

YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA İLLER BANKASI A.Ş.'NİN ÖZERKLİĞİ

Accordance with Governance the Autonomy of the Bank of Provinces

Yaşar OKUR*

Geliş Tarihi: 13.11.2019 Yayına Kabul Tarihi: 17.12.2019

Öz

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu ve mahalli idareler bankası olan İller Bankası, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Sermayesinin asıl kaynağı mahalli idarelere genel bütçeden aktarılan gelirlerden yapılan kesintilerdir. Ortaklarına hem finansman sağlaması hem de doğrudan veya dolaylı yatırımcı kuruluş olarak hizmet vermesi nedeniyle dünyadaki diğer kalkınma ve yatırım bankalarından farklılık arz etmektedir. Literatürde İller Bankası'nın özerkliği özelinde akademik çalışma bulunmamaktadır. Çalışmanın amacı, bu çalışmanın yapılmasıyla İller Bankası'nın yapısına, işleyişine ve işlevselliğine etki edebilecek bir etken olarak özerkliğinin yönetim bağlamında irdelenmesidir. İller Bankası'nın özerkliği, bankacılık, teknik hizmetler, ortaklarının Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu'nda temsili, ilgili merkezi idare ile ilişkileri ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri çerçevesinde ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Yerinden Yönetim, İdari Vesayet, Özerklik, Yönetişim, Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı

Abstract

The Bank of Provinces related organization to Ministry of Environment and Urbanisation and bank of local administrations, is a decentralized institution. The main source of the bank capital consist of cuts from general budget income transferred from the general budget to local administrations. The Bank of Provinces is different from the other development and investment bank in the world due to providing funds to its shareholders in addition to service as a direct or indirect investment institution. There is no any study concerning to the autonomy of The Bank of Provinces in literature. The aim of this study is to consider in detail of the Bank autonomy in governance approach as a factor to its organization, functioning and functionality. In this study, the autonomy of Bank of Provinces will be discussed in terms of banking, technical services, and representation in general meeting of shareholders, Board of Directors, Board of Supervisors and characteristics of decentralized institutions.

Keywords: Service Local administrations, Administrative Guardianship, Autonomy, Governance, Development and Investment Banking.

*İller Bankası Teftiş Kurulu, Başmüfettiş, okuryasar67@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-2345-6789

GİRİŞ

Kurumlar, toplumun ihtiyaçlarına göre kurulur, gelişir, faaliyet alanları kalmadığında ve geliştirilemediğinde ise varlıkları sona erer. İller Bankası, imar ihtiyacını hızlı ve kapsamlı bir şekilde karşılamada yaşanan finansman sorunu ve teknik sorunların çözülmesi amacıyla hizmet vermektedir. Ortak idarelerin finansman, uzman personel, kurumsallaşma gibi alanlardaki yetersizliği, kamu kurumları içerisinde harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, üstyapı vd. bir şehrin imarıyla ilgili bütün uzmanlıkların bir arada bulunduğu İller Bankası'ndan başka bir kurumun olmaması, merkezi idarenin bürokratik yapısı ve uzmanlık gerektiren işleri üstlenmesi durumunda yaşanacak sorunlar, Banka'nın, dünyada gelişmekte olan ülkelere örnek teşkil edebilecek nitelikteki yapısı ve kurulduğundan günümüze Türkiye'nin imarına yaptığı katkılar dikkate alındığında, bir uzmanlık birimi olarak çok önemli bir fonksiyon üstlendiği görülmektedir. Küreselleşme ve AB'ye uyum süreçleriyle çevreye daha fazla önem verilmesi ve Türkiye'deki imar yatırımları ihtiyacının çeşitlenerek artmasıyla bu fonksiyon, halen önem ve önceliğini korumaktadır.

İller Bankası, kuruluşundan bugüne fonksiyonları, yönetim, denetim ve personel yapısı, sermaye kaynakları, paydaşları, teknolojik altyapısı, diğer kurumlarla ilişkileri vb. açılardan değişiklikler yaşamıştır. Esasen bankacılık sektörü dünyada değişimi en önce algılayan ve kendini ona göre yapılandıran sektörlerin başlarında gelmektedir.

Araştırmanın amacı, henüz literatürde bağımsız bir çalışma yapılmayan, ancak, yönetim anlayışıyla bakıldığında büyük bir öneme sahip olan bu konunun farklı boyutları ve etkilerinin açığa çıkarılmasıyla İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına katkı verilmesidir. Yapılacak çalışmayla özerklik açısından değerlendirilmenin, Banka'nın sektördeki yeri, paydaşları/müşterileri ile ilişkileri, fonksiyonlarının gelişimi gibi kendisi için hayati önem taşıyan konulara da ışık tutacağı düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin sahibi olduğu, onların ihtiyaçlarının kendisini ortaya çıkardığı, müşterisi de onlar olan bir kurum olarak, Banka'nın yerel yönetimlerle ve merkezi yönetimle etkileşimi, özerklik boyutuyla incelenmeye değer bir konu olarak değerlendirilmektedir. İller Bankası özerk bir kuruluş mudur? Mevcut yapı-

siyla özerk bir kuruluş olabilir mi? Benzer kuruluşlarda özerklik algılama ve uygulaması nasıldır? Sahiplerinin aynı zamanda müşterileri olduğu, kendi özerklikleri konusunda sıkıntılar yaşadıkları, merkezi idarenin hakimiyetinin bulunduğu bir yapıda özerklik ne derece mümkün olabilir? İller Bankası'nı bu bağlamda diğer kamu bankalarıyla kıyaslamak mümkün müdür? Bu gibi soruların cevaplarının ortaya konulabilmesi ve özerklik boyutunun incelenip değerlendirilebilmesi için Banka'nın yönetim, sermaye, personel yapısı, bütçe vd. konularının özerklikle ilişkilerinin öncelikle ve açıklıkla ele alınması gerekmektedir.

Çalışmada bir mahalli idareler bankası olarak İller Bankası'nın özerkliği konusu, yönetişim kavramı, İller Bankası hakkında genel bilgiler (kuruluşu, amacı ve faaliyet konuları, fonksiyonları ve fonksiyonlarının gelişimi, görevleri, sermayesi, organları ve personel yapısı vd.), kamu yönetiminde hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yeri, kamu yönetiminin denetim türleri olarak hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi, özerklik kavramı ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik, dünyadaki benzer bankalarda özerklik uygulamaları, Türkiye'de hazırlanan kalkınma planları ve eki ihtisas raporları ile diğer bazı rapor ve çalışmalarda iller bankası hakkında özerklik değerlendirmeleri diğer kamu bankalarında özerklik ve bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak İller Bankası'nın özerklik değerlendirmesi başlıkları altında, Banka'nın mevcut hukuki ve yönetsel yapısı temelinde, literatür taraması, doküman incelemesi ve gözlem veri toplama metotlarıyla elde edilen verilere dayalı olarak fenomenolojik betimsel analiz yöntemiyle analiz edilmiştir. Bir veri toplama tekniği olarak gözlemde, araştırmacının uzun yıllar İller Bankası'nda görev yapmasının katkısının olduğu ifade edilebilir.

1. YÖNETİŞİM

1970'lerin ortalarından itibaren dünyada yeni sağ, yeni dünya düzeni, yeni kamu yönetimi gibi yaklaşımlarla neoliberalizmin hakim olmaya başladığı görülmektedir. Küreselleşme, adem-i merkezîyetçilik, devletin küçültülmesi ve bu bağlamda özelleştirme, deregülasyon, YKY, yönetişim, postbürokrasi gibi yaklaşımlar bu dönemin anlayışını yansıtmaktadır. Her biriyle ilgili tartışmalar olmakla birlikte bu yaklaşımların idari, ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik vd. yapıların bütünüyle ilgili olduğu dikkate alındığında bu yaklaşımların temel özelliğinin devlet yönetimlerinin içerisinde bulunduğu çıkmazlara çözüm arayışları olduğu söylenebilir. Yönetişim kavramı, bu yapı içerisinde yönetimde çoğulcu bir yaklaşımı içermektedir.

Yönetişim (governance), hükümet etme anlamındaki yönetim (government) anlamından farklı bir anlam ve bağlamda kullanılmaktadır. Yönetim hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı bir yönetim anlayışını öne çıkarırken, yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, formel ya da resmi bir sıfatı bulunmayan kişi gurup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000: 145). Yönetişim, verimliliği azalan geleneksel yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini (ortaklığını) içermektedir (Ökmen vd., 2004:41).

Çok aktörlü bir sistemin karşılıklı etkileşimine dayandığından yola çıkarak yönetişim, kamu ve özel, devlet ve devlet-dışı, ulusal ve uluslararası kurumlar ve uygulamaların geniş çeşitliliğiyle gerçekleştirilecektir. Bu anlamda, yönetişimin maddi temelleri 'birlikte düzenleme' veya 'birlikte yönlendirme' deneyimleri ile kamu ve özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde bir araya gelmesine dayandırılmakta, bunun da devlet ve toplum arasındaki sınır çizgisi üzerinde yeni bir yönetme tarzını ortaya çıkardığı ileri sürülmektedir (Güzelsarı, 2008: 21).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın yönetişimle ilgili *Özel İhtisas Komisyonu* raporuna göre ise, yönetişim demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknoloji-deki gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir. (DPT, 2007: 5)

İller Bankası bir anonim şirkettir. Yönetişim bağlamında şirket yönetişi-mi kavramı da kullanılmaktadır. "Şirket yönetişi-mi kavramının nedenleri, Yeni Kamu İşletmeciliğinin işlenmeyen sonuçlarını önlemek ve aynı zamanda esneklik, yaratıcılık ve girişimciliği sağlamaktır (Ryan ve Ng, 2000: 11). OECD'nin tanımına göre, şirket yönetişi-mi, yöneticilerin şirketlerin idare edildiği mekanizmalar ve özellikle yöneticilerin şirketlerinden sorumlu tutulmalarıdır (Rhodes, 1996:654, Pyan ve Ng, 2000:12)." (Bilgiç, 2003: 43).

Yönetişim çok aktörlü bir sistem olarak toplu karar almayı ve eylemde bulunmayı, karşılıklı güç ve kaynak bağımlılığını, ortak amaçlar üzerinde pazarlık

yapmayı gerektirmektedir. Ayrıca, sadece kaynaklar üzerinde değil, oyunun kuralları üzerinde de anlaşmaya varılması için işbirliği şarttır (Bilgiç, 2003: 48). Bu noktada, merkeziyetçi yönetim sisteminde Kamu Tercih Teorisinde vurgulanan bürokrasinin de kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebileceği tezi, üzerinde durulmaya değerdir.

