

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

İLLER BANKASI
VE
YEREL YÖNETİMLERLE İLİŞKİLERİ

DOĞAN KESTANE

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI
ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA-1996

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	1
TABLolar	7

BİRİNCİ KISIM GİRİŞ

İKİNCİ KISIM TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM SİSTEMLERİ

I- MERKEZDEN YÖNETİM	11
II- YETKİ GENİŞLİĞİ	12
III- YERİNDEN YÖNETİM.....	12
A- Siyasal Yerinden Yönetim.....	12
B- İdari Yerinden Yönetim	12
1- Yerel Yerinden Yönetim	12
2- Hizmet Yerinden Yönetim	12
IV- YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ	14
V- ÖZERKLİK	14
VI- İDARİ VESAYET	15

İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

I-İL ÖZEL İDARELERİ	17
---------------------------	----

A- Yasal Rejim, Görevleri, Organları	17
B- Mali Yapı.....	18
II- BELEDİYELER	19
A- Yasal Rejim, Görevleri, Organları	19
B- Mali Yapı.....	20
III-KÖYLER	20
A- Yasal Rejim, Görevleri, Organları	20
B- Mali Yapı.....	20

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM MALİTEVZİN

I- MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA HİZMET BÖLÜŞÜMÜ	23
H- MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GELİR BÖLÜŞÜMÜ	24

ÜÇÜNCÜ KISIM İLLER BANKASI

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BİR KURULUŞ OLARAK İLLER BANKASI

I- TARİHÇE	26
A- Belediyeler Bankası Dönemi: 1933-1945.....	26
B- İller Bankasının Kuruluşu	27
II- İLLER BANKASININ ÖZELLİKLERİ	28
III- TEŞKİLAT YAPISI	30
A- Merkez Teşkilatı.....	30
1- Genel Müdürlük	30
a- Ana Hizmet Birimleri	30
b- Danışma ve Denetim Birimleri	30
c- Yardımcı Birimler	31
B- Taşra Teşkilatı	31
IV- BANKANIN ORGANLARI	31
A- Genel Kurul	33

1- Teşkili ve Toplantıları.....	33
2- Görevleri	33
B- Yönetim Kurulu.....	34
1- Teşkili ve Toplantıları.....	34
2- Görevleri	34
C- Denetçiler.....	35
V- İLLER BANKASI'NIN GÖREVLERİ.....	35
VI- PERSONEL YAPISI.....	37

İKİNCİ BÖLÜM İLLER BANKASININ MALİ YAPISI

I- SERMAYE YAPISI.....	39
A- Sermaye Yapısı	39
B- Sermaye Paylarının Ödenmesi.....	40
II- BANKA KARININ DAĞITIMI	40
III- BANKANIN GELİR VE GİDERLERİ.....	42
A- İller Bankasının Gelirleri.....	42
B- İller Bankasının Giderleri.....	44

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM KREDİ KURULUŞLARI VE İLLER BANKASI

I- DANİMARKA YEREL YÖNETİM KREDİ KURUMU	45
II- HOLLANDA BELEDİYELER BANKASI.....	46
III- BELÇİKA BELEDİYELER BANKASI.....	47

DÖRDÜNCÜ KISIM İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERLE İLİŞKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL ESASLAR

I- YEREL YÖNETİM HİZMET VE İHTİYAÇLARINDAKİ GELİŞMELER.....	49
---	----

II- İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERLE TEMEL İLİŞKİLERİ.....	51
III- YEREL YÖNETİMLERİN İLLER BANKASINA OLAN YÜKÜMLÜLÜKLERİ	51
IV- İLLER BANKASININ ORTAK İDARELEREKARŞI YÜKÜMLÜLÜĞÜ	52

İKİNCİ BÖLÜM

İLLER BANKASI KANALIYLA BELEDİYELERE GÖNDERİLEN PAYLAR VE BELEDİYELERİN YARARINA SUNULAN FONLAR

I- YASAL DÜZENLEME	54
A- 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Yazılı, Belediye Vasıtasıyla Tahsil Edilmeyen Gelirlerden Alınan Belediye Payları.....	54
B- Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesine İlişkin 2380 Sayılı Kanun	54
C- 2380 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapan 3004 ve 3239 Sayılı Kanunlarla Getirilen Yenilikler	58
D- Bütçe Kanunları İle Getirilen Düzenleme	58
II- BELEDİYELERE NÜFUS ESASINA GÖRE DAĞITILAN PAYLAR.....	59
A- Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelere Dağıtım.....	59
B- Büyükşehir Belediyelerine Dağıtım	59
III- BELEDİYELER FONU	61
A- Kanuni Dayanağı ve Kaynağı	61
B- Belediyeler Fonu Yönetmeliği	62
C- Fondan Yapılacak Tahsisler	62
D- Belediyeler Fonunun Yatırımların Finansmanında Kullanılması	65
IV- MAHALLİ İDARELER FONU	65
A- Kanuni Dayanağı ve Kaynağı	65
B- İçişleri Bakanlığı Bütçesinde Yeralan Mahalli İdareler Fonundan Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardım	67
1- Belediyelere Mahalli İdareler Fonundan Yapılacak Yardım	67
2- Fondan Yararlandırılacak Hizmetler	67
C- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesinde Yer Alan Mahalli İdareler Fonundan Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardım	69
1- Yardıma Konu Olan Hizmetler	70
2- Yardımda Öncelik Sırası	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
İLLER BANKASI KANALIYLA İL ÖZEL İDARELERİNE GÖNDERİLEN PAYLAR VE
İL ÖZEL İDARELERİ FONU

A- Kanuni Dayanağı ve Kaynağı	72
B- İl Özel İdarelerine Nüfus Esasına Göre Gönderilen Paylar	73
C- Genel Bütçeye Ödenek Konulmak Suretiyle İçişleri Bakanlığınca İl Özel İdareleri İçin Kullanılan İl Özel İdareler Fonu	73
1- Fondan Yapılacak Yardımlar	73
2- Yardımlarda Öncelik Sırası	73
3- Yardım Miktarı	74
D- Mahalli İdareler Fonu Özel İdare Bölümü	74

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
İLLER BANKASININ KÖYLERLE İLİŞKİSİ

I- GENEL DURUM.....	75
II- KÖYLERİN İLLER BANKASI SERMAYESİNE KATILMA BİÇİMİ.....	75
III- BANKA SERMAYESİNDEN AYRILAN % 55 KÖY KALKINMA PAYININ KÖYLERE DAĞITILMASI.....	76

BEŞİNCİ BÖLÜM
İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERLE İKRAZ, KEFALET, ARACILIK VE
AVANS KONULARINDA İLİŞKİLERİ

I- YEREL YÖNETİMLERE SAĞLANAN KREDİLER.....	78
A- Banka Özkaynaklarından Verilen Krediler	78
1- Kısa Vadeli İhtisas Kredileri	78
2- Orta ve Uzun Vadeli İhtisas Kredileri	79
3- Acil İşler Kredisi	81
B- Yabancı Kaynaklardan Verilen Krediler.....	81
1- Kısa Vadeli Krediler.....	81
2- Orta ve Uzun Vadeli Krediler	83
II- KEFALET KREDİLERİ VE ARACILIK İŞLEMLERİ	83

ALTINCI BÖLÜM
İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK YATIRIMLARI

I-	YAPI İŞLERİ	85
	A- Turizm Sektörü	85
	B- İmalat Sanayii Sektörü	85
	C- Belediye Hizmetleri Sektörü	86
II-	İÇMESUYU İŞLERİ	86
III-	HARİTA İŞLERİ	88
IV-	KANALİZASYON İŞLERİ	91
V-	İMAR PLANLAMA İŞLERİ	93
IV-	ENERJİ İŞLERİ	93
VII-	MAKİNA VE SONDAJ İŞLERİ	95

YEDİNCİ BÖLÜM
İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK DİĞER FAALİYETLERİ

I-	BANKACILIK HİZMETLERİ	96
II-	SİGORTACILIK HİZMETLERİ	96
III-	MALZEME HİZMETLERİ	97

BEŞİNCİ KISIM
ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

YARARLANILAN KAYNAKLAR

TABLÖLAR

TABLO 1- İller Bankası Genel Teşkilat Yapısı	32
TABLO 2- İller Bankası Personel Yapısı	38
TABLO 3- İller Bankası Yıllık Gelir ve Giderlerine Göre Meydana Gelen Safi Kar Miktarları ile Yapılan Kar Dağıtımının Seyri	41
TABLO 4- İller Bankası Finansman Yapısı	43
TABLO 5- İller Bankasında Toplanan Çeşitli Fonlar	55
TABLO 6- Yerel Yönetimlere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Sağlanan Pay ve Fonların Tahsisi	56
TABLO 7- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar	57
TABLO 8- İller Bankasında Toplanan ve Nüfus Esasına Göre Belediyelere Dağıtılan Payların Yıllara Göre Miktarları	60
TABLO 9- Belediyeler Fonu'nda Toplanan Paralarla, Yapılan Ödemelerin Yıllara Göre Seyri	64
TABLO 10- Belediyeler Fonu ve İller Bankası Nakit Yatırım Harcamalarının Durumu	66
TABLO 11- Mahalli İdareler Fonu'nda Toplanan Paralar, Yapılan Ödemeler ve Bakiyeleri	68
TABLO 12- İl Özel İdareleri Payı ve Fonu	74
TABLO 13- Banka Sermayesinden Ayrılan % 55 Köy Kalkınma Payının Tahsisi	77
TABLO 14- İller Bankası Kaynaklarından Belediyelere Faizsiz Belediye Katkısı Olarak Açılan Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Seyri.....	80
TABLO 15- İller Bankası Kaynaklarından Açılan Faizli, Orta ve Uzun Vadeli İhtisas Kredilerinin Yıl İçindeki Seyri	82
TABLO 16- Yabancı Kaynaklardan Açılan Faizli Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Seyri	84
TABLO 17- İller Bankası Biten Yapı İşleri ve Yatırımları (1978-1995)	87
TABLO 18- İller Bankası Biten İçmesuyu İşleri ve Yatırımları (1970-1995).....	89
TABLO 19- İller Bankası Harita Çalışmaları ve Yatırımları (1980-1995).....	90
TABLO 20- İller Bankası Biten Kanalizasyon İşleri ve Yatırımları (1978-1995) .	92
TABLO 21- İller Bankası İmar Planlama Yatırımları (1970-1995)	94

BİRİNCİ KISIM

GİRİŞ

Küreselleşen sorunlar ve uluslararası ilişkiler sisteminde yerel yönetimlerin önemi azalmak yerine, aksine giderek artmaktadır. Dünya birbirine zıt gibi görünen iki değişme sürecini birlikte yaşamaktadır. Birinci süreç küreselleşme, ikincisi ise yerelleşmedir. Yerelleşme, ülkelerin gelişme dinamiklerinin büyük ölçüde yerel dinamiklere bağlı kalması demektir. Yerelleşme ihtiyacını ve kavramını ifade etmek için "desantralizasyon" kavramı kullanılmakta, desantralizasyon politikaları sayesinde merkezi yönetimin hizmet yükü azalmakta ve buna bağlı olarak yerel yönetimler güçlenmektedir.

Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkili ve verimli kurumlardır. Çünkü yerel yöneticiler, kendi yörelerinin problemlerini ve ihtiyaçlarını, merkezdeki politikacılara ve bürokrasiye göre daha iyi değerlendirme ve isabetli kararlar verme imkanına sahiptirler. İnsanların birarada yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını karşılayan ve mahalli hizmetleri yerine getirmekte özellikle belediyeler insanların yaşam seviyesini belirleyen hizmetler açısından giderek ağırlıklı bir yer tutmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin üstlendikleri ya da üstlenmeleri gerekli, yerel toplulukların bekledikleri ya da talep ettikleri hizmetler bundan 30-40 yıl öncesine nazaran hem sayı hem tür olarak çok artmış hem de bu hizmetlerin teknik içerikleri ileri düzeyde yoğunlaşmıştır. Başta belediye hizmetleri olmak üzere yerel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi, giderek daha ileri düzeyde karşılanması ve bunlara yeni hizmet türlerinin eklenmesi büyük ölçekli yatırımları zaruri kılmaktadır. Bu tür yatırımlar ile inşa edilecek tesisler belde halkının yaşam seviyesini birinci derecede belirleyecek unsurlardır.

Bu nedenle yerel yönetimler için sağlıklı finansman en önemli unsur haline gelmiştir. Aslında yerel yönetimlerin finansmanı sorunu, hızlı bir nüfus artış hızı ve kentleşme süreci yaşayan, buna bağlı olarak kaynak sıkıntısı içerisinde olan gelişmekte olan ülkelere has bir durum değildir; aynı zamanda zengin ülkelerde de hayati bir problem olma özelliği taşımaktadır. Çünkü toplumlar zenginleştikçe daha ileri teknoloji ve imkanlar gündeme gelmekte, bunlar da yeni tür hizmet taleplerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yeni hizmet talebi ise yeni yatırımlar ve tesisler gerektirmekte; böylece yerel yönetimlerin finansman sorunu önemini sürekli korumaktadır.

Gelişmiş batı ülkelerinde yerel yönetim harcamaları tüm kamu harcamalarının yüzde 50'si dolaylarındadır. Aslında bu oran yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmetlerin fazlalığından kaynaklanıyor. Türkiye'de ise bu oran % 10-15 civarındadır; çünkü

Türkiye'de kamu hizmetlerinde merkeziyetçilik anlayışı hakim olup batı ülkelerinde yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetlerin bir kısmı (ilköğretim, sağlık vb.) ülkemizde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

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. Birçok Avrupa ülkesinde, yerel yönetimlerin sermaye yatırımları için finansman sağlayacak özel kurum oluşturma girişimleri sonucu, yerel yönetim bankaları kurulmuştur. Genelde yerel yönetim bankalarının, Dünyadaki örneklerine göre, esas fonksiyonları kredi olayına dayanmaktadır. Türk yerel yönetimlerinin mevcut personel, teknik ve mali şartları neticesi olarak sadece krediye dayanan bir bankacılık yeterli bulunmamış, yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarıyla ilgili geniş bir teknik kadroyu ve teknik imkanları bu idarelerin yararına hazır bulundurmak da zaruret halini almıştır.

Şehirleşme ve şehir ihtiyaçlarını çok daha önceleri çözmüş bulunan gelişmiş ülkelere nazaran, bu süreci henüz tamamlayamamış bulunan ülkemizin, yerel yönetimler vasıtasıyla bu süreci tamamlamakta iki önemli problemi vardır. Bu problemlerden birisi şehir ihtiyaçlarının çağdaş anlamda karşılanamamış olması, bir diğeri ise ülkemizdeki hızlı nüfus artışına paralel olarak şehirlere doğru yaşanan hızlı göç olgusu. Bu iki neden, ülkemizde hem göç veren hem de göç alan illerin problemlerinin yerinde çözülmesi ve hem de özellikle göç alan şehirler bakımından problemlerin çözümü ve çağdaş imkanların gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlerin başta finansman ihtiyacı olmak üzere her bakımdan desteklenmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu çerçevede kuruluş amacı, görevleri, finansman kaynakları, yönetim biçimi olarak 1933 yılında 2301 sayılı Kanunla kurulan Belediyeler Bankası ve daha sonra 1945 yılında çıkarılan 4759 sayılı Kanunla Belediyeler Bankasının yerini alan İller Bankası; yerel yönetimlerin yerel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması, ayrıca altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için gerekli finansmanın temini, teknik verilerin ve bilginin sağlanabilmesi için yerel yönetimlere yardımcı olan kuruluşlar olmuştur.

Ülke nüfusunda ve şehirlerde yaşayan nüfusta görülen hızlı artışlar, buna bağlı olarak yerel altyapı ihtiyaçlarının artması, belde halfanın seçtikleri karar organlarınca İller Bankası kanalıyla merkezi yönetimden olan taleplerinin gerek yatırım gerekse finansmana yönelik olarak giderek artmasına neden olmuştur. Nüfus artışı ile yerel altyapı ihtiyaçlarının

karşılanmasının paralel götürülemediği, turizm, doğal afet, öncelikli yöre vb. nedenlerle öncelik gözetilmesi gereği olarak altyapı taleplerinin karşılanmasında tercih yapılmasını zaruri kılmış, diğer taraftan genel finansman problemlerine bağlı olarak İller Bankası içinde dolayısıyla yerel yönetimlere yönelik yatırım ve kredi işlemlerinde finansman sıkıntısı başgöstermeye başlamıştır. Bu süreç içerisinde sınırlı kaynakların optimal şekilde kullanılmasının önemi artmıştır.

İKİNCİ KISIM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM SİSTEMLERİ

Sosyal bir gelişme ile bugünkü şeklini almış olan devletin amacı fertler için lüzumlu ve yararlı olan işleri başarmak, fertlerin mutluluğuna çalışmak, yani kamu hizmetlerini görmektir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında, halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan, sürekli ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir. Adalet, emniyet, savunma, eğitim, ulaşım vb. hizmetler kamu hizmetleridir.

Bu tanıma göre kamu hizmetlerinin niteliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Kamu hizmetinin devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında kurulan ve işleyen bir teşebbüs eliyle yürütülüyor olması,
- Genel ve kollektif ihtiyaçları karşılamaya yönelik olması,
- Kamu yararını sağlamak için kurulması,
- Kamuya sunulmuş olması,
- Sürekli ve düzenli bir şekilde işlemesi.

Devlet genel hizmetleri görürken, yapısına en uygun olan sistemi kabul eder ve uygular. Genel olarak yönetim bilimi bakımından uygulanan, birbirlerine karşıt iki sistem vardır. Bu sistemlerden kamu hizmetlerinin sadece bir merkezden idare edilmesine merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin çeşitli alt merkezler arasında bölünerek her birinin ayrı bir merkez tarafından yönetilmesine ise yerinden yönetim ismi verilmektedir.

I- MERKEZDEN YÖNETİM

Merkezden yönetim, devlet yönetiminde devlet adı verilen tüzel kişilik içinde, karar alma, emir verme ve uygama yetkisinin Devlet'in merkezinde toplanmasıdır. Bu sistemde merkez memurları daha geniş yetkilere sahip olup, alt kademelerin yetkileri ve takdir hakları azalmaktadır.

Merkezden yönetim sistemi içinde, sistemin işleyişini sağlayan ilişkiye hiyerarşi adı verilir ve merkezden yönetim sistemi memurlar arasında böyle bir hiyerarşinin varlığını

zorunlu kılar. Hiyerarşik yapıda yetki hizmetin başında bulunan kişinin elinde toplanmıştır. Memurlar kademe kademe bu üste bağılı olup, onun adına ve onun emir ve direktifleri içinde yetkilerini kullanırlar. Hiyerarşi kudreti incelenecek olursa, bunun, asta emir ve direktif vermek, ast tarafından yapılan işlemleri denetlemek, gerekirse o işlemleri değiştirmek, iptal etmek ve nihayet ast üzerinde disiplin yetkileri kullanmak gibi üste verilmiş bir takım yetkileri kapsadığı görülür. Hiyerarşik denetim merkez tarafından merkezi idare memurları üzerinde yapılır, bunun dışında kalan kişilerin, örneğın kamu kuruluşları ile kamu kurumlarının ve bu arada yerel yönetimler üzerinde merkezin böyle bir yetkisi yoktur veya kısmidir.

II- YETKİ GENİŞLİĞİ

"Yetki genişliği, taşradaki merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinden, bunların bazı durumlarda kendi başlarına icrai kararlar vermelerine izin verilmesinden ibarettir"(Versan 1988: 83).

Merkezden yönetim anlayışı içinde; aşırı merkeziyetçiliğın neden olduğu kırtasiyecilik, zaman ve para kaybı, taşradaki devlet görevlilerinin etkisiz kalmaları, siyasi iktidar etkisindeki merkez makamlarının eşit ve nesnel davranamamaları gibi sorunları bir ölçüde hafifletmek ve merkezdeki yoğunlaşmayı azaltmak amacıyla yetki genişliği usulü kabul edilmiştir.

Yetki genişliği prensibinin en çok uygulandığı hal, il genel idaresi bakımından valilerin durumudur. Örneğın, merkez bir bölgeyi yönetmek üzere tayin etmiş olduğu valiye bazı hususlarda icrai kararlar almak, kamu gücünü kullanmak yetkisini tanıyabilir. Anayasamızın 126. maddesinde "illerin idaresi, yetki genişliği esasına dayanır" hükmü bu usulün kabul edildiğini gösterir.

III- YERİNDEN YÖNETİM

"Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir"(Tortop 1991: 11).

Bazı hizmet grupları bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaşı ilgilendirebilir. Devlet bu tür hizmetleri kendi denetimi altında ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunan özerk kuruluşlara yaptırabilir. Bu süreçte yerel yönetimlere sadece yetki verilmele kalınmıyor, aynı zamanda tüzel kişiliğe haiz ayrı bir örgüt kuruluyor.

Yerinden yönetim, idarelerin yetkileri bakımından siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır.

A- Siyasal Yerinden Yönetim

Yerel idareler, yasama ve bir dereceye kadar yargı yetkilerinde özerkliğe sahip bulunuyorlarsa, siyasal bakımdan yerinden yönetim sözkonusudur. İsviçre ve ABD gibi federatif yapıya sahip devletlerde siyasal yerinden yönetim sistemi uygulama alanı bulmaktadır.

B- İdari Yerinden Yönetim

Yerel yönetimlere sadece idari işlerin görülmesinde bir bağımsızlık tanınır. Bu sistemde yasama ve yargı faaliyetleri tamamen merkezdedir. Merkez bu idarelerin yetkilerinin derecesini dilediği gibi sınırlayabilir. İdari yerinden yönetim uygulama alanı bakımından ikiye ayrılarak, yerel yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim ismini alırlar.

1- Yerel Yerinden Yönetim

Belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan halkın çoğu ihtiyaçlarının aynı alanla sınırlı olarak kurulmuş tüzel kişiler eliyle karşılanması usulüdür. Örneğin ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köyler mahalli halk topluluklarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yerinden yönetim birimleridir.

2- Hizmet Yerinden Yönetim

Belli bir hizmetin merkez teşkilatından ayrı ve hukuki bir varlığa sahip kurumlar yolu ile yönetilmesidir. Bu kurumlar merkezden yönetimin aksine olarak kendi adlarına icrai kararlar alırlar. Örneğin üniversiteler, kamu iktisadi kuruluşları, ticaret ve sanayi odaları, sosyal sigorta kuruluşları gibi.

IV- YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Her devlet, toplumun tümünü ilgilendiren ihtiyaçları karşılamak için faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsayan bir idari örgüt kurar. Acaba Devlet kendi örgütü aracılığı ile ortak veya yarı ortak nitelikli yerel hizmetleri de gerçekleştirebilir mi? Bu soruya verilecek cevabı olumsuz olarak değerlendirebiliriz.

Yerel yönetimleri gerekli kılan nedenler şöyle sıralanabilir:

a)- Ulusal ya da yerel tüm kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin sadece merkezi idare aracılığı ile gerçekleştirilmesi, kıt kaynakların optimum olarak kullanılması ilkesine aykırı düşer. Çünkü merkezi idare mahalli sınırlar içindeki itfaiye, çöp toplama, mezarlık, temizlik, ulaşım vb. hizmetlere yönelik toplumsal talebi gerçekçi olarak belirleyememektedir.

b)- Yerel hizmetlerin belirlenmesine ve gerçekleştirilmesine ilişkin kararların merkezden alınması, günümüzde önemli bir boyut kazanan yerel kendi kendine yönetme ilkesine aykırı düşmektedir.

c)- Federal yapıdaki devletlerde federe sınırlar içinde yaşayanları ilgilendiren kararların merkezi otorite tarafından alınması mümkün olamaz. Çünkü, federal anayasalar buna imkan vermemektedir.

Görülebileceği gibi tüm kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin sadece merkezi idare aracılığı ile gerçekleştirilmesi mümkün olmayıp, mümkün olsa da usul olarak rasyonel değildir. Merkezi idarenin yanında yerel yönetimlerin de idari örgütlenme içinde yer alması işte bu ihtiyacın bir sonucu olarak görmek gerekir.

V- ÖZERKLİK

Merkezden yönetimin bazı sakıncalarını (kırtasiyecilik, bürokrasi, zaman kaybı, işlerin aksaması vb) gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzey merkez organları tarafından alınması yürütmeyi geciktirmekte, uzmanlar ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yansımaları ve isabetli kararların alınması güçleşmektedir.

Özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz ve yetki sahibi olmaları sayesinde, ilgili kuruluş çıkarlarına uygun ve ülke çıkarları yönünden yararlı olabilecek çözüm yolları bulunması sağlanmakta, böylece hizmetlerin etkinliği ve verimliliği artmaktadır.

Özerklik, idari ve mali olmak üzere iki yönlüdür. İdari özerklik, özerk kuruluşların kendi karar organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmeleridir. Mali özerklik ise, özerk kuruluşların ayrı malvarlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ve kanuni çerçevede kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini ifade eder.

VI- İDARİ VESAYET

Merkezin, yerinden yönetim idaresinin eylem ve işlemlerini denetlemek ve bu kararları bozmak yetkisine idari vesayet adı verilir. İdari vesayet sadece idari bir denetim olup, ancak idari makamlar veya idari mahkemeler yolu ile yapılır. Bu denetim, kanunların öngördüğü kadarla sınırlı olup alt-üst ilişkisi yaratmaz. İdari vesayet yolu ile denetimin temel amacı, kamu tüzel kişisine sahip bir kuruluşun, örneğin belediyelerin yetkisini aşmasını ve başkalarının haklarını ellerinden almasını ya da zedelemesini önlemektir.

İKİNCİ BOLUM TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen, karar organları yine kanunla gösterilen ve seçmenler tarafından teşkil edilen kamu tüzel kişiliğine sahip idarelerdir. 1982 Anayasasının mahalli idareler başlığını taşıyan 127. maddesinde üç tür yerel kamu tüzel kişiliği belirtilmektedir. Bu kamu tüzel kişileri il, belediye ve köylerdir.

Anayasa'nın "mahalli idareler" başlığını taşıyan 127. maddesi hükmü şöyledir:

"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasının 67'nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Görüldüğü gibi, Anayasa yerel yönetim kuruluşlarına, özel bir önem vermiş ve bazı düzenlemelere gitmiştir. Anayasının getirdiği ilkeleri de gözönünde tutarak, yerel yönetim kuruluşlarının özelliklerini şöyle sıralayabiliriz(Gözübüyük 1987: 81).

a)- Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır,

b)- Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır,

c)- Yerel yönetim kuruluşlarının karar organları seçimle işbaşına gelirler,

d)- Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olmak üzere görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlanm veya organları oluşturan üyeleri görevden uzaklaştırabilir,

e)- Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir,

f)- Genel yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacı ile vesayet yetkisi vardır,

g)- Yerel yönetime, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır,

h)- Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulunun izni ile, aralarında birlikler kurabilirler,

g)- Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirebilir.

I- İL ÖZEL İDARELERİ

A- Yasal Rejim, Görevleri ve Organları

İl özel idarelerinin yasal rejimini düzenleyen esas kanun 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'dir. İsminden de görüleceği gibi geçici olduğu belirtilen ve bu isimle 74 yıl yürürlükte kalan Kanun'un ismi 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiş; bu değişiklikle aynı zamanda

Kanunun bazı maddeleri iptal, bazıları tadil edilmiş ve yeni bir takım hükümler de getirilmiştir.

İl özel idaresi, birçok ilçe, kasaba ve köyü içeren ve genel idare örgütünde en yüksek kademeyi oluşturan il biriminin, kendi sınırları içinde halkın mahalli nitelikteki bayındırlık, sağlık, eğitim ve iktisat işlerine ait genel ihtiyaçlarını giderecek hizmetleri gerçekleştirmekle yükümlü kılınan tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşudur.

İl özel idarelerinin mahalli müşterek nitelikte olan görev alanları, kanununda şöyle sıralanmaktadır: İmar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardımlar, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler, çeşitli mevzuatla verilen görevler.

Üç yasal organı vardır. 1-Vali, 2-Ü Genel Meclisi, 3-İl Daimi Encümeni. Vali, il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. İl genel meclisi ve il daimi encümeni ise genel karar ve karar organlarıdır.

B- Mali Yapı

İl özel idarelerinin gelirleri; öz gelirler, devlet vergilerinden alınan paylar, devletin mali yardımları ve borçlanma gelirlerinden oluşur. İl özel idarelerinin çok geniş bir faaliyet alanı olup gider kalemleri kanunda sayılmıştır.

Vali tarafından hazırlanan il özel idaresi bütçesi sırasıyla, il daimi encümeni, il genel meclisi, İçişleri Bakanlığı tarafından incelenerek onaylanır. İl özel idareleri bütçeleri uygulama bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine tabidir. Bütçelerdeki gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasından özel idare saymanı sorumludur. Bütçe, idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı tarafından en üst idari denetime tabidir. İl kesin hesabı, il genel meclisi tarafından incelenerek karara bağlanır. Kesin hesap vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na, oradan da Sayıştay Başkanlığı'na onaylanmak üzere gönderilir.

II- BELEDİYELER

A- Yasal Rejim, Organları, Görevleri

Belediyelerin yasal rejimi iki ayrı kanun ile düzenlenmiştir. İlki 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı "Belediye Kanunu", diğeri ise 1984 yılında yürürlüğe konulan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu"dur. Türkiye'de 1984'den bu yana değişik isimler altında hizmet üreten üç ayrı belediye vardır.

Normal Belediyeler: Büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ile bunların ilçelerinde ve beldelerde kurulmuş olan belediyelerdir. Bunlar 1580 sayılı Kanuna tabidirler.

Büyükşehir Belediyeleri: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde kurulmuş olan belediyelerdir. Bu belediyelerin kanunu 3030 sayılı Kanundur . Ancak, 3030 sayılı kanunda belirtilmeyen hususlarda bu belediyelerde 1580 sayılı Kanuna tabidirler.

Büyükşehir Belediye Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri: Bu belediyeler de aynen büyükşehir belediyelerinin tabi oldukları hukuki rejime tabidirler.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun birinci maddesine göre; "belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir."

Belediye tüzel kişiliğinin üç ayrı organı vardır. 1- Belediye Meclisi, 2- Belediye Encümeni, 3- Belediye Başkanı. Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olup halk tarafından beş yıl için seçilir. Belediyenin en büyük genel karar organı niteliğinde olan belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşmakta ve üyelerinin sayısı nüfusa göre 9-55 kişi arasında değişmektedir. Belediye encümeni ise belediye meclisi gibi bir karar organı olup, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerle, belediyelerin daire başkanları veya müdürlerinden oluşur. Büyükşehir belediyelerinin organları ise 1- Büyükşehir Belediye Meclisi, 2- Büyükşehir Belediye Encümeni, 3- Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Bunlardan ilk ikisi karar, sonuncusu ise yürütme organıdır.

B- Mali Yapı

Belediye gelirleri; öz gelirler, 2380 sayılı Kanunla Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden İller Bankası kanalıyla alınan paylar ve 2464 sayılı Kanunla kendileri tarafından tahsil edilecek vergi, harç ve harcamalara katılma paylarından oluşur. Belediye giderleri ise zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. Zorunlu giderler 1580 sayılı Kanun'a göre belediye bütçesine her yıl konulması gereken giderlerdir. Örneğin itfaiye giderleri ile belediyeler de çalışan memur ve hizmetlilerin maaşlarını karşılayacak giderler gibi. İsteğe bağlı giderler ise, gerçekleştirilmesi belediyelerin isteklerine bırakılmış işleri karşılamak üzere bütçeye konulan giderlerdir. Ancak, belediyeler, bütçelerine isteğe bağlı giderleri karşılayacak ödenek koyabilmek için öncelikle zorunlu giderlerini karşılamak zorundadırlar.

Belediye başkanları, belediye bütçelerinin yürütücüsü ve ita amiridirler. Başkan tarafından hazırlanan belediye bütçeleri, belediye encümeni tarafından belediye meclisine sunulur. Belediye meclisi bütçeyi madde madde ve bölüm bölüm inceler, aynen veya değişiklikle kabul eder. Üç belediye bütçeleri, yatırım ve hizmetleri arasında uyum sağlamak için büyükşehir belediye meclisinde ayrıca karara bağlanır. Büyükşehir belediye meclisi böylece tüm belediye bütçelerini görüşerek onaylar. Bütçelerin bir hafta içinde vali tarafından incelenip onaylanması gerekir. Belediye bütçelerinin kesinleşmesi, vali onayıyla tamamlanmış olur.

Belediye giderlerinin yapılmasında yine devlet bütçesinde olduğu gibi Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Sayıştay Kanunu ve Harcırah Kanunu esasları uygulanır.

III- KÖYLER

A- Yasal Rejim, Görevleri ve Organları

Türkiye'de köy idaresinin esasları Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul olunan 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Köy, çok eski zamandan beri mevcut bir topluluk olmakla birlikte tüzel kişiliği ve yerel yönetim birimleri arasında kabulü bu kanun ile mümkün olmuştur. Kanun'a göre köy, nüfusu ikibinden aşağı olan, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan, kanunla kendisine verilen işleri yapan bir tüzel kişilik olarak tanımlanmaktadır. Ülkemizde

bulunan köylerin sayısı 35 bini aşmakla birlikte köy sayısındaki artış dikkati çekmeyecek kadar azdır.

Köy Kanunu'nun 12. maddesine göre köye ait işler ikiye ayrılmıştır: 1- Zorunlu görevler, 2- Köylünün isteğine bağlı olan işler. Aynı maddede köylünün zorunlu işleri görmemesi halinde ceza göreceği hususunda hükme bağlanmıştır.

Köy idarelerinin organları 1- Muhtar, 2- Köy Derneği, 3- İhtiyar Heyeti'dir. Köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak muhtar, hem bir yerel yönetim birimi olan köy idaresinin başı ve yürütme organıdır, hemde merkezi idarenin köydeki görevlisidir. Köy derneği, danışma ve karar organıdır. Köy tüzel kişiliğinin üçüncü organı olan ihtiyar meclisi köye ait işlerin görülmesini görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye ilişkin kararlar alan ve bunları denetleyen bir organdır.

B- Mali Yapı

Köy giderleri, köyün zorunlu ve isteğe bağlı görevleri için yapılan harcamalardır. Görevlerde olduğu gibi giderlerde zorunlu ve isteğe bağlı olarak ayırdedilmiştir. Köy gelirleri ise üç grupta toplanabilir. 1- Salma, 2- İmece, 3- Diğer Gelirler. Köy gelirlerinden salma, köyde oturan ve köyle maddi ilişkisi bulunanlardan alınan dağıtılmalı bir çeşit gelir vergisi niteliğindedir. Salmanın tavanı kanunda 20 bin lira ile dondurulmakla birlikte uygulamada köyler, bütçelerinde salmayı bağış şeklinde göstererek daha yüksek oranlarda almaktadırlar. İmece, köyün zorunlu işlerini görmek için eşit şartlar altında köylülerin müşterek ve mecburi çalışma sistemidir. Köy kanunu bir çok köy işlerinin imece ile çalışılarak yapılmasını emretmiştir.

Köy bütçesi bir takvim yılı için, muhtar ve ihtiyar meclisince hazırlanır. İhtiyar meclisi, köyün yapılması gereken işlerini sıraya koyar; bunların nasıl karşılanacağını belirler. Bütçe, kaymakam veya vali tarafından onaylanınca kesinleşir. Köy adına tahsil edilen paralar köy sandığında toplanır. Kesin hesaplar, sayman görevinide yürüten muhtar tarafından düzenlenir. Ancak muhtarlar için yönetim dönemi hesabı yapılmaz. Köy parasından muhtar ve ihtiyar heyeti sorumludur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ TEVZİN

Yerel yönetimler ve merkezi idare arasında gelirlerin, giderlerin ve görevlerin paylaşılmasında bazı ilkeler gözönünde tutulmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler mali tevzin (mali denkleştirme, mali uyuşma) adı verilen düzenlemeyi gerektirmektedir. Mali tevzini dar ve geniş anlamda iki şekilde tanımlayabiliriz: Dar anlamda mali tevzin, kamu gelirlerinin merkezi ve federe devletler ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi ile ilgili ilişkilerin düzenlenmesi ve bu idarelerin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının belirlenmesidir. Geniş anlamda mali denkleştirmeden ise, merkezi ve federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerden doğan bütün idari ve mali sorunların çözümü anlaşılmaktadır.

Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki mali ilişkileri rasyonel esaslara göre düzenleme gereği çeşitli sebeplerden ötürü zorunludur(Nadaroğlu 1982:68-75).

a)- Kamu Düzeninin Korunması ve Kaynak israfını Önleme Gereği: Huzurun ve kamu düzeninin korunabilmesi ve yetki çatışmasına sebebiyet verilmemesi için bu alandaki yetkilerin açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yetki çatışmasının sebep olacağı olaylar kamu düzeni ve toplumsal huzurun bozulmasına neden olabilir. Ayrıca hangi görevlerin kimin tarafından yapılacağından önceden açıkça belirlenmemesi nedeniyle aynı işi değişik otoritelerin ayrı ayrı yapmaları kaynak israfına da neden olacaktır.

b)- Kaynak Sapmaları, Özellikle Göçlerin Önlenmesi Gereği: Çeşitli bölgelerde sunulan kamusal hizmetler arasındaki hizmet ve kalite farkları göçlere ve kaynak sapmalarına neden olmaktadır. Kaynak yönünden daha avantajlı durumda olan bölgeler daha fazla harcama yapabilmek imkanına sahip olduklarından, kendi bölgelerinin sakinlerine daha etkili hizmet sunabilmektedirler. Bu durumda göç sosyal açıdan kaçınılmaz bir olgu haline gelmektedir. Göçler sonucu kaynak sapmaları ancak, görevlerin ve kaynakların dağılımının tüm bölgelerde eşit miktar ve kalitede hizmet sunulmasını sağlayacak biçimde gerçekleşmesiyle engellenebilecektir.

c)- Bölgelerarası Eşitsizlikleri Giderme Gereği: Çoğunlukla coğrafi ve tarihsel faktörlerin sebep olduğu bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek için kaynakların bölüştürülmesinde hem yatay, hem dikey adaletin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Eşitlere eşit muameleyi yansıtan yatay adalet, örneğin belediyeler arasında eşitliğin sağlanmasına;

farklılara farklı muameleyi yansıtan dikey adalet ise, örneğin il özel idareleri, belediye ve köyleri bir aymm yapılmak suretiyle eşitliğin sağlanmasını gerektirir.

d)- Yerel Yönetimlerin Merkezi İdareye Karşı Korunması Gereği: Merkezi idare ve yerel idareler arasındaki ilişkileri iyi bir biçimde düzenlemek ve şartlarını çok iyi belirtmek kaydıyla, yerel idareleri merkezi idarenin üstünlüğüne karşı koruyacak bazı tedbirleri almak bir zarurettir. Çünkü merkezi idare ve yerel idare arasında vergi ve borçlanma imkanları yönünden bir eşitlik yoktur. Diğer yandan yerel yönetimlerin yetkileri ve görevleri önceden belirlenmediği takdirde merkezi idare keyfi iktisadi veya politik tasarruf sonucu yerel idarelere bir takım külfetleri yükleyebilir yada yerel idarelerin bazı haklar elde etmelerine engel olmak isteyebilir.

e)- Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu: Merkezi yönetimler ve yerel yönetimler ifa ettikleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarını karşılayacak kamu gelirlerini, tek bir kaynak olan milli gelirden elde ederler. Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu kaynak bölüşümünün düzenlenmesini merkezi ve yerel yönetimler açısından zaruri kılar. Yerel yönetimler idari vesayet yolu ile merkezi yönetimin denetimine tabi olup, kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak yaratamazlar. Bu durumda görevlerini ifa edebilmeleri için milli gelirden yeterince pay almak zorundadırlar. Aksi halde hizmetlerini gelirlerine göre kısıtlamak zorunda kalacaklardır.

Mali Tevzin iki yönlü bir ilişkiyi ifade eder. Bunlardan birincisi, yönetimler arasında hizmetlerin, ikincisi ise gelir kaynaklarının bölüşülmesidir.

I- MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA HİZMET BÖLÜŞÜMÜ

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasını oluşturan hizmet bölüşümünde gerçekleştirilmesi gereken husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü konusu 1982 Anayasası ile yerel yönetimler için belirlenen "il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçları"na ilişkin hizmetler olup, bunun diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda Anayasa'da bir ifade bulunmamaktadır.

Hizmetlerin bölüşümünde ekonomik unsur önemli bir etkidir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi idare tarafından görüleceği önemlidir. Asıl olan hizmetin halka en yararlı, ucuz ve çabuk biçimde hangi kuruluş tarafından sunulacağıdır. Teknik alandaki gelişmeler, eskiden yerel kabul edilen bazı hizmetlerin giderek merkezi hizmete dönüşmesine neden olduğunu da kabul etmek gerekir. Vaktiyle yerel hizmetler olan ve yerel idareler tarafından yürütülen hizmetler yeni gelişmeler karşısında merkezi idare tarafından yürütülmeye başlamıştır. Örneğin elektrik üretimi ve dağıtımını Türkiye'de belediyeler tarafından yapılmakta iken, zamanla belediyelerin teker teker bu hizmeti karşılamalarının imkansız hale gelmesine paralel olarak, TEK gibi ulusal bir kuruluşun kurulması zaruri hale gelmiş ve bu alandaki bütün hizmetler bu kuruluşa devredilmiştir. Yine aynı etki yerel yönetimlere yeni görevler de yüklemiştir. Örneğin ekolojik plandaki gelişmelerin yerel yönetimlere yüklediği çevre ile ilgili görevler gibi. Bazı hizmetlerde yerel idareler ve merkezi idare tarafından birlikte yürütülmektedir. Yani bir kısım hizmetleri merkezi idare yapmakta, aynı türde bir kısım hizmetleri de yerel yönetimler yürütmektedir. Örneğin bayındırlık ve imar hizmetleri gibi. Bir belediye kanalizasyon işini kendisi yaptığı gibi, bir merkez kuruluşu olan İller Bankasıda aynı konuda belediyelere yönelik yatırım yapmaktadır.

II- MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Yerel yönetimler, görevlerini yapabilmek ve kendilerine yüklenen hizmetleri yerine getirebilmek için harcamalarda bulunmak zorundadırlar. Bu harcamalarını karşılayabilmek için ise yeterli miktarda gelire ihtiyaçları olacaktır. Bu nedenle hizmetten doğan gider, merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirlerin de bölüşülmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlere sağlanacak gelirin, bu idarelerin görmek zorunda oldukları hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak seviyede olması gerekir. Bunun yanı sıra, bölgelerarasındaki gelir farklılıklarını göz önünde tutmak ve bölüşümü bu farklılıkları telafi edecek biçimde düzenlemek zaruridir. Çünkü, bu eşitsizlik yerel yönetimlerin kontrolünde olan bir husus değildir. Coğrafi, hatta bazan tarihsel sebeplerden doğan bölgelerarası farklılıklar karşısında yerel yönetimlerin bizzat yapabilecekleri bir şey yoktur.

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü, belli ve kesin kurallara bağlanmış olmayıp bu uygulamalar ülkeden ülkeye farklılıklar gösterirler. Bu farklılıkların sebepleri şunlardır:

İlk olarak, Devlet yapısından kaynaklanan farklılıklardır. Gelir bölüşümünü üniter bir devlet ile federal bir devlette aynı esaslara göre düzenleme imkanı bulunamaz. Federal bir ülkede federal devlet ile yerel yönetimler arasında yer alan federe devletlerin ayrı anayasalara ve bazı vergileme yetkilerine sahip oluşları bu ülkeler için farklı yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu kılar.

İkincisi, paylaşılacak gelirin kaynağını oluşturan milli gelir seviyesinin ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre büyük farklılıklar göstermesidir

Üçüncüsü, merkeziyetçilik ile yerinden yönetimin sebep oldukları farklılıklardır. Merkeziyetçiliğin güçlü olduğu ülkelerde gelirlerde merkezileşmektedir. Bu süreçte gelir bölüşümü, toplanan gelirler üzerinde değişik yöntemlerle pay verilmesi ile bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayanır. İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise, bu geleneğin yarattığı etki sebebiyle yerel yönetimler daha tatminkar gelir kaynaklarına sahiptirler.

ÜÇÜNCÜ KISIM İLLER BANKASI

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BİR KURULUŞ OLARAK İLLER BANKASI

I- TARİHÇE

A- Belediyeler Bankası Dönemi: 1933-1945

Osmanlı İmparatorluğunun yıkılması ve kurtuluş savaşı sonrası harap hale gelen ülkenin süratle ve geniş kapsamda imara ihtiyacı bulunmaktaydı. Halkın yerel ihtiyaçlarını teşkil eden hizmetlerin merkezi hükümet tarafından tam olarak yerine getirilebilmesi kolay olamayacaktı. Özellikle mali imkanları çok dar olan merkezi hükümetten ekonomik, sosyal, kültürel kalkınma ile alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için tam anlamıyla bir kaynak tahsisi beklentisi içerisinde olmak mümkün bulunmamaktaydı. Diğer taraftan; hızla kalkınma gayreti içerisinde olan yeni cumhuriyet yönetiminin, yerel altyapı sorunları üzerine eğilme gayreti söz konusuydu.

Cumhuriyet döneminde 1930'lu yıllara kadar özel ticari banka kredileri kullanılarak yerel altyapı yatırımlarının finansmanı karşılanmaya çalışılmaktaydı. Ulusal bankaların ekonomideki rolü ise sınırlı ve zayıf durumda, üstelik 1930'lu yıllar boyunca ekonomideki para arzındaki darlık kredinin değerini artırmış, kredi faizleri yüksek oranlar sergilemiş, böylece özel ticari banka kredilerinin yüksek maliyeti nedeniyle bu yıllarda kamu kaynaklarını harekete geçirecek bir banka kurulması bir zaruret halini almaya başlamıştı.

Ülkemizdeki kentlerin kısa bir sürede bayındır duruma getirilebilmesi için mali kaynaklardan mahrum belediyelere yeterli kredi sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün direktifleriyle, 11.6.1933 tarihinde 2301 sayılı Kanunla 15 milyon lira sermaye ile Belediyeler Bankası kurulmuş ve "Belediyeler Bankası Esas Nizamnamesi" ise 12.8.1933 tarih ve 2457 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Belediyeler Bankasının kuruluş yasası, yatırımcılık ile doğrudan ilişkisi olmayan salt mali karaktere sahip bir kuruluş öngörmüştür. Kurumun başlıca görevi, belediyelere imar faaliyetleri için kaynak sağlamaktır. Banka bu kaynağı kendi birikiminden karşılayacağı gibi, belediyelere aracılık ederek diğer mali kuruluşlardan da sağlayabilecektir.

Belediyeler Bankası ile, sadece belediyelere yönelik olmak ve yalnızca kredi sağlamak işlevi yüklenilen bir kuruluş hedeflenmiştir. Belediyeler harici diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idaresi ile köyler kapsam dışı bırakılmış, Bankanın yatırımcılık gibi bir özelliğe sahip olması öngörülmemiştir. Banka'nın görev alanı, belediyelere belirli konularda kredi sağlamak gibi özel bir bankacılık faaliyeti olarak belirlenmiştir.

B- İller Bankasının Kuruluşu

Belediyeler Bankasının hizmet verdiği 1933-1944 yılları, yapılacak pek çok acil hizmet bulunmasına rağmen sermaye ve teknik personel yönünden devletin en zayıf olduğu bir devreye rastlamış ve ayrıca 1939 yılında başlayan İkinci dünya Savaşı, savaşa katılmamıza rağmen, ülkemizi ekonomik yönden çok sarsmıştır. Bu zor şartlara rağmen Belediyeler Bankası, kuruluş amacı çerçevesinde başarılı bir çalışma göstermekle birlikte, kendinden kaynaklanmayan eksiklik ve yetersizliklerin giderilmesi suretiyle yeni bir düzenleme yapılması yoluna gidilmek istenmiştir. Yeni bir düzenlemeye gidilmesindeki amaç, Belediyeler Bankasını ortadan kaldırıp yeni bir kuruluş kurmak değil, başarılı çalıştığı kabul edilen bir kuruluşu, 10 yıllık faaliyet dönemi içinde görülen eksiklik ve yetersizlikleri gidermek suretiyle daha iyi çalışır hale getirmektir.

