

## YEREL YÖNETİM BANKALARI

Doç. Dr. ALİ ERKAN EKE (\*)

### GİRİŞ

Ülkemizde özellikle 1970'lerde en sıkça tartışılan ve kamuoyunun ilgisini çeken konulardan birisi hiç kuşkusuz yerel yönetim sorunları olmuştur. 1950'lerden itibaren artarak süregelen hızlı kentleşme, halkın beklentilerinde çeşitlenme ve büyümeler, planlı kalkınma özlemleri çoğulcu demokrasi anlayışının toplumsal katmanlarca benimsenmesi ile birleşince, başta büyük kent belediyeleri olmak üzere bütün yerel yönetimlerin öteden beri varolan sorunlarının su yüzüne çıkmasını kolaylaştırmış, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına canlılık getirmiş ve akçal kaynaklarının artırılması konusunda somut gelişmeler sağlanmasına yol açmıştır.

Şurası hemen eklenmelidir ki, yerel yönetimlerimizin karşılaştıkları teknik, yapısal ve hatta demokratik sorunların önemli bir bölümü ülkemize özgü değildir, köklü yerel demokrasi geleneği olan Batılı ülkelerin pek çoğunda da benzerleri gözlenmektedir.

1961 Anayasasının 116. maddesi ile temel özellikleri belirlenen yerel yönetimler «müşterek mahalli ihtiyaçları» karşılamakla görevli, genel karar organları halk tarafından seçilen özerk kuruluşlardır. Bu yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması Anayasal bir ilke olmasına karşın, bu konulardaki ilk önemli gelişmeyi ancak 12 Eylül sonrasında, 1981 Şubat'ında yürürlüğe giren ve devlet vergi gelirlerinden belediyelere % 5, il özel idarelerine % 1 pay verilmesini öngören 2380 sayılı Yasa ile görüyoruz. 1981 devlet bütçesi vergi gelirleri asıl alındığında belediyelere yaklaşık 67,5 milyar, il özel idarelerine ise 13,5 milyar TL. sı kaynak aktarılmasına olanak sağlayan 2380 sayılı Yasa, yerel yönetimlerin parasal sorunlarının çözümünde önemli bir adımdır. Kanımızca anılan Ya-

(\*) A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi ve K.Ü. İşletme Fakültesi yarızamanlı Öğretim Üyesi.

sanın ikinci önemli özelliği merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri siyasal etkileri bertaraf ederek nesnel ölçütlere bağlaması ve yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçları için uzun dönemli planlama yapmalarına fırsat vermesidir. Çünkü Yasaya göre, belediyeler için ayrılan payın % 80'i doğrudan son nüfus sayımına göre dağıtılacak ve belediyeler bu parayı kendi ihtiyaçlarına göre bağımsızca kullanabileceklerdir. %20'si ise İller Bankası'nda toplanarak İmar ve İskân Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığının ortaklaşa yapacakları yönetmeliğe göre dağıtılacaktır.

12 Eylül 1980 sonrasında yerel yönetimler açısından gözlenen ikinci önemli gelişme ise Mayıs 1981'de yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasıdır. Bu Yasa ile de belediyeler, devlet vergi gelirlerinden alacakları % 5'lere ek olarak, yaklaşık 25 milyar TL. lık özkaynağa kavuşmuş olmaktadır. Gerek 2380, gerekse 2464 sayılı Yasalar ile belediyelere sağlanmış bulunan toplam 92,5 milyar liralık kaynak, toplam kamu harcamaları içindeki oranı itibarıyla güçlü yerel yönetim sistemleri olan ülkelerle karşılaştırıldığında hayli düşük kalmakta ise de, bu gelişimleri ileriye yönelik, olumlu düzenlemeler olarak görmek ülkenin bugünkü gerçekleri açısından daha doğru olacaktır.

Üçüncü önemli gelişme ise İller Bankası anaparasının 20 milyar TL. sına çıkarılmasıdır.

Yerel yönetimlere aktarımlara aracılık, teknik hizmetler, ikraz ve istikraz gibi yollar başta olmak üzere değişik nitelikte hizmetler sunan İller Bankası benzeri Batı kurumlarından çeşitli açılardan farklıdır. Kendine özgü bir rolü, yapısı ve konumu vardır.

Bu çalışmanın amacı yerel yönetim yatırımlarının finansmanında büyük rolleri bulunan, anaparasının önemli bir bölümü ya da tamamı yerel yönetimlere ait olan yerel yönetim bankalarını incelemektir. Bu yapılırken, yakından tanımak olanağı bulduğumuz Hollanda Yerel Yönetimler Bankası, Belçika Yerel Yönetimler Bankası ve İller Bankası ele alınacaktır (1).

(1) Yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanı için özel olarak oluşturulmuş bankaları pek çok ülkede görmek mümkündür. Bunlardan bazıları doğrudan devlet yönetimindeyken (Örneğin Brezilya, Fransa, Yunanistan, İtalya, Japonya, İspanya gibi ülkeler), bazı ülkelerde devlet-yerel yönetim işbirliği ile kurulmuş kredi kurumlarına rastlıyoruz (Hollanda, Avusturya, Kanada, İsveç bu tür ülkeler arasındadır). Kimi ülkelerde ise yerel yönetim bankaları doğrudan yerel yönetimlerce kurulmuş olup, onların temsilcileri eliyle yönetilmektedir. Bu tür örnekler arasında ise Belçika, Danimarka, Norveç sayılabilir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. International Centre for Local Credit (ICLC), **Contribution to Human Settlements by Credit Institutions for Local Authorities**, (The Hague, Netherlands, 1976)

Şurası önemle belirtilmelidir ki, yerel yönetim bankaları yerel yönetim yatırımlarının finansmanı için kurulmuş kredi örgütleridir. Cari harcamalar ile sermaye ve transfer harcamaları normal olarak yerel yönetimlerin öz kaynakları, devletten aldıkları koşulsuz yardımlar ve devlet vergilerinden aldıkları paylardan karşılanır. Cari harcamalar için orta ve uzun dönemli borçlanmaya başvurulması yaygın bir uygulama değildir. Ancak konut, elektrik, sokak yapımı, su, kanalizasyon gibi uzun dönemli yatırımların finansmanında, diğer kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, borçlanma en temel kaynak temini yöntemi olmaktadır.

Çalışmamızda sırasıyla Hollanda, Belçika Yerel Yönetim Bankaları ile İller Bankası genel hatlarıyla incelenecek ve sonuçta kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

### HOLLANDA YEREL YÖNETİMLERİNİN AKÇAL YAPISI

Yerel Yönetimler Bankasının fonksiyonunu ortaya koyabilmek için Hollanda yerel yönetim sisteminin (2) akçal yapısı hakkında kısa bir açıklama yapmak yararlı olacaktır.

«Güçlü merkezi yönetim-güçlü yerel yönetim» sistemi Hollanda'nın en belirgin yönetsel özelliğidir (3). Bunun en açık kanıtı ise merkezi yönetim harcamaları (yerel yönetimlere yapılan aktarımlar hariç) ulusal gelirin % 18,7'sini oluştururken, yerel yönetim harcamalarının ulusal gelirin % 16,5'ine erişerek ona çok yaklaşmış bulunmasıdır (4).

