

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

**BELEDİYELERİN FİNANSMAN İHTİYACININ
KARŞILANMASINDA
İLLER BANKASI'NIN ROLÜ
VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

Doktora Tezi

Hakan YAŞ

İstanbul, 2011

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

**BELEDİYELERİN FİNANSMAN İHTİYACININ
KARŞILANMASINDA
İLLER BANKASI'NIN ROLÜ
VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

Doktora Tezi

HAKAN YAŞ

Danışman: Doç. Dr. Recep BOZLAĞAN

İstanbul, 2011

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

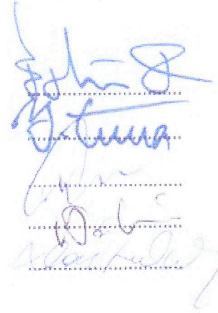
KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD YÖNT.
Bilim Dalı Doktora öğrencisi HAKAN YAŞ' ın BELEDİYELERİN FINANSMAN
İHTİYACININ KARŞILANMASINDA İLLER BANKASI'NIN ROLÜ VE YENİDEN
YAPILANDIRILMASI adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 13.07.2011
tarih ve 2011-14/27 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliğiyle ~~ayyokluğu~~
Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 05.09.2011

- 1) Tez Danışmanı : DOÇ. DR. RECEP BOZLAĞAN
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. YUSUF TUNA
3) Jüri Üyesi : PROF. DR. NALAN GÜREL
4) Jüri Üyesi : PROF. DR. HAMZA ATEŞ
5) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ. DR. NAİL YILMAZ



ÖNSÖZ

Halka en yakın yönetim birimleri olarak belediyelerin günümüzdeki önemi artmakta, belediyelere çeşitli ve her gün yenisi eklenen sorumluluklar yüklenmekte, bu artan harcama sorumluluklarıyla doğru orantılı olarak da belediyelerin finansman ihtiyacının etkili bir biçimde karşılanması ihtiyacı doğmaktadır. Türkiye’deki belediyelerin dörtte üçe yakınının nüfusu beş binden az olup finansmanının yüzde sekseni nüfusa göre belirlenen bir sistem içerisinde, bu belediyelerin finansman sorunu ortaya çıkmaktadır. Kuruluşu itibariyle belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlere hizmet veren İller Bankası’nın da belediyelerin finansman ihtiyacının karşılanmasında önemli bir rolü bulunmaktadır. İller Bankası konusunda bir çalışma yapma düşünceme ilişkin olarak beni cesaretlendiren değerli hocam Doç. Dr. Recep Bozlağan’a, görüşlerini açıkça ve çekinmeden belirten belediyeler ve İller Bankası çalışanlarına, okuduğum ve çalıştığım şehirlerin farklı olması nedeniyle iki şehir arasındaki ulaşımın başta olmak üzere bana maddi ve manevi her zaman destek veren anne ve babama, bir akademisyen olan ve tez hazırlamanın her aşamasını bilerek her türlü desteğiyle yanımda olan sevgili eşim Sedef Zeyrekli Yaş’a çok teşekkür eder, çalışmanın yerel yönetim araştırmacı ve okurlarına yararlı olmasını dilerim.

Edirne, 2011

Hakan YAŞ

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
İÇİNDEKİLER	i
TABLO LİSTESİ	v
ŞEKİL LİSTESİ	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
1. BELEDİYELERİN FİNANSMANINA İLİŞKİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE	6
1.1. Belediye	6
1.1.1. Belediyenin Tanımı	6
1.1.2. Türkiye’de Belediye Sistemi	6
1.2. Belediyelerin Finansman İhtiyacı	7
1.2.1. Belediyelerin Harcama Sorumlulukları (İdareler Arası Hizmet Bölüşümü)	7
1.2.2. Belediyelerin Gelirleri	8
1.2.2.1. Öz Gelirler	9
1.2.2.1.1. Literatürde Belediyelerin Öz Gelirleri	9
1.2.2.1.2. Türkiye’de Belediyelerin Öz Gelirleri	10
1.2.2.1.2.1. Vergi	15
1.2.2.1.2.1.1. İlan ve Reklam Vergisi	15
1.2.2.1.2.1.2. Eğlence Vergisi	15
1.2.2.1.2.1.3. Haberleşme Vergisi	15
1.2.2.1.2.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	15
1.2.2.1.2.1.5. Yangın Sigortası Vergisi	16
1.2.2.1.2.1.6. Çevre Temizlik Vergisi	16
1.2.2.1.2.1.7. Emlak Vergisi	16
1.2.2.1.2.1.7.1. Bina Vergisi	16
1.2.2.1.2.1.7.2. Arazi Vergisi	17
1.2.2.1.2.2. Resim, Harç ve Katılma Payları	17
1.2.2.1.2.2.1. İşgal Harcı	17
1.2.2.1.2.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	17
1.2.2.1.2.2.3. Kaynak Suları Harcı	17
1.2.2.1.2.2.4. Tellallık Harcı	17
1.2.2.1.2.2.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı	18
1.2.2.1.2.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	18
1.2.2.1.2.2.7. Bina İnşaat Harcı	18
1.2.2.1.2.2.8. Çeşitli Harçlar	18
1.2.2.1.2.2.9. Harcamalara Katılma Payları	19
1.2.2.2. Gelir Paylaşımı	19
1.2.2.2.1. Literatürde Gelir Paylaşımı	19
1.2.2.2.1.1. Gelir Paylaşımı Düzenlemeleri	21
1.2.2.2.1.1.1. Bağışlar	23
1.2.2.2.1.1.1.1. Şartlı Bağışlar	23
1.2.2.2.1.1.1.2. Şartsız Bağışlar	24
1.2.2.2.1.2. İyi Bir Transfer Sisteminden Beklenenler	25

1.2.2.2.1.3. Dünyada Transfer Sisteminin Genel Görünümü	27
1.2.2.2.2. Türkiye’de Gelir Paylaşımı	28
1.2.2.2.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar	29
1.2.2.3. Borçlanmalar	31
1.2.2.3.1. Literatürde Belediyelerin Borçlanması	32
1.2.2.3.1.1. Maliyetlerin Üstlenilmesinde ve Faydaya Erişimde Eşitlikçilik (Kuşaklar-arası Adalet)	32
1.2.2.3.1.2. Kaynakların Optimal Dağılımı	33
1.2.2.3.1.3. Süratli Yerel Büyümeden Sağlanan Faydanın Borçlanma Maliyetini Gölgelemesi	33
1.2.2.3.1.4. İşlem Maliyetlerinin Düşmesi	34
1.2.2.3.1.5. Uzun Vadeli Projelerin Yüksek Maliyeti	34
1.2.2.3.1.6. Gerekli Bütçe Kaynaklarının İstikrarı	34
1.2.2.3.1.7. Avrupa Hibelerine Ya Da Diğer Kalkınma Fonlarına Ulaşımın Kolaylaşması	34
1.2.2.3.2. Yerel Yönetimlerin Borçlanma Kaynakları	35
1.2.2.3.2.1. Belediye Kalkınma Fonları	35
1.2.2.3.2.2. Belediye Tahvil Piyasası	36
1.2.2.3.2.2.1. Piyasanın İşleyişi	38
1.2.2.3.2.2.2. Derecelendirme	41
1.2.2.3.2.2.3. Piyasanın Üstün Ve Özgün Yönleri	44
1.2.2.3.2.3. Bankalar	44
1.2.2.3.2.3.1. Ticari Bankalar	46
1.2.2.3.2.3.2. Yerel Yönetim Bankaları	46
2. BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI	47
2.1. Yerel Yönetim Bankacılığının Varoluş Nedenleri	47
2.2. Yerel Yönetim Bankacılığı’na Hâkim İlkeler	48
2.2.1. İlişki Bankacılığı	48
2.2.2. Yetkili İzleme	49
2.2.3. Paket Hizmet ve Paket Fiyatlandırma	49
2.3. Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Borçlanması ve Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulamaları	50
2.3.1. Danimarka Belediye Kredi Kurumu	51
2.3.2. Fransa “Mevduat ve Emanet Sandığı” ve “Crédit Local de France”	51
2.3.3. Hollanda Belediyeler Bankası	53
2.3.4. İsveç Belediye Kredi Şirketi	53
2.3.5. Belçika Belediyeler Bankası	54
2.3.6. Macaristan “Bank OTP”	55
2.3.7. Bulgaristan “PLC Belediye Bankası”	55
2.3.8. Polonya Sosyo-ekonomik Girişimler Bankası (BISE)	56
2.3.9. Romanya	56
2.3.10. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD)	57
3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN İHTİYACINDA İLLER BANKASI’NIN ROLÜ	59
3.1. Belediyeler Bankası Dönemi	60
3.1.1. Belediyeler Bankası’nın Kuruluşu ve Faaliyetleri	60
3.1.2. Belediyeler İmar Heyeti	62

