T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI: İLLER BANKASI'NIN İLBANK A.Ş.'YE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Yüksek Lisans Tezi

EYMEN NAMAZCI

İstanbul, 2013

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI: İLLER BANKASI'NIN İLBANK A.Ş.'YE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Yüksek Lisans Tezi

EYMEN NAMAZCI

Danışman: PROF. DR. AYŞE GÜNER

İstanbul, 2013

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi EYMEN NAMAZCI'nın YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI: İLLER BANKASI'NIN İLBANK A.Ş.'YE DÖNÜŞÜM SÜRECİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 17.07.2013 tarih ve 2013-28/49 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 5/9/2013

Öğretim Üyesi Adı Soyadı			**İmzası**
1.	Tez Danışmanı	Prof. Dr. AYŞE GÜNER	
2.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. ERBAY ARIKBOĞA	
3.	Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. BİLAL ŞİNİK	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı : Eymen Namazcı

Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi

Programı : Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ayşe Güner

Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans – Temmuz 2013

Anahtar Kelimeler : İller Bankası, Yerel Yönetim Bankacılığı, İlbank A.Ş.

ÖZET

Günümüzde yerel yönetimler ve sundukları hizmetler gittikçe önem kazanırken, bu birimlerin harcamalarının finansmanı da önemli bir konu haline gelmektedir. Yerel hizmetlerin finansmanında çeşitli alternatifler bulunmaktadır. Bunlardan biri de yerel yönetim bankacılığıdır. Bu çalışmada yerel yönetim bankacılığının gelişimi ve dünyadaki örnekleri sunulmuş ve çalışma ile Türkiye'de yerel yönetim bankacılığı alanında son yıllarda yaşanan dönüşüm açıklanmaya çalışılmıştır. Dünyada yaşanan liberalleşme süreci, Türkiye'nin yerel yönetim bankası olan İller Bankası'nı İlbank A.Ş.'ye dönüştürmüştür. Bu dönüşümü etkileyen unsurlar ve dönüşüm sürecinin analizi çalışmanın esas inceleme alanını oluşturmaktadır.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname	: Eymen Namazcı
Field	: Public Administration
Programme	: Local Governments and Decentraliztion
Supervisor	: Professor Ayşe Güner
Degree Awared and Date	: Master – July 2013

Keywords	: İller Bankası, Local Government Banking, İlbank Inc.

ABSTRACT

As local governments and the services that they provide are becoming more important nowadays, the finance of their expenditures are also becoming a significant issue. There are many different instruments used for the financing of these expenditures. One of these is local govenment banking.This study aims to introduce the development of local government banking and gives significant examples from several countries. It aims to explain the recent transformation of local government banking in Turkey. The liberalization process in the world has transformed the local government bank of Turkey, İller Bankası, to İlbank Inc. The factors that have affected this transformation and the analysis of the transformation process itself constitutes the main field of this study.

TEŞEKKÜR

Çalışmam boyunca, değerli görüş, öneri ve deneyimlerini benden esirgemeyen ve bu çalışmanın meydana gelmesinde büyük yardımlarını gördüğüm değerli danışmanım Sayın Prof. Dr. Ayşe Güner'e,

Çalışmalarım esnasında değerli fikirlerini aldığım, Sayın Yrd. Doç. Dr. Bilal Şinik'e, çalışmamı okuyup düzeltme yapan Sayın Burçin Coşkun Tutcu'ya,

Her zaman beni çalışmam konusunda teşvik eden anneme, hiçbir zaman manevi desteğini esirgemeyen babama, hep yanımda olan kardeşime, desteklerini esirgemeyen arkadaşlarıma

en içten teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul, 2013 Eymen NAMAZCI

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO LİSTESİ vi
ŞEKİL LİSTESİ vii
KISALTMALAR viii
1. GİRİŞ 1
2. YEREL YÖNETİM BANKACILIĞININ GELİŞİMİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ 5
2.1. Yerel Yönetim Bankacılığının Tarihçesi ve Varoluş Nedenleri 5
2.2. Yerel Yönetim Bankacılığı Örnekleri 9
2.2.1 Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı 10
2.2.2 Avusturya'da Yerel Yönetim Bankacılığı 12
2.2.3 Belçika'da Yerel Yönetim Bankacılığı 14
2.2.4 Bulgaristan'da Yerel Yönetim Bankacılığı 15
2.2.5 Danimarka'da Yerel Yönetim Bankacılığı 16
2.2.6 Fransa'da Yerel Yönetim Bankacılığı 17
2.2.7 Hollanda'da Yerel Yönetim Bankacılığı 19
2.2.8 İngiltere'de Yerel Yönetim Bankacılığı 20
2.2.9 İsveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı 21
2.2.10 Japonya'da Yerel Yönetim Bankacılığı 22
2.2.11 Macaristan'da Yerel Yönetim Bankacılığı 23
2.2.12 Norveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı 24
2.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığının Gelişimi 25
3. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA YÖNELİK ÖNERİ VE RAPORLAR 35
3.1 İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yurtdışı Kaynaklı Çeşitli Raporlar ve Öneriler 38
3.1.1 1961 Tarihli OECD Raporu 38
3.1.2 1987 Tarihli IBRD (Dünya Bankası) - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi 39
3.1.3 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu 40
3.1.4 1993 Tarihli IMF Raporu 40
3.1.5 2004 Tarihli Dünya Bankası Raporu 41

3.1.6 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması 42
3.2 İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yurtiçi Kaynaklı Çeşitli Öneri ve Raporlar 44
3.2.1 Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler 44
3.2.2 İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu 45
3.2.3 1993 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması" 48
3.2.4 İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010) 49
3.2.5 Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı 53
3.3 Özet Değerlendirme 54
4- İLLER BANKASI'NDAN İLBANK A.Ş.'YE: KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME 56
4.1. Kuruluş ve Amaçlar 56
4.2. Sermaye ve Ortaklık 59
4.3. Organlar 65
4.3.1 Genel Kurul 66
4.3.2 Yönetim Kurulu 70
4.3.3 Genel Müdür 77
4.3.4 Personel 82
4.3.5 İller Bankası'nın Denetimi 87
4.3.5.1 Denetim Kurulu Tarafından Denetim / İç Denetim 88
4.3.5.2 TBMM ve Sayıştay Denetimi 89
4.3.5.3 Bakanlık Denetimi 91
4.3.5.4 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Denetimi 91
4.3.5.5 T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu 92
5. SONUÇ 93
EKLER 96
KAYNAKÇA 109

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo -1: İller Bankası'nın Son 10 Yıllık Döneme Ait Sermaye Tahsilâtı 64
EK -1: İller Bankası'ndan İlbank A.Ş.'ye Kanuni Dönüşüm 97

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil -1: 1999 – 2011 Yılları Arasında Almanya'da Yerel Yönetimlerin Borçlanmasında İzlenen Değişim 12
Şekil -2: 1935 – 1945 Yılları Arasında Yerel Yatırımların Sağlanmasında Kurulan İlişki Sistemi 29
Şekil -3: Bankanın Mevcut Yapısının Korunması Görüşüne Katılımın Yüzde Dağılımı 52
Şekil -4: Kalkınma ve Yatırım Bankası Olması Fikrine Katılımın Yüzde Dağılımı 52
Şekil -5: İlbank A.Ş. Organizasyon Şeması.....65

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
A.Ş.	Anonim Şirket
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
Bkz.	Bakınız
BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
CLF	Credit Local de France
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development / Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IMF	International Monetary Fund
IULA – EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
JFM	Japan Finance Organization for Municipalities
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OTP	Országos Takarék Pénztár
PLC	Public Limited Company
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü
T.T.K.	Türk Ticaret Kanunu
s.	Sayfa
ss.	Sayfa Sayıları

YAYED	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleridir. Bu birimler; bir yandan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, temizlik, kanalizasyon, çöp toplama, ulaşım gibi hizmetleri sunarlarken, diğer taraftan ülke kalkınması açısından büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi de yerine getirebilmektedirler. Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve göç sonucu kentli nüfusun artan hizmet taleplerinin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan nüfusun yeni hizmet talepleri de yerel yönetimlerce karşılanabilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin önemini her geçen gün artırmaktadır. Dünya genelinde hizmetlerin yerinden ve halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi görüşünün yaygınlık kazanması da, gün geçtikçe yerel yönetimleri daha önemli bir hale getirmektedir. Bugün yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmet sunumu ile kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, işlem maliyetlerinin azaltılması, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin yerel halkın tercihlerine uygun olması gibi nedenlerle oldukça önem taşıyan birimlerdir.

Yerel yönetimler üstlendikleri bu görevleri yerine getirebilmek için gelire ihtiyaç duymaktadırlar. Ülkeden ülkeye bu gelir ihtiyacının karşılanması, şekil ve miktar yönünden farklılık göstermektedir. Ülkelerin yerel yönetimlere verdikleri önem, halkın yönetime katılması, ülkenin merkeziyetçi olup olmaması gibi olgular, oluşan bu farklılığın başlıca nedenleri olarak sayılabilir.

Günümüzde, gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Yerel yönetim birimleri öz gelirlerini arttırma çabası içindeyken, son yıllarda önemli bir kaynak yaratma yöntemi olan borçlanmaya da sık sık başvurulmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde merkezi idareye ait vergi gelirlerinin % 30'u civarında bir miktar yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Bu aktarım yapılırken, vatandaşa en yakın

hizmet birimi olan yerel yönetimin, hizmet sunumunda daha etkili ve verimli olacağı ve yerel yönetimlerin güçlenmesinin demokrasiye katkı sağlayacağı düşüncesi bulunmaktadır.

Gelişmiş ülkelerdeki bu durum gelişmekte olan ülkeler için bir prototip olması bakımından önemlidir. Gelişmekte olan ülkeler hem model olarak ele aldıkları bu prototip sayesinde hem de gelişmiş ülkelerin telkinleri ile yerel yönetimlerinde reforma giderek "yerele" ve "yerel yönetimlere" verdikleri önemi arttırmaktadırlar. Dolayısıyla yerel yönetimlere aktarılan kaynakların da artması gerekmektedir. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'inci maddesinde "Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." ifadesi gelir kaynaklarının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

Kaynak ihtiyacının karşılanmasında, yerel yönetimlerin kendilerine ait işleyişlerini düzenleyen kanunlarında, gelir kalemleri de sayılmaktadır. Artan hizmet ihtiyacını karşılamak için yeterli olmayan bu kaynakların dışında, yerel yönetim birimlerinin borçlanma gibi yabancı kaynaklara da ihtiyacı vardır.

Yerel yönetimlerin borçlanmaya başvurma nedenleri şu şekilde sıralanabilir;

- ✓ Yerel altyapı projelerinin kalkınmaya sağlayacağı fayda,
- ✓ Borçlanma yolu ile yapılacak projelerin, cari gelirlere bağlı projelerden daha kısa sürmesi ve nispeten maliyetleri düşürebilmesi,
- ✓ Özellikle uzun vadeli borçlanma yapılarak, gelecek nesillerin yerel altyapı finansmanına katkı sağlamasını sağlayarak yükün sadece bugünkü nesillerde kalmasını engelleyerek nesiller arasında adaletin sağlanması gibi nedenlerden dolayı geleneksel mali yaklaşıma göre olağan üstü olarak kabul edilen borçlanmadan yararlanılmaktadır.

Gelirleri ve giderleri eşit olmayan yerel yönetimler, sayılan nedenlerden dolayı borçlanmayı sıkça kullanmaktadır. Peki, yerel yönetimler borçlanmayı nereden ve nasıl

yapmaktadır? Bu sorunun cevabı ülkeden ülkeye, dönemden döneme ve yerel yönetimin türüne göre değişmektedir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanma yapabilecekleri en önemli kurum İlbank A.Ş.'dir. Atatürk'ün emri ile 1933 yılında belediyelere kaynak aktarmak için kurulan Belediyeler Bankası, İlbank A.Ş.'nin temelini oluşturur. Belediyeler Bankası 1933 yılında sadece belediyelere destek sağlamak amacı ile kurulmuştur. Faaliyette bulunduğu dönem içinde sadece finansal alanda belediyeleri desteklemekle kalmamış, İmar Heyeti aracılığı ile teknik destek de vermiştir. 1945 yılı itibari ile köy ve il özel idarelerini de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenip İller Bankası adını almıştır.

İller Bankası, merkezi idareden yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden kaynak aktarımında önemli bir rol oynamanın dışında, yerel yönetimlere özellikle de belediyelere kredi ve teknik destek bakımından hizmetler vermiştir.

Belirtmek gerekir ki, Belediyeler Bankası ve onun devamı olan İller Bankası, dünyada ki örneklerinden farklıdır. Yerel yönetimlere kredi ve teknik destek aktaran "Bankalar" dünyanın her ülkesinde bulunmamaktadır. Yerel yönetim bankaları olarak adlandırılan bu bankalar, bulundukları ülkenin koşullarına göre değişik yapılanmalar şeklinde oluşmuştur. Bazı ülke örneklerinde yerel yönetim bankacılığı yapan kurumun, teknik destek faaliyetlerini hiç önemsemediğini sadece kredi alanında uzmanlaştığını görebiliriz. Özellikle gelişmiş ülkelerde durum tam da böyledir.

Türkiye'nin içinde bulunduğu Avrupa Birliği (AB) süreci, her alanda reformları içermektedir. Yerel yönetimler ve dolayısı ile yerel yönetim bankası olan İller Bankası'nın da bu reformlardan etkilenmemesi olanaksızdır. 1990'lı yılların sonuna doğru merkezi ve yerel yönetim anlamında bir reformun gerekliliği, iç dinamikler ve dış telkinler nedeniyle ortaya çıkmıştır. 2000'li yıllar itibariyle, yerel yönetimlerin faaliyetlerini düzenleyen kanunlar değiştirilmiştir. Kanunlarda yapılan değişiklikler, AB'nin de istediği gibi, yerelleşmeyi arttıracak ve dolayısı ile yerelleşme nedeniyle yerel hizmetlerin artmasına sebep olacak şekilde düzenlenmiştir.

İller Bankası'nın yerel yönetimler için kredi temininde önemli bir kamu gücü olması, yerel yönetim birimlerinin İller Bankası'na bağımlılığı, Banka'nın varlığı

nedeniyle piyasa koşullarının tam çalışamaması vb. nedenlerden dolayı İller Bankası' da yerel yönetim reformu içinde yeniden ele alınmıştır.

Bu bağlamda çalışmamızın esas inceleme alanı, İller Bankası'ndan İlbank A.Ş.'ye dönüşüm süreci, bu süreci destekleyen gelişmeler, sürece karşı çıkanların argümanları ve sürecin İller Bankası idari yapısında oluşturduğu değişikliktir.

Bahsedilen inceleme alanları çalışmamızın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alınacak ve mevcut değişikliğin daha iyi anlaşılabilmesi ve İlbank A.Ş.'nin dünyadaki örnekleri ile farkının anlaşılabilmesi için, çalışmanın ilk bölümünde de yerel yönetim bankacılığının ve İlbank A.Ş.'nin tarihçesi ile birlikte çeşitli ülkelere ait yerel yönetim bankacılığı örneklerine de yer verilecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetim bankacılığının gelişimi ve çeşitli ülke örneklerine yer verilmiştir. Örneklerde bankaların tarihçelerinden ve yerel yönetimlere katkılarından bahsedilmiştir. İlbank A.Ş.'nin günümüze kadar geçirdiği aşamalara da yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise, İller Bankası'nın İlbank A.Ş'ye dönüşümünü etkileyen iç ve dış unsurlar ele alınmıştır. Dış unsurlar içinde en önemlisi Dünya Bankası'dır. Banka dışında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nün de dönüşümü etkileyecek telkinleri olmuştur. İç unsurlar olarak ise, Kalkınma Planları, İller Bankası Stratejik Planı ve konu ile ilgili yayınlanan raporlar değerlendirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, İller Bankası organlarının, yaşanılan kanuni dönüşüm kapsamında hangi değişikliklere uğradığı ve İlbank A.Ş'nin organlarının özellikleri üzerinde durulmuştur.

Mevcut çalışmada değinilen konu hakkında yapılacak değerlendirmeye ise sonuç bölümünde yer verilmiştir.

2. YEREL YÖNETİM BANKACILIĞININ GELİŞİMİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bankacılık faaliyetleri 14'üncü yüzyıldan beri dünyada varlığını sürdüren, diğer sektörler ile olan ilişkileri nedeniyle önemi giderek artmakta olan bir olgudur.[1] İlk hali ile insanların varlıklarının güvenli bir alanda saklanılması mantığı üzerine kurulan bankacılık hizmetleri, değişen yıllar ve ona bağlı değişen koşullar sonucunda farklılaşmıştır. Zaman içinde bankalar, sundukları hizmetler ve sermaye sahiplikleri bakımından çeşitlenmeye başlamıştır. Bu çeşitlenmenin temel amacı, bankacılık yolu ile farklı alanları ve toplumsal kesimleri desteklemektir. Sermaye sahipliği bakımından, tamamen özel kesime ait olan, tamamen devletin sermayesini oluşturduğu bankalar olabildiği gibi, kamu – özel birlikteliği şeklinde oluşturulan bankalar da bulunmaktadır. Hedef alınan alanlar ve kitle bakımından ise, belli bir alanı geliştirmek için kurulan "yatırım – kalkınma, ithalat – ihracat bankaları" olabildiği gibi, toplumun farklı kesimlerinin farklı hizmetler alabilmesi için oluşturulmuş "ticari, katılım vb. bankaları da" bulunmaktadır. Bu çeşitliliğin sonucunda ortaya çıkan modellerden biri de yerel yönetim bankalarıdır.

2.1. Yerel Yönetim Bankacılığının Tarihçesi ve Varoluş Nedenleri

Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktığı zamanlarda işlevlerinin bugünkü kadar geniş bir yelpazede olmadığı bilinmektedir. Sanayileşmenin ivme kazanması ile birlikte, hızlı bir kentleşme süreci yaşanmaya başlanmış ve yaşanan bu süreç çeşitli sosyo-ekonomik sorunların yanı sıra ek hizmet taleplerini de beraberinde getirmiştir. Yerel hizmet talebindeki bu artışlar yerel yönetimlerde ek gelir kaynaklarına sahip olmayı gündeme getirmektedir. Oysa ki yerel yönetimler merkezi idareye oranla sınırlı gelir kaynağına sahiplerdir.

Yerel yönetim bankalarının ortaya çıkış nedenlerinden biri kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte kentsel altyapı gereksinmesinin artması ve kent yönetimlerinin bunun için orta ve uzun vadeli krediye ihtiyaç duymuş olmalarıdır.

[1] http://mises.org/books/History_of_Banks_Hildreth.pdf, (17.06.2013), s.5.

Artan kentleşme oranı karşısında belediyeler, gerçekleşmesi uzun zamana yayılan önemli altyapı yatırımlarını karşılamak için elverişli geri ödeme koşullarında krediler elde etmek istemişlerdir. Piyasa koşullarındaki kısa vadeli krediler, uzun vadeli altyapı ve üst yapı yatırımları için uygun bulunmamıştır. Yerel gereksinimler için uzmanlaşmış bir merkezi kurum tarafından ölçeği büyümüş bir borçlanma stratejisi ve kurumsallaşması gerekli hale gelmiştir.[2]

Yerel yönetim bankalarının ortaya çıkış nedenleri genel olarak şöyle sıralanabilir:

i. Yerel yönetim bankacılığının var olmasının gerekliliği özel kesimin kamu yararından uzaklaşması kaygısıdır. Gerçekten de, özel kesimin amacı kâr etmektir. Ancak, bu amaç kamu yararının bir kenara bırakılmasına ve sadece kârlı alanlara yönelerek tekelleşmeye doğru kaymasına neden olabilecek niteliktedir.

ii. Merkezî yönetimin, yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarını piyasa şartlarından karşılama eğilimlerini sakıncalı görmeleri yerel yönetim bankalarının var olmasında en önemli unsurlardan biridir.

iii. Özerk bir yerel yönetim bankasının, yerel yönetimlerin özellikle malî özerkliğini korumaya yardımcı olabilmeleri ve merkezî ve özerk bir kurum tarafından kredi verilmesinin, tüm yerel yönetimlerin teker teker piyasadan borçlanmasından daha az maliyetli olmasını sağlayacaktır.[3]

iv. Yerel yönetim bankaları özel girişimin kârlı bulmadığı yerel yönetimlere dönük kredi işlemlerini üstlenmektir.

v. Yerel yönetim bankaları özel girişimin kısmen yerine getirmekle yetindiği kredi işlemlerinde ikincil ve bütünleyici bir destek rolü oynamaktır.

---

[2] Tayfun Çınar, "**İller Bankası ve Yerel Yönetimler**", Tayfun Çınar (Ed.), **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim** içinde (113-127), Ankara: TODAİE YYAEM, 2007, s.115.

[3] Ruşen Keleş, "*İller Bankası Genel Kurulu*", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975 – 1992),** İstanbul: IULA – EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, 1993, s.278; IULA – EMME ve TOKİ, **Yerel Yönetim Bankacılığı,** Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, İstanbul: Kent Basımevi, 1993, s.10; Tayfun Çınar, **Yerel Yönetim Bankacılığı, Türkiye'de Deneyim: İller Bankası**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997, s.25-26.

vi. Yerel yönetim bankaları, özel girişimin kazanç sağlamak amacıyla kamu yararını bir yana bırakarak piyasada tekeller oluşturmaya kalkışması durumunda, buna engel olabilecektir.[4]

Sanayileşme ve kentleşmeyle beraber artan altyapı ihtiyacını karşılamak için sanayileşmiş ülkelerin ortaya koyduğu çözüm, kentleşme sorunlarıyla mücadelede yerel yönetimlere destek olacak kredi kuruluşlarını örgütlemek olmuştur. Burada "altyapı" kavramı ile aslında ifade edilmek istenen "kentsel altyapı"dır. Kentsel altyapı ise, kentte yaşayanların günlük ihtiyaçlarını sağlıklı, hızlı ve çağdaş bir yaşamın gereksinimlerine uygun olarak temin edilebildiği; ulaştırma, içme suyu, kanalizasyon, atık su arıtımı ve katı atık toplanması gibi yaşam açısından vazgeçilemez nitelikte hizmetler olarak tanımlanabilir. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin büyük ölçekli yatırımları için gereksinim içinde olacakları orta ve uzun vadeli kredi gereksinimlerini karşılamak üzere birçok ülke kendine özgü yerel kredi kurumlarını kurmuştur.[5]

Batılı ülkelerde yerel yönetimlerin gerçekleştirecekleri kentsel altyapı yatırımlarını karşılamak üzere orta ve uzun vadeli gereksinim duyacakları krediyi sağlamak üzere yerel yönetim bankacılığı uygulamaları ortaya çıkmıştır.

Ahmet Ulusoy'a göre, yerel yönetim bankalarının doğuşu 14. yüzyıl başlarına kadar uzanır. Belediye bankaları adı altında tanımlanabilen bu bankalar, siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucunda yeniçağ bankacılığından modern çağ bankacılığına geçişte bir köprü görevi üstlenmişlerdir. Ortaçağın sonlarında bankerlerin yaptıkları mevduat ve kredi işlemlerindeki istikrarsızlık sonucu ortaya çıkan belediye bankalarının ilk örneklerini 1401 yılında kurulan Barselona Bankası ile 1408 yılında kurulan Cenova Bankası teşkil etmektedir. Bu iki bankanın kuruluşunu Venedik Bankası (1584), Amsterdam Bankası (1630) ve Hamburg Bankası (1619) izlemiştir.[6]

IULA'ya göre ise; Yerel yönetimlere mali aracılık etmek üzere uzmanlaşmış kurumların ortaya ilk çıkışı 1860'lı yıllara rastlamaktadır. Belçika Belediye Kredi

[4] Çınar, 2007, s.115.
[5] Çınar, 2007, s.114.
[6] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005, s.325.

Bankası 1860'ta, Danimarka Belediye Kredi Kurumu 1899'da, Hollanda'da bugünkü Belediye Bankası'nın öncülü olan Belediye Kredi Bankası 1914'te, İspanya Yerel Kredi Bankası 1925'te kurulmuştur.[7]

Ancak sanayileşme ile birlikte, ortaya çıkan kentleşmenin kentsel hizmet talebi ve altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı artırması nedeniyle belediye bankaları yerel yönetimlerin artan finansman ihtiyacını karşılamada yetersiz kalmışlardır.[8] Batı Avrupa ülkelerinin birçoğu, finansman ihtiyacının giderilmesi noktasındaki düzenlemelere diğer ülkelerden önce başlamışlardır. Yerel yönetim bankaları Batı Avrupa'da, 19'uncu yüzyıldan itibaren gelişmeye başlayan finansman kurumları, bazı büyük belediyelerin özel bankalardan ya da tahvil piyasalarından makul koşullarda kredi sağlama konusunda karşılaştıkları zorluklardan doğmuştur.[9] Ortaya çıkan bu yeni durum karşısında Fransa, İngiltere, Portekiz ve Almanya gibi ülkeler yerel yönetimlere kredi sağlanması konusunda özel birtakım düzenlemeler yürürlüğe koymuşlardır.[10] Bu ülkeler, o zaman var olan mali kurumlarına, yerel yönetimlerden gelen kredi istemlerini karşılama yetkisi vermişlerdir. Örneğin, 1799'da kurulmuş olan Fransa Mevduat ve Emanet Sandığı, yerel yönetimlere ilk kredisini 1822 yılında açmıştır. Benzer şekilde, İngiltere'de yerel yönetimlere kredi veren Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu 1817 yılında, Portekiz Genel Mevduat Bankası 1876 yılında kurulmuştur.[11]

Ülkelerin yerel düzeyde karşılaştıkları sorunların birbirlerine tıpa tıp benzeşmemesi sonucunda bu kredi kuruluşlarının ortaya çıkışı ve görevlerinin belirlenmesi birbirlerinden farklı süreçlerle gerçekleşmiştir. Her ülke, koşulları ve tarihsel birikimleri farklı olsa da, yerel yönetimlerin borçlanarak yapacakları sermaye yatırımları için çeşitli düzenlemelere başvurmuştur. Bankaların kuruluşu dünyanın her yerinde aynı dönemlerde olmamış, gelişmekte olan ülkeler ancak 1950'li yıllardan sonra bu tür kurumları kurmaya başlamışlardır. 1960'lı ve 1970'li yıllara gelindiğinde, bu kurumların pek çoğu yeterli sermayeye sahip olamadığından batıdaki emsallerinin

[7] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.8.
[8] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.325.
[9] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.7.
[10] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.325.
[11] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.7.

fonksiyonlarını üstlenememişlerdir. Bazıları ise altyapı projelerinin gerçekleştirilmesine doğrudan katılma ya da üstlenme yoluna gitmişlerdir.[12]

Birçok ülkede oluşturulan yerel yönetim bankaları ya da yerel yönetimlere yardımcı olacak özel kredi kuruluşları ya da tasarruf sandıklarının başlangıç sermayelerinin ortaya konuşu ülkelere göre değişmektedir. Nitekim bu kurum veya kuruluşlar bazı ülkelerde doğrudan doğruya devlet tarafından verilen sermaye ile kuruldukları halde, yalnız yerel yönetimlerin koyduğu sermaye ile kurulmuş olanlar da vardır. Bazılarında ise bunlar hem devletin hem de yerel yönetimlerin ortak koyduğu sermaye ile işe başlamışlardır.[13]

Dünyadaki yerel yönetim bankacılığının gelişimine baktığımızda, her ülke, koşulları ve tarihsel birikimleri farklı olsa da, yerel yönetimlerin borçlanarak yapacakları sermaye yatırımları için çeşitli düzenlemelere başvurduğuna ve kurumsal yapıları ve işleyişlerinin, ülkelerin ekonomik, politik, toplumsal, hukuksal ve yönetsel yapılarına göre farklılıkları olduğu görülmektedir. Yerel yönetim bankalarının bulundukları hemen her ülkede başlıca etkinlik alanı olarak yerel yönetimlerin gereksinim duyduğu orta ve uzun vadeli kredileri sağlamaya çalıştığı söylenebilir.

2.2. Yerel Yönetim Bankacılığı Örnekleri

Yerel yönetimlere dolayısıyla yerel altyapı finansmanına ayrılan pay ve fon aktarım yöntemi ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Çoğu ülke yerel yönetimlere fon aktarımında yerel yönetim bankalarından yararlanmaktadır. Yerel altyapı finansmanının sağlanmasında yerel yönetim bankalarının dışında uygulanan farklı örneklerde bulunmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde kurumsallaşmış bir yerel yönetim bankacılığı bulunmamaktadır. Eyalet ve yerel yönetimlerin, altyapının geliştirilmesi alanında önemli yatırımlar yaptığı bu ülkede, yerel yönetimler gerekli fon ihtiyacını borçlanma yolu ile karşılamaktadır. Kent nüfusunda patlama meydana gelmesiyle birlikte, yerel yönetimlerin borçları da önemli oranda artmıştır. 20'nci yüzyılla birlikte ABD ekonomisinde yaşanan periyodik

[12] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.8.
[13] Çınar, 2007, s.116.

resesyonlar bonoların geri ödenememesine sebep olmuş ve eyalet hükümetleri, yerel yönetimlerin ihraç edecekleri bonolar üzerine bir sınırlama getirmeye çalışmışlar ve eyaletlerin çoğu, yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerine bir sınır getirmiştir. [14]

ABD'de yerel yönetimlerin borçlanması eyaletten eyalete değişme göstermektedir. Kaliforniya'da kentlerin borçlanma yoluyla kaynak sağlaması esas olarak, eyalet anayasasından ve kent mevzuatından kaynaklanan yetkiye dayanılarak denetlenmektedir. Federal düzeyde bonolar ve tahviller konusunda Menkul Değerler Komisyonu'na sınırlı bir denetim yetkisi tanınmıştır. Borç Danışma Komisyonu, yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerinde gözetim yetkisine sahiptir.[15]

Yerel ihtiyaçların finansmanında yerel yönetim bankalarından yararlanmayan diğer bir ülke olarak Kanada gösterilebilir. Kanada'da Metropoliten Toronto Belediyesi, sermaye yatırım projeleri için ülke içi sermaye piyasasından, ABD ve Avrupa piyasalarından ya da diğer piyasalardan borçlanma olanağına sahiptir. Toronto'da iki kademeli metropoliten yönetim yapısının özelliklerinden biri, metropoliten yönetimin tahvil çıkararak borç para sağlama konusunda imtiyaza sahip olmasıdır. Metropoliten yönetim, tahvili kendi hesabına çıkarabileceği gibi, belediye işletmeleri için ya da alt kademe belediyeler adına da çıkarabilir. Söz konusu kuruluşlar adına borçlanıldığında, o kuruluşlar, ilgili borcu metropoliten yönetime öderler.[16]

Örneklerden de görüldüğü gibi, yerel altyapı finansmanı tüm dünyada yerel yönetim bankaları tarafından sağlanmamaktadır. Yerel finansmanda, yerel yönetim bankalarından yararlanan bazı ülkelerdeki uygulamaları ve Türkiye'deki yerel yönetim bankacılığı uygulamaları aşağıda açıklanacaktır.