---

(2) Hollanda yaklaşık 36.000 km<sup>2</sup> genişlikte, 14 milyon nüfuslu bir krallıktır. Güçlü yerel yönetime dayalı tekçi (unitary) bir devlet olan Hollanda'da 11 il (province), 832 yerel yönetim (municipality) ve 600 «polder» yönetimi vardır. % 27'si denizden elde edilmiş Hollanda'nın nüfusunun % 60'ı deniz yüksekliğinin altında yaşar. Taşkınlar, barajlar, su setleri, kanallar gibi konular Hollanda için özel önem taşır. «Polder» yönetimleri bu konularla uğraşmak üzere il yönetimlerince kurulur ve denetlenir.

(3) L.G.Van Reijen, «The Financial Relationship between Central and Local Government in the Netaerlands», The Hague; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1978. (Çoğaltma)

(4) F.H.Gouldward, «Some Features of the Economic and Administrative Financial Position of Municipal Authorities in the Netherlands», *Local Finance*, 6: 3 (June 1977), s. 3-11.

Kanımızca, bir ülkede yerel yönetimlerinin önemini belirleyen gösterge, Anayasal ve yasal açıdan değerlendirmelerden daha çok yerel yönetimlerin harcamaları ve bu harcamaların toplam kamu harcamalarına ve ulusal gelire oranıdır. Bu açıdan bakıldığında Hollanda yerel yönetimleri gerçekten güçlü kuruluşlardır. Örneğin 1978 verilerine göre Hollanda gibi coğrafya ve nüfus açısından görece küçük bir ülkede yerel yönetimlerin cari harcamaları için 23,8, yatırım harcamaları için 10,8 olmak üzere toplam 40 milyar Florin (yaklaşık 17 milyar ABD doları) harcama yapmaları öngörülmüştür (5).

Aynı yasal ve yönetsel yapıyı taşıyan Hollanda yerel yönetimlerinin en belirgin özelliği endüstrileşmeye ve hizmet rasyonalitesine paralel olarak sayılarının azaltılmasıdır. Şu andaki toplam 332 yerel yönetim bile bu açılardan fazla olarak kabul edilmekte, toplam sayıyı birleştirmeler yoluyla 500'e indirmek üzere çalışmalar yapılmaktadır.

Hollanda yerel yönetimlerinin gelirleri iki ana başlık altında kümelendirilebilir :

### **I. Özkaynak Gelirleri**

1. Yerel vergiler : Bunlar emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi gibi bütün Batıda yerel olarak nitelenen vergilerdir.

2. Bağlı işletmelerin kârları

3. Taşınmaz mallar gelirleri

4. Hizmet karşılıkları

### **II. Bağımlı Gelirler**

1. Yerel Yönetimler Fonundan yapılan genel amaçlı yardımlar : Gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, veraset intikal vergisi gibi 11 ulusal verginin yaklaşık % 13'ü Yerel Yönetim Fonuna aktarılır. Bu Fondan yapılan dağıtım yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin % 35'ni oluşturur.

2. Özel Amaçlı Yardımlar : Başta eğitim ve polis olmak üzere merkezi yönetimin bazı hizmetler için yaptığı yardımlardır.

---

(5) Ali Erkan EKE, Batı'da ve Türkiye'de Anakent Yönetimi ve Merkez - Yerel Yönetim İlişkileri, Ankara : SBF, 1979, (Basılmamış Doçentlik Tezi), s. 122, 133 ve 130.

3. Merkezi yönetimden ve kredi kurumlarından sağlanan krediler : Merkezi yönetimin yoğun denetimi altında olmakla birlikte, yerel yönetimler devletten ve başta Yerel Yönetimler Bankası olmak üzere değişik bankalardan borç alabilirler.

Cari harcamalar öz kaynaklardan, Fon yardımlarından ve devlet aktarımlarından karşılanırken, yerel yatırımlar genellikle borçlanma yolu ile finanse edilir. Örneğin 1976 yılında toplam 10,6 milyar Florinlik yerel yatırımlar için merkezi yönetimden 4,5 milyon Florin borç alınmış, 2 milyar taşınmaz mallar satışından sağlanmış, 4 milyar Florin ise Yerel Yönetimler Bankasından temin edilmiştir. 1978'de de durum aynıdır (6).

## HOLLANDA YEREL YÖNETİMLER BANKASI

### Tarihsel Gelişimi ve Yönetimsel Yapısı

Yerel yönetimler tarafından oluşturulmuş ve yalnız onlara hizmet sunan bir bankanın kurulmasının tarihsel nedenleri arasında, daha önceleri özel sektörde sunulan elektrik, su, havagazı gibi kentsel hizmetlerin bu yüzyılın başında kamulaştırılması önemli yer tutar. Ulusal politika olarak bu tür hizmetlerin kamuca sunulmasının kararlaştırılması, artan kentleşmeye paralel olarak geliştirilip yaygınlaştırılması, yerel yönetimlerin konut ve eğitim alanlarındaki yatırım sorumlulukları ile birleşince öz kaynakların yetersizliği yerel yönetimleri kredi piyasasında borç aramaya sevk etmiştir. Ancak kredi piyasasının o tarihlerdeki düzeyi bu tür talepleri karşılamakta yetersiz kalınca, yerel yönetimler kendi vergi kaynaklarını ve ulusal bütçeden aktarımları zorlamak durumunda kalmışlardır. 1912 yılında kurulmuş bu'unan Yerel Yönetimler Birliği yerel yönetimler için özel bir bankanın doğrudan üye yönetimlerce kurulması fikrinin öncülüğünü üstlenmiş, çeşitli girişimler sonucu Yerel Kredi Bankası (The Municipal Credit Bank) limited bir ortaklık olarak 1914 yılında kurulmuştur. Yalnız yerel yönetimlerin pay sahibi olduğu, küçük bir anapara (200.000 Florin) ile işe başlayan Banka, I. Dünya Savaşı'nın da eklediği zorluklarla baş edemez duruma gelmiş, devletin ve Ulusal Merkez Bankasının da desteğine ihtiyaç göstermiştir. Bu çabalar sonucunda devlet % 50 pay sahibi olmak üzere Yerel Kredi Bankası, Yerel Yönetimler Bankası (The Bank for Netherlands Municipalities-Bank voor Nederlandsche Gemeenten) adıyla

---

(6) A.k.

la akçal ve örgütsel yapısı yeni baştan düzenlenerek yine limited bir ortaklık olarak 1922 yılında yeniden kurulmuştur (7).

Toplam 135 milyon Florin olan anaparanın % 50'si devletin, % 50'si ise 740 yerel yönetimindir (Toplam yerel yönetim sayısı 832).

1977 öncesine kadar, devletin % 50 paya karşılık genel kuruldaki oyu, bazı istisnalar dışında, diğer herhangi bir ortak kadar ağırlık taşımakta idi. Banka müdürler kurulu 12 kişiden oluşmakta, bu kurulda Yerel Yönetim Birliği iki, Maliye ve İçişleri Bakanlıkları ise birer üye ile temsil edilmekte idiler. Kalan sekiz üye ise doğrudan genel kurulca seçilmekte idi. Ancak bu sekiz üyeden dördünün yerel yönetimlerin yöneticileri arasından, kalan dördünün ise bankacılık konusunda temayüz etmiş kişilerden seçilmesi koşulu vardı.