Yönetişim – iyi yönetim kavramlarına farklı uluslararası kuruluşların raporlarında yer verilmektedir. Bu çalışmada, kapsayıcı özelliği dikkate alınarak sadece AB'nin belirttiği iyi yönetişimin özelliklerine yer verilecektir. AB, iyi yönetim konusunu, 2001 yılında yayınlamış olduğu Beyaz Rapor'da belirterek iyi yönetişimin beş temel özelliğinin bulunduğunu belirtmiştir. Bu özellikler, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum olarak ifade edilmiştir. Açıklık idarenin karar alma süreçlerinde aktif iletişimin sağlanması ve kararların daha anlaşılabilir hale getirilmesidir. Katılımcılık, politika oluşum süreçlerine daha geniş bir katılımın sağlanmasını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik, devletlerin ve kurumların gerçekleştirdikleri eylemlerin gerekçelerini açıklamak ve ilgili eylem ve işlemleriyle ilgili olarak gereken sorumluluğu üstlenmeleridir. Hizmetlerde etkinlik, politikaların verimli ve zaman odaklı olarak gerçekleştirilmesini, geçmişteki deneyimlerin ve geleceğe dair hedeflerin net bir biçimde belirlenmesini ve orantılılık ilkesinin daima göz önünde bulundurulmasını talep etmektedir. Uyum ise, farklı alanlarda yer alan politikalar arasındaki ilişkilerin tutarlı ve uyum içinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Commission of the European Communities,2001:10; DPT, 2007: 2-4).

Yönetişim uzmanlığı, profesyonelliği de önceleyen, ortak akla dayalı, paydaşların çıkarlarını ve geleceklerini belirlemede söz sahibi olduğu, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, proaktif ve etkin bir yönetim tarzıdır. Özerklik ise kurumun sahiplerinin, paydaşlarının iradeleri doğrultusunda yapılandırılması ve işlemlerini, bunun için de yönetişimin örgütte hakim olmasını gerektirmektedir.

2. İLLER BANKASI HAKKINDA GENEL BİLGİLER

2.1. İller Bankası'nın Kuruluşu

Kurtuluş savaşı sonrasında Türkiye Cumhuriyeti Devletinin gelişmiş toplumların imar düzeyine getirilebilmesi için atılan adımlardan biri de İller Bankası'nın kurulmasıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarının koşullarında elektrik, içme suyu, kana-

lizasyon, imar planı, harita ve yer altı ve yerüstü yapıların yapılması, belediye hizmetlerinin verilebilmesi için gerekli olan makine, araç gereçlerin temini, bunların sigortalanması vb. konuların tamamında bilgi, yetişkin personel ve kaynak eksikliği bulunduğundan, bu eksikliğin giderilmesi için bir örgütün kurulması gerekmiştir. Nisan 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 131. ve 132. maddelerinde belediyelere mahsus bir banka kurulması ve bu Banka'nın belediyelere kredi vermesi hükmü yer almıştır. 1933 Yılında 2301 Sayılı Kanunla "Belediyeler Bankası" adı altında belediyelere finansman sağlama amacıyla bir banka kurulmuş, ardından, 13.06.1945 tarihinde çıkarılan 4759 Sayılı Kanun'la yapmış olduğu hizmetlerde göstermiş olduğu başarı sonucu görev alanı "Mahalli idarelerin, bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar işleriyle uğraşmak" olarak genişletilmiş ve adı da "İller Bankası"na dönüştürülmüştür.

4759 Sayılı Kanunla temel olarak 3 farklı konuda değişiklik yapıldığı anlaşılmaktadır: 1) İller Bankası'nın sahip ve müşteri kitlesi değişmiştir. İller Bankası belediyelerin yanında, il özel idareleri ve köy tüzel kişiliklerinin, ortak idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların da bankası haline gelmiştir. 2) İller Bankası'nın görev ve sorumluluk alanı genişlemiştir. İller Bankası finansman sağlamanın yanında doğrudan ya da dolaylı yatırımcı kuruluş haline gelmiştir. 3) İsmi Belediyeler Bankası'ndan İller Bankası'na dönüştürülmüştür.

Banka, mevcut durumda 26.01.2011 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 08.02.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ve değişiklikleriyle faaliyetlerini sürdüren, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli Anonim Şirket statüsünde bir Kalkınma ve Yatırım Bankası'dır (Erdoğan, 2019: 218-219). Söz konusu Kanunla Banka'nın sermayesi, müşteri ve sahip kitlesi, görev ve sorumluluk alanı, organları ve personel yapısında değişiklikler yapılmıştır. Banka hakkındaki bilgiler, bu Kanun ve değişiklikleri ile alt düzenlemeleri çerçevesinde ele alınacaktır.

2.2. İller Bankası'nın Görev ve Yetkileri

6107 Sayılı Kanuna göre Banka'nın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin

finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir. Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

- a) Ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.
- b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.
- c) Bankanın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.
- ç) Sigorta acenteliği yapabilir.
- d) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurtiçinde ve yurtdışında şube ve temsilcilik açabilir.
- e) Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.
- f) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.
- g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.
- ğ) Ana Sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür.
- h) Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır.
 - 1) Bankaya kaynak temin üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır.

2.3.Banka'nın Ortaklık Yapısı ve Sermayesi

İller Bankası'nın sermayesi birçok kaynaktan oluşmaktadır. Ancak, ortak idarelerden yapılan kesintiler dışındaki kaynakların sermayenin içerisindeki payının

çok düşük olduğu hususu gözden kaçırılmamalıdır. 6107 Sayılı Kanuna göre Banka'nın ortaklık yapısı ve sermayesi aşağıdaki gibidir:

(1) Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.

(2) Bankanın sermayesi 9.000.000.000,00 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Cumhurbaşkanı (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 148 inci maddesi ile değişik) kararı ile beş katına kadar artırılabilir. Banka'nın sermayesi 15 Mart 2014 tarih ve 28942 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2014/6045 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 9.000.000.000,00 TL'den 18.000.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır.

(3) Sermaye tavanına ulaşıncaya kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:

- a) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki (%2) oranında kesilecek miktarlar.
- b) Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.
- c) Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.

Yukarıda görüldüğü üzere, istisnalar hariç Banka sermayesinin tamamı, belediyeler ve İl Özel İdarelerinin ortaklık paylarından oluşmaktadır.

6107 Sayılı kanun, İller Bankası'nın sermaye kaynaklarını, hem Genel Bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar üzerinden yapılan kesinti oranını %5'ten %2'ye düşürerek, hem de bir önceki Kanun olan 4759 Sayılı Kanun'da yer alan bazı kaynakları tamamen kaldırarak azaltmıştır. 2001 Yılı sonu itibarıyla Belediyeler Fonunun tamamen kaldırılmış olması, sonraki süreçte denkleştirme fonu vb. adlarla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) aktarılan fonun istikrarlı bir fon olmaması, Banka'nın sermaye ve finansman kaynaklarını daraltmaktadır. Ancak, bu uygulamanın İller Bankası'na özel bir

uygulama olmadığı bilinmelidir. Aynı dönemde kamu fonlarının tasfiye edildiği (Saygılı, 2002: 147-151), bununla genel bütçeye bir disiplin getirildiği unutulmamalıdır.

2.4. Plan ve Programların Gerçekleştirilmesinde Banka'nın Finansman Kaynakları

Banka'nın, görev ve yetkilerini gerçekleştirebilmesi için gerekli olan finansman kaynakları, sermayesinin yanında farklı kaynaklardan da sağlanmaktadır. Ağırlığını sermaye kaynakları oluştursa da Banka'nın finans kaynakları aşağıdaki şekilde sayılabilir:

Sermaye;

- a) Belediyelere Yardım amacıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesine İller Bankası'na aktarılmak üzere konulan ödenek (Eski adıyla Belediyeler Fonu) ve belirli projeler/işler için ödenek tahsisi
- b) Alınan faiz ve komisyonlar
- c) Bankacılık Hizmetleri gelirleri
- d) Banka İştiraklerinden gelen karlar
- e) Denetim ve Danışmanlık Hizmet Giderleri Karşılığı
- f) Sigorta acentelik işlemleri gelirleri
- g) Proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapması veya yaptırmasından elde edilecek gelirler.
- h) Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapması veya yaptırmasından elde edilecek gelirler.
- i) Banka öncülüğünde şirket kurması halinde kurulan şirketin/şirketlerin gelirleri.
- j) Yurtdışında şube ya da temsilcilik açılması halinde bunların gelirleri.
- k) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan ve hibelerden sağlanan kaynaklar.

- 1) İller Bankası, Yönetim Kurulu'nun 16.11.2017 tarih ve 35/968 sayılı kararı ile 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 60.maddesinin 4. fıkrası gereği kendi müstakrizleri olan il özel idareleri ile belediyelerden fon kabul edebilmektedir.

Finansman kaynakları konusunda en önemli husus, bu kaynakların toplamda çok büyük bir kısmının ortakların sağladığı sermayeden oluştuğu, diğer kaynaklardan sağlanan finansman miktarının görece düşük olduğudur (İlbank, 2019: 22-23). Bu da sermaye kaynakları ile özerklik ilişkisi değerlendirmesini daha anlamlı hale getirmektedir.

2.5. İller Bankası'nın Organları

6107 Sayılı Kanun'a göre, Banka'nın yetkili organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Kredi Komitesi, Denetim Komitesi, Genel Müdür ve Denetim Kurulundan oluşur. Ancak, araştırma konusu kapsamındaki fonksiyonları itibariyle özerklik değerlendirmesinde Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdür ve Denetim Kurulu'nun yapısı ve fonksiyonlarının irdelenmesi önem kazanmaktadır. O nedenle değerlendirmelerde belirtilen bu yapı ve fonksiyonlar, 6107 Sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun ile bu Kanun'un değişiklikleri ve alt düzenlemeleri temelinde öne çıkarılmıştır.

2.5.1.Genel Kurul

Bankanın Genel Kurulu;

- (1) a) İl özel idarelerini temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden,
b) Belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden,
c) İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) temsilen atanacak birer ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı temsilen atanacak iki kişiden,

Oluşur.

(2) Birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerine göre yapılacak seçimlerin usul ve esasları Ana Sözleşmede düzenlenir.

2.5.2. Yönetim Kurulu

Banka'nın Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu Genel Müdür dahil yedi üyeden oluşur.

Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık (mevcut durumda T.C.Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu yemin törenini izleyen ilk toplantıda, aralarından birer üyeyi başkan ve başkan vekili olarak seçer.

Yönetim Kurulu üyeliklerine atanacakların 5411 sayılı Kanunda aranan nitelikleri haiz olması şarttır. Ancak, Genel Kurul tarafından seçilecek üyeler bakımından en az on yıllık mesleki deneyime sahip olma şartı aranmaz.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar atanabilir. Yönetim Kurulu üyeliği; Genel Müdürün bu göreviyle ilişkinin kesilmesi, Genel Kurul tarafından seçilen ve belediye başkanı veya meclis üyesi unvanını taşıyan üyelerin ise herhangi bir nedenle başkanlık veya meclis üyeliklerinin son bulması halinde sona erer. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde 6762 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

2.5.3. Denetim Kurulu

Bankanın Denetim Kurulu üç üyeden oluşur. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi ilgili Bakanlık, biri Maliye Bakanlığı tarafından atanır. Denetçilerin Yönetim Kurulu üyeleri için aranan şartları taşıması gerekir. Denetçiler, 6762 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre görev yapar. Denetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilir. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde 6762 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

2.6. İller Bankası'nın Personeli

6107 Sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun'a göre Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür.

Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre Genel Müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. Genel Müdür Yardımcılarının atanmasında da 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki şartlar aranır. İlgili Bakan (Mevcut durumda T. C. Çevre ve Şehircilik Bakanı), Genel Müdürlüğün boşalması hâlinde Genel Müdür yardımcılarında birini Genel Müdür Vekili olarak görevlendirir. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı 3 no'lu Kararnamesinin 2. maddesine göre “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır.” Bu maddeye göre; İller Bankası Genel Müdürü Bakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı kararıyla, Genel Müdür Yardımcıları Genel Müdürün teklifi üzerine, Bakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla, atanır. Teftiş Kurulu Başkanı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanları ve Bölge Müdürlerinin atanmasına ve bunların görev ve yetkilerinin belirlenmesine Yönetim Kurulu karar verir. Mevzuatta aksine bir hüküm yoksa, atama usulü neyse, görevden alma da aynı yolla yapılır.

Banka personelinin hizmete alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Yönetim Kurulu kararı ile (16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Kanununun 21 inci maddesiyle değişik) yürürlüğe konulan yönetmelik ile düzenlenir.¹

3. KAMU YÖNETİMİNDE HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARININ YERİ

Kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerinden yönetimden oluşmaktadır. Anayasanın 126. maddesinde yer aldığı şekliyle Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de ilçelere ayrılır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı da (Bölge yönetimleri) kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri

¹ 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Kanununun 21 inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan “Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak” ibaresi “Yönetim Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

kanunla düzenlenir. İllerin idaresi yetki genişliği (Deconcentration) esasına dayanır. Yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belirli işlevleri yerine getirmelerine yetecek kadar bir ya da daha fazla yetkiyi, kendi adına kullanmak üzere devrederler.(Keleş ve Yavuz, 1989:17) İl ve bölge kuruluşları bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Yerinden yönetim ise yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmalarıdır (Devolution) (Keleş ve Yavuz, 1989:17). Yerinden yönetim yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim birimleri, İl Özel İdareleri, belediyeler ve köylerdir.

Anayasa'nın ilgili maddelerinde sadece üniversiteler, Yüksek Öğretim Kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve meslek kuruluşları hizmet yerinden yönetim kurumları olarak düzenlenmişlerdir. Diğerleri Anayasa'nın 123. maddesinde yer verilen "Kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." hükmüne dayanılarak kurulmuşlardır.

4. KAMU YÖNETİMİNİN DENETİM TÜRLERİ OLARAK HİYERARŞİK DENETİM VE VESAYET DENETİMİ

"Merkezi idare iki türlü kontrol uygulamaktadır: Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi. Hiyerarşik denetim aynı tüzel kişilik içindeki, vesayet denetimi farklı tüzel kişilikler arasındaki denetim ilişkisidir. Anayasanın merkezi idareyi ele alan 126. ve mahalli idareleri ele alan 127. maddelerinde hizmetsel kuruluşlar üzerindeki idari vesayet yetkisi düzenlenmese de bu yetkinin kullanılacağı kanunlardan anlaşılır." (Türk Hukuk Sitesi, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm.)Erişim Tarihi: 11.03.2014.

"Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmüş olması, hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesinin sorumluluğunu taşıyan devletin bu alandaki ana sorumlu olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Devletin birliği ve genel yararlar esas olduğuna göre yerinden yönetimin yukarıdaki sakıncalarını gidermek gerekli, hatta zorunludur. Bu durumda

merkezi yönetimin hem genel hem de yerel yararlarına uymayan karar ve eylemlerine engel olması gerekir. ... Ancak bu denetim hiyerarşik denetim değildir; idari vesayet adı verilen ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşabileceği kabul edilen özel bir denetim türüdür.” (Varcan, 2005:17-18) <http://books.google.com.tr/books?id=zt93wFCkwosC&pg=PA18&lpg=PA17&ots=TR5AxWMFZf&dq=hizmet+yerinden+y%C3%B6netim#v=onepage&q=hizmet%20yerinden%20y%C3%B6netim&f=false>/Erişim Tarihi: 11.03.2014.

“İdari Vesayet, kamu düzenini ve idarenin bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yerinden yönetim idarelerinin işlemlerinin denetleme yetkisidir. İdari vesayetin amacı; idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilebilmesi, toplumun genel çıkarlarıyla bağdaşmayacak veya kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olmayacak işlem ve eylemlerin engellenmesidir.” (Yücel ve Avcı, 2009: 63)

Bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan “İller Bankasının vesayet denetimi 4759 sayılı Kanun gereğince Bankanın kurulduğu 1945 yılından 1958 yılına kadar İçişleri Bakanlığı’na yürütülmüştür. Ancak bu vesayet 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun gereğince 1958 yılından itibaren İmar ve İskan Bakanlığı’na geçmiştir.” (Berk, 2003:77) Halen İller Bankası bakımından ilgili bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır

5. ÖZERKLİK KAVRAMI VE HİZMET YÖNÜNDE YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARINDA ÖZERKLİK

“Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları, işte bu seçimle iş başına gelmenin sonuçları olan kavramlardır. Asıl olan, yerel yönetimlerin kendi görevlerini, merkezin karışması olmaksızın kendi olanaklarıyla görebilmeleri (Keleş ve Yavuz, 1989:20), buna imkan verecek kaynaklara ve tüzel kişiliğe sahip olabilmeleridir.

Yerel özerkliğin ne olduğu Anayasada tanımlanmamakla birlikte başlıca iki anlamı olduğu genellikle kabul edilmektedir.

- a) *Birincisi, yerel yönetiminin tüzel kişiliğinin özerkliğidir.* Bu tür özerkliğin sonuçları, 1) merkezi yönetimle yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevleri ve

görev alanları bulunması, 2) yerel yönetimlerin açıl durumunu güçlendirici önlemlerin alınması, 3) merkezin yerel birimler üzerindeki etkisinin sınırlı ölçülere indirilmesidir.

- b) İkinci tür özerklik alanı ise halkın özerkliğidir. Bunun başlıca öğeleri ise 1) yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve 2) yerel birimlerin merkezi yönetimce değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir. (Kurt Steiner'den aktaran Keleş, R, 1994)"

Hizmet yönünden yerel yönetimlerde ikinci tür özerklik imkanı tartışmaya değerdir. Yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organlarının belirlemesi, belirli bir hizmetin görülmesi için kurulmuş bir kuruluştaki ilk bakışta mümkün görülmemektedir. Ancak, hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarının da hizmetten yararlananların ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda hizmet farklılaştırmaları, kalite arttırmaları ve görevleri içerisinde yer alan bazı hizmetlere yoğunlaşmaları, bazılarında daha az imkan tanımları mümkündür. Bu anlamda özerklik, yerel yerinden yönetim kuruluşları gibi bir özerklikten bahsedilebilir.

Yerel birimlerin merkezi yönetimce değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesi ise hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin hizmeti alanlarca denetlenebilmesi anlamını taşımaktadır. Hesap verme sorumluluğu açısından bakıldığında klasik anlamda bürokrasinin seçilmişlere hesap vermesinin ötesinde yeni yönetim anlayışı çerçevesinde bürokrasinin hizmet alanlara da doğrudan hesap verme sorumluluğu önem kazanmaktadır. (Hughes, 194: 254'ten aktaran, Balcı, 2003:125.) Bu da mevzuata boğulan ve mevzuatı bilmemenin mazeret sayılmadığı bir toplumda ancak, standartları belirli ve topluma yaygın iletişim araçlarıyla, yaptırımlarıyla birlikte taahhüt edilmiş (Ateş ve Okur, 2009:101) hizmetlerin olabildiğince saydam bir yönetim anlayışıyla yerine getirilmesiyle mümkündür. Günümüzde bunun gerçekleştirilebilmesi için gelişen teknolojiyle birlikte geçmişte olmadığı kadar imkanlar bulunmaktadır.

Bir diğer açıdan gerçek bir özerklikten bahsedilebilmesi için üç temel şartın gerçekleşmesi gerekir: (Tortop'tan Aktaran Bayrakçı, 2002:96)

- Kesin karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi.

- Organlarının bağımsızlığı ve seçimle işbaşına gelmeleri.
- Yeterli mali olanağa sahip olmaları.

6. DÜNYADA İLLER BANKASI BENZERİ BANKALARDA ÖZERKLİK

Bu bölümde, özerklikle ilgili olarak, İller Bankası'nın dünyadaki benzerlerinden örnekler sunulacaktır. Örneklerin seçiminde olabildiğince sahiplik yapıları benzeyen örgütler dikkate alınacak ve bunlarla ilgili bilgiler ilgili kaynaklardan özetlenerek sunulacaktır.

6.1. Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu

Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu ile ilgili açıklamalar, Çoker ve Altay'ın çalışmaları ile Komünekredit'in kendi internet sitesinden alınan bilgilerin özetlenmesi şeklinde yapılacaktır. (Çoker, 1987: 79-80; Altay, 1997: 39; Komünekredit, 2015). Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu, yerel yönetimler ile belediye garantörlüğü karşılığı bağlı kuruluş ve işletmelerine bir kooperatif kurarak finansman sağlama amacıyla 1898 Yılında çıkarılan yasayla kurulmuştur. Bu yasa gereğince, Kredi Kurumuna sadece kredi kullanan veya bir belediye bağlı kuruluşu, işletmesi ya da özel ve resmi tüm kuruluşlara Kurumdan kredi kullanmalarında garantör olan belediyeler ortak olabilmektedir. Kurumun iç sermaye kaynağı, kullanılan kredilerin ana parasının her altı ayda bir binde dördünün (%0,04) Kuruma ödenmesiyle oluşmaktadır. Dış finansman kaynağı ise yurtiçi ve yurt dışına nominal değerli tahviller ve indeksli tahviller şeklinde tahvil ihracıyla elde edilen finansman kaynağından alınan faizlerdir. Kurumun bir zarara uğraması durumunda bu zararın öncelikle kendi fonlarından karşılanması gerekmektedir. Kurumun bonoları bu güvenceye dayalı olup ipotek ya da başka şekillerde bir güvence aranmamaktadır. Ayrıca, belediye borçlarının ödenmesinde gerektiği takdirde belediyelerin vergi alma yetkileri de bir güvence oluşturmaktadır. Orta ve uzun vadeli olarak alınan kredilerin ödenmemesi durumunda, İşçileri Bakanlığı devreye girmekte ve nihai garantör sıfatını taşımaktadır.

Banka'nın denetim, gözetim ve organizasyon yapısı 2015 yılında son düzeltmesi yapılan Banka Ana Sözleşmesine göre aşağıdaki gibidir:

Kurumun en yüksek organı, yönetim birimleri tarafından seçilen 9 üyeden oluşan Müdürler Kuruludur (Board of Directors). Üyelerden altısı ve onların

yedekleri belediyelerce ikisi ve onların yedekleri de Kredi Kurumunun üyesi olan Bölge İdarelerince (Regional Authorities) 4 yıllığına seçilmektedir. Bunlara ek olarak ortaklardan bağımsız, muhasebe veya denetim alanında uzman bir üye de Müdürler Kurulu tarafından seçilir. Yönetim kurulu üyeleri ve yedekleri, kurumun üyesi olan belediye ve bölge idarelerinin üyelerinden olması gerekir.