2.2.1 Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Yerel yönetim bankalarının Almanya'daki örneğini "tasarruf sandıkları (Sparkassen)" olarak görmekteyiz. Alman bankacılık sistemi içerisinde tasarruf

[14] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.334-336.
[15] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.54.
[16] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.55-56.

sandıklarının önemli bir yeri vardır. İlk orijinal tasarruf bankası 1778 yılında Hamburg'da kurulmuştur. İlk belediye tasarruf bankası ise, 1801'de Göttingen'de kurulmuştur. Bu banka Alman tasarruf bankaları için bir prototip oluşturmuştur. 19'uncu yüzyılda çok sayıda belediye ve ilçe de tasarruf sandığı kurmaya başlamıştır.[17]

Tasarruf sandıklarının temel hedefi eyalet bankaları ile birlikte belediyelerin finansman ihtiyacının karşılanmasına daha da yoğunlaşmaktır.[18]

Tasarruf sandıklarının kanuni görevlerini şu şekilde belirtmek mümkündür;

- Tasarrufların korunması ve değerlendirilmesi,
- Belediyelerin finansman ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

Tasarruf sandıklarının özü, ortak sorumluluk ve yarara dayanmaktadır. Sorumluluk ve yarar ilkesi tasarruf sandıklarının kuruluş ve işletme amaçlarını tanımlamaktadır. Sandıkların kamusal sorumluluğu ilk adımda kredi sağlamaya yöneliktir.

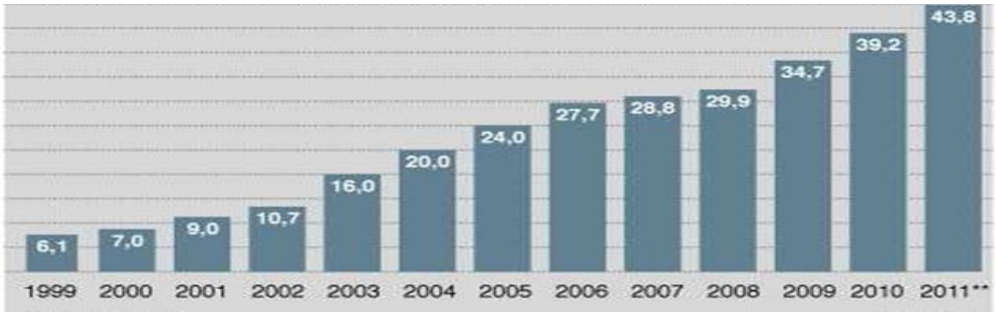
Tasarruf sandıkları piyasa koşullarında rekabeti engelleyici değil, bizzat rekabeti düzenleyici bir görev üstlenmişlerdir.

Alman Ciro Merkezleri ve Belediye Bankası 1918 yılında Alman Ciro Birliklerinin bankası olarak kurulmuştur. Alman Ciro Merkezleri ve Belediye Bankası birliğin yapısında meydana gelen değişmeler sonrasında Alman tasarruf sandıkları ve ciro birliğinin (Giroverband) bankası olmuştur. 1931 yılında kamusal kredi kurumu niteliğine dönüşen bankanın yükümlülüklerinin sorumluluğu Tasarruf Sandıkları ve Ciro Birliğince taşınmaktadır.[19]

[17] ESBG, http://www.esbg.eu/template/content.aspx?id=5116, (19.06.2013).
[18] Nasuh Oğuzhan Altay, "**F.Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı: Tasarruf Sandıklarının Organizasyonu**", Çağdaş Yerel Yönetimler, 1997, Cilt No.6, s.66.
[19] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.333-334.

Bugün Almanya'da Tasarruf Bankaları Finansman Grubu'nun (Savings Bank Financial Group) 400'den fazla tasarruf bankası mevcuttur. Ofis ve şubeler arasındaki sıkı yolu ile Almanya'nın her bölgesinde modern finansal hizmetler sağlanmaktadır. [20]

Almanya'da yerel yönetimlerin borç alabilmesi, denetleyici otoritenin onayına bağlıdır. Borç isteyen yerel yönetim biriminin, mali dengesinin uygun olması durumunda denetleyici otorite kredi kullanımına izin verebilmektedir. 2010 yılı itibari ile Almanya'da yerel yönetimlerin bütçelerinin %35,7'si merkezi yardımlardan oluşmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin yaptığı yatırımların finansmanı için yeterli olmayan bu kaynaklar dolayısı ile genellikle Tasarruf Bankaları'ndan borçlanma yoluna gidilmektedir. [21] Son yıllarda Almanya'daki yerel yönetimlerin borçlanma eğilimi artmıştır. (Şekil-1)



*Milyar Euro

Şekil -1: 1999 – 2011 Yılları Arasında Almanya'da Yerel Yönetimlerin Borçlanmasında İzlenen Değişim

Kaynak: Council of Europa, **Local and Regional Democracy in Germany Report 14 March 2012**, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress, (19.6.2013), s.21.

2.2.2 Avusturya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Yerel yönetimleri kredilendiren Viyana Merkezi Tasarruf ve Ticaret Bankası, geçtiğimiz son 1960'lerden 1990'lara kadar olan dönemde, tüm bankacılık işlemlerini

[20] ESBG, http://www.esbg.eu/template/content.aspx?id=5116, (19.06.2013).
[21] Council of Europa, **Local and Regional Democracy in Germany Report 14 March 2012**, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress, (19.06.2013), s.21-22.

yapan bir banka konumuna gelmiş bulunmaktadır. 1970'lerden 1990'ların ortasına kadar olan dönemde ise, özel tasarrufçular, sermaye oluşumunun başlıca kaynağı olarak belirmektedir. Gerçi Banka kârlı ve vadeli çalışma ilkesini benimsemiştir, fakat kâr etmek tek amaç değildir. Bunun yanında, yerel topluluğun yararlarını gözetme ilkesi de benimsenmiştir.

Bu çerçevede, okullarda gençliğin tasarruf için eğitilmesi, temel ekonomik ilkelerin tanıtılması ve yaygınlaşmasının sağlanması, tüketicinin korunması, ailenin desteklenmesi, toplumsal çalışmalar yürütülmesi, yerel organların genel çalışmalarının desteklenmesi, ticaretin geliştirilmesi, bilim ve sanatın özendirilmesi gibi etkinlikler Banka'nın, yerel topluluk çıkarlarıyla ilgili çalışmaları kapsamı içinde yer almaktadır. Görüldüğü üzere Banka daha çok sosyal alanlarda faaliyette bulunmaktadır.

Banka'nın uzun vadeli kredileri, konut finansmanı ile yerel yönetimlerin ve kamusal kuruluşların finansmanına yönelmiştir. Banka, uzun vadeli krediler dairesi içinde kamu kuruluşları kredileriyle ilgili bir şubeye sahiptir. Kamuya açılmış krediler zaman zaman toplam kredilerin beşte birine ulaşmaktadır.[22]

Avusturya'da yerel yönetimlere destek veren bir diğer banka ise, Kommunal Kredit'tir. Banka 1958 yılında, yerel yönetimlere düşük faizli ve uzun dönemli kredi sağlamak amacı ile kurulmuştur. Banka'nın hedef aldığı faaliyet alanı belediyelerin altyapı işlerinin finansmanıdır. Ayrıca belediyelere bütçe yönetimi, proje ve varlık yönetimi konularında danışmanlık hizmeti vermektedir. Banka Avusturya'da 1993 yılında yürürlüğe giren Çevre Destek Kanunu kapsamında çevre ile ilgili faaliyetlerde aktif rol oynamaya başlayarak, Avusturya'nın Kyoto Protokolü[23] kriterlerine ulaşması için çaba göstermektedir. Banka'nın sermayesinin sadece %0,22'si Avusturya Belediyeler Birliği'ne aittir.[24]

[22] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.36.
[23] Japonya'nın Kyoto kentinde 1997'de imzalanan ve 2005'te yürürlüğe giren Kyoto protokolü, küresel ısınma ve iklim değişikliğiyle ortak mücadeleyi sağlamaya yönelik tek uluslararası çerçeve belge olma özelliği taşıyor.
[24] Kommunal Kredit,http://www.kommunalkredit.at/EN/About%20Us/Information%20and%20Data/Information+and+Data.aspx, (06.06.2013).

2.2.3 Belçika'da Yerel Yönetim Bankacılığı

19'uncu yüzyılın ortalarına doğru yerel yönetimlerin yatırımları için uzun vadeli fon sağlamakta karşılaştıkları sorunların ileri boyutlara varması üzerine Maliye Bakanlığı, yalnız yerel yönetimlere hizmet edecek bir finansman kurumunun kurulması için harekete geçmiştir. Bu amaçla, 1860 yılında Belçika Belediye Kredi Bankası (Credit Communal de Belgique) kurulmuştur.[25]

1860 yılında Belçika Belediyeler Kredi Kurumu adı altında kurulan Banka'nın temel görevi, belediyelerin olağanüstü veya önemli harcamalarının finansmanına ve borçlanmalarına olanak tanımaktır. Bütün illerin ve belediyelerin hisselerine sahip olduğu bir limited şirket olarak kurulan Banka, 1967 yılından itibaren özel kişilere de her türlü bankacılık hizmetini sunmaya başlamıştır. Banka, özel kişi ve kuruluşlara da kısa vadeli bireysel krediler vermekte, ipotek ya da taşınmaz mal karşılığı sınai ve ticari krediler açmakta, mali kiralama işlemleri yapmakta ve dış işlemler alanında hizmet vermektedir[26].

Belediyeler, özel idareler ve onların bağlı kuruluşları Banka'nın kamusal müşterileri arasında yer alır. Banka'nın kamusal müşterilerine açmakta olduğu kredilerin bir bölümü eğitim, kültür, boş zamanı değerlendirme ve kamu sağlığı gibi toplumsal konularla, öteki bölümü de iletişim ve yol yapımı ile ilgilidir. Belediyelerin borçlarını ödemeleri konusunda devlet güvencesi yoktur. Banka, belediyeleri ve illeri temsil eden bir Paydaşlar Genel Kurulu'nca yönetilir. Yerel yönetimlerin Banka'dan alabildikleri borç tutarı, Banka'da merkezileştirmeyi kabul ettikleri gelirlerinin düzeyleri ile orantılıdır.[27]

Belçika Belediyeler Bankası'nın kredi vermek dışında danışmanlık, teknik ve altyapı hizmeti desteği gibi başka bir faaliyeti bulunmamaktadır.[28]

---

[25] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.37.
[26] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.37.
[27] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.38.
[28] Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, "**İller Bankası ve Yeniden Yapılandırılması" Türkiye'de Yerel Yönetimler,** Hakan Yaş, Recep Bozlağan (drl.), İstanbul: Nobel Yayınları, 2008, s.289.

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.[29]

Banka 2000 yılında Credit Communal de Belgique olan adını Dexia Bank Belgium olarak değiştirmiştir. 2001 – 2002 yılları arasında Dexia Bank Belgium satın alma yolu ile Artesia Bankacılık A.Ş. (Artesia Banking Corporation) birleşti. Bu birleşme ile Artesia Bank'ın dışında BACOB Bank ve DVV Sigorta Şirketi'ni de içermektedir. Belçika devleti, Federal Holding ve Yatırım Şirketi aracılığı ile Ekim 2011'de Dexia Bank Belgium'u satın aldı. 11 Haziran 2012 Banka'nın isimi Belfius olarak değiştirildi.[30]

Banka 2011 yılında kamusal alana açtığı kredi 34,2 milyar € iken, 2012'de %0,6 artarak 34,4 milyar € olmuştur.[31] Aynı dönemde Banka'nın toplam aktifleri sırası ile 232,509 milyar €'dan 212,947 €'ya düşmüştür. Toplam aktifleri azalırken, kamusal alana açılan kredi miktarında azda olsa bir artış bulunmaktadır.[32]

2.2.4 Bulgaristan'da Yerel Yönetim Bankacılığı

1996 yılında ticari bir banka olarak kurulan Public Limited Company (PLC) Belediye Bankası'nın ortakları Sofya Belediyesi (%67,65), belediye şirketleri ve özel şirketler (%30,80) ve diğer 18 belediye (%1,55)dir.[33] Kuruluşundan beri Denetleme Kurulu ve Yönetim Kurulu'ndan oluşan iki kademeli bir yapı ile faaliyetlerini sürdürmektedir.[34]

---

[29] Hakan Yaş, "**Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması**", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2011), s.54.
[30] Belfius Bank, https://www.belfius.be/financial/NL/Profile/index.aspx, (19.06.2013).
[31] Belfius Bank, **Annual Report 2012,** https://www.belfius.be/financial/NL/Media/Belfius_annual%20report%202012_EN_tcm_35-57341.pdf, (19.06.2012), s.23.
[32] Belfius Bank, **Annual Report 2012,** (19.06.2012), s.3.
[33] Municipal Bank PLC, http://www.municipalbank.bg/display.aspx?page=bank_2, (29.05.2013).
[34] Municipal Bank PLC, http://www.municipalbank.bg/display.aspx?page=bank_3, (19.06.2013).

Banka belediyelerin dışında bireysel müşteriler, ticari müşteriler, finans sektörü ve kamu iktisadi girişimlerine de hizmet vermekte olup verilen kredilerin %70'ten fazlasını ticari müşteriler oluşturmaktadır.

Banka'nın 2011 yılı rakamlarıyla toplam aktifi[35] 631 milyon $ toplam krediler ise 227 milyon $ olup bunun yaklaşık olarak 32 milyon $ tutarındaki kısmı devlet ve yerel yönetimlere kullandırılan tutardır. Bankanın toplam kredileri 2010 yılında 240 milyon $ iken, devlete verilen kredi tutarı ise yaklaşık olarak 24 milyon $'dur. Kredi hacmi daralan bankanın aktifler içinde devlete aktardığı kaynak hem oran hem de miktar olarak artmıştır.[36]

2.2.5 Danimarka'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu'nun (The Danish Credit Institution for Local Authorities) kuruluş gerekçesi, 1849 tarihli Danimarka Yerel Yönetimler Kanunu'na dayanmaktadır. Söz konusu kanun, bir yandan yerel yönetimlere geniş bir özerklik tanırken, bir yandan da onlara ağır yatırım görevleri vermiştir. Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirmek için borçlanma yoluna gitmek zorunda kalmışlar, ancak, uygun koşullarla yabancı kaynak sağlamakta ciddi güçlüklerle karşılaşmışlardır.[37]

KommuneKredit olarak bilinen bu kurum, 1898 yılında çıkarılan bir kanun ile belediyelerin finansman konusundaki sıkıntılarını aşmak üzere kurulmuştur. Bir kooperatif niteliğindeki kurumun üyeleri, belediyeler ve bölgelerdir. Orta ve uzun vadeli krediler verebilen kurumun kredilerinin ödenmemesi durumunda, İçişleri Bakanlığı garantör sıfatıyla duruma müdahil olmaktadır.[38]

İçişleri Bakanı, Kurum'a ilişkin yönetmeliklerdeki değişiklikleri onaylama yetkisine ve faaliyetlerle ilgili bilgi isteme hakkına sahiptir ve hatta Kurum

[35] 1 Leva = 0.667277 $, (05.06.2013).
[36] Municipal Bank PLC, http://www.municipalbank.bg/download/MB_ANNUAL_FINANCIAL_STATEMENTS_11_EN_cons.pdf, (29.05.2013).
[37] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.39.
[38] Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, 2008, s.288.

alacaklılarının çıkarlarının tehlikede olduğuna inanmayı gerektirecek nedenler varsa, Kurum'un faaliyetlerini de durdurabilme yetkisi bulunmaktadır.[39]

Belediyelerin ve bölgelerin, banka ilişkisi gönüllülük esasına dayanırken, bugün itibari ile bütün belediye ve bölgeler bankanın üyesidir. KommuneKredit, Danimarka Ekonomik İşler Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Banka finansal kiralama, danışmanlık hizmeti ve kredi alanında faaliyet göstermektedir. Faaliyetler sadece ülke içi ile sınırlıdır.

Banka 2012 Mart ayına ait raporunda, 24,380 milyar € olan toplam aktifinin 18,269 milyar € olan kısmını kredi olarak kullandırdığı görülmektedir.

Danimarka'da yerel yönetimlerin milli gelir içindeki payı %26 iken, yerel yönetimlerin borcunun milli gelire oranı %5,5'tir. Devletin Banka'ya verdiği garantiler, yerel yönetimlerin iflasını önlemeye yöneliktir.[40]

2.2.6 Fransa'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Mevduat ve Emanet Sandığı (Caisse des Depots et Consignation), 1816 yılında bir devlet bankası olarak kurulmuştur. Temel amacı, tasarruf kaynaklarını merkezileştirmek ve yönetmektir. Kaynaklarının büyük bir bölümünü, vergi alınmayan tasarruf hesapları oluşturmaktadır. Noterlerin, mahkemelerin ve birçok kamusal kurum ve kuruluşların paraları da zorunlu olarak Sandıktaki hesaplarda toplanmaktadır. Sandık, mühendislik hizmetlerini "Fransa Yerel Kredi Şirketi'nin de hizmete sunmuştur. Fransız yerel yönetim sisteminin 1982 yılında gerçekleştirilen büyük çaplı yeniden düzenleme girişimi ile desantralizasyon esasına dayalı bir yapıya kavuşturulması, Mevduat ve Emanet Sandığı'nın da yapısını ve faaliyetlerini etkilemiştir.[41]

Sandık, 1982 yılında yerinden yönetim konusundaki hükümet politikalarının ivme kazanması üzerine, yerel yönetimlere verdiği hizmetleri yeniden düzenlemiştir.[42] 1982 yılına kadar borçlanmalar idarenin denetimine yani vesayet makamının onayına

[39] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.39.
[40] KommuneKredit, http://kommunekredit.com/About-KommuneKredit/One-Pager.aspx, (07.06.2013).
[41] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.41-43.
[42] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.41-43.

bağlı iken 1982 yılında borçlanmalar üzerindeki bu ön denetim kaldırılmıştır. Böylece borçlanma kararları ilgili belediye meclisinin kararını alıp, Vali'ye sunmasından ibarettir.[43] 1982 yılındaki reformla birlikte belediyelerin borçlanması ve tahvil ihraç etmesi daha esnek bir hale gelmiş olup artık belediyeler kendisine borç verecek kurumları serbestçe seçebilmektedirler.[44] Sandık o zamana kadar, yerel yönetimlere mali hizmetler ile birlikte mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmetlerini de içeren bir paket halinde vermekteydi.

Sandık, sunduğu mali hizmetler ile mühendislik ve işletme yönetimi hizmetlerini birbirinden ayırmıştır. Genel olarak faaliyetlerini ise yerel yönetimleri daha geniş finansman seçeneklerine kavuşturacak ve özel finans piyasalarına eşit koşullarda sokacak biçimde yeniden yapılandırılmıştır.[45] Yapmış olduğu bu düzenlemelerle yerel yönetimleri daha geniş finansman seçeneklerine kavuşturan banka, kredi hizmeti sunmak amacıyla Fransa Yerel Kredi Şirketi'ni 1982'de hizmete sunmuştur (Credit Local de France / CLF).

Banka, mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmeti veren bağlı kuruluşlarını da yeniden örgütleyerek ayrı bir holding çatısı altında toplamıştır. Yeni yapılanma çerçevesinde yerel kredi şirketi ile mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmeti veren şirketler arasında herhangi bir kanuni bağ ve ilişki kalmamıştır.[46] 1993 yılında CLF'nin özelleştirilme süreci başlamış ve bu sürecin sonunda devletin hissesi % 8 ve Caisse des depots'un hissesi % 12'ye düşmüştür.[47] 1996 yılı sonunda Fransız yerel kredi kurumundaki devlet payı azalmış ve 1998 yılında da Fransız yerel kredi kurumunun hisselerinin özel kesime devri tamamlanmıştır.[48]

1996'da CLF, 1860 yılında kurulan 'Credit Communal de Belgique' ile birleşerek Dexia Grup'u oluşturmuştur. Grubun öne çıkan özelliği kamu ve yerel

[43] Nuri Tortop, "**Yerel Yönetimler Maliyesi**", Ankara: TODAİE, 1.Baskı, 1996, s,78.
[44] Hakan Yaş, 2011, s.52.
[45] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.41-43.
[46] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.330.
[47] Bilâl Şinik, **Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri,** 1. Baskı, İstanbul: Türkmen Yayınevi, 2012, s.318.
[48] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.330.

yönetim finansmanında uzman olmasıdır.[49] Dexia'nın Fransa ayağını oluşturan DEXIA Credit Local de France, Fransa'da yerel borçlanma piyasasının %45'ini elinde bulundurmaktadır.[50]

2.2.7 Hollanda'da Yerel Yönetim Bankacılığı

1914 yılında Belediye Kredi Bankası (Bank for Netherlands Municipalities Limited) adı altında kurulan Banka, 1927 yılında yeniden yapılandırılarak bugünkü halini almış ve Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) olarak adlandırılmıştır. 1927 yılına kadar, sermayesi belediyelere ait iken, bu tarihte yapılan düzenlemelerle sermayeye devlet de katılmıştır. Devlet ile belediyeler arasındaki para akışı Banka üzerinden gerçekleşmektedir.[51]

Banka sermayesinin yarısı Hollanda devletine aittir. Diğer yarısının sahibi, belediyeler, il ve su kuruludur.[52]

Banka son 7 yılda aktifini 90 milyar €'dan 142 milyar €'ya, verilen kredilerini 65 milyar €'dan 90 milyar €'ya yükseltmiş ve aynı şekilde kârını da artırmıştır. Banka'nın sunduğu krediler sektörün en uzun vadeli kredileridir.[53] 2012 yılı verilerine göre kullandırılan kredilerin %32'si kamu sektörüne yöneliktir.[54] Banka, kredinin dışında, sadece yerel yönetimlere yönelik olarak mevduat bankacılığı da yapmaktadır.

Banka'nın ana etkinlik konusu, anapara çoğunluğu kamunun elinde bulunan şirketlere, üyeleri kamu kuruluşları olan birlik ve vakıflara uzun vadeli kredilerle birlikte kısa vadeli krediler sağlamaktır. Krediler genellikle 25 yıl vadeli ve sabit faizlidir.

---

[49] Bilâl Şinik, 2012, s.318.
[50] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.330.
[51] Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, 2008, s.289.
[52] http://www.bng.nl/smartsite.shtml?ch=,INT&id=51778#_tocBK14, (19.06.2013).
[53] http://www.bng.nl/smartsite.shtml?ch=&id=51920, (10.04.2013).
[54] BNG, **Annual Report 2012,** http://www.bng.nl/DocsComb/Activiteiten/AVA13/ANNUAL%20REPORT%20en%20BIJLAGEN/Annual%20Report%20BNG%20Bank%202012.pdf, (10.04.2012), s.138.

Banka, belediyelere taşınır değerler, yatırım danışmanlığı, banka güvencesi sağlama ve öteki bankacılık işlemleri konularında da hizmet vermektedir.[55]

BNG aynı zamanda kamu kesimi ve özel kesimin ortak girişimi olan projelere de kredi sağlamaktadır.[56]

2.2.8 İngiltere'de Yerel Yönetim Bankacılığı

Yerel birimlerden gelen kredi taleplerini incelemek ve açılmış kredilerin geri ödemelerini toplamak üzere 1817 yılında kurulmuş olan Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu (Public Works Loan Board), yalnız yerel yönetimlere kredi vermektedir. Ulusal bütçe kaynaklı olan bu krediler, uzun vadelidir. İngiltere'de yerel yönetimlerin borçlanması, iki aşamalı bir sisteme dayanmaktadır. Yerel yönetim, ilk olarak, sermaye yatırımı önerisini, amaçlanan harcama ile ilgili bakanlığa sunmaktadır. Bakanlık, daha sonra, öneriyi teknik açıdan ve sektörel planlar, vb. çerçevesinde değerlendirmektedir. Kabul edilirse, bakanlık, projeyi Hazine'ye sunacağı bütçeye katmaktadır.

İkinci aşamaya gelmiş bir yerel yönetimin önünde iki seçenek vardır: Birincisi, sermaye piyasasında özel bir kurumdan borçlanmak ya da kendi tahvillerini ihraç etmek, ikincisi ise Kredi Kurulu'na başvurmaktır. Tüm yerel borçların yaklaşık üçte biri piyasadan ve tahvillerden, üçte ikisi ise Kurul'dan sağlanmaktadır[57].

İkinci aşamaya gelmiş başvuruların Kurul tarafından reddi, olağan bir uygulama değildir. Genelde, başvurular, belirlenen kotaları aşmamakta ve kredi işlemleri kısa sürmektedir. Krediler, yerel vergi gelirleri ve öteki gelirlerle güvence altına alınmıştır. Kredi Kurulu, 12 görevliden oluşan bir Komisyon tarafından yönetilmektedir. Komisyon üyeleri, Başbakan'ın ve Maliye Bakanı'nın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından, dört yıllık süre için atanmaktadır.

[55] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.44.
[56] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.337.
[57] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.45.

Kurul, kaynaklarını merkezi yönetimden sağlamaktadır. Merkezi yönetim, Kredi Kurulu adına tahvil çıkarmakta, tahvil getirilerini piyasa oranları üzerinden Kurul'a kredi olarak vermektedir.[58]

Yerel yönetim idareleri dışındaki birimlerin yararlanamadığı bu krediler ulusal bütçe kaynaklı olup uzun vadelidirler. Ulusal Kredi Fonu'ndan çekilecek para miktarı ve uygulanacak faiz oranlarına ilişkin belirleyici Hazine'dir.[59]

Haziran 2002'de İngiltere Borç Yönetimi Ofisi ile birleştirilen Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu'nun borç verme prosedürü de değişikliğe uğramıştır. Yeni uygulamaya göre, kurul yerel yönetimlere kanunla verilen görevlerini yerine getirmeleri için ihtiyaç duydukları uzun vadeli finansmanı karşılamak üzere sabit ya da değişken faizle kredi verebilmektedir. Yerel yönetimler değişken faizle borçlandıklarında geri ödeme süresi en fazla 10 yılla sınırlandırılmışken, sabit faizli kredilerde geri ödeme süresi 30 yıla kadar çıkmaktadır.[60]

2.2.9 İsveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı

İsveç Belediye Kredi Şirketi 1962 yılında bir kredi şirketi olarak kurulmuştur. Öncelikli amacı, belediyelere orta ve uzun vadeli kredi sağlamaktır. Şirket, İsveç ticaret bankalarının girişimi ile sermaye piyasalarına giremeyen küçük belediyelere söz konusu piyasadan fon sağlamak üzere kurulmuştur.

Şirketin verdiği borçların koşulları, aldığı borçların koşullarına bağlıdır. Genellikle, aldığı borçların üzerine yaptığı giderlerle ilgili küçük bir marj ekleyerek, yerel yönetimlere düşük faizli kredi vermektedir. Kredilere yerel yönetimler güvence vermekte ve şirketin etkinlikleri, Banka Denetim Kurumu tarafından denetlenmektedir.[61]

İsveç yerel yönetimlerine kaynak aktaran bir diğer banka ise Kommuninvest'tir. Banka'nın kuruluşunda komşu ülke Danimarka'nın

[58] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.45-46.
[59] http://www.dmo.gov.uk/index.aspx?page=PWLB/About_PWLB, (20.06.2013).
[60] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, 2005, s.331-332.
[61] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.47-48.

KommuneKredit bankasından esinlenilmiştir[62]. 1986 yılında Örebro bölgesindeki on belediye ortak bir girişimde bulunarak bugünkü Kommuninvest'in temelini atmıştır. Piyasalardaki faizlerin ve kredi şartlarının zorlayışlı olması, yerel yönetimleri cazip kredi bulmak konusunda zorlamaktaydı. Fakat şirketin kısa sürede elde ettiği başarılı sonuçlar, geniş bir alana yayıldı. Örebro dışındaki belediyeler de bu ortaklığa katılmak istedi. Bunun için bir yapı değişikliği gerekliydi ve bu değişiklik 1992 yılında yapılarak Kommuninvest kuruldu. Kommuninvest uluslararası alanda tanınan ve ülke içinde de önemli bir borç ofisi olarak çalışan bir bankadır.[63]

Borç verme dışında mali kapasite, gelişme potansiyeli ve mali esneklik gibi konularda danışmanlık hizmetleri de vermektedir. Kommuninvest, belediyeler ile yakın işbirliği kurarak memurlar ve politikacılar için eğitim seminerleri düzenleyerek, belediyelerde mali uzmanlığın artmasına katkı sağlamaktadır.[64]

2.2.10 Japonya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Japonya Belediye Girişimleri Finans Şirketi 1957 yılında, yerel yönetimlere finansman desteği sağlamak üzere kurulmuş, uzmanlaşmış bir mali aracı kurumdur. Amacı, belediyelerce yönetilen işletmelere ve yerel bayındırlık projelerine düşük faizli ve istikrarlı fonlar sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için, devlet garantisi altında özel sektörden sağladığı fonlarla kredi verebilmektedir.