1971 tarihli Ticaret Kanununun getirdiği «bir pay, bir oy» ilkesi ile müdürler kurulunun doğrudan genel kurulca seçilmesi kuralına uygun olarak Banka ana sözleşmesinde değişiklik yapılmıştır. Böylece devletin genel kurulda oy oranı anapara payı ile eşit duruma getirilerek % 50'ye yükseltilmiş, Müdürler Kuruluna Yerel Yönetimler Birliği ile Maliye ve İçişleri Bakanlarının üye ataması kaldırılmıştır.

Yeni sözleşme gereğince karar verme konusunda müdürler kurulu daha da güçlendirilmiştir. Ayrıca başkan dahil 12 kişiden oluşan müdürler kuruluna bir il temsilcisi, dört büyük kentten bir temsilci ile bir de bankacılık uzmanı profesörün seçilmesi kuralı konmuştur.

### Fonksiyonları

Genel ilke olarak, aksi devletçe kararlaştırılmadıkça, yerel yönetimler yatırımlarının finansmanını kredi piyasasından serbestçe sağlayabilirler. Başka bir anlatımla, yerel yönetimler borçlanmanın türü (kredi veya tahvil) ve borçlanılacak kurumu seçme açısından serbesttir. Ancak buna rağmen yerel yönetimler kredileri kendi bankalarından almayı çeşitli nedenlerden dolayı tercih etmektedirler. Bir kere, çoğu yerel yönetimler kendi adlarına tahvil çıkaracak ya da doğrudan uygun koşullarla borç temin edecek durumda değildirler. Oysa Banka bu tür talepleri birleştirerek istenilen koşullarda fon oluşturabilme olanağına sahiptir. Üstelik Bankanın kendisi

(7) G.Griffioen, «The Origin and Structure of the Bank for Netherlands Municipalities,» The Hague: BNG, March 1978. (Çoğaltma)

için eklediği faiz oldukça düşük düzeydedir. Ayrıca Banka borçlanmanın miktarında, ödeme koşullarında her yönetimin durumuna göre ayarlama yapabilecek esnekliktedir (8).

Banka fonlarını oluşturmak üzere hem kamu kuruluşlarından, hem de özel kredi piyasasından yararlanmaktadır. Bankanın kullandığı yöntemler arasında orta ve uzun dönemli borçlanmalar, tahviller, bonolar sayılabilir. Banka fonlarını daha çok Devlet Emekli Sandığı, sigorta şirketleri, özel emeklilik şirketleri, ticari ve yatırım bankaları gibi kurumlardan sağlamakta, özel birikimlerden yararlanmamaktadır. Burada şu da belirtilmelidir ki, Banka salt yerel yönetimler için bankacılık hizmetleri sunmakta, Belçika'daki benzerinden farklı olarak, gerek fonlarını oluşturmak, gerekse hizmet sunmak açısından gerçek kişilerle ilişki kurmamaktadır (9).

Bütün yerel yönetimlerin Bankada hesapları vardır. Ulusal bütçeden yapılan her türlü aktarım, bağış, yardım ve krediler bu hesaplara aktarıldığı gibi, yerel yönetimlerin ulusal bütçeye borç ödemeleri de bu hesaplara yatırılır. Bankanın yerel yönetimlerin kendisine olan borç taksitlerini hesaplardan kesme yetkisi vardır.

Banka yerel yönetimlere yatırımları için kısa, orta ve uzun dönemli krediler verdiği gibi, cari giderleri için avans da vermektedir.

Son olarak, Bankanın yerel yönetimler için taşıdığı önemi ortaya koymak açısından şu bilgiyi vereceğiz. 1977 yılı itibariyle yerel yönetimlerin, toplumsal konutlar için alınanlar dışında, ödenmemiş uzun dönemli borçlarının tutarı 17,4 milyar ABD dolarıdır. Bu toplamın 14,1 milyar doları Yerel Yönetimler Bankasıdır. Geriye kalan 3,3 milyar dolar ise yerel yönetimlerin tahvillerinden doğan borçlardır (10).

### **BELÇİKA YEREL YÖNETİMLERİNİN AKÇAL YAPISI**

10 milyon nüfuslu bir krallık olan Belçika'nın yönetsel yapısı Hollanda sistemine benzer özellikler taşımaktadır. Belçika 9 ile ve 589 yerel yönetime ayrılmıştır. Genel yetki ilkesinin geçerli olduğu Belçika'da yasalarca başka düzey yönetimlere verilmemiş olmak koşulu ile yerel yönetimler gerekli gördükleri konularda görev üst-

---

(8) «The Place and Activities of the Bank for Netherlands Municipalities on the Dutch Capital Market,» The Hague: BNG, 1978. (Çoğaltma)

(9) J.Hoftijzer, «The Role of the Bank for Netherlands Municipalities in Meeting the Long-Term Credit Needs of Municipalities,» The Hague: BNG, 1978. (Çoğaltma).

(10) A.k.

lenebilmektedirler. Yerel yönetimler geleneksel yerel hizmetlere ek olarak eğitim, sağlık, toplumsal refah ve kamu güvenliği gibi değişik toplumsal ve ekonomik alanlarda faaliyette bulunmaktadır.

Belçika yerel yönetimleri, Hollanda düzeyinde olmamakla birlikte cari ve yatırım harcamaları açısından oldukça güçlü kuruluşlardır. Örneğin, 1968'de ulusal gelirin % 6,5'i oranındaki harcamaları, 1976 yılında % 7,8'e yükselmiştir (11). Cari harcamaları ise ulusal bütçenin % 25'i kadardır. Ayrıca yatırım harcamaları toplam kamu yatırım harcamalarının % 40'nı oluşturmaktadır (12). 1976 verilerine göre ise yerel yönetim yatırımları rakam olarak 44,3 milyar BF'na, oran olarak da toplam ulusal yatırımların % 10'a ulaşmıştır (13).

Belçika'da yerel yönetimlerin toplum yaşamındaki önemini ortaya koymak açısından aşağıdaki bilgileri sunmak yararlı olacaktır. 1964 yılında 34 milyar BF olan cari harcamalar, 1976 yılında 137 milyar BF'na yükselmiştir. Bu gelişime kişi başına düşen cari harcamalar açısından baktığımızda ise, 1964'de 3,6 bin BF'ndan 1976'da 13,7 bin BF'na çıktığını görüyoruz. Oysa aynı dönemde tüketici geçinme endeksi 100,0 (1964) iken 201,6 (1976) olmuştur (14) Dolayısıyla, 12 yıllık bir dönemde, geçinme endeksi dikkate alındığında bile, iki kat artış olduğu anlaşılmaktadır. Üstelik burada verilen rakamlar salt cari harcamalara ilişkin olup yatırım harcamalarını kapsamamaktadır.

#### **Yerel gelirler şunlardır :**

1. Yerel vergiler : Bunlardan bir bölümü yerel yönetimler adına merkezi yönetimce toplanmaktadır. Bunlar arasında emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ile ulusal gelir vergisine yerel yönetimlerin % 6'ya kadar oranlarda yaptığı eklemeler sayılabilir.

Doğrudan yerel yönetimlerce toplanan ise temizlik resmi, şerefiye, eğlence vergisi ve bazı endüstriyel vergilerdir.