Müdürler Kurulu, yeni seçimleri takiben yapılacak ilk toplantıda kendisine bir başkan bir de başkan yardımcısı seçmektedir. Müdürler Kurulu'nun üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın denetim yetkisi bulunmaktadır. Kurul, İçişleri Bakanlığı'nın kendisinden isteyeceği her türlü bilgileri vermekle yükümlü tutulmuştur. Bakan, Kurumdan alacaklı olanların normal olarak bekleyecekleri güvenciyi azalttığı ya da belirli bir süre içinde bu güvenciyi yeniden kuramadığı durumlarda, Müdürler Kurulu'na işten el çektirme yetkisine sahip bulunmaktadır. Ancak, bu yetki bugüne kadar hiç kullanılmamıştır.

Müdürler Kurulu'nun yönetmeliklerde yapacağı değişiklikler de Bakan'ın onayına tabidir. Bu yönetmelikler, seçim sistemi, organizasyon ve çalışma usulleri ve üyelerin sorumlulukları gibi konuları kapsamaktadır.

Müdürler Kurulu, 3 kişiyi Yönetim Komitesi Üyesi olarak seçer. Bunlar İcra Kurulu Başkanı, Genel Müdür ve Finans Direktörü olarak görev yapar. Yönetim Komitesinin görevine Yönetim Kurulu her zaman son verebilir.

6.2.Hollanda Belediyeler Bankası (Bank for Netherlands Municipalities)

Hollanda Belediyeler Bankası ile ilgili açıklamalar, Çoker ve Altay'ın çalışmaları ile Bngbank'ın kendi internet sitesinden alınan bilgilerin özetlenmesi şeklinde yapılacaktır (Çoker, 1987: 84 - 87; Altay, 1997: 39; Bngbank, 2019). Hollanda devlet yönetiminin temelinde belediye düzeni yatmaktadır. Eski tarihlerdenberi var olan şehir anlayışı, belediyelerin özerkliğinin en önemli unsurudur.

Hollanda Belediyeler Bankası, belediyelere ya da belediyelerin verdiği garantiye dayanılarak diğer kamu kuruluşlarına, bu kuruluşların kurdukları birliklere ya da sermayesinin yarısından fazlası belediyenin garanti verdiği kamu kuruluşuna ait olan kurum ve şirketlere kısa ve uzun vadeli kredi vermek amacıyla, başlangıçta hisselerin tamamı belediyelere ait olmak üzere 1914 Yılında kurulmuştur. 1925 ve 1927 yıllarında alınan kararlarla devlet Banka'nın sermayesinin yarısına ortak olmuş ve devletten belediyelere ve belediyelerden devlete olan para akışının Ban-

ka kanalıyla yapılması kabul edilmiştir. Bankanın sermayesinin diğer yarısının %95'inden fazlası belediyelerin, kalanlar ise 12 eyalet idaresinden 11'ine ve bir su kuruluna aittir.

BNG Bank'ın hisse sahipliği, Ana Sözleşmesinde belirtildiği üzere Hollanda Devleti, iller, belediyeler, su kurulları ve diğer kamu kuruluşları ile sınırlıdır.

Banka'nın Yönetim Organları, Hissedarlar Kurulu (Genel Kurul), Denetim Kurulu, Yönetim Komitesi ve İş Konseyidir.

6.2.1. Genel Kurul

Banka'nın yönetimi ile ilgili yeni ve önemli düzenlemeler, yıllık hesaplar, yönetim kurulunun rapor ve esasları, bankanın stratejisi ile Kanununun 2. maddesinin 2. fıkrası gereğince eklenmesi gereken diğer hususlar 1 Temmuz'dan önce yıllık olarak yapılacak Genel Kurul'un onayına tabi tutulmaktadır.

Ana sözleşmede farklı olarak belirtilmedikçe, tüm konular, genel kurul toplantılarında oy çokluğu ile karara bağlanır.

Yönetim Kurulu ve Denetleme Kurulu, hissedarların çoğunluğu karşı çıkmazsa, genel kurul toplantısında, istenen tüm bilgileri sunar.

6.2.2. Denetim Kurulu (Supervisory Board)

Denetim Kurulu, hem operasyonel hem de stratejik girdilerden sorumludur. Denetim Kurulu en az beş üyeden oluşur. Denetim Kurulu üye sayısını kendileri belirler. Denetim Kurulu üyeleri, Genel Kurul tarafından Denetim Kurulu'nun aday gösterdiklerinden seçilir.

Denetim Kurulunun yapısı aşağıdaki üyelik profiline dayanmaktadır:

- ◇ Üç üye, bankacılık, finans piyasaları, para ekonomisi, işletme ekonomisi, kredi denetim sistemi ve finansal raporlama alanlarında yeterli bilgi ve idari deneyime sahip olmalıdır. Uluslararası deneyime ve bağlantıya sahip kişiler tercih edilir. Başkan tercihen bu kategoriden seçilir.
- ◇ Bu bağlamda, VNG'yi (Hollanda Belediyeler Birliği) içeren yerel ve bölgesel makamlardan, belediye finansmanı, arazi politikası ve sosyal politika alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip üç ila dört üye,

- ◇ Merkezi hükümet alanında, tercihen Maliye ve İçişleri Bakanlığında, yeterli bilgi ve deneyime sahip iki üye,
 - ◇ Toplu konut, mekânsal planlama, sağlık hizmetleri, eğitim ve kamu hizmetleri alanlarında yeterli bilgi ve deneyime sahip üç ila dört üye,
- seçilir. Uluslararası (Avrupa) deneyime ve bağlantıya sahip kişiler tercih edilir.

6.2.3. Yönetim Komitesi

Banka'nın günlük yönetimi, birisi aynı zamanda başkan olan üç üyeden oluşan Yönetim Komitesi tarafından yürütülmektedir. Yönetim komitesi başkan ve üyeleri, Denetim Kurulu tarafından atanır ve görevden alınır.

6.2.4. İş Konseyi

İş Konseyi Banka çalışanlarının oluşturduğu, çalışanlar tarafından üç yılda bir seçilen, dokuz kişiden oluşan bir meclistir. Yönetim Komitesi, yılda en az 6 defa İş Konseyi ile bir araya gelmekte ve idarece önerilen ya da kanunla ele alınması emredilen konular ele alınmaktadır. Kanun, Banka'nın genel idaresiyle ilgili sorunların Konsey'de en az yılda iki defa ele alınmasını emretmektedir. Konsey, Yönetim Komitesi'ne tavsiyede bulunmakta ya da bazı icraat için onay vermektedir. Yönetim Komitesi, Konseyin onayını alamadığı durumlarda mahkemeye gidebilir. Yönetim Komitesi'nin Konsey'in tavsiyelerine uymadığı durumlarda Konsey de mahkemede haklılığını ispat etme hakkına sahiptir.

6.3. Belçika Belediyeler Bankası (Belgian Municipal Credit Institution)

Belçika Belediyeler Bankası ile ilgili açıklamalar, Çoker'in çalışması ile Belfious'un kendi internet sitesinden alınan bilgilerin özetlenmesi şeklinde yapılacaktır. (Çoker, 1987: 90-93 ve Belfius, 2017). Belçika Belediyeler Bankası, 1860 Yılında, belediyelerin kredi ihtiyacının giderilmesinde özel spekülasyonlara mahal vermemek üzere, bütün illerin ve belediyelerin hisselerine sahip olduğu bir limitet şirket olarak kurulmuştur. 1967 Yılından itibaren Banka kapılarını özel kişilere de açmıştır. Özellikle 1970'ten bu yana Banka özel kişi ve kuruluşlara hemen her türlü bankacılık hizmetlerini sunmaktadır.

6.3.1. Genel Kurul

Ortaklardan oluşan Genel Kurul, Banka'nın en üst karar organı olmaktadır. Yılda bir Mart Ayında toplanan Genel Kurul, bütçeyi, bilançoyu, kar ve zarar

hesaplarını inceleyip onaylar. Yönetim ve Denetim Kurulu üyelerini Genel Kurul seçer. Devlet, Banka'nın yönetimine herhangi bir şekilde karışmadığı gibi denetim organlarını oluşturacak kişilerin seçiminde de rol oynamaz. Genel kurul için düzenlenen oy pusulaları her ortak idareye gönderilmekte ve bunlar ortaklık hisselerine göre temsilci göndermektedirler. Genel Kurula katılan temsilciler 250 civarında olmaktadır. (Teorik olarak üye adedi 700 kişidir. Bazıları yetki belgesi vermektedir.)

Yönetim Kurulu (Administrative Council) 11 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin, il ve belediyelerde, seçilmiş üyeler olarak görev yapmış ya da yapmakta olması gerekmektedir.

Yönetim Kurulu, kendi içinden bir başkan ve kurul dışından bir Genel Müdür seçer. Genel Müdür Banka'nın günlük yönetiminden Banka'nın yönetiminde geniş yetkilerle donatılmıştır ve hizmetlerin yürütülmesinde kendisine bir Yönetim Komitesi (Management Committee) yardım eder.

Banka'nın 9 üyelik bir denetçiler kurulu vardır. Kurul üyeleri, Genel Kurulca seçilmektedir. Bunlar, il ve belediye idarelerinde çalışan ya da daha evvel çalışmış olan kişilerdir. Denetçiler Kurulu dışında ayrıca Maliye ve İçişleri Bakanları da, Banka çalışmalarını kontrol ve yönetim kurulu toplantılarına katılma haklarına sahip birer denetçi atarlar.

Belediyeler Bankası, bütün bunların dışında yönetici durumunda olan bir Genel Müfettişin sorumluluğu altında iç ve dış denetimi uygulatmaktadır. İç denetim Banka'nın kendi denetim personeli tarafından yapılmaktadır. Banka hesapları ayrıca özel bir denetim firmasına da incelettirilmekte ve raporu yönetim kurulunda görüşülmektedir.

Banka, 1996 yılında Fransız Crédit Local de France ile ortaklığa gitmiş; ardından 1999 yılında Lüksemburg'un Banque Internationale à Luxembourg ile birleşerek Dexia grubunu oluşturmuştur. (Yaş, 2011: 54) Belçika devleti, Federal Holding ve Yatırım Şirketi aracılığı ile Ekim 2011'de Dexia Bank Belgium'u satın almıştır. 11 Haziran 2012 Banka'nın isimi Belfius olarak değiştirilmiştir. (Belfius, (2017), Annuel Report 2017, <https://www.belfius.be/financial/NL/Profile/index.aspx>.) O nedenle, İller Bankası'yla karşılaştırmada ortaklık ve buna bağlı olarak yönetim yapısı itibarıyla birleşmeden önceki hali esas alınmıştır.

Bunların dışında, sermayesinde yerel yönetimlerin dışındaki aktörlerin olduğu ya da kuruluş sermayesi bulunmayan, sermayeleri yedek ve ihtiyat akçelerinden oluşan Alman Tasarruf Sandıkları (Die Sparkassen) değerlendirmeye alınmamıştır. Gerçi, Alman Tasarruf Sandıkları da yerel yönetimler tarafından kurulabilmekte ve yerel yönetimler tarafından yönetilmektedirler. (Altay, 1997: 58) Yukarıda yer verilen örneklerden görüleceği üzere, sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla sahiplik ve yönetim yapıları İller Bankası'na benzeyen bankalar örnekler alınmıştır.