3.2. İLLER BANKASI DÖNEMİ	63
3.2.1. İller Bankası'nın Kuruluşu	63
3.2.2. İller Bankası'nın Amaç ve Faaliyet Konuları	65
3.2.3. İller Bankası'nın Organları	67
3.2.3.1. Genel Kurul	67
3.2.3.2. Yönetim Kurulu	69
3.2.3.3. Kredi Komitesi	69
3.2.3.4. Denetim Komitesi	71
3.2.3.5. Denetim Kurulu	71
3.2.3.6. Genel Müdürlük	71
3.2.4. İller Bankası'nın Denetimi	72
3.2.4.1. Banka Denetçileri Tarafından Denetim	72
3.2.4.2. TBMM Tarafından Denetim	73
3.2.4.3. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tarafından Denetim	73
3.2.4.4. Bankalar Yeminli Murakıpları Tarafından Denetim	74
3.2.4.5. Devlet Denetleme Kurulu Tarafından Denetim	74
3.2.4.6. Sayıştay Tarafından Denetim	75
3.2.5. İller Bankası'nın Sermayesi	75
3.2.6. İller Bankası'nın İştirakleri ve Bağlı Ortaklıkları	78
3.2.7. İller Bankası ile Ortak İdarelerin Kredi Dışındaki Malî İlişkileri	78
3.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Borçlanması ve İller Bankası	81
3.3.1. Tahvil İhracı	83
3.3.2. İç Borçlanma	83
3.3.3. Dış Borçlanma	84
3.3.3.1. Uygulamada Dış Borçlanma	85
3.3.3.1.1. Hazine Geri Ödeme Garantili Borçlanma	85
3.3.3.1.2. Hazine Geri Ödeme Garantisiz Borçlanma	86
3.3.3.1.3. Hazinenin İkrazen Kredi Kullandırması	86
3.3.4. Büyükşehir Belediyelerinde İç ve Dış Borçlanma	88
3.3.5. Belediyelerin İller Bankası'ndan Borçlanmaları	88
3.3.5.1. Banka Özkaynaklarından	88
3.3.5.1.1. Kısa Vadeli Krediler	88
3.3.5.1.2. Uzun Vadeli İhtisas Kredileri	89
3.3.5.2. Yabancı Kaynaklardan	89
3.3.5.2.1. TL Orta Ve Uzun Vadeli Krediler	89
3.3.5.2.2. YP Orta Ve Uzun Vadeli Krediler	90
3.3.6. İller Bankası Bilançosunun Analizi	96
3.3.6.1. 2005 Yılı Bilançosu Analizi	100
3.3.6.2. 2006 Yılı Bilançosu Analizi	102
3.3.6.3. 2007 Yılı Bilançosu Analizi	104
3.3.6.4. 2008 Yılı Bilançosu Analizi	106
3.3.6.5. 2009 Yılı Bilançosu Analizi	108
3.3.6.6. 2010 Yılı Bilançosu Analizi	110
3.3.6.7. Bilançoların Genel Değerlendirmesi ve Eğilim	112
4. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	113
4.1. İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmalar	113

4.1.1.	Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler	113
4.1.2.	Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler	113
4.1.3.	İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu.....	115
4.1.4.	Yüksek Denetleme Kurulu Denetim Raporları	116
4.1.5.	İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010)	117
4.2.	İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI	118
4.2.1.	Evren ve Örneklem	118
4.2.2.	Araştırmanın Modeli.....	118
4.2.3.	Bazı Belediyelerle Yapılan Görüşme Sonuçları.....	119
4.2.3.1.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi.....	119
4.2.3.2.	Edirne Belediyesi	120
4.2.3.3.	Kırklareli Belediyesi	120
4.2.3.4.	Tekirdağ Belediyesi	121
4.2.3.5.	Kadıköy Belediyesi	122
4.2.3.6.	Üsküdar Belediyesi	122
4.2.3.7.	Büyükkçekmece Belediyesi	123
4.2.3.8.	Bandırma Belediyesi	124
4.2.3.9.	Nilüfer Belediyesi.....	124
4.2.4.	Görüşmelerde Tespit Edilen Ortak Sorunlar	125
KAYNAKÇA		136
EKLER.....		148

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı.....	7
Tablo 2: Türkiye'de Belediyelerin Gelirlerinin Türleri İtibariyle Dağılımı (2000-2004)..	9
Tablo 3: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2009 – 2010).....	11
Tablo 4: Belediye öz gelirlerinin yıllar itibariyle dağılımı.....	14
Tablo 5: Seçilmiş Bölgelerin Kentsel Nüfus Artış Hızları	37
Tablo 6: Derecelendirme şirketlerinin kullandıkları uzun vadeli kredi notları.....	42
Tablo 7: Derecelendirme şirketlerinin kullandıkları kısa vadeli kredi notları	43
Tablo 8: AB’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmalarının Bütçeleri İçerisindeki Payı.....	50
Tablo 9: 2010 Yılı İtibariyle Sektöre Göre EBRD Yüklenimleri.....	57
Tablo 10: Belediyeler Bankası’nca Belediyelere Verilen Malî Destek	62
Tablo 11: Belediyelerin Yıllar İtibariyle Borç Stoku (milyon TL)	83
Tablo 12: Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku.....	87
Tablo 13: 2010 Yılı Resmi Programına Göre Proje Türü İtibariyle Yatırım Tutarları (Bin TL).....	92
Tablo 14: Belediyelerin Borç Stoku İçerisinde İller Bankası’nın Payı	95
Tablo 15: Son 6 Yıllık İller Bankası Karşılaştırmalı Bilanço Özeti	96
Tablo 16: İller Bankası Karşılaştırmalı Likidite Oranları Tablosu	97
Tablo 17: İller Bankası Karşılaştırmalı Aktif Kalitesi Oranları Tablosu.....	98
Tablo 18: İller Bankası Karşılaştırmalı Yönetim Kalitesi Oranları Tablosu.....	98

Tablo 19: İller Bankası Sermaye Yeterlilik Oranları Tablosu 99

Tablo 20: İller Bankası Karşılaştırmalı Getiri ve Performans Oranları Tablosu 100

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Birincil Piyasada Fonların Akımı	41
Şekil 2: İller Bankası Teşkilat Şeması	70
Şekil 3: Yıllar itibariyle belediye gelirlerinin türlerine göre dağılımı.....	82
Şekil 4: Yabancı Kaynaklardan Kredi Tahsisine İlişkin Süreç	90
Şekil 5: Yabancı kaynaklardan tahsis edilen kredilerin geri ödenmesine ilişkin süreç...	91
Şekil 6: İller Bankası Bilançosunun Bazı Temel Göstergelerinin Eğilimi	132

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EBRD	European Bank of Reconstruction and Development
FED	Federal Reserve
GBVG	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEI	Municipal and Environmental Investment
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SPK	Sermaye Piyasası Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YDK	Yüksek Denetleme Kurulu

GİRİŞ

Sorun, Amaç ve Önem

Belediyeler, Yunan sitelerinden bugüne halka en yakın yerel yönetim kuruluşları olagelmışlerdir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda belirlenen belediye, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminin ilgili kanunları ile diğer ilgili mevzuat incelendiğinde de halkın günlük yaşamlarına ilişkin görev ve sorumlulukların en çok belediyelere atandığı görülmektedir. Türkiye'de belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun ülke nüfusunun %83,51'ine¹ karşılık gelmesi de bu atamayı gerektirmektedir.

Yirminci yüzyılın başında Türkiye'de Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte, Türk Bağımsızlık Savaşı'nda tahrip olan kentlerin yeniden inşası için bir yerel yönetim bankası kurma düşüncesi belirmiştir. Bu düşüncenin sonucu olarak belediyelere önem ve roller yüklenmiş, bu rollerin gerçekleştirilmesi için de belediyelerin kendi gelirleriyle kurulacak olan Belediyeler Bankası ve ardından İller Bankası oluşturulmuştur.