2. Yerel Yönetimler Fonu : Hollanda'da olduğu gibi, ulusal vergilerin önceden saptanmış bölümünün (% 7-8) aktarılması ile oluşan Fondan yerel yönetimlere nüfus, fiziki alan, turistik nitelik, öğ-

(11) S.C.Locuffier, «The Local Authorities in the Belgian Economy», Brussels : Free University (VUB), 1978. (Çoğaltma)

(12) C.Bauergeois, «Municipalities'Finance : Evolution and Actual Situation», Brussels : Credit Communal de Belgique, 1978. (Çoğaltma)

(13) Locuffier, agk.

(14) E.Beyens, «The Municipal Fund in Belgium», Brussels : Ministry of Home Affairs, 1978. (Çoğaltma)



renci, yabancı, yaşlı insanların sayıları gibi ölçütler kullanılarak dağıtılan paralardır (15).

3. Özel amaçlı yardımlar : Merkezi yönetim hem cari giderler (öğretmen ücretleri, kütüphane v.s.), hem de yatırım harcamaları (hastane, okul, su tesisleri gibi) için bağış biçiminde yardım yapmaktadır.

4. Diğer gelirler arasında ise hizmet karşılıkları, işletme kârları, taşınmaz kiralari sayılabilir.

5. Borçlanmalar : Yerel yönetimler ilgili vesayet makamının onayı alınmak koşulu ile borçlanabilmekte, tahvil çıkarma ya da kredi alma ve borçlanılacak kurumu seçme konularında serbestçe hareket edebilmektedirler.

## BELÇİKA YEREL YÖNETİMLER BANKASI

### Tarihsel Gelişimi ve Yönetimsel Yapısı

Yerel Yönetimler Bankası (Crédit Communal da Belgique) 1860 yılında kurulmuştur. Banka anaparasının oluşturulmasında oldukça ilginç bir yöntem izlenmiştir. İlk tahvil çıkarılmadan önce illerin ve yerel yönetimlerin kredi ihtiyaçları belirlenmiş ve tahvil satışı ile sağlanan paraların % 5'i ilgili yerel yönetimlerin Banka anaparasındaki paylarını oluşturmak üzere kesildikten sonra kalan miktar dağıtılmıştır. Bu uygulama 1948'e kadar sürmüştür.

Limited bir ortaklık olan Banka'nın şu anda 700 milyon BF olan lirlenen 70 bin paya bölünmüştür. Bu paylar, nüfuslarına göre belirlenen oranlarda olmak üzere, sadece yerel yönetimler ve iller tarafından satın alınmıştır. Hollanda'daki benzerinden farklı olarak devletin Bankada hissesi yoktur. Dolayısıyla Banka daha bağımsız, özel bir banka gibi faaliyette bulunabilmektedir.

Bankanın organları genel kurul, müdürler kurulu ve denetim kuruludur.

Salt pay sahibi yönetimlerin temsilcilerinden oluşan genel kurul bilânçoyu, kâr ve zarar hesabını kabul eder, müdürler kurulunu ve denetim kurulunu seçer.

11 üyeden oluşan müdürler kurulu, genel kurulca ortak yönetimlerin siyasal düzeyde görevde bulunmuş mensupları arasından seçilir. Genel kurulunun görevi dışında kalan bütün konularda tam yet-

kili olan müdürler kurulu kendi dışından Banka genel müdürü ve genel sekreterini tayin eder. Bankanın işleyişi konusunda geniş yetkileri olan müdürler kurulunun görevleri arasında faiz oranlarını belirlemek, borçlanma koşullarını saptamak sayılabilir.

Denetim kurulu ise tüm Banka işlemlerini kontrol eder, hesaplarını ve bilânçoyu inceleyerek raporunu genel kurula sunar.

1800 tam zamanlı görevlisi olan Banka ayrıca 1400 yetkili ajan kullanmaktadır.

### **Fonksiyonları**

1977 bilânçosuna göre, bağlı ve döner değerlerden oluşan aktifleri toplamı 432 milyar BF olan Yerel Yönetimler Bankası Belçika'daki her türlü kredi kurumu, ticari, tasarruf ve yatırım bankaları arasında ikinci sırada yer almaktadır (16).

Bankanın öz kaynaklarının (anapara ve rezervler) bilânço içindeki payı sadece % 14'tür. Dolayısıyla dış finansmanın büyük önemi vardır. En önemli dış finansman kaynağı orta dönemli (1-10 yıl) olarak çıkarılan, her an halka satılmak üzere hazır bulundurulan bonolardır. Bonoların sağladığı finansmanın bilânço içindeki payı % 55'dir.

Uzun ve çok uzun dönemli tahviller ise % 1,4 oranında kaynak sağlamaktadır.

Üçüncü dış finansman kaynağı Bankanın halktan topladığı tasarruf mevduatıdır. Son yıllarda artma eğilimi gösteren küçük tasarrufların toplam bilânço içindeki payı % 15'dir (17). Özel tasarrufları çekme konusunda Bankanın, Belçika gibi her tür bankacılığın çok gelişkin olduğu bir ülkede, diğer tasarruf bankaları ile büyük rekabet içinde olduğunu belirtmek gerekir.

Son bir kaynak ise yerel yönetimlerin Bankadaki hesaplarında bulunan bakiyelerdir. Bu hesaplara hem devletçe yapılan her tür aktarımlar, hem de Bankanın açtığı krediler yatırılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler ellerindeki paralarını bu hesaplarda tutmaktadırlar. Faiz de ödenen bu hesaplarda ortalama olarak 70 milyar BF bulunmaktadır.

---

(16) M. Verbist, «Belgian Municipal Credit Institution,» Brussels : Crédit Communal de Belgique, 1978. (Çoğaltma)

(17) A.k.

Banka başta yerel yönetimler ve il yönetimlerine, yerel işletmelere, ayrıca yerel nitelikte işler yapan kamu örgütlerine kısa, orta ve uzun dönemli krediler vermektedir. Yerel yönetimlerin ihtiyacı karşılandıktan sonra, çok sınırlı bir biçimde, öncelik yerel yönetim görevlilerinde olmak üzere, Banka «iyi» olarak nitelediği gerçek kişilere de kredi sağlamaktadır.

Bankanın 1976 yılında verdiği borç miktarı 110,3 milyar BF'dir. Bu toplamın 52,7 milyarı orta ve uzun dönemli kredilerdir. 1975 yılında ise Belçika yerel yönetimlerinin toplam yatırım harcamaları 57 milyar BF olmuş ve bunun 48,5 milyarı Banka kredileri ile gerçekleştirilmiştir (18).

Bankanın yerel finansman ihtiyacını karşılama konusunda yaptığı hizmetler iki kümede düşünülebilir :

1. Yerel yönetimlerin cari giderleri için, merkezi yönetimden o yıl ya da daha önceki yıldan alacakları aktarımlara mahsuben çektikleri avanslar : Bu tür taleplerde Banka yerel yönetimin alacağı parayı hesaplamakta, kendisine olan vadesi gelmiş borçları düşükten sonra belirli bir faizle ilgili yönetime avans vermektedir.