7. TÜRKİYE'DE DİĞER KAMU BANKALARINDA ÖZERKLİK

İller Bankası ile diğer kamu bankaları arasında Türkiye'de en büyük ayırım, diğer kamu bankalarının sermayelerini faaliyet alanlarındaki hizmet alanların karşılamamış olmalarıdır. Yani T.C. Ziraat Bankası'nın sermayesini ziraat ile uğraşanlar, T. Halk Bankası'nın sermayesini KOBİ'ler, T. Eximbank'in sermayesini ihracatçılar karşılamamışlardır. Buralarda, söz konusu bankaların sahibi devlet olduğundan, yönetim ve denetim kademelerinin devlet tarafından belirlenen kişilerden oluşması doğal karşılanabilir. Ancak, temel faaliyet alanlarını temsilen bir kişinin Banka Yönetim Kurullarında olmasının, faaliyet alanının geliştirilmesine katkı verebileceği söylenebilir. Diğer yandan uzmanlık isteyen ve devletin bürokratik sistemiyle yürütülmesi mümkün olmayan iş ve işlemler olduğu için, söz konusu bankaların da özerklikleri gerektiği ifade edilebilir.

8. TÜRKİYE'DE HAZIRLANAN KALKINMA PLANLARI VE EKİ İHTİSAS RAPORLARI İLE DİĞER BAZI RAPOR VE ÇALIŞMALARDA İLLER BANKASI HAKKINDA ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMELERİ

VII. Kalkınma Planında (1996 – 2000) ve VIII. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda; "İller Bankası, özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır." şeklinde bir hedef belirlenmiştir. (DPT, 1996: 132; DPT ÖİK554, 2001: 37) Aynı Raporda genişleyen görev alanını karşılamak üzere, İller Bankası'nın gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olarak yeniden örgütlenmesi, Banka Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu, yerel yönetimlerce oluşturulması, yürütme organlarının buna göre yeniden düzenlenmesi üzerinde durulmaktadır (DPT ÖİK554, 2001: 63).

1961 Yılında hükümetin devlet teşebbüslerinin reorganizasyonu kapsamında Ekonomik İşbirliği Avrupa Teşkilatı uzmanlarına hazırlattırılan “Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ait Özel Raporlar” başlığı altında İller Bankası ile ilgili ilgili tespit ve öneriler kapsamında (Çoker, 1986: 379-381) “3) Hissedarlar Genel Kuruldaki durumları ve sınırlı yetkileri Banka idaresinde söz hakkına sahip değildirler. İller Bankası tam bir özerk kuruluş olarak idare edilmelidir. Sağlam bir banka düşüncesiyle bir arada yürümesi mümkün olmayan dış etkiler ve olabilecek siyasal baskılar önlenmeli ve bu amaçla gerekli değişiklikler yapılmalıdır.” değerlendirilmesinde bulunmaktadır.

Ernst Reuter, Banka'nın teknik hizmetlerine devamının daha uzunca bir süre belediyeler için gerekli olacağını, belediyelerle ilgili yatırım etkinliklerinin uzmanlık ve yetenek sahibi bir kuruluş tarafından yürütülmesinin yararlı olduğunu, bunun bir merkezi yönetim kuruluşu olarak, sanıldığına tersine, belediyeler üzerindeki vesayeti artırmadığını, belediyeleri belki de daha rahat iş görebilir duruma getirmesi nedeniyle yerel özerkliğe katkıda bulunmasından söz edilebileceğini belirtmiştir (Reuter, 1943: 64; Keleş, 1994: 49).

TODAİE tarafından 1993 Yılında yapılan İller Bankası Reorganizasyon Araştırması 1. Aşama Raporu'nda; Banka'nın kurumsal özerkliğinin sağlanabilmesi için Yasasında değişiklik yapılması, demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olan yerel yönetimlerin de katılımcı bir anlayışla kendi kendilerini yönetebilen kurumlar haline gelebilmeleri için özerk bir yapıya sahip olması gerekmektedir. (TODAİE İller Bankası Reorganizasyon Araştırması 1. Aşama Raporu, 1993/1: 78-82).

Söz konusu araştırma raporu yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayetin İller Bankası'nın özerkleşmesi üzerindeki etkisine de vurgu yapmaktadır: “Merkeze bağımlı, merkezin koyduğu vesayeti altındaki yerel yönetimlerin özerk bir banka kurmaları ve yaşatmaları düşünülmemeyeceği için, bu kurumlar merkezin aşırı yönetsel vesayetinden kurtarılmalı; Bankanın sermayesini güçlendirecek ve yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlayacak bir mali reformu da içeren yerel yönetim reformu yapılmalıdır. Bu durum, yerel yönetimlerin kredi kapasitelerini olumlu yönde etkileyecek ve Bankadan beklenen temel işlevlerin istenen nitelikte yerine getirilmesini sağlayacaktır (TODAİE İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu, 1993: 249).

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (TOKİ/IULA-EMME) tarafından 1993 Yılında yapılan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasında; yerel yönetimlerin ve yerel yönetim bankasının özerk olması, iç ve dış piyasalarda gerekli saygınlığı ve kurumsal özerkliği sağlamak için, merkezi yönetimin politika saptama düzeni ile yerel mali aracı kuruluşun çalışma düzeni ve işlemsel denetimi arasındaki çizginin çok iyi çizilmesi, yerel mali aracı kuruluşların aşırı merkezi yönetim ve politik karışmalarından yalıtılmaları için paydaşları temsilen onlardan oluşan Genel Kurula karşı sorumlu, bağımsız Yönetim Kurulları ile donatılmaları, gereği üzerinde durulmaktadır. (Topal, 2003: 119)

1986 Yılında DPT tarafından başlatılan ve Dünya Bankası'na finanse edilen İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin "Yönetim Çalışması Raporu"nda, Banka'nın "sadece hissedarlarına karşı sorumlu özerk bir Banka olmasına; yine 1992 Yılında Dünya Bankası tarafından yaptırılan "Yerel Yönetimlere Mali Aracılık İçin Seçenekler" adlı raporda da kurumsal özerkliğin sağlanmasına (Falay, 2002: 569'dan Aktaran, Topal, 2003: 147) vurgu yapılmaktadır.

1996 Yılında İller Bankası tarafından akademik ve uygulayıcı çevrelerin katılımıyla gerçekleştirilen sempozyumda öne sürülen tespit ve önerilere göre ise "İller Bankası'nın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu, hatta bir şubesi gibi faaliyette bulunması, hissedarları olmalarına rağmen yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz sahibi olamamaları, Banka kaynaklarının kullanılmasında siyasi tercihlerin rolünü artırmaktadır." (Topal, 2003: 155-160).

Yukarıda farklı çalışmalarda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, özerkliğin yerel yönetim bankaları için temel bir değer olduğu ve iyi yönetişimin temel unsurları olan hesap verebilirlik, saydamlık, katılım, etik gibi değerlerle özerklik arasında çok açık bir bağ bulunduğu ifade edilebilir.

9. BİR HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞU OLARAK İLLER BANKASI'NIN ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMESİ

Banka'nın özerklik boyutuyla değerlendirilmesi, her bölümün kendi içerisinde geliştirilen önerilerle birlikte yapılmıştır. Bu bölümde özerklik sorunu, sermaye kaynakları ve özerklik ilişkisi, Banka'nın Genel Kurulu, Yönetim Kurulu, bütçesi, denetimi, kararları, yeni yönetim anlayışıyla kurumsallaşması, ortak idarelerin

gelir yetersizlikleri, personeli, Büyükşehir Belediye Sisteminin yaygınlaşması ve daha etkin hale gelmesiyle özerklik arasındaki ilişki boyutları çerçevesinde genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

9.1.Sermaye Kaynakları ve Özerklik İlişkisi

Banka'nın sermaye kaynaklarının tamamına yakını ortak idarelerin zorunlu katkılarından oluşmaktadır. Ancak, bu katkılarla temsil edilebilme ve Banka imkanlarından yararlanabilme imkanı arasında, sosyal boyut da gözetilerek oluşturulmuş rasyonel bir orantı bulunmamaktadır.

9.2.Genel Kurul

Genel Kurulun yapısı, bütüncül bir yaklaşımla bakıldığında, Banka'nın ortaklarıyla arasındaki bağını zedelediği gibi, kurumsallaşma ve özerkleşmede güç kaybına neden olduğu görülmüştür.

Yeni Yasa'yla belediyelerin temsilinde her yıl, her ile bir temsilci hakkının verilmesi, merkezin temsilcileri olarak eski yasada yer alan Milli Eğitim, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarını temsilen birer kişinin Genel Kurula katılması uygulamasının kaldırılması ve yeni sistemde İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) temsilen atanacak birer kişinin ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı temsilen atanacak iki kişinin Genel Kurula katılması uygulaması, hem merkezi idarenin ilgili olmayan bakanlıklarının temsilcilerinin katılımının engellenmesi, hem de sayıca çok olan belediyelerin temsilcilerinin sayısının, dolayısıyla temsil güçlerinin artırılması açılarından önem arz etmekte, dolayısıyla yeni sistem, Genel Kurulun oluşumu açısından 4759 Sayılı Yasa dönemine göre daha olumlu bir temsil sistemi olarak görülmektedir. Ancak, bu sistemin kendi içinde hakkaniyete uymayan ilkeler taşıdığı değerlendirilmektedir:

Öncelikle yeni yasayla Genel Kurulun bir denetçi seçme hakkının elinden alındığı görülmektedir.

Temsil açısından, belediyelerin temsili, nüfusları ve Banka sermayesine katkıları açılarından bir değerlendirilmeye tabi tutulmamaktadır. Nüfusu on beş milyonu aşan ve Banka sermayesine katkısı büyük olan İstanbul ile nüfusu yüz bini bile bulmayan birçok il aynı temsil hakkına sahip bulunmaktadır. Kaldı ki temsilci olarak genelde il belediyeleri değil küçük belediyelerden temsilciler

gelmektedir. Bu durumun adil temsili engelleyici bir unsur olduğu gerçeğinden hareketle temsil anlamında nüfus ve sermayeye katkı miktarlarını esas alan farklı modeller öne sürülebilir. Diğer yandan Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı temelinden hareketle nüfus ve sermayeye katkı kriterinin gelişmemiş belediyeler açısından sorun oluşturabileceği ifade edilebilir. Bu bağlamda gelir dağılımı eşitsizliği açısından konunun sosyal boyutunun da dikkate alınması, sosyal devlet olmanın getirdiği bir zorunluluk olarak öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, önerilecek modelin bu iki temel kaygıyı/kriteri karşılayabilecek nitelikte olması gerekir. İki temel kriteri de sağlayan aşağıdaki önerimizin hakkaniyeti sağlama ve özzerklığın geliştirilmesi anlamında katkı verebileceği değerlendirilmektedir:

- ◇ Nüfus ve sermayeye katkı ölçütüyle hareket edilerek büyükşehirler dahil, belirli nüfus aralıklarıyla temsilci imkanı verilebilir. Bu bağlamda, İller Bankası Genel Kurulu'na nüfusu bir milyona kadar belediyelere 1, bir milyondan beş milyona kadar olan belediyelere iki, beş milyondan on milyona kadar olanlara üç, on milyonun üzerindeki belediyelere dört adet temsilci gönderme hakkı tanınabilir. Sosyal boyutun desteklenmesi ise karar ve uygulamaya yönelik düzenlemelerde belirli projelere (içme suyu, kanalizasyon, atık su arıtma, katı atık tesisi vb. öncelikle yapılması gereken işler) öncelik verileceği belirtilerek sağlanabilir.
- ◇ Bilindiği gibi, 6360 Sayılı Yasa'yla Büyükşehir Belediyesi Sisteminin yaygın ve etkin hale gelmesiyle birlikte 30 adet İl Özel İdaresi kaldırılmıştır. Geriye kalan 51 İl Özel İdaresinin temsiline 20 adet İl Özel İdaresi ile sınırlandırılmasının da adaletsizlik oluşturduğu düşünülmektedir. Kalan 51 İl Özel İdaresi birer temsilci ile temsil edilebilir.
- ◇ Bir defa Genel Kurula katılan üyelerin, Banka'yı tanıma imkanı bile bu lamadan bu görevleri bitmektedir. Genel Kurul bir görevin yerine getirilmesinin seremonisi gibi bir görünüm arz etmektedir. Bu durumun hesap verebilirlik ilişkisinin gelişmesini engelleyen bir yapı olduğu ifade edilebilir. Seçilen üyelerin Banka'yı tanımaları, yapılan işlerin takibi ve hesap verebilirliğin etkinleştirilmesi açısından 2 yıllığına seçilmesi ve her yıl üyelerin yarısının yenilenmesi, temsili daha etkin hale getirebilir.
- ◇ Genel Kurul benzeri ikinci bir toplantının yıllık programın uygulamasını değerlendirmek üzere her yıl için standart olarak belirlenecek bir zaman-

da yapılması, hem Banka sahipleriyle hesap verebilirlik ilişkilerinin, hem de uygulamada standart kriterler geliştirilerek kurumsallığın geliştirilmesine, kaynakların sahiplerinin ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda ekonomik, verimli ve etkin kullanılmasına katkı verecektir.