Bu amaç çerçevesinde Belediyeler Bankası, 13.6.1945 gün ve 4759 sayılı Kanunla (R.G; 23.6.1945 - Sayı 6039), belediyelerin yanında tüzel kişiliğe sahip diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri ve köyleri de kapsamına almak suretiyle yeniden örgütlenerek İller Bankası ismini almıştır.

Belediyeler Bankası tüzel kişiliğine son verilerek yerine İller Bankasının kurulmasının nedenleri şöyle sıralanabilir.

- Belediyeler Bankası'nın yalnız belediyelere dönük faaliyette bulunması,
- Kuruluş sermayesinin, hızlı nüfus artışı ve kentleşmeye bağlı olarak artan kredi ihtiyaçlarını karşılayacak miktarda olmaması,
- Mali kaynak ve teknik yardım yönünden hayli sıkıntısı olan il özel idareleri ile köylerin Banka'nın yardımlarından istifadesinin zorunlu hale gelmesi.

Belediyeler Bankasının bünyesinde, belirtilen bu nedenlerle değişime gidilmesi zaruri görülmüş ve amacı, görevleri, yönetimi, personeli ile finansman kaynaklarıyla yeni bir

kuruluş kurmaktan ziyade, başarılı çalıştığı kabul edilen bir müesseseyi, on yıllık tatbikat içinde görülen eksiklik ve yetersizlikleri gidererek, belediyeler harici diğer yerel yönetimlerde kapsam dahiline almak üzere yeniden örgütlemesi yoluna gidilmiştir. İşte İller Bankası bu düşünceyle kurulmuştur. Böylece Bankanın belediyeler yanında il özel idareleri ve köyleri de kapsamına alarak ülkenin kalkınması ve imarına daha geniş ölçüde katkıda bulunması hedeflenmiştir.

Belediyeler Bankası salt mali kaynak sağlayıcı bir yapıya sahip iken, İller Bankası yatırımcılık boyutu ile de donatılmıştır. Hatta bu boyut daha ön plandadır. Belediyeler Bankasının kuruluş gayesinde kredi sağlamak tek görev iken, İller Bankasının kuruluş gayesinde ise yerel yönetimlerin imar işleriyle uğraşmaktan söz edilmektedir.

Görüldüğü gibi, 1945 yılında Belediyeler Bankası'nın yerine geçmek üzere kurulan Üler Bankası için çizilen görev alanı daha geniş tutulmuştur. İller Bankası ülkedeki tüm yerel yönetim birimleri için çalışacağı gibi, yalnızca bir kredi kurumu olarak etkinlik göstermeyecek, buna ek olarak doğrudan ya da aracı kuruluş olarak yatırımcı niteliğiyle de ön plana çıkacaktır.

1945 yılından başlayarak Belediyeler Bankasından devraldığı personel, mevduat, borç ve alacaklar ile belediyelerin imarı hususunda faaliyetlerine devam eden İller Bankası, hizmet zincirine öncelikle belediyelerin harita, imar planı, içme suyu ve elektrik işlerini ele alarak başlamış, daha sonra yerel yönetimlerin ihtiyaçları olan belediye binaları ve topluma hizmet götürecektir diğer sosyal tesislerin yapılmasına aracılık faaliyetini sürdürmüştür.

Banka yaklaşık yarım asırdır faaliyetine devam etmekle birlikte kuruluşundan bu yana yapı, görev ve mevzuat bakımından köklü değişikliklere konu olmamıştır.

II- İLLER BANKASININ ÖZELLİKLERİ

İller Bankasının özellikleri şöyle sıralanabilir:

a)- Üler Bankası özellikleri yönünden dünyada tam olarak benzer örneği bulunmayan, bir başka ifade ile nev-i şahsına münhasır, tamamen ülkemizin içinde bulunduğu ihtiyaç ve şartların içinde kurulan bir yerel yönetimler bankasıdır. Banka, yerel yönetimlerin sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış bir finansman modelidir ve bu modelin Türkiye'ye özgü olduğu söylenebilir. Bu tür kuruluşların diğer ülkelerdeki modellerin bazılarında sadece kredi sağlama fonksiyonu ön plana çıkarken, diğer bazı modellerde ise projeleri bizzat yerel

yönetimler adına yapmak, yapımını denetlemek ya da yönetmek gibi işlevler ön plana çıkmaktadır.

Genel olarak yerel yönetim bankalarının, Dünyadaki örneklerinin esas görevleri kredi fonksiyonu üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tür bankalar, sadece yerel yönetimlere kısa veya uzun vadeli kredi açmakta, bunun haricinde bünyesinde teknik eleman bulunmayıp, doğrudan yerel yönetimlere yönelik yatırım faaliyetinde bulunmamaktadırlar. Bu yönüyle bu bankaların, yerel yönetimlere yönelik bir ihtisas bankası olduklarını söyleyebiliriz.

Türkiye'de ise sadece krediye dayanan bir yerel yönetim bankacılığı anlayışı yeterli bulunmamış, yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarıyla ilgili geniş bir teknik kadroyu ve teknik imkanları bu idarelerin yararına hazır bulundurmaya da zaruri görülmüştür. Bu çerçevede İller Bankası, yerel yönetimlere hem kredi sağlamış, hem de verilen kredilerin yatırımlara dönüşmesinde teknik ekipman ve kadrosuyla fiili olarak çalışarak aktif görev üstlenmiştir.

b)- İller Bankası, Anayasanın 123'üncü maddesinde belirtilen yerinden yönetim esaslarına dayanılarak faaliyetlerini devam ettiren ve kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişisidir. Hizmet yerinden yönetim esaslarına göre yönetilen bir kamu tüzelkişisi olarak, kendi karar organlarına ve özel bütçeye sahip özerk bir kuruluş olup, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından vesayet denetimine tabi olması nedeniyle merkezi yönetime tamamen bağlı bir kuruluştur.

c)- İller Bankasının ortakları yerel yönetimler (belediyeler, il özel idareleri, köyler) olup bankanın işlemleri, Devlet İhale Kanunu ile Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi değildir(4759 sayılı Kanun Madde 21). Ayrıca yerel yönetimlerin Banka ile yapacakları iş ve işlemlerde Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz.

d)- Banka mevduat kabul etmemekte, mali sistemden ticari kaynaklı krediler almakta, yani yerel yönetimlerin bir güvence kurumu olarak işlev görmektedir.

e)- İller Bankası bir kamu iktisadi teşebbüsü olmamasına rağmen bilanço ve netice hesapları, tıpkı KİT'ler gibi TBMM'nin denetimine tabidir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TBMM adına bilanço ve netice hesapları ile faaliyet raporlarını denetlemektedir.

f)- Kuruluşun konumu, kamu yönetimi - inşaat sektörü - bankacılık sistemi üçlüsünün kesişme noktası olarak tanımlanabilir. Gerçekleştirdiği yatırımlar yerel yatırımlar

olmakla birlikte, kuruluşun yapısı, teşkili ve çalışma sistemi açısından daha çok merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim görüntüsündedir.

III- TEŞKİLAT YAPISI

Merkez ve Taşra örgütü ile gerektiğinde ihtiyaca göre kurulabilecek birimlerden oluşur.

A- Merkez Teşkilatı

1- Genel Müdürlük

Genel Müdürlük bir Genel Müdür, dört adet Genel Müdür Yardımcısı ve bağlı alt birimlerden oluşur. Alt hizmet birimleri ise ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimlerdir.

a- Ana Hizmet Birimleri

Bankanın görev alanı içerisine giren faaliyetlerini yürütmekle görevli olan ana hizmet birimleri merkez teşkilatındaki daire başkanlıklarıdır. Bunlar;

- İkazlar ve Bankacılık Dairesi Başkanlığı
- Harita Dairesi Başkanlığı
- İmar Planlama Dairesi Başkanlığı
- İçmesuyu Dairesi Başkanlığı
- Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı
- Yapı İşleri Dairesi Başkanlığı
- Makine ve Sondaj Dairesi Başkanlığı
- Malzeme Dairesi Başkanlığı
- Etüd Planlama ve Yol Dairesi Başkanlığı

b- Danışma ve Denetim Birimleri

- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği
- Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

c- Yardımcı Birimler

- Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı
- Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
- İdari İşler Dairesi Başkanlığı
- Savunma Uzmanlığı

B- Taşra Teşkilatı

İller Bankasının taşra örgütlenmesi bölgeler esasına göre gerçekleştirilmiştir. İstanbul, Bursa, İzmir, Eskişehir, Antalya, Konya, Ankara, Adana, Kayseri, Gaziantep, Diyarbakır, Elazığ, Van, Erzurum, Sivas, Samsun, Trabzon, Kastamonu'da bulunan 18 Bölge Müdürlüğü ile bazı Bölge Müdürlüklerine bağlı 4 Başmühendislikten oluşur.

Bölge Müdürlükleri, Banka'nın merkez örgütü tarafından ihale edilmiş olan işlerin her türlü kontrollük hizmetini yapmak; Genel Müdürlüğün yapımını bölge müdürlüğüne vermesi durumunda bu işleri ihale ya da emanet yoluyla yaptırmak ve yapımını denetlemek; yerel yönetim birimleri istediği zaman, bu kuruluşlara teknik danışmanlık yapmak; yerel yönetim birimleri ile ilgili istatistiki bilgi toplamak, gerektiğinde emanet komisyonları kurarak bunların denetimini yapmak ile görevli kılınmıştır.

Bölge Müdürlükleri, sadece bir kontrol hüviyetinin ötesinde, zamanla gelişimine paralel olarak sorumlulukları ve hizmet yükümlülükleri artan belediyelere ve diğer yerel yönetimlere her alanda kentsel hizmetler götüren İller Bankasının taşradaki birimleri olarak çalışmaktadır. Görevleri ilke olarak yatırım ve buna bağlı teknik hizmetler ve uygulamalar ile sınırlıdır.

İller Bankasının genel teşkilat yapısı Tablo l'de gösterilmiştir.

IV- BANKANIN ORGANLARI

Bankanın organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetçilerden oluşmaktadır.

(TABLO-1)

İLLER BANKASI GENEL TEŞKİLAT YAPISI

GENEL KURUL
YÖN. KURULU
DENETÇİLER
GENEL MÜDÜR
GENEL MÜDÜR YARDIMCILARI

MERKEZ TEŞKİLATI

ANA HİZMET BİRİMLERİ

İkrazlar ve Bankacılık D.B.
Harita Dairesi. B.
İmar Planlama D.B.
İçmesuyu D.B.
Kanalizasyon. D.B.
Yapı İşleri D.B.
Makine ve Sondaj D.B.
Malzeme D.B.
Etüd. Pl.ve Yol D.B.

DANIŞMA VE DENETLEME

Teftiş Kurulu Başkanlığı
Hukuk Müşavirliği
A.P.K Dairesi Başkanlığı

YARDIMCI BİRİMLER

Pers.Eğ.D.B.
Muh.ve Mali İş.D.B.
İdari İşler D.B.
Savunma Uzmanlığı

TAŞRA TEŞKİLATI (Bölge Müdürlükleri)

1.Bölge (İSTANBUL).
2.Bölge (BURSA)
3.Bölge (İZMİR)
4.Bölge (ESKİŞEHİR)
5.Bölge (ANTALYA)
6.Bölge (KONYA)
7.Bölge (ANKARA)
8.Bölge (ADANA)
9. Bölge (KAYSERİ)
10.Bölge(GAZİANTEP)
11.Bölge (DİYARBAKIR)
12.Bölge (ELAZIĞ) |
13.Bölge (VAN)
14.Bölge (ERZURUM)
15.Bölge (SİVAS)
16.Bölge (SAMSUN)
17.Bölge (TRABZON)
18..Bölge (KASTAMONU)

A- Genel Kurul

1- Teşkilî ve Toplantıları

Genel Kurulun toplantı usulü ve görevleri İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nde belirtilmiştir.

Genel Kurul, iller adlarının baş harflerine göre üç eşit gruba ayrılarak ve her yıl dönüşümlü olarak belirlenir. Banka Genel Kurulu birinci gruptaki illerin genel meclisince, ikinci gruptaki illerin belediye meclisince, üçüncü gruptaki illerin ise köy ihtiyar meclisince kendi üyeleri arasından seçip gönderecekleri birer üye ile; İçişleri, Milli Eğitim, Tarım ve Köyişleri, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere gönderilecek birer temsilciden teşekkül eder.

Bankanın Genel kurulu her yıl Nisan ayı içinde Bayındırlık ve İskan Bakanı'nın daveti ile Ankara'da toplanır. Genel Kurula, Bakan veya vekili başkanlık eder.

2- Görevleri

Banka Genel Kurulunun önemli görevleri vardır. Bunların başında yıllık bilanço ve raporun tartışılması ve buna göre yönetim kurulu ile denetçilerin ibra edilmesi gelmektedir.

Genel Kurul'un görevleri şöyledir:

a)- Yönetim Kurulu tarafından hazırlanacak, yıllık raporu ve bilançoğu inceleyerek karara bağlamak,

b)- Banka çalışmalarının kanuna, tüzüğe ve Bankanın kuruluş amaçlarına uygun olarak yürütülmesini denetlemek,

c)- Banka karından ayrılacak hisselerin kaç köye dağıtılmasının uygun olacağına karar vermek,

d)- Tahsili imkansız alacakların silinmesini görüşerek karara bağlamak,

e)- Gelecek hesap dönemi için bir denetçi seçmek.

B- Yönetim Kurulu

1- Teşkilî ve Toplantıları

Bankanın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu bir karar organıdır. Bir başkan ile dört üyeden teşekkül eder. Yönetim Kurulu üyelerinden üçü Bayındırlık ve İskan Bakanı, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir ve ortak kararname ile atanır. Yönetim Kurulu Başkanı Genel Müdürdür. Üyelerin görev süresi üç yıldır. Yönetim Kurulu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alır.

2- Görevleri

Yönetim Kurulunun görevleri Yönetmelikte sayılmış olup görevlerinden bazıları şöyledir:

a)- Genel Müdürlükçe teklif edilecek yıllık bütçeyi inceleyerek onamak, bölümler ile maddeler arasındaki aktarmalar hakkında karar vermek,

b)- Yıllık bilanço ile kar ve zarar hesaplarını inceleyip onamak, yıllık çalışma raporlarını ve Genel kurul toplantısı gündemini hazırlamak,

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

d)- Bankanın yapacağı sigorta aracılığına dair şartları karar altına almak,

e)- Banka karından % 55'inin o yıl için Bakanlık talimatına göre hangi köylere tahsis edileceğini ve bu para ile o köylere neler tedarik olunacağını veya neler yapılacağını karara bağlamak,

f)- Banka Kanununa istinaden bono ihracı, aktebilecek istikrazlar ve çıkarılacak tahviller hakkında Genel Müdürlüğün yapacağı teklifleri karara bağlamak.

C- Denetçiler

Bankanın işlemleri, biri Genel Kurul diğeri Bayındırlık ve İskan Bakanı tarafından bir hesap yılı için seçilen ve hizmet süreleri içinde devamlı olarak iş görecek iki denetçi tarafından denetlenir. Denetçiler Bankanın bütün hesap ve işlemlerini incelemekle görevlidirler. Kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı gördükleri işleri ve bunlar üzerindeki düşüncelerini Genel Kurula ve Bayındırlık ve İskan Bakanına bir raporla bildirirler.

V- İLLER BANKASININ GÖREVLERİ

İller Bankasının ismi banka olarak geçmesine ve ticaret bankalarına özgü bazı yetkiler verilmiş olmasına rağmen, bir ticaret bankası olarak kabul edilemez. Banka bir kamu tüzel kişiliği olarak merkezi yönetimin içinde yer almakta ve yerel yatırımları gerçekleştirmekte, ayrıca şubeleri bulunmamaktadır.

İller Bankasının kuruluş amacı, 4759 sayılı Kanununun 1. maddesinde belirtilmektedir: "İl özel idareleriyle, belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliğe haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle ve bu kanuna bağlı olmak üzere İller Bankası adıyla tüzel kişiliğe haiz bir Banka kurulmuştur. Banka'nın merkezi Ankara'dır". Bu maddeden anlaşılacağı üzere, İller Bankası için genel ve esnek bir amaç belirlenerek, bütün yerel yönetim birimleri ile onlara bağlı kuruluşların imar işleri gibi yerel yönetimlerin her türlü girişimini kapsayacak biçimde düzenlenmiştir.

4759 sayılı İller Bankası Kanununun 7. maddesinde ve 9.3.1990 tarih ve 20456 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği"nde Bankanın görevleri sayılmıştır.

Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre Bankanın görevleri şunlardır:

a)- Ortak idarelerin kendi kanunları gereğince yapmaya yetkili buldukları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, alt ve üst yapılar ve diğer işlerin yapılmasını kolaylaştırmak, şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bu idarelere, Bankanın Yönetmeliğinde yazılı esas ve usullere göre kredi sağlamak, bu konularda kurulmuş ve kurulacak olan fonlardan tahsis yapmak,

b)- Bankanın kuruluş kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, ortak idarelerin talepleri halinde harita, proje, keşif ve etüdüleri yapmak veya yaptırmak, bu idarelerin vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkan olmayan veya Banka tarafından toplu olarak yaptırılmasında fayda bulunan, içmesuyu, kanalizasyon, arıtma, yapı ve sondaj işleri gibi kentsel alt ve üst yapı tesislerinden beşer yıllık kalkınma planları esas alınarak hazırlanan Banka yıllık yatırım programlarına girenleri yapmak veya yaptırmak,

c)- İmkana göre ortak idarelerin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının program dışı işlemlerini talepleri halinde ve finansmanı bu idarelerce karşılanmak üzere yapmak veya yaptırmak,

d)- Bankadan alınan kredilerle yapılacak işlerden yapım ve denetlemeleri Bakanlığa verilmiş olanlar dışında kalanların, isteme ve imkana göre teknik kontrol ve denetlemesini üzerine almak,

e)- Ortak idareler için gerekli olan her türlü makina, araç, gereç, malzeme ve eşyadan temin edebileceklerini bu idarelere talepleri halinde satmak veya kiralamak,

f)- Ortak idarelerin Banka aracılığı ile sigorta ettirmek isteyecekleri her türlü araç, gereç ve diğer menkuller ile gayrimenkul mallarını sigorta ettirmek,

g)- Yukarıda yazılı görevleri yapmak üzere her türlü araç ve malzemeyi temin etmek, Bankanın görevlerini yerine getirebilmek için gerekli tesisleri doğrudan doğruya kurmak veya kurulmuş ve kurulacak olan ortaklıklara gerekirse iştirak etmek,

h)- Ortak idarelerin ve diğer kurum ve kuruluşların talepleri halinde bunların ve ayrıca kanunlarla kurulmuş fonlardan Bankaya aktarılacak olanların veznedarlık hizmetlerini yapmak.

ı)- Bu yönetmelikte belirtilen banka işlerini yapmak, i)-

Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Bu hizmetlerle ilgili Bankaca alınacak faiz ve komisyonlar ile alınacak ücretler mevzuata aykırı olmamak kaydıyla Bankaca tayin ve tesbit edilir.

Banka yasası görevler bakımından, 1945 yılından günümüze dek herhangi bir esaslı değişikliğe konu olmamıştır. İller Bankasının kanun ve yönetmelikte sayılan ve yukarıda sıralanan görevlerini beş ana grupta toplayabiliriz.

Bunlar:

- (1) Yerel yönetimlere kentsel planlama ve altyapı yatırımı için kredi sağlamak,
- (2) Aynı birimlerin aynı konudaki yatırımlarını üstlenerek yapmak yada yaptırmak,
- (3) Bu birimlere bu işler için gerekli araç-gereç ve malzemeyi sağlamak,
- (4) Yine aynı birimlerin taşınır ve taşınmazlarını sigorta ettirmek yani acentelik yapmak,
- (5) Tüzüğünde izin verilecek banka işlerini yapmaktır.

VI- PERSONEL YAPISI

Bankada, memur, işçi ve geçici işçi olmak üzere üç statüde personel çalışmaktadır. İşçi statüsü dışındaki personel, mevzuat yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek geçici 9 uncu maddesi hükümlerine göre bu Kanunla ilgilendirilmiş bulunmaktadır. Kadro olarak 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK kapsamındadır. 1475 sayılı Kanuna tabi olarak çalışan sendikalı işçiler aynı zamanda enerji iş kolunda faaliyet gösteren TES-İŞ'e üyedir.

Memur statüsündeki elemanların 1374 adedi mühendis, mimar ve tekniker niteliğinde olup, daha çok taşra teşkilatında istihdam edilmektedirler. Diğer kamu bankaları arasında sözleşmeli statüde teknik ve idari eleman istihdam edemeyen tek banka durumundadır. Personel sayısı geçici işçi hariç, 3900 ile 4000 arasında değişmekte olup merkez teşkilatında 305, bölge teşkilatında 176 olmak üzere toplam 481 adet geçici işçi statüsünde eleman çalışmaktadır.

Bankanın 1995 yılı sonu itibariyle idari personel, teknik personel ve işçiler dağılımı Tablo 2'de yer almaktadır.

(TABLO-2)

İLLER BANKASI PERSONEL YAPISI

SINIFI	MERKEZ	BÖLGE	TOPLAM
Genel İdare Hizmetleri	783	596	1379
Avukatlık Hizmetleri	9	1	10
Sağlık Hizmetleri	31	15	46
Yardımcı Hizmetler	240	325	565
İDARİ ELEMANLAR TOPLAMI	1063	937	2000
TEKNİK ELEMANLAR TOPLAMI	465	909	1374
İŞÇİLER TOPLAMI	184	369	553
GENEL TOPLAM	1712	2215	3927

Kaynak: İller Bankası Faaliyet Raporu 1995

Not: Veriler 31.12.1995 tarihi itibariyledir.

1- Ayrıca 31.12.1995 tarihi itibariyle merkez teşkilatında 305, bölge teşkilatında 176 olmak üzere toplam 481 geçici işçi statüsünde eleman çalışmaktadır.

2- Memur statüsündeki elemanların 1374 adedi mühendis, mimar ve tekniker niteliğinde olup, taşra teşkilatı ağırlıklı olarak istihdam edilmektedir.

3- Sözleşmeli statüde teknik ve idari eleman çalıştırılmamaktadır.

İKİNCİ BOLUM İLLER BANKASININ MALİ YAPISI

I- SERMAYE YAPISI

A- Sermaye Yapısı

13.6.1945 tarih ve 4759 sayılı banka kanununun ikinci maddesinde kuruluş sermayesi 100 milyon TL. olarak belirlenmiştir. Artan kalkınma ve imar hareketlerini izlemek ve yerel yönetimlere daha fazla kredi ve teknik yardım yapabilmek için bu sermayenin yetersiz kalması nedeniyle sermaye muhtelif defalar artırılmış ve kuruluş yasasının en fazla değişikliğe uğrayan maddesi olmuştur.

Son olarak 13.11.1995 gün ve 4132 sayılı Kanunla Bankanın sermayesi 10.800.000.000.000- TL'ye çıkartılmıştır.

Bu sermaye 4759 sayılı Yasaya göre aşağıdaki kaynaklardan sağlanır:

a)- İl özel idareleri ve belediyelerin yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe gelirlerinden verilen payların % 5'i. Bu oran İller Bankası sermayesinin en önemli gelir kaynağıdır. Kesinti oranı kuruluş yasasıyla belirlenmiş ve kuruluş yasasının yürürlüğe girdiği 1945 yılından bu yana bu oran hiç değişmemiştir,

b)- İl özel idareleriyle Belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden gelir vergisi çıkarıldıktan sonra kalan safi kazançların % 5'i,

c)- Bankanın yıllık safi kazancından 4759 sayılı Banka Kanununun 19. maddesi gereğince köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak % 30'lar,

d)- Bütçeden veya diğer herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar,

e)- Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar,

f)- Özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve yardımlar.

Görüleceği gibi kaynaklar nitelikleri bakımından sınıflandırılırsa, banka sermayesi iki tür kaynaktan gelmektedir: Birinci tür kaynak, sermayeye katılmaları nedeniyle ortak idare niteliğini kazanan il özel idaresi, belediye ve köy katılım paylarıdır. İkinci tür kaynak ise rastlantısal kaynaklardan oluşur. Ayrıca Banka, görevleri yerine getirirken yapacağı harcamaları yalnızca ödenmiş sermayesi ile sınırlı tek kaynaktan karşılamak durumunda değildir, diğer mali ve yatırımcı kuruluşlar gibi kaynak bulmak üzere borçlanmak yetkisine haiz kılınmıştır.