Bu çalışmada, Türkiye'deki belediyelerin finansman ihtiyacının karşılanmasında İller Bankası'nın rolünün olup olmadığı ve bu rolün ne derecede önemli olduğu sorgulanmıştır. Bu kapsamda; İller Bankası'nın, bir kamu bankası olması niteliğinden dolayı, örgütsel ve finansal durumuna ilişkin bazı yapısal sorunları barındırdığı varsayımından hareket edilmiştir. Bu nedenle, Banka'nın örgüt yapısı ve finansal tabloları incelenmiş; bazı belediye ve Banka yetkilileriyle görüşülerek uygulamaya ilişkin ne tür sorunlar olduğu ve bunların çözümüne yönelik neler yapılabileceği araştırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada, öncelikle konu hakkında genel ve özel bilgilere ulaşmak amacıyla literatür taraması yapılmıştır. Bu genel tarama sonucunda ulaşılan bilgi ve verilerin bir kısmı tez ile ilişkilendirilmek amacıyla yeniden derlenmiş ve bu derlenen bilgi ve verilerden yenileri türetilerek inceleme alanı sınırlandırılmıştır. Türetilen bu bilgi ve veriler tablo ve şekiller yardımıyla özetlenmeye çalışılmıştır.

¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara: Haziran 2011, s.12, www.mahalli-idareler.gov.tr , Erişim tarihi: 10/07/2011

Banka'nın finansal durumunun tespiti için finansal tabloları analiz edilmiş ve bu analizde banka finansal analiz yöntemlerinden CAMELS yöntemi kullanılmıştır. CAMELS yöntemi finansal tabloların sermaye yeterliliği, aktif kalitesi, yönetim kalitesi, getiri ve performans, likidite yeterliliği ile duyarlılık kıstasları açısından incelenmesinden ibaret olup bu kıstasların İngilizce karşılıklarının baş harflerinin birleştirilmesiyle oluşturulan bir kısaltma ile anılmaktadır. Ancak, Banka'nın mevduat toplaması söz konusu olmadığından "duyarlılık" incelemesi yapılamamıştır.

Çalışmanın literatür taraması ve finansal analiz kısmından sonra görüşme yöntemine başvurularak belediyelerin Banka'yla olan ilişkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Görüşme yönteminde evren olarak Marmara Bölgesi belediyeleri belirlenmiştir. Evrenin seçiminde, Bölge'nin nüfus dağılımına ve belediye tipine göre her belediyeyi barındırması ile zaman ve ulaşım kısıtı etkindir. Mali hizmetler müdürlüğü memuru, mali hizmetler müdürü, finansman müdürü ve belediye başkan yardımcısı düzeyinde gerçekleştirilen bu görüşmelerde her belediyeye Ek 1'deki sorular yöneltilmiş; yetkililerce belirtilen diğer sorun veya görüşler de değerlendirmeye alınmıştır.

Belediyelerle yapılan görüşmelerin dışında İller Bankası'yla da memur, müfettiş ve daire başkanı düzeyinde görüşmeler yapılmış olup buradaki görüşmeler belli bir standarda tabi olmayıp işleyiş, sorunların iletilmesi ve çözüm önerileri gibi konular üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Kapsam

Çalışmanın kapsamı aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- i. Çalışma, belediyelerin finansman ihtiyacında İller Bankası'nın rolünü belirlemeye ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin bazı tespitler ortaya koymaya yönelik teorik ve ampirik bir araştırmadır.
- ii. Çalışma, belediyelerle ve İller Bankası'yla sınırlı tutulmuştur. Belediyelerin halka en yakın ve halkın ihtiyaçlarını karşılamada görev, sorumluluk ve yetki bakımından en donatılmış yerel yönetim birimi olmaları İller Bankası'yla olan finansal ilişkilerini

anlamli kilmaktadir. İller Bankası'nın tarihinin belediyelerin ortaklığı ve belediyelere hizmet amacıyla başlaması da bu anlamı pekiştirmektedir.

- iii. Çalışmada İller Bankası'nın finansal analizi yapılmış olup bu analizde bilançonun aktif ve pasif yapısı son altı yıllık karşılaştırmalı olarak incelenerek dikey ve yatay olarak incelenmiştir. Söz konusu analiz, belediyelerin finansmanının güçlü bir finansal yapıya sahip İller Bankası gerektirdiğinden önem taşımaktadır.
- iv. Banka'nın finansal durumunun tespiti için son altı yıllık finansal tabloları karşılaştırmalı, dikey ve yatay analiz edilmiş ve bu analizde banka finansal analiz yöntemlerinden CAMELS yöntemi kullanılmıştır.

Araştırmanın Soruları ve Varsayımları

Araştırma kapsamında cevap aranacak sorular şöyle sıralanabilir:

- i. İller Bankası, belediyelerin finansman ihtiyacının karşılanmasında hangi finansman ihtiyacını karşılamaktadır?
- ii. İller Bankası, belediyelerin finansman ihtiyacında ne derecede önemlidir?
- iii. İller Bankası'nın finansal yapısı belediyelerin finansman ihtiyacını karşılamada yeterli derecede sağlıklı mıdır?
- iv. Belediyelerin, İller Bankası ile olan ilişkilerinde yapısal sorunlar var mı?
- v. Belediyelerin, İller Bankası'nda değişmesini istedikleri hususlar nelerdir?

Görüşmeye katılanların, görüşme sorularını anlamli bir biçimde yanıtlayabilecek bilgi ve deneyime sahip olduğu varsayılmıştır.

Yöntem ve İçerik Planı

Çalışma, teorik ve ampirik bir araştırma niteliğindedir. Teorik bölüm birincil ve ikincil nitelikli kaynaklardan oluşan ulusal ve özellikle uluslar arası bilimsel literatür taranarak hazırlanmıştır. Alan araştırmasında ise görüşme yöntemi kullanılmıştır. Yöntem uygulanırken, görüşülen kişilerin görüşme sorularının dışında belirtmek istedikleri sorun ve

diğer konular açısından esneklik tanınmış; böylece, görüşme formunda belirtilenlerin dışında da görüş alabilme imkânı tanınmıştır.

Bilimsel ve teorik çerçeveye yer verilen birinci bölümde öncelikle belediye kavramının tanımı yapılarak belediyelerin finansman kaynakları açıklanmıştır. Bu bağlamda, belediyelerin niçin finansman ihtiyacı duyduğuna ilişkin olarak belediyelerin, ilk önce, harcama sorumlulukları ve Türkiye’deki belediyelerin ilgili kanunlarla hükme bağlanan görevleri sıralanmıştır. Bu sıralamanın ardından belediyelerin gelirlerine geçilerek; burada önce teorik çerçeveye hemen arkasından da Türkiye’deki uygulama anlatılarak bir mantık silsilesi içerisinde hareket edilmeye çalışılmıştır.

Belediye gelirleri üç ana alt başlıkta, teorik çerçeveye uygun olarak, (i) öz gelirler, (ii) transferler ve (iii) borçlanma şeklinde sınıflandırılmıştır. Bu tezin konusu olan İller Bankası, belediye gelirlerinin borçlanma ayağına tekabül ettiğinden borçlanmaya birinci bölümün son kısmında yer verilerek bölüm sonlandırılmıştır.

Birinci bölümde teorik çerçevesi anlatılan borçlanma kavramına ilişkin olarak ikinci bölümde AB’deki ve Türkiye’deki uygulamaya yer verilerek ve borçlanmanın alt kolu olan yerel yönetim bankalarından borçlanma açıklanmaya çalışılmıştır. Türkiye, AB aday statüsünde olduğundan, AB’den örnekler seçilerek İller Bankası’yla aralarındaki fark ortaya konmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölüm tezin konusu olan İller Bankası’nın Belediyeler Bankası’ndan bugüne kadar olan evrimi, hukuki yapısı, belediyelerle olan ilişkileri ve son olarak mali yapısının analizini içermektedir. İller Bankası’nın mali yapısına ilişkin analiz, Banka’nın son altı yıllık bilançolarının ayrıntılı olarak incelenerek CAMELS olarak bilinen banka analiz tekniğiyle gerçekleştirilmiştir.

Dördüncü ve son bölüm, İller Bankası’nda bir dönüşüm olması gerektiğini ortaya konan ulusal raporlar ve yayınlarla başlatılarak; hemen ardından bazı seçilmiş belediyelerle İller Bankası’yla olan ilişki, sorun ve görüşlerine yer verildiği görüşme yöntemi uygulamasının sonuçlarını içermektedir. Belediyelere uygulanan mülakat yöntemiyle elde edilen bulgulara belediyeler itibarıyla yer verilmiştir.