9.3.Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu'nun yapısının ise özerklik açısından en çok eleştirilen birim olduğu görülmektedir:

“İller Bankası başlangıçta Belediyeler Bankası olarak kurulduğu ve kaynaklarının tamamına yakın bir kısmı yerel yönetimlerin kaynaklarından sağlandığı halde, bankanın yönetiminde yerel yönetimler değil, merkezi yönetim etkindir. Bunun anlamı şudur: Yerel yönetimler kendi kaynaklarını, merkezi yönetimin izni ile kredi ya da teknik yardım şeklinde kullanabilmektedir. Banka ile yerel yönetimler arasındaki yoğun ilişkiler, adaletli bir görev ve kaynak dağıtımını amaçlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir.” (Ünlü'den Berk, 2003:82-83)

“Yerel yönetim birimlerinin katkılarıyla oluşan bir anamala sahip bulunmasına karşın, İller Bankası'nın yönetim yapısı demokratik bir nitelik taşımaz. Yerel yönetimlerimizin 2. dünya savaşı öncesindeki durumu göz önünde bulundurularak kurulmuş olan örgüt çatısı, özeysel yönetimin ölçüsüz temsiline olanak veren, İl Özel Yönetimi, Belediye ve Köy birimlerinin yeterince temsil edilmediği bir yapı oluşturmaktadır. Banka Genel Kurulu'na bu katılım eksikliği, aynı zamanda büyük belediyelerin kimi yıllarda Genel Kurulda temsil edilmemeleri, ya da temsil güçlerinin payları oranında olmaması biçiminde kendini göstermektedir.” (Eke'den Aktaran Keleş ve Yavuz, 1989:234)

Sermayesinin tamamına yakını ortak idarelerin (Belediyeler ve İl Özel İdareleri) karşıladığı bir kurumda, Banka'nın sahiplerinin söz sahibi olamaması, sebepleri ve sonuçları itibarıyla ele alınması gereken ciddi bir durum olarak görülmelidir. Diğer yandan Banka'nın sahipleri aynı zamanda müşterileri konumunda bulunmaktadır. Esasen, müşteri olma konumları ortak idarelere ayrı bir güç kazandırmaktadır. “Müşteri odaklılık” günümüz işletmelerinin en önemli değeridir. Ancak, Banka'nın bu yapısında ortak idareler ne sahibi olarak ne de müşterisi olarak bir etkinliğe sahip görünmemektedir. Banka'nın merkezi idarenin teknik bir birimi gibi görülmesi, kamu hizmeti, kamu görevi ve kamu hizmetlisi şeklinde bir algının oluşması, buna paralel olarak diğer kamu bankalarıyla

birlikte değerlendirildiğinde bankacılık boyutunun zayıf olması, ortak idarelerin isteklerinden çok merkezi idarenin isteklerinin ve dolayısıyla siyasi uygulamalara açıklığın ön plana çıkması, asıl iş ve ilişki kurduğu sahip ve müşterilerinin değiştirici, dönüştürücü, kaynakların temini ve kullanımını etkinleştirici gücünden yoksunluk, Bankacılık ve teknik hizmetler açısından yeniliklere, gelişmelere ve bölgesel hatta küresel çapta bir yapıya sahip olma vizyonundaki eksiklik vb. de bu yapının büyük bir etkisi bulunmaktadır. Bütün bunlara kurumsallıkta ve merkezi denetimdeki eksiklikler de eklendiğinde, Banka'nın gerek teknik ve gerekse Bankacılık anlamında yenilenmesine yönelik uzun vadeli, geniş soluklu politikalar üretmesi imkanı zayıflamakta, kararların kısa vadeli ve merkezi idarenin istekleri doğrultusunda alınması sonucu ortaya çıkmaktadır.

1970'lerden günümüze kamu yönetiminin temel dönüştürücü gücü olan kalite, standartlar, hukuk, sosyal projeler vb. de içeren şekliyle geniş anlamda bir performans sorgulaması, yönetim anlayışının temel değeri olarak değerlendirilmektedir. Buna paralel olarak insan kaynakları uygulaması, bilgi çağının en önemli aktörü yetkin personeli öne çıkarmaktadır. Kendi piyasasından kopuk, hala bu alanda tek olduğunu düşünen bir kurumda, rekabete açılarak, performans sorgulaması yapılması da zayıf kalmaktadır.

Yönetim Kurulu'ndaki değişimin özerklik açısından değerlendirilmesi sonucu yeni bir model oluşturulması için aşağıdaki hususların etkin olabileceği değerlendirilmektedir:

- ◇ Yeni Yasada Yönetim Kurulu'na atanacaklarda teknik açıdan yeterlik aranmadığı görülmektedir. İşinin önemli bir kısmının teknik işler olduğu bir kurumda özerkliğin sağlanması bağlamında liyakat önemli bir değerdir. 4759 Sayılı Eski Yasa'ya göre, Maliye Bakanınca önerilecek üyenin maliye ve iktisat konularında; İmar ve İskan Bakanı tarafından önerilecek iki üyenin İller Bankasının bu Kanunla tespit edilen görevleri konusuna giren teknik işlerde, bankacılıkta veya idarecilikte, bilgi ve uzmanlık sahibi olmaları şarttır. Banka'nın faaliyet alanıyla bağlantılı olarak uzmanlık aranması şartının kaldırılmış olmasının, herkesin atanabileceği bir yapı oluşturularak nitelik sorununa sebebiyet verebileceği düşünülmektedir.
- ◇ Ortak idarelerin temsilinde sorunlar bulunmaktadır. Bunun için Genel Kurul'un Banka'nın ilgili kuruluşu olduğu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı temsilen Bakanlıkça atanacak bir üye hariç Yönetim Kurulu üyelerini

seçtiği sistemin oluşturulması temsil ve hakkaniyet ilkelerini birlikte sağlayacak ve daha özerk bir yapıya imkan tanıyacaktır.

- ◇ Mevcut durumda, Genel Kurulda seçilecek kişileri Bakanlığın önermesi ve tekrar seçilmede aynı yolun izlenmesi, bakanlığın/bakanın, merkezin isteklerini ön plana çıkararak bir yapı oluşturmaktadır. Bu bağlamda, yukarıda da değinildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne dair 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır. İçişleri Bakanlığının mahalli idareler nedeniyle İller Bankası ile arasındaki ilişki de sona ermiş durumdadır. Bu nedenle, iki adet Yönetim Kurulu üyesinin belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilmesi hükmü de fonksiyonelliğini yitirmiş durumdadır. Yönetim Kurulu'nda İçişleri Bakanlığının temsili-nin yerine, bu iki kişilik temsil hakkının; eğer merkezi hükümetin etkisi sürdürülecekse, Genel Kurula katılanlardan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Bakanlık olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının önereceği iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilecek iki üye, sürdürülmeyecekse, temsilcilerini mahalli idarelerin belirlemesi lehine farklı bir sistem geliştirilmesi, idari yapıdaki değişimle daha uyumlu olacaktır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bu iki üyenin seçilmesi durumunda ise Yönetim Kurulu'nun toplam 7 üyesinden 4'ü doğrudan, 2'si ise dolaylı olarak bu bakanlık tarafından seçilmiş olacak, dolayısıyla sermayesinde hiçbir katkısı olmayan bir kurumun Banka'nın yönetiminde paydaşlarını geri plana atarak bu kadar söz sahibi olması, demokratiklik ve özerklikle bağdaşmayacaktır.
- ◇ Mahalli İdare Birlikleri temsil edilebilir. Bu şekilde kendi sorunlarına makro düzeyde çözüm arayışları iller bankası dışında değil içinde aranır. Mahalli İdare Birliklerinin İzmir Bölgesi örneğinde olduğu gibi alternatif banka kurma çabası dahil girişimleri (Altay, 1997:106), bu şekilde sistem içine alınabilir. Diğer yandan, Birlikler, Büyükşehirler ve diğer ortak idarelerin söz haklarının olduğu bir yapının Banka'nın alternatif kurumlarla rekabet imkanını artıracığı ifade edilebilir.

- ◇ Banka personelinin temsili için ya bir üye atanabilir, ya da Hollanda Belediyeler Bankası'nda olduğu gibi bir İş Konseyi kurulabilir.
- ◇ İdari yapılanmadaki büyükşehir olgusu dikkate alınarak büyükşehirleri temsilen bir kişi atanabilir.
- ◇ Mevcut durumda olduğu gibi, başkanını yönetim kurulu kendisi seçer.
- ◇ Yenilenme ve değişimin sağlanabilmesi için kurul üyeleri maksimum üç dönem seçilebilir.
- ◇ Ortak idareleri, Mahalli İdare Birliklerini ve personeli temsilen atanacak adaylarda aranılacak niteliklerin netleştirilmesi ve olabildiğince yüksek tutulması sağlanabilir. Ayrıca bu adaylar, her bir adaylık için seçilen ikişer aday arasından Genel Kurul'da seçilebilir.