Krediler, orta ve uzun vadelidir. Yerel yönetimlerin bu kredilerden yararlanacak biçimde uzun vadeli borçlanmaları, İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlanmıştır. Öyle ki İçişleri ve İletişim Bakanlığı yerel yönetimlerin mali pozisyonunu doğrudan kontrol etmekte ve borç servis rasyosu belirli bir sınırı aşan yerel yönetimlerin borçlanmasına izin vermemektedir.[65]

---

[62] http://www.maproductions.se/?page_id=502, (20.06.2013).
[63] Kommuninvest, http://www.kommuninvest.org/en-gb/kommuninvest/history.php, (07.06.2013).
[64] http://www.maproductions.se/?page_id=502, (20.06.2013).
[65] Tekin Akdemir ve Serken Benk, "**Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler**", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 2010, Cilt, Sayı 11, http://www.ijmeb.org/index.php/zkesbe/article/view/218/167 (14.03.2013), s.181.

Şirket, yerel yönetimlerin geçici nakit güçlüklerini yenmeleri için, onlara kısa vadeli kredilendirme olanakları da sağlamaktadır. Ancak, bu tür krediler, açıldığı mali yılı içinde kapatılmak zorundadır. Normal piyasa faiz oranı ile fonlara uygulanan özel faiz oranları arasındaki farkı, merkezi yönetim ödemektedir.[66]

Japon Belediye Finans Örgütü (Japan Finance Organization for Municipalities / JFM), 2008 yılında Japonya'daki bütün yerel yönetim birimlerinin ortak bir fonu ile kurulmuştur. Yerel yönetimlere uzun vadeli ve düşük faizli kredi açmak amacı ile kurulmuştur.[67] Ayrıca JFM yerel yönetimlerin içinde bulundukları piyasa koşullarındaki değişikliklere sağlıklı uyum sağlayabilmesi için de çalışmaktadır. JFM tarafından başlıca sunulan hizmetler, araştırma-geliştirme, insan kaynaklarının geliştirilmesi, yönetim desteği sağlanması ve bilgi desteği sağlamaktır.[68]

Banka'nın 2012 için hazırlanan Yıllık Rapor'unda 2011 yılında Tōhoku depremi ve tsunamisi nedeniyle oluşan problemlerin çözümü için yerel yönetimlere katkı sağlama çabasından da bahsedilmektedir.[69]

2.2.11 Macaristan'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Ulusal Tasarruf Bankası (Országos Takarék Pénztár/OTP) 1949'da ülke çapında kurulmuş devlete ait bir bankaydı. 1989'dan itibaren banka, çok fonksiyonlu ticari bir bankaya dönüşmüştür. Banka mevcut belediyelere destek sağlama faaliyetine ek olarak, kurumsal kredi hesapları açmak, mevduat toplamak, muhabir bankacılık ve ihracat-ithalat işlemleri için ticari kredi ve bankacılık hizmeti vermek için yetkilendirilmiştir. [70] 1990'da kamu şirketine dönüştürülen bankanın adı da "The National Savings and Commercial Bank" olarak değiştirilmiştir. 1995'de bankanın özelleştirilme süreci başlamıştır. OTP'nin yerel yönetimlerle önemli bir ilişkisi yerel yönetimlerin hesaplarıyla ilişkilidir.[71]

---

[66] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.56-57.
[67] http://www.jfm.go.jp/en/about/, (20.06.2013).
[68] http://www.jfm.go.jp/en/about/local.html, (20.6.2013).
[69] **JFM, Annual Report 2012,** http://www.jfm.go.jp/en/pdf/jfm-ar2012.pdf#page=1, (20.06.2013), s.2.
[70] **OTP Bank,** https://www.otpbank.hu/portal/en/Aboutus/History, (21.06.2013).
[71] Bilâl Şinik, 2012, s.316-317.

1990 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Kanunu'na kadar yerel yönetimler için tek banka konumunda olan Bank OTP, Kanun'un yerel yönetimlerin istediği bankayla çalışabilmesine ve doğrudan sermaye piyasalarından borçlanabilme imkân veren düzenlemesinin ardından bu konumunu kaybetmiştir. Ancak, 1995 itibariyle yerel yönetimlerin bankacılık işlemlerinde %95 gibi oldukça yüksek bir rakamı korumuştur.[72] Banka'nın bugünde belediyelere verdiği borç miktarı artmakla beraber, belediye borç para piyasasındaki payı %55'e gerilemiştir.[73]

Banka, Orta ve Doğu Avrupa'da evrensel bir banka olma çabası içindedir.[74] Banka Macaristan dışında Slovakya, Bulgaristan, Sırbistan, Romanya, Hırvatistan, Ukrayna, Karadağ ve Rusya'da da faaliyetlerini sürdürmektedir ve yaklaşık 38.000 personele sahiptir.[75]

2.2.12 Norveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı

Norveç Belediye Bankası (Kommunalbanken Norway /KBN), 1926 yılında çıkan bir kanun ile kurulmuştur. Banka'nın sahipliği tamamen Norveç Krallığına aittir. Banka, Norveç Yerel Yönetim ve Kalkınma Bakanlığı'nın kontrolü altındadır.[76]

Banka'nın amacı, hidroelektrik santralleri, elektrik nakil hatları, hastaneler, sağlık merkezleri, su ve kanalizasyon sistemleri, limanlar, okullar ve benzeri kamu hizmetleri için belediyelere, özel idarelere ve belediyelerin bağlı kuruluşlarına uzun vadeli, düşük faizli kredi vermektir.[77] Norveç Belediye Bankası 1999 yılında bir dönüşüm ile bugünkü durumunu ve yapısını kazanmıştır. KBN, Norveç Belediye Banka'sının doğrudan bir devamıdır ve 85 yıldır Norveç'te yerel yönetim sektörüne temel kredi sağlayıcısı olmuştur. KBN yaklaşık % 50'lik bir pazar payına sahiptir.

---

[72] Hakan Yaş, 2011, s.55.
[73] Bilâl Şinik, 2012, s.317.
[74] **OTP Bank,** https://www.otpbank.hu/portal/en/Aboutus/Mission, (21.06.2013).
[75] **OTP Bank, Corporate Social Responsibility Report 2010,** https://www.otpbank.hu/static/portal/sw/file/Corporate_Social_Responsibility_Report_2010.pdf, (21.06.2013), s.11.
[76] **KBN,** http://www.kommunalbanken.no/kbn-uk/about-kbn/ownership/ownership-and-support/, (21.06.2013).
[77] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.52.

KBN, Norveç'te yerel yönetimlere kredi aktaran en büyük kredi sağlayıcısıdır. Belediyelerin ve il belediyelerinin[78] %95'inden fazlası KBN ile kredi ilişkisi vardır.[79]

Norveç'te uygulanan sıkı denetim ve mali takip nedeniyle, yerel yönetimler mali sorumluluklarını yerine getirmektedir. Yerel yönetimler, 1927 yılından beri faaliyette olan Banka'ya borcunu ödemekte aksaklık yaşamamış ve böylece Banka, kredi noktasında herhangi bir zarar tecrübesi edinmemiştir. [80]

Banka'nın 2012 yılına ait raporunda, kullandırılan kredilerin %64'ü belediyelere, %19'u belediyelere ait şirketlere ve %17'sinin ise il belediyelerine aktarıldığı gözükmektedir.[81] Banka'nın belediyelere açtığı kredinin toplam krediler içindeki oranı, bir önceki yıla ait olan %74,3'lük oranın aşağısında kalmıştır. [82]

2.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığının Gelişimi

Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan 389 belediyenin hemen hemen hiçbirinde kentsel altyapının olmayışı Belediyeler Bankası'nın kurulmasında önemli rol oynamıştır.

Belediyeler Bankası'nın kuruluş tarihinin 1933 yılına rastlaması bir rastlantı değildir. Bilindiği gibi, 1930'lu yıllar genç Türkiye Cumhuriyeti'nin liberal ekonomi politikalarıyla henüz bir atılım sağlayamadığı ve geniş ölçüde 1929 dünya ekonomik krizinden de yaralar alarak çıktığı 1920'li yıllardan alınan derslerin değerlendirildiği önemli bir on yıldır. 1930'lu yıllar, planlı bir kalkınma hamlesinin başladığı yıllar olmuştur.[83]

Belediyeler Bankası'nın kuruluşu ile ilgili ilk işaret, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır.

---

[78] Norveç iki kademeli yerel yönetim sistemine sahiptir: Belediyeler (*county municipality*) ve il yerel yönetimleri (*county*). İl yerel yönetimleri, "il belediyesi" olarak da adlandırılmaktadır.
[79] **KBN,** http://www.kommunalbanken.no/kbn-uk/about-kbn/general/about-kbn/, (07.06.2013).
[80] **KBN,** http://www.kommunalbanken.no/kbn-uk/about-kbn/ownership/ownership-and-support/, (21.06.2013).
[81] KBN Annual Report 2012, http://www.kommunalbanken.no/media/89125/annual_report_2012_web.pdf, (22.06.2013), s.23.
[82] KBN Annual Report 2011, http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AE_2011_1605.pdf, (22.06.2013), s.13.
[83] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.83.

1580 sayılı mülga Kanun'un 131'nci maddesi aynen şöyledir[84]:

"Her sene belediye bütçesine mevzu varidatın safi miktarı hesap edilerek bu safi varidatın yüzde beşi işbu kanunun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasından itibaren yirmi sene müddetle ayni bütçeye ihtiyat akçesi olarak vazolunacak ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar hükümetin idare edeceği bir bankaya ayni mali senenin nihayetinden evvel tediye edilecektir."

1580 sayılı mülga Kanun'un 132'nci maddesinde de, Bankada toplanacak ihtiyat akçesinin % 75 ine kadar, beldenin imar ve inşaat işlerinde kullanmak ve senesi içinde kendi geliri ile ödemek kaydiyle belediyeye bankadan borç alma hakkı tanındığı görülmektedir.

Bu iki maddeden de anlaşılacağı gibi daha 1930 yılında Belediye Kanunu çıkarılırken, "belediyelere mahsus bir banka" kurulması fikri bulunmakta ve kurulacak bu bankanın sermayesi için Belediye Kanunu ile hazırlık yapılmaktadır.[85]

Belediyeler Bankası kurulacağı hükmünü taşıyan Belediye Kanunu'nun kabul edildiği 1930 yılında, ulusal bankaların ekonomideki rolü sınırlı ve zayıftır. 1930'lu yıllar boyunca da, ekonomideki para arzındaki darlık kredinin değerini arttırmış, kredi faizleri yüksek oranlar sergilemiştir. Hem ulusal bankaların içinde bulundukları durum, hem dış devlet kaynaklarının doğrudan büyük sınai yatırımlara yönlendirilme zorunluluğu, belediye gelirlerinin kısıtlı olması sonucunu doğurmuş ve belediye gelirlerinin kentsel altyapıda seçilen bazı projeler için kullanılmasını gündeme getirmiştir.[86]

---

[84] 1580 sayılı Belediye Kanunu (14.04.1930 tarih, 1471 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

[85] Ziya Çoker, **İller Bankası ve Mahalli İdareler,** Ankara: İller Bankası Yayınları, Birinci Baskı, 1986, s.2.

[86] Birgül Ayman Güler, **Kentsel Altyapı Finansmanı: Belediyeler Bankası:1933-1945,** Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt:29, Sayı, 1,Ankara, 1996, s.88.

Yerel altyapı finansmanı, 1930'lu yıllara kadar özel ticari banka kredileri kullanılarak karşılanmaya çalışılmıştır. Bu kaynağın yüksek maliyeti, 1930'lu yıllarda kamu kaynaklarını harekete geçirecek bir banka kurulmasını gerektirmiştir.[87]

11 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur.[88] Banka, yerel altyapı yatırımlarının uzun vadeli ve düşük faizli kredi gerektirmesi, ticari bankalardan alınan kredilerin ise yüksek maliyetli olmasının önüne geçmek için kurulmuştur.[89] Belediyelerin kısa bir sürede bayındır hale getirilmesini gerçekleştirmek ve mali kaynaklardan yoksun olan belediyelere yeterli kredi temin etmek, Banka'nın en önemli amacı olmuştur.[90]

Belediyeler Bankası'nın kuruluş sermayesi 15 Milyon TL'dir ve Bakanlar Kurulu'na bu sermayeyi iki misline çıkarma yetkisi tanınmıştır. Banka tüzel kişiliğe sahiptir. Kanuna göre Banka 1,5 milyonluk bir sermaye topladığı anda kurulmuş kabul edilecekti ve bu para ilk dört ay içinde (30.10.1933 tarihinde) toplanmıştır.

1923 yılında 150 milyonluk bütçe ile hizmete koyulan ve 1933 yılında bütçesi ancak 170 milyon TL olan Türkiye Cumhuriyeti yönetimi için 15 milyonluk bir sermaye oldukça önemlidir.[91]

2301 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacı "Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı... ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tavassut veya kefalet etmek ve nizamnamesi esas ile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır" şeklinde ifade edilmiştir.[92]

Belediyeler Bankası kurulduktan yaklaşık iki yıl sonra, 1580 Belediye Kanunu'na bir ek yapılmış, kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamak üzere bir merkezi örgüt oluşturulmuştur. Belediyeler İmar

---

[87] Güler, 1996, s.87.
[88] 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu (24.06.1933 tarih, 2776 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).
[89] A. Kadir Topal, **Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2003, s.18.
[90] Çoker, 1986, s.3.
[91] Çoker, 1986, s.3.
[92] 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu (24.06.1933 tarih, 2776 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

Heyeti adını taşıyan bu kuruluşun esin kaynağı, 28.5.1928 tarihli ve 1351 sayılı Kanun ile kurulan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'dür.

Belediyeler İmar Heyeti'nin kuruluş nedeni nedir? Belediyelerin büyük altyapı yatırımlarına girişme bakımından teknik donanıma sahip olmadıkları görüşü ve özel sektörün belediyelerle iş yapma konusunda isteksizliği temel nedenler olarak sayılabilir. Belediyeler İmar Heyeti devreye sokularak, inşaat ve sanayi sermayesinin güvensizlik nedeniyle ihalelerden uzak durmasına neden olan işleyiş ortadan kaldırılmış olacaktır.[93]

Belediyeler İmar Heyeti, nüfusu on binden çok belediyelerin harita, imar planı, içme suyu ve kanalizasyon işleri ile spor alanları (sonuncusu bir milletvekilinin önerisi üzerine kanuna eklenmiştir.) yapımını gerçekleştirmek üzere kurulmuştur. Nüfusu on binden az olan belediyeler gelirleri yeterli ise başvurarak Heyet'in çalışma kapsamına dahil edilmelerini isteyebileceklerdir.

Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti, İçişleri Bakanlığı tarafından kurulmuş, bu bakanlık tarafından örgütlendirilmiş ve yine bu bakanlığın yakın denetiminde çalışmışlardır. 1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı, İller Bankası'nın kendisine bağlanmasıyla birlikte İçişleri, Maliye ve Bayındırlık bakanlıklarının konuyla ilgili tüm yetkilerini toplamıştır.[94]

Sonuç olarak Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti, 1933-1945 yılları arasında üstlendikleri faaliyetler ile ;[95]

- Kentsel altyapı ve üstyapı yatırımlarının, genel bütçeden herhangi bir ek kaynak ayrılmadan, belediyeler arasında kaynak transferi mekanizması yaratılarak gerçekleştirilmesini,

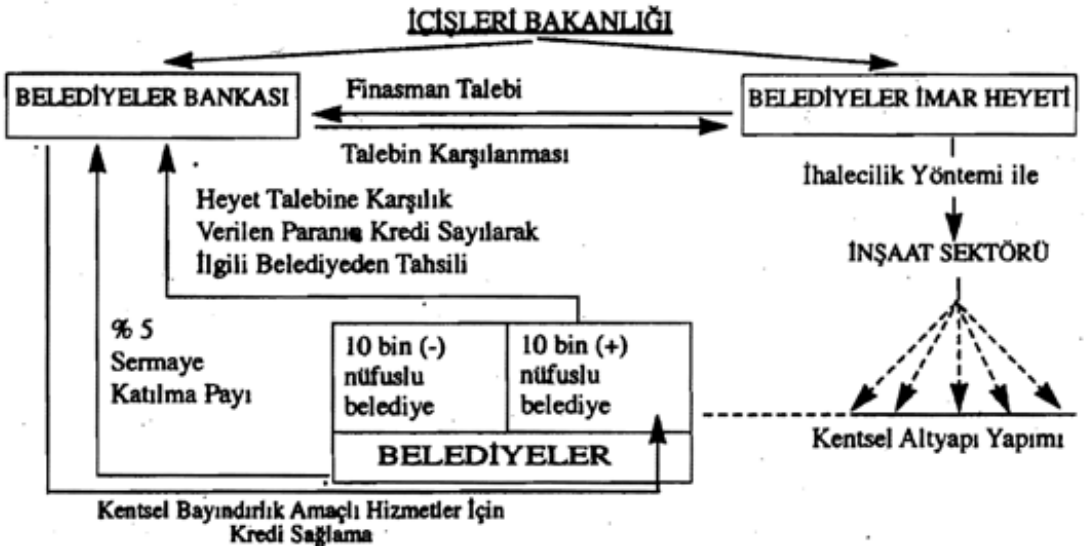
- Kaynakların kırsal ve görece küçük belediyelerden, kentsel ve görece büyük belediyelere kaydırılmasını,

[93] Güler, 1996, s.91.
[94] Güler, 1996, s.91-92.
[95] TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, Ankara, 1993, s.24.

- Başlıca yerel yatırımların merkezileştirilmesini,

- Merkezileştirilen yerel yatırımların merkezden ve tek elden ihale konusu yapılmasını sağlamış ve güvence altına almayı sağlamışlardır. Dönem boyunca Belediyeler Bankası'nın genel olarak mali sistem içinde bir odak noktası olarak büyümesi amaçlanmamış, kuruma merkezi yönetim ile belediyeler ve belediyelerin kendi aralarındaki mali akışı yönetmek ile sınırlı hareket alanı bırakılmıştır.

1935-1945 yılları arasında yerel yatırımların sağlanmasında kurulan ilişki sistemi aşağıdaki gibidir. (Bkz Şekil - 2).



Şekil -2: 1935 – 1945 Yılları Arasında Yerel Yatırımların Sağlanmasında Kurulan İlişki Sistemi

Kaynak: Birgül Ayman Güler, **Kentsel Altyapı Finansmanı: Belediyeler Bankası:1933-1945,** Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt:29, Sayı, 1,Ankara, 1996, s.93.

Şekilde görüldüğü gibi, modelde Belediyeler Bankası ile belediyeler doğrudan ve aracısız bir ilişki içinde olmuşlardır. Bu ilişki sadece mali bir içeriğe sahiptir. Kredi dağıtımı eşitlik ilkesine dayansa da, belediyelerin ortaklık payları, bütçeleri birbirlerinden farklı olduğu için kullanılan kredi de farklı büyüklüklerde olmuştur. Banka kredilerinin dağıtımında belirleyici olan Banka yönetimidir. Tercihlerde büyük

belediyeler öne çıkmıştır. İmar Heyeti ile belediyeler arasındaki ilişki ise, Banka-Belediye ilişkisinin tersine emredici ve dolaylıdır. Bu iki unsur arasında kurulan tek yönlü ilişki Belediyeler Bankası'nca sağlanmıştır.[96] Banka'nın kuruluşundan 1944 yılına kadar geçen sürede belediyelere kullandırdığı kredi 20 milyon liranın üzerindedir.[97]

Nüfus artışı ve kentleşmenin hızlanması bu doğrultuda Belediyeler Bankası'nın sermayesinin mali ve teknik alanlarda yetersiz kalması, İller Bankası'na dönüşümünü gerektirmiştir.[98]

Belediye Bankası'nın 1945 yılında "İller Bankası" haline dönüşmesinin rasyoneli de kır ve kent dengesinin bozulduğu yılların ve bugünkü hızlı kentleşmenin temel nedeni olan aşırı göç olgusunun ilk belirtilerine karşı alınması gereken önlemlerden birisi olmasıdır.[99]

1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın ekonomik krizlerin ve İkinci Dünya Savaşı'nın doğurduğu, büyük sorunlar, zor ve ağır şartlar içinde geçen faaliyet döneminde elde edilen başarılı sonuçlar, Banka'nın dağıtım ve faaliyet sahasının il özel idareleri ve köyleri de içine alacak şekilde düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Amaç başarılı çalıştığı tespit ve kabul edilen bir işletmeyi, 10 yıllık tatbikat içinde görülen yetersizlikleri gidermek suretiyle daha iyi çalışır hale getirmektir[100].

Belediyeler Bankası'nın İller Bankası'na dönüştürülmesinin nedenleri şöyle sıralanabilir[101]:

1. Ekonomik ve toplumsal şartların, tüm yerel yönetimlere hizmet verebilecek bir banka ihtiyacını ortaya çıkarması.

---

[96] Güler, 1996, s.93-94.
[97] İller Bankası, **Türkiye'nin Mimarı İller Bankası**, Ankara, 2009, s.31.
[98] Çınar, 2007, s.118.
[99] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.84.
[100] Çoker, 1986, s.5-6.
[101] Doğan Kestane, **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996, s.47.

2. Sadece borç veren bir kurum değil, aynı zamanda teknik altyapıya ilişkin ve tedarikçi bir yapıda yeni bir oluşuma duyulan ihtiyaç.

3. İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'deki yerel yönetimler üzerinde yarattığı malî olumsuzluklar.

4. Hizmetlerin etkinliği açısından, teknik ve malî destek sağlayan birimleri tek çatı altında birleştirme düşüncesi.

İller Bankası hakkındaki kanun tasarısı TBMM'ne 1944 yılı Temmuz ayında "Mahalli İdareler İmar Bankası" adıyla sunulmuştur. Bu ad, daha kısa olması nedeniyle Bütçe Komisyon'unca önerilen "İller Bankası' adıyla değiştirilmiştir. İller Bankası'nın kuruluş amacı Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacından daha farklıdır. Şöyle ki; Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacı "belediyelere kredi sağlamak" iken İller Bankası'nın kuruluş amacı 4759 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde "İl Özel İdareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak..." olarak belirlenmiştir. Ayrıca, İller Bankası yatırımcılık boyutu ile de donatılmıştır. Hatta bu boyut daha ön plandadır.[102]

İller Bankası'nın ilk sermayesi 100 milyon lira olarak tespit edilir. Sermayenin 40 milyon lirası İl Özel idareleri, 30 milyon lirası belediyeler ve 30 milyon lirası da köylerden sağlanacaktır.

İller Bankası Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1945 yılından yeni kanunun kabul edildiği 26.01.2011 tarihine kadar geçen 66 yıl içerisinde kimi maddelerde değişiklikler yapılmış, kuruluşun kılavuzu; değişen ülke şartlarına uyumlu hale getirilmiştir. Sermaye miktarı ve kaynaklarını düzenleyen maddeler başta olmak üzere görev ve yetki alanları, çalışma esas ve usulleri ile idari yapıya dair maddeler bugünkü şeklini almıştır.

11 Nisan 1946 yılında Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren İller Bankası Nizamnamesi; Banka'nın sermaye miktarı, kaynakları, ortaklık payları,

[102] Birgül Ayman Güler, **Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı: İller Bankası:1945-1995,** Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt:30, Sayı, 1,Ankara, 1997, s.44-45.

yükümlülükleri, yerel yönetimlerle ilişkileri, görev ve yetkileri, teşkilatlanması, personel düzenlemeleri, denetim sistemi, bilanço esasları ve kâr dağıtımı gibi hususlara açıklık getirirken, kuruluşun faaliyetlerini de sistemli hale getirmiştir.

Nizamname'nin "Bankanın Görev ve Yetkileri" başlığının 12'inci maddesinde yerel yönetimlere sağlanacak kredilerin esas ve usulleri dikkat çekicidir. Müdürler Kurulu kararına bağlanan kredilendirmede temel koşul; talep edilen kredilerin, o yerin ihtiyaç ve faydalarına uygun şekilde meydana getirecek iş ve tesislere ait olmasıdır ve karşılığının kabul değeridir. Ayrıca kredi talebinde bulunan yerel yönetimin ortaklık payı ile borçlarına dair yükümlülüğünü zamanında yerine getiriyor olması şartı getirilir.

İller Bankası'nın ilk teşkilatlanmasının da temellerini atan Nizamname'ye göre; Genel Kurul ve Müdürler Kurulu'nun yapılanması netlik kazanır. Banka'nın Genel Kurulu; Kanun temel alınarak, 21 ilin il genel meclisleri, 21 ilin belediye meclisleri ve 21 ilin 21 köy ihtiyar meclisine kendi üyeleri arasından seçilerek gelen toplam 63 kişiden teşkil edilir. Genel Kurul'a İmar ve İskân, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlıkları da birer temsilci göndereceklerdir.

1945'ten 2000'li yıllara uzanan yarım asırdan fazla sürenin sonunda, ülkenin şartları değişmiş, İller Bankası değişime uğramıştır. Banka'nın görev alanları modern Türkiye'nin inşasına destek olan esnek bir yapıya, verimlilik ve kaliteye odaklı yatırım unsurlarına, yurt içi ve yurt dışı kaynaklarını ortak idarelerin kullanımına sunmaya göre şekillendirilmiştir.

Her türlü bankacılık faaliyetlerini yürütmek üzere, ticari banka statüsünde kurulan İller Bankası'nın mevduat izni kaldırılarak 1990 yılında kalkınma ve yatırım bankası [103] olarak devam etmesi kararlaştırılmıştır. Kuruluş Kanunu'nun yanı sıra Bankacılık Kanunu, İller Bankası Uygulama Yönetmeliği ve ilgili mevzuat hükümlerine göre mevduat bankacılığı dışında diğer tüm bankacılık işlemlerini yürüten İller Bankası;

[103] Kalkınma ve Yatırım Bankalarının ortak özellikleri; mevduat toplayamamaları, yaptıkları işlemlerin genellikle uzun vadeli olması ve şube sayılarının az olmasıdır. Fakat Kalkınma Bankaları genellikle sermayesi hazine tarafından karşılanan, mevduat toplayamayan, ülkenin gelişmesi için uygun kaynak yaratan ve teknik destek veren bankalar olarak tanımlanıp çoğunlukla bu bankalar azgelişmiş ülkelerde faaliyet gösterirken, Yatırım Bankaları ise, gelişmiş ülkelerde çalışan, işin kredi ve teknik boyutu ile ilgilenmeyen daha çok müşterilerin kaynak bulması noktasında danışmanlık ve aracılık hizmeti sağlayan yapılardır.

ortak idarelerin yurtiçinden ve ilgili kanun çerçevesinde yurtdışından temin edeceği her türlü kredilere aracılık etmektedir.[104]

Kuruluş biçimi ve geçirdiği aşamalar yukarıda kısaca açıklanan İller Bankası'nın fonksiyonlarını, aşağıda belirtilen şekilde üç ayrı kategoride incelemek mümkündür;[105]

a- Kredi Sağlama Fonksiyonu

Kredinin verilmesinde yerel yönetim biriminin borçlanma gücü de dikkate alınmaktadır. Örneğin, uygulamada, yerel birimin ortaklık payının ayrılmasına esas olan son bütçesindeki adî gelirlerinin en çok %15'i oranında ve gelirlerine göre 2-25 yıl süreli kredi verilmektedir.

b- Teknik Yardım Fonksiyonu

İller Bankası'nın teknik yardım fonksiyonunun kapsamına dahil bulunan işlerin başlıcaları şunlardır:

1) Ortak idarelere ve talepleri üzerine onlara bağlı kurumlara harita, plân, etüt ve proje yapmak ya da yaptırmak, bunların meydana getirecekleri tesis ve yapılardan yerel birimce yaptırılmasına imkân bulunmayan ya da toplu olarak yaptırılmasında yarar bulunanları yıllık yatırım programları içinde gerçekleştirmek;

2) Bankadan alınan kredilerle yapılan işlerin fennî gözetimi ve denetimi talep ve imkânlara göre Bayındırlık Bakanlığı'nın yetki alanına girenler hariç olmak üzere üzerine almak;

3) Ortak idarelere ve onlara bağlı kurumlara gerekli olacak makine, âlet ve edevatı Banka'nın olanakları yeterli olmak kaydiyle yerel yönetimlere satmak ya da kiralamak;

---

[104] İller Bankası, 2009, s.38.

[105] Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler, Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması**, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2001, s.254-256.

4) Bütün bu görevleri yerine getirebilmek için her türlü araç ve malzemeyi sağlamak ve bu işler için gerekli tesisleri doğrudan doğruya ya da ortaklık yolu ile gerçekleştirmek, bu konuda yapılacak işlere gerekli görülürse ortaklık etmek.

c- Payların Dağıtılmasında Aracılık Fonksiyonu

Devlet vergilerinden yerel yönetimlere verilen payların Emlâk Vergisi dışında kalanının tamamı İller Bankası aracılığı ile dağıtılmaktadır. İller Bankası, yerel yönetimlerin ortaklık paylarını ve borç taksitlerini kaynaktan kesinti yöntemine benzer bir şekilde dağıtılacak paylardan kesmekte ve yerel yönetimlere ise kalan meblağı göndermektedir. Yerel yönetimler, Banka'ya karşı sorumluluklarını yerine getirmek zorundadır. Ancak yerel yönetimler yönünden bu bir sorun haline dönüşebilmektedir. Gelir gider dengesinde zamanın da önemli bir faktör olduğunu unutmamak gerekir. Zaman, özellikle kısa dönemlerde, parasal sıkıntının önemli bir nedeni haline gelebilir.

3. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA YÖNELİK ÖNERİ VE RAPORLAR

Dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimlerin gelişmesine yardımcı olmak üzere yerel yönetim bankaları kurulmuş ve bu bankaların çalışma şekli yerel yönetimlerin içinde bulunduğu ülkenin ihtiyaç ve koşulları tarafından belirlenmiştir. Ayrıca son yüzyılda yaşanan globalleşme süreci de beraberinde bazı sorunları ve yeni olguları getirmiş, uluslararası alanda ekonomik ve sosyal ilişkilerden doğan ihtiyaçlar, yerel yönetimlerin öneminin azalması yerine, tam tersine giderek artmasına neden olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetim bankalarının artık sadece iç dinamikler değil aynı zamanda globalleşen ülkelerin önemli bir unsuru olması bakımından, dış dinamikler tarafından da etkilendiği görülmektedir.

Türkiye'de ihtiyaçların ve şartların farklı olması, yerel yönetim bankasının yapısının ve görevlerinin Batılı örneklerinden farklı olmasına neden olmuştur. Batılı örneklerinde yerel yönetim bankalarının daha çok finansal destek sağlama fonksiyonu ön plana çıkarken, Türkiye'de yaşanan yerel yönetim bankacılığı sürecinde durum farklıdır. Bankanın daha çok teknik ve mesleki konularda zaman içinde uzmanlaştığı gözlemlenmiştir. Fakat globalleşme süreci ve Türkiye'nin ekonomik açıdan son dönemde büyüyor olması nedeniyle, mevcut yapı iç ve dış unsurların dikkatini çekmiştir. 1970'lerde yaşanan ekonomik bunalım, devletin küçülmesini ve asli görevlerine dönmesini ideal yol olarak göstermiştir. Bu nedenlerle gelişmiş ülkeler tarafından ideal tip olarak gösterilen "liberal ekonomi" ye geçişin sağlanabilmesi için İller Bankası yapısının ve görevlerinin değişimi de kaçınılmaz hale gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği rüzgâr ile bürokratik olmayan, piyasa temelli ve müşteri tercihli yapılanmalar öngörülmüştür. Böylece yerel yönetim birimlerinin ekonomik ve siyasi açıdan güçlenmesi desteklenmiştir. [106] Belirtilen unsurların güçlendirilmesinde temel amaçlar; yerel ihtiyaçların daha uygun koşullarda ve daha gerçekçi karşılanması, yerel halkın ihtiyaçların karşılanmasında daha fazla söz

[106] Akif Özer, "*Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi*", Sayıştay Dergisi, 2005, Sayı:59, http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der59m1.pdf , (18.01.2012), s. 3-9.

sahibi olarak demokratikleşmeye katkı sağlanması ve merkezi kurumların yükünün hafifletilerek asli unsurlarını yerine getirebilmesine imkân tanımaktır. Yerel yönetim birimleri yapısal olarak o kadar güçlendirilmelidir ki, bir özel işletme gibi kaynak yaratabilecek ve borçlarını kendisi döndürebilecek hale gelmelidir.

Günümüzde toplumların yerel yönetimlerden bekledikleri ve yerel yönetimlerin üstlendikleri veya üstlenmeleri gereken hizmetler 30-40 yıl öncesine göre hem sayı hem tür olarak çok artmış, ayrıca bu hizmetlerin teknik içerikleri de ileri düzeyde yoğunlaşmıştır. Bu durum beraberinde, büyük ölçekli yatırımları gerekli kılmıştır. Bu nedenle yerel yönetimler için sağlıklı bir finansman sağlanması en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Hızlı kentleşme ve buna bağlı olarak kent halkına götürülmesi gereken hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılmasıyla beraber, dünyanın her yerinde, yerel yönetimlerin yapacakları teknik ve sermaye yatırımları ile orta ve uzun vadeli kredi ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli kurumsal ve mali düzenlemeler yapılmıştır.

Dünyada 1980'lerden itibaren etkili olmaya başlayan neoliberal yaklaşım merkezi yönetimlerden sonra son yıllarda yerel yönetim birimlerini de etkisi altına almış gözükmektedir. Neoliberal yaklaşımın ön gördüğü politikaların yerel yönetim birimlerine yansıyan kısmına bakıldığında, dikkat çeken önemli unsurlardan biri, yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin mali özerklikleri ile eş zamanlı arttırılmasıdır. Doğal olarak bu etki yerel yönetim birimleri ile doğrudan ilişkisi olan kurum ve kuruluşları da ilgilendirmektedir. Nitekim neoliberal politikaların beşiği olan Batı dünyasından gelen etkilerinde katkısıyla önce yerel yönetim yapımızda değişim olmuş daha sonra da ilintili kurumlar bundan etkilenmiştir. Buna göre İller Bankası yerel yönetim sistemi ile birlikte ele alınmalı, yerel yönetim reformunun bir parçası olarak yeniden yapılandırılmalıdır.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası tarafından İller Bankası hakkında hazırlanan rapor yeniden yapılanmanın gerekliliklerini genel olarak ele almıştır.

Bu doğrultuda, İller Bankası'nın sorunları şu şekilde sıralanmıştır:[107]

- İller Bankası'nın merkezi yönetim bütçesine bağlı olması sonucunda, Banka kredi verme, faiz oranlarını belirleme ve yatırım yapabilme gibi kararları alırken bağımsız davranamamaktadır. Banka'nın merkezi yönetime bağlı olması, yerel yönetim anlayışının güçlenmesine engel olmakta ve bunun sonucu olarak da özellikle belediyeler teknik kapasite ve mali finansman konularında uzmanlaşma sağlayamamaktadır. Ayrıca Banka'nın faaliyet alanları politik müdahale ile yönlendirilebilir.

- İller Bankası sermaye yapısı itibarıyla, nihayetinde bir kamu kurumudur. Bu özelliğinden dolayı Banka'nın piyasacı mantıkla çalışıp kâra odaklaması beklenemez. Örneğin; belediyelerin aldıkları kredileri geri ödeyememesi ve bunun sonucunda Banka'nın zarar etmesi.

- Belediyeler ile İller Bankası arasındaki organik bağlantıdan dolayı belediyelerin mali açıdan kötü olması İller Bankası'nın kapasitesini daraltır ve bunun doğal sonucu olarak belediyelere kaynak aktarması güçleşir.

İller Bankası'nın sorunları ve çözümlerine yönelik daha detaylı açılımlar, ulusal ve uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan proje, araştırma, rapor ve benzeri yapılardan incelenmiştir. Değişen koşullara uyum sağlanması ve yerel yönetimlere daha fazla destek sağlanabilmesi amacıyla, belediyeler için önemli bir fon kaynağı olan İller Bankası'nın yapısı ve işleyişinde düzenlemelere gidilmesi gerektiği yönünde yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı pek çok rapor hazırlanmıştır. 1961 Tarihli OECD Raporu, 1987 Tarihli IBRD (Dünya Bankası) - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi, Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler, 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu, 1993 Tarihli IMF Raporu, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması, Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı, 2004 Tarihli

[107] Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, , "İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması", **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği,** HKMO Yayınları, 2006, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/16O9_b452534c5ce28c4_ek.pdf?tipi=2&turu=H&sube=0 , (18.01.2012), s. 20-21.

Dünya Bankası Raporu, 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması ve İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010) bunlardan bazılardır. Aşağıda yer alan alt bölümlerde bu çalışmalar kaynaklarına (yurtdışı – yurtiçi) göre ayrılarak, tarih sırasına göre verilmektedir.

3.1 İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yurtdışı Kaynaklı Çeşitli Raporlar ve Öneriler

3.1.1 1961 Tarihli OECD Raporu

1961 tarihli OECD raporu, İller Bankası'nın geleceği ile ilgili üç öneri getirmektedir,[108]

(1) İller Bankası, kanun koyucunun amacı doğrultusunda bir Bankadır ve çalışmalarını bankacılık işlerinde geliştirmelidir. Bu bağlamda Banka teknik personeli ile olan ilişkisine son verip, sadece finanse edilecek proje hakkında kendisine bilgi verebilecek sayıda ve yeterlilikte mühendis istihdam etmelidir. Diğer bir ifade ile teknik personel tasfiye edilmeli, sadece finanse edilecek hizmetlerde teknik danışmanlık verecek birkaç teknik personel bulundurulmalıdır.

(2) İller Bankası, bir bankadır ve bankalar için geçerli kurallara bağlı olarak çalışmalarını sağlıklı bir biçimde sürdürmelidir. Banka mevzuatında, işleyişi dış baskılara ve tehditlere karşı koruyacak hükümler bulunmalıdır. Banka mevzuatında yapılabilecekler sınırlandırılıp, faaliyetler her zaman bu sınırlar içinde kalmalıdır. İller Bankası tam bir özerk kuruluş olarak idare edilmelidir. Olabilecek siyasal baskılar önlenmeli ve bu amaçla kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Fakat Banka hissedarları olan ortak konumunda bulunan idareler banka yönetiminde söz sahibi olmalıdır.

(3) Ayrıca İller Bankası'nın iyi personele ihtiyacı vardır. Bankanın personele ödeyeceği ücret, özel bankaların uyguladıklarının aynı olmalıdır. Bunların dışında, Banka'nın şubelerinin olmaması önemli bir eksiklik olarak vurgulanırken, inşaat işlerindeki siyasi baskının kaldırılması ve verimli çalışma sağlanması noktasında

[108] Çoker, 1986, s.381.

öneriler sunulmuş ve Banka'nın bankacılık amaçları doğrultusunda uzmanlaşmaya gitmesi önerilmiştir.

3.1.2 1987 Tarihli IBRD (Dünya Bankası) - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi[109]

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'ndan sağlanan finansmanla Adana, Hatay ve Mersin illerini kapsayan Çukurova bölgesinin gelişimi için bazı projelerin uygulanması kararlaştırılmıştır.[110] Dünya Bankası bu dar amaçlı kredi talebini, yerel yönetim maliyesinde bir reform için tatmin edici adımlar atılması koşuluna bağlamıştır.[111] Bu kapsamda ele alınan İller Bankası'nın yerel yönetimler için gerçek bir kalkınma bankası[112] haline getirilmesi öngörülmüştür.

Bu raporda, yerel yönetim mali sistemindeki sorunlar, İller Bankası'nın rolü üzerinden ele alınmıştır. İller Bankası ile ilgili öneriler şunlardır:[113]

- Belediyeler ile uluslararası kredi kuruluşları arasında mali konularda aracılık edecek bir kurum haline gelmelidir. Banka'nın öncelikli olarak fon transferi konusunda uzmanlaşması önerilmiştir.
- Sermaye piyasası işlemlerine katılmalıdır. Banka'nın vereceği kredilerin uzun dönemli olması, kredi alanlar adına ve desteklenen projeler adına önemli bir gelişme olacaktır.
- Belediyeler için borçlanma araçları yaratan bir sermaye kuruluşu olması gerekmektedir. Banka'nın doğrudan kredi vermesinin yanında, belediyelerin borçlanmasında yol gösterici olması önerilmiştir.[114]

---

[109] The World Bank, **Staff Appraisal Report Republic Of Turkey Cukurova Urban Development Project,** Washington, Report No. 6657-TU, 1987, ss.45 – 47.
[110] Çoker, 1986, s.382.
[111] Erkan Çakır, "Yapısal Uyum Sürecinde İller Bankası", Yüksek Lisans Tezi, ***Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü,*** Ankara, 2003, s. 12-46.
[112] Kalkınma Bankaları genellikle sermayesi hazine tarafından karşılanan, mevduat toplayamayan, ülkenin gelişmesi için uygun kaynak yaratan ve teknik destek veren bankalar olarak tanımlanabilir.
[113] Çoker, 1986, s.383.
[114] Söz konusu projeye ait rapor için bakınız. The World Bank, **Staff Appraisal Report Republic Of Turkey Cukurova Urban Development Project,** Washington, Report No. 6657-TU, 1987.

3.1.3 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu[115]

Çukurova Kentsel Gelişim Projesi kapsamında Dünya Bankası'ndan aldıkları kredilerle altyapı yatırımlarına başlayan Çukurova belediyeleri, yatırımlarını tamamlayabilmek için Dünya Bankası'ndan yeniden kredi talebinde bulunmuşlardır. Bu talep Dünya Bankası tarafından reddedilmiştir. Dünya Bankası, Türkiye yerel yönetim maliyesinde köklü değişiklikler yapılmasını şart koşarak yeni bir kredinin verilebileceğini bildirmiştir.

Rapora göre, Türkiye'de kentsel altyapı sorunları önemli boyutlara ulaşmış ve önemli büyüklüklerde finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacın karşılığında uzun vadeli ve yüksek miktarda kredi verebilecek bir yapı bulunmamaktadır. İller Bankası'nın teknik destek vermek gibi faaliyet alanlarından çekilip, yerel yönetimlerin finansman sağlamalarına katkı sağlayacak şekilde çalışması gerekir. Çünkü belediyeler yatırımları karşılayacak cari gelirlerden yoksundurlar. Genel bütçe gelirleri sınırlı olduğu için bu giderlerin hazineden karşılanması da mümkün görünmemektedir. Bir başka sorun olarak, belediyelerin ticaret bankalarından İller Bankası aracılığıyla kısa vadeli kredi kullanmalarıdır. Oysa kentsel altyapı yatırımları uzun vadeli yatırımlardır. Bunların kısa vadeli borçlanma yoluyla değil, uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması gerekir. Bu nedenlerden ötürü, kentsel altyapı yatırımlar için gerekli kaynakların karşılanabileceği alan, bankacılık sektörü ve sermaye piyasasıdır.[116]

3.1.4 1993 Tarihli IMF Raporu[117]

1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı kanunla, Genel Yönetim Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyelere % 5 oranında pay verilmesi kabul edilmiş ve bunun % 80 inin belde nüfus esasına göre dağıtılması, % 20 sinin de, İller Bankası yatırımlarında kullanılmak üzere İmar ve İskân Bakanlığı emrindeki Belediyeler Ortak Fonu'na aktarılması öngörülmüştür. 2380 sayılı kanunda 1984'te,

[115] "Yerel Yönetimlere Mali Aracılık İçin Seçenekler", Ülkeler Bölümü, 1.Altyapı Şubesi, Dünya Bankası, Nisan, 1992.
[116] Güler, 1997, s.63-65.
[117] Bu bölümün derlenmesinde Akif Hamza Çebi'nin ayrışık oy yazısından yararlanılmıştır. http://www.akifhamzacebi.org/ayrisikoy/6107.pdf (16.11.2012).

3004 sayılı kanunla yapılan değişiklikle Ortak Fon'un adı Belediyeler Fonu olarak değiştirilmiş ve bu fonun oranı doğrudan doğruya genel yönetim bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamına bağlanmıştır.[118]

Banka'nın yatırımcılıktaki gücü, yıllar boyunca asıl olarak, finansman sağlama tekelinden gelmiştir. Yatırımcılık ve yerel yatırımları yönlendirme gücünün başlıca kaynaklarından birisi, 1948 yılından bu yana kuşandığı Belediyeler Fonu olmuştur.[119]

Belediyeler Fonu, Banka'nın şehir ve kasabaların harita, imar, içme suyu, kanal vb. altyapı yatırımlarına finansman sağlamasını ve küçük belediyeler için bizzat yapmasını öngörerek, genel bütçe gelirlerinin % 3'üne denk gelen miktarın bu işlerde kullanmak üzere Banka'ya ayrılması ile kurulmuştur. Banka yatırım harcamalarının %75'ini karşılayan Fon, çeşitli müdahaleler ile daraltılmıştır. 1988 yılından itibaren bütçe kanunları ile Fon'un %25-40'ı kesilmiş, kalan miktar Banka'ya bırakılmıştır. 1993 yılında yayınlanan IMF Raporuna göre, İller Bankası yatırımlarının dörtte üçlük kısmını karşılayan Belediyeler Fonu geri çekilmeye başlamıştır. 1993 yılından itibaren de Fon, genel bütçe kapsamına alınmış ve Banka'ya ödenek ayırma yöntemi uygulamaya girmiştir. 1995 yılına gelindiğinde Belediyeler Fonu'nun yatırım harcamaları içindeki payı % 28 düşmüştür. Genel Yönetim Bütçesi içine alınması ile Fona aktarılan pay azalmaya başlamış, 2002 yılında da tamamen kaldırılmıştır. Bu yatırım alanında belediyeler yalnız bırakılmıştır.[120]

3.1.5 2004 Tarihli Dünya Bankası Raporu[121]

Dünya Bankası'nın belediye sektörüne ilişkin yayınladığı raporda İller Bankası'na geniş yer verilmiştir. Buna göre, İller Bankası; Banka bağımsız bir yönetim kurulu tarafından idare edilmeli ve herhangi bir bakanlığa bağlı olmamalıdır.[122] Merkeze ve yerel yönetimlere olan bağlılığı giderilmelidir. Kredi ve faiz uygulamaları piyasa değeri üzerinde yapılmalı ve kredilerde geri dönüşü sağlamalıdır. İller Bankası'nın amacı; kamu fonlarının belediyelere verimli transferi için bir ajan haline

[118] Çoker, 1986, s.157.
[119] Güler, 1997, s.60.
[120] Güler, 1987, s.60.
[121] The World Bank, **Turkey Municipal Sector Review,** Washington, Report No. 36193 - TR, 2004.
[122] The World Bank, 2004, s.46.

bankaya dönüşmek olmalıdır. Amaç bütçe ve diğer fonlar aracılığı ile elde edilen kaynakların, yerel yönetimlere doğru aktarımını sağlayıp yerel yatırımların kalitesini artırmaktır. Ayrıca Banka, yerel yönetimlere uyguladığı faiz oranlarını ve kredi şartlarını kendi belirlemelidir. Banka finansal alanda faaliyet gösterip, teknik konularda faaliyetleri azaltmalıdır. Sadece kapasiteleri zayıf olan yerel yönetim birimlerine teknik yardım sağlanabilir. Ayrıca, uzun vadede, Banka'nın teknik bakımdan faaliyette bulunabilmesi aynı işi yapabilecek özel firmaların bulunması şartına bağlanmıştır. İller Bankası'nın belediyelere kredi aktarılmasına yönelik katkı sağlayacaktır. Uzun vadede, İller Bankası'nın bir finansal aracı olarak hareket edip bu konuda önemli bir rol oynayabileceği ifade edilmektedir.[123]

3.1.6 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması

Belediyelerin işleyişini ve sorunlarını anlamak ve bu sorunların giderilmesinde Hükümetle birlikte bir program oluşturulması üzerinde çalışmak amacıyla, 29 Ekim 2000 tarihinde bir Dünya Bankası heyetinin ülkemizi ziyaret etmesi ile başlayan çalışmalar kapsamında; Dünya Bankası'nca önemli bir reform alanı olarak görülen belediye sektörüne ilişkin yapılacak çalışmaların ilkinin, yerel yönetimlerle ilgili konuları içerecek ve belediyelerin daha kaliteli ve mali güçleri ile uyumlu hizmet sunabilmeleri için öneriler getirecek bir "sektör çalışması" olduğu ve bu amaçla düzenlenen seminerleri takiben, Temmuz 2003'de başlayacak olan bir sonraki Ülke Yardım Stratejisi (CAS FY04–06) kapsamında değerlendirilebileceği Hazine Müsteşarlığı'nca belirtilmiştir. Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında yukarıda açıklanan bağlamda yürütülen görüşmeler çerçevesinde; Dünya Bankası'ndan Ülke Yardım Stratejisi (CAS FY04–06) Programı kapsamında "Belediye Hizmetleri Projesi" için 200 Milyon ABD Doları tutarında bir kredi sağlanması gündeme gelmiştir.[124]

Bu kredi anlaşmasına göre, projenin başarılı şekilde hayata geçirilmesi için İller Bankası'nın kurumsal yapısı geliştirilmelidir. Projede hükümetin belediyelere

[123] The World Bank, 2004, 5.Bölüm, s.46-48.
[124] Ahmet Avşar Şimşek, "**Yerel Yönetim Bankacılığı İller Bankasının Değişim Süreci Üzerine Bir İnceleme**", Yüksek Lisans Tezi, ***Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü,*** Ankara, 2007, s. 67.

teknik yardım, kredi ve hibe sağlayan İller Bankası, reformlar başlattığı vurgulanmıştır. [125] Banka'nın teknik, finansman, muhasebe ve hukuki konularda uzmanlığı olan yaklaşık 3.500 personel bulunmaktadır. Bu personelin yaklaşık %55'i tüm ülkedeki on sekiz bölge ofisinde bulunmaktadır. Merkezi hükümet İller Bankası'nın daha fazla kredi verebilmesi için Banka için reformlar yapmaktadır. Yapılacak reformlar Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tespit edilmiştir. Banka'nın yaklaşan AB hibe programlarının uygulanmasında önemli bir rol oynayacağı düşünüldüğünden reformlar özel bir anlam kazanmıştır. Projede vurgulanan önemli bir nokta ise; İller Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliklerle hükümetin yaklaşan AB programlarının uygulanmasında İller Bankası'nı yardımcı olacak bir ajans olarak görmesi ve bu yönde Banka' yı kullanmak istediğidir.[126]

Ayrıca projede İller Bankası'na aşağıdaki başlıklar halinde önerilerde bulunulmuştur;[127]

a) Belediyelere hizmeti zamanında sunmak;

b) İller Bankası'nın bankacılık işlevini güçlendirmek;

c) Belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamak için projeleri tamamlamak;

d) Uygun teknoloji kullanılmasını sağlamak;

e) İller Bankası'nın personel kalitesini artırmak;

f) Diğer ülkelerdeki projelerin gelişimini desteklemek;

g) Kredilerin zamanında ödenmesi, böylece kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması, bankanın sermayesinin daha ekonomik kullanılması.

[125] The World Bank, **Project Appraisal Document On A Proposed Loan in The Amount Of Euro 212,9 Million to Iller Bankası With The Guarantee of the Republic of Turkey for the Municipal Services Project,** Washington, Report No. 32451-TR, 2005, s.3
[126] The World Bank, 2005, ss.4-6.
[127] The World Bank, 2005, s.55.

3.2 İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yurtiçi Kaynaklı Çeşitli Öneri ve Raporlar

3.2.1 Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler

Ülkemizde hazırlanan kalkınma planlarında İller Bankası'nın yapısı ve işleyişine yönelik birçok hüküm bulunmaktadır. İller Bankası'nda yeni düzenlemelere gidilmesi ise ilk olarak Yedinci Beş Yılık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) hedeflenmiştir. Uygulamaya konulan ilk beş kalkınma planında İller Bankası'nın ülke altyapı yatırımlarına, özellikle kanalizasyon ve içme suyu yatırımlarına olan katkısı vurgulanmış ve işleyişine yönelik olarak herhangi bir aksaklık görülmemiştir. Altıncı Beş Yılık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) ise Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) olduğu gibi İller Bankası'na değinilmemiştir. Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) (TBMM'ye sevk edilen) İlbank dönüşümü hakkında herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

Yedinci Beş Yılık Kalkınma Planı'nda yapılan durum analizinde, Banka'nın yerel yönetimler için bir yatırım ihtisas bankası [128] haline dönüştürülemediğinden bahsedilmiştir. Ayrıca, içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde belediyeler ile İller Bankası arasında işbirliğinin geliştirilmesi planlanmıştır. Dolayısıyla, İller Bankası'nda reorganizasyona gidilmesi gereği açıkça vurgulanmıştır. Buna bağlı olarak, İller Bankası özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır. Bu aynı zamanda, yerel yönetimler reformunun bir parçası olarak görülmüştür.[129]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) Banka'da yeni bir yapılanmaya gidilmesi gereği tekrarlanmıştır. Banka'nın katı atık projelerine daha fazla ağırlık vermesi amacıyla bu hizmetlere yönelik malî desteğin arttırılacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin olarak, nüfusu 100 binin üzerindeki belediyelerde su ve kanalizasyon idareleri kurulması planlanmıştır. İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce

[128] Faaliyetlerini belirli sektörler veya belirli faaliyet alanları üzerinde yoğunlaştırmış olan bankalara **İhtisas Bankası** denmektedir.
[129] DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf, 1995, (13.10.2011).

yapılmakta olan belediyelerin 1/1.000 ölçekli harita yapım işlerinde önemli bir sorun görülmemiştir. Ayrıca, yerel yatırımların projelendirilmesi, finansmanı ile iç ve dış kredi kullanımı, teknoloji seçimi, insan kaynakları yönetimi konularında yerel yönetimlere öncülük etmek ve merkezi-yerel yönetimler arasında kaynak akışını yönetmek üzere İller Bankası Genel Müdürlüğü gerçek bir yerel yönetim ortaklığı olarak yeniden örgütlenecek; yatırımların finansmanında kullandığı kaynaklar görevlerine paralel olarak artırılacaktır.[130]

Sekizinci Plan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da İller Bankası hakkında önemli sorunlar tespit edilmiş ve çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir. Raporda, günümüz İller Bankası modelinin konumunu yitirme sürecine girdiği belirtilmiştir. Bu durumun nedenleri ise küreselleşmenin Türkiye üzerindeki etkileri, kullanılan kredilerin çeşitli nedenlerle ertelenerek veya silinerek bir borç olmaktan çıkması suretiyle yönetimler arası malî transferlere dönüşmesi ve bankacılık alanında yaşanan gelişmelere İller Bankası'nın uyum sağlayamaması olarak gösterilmiştir.[131]

İller Bankası'nda bir reorganizasyon çalışması gereği Yedinci Plan'da ileri sürülmüş ve Sekizinci Plan'da tekrarlanmış olmasına rağmen, bu on yıllık sürede Banka'da sermaye artırımı dışında önemli bir kanuni değişme 26.01.2011 tarihinde 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yayınlanıncaya dek[132] gerçekleştirilmemiştir.

3.2.2 İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu[133]

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından Banka'nın yeniden düzenlenmesi amacı ile TODAİE'den istenen araştırma projesinin amacı sunuş sayfasında şu şekilde belirtilmiştir:

---

[130] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)**, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf, 2000, (13.10.2011).
[131] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf, 2001, (17.11.2011).
[132] 26.01.2011 tarihinde 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun kabul edilmiştir.
[133] TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, Ankara, 1993.

"Banka merkez ve taşra örgütü birimlerini, mevzuat ve örgüt bazında getirilecek rasyonel çözümlerle, yerel yönetimlerin bugünkü ve gelecekteki gereksinmelerine uygun ve esnek bir duruma getirmek, hizmetlerin zamanında, etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlayacak bir modeli gerçekleştirmek"[134].

1993 yılında yayınlanan rapora göre; Merkeze bağımlı, merkezin koyu vesayeti altındaki yerel yönetimlerin özerk bir banka kurmaları ve yaşatmaları düşünülemeyeceği için, bu kurumları merkezin aşırı yönetsel vesayetinden kurtaracak, 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[135]. Diğer bir ifade ile özerklik ve vesayet açısından, öncelikle Banka'ya ortak olan yerel yönetimlerin özerk kılınması gereğine vurgu yapılmıştır. Özerk ve vesayet denetimi sınırlı yerel yönetimlerin, Banka'nın gelişimine katkı sağlayacağı ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin gerek mali gerekse idari açıdan özerkliği sağlanmalıdır. İller Bankası'nın görev ve yetki alanının belirlenmesinde yerel yönetimlerin özerkliği önemli bir unsur olarak vurgulanmıştır.

Banka altyapı hizmetlerinin teknik sorumluluğunu, özellikle teknik gücü yeterli olmayan az nüfuslu belediyeler için üstlenmeye devam etmelidir. Banka uygulama sorumluluğunu belediyelere bıraksa bile kredinin amacı doğrultusunda harcanıp harcanmadığını kontrol etmeli, talep edilmesi halinde bu tür belediyelere teknik danışmanlık yapmalıdır. Verilecek hizmetlerin etkinliği bakımından nüfusu 100 binden az olan belediyeler için teknik sorumluluğun Banka'da olması gerektiği belirtilmiştir. Nüfusları 100 bini aşan belediyelerin ise teknik güçlerini yetersiz buldukları takdirde, yatırımlarının yürütülmesini Banka'dan talep edebilmeleri öngörülmüştür.[136] Kısaca, teknik desteğe devam etmeli fakat teknik desteğe ihtiyacı olmayan belediyelere yatırımlarını yürütme yetkisi verilmelidir.

[134] TODAİE, 1993, s. i.
[135] TODAİE, 1993, s. 249.
[136] TODAİE, 1993, s. 250.

Ortak idarelerin sabit sermaye yatırımları finansmanında yaşadıkları kaynak sorununu aşabilmek için Banka sermayesi artırılmalı ve kamusal fonlar geliştirilmelidir. Hatta Banka'nın sermayesinin arttırılması için Devlet'in Banka'nın ortaklarının arasına girmesi önerilmiştir. Bu kapsamda bankacılık ve finansman işlevleri geliştirilmeli, fonların en rasyonel biçimde kullanabileceği yapısal düzenlemeler yapılmalıdır. Daha açık bir ifade ile Banka'nın kendisine kaynak sağlayıcı her türlü bankacılık işine girişmesi önerilmiştir. Önerinin gerekçesi ise; Banka'nın sermayesinin yeterli düzeyde olmaması ve bu nedenle yeterli kaynağa sahip olmayı olarak gösterilmiştir.[137]

Banka, rekabet koşullarına uygun, piyasadan biraz daha ucuz kredi politikası izlemeli ve bu kredilerin verilişinde piyasa koşullarının gerektirdiği her türlü inceleme yapılmalıdır. Ortak idarelerin gereksinim duyduğu hizmetleri mümkün olduğunca piyasadan sağlamalarını kolaylaştırıcı mali ve teknik yardım yapılmalıdır.