B- Sermaye Paylarının Ödenmesi

İller Bankasına sermaye payı ödeyecek bütün ortak idare ve kurumlar ve birlikler, Banka Kanununun 4 üncü maddesi gereğince her yıl gider bütçelerine yıllık sermaye paylarını karşılayacak miktarda ödenek koymak mecburiyetindedirler.

Ortak idarelerin bütçesine konulan sermaye payları, Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında olmak üzere, dört eşit taksitte Bankaya ödenir. Sermaye paylarını zamanında ödemeyen idarelerin borçları, yukarıda yazılı taksit devreleri içinde Banka eliyle dağıtılan paylardan kesilir.

II- BANKA KARININ DAĞITIMI

4759 sayılı Banka Kanununun 19. maddesine göre Genel Kurul tarafından onanan bilançoya göre meydana çıkacak gayri safi kardan masraflar çıkarıldıktan sonra geri kalan safi kar aşağıdaki yerlere tahsis olunur.

- % 15'i adi ve olağanüstü ihtiyat akçelerine,
- % 30'u "Köy Sermayesi Payı" olarak sermaye hesabına,
- % 55'i köylerin kalkınma ve gelişimlerine yardımcı olmak üzere, köy tüzel kişilikleri adına tahsis edilir(Kanunda, Köy Kalkınma Payı % 50 olarak belirtilmiş iken bu oran 19.6.1992 gün ve 3822 sayılı kanun ile % 55'e çıkarılmıştır).

Görüleceği gibi banka karının % 85'i tamamen köy sermaye payları ile köylerin kalkınmasına ve ihtiyaçlarına tahsis edilmektedir.

İller Bankası yıllık gelir ve giderlerine göre meydana gelen safi kar miktarları ile yapılan kar dağıtımının seyri Tablo 3'de gösterilmiştir. 1995 yılında elde edilen gayri safi kar 9.122.049.000.000 TL. olup, giderlerden sonraki safi kar 3.951.438.000.000 TL'dir.

(TABLO - 3)

**İLLER BANKASI YILLIK GELİR VE GİDERLERİNE GÖRE MEYDANA GELEN SAFİ KAR MİKTARLARI
İLE YAPILAN KAR DAĞITIMININ SEYRİ**

(MİLYON TL.)

Yıllar	Gayri Safi Kar	Giderler	Safi Kar	%15 Adi ve Olağanüstü İhtiyat	%5 Memur İkramiyeleri	% 1/2 Sivil Müd. Fonu	%30 Köy Sermayesi Payı	%55 Köy Kalkınma Payı
Belediyeler Bankasından Devreden	7	3	4	1	-	-	3	-
1945-1986	66.500	29.222	37.278	5.591	1.852	186	11.117	18.531
1987	48.165	17.411	30.754	4.613	1.529	154	9.172	15.286
1988	64.748	28.492	36.256	5.439	1.802	181	10.813	18.021
1989	92.224	67.822	24.402	3.661	1.220	-	7.320	12.201
1990	237.925	189.429	48.496	7.274	2.425		14.549	24.248
1991	436.362	352.671	83.691	12.554	4.185	-	25.107	41.845
1992	925.320	903.980	21.340	3.185	-	106	6.370	11.679
1993	2.480.067	2.167.990	312.077	46.578	-	1.560	93.155	170.784
1994	7.054.272	5.899.632	1.154.640	172.330		5.773	344.660	631.877
1995	9.122.049	5.170.611	3.951.438	589.752	-	19.757	1.179.504	2.162.425
TOPLAM	20.527.639	14.827.263	5.700.376	850.978	13.013	27.717	1.701.770	3.106.897

Kaynak : İller Bankası Faaliyet Raporu; 1994
İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

III- BANKANIN GELİR VE GİDERLERİ

A- İller Bankasının Gelirleri

İller Bankasının finansman yapısı Tablo 4'de gösterilmiş olup, öz kaynak gelirleri beş kalemde toplanabilir.

1- Alınan Faiz ve Komisyonlar

Bunlar, ortak idarelere açılan kredilerin faizlerinden ve kefalet dolayısıyla alınan komisyonlardan oluşmaktadır. Ayrıca ortak idarelerin tahkim edilen borçlarından dolayı tahakkuk eden faizler de bu bölümde gösterilmektedir.

2- Tahvil ve Hisse Senedi Gelirleri

Bu bölümdeki gelir çeşitleri içinde hisse senetleri gelirleri, tahvil faizleri ve Merkez Bankasındaki tahvil satış faizleri bulunmaktadır.

3- Banka Hizmetleri Geliri

Bu bölümde, Merkez Bankasındaki kanuni karşılıkların faizleri, diğer bankalardan alınan faizler, ticari kredi faizleri ve bankacılık hizmetleri dolayısıyla alınan komisyonlar bulunmaktadır.

4- Banka İştiraklerinden Gelen Kar

İller Bankasının sermayesine muhtelif oranlarda ortak olduğu Güven Sigorta A.Ş, Niğbaşı Niğde Beton Sanayii ve Ticaret A.Ş, Mardin Asbest Boru Sanayii ve Ticaret A.Ş, İller Bankası Tüketim Kooperatifi, T.C. Merkez Bankası, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş gibi kuruluşlardan gelen karlar bu gelir bölümünü oluşturmaktadır.

5- Diğer Muhtelif Karlar

Diğer muhtelif karların en önemli kalemi malzeme satışından elde edilen karlardır.

(TABLO-4)

İLLER BANKASI FİNANSMAN YAPISI

B- İller Bankasının Giderleri

İller Bankasının giderleri 5 ana kalemden toplanmaktadır.

1- Personel Giderleri

Personel ücretleri, ödenek ve tazminatlar, sosyal haklar ve yardımlar, yolluklar vb. giderleri içermektedir.

2- Vergi ve Harçlar

Gider vergisi, mahkeme-noter giderleri, emlak vergisi vb. giderleri içermektedir.

3- Verilen Faiz ve Komisyonlar

Banka borçlarının faizi, tahkim edilmiş borç faizleri, acyo ve komisyonlar, muhtelif faizler vb. gider kalemleri yer almaktadır.

4- Amortismanlar ve Karşılıklar

Muhtelif amortismanlar ve karşılıkları yer almaktadır.

5- Diğer Giderler

Büro giderleri, gayrimenkul giderleri, posta, telgraf, telefon, teleks giderleri, ilan ve neşriyat giderleri vb. kalemler yer almaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM KREDİ KURULUŞLARI VE İLLER BANKASI

Danimarka, Hollanda ve Belçikadaki yerel yönetimlere kredi veren kurumlarla İller Bankası karşılaştırılırken ilk gözönünde tutulması gereken faktör, bu ülkelerle Türkiye arasındaki refah seviyesi farkıdır. Bu ülkelerde kişi başına düşen milli gelir Türkiye'den yaklaşık 10 kat daha fazla olup, kişi başına düşen tüketim harcamaları bakımından yapılan bir karşılaştırma da aynı sonucu vermektedir. Bu zenginlik farkı başlıca iki sonucu doğurmaktadır. Birincisi her üç ülkede de mahalli idare harcamaları Türkiye'den çok daha fazladır. İkincisi yerel yönetimlere kredi veren kuruluşlar, bu idarelere Türkiye'ye nazaran çok daha fazla kredi verebilmektedirler(Çoker 1988:96)

Bugün Türkiye'nin gündemindeki en önemli sorunlar yol, içme suyu, kanalizasyon, konut ve planlama gibi altyapı sorunlarıdır. Ayrıca, Türkiye'deki hızlı nüfus artışı ve yoğun şehirleşme oranı da, bu sorunların her geçen gün katlanarak büyümesine yol açmaktadır.

Batı, bu sorunları çözmeye 100-150 yıl evvel başlamış ve en az 50 yıl evvel de şehirlerin bu ihtiyacı tamamlanmıştır. Ayrıca, Avrupada nüfus artışı da hemen hemen hiç yoktur. Hatta bazı yerlerde nüfus gerilemesi vardır. Avrupada şehirler, 50-100 yıl evvel nasılsa hemen hemen aynı durumunu muhafaz etmekte, bu da yeni alt yapı ihtiyacı ile onları karşı karşıya bırakmamaktadır.

Türkiye'de ise çok büyük konut ihtiyacı olması ve ortan nüfusun şehirlere toplanma arzusu, hemen hemen bütün şehir ve kasabalarımızı bir şantiye görünümüne sokmuştur. Kuşkusuz bu da, başta planlama olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve konut ihtiyacının her geçen gün artması ve büyümesi demektir.

Görülüyor ki, Türkiye'nin hem beldesel ihtiyaçları büyük, hem de bunların karşılanması için ayırabildiği özkaynak ve krediler azdır. Ülkeler arasındaki tüm karşılaştırmalarda belirtilen faktörlerin gözönünde tutulması da gerekmektedir.

I- DANİMARKA YEREL YÖNETİM KREDİ KURUMU

1898 Yılında Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumunun yasal dayanağını oluşturan kanun Parlamentoda kabul edildi. Bu yasa gereğince, Kredi Kurumuna yalnızca belediyeler ortak olabilmekte ve Kredi Kurumuna üyelik yerel yönetimlerin kendi istek ve

kararlarına bırakılmıştır. Günümüzde mevcut 275 belediyeden 273'ü ve 14 il idaresinden 13'ü kredi kurumunun üyesidir.

Kurumun iki tür finansman kaynağı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi öz varlıklar (iç kaynaklar), ikincisi dış kaynaklardır. Kredi Kurumunun dış finansman kaynağı, sermaye piyasasına bonolar sunmak suretiyle sağlanmaktadır. Yasa ile sağlanan bono çıkarma yetkisi Kurumun finansman kaynağı açısından büyük önem taşımaktadır. Kredi almak isteyen belediye ve kuruluşlara kurum, istedikleri miktara göre bono vermekte, belediye ve kuruluşlar da bu bonoları, ya kendi inisiyatifleri ya da Kurum aracılığı ile satarak topladıkları parayı kendi yatırımlarında kullanmaktadırlar.

Kurum yerel yönetimlere uzun ve orta vadeli krediler vermektedir. Kredi verirken borçludan herhangi bir ipotek ya da başka garanti istememekte ayrıca borçlunun aldığı krediyi hangi amaçla kullanacağı konusu ile de ilgilenmemektedir. Yalnız, kredi alan belediye, aldığı krediyi hükümetçe saptanan koşullara uyararak kullanacağına ilişkin bir bildirimde bulunur. Kredilerin tümü bono suretiyle uygulanmaktadır.

Yerel yönetimler bugün ancak şu hizmetler için kredi alabilmektedirler:

Enerji dağıtım sistemleri, enerji tüketimini azaltıcı önlemler, kentsel modernleşme, yangına karşı önlemler, yaşlılar için değişik tür ve nitelikte konutlar, yeni yerleşim alanları için toprak alımı ve alt yapısının düzenlenmesi, endüstriyel konut yapımı. Yerel yönetimler bunların dışında kalan geleneksel yerel hizmetler için kredi alamamaktadırlar. Kredi alanların borç taksitleri, faizleri ve diğer ödemeler 6 ayda bir, yılda iki sefer yapılmaktadır.

Kurum faaliyetleri üzerinde İçişleri Bakanlığının denetim yetkisi bulunmaktadır.

II- HOLLANDA BELEDİYELER BANKASI

Hollanda Devlet yönetim sisteminin temelinde belediye düzeni yatmaktadır. Eski çağlardan beri varolan serbest şehir anlayışı, belediyelerin özerkliğinin en önemli unsuru olmuştur. Hollanda Belediyeler Bankası 1914 yılında kurulmuştur. Böylece, özellikle küçük ve orta büyüklükteki belediyelerin yatırım harcamalarının finansmanında karşılaştıkları problemlerin çözülebileceği kabul edilmiştir.

Hollanda Belediyeler Bankasının gelişimi, Birinci Dünya Savaşından sonra, 1925-1927 yılları arasında gerçekleştirilen düzenlemelerle başladı. Alınan iki önemli karar Bankanın gelişiminde etkili oldu.

1- Devlet, Bankanın sermayesinin yarısına ortak oldu.

2- Devletten belediyelere ve belediyelerden devlete olan para akışının Banka kanalıyla yapılması kabul edildi.

Belediyelerle Banka arasında sağlanan bu bağlantı sonucunda, bütün belediyeler, bankada kredilerin de dahil olduğu bir cari hesap açtılar. Böylece Banka belediyelerle ilgili ödemelere yoğun bir biçimde katılmaya başladı. Bu gelişme, belediyeleri de, kendi ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak üzere, bankadan uzun vadeli kredi almaya yöneltti.

Hollanda Belediyeler Bankasının amacı, özetle, belediyelere ya da belediyelerin verdiği garantiye dayanılarak diğer kamu kuruluşlarına, bu kuruluşların kurdukları birliklere ya da sermayesinin yarıdan fazlası belediyenin garanti verdiği kamu kuruluşuna ait olan kurum ve şirketlere kısa ve uzun vadeli kredi vermektir.

Banka bir Limited Şirket statüsünde olup bu şirketin hisseleri, yarı yarıya Devlete ve yerel yönetimlere (belediyelerle il idarelerine) ait bulunmaktadır.

Bankanın verdiği kredilerin çok büyük bir kısmı belediyelere gitmektedir. Banka, belediyelerin bir veznesi gibi çalışmakta ve merkezi hükümet ile mahalli idareler arasındaki borç ve alacak işlemlerinin çözümlendiği bir platform görevini yerine getirmektedir. Belediyeler, aldıkları krediyi hangi hizmetler için kullanacağını kendisi tayin etmektedir. Banka yönünden kredinin miktarında da bir sınırlama yoktur. Belediyeler ihtiyaçlarına ve yıllık ödeme güçlerine göre kendilerinin tayin ettiği miktarda kredi istemektedirler.

III- BELÇİKA BELEDİYELER BANKASI

19 uncu yüzyılın sanayi devrimi ve bunun doğurduğu sosyal gelişmeler, Belçika'da şehirlerin yükünü ve yeni yatırımlara olan ihtiyacı artırmıştır. 1860 yılında devrin Maliye Bakanı, belediyelerin kredi ihtiyacının giderilmesinde özel spekülasyonlara yer vermemek üzere, yalnızca belediyelere kredi verecek bir kurumun kurulmasını sağladı. Böylece Belediyeler Bankası, bütün illerin ve belediyelerin hisselerine sahip olduğu bir limited şirket halinde kuruldu. 1967 yılından itibaren Banka, kapılarını özel kişilere de açtı. Özellikle,

1970'ten bu yana Banka hem kamu kesmine hem de özel kişi ve kuruluşlara hemen her türlü bankacılık hizmetlerini sunmaktadır.

Belçika Belediyeler Bankası, ortakları il ve belediye idareleri olan bir limited şirkettir. Banka kendine özel bir biçimde oluşturulan 1300 ajans-şube kanalıyla kamu kesiminde, illere, belediyelere ve onların bağlı kuruluşlarına, özel kesimde de müteşebbislere ve şirketlere kısa, orta ve uzun vadeli kredi vermektedir. Belediye yatırımlarının ve nakit ihtiyacının büyük bir kısmı Banka tarafından karşılanmaktadır.

Belçika Belediyeler Bankası, yatırım harcamaları için 20 yıl vadeli borç vermektedir. Bu süre, yatırımların amortisman süreleriyle ilgili bulunmaktadır. Örneğin, binalar için 20 yıllık bir vade uygulanırken, araç ve bilgisayar alımı için 5, mobilya alımı için 10 yıllık vade verilmektedir. Kredi vermede hizmet ve miktar bakımından bir sınırlama yoktur. Kamu kesimi için kredinin miktarı, kuruluşun ödeme gücüne bağlıdır.

Bankanın sermaye dışında üç tür finansman kaynağı bulunmaktadır. Bunlar:

- 1- Muhtelif kamu yönetimi kuruluşlarının geçici bütçe fazlalıkları
- 2- Özel mevduat
- 3- Tasarruf bonoları ve tahvillerdir.

DÖRDÜNCÜ KISIM

İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERLE İLİŞKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL ESASLAR

I- YEREL YÖNETİM HİZMET VE İHTİYAÇLARINDAKİ GELİŞMELER

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal, idari ve mali olmak üzere üç yönü vardır. Bu üç tür ilişkiyi birbirinden ayırmak imkanı kuşkusuz yoktur. Çünkü bunlar birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler.

Gelişmiş ülkelere nazaran geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerin imkanlarının sınırlı olması, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında işbirliğinin, işbölümünün ve kaynakların yerinde kullanılmasının önemini daha da artırmıştır. Hizmetlerin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasında temel ölçü, halkın mahalli müşterek hizmetlerinin mutlaka yerel yönetimler tarafından görülmesi, ancak bu hizmetler yerel olmalarına rağmen yerel yönetimlerin gücünü aşacak ve bu idareler tarafından yerine getirilemeyecek nitelikte ise merkezi idareye bırakılmasıdır.

"Ülkemizde kamu harcamalarının ortalama olarak yalnızca % 15'i yerel yönetimlerce, % 85'i merkez yönetimlerce yapılmaktadır. Avrupa ülkelerinde bu oran % 50'ye yakın, kimilerinde ise yerel yönetimlerin lehine olmak üzere daha fazladır. Bu oranlar yerel yönetimlerimizin yerel hizmetlerin önemli bir kesiminin üzerinde yürütme yetkisinden yoksun olduğunu açıkça göstermektedir. Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin başka ülkelere göre çok sınırlı düzeyde olduğu, merkez yönetimi ile yerel yönetimlerde çalışan kamu personeli oranlarının karşılaştırılmasında da açıklıkla anlaşılmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler, tüm kamu personelinin % 10'unu çalıştırmakta iken, bu oran Japonya'da % 65, ABD'de % 60, Norveç ve İsveç'te ise % 70 dolayındadır" (TÜSİAD 1995; 33).

"Günümüzde yerel yönetimlerimizin gelir kaynaklarının yaklaşık % 30'u öz kaynaklardan, % 70'i ise merkezi yönetim tarafından şu ya da bu biçimde merkezi olarak tahsil edilen vergilerden ya da öteki milli bütçe ödeneklerinden karşılanmaktadır. Bu oranlar Avrupa ülkelerinde hemen hemen tersinedir"(TODAİE 1993: 13).

"Türkiye'de yerel yönetimlerin içinde buldukları teknik ve kaynak imkansızlıklarına bağlı olarak kentsel altyapı yatırımlarının finansmanı ve gerçekleştirilmesi, 1930'lu yıllardan günümüze başlıca ilgi alanlarından biri olmuştur. 1930'lu yıllarda Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti ile başlayan çalışmalar, bunların 1945 yılında İller Bankası haline getirilmeleri ile yeniden kapsamlı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 1990'lı yıllarda yine kapsamlı bir düzenleme süreci yaşanmakta, ancak bu kez düzenleme kamu sektörü aleyhine, konu ile ilgili kuruluş ve kamusal mekanizmaların etkinliğinin azalması yönündedir"(Güler 1996: 87).

Ülkemizde yerel yönetimler, çok sayıda hizmet konuları ile görevli tutuldukları halde, kendilerine ayrılan kaynaklar yetersiz kaldığından, hizmetlerinin büyük bir kısmını görememektedirler. İl özel idarelerinin gelir kaynakları, sadece personel giderlerini karşılamaya yetmekte, kırsal yörelerde eğitim, sağlık, ulaştırma vb. hizmetlerden sorumlu bu yerel idarelerine olan ihtiyaç tartışma konusu yapılmaktadır. Beldelerin hizmetlerini üstlenen belediyelerin önemi tartışmasız kabul edilmekte ve gerek Türkiye gerekse Dünya genelinde en vazgeçilmez yerel idare birimi olarak görülmekle birlikte, yeter ölçüde mali kaynaklarla donatılması yoluna gidilememektedir. Köylerde ise, iktisadi organizasyonları sağlayacak ve onları üretim artışına sevkedecek teşkilatlanmalar bulunmamakta, çok eskimiş "imece ve salma" usulleri hala yürütülmeye çalışılmaktadır.

Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'li yıllara gelinceye kadar yerel harcamalar, ağırlıklı olarak il özel idareleri ve İller Bankası'nca gerçekleştirilmişken; bu dönemden (1980) sonra belediyeler uzun bir zamandır zaten ikinci plana düşmüş olan il özel idarelerinin yanısıra, İller Bankasını da geride bırakan bir harcama gücüne sahip olmuşlardır.

Türkiye'de kentsel nüfus arttıkça İller Bankasına düşen görevler de artmaktadır. Ülkenin tarımsal ağırlıklı ekonomik yapısının giderek sanayi ve hizmet sektörü ağırlıklı bir yapıya dönüşmesi sürecinde cazibe merkezleri olmaya başlayan kentleşme olgusu da gündeme girince köyden kente hızlı bir nüfus akımı başlamış ve bunun sonucu olarak da şehirlerde altyapı, barınma, eğitim, sağlık ve çevre sorunları giderek artmıştır. Bugün bile kaynak yetersizliği nedeniyle kentsel mevcut nüfusumuzun altyapı sorunları tam olarak çözüme kavuşturulamamış iken, 2000 yılına kadar kentlerde oluşacak ilave nüfusun yerleşeceği alanların altyapı sorunlarının nasıl çözüleceği tam olarak bilinmemektedir.

II- İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERLE TEMEL İLİŞKİLERİ

a)- Yerel yönetimler İller Bankasının ortaklarıdır. Bankanın sermayesi bu idareler tarafından karşılanmaktadır.

b)- Bankanın Genel Kurulu, bütün illerden gelen ortak idarelerin birer temsilcisinden ve ilgili Bakanlıkları temsilen gelen birer kişiden oluşmaktadır. Genel Kurulun % 95 ağırlığı yerel yönetimlerde bulunmaktadır.

c)- Bankanın hemen hemen tüm görevleri yerel yönetimlere yöneliktir. Banka yerel yönetimlerin en önemli altyapı hizmetlerini yürütmektedir. Bütçeden, çeşitli kuruluşlardan ve Bankanın öz kaynaklarından sağlanan gelirler Banka kanalıyla yerel yönetim yatırımlarına dönüştürülmektedir.

d)- Banka yerel yönetimlerin veznecilik hizmetlerini yapmakta, belirli amaçlarla Bankada toplanan fonlar, amaçları doğrultusunda ortak idarelere ya da ortak idarelerin yararına sunulmak üzere İçişleri ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarına gönderilmektedir.

e)- Banka, ortak idarelerin hizmetlerini başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesine yardımcı olmak ve bunu kolaylaştırmak amacıyla ortak idarelere uzun ve kısa vadeli ucuz kredi ve avans vermekte, büyük miktarlardaki kredili alımlarında ortak idarelere kefil olmakta, ya da bu alımları bizzat ve toptan yaparak ortak idarelere göndermektedir. Diğer taraftan ortak idarelerin gelir yönünden sıkışık olduğu ve borçlarının biriktiği dönemlerde çıkarılan tahkim kanunlarıyla bu borçların ödenmesi geçici olarak ertelenmekte ve borçların Hazine tarafından üstlenilmesiyle bu sayede ortak idarelerin rahatlama imkanı doğmaktadır.

f)- Yıllık karının % 55'ini köylere karşılıksız yardım olarak dağıtmak suretiyle köylerimizin imar ve kalkınmasına yardımcı olmaktadır.

III- YEREL YÖNETİMLERİN İLLER BANKASINA OLAN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

a)- İl Özel İdareleri ve belediyeler ve bunlara bağlı birlikler son bütçe yılı içinde elde edilmiş bulunan tahsilatın % 5 ini, sermayeye katılma payı olarak İller Bankasına göndermekle yükümlüdür.

b)- Ortaklık paylarını, bütçe yılının sonuna kadar yasal bir özre dayanmaksızın göndermeyen özel idare saymanlık müdürleriyle belediye saymanları ve birliklerle özel idare ve belediyelere bağlı idare ve kurumlar saymanları, zamanında göndermedikleri paylardan dolayı bankaya şahsen faiz ödemekle yükümlü tutulmuşlardır.

c)- Banka, ortak idarelere ve bunların kuracakları birlik, idare ve kurumlara açacağı kredilere karşı bunların gelirlerinden bir kısmını veya üzerindeki imtiyazların menfaatlerini karşılık isteyebilir ve gayrimenkul teminatı alabilir.