2. Yatırım ihtiyaçlarını karşılamak üzere orta ve uzun dönemli krediler : Kimi yerel yatırımlar % 30 - 100 arasında değişen oranlarda devlet sübvansiyonları ile gerçekleştirilir. Devlet sübvansiyonlarının ne oranda olacağı yapılacak yatırımın cinsine göre önceden belirlenmiştir. Sübvansiyonların karşılamadığı bölüm Banka tarafından karşılanabildiği gibi, kimi yerel projelerin tamamı doğrudan kredi olarak da verilebilmektedir. Her iki halde de kredi açılmadan önce ilgili yerel yönetimlerin borçlanma kapasiteleri gözönüne alınmaktadır. Ayrıca verilen krediler salt yatırımlar için kullanılabilir. Borç ödeme süresi yatırımın kullanılma süresini aşamaz. Ek olarak, yerel yönetimin Banka hesabı aracılığıyla dağıtılan gelirleri hem borcu, hem de amortismanını ödeme dönemi içinde karşılayacak düzeyde olmalıdır (19).

1976 verilerine göre Yerel Yönetimler Bankası yerel yatırımların % 75'ini finanse etmiştir. Diğer finansman kaynakları ise devlet sübvansiyonları (% 12), cari bütçeden transferler (% 8), emlak satışları (% 4) ve başka kredi kurumlarından sağlanan borçlardır (% 1). (20).

(18) ICLC, a.g.k., s. 29.

(19) M. Verbist, a.g.k.

(20) A.k.

## İLLER BANKASI

### Tarihsel Gelişimi

Daha önce incelediğimiz iki bankadan gerek sunduğu hizmetlerin çeşidi, gerekse yönetsel yapısı açısından farklılık gösteren İller Bankası ilkin 24.6.1933 tarihinde 2301 sayılı Yasa ile Belediyeler Bankası adıyla kurulmuştur.

Bankanın kuruluşunu 1930'da belediyecilik alanında yapılan toplu düzenlemenin bir parçası olarak görmek gerekir. Belediyelerin borç ihtiyacını karşılamak üzere özel bir kredi kurumunun kurulması 1580 sayılı Belediye Yasasının gerekçesinde de vardır. Belediyelerin gelirlerinden kesilecek % 5'lerle kurulması planlanan özel bankanın «Belediyelerin atiyen büyük iktisadi teşebbüslere girmesi için harice ve dahile karşı en mühim bir teminat kuvveti olacaktır» (21) denilerek bankanın önemi belirtilmiştir.

Belediyeler Bankası, belediye gelirlerinin % 5'lerinin üç yıl kesilmesiyle biriken 1.576.000 TL'si anapara ile 1933 yılında faaliyete geçmiştir.

1945 yılında 4759 sayılı Yasa ile kurulan İller Bankası, Belediyeler Bankasının yerini almıştır. İller Bankasına akçal göreve ek olarak teknik nitelikli görevler de verilmiştir. Teknik görevler o denli önemli görülmüştür ki, 4759 sayılı Yasanın tasarısında Bankanın yeni işlevi vurgulanır biçimde adı «Mahalli İdareler İmar Bankası» olarak önerilmiştir.

100 milyon TL anapara ile kurulan İller Bankasının görev alanı belediyelere ek olarak, il özel idareleri ve köyler ile ortak yönetimlerin kuracakları birlikler ve bağlı kuruluşlarının imar işleri ile ilgili kredi ve teknik hizmetleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

Bir kamu iktisadi teşebbüsü olan İller Bankası Genel Muhasebe ve Arttırma ve Eksiltme Yasalarına tabi değildir, Sayıştay denetiminden muaftır.

### Bankanın Anaparası

Anapara şu kaynaklardan sağlanır :

1. İl özel idareleri ile belediyelerin yıllık gelirlerinden ayrılan

---

(21) S. Tümerkan, Türkiye'de Belediyeler, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, (İstanbul : İçişleri Bakanlığı Yayını, 1946), s. 261.

% 5'ler (Gelirlerin hesaplanmasında ulusal bütçeden yapılan yardımlar, krediler, bağışlar ve devlet vergilerinden dağıtılan paylar hesaba katılmaz),

2. Özel idarelere ve belediyelere bağlı katma bütçeli kuruluşlar ile birliklerin bağlı oldukları yerel yönetimlerin bütçelerine geçmeyen gelirlerinden alınan % 5'ler,

3. Emlak vergisinden özel idare payı olan % 35'den % 3 oranında kesilerek köy ortaklık payını oluşturmak üzere Bankaya gönderilen paralar, (22).

4. Banka net kârından köy ortaklık payını oluşturmak üzere her yıl ayrılan % 30'lar,

5. Bütçe ve başka kaynaklardan yapılacak yardım ve bağışlar.

Önceleri anaparada yerel yönetimler için ortaklık oranları belirlenmişken (Belediyeler ve özel idareler % 40'ar, köyler için % 20), 1965'den beri ortaklık oranları saptanmamaktadır.

Banka anaparası sürekli olarak artırılmıştır. Örneğin 1949'da 200 milyona, 1954'de 300 milyona, 1959'da 600 milyona, 1968'de 1200 milyona çıkarılmıştır.

1979 sonu itibariyle 2 milyar TL olan Banka nominal anaparasının tamamı ödenmiş olup, yerel yönetimler arasında dağılımı ise şöyledir :

Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları :	1.258.479.743 TL
İl Özel İdareleri :	425.714.222 TL
Köy Yönetimleri :	315.806.035 TL

1980'de ise ortak yönetimler anapara paylarını ödemeye devam etmişler, ödemeler nominal anaparayı açtığı için, artan miktarlar Bankaca açılan geçici hesaba alınmıştır.

Banka anaparasını kurumun işlevine uygun bir miktara çıkarmak için son yıllarda sürdürülen girişimler 1981'de sonuçlanmış ve 23.6.1981 tarihli ve 2480 sayılı Yasa ile Banka anaparası 20 milyar

---

(22) 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 38. maddesine göre özel idarelere % 35 ve belediyelere % 45 olarak verilen paylar 2380 sayılı Yasanın 3-b maddesi ile kaldırılmış bulunmaktadır. Bu duruma göre, % 35 özel idare payından % 3 keserek köy ortaklık payının oluşturmak üzere Banka anaparasına yapılan eklemelerin yasal dayanağı kalmamıştır. Bunun yerine nasıl bir düzenleme getirileceği konusu henüz açıklığa kavuşmamıştır.

TL'sına yükseltildiği gibi, anaparayı bir katına kadar arttırabilmek için Bakanlar Kuruluna yetki de verilmiştir.

### **Bankanın Yönetsel Yapısı**

İller Bankasını daha önce incelediğimiz Hollanda ve Belçika'daki benzerlerinden ayıran özelliklerin başında, kanımızca, yönetsel yapısı gelmektedir. Bankanın ortaklarının tümünün yerel yönetimler olmasına karşın, bu durumun, çok sınırlı birkaç konu dışında, Banka yönetimine hiç yansımadağı, Banka karar süreçlerine yerel yönetimlerin hemen hiç katılmadağı görülmektedir.

Bankanın organları Genel Kurul, Müdürler Kurulu ve Genel Müdürdür.