Son olarak; teorik çerçeve, mali analiz, ilgili rapor ve yayınlarla belediyelerle yapılan mülakat bulguları ışığında İller Bankası'nda nelerin değişmesi gerektiğine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

1. BELEDİYELERİN FİNANSMANINA İLİŞKİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Belediye

Bir yerel yönetim birimi olan belediyeler, gerek dünyada gerekse Türkiye’de yerel yönetimler içerisinde halka en yakın birimleridir.²

1.1.1. Belediyenin Tanımı

Arapça kökenli belediye kelimesi, bir insan topluluğunun yerleşme niyeti ile oturduğu yer anlamını taşıyan belde kelimesinden gelmektedir. Dolayısıyla belediye, kelime anlamı itibariyle, beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamına gelmektedir.³

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Kanununun birinci maddesinde; "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir hükmi şahsiyettir" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise belediyeyi “(b)elde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamıştır.

1.1.2. Türkiye’de Belediye Sistemi

Türkiye’deki belediye sistemini belirleyen iki temel kanun olup bunlar 5393 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanun’dur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediyeler il belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyesi olarak ayrılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan belde belediyeleri olan büyükşehir ilçe belediyeleri ise 5216 sayılı kanun ile 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir. 5747 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanunlarda yer alan ilk kademe

² Halil Nadaroğlu, **Mahallî İdareler**, Kırklareli: Beta Yayınları, 2001, s.195

³ Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul: Boyut Kitapları 1997, s.29

belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak aynı Kanun'da belirtilen büyükşehir ilçe belediyelerine katılmıştır.

Günümüzde Türkiye'deki belediyelerin nitelik ve nüfuslarına göre dağılımı Tablo 1'de verilmiştir. 2011 yılı itibariyle Türkiye'de toplam belediye sayısı 2.950'dir. Tabloda birikmiş toplamlara bakıldığında nüfusu 25.000'inin altında 2.610 adet belediye olduğu görülmektedir.

Tablo 1: Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı

Nüfus aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir ilçe	İlçe	Belde	Toplam	Birikmiş Toplam
0 – 1.999				59	964	1.023	1.023
2.000 – 4.999				212	823	1.035	2.058
5.000 – 9.999			6	174	143	323	2.381
10.000 – 24.999		2	9	17	43	229	2.610
25.000 – 49.999		5	19	62	3	89	2.699
50.000 – 99.999		22	18	53	1	94	2.793
100.000 – 249.999		26	31	14		71	2.864
250.000 – 499.999	1	10	44			55	2.919
500.000 – 999.999	6		16			22	2.941
1.000.000 +	9					9	2.950
Toplam	16	65	143	749	1.977	2.950	

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, s.12

5393 sayılı kanunda, bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için o yerleşim yerinin nüfusunun 5.000 ve üzerinde olması gerektiği belirtilmiştir. Ancak, yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi, belediyelerin dörtte üçünün nüfusu halen 5.000'inin altında yer almakta; başka bir deyişle, Türkiye'deki belediyelerin dörtte üçü küçük ölçekli belediyelerdendir.

1.2. Belediyelerin Finansman İhtiyacı

1.2.1. Belediyelerin Harcama Sorumlulukları (İdareler Arası Hizmet Bölüşümü)

Yirminci yüzyılın sonundan itibaren merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine yetki devri süreci gerçekleşmeye başlamış olup bu sürecin doğal sonucu olarak da yerel yönetimlerin mali yetki ve imkânlarının da artırılması gerekmiştir. Gelişmiş ülkeler

sınıflandırmasında yer alan ülkelerde bu süreç daha hızlı ve etkili bir biçimde işlemiş, gelişmekte olan ülkelerde ise yetkiler devredilmiş ancak yerel yönetimlere mali imkânlar aynı hızda tanınmamıştır.⁴

Türkiye’de belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinde sayılmıştır. Maddenin ilk fıkrasının (a) bendinde belediyelerin zorunlu görevleri (b) bendinde ise zorunlu olmayan görevleri sıralanmıştır. Buna göre kentsel alt yapı, mahalli güvenlik ve acil sağlık hizmetleri, sosyal hizmet ve yardım ile ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi hizmetler zorunlu; eğitim hizmeti, sağlık tesisine ilişkin hizmetler ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin hizmetler ise zorunlu olmayan hizmetlerdir.

1.2.2. Belediyelerin Gelirleri

Belediyeler, harcama sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için vergiler, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan aktarımlar, harçlar, şerefiyeler, katılım payları, bağışlar, borçlanmalar gibi çeşitli gelir kaynaklarıyla donatılmışlardır. Bu gelir kaynaklarından en önemlisi vergi gelirleri ile literatürde ‘gelir paylaşımı’ olarak bilinen merkezi yönetim vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi yöntemidir. Piyasa ve diğer mali kurumlardan borçlanma ise belediyelerin son yıllarda giderek artan oranda başvurdukları yeni yöntemlerdendir.

Türkiye’de belediyelerin gelirleri 5393 sayılı Kanunu’nun 59’uncu maddesinde; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler olarak sayılmıştır.

⁴ Freire, m.e., Huertas,m. Ve Darche B., **Subnational Access to The Capital Markets: The Latin American Experience**, Georgia: World Bank Institute, Fiscal Policy Training Program 2001 Fiscal Decentralization Course, Atlatnta, July 23 – August3, 2001, s.5

Tablo 2: Türkiye’de Belediyelerin Gelirlerinin Türleri İtibariyle Dağılımı (2000-2004)⁵

Gelir ve gider kalemlerine göre belediye kesin hesapları		(Milyon TL)			
Gelir ve gider kalemleri	2000	2001	2002	2003	2004
Gelir	3 762 463 447	5 695 899 517	7 528 755 951	9 945 493 749	11 730 871 334
Öz gelirler	1 001 425 206	1 256 738 736	2 331 626 479	3 987 795 642	3 548 659 263
Vergi gelirleri.....	750 074 804	1 088 014 198	2 042 944 598	3 819 577 159	3 437 383 874
Belediye vergileri.....	323 262 857	473 426 549	934 359 828	1 796 948 071	1 562 098 676
Emlak vergisi.....	115 628 854	155 815 242	449 316 445	1 107 142 132	835 600 168
Çevre temizlik vergisi.....	51 811 572	81 900 586	113 443 319	168 231 136	181 953 609
Diğer belediye vergileri.....	155 822 431	235 710 721	371 600 064	521 574 803	544 544 899
Belediye harçları.....	103 549 090	141 161 100	174 224 942	225 681 017	313 186 522
Vergi dışı gelirler.....	251 350 402	168 724 538	288 681 881	168 218 483	111 275 389
Harcamalara katılma payları.....	41 803 205	54 669 379	72 218 104	98 987 997	138 102 427
Belediye ödenen diğer payları.....	11 754 242	19 522 781	27 006 561	35 325 018	46 341 547
Belediyece yönetilen kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	244 910 965	391 696 100	543 593 868	758 551 672	820 791 074
İşletme kârları.....	20 843 994	35 275 413	48 467 116	81 998 629	94 000 175
Belediye malları gelirleri.....	333 087 506	567 950 670	746 204 115	973 699 482	1 004 381 421
Ucretler.....	104 649 450	144 128 506	201 946 233	282 793 100	345 313 066
Cezalar.....	75 826 256	112 227 818	152 200 365	220 571 545	291 615 718
Borçlanma gelirleri.....	267 385 403	350 011 267	230 053 924	350 517 322	407 460 416
Çeşitli gelirler	390 749 859	505 090 791	641 108 762	946 928 417	751 550 696
İç borçlanmalar.....	31 703 530	72 690 019	121 357 417	222 548 874	305 834 439
Dış borçlanmalar.....	235 681 873	277 321 248	108 696 507	127 968 448	101 625 977
Diğer çeşitli gelirler	123 364 456	155 079 524	411 054 838	596 411 095	344 090 280
Transferler.....	2 004 910 142	3 104 072 182	3 778 933 671	4 359 186 009	6 158 594 465
Özel yardımlar.....	99 450 712	142 440 952	187 702 412	143 864 863	167 069 147
Özel fonlar.....	14 920 047	11 492 154	28 044 852	28 212 807	45 081 278
Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan pay.....	1 997 655 264	3 096 817 304	3 771 678 793	4 351 931 131	6 151 339 587

10/03/2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne istinaden mahalli idarelerin gelir bütçeleri (i) vergi gelirleri, (ii) vergi dışı gelirler, (iii) sermaye gelirleri, (iv) alınan bağışlar ve yardımlar, (v) alacaklardan tahsilatlar ve (vi) ret ve iadeler olarak altı temel sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanmaktadır.