III- İLLER BANKASININ ORTAK İDARELERE KARŞI YÜKÜMLÜLÜĞÜ

a)- İller Bankası, ortak idarelere yönelik hizmetlerinin tümünü ortak idareler yararına yapmak ve yürütmekle yükümlüdür.

Belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki 2380 sayılı Kanuna göre, Bankaca toplanmış bulunan payları, ertesi ayın 15 nci günü akşamına kadar ilgili belediye ve il özel idarelerine göndermeye mecbur tutulmuştur. Gönderilmesi geciken paylar, İller Bankasınca bu kuruluşlara % 10 fazlasıyla ödenir.

b)- İller Bankası yönetimi, her yıl Nisan ayında toplanan Genel Kurula, geçmiş dönemdeki bir yıllık faaliyetleri üzerinde hesap vermekle yükümlüdür.

İKİNCİ BÖLÜM

İLLER BANKASI KANALIYLA BELEDİYELERE GÖNDERİLEN PAYLAR VE BELEDİYELERİN YARARINA SUNULAN FONLAR

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de en önemli yerel yönetim birimi belediyelerdir. Türkiye gibi yüksek nüfus artış hızı ve kentleşme gösteren ülkelerde belediye yönetimlerinin önem ve ağırlığı giderek yükselmektedir.

"Türkiye'de belediyeler, Cumhuriyet dönemi boyunca, Genel Bütçe gelirleri içinde yüzde 5'den 17'ye değişen bir makas içinde ortalama yüzde 10'luk paya sahip olmuşlardır. Oranlara kamu harcamaları bütünü olarak bakılırsa, belediye harcamalarının büyüklüğü ortalama yüzde 8, il özel yönetimleri ile birlikte yerel yönetimlerin harcama payı yüzde 14 civarında olmuştur. Yine Cumhuriyet dönemi boyunca belediye gelirlerinin yüzde 47'sini özgelirler oluştururken, geriye kalan kaynak yüzde 35 devlet gelirlerinden paylar ve yüzde 18 yardım-borçlar olmak üzere merkezi yönetimden sağlanmıştır. Yerel kamu harcamaları kuşkusuz belediye harcamaları ile sınırlı değildir. Belediyeler adına, kimi zaman belediyeler yerine yerel yatırım harcamaları ile karşımıza çıkan İller Bankası, kentsel altyapı donanımında önemli bir yere sahip olmuştur"(Güler 1992:251-252).

İller Bankası, belediyelerin yatırım ihtiyaçlarını belirlemekte, bu ihtiyaçlarla ilgili alternatif çözümler geliştirmekte ve fizibilite çalışmaları yapmakta, daha sonra yatırımları projelendirmekte, nasıl kaynak kullanılacağını, projelerin gerçekleştirilmesini sağlayacak yüklenicileri belirlemekte ve sonra da yapımı izleyip değerlendirmektedir. Görüldüğü gibi belediyelerin yatırımları için ihtiyaç duydukları teknik hizmetler büyük oranda İller Bankası tarafından karşılanmaktadır.

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyeler için ayrılan paylar, kullanım amaçlarına göre, değişik oranlarda farklı dağıtıma tabi tutulmaktadır. Belediyelerin bu paylardan yararlanması çeşitli biçimlerde olmakta ve buna göre de paylar ve fonlar değişik isimler almaktadır. Pay ve fonlar şunlardır:

- a)- Belediyelere nüfus esasına göre dağıtılan paylar
- b)- Belediyeler Fonu
- c)- Mahalli İdareler Fonu

- 1- Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belediyelere dağıtılan fonlar
- 2- İçişleri Bakanlığınca belediyelere dağıtılan fonlar

İller Bankasında toplanan fonlar Tablo 5'de, Yerel yönetimlere Genel Bütçe vergi gelirlerinden sağlanan pay ve fonların tahsisi Tablo 6'da, Genel Bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar Tablo 7'de gösterilmiş olup, tablo verilerinin yorumlanması takip eden bölümlerde yapılacaktır.

I- YASAL DÜZENLEME

A- 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Yazılı, Belediye Vasıtasıyla Tahsil Edilmeyen Gelirlerden Alınan Belediye Payları

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun kabul edildiği 1948 yılından 1981 yılına kadar, çeşitli gelirlerden belirli oranlarda alınan ve İmar ve İskan Bakanlığı emrinde İller Bankasında toplanan belediye paylarının % 80'i nüfus esasına göre belediyelere dağıtılmış, geriye kalan % 20 pay, yine İmar ve İskan Bakanlığı emrindeki Belediyeler Fonu'na ayrılmıştır. Bu paylar aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır.

- a)- Kazanç vergisinden ayrılan belediye payı
- b)- Gümrük resimlerinden ayrılan belediye payı
- c)- Tekel maddeleri gelirlerinden ayrılan belediye payı
- d)- Tellallık resminden ayrılan belediye payı
- e)- Akaryakıt istihsal vergisinden ayrılan belediye payı
- f)- Trafik resim ve harçlarından ayrılan belediye payı

B- Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesine İlişkin 2380 Sayılı Kanun

Çeşitli devlet gelirlerinden belediyeler için belirli oranlarda pay ayrılmasıyla ilgili 5237 sayılı Kanunun getirdiği sistem, 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla yeni bir düzene kavuşturulmuştur.

(TABLO-5)

İLLER BANKASINDA TOPLANAN ÇEŞİTLİ FONLAR

(TABLO-6)

**YEREL YÖNETİMLERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN
SAĞLANAN PAY VE FONLARIN TAHSİSİ**

	2380 Sayılı Kanunda 3239 Saydı Kanunla Yapılan Değişiklikle Belirlenen Oran	1985 Yılında Uygulanan Oran	1993 Yılında Uygulanan Oran
A- BELEDİYELER			
1- Belediye Payı	% 6.00	% 6.00	% 6.00
2- Belediye Fonu	% 3.00	% 2.00	% 2.30
3- Mah. id. Fonu	% 0.25	% 0.15	% 0.25
TOPLAM	% 9.25	% 8.15	% 8.55
B- ÖZEL İDARELER			
1- Özel td. Hissesi	% 1.40	% 0.80	% 0.80
2- Özel id. Fonu		% 0.20	% 0.20
3- Mah. İd. Fonu	% 0.30	% 0.15	% 0.20
TOPLAM	% 1.70	% 1.15	% 1.20
GENEL TOPLAM	% 10.95	% 9.30	% 9.75
C- MAH. İD. FONU DAĞILIMI			
1- Bay. ve Isk. Bak.		% 0.15	% 0.15
2- İçişleri Bakanlığı		% 0.15	% 0.30
TOPLAM		% 0.30	% 0.45

Kaynak: Kuruluşundan Bugüne iller Bankası 1933-1993

(TABLO - 7)

GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN YEREL YÖNETİMLERE AYRILAN PAYLAR

(CARİ FİYATLARLA MİLYAR TL.)

PAYIN ADI	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)	1995 (2)
2380 Sayılı Kanun Gereği Belediyelere Dağıtılan (3)	1.350	2.480	4.829	8.175	15.667	28.185	50.010
(Yüzde)	% 49,1	% 50,6	% 51,6	% 51,5	% 50,8	% 49,1	% 52,4
3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehir Belediyelerine Dağıtılan (752	1.328	2.617	4.695	9.603	21.001	33.609
(Yüzde)	% 27,3	% 28,2	% 28,0	% 29,6	% 31,2	% 36,6	% 35,2
Belediyeler Fonu	350	577	1.067	1.604	3.142	3.500	4.500
(Yüzde)	% 12,7	% 11,4	% 11,4	% 10,1	% 10,2	% 6,1	% 4,7
İl Özel İdarelerine Dağıtılan	197	355	647	1.072	2.089	4.160	6.657
(Yüzde)	% 7,2	% 7,2	% 6,9	% 6,8	% 6,8	% 7,2	% 7,0
Özel İdare Fonu	31	37	59	105	107	380	250
(Yüzde)	% 1,1	% 0,8	% 0,6	% 0,7	% 0,3	% 0,7	% 0,3
Mahalli İdareler Fonu	70	91	133	221	218	155	405
(Yüzde)	% 2,5	% 1,9	% 1,4	% 1,4	% 0,7	% 0,3	% 0,4
TOPLAM	2.750	4.902	9.352	15.872	30.826	57.381	95.431
(Yüzde)	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100
TOPLAMIN GSMH İÇİNDEKİ PAYI (Yüzde)	% 1,19	% 1,23	% 1,47	% 1,44	% 1,54	% 1,47	% 1,37

Kaynak: DPT

(1); Gerçekleşme Tahmini

(2); Program

(3) ; 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediye ve Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatında Yüzde 6 Pay Ayrılmaktadır.

(4) ; 3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehir Belediyelerine Buldukları İl Merkezine Yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Yüzde 5 İlave Pay Ayrılmaktadır.

Belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe vergi gelirlerinde pay verilmesi hakkındaki 2380 sayılı Kanun, çeşitli kanunlarda bulunan, belediyelere ve il özel idarelerine pay verilmesine ait hükümleri yürürlükten kaldırmış, belediye ve il özel idarelerine tek bir kaynaktan, Genel Bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesini öngörmüştür. Bunun bir istisnası ise Akaryakıt Tüketim Vergisi olmuştur.

C- 2380 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapan 3004 ve 3239 Sayılı Kanunlarla Getirilen Yenilikler

2380 sayılı Kanun, özellikle belediye ve il özel idarelerine ayrılan pay oranlarıyla ilgili olarak, önce 9.5.1984 gün ve 3004 sayılı kanunla, sonra da 4.12.1985 gün ve 3239 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır.

D- Bütçe Kanunları İle Getirilen Düzenleme

İller Bankası kanalıyla belediyelerin yararına sunulan fonlarla ilgili olarak 1993 Mali yılı Bütçe Kanununun 29. maddesi gereğince, fonların Genel Bütçe kapsamına alınması nedeniyle ilgili bakanlık bütçelerine fon hizmetleri kapsamında kullanılmak üzere ödenek konulmaya başlanmış ve bu uygulama takip eden Bütçe Kanunları ile devam etmiştir.

2380 Sayılı Kanuna 3004 sayılı Kanunla getirilen ve 3239 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayan Geçici 3 ncü madde ile 1986 yılı için belediyelere % 8.55'lik pay verilmesi öngörülmüştür. Ancak 1987 ve daha sonraki yıllar Bütçe Kanunlarına konulan (1996 yılı dahil) hükümlerle belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden % 8.55'lik pay verilmiştir. Ayrıca, 2380 sayılı Kanunda Belediyelere verilen payın dağıtım esasları belirtilmiş olmasına rağmen 1994 ve 1995 mali yılı genel Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle bu esasların uygulanmayacağı belirtilerek yeni dağıtım esaslarına yer verilmiştir.

1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun 68 inci maddesinin d fıkrasında " 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun (Payların Hesaplanması ve Dağıtımı) başlıklı değişik 1 inci maddesinin dağıtıma ilişkin esasları 1996 yılında uygulanmaz. Bunun yerine söz konusu madde uyarınca 1996 yılında ayrılacak payların belediyelere dağıtımı, belediyelere dağıtılacak payın 9/10'u belediyelerin nüfuslarına göre, bakiyesi belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları gözönünde bulundurularak İçişleri, Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte tespit edilecek ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılır." hükmüne yer verilmiştir.

Ancak, 1996 Mali Yılı Genel Bütçe Kanununun 68 inci maddesinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden pay verilmesini düzenleyen (c) fıkrası ile (d) fıkrasını, Anayasa Mahkemesi 17.7.1996 tarih ve Esas No: 1996/23, Karar No: 1996/5-1 sayılı kararı ile yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.

II- BELEDİYELERE NÜFUS ESASINA GÖRE DAĞITILAN PAYLAR

A- Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelere Dağıtım

1.3.1981 tarihine kadar 5237 sayılı, bu tarihten sonra "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi" hakkındaki 2380 sayılı Kanun ve bu Kanunda değişiklik yapılmasına dair 3004 ve 3239 sayılı Kanunlar gereğince İller Bankasında toplanan ve büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılan pay olup, nüfus esasına göre 1986 yılından itibaren Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden % 6 oranında bir pay ayrılmaktadır. 1995 yılında Belediyeler Payı oranı % 6 olarak uygulanmaya devam olunmuştur.

İller Bankası, belediye paylarını, kendisine yatırıldığı ayı izleyen ayın 15 inci gününe kadar ilgili belediyelere göndermeye mecburdur. Aksi halde gönderilmesi geciken paylar, İller Bankasınca belediyelere % 10 fazlasıyla ödenir. Belediyeler, İller Bankasınca kendilerine gönderilen bu payları, yasal çerçeve içinde kalmak kaydıyla ve yetkili organlarının kararlarına göre, beldelerin, bütçede yeri olan herhangi bir ihtiyacına harcayabilirler. Belediyelere nüfus esasına göre gönderilen bu paralar, belediye bütçesine girer ve bütçeden harcamaların tabi olduğu yasal esaslara göre harcamır. Bununla ilgili karar yetkisi tamamen belediyelerin yetkili organlarına ait bulunmaktadır.

İller Bankasında toplanan ve nüfus esasına göre belediyelere dağıtılan payların yıllara göre miktarları Tablo 8'de gösterilmiştir. Tablo verilerine göre 1995 yılında 59.866.332.000.000 TL. İller Bankası tarafından büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelere dağıtılmış bulunmaktadır.

B- Büyükşehir Belediyelerine Dağıtım

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak 3030 sayılı Kanununun 18. maddesine göre:

(TABLO-8)

**İLLER BANKASINDA TOPLANAN VE
NÜFUS ESASINA GÖRE BELEDİYELERE DAĞITILAN
PAYLARIN YILLARA GÖRE MİKTARLARI**

(Milyon TL)

Yıllar	5237 ve 2464 Sayılı Kanunlarla Toplanan Belediye Payları	2328 ve 3239 Sayılı Kanunlar Gereği Belediye Payı	Toplam
1948-1986	73.051	892.111	965.162
1987		511.529	511.529
1988		834.672	834.672
1989		1.349.811	1.349.811
1990		2.479.787	2.479.787
1991		4.828.978	4.828.978
1992		8.174.574	8.174.574
1993		15.667.083	15.667.083
1994		28.102.103	28.102.103
1995		59.866.332	59.866.332
TOPLAM	73.051	122.706.980	122.780.031

Kaynak: 1- İller Bankası Faaliyet Raporu 1995

2- Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993

a)- Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek oranlar dahilinde pay ayrılarak, İller Bankası'na büyükşehir belediyelerine gönderilmektedir.

b)- Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyelerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar çerçevesinde Maliye Bakanlığınca % 5 oranında (bu oran % 3-% 6 arasında belirlenebilir) büyükşehir belediyesine pay ayrılır.

III- BELEDİYELER FONU

A- Kanuni Dayanağı ve Kaynağı

1980 yılına kadar 5237 sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu" gereğince çeşitli gelir kaynaklarından belli oranlarda ayrılan paylar İller Bankasında toplanmış ve tüm gelirin % 80'i nüfus esasına göre belediyeler, kalan % 20 ise İmar ve İskan Bakanlığı emrindeki Ortak Fona (sonraki adıyla Belediyeler Fonu) aktarılmıştır.

1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı "Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi" hakkındaki 2380 sayılı kanun ile, Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere % 5 oranında pay verilmesi kabul edilmiş ve bunun % 80'inin belediyelere nüfus esasına göre dağıtılması, % 20 sinin ise, İller Bankası yatırımlarında kullanılmak üzere İmar ve İskan Bakanlığı emrinde belediyeler Ortak Fonuna aktarılması öngörülmüştür.

2380 sayılı kanunda 1984 yılında 3004 sayılı kanunla yapılan değişiklikle Ortak Fonun adı Belediyeler Fonu olarak değiştirilmiş ve bu fonun oranı doğrudan Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamına bağlanmıştır. 3004 sayılı Kanunla % 2 olarak tesbit edilen bu oran, 2380 sayılı Kanunda değişiklik yapan 3239 sayılı Kanunla 1986'da % 2.30 olarak 1987 ve sonraki yıllarda % 3 olarak kabul edilmiştir. Ancak Bütçe Kanunları konulan hükümlerle (1996 yılı dahil) % 2.30 olarak uygulanmıştır. Bu konuya ilişkin 1996 mali yılı Genel Bütçe Kanununa konulan hükmü Anayasa Mahkemesi 17.7.1996 tarih ve Esas No: 1996/23, Karar No: 1996/5-1 sayılı kararıyla yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.

Belediyeler Fonuna Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılan bu pay dışında 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanununda 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu, 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanununun 6. maddesi gereğince Akaryakıt Tüketim Fonunda toplanan paradan Belediyeler Fonuna pay ayrılmaktadır. % 5 olan bu oran bilahare % 1.20 olarak, 1994 yılında yapılan değişiklikle % 0.08 olarak, 1995 yılında ise 95/7688 sayılı ve 21.12.1995 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile % 0.06 olarak belirlenmiştir.

Fonların Genel Bütçe içerisine alınması ile ilgili 1993 mali yılı Bütçe Kanununun 29. maddesi gereğince İller Bankasında toplanan Belediyeler Fonunun Genel Bütçe kapsamına alınması ile her türlü gelirlerin bütçeye gelir kaydedilmesi ve bütçeden ödenek tahsis edilmesi sonucu Belediyeler Fonu hizmetleri için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesine ödenek konulmaya başlanmıştır. Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılan miktar bu fonun gelir hesabına kaydedilmekte ve bu hesaptan % 2 oranında Boğaziçi İmar Müdürlüğü Payı ayrılmakta, diğer yandan 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi kanunu gereğince Akaryakıt Tüketim Fonunda toplanan paranın % 0.06'sı Belediyeler Fonuna aktarılmaktadır. Toplam meblağ Merkez Bankası nezdindeki müşterek fon hesabına ödenmekte olup, Merkez Bankası tarafından bu fondan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Hazine Payı ve Afetler Fonuna kesinti yapılmaktadır. Tablo 10'da görüleceği gibi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 1995 yılı bütçesi içerisinde yer alan Belediyeler Fonu ödeneğinden diğer fonlara 1.975.000.000.000 TL. aktarılmıştır.

B- Belediyeler Fonu Yönetmeliği

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 3004 sayılı Kanunda çıkartılması öngörülen "Belediyeler Fonu Yönetmeliği"ni 20.1.1985 gün ve 18641 sayılı Resmi Gazete'de yayınlamıştır. Bu yönetmelik belediyelerin, İller Bankasının yatırım programına giren harita, imar planları, altyapı ve üstyapı tesisleri ile bunlara ait projelerin finansmanını sağlamak üzere Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılan paylardan oluşturulan Belediyeler Fonunun dağıtımına ait esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

C- Fondan Yapılacak Tahsisler

Yönetmeliğe göre, Belediyeler Fonundan, İller Bankasının yıllık yatırım programında bulunan belediyelerin aşağıda sayılan hizmetleri için tahsis yapılmaktadır:

- Harita
- İmar planı

- İçme suyu
- Kanalizasyon
- Çeşitli yapı ve tesisler
- Diğer benzeri işlere ait plan ve projeler ile belediyelerin görev alanlarında olupta İller Bankası programına alınan işler.

Sayılan hizmetlerle ilgili olarak yapılan kontrol ve etüd masrafları, kamulaştıma, yol tamir bedelleri gibi tesisle ilgili olarak İller Bankasının yaptığı tüm harcamalar tahsis kapsamı içindedir.

Belediyeler Fonundan yapılacak tahsisler bağış ve ikraz olmak üzere iki türdür. Belediyelerin İller Bankası programında bulunan harita ve imar planı yıl içi yatırımlarının tümü Belediyeler Fonundan bağış suretiyle tahsis edilir. Belediyelerin İller Bankası programında bulunan, harita ve imar planı dışındaki kanalizasyon, içmesuyu, alt ve üst yapı tesisleri ile bunlara ait projelerin yıl içi yatırımları için eğer tüm ikraz ve fon kredilerinin yıllık taksitleri, belediyenin o yıldaki kanuni payının % 50'sini geçmiyorsa o halde yatırımın tamamı o belediyeden 15 yıla kadar ve faizsiz geri alınmak üzere borç kaydedilir. Ancak, belediyelerin borçlanma durumu, tesis yatırımlarının büyüklük ve önemine göre fondan yapılan tahsislerin vadelerini en çok 25 yıla çıkarmaya ve ayrıca belediyenin İller Bankasınca tevzii olununan hisselerinin tamamına karşılık olacak şekilde borçlandırmaya İller Bankası yetkili kılınmıştır.

Belediyeler Fonu yönetmeliğinin borçlanma ve kredinin geri dönüşümüne ilişkin hükümleri Danıştay tarafından 1989 yılında (Esas No: 1989/1207, Karar No: 1989/817) iptal edildiğinden, bu iptal kararından sonra Belediyeler Fonundan belediyelere borçlanma şeklinde bir tahsis yapılmamakta olup, 1989 yılından itibaren Belediyeler Fonu'ndan yapılan tüm ödemelerin bağış biçiminde olması zorunludur.

Belediyeler Fonunda toplanan paralar ile bu fondan yapılan ödemelerin yıllara göre seyri Tablo 9'da gösterilmiştir. Belediyeler Fonunda toplanan miktarlar yıllara göre önemli artış göstererek 1995 yılında 26.823.438.000.000 TL'ye ulaşmıştır. Belediyeler Fonu kanalıyla kullanılan ödeneklerde ise sürekli bir azalış söz konusu olmaktadır

(TABLO - 9)

BELEDİYELER FONUNDA TOPLANAN PARALARLA, YAPILAN ÖDEMELERİN YILLARA GÖRE SEYRİ

(MİLYON TL.)

Yıllar	Toplanan Belediyeler Fonu	Akaryakıt Tüketim Vergisi Tahsilatı	Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonuna Ayrılan	Müşterek Fon Hesabına Yatırılan	Bütçe Ödeneği ve Diğer Fonlardan Aktarma Suretiyle Belediyeler Fonuna Ödenen	Taksit Tahsilatı	tade, İptal ve Düzeltilmeler Nedeniyle Borç-Alacak Farkı	Toplam	Ödemeler Toplamı	Sermayeye Aktarılan
1947-1986	297.583	7.847	8.843		-	16.470	-	304.199	135.216	33.425
1987	196.085	8.548	3.922		-	15.100	-	195.740	320.944	633
1988	313.208	15.385	4.031			26.947	-	239.874	239.871	9.721
1989	567.665	21.037	7.145		-	41.996	-	413.136	395.443	3
1990	976.437	30.095	11.768			41.665		648.420	648.227	17.693
1991	1.851.158	88.177	21.767		-	41.423	-	1.187.439	1.040.252	193
1992	3.177.527	195.098	33.562			2.898		1.786.041	1.636.097	147.187
1993	6.005.747	292.157	120.114	6.177.790	3.137.460	1.066	(+) 3.369	3.141.895	2.442.547	446.575
1994	10.766.581	130.364	215.332	10.818.599	2.775.000	190.643		2.965.643	2.965.315	20.048
1995	26.823.438	-	535.813	26.287.625	2.725.000	302.419	(-) 200.000	2.827.419	2.827.419	327
TOPLAM	50.975.429	788.708	962.297	43.284.014	8.637.460	680.627	(-) 196.631	13.709.806	12.651.331	675.805

Kaynak : İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

D- Belediyeler Fonunun Yatırımların Finansmanında Kullanılması

Belediyeler Fonunun temel amacı, belediyelerin, İller Bankasının yatırım programına giren çeşitli işlerinin finansmanının sağlanmasıdır. İller Bankasının günümüze kadar yaptığı yatırımların önemli bir bölümü bu fondan finanse edilmiştir.