Genel Kurul, birkaç konu dışında, asıl olarak bir görüşme organı biçiminde işlev yapar. Genel Kurul yerel yönetim temsilcileri ile merkezi yönetim temsilcilerinden oluşur. Merkezi yönetim Maliye; İçişleri; Sağlık ve Sosyal Yardım; Ticaret; Tarım ve Orman; Milli Eğitim ve Bayındırlık Bakanlıklarınca gönderilen birer kişi ile temsil edilir. Başkanlığını İmar ve İskân Bakanının yaptığı Genel Kurula yerel yönetimler nöbetleşe temsilci gönderir. İmar ve İskân Bakanlığı illeri üç kümeye ayırır. Birinci kümedeki il sayısınca il özel idareleri genel meclisierince seçilen birer üye, ikinci kümedeki il sayısınca belediyelerin meclisierince seçilen birer üye, üçüncü kümedeki il sayısınca köy ihtiyar heyetlerince seçilen birer üye yerel yönetimlerin temsilcilerini oluşturur.

Genel Kurulun yetkileri sınırlıdır; sadece önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu incelemek, bilânçoyu onaylamak, Banka kârından yararlanacak köy sayısını belirlemek (Genel Kurul yalnız sayıyı belirler, hangi köyler olacağı Banka Müdürler Kurulunca saptanır) ve bir denetçi seçmekten ibarettir.

Genel Kurulun oluşumunun antidemokratik niteliği 1979 yılı Denetçiler Raporunda da saptanmış ve «50 belediyesi olan bir ilin aynı belediyesine ancak 150 yılda bir sıra gelmektedir» denilmiştir. Kanımızca, Banka anaparasına büyük katkısı olan belediyelerin daha geniş ve etkin bir biçimde Genel Kurula katılması, Genel Kurulun çok sınırlı işlevleri nedeniyle, Banka yönetiminin demokratik yapmak açısından çok yetersiz kalacaktır.

Bankanın asıl önemli organı karar yetkisini kullanan Müdürler Kuruludur. Banka Genel Müdürünün başkanlığını yaptığı Müdürler Kurulunun iki üyesi İmar ve İskân Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Üçüncü üye ise Banka görevlilerince iki yıl için seçilir. Yasada öngörülen konularda kararlar almak, görevlileri atamak, politikaları belirlemek, bütçe yapmak ve onaylamak Müdürler Kurulunun görevleridir.

Yürütme organı olan Genel Müdür İmar ve İskân Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. İki yardımcısı ise Genel Müdürünün önerisi, Müdürler Kurulunun uygun görmesi üzerine ortak kararname ile atanır.

Görüldüğü üzere, anaparanın tümüne sahip yerel yönetimlerin asıl olarak danışma ve görüşme organı biçiminde işlev yapan Genel Kurulda nöbetleşe temsil edilmek dışında, Banka organlarının oluşumunda, karar süreçlerinde hiçbir söz hakları ve yetkileri bulunmamaktadır. Banka personelinin dahi bir üye ile temsil edildiği Müdürler Kuruluna mal sahibi yerel yönetimlerinin hiç üye seçememeleri ülkemizdeki yerel yönetim anlayışını göstermesi bakımından gerçekten ilginçtir.

Genel Kurulda temsilin dahi anaparadaki paylara paralel olmadığı görülmektedir. Şöyle ki, il özel idareleri, belediyeler ve köyler payları farklı olmasına rağmen eşit sayıda üye ile temsil edilmektedir. Ayrıca, iller üç kümeye ayrıldığından bir özel idarenin üç yılda bir temsili olanaklıdır. Oysa 1700'ü aşkın belediyeden ve 35 bin köy yönetiminden herhangi birinin uzun yıllar boyunca bir kez dahi temsili hiç sözkonusu olmayabilir. Ek olarak, anaparadaki en büyük paylar başta İstanbul, Ankara olmak üzere büyük kent belediyeleri ile İstanbul, Ankara gibi birkaç ilin özel idarelerindedir. Özel idarelerin üç yılda bir temsili yine de olanaklı iken en büyük ortaklardan İstanbul ya da Ankara Belediyesinin Genel Kurulda tekrar temsil için kaç yıl beklemesi gerekecektir?

### **Banka-Yerel Yönetim İlişkileri**

İller Bankası yerel yönetimlere teknik, devlet ödemelerine aracılık ve kredi, kefalet, avans gibi akçal nitelikli olmak üzere üç tür hizmet sunmaktadır.

1961'de başlayan planlı dönemle birlikte yerel yönetimler ile Banka arasındaki ilişkiler farklı nitelikler, boyutlar kazanmış, Bankanın etki ve önemi artmıştır. Finansmanı Banka kredileri, devlet bağışları, Belediyeler Ortak ofnu ile devlet gelirlerinden oluşturulan

başka fonlardan karşılanan yerel yatırımlar İller Bankası yatırımları olarak kabul edilmekte, Bankaca programlanarak Devlet Planlama Teşkilatına sunulmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatınca onaylanan yıllık programlar ya doğrudan ya da denetiminde olmak üzere Bankaca uygulanmaktadır. Banka yatırım programlarının hazırlanmasında ise yerel yönetimlerinin yetkisi ya da doğrudan katılımı bulunmaktadır. Kuşkusuz, Banka yatırım programlarını yaparken yerel yönetim ihtiyaçlarını asıl almakta, uzun dönemli kalkınma planlarının öngördüğü ilkelerle bağdaştırmaktadır. Söylemek istediğimiz, gerek önceliklerin belirlenmesinde, gerekse yatırım alanlarının ve mekânlarının seçimi gibi konularda yerel yönetimlerin söz sahibi olmayışıdır. Ancak bu uygulama ile yerel insiyatifler kısıtlanmakla birlikte, bir bölüm yerel yatırımın plan hedefleri doğrultusunda yapılmasının sağlandığı da gözden uzak tutulmamalıdır. Şurası da hemen eklenmelidir ki, yerel yönetimler İller Bankasından borç almaksızın kendi öz kaynakları ve devlet vergilerinden aldıkları kaynaklarla gerçekleştirdikleri yatırımlar konusunda İller Bankasından bütünüyle bağımsızdırlar. Banka DPT'ce onaylanan yatırım programı çerçevesinde yatırımları genellikle kendisi yapar. Yatırım maliyetine yasal kârını da ekleyerek ilgili yönetimi borçlandırır.

Bu konuda özellikle büyük kent belediyelerinden gelen eleştiri, kendilerinin teknik kapasiteleri bizzat üstlenmeye uygun olduğu halde, yatırımların kendi adlarına Bankaca yapılmasıdır.

Banka programında yer alan yatırımların hemen hemen tamamı belediyelere yöneliktir.

Bankanın sunduğu hizmetleri biraz daha açıklamak yararlı olacaktır.

**Teknik Hizmetler :** İller Bankası ortak yönetimlerin istekleri üzerine harita, imar planı ve yatırımlarının etüd ve projelerini yapar ya da yaptırır. Yönetimlerin tesis ve yapılarını bizzat ya da kendi denetiminde olmak üzere yükleniciler eliyle gerçekleştirilir, gözetim ve fenni denetimlerini yapar. Ortakların ihtiyacı olan araç ve gereçleri sağlar, kiralar. Yerel görevliler için hizmet-içi kurslar düzenler.