Türkiye’de belediyelerin 2005 yılına kadar olan belediye kesin hesaplarına ilişkin mali istatistikler TÜİK tarafından hazırlanırken, 2005 ve sonraki yıllarda ilgili istatistikler Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nce hazırlanıp kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

1.2.2.1.Öz Gelirler

1.2.2.1.1. Literatürde Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri literatürde çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır. Bunlardan en yaygın olarak kullanılanı vergiler, harçlar, kullanıcı bedelleri ve ekonomik girişim gelirleri

⁵ http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10; Erişim tarihi: 09/02/2011

olmak üzere yapılan sınıflandırma⁶ ile vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler⁷ olarak yapılan sınıflandırmadır.

Belediyelerin vergi gelirlerinden belediyelerin varlık nedeni ile en bağdaşanı emlâk vergisidir. Emlâk vergisi gelir veya tüketimden ziyade mülk üzerinden alınan bir vergi türüdür.⁸ Çoğu ülkede satış vergisi, gelir vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi de yerel karakterli vergiler arasında gösterilmektedir. Kullanıcı bedelleri ve ekonomik girişim gelirleri de yerel yönetimlerin karakteristik öz gelirleri arasında yer almaktadır. Kullanıcı bedelleri piyasa sistemi içerisinde değerlendirilmesi gereken ve beledî hizmeti kullanan tarafından ödenen bedeldir. Ekonomik girişim gelirleri arasında ise belediyelerin bankalarda veya diğer aracı kurumlarda tuttuğu mevduat karşılığı veya devlet iç borçlanma senetlerinden elde ettiği faiz gelirleri, belediye iştiraklerinin kâr ve diğer gelirleri ile belediye bütçesi içinde kurulan işletmelerden elde edilen gelirler gösterilebilir.

1.2.2.1.2. Türkiye’de Belediyelerin Öz Gelirleri

Yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları pay, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ve yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı gibi ölçütler yerel yönetim özerkliği ile doğru orantılıdır. Türkiye yerel yönetimlerinde bu oranlar AB ve AB adaylık statüsündeki ülkelere nazaran çok düşük seyretmektedir.

Belediyelerin öz gelirlerini 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu düzenlemektedir. Ayrıca, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve diğer kanunlar da belediyelerin gelirlerini oluşturan hukuki dayanaklardır.

⁶ Ayşe Güner., “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık, 2006, s.63

⁷ Ülkü Arıkboğa., “Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.252; İsmail Orçun Gündüz., **Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Aracı Olarak Tahvil İhracı**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Teorisi Bilim Dalı, 2008, s.12

⁸ McCue, C.P., “*Local Government Revenues*”, **Local Government Budgeting: A Managerial Approach**, Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Incorporated, 1999, s.106
<http://site.ebrary.com/lib/trakya/Doc?id=5004446&ppg=117> Erişim Tarihi: 17/05/2008

Tablo 3: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2009 – 2010)**(Bin TL)**

	2009			2010		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
BŞB'ler	4.862.222	11.335.294	42,68	4.650.915	13.322.111	34,91
İl Belediyeleri	1.584.085	2.917.161	53,67	2.106.546	3.872.328	54,40
İlçe ve Belde Belediyeleri	7.040.214	12.592.506	54,47	9.953.330	17.039.424	58,41
Toplam	13.486.521	26.844.961	49,41	16.710.791	34.233.863	48,81

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, s.99; T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni**, İvme Tanıtım Tasarım, Mayıs 2010, s.58

02/07/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun da yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını belirleyen bir diğer temel kanundur. Ancak son yirmi yılda fiyatlar genel seviyesinin yüksek oranda artışı başta olmakla birlikte, değişen yönetim anlayışı sonucu yerel yönetimlerden daha fazla hizmet beklenmesi, tüm dünyada yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam kamu harcamaları ve GSMH içindeki paylarında meydana gelen artış gibi nedenler mevcut kanunların değişmesini zorunlu kılmış; bu bağlamda 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 02/07/2008 tarihinde yerini 5779 sayılı kanun'a bırakmış ve mülga olmuştur.

2464 sayılı kanunda ise 1985, 1992 ve 2004 yıllarında değişikliğe gidilerek güncelliğinin korunmasına çalışılmış; ancak, kapsamlı bir değişikliğe gidilememiştir. Hatta vergiye tâbi kimi hizmetler (örneğin havagazı) günümüzde kullanılmamasına rağmen hâlâ Kanunda yer almaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin başvurduğu diğer bir gelir kaynağı olan emlak vergisi ise 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile düzenlenmiştir. Ancak, Emlak

Vergisi Kanunu'nda 2004 yılında yapılan değişiklik ile bu vergiden il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine ayrılan paylar kaldırılmıştır.

Türkiye'de yürürlükte olan belediye mevzuatında öz gelirler literatürdeki gibi keskin bir ayrıma tabi tutulmayıp sayma yoluyla belirlenmiştir. Literatüre uygun bir sınıflandırma yapmak gerekirse Türkiye'deki belediyelerin öz gelirleri (a) vergiler, (b) resim, harç ve harcamalara katılma payları olarak ikiye ayrılabilir. Buna ilişkin olarak Kanunda belediyeler için altı vergi, on dört harç ve çeşitli harcamalara katılma payları öngörülmüştür. Vergiler şunlardır:

i. İlan ve reklâm vergisi

ii.Eğlence vergisi

iii.Haberleşme vergisi

iv.Meslek vergisi (1987 tarihli ve 3365 sayılı Kanunla mülga)

v.Akaryakıt vergisi (1984 tarihli ve 3074 sayılı Kanunla mülga)

vi.Çeşitli vergiler (Haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi, çevre temizlik vergisi)

Kanun'da sayılan toplam on dört harç ise aşağıda yer aldığı şekilde bir sıralamaya tabi tutulmuştur:

i. Temizleme ve aydınlatma harcı (1985 tarihli ve 3239 sayılı Kanunla mülga)

ii. İşgal harcı

iii. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı

iv. Kaynak suları harcı

v. Tellallık harcı

vi. Hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı

- vii. Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı
- viii. Bina inşaat harcı
- ix. Kayıt ve suret harcı
- x. İmarla ilgili harçlar
- xi. İşyeri açma izin harcı
- xii. Muayene, ruhsat ve rapor harcı
- xiii. Sağlık belgesi harcı
- xiv. Esnaf muaflığı belgesi harcı

Vergi ve harçlardan maktu olarak düzenlenenler için alt ve üst limitler konulmuş, bu limitler arasında miktar tespit etme yetkisi vergilerde belediye meclisine, harçlarda ise Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

2464 sayılı Kanunda sayılan vergi, harç ve harcamalara katılma payları aynı zamanda yerel yönetimlerin öz gelirleridir. Türkiye'deki belediyelerin öz gelirlerin 2006 – 2010 yılları arasındaki tutarlar ve gelir kalemleri itibariyle dağılımı Tablo 4'te yer almaktadır. Aşağıdaki alt bölümlerde bu gelirler kısaca açıklanmıştır.