9.4. Bütçe

Bütçe açısından bakıldığında İller Bankası'nın özel bütçeli bir kuruluş olduğu görülmektedir. Bu durum Banka'nın bütçe uygulamasının bağımsız olmasını gerektirdiği ifade etmektedir. Ancak, özerklik açısından bakıldığında bazı sorunlar göze çarpmaktadır:

- Bütçe, yatırım programı, finansman maliyetleri vb. de yönetimle bağlantılı olarak değerlendirilebilir. Yukarıda değinildiği gibi, Bankanın bütçesi Genel Müdürlükçe hazırlanıp, Yönetim Kurulunca kabul edilerek uygulanmakta, bilançosu ise Banka Genel Kurulunca karara bağlanmaktadır. Banka'nın bütçesini, yatırım programını, finansman maliyetlerini, denetim giderleri karşılığı oranını vb. üst bürokrasiye bağlı atanmışlar belirlemektedir. Bazen kredi taksitlerinin ertelenmesi, geçmişte sorunlu kredilerden kaynaklanan vadesi geçmiş alacakların silinmesi ya da halen bir miras olarak durması gibi büyük ölçüde merkezin müdahalesinden kaynaklanan sorunları gözden kaçırmamak gerekmektedir. Kurumun gelişerek yaşaması, mahalli idareler için çok büyük önem taşımaktadır. Bunun için idarecilerin niteliği önemli olsa da kurumsallaşma ile birlikte merkezi idarenin etkisinin azaltılmasının kurumu güçlendireceği ifade edilebilir. Bu konuda günümüz bir kısmına katılmak mümkün olmasa da bazı eleştirilere yer vermek konunun anlaşılmasına katkıda bulunacaktır:

“Çağdaş yerel yönetim bankalarının ortak özellikleri olarak; yerel mali özerklik, proje finansmanının uygulama sorumluluğundan ayrılması, yarışmacı bir

çevre, merkezi yönetimin karışmaması, risk alma ve karşılığında güvence isteme gibi özellikler sayılabilir. Sayılan bu özelliklerin işleme için bazı temel koşulların oluşması gerekir. Bu koşulları özetle; desantralizasyon, merkezi yönetim bütçelerinden bağımsızlık, proje finansmanı ile teknik yardımın birbirinden ayrılması, merkezi yönetim güvencesinin kalkması şeklinde sıralayabiliriz. (TOKİ/IULA-EMME, 1993: 79”

“Bankanın, merkezi yönetim bütçesi kaynaklarına bağımlılığı, onun belediyeler için uzun vadeli kredi sağlama konusundaki etkenliğini ciddi olarak sınırlandırmaktadır. Uzun vadeli kredilerin faiz oranlarını anapara maliyetini karşılayacak düzeyde saptaması için Bankaya izin verilmemektedir. Banka, yerel yönetimlerin projelerinin maliyetini hesap etme konusunda yetersiz olduğu iddiasıyla eleştirilmektedir. Projeler ile beraber uygulamaya da sahip çıktığı için belediyelerin güçlenmesine engel olmaktadır. Banka, yatırım kararı almada özerk davranmamaktadır, politik müdahale vardır. Banka, yerel yönetimlere ait işlerde ilgili idarelere hiç hesap vermemektedir. Ayrıca, bankacılık işlemlerinin de yok denecek kadar sınırlı olması bir eksikliklerdir. (TOKİ/IULA-EMME, 1993: 105)”

9.5. Denetim

Denetimde özerklik açısından yeniden yapılanma öncesindeki 4759 Sayılı Yasa ile 6107 Sayılı yeniden yapılandırma yasası birlikte değerlendirildiğinde, eski kanunda denetçi sayısı iki iken, yeni kanunda üçe çıktığı, ancak, eski kanunda iki denetim elemanından biri Bakanlıkça diğeri ise Genel Kurul tarafından seçilirken, yeni kanunda denetçilerin ikisinin Bakanlık (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı), üçüncüsünün ise Maliye Bakanlığı tarafından seçileceği görülmektedir. Bu yapı, denetimin Banka'nın sahibi olan ortak idarelerin elinden alındığını, bu haliyle yukarıda da değinildiği üzere, Belediyeler Bankası döneminden bile geri olduğunu, denetçi sayısının artırılması ve tamamının merkezi idare tarafından seçilmesi suretiyle denetimin artırılarak merkezileştirildiğini göstermektedir. Bu bağlamda, bir çözüm yolu olarak aşağıdaki maddeler önerilebilir:

- ◇ İki denetçinin belirlenen nitelikteki adaylar arasından Genel Kurulca, bir denetçinin ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na seçilmesi, ortak idarelerin sahibi oldukları kurumda denetim açısından söz sahibi olmalarına, Banka'nın ilgili kuruluş olması nedeniyle merkezi yönetimle bağıntının da sağlıklı olarak sürdürülebilmesine katkı verecektir.

- ◇ Seçilme süresinde en çok üç dönemle sınırlandırılma kuralı korunmalıdır. Bu kriter yenilenmeye katkıda bulunacaktır.

9.6. Kararlar

Politik müdahaleden başka, Banka bütçe uygulamasında yatırım alanlarının belirlenmesinden yeni birim kurulmasına kadar idarenin bütünlüğü ilkesi gereği sıkı bir denetime tabi tutulmakta, belirlenen sınırlar içinde takdir yetkisi kullanmasına müsaade edilmektedir. Bu durum idarenin bütünlüğü ve genel yarar gibi gerekçelerle makul görülebilse de denetimin kapsamı ve işleyişinin özerk kuruluşlar için sahipleri ve müşterilerinin talepleri dikkate alınarak yeniden bir değerlendirmesi yapılabilir.

9.7. Yeni Yönetim Anlayışıyla Kurumsallaşma

Özerkliğin sağlanamamasındaki etkenlerden biri de kurumsallığın zayıf olmasıdır. Tanımlı, belirli, topluma açık, süreli, piyasa ile rekabet edebilecek hizmet standartlarının zayıflığı, kurumsal kapasiteye dayalı esnek bir yönetim anlayışıyla yaklaşımın gelişmemiş olması, takdir yetkisinin olumsuz yönde kullanılabilmesine de imkan tanır. Her ne kadar yerleştirilmesi sıkıntılı olsa da yapılabildiğinde, kurumsallaşmanın Kurum'un özerkliğinin sağlanmasına katkısının olacağı düşünülmektedir.

9.8. Ortak İdarelerin gelirlerinin Artırılması

Ortak idarelerin Banka ile olan ilişkilerindeki sorunların temelinde yatan nedenlerden biri de gelirlerinin yetersiz olmasıdır. Banka'nın müşteri potansiyelinin gücü, Banka'nın da gücüdür. Ayrıca gelir açısından güçlü olan belediyelerin temsil ve kontrol kabiliyeti kazanarak Banka'nın özerkliğine ve kurumsallığının geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

9.9. Personel

TBMM Genel Kurul Tutanaklarından birinde Personel atamaları konusunda "Banka'nın özerk bir kuruluş olarak inisiyatifinin bulunmadığı, 1981'de çıkarılan bir kanunla, personel atamalarının Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın eline geçmesi sonucunda, özerkliğin önemli ölçüde zedelenmiş olduğu, ...atanan elemanların, sanki, Bayındırlık ve İskân Bakanına karşı sorumluymuş veya Bayındırlık ve İskân Bakanının bir elemanıymış gibi bir psikoloji içerisinde ça-

lıştıkları” ifade edilmektedir. (01 Mart 2000 Tarihli TBMM Genel Kurul Tutanağı, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=3119&P5=B&PAGE1=35&PAGE2=35.)

Banka personeli açısından özerklik değerlendirilmesinde aşağıda hususlara değinilmesi yerinde olacaktır:

Banka'nın Yönetim Kurulu ve denetimindeki merkezi yapı ile Genel Kurul'un etkin olamaması, her türlü atamada merkezi müdahaleye açık bir yapı görüntüsü vermektedir. Kısa süre içerisinde personelin önemli bir kısmının insan kaynakları yönetimi anlayışıyla uyumlanmayan bazı uygulamalarla uzman yapılması, asgari bir norm kadro çalışması ve uygulamasının olmaması, personelin kademelenmesi, yükselmesi, görevlendirilmesi ve ücretlendirilmesindeki sorunlar, işlerin kurumsallık anlayışıyla yapılmasında sorunlar olduğunu gösteren unsurlar olarak ifade edilebilir. Bu noktada kurumsallığa ve merkezin etkisinden olabildiğince bağımsızlığa yönelik çalışma ve düzenlemelere ihtiyaç olduğuna vurgu yapılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

9.10. Büyükşehir Belediye Sisteminin Yaygınlaşması ve Daha Etkin Hale Gelmesiyle Özerklik Arasındaki İlişki

6360 Sayılı Yasa'yla Büyükşehir Belediye Sisteminin yaygınlaşması ve daha etkin hale gelmesi, küçük belediyelerin kapanması ile belediyelerin genel olarak geliri daha iyi ve eski duruma göre daha büyük belediyeler haline gelmelerinin, kurumsal kapasitelerinin artmasıyla, yerel idarelerin ve Banka'nın özerkliğinin artmasına olumlu katkı vereceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Fonksiyonu, yerel yönetimlerin kamu kullanımı niteliği taşıyan her türlü alt ve üstyapı hizmetleri (Harita, imar planı, jeolojik ve jeoteknik etüd, içme suyu, kanalizasyon, arıtma, katı atık, deniz deşarjı, jeotermal enerji uygulamaları, belediye hizmet binaları, soğuk hava deposu, terminal, peyzaj projeleri ve uygulamaları gibi) ile ilgili etüd, plan ve proje hazırlamak, bu konularda teknik danışmanlık hizmetleri vermek ve söz konusu yatırımların gerçekleşmesi için finans sağlamak olan İller Bankası, gerek sermaye kaynağı, gerekse hizmet alanı itibarıyla bir mahalli idareler bankasıdır. Ancak, dünyadaki benzerlerine göre farkı,

sadece finansal destek sağlayan bir Banka değil, teknik kadro ve bilgi desteği de sağlayan, hatta mahalli idareler adına hizmet alanı çerçevesinde bulunan işlerin bir kısmının yapılması veya yaptırılmasını üstlenen ve yerel yönetimlere eğitim veren bir Banka olmasıdır.

Banka, 4759 Sayılı Yasa'nın yürürlükte olduğu dönemde İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ndeki değişikliklerle ve mevcut durumda yeniden yapılandırma amacıyla çıkarılan 6107 Sayılı Yasa'yla işlerin bizzat yapması ve yaptırmasından büyük ölçüde çekilerek, hizmetler için finans sağlama, denetim ve danışmanlık yapma yönüne ağırlık vermekte, yine kredilerin dönüşünü sağlama almak için teminatlarda ve kredinin kullanılması aşamasında birtakım önlemler geliştirmeye çalışmaktadır.

Konuya mahalli idareler açısından bakıldığında, daha temel altyapı ve üst-yapı yatırımları olan içme suyu, kanalizasyon, imar planı gibi yatırımların bile tamamlanamadığı ülkemizde, arıtma ve deşarj tesisleri, enerji kaynağının ve akıllı kentler konseptinin de proje bütünlüğü içerisinde ele alınması gibi talepler/ihtiyaçlar artacağından, Banka ile mahalli idareler ilişkileri artan bir ivme kazanarak sürmek zorundadır.