Kalkınma ve yatırım bankası statüsü korunmalı; hazine ve fon yönetimi birimi kurulmalı; kısa, orta ve uzun vadeli bankalar arası borçlanmalar, banka bonosu ihracı, yurtiçi ve yurtdışına tahvil ihracı ve varlığa dayalı menkul kıymet ihracı gibi alternatif fon kaynakları bulunmalı ve pasif yapı çeşitlendirilmeli, fonlar bankalar arası çeşitli olanaklardan yararlanarak değerlendirilmelidir. Banka, ortak idarelere mali danışmanlık yapmalıdır.[138]

İller Bankası'nın merkez teşkilatı, hizmetlerin yürütülmesinde düzenleyici bir rol üstlenmeli, uygulama mutlaka bölgelerde yapılmalı, yerel yönetimlere daha fazla yakınlaşma ve hizmette verimlilik sağlanması amacıyla bölge müdürlüklerinin sayısı artırılmalıdır. Bu kapsamda, bölge müdürlüklerine yetki devri ve bunun genişlemesi uygulamalarının sürekliliği ve kalıcılığı sağlanmalı, bölgelere personel aktarımı yapılmalıdır.[139]Ayrıca, İller Bankası'nda yerel yönetimlerin temsil edilmesi sağlanmalı ve Genel Kurul'un etkinliği arttırılmalıdır.

Rapora göre; İller Bankası yerel yönetimlerin sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış, Türkiye'ye özgü bir finansman modelidir ve yerel yönetimleri teknik

[137] TODAİE, 1993, s. 254.
[138] TODAİE, 1993, s. 254.
[139] TODAİE, 1993, s. 258.

yatırım ve bankacılık hizmetleriyle destekleyen gerekli bir kuruluştur. Bu nedenle Banka içinde bulunduğu olumsuz koşullar değiştirilerek, yukarıda sıralanan eksikler giderilerek ve yeniden düzenlenerek hizmetlerine devam etmelidir[140]. Yaşan değişimler sonunda ise "Yerel Yönetim Bankası" olarak adını değiştirmelidir.[141]

Özetle, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, mevzuat ve örgütlenme yönünden Banka'nın durumunu ortaya koymakta ve buna bağlı olarak yapılan mülakat ve anket[142] sonuçlarına dayandırılan araştırma, teknik hizmetler, bankacılık ve finansman hizmetleri, örgütsel yapı, personel ve denetim başlıkları altında durumunu incelemekte, kuruluş, işleyiş ve bunlarla ilgili hukuksal, yönetsel, teknik ve mali sorunları saptamakta, anket çalışmaları sonuçları ile paralellik gösteren ve Banka'nın işlevsel konumu, yapısal durumu ve görevlerine yönelik model önermektedir. Bir diğer ifade ile TODAİE raporu var olan kurumsal sorunlara var olan yapı içerisinde iyileştirmeler, kapsayan içinde çözüm önerileri sunmaktadır.

3.2.3 1993 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması"[143]

Araştırmaya göre; İller Bankası'nın güçlü ve zayıf yanları vurgulanmış, ayrıca İller Bankası'nın yeni yapılanmasına ilişkin seçenekler sunulmuştur. Sunulan seçenekler; a) İller Bankası'nın yerel yönetimler için gerçek bir Kalkınma Bankası'na dönüştürülmesi, b) Belediyeler Kalkınma Fonu kurulması, c) Belediyeler için yeni bir banka kurulması. Yeni yapılanmada Banka için bazı temel ilkeler belirlenmiştir. Belirlenen ilkeler; a) Özerk bir kuruluş olması, b) Rekabetçi bir yapıya sahip olması, c)

[140] TODAİE, 1993, s. 249.
[141] TODAİE, 1993, s. 251.
[142] Proje'de, konu ile ilgili tüm çevreleri, örnekleme yöntemi ile kapsayan bir anket çalışması yapılarak, 1158 soru kâğıdı gönderilmiş, tablolaştırılımış ve 430 adet tablo elde edilmiştir. Bu tabloların tümü yorumlanarak, değerlendirilmiş ve bunlardan gerekenlere, Rapor' da yer verilmiştir. Tabloların tümü ve bunlarla ilgili yorumlamalar, ayrı bir rapor halinde getirilmiş ve Ek Rapor biçiminde Banka'ya sunulmuştur.
[143] **Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması"** IULA – EMME ve TOKİ, 1993.

Saydam yatırım ölçütleri, d) Proje finansmanı ile uygulanmasının birbirinden ayrılmasıdır.

Ayrıca Banka'nın kredi etkinlikleri, diğer bankacılık etkinlikleri ve Banka'nın yapılanması konularında önerilerde bulunulmuştur.

Araştırmanın sonuç bölümünde ise aşağıdaki önerilerde bulunulmuştur:[144]

- ✓ *Yapılabileceği kanıtlanmış öncelikli projeler finanse etmek;*
- ✓ *Sermaye piyasalarına yerel yönetimlerin kredi değeri taşıdığını göstermek ve onları bu piyasalara sokmak;*
- ✓ *Yerel yönetimlerin ticari bankalardan alacakları kredilere güvence vererek kredi sağlamalarını kolaylaştırmak;*
- ✓ *Yerel yönetimler ve bağlı işletmeleri için bağımsız değerlendirme servisi kurmak;*
- ✓ *Yerel yönetimlere bankacılık hizmeti sunmak;*
- ✓ *Yerel yönetimlere mali konularda ve mali piyasalarda danışmanlık yapmak;*
- ✓ *Proje finansmanında süreklilik ve kararlılık sağlamak;*
- ✓ *Borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların yerinde ve verimli bir biçimde kullanılması, şeffaflığını sağlanması borcun zamanında ödenmesi için yerel yönetimde bir borç yönetimi ve denetimi sisteminin geliştirilmesine katkıda bulunmak;*
- ✓ *Bunları yaparken, yerel yönetimlerin özerkliğine, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına katkıda bulunmak.*

3.2.4 İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010)

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları stratejik planlarını hazırlamakla yükümlüdürler. İller Bankası'nın 2006 – 2010 yılları arasını kapsayan stratejik planında Banka'nın misyonu "*Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek*

[144] IULA – EMME ve TOKİ, 1993, ss. 132 - 133.

yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak"[145] ve vizyonu da "*Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine katılan, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir yatırım bankası olmak*"[146] şeklinde belirlenmiştir.

İller Bankası'nın gelecekte üstleneceği role yön verecek olan Stratejik Planda öne çıkan konu başlıkları şu şekildedir[147]

• *İller Bankası'nın ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme ile değişen dünya gündemi ve teknolojik gelişmeler karşısında varlığını sürdürebilmesi ancak değişen koşullara uyum sağlayarak, günümüz Türkiye'sinin sorunlarıyla baş edebilecek yeni bir yapılanmaya kavuşmasıyla mümkün olabilecektir.*

• *İller Bankası'nın kuruluşundaki gerekçeler, mevcut beldelerimizde kentsel altyapı ve üstyapılara duyulan ihtiyacın yanında hızlı kentleşme nedeniyle geçerliliğini bugün de korumaktadır.*

Stratejik plan ile hedeflenen amaçlar şu şekildedir[148].

1. Verilen hizmetler tam ve zamanında yerine getirilerek, hizmet alanların memnuniyeti ve güveni sağlanacaktır.

2. İç ve dış piyasalardan temin edilen hibe ve uygun koşullu kredilerin etkin bir şekilde kullanımı sağlanarak yatırım bankacılığı yapılacaktır.

3. Yerel yönetimlerin kentsel ihtiyaçlarını karşılayacak projeler üretilecek ve bu alandaki eğitim ihtiyacı karşılanacaktır.

4. İller Bankası'nın kurumsal kapasitesi geliştirilecektir.

5. İnsan kaynaklarının niteliği ve performansı yükseltilecektir.

---

[145] İller Bankası, **İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010),** Ankara, 2006, s.19.
[146] İller Bankası, 2006, s.20.
[147] İller Bankası, 2006, s.1.
[148] İller Bankası, 2006, ss. 20 – 26.

6. Ülkemizin ikili işbirliği yapmaya önem verdiği ülkelerdeki projelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunulacaktır.

7. Kaynakların etkin kullanımı, maksimum kredi dönüşümü ile güçlü bir mali yapının sürekliliği ve gelişmesi sağlanacaktır.

8. AB'den ve uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak kaynakların belediyelerin kentsel altyapı projelerine kullandırılması Banka aracılığı ile yapılacaktır.

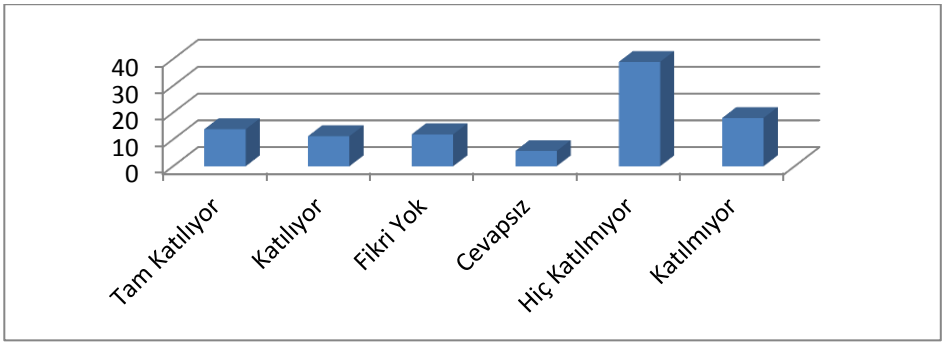
İller Bankası Strateji Planı ile Banka'ya, Dünya Bankası tarafından biçilen rollerin gerçekleştirilmesi için gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu doğrultuda, "yatırım bankası işlevi güçlendirilecektir" denilmekte; buna ulaşmak için sıralanan hedeflerden biri olarak da "2010 yılına kadar dış kredilerin toplam kredilere oranının % 20" olması gösterilmektedir. Diğer taraftan, Dünya Bankası'nın İller Banka'sına biçtiği aracılık rolü Kurumsal Strateji Planı'nda yer almaktadır. Diğer bir amaç, "kurumsal kapasitenin geliştirilmesi" olarak belirlenmiştir. Hedefler arasında "AB ve diğer uluslararası örgütlerden alınacak krediler için kurumsal kapasitenin arttırılması gösterilmektedir. Diğer amaçlar da kaynakların etkin artırımı, maksimum kredi dönüşümü, güçlü mali yapının sürekliliği ve gelişimi olarak sıralanabilir.

Strateji Planında, İller Bankası'nın ticari kazançla hareket etmediği takdirde gelir gider dengesini sağlayamadığı belirtilmekte, bu nedenle de kaynak tasarrufuna gidilmesi gerekli görülmektedir. Diğer bir seçenek de dış kaynaklardan kısa dönemde hibe ve uygun koşullu kredi sağlanmasıdır.

Bu amaçlar ile İller Bankası'nın yapısının tamamen değiştirilmek istendiği açıktır. Kurumun kullanacağı fonların dış kaynaklı olacağı, kurumun daha çok belediyelere kredi sağlayan bir yatırım bankası olacağı ve bütün bunları kurumun personel yapısının değiştirilerek yapılacağı söylenmektedir.

Ayrıca İller Bankası Stratejik Planı çalışmaları kapsamında belediyeler ile anket çalışması yapılmıştır. 899 belediye ile yapılan anket sonuçlarına göre, İller Bankası'nın mevcut yapısının korunması hususunda sorulan soruya büyük çoğunluğun katılmadığı görülmektedir. Belediye başkanlarının %57,4'ü Banka'nın mevcut yapısının

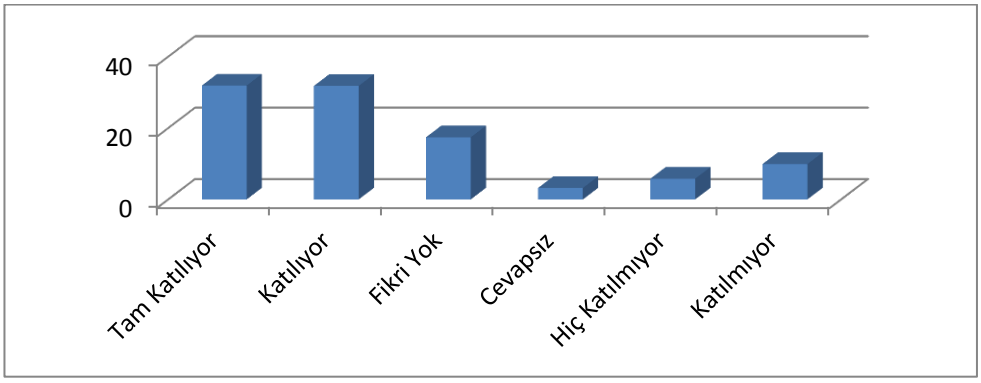
aynen korunmasına karşı çıkarken, mevcut yapının korunmasını savunanların oranı %25'de kalmaktadır. (Bkz Şekil - 3).



Şekil -3: Bankanın Mevcut Yapısının Korunması Görüşüne Katılımın Yüzde Dağılımı

Kaynak: İller Bankası, **İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010),** Ankara, 2006, s.32.

Mevcut yapının değiştirilmesine ilişkin olarak kalkınma ve yatırım bankası olması fikrine katılan belediye başkanlarının oranı toplam %63,7'dir. Bu oran, Stratejik Plan'da İller Bankası'nın bir "kalkınma ve yatırım bankası" olarak ifade edilmesinde etkili olmuştur. (Bkz Şekil - 4).



Şekil -4: Kalkınma ve Yatırım Bankası Olması Fikrine Katılımın Yüzde Dağılımı

Kaynak: İller Bankası, **İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010),** Ankara, 2006, s.34.

2006 – 2010 yıllarını kapsayan Stratejik Plan'ın uygulama dönemi bitmiş olmasına ve yeni kanunun yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, yeni bir stratejik plan bu çalışmanın yayınlandığı tarihte henüz yayınlanmamıştır.

3.2.5 Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı işbirliği ile 1996 yılında yapılan bu toplantıda akademik ve uygulayıcı çevrelerden oluşan katılımcıların ortaya koyduğu tespit ve öneriler aşağıda özetlenmiştir:[149]

- İller Bankası son yıllarda yavaş çalıştığı için Türkiye her yıl hak ettiği Dünya Bankası kredilerinin %40'ını kullanabilmektedir.

- İlgili Bakanlık İller Bankası'nı bağlı kuruluşu olarak görmekte, dolayısıyla İller Bankası kaynakları siyasi olarak kullanılmaktadır. Ayrıca İller Bankası'nın Bakanlığa bağlılığı, nitelikli personel alımına engel olmaktadır. Bu nedenle İller Bankası özerk hale getirilmeli ve kurumun üzerindeki siyasi baskılar kaldırılmalıdır.

- İller Bankası kendini değişen şartlara göre yenilemek zorundadır. Aksi halde, bugünkü durumuyla teknolojik gelişmeleri takip edemediğinden hizmetleri pahalı üretmektedir. Ölçek ekonomileri açısından bakıldığında, İller Bankası'na kesinlikle ihtiyaç vardır. İller Bankası reformu ile yerel yönetim reformu birlikte ele alınmalıdır.

- İller Bankası'nda etüt proje dairesinin olmaması nedeniyle, her proje ayrı ayrı yerlerde, her birimin kendi içinde çözülmekte, böylelikle projeler arasında koordinasyon sağlanamamaktadır.

- İller Bankası çoğunlukla belediyelere ayrılan kaynakları belediyeler adına kullanmakta, ancak teknik olarak sistemde hiçbir sorumluluk üstlenmemektedir. Oysa yetki ve sorumluluk bir arada olmalıdır. Yerel yönetimlere merkezi yönetimlerce aktarılan tüm kaynaklar İller Bankası eliyle yapılmalıdır.

[149] Burada yer alan tespit ve öneriler "**Yerel Yönetimler ve İller Bankası,** Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996" yayınından özetlenmiştir.

- Kanun İller Bankası Yönetim Kurulu üyeliği için bazı şartlar öngörmüştür. Teknik konularda bilgi sahibi olmak, devlet bürokrasisinde belirli bir süre hizmet etmiş olmak gibi. Ancak İller Bankası Yönetim Kurulu üyeleri incelendiğinde, çoğunun bu şartları sağlamadığı görülmektedir.

- İller Bankası yerel yönetimlere karşı sorumlu olmalıdır. Oysa bugünkü sistemde İller Bankası'nca aktarılan kaynaklar yerel yönetimler tarafından bir lütuf gibi algılanmaktadır. İl özel idareleri ve köylere aktarılan kaynaklar ise sembolik düzeydedir.

- İller Bankası Genel Kurulu'na katılan belediye temsilcilerinin ağırlıklı olarak küçük belediyelerden gelmesi ve üyelerin her yıl değişmesi, önemli sorunlar doğurmaktadır.

- Banka özellikle büyük belediyeleri sadece finansman ihtiyacını karşılayan bir yapıya dönüştürülmedir. Büyük belediyeler için sadece kredi sağlayan ve teknik destek rolü üstlenmeyen bir yapıya kavuşturulması gerekir.

- Banka'nın kurulmasındaki haklı gerekçeler bugün de aynen durmaktadır. Dolayısıyla Banka, günün şartlarına göre yeniden yapılandırılarak varlığını devam ettirmelidir.

3.3 Özet Değerlendirme

Yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı hazırlanan raporlar, araştırmalar ve projelerin ortak noktası olarak İller Bankası'nın revizyona ihtiyacı olduğu görülmektedir. Fakat bu ortak noktaya ulaşılmada hazırlanan kaynaklarda bazı alanlarda farklılıklar da bulunmaktadır.

Yurtdışı kaynaklı çalışmalarda Banka'nın daha hızlı bir şekilde özerkleşmesi ve sadece yatırım bankası haline dönüşmesi vurgulanmış ve bunun yerel yönetimlerde toplu bir dönüşüm içinde gerçekleştirilmesi istenmiştir. Böylece Banka'nın sadece finans alanında faaliyet göstermesi istenmiş, teknik konulardaki faaliyetlerinden vazgeçilmesi istenmiştir. Dışarıdan gelen önerilerde devletin elinin Banka'dan çekilmesi öğütlenmiştir.

Ülke içinde hazırlanan çalışmalarda ise, Banka'nın yerel yönetimler için olmazsa olmaz olduğu vurgulanırken, hızlı ve radikal dönüşümden değil de, daha çok gerekli iyileştirmelerin yapılması noktasında önerilerde bulunulmuştur. Ülke içinde hazırlanan çalışmalar, teknik personel ve teknik konularda uzun yıllar boyunca elde edilen birikimin önemini vurgulamaktadırlar. Ayrıca iç kaynaklı öneriler, gerekirse devletin Banka sermayesine katılıp, yerel yönetimlere kaynak aktarabileceğini ifade etmektedir.

4- İLLER BANKASI'NDAN İLBANK A.Ş.'YE: KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

İller Bankası'nı sadece bir banka olarak ele almak, Banka'nın 1933'deki Belediyeler Bankası halinden günümüze taşıdığı deneyim ve kültürel mirası görmezden gelmek olur. Türkiye'deki maddi altyapının oluşturulmasında büyük katkıları olan Banka, doğal olarak değişen konjonktür karşısında yaptıkları ve yapamadıkları üzerinden sorgulanmış ve eleştirilmiştir. Eleştiriler bazı durumlarda öneri ve istek haline dönüşmüş ve nihayetinde Banka 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de yaşanan yerel yönetim reformu çerçevesinde yeniden ele alınmıştır. Banka nihayetinde bir kamu kurumudur.

Banka'nın, kuruluş ve çalışmasına ilişkin esaslar kanun ile belirlenmektedir. Bu bağlamda 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yürürlüğe girene kadar geçerli olan 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'undan, İller Bankası Kanun Tasarısı'na ve oradan da İlbank AŞ'ye giden yol, kanunlarda da yer alan belli başlıklar üzerinden karşılaştırmalı olarak incelenecektir. İller Bankası Kanun Tasarısı'nın dönüşüm sürecinde önemli bir yeri bulunmaktadır. İller Bankası Kanun Tasarısı, İller Bankası'nı yapılandırmak için 1960'lı yıllardan beri yapılan önerilerin bir birikimi olması ve muhalefetin eleştirilerine açık olması bakımından önemlidir.

4.1. Kuruluş ve Amaçlar

İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinin kuruluş ve amaçlara ilişkin en dikkat çekici gelişmelerinden biri köylerin faaliyet alanından ve ortaklıktan çıkarılmış olmasıdır. Köyler, hazırlanan tasarıda ve 6107 sayılı Kanun'da kurucu konumunda bulunmamaktadır. İlbank'ın faaliyetlerinin de ortak idarelere yönelik olduğu bilindiğine göre, köylerin faaliyet alanından çıkarıldığı rahatlıkla söylenebilir.

Kuruluş maddesindeki en önemli değişikliklerden biri de Banka'nın kuruluş amacındaki dönüşümdür. 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'un 1'inci maddesinde amaçlar *"**İl özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları***

birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak"[150] olarak tanımlanmıştır. Kanun tasarısında ise *"**İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını projeler geliştirmek ve bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek amacıyla, kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur."***[151] olarak ele alınmıştır. Fakat bu hali ile Banka'nın yılların birikimi olan imar işlerindeki etkinliğinin bir anda yok sayıldığı, imar işlerindeki deneyimin ve deneyimli personelin görmezden gelindiği görüşü ve sadece finansal alanda faaliyet verecek hale getirilmesi, ilgili çevrelerce eleştirilmiştir.

Son olarak 6107 sayılı Kanun *"**il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları yerel yönetim 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 altyapı ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir."***[152] olarak oluşturulmuş ve böylece kanun tasarısına muhalif olanların sesine kulak verilmiştir.

Muhaliflerden gelen sese kulak verilse de yine 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un kuruluşla ilgili 1'inci maddesinde ve hazırlanan tasarıda ısrarla vurgulanan *"bankanın **Anonim Şirket** olduğu ve **kalkınma ve yatırım** bankası olarak kurulduğu"* ifadeleri ve " Anonim Şirket" vurgusuna sıkı sıkıya bağlanılması, İller Bankası'nın yakın gelecekte özelleştirilmiş bir yatırım bankası haline geleceğinin işareti olarak düşünülebilir. Bankanın deklare ettiği *"Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine katılan, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir yatırım bankası olmaktır."*[153] şeklindeki yeni vizyon da bu işaretleri destekler niteliktedir.

---

[150] 4759 sayılı İller Bankası Kanunu (23.06.1945 tarih, 6039 sayılı **T.C. Resmi Gazete**)
[151] B.02.0.KKG.0.10/101-780/5537 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı (01.12.2006).
[152] 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunu (08.02.2011 tarih, 27840 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).
[153] İller Bankası, 2006, s.20.

Ayrıca Banka'nın amaçları kendi web sayfasında aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir. [154]

İl Özel İdareleri ve Belediyelerin;

- *Finansman ihtiyacını karşılamak,*
- *Mahalli müşterek hizmetlere ilişkin projeler geliştirmek,*
- *Danışmanlık ve denetim hizmeti vermek,*
- *Merkezi hükümetin yerel yönetimlere her türlü kaynak transferine aracılık etmek,*
- *Her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.*

Banka'ya ait web sayfasında deklare edilen bu amaçlarda en dikkat çekici nokta ise, 6107 sayılı Kanun da yer alan "**…ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile altyapı ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak…"** ifadelerine yer verilmemesidir.

Banka'nın faaliyet konuları ise aşağıdaki gibidir.[155]

Yerel Yönetimlere;

- *Finansman Temin Etmek,*
- *Proje Geliştirmek,*
- *Danışmanlık ve Teknik Hizmet Vermek,*
- *Proje Yürütmek,*
- *Yerel yönetimlere genel bütçeden ayrılan payların dağıtımlarını yapmak,*

[154] http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=4, (18.01.2012).
[155] http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=278, (18.01.2012).

- *Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak,*

- *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapmak veya yaptırmak,*

- *Yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumları ile işbirliği yapmak,*

- *Yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlamak,*

- *Her türlü taşıt, menkul ve gayrimenkul malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, leh ve aleyhte rehin, ipotek, intifa, irtifak hakları, gayrimenkul mükellefiyetleri ve diğer ortaklıkları tesis etmek,*

- *Kendi kaynakları dışında finansman temin etmek ve Bankacılık Kanunu'na aykırı olmamak kaydı ile çalışma alanı kapsamında yurtdışında projelendirme ve danışmanlık hizmetleri vermek,*

- *Projelerin uygulanması için temin edilen finansmanın kullanılmasına aracılık etmek,*

- *Ortak idarelere dönük her türlü eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmak.*

4.2. Sermaye ve Ortaklık

İller Bankası, 1933 yılında 2301 sayılı kanunla kurulan Belediyeler Bankası'nın bir devamı olarak, 1945 yılında 4759 sayılı İller Bankası Kanun ile belediyelerin yanında özel idareleri ve köyleri de kapsamına alarak yeniden teşkilatlanan bir kuruluştur. İller Bankası adını aldıktan sonra sermayesi yıllar itibari ile arttırılsa da ortaklık yapısı uzun yıllar aynı kalmış ve yerel yönetim birimleri bankanın ortağı ve sermayedarı olarak uzun yıllar boyunca yönetimde ve faaliyetlerde söz sahibi olmuşlardır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve liberalleşme sürecinin etkileri ile hazırlanan kanun taslağı ile daha önceki dönemde belediye, il özel idaresi ve köylere ait olan İller Bankası sermaye sahipliğinin doğrudan merkezi yönetimin yani Hazine'nin eline geçirilmesi ön görülmüştür. Tasarıyı hazırlayanlar, yerel yönetimler tarafından sağlanan İller Bankası sermayesinin, aslında yıllar boyunca Hazine'den yerel yönetimlere aktarılan gelirden oluştuğu düşüncesini bu değişimin dayanağı olarak öne sürmüşlerdir. Kanun taslağına bakıldığında yerel birimlere ait olan sermayenin, hazinenin eline geçirilmesi ile daha merkezileşmiş bir yapı oluşacağı düşünülse de, makro düzeyde bakıldığında ise liberalleşme sürecinin önemli bir parçası olan özelleştirmenin hazineye ait kurumlar üzerinden yapıldığı da unutulmamalıdır. Kanun tasarısına muhaliflerden ve ilgili çevrelerden tam da bu noktalarda eleştiri gelmiştir. Bu eleştiriler "*Yerel kredi sistemi ve yerel yatırımcılık alanı İller Bankası'nın uzmanlık alanıdır. Hazırlanan bir kanun tasarısı bu uzman kurumu ortadan kaldırıyor. Doğal olarak alan, Dexia adlı yabancı özel tekel'in eline geçmeye hazır hale getiriliyor*."[156] şeklinde ifade edilmiştir. Yerel birimlere ait yılların birikimi olan sermayenin bir anda hazineye ve oradan da özel sektörün özellikle de yabancı sermayenin eline geçirilebilinecek olması yoğun bir şekilde eleştirilmiştir. Eleştiriler kısmen karşılık bulmuş ve ortaklık yapısı yeni çıkarılan kanunda yeniden düzenlenmiştir. 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun 'un 4'üncü maddesi banka ortaklarını "il özel idareleri ve belediyeler" olarak tanımlanmakta ve buna göre Banka'nın 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanunla kıyaslandığında köylerin ortaklıktan çıkarıldığı görülmektedir.

1950'lerde bugüne kıyasla daha önemli bir yerleşim yeri olan köylerin, Türkiye'de yaşanan kentleşme ve köylerdeki nüfusun ve yürütülen faaliyetlerin azalması sonucunda önemini yitirdiği görülmektedir. 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'da köyler Banka'nın faaliyet alanında ve Banka'ya ortak olarak yer almış, hazırlanan yeni kanunun taslağında ise yer bulamamıştır. Köylere ilişkin bu eksikliğin fark edilmesi ile taslağa yoğun eleştiriler getirilse de yeni kanunun kuruluş maddesinde de köylere yer verilmemiştir. İller Bankası yeni kanununda köylere yer verilmemesi köylerin artık İller Bankası aracılığı ile hizmet almayacağı anlamının yanında, köylerin

[156],YAYED "*16 Maddede İller Bankası Gerçeği*", **Memleket Mevzuat**, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14, Ağustos 2006, s.3.

daha önce sahip oldukları ortaklık hakkının kaybolduğu ve sahibi oldukları hisselerin ellerinden çıktığı anlamına da gelmektedir.

Sermaye miktarı kanun taslağında ve yeni kanunda yeniden düzenlenmiş ve sermayeye ilişkin yapılabilecek artışlara ilişkin koşullar kanunda belirtilmiştir. 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'un 2'inci maddesinde *"Bankanın sermayesi 3.000.000.000.000.000 (üç katrilyon) liradır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile* ***beş misline*** *kadar artırılabilir."* ibaresi bulunurken, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı'nın 2'ci maddesinde çok büyük bir değişim göstererek *"Bankanın sermayesi 3.000.000.000,00 Yeni Türk Lirasıdır. Bu sermaye her biri 1,00 Yeni Türk Lirası itibari değerde 3.000.000.000 adet nama yazılı hisseye ayrılmış olup, tamamı* ***Hazineye aittir. Sermaye Genel Kurul kararı ile artırılabilir."*** ifadeleri yer bulmaktadır. Kanun taslağında sermayenin tamamının hazineye ait olduğu vurgulanmıştır, fakat sermaye artışına ilişkin karar mekanizmasının genel kurul olması bankanın belli bir süre sonunda piyasada rakipleri ile rekabet edebilen bir banka haline dönüştürülmek istendiğini göstermektedir. Gelen tepkiler ile son halini alan 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi *"(1)* ***Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.*** *(2) Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile* ***beş katına*** *kadar artırılabilir."* şeklinde düzenlenerek yürürlüğe girmiştir.