Tablo 4: Belediye öz gelirlerinin yıllar itibariyle dağılımı

(Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863
Vergi Gelirleri	3.347.587	3.678.464	4.077.274	3.631.028	5.854.566
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.627.645	1.723.573	1.983.109	2.113.620	2.976.804
Mülkiyet Üzerinden Alınan Diğer Vergiler	1.627.645	1.723.573	1.983.109	2.113.620	2.976.804
Bina Vergisi	955.739	989.494	1.231.111	1.318.089	1.858.481
Arsa Vergisi	415.533	449.953	458.957	478.616	771.258
Arazi Vergisi	25.081	24.802	27.316	27.392	37.791
Çevre Temizlik Vergisi	231.292	259.324	265.725	289.523	309.274
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	659.701	708.091	857.621	320.526	1.113.388
Özel Tüketim Vergisi	475.028	487.782	604.521	58.773	800.066
Haberleşme Vergisi	55.515	55.966	59.981	50.530	50.397
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	419.513	431.816	544.540	8.243	749.669
Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	184.673	220.309	253.100	261.753	313.322
Eğlence Vergisi	61.571	77.313	90.834	96.681	104.420
Yangın Sigortası Vergisi	18.184	19.569	21.379	18.470	18.925
İlan ve Reklam Vergisi	104.918	123.427	140.887	146.602	189.977
Harçlar	1.029.949	1.228.316	1.222.138	1.179.155	1.748.094
Diğer Harçlar	1.029.949	1.228.316	1.222.138	1.179.155	1.748.094
Bina İnşaat Harcı	309.241	367.295	333.831	295.585	541.363
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	13.569	16.957	15.306	15.358	13.296
İşgal Harcı	160.772	193.980	202.444	212.855	257.294
İşyeri Açma İzni Harcı	34.676	41.595	42.273	40.154	59.693
Kaynak Suları Harcı	1.706	2.537	3.250	3.447	3.948
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	1.595	5.558	4.824	1.985	2.209
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	18.824	21.169	24.115	24.705	34.386
Tellalık Harcı	19.882	25.727	26.874	30.095	41.665
Toptancı Hali Resmi	108.303	135.044	138.609	141.609	168.742
Yapı Kullanma İzni Harcı	73.688	92.382	103.956	105.870	142.973
Diğer Harçlar	287.693	326.072	326.656	307.492	482.525

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün
https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=6568446185651864&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=5obozdfqr_82 sayfasından derlenerek hazırlanmıştır. Erişim tarihi:
16/07/2011

1.2.2.1.2.1.Vergi

1.2.2.1.2.1.1. İlan ve Reklam Vergisi

2464 sayılı Kanun'da ilk olarak ilan ve reklam vergisi düzenlenmiştir. Kanun'un 12'nci maddesi belediye ve mücavir alanlar içinde yapılan ilan ve reklamların bu verginin konusunu teşkil ettiğini belirtmiştir. Verginin mükellefi ise, Kanun'da sayılan istisna ve muafiyetler dışında, ilan ve reklamı kendine adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olarak belirlenmiştir. Verginin miktarı ise yapılacak ilan veya reklamın beher metrekaresi üzerinden hesaplanmaktadır.

1.2.2.1.2.1.2. Eğlence Vergisi

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde, Kanun'da sayılan istisna ve muafiyetler dışında, kalan biletle girilen veya girilmeyen konser, tiyatro, spor müsabakaları, bar, diskotek, gazino, sirk, lunapark ve benzeri eğlence yerleri bu vergini konusunu oluşturmaktadır. Verginin miktarı bazı eğlence yerleri için Kanun tarafından belirlenmiş bazı eğlence yerleri içinse belediye meclisinin takdirine bırakılmıştır.

1.2.2.1.2.1.3. Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde ilgili kurum (T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon) tahsil edilen haberleşme ücretleri bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Verginin mükellefi ise söz konusu haberleşme kurumlarıdır.

1.2.2.1.2.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Elektrik ve havagazı tüketim vergisinin konusunu belediye ve mücavir alanlar içinde tüketilen elektrik ve havagazı oluşturmaktadır. Ancak, günümüzde havagazı tüketimi olmadığı için verginin konusu eksik kalmıştır; vergi sadece elektrik tüketimi için söz konusudur. Verginin mükellefi ise, Kanun'da sayılan istisna ve muafiyetler dışında, elektrik tüketenlerdir. Tüketim üzerinden yüzde 1 ilâ yüzde 5 arasında değişen oranlarda vergi alınmaktadır.

1.2.2.1.2.1.5. Yangın Sigortası Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler bu vergiye tabidir. Verginin mükellefi ise sigortayı yapan sigorta şirketleridir. Verginin oranı ise yüzde 10'dur.

1.2.2.1.2.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

2464 sayılı Kanun'a 2003 yılında eklenen çevre temizlik vergisinin konusu, Kanun'da sayılan istisna ve muafiyetler dışında, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardır. Verginin mükellefi binaları kullananlar olup verginin oranı 'konutlara ait' ve 'işyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait' ve ayrıca, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler için ayrı hesaplanmıştır. Buna göre, büyükşehir belediyelerinde konutlara ait vergi su tüketim miktarı esas alınmak üzere metreküp başına 15 KR, belediyelerde ise 12 KR'dir. İşyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait vergi ise Kanun'da tablo halinde gösterilmiştir.

1.2.2.1.2.1.7. Emlak Vergisi

Emlak Vergisi Kanunu'nda 2004 yılında yapılan değişiklik ile bu vergiden il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine ayrılan paylar kaldırılmıştır. Esasları 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu tarafından emlak vergisinin konusu bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere iki kısımda belirlenmiştir. Gerek bina vergisi gerekse arazi vergisi konusu varlıkların dört yılda bir kıymet takdir işlemi yapılır.

1.2.2.1.2.1.7.1.Bina Vergisi

Konusu binalar olan bina vergisi, Kanun'da belirtilen istisnaların dışındaki binalardan alınır. Bina vergisinin oranı konutlarda binde 1, binalarda ise binde 2 olarak belirlenmiş olup Büyükşehirlerde bu oranlar yüzde 100 artırımlı uygulanmaktadır.

1.2.2.1.2.1.7.2.Arazi Vergisi

Türkiye sınırları içerisinde bulunan arsa ve araziler bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Arsa vergisinin oranı binde 3 ve arazi vergisinin oranı ise binde 1 olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı Büyükşehirlerde ve mücavir alanlarda bu oranlar yüzde 100 artırımlı uygulanmaktadır.

1.2.2.1.2.2.Resim, Harç ve Katılma Payları

1.2.2.1.2.2.1. İşgal Harcı

Belediye sınırları içinde bulunan ve Kanun'da sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya çeşitli amaçlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, işgal harcına tabidir. Harç işgal edilen her metrekare, saat başına veya satılan mal başına hesaplanır.

1.2.2.1.2.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi bu verginin konusunu oluşturur; mükellefi ise kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişidir. Harç, işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az; 800 TL'den çok olmamak üzere belediye meclislerince tespit edilir

1.2.2.1.2.2.3. Kaynak Suları Harcı

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, kaynak suları harcına tabidir. Harç, litre ve kap başına belirlenen miktarlarda alınmaktadır.

1.2.2.1.2.2.4. Tellallık Harcı

2464 sayılı Kanun'un 67'nci maddesi tellallık harcının konusunu "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin*

satış” olarak belirlemiştir. Harcın oranı yüzde 2 olup, 100 TL’yi aşan satışlarda aşan kısım için bu oran yüzde 1’dir.

1.2.2.1.2.2.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca kurulan mezbaha ve diğer kesim yerlerinde kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Harcın mükellefleri hayvan veya et sahipleridir.

1.2.2.1.2.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Ölçü ve tartı alet ve araçları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması ölçü ve tartı aletleri muayene harcına tabidir. Harç, ölçü ve tartı aletine göre 50 KR ilâ 30 TL arasında değişmektedir.

1.2.2.1.2.2.7. Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve değişiklikler dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında, Kanun’da sayılan istisna ve muafiyetler dışında bina inşaat harcına tabidir. Ayrıca, konut veya işyerlerinin kullanılış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur.

Harcı inşaat, ilave veya tadilat ruhsatı alanlar öder. Eğer bina kullanım tarzı değiştiriliyorsa bu durumda mükellef bina sahipleridir. Harcın oranının işyeri veya konutun metrekaresine göre Kanun’da alt ve üst sınırları belirlenmiştir.

1.2.2.1.2.2.8. Çeşitli Harçlar

2464 sayılı Kanun Kayıt ve Suret Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı gibi çeşitli imar harçları, Sağlık Belgesi Harcı, İşyeri Açma İzin Harcı, Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı gibi çeşitli harçları da belediyelerin gelirleri arasında göstermiştir.

1.2.2.1.2.2.9. Harcamalara Katılma Payları

Yapı itibariyle kullanıcı bedellerine benzeyen harcamalara katılma payları 2464 sayılı Kanun'da üçe ayrılmıştır. Bunlar Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı'dır. Payları ödemekle mükellefler bu harcamalardan faydalanan kişilerdir.

Belediyeler söz konusu payların hesaplanmasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen rayiç bedelleri dikkate almak ve bu bedelleri aşmamak zorundadır. Ayrıca, harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 2'sini geçemez.

Yukarıda sayılanların dışında; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler de diğer öz gelirler başlığı altında toplanabilir.