**Ödemelere Aracılık :** Devlet vergilerinden ayrılan paylar ile bazı bakanlıkların bütçelerine konan ödenekler İller Bankasındaki hesaplarda toplanmakta, önceden konulan ilkelere göre ortak yönetimlere dağıtılmaktadır.



2380 sayılı Yasa Bankanın aracılık ettiği ödemelerin sayısını devlet vergi payları açısından bire indirmiştir. Şöyle ki, 2380 sayılı Yasadan önce emlak vergi payları belediyeler ve özel idarelere ilgili saymanlıklarca doğrudan ödenirken, akaryakıt üretim vergisi (% 22), motorlu kara taşıtları vergisi ve trafik cezalarından (% 3) ayrılan özel idare payları Bankada toplanarak nüfusa göre dağıtılmaktaydı. Belediyelere ilişkin aracılık ise şu biçimde sürdürülmekteydi : Gelir vergisi ödemesinin % 5'i, akaryakıt üretim vergisinin % 8'i, gümrük resmine eklenen % 15'ler, tekel üretim vergisinin % 2'si ile genel ve katma bütçeli kuruluşların ihalelerinden % 0,1-1 oranında alınan resimler İller Bankasında toplanır, % 80'i nüfusa göre belediyelere dağıtılırdı. Kalan % 20'ler ise Belediyeler Fonuna aktarılırdı. Motorlu kara taşıtları vergisi ile trafik cezalarından alınan belediye payı (% 11) ise doğrudan nüfusa göre dağıtılırdı. Ancak 2380 sayılı Yasa ile bunların hepsi (tellaliye resmi 2464 sayılı Yasa ile) kaldırıldı.

Yeni duruma göre, devlet bütçe vergi gelirlerinin tahsilat toplamı üzerinden % 5 belediyelere, % 1 özel idarelere verilmektedir. Bu paylar İçişleri Bakanlığı emrine olmak üzere İller Bankasında toplanmaktadır. Bu paylardan % 80'i son nüfus sayımı sonuçlarına göre özel idarelere ve belediyelere dağıtılmaktadır. Belediye paylarından dağıtılmayan % 20'ler Belediyeler Ortak Fonuna, özel idarelerin % 20'leri de Özel İdareler Ortak Fonuna aktarılmaktadır. Özel İdareler Ortak Fonunda biriken paylar İçişleri Bakanlığınca, Belediyeler Ortak Fonundaki paylar ise İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarınca hazırlanacak yönetmeliklere göre dağıtılacaktır.

2380 sayılı Yasanın getirdiği değişiklikler şunlar olmaktadır :

1. Değişik adlarla devlet vergilerinden verilen paylar birleştirilmiştir.

2. Belediyeler Ortak Fonu tüm belediyelere hazırlanacak yönetmeliğin koyacağı esaslara göre dağıtılacaktır. Eskiden Fon yardırımlarından sadece nüfusu 50 binden az olan belediyeler yararlanabilirdi. Yeni durum bu açıdan büyük kentler lehine önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

Fon yönetmeliği hazırlığına İmar ve İskân Bakanlığına ek olarak İçişleri Bakanlığı katılmaktadır. Belediyelerle çok yakından ilgili İçişleri Bakanlığının katılması, kanımızca, olumlu bir gelişmedir.

3. İl Özel İdareleri Ortak Fonu kurulmuştur.

**Akçal İlişkiler :** İller Bankası DPT'ce onaylanmış kendi yatırım programı içindeki projelerin, finansmanı için kullanılmak koşulu ile, asıl olarak belediyelere bağış yapmakta ve ödünç para vermektedir. Ayrıca avans sağlamakta ve başka kaynaklardan temin edilecek krediler için kefalet etmektedir.

İl özel idarelerine yalnız bayındırlık, eğitim ve sağlık hizmetleri için borç verilmektedir. Bu idareler bütçelerinin 1/3'üne kadar krediyi il genel meclislerinin kararı ile, 2/3'üne kadar krediyi Bakanlar Kurulu kararı ile alabilirler. Daha fazla oranlarda borçlanabilmeleri ancak özel bir yasa ile olur. Özel idarelerin, Bankanın ödenmiş anaparası içindeki payı % 20'den fazla olmasına karşılık, Banka olanaklarından yararlanması semgeseldir. Örneğin 1979 yılı Müdürler Kurulu Raporundan anlaşıldığına göre, 1979 yılından ortak yönetimlere toplam 2,98 milyar TL ikraz sağlandığı halde, özel idarelere verilen sadece 2,97 milyon TL'dir. (Köylere 3,89 milyon, belediyelere ise 2,95 milyar TL ikraz olunmuştur).

İller Bankasının köy yönetimleri ile ilişkileri de sınırlıdır. Daha önce de belirtildiği üzere, Bankanın net kârının % 30'u köyler payını oluşturmak üzere anaparaya eklenir. Ayrıca net kârın % 50'si köylere yardım için kullanılır. Her yıl Genel Kurulca yardımdan yararlanacak köy sayısı belirlenir. Yardım alacak köyler ile yardımın kullanılacağı alanlar İmar ve İskân Bakanlığının koyduğu ilkelere göre Müdürler Kurulunca saptanır. 1945 - 1978 döneminde 5312 köy bu yolla 209 milyon TL yardım almıştır. Ayrıca 1979 yılı kârından köylere verilmesi gereken miktar da 41,8 milyon TL'dir. Köy tüzel kişiliklerine yapılan yardımlar gazino, otel, hamam, fırın, sulama gibi tesislerin yapımı ile elektrik köy katılım paylarını oluşturmak üzere kullanılmaktadır.

İller Bankasının asıl ilişkileri ise belediyelerledir. Bu ilişkiler iki ana başlık altında düşünülebilir :

1. Belediyeler Ortak Fonu : 1947 yılında kurulan Fon nüfusu 50 binden az belediyelerin harita, imar planı, su, elektrik, mezbahe ve kanalizasyon proje ve yapımları için kullanılmakta idi.

Ancak 2380 sayılı Yasa bu konuda da, daha önce değinildiği gibi, önemli değişiklikler yapmıştır. Yasanın öngördüğü yönetmelik henüz yayımlanmadığı için uygulamanın nasıl olacağı kesinlik kazanmamıştır.

1947 - 1979 döneminde Fonda 8 milyar TL toplanmış, bunun

5 milyarı kullanılmıştır. Toplanan taksitlerle birlikte Fonda 4 milyar TL'sına yakın alacak bakiyesi 1980 yılına devretmiştir. Belediyeelerin büyük mali kriz içinde buldukları 1970'lerde bu hesap sürekli alacak bakiyesi vermiştir. Bu durum ise gerçekten düşündürücüdür.

2380 sayılı Yasa ile Belediyeler Ortak Fonu çok büyük parasal kaynağa sahip olmaktadır. Yasada kayıtlayıcı bir maddenin bulunmaması Fon yardımlarının dağıtımında büyük esneklik sağlamaktadır. Fonun kullanımı için Yasada nüfus koşulu yoktur. Ayrıca projelerin İller Bankasınca programlanmış işlerden olması da yasal bir zorunluluk değildir. Fon yönetmeliğinin yapımına İmar ve İskan Bakanlığına ek olarak İçişleri Bakanlığının da katılması gelenekleşmiş Fon kullanım alanlarının ve yöntemlerinin dışına çıkabilme fırsatı yaratmaktadır. Dileğimiz bu fırsatın çağdaş belediyeçilik anlayışına uygun biçimde kullanılmasıdır.