Sahibi yerel yönetimler olan İller Bankası'nın idari yapısı, merkezietçi eski yönetim anlayışına yatkın durmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren yer veya hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin örgüt, düzenleme ve uygulamalarıyla oluşmasının merkezi yönetimin müsaade ettiği ölçüde belirlediği hak, yetki ve mükellefiyetler çerçevesinde gerçekleşmesi, bu durumla ilgili uzun yılların getirdiği kanıksama, merkezi yönetimlerin kendilerini her şeyin sahibi olarak görmeleri anlayışıyla oluşan baskınlığı, yerel yönetimlerin merkezle olan siyasi bağları ve çıkar ilişkileri gibi etkenler, bu durumu öne çıkarmakta ve düzeltilmesini engellemektedir. İller Bankası, kurulduğu dönemin yönetim anlayışından yeterince kurtulamamış bir görüntü vermektedir. Örneklerinden de görüleceği üzere, dünyadaki benzerlerinin, kuruluşlarından günümüze, yönetimlerine yerel yönetimlerin hakim olduğu, özellikle 1970'lerin ortalarından itibaren gelişen yeni yönetim anlayışları çerçevesinde bakıldığında, merkezietçi, hukuk, performans, katılım vs. post-modern anlamda hesap verebilirliği sorgulanması gereken, yeterince şeffaf olmayan yapıların günümüzde sürdürülebilmesi, tartışmaya değer bir konu olarak görülmektedir. Düzenleme

ve fiiliyatta karar ve yönetim açılarından sahiplerinin günümüzün yönetim anlayışı çerçevesinde gereken düzeyde etkin olamadığı bir yapı ortada durmaktadır. Sahipleri, Banka'dan siyasi iradenin düzenlemeleri doğrultusunda onun müsaade ettiği kadar yararlanabilmektedir. Üstelik, yararlanmada da merkezi idarenin uygun gördükleri öne çıkmasının her zaman ihtimal dahilinde olduğu ifade edilebilir. Bu uygulamayla Banka'nın üst düzeyde kurumsallaşması, standardı yüksek hizmetler sunması, bunu geliştirmesi, yerel yönetimlerin taleplerinin belirlediği önem ve öncelikler temelinde kaynaklarını kullanması, alternatif kaynaklar aramada günümüzdekinin çok üzerinde bir performans sergilemesi zorunluluğu da gölgelenmekte ve ötelenmektedir. Banka'da yönetişimin eksikliği açıkça görülmektedir.

Banka'nın bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak özerkliği konusunda Genel Kurul, Yönetim Kurulu, bütçe, denetim, kararlar, yeni yönetim anlayışıyla kurumsallaşma, ortak idarelerin gelir yetersizlikleri ve personel açılarından birtakım sorunları olduğu görülmektedir. 6360 Sayılı Yasayla Büyükşehirlerin daha yaygın ve etkin hale gelmesi, yerel yönetim sisteminde, ilgili hiçbir kurumun kayıtsız kalamayacağı devrim niteliğinde değişiklikler oluşturmuştur. Şüphesiz bunlara başka sorunlar da eklenebilir. Özerklik sorunu aynı zamanda Kurum'un gerçekten bir Banka olarak algılanmasının sağlanması sorunudur.

Sonuç olarak, İller Bankası'nın özerkliğinin geliştirilmesinin, Kurumun yönetsel, teknik, hukuki, mali vd. açılardan gelişmesine ve ortak idarelerle ilişkilerinin katılımcı, saydam, hesap verebilir, yenilikçi ve yerel yönetimlerin ihtiyaçlarıyla örtüşen bir yönetişim yapısı ve anlayışına kavuşmasına katkı sağlayacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ALTAY, N. O. (1997), **Belediye Bankacılığı**, Ege Belediyeler Birliği Yayını, İzmir.
- ATEŞ, Hamza ve OKUR, Yaşar (2009), "Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (18) 2009/2**, Sayı: 18, ss. 101 – 125.
- BALCI, A. (2003), **Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı**, Editörler: **Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss.115-135.
- BAYRAKÇI, E. (2002), "Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 7, ss. 89-110.
- BERK, Ahmet (2003), "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 48, ss. 75-92. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423911752.pdf>/Erişim Tarihi: 28.06.2019.
- BİLGİÇ, Veysel (2003), **Yönetişim**, Editörler: **Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık Sanayi ve Ticaret A.Ş., Ankara.
- BNG Bank (2019), **Bank Statuen 2019**, https://www.bngbank.com/Documents/About%20BNG%20Bank/BNG_Bank_Statuten_ENG_2019_3.pdf/Erişim Tarihi: 27.06.2019.
- Commission of The European Communities (2001), **European Governance: A White Paper**, Brussels, COM(2001), 428 final.
- ÇOKER, Ziya (1986), **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., B. Çekmece-İstanbul.
- ÇOKER, Ziya (1987), "Hollanda, Belçika ve Danimarka Mahalli İdare Bankaları ve İller Bankası", **İller Bankası Dergisi**, Sayı : 7, ss. 77-100.
- ERDOĞAN, O. (2019), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler**, Sage Yayınları, Ankara.

GÜZELSARI, Selime (2003), "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi**, 36 (2), ss. 17-34.

İller Bankası A.Ş. Ana Sözleşmesi. [http://www.ilbank.gov.tr/index.php? Sayfa=icerik-sayfa&icId=285](http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=icerik-sayfa&icId=285)/Erişim Tarihi: 30.03.2019.

İller Bankası, İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi. (<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/25007?AspxAutoDetectCookieSupport=1>/Erişim Tarihi: 27.01.2019)

İller Bankası (2003), **İller Bankası 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2003faaliyet.pdf>/Erişim Tarihi: 29.06.2019.

İller Bankası (2019), **İller Bankası 2018 Yılı Faaliyet Raporu**, https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2018_Faaliyet_Raporu.pdf/Erişim Tarihi: 11.07.2019.

İller Bankası (2010), İller Bankası 2010 Yılı Performans Programı. İller Bankası Yayını, Ankara.

KELEŞ, Ruşen ve Yavuz, Fehmi (1989), **Yerel Yönetimler**, Turhan Yayınevi, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1994), "Ernst Reuter ve Türk Kent Bilimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (3)'ten Ege Mimarlık, ss. 45-50, <http://egemimarlik.org/1994-1/45.pdf>/Erişim: 24.02.2019.

Kommunekredit (2015), **Articles-of-association**, <https://www.kommunekredit.dk/wp-content/uploads/2017/09/KK-articles-of-association-UK-2015.pdf>/Erişim Tarihi: 27.09.2019.

NADAROĞLU, Halil ve VARGAN, Nezih (2005), **Yerel Yönetimler**, Editör: **Nezih Vargan**, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınevi, Eskişehir, ss.17-18, <http://books.google.com.tr/books?id=zt93wFCkwoC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>(Erişim Tarihi: 20.10.2010)

NAMAZCI, Eymen (2013), **Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın İbank A.Ş.'ye Dönüşüm Süreci**, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul. https://www.academia.edu/9894909/YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0M_BANKACILI%C4%9EI_%C4%B0LLER_BAN-

KASI_NIN_%C4%B0LBANK_A.%C5%9E._YE_D%C3%96N%C3%9C%-
C5%9E%C3%9CM_S%C3%9CREC%C4%B0/Erişim Tarihi: 27.03.2019.

ÖKMEN, M. YILMAZ, A. ve BAŞTAN, S. (2004), **Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler**, Editörler: Ökmen, M Ve Yılmaz A., Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi, Gazi Kitapevi, Ankara, ss.23-80.

Resmi Gazete (14.04.1930), **1580 Sayılı Belediye Kanunu**, 1471. [http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf./](http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf/) Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (15.06.1935), 2763 Sayılı, 14.04.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun, 3029. [http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3029.pdf./](http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3029.pdf/)Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (23.06.1945), **4759 sayılı İller Bankası Kanunu**, 6039. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6039.pdf>.

Resmi Gazete (01.11.2005), **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, 25983 (mükerrer). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051101M1-1.htm>.

Resmi Gazete (09/03/1990), **İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği**, 20456. <http://mevzuat.kararara.com/mvzt/mvzt6/mvzt2631.html>.

Resmi Gazete (04.03.2000), **4543 Sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, 23983. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc084/kanuntbmmc084/kanuntbmmc08404543.pdf.

Resmi Gazete (30.09.2003), **İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik**, 25245. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/09/20030930.htm#9>.

Resmi Gazete (22.05.2004), **5173 Sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, 25469. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/05/20040522.htm#3>.

Resmi Gazete (28.03.2007), **İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik**, 26476. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/03/20070328-10.htm>.

- Resmi Gazete (08.02.2011), **6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun**, 27840. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm>.
- Resmi Gazete (16.05.2012), **Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun**, 28309. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6306.pdf>/Erişim Tarihi: 11.07.2019.
- Resmi Gazete (04.01.2013), **İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik**, 28518. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130104-18.htm>.
- Resmi Gazete (04.01.2013), **İller Bankası İnsan Kaynakları Yönetmeliği**, 28518. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130104-19.htm>.
- Resmi Gazete (06.12.2012), 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28489. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>./Erişim Tarihi: 18.04.2019.
- Resmi Gazete (22.03.2013), **6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, 28595. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm> (Erişim Tarihi: 01.06.2018).
- Resmi Gazete (13.07.2005), **5393 Sayılı Belediye Kanunu**, 25874. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>./Erişim Tarihi: 01.06.2018.
- Resmi Gazete (18.01.2019), **7161 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, 30659. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm>/Erişim Tarihi: 05.06.2019.
- Resmi Gazete (15.03.2014), **İller Bankası Anonim Şirketi Sermayesinin 9.000.000.000 Türk Lirasından 18.000.000.000 Türk Lirasına Çıkarılması Hakkında 2014/6045 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, 28942. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140315-25.htm>/Erişim Tarihi: 13.06.2019.

- Resmi Gazete (15.07.2018), **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**, 26937. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715-1.htm/13.06.2019>.
- REUTER, Ernest (1943), "Belediyeler Bankası", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 1-27. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/8752/Erişim_Tarihi:24.02.2019.
- SAYGILI, Mehmet Kağan (2002), **Türkiye'de Kamu Fonu Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayını, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/MehmetKaGanSAYGILI.pdf>/Erişim Tarihi: 12.07.2019.
- TBMM (2000), **01 Mart 2000 Tarihli TBMM Genel Kurul Tutanağı**, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=3119&P5=-B&PAGE1=35&PAGE2=35, (Erişim: 25.10.2010).
- T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı (2001), **VIII. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, esk.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3532/oik554.pdf (Erişim Tarihi: 10.02.2014).
- T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı (1996), **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1996-2000.pdf>/Erişim: 23.04.2019.
- T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı (2007), **"Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu"**, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_Kamuda%C4%B0yiY%C3%B6neti%C5%9Fimoik.pdf.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (1993), **Yerel Yönetim Bankacılığı**, Kent Basımevi, İstanbul.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993), **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması 1. Aşama Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993), **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması**, TODAİE Yayınları, Ankara:
- TOPAL, Kadir (2003), **Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı (Mevcut Durum ve Reform Önerilerine Toplu Bakış)**, Seçkin Yay. San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

Türk Hukuk Sitesi (2007), **İdari (Yönetmel) Vesayet**, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm.

YAŞ, Hakan (2011), **Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması**, Doktora Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul. [http://tez2.yok.gov.tr/ErişimTarihi: 24.03.2012](http://tez2.yok.gov.tr/ErişimTarihi:24.03.2012).

YÜCEL, Bülent ve AVCI, Mustafa (2009), **İdari ve Mali Mevzuat**, Anadolu Üniversitesi Matbaası, Eskişehir.

YÜKSEL, Mehmet (2000), "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2000-3, ss. 145-160. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2000-3/5.pdf>.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun Gereğesi <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>./Erişim Tarihi: 18.04.2019.