Tablo 10'da 1984-1995 yılları arası Belediyeler Fonu ve İller Bankası nakit yatırım harcamalarının durumu gösterilmiştir. Tablonun tetkikinden de görüleceği üzere; yıllar itibariyle Belediyeler Fonuna ayrılan paylar her sene büyük ölçüde artmasına rağmen, Belediyeler Fonundan Bankaya ödenen miktarlar Fonun gelinine ve İller Bankası yatırımlarına göre düşük seviyelerde kalmıştır. Belediyeler Fonu; Banka yatırımlarının 1984 yılında % 46'sını, 1991 yılında % 87'sini karşılarken bu oran 1994 yılında % 44, 1995 yılında ise % 28 seviyesine düşmüştür. Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan Belediyeler Fonundan İller Bankasına ödenen yüzdesi, 1987 yılında % 94, 1991 yılında % 61, 1993 yılında % 40, 1995 yılında ise % 9 olarak gerçekleşmiştir. Bu uygulamalar İller Bankası yatırımlarını olumsuz etkilediği gibi, belediyeler, Bankaca gerçekleştirilen yatırımların Belediyeler Fonundan karşılanamayan ve Banka kaynaklarından finanse edilen kısmı için her yıl daha yüksek miktarlarda borçlanmak durumunda kalmışlardır.

IV- MAHALLİ İDARELER FONU

A- Kanuni Dayanağı ve Kaynağı

2380 sayılı "Belediyelere ve İl özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun" ile belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belirli oranlarda pay verilmesi esası getirilmiş ve daha sonra bu oranlar 3004 ve 3239 sayılı yasalarla değiştirilmiştir. 1986 yılı için kabul edilen ve bu yıldan itibaren belediyelere ait paydan % 0.25, il özel idarelerine ait paydan ise % 0.20 oranında alınarak oluşturulacak ve Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 0.45'i oranındaki meblağ, İçişleri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları emrinde "Mahalli İdareler Fonu" olarak İller Bankasında açılacak bir hesapta toplanmakta, İçişleri Bakanlığı tarafından bunun % 0.30'u, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından ise % 0.15'i kullanılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ayrı ayrı çıkardıkları yönetmeliklerle Mahalli İdareler Fonunun kendi Bakanlıklarına tahsis edilen bölümünün harcama ve kullanma esaslarını belirlemişlerdir.

(TABLO-10)

BELEDİYELER FONU VE İLLER BANKASI NAKİT YATIRIM HARCAMALARININ DURUMU
(Cari Fiyatlarla)

(Milyon TL)

Yılı	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Belediyeler Fonu	Akaryakıt Tüketim Vergisi	Belediyeler Fonu Bütçe Ödeneği	Bütçe Ödeneğinden Diğer Fonlara Aktardan	Bütçe Ödeneğinden Kullandırılmayan	Belediyeler Fonundan İller Ban. na Ödenen	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Belediyeler Fonundan İller Ban. na Ödenen %'si	İller Bankası Nakit Yatırım Harcaması (Bel.KatDah.)	İller Bankası Yatırım Harcamasının Belediyeler Fonundan Karşılanma %'si
1984	35.150					33.512	95	73.429	46
1985	76.746					57.546	74	115.146	50
1986	131.718	7.847				134.924	102	186.826	72
1987	196.085	8.548				186.019	94	283.699	66
1988	313.208	15.385				212.927	67	357.048	60
1989	665.665	21.037				371.140	65	494.168	75
1990	976.437	30.095				606.755	62	847.891	72
1991	1.851.158	88.177				1.146.016	61	1.318.214	87
1992	3.177.527	195.098				1.780.143	56	2.399.823	74
1993	6.005.747	292.157	2.258.160			2.458.160	40	3.357.888	73
1994	10.766.581	130.364	4.500.000	1.085.000	640.000	2.775.000	25	6.351.947	44
1995	26.790.660		4.500.000	1.975.000		2.525.000	9	9.170.128	28

Kaynak: İller Bankası Faaliyet Raporu 1995

B- İçişleri Bakanlığı Bütçesinde Yeralan Mahalli İdareler Fonundan Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardım

İçişleri Bakanlığı, Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılarak, kendi emrinde kullanılmak üzere, İller Bankasına yatırılan paylarla oluşturulan Mahalli İdareler Fonunu, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmekte sıkıntı çeken mahalli idarelere karşılıksız mali yardımda bulunarak onları teşvik etmek ve desteklemek amacıyla kullanmak üzere, fonun dağıtımına ait esas ve usulleri bir yönetmelikte düzenlemiştir. (Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği; R.G: 19.9.1984-Sayı: 18520). 1993 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı bütçesine Mahalli İdareler Fonu ile ilgili ödenek konulmaya başlanmış olup, harcamalar bu ödenekten yapılmaktadır. Tablo 11'de görüleceği gibi 1995 yılında Mahalli İdareler Fonu İçişleri Bakanlığı bölümünde yaklaşık 3.5 Trilyon TL toplanarak Müşterek Fon Hesabına yatırılmış, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Fonu bütçe ödeneğinden İller Bankasına 126.663.000.000 TL aktarılmakla birlikte, Fondan yapılan ödemeler ancak 87.660.000.000 TL olarak gerçekleştirilmiştir.

1- Belediyelere Mahalli İdareler Fonundan Yapılacak Yardım

Yönetmeliğe göre Mahalli İdareler Fonunda toplanan paranın % 80'i belediyeler için ayrılmaktadır. Bu yardımın amacı, bazı belediye hizmetlerinin yapılabilmesi için, belediyeleri teşvik etmek ve desteklemektir. Bu bakımdan, fondan yardım isteyen belediyenin, hizmetin en az % 30'unu kendi maddi imkanlarıyla yürütebilecek durumda olması gerekir. "Fondan İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan bölümünden, son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000'den az olan belediyeler yararlanabilir. Proje keşif tutarı 150 milyonu geçmeyen hizmetler için % 70'ine kadar olan kısmı için Mahalli İdareler Fonundan yardım yapılabilir"(Tortop 1996:131).

2- Fondan Yararlandırılacak Hizmetler

Belediyelerin yardım isteyebileceği hizmetler şöyledir:

- Belediye hizmet binası
- Fırın, un değirmeni
- Hamam, kaplıca, plaj tesisleri
- Hal, pazaryeri
- Dükkan, otel, motel, gazino, mokamp
- Düğün ve nikah salonu

(TABLO-11)

**MAHALLİ İDARELER FONUNDA TOPLANAN
PARALAR, YAPILAN ÖDEMELER VE
BAKİYELERİ**

(MİLYON TL.)

Bakanlık	Yıllar	Fonda Toplanan ve Müşterek Fon Hesabına Yatırılan	Bütçe Ödeneğinden İller Bankasına Aktarılan	Fondan Yapılan Ödemeler	Fon Bakiyesi
İçişleri Bakanlığı	1984-1991	533.365	-	245.548	22.994
	1992	408.721	-	145.752	14.546
	1993	792.023	109.800	124.348	
	1994	1.456.962	60.200	60.103	97
	1995	3.447.304	126.663	87.660	39.100
TOPLAM		6.638.375	296.663	663.411	76.737
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	1984-1991	269.974		133.269	5.073
	1992	204.363	-	67.096	7.273
	1993	375.735	-	7.273	-
	1994	728.481			
	1995	1.665.782			-
TOPLAM		3.244.335	-	207.638	12.346

Kaynak : 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1994 2
; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

- Umumi hela
- Mezarlık tesis ve tanzimi
- Belediye parkı, koruluk, fidanlık tesisi
- Okuma odası, kitaplık, spor tesisi
- Akaryakıt, patlayıcı madde deposu
- Mezbaha, diğer kesim ve hayvan imha yerleri
- Garaj ve otopark yapımı

Yardım yapılan bir hizmet tamamıyla bitirilmeden, aynı belediyenin ikinci bir hizmet konusunda talebi karşılanmaz. Yardım konusu hizmet için gerekli olan arsayı belediyeler kendi imkanlarıyla sağlamak zorundadırlar. Yukarda yazılı işlerden yalnız bir işe yardım yapılır.

Belediyelere yapılacak yardım tahsislerinde, aşağıdaki öncelik sırasına uyulur.

- Yeni kurulan belediyeler
- Kalkınmada öncelikli illerde bulunan belediyeler
- Turistik bölgelerdeki belediyeler
- Daha önce hiç yardım almamış belediyeler
- Kendi imkanlarıyla başlamış ve yarısı tamamlanmış bir işin bitirilmesi için başvuruda bulunan belediyeler
- Fon yardımı ile başlattığı bir projeyi süresi içinde başarıyla bitirip bir başka hizmet için başvuran belediyeler.

İçişleri Bakanlığı uygun gördüğü yatırımlara yardım gönderilmesi için İller Bankasına talimat verir. Fondan yapılacak yardım işlemleri İçişleri Bakanlığı'nda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülür ve izlenir.

C- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesinde Yeralan Mahalli İdareler Fonundan Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardım

Belediyelerin imar uygulamaları için (kamulaştırma-düzenleme) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesinde yer alan ödenekten yapılacak yardımlar 15.9.1984 gün ve 18516 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülmektedir. Tablo 11'de görüleceği gibi Mahalli İdareler Fonu bütçe ödeneğinden 1994 yılı ve 1995 yılında İller Bankasına herhangi bir meblağ aktarılmamaktadır.

1- Yardıma Konu Olan Hizmetler

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İmar Uygulamaları ile ilgili olarak başlıca iki konuda belediyelere yardım yapmaktadır. Bunlardan birincisi kamulaştırma, ikincisi de düzenleme hizmetleriyle ilgilidir.

Belediyelerin onaylı beş yıllık imar programında bulunması şartıyla yardım yapılacak kamulaştırma hizmetleri şunlardır:

- Yol, yeşil alan, meydan
- Park, fuar ve mesire yerleri
- Çocuk bahçesi
- Otopark
- Açık pazar yerleri
- Tarihi ve turistik eserlerin ve anıt çevrelerinin açılması

Yardıma konu olabilecek düzenleme hizmetleri ise şunlardır:

- Yol, tretuvar, bordur
- Meydan, fuar ve mesire yerleri
- Çocuk bahçesi, yeşil alan
- Açık pazar yerleri
- Tarihi ve turistik eserlerin çevreleri
- Anıt kaidesi ve çevresi
- İmar planında olup da yol bağlantısı niteliğini taşıyan köprüler, menfezler
- Çevre duvarları (park, pazar yeri, çocuk bahçesi ve yeşil alanlar için).

2- Yardımda Öncelik Sırası

Bakanlıkça yapılacak yardımlarda, belediyelerin ve önceliklerin saptanmasında şu esas ve sıra gözönünde bulundurulur.

a)- Tarihi, turistik ve sanayi yönünden hızla gelişme gösteren belediyeler

b)- Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri belediyeleri ile kalkınmada öncelikli yöreler belediyeleri

c)- Küçük kasaba ve ilçe belediyeleri

d)- Uygulanması hedeflenen proje için belediye katkısı olarak bütçelerine yeterli denek koymuş olan belediyeler

e)- Evvelki yıllarda yardım almış olupta, ödenekleri amacına ve usulüne uygun olarak sarfetmiş belediyeler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
İLLER BANKASI KANALIYLA İL ÖZEL İDARELERİNE GÖNDERİLEN
PAYLAR VE İL ÖZEL İDARELERİ FONU

A- Kanuni Dayanağı ve Kaynağı

2380 sayılı Belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında Kanunun 3004 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesi gereği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 1.70'ine tekabül eden kısmı il özel idarelerine verilmektedir. Bunun % 30'u mahalli idareler fonunda toplanmakta, % 1.40'lık bölümünün % 80'i son nüfus sayımı sonuçlarla göre il özel idarelerine dağıtılmakta, % 20'si il özel idarelerinin yatırımlarında kullanılmak üzere İçişleri Bakanlığı emrinde özel idare fonunda toplanmaktadır.

2380 sayılı Kanuna 3004 sayılı Kanunla getirilen, 3239 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayan Geçici 3 üncü madde ile 1986 yılı için il özel idarelerine % 1.20, 1987 ve müteakip yıllar için ise % 1.70 pay verilmesi hükmü getirilmiştir.

Buna karşın, 1987 ve daha sonraki yıllar Bütçe Kanunlarına konulan (1996 yılı dahil) hükümlerle il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından % 1.20'lik pay ayrılmıştır. Ancak, 1996 mali yılı Genel Bütçe Kanununun 68 inci maddesinin konuya ilişkin (c) fıkrasını Anayasa Mahkemesi yürürlüğünü durdurmuştur.

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılan paylar, tahsil edildiği ayı takip eden ay sonuna kadar İller Bankasına yatırılacaktır. İller Bankasında özel idare paylarını kendisine yatırıldığı ayı izleyen ayın 15'ine kadar il özel idaresine göndermeye mecburdur.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından İller Bankası kanalıyla özel idare hizmetlerine tahsis edilen bu pay özel idarelerin ve özel idareler kanalıyla köylerin yararlanma biçimine göre üç gruba ayrılmaktadır.

a)- Nüfus esasına göre özel idarelere gönderilen pay

b)- Genel Bütçeye ödenek konulmak suretiyle İçişleri Bakanlığınca il özel idareleri için kullanılan il özel idareleri fonu

c)- Mahalli İdareler Fonu özel idare bölümü

İl Özel İdareler Payı ve Fonu'nun genel dağılımı Tablo 12' de gösterilmiştir.

B- İl Özel İdarelerine Nüfus Esasına Göre Gönderilen Paylar

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından İller Bankasına verilen % 1.20'lik İl Özel İdareleri Payından İl Özel İdareler Hissesi olarak ayrılan % 1.0'lik miktarın % 80'i son nüfus sayımı dikkate alınarak il özel idarelerine dağıtılmaktadır. Tablo 7'deki DPT verilerine göre, 1995 yılında İl Özel İdarelerine Nüfus Esasına göre dağıtılan payın program miktarı 6.657.000.000.000 TL'dir.

C- Genel Bütçeye Ödenek Konulmak Suretiyle İçişleri Bakanlığınca İl Özel İdareleri İçin Kullanılan İl Özel İdareler Fonu

2380 sayılı Kanununun 3004 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan "İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği" (R.G: 19.9.1984-18520) ile il özel idarelerinin yönetmelikte gösterilen hizmet ve yatırım alanlarındaki çalışmalarını desteklemek, bu hizmet ve yatırımlarda verimlilik, sürat ve etkinliği sağlamak için, bu fondan özel idarelere yapılacak yardımların esas ve usulleri düzenlenmiştir.

İl Özel İdareleri Hissesinin % 20'si İçişleri Bakanlığı tarafından il özel idarelerine yönelik olarak, Genel Bütçeye ödenek konulmak suretiyle İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği kapsamında kullanılır.

1- Fondan Yapılacak Yardımlar

Özel idare fonundan yardım yapılacak hizmet ve yatırımlar şunlardır:

- Tarım ve hayvancılıkta üretimin artırılmasını, tarımda sanayinin gelişmesini sağlayacak nitelikteki yatırımlar
- Kültür ve turizmin gelişmesine yönelik yatırım ve hizmetler
- Anonim şirketlere iştirakler
- Altyapı hizmetleri için özel idare araç parklarına iş makinası alınması
- Yerel yönetim personel eğitim tesisleri yapımı, onarımı, donatımı ve işletilmesi
- Fakir öğrenciler için yurt yapımı, onarımı, donatımı ve işletilmesi
- Hizmet binaları ile lojman satın alınması ve yaptırılması
- Düşkünler evi yaptırılması ve onarımı

(TABLO -12)

İL ÖZEL İDARELER PAYI VE FONU

(MİLYON TL.)

Yıllar	Toplanan Paylar	Ayrılan %20 Fon ve Müşterek Fona Yatırım	Bütçe Ödeneğinden İller Bankasına Aktarılan	Fondan Yapılan Ödemeler	Fon Bakiyesi
1981-1986	159.165	31.834	-	29.899	1.193
1987	85.258	17.052	-	14.122	2.418
1988	138.525	27.235	-	17.117	2.103
1989	246.548	49.310	-	28.056	5.059
1990	435.304	80.074	-	32.431	9.923
1991	809.348	161.870	-	53.299	15.849
1992	1.362.403	290.842	-	116.047	9.699
1993	2.611.180	522.236	107.000	116.699	-
1994	5.087.118	1.617.424	810.368	810.289	79
1995	12.352.376	2.448.515	3.049.000	2.657.165	391.914
TOPLAM	23.287.225	4.646.392	3.966.368	3.875.124	391.914

Kaynak : 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1994

2 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

- Spor tesisleri, sağlık ocağı ve valilik misafirhanesi.

2- Yardımlarda Öncelik Sırası

Özel idare fonundan yardım yapılmasında şu öncelik sırasına uyulur:

a)- Hemen üretime geçebilecek yatırımlar b)- Döviz sağlayıcı yatırımlar

c)- Sabit sermaye yatırımı tamamlanmış, ancak işletme sermayesi yetersizliği sebebiyle faaliyete devam edemeyen yatırımlar

d)- Diğer sebeplerle yarım kalmış yatırımlar.

Bu yatırımlardan kalkınmada öncelikli yörelerdeki yatırımlara öncelik verilir.

3- Yardım Miktarı

Yardım miktarı, İl özel idarelerinin kendi uyguladığı veya en az % 51 hissesi kendisine ait olan projelerde proje tutarının % 70'ini, sermaye şirketlerine iştirak halinde, özel idare ortaklık payının % 70'ini geçemez. Yapılacak yardımlar proje ve tahsis amacı dışında kullanılamaz. İllerin proje ile başvurusu üzerine, İçişleri Bakanlığı'nca, uygun görülen hizmet ve yatırımlara yardım yapılması hakkında Bakanlık onayı alınarak İller Bankasınca yardım yapılmaktadır.

Bakanlıkça uygun görülen hizmet ve yatırımlara yardım yapılması hakkındaki Bakanlık onayı ile yardımın valilik emrine gönderilmesi için İller Bankasına talimat verilir. Verilen talimat üzerine paydan yapılacak yardımlar 15 gün içinde İller Bankası tarafından ilgili valilik emrine gönderilir.

D- Mahalli İdareler Fonu Özel İdare Bölümü

Mahalli İdareler Fonundan, İçişleri Bakanlığı bütçesine ödenek konulmak suretiyle İçişleri Bakanlığı'nca mahalli idareler için kullanılan % 0.30'luk kısmın % 20'si il özel idarelerine ve köylere yardım yapılmak üzere ayrılmaktadır. Yönetmeliğe göre ayrılan bu para, il özel idarelerine eşit miktarlarda bölünerek valilikler emrine gönderilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İLLER BANKASININ KÖYLERLE İLİŞKİSİ

I- GENEL DURUM

İller Bankası 1945 yılında 4759 sayılı Kanunla kurulurken amaç, üç tür yerel yönetim birimlerinin yani il özel yönetimlerinin, belediyeler ve köyler ile bunların kuracakları kurum ve birliklerin imar işleriyle uğraşmaktır. Kanununun 7 nci maddesinde İller Bankası görevleri sayılırken bu üç tür yerel yönetim birimi arasında herhangi bir ayırım gözetilmemiş ve Bankanın görevleri yerel yönetimlerin tümü için geçerli kılınmıştır.

"Yasal düzenleme böyle olmakla birlikte, köylerin imar durumlarıyla ilgili tüm işleri açık bir biçimde İller Bankası görevleri arasında sayılmakta ise de, uygulamada İller Bankası köylerle ilgili hiçbir imar işine el atamamıştır. Yalnızca uygulaması aşağıda belirtildiği gibi Banka karından ayrılan % 55 payın köylere dağıtılması ve çok az sayıda köye bir miktar kredi verilmesi faaliyetinde bulunabilmiştir"(Çöker 1986: 198).

"Payın köylere eşit dağılımı ilkesi yüzünden verimli projelerin desteklenememesi, yardımın amaca uygun olarak kullanılamaması, proje ve uygulamanın bir değerlendirmeye konu yapılamaması, bu payların eleştirilen yönlerindedir. Bununla birlikte köy kalkınma payının, köyler için hiç değilse bir bölüm hizmetlerin yapılabilmesi için başvurulacak bir kaynak olduğuna kuşku yoktur"(Keleş-Yavuz 1989: 233).

II- KÖYLERİN İLLER BANKASI SERMAYESİNE KATILMA BİÇİMİ

4759 sayılı İller Bankası Kanununun 3'üncü maddesinde, Bankanın sermayesini teşkil eden kaynaklar sayılırken Bankanın yıllık safi kazancından, 19 uncu madde gereğince köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak % 30 lardan bahsedilmektedir. 19 uncu maddede de, Genel Kurul tarafından onanan bilançoya göre meydana çıkan safi kazancın % 30 unun köy sermayesi payı olarak sermaye hesabına ayrılacağı belirtilmektedir.

Köyler, İller Bankasının ortak idareleri arasında sayılmakla birlikte, köylerden bu amaçla herhangi bir para çıkmamakta, köyler adına yatırılması gereken payı İller Bankası kendi karından ayırmaktadır.

III- BANKA SERMAYESİNDEN AYRILAN % 55 KÖY KALKINMA PAYININ KÖYLERE DAĞITILMASI

İller Bankasının köylerle olan ilişkilerinde en önemli konuyu, Banka karından köylere yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Bunun için köylerden, yapılacak bu yardıma karşılık herhangi para çıkmamakta, köyler adına yatırılması gereken payı İller Bankası kendi karından ayırmaktadır.

Banka sermayesinden ayrılan % 55 Köy Kalkınma Payı'nın her sene kaç köye tahsis edileceği Genel Kurul tarafından, bu para ile hangi köylere neler alınacağı veya yapılacağıda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın takdirine göre Yönetim Kurulu tarafından belirtilir. Karın % 55'ini teşkil eden köy kalkınma payları, köy gelirlerini artırarak, kalkınmalarına yardım etmek için köy tüzel kişilikleri adına tahsis edilmektedir.

Köylere tahsis olunan toplam meblağ otel, motel, lokanta, değirmen, fırın, hamam, kaplıca, dükkan, halı ve kilim atelyesi, konserve imalathaneleri, boğa barınağı, içmesuyu deposu, sulama havuzu ve kanalı, düğün salonu vb. tesislerin yapımı için kullanılmaktadır.

1945-1994 arası dönemde İller Bankası sermayesinden ayrılan % 55 Köy Kalkınma Payının tahsisi Tablo 13'de gösterilmiştir. 1980-94 dönemi incelendiğinde, en az tahsis 67 köy olmak üzere 1981 yılında yapılmış, en fazla tahsis ise 760 köy olmak üzere 1994 yılı olmuştur.

(TABLO -13)

**BANKA SERMAYESİNDEN AYRILAN
%55 KÖY KALKINMA PAYININ TAHSİSİ**

YILI	KÖY ADEDİ	TUTARI (MİLYON TL)
1945-1979	5446	248
1980	201	59
1981	67	180
1982	201	235
1983	134	1092
1984	402	1868
1985	402	1948
1986	402	3814
1987	670	7237
1988	402	8686
1989	213	6568
1990	438	12714
1991	370	19579
1992	152	5863
1993	380	82573
1994	760	304987
TOPLAM	10.640	457.591

Kaynak : İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995
Kuruluşundan Bugüne İller Bankası, 1933-1993

BEŞİNCİ BÖLÜM

İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERLE İKRAZ, KEFALET, ARACILIK VE AVANS KONULARINDA İLİŞKİLERİ

4759 sayılı Kanuna ve bu Kanunun 28 inci maddesine dayanılarak çıkarılmış olan 11.4.1946 gün ve 3949 sayılı "İller Bankası Tüzüğü" ile "İkraz, Kefalet, Aracılık ve Avans İşlemleri Yönetmeliği" esasları çerçevesinde, İller Bankası tarafından yerel yönetimlere çeşitli nedenlerle gerçekleştirilemediği, mahalli özelliklerin gerektirdiği önemli ihtiyaçları için kredi sağlanır, kefillik ve aracılık edilir, avans verilir.

4759 sayılı İller Bankası Kanununun 2 nci maddesine göre, "banka, itibari sermayesinin tamamına kadar, Maliye Vekaletinin muvaffakiyeti ve icra vekilleri heyetinin tasvibi ile istikraz aktedebilir ve tahvil çıkarabilir".

Maaş, ücret ve daimi olan adi harcamalar için ödünç ve avans verilemez, bu maksatla aracılık ve kefillik de yapılamaz. Yine kredi, avans ve kefillik isteyen yerel yönetimlerin bunlar karşısında teminat göstermesi gerekmektedir. İl özel idareleri ile belediyelere ve bunlara bağlı kurumlara verilecek kredi miktarı bunların gelirlerine göre tesbit edilir.

I- YEREL YÖNETİMLERE SAĞLANAN KREDİLER

Banka ortak idarelere, değişik kaynaklardan kısa ve uzun vadeli krediler sağlamaktadır.