2. Belediyeler, Fon dışında, Banka kaynaklarından borç ve bağış alabilmektedirler. Ancak belediye isteklerinin banka programındaki işlerden olması, önde gelen işlerin (imar planı gibi) bitirilmiş bulunması, borcun sadece yatırım için kullanılması, güvencelerin yeterliği, yıllık payların ve borç taksitlerinin ödenmiş olması gibi koşullar vardır. Belediyelerden gelen istekleri değerlendiren Banka borçlanma kapasitesini belirleyerek yıllık taksiti öz kaynak gelirlerinin % 5'ini geçmeyecek tutarda, 5 - 25 yıl süreli borç vermektedir. «İkraz, Kefalet, Aracılık ve Avans İşlemleri Yönetmeliğinin belirlediği kurallara göre verilen kredilerden % 5 faiz alınmaktadır. Banka borç taksitlerini aracılık ettiği devlet vergi paylarından kesmeye yetkilidir.

Bankanın kuruluş tarihi olan 1945 yılından 1979 sonuna kadar ortak idarelere banka kaynaklarından 15,4 milyar TL (faizlerle birlikte 17,5 milyar TL) ikraz suretiyle kredi olarak verilmiştir. Ayrıca Belediyeler Fonundan verilen 4,6 milyar (faizleriyle 5 milyar), devlet bütçe yardımlarından verilen 14 milyar TL eklendiğinde bu dönemde ortak idarelere sağlanan krediler 34 milyar TL'nı aşmaktadır. Şurası hemen eklenmelidir ki, bu miktarlarla gerçekleştirilen yatırımların hepsi Banka eliyle yapılan yatırımlar olarak telakki edilmektedir.

Banka bağış ya da borç olarak verdiği paraları şu kaynaklardan sağlamaktadır : 1. Anapara, 2. Belediyeler Fonu, 3. Borç taksitleri, 4. İşletme gelirleri, 5. Devlet bütçe bağışları.

Bunlar arasında en önemli kaynak devlet bütçesinden yapı-

lan bağışlardır (920.01.002 - «İktisadi Transferler ve Yardımlar» adı altında «Diğer Hizmet Kesimine Girenler» adlı bölüm). 1977'de 3,7 milyar TL olan devlet bağışı, 1978'de 5 milyara, 1979'da ise 6,175 milyara yükselmiştir. Bankanın 1979 yılında gerçekleşen yatırımının 7 milyar TL olduğu dikkate alınınca, 6,175 milyar TL'lik devlet bütçe bağışının önemi daha çok anlaşılır. 1980 yatırım programı ise 9,7 milyar TL'dir. Bunun 9 milyarının devlet bütçesinden sağlanacağı düşünülmüştür.

## SONUÇ

Buraya kadar farklı özellikleri olan üç yerel kredi kurumunu, zaman zaman kişisel görüşlerimizi de ekleyerek, tanıtmaya çalıştık.

İnceleme konusu olan üç banka karşılaştırıldığında şu benzerlikler ve farklılıklar dikkati çekmektedir :

1. Belçika Yerel Yönetimler Bankası gerek yönetsel ve örgütsel yapısı, gerekse kaynak yaratma yöntemleri ile sunduğu bankacılık hizmetlerinden yararlananlar açısından diğer iki kurumdan ayrılmaktadır.

2. Belçika ve Hollanda Yerel Yönetim Bankaları ortak yönetimlerine sağladıkları finansman olanakları bakımından imrenilecek kuruluşlardır. Bunu her iki ülkenin de görece zenginliği ile açıklamak çok yüzeysel kalır. Köklü yerel demokrasi gelenekleri olan bu iki ülkede adı geçen bankalar kredi piyasasından çeşitli yollarla geniş kaynaklar yaratabilmektedirler.

3. İller Bankası sunduğu teknik hizmetler açısından ayrı bir özellik taşımaktadır. Belediyeciliğimizin filizlenmeye başladığı yıllarda belediyelerin teknik eleman ihtiyacını karşılamada, yerel yatırımları gerçekleştirmede önemli katkılar yapmıştır. Siyasal dalgalanmaların dışında kalabilmeyi büyük ölçüde başarmış, teknik bir hizmet ve finansman kuruluşu olarak görevini yapmış sayılabilir. Ancak, diğer iki banka ile karşılaştırıldığında, ülkenin ekonomik durumu dikkate alınsa bile, bir finansman kurumu olarak yetersiz kalmıştır. Kuşkusuz, bu durumun sorumlusu yalnız İller Bankası değildir.

İller Bankası kredi piyasasından yararlanarak kaynak üretmemiştir. Önemli kaynakları anaparası, Belediyeler Fonu ve devlet bütçesinden yapılan yardımlardır. Bunlar ise yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları finansman karşısında çok yetersiz kalmaktadır.

4. Teknik hizmetler özellikle küçük belediyeler için çok gereklidir. Ancak, büyük kent belediyeleri için aynı şeyi söyleyemeyiz. Çoğu yatırımlarını bizzat gerçekleştirecek teknik ve örgütsel kapasiteye sahiptirler. Asıl olarak finansmana ihtiyaç duymaktadırlar. Bankanın, küçük belediyelere yaptığı gibi, büyük belediyelerin de Banka kaynakları ile finanse edilen yatırımlarını bizzat yürütmesi hem yerel demokrasi anlayışı, hem de hizmet rasyonalitesi açısından doğru görünmemektedir.

Teknik hizmetlerin ayrılarak İller Bankasının bir finansman kurumu olarak uzmanlaşması yönündeki öneriler ise gerçekleşmemiştir. Fakat Banka kaynak üretecek kapasiteye mutlak kavuşturulmak zorundadır.

5. Üç kurum arasında gözlenen önemli bir ayrılık da yönetimlerindedir. Belçika ve Hollanda Yerel Yönetim Bankalarında, anaparaadaki paylar asıl alınarak, yönetsel bir düzenleme kurulmuştur. Oysa İller Bankasının yönetsel yapısı anaparanın tümünün sahibi yerel yönetimlerin etkili ve doğrudan katılımına olanak vermemektedir. Ayrıca çok sınırlı yetkileri olan Genel Kurul'da temsil bile ortaklık paylarına dayanmamaktadır.

Banka yönetimi merkezi yönetimce oluşturulmakta ve yönlendirilmektedir. Bu durum ülkemizdeki çok sınırlı yerel özerklik anlayışının uzantısından başka birşey değildir.

6. Yerel yatırımların çok önemli bir bölümü İller Bankası yatırım programında gösterilmektedir. Bu durum yerel yatırımlarını ulusal plan hedeflerine yöneltmekle birlikte, Bankaya ve dolayısıyla merkezi yönetime yerel yönetimler konusunda büyük güç sağlamakta, yerel özerkliği daraltmaktadır.

7. Banka hizmetleri hemen tümüyle belediyelere yöneliktir. Bu durum ülke gerçekleri açısından haklı görülebilir. Ancak anapara da önemli payları bulunan il özel idareleri ve köylerle olan ilişkilerin gözden geçirilmesi gerekir.