Banka'nın 1945 yılında 100 milyon lira oluşan sermayesi yıllar itibari ile arttırılmıştır. Banka'nın sermayesi, son olarak 9.000.000.000 TL'ye yükseltilmiştir. Banka'nın sermayesini oluşturan temel gelir kaynakları 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'da 3'üncü maddede şöyle idi:

i. İl özel idareleri ve belediyelerin, aşağıda belirtilen faaliyetlerinden kesilecek %5'ler:

- *Her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının satış bedelleri,*
- *Geri alınan paralar,*

- *Devlet tarafından belli işlere sarf edilmek üzere tahsissen yapılan yardımlar,*

- *Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde toplanan fonlardan yapılan bağış ve yardımlar,*

- *Her türlü avanslar ve borçlanmalar,*

- *Giderlere katılma karşılıkları,*

- *Geçen yıllardan devreden nakit mevcutları,*

- *Yatırımlar için ayrılan paralardan artan miktarlar,*

- *Kanunlarda veya tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar hariç tutulmak üzere yıllık gelirleri tahsilâtları,*

- *Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar*

ii. *İl özel idareleriyle belediyelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin, bağlı bulundukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının %5'i,*

iii. *İl özel idarelerince, arazi ve bina vergileri tahsilâtından köy idareleri sermaye payı adı ile ayrılacak olan %3'ler,*

iv. *Bankanın yıllık safi kazancından köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak %30'lar,*

v. *Bütçeden veya diğer herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar,*

vi. *Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar,*

vii. Özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve ayınlar.

2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi ile Banka'nın sermayesinin oluşumunda değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, sermaye tavanına ulaşıncaya kadar aşağıdaki kaynaklar Banka'nın ödenmiş sermayesine eklenir:

i. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden ilgili kanun hükümleri çerçevesinde aylık olarak %2 oranında kesilecek miktarlar,

ii. Banka'nın, vergi ve diğer kanun yükümlülükler düşüldükten sonra yıllık safi kârından %30 oranında ayrılacak pay,

iii. Diğer mevzuat hükümleri ile banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 7'nci maddesinin "*(b) bendi hisse senetlerinin nakit karşılığı çıkarılması başka bir deyişle mal veya emek değil sadece para karşılığı olması ve tamamının nama yazılı olması gerektiğini"* ifade eder. Ortakları il özel idaresi ve belediye olan ve genel kurulda tamamı aynı anda temsil edilmesi mümkün olmayan bir kuruluşun hisse senetlerinin nama yazılı olması tabiidir. Ancak, bu hükmün uygulanmayacak olması sermayenin para dışında mal, hizmet ve emek olarak ödenebileceğinin önünü açmıştır.

İller Bankası'nın yıllık safi kazancı ise, İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'ne göre şu şekilde dağıtılır:[157]

i. % 5'i kanuni yedek akçesine,

ii. % 9'u brüt aylıklarının üç katını aşmamak kaydıyla Yönetim Kurulu üyeleri ile Banka personeline temettü olarak dağıtılmak üzere,

iii. % 30'u sermaye payı olarak, sermaye hesabına,

[157] "İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi", **İller Bankası**, http://www.ilbank.gov.tr/mbs/metin.php?id=1776 (25.01.2012).

iv. *% 51'i il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı; nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında kullanılmak üzere,*

v. *Geriye kalan kısmı (%5) ihtiyari yedek akçesine ayrılır.*

Ayrıca Banka'nın 2011 faaliyet raporuna göre açıklanan son on yıllık sermaye yapısına ilişkin bilgiler, sermayenin ve ödenmiş sermayenin yıllar itibari ile arttığını göstermektedir. (Bkz. Tablo -1)

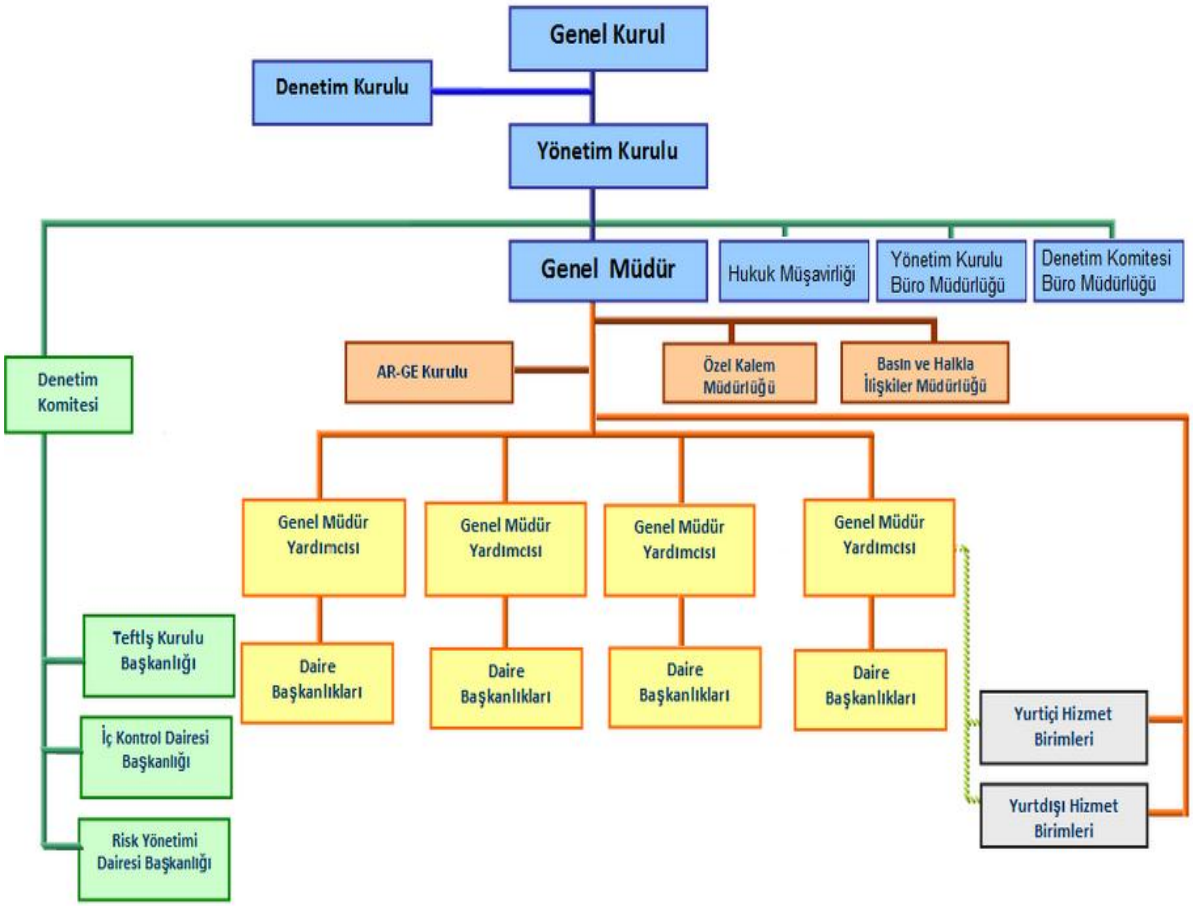
Tablo -1: İller Bankası'nın Son 10 Yıllık Döneme Ait Sermaye Tahsilâtı

Yıllar	Nominal Sermaye	Yıllık Sermaye Tahsilatı	Ödenmiş Sermaye	Ödenmemiş Sermaye
2003	**900.000**	**256.153**	**749.339**	**150.661**
2004	**3.000.000**	**342.920**	**1.092.259**	**1.907.741**
2005	**3.000.000**	**454.164**	**1.546.422**	**1.453.578**
2006	**3.000.000**	**629.007**	**2.175.430**	**824.570**
2007	**9.000.000**	**766.866**	**2.942.296**	**6.057.704**
2008	**9.000.000**	**881.269**	**3.823.565**	**5.176.435**
2009	**9.000.000**	**864.963**	**4.688.528**	**4.311.472**
2010	**9.000.000**	**1.216.366**	**5.904.894**	**3.095.106**
2011	**9.000.000**	**1.040.512**	**6.945.406**	**2.054.594**
2012	**9.000.000**	**789.784**	**7.735.190**	**1.264.810**

Kaynak: http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2012FaaliyetRaporu.pdf (03.05.2013)

4.3. Organlar

İller Bankası'nın organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Kredi Komitesi, Denetim Komitesi, Genel Müdür ve Denetim Kurulundan oluşur. 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'da düzenlenen teşkilat yapısı şekildeki gibidir. (Bkz. Şekil -5)



Şekil -5: İlbank A.Ş. Organizasyon Şeması

Kaynak: http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=7 (16.05.2013)

4.3.1 Genel Kurul

4759 sayılı Kanun'da 'ortak idareler' olarak anılan belediye, il özel idareleri ve köyler ile bunların bağlı kuruluşları Banka'nın Genel Kurulu'nu oluşturmaktaydı.

Kanun'un 12'nci Maddesine göre:

"Bankanın Genel Kurulu, İçişleri Bakanlığınca iller üç gruba ayrılarak, her yıl nöbetleşe belli edilecek:

A) Birinci grup içindeki yirmibir ilin genel meclislerince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden;

B) İkinci grup içindeki yirmibir belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden;

C) Üçüncü grup içindeki yirmi bir köyün ihtiyar meclislerince kendi aralarından seçilecek birer kişiden;

D) İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlarını temsil etmek üzere gönderilecek birer kişiden;

Terekküp eder. A, B, C fıkralarında yazılı üyeler, üye göndermeyen il, belediye ve köyleri de temsil ederler."

İfadeleri bulunurken, hazırlanan İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı'nda daha önce de belirtildiği gibi, Bankanın sermaye sahibi Hazine Müsteşarlığı'dır ve Genel Kurul "***Banka hissedarlarından oluşur.***" İbaresi görülmektedir. Bu hali ile "*Banka Genel Kurulu'nun hem vesayet denetimi hem de yerel idare temsili ortadan kaldırılacak, sadece Hazine uzmanlarından oluşan bir yapıya dönüştürülecektir. Böylece Banka, eski ortağı ve var olma nedeni olan yerel yönetimlerden uzaklaştırılacak, bu idarelerin Banka üzerinde söz hakkı ve etkisi*

kalmayacaktır."[158]

Yürürlükte olan 6107 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde ise İller Bankası Genel Kurulu'nda farklı bir oluşuma gidilmiştir.

Banka'nın Genel Kurulu,

i. İl özel idarelerini temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden,

ii. Belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden,

iii. İçişleri, Maliye ve Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı'nı temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden, oluşmaktadır.

(i) ve (ii) maddelerinde yazılı üyeler, üye göndermeyen il ve belediyeleri de temsil etmektedirler. Bu maddelerde belirtilen üyelerin seçimi ise, 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'da olduğu gibi, karışık bir görünüm arz etmektedir.

İl özel idarelerini temsil edecek üyelerin seçimine ilişkin olarak; iller alfabetik sıraya göre dört gruba ayrılarak yine alfabetik sıraya göre adlarının baş harflerine göre hangi il özel idaresinin temsilci göndereceği, İller Bankası tarafından belirlenir.[159]

Belediyelerin seçiminde ise Türkiye Belediyeler Birliği belirleyici konumdadır. Hangi belediyenin temsilci göndereceği her bir ilin il sınırları içerisinde olan belediyeler arasından Türkiye Belediyeler Birliği Encümeni[160] tarafından belirlenir. Bu belirlemede, Genel Kurulu yapılacak hesap döneminin başında mevcut olan belediyeler arasından

---

[158] Pınar Bilgen, "*İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması*", **Memleket Mevzuat**, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14, Ağustos 2006, s.8.

[159] "İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi", **İller Bankası**, http://www.ilbank.gov.tr/mbs/metin.php?id=1776 (25.01.2012).

[160] Türkiye Belediyeler Birliği Encümeni tüzüğünün 13'üncü maddesine göre, Birlik Encümeni; Birlik Başkanı ile Birlik Meclisinin dönem başı toplantısında kendi üyesi belediye başkanları arasından gizli oyla bir yıllığına görev yapmak üzere seçeceği on dört üyeden oluşur. Encümen üyelerinin, Birlik Meclis Üyeleri arasından ayrı belediyelerden seçilmesi şarttır.
Birlik Başkanı, encümenin başkanıdır. Başkanın bulunmadığı hallerde bu görev başkanın görevlendireceği encümen üyesi tarafından yürütülür. Ayrıca encümenin görev süresi 1 yıldır. http://www.tbb.gov.tr/KD89_Turkiye-Belediyeler-Birligi-Tuzugu.html (01.12.2012).

seçim yapılır. Belediyelerin temsilinde, temsile yetkili kişi bu belediyelerin belediye başkanları olup belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir nedenle görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içerisinde kendisini temsil etmek üzere belediye meclis üyeleri arasından görevlendirdiği belediye başkan vekili Banka Genel Kurulu'na katılır.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun ile kıyaslandığında İçişleri Bakanlığı'nın genel kurulun oluşumundaki varlığı ortadan kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklik merkezin etkisinin azaltıldığı şeklinde yorumlanabilir. Fakat 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 5'ci maddesinin c) bendinde, "***İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskân Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden, oluşur.***" ifadeleri yerel birimlerin güçlendirilmesi nidaları ile başlayan dönüşüm sürecinin aslında göründüğü gibi olmadığı ve bankayı daha merkeziyetçi bir hale getirdiği görülmektedir. Ayrıca belediyeleri temsil edecek kişilerin seçiminde yapılan değişiklik ilgi çekicidir. Yerel haklın temsilinin daha adaletli sağlandığı belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtiği kişilerin İller Bankası Genel Kurulu'na gitmesi yerine İller Bankası Genel Kurulu'nun seçimin belediye başkanları arasından olması ve Genel Kurul'a üye olmaları yerel temsili kısmen de olsa hiçe saymaktadır. Kanun bu hali ile iktidarda olan partinin etkili bir şekilde İller Bankası'nı yönetmesini sağlayacaktır.

4759 sayılı mülga Kanun'un 13'ünücü maddesine göre Genel Kurul'un görevleri; ***"Genel Kurul, Yönetim Kurulu tarafından hazırlanacak yıllık raporu ve bilançoyu inceleyerek karara bağlar. Banka çalışmalarının bu kanuna ve Banka Tüzüğü hükümlerine ve bankanın kuruluş amaçlarına uygun olarak yürütülmesini denetler ve 19'uncu madde gereğince kardan ayrılacak köy hisselerinin kaç köye dağıtılması uygun olacağına karar verir. Bankanın durumunda gerekli görülecek değişikliklere ait istemleri ve tahsili imkânsız alacakların silinmesini görüşerek karara bağlar ve gelecek hesap dönemi için bir denetçi seçer. "***

Değişen koşullara uyum sağlanması ve 4759 sayılı Kanun'un daha iyi yorumlanması için 1990 yılında çıkarılan İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nin

26'ıncı maddesine göre; ***"Genel Kurul; Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporunu, bilançoyu ve denetçiler raporunu inceleyerek karara bağlar. Bilançonun tasdiki, Yönetim Kurulunun ibrası demektir. Bankanın çalışmasının Banka Kanunu ile bu Yönetmelik hükümlerine ve Bankanın kuruluş amaçlarına uygun olup olmadığım denetler ve kardan ayrılacak köy hisselerinin kaç köye tahsis edileceğini belli eder. Bankanın durumunda gerekli görülecek değişikliklere ait istemleri ve tahsili imkânsız görülen alacakların silinmesini karara bağlar."***[161]

Görüldüğü üzere 4759 sayılı Kanun ile İller Bankası Uygulama Yönetmeliği arasında Genel Kurul'un görevleri bakımından çok büyük farklılıklar yoktur. İller Bankası'na ilişkin esas değişimin hazırlanan kanun tasarısında kendini gösterdiğini, hazırlanan kanun tasarısının Genel Kurul'a ilişkin 3'üncü maddesinde; ***"Genel Kurul, Banka hissedarlarından oluşur. Genel Kurul, bu Kanun hükümleri saklı olmak üzere Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre görev yapar."*** Şeklinde görülmektedir.

Hazırlanan İller Bankası Kanun Tasarısı'na ilişkin yapılan eleştiri ve öneriler sonucunda hazırlanan 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 6'ıncı maddesine göre ise, "***Genel Kurul; yıllık faaliyet raporu ve denetim kurulu raporları ile bilanço ve kâr – zarar hesaplarını inceleyerek yönetim kurulu ve denetim kurulunun ibrasını, Bankanın tahsili imkânsız görünen alacaklarının terkinini karara bağlar. Ayrıca, kuruluş hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türk Ticaret Kanunu, Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır".*** Ayrıca İller Bankası'nın Ana Sözleşmesi'nin 9'uncu maddesinde de 6107 sayılı kanunda da ifade edilen görevler vurgulanmaktadır[162].

[161] İller Bankası Uygulama Yönetmeliği (09.03.1990 tarih,20456 sayılı **T.C. Resmi Gazete)**
[162] "İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi", **İller Bankası**, http://www.ilbank.gov.tr/mbs/metin.php?id=1776 (25.1.2012).

4.3.2 Yönetim Kurulu

İller Bankası'nda yaşanan değişim kendini Yönetim Kurulu'nun yapısında da göstermiştir. 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'un 14'üncü maddesinde "*İller Bankası Yönetim Kurulu bir başkan ve* ***dört üyeden*** *oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinden üçü İmar ve İskân Bakanı, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir ve Başbakan, Maliye Bakanı ve İmar ve İskân Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanırlar. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanıdır."* ifadeleri Yönetim Kurulu'nun merkezi yönetimin vesayeti altında olduğunu göstermektedir. Yeni kanun için hazırlanan İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarı'nın 3'üncü maddesinde ise, "*Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu yedi üyeden oluşur. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulunun üyesidir. Yönetim Kurulunun kalan altı üyesi Genel Kurul tarafından seçilir."* ibareleri yönetimde bulunacak kişilerin belirlenmesi hakkını hazineye vermektedir. Kanun tasarısında sermaye sahipliğinin yerel yönetim birimlerinden alınıp TC Hazine Müsteşarlığına verilmesi öngörülüyordu. Fakat kanun tasarısına gelen eleştiriler, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'da belediye ve il özel idarelerinin tekrar ortaklık kapsamına alınmasını sağlamıştır.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 7'ci maddesine göre, Yönetim Kurulu, Genel Kurul'a karşı sorumlu organ olup, bir başkan ve altı üyesi vardır. Yönetim Kurulu; Genel Müdür, dört üyesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından atanan; 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 seçilecek iki üyeden oluşur. Genel Kurul tarafından seçilecek üyelerde 5411 sayılı kanunda aranan en az on yıllık meslekî deneyime sahip olma koşulu aranmaz.

Sermaye sahipliğinin yerel yönetim birimlerinden alınacağının düşünüldüğü kanun tasarısında, yönetimde bulunacak kişilerin çoğunluğunun mevcut ortaklarca belirlenmesi uygun görülürken, yeni kanun ile birlikte yerel yönetim birimlerine bu şansın verilmemesi son yıllarda yaşanan yerelleşme düşüncesi ile ters düşmektedir.

Ayrıca aynı Kanun'da 12'ci maddeye göre, Yönetim Kurulu üyelerine, her yıl Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen miktarı aşmayacak şekilde ve Genel Kurul tarafından belirlenen miktarda aylık ücret ve diğer ödemeler yapılabilir. Yönetim Kurulu üyeliği görevi, 5510 sayılı Kanuna göre sosyal sigorta veya genel sağlık sigortası yönünden sigortalı olmayı gerektirmez. Yönetim Kurulu Başkanı ve üyelerine birinci fıkra[163] uyarınca yapılacak ödemeler sigorta primine esas kazanca dâhil edilmez.

İller Bankası'nın mülga Kanunu olan 4759'dan 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun'a dönüşümün kendini gösterdiği önemli alanlardan biri de Yönetim Kurulu'nun görevleri ve yetkileridir.

4759 sayılı mülga Kanun'un 15'inci maddesine göre Yönetim Kurulu'nun görevleri**; "**Yönetim Kurulu, banka çalışmasının gidiş ve esaslarını tayin ve Genel Müdürlükçe teklif edilecek yıllık bütçe ve kadroları inceler ve onar ve nerelerde şube açılması ve muhabirler bulundurulması gerektiğini, bankanın iştigal edeceği banka işlemleri nevilerini ve alacağı faiz komisyon ve acyo[164] miktarlarını ve sigortaya, malzeme alım ve satımına ve kiralanmasına müteallik şartları ve yönetmelikleri ve diğer bankalarla olan münasebet esaslarını ve temin edeceği istikrazların ve kredilerin şartlarını ve sulh, ibra ve davadan feragati ve banka memurlarının imza yetkilerini ve idari ve teknik yönetmelikler hakkında Genel Müdürlükten yapılacak teklifleri inceler ve karara bağlar. Tüzüğünde gösterilecek hadden fazla miktardaki ikrazlar hakkında karar verir. Genel Müdürlükçe düzenlenen bilançoyu inceler ve banka karından yüzde ellisinin o yıl için İçişleri Bakanlığı'nın direktifine göre hangi köylere tahsis edileceğini ve bu para ile o köylere neler tedarik olunacağını veya neler yapılacağını karara bağlar.

İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesine göre Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

---

[163] 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "**Mali ve Sosyal Haklar"** başlığı altındaki, **MADDE 12 –** (1) Yönetim Kurulu üyelerine, her yıl Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen miktarı aşmayacak şekilde ve Genel Kurul tarafından belirlenen miktarda aylık ücret ve diğer ödemeler yapılabilir.

[164] Herhangi bir paranın gerçek değeriyle sürüm değeri arasında veya bir ticaret senedinin üzerinde yazılı miktar ile indirimden sonraki tutarı arasındaki farktır.

a) Bankanın, Kanunda ve bu Yönetmelikte belirtilen amaç ve görevlere göre çalışma esaslarını belirlemek,

b) Genel Müdürlükçe teklif edilecek yıllık bütçeyi inceleyerek onamak, bölüm ve maddeler arasındaki aktarmalar hakkında karar vermek,

c) İhtiyaç halinde yeni birimler, gereken yerlerde bölge müdürlükleri, başmühendislik, şube ve ajanslık kurulmasını veya kapatılmasını ve muhabir bulundurulmasını incelemek ve karara bağlamak.

d) Yıllık bilanço ile kar ve zarar hesaplarını inceleyip onamak, yıllık çalışma raporlarını ve Genel Kurul toplantısı gündemini hazırlamak,

e) Bankanın, bu Yönetmelikte gösterilen bankacılık işlemlerinden hangilerini ve ne gibi şartlar altında yapacağını belirlemek,

f) Diğer bankalarla olan münasebet ve işlemleri ile sağlayacağı kredi ve istikrazlara, her nevi mevduatta, kredilerde ve başka banka işlemlerinde uygulanacak faiz, komisyon ve acyo nispet ve miktarlarını belli etmek,

g) Bankanın yapacağı sigorta aracılığına dair şartları karar altına almak,

h) Bankayı ilgilendiren davalarda ve anlaşmazlıklarda feragata, kabule, sulh ve ibraya karar vermek,

ı) 1 - Ortak idarelere Bankanın yapacağı ikraz, kefalet ve aracılık gibi Banka işlemleri ve avans ödemelerinde,

2 - Ortak idareler dışında kalan kişilere Bankanın, Bankalar Kanunu hükümleri çerçevesinde yapacağı işlemlerde,

3 - Ortak idarelerin istemleri üzerine bu idareler veya Banka adına yapılacak veya yaptırılacak harita, plan, proje, keşif, malzeme alımı - satımı ve kiralanması, yapı ve tesis işleri ile gayrimenkul alımı - satımı, kiralanması ve kiraya verilmesi işlerinde, Genel Müdürün ne miktara kadar yetkili olduğunu, bir önceki yıl için tespit edilen

miktardan az olmamak üzere ve Devlet İstatistik Enstitüsünce ilan edilen toptan eşya fiyat endeksleri de nazara alınarak her yıl Aralık ayı sonuna kadar belirlemek,

i) Banka ihtiyacı için gerekli gayrimenkullerin kamulaştırılmasına karar vermek,

j) Genel Müdür'ün yetki miktarını aşan (ı) bendinde belirtilen işler hakkında karar vermek,

k) Ortaklık kurulması veya kurulmuş olanlara iştirak edilmesi hakkında karar vermek,

l) Bankanın görevleri, iş ve işlemleriyle ilgili olarak Genel Müdürlükçe hazırlanan teknik ve idari yönetmeliklerle tip sözleşme ve genel şartnameleri, personelin görev, yetki, hak ve yükümlülüklerine ilişkin yönetmelikleri inceleyip karara bağlamak,

m) Banka karından % 50'sinin o yıl için Bakanlık talimatına göre hangi köylere tahsis edileceğini ve bu para ile o köylere neler tedarik olunacağını veya neler yapılacağını karara bağlamak,

n) Banka personelinden hangilerinin kefalete bağlanacağını ve kefalet miktarlarını belli etmek,

o) Genel Müdür Yardımcılarının tayinleri için Genel Müdür tarafından yapılan teklifler hakkında karar vermek,

Kurul ve Daire Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Bölge Müdürü, Hukuk Müşaviri, Şube Müdürü, Baştabib, Başmüfettiş, Müfettiş, Müfettiş Yardımcısı ve Uzman tayinleri ile bunların, mükâfatlandırılması, cezalandırılması, derecelerinin yükseltilmesi, yerlerinin değiştirilmesi, görevlerinden çıkarılması ve görevlerinin değiştirilmesi ile ilgili Genel Müdür teklifleri hakkında karar vermek.

ö) Banka personelinin imza yetkileri ile ilgili Genel Müdür tekliflerini karara bağlamak,

p) Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre alan Banka personeline, aynı Kanunun Ek Geçici 21 inci maddesine göre yılda iki aylıkları tutarında verilecek ikramiyelerin ödeme usul ve esaslarını tespit etmek,

r) Banka Kanununa istinaden bono ihracı, akdedilecek istikrazlar ve çıkarılacak tahviller hakkında Genel Müdürlüğün yapacağı teklifleri karara bağlamak,

s) İhtiyat akçelerinin kullanılmasını gerektiren sebepler hakkında karar vermek,

ş) Genel Müdür tarafından yapılacak diğer teklifleri karara bağlamak.

6107 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre ise; Yönetim Kurulu;

a) Kredi açılmasına, iç ve dış piyasalardan fon ve kredi temin edilmesine ve kullandırılmasına,

b) Bankanın öncülüğünde, faaliyet alanıyla ilgili olarak şirket kurulması için Bakanlar Kurulu onayına sunulmak üzere teklifte bulunmaya,

c) Yurt içinde ve dışında temsilcilikler, bölgeler, şubeler ve irtibat büroları açılmasına ve kapatılmasına,

ç) Bankaya kaynak sağlanması için gerekli tedbir ve kararların alınmasına,

d) Bankanın yıllık bütçesinin incelenerek onanmasına ve yıl içerisinde ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılmasına,

e) Yıllık faaliyet raporu, bilanço ve kâr-zarar hesabının hazırlanarak Genel Kurula sunulmasına,

f) Kredilerden doğan alacakların faiz oranlarını belirleyerek yeniden yapılandırmaya,

g) Banka faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli organizasyonu ve çalışma usullerini tespite, Genel Müdürlükçe hazırlanan yönetmelik ve yönergelerin onaylanmasına,

ğ) Bankanın şirket ve iştiraklerindeki Yönetim Kurulu üyeleri ve denetçi adaylarının bu konuda uzman kişiler arasından seçilmesine,

h) Banka merkezi dışından gelen Genel Kurul üyelerine harcırah ödenmesine, karar vermeye yetkilidir.

Yönetim Kurulu'nun diğer görev ve yetkileri Ana Sözleşmede belirtilir.

İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 19'uncu maddesine göre, Banka'yı idare ve temsil yetkisini elinde bulunduran Yönetim Kurulu'nun yetkileri ve görevleri aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;[165]

a) Kredi açılmasına, iç ve dış piyasalardan fon ve kredi temin edilmesine ve kullandırılmasına,

b) Açılacak kredilerin vadelerini ve faiz oranlarını belirlemeye,

c)Bankanın öncülüğünde, faaliyet alanıyla ilgili olarak şirket kurulması için Bakanlar Kurulu onayına sunulmak üzere teklifte bulunmaya,

ç) Yurt içinde ve dışında temsilcilikler, bölgeler, şubeler ve irtibat büroları açılmasına ve kapatılmasına,

d) Bankaya kaynak sağlanması için gerekli tedbir ve kararların alınmasına,

e) Bankanın yıllık bütçesinin incelenerek onanmasına ve yıl içerisinde ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılmasına,

f) Yıllık faaliyet raporu, bilanço ve kâr-zarar hesabının hazırlanarak Genel Kurula sunulmasına,

---

[165] "İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi", **İller Bankası**, http://www.ilbank.gov.tr/mbs/metin.php?id=1776 (25.01.2012)

g) Kredilerden doğan alacakların faiz oranlarını belirleyerek yeniden yapılandırmaya,

ğ) Banka faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli organizasyonu ve çalışma usullerini tespite, Genel Müdürlükçe hazırlanan yönetmelik ve yönergelerin onaylanmasına,

h) Genel Müdürün teklifi üzerine, Genel Müdür Yardımcılarının atanmasının Bakan onayına sunulmasına, Teftiş Kurulu Başkanı, I.Hukuk Müşaviri, Daire Başkanları ve Bölge Müdürlerinin atanmasına karar verilmesi ve bunların görev ve yetkilerinin belirlenmesine,

ı) Bankanın şirket ve iştiraklerindeki Yönetim Kurulu üyeleri ve denetçi adaylarının bu konuda uzman kişiler arasından seçilmesine,

i) Banka merkezi dışından gelen Genel Kurul üyelerine harcırah ödenmesine,

j) Banka adına düzenlenecek sözleşme, senet, vekâletname ve diğer belgelerin Banka'yı bağlayabilmesi için, bunların Banka'nın unvanı altına konulmuş ve Yönetim Kurulu'nca hazırlanarak ticaret siciline tescil ve Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayımlanmış olan imza sirkülerinde belirtilen koşullara uygun olarak en az iki yetkilinin veya Genel Müdürün imzasını taşıması şartıyla uygulama yapmaya,

k) Yönetim Kurulu, Türk Ticaret Kanunu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve diğer ilgili mevzuat uyarınca kendisine verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ile yükümlü olup, bu görev ve yetkilerinden uygun gördüklerini belirleyeceği limitler çerçevesinde devretmeyle, uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamayla, yetkilidir.