1.2.2.2. Gelir Paylaşımı

Belediyelerin öz gelirlerinin yanında merkezî hükümet ve alt – ulusal yönetimlerin (sub – national governments) belediyelere yukarıdan aşağı finansman sağladığı veya bunun tam tersi belediyelerin alt ulusal yönetimlere ve merkezî hükümete aşağıdan yukarı finansman sağladığı gelir paylaşımı düzenlemeleri de belediyelerin bir diğer finansman yöntemidir.

1.2.2.2.1. Literatürde Gelir Paylaşımı

Günümüzde alt – ulusal yönetimlere önemli ve kapsamlı kamu hizmetleri yüklenmektedir.⁹ Tüm dünyada yaşanan bu merkezden alt yönetimlere sorumluluk devri, doğası gereği, bu kamusal hizmet ve sorumlulukların karşılanmasında kullanılacak kaynakların da aynı şekilde devredilmesini gerektirmektedir. Ancak, devlet yönetim sistemlerinin çok çeşitliliği nedeniyle, söz konusu devrin yapısı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Özellikle, merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin gelirleri

⁹ Teresa Ter-Minassian ve John Craig, "Control of Subnational Borrowing Requirement", **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, IMF Publications, Washington D.C., 1997, s.156

sorumluluklarına oranla düşüktür. Bu da, yönetimler arasında dikey dengesizliğe neden olmaktadır. Örneğin, 2001 rakamlarına göre, Birleşik Krallıkta yerel yönetimlerin harcamalarının tüm kamu harcamaları içindeki payı %25,9, gelirlerinin tüm kamu gelirleri içindeki payı ise %7,6’dır. Diğer bir üniter ülke olan Yunanistan’da ise yerel harcamaların tüm kamu harcamaları içindeki payı %5 iken yerel gelirlerin tüm kamu gelirleri içindeki payı ise %3,7’dir.¹⁰ Özetle, önemli ve özlü vergiler merkeze verilirken kapsamlı ve artan harcama sorumlulukları yerel yönetimlere devredilmektedir.

Bir tarafta, farklı yönetim düzeyleri arasındaki ve genelde daha alt birimlerin aleyhinde işleyen gelir – gider eşitsizliğinin neden olduğu dikey dengesizlik mevcutken diğer tarafta aynı yönetim düzeyleri arasında söz konusu olan bir yatay dengesizlik de mevcuttur. Yatay dengesizlik iki türde karşımıza çıkmaktadır. Bir yanda, kimi yönetimlerin, diğer yönetimlerin sahip olmadığı doğal kaynaklara ve diğer vergi konularına erişim imkânları olabilir. Aynı zamanda, bu imkâna sahip yönetimler diğerlerine nazaran daha fazla gelir elde etme kapasitesine de sahip olabilirler. Yönetimler arasındaki bu türden farklılıklar ‘mali kapasite farklılıkları’dır.¹¹ Diğer yandan ise kimi yönetimler yüksek oranda yoksul, yaşlı ve genç nüfusa veya işletmek ve bakmak zorunda olduğu limanlar ve havalimanları gibi önemli yapılara sahip olabileceğinden olağanüstü harcama ihtiyaçları olabilir. Bu iki nedene ek olarak, yerel yönetimlerin kesintisiz olarak sürdürmekle yükümlü olduğu asgari kamu hizmetleri de mevcuttur.¹² Tüm bu nedenlerden ötürü, aynı düzeydeki yönetimler arasında açığa çıkan bu dengesizliğe yatay dengesizlik adı verilmektedir.

Bilindiği gibi kamu hizmetleri meccanidir ve faydası tüm topluma yayılmaktadır. Ancak, kimi hizmetlerin sunumu esnasında, sunulan hizmetin faydası, bu hizmeti sunan yönetim biriminin idari sınırlarını aşarak diğer yakın yönetim birimlerinin sınırları içerisine de etki edebilmektedir. Bu tür hizmetler için yapılan harcamalar, hizmeti sunan yönetim birimince karşılanmakta; fakat hizmetten, yakın çevredeki diğer yönetim birimleri de yararlanabilmektedir. Olumlu ya da olumsuz dışsallık yaratan kimi hizmetlerin neden olduğu,

¹⁰ OECD, “*Fiscal Relations Across Levels of Government*”, OECD Economic Outlook – 2003, s.145

¹¹ Ahmad Ehtisham and Thomas Richardson, “*Types of Transfers – A General Formulation*”, Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, USA: Edward Elgar Publishing Company, 1997, s.361

¹² Jun Ma, “*Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries*”, Policy Research Working Paper, The World Bank Economic Development Institute, September 1997, s.2

gelir – gider eşitsizliğinden kaynaklanan etkililik sorununun çözümüne, -merkezden yerele mali transferler aracılığıyla- merkez müdahil olur. Bu müdahalenin nedeni, yerel yönetimlerin, diğer yönetim birimlerinde yaşayanların da sonuçlarından faydalanacağı hizmetin maliyetini tek başlarına üstlenmek istememelerinden ve sunulan hizmeti etkin olarak yerine getirememesi olasılığıdır.¹³ Dolayısıyla, dışsalılıkların azaltılması ve hatta giderilmesi de yönetimler arası mali transferlerin amaçlarından biridir.

Literatürde yönetimler arası mali transferlerin sınıflandırılması çok karmaşık bir yapı arz etmektedir. Şartlı ve şartsız bağışlar, gelir paylaşımı, sadece gelir kapasitesini düzenleyen veya sadece harcama ihtiyaçlarını düzenleyen veya her ikisini de önemsemeyen eşitleme programları,¹⁴ açık – kapayıcı transferler¹⁵ ve diğer transfer türlerine rastlamak mümkündür.

Bu çok çeşitliliğine rağmen yönetimler arası mali transferleri genel iki başlık altında (i) gelir paylaşımı düzenlemeleri ve (ii) bağışlar olarak sınıflandırmak mümkündür. Bağışlar da kendi içinde şartlı bağışlar ve şartsız bağışlar olarak incelenebilir.

1.2.2.2.1.1.Gelir Paylaşımı Düzenlemeleri

Dikey dengesizliğin giderilmesinde kullanılan bu tür transferlerin esas özelliği merkezin topladığı gelirleri alt kademedeki yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesidir. Özellikle henüz tam desentralize olamamış merkezi yönetim biçimlerinde yerel yönetimlerin vergi konu ve oranları üzerindeki kontrol ve kabiliyeti sınırlı kalmaktadır.¹⁶ Artan sorumluluklar karşısında gelir yetersizliğiyle karşı karşıya kalan alt – ulusal yönetimlerin bu açığını küçültebilmek için, merkezi yönetim gelir vergisi, toptan satış vergisi, katma değer vergisi vb majör vergilerin belirli bir yüzdesini yerel yönetimlere nüfus, vergi toplama kabiliyet ve yüzölçümü gibi ölçütlere dayanarak paylaştırmaktadır. Bu paylaşım, merkez tarafından toplanması gereken kimi vergilerin alt – ulusal kademelere bırakılması şeklinde de yürütülebilir.

¹³ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.) **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, içinde İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.95-96

¹⁴ E. Ahmad and R. Thomas, s.361 – 369

¹⁵ Ahmad Ehtisham, “Intergovernmental Transfers – An International Perspective”, Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, USA: Edward Elgar Publishing Company, 1997, s.6

¹⁶ Ahmad Ehtisham and Searle B., “On The Implementation of Transfers to Subnational Governments”, IMF Working Paper, June 2005, s.7

Vergiler yoluyla alt – ulusal yönetimlere gelir sağlama (i) sınırsız vergileme yetkisi, (ii) vergi kaynaklarının paylaşılması, (iii) merkezi yönetim vergilerinin bazılarında değişik yöntemlerle pay verilmesi, (iv) munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlanması ve (v) merkezi yönetim tarafından toplanan kimi vergilerin sonradan idareler arasında bölüştürülmesi olmak üzere beş yolla mümkündür.¹⁷

Sınırsız vergileme yetkisi daha çok federal devlet tiplerinde karşılaşılan, yani desentralize olmuş ülkelerde çoğunlukla uygulanan bir yöntemdir. Yerel yönetimlere diledikleri şekilde vergi alabilmek yetkisi verilmekte, bunun yanında üst kademe yönetiminin siyasi, ekonomik ve teknik nedenlerle kısıtlama ve sınırlama koyması da söz konusudur.