A- Banka Özkaynaklarından Verilen Krediler 1-

Kısa Vadeli İhtisas Kredileri

İller Bankası programında bulunan işlerin yıl içi ödeneğini karşılamak ve tesislerin bir an önce tamamlanmasını sağlamak için yerel yönetimlerin senesi içinde yada en çok iki yıl içinde ödemesi kaydıyla verilen kısa vadeli krediler (kısa vadeli avans) ile yerel yönetimlere Banka kefaleti nedeniyle yapılan ödemeler ve Devlet Bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar karşılığında ortak idarelere kredi açılmaktadır.

İller Bankası Uygulama Yönetmeliği 15. maddesinde kısa vadeli kredilerin hangi şartlarda açılacağı sayılmıştır. Buna göre:

(TABLO- 14)

**İLLER BANKASI KAYNAKLARINDAN
BELEDİYELERE FAİZSİZ BELEDİYE KATKISI
OLARAK AÇILAN KISA VADELİ
KREDİLERİN YILLAR İTİBARIYLA SEYRİ**

(MİLYON TL)

YILLAR	AÇILAN KREDİ	TAHSİLAT	ERTESİ YILA DEVİR
1986	3.429	3.429	-
1987	31.725	24.414	7.311
1988	49.748	38.382	18.677
1989	47.843	56.003	10.517
1990	56.005	53.735	12.787
1991	57.019	68.362	1.444
1992	139.473	126.060	14.857
1993	202.018	204.733	12.142
1994	490.510	481.842	20.810
1995	766.863	682.380	105.293
TOPLAM	1.844.633	1.739.340	-

Kaynak : İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995
Kuruluşundan Bugüne İller Bankası; 1933-1993

a)- İşin Banka yıllık yatırım programında yer alması veya Bankanın yıllık cari ve yatırım harcamaları ve kaynakları içinde global ödenekleri bulunması,

b)- İş ihale edilmeden önce şekil ve muhtevası Banka Yönetim Kurulunca tesbit edilen ve mülki amirlikçe tasdik edilmiş, belediyeler için Belediye Meclis kararını, İl Özel İdareleri için borçlanmaya karar vermeye yetkili meclisin kararını, Köy idareleri için ise Köy İhtiyar Heyetinin kararını, diğer idareler için de yetkili organlarının yetki veya borçlanma kararlarını göndermiş olması,

c)- Fondan kredi açılabilmesi için işin Banka eliyle yürütülebilmesi gerekir.

Görüldüğü üzere yerel yönetimlere yatırımlarının finansmanında İller Bankasınca uzun vadeli kredi açılabilmesi, işin programda bulunması şartına bağlıdır.

Banka Özkaynaklarından 1995 yılı içinde ikraz suretiyle açılan orta ve uzun vadeli ihtisas kredilerinin faizli içeriği Tablo 15'de gösterilmiş olup, açılan kredilerin hemen hemen tamamına yakını belediyelere yönelik olarak gerçekleşmiştir.

3- Acil İşler Kredisi

Orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri arasında yer alır. Acil işler ödeneğinden kredi tahsisinde üç husus önem arzeder. İlk olarak acil içmesuyu ve kanalizasyon işleriyle yarım kalmış yapı işleri bu kredi kapsamındadır. İkinci olarak bu konular daha çok belediyeleri ilgilendirdiği için bu kredilerden daha çok belediyeler yararlanmaktadır. Üçüncü olarak özellikle yarım kalmış yapı işleri nedeniyle il özel idareleri ve köyler de bu krediden yararlanabilirler. Bu kredinin finansmanı kısmen yıllık yatırım programlarına konulan ödeneklerden kısmen de bankanın öz kaynaklarından ayrılan ödeneklerden karşılanır. Acil işler ödeneğinden belediyeler ve özel idarelere açılan krediler 5 yıl, köy idarelerine açılan krediler 10 yıl vadelidir.

B- Yabancı Kaynaklardan Verilen Krediler 1-

Kısa Vadeli Krediler

Banka tarafından tevzii olunan paylar karşılığında kısa vadeli kredi taleplerinin büyük boyutlara ulaşması ve bu taleplerinin karşılanması halinde Banka yatırımlarına ayrılacak kaynağın azalmasına ve yatırımların gerçekleşmemesine neden olacağı gözönüne alınarak

(TABLO -15)

İLLER BANKASI KAYNAKLARINDAN AÇILAN FAİZLİ, ORTA VE UZUN VADELİ

İHTİSAS KREDİLERİNİN YIL İÇİNDEKİ SEYRİ

(MİLYON TL.)

	1.1.1995 Bakiyesi	1995 Yılında İkraz Olunan	1995 Yılında Tahsil Olunan	Alınan Faiz	İade, İptal ve Düzeltilmeler Nedeniyle Borç-alacak Farkı	1996 Yılına Devir
Belediyeler	1.890.359	3.271.063	2.282.044	2.190.448	(-) 781	5.069.044
İl Özel İdareleri	2.144	20.507	10.720	10.422	-	22.354
Köyler	-	-	-	-	-	-
T.E.K.	118	102	-	-	(-) 220	-
TOPLAM	1.892.621	3.291.672	2.292.764	2.200.870	(-) 1.001	5.091.398

Kaynak : 1; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1994 2 ;

2; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

diğer finans kuruluşlarından temin edilen ve talepte bulunan belediye ve il özel idarelerine payları ölçüsünde açılan kredilerdir. Banka özkaynaklanm yeterli olmaması nedeniyle yerel yönetimlerin kredi ihtiyacı, ticari bankaların imkanlarından yararlanmak suretiyle, karşılanmaya çalışılmaktadır.

Yabancı kaynaklardan açılan faizli kısa vadeli kredilerin yıllar itibariyle seyri Tablo 16'da yer almaktadır.

2- Orta ve Uzun Vadeli Krediler

Banka aracılığı ile yerel yönetimlere orta ve uzun vadeli açılan yabancı kaynaklı kredilerdir. Kredilerin temin edildiği kaynaklar Avrupa İskan Fonu, Dünya Bankası, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu'dur.

II- KEFALET KREDİLERİ VE ARACILIK İŞLEMLERİ

İller Bankasının belediyelere gösterdiği önemli kolaylık ve yardımlardan birisi de belediyelerin aldıkları bazı mal ve malzemeler için kefalette bulunmaktır. Yerel yönetimlerin Banka haricindeki kuruluşlardan alacakları krediler veya Kamu kurum ve kuruluşlarından, Banka iştiraklerinden veya satıcı firmalardan alacakları araç, gereç, otobüs, iş makinası ve malzeme bedellerine talepleri halinde, Bankaca dağıtılan kanuni paylarından Bankaya olan borçlan düşüldükten sonra kalan kısım ölçüsünde kefalette bulunmaktadır.

Kefillik ve aracılık işlemlerinde tahakkuk ettirilen komisyon, üçer aylık dönemlerde peşin olarak borçlu idarelerin kanuni paylanndan kesilir.

(TABLO -16)

YABANCI KAYNAKLARDAN AÇILAN FAİZLİ KISA VADELİ KREDİLERİN

YILLAR İTİBARIYLA SEYRİ

(MİLYON TL.)

Yıllar	Açılan Kredi	Tahsilat	İade, İptal ve Düzeltmeler Nedeniyle Borç-Alacak Farkı	Bankaca Alınan Faiz	Ertesi Yıla Devir
1986	40.645	11.503	-	7.769	36.911
1987	119.249	65.478	-	42.307	132.989
1988	103.611	188.924	-	108.099	155.775
1989	41.259	187.894	-	97.767	106.907
1990	193.324	194.060	(+) 1.298	79.482	186.951
1991	501.422	474.306	(+) 5.493	159.570	379.130
1992	1.626.781	875.126	(-) 526.120	575.432	1.180.097
1993	4.127.719	3.233.099	(+) 10.875	1.483.294	3.568.886
1994	2.773.955	7.644.786	(+) 157.156	4.877.108	3.732.319
1995	4.649.141	7.557.822	(+) 212.616	3.433.049	4.469.303
TOPLAM	14.177.106	20.432.998	(-) 138.682	10.863.877	

Kaynak : 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1994 2
2;İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

Memba suyu şışeleme sektöründe ise memba sularının, sağlık kurallarına uygun olarak otomatik cihazlarla şışelenerek, sağlık ve turizm yönünden halkın istifadesine sunulması önem kazanmaktadır.

C- Belediye Hizmetleri Sektörü: Bu sektör hal ve açıkpazar, dükkan, işhanı, belediye hizmet binası, garaj, fırın, umumi tuvalet, peyzaj düzenlemesi vb. gibi tesisleri kapsamakta olup, bu sektörde yapılan tesisler yöre halkının daha iyi şartlarda ticari ve sosyal faaliyetlerini sürdürmesine de yardımcı olma fonksiyonunu üstlenmiştir.

1978-1995 dönemi biten yapı işleri ve yatırımları Tablo 17'de yer almaktadır. **II-**

İÇMESUYU İŞLERİ

Yerleşim birimlerine temiz ve sağlıklı içme suyu sağlanması konusu, yerel yönetimlerin ele alması gereken acil sorunlardan biri olarak kabul edilmiştir.

Hızlı nüfus artışına bağlı olarak gelişen şehirlerin yol açtığı çevre kirliliği ve artan su ihtiyacı, su kaynaklarından en sağlıklı ve verimli biçimde yararlanılmasını zorunlu kılmaktadır. Diğer yandan nüfus artışı ve şehirlerin mekansal genişlemesi sonucu mevcut su şebekesinin ikinci hatta üçüncü defa tevsiini gerektirmektedir.

Kişi başına alınan günlük su tüketimlerinin artması ve sanayileşmeye bağlı olarak yeraltı su rezervlerinin azalması nedeniyle son yıllarda içmesuyu temininde yüzeysel su kaynakları olan dere, göl, gölet ve barajlardan yararlanılması gerekmiş ve bu kaynakların kullanımını ise içmesuyu arıtma tesislerinin yapımını gündeme getirmiştir.

Köy içmesuları hakkında 24.5.1983 tarih ve 2824 sayılı Kanunla belediye teşkilatı bulunan ve nüfusu 3000'in altında kalan kasabalara içmesuyu sağlanması görevi de İller Bankası'na geçmiş ve Banka'nın içmesuları konusunda çalışma alanı tüm beldeleri kapsayarak genişlemiş bulunmaktadır.

Bankanın hizmet getirmeyi üstlendiği şehirlerde içmesuyu konusunda yapılacak çalışmaların temeli, jeolojik inceleme ve çalışmalarla atılmakta, bu sektörde yeraltı ve yerüstü su imkanlarının belirlenmesi için gerekli jeolojik araştırma ve incelemeler Banka bünyesindeki jeoloji mühendisleri tarafından yapılmaktadır. Diğer yandan bu alanda yapılan çalışmaların neticelerinin dokümantasyonu ve projelendirilmesi yapılarak Banka laboratuvarlarında suyun bakteriyolojik, fiziksel ve kimyasal analizleri yapılmaktadır.

(TABLO - 17)

İLLER BANKASI BİTEN YAPI İŞLERİ VE YATIRIMLARI (1978-1995)

YILI	ADET	TUTAR (Milyon TL.)	PROGRAM YATIRIMI (Milyon TL.)	NAKİT HARCAMA (Milyon TL)	GERÇEKLEŞME (%)
1978-1979	144	928	3.329	3.757	88,61
1980	142	1.345	1.312	1.159	113,20
1981	76	1.045	2.593	3.866	67,07
1982	51	2.015	1.583	2.685	58,96
1983	72	4.001	2.404	3.460	69,48
1984	19	1.870	6.350	6.875	92,36
1985	14	2.120	12.717	17.330	73,38
1986	25	4.245	20.197	25.775	78,36
1987	73	34.195	63.972	71.212	89,83
1988	66	24.118	52.272	52.439	99,68
1989	46	33.506	53.479	55.505	96,35
1990	45	76.826	101.484	97.167	104,44
1991	38	99.146	107.484	122.765	87,55
1992	33	167.011	186.778	240.052	77,81
1993	36	298.873	306.676	369.538	82,99
1994	24	171.006	552.924	641.659	86,17
1995	28	518.647	967.232	1.081.496	89,43

Kaynak: 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1994
2 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995
3 ; Kuruluşundan Bugüne İller Bankası; 1933-1993

Diğer yandan İller Bankası, artan çevre bilincine paralel olarak çevre kirliliğinin önlenmesine katkıda bulunmak için son yıllarda içmesuyu tasfiye ve atıksu arıtma işleri ile tesis inşaatlarının yapımına önem vermiştir.

Yerel yönetimlere içmesuyunun sağlanması ve mevcut tesislerin yenilenmesi ile ilgili hizmetler Banka'nın ana hizmet birimlerinden olan İçmesuyu Dairesi Başkanlığı tarafından verilmektedir.

İller Bankasının yatırım faaliyetleri içerisinde ağırlıklı alanı içmesuyu sektörü oluşturmakta olup, 1986 yılından itibaren biten içmesuyu işlerinde bir artış görülmektedir.

1970-1995 dönemi biten içmesuyu işleri, yatırımları ve gerçekleşme oranı Tablo 18'de gösterilmiştir.

III- HARİTA İŞLERİ

Cumhuriyet döneminde ilk defa harita yapımına, belediyelerce doğrudan doğruya sağlanan ya da Belediyeler Bankası'ndan temin edilen paralarla, resmi bir kuruluş olarak Belediyeler İmar Heyeti tarafından başlanılmıştır. 1945 yılında Belediyeler Bankası yerine İller Bankası geçince, İmar Heyetinin işleri de İller Bankası'na devredilmiş ve bu işleri yürütmek üzere Banka'da bir Fen Heyeti kurulur. İller Bankası 1959 yılından itibaren haritaları kurduğu emanet komisyonlarıyla bizat yapmaya başlamış, iş hacminin artmasına paralel olarak 1968 yılında yapılan yeni bir reorganizasyon düzenlemesi ile Harita Dairesi Başkanlığı teşkil edilmiştir.

Ülke nüfusunun artışına paralel olarak bir taraftan yerleşime yeni açılan yerler, diğer taraftan yeni belediye teşkilatı kurulan beldelerin ilk haritalarının yapılması gerekmekte olup, bugün gerek merkez gerekse bölge müdürlüklerinde mevcut harita mühendisleri ve harita teknisyenleri ile birlikte Harita Dairesi Başkanlığı, yerel yönetimlerin ve diğer resmi kurum ve kuruluşların harita bütünleme ve arşivleme işleri ile imar planı uygulama işlerini yapmakta veya bunu özel kuruluşlara yaptırmaktadır. Planlı kalkınma döneminin başlangıcından 1995 sonuna kadar İller Bankası'nca yapılmış harita çalışmaları toplamı 2.286.609 hektarı bulmaktadır..

1980-1995 yılları arasında İller Bankası'nca yapılmış harita çalışmaları ve harita yatırımları Tablo 19'da yer almaktadır.

(TABLO -18)

**İLLER BANKASI BİTEN İÇMESUYU İŞLERİ
VE YATIRIMLARI (1970-1995)**

YILI	ADET	TUTAR (Milyon TL)	NAKİT HARCAMA (Milyon TL.)	PROGRAM YATIRIMI (Milyon TL.)	GERÇEKLEŞME (%)
1970-1979	411	2.273	9.296	9.344	99,49
1980	62	790	4.637	2.850	162,70
1981	45	854	6.705	6.075	110,37
1982	69	3.949	8.535	10.435	81,79
1983	70	5.489	13.446	13.100	102,64
1984	38	2.725	22.150	22.150	100,00
1985	51	4.950	49.987	35.852	139,43
1986	88	' 22.245	99.137	85.405	116,08
1987	141	48.265	131.011	126.361	103,68
1988	132	101.425	184.999	181.028	102,19
1989	121	93.590	278.555	273.141	101,98
1990	141	480.885	458.242	438.273	104,56
1991	192	1.448.026	713.518	692.074	103,10
1992	113	450.100	1.221.094	1.246.920	97,93
1993	135	1.210.000	1.771.772	1.646.321	107,62
1994	176	2.752.665	3.927.227	2.900.127	135,42
1995	126	5.048.580	5.185.124	4.588.580	113,00

Kaynak: 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995
2 ; Ziya Çöker; İller Bankası ve Mahalli İdareler; 1986
3 ; Kuruluşundan Bugüne İller Bankası; 1933-1993

(TABLO -19)

İLLER BANKASI HARİTA ÇALIŞMALARI VE YATIRIMLARI (1980 - 1995)

YILI	ADET	HARİTA ALANI (Hektar.)	PROGRAM YATIRIMI (Milyon TL)	NAKİT HARCAMA (Milyon TL)	GERÇEKLEŞME (%)
1980	89	41.557	124	197	158,87
1981	144	75.368	150	277	184,67
1982	106	64.987	245	277	113,06
1983	130	92.957	300	517	172,33
1984	132	74.076	600	543	90,50
1985	113	61.061	936	956	102,14
1986	157	92.081	2.300	2.300	100,00
1987	147	103.764	2.800	3.068	109,57
1988	196	103.319	4.250	5.298	124,66
1989	186	127.812	6.580	7.517	114,24
1990	74	46.418	12.000	15.765	131,38
1991	191	112.980	39.000	39.626	101,61
1992	128	75.881	65.000	59.400	91,38
1993	269	109.294	154.500	155.881	100,89
1994	210	103.535	185.000	183.217	99,04
1995	167	73.790	385.500	415.680	107,83

Kaynak: 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

2 ; Ziya Çöker; İller Bankası ve Mahalli İdareler; 1986

3 ; Kuruluşundan Bugüne İller Bankası; 1933-1993

IV- KANALİZASYON İŞLERİ

Atık suların bir yerleşim alanından uzaklaştırılması, çevre için tehlike ve kirlilik yaratmadan zararsız hale getirilmesi için gerekli altyapı yatırımlarının yapılmasına yönelik faaliyetler, İller Bankası'nın görevleri arasında yer almaktadır. Birçok şehir ve kasabada fenni kanalizasyon tesisleri olmayışı, buna karşılık çoğuna yeterli miktarda içme ve kanalizasyon suyu sağlanmış bulunması, şehirleşmenin son zamanlarda artan bir hızla büyümesi, ayrıca çevre değerlerinin öneminin anlaşılması ve atık suların başlıca kirleticisi olarak değerlendirilmesi kanalizasyon tesislerinin yapımı konusunda büyük bir talep ortaya çıkarmıştır.

1980'li yıllardan itibaren kalkınma süreci ve sanayileşmenin çevre değerlerini tahrip etmeden yürütülmesi bilinci gelişmeye başlamış, nitekim çevre sağlığı ve çevre kirlenmesinin önlenmesi Anayasa ve 2872 sayılı Çevre Kanunu ile güvence altına alınmıştır. Yine 1988 yılında 19919 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliğiyle, kanalizasyon atık sularının arıtıldıktan veya deniz ortamında yeterli düzeyde seyreltilerek zararlı etkileri giderildikten sonra alıcı ortama deşarj edilmesi esasları getirilmiştir.

Belediyeler Bankası döneminde kanalizasyon konusuna hiç el atılmamış ve daha çok diğer yatırım faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. Kanalizasyon çalışmaları ile ilgili olarak İller Bankası yıllık programlarına kanalizasyon tesisleri için ilk ödenek konulması ve harcama yapılması 1970 yılında başlar. Bu yıllarda küçük çapta başlayan yatırımlar, bugün konunun taşıdığı öneme paralel olarak her geçen yıl artarak devam etmektedir.

Diğer yandan büyükşehirlerdeki altyapı problemlerinin çözümüne yardımcı olmak, mali mevzuat yönünden destek sağlamak amacıyla, 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyesi Yasası kabul edilmiş ve Büyükşehir Belediyeleri altyapı problemlerini (başta kanalizasyon ve içmesuyu olmak üzere) dış kaynaklı kredi kullanarak kendileri çözme yolunu seçmişlerdir. Çünkü bu alandaki yatırımlar dev boyutlu olup, gerekli büyük çaplı krediler ancak dış borçlanma yolu ile karşılanabilmektedir. İller Bankasının kanalizasyon yatırımları içmesuyu yatırımlarından sonra ikinci büyük yatırım alanı oluşturmaktadır.

Kanalizasyon alanındaki esaslı yatırımlara 1978 yılında başlanmış olup 1978-1995 yılları arası biten kanalizasyon işleri, tutarları ve kanalizasyon yatırımları Tablo 20'de gösterilmiştir.

(TABLO - 20)**İLLER BANKASI BİTEN KANALİZASYON İŞLERİ VE YATIRIMLARI (1978-1995)**

YILI	ADET	TUTAR (Milyon TL)	PROGRAM YATIRIMI (Milyon TL)	NAKİT HARCAMA (Milyon TL)	GERÇEKLEŞME (%)
1978-1979	3	80	2.503	2.764	110,43
1980	7	321	1.750	3.371	192,63
1981	8	1.011	2.430	3.002	123,54
1982	3	612	11.400	8.739	76,66
1983	1	300	13.350	8.142	60,99
1984	8	4.067	16.000	15.875	99,22
1985	8	4.630	27.155	33.087	121,84
1986	9	8.944	55.600	64.632	116,24
1987	14	17.000	74.682	84.922	113,71
1988	10	20.879	108.586	111.199	102,41
1989	12	38.630	146.050	152.878	104,68
1990	4	27.923	260.858	266.858	102,30
1991	9	31.798	503.481	452.103	89,80
1992	6	56.354	994.000	919.700	96,50
1993	6	81.481	1.295.992	1.102.705	85,09
1994	3	168.511	2.186.734	1.663.697	76,08
1995	2	212.035	2.619.370	2.523.233	96,33

Kaynak : 1 ; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

2 ; Ziya Çöker; İller Bankası ve Mahalli İdareler; 1986

3 ; Kuruluşundan Bugüne İller Bankası; 1933-1993

V-İMAR PLANLAMA İŞLERİ

İller Bankası 60 yılı aşan deneyimi ile ülkemizde imar planlama pratiğinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Kuruluş kanununun daha ilk maddesinde İller Bankası'nın öncelikle belediye, il özel idaresi ve köy idarelerinin imar işlerini çözmek amacıyla kurulduğu belirtilmektedir.

1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu'nda nüfusu 10.000'den büyük yerleşimlere imar planı yaptırma mecburiyeti getirilmiş bulunmakta olup özellikle, finansman ve teknik eleman olarak yetersiz olan küçük ölçekli beldeler Banka'dan istifade yoluna giderek planlarını hazırlama görevini Banka'ya vermeye devam etmişlerdir.

20.1.1985 gün ve 18641 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Belediyeler Fonu Yönetmeliği"nin 8 inci maddesinde "Belediyelerin İller Bankası programında bulunan harita ve imar planı işlerinin yıl içi yatırımları, Belediyeler Fonu'ndan bağış suretiyle tahsis edilebilir"denilmektedir. Böylece, Banka programında bulunan imar planı işleri, bedelleri Fon'dan kesilmek üzere yapıldığından, ilgili belediyeye hiçbir mali külfet yüklememektedir.

1933 yılından itibaren 1993 yılına kadar olan 60 yıllık dönemde, Banka kayıtlarına göre, belediyelerin 3374 adet imar planı işi ele alınarak sonuçlandırılmıştır (bunun 2715 adeti ihale yolu ile elde edilmiştir). Bu rakam Türkiye genelinde % 94.7 gibi çok yüksek bir oranı belirtmektedir.

Diğer yandan Banka tarafından imar planlama faaliyetlerine yönelik olarak peyzaj planlama çalışmaları ile jeolojik etüd çalışmaları da yapılmaktadır.

1970-1995 yılları arası imar planlama yatırımları Tablo 21'de yer almaktadır. **VI-**

ENERJİ İŞLERİ

Mali kaynaklar ve teknik organizasyon yönünden yetersiz bulunan belediyelerin elektrik tesisleri, İller Bankası'nın para politikası ve teknik gücü ile yapılagelmiştir. Elektriksiz belediyelere şebeke tesisi kurulması; 30 kv'a kadar enerji iletim hatları ile yine belediyelerin sürekli yetersiz kalan elektrik tesislerinin yenilenmesi, büyütülmesi gibi işlerle başlayan bu çalışmalar, orta güçte bölgesel hidroelektrik santralleri ve 66 kv'lık enerji iletim hatlarının yapımı ile genişlemiş ve ülke geneline yayılmaya başlamıştır.