Son olarak, yeni kanunun yürürlüğe girmesinin üzerinden bir yıl geçmeden KHK ile yönetim kurulunun oluşturulması hakkında kanunda değişikliğe gidilmiştir.[166]

[166] (1) **(Değişik: 8/8/2011-KHK-648/59 md.)** Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu Genel Müdür dahil yedi üyeden oluşur.
(2) **(Değişik: 8/8/2011-KHK-648/59 md.)** Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık 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.

Yürürlüğe giren kanundan farklı olarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın atadığı dört kişinin ikisinin Genel Müdür yardımcısı olma şartı kaldırılmıştır. Değişiklik ile banka genel müdürü ve yöneticilerin yönetim kurulundaki fonksiyonları azaltılmıştır. Böylece, Bakanlığın gücü arttırılmış dolayısıyla merkezi idarenin gücü arttırılmıştır.

4.3.3 Genel Müdür

Genel Müdürlük Makamı İller Bankası'nın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu yürütme organıdır. Genel Müdürlük, kanun değişikliği ile yapılan yapısal dönüşümün etkilediği önemli makamlardan biri olmuştur. 1945 yılında yürürlüğe giren 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'un 17'ci maddesine göre; "***Bankanın Genel Müdürü, İçişleri Bakanının inhası ve Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onaması ile tayin olunur.*** *Genel Müdürlüğe tayin edileceklerin görevinin gerektirdiği görgü ve uzmanlığa sahip bulunmaları şarttır. Genel Müdür Yönetim Kurulunun tabii üyesidir. Bu kanuna ve Banka Tüzüğü hükümlerine göre Bankanın çalışmasını ve yönetilmesini temin ve Bankayı temsil eder.*" ifadeleri ile Genel Müdürlük makamının merkezi idarenin elinde olduğu görülmektedir. Bu o dönemin konjonktürü bakımından normal kabul edilebilir.

Dünyadaki ve Türkiye'deki değişmelere bağlı olarak hazırlanan İller Bankası kanun tasarısında çok büyük bir farklılık olmamış ve tasarıda "*Banka Genel Müdürünün, Bankacılık Kanunu'na göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur.* ***Genel Müdür ortak kararname ile atanır."***[167] İfadelerine yer verilmiştir. Daha sonra 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 10'uncu maddesinde " *Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. Genel Müdür ortak kararname ile atanır.*" ifadeleri ile kanunlaşmıştır.

---

[167] B.02.0.KKG.0.10/101-780/5537 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı (01.12.2006).

4759 sayılı mülga İller Bankası Kanunu'na göre, Genel Müdür'ün atanmasında İçişleri Bakanı'nın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı'nın onaması ile gerçekleşmekteydi. 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun da aynı yöntemi izlemiş ve Genel Müdür'ün ortak kararname ile atanması ilkesini benimsemiştir. Bu durum atanması işleminde merkezi yönetimin etkisinin devam ettirildiğini göstermektedir. Dünyada, özellikle yerel yönetim alanında liberalleşme süreci yaşanırken, merkeziyetçi tutumun devam etmesi eleştiriye çok açıktır.

Genel Müdürlük makamına ilişkin en önemli değişiklik 2011 yılının Ağustos ayında KHK ile yapılmış ve KHK ile kanunda "*Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur.* ***(Değişik ikinci cümle: 8/8/2011-KHK-648/60 md.)*** *Genel Müdür, Bakanın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanır*." ifadeleri ile değişime gidilmiştir.

2011 yılında çıkarılan KHK ile yapılan değişiklik, 6107 sayılı Kanuna kıyasla İlbank Genel Müdürü'nün atanmasında merkezileşme eğilimini artmıştır. Banka'nın Genel Müdürlük makamının daha fazla siyasallaştığı ve Genel Müdür'ün Başbakan'a ve hükümete bağımlılığının arttığı söylenebilir.

Ayrıca, KHK ile yapılan bu değişiklik Türkiye'nin yoğun gündemi arasında unutulurken, aslında "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin"[168] ihlali olarak düşünülen KHK'lerin kullanımına iyi örneklerden biridir.

4759 sayılı mülga İller Bankası Kanunu için hazırlanan İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nin 46'ıncı maddesine göre; Genel Müdürün başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

> " a) Bankayı idari ve kazai makamlar önünde ve üçüncü kişilere karşı temsil etmek,

[168] 1982 Anayasası 7'nci maddesi, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" demektedir. Türk doktrininde yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine genellikle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi açısından yaklaşılmakta ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle neyin devredilmesinin yasaklandığı sorusu sorulmakta ve bu soruya da genellikle şeklî anlamda kanun yapma yetkisinin devredilmesinin yasaklandığı cevabı verilmektedir.

b) Banka Kanunu, bu yönetmelik ve diğer ilgili mevzuat hükümleri ile Yönetim Kurulu kararlarına uygun olarak Bankayı idare etmek,

c) Banka Kanunu ve bu Yönetmelikle gözetilen amaçlan sağlamak için gerekli tedbirleri almak, teşebbüslerde bulunmak, karar alınmasını gerektiren işleri Yönetim Kurulu'na bildirmek ve Bankanın haklarını korumak,

d) Banka sermayesi ile diğer mali kaynakların kuruluş ve verimlilik esaslarına uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak,

e) Bankanın yıllık yatırım ve revize programları ile finansman programlarını hazırlamak ve Yönetim Kurulunun bilgisine sunmak,

f) Bankanın çalışmasına ve durumuna dair Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında olmak üzere üç ayda bir Yönetim Kurulu'na rapor vermek,

g) Bankanın bütçe ve yıllık bilançosunu hazırlayarak süresi içerisinde Yönetim Kurulu'na vermek,

h) Yönetim Kurulunca tespit edilen yetki miktarına kadar olan ikraz, avans, cari hesap, kefalet ve aracılık gibi Bankacılık işlemleri ile harita, plan, proje, keşif, malzeme alımı -satımı ve kiralanması, yapı ve tesis işleri ile gayrimenkul alımı satımı ve kiralanması ve kiraya verilmesi içlerini bunlara ait yönetmelikler ve şartnameler çerçevesinde yapmak,

ı) Bankanın görevleri, iş ve işlemleriyle ilgili olarak hazırlanan teknik ve idari yönetmeliklerle, tip sözleşme ve genel şartnameleri ve personelin görev, yetki, hak ve yükümlülüklerine ilişkin yönetmelik tasarılarını Yönetim Kurulu'na sunmak,

j) Banka işlemleriyle ilgili olarak Yönetim Kurulu Üyeleri ve Denetçiler tarafından istenecek belge ve bilgileri vermek,

k) Yönetmeliğin 30/n maddesinde sayılanlar için Yönetim Kuruluna teklifte bulunmak, Atamaya yetkili olduğu personelin tayin, terfi, mükâfatlandırma,

cezalandırma ve görevden çıkarma işlemlerini yapmak ve bunlardan memurlara ait olanların listesini ayda bir Yönetim Kuruluna vermek,

l) İmza yetkisi verilmesi gerekli olan personele bu yetkinin verilmesi için Yönetim Kuruluna teklifte bulunmak,

m) Ortak İdarelerin Banka Yıllık Yatırım Programında yer alan, ihaleleri yapılmış içlerdeki bütün ödemeler ile mukavelelerindeki fazla iş yaptırma hükmünün tahakkuku veya keşif ilaveleri gibi sebeplerle, esas projelerinde bir değişiklik yapılmamak kaydıyla, ikraz veya fona müteallik içlemler bilahare yapılmak üzere istihkaklarını alacak sahiplerine tesis hesabından avans olarak ödemek,

n) Bankanın faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla koordinasyonu sağlayarak işbirliği yapmak,

o) Mevzuatın verdiği diğer görevleri yapmak" şeklinde tanımlanmıştır.

4759 sayılı mülga Kanuna yönelik çıkartılan bu yönetmelikte Genel Müdür'ün yetki ve görevleri detaylı bir şekilde 15 madde olarak ifade edilmiştir. 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun'a bağlı çıkarılan, İller Bankası Ana Sözleşmesinde ise Genel Müdür'ün görevleri azaltılarak sadece 5 maddede aşağıdaki gibi ifade edilmiştir.

İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 26'cı maddesine göre Genel Müdür'ün görevleri şunlardır;

a) Bankayı ilgili mevzuat, genel kurul ve yönetim kurulu kararları doğrultusunda yönetmek,

b) İdare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı bankayı temsil etmek ve temsil yetkisini gerektiğinde devretmek,

c) Yönetim Kurulu tarafından atanacak personelin tayinlerini yönetim kuruluna teklif ve diğer personeli tayin etmek,

ç) Banka sermayesi ile mali kaynakların, kuruluş amacına ve verimlilik esaslarına uygun şekilde kullanılmasını sağlamak,

d) Mevzuatın verdiği diğer görevleri yapmak.

Genel Müdür gerekli gördüğü takdirde yetkilerini kısmen daha alt kademelere devredebilir. Yetki devri Genel Müdürün sorumluluğunu kaldırmaz.

Genel Müdürlük makamının gücünün azaltıldığının başka bir göstergesi de Genel Müdürün personele ilişkin işlerdeki etkinliğinin azaltılmasıdır.

1945 tarihli 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanun'un 17'ci maddesinde, "*Bankanın bütün memurları talimat ve emirleri Genel Müdürden alırlar. Genel Müdürün gereği kadar muavini bulunur. Bu muavinler Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun onaması üzerine İçişleri Bakanı ile Başbakan tarafından imzalanacak müşterek kararname ile tayin olunur. Bankanın müdür ve müdür derecesindeki memurları ile müfettişleri Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun onanması ile tayin olunur. Bunların mükâfatlandırma, terfi, tahvil, cezalandırma ve görevden çıkarılmaları aynı usul ile olur. Diğer memurlar ve hizmetliler hakkında bu yetkiyi Genel Müdür bağımsız olarak kullanır. Bunlardan memurlara ait işlemlerin bir listesini ayda bir Yönetim Kuruluna verir.*" ifadeleri ile Genel Müdürün personele ilişkin yapabileceği düzenlemeler sayılmıştır.

4759 sayılı Kanun, Genel Müdür Yardımcılarının, Banka'nın müdür ve müdür derecesindeki memurlarının, Banka müfettişlerinin ve diğer memurlar ve hizmetlilerin atanmasında Genel Müdür'ün yada doğrudan yada dolaylı yoldan etkin olduğu görülmektedir. Ayrıca ilgili Kanun döneminde, Genel Müdür'ün emir ve talimat verme yönünden de etkin olduğunu görülmektedir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 11'inci maddesinde ise, " *Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür. 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 (Değişik: 16/05/2012-Kanun 6306/21.Madde) Yönetim Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir." ifadeleri ile açıkça Genel Müdür'ün personel üzerindeki etkisi azaltmıştır. Personele ilişkin faaliyetleri düzenleme işi Yönetim Kurulu'na bırakılmıştır.

4.3.4 Personel

Kamu kurumu özelliğini kaybeden ya da diğer bir ifade ile özelleştirilen kurumlarda yapılan değişiklerden etkilenen önemli üretim faktörlerinden biri de insandır. Çalıştıkları kurum ile yıllar içinde bütünleşen insan sermayesi, kurumun edindiği tecrübenin ileri aktarılmasında önemli görevler üstlenmektedir. Yapılan özelleştirmeler sonucunda, mevcut yapının değişmesi, içinde bulunan çalışanları doğrudan etkilemektedir. Yeni oluşturulan düzende, artık eski olarak ifade edilen personelin yeri ve konumu çok önemlidir. İller Bankası'nda yaşanan dönüşüm de mevcut personeli etkilemektedir. İller Bankası'na gerek iç gerekse dış kaynaklardan önerilen "liberalleşme ve yerelleşme" önerileri ile gösterilen hedefler nihayetinde Banka için bir tasarı hazırlanmasını gerekli kılmıştır. Önerilerin başında gelen Banka'nın bir yatırım bankasına dönüştürülmesi ve sadece kredi verme alanında çalışması, Banka yapısının değişime gideceğini açıkça göstermektedir. Hizmet çeşitleri bakımında daha dar bir alanda faaliyet göstermesi düşünülen Banka'nın mevcut personeli ile yollarını ayıracağı aşikârdır. Bu noktadaki değişikliği anlamak için yapılan kanun düzenlemeleri incelemek yararlı olacaktır. 1945 tarihli 4759 sayılı İller Bankası Kanuna göre, " Bankanın bütün memurları talimat ve emirleri Genel Müdürden alırlar. Genel Müdürün gereği kadar muavini bulunur. Bu muavinler Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulu'nun onaması üzerine İçişleri Bakanı ile Başbakan tarafından imzalanacak müşterek kararname ile tayin olunur. Banka'nın müdür ve müdür derecesindeki memurları ile müfettişleri Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun onanması ile tayin olunur. Bunların mükâfatlandırma, terfi, tahvil, cezalandırma ve görevden çıkarılmaları aynı usul ile olur. Diğer memurlar ve hizmetliler hakkında bu yetkiyi

Genel Müdür bağımsız olarak kullanır. Bunlardan memurlara ait işlemlerin bir listesini ayda bir Yönetim Kuruluna verir."[169] ifadeleri ile personele ilişkin işlerde Genel Müdür'ün imtiyaz sahibi olduğu görülmektedir. Muhalefet tarafından çok eleştirilen İller Bankası Kanun Tasarısı'nda ise, "Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür. 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 Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir. Banka personelinin ücret ve diğer mali ve sosyal hakları ile sözleşme esasları, Yönetim Kurulunca belirlenir. Ancak, aylık ücret, her türlü sosyal yardım, zam, tazminat, ödenek veya diğer adlar altında yapılan bütün ödemelerin aylık ortalaması, Yüksek Planlama Kurulunca Banka için tespit edilecek üst sınırı aşamaz. Banka personeli, sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabidir."[170] ifadeleri yer almaktadır.

Tasarıda yer alan ifadeler muhalefet tarafından, " *Diğer taraftan yeni yapılanma ile birlikte eski personelin görevlerinin sona ereceği kuşkusuzdur. Banka personelinin nitelikleri ve çalışma koşulları, görev ve yetkileri ile ilgili hiçbir husus bulunmamaktadır. Bütün bu hususların idari bir işlem olan Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmeliğe, mali ve sosyal haklarının ise Yönetim Kuruluna bırakılması, "kanun güvence" yoksunluğundan dolayı, bu hükümlerin kolaylıkla değişikliğe uğratılabilmesine neden olabilecektir. Banka personelinin, sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olduğu belirtilmekte*dir. *Demek ki personel işçi statüsündedir. İller Bankası Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında faaliyetine devam eden; harita, imar planlama, içme suyu, kanalizasyon, yapı işleri, makine sondaj, etüt–plan ve yol daire başkanlıkları kapatılacaktır*."[171] şeklinde yorumlanmıştır.

[169] 4759 sayılı İller Bankası Kanunu (23.06.1945 tarih, 6039 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).
[170] B.02.0.KKG.0.10/101-780/5537 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı (01.12.2006).
[171] Hüseyin Çağatay, "*İller Bankası A.Ş. Kanun Taslağının Değerlendirilmesi Personele Etkisi Açısından*", **Memleket Mevzuat**, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14, Ağustos 2006, s.18-23.

2011 yılında yürürlüğe giren 6107 sayılı İller Bankası Kanunu ise, "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 personelinin hizmete alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine (Değişik: 16/05/2012-Kanun 6306/21.Madde) Yönetim Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir. Yönetim Kurulu üyelerine, her yıl Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen miktarı aşmayacak şekilde ve Genel Kurul tarafından belirlenen miktarda aylık ücret ve diğer ödemeler yapılabilir. Banka personelinin aylık ücret, ikramiye ve diğer mali ve sosyal hakları ile sözleşme esasları, Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile belirlenir. Ancak, aylık ücret, her türlü sosyal yardım, zam, tazminat, ödenek veya diğer adlar altında yapılan bütün ödemelerin aylık ortalaması, Yüksek Planlama Kurulunca Banka için tespit edilecek üst sınırı aşamaz. Bankada sözleşmeli statüde çalışan personele, 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında istihdam edilenlere ilişkin esas ve usuller çerçevesinde iş sonu tazminatı ödenir."[172] ifadeleri ile tasarıdan pek farklı değildir. Kanunda personele ilişkin esas düzenleme Geçici 4'üncü Maddesi ile yapılmıştır.

Geçici 4'üncü madde şu şekilde yorumlanabilir;

1.Öncelikle 6170 sayılı Kanun, mevcut memurlara bir seçim hakkı tanımıştır. Çalışanların Banka'daki pozisyonları vaad edilmeden, başka bir kamu kurumunda memur olarak çalışabilmelerine olanak sağlanmıştır. Diğer bir ifade ile özelleştirilen kamu idarelerindeki memurlara ne olacaksa İller Bankası personeline de o olacak ve İller Bankası personeli emekli olana kadar gönderilecekleri başka bir kurumda çalışmaya devam edebileceklerdir.

2.İsteyenlere personele ise sözleşmeli olma yolu açılmıştır. Tabiî ki memur olmak ile kıyaslandığında, sözleşmeli olmak pek de iyi bir seçenek görünmemektedir. Nihayetinde sözleşmeli personelin iş garantisi bulunmamaktadır. Ayrıca sözleşme

[172] 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunu (08.02.2011 tarih, 27840 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

istenirse yenilenmeyebilir. Bu noktada Kanun tarafından sağlanan tek güvence ise, ilk sözleşmenin en az 3 yıllık olmasıdır.

3.Kanun ile Banka'da işçi olarak çalışanların da mevcut statüsü korunmuş, fakat büro hizmetlerinde çalışanlar için ise sözleşmeli olma yolu açılmıştır. Bu pek anlamlı bir değişiklik olarak görülmemektedir. Zira sözleşmeli olmaları halinde herhangi bir tazminat hakları bulunmamaktadır. Bu durum göz önüne alındığında sözleşmeli olmanın da bir anlamı bulunmamaktadır.

4.Sözleşmeli çalışanlar bu kanuna göre çalışmaya sözleşmeli devam edebilir. İstemezlerse zaten kurumda kalmalarının başka yolu da bulunmamaktadır. Kısaca sözleşmeyi kabul etmeyenlerin ilişikleri kesilebilecektir.

5.Kanun açıkça emekliliği özendirmektedir. Hak etmiş olanlar için iyi olan seçenek emekli olmak gibi görünmektedir. Böyle bir tercihte emekli ikramiyesinin zamlı ödenecek olması kanunda yer almaktadır.

Geçici 4'üncü Madde kısaca yorumlanacak olduğunda, devletin memurlarından kurtulmak istediği görülmektedir. Devlet bu kanun ile sözleşmeli personel istihdam etmek istediğini gösteriyor. Çünkü o zaman, gerekirse sözleşmenin feshiyle gönderilebilir. Bu noktada muhalifler tarafından yapılan "Devlet Personel Başkanlığına aktarılan deneyimli, birikimli ve işinin ehli, işinin uzmanı iller bankasının teknik ve idari personeli, havuzda kaybolup gidecektir. Banka çalışanı 1405 teknik personel ve toplam 4058 uzman kamu görevlisi işinden olacaktır. Bankanın, kredi ve yatırımcılık deneyimi; personelin Devlet Personel Başkanlığı'nın havuzuna aktarılmasıyla son bulacaktır." [173] "Altyapı ve teknik hizmetler yok sayılacak, bankacılık ve kredi hizmetleri ön plana çıkacaktır. Bu dönüşümle Banka'da yaşanacak en önemli değişikliklerden biri de teknik hizmetlerinin artık ikinci plana itilmesi hatta yok sayılması ve bu alanda danışmanlığın öne çıkarılmasıdır."[174] İfadeleri az da olsa haklılık payına sahip olmuştur.

[173] Çağatay, 2006, s.18-23.
[174] Çağatay, 2006, s.18-23.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 11'inci Maddesinin 2'inci bendi "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 Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir." Şeklide iken, 31/05/2012 tarihinde "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 (Değişik: 16/05/2012-Kanun 6306/21.Madde) Yönetim Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir." Şeklinde düzenlenmiş ve böyleye personele ilişkin işlerin yürütülmesinde kullanılacak yönetmeliğin çıkarılması ve uygulanması yetkisi Yönetim Kuruluna verilmiştir.

04/01/2013 tarihinde, 28518 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin 33'üncü Maddesi:

(1) Banka personelinden;

a) Genel Müdür, ilgili Bakanın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanır.

b) Genel Müdür Yardımcıları, Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı üzerine ilgili Bakanın onayıyla,

c) Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanları ve Bölge Müdürleri, Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun kararıyla,

ç) Diğer personel Genel Müdürün onayıyla, atanır.

(2) Atamalarda Bankacılık Kanununda ve ilgili mevzuatında aranan şartlar saklı kalmak üzere bu Yönetmelikteki usul ve esaslar dikkate alınır.

(3) Yönetim Kurulu, personel ile hizmet sözleşmesi imzalamaya Genel Müdürü veya daha alt kademeler yetkili kılabilir.

(4) Personelle imzalanacak sözleşmeler, takvim yılı itibarıyla yıllık olarak düzenlenir. Sözleşme süreleri sona eren personelin hizmet sözleşmeleri, fesih kararı alınmadıkça, meydana gelecek ücret artışından yararlanmak suretiyle bir yıl süreyle yenilenmiş sayılır.

(5) Deneme süresine tabi tutulan personelin müteakip sözleşmeleri bir kereye mahsus olmak üzere cari yıl sonuna kadar yenilenmiş sayılır." Şeklindedir. Görüldüğü gibi personele ilişkin yetkiler bu yönetmelik ile Yönetim Kurulu tarafından kullanılmaktadır. Yönetmeliğin 110'uncu Maddesi: " Bu Yönetmelik hükümlerini Yönetim Kurulu yürütür." olarak belirlenmiştir.

4.3.5 İller Bankası'nın Denetimi

Yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olan denetim, tüm kamu kuruluşları gibi, İller Bankası açısından da büyük önem taşımaktadır. İller Bankası gibi, hem merkezi hem de yerel kuruluşlarla ilgili çok yönlü bir kuruluşta denetim de çok yönlü olmak durumundadır[175].

1982 Anayasası'nın 165'inci maddesine göre "*Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esasları kanunla*" düzenlenir. İller Bankası sermayesinin neredeyse tamamı yerel yönetimlere ait olduğu için Banka'nın denetimi de bu madde kapsamına girmektedir.

İller Bankası; tüzel kişiliği bulunması sebebiyle iç denetçileri, bir Kamu İktisâdi Teşebbüsü (KİT) niteliğini haiz olması sebebiyle TBMM, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olması sebebiyle Bakanlık Teftiş Kurulu, Bankalar Kanunu'na tabi olması nedeniyle Bankalar Yeminli Murakıpları ve bir kamu kuruluşu olması nedeniyle de Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay tarafından

[175] Topal, 2003, s.43.

denetlenmektedir.[176]

4.3.5.1 Denetim Kurulu Tarafından Denetim / İç Denetim

İç Denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63'üncü maddesinde "Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir." şeklinde tanımlanmaktadır.

Bankaya ait 4759 sayılı mülga Kanun'da iç denetimden, denetçiler olarak bahsedilmiş ve denetçilere ilgili 16'ncı maddesi kısaca şu şekilde özetlenebilir; Bankaya ait işlemler iki denetçi tarafından görev süreleri olan 1 yıl içinde sürekli denetlenir. Denetçilerden biri Banka Genel Kurulu, diğeri İçişleri Bakanı tarafından bir hesap yılı için seçilir. Denetçi seçilebilmek için, 4759 sayılı mülga Kanun'un verdiği görevleri yerine getirebilecek, hukuk ve ekonomi bilgisine ve muhasebe tekniğinde görgü ve uzmanlığa sahip olmak şarttır. Denetçiler, Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını incelemekle ve veznenin sık sık teftiş edilmesinden sorumludurlar. Denetçiler kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı gördükleri işleri ve bunlar üzerindeki düşüncelerini Genel Kurula ve İçişleri Bakanı'na raporla bildirirler. Denetçiler Yönetim Kurulunca hazırlanan bilançoyu inceleyerek ve bankanın hesaplarıyla karşılaştırarak düşüncelerini bir raporla Genel Kurula bildirirler. Denetçiler oy hakkı olmaksızın Yönetim Kurulu görüşmelerinde bulunabilirler. Denetçiler tarafından istenen bütün bilgi ve belgeleri Genel Müdürlük ve Yönetim Kurulu vermek ödevindedirler.

4759 sayılı mülga Kanun ile ilgili 09 Mart 1990 tarihinde 20456 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin

[176] İller Bankası, TBMM Kamu Iktisadi Tesebbüsleri Komisyonunun 13.07.1987 tarih ve 1485/30 sayılı kararı ve Başbakanlığın 29.07.1987 tarihli ve 2099 sayılı emirleri uyarınca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından 1987 yılından 3.12.2010 tarihine kadar her yıl sürekli olarak denetlenmiştir. 3.12.2010 Tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda bulunan "(6) 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3346 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır" ifadesi ile İller Bankası'nın denetimi Sayıştay'a geçmiştir.

40,41,42,43'üncü maddeleri denetçilerle ilgilidir.[177] Bu arada çıkarılan İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı'nın 3'üncü maddesinin 5'inci bendinde Denetim Kurulu'na ilişkin "Bankanın Denetim Kurulu üç üyeden oluşur. Denetim Kurulu üyeleri hissedarlarca önerilen adaylar arasından Genel Kurulca seçilir. Denetçilerde Yönetim Kurulu üyeleri için gereken şartlar aranır. Denetçiler, Türk Ticaret Kanununun ilgili hükümlerine göre çalışır. Denetim Kurulu üyelerinin görev süreleri üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar seçilebilir. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde Türk Ticaret Kanunu hükümleri uygulanır." ifadeleri yer almaktadır.

2 Kasım 2011 tarihinde 28103 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik" ile mülga Kanuna ilişkin uygulama yönetmeliği tamamen kaldırılmıştır. 6107 sayılı yeni kanunun yürürlüğe girmesini ile Banka'nın iç denetimi, İller Bankası Ana Sözleşmesi hükümlerince düzenlenmiştir. Bu denetim, bir tanesi Maliye Bakanlığı tarafından seçilen ve diğeri ikisi de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca görevlendirilecek üç denetçi tarafından gerçekleştirilir. Bu denetim, Banka'nın faaliyetlerinin, Genel Kurul tarafından belirlenmiş temel amaçlara, ilke ve hizmet politikalarına uygunluğunun denetlenmesi biçimindedir.

Denetçiler Banka'nın tüm işlemlerini, hesaplarını ve bilançoyu incelerler; ancak, yönetsel eylemler bu incelemenin dışında olup bu konuda sadece düşünceler bildirilir. Bu incelemeler neticesinde hazırlanan raporlar Genel Kurul'a sunulur. Denetçiler, Genel Kurul toplantılarına katılabilirler; ancak, oy hakları yoktur.

4.3.5.2 TBMM ve Sayıştay Denetimi

İller Bankası'nın TBMM tarafından denetimi ise, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerine tabidir. Kanun'un ikinci maddesinin

[177] 30 Eylül 2003 tarihinde 25245 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 28 Mart 2007 tarihinde 26476 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ve 1 Ağustos 2009 tarihinde 27306 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliklerde denetim ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır.

birinci fıkrasında "*Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası, bu Kanunla konulan denetime tabidirler."*[178] denilerek bu husus açıkça hükme bağlanmıştır.[179]

3346 sayılı kanun kapsamındaki kuruluşların denetimi Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu denetçileri tarafından yapılırdı. [180] Buna göre, İller Bankası bilânçosu ve faaliyetleri her yıl denetimden geçer. Bu denetim sonucu hazırlanan raporlar TBMM KİT Komisyonu'nda incelendikten sonra TBMM Genel Kurulu'nda görüşülürdü.

3.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda bulunan Geçici 4'üncü Madde'nin 6'ncı fıkrasında "*8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3346 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır*" ifadesi bulunmaktadır. Yine aynı Kanun'da bulunan 4'üncü maddenin üçüncü fıkrası "2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2'nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir." ifadeleri yer almaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun dördüncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin açık hükmü gereği, aynı maddenin üçüncü fıkrasının ve seksen ikinci maddesinin diğer kanunların Sayıştay denetiminden

[178] 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (09.04.1987 tarih, 19426 sayılı **T.C. Resmi Gazete**)
[179] (3) 2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2'nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir.
[180] 3.12.2010 Tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda bulunan "(6) 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3346 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır" ifadesi ile İller Bankası'nın denetimi Sayıştay'a geçmiştir.

istisna ve muafiyet tanıyan hükümlerini kaldırmasıyla İller Bankası da Sayıştay denetimine tâbi tutmuştur.