(TABLO - 21)

**İLLER BANKASI İMAR PLANLAMA
YATIRIMLARI (1970-1995)**

YILI	PROGRAM YATIRIMI (Milyon TL.)	NAKİT HARCAMA (Milyon TL.)	GERÇEKLEŞME (%)
1970-1979	160,0	181,0	113,13
1980	40,0	83,0	207,50
1981	80,0	89,0	111,25
1982	100,0	113,0	113,00
1983	150,0	159,0	106,00
1984	325,0	204,0	62,77
1985	510,0	352,0	69,02
1986	500,0	475,0	95,00
1987	750,0	647,0	86,27
1988	1.252,0	1.333,0	106,47
1989	1.500,0	1.739,0	115,93
1990	4.300,0	3.345,0	77,79
1991	6.000,0	5.483,0	91,38
1992	12.000,0	12.851,0	107,09
1993	20.000,0	20.856,0	104,28
1994	25.000,0	24.882,0	99,53
1995	70.150,0	78.859,0	112,41

Kaynak: 1; İller Bankası Faaliyet Raporu; 1995

2 ; Ziya Çöker; İller Bankası ve Mahalli İdareler; 1986

3 ; Kuruluşundan Bugüne İller Bankası; 1933-1993

1312 sayılı Kanunla elektrik üretim tesisi kurma işleri Türkiye Elektrik Kurumu'na devredilmiş ve bu alan Banka'nın çalışma sahası dışına çıkmıştır. Ayrıca 11.9.1984 tarih ve 2705 sayılı Kanunla elektrik şebekelerinin yapımı ve işletmesi de Türkiye Elektrik Kurumu'na devredilmiş bulunmakta olup, 1985 yılından itibaren Banka bu alandaki faaliyetlerden de çekilmiştir.

VII- MAKİNA VE SONDAJ İŞLERİ

Banka tarafından, talepleri halinde yerel yönetimlerin; bunlara bağlı kuruluş ve müesseselerle bunlar arasında kurulacak birliklerin; kamu kuruluşlarının; makina, sondaj ve teçhizat konusuna giren işlerini yapmak veya yaptırmak gayesi ile bu alanda faaliyet gösterilmektedir.

1984 yılından itibaren nüfusu 3.000'den küçük belediyelerin içmesuyu ihtiyaçlarının da Banka'ya verilmesiyle yıllık iş sayısı hızla artarak 1986 yılında 200'ü aşmış, her yıl bu sayı giderek artarak, 1992 yılında 400'e ulaşmış ve 1963-1992 döneminde toplam 3855 adet kuyu açılmıştır(İller Bankası 1993: 118-119).

İş hacmi karşısında mevcut ekipman ve kadro bu işi yapmaya kafi gelmediğinden bir yandan yeni makine ve ekipman alımı gerçekleştirilmiş, diğer yandan da yetiştirilemeyen işin bir kısmının 1986 yılından itibaren ihale suretiyle yaptırılması yoluna gidilmiştir.

YEDİNCİ BOLUM
İLLER BANKASININ YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK
DİĞER FAALİYETLERİ

I- BANKACILIK HİZMETLERİ

İller Bankası Cumhuriyetin ilanından sonra kurulan ve bugüne kadar faaliyetini sürdüren ilk 15 banka arasında yer almakla birlikte, görevlerinin niteliği itibariyle teknik hizmetlere ve yatırımlara ağırlık vererek teknik hizmet ve danışmanlık fonksiyonunu ön plana çıkarmış, bankacılık hizmetleri yönünden önemli bir gelişme göstermemiş ve bankacılık faaliyetleri ikinci planda kalmıştır. Nitekim bankacılık hizmetleri Genel Müdürlük binası içinde bulunan tek bir şube ile yürütülmektedir. Bankalar Kanunu'na tabi olunması nedeniyle Bankalar Kanunu gerekleri açısından, Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından Hazine adına denetlenmesini gerektirmektedir. Bankacılık faaliyetleri Bankacılık ve İktisat Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Kuruluş Kanunu, Uygulama Yönetmeliği ve Bankalar Kanunu gereğince, "Kalkınma ve Yatırım Bankası" statüsünde faaliyet göstererek, ortak idarelere orta ve uzun vadeli kredi açmakta ve ticari kredili müşterilerine ve bankalara teminat mektubu kredisi kullandırmakta ve belediyeler lehine kefalet mektupları tanzim etmektedir.

Görülebileceği gibi "Kalkınma ve Yatırım Bankası" statüsünde mevduat kabulü haricinde, Bankalar Kanunu'nun müsaade ettiği tüm bankacılık ve kredi işlemlerini yapmakta, kendi iştirakleri haricinde diğer kuruluşlara nakit kredi açmamakta, Hazine Müsteşarlığının tanıdığı limit çerçevesinde teminat mektubu kredisi açmaktadır.

II- SİGORTACILIK HİZMETLERİ

İller Bankası'nın yerel yönetimler için yaptığı hizmetlerden bir diğeri ise sigortacılıktır. Güven Sigorta A.Ş'nin sermayesine katılmakta ve dolayısıyla ortak konumunda bulunmaktadır.

Sermayesine % 10 oranında iştirak olunan Güven Sigorta'nın acentesi sıfatıyla, yerel yönetimlerin ve diğer şahıs ve firmaların tesis, araç, malzeme ve binalarının sigorta işlemlerine aracılık edilmektedir. Bunun sonucu olarak da ortak idarelerin yangın, kaza ve nakliyat sigortalarından dolayı meydana gelen çeşitli hasarların tazminatları da bu idarelere ödenmektedir.

III- MALZEME HİZMETLERİ

Banka tarafından yerel yönetimlerin içmesuyu, kanalizasyon, harita, plan, proje, yapı tesisleri ile sondaj hizmetlerinin yapılmasında ana unsurlardan biri de bu işler için gerekli malzemenin temin edilmesidir. Banka tarafından yerel yönetimler için yapılan tüm yatırımlar değeri çok yüksek rakamlara ulaşan büyük ölçüde malzeme alımını gerektirmektedir. Başlangıçta yatırımlar için gerekli malzemenin yüklenicilerle sağlanması yolu seçilmiş, ancak malzeme sağlanmasıyla ilgili olarak ortaya çıkan çok yönlü mali ve bürokratik zorluklar, ayrıca yüklenicilerin sermaye yetersizliği gibi nedenler malzemenin Banka eliyle sağlanmasını zorunlu kılmıştır.

Banka'nın kurulduğu yıllarda bu malzeme yüklenicilerce temin edilmekte iken gün geçtikçe artan iş hacmi, iç ve dış ticaret ile gümrük rejimindeki hızlı değişikliklerin doğurduğu zorlukla, büyük çaplı alımlarda ortak idarelerin mali kapasiteleri ile yüklenicilerin sermaye yetersizliği, malzemenin daha iyi nitelikte, daha çabuk ve ucuza sağlanmasının önemi gözönüne alınarak malzeme alımlarının doğrudan Banka eli ile yapılması yoluna gidilmiştir. Malzeme alımlarında en büyük payı ise içmesuyu sektörü malzeme alımları teşkil etmektedir.

BEŞİNCİ KISIM

ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

I- ÖZET

Türkiye'de Yerel yönetimlerin başta içmesuyu, kanalizasyon, yapı işleri, harita işleri, malzeme işleri vb. altyapı hizmetleri; teknik alanlarda danışmanlık hizmetleri; yerel yönetimlerin kredi ihtiyaçlarının giderilmesinde doğrudan ya da dolaylı yoldan aracılık hizmetleri konularında 1945 yılından günümüze çalışmalarını sürdüren İller Bankası, yerel yönetimlere yönelik önemli hizmetlerde bulunmuş ve özellikler mali ve teknik güçten mahrum belediyelerimizin halka hizmet sunmasında çok yararlı bir katkı sağlamıştır. Kuşkusuz her kuruluş, zaman zaman, çalışma, kuruluş ve yönetim biçiminin bir muhasebesini yapmak ve değişen sosyal ve ekonomik şartlara kendisini uydurmak zorundadır. Bu bakımdan, İller Bankasının, değişen şartlara göre kendisini yenilemek için, çeşitli zamanlarda uzman kişi ve gruplara araştırmalar yaptırılmıştır. İller Bankası üzerinde araştırma yapan, eleştiri ve önerilerde bulunan yabancı uzmanların genel kanaati; imar konularında planlama ve teknik uygulamalarla, finansmanın bir arada yürütülmesi bakımından uluslararası boyutu ile örnek bir kurum olduğu yönünde olmuştur.

İller Bankası, 1933 yılında 2301 sayılı Kanunla kurulan Belediyeler Bankasının devamı olarak, 1945 yılında 4759 sayılı Kanunla, belediyelerin yanında, özel idareler ve köyleri de kapsamına alarak yeniden teşkilatlanan bir kuruluştur. Bankanın kuruluş amacı yerel yönetimlerin ve bu yönetimlerin kuracakları birliklerle, bu yönetimlere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar işleri ile uğraşmaktır. Özel hukuk hükümlerine bağlı tüzel kişiliğe sahip, yatırım ve kalkınma bankası statüsündedir. Bankanın ortakları olan yerel yönetimler aynı zamanda Bankanın sermayesine de iştirak etmektedirler.

İller Bankasının faaliyet alanı üç alanda yoğunlaşmıştır. Bu alanlar, yerel yönetimlere kredi sağlamak, Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve fonların yerel yönetimlere dağıtımını sağlamak, yerel yönetimlere teknik yardım ve danışmanlık yapmaktır.

İller Bankasının Yerel Yönetimlere Kredi Sağlama Fonksiyonu: Ortak idarelerin yapacakları yerel kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, binalar, alt ve üstyapı faaliyetleri ve diğer faaliyetlerinde kendi özkaynakları ile ulusal ve uluslararası finans piyasasından kredi temini yolu ile yerel yönetimlere kredi sağlanmasında aracılık görevi yapmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere her türlü kefalet, avans, aracılık, sigorta vb. konularda yardımcı olmaktadır.

Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Ayrılan Pay ve Fonların Tahsisinde Aracılık Fonksiyonu: 2380 ve bu Kanunda değişiklik yapan 3004 ve 3239 sayılı Kanunlar gereğinci Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların ve fonların yerel yönetimlere dağıtımında aracılık fonksiyonunu üstlenmektedir.

Teknik Yardım Fonksiyonu: Ortak idarelere ve talepleri üzerine onlara bağlı birlik ve kurumlara, harita, plan, etüd ve proje yapmak, ya da yaptırmak, mahallince yaptırılmasına imkan bulunmayan veya kendisine tevdi edilmiş ya da toplu olarak yaptırılmasında yarar görülen alt yapıları, yıllık yatırım programları içinde gerçekleştirmek; diğer yandan yerel yönetimlerin İller Bankasından aldıkları kredilerle yapılan işlerin teknik gözetimi ve denetimini yapmak; ortak idarelere ve onlara bağlı kurumlara gerekli olan makine, alet ve ekipmanları satmak, ya da kiralamak vb. görevler üstlenmektedir.

Yerel yönetimlerin banka programında bulunan işleri, İller Bankası özkaynaklarından, Belediyeler Fonu ve diğer fonlardan, belediye ve özel idarelerin yatırımlara katkılarından finanse edilmektedir.

II- YARGI VE ÖNERİLER

Bankanın Fonksiyonu

Bankacılık boyutunun geliştirilerek finansman bankası haline getirilmesi, yatırımcılık boyutunun ise etkin bir teknik danışmanlık çerçevesine çekilerek teknik uygulamanın bırakılmasını savunan görüşe göre Bankanın, uluslararası kredi kuruluşları, ulusal mali sistem, sermaye piyasası ve bankalar ile sıkı ilişki içinde çalışması ve belediyeler için borçlanma araçları yaratan bir sermaye kuruluşu olması gerektiğini ileri sürmektedir.

Bir diğer görüş ise, İller Bankasının bugünkü yapısını savunarak bu yapıyı ülke için daha yararlı bulmaktadır. Buna göre, bankacılık ile yatırımcılık boyutunu birlikte yürütmesinin (büyükşehir belediyeleri hariç diğer belediyelerin büyük kısmının teknik personel ve ekipman noktasında yetersizliği çerçevesinde bakıldığında) zorunludur ve yatırımcılık boyutunu tasfiye etmek yerel yönetimleri iş göremez konuma getirecektir.

İller Bankasının, bankacılık ve yatırımcılık boyutunun birlikte ele alınarak her iki alanda faaliyette bulunmasının yerel yönetimlerin mevcut teknik ve mali şartları açısından değerlendirildiğinde, daha uygun olacağı ortadadır. Banka kalkınma ve yatırım bankası

statüsünde çalışmaya devam edip finansman ve teknik yatırımcılık yönünü birlikte yürütmeye devam etmelidir.

Teşkilat Yapısı

Ortak idareler olan belediye ve özel idareler kendi mali güçlerine göre Banka sermayesine katılmaktadır. Buna bağlı olarak sermaye katkısı büyük olan belde ve illere Genel Kurulda daha büyük yer verilmesi uygun olacaktır. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Muş Belediyesinin Genel Kurulda temsili eşit olmaktadır. Oysa temsilde sermaye unsurunun ön planda tutulması ile Genel Kurul mevcut teşkiline göre daha etkili ve adil olacaktır.

İller Bankası aynı zamanda bir kalkınma ve yatırım bankası olup, bankacılık faaliyetleri Bankacılık ve İkrarlar Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Bankacılık ve finansman görevlerinin önemi gereği, yatırımcılık ve finansman faaliyetleri birbirinden ayrılarak, bankacılık faaliyetlerine bakan bir Genel Müdür Yardımcılığı teşkil edilmelidir.

Yerel Yönetimler Personelinin Eğitimi

İller Bankası, 1984 yılına kadar belediyelerin kimi personeli için merkezi olarak hizmetiçi eğitim programları yürütmüş ancak bu yıldan itibaren bu girişimine son vermiştir. Bölge teşkilatlarının özellikle belediye personeli için hizmetiçi eğitim programlarının düzenlenmesi yararlı olacaktır. Özellikle belediye personelinin hizmetiçi eğitim ihtiyacı açıktır. Bu açık kısmen TODAİE ile İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmekte fakat yetersiz kalmaktadır. Ortak idarelerin tek tek sağlayamayacağı bu eğitim faaliyetlerinin, İller Bankası tarafından yeniden başlatılması, belediye personeli açısından büyük önem arz etmektedir.

Ortak İdarelere Teknik Yardım

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı stratejisinde saptandığı üzere; kent nüfusunun ülke nüfusuna oranının 1994 yılından itibaren yüzde 60'ı aşması, kırsal kesimden kentlere göçün artan oranda sürmesi, kentsel altyapı ihtiyacını da artırmıştır. Bu durumun yansıması olarak, belediye sayısı artmış ve Banka'nın görev alanına giren konularda, belediyelerin harita, imar

planlama, içmesuyu, kanalizasyon ve çeşitli yapı sektörlerindeki iş talepleri, İller Bankasına sağlanan imkanlarla yeteri düzeyde karşılanamayacak boyutlara ulaşmış ve bu sektörlerdeki yatırım ihtiyaç açığı ileriki yıllarda da karşılanamayacak ölçekte büyüme eğilimine girmiştir.

Yatırımları karşılayacak finansman kaynaklarında azalma ve yatırım sayısında çoğalma, yatırım sürelerinin uzamasına neden olmaktadır. Bu süreç yatırım sürelerini uzatmakta, yıllık ödeneklerin azlığı nedeniyle 3 yılda tamamlanacak tesislerin tamamlanması 10 yıla kadar uzamaktadır. Bir diğer nokta ise alt yapıya olan ihtiyaç nedeniyle belediye başkanlarının baskısına bağlı olarak siyasal unsurlar devreye girerek, belediyeler arasında kendi projelerini yatırım programına koyma yarışı devam etmekte bu sürece bağlı olarak yatırım süreleri uzamaktadır. Örneğin içmesuyu tesislerinin % 6'sı, kanalizasyon tesislerinin % 57'si yeterli kaynak ayrılamaması nedeniyle 10 yıldan daha uzun sürmektedir. Bu sürece ilave olarak kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve göçler nedeniyle projede hedeflenen kapasitenin yetersizliği ve bunu tamamlayacak ek işlerle sürenin daha da uzamasına neden olmakta, sonuçta işler bir kısır döngüye girmektedir.

İller Bankası, küçük beldelerin kendi fonksiyonlarıyla ilgili uygulamalarına daha yakın bir teknik danışma hizmeti vermeli, hatta tamamlanmış tesislerin işletilmelerine yardımcı olmalı, bunların bakımlarını üstlenmelidir. Bu amaçla her bölgede, beldelerde Banka tarafından yapılan veya yaptırılan yatırımlar, gerek teknik olarak gerekse işletmecilik prensipleri açısından düzenli olarak kontrole ve denetime tabi tutulmalı, yapılan işlerin çalışıp çalışmadığı ve teknik durumları kontrol edilerek sonuçları takip edilmeli, düzenli bir arşiv kurulmalı, bu arşivde her tesisin kuruluşundan işleyişine, bakımına ve kontrolüne kadar her türlü bilgiler bulunmalıdır. Bu bilgilerle belediyelere, tesislerle ilgili her türlü teknik danışmanlık yapmak mümkün olabilecektir.

Diğer taraftan İller Bankası'nın başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlere yönelik teknik yatırımların bedeli ve yerel yönetimlere verdiği kredilerin tahsil edilmesi, çıkarılan tahkim yasalarıyla engellenmiş olduğundan, Bankanın ekonomik darboğaza girmesine neden olmaktadır. Nitekim son olarak 2.7.1992 tarih ve 3836 sayılı Tahkim Kanunu ile belediyelerin 987 milyarlık (1992 cari fiyatlarıyla) borçları tahkim kapsamına alınması nedeniyle meblağın tahsiline kadar geçen süre zarfında faiz kaybı oluşmuştur.

Köylere Hizmet Götürme

İller Bankası bugün köylerle ilgili hiçbir imar hizmeti yürütmemektedir. Bankanın köylerle ikraz ilişkisi yok denecek kadar azdır.

4759 sayılı Kanuna göre her yıl Banka karının % 55'i köy kalkınma payı olarak ayrılmakta, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca saptanmış esaslara göre Banka Genel Kurulu kararı ile belirlenen köylerdeki projelere yardım olarak dağıtılmaktadır. Payın köylere eşit dağılımı ilkesi yüzünden verimli projelerin desteklenememesi, yardımın amaca uygun olarak kullanılamaması, proje ve uygulamanın bir değerlendirmeye konu yapılamaması, bu payların eleştirilen yönlerindedir. 1945-1973 yılları arasında 3906 köye yardım yapılmıştır. Bir hesaplama yapılırsa bu yöntemle tüm köylerin fondan yalnız bir kez yararlanabilmeleri için yüzyılı aşkın bir süre gerekecektir. Bununla birlikte köy kalkınma payının, köyler için hiç değilse bir bölüm hizmetlerin yapılabilmesi için başvurulacak bir kaynak olduğuna kuşku yoktur.

İller Bankası, köylerin harita ve imar işlerinden başlayarak, yerel yönetimlerin bu üçüncü bölümüne de hizmet götürmeye başlamalıdır.

Finansman ve Kredi

1980'lerin özellikle ikinci yarısından sonra yerel yönetimlerin borçlanması önemli bir finansman unsuru olmuştur. Bu süreç, yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin altyapı yatırımlarının finansmanında ulusal ve uluslararası mali piyasalarda hızla borçlanmasını gerektirmiştir. Çünkü artan harcama ihtiyacı, özel ulusal ve uluslararası sermayeye başvurmayı gerektirmiş, böylece özel kaynaklı ihale ve kredi uygulaması yaygınlaşmıştır. Yerel yönetimlerin bütçe sorunlarının en somut örneklerini büyükşehir belediyelerinin bütçelerindeki borçlanma gelirlerinin artışında da görmek mümkündür. Belediyelerin nüfus artışı ve göçlere bağlı olarak artan hizmet ihtiyaçları karşısında, bir finansman kaynağı olarak İller Bankasının da önemi artmaktadır.

Bu alanda İller Bankasına yönelik eleştirilerden bir tanesi, Bankanın yerel yönetimler üzerinde tam olarak bir değerlendirme yapamadan özellikle merkezi yönetimin etkisinde kredi vermekte olduğu kanaatidir. İller Bankası kendisine başvuran belediyelerin mali durumuna, projenin fizibilitesine bakarak karar vermeli, kredi vereceği belediyelerin projelerini ticari bir banka gibi değerlendirmeli, yetersiz projeler ile geri ödeme sıkıntısı olan belediyelere kredi vermemelidir. Bu tavır aynı zamanda yerel yönetimlerin daha sorumlu davranması için bir baskı unsuru olacaktır.

Diğer taraftan İller Bankası diğer kalkınma ve yatırım bankalarının yaptığı gibi bono ihracı yapabilmeli, tahvil çıkarabilmeli ve yurtdışına ihraç edebilmelidir. Tahvil ihracı yoluyla

kalkınmaya yönelik projeler ile temel altyapı projelerine kaynak bulunabilecek ve yerel yönetimlere uzun vadeli yatırım sermayesi sağlanabilecektir. Ayrıca diğer ticari bankaların yaptığı gibi VDMK(Varlığa Dayalı Menkul Kıymet) çıkarılabilmeli, İnterbank piyasasında gerektiğinde borç alıp verebilme işlemine girilebilmelidir. İller Bankası belediyeler için değişik leasing şirketlerine kefalette bulunarak borçlanmalarına kefil olmaktadır, oysa kendi yürüteceği bir leasing faaliyeti ile daha büyük karlar sağlama imkanı elde edilebilecektir.

Mali Yapı

Banka sermayesinin Türkiye bütçesine oranı yıllara göre giderek azalmaktadır. 1945 yılında Banka sermayesi 100 milyon TL iken devlet bütçesine oranı % 18 gibi çok yüksek bir orana ulaşmıştır. Bu oran 1986 yılında % 1.5, 1993 yılında % 0.3 düzeyinde olup, Bankanın iş yapma kapasitesinin devlet imkanlarındaki gelişme karşısında zayıf kaldığı ortaya çıkıyor. Bu nedenle mali yapının güçlendirilmesi için sermaye artışına gereken önemin verilmesi gerekmektedir.

Teknik Personel

Türkiye'de belediyelerin büyük kısmının teknik personel noktasında yetersizlikleri vardır. Ülkenin büyük merkezlerinde teknik personel ihtiyacı henüz karşılanamazken bunların küçük belediyelerde istihdam edilmesini beklemek de mümkün değildir. Belediyelerin en önemli ihtiyacı olan içmesuyu, kanalizasyon ve çeşitli yapı işleri ile ilgili yatırımlar, çeşitli branşlarda teknik personele ihtiyaç göstermektedir. Harita mühendisi, mimar, inşaat mühendisi, makine mühendisi, kimyager, jeolog, şehir plancısı bunlar arasında sayılabilir. Bunların hepsini en büyük belediyelerde bile bulmak mümkün değildir. Bu noktada İller Bankası önemli bir açığı doldurmaktadır.

Diğer bankalarda sözleşmeli eleman çalıştırmakta iken, sözleşmeli eleman çalıştıramayan tek banka İller Bankasıdır. Sözleşmeli teknik eleman istihdamı hizmet verimliliğini artıracaktır.

Fonlar

Yerel yönetimlere Belediyeler Fonu Yönetmeliği uyarınca açılan kredilerin; yönetmeliğin borçlanma ve kredinin geri dönüşümüne ilişkin maddelerinin Danıştayca iptali nedeniyle borçlandırma usulüyle kredilendirme yapılamaması, Bankanın yıllardır yerel yönetim yatırımlarını gerçekleştirmekte kullandığı bir finansman imkanını ortadan

2380 Sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"; R.G:5.2.1981-Sayı: 17242

3004 Sayılı "2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" R.G: 15.5.1984-Sayı: 18402

3239 Sayılı "2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile İlgili Değişiklikler" R.G:11.11.1985-Sayı: 18955

İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği; R.G:9.3.1990-Sayı:20456

Belediyeler Fonu Yönetmeliği; R.G:20.1.1986-Sayı:18641 İl Özel İdareler

Fon Yönetmeliği; R.G: 19.9.1984-Sayı: 18520 Mahalli İdareler Fon

Yönetmeliği; R.G: 19.9.1984-Sayı: 18520