4.3.5.3 Bakanlık Denetimi

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise İller Bankası üzerindeki denetimini iki yolla gerçekleştirmektedir. Bakanlık, Banka'nın iki denetçisinden birini atamış olmasından dolayı bu denetçi marifetiyle Banka'yı denetlemektedir. İkinci olarak da, 3046 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre, bakanlıkların teftiş kurulu başkanlıkları bakanlıkların ilgili kuruluşlarını da denetleyebilmektedir[181]. Bakanlık Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 6'ncı maddesinin (a) fıkrasınca Kurula Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının her türlü faaliyet ve işlemlerine ilişkin teftiş, inceleme ve soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Bakanlık, İller Bankası'nı Teftiş Kurulu Başkanlığı marifetiyle de denetleyebilmektedir.

4.3.5.4 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Denetimi

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 95'inci maddesine göre Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) Başkanı; "*Kanun kapsamındaki kuruluşlar hakkında diğer kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasının ve bu kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetimi ve yerinde denetimi ve bu Kanun kapsamındaki kuruluşların konsolide ve konsolide olmayan bazda risk yapısı, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemleri ile varlıkları, alacakları, öz kaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların ve bu kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin gözetimi, tahlili ve ölçümü*"[182] konularında bankalar yeminli murakıp ve yardımcılarını görevlendirebilir. 4759 sayılı İller Bankası mülga Kanunu'nda bir banka olduğu ve Bankalar Kanunu'na tabi işlemleri yerine getirebileceğinin belirtilmesiyle İller Bankası

[181] 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (09.10.1984, Sayı: 18540 **T.C. Resmi Gazete**).

[182] 5411 sayılı Bankacılık Kanunu (01.11.2005 tarih, 25983 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

BDDK tarafından denetlenebilmektedir. 6107 sayılı Kanun da İlbank'ın BDDK tarafından denetlenmesine imkân vermektedir.

4.3.5.5 T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu

Ülkemizdeki önemli denetleme mercilerinden biri olan 2443 sayılı Kanun ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, bu Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemekle görevlidir.[183] Bu hükme istinaden İller Bankası, bir kamu tüzel kişiliği olması nedeniyle Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilir.

Ele alınan başlıklar üzerinden gerçekleşen kanuni dönüşümün gösterildiği tablo için EK 1'e bakabilirsiniz.

[183] 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (03.04.1981, Sayı: 17299 **T.C. Resmi Gazete**).

5. SONUÇ

1933 yılında Belediyeler Bankası adı altında kredi kurumu olarak kurulmasının ardından, 1945 yılında il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri ile bunlara bağlı idarelerin hizmetlerini ve yatırımlarını desteklemek amacıyla söz konusu idarelerin ortaklığıyla yapılandırılan ve yeniden kurulan İller Bankası, bir yandan kredi kurumu olarak faaliyet gösterirken diğer taraftan da anılan idareler adına ve onların talepleri üzerine yatırım faaliyetlerinde bulunmaktadır.

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda gündeme gelen, İller Bankası'nın değişen dünya ve Türkiye şartlarına uyması, daha verimli ve etkin bir hizmet üretimini sağlayabilmesi için yeniden yapılanma ihtiyacı ile birlikte Banka yeniden yapılanma aşamasına girmiştir. Bu doğrultuda İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile birlikte, Banka il özel idareleri ve belediyelerin yapım işleriyle ilgili faaliyetlerinden büyük ölçüde çekilmiş, il özel idaresi ve belediyelerin her türlü kredi taleplerine cevap verecek bir yapılanma ve uygulama sürecine girmiştir.

Yerel yönetim reformunun bir parçasını oluşturan İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye dönüştürülmesinin beklenmedik ya da şaşırtıcı bir gelişim olmadığı açıktır. Türkiye'nin içinde bulunduğu koşulların bir gereksinimi olarak ortaya çıkan ve dolayısıyla kendine özgü bir yapısı bulunan İller Bankası, 60'lı yıllardan itibaren başta Dünya Bankası olmak üzere pek çok kurumun dikkatini çekmiştir. Hazırlanan raporların çoğu, uluslararası sermayenin belediyelere daha rahat ulaşmasını sağlamak amacıyla Banka'nın bir yatırım ve kalkınma bankası olması doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını içermektedir.

Söz konusu raporlarda önerilen değişimlerin İlbank A.Ş. hakkındaki Kanun Tasarısı'nda geniş bir şekilde yer bulabildiği de oldukça net bir şekilde gözlenmektedir. Banka'nın, tasarıda öngörülen bu dönüşümüyle birlikte işleyişi, organları, görevleri ve ilişkileri bağlamında eski yapısı neredeyse tamamen yıkılarak yerine yeni bir kurum oluşturulacağı düşüncesi muhalifler tarafından dile getirilmiştir. Tasarı kanunlaşırken

muhalefetin sesine kulak verilmiş, organizasyon ve sermaye yapısındaki köklü değişiklikten vazgeçilmiştir. Bu İlbank reformundan vazgeçildiği anlamına gelmemektedir.

İller Bankası Anonim Şirketi Kanun Tasarısı'nda ve 6107 sayılı Kanun'da Banka'nın teknik personelinin tasfiye edilmek istenmesi, Banka'ya sadece finansman alanının bırakılmaya çalışılmasının en önemli göstergesidir. Oysa ki teknik personel Banka'nın önemli kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Yılların birikiminin bir anda tasfiye edilmemelidir.

Banka'nın uluslararası kredi kuruluşları ile yerel yönetimler arasında bir aracı kuruluş haline getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için Banka'nın kamu tüzel kişiliğini kaybetmesi hizmet amacının da değişmesine yol açacak ve ticari kazanç ön plana çıkarılacaktır. Banka, kamu hizmeti anlayışından piyasa hizmeti anlayışına kaymaktadır. Bu yeni oluşumla, İlbank artık yerel yönetimlerin bankası olmaktan çıkarılmış olacaktır. Kısaca, kamu yararlı ilkesine bağlılıktan vazgeçilecektir.

İller Bankası'nın çağdaş bankacılık ilkelerine göre faaliyette bulunan, konusunda uzmanlaşmış bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi konusu 1960'lı yılardan beri oluşturulan kamuoyunun sonucu bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış olup, bu çerçevede Banka'nın faaliyet alanları, organizasyonu, personel politikası ve istihdam şekli yeniden düzenlenerek 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla hazırlanan 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun 08 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Liberalleşme sürecinin bir parçası olan yukarıda bahsedilen dönüşüm, İlbank'ın özellikle altyapı projelerinde elde ettiği tecrübelerin yok sayılması anlamına gelmektedir. Oysa ki gelişmekte olan ülkemizin yerel yönetimler eli ile yapılacak yatırımlara çok ihtiyacının olduğu bu yıllarda, İlbank'ın özellikle küçük ölçekli yerel yönetim birimlerine sağlayacağı katkıdan vazgeçilmemelidir.

Ayrıca Banka'nın Belediyeler Bankası'ndan bu yana en önemli fonksiyonu olan kaynak aktarımı noktasında Banka'ya ön görülen vizyon, öncelikle bir katılım bankası olması ve daha sonra yatırım bankasına dönüşmesi yönündedir. Bu noktada, gelişmekte olan bir ekonomiye sahip olan Türkiye'de para ve sermaye piyasalarının Batılı ülkeler kadar gelişmediği düşünüldüğünde, bu dönüşümün sanıldığı kadar kolay olmayacağını ve kısa sürmeyeceğini tahmin etmek güç değildir.

Günümüzdeki adı ile İlbank özellikle küçük yerel yönetim birimleri için teknik destek fonksiyonunu bir sürede daha korurken, yerel yönetimlere daha fazla faiz oranları piyasa koşullarında belirlenen kredilerden sunmak için çalışmalıdır. Yerel yönetimlere kredi aktarımına ilişkin piyasa rekabete açılmalı ve İlbank bu rekabete hazır hale getirilmelidir. İlbank'ın merkezi gelirlerin yerel yönetimlere aktarılması noktasındaki fonksiyonu korunmalı ve bunun yanında İlbank gerektiğinde yerel yönetimler için likiditenin son noktası olacak şekilde konumlandırılmalıdır.

Yeni yasa Banka üzerindeki siyasi baskıyı azaltacak çok önemli bir değişiklik getirmemiştir. Siyasi baskının varlığı, yerel yönetimlerin yatırım kararlarında bağımsız hareket etmesini engellemektedir. Dolayısı ile merkezi bütçeye bağımlılığı devam eden yerel yönetimler, merkezi hükümetin planlarına da bağlı kalmaya devam etmektedir.

EKLER

EK -1: İller Bankası'ndan İlbank A.Ş.'ye Kanuni Dönüşüm

	MÜLGA KANUN 4759	KANUN TASARISI	YENİ KANUN 6107
KURULUŞ VE AMAÇ	İl özel idareleriyle belediye ve **köy** idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, **tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan** ve katma bütçeli idare ve kurumların **imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak** ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle bu kanuna bağlı olmak üzere kurulmuştur.	İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üye oldukları mahalli idare **birliklerinin finansman ihtiyacını projeler geliştirmek ve bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek** amacıyla, **kalkınma ve yatırım** bankası kurulmuştur. Özel hukuk hükümlerine tabi, **tüzel kişiliğe sahip** ve merkezi Ankara'da bulunan, Başbakanlıkla ilgili İller Bankası **Anonim Şirketi**	İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin **finansman ihtiyacını karşılamak, projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile altyapı ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak** ve her türlü **kalkınma ve yatırım bankacılığı** işlevlerini yerine getirmektir. Özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, **anonim şirket statüsünde**

ORTAKLIK VE SERMAYE YAPISI	Bankanın sermayesi 3.000.000.000.000.000 (üç katrilyon) liradır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile **beş misline** kadar artırılabilir.	Bankanın sermayesi 3.000.000.000,00 Yeni Türk Lirasıdır. Bu sermaye her biri 1,00 Yeni Türk Lirası itibari değerde 3.000.000.000 adet nama yazılı hisseye ayrılmış olup, tamamı **Hazineye aittir. Sermaye Genel Kurul kararı ile artırılabilir.**	**Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.** Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile **beş katına** kadar artırılabilir.

GENEL KURUL	Bankanın Genel Kurulu, İçişleri Bakanlığınca iller üç gruba ayrılarak, her yıl nöbetleşe belli edilecek: A) Birinci grup içindeki yirmi bir ilin genel meclislerince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden; B) İkinci grup içindeki yirmi bir belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden; C) Üçüncü grup içindeki yirmi bir köyün ihtiyar meclislerince kendi aralarından seçilecek birer kişiden; D) İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım ve	Banka hissedarlarından oluşur. Genel Kurul, bu Kanun hükümleri saklı olmak üzere Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre görev yapar.	Bankanın Genel Kurulu; 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, Maliye, Bayındırlık ve İskân bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden, oluşur.

GENEL KURUL	Ticaret Bakanlarını temsil etmek üzere gönderilecek birer kişiden; Terekküp eder. A, B, C fıkralarında yazılı üyeler, üye göndermeyen il, belediye ve köyleri de temsil ederler.		

YÖNETİM KURULU	İller Bankası Yönetim Kurulu bir başkan ve **dört üyeden** oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinden üçü İmar ve İskan Bakanı, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir ve Başbakan, Maliye Bakanı ve İmar ve İskan Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanırlar. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanıdır. Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilirler ve atandıkları usule göre görevlerinden alınabilirler.	Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu yedi **üyeden** oluşur. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulunun üyesidir. Yönetim Kurulunun kalan altı üyesi Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu, yemin törenini izleyen ilk toplantıda, aralarından bir üyeyi Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdür dışındaki bir üyeyi de Başkan Vekili olarak seçer. Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde, Türk Ticaret Kanunu hükümleri uygulanır.	**Eski:** (1) Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu yedi üyeden oluşur. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulunun başkanıdır. Yönetim Kurulunun; iki üyesi Banka Genel Müdür yardımcıları arasından olmak üzere dört üyesi Bakanlık 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 bir üyeyi başkan vekili olarak seçer.

YÖNETİM KURULU			**Yeni:** Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu Genel Müdür dahil **yedi üyeden** oluşur. (2) (Değişik: 8/8/2011-KHK-648/59 md.) Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık 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.

DENETİM KURULU	Bankanın işlemleri, hizmet süreleri içinde **devamlı olarak iş görecek** olan **iki denetçi** tarafından denetlenir. Denetçilerden biri Banka Genel Kurulu, diğeri İçişleri Bakanı tarafından bir hesap yılı için seçilir. Denetçi seçilebilmek için, bu kanunun verdiği görevleri başarmağa muktedir, hukuk ve ekonomi bilgisine ve muhasebe tekniğinde görgü ve uzmanlığa sahip olmak şarttır. Denetçilerin hizmet süreleri bir yıl olup yeniden seçilebilirler. Denetçiler Bankanın bütün işlem ve hesaplarını incelemekle ödevlidirler. Veznenin sık sık teftiş edilmesi de denetçilerin	Bankanın Denetim Kurulu **üç üyeden** oluşur. Denetim Kurulu üyeleri hissedarlarca önerilen adaylar arasından Genel Kurulca seçilir. Denetçilerde Yönetim Kurulu üyeleri için gereken şartlar aranır. Denetçiler, Türk Ticaret Kanununun ilgili hükümlerine göre çalışır. Denetim Kurulu üyelerinin görev süreleri üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar seçilebilir. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde Türk Ticaret Kanunu hükümleri uygulanır.	Bankanın Denetim Kurulu **üç üyeden** oluşur. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi 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.

DENETİM KURULU	görevlerindendir. Denetçiler yönetim işlerine karışamazlar, sadece kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı gördükleri işleri ve bunlar üzerindeki düşüncelerini Genel kurula ve İçişleri Bakanına raporla bildirirler. Denetçiler Yönetim Kurulunca hazırlanan bilançoyu inceleyerek ve bankanın hesaplarıyla karşılaştırarak düşüncelerini bir raporla Genel kurula bildirirler. Denetçiler oya katılmamak şartıyla Yönetim Kurulu görüşmelerinde bulunabilirler. Denetçiler tarafından istenen bütün bilgi ve belgeleri Genel Müdürlük ve Yönetim Kurulu vermek ödevindedirler.		

GENEL MÜDÜR	**Bankanın Genel Müdürü, İçişleri Bakanının inhası ve Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onaması ile tayin olunur.** Genel Müdürlüğe tayin edileceklerin görevinin gerektirdiği görgü ve uzmanlığa sahip bulunmaları şarttır. Genel Müdür Yönetim Kurulunun tabii üyesidir. Bu kanuna ve Banka Tüzüğü hükümlerine göre Bankanın çalışmasını ve yönetilmesini temin ve Bankayı temsil eder.	Banka Genel Müdürünün, Bankacılık Kanununa göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. **Genel Müdür ortak kararname ile atanır. Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Başkanlığı görevleri aynı kişi tarafından icra edilemez.** Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulunun üyesidir.	**Eski:** (1) Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. Genel Müdür ortak kararname ile atanır. **Yeni:** Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. (Değişik ikinci cümle: 8/8/2011-KHK-648/60 md.) **Genel Müdür, Bakanın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanır.**

BANKA PERSONELİ	**Bankanın bütün memurları talimat ve emirleri Genel Müdürden alırlar.** Genel Müdürün gereği kadar muavini bulunur. Bu muavinler Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun onaması üzerine İçişleri Bakanı ile Başbakan tarafından imzalanacak müşterek kararname ile tayin olunur. Bankanın müdür ve müdür derecesindeki memurları ile müfettişleri Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun onanması ile tayin olunur. Bunların mükâfatlandırma, terfi, tahvil, cezalandırma ve görevden çıkarılmaları aynı usul ile olur.	**Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür. 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 Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir.**	**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 personelinin hizmete alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine (Değişik: 16/05/2012-Kanun 6306/21.Madde) Yönetim Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir.**

BANKA PERSONELİ	Diğer memurlar ve hizmetliler hakkında bu yetkiyi Genel Müdür bağımsız olarak kullanır. Bunlardan memurlara ait işlemlerin bir listesini ayda bir Yönetim Kuruluna verir.	**Banka personelinin ücret ve diğer mali ve sosyal hakları ile sözleşme esasları, Yönetim Kurulunca belirlenir.** **Ancak, aylık ücret, her türlü sosyal yardım, zam, tazminat, ödenek veya diğer adlar altında yapılan bütün ödemelerin aylık ortalaması, Yüksek Planlama Kurulunca Banka için tespit edilecek üst sınırı aşamaz.** **Banka personeli, sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabidir.**	**Yönetim Kurulu üyelerine, her yıl Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen miktarı aşmayacak şekilde ve Genel Kurul tarafından belirlenen miktarda aylık ücret ve diğer ödemeler yapılabilir.** **Banka personelinin aylık ücret, ikramiye ve diğer mali ve sosyal hakları ile sözleşme esasları, Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile belirlenir. Ancak, aylık ücret, her türlü sosyal yardım, zam, tazminat, ödenek veya diğer adlar altında yapılan bütün ödemelerin aylık ortalaması, Yüksek Planlama Kurulunca Banka için tespit edilecek üst sınırı aşamaz.**

BANKA PERSONELİ			Bankada sözleşmeli personel olarak istihdam edilecekler, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Yönetim Kurulu üyeliği görevi, 5510 sayılı Kanuna göre sosyal sigorta veya genel sağlık sigortası yönünden sigortalı olmayı gerektirmez. Yönetim Kurulu Başkanı ve üyelerine birinci fıkra uyarınca yapılacak ödemeler sigorta primine esas kazanca dâhil edilmez. Bankada sözleşmeli statüde çalışan personele, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında istihdam edilenlere ilişkin esas ve usuller çerçevesinde iş sonu tazminatı ödenir.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Tezler

Bülbül, Duran. **Yerel Yönetimler Maliyesi.** 1. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006.

Çakır, Erkan. Yapısal Uyum Sürecinde İller Bankası, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.** Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2003.

Çınar, Tayfun. "Yerel Yönetim Bankacılığı, Türkiye'de Deneyim: İller Bankası", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997.

Çınar, Tayfun (Ed.). **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim.** Ankara: TODAİE YYAEM, 2007.

Çoker, Ziya. **İller Bankası ve Mahalli İdareler.** Ankara: İller Bankası Yayınları, Birinci Baskı, 1986.

DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf, 1995, (13/10/2011).

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)**, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf, 2000, (13/10/2011).

DPT, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007 – 2013)**, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf, 2006, (18/11/2012).

Eryılmaz, Bilâl. **Kamu Yönetimi.** İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1999.

İller Bankası, **İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010)**, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/stratejikplan.zip, (12/07/2011).

İller Bankası Genel Müdürlüğü, **Kuruluşundan Bugüne İller Bankası: 1933 – 1993.** Ankara: İller Bankası Vakfı Matbaası, 1993.

İller Bankası. **Türkiye'nin Mimarı İller Bankası.** Ankara: İller Bankası Yayınları, 2009.

IULA – EMME ve TOKİ, **Yerel Yönetim Bankacılığı,** Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, İstanbul: Kent Basımevi, 1993.

Keleş, Ruşen. "İller Bankası Genel Kurulu". **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975 – 1992).** İstanbul: IULA – EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, 1993.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler, Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması.** 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2001.

Öncel, Yenal. **Mahallî İdareler Maliyesi.** İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.

Şimşek, Ahmet Avşar. Yerel Yönetim Bankacılığı İller Bankasının Değişim Süreci Üzerine Bir İnceleme, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. Ankara: Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2007.

Şinik, Bilâl. **Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri.** 1. Baskı. İstanbul: Türkmen Yayınevi, 2012.

The World Bank. **Turkey Municipal Sector Review.** Washington D.C., 2004.

Topal, A. Kadir. **Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı.** 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.

Tortop, Nuri. **Yerel Yönetimler Maliyesi.** 1.Baskı. Ankara: TODAİE, 1996.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı. **Yerel Yönetimler ve İller Bankası.** Ankara, 1996.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye.** 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2005.

Yaş, Hakan. Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması, **Yayınlanmamış Doktora Tezi.** İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Makale ve Süreli Yayınlar

Akdemir, Tekin ve Serken Benk, "**Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler**", Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2010, Sayı 11. ss.163-186.

Altay, Nasuh Oğuzhan. "**F.Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı: Tasarruf Sandıklarının Organizasyonu",** No.6. Çağdaş Yerel Yönetimler, 1997, ss. 64-82.

Ayman Güler, Birgül. "**Kentsel Altyapı Finansmanı: Belediyeler Bankası:1933-1945",** Amme İdaresi Dergisi, Ankara: Todaie Yayınları, 1996, ss.87-105.

Ayman Güler, Birgül. "**Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı: İller Bankası:1945-1995",** Amme İdaresi Dergisi, Ankara: Todaie Yayınları, 1997, ss.43-67.

Bali, Besim Bülent. "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz (Ed.). **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss.149-171.

Bilgen, Pınar. "**İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması**", Memleket Mevzuat, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14. Ağustos 2006, ss.5-8.

Çağatay, Hüseyin. "**İller Bankası A.Ş. Kanun Taslağının Değerlendirilmesi Personele Etkisi Açısından**", **Memleket Mevzuat.** YAYED, Cilt:2 Sayı: 14. Ağustos 2006, ss.18-23.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, "İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması", **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği,** HKMO Yayınları, 2006, ss. 20-21.

İller Bankası, "Belediye Projelerinin Finansmanı ve İller Bankası Kredi Politikası", **Bizim İller Dergisi**, Sayı:4, Ekim, 2005.

Özer, Akif. "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi". Sayıştay Dergisi, 2005, Sayı:59. ss. 3-9.

TBMM Tutanak Dergisi, **Belediye bankası hakkında 1/660 Numaralı Kanun Lâyihası ve Dahiliye, Malîye ve Bütçe Encümenleri Mazbataları**, İ: 69, C: 1, 11.06.1933.

Yaş, Hakan ve Recep Bozlağan. "İller Bankası ve Yeniden Yapılandırılması", Bozlağan, Recep ve Yüksel Demirkaya (Ed.). **Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde. İstanbul: Nobel Yayınları, 2008, ss.287-312.

YAYED "16 Maddede İller Bankası Gerçeği", **Memleket Mevzuat**, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14. Ağustos 2006, ss.3-4.

Raporlar ve Projeler

Belfius Bank, Annual Report 2012, https://www.belfius.be/financial/NL/Media/Belfius_annual%20report%202012_EN_tcm_35-57341.pdf, (19.06.2012), s.23.

BNG, Annual Report 2012, http://www.bng.nl/DocsComb/Activiteiten/AVA13/ANNUAL%20REPORT%20en%20BIJLAGEN/Annual%20Report%20BNG%20Bank%202012.pdf, (10.04.2012), s.138.

Council of Europa, **Local and Regional Democracy in Germany Report 14 March 2012**, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress, (19.06.2013), ss.21-22.

Dexia Credit Local, **Annual Report 2003,** http://www.dexia-creditlocal.fr/SiteCollectionDocuments/dexia%20credit%20local/rapport%20annuel/Rapport-annuel_2003_GB.pdf, 2004, (23/9/2012).

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf, 2000, s.67 (17/11/2011).

İller Bankası, **İller Bankası 2009 Yılı Faaliyet Raporu,** 2010, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2009faaliyet.zip, (25/07/2011).

İller Bankası, **İller Bankası 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, 2011, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2010faaliyet.zip, (2/12/2011).

İller Bankası, **İller Bankası 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, 2012, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2011_Faaliyet_Raporu.pdf, (6/01/2013).

İller Bankası, **İller Bankası 2012 Yılı Faaliyet Raporu**, 2013, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2012FaaliyetRaporu.pdf, (3/05/2013).

JFM, Annual Report 2012, http://www.jfm.go.jp/en/pdf/jfm-ar2012.pdf#page=1, (20.06.2013).

KBN Annual Report 2011, http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AE_2011_1605.pdf, (22.06.2013).

KBN Annual Report 2012, http://www.kommunalbanken.no/media/89125/annual_report_2012_web.pdf, (22.06.2013).

Kestane, Doğan. İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.** Ankara, 1996.

OTP Bank, Corporate Social Responsibility Report 2010, https://www.otpbank.hu/static/portal/sw/file/Corporate_Social_Responsibility_Report_2010.pdf, (21.06.2013).

TBMM Tutanak Dergisi, **İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/796)**, http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss440m.htm, 2004, (17.05.2012).

TBMM Tutanak Dergisi, **İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/493)**, http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss319m.htm, 1999, (17.05.2012).

TBMM Tutanak Dergisi, **Belediyeler Bankası Hakkındaki 2301 sayılı Kanun'un 5'inci Maddesinin A Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Geçici Bir Madde İlâvesine Dair Kanun Tasarısı ve Maliye ve Bütçe Komisyonları Raporlarıyla Mahalli İdareler İmar Bankası Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Bütçe Komisyonları Raporları**, 25/V/1945, (1/187, 331), ss. 119, 11.XI.1941.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara: Haziran 2012, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALIYETRAPORU.pdf, (12.03.2013).

TODAİE. **İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu**. Ankara: Todaie Yayınları, 1993.

The World Bank. **Project Appraisal Document On A Proposed Loan in the Amount of Euro 212,9 Million to Iller Bankası With the Guarantee of the Republic of Turkey for the Municipal Services Project.**Washington D.C., 2005.

The World Bank. **Staff Appraisal Report Republic of Turkey Cukurova Urban Development Project.** Washington D.C., 1987.

Kanunlar, Kanun Tasarıları, Karalar ve Yönetmelikler

2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar (16/10/2006, 2006/11105 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı), **Resmi Gazete**,19/06/2006, Sayı: 26324.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (27/09/1984, Sayı 3046), **Resmi Gazete**,09/10/1984, Sayı: 18540.

Bankacılık Kanunu (19/10/2005, Sayı 5411), **Resmi Gazete**,01/11/2005, Sayı: 25983.

Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun (21/02/2001, Sayı: 4629), **Resmi Gazete**, 03/03/2001, Sayı: 24335.

Belediyeler Fonu Yönetmeliği, Resmi Gazete, 20/01/1985, Sayı:18641.

Belediye Kanunu (3/4/1930, Sayı: 1580), **Resmi Gazete**, 14/4/1930, Sayı: 1471.

Belediyeler Bankası Kanunu (11/06/1933, Sayı: 1580), **Resmi Gazete**, 24/6/1933, Sayı: 2776.

Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (02/02/1981, Sayı: 2380), **Resmi Gazete**, 05/02/1981, Sayı: 17242.

Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, 07/06/2002, Sayı: 24778.

B.02.0.KKG.0.10/101-780/5537 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı, (01.12.2006), http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0371.pdf, (18.06.2013).

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (01/04/1981, Sayı 2443), **Resmi Gazete**, 03/04/1981, Sayı: 17299.

Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarına Ayrılacak Paylardan Borçlarına Karşılık Yapılacak Kesintilerin Oranı ve Kesintilerin Alacaklı Kurumlar Arasında Dağılımına İlişkin Esas ve Usullerin Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar, 27/02/2007, Sayı: 26447

İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği, Resmi Gazete, 04/01/2013, Sayı: 28518.

İller Bankası Kanunu (13/06/1945, Sayı: 4759), **Resmi Gazete**, 23/06/1945, Sayı: 6039.

İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği, Resmi Gazete, 09/03/1990, Sayı: 20456.

İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 28/03/2007, Sayı: 26476.

İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (01/03/2000, Sayı: 4543), **Resmi Gazete**, 04/03/2000, Sayı: 23983.

İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (18/05/2004, Sayı: 5173), **Resmi Gazete**, 22/05/2004, Sayı: 25469.

İller Bankası Kanununun 2'nci Maddesinin Değiştirilmesi, 3'üncü Maddesine Bir Fıkra ve Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun (28/5/1965, Sayı:618), **Resmi Gazete**, 31/05/1965, Sayı: 6039.

İller Bankası Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (11/03/1954, Sayı: 6407), **Resmi Gazete**, 22/03/1954, Sayı: 8664.

İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunu (26/01/2011, Sayı: 6107), **Resmi Gazete**, 8/2/2011, Sayı: 27840.

"İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi", **İller Bankası**, http://www.ilbank.gov.tr/mbs/metin.php?id=1776 (25.01.2012).

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (02/04/1987, Sayı 3346), **Resmi Gazete**, 09/04/1987, Sayı: 19426.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10/12/2003, Sayı 5018), **Resmi Gazete**, 24/12/2003, Sayı: 25326.

Sayıştay Kanunu (03/12/2010, Sayı 6085), **Resmi Gazete**, 19/12/2010, Sayı: 27790.

T.C 1982 Anayasası, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, (29.06.2013).

İnternet Kaynakları

Akif Hamza Çebi'nin Ayrışık Oy Yazısı, http://www.akifhamzacebi.org (16.11.2012).

Belfius Bank, https://www.belfius.be (19.06.2013).

ESBG, http://www.esbg.eu (19.06.2013).

İlbank A.Ş., http://www.ilbank.gov.tr (16.05.2013).

KBN, http://www.kommunalbanken.no (7.06.2013).

KommuneKredit, http://kommunekredit.com (7.06.2013).

Kommuninvest, http://www.kommuninvest.org (7.06.2013).

Municipal Bank PLC, http://www.municipalbank.bg (29.05.2013).

OTP Bank, https://www.otpbank.hu (21.06.2013).

Tekeli, İlhan. Yerel Yönetimler Okulu Ders Notları. Mimarlar Odası Ankara Şubesi, http://www.mimarlarodasiankara.org/?id=636 , (23.11.2012).

http://mises.org/books/History_of_Banks_Hildreth.pdf, (17.06.2013).

http://www.bddk.org.tr (18.11.2012).

http://www.bng.nl (10.04.2012).

http://www.dmo.gov.uk (20.06.2013).

http://www.jfm.go.jp/en/about/, (20.06.2013).

http://www.jfm.go.jp (20.06.2013).

http://www.maproductions.se (20.06.2013).

http://www.tbb.gov.tr/KD89_Turkiye-Belediyeler-Birligi-Tuzugu.html (1.12.2012).