Merkezi yönetimin alt yönetimlere mali özerklik vermesinin bir alternatifi şeklinde düşünülebilecek olan vergi kaynaklarının paylaşılması yöntemi sıklıkla kullanılmaktadır. Merkez, topladığı vergilerin çoğunu yerel yönetimlerin çeşitli ölçütlere uygunluğu bakımından dağıtarak yerel yönetimlere ek gelir sağlar. Merkez dağıtımda kullandığı ölçütler nüfus, performans, öz gelirlerin toplam gelirlere oranı, yönetim biriminin sınırları içinde toplanan verginin toplam vergi tahsilâtı oranı vb olabilmektedir.

Merkezi yönetimin yönetiminde olan kimi vergilerden değişik usullerle pay verilmesi yönteminde vergiler tek bir idare tarafından tarh ve tahsil olunmakta, kimi vergilerin toplam geliri üzerinden de diğer idarelere belli kıstaslara göre pay verilmektedir. Örneğin, Türkiye’de, önceleri gelir ve kurumlar vergilerinden belediyelere %5 oranında –nüfus esasına göre– pay ayrılmaktaydı. Bu yöntemin sakıncası pay alan idareleri pay veren idarenin mali yönden bağımlısı haline getirme olasılığıdır.

Munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlanması günümüzde önemini yitirmiştir. Munzam kesir yönteminde yerel yönetimlere, merkezi yönetimin tahsil ettiği bazı vergilere hâsılatı kendilerine ait olmak üzere ek bir vergi ilave etmek yetkisi verilmektedir. Munzam vergi yönteminde ise, yine merkezi yönetimin yönetiminde olan kimi vergilerin matrahları üzerinden tarh etme yetkisinin verilmesidir.

¹⁷ Nadaroğlu, 2001, s.84

Gelir paylaşımı düzenlemelerinin bir diğer yöntemi ise merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergilerin sonradan idareler arasında bölüştürülmesidir. Merkez tarafından tahsil edilen bir verginin toplam hâsılatı üzerinden, merkezi yönetim tarafından belirlenen oranlarla alt yönetimlere pay verilmesi şeklinde yürütülen bu yönteme Türkiye’de emlak vergisi üzerinden 1986 yılına kadar pay verilmesi örnek olarak verilebilir.

Alt – ulusal yönetimlerin karşı karşıya kaldığı teşvik edici etkiler bakımından gelir paylaşımı, şartsız (genel amaçlı) bağışlara da benzemektedir.¹⁸ Her ikisi de şartsızdır ve muhtemelen alıcı yönetimin politika eylemlerince etkilenmezler.

Gelir paylaşımı düzenlemeleri, Türkiye’de yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından. Kaldı ki, henüz merkeziyetçilikten uzaklaşamamış pek çok ülkede yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının önemli bir oranını gelir paylaşımı düzenlemeleri oluşturmaktadır. Örneğin gelir paylaşımının yerel yönetim gelirleri içindeki payı Litvanya’da %91,0, Bulgaristan’da %47,2 ve Romanya’da %64,1’dir.¹⁹

1.2.2.2.1.1.1. Bağışlar

Bir ülkedeki transfer sisteminin tasarımı, ülkelerin politika hedefleri doğrultusunda şekillenmektedir.²⁰ Yazında de teorik veya uygulamaya ait bir görüş birliği olmaması nedeniyle, gerek mali transferlerin gerekse bağışların net bir sınıflandırılması mümkün değildir. Ancak, bağışların genelde ‘şartlı bağışlar’ ve ‘şartsız bağışlar’ olarak kategorize edildiği görülmektedir.

1.2.2.2.1.1.1.1. Şartlı Bağışlar

Spesifik bağışlar ve blok bağışlar olarak da adlandırılan şartlı bağışların genel özelliği, bağışın yapılmasının merkezi yönetim tarafından belirlenecek bir şarta bağlanmış olmasıdır.²¹ Bağışı alan yönetimin, bağışı belirlenen kullanım amacı için kullanması zorunludur.²² Söz

¹⁸ Ehtisham Ahmad, 1997, s.5

¹⁹ Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt and Serdar Yılmaz, “Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?”, World Bank Policy Research Working Paper 3254, March 2004, s.10

²⁰ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, 2006, s.7

²¹ Jun Ma, 1997, s.3

²² OECD, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris, 2002, s.42

konusu bağış şartları, eğitim gibi geniş alanlarda harcamaya ilişkin olması bakımından çok genel veya özel amaçlı olabilirler.²³

Şartlı bağışlar sıklıkla, merkezi yönetim için çok, ama alt – ulusal yönetimler için daha az önemli işler –örneğin, bölgelerarası dışsalılık etkileri olan projeler– için; bunun yanında, ülke çapında, çok özel hizmetlerin asgari standartlarını belirlemek için de kullanılmaktadır.²⁴

Şartlı bağışlar da kendi içinde “karşılıklı açık uçlu bağışlar (matching open – ended grants)”, “karşılıklı kapalı uçlu bağışlar (matching closed – ended grants)” ve “karşılıksız bağışlar (non – matching grants)” olarak üçe ayrılmaktadır.

Karşılıklı açık uçlu bağışlar, bağışı yapan bir birim miktara karşılık, bağışı alan birimin de belirli oranda katkı yapması esasına dayalıdır.²⁵ Açık uçlu olması ise transfer miktarının toplamında bir sınırlama olmamasını gerektirir. Bu tür transferlere bir limit konması halinde bağış, karşılıklı kapalı uçlu bağış olmaktadır.²⁶ Karşılıklı bağışların zayıf ve olumsuz yönleri; karşılıklı bağışların, diğer harcamalar için daha az harcamaya neden olabilmesi; mali kapasitesinde geniş değişiklikler olan ülkelerde etkisiz olabilmesi; ve merkezin, bağışların diğer amaçlar için kullanılmadığının temin etmesinde yaşanacak güçlüklerdir.²⁷

Karşılıksız bağış yönteminde ise, bağış verilen yönetimin herhangi bir mali katkı yapması istenmez; bağış miktarı karşılıksızdır. Alt yönetime aktarılan miktar, belirlenmiş bir hizmet için kullanılmak şartına bağlanmıştır.²⁸

1.2.2.2.1.1.2.Şartsız Bağışlar

Hizmetlerin asgari düzeyde sağlanması konusunda yönetim birimleri arasında gözlenen mali kapasite farklarının eşitlenmesi amacıyla gerçekleştirilen şartsız bağışların²⁹

²³ Robin Broadway, Sandra Roberts and Anwar Shah., “*The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies*”, Policy Research Working Paper, No: 1259, The World Bank, 1994, s.36

²⁴ Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud, “*Fiscal Relations Across Government Levels*”, OECD Economic Studies no. 36, 2003/1, s.193 – 194

²⁵ Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud, 2003, s.194

²⁶ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, 2006, s.7

²⁷ Ehtisham Ahmad, 1997, s.7

²⁸ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, 2006, s.7

²⁹ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, 2006, s.8

tasarımı hususunda uygulamada ülkeler arasında ve yazında önemli farklılıklar bulunmaktadır.³⁰ Eşitleme transferleri (equalisation transfers) olarak da bilinen şartsız bağışların, ekonomik etkililik üzerindeki etkisi pek çok ülkede, iki nedenden dolayı, önemli bir husus haline gelmiştir. Bunlardan birincisi; çeşitli bölgeler arasındaki farklılıkları önleyebilmesi, ikinci olarak da etkin mali rekabet için, karşılaştırılabilir kaynak düzeylerine karşılaştırılacak kamu hizmetleri düzeylerine imkân vererek, bir önşart olarak bahsedilebilir.³¹

Doğası gereği şarta bağlı olmayan eşitleme transferleri, yerel yönetimlerin malî ve idari özerkliğini zedeleyici etkide bulunmazlar ve her yerel yönetim biriminin benzer bir vergileme düzeyinde kamusal hizmetlerin benzer bir standartla sunumunu sağlayabilirler.³² Ancak eşitleme bağışlarının şartsız olması, alıcı yönetimin hesap verebilirliği hususunda sorunlara yol açabilmekte; bu nedenle, yerel yönetim birimlerinin kendi öz gelirlerini artıracak veya azaltacak marjda kapasiteye sahip olması bir ön şarttır.

Çıkış yeri (derivation) ilkesi, bir defaya mahsus (ad hoc), formüle dayalı ve maliyet karşılığı gibi uygulamalarla dağıtılan şartsız bağışlara alternatif formülasyonlar olarak gelir kapasiteleri tahmini (sadece Kanada’da uygulanmakta) ve diferansiyel ihtiyaçlar ve maliyetlerin tahmini (Avustralya ve Danimarka’da uygulanmakta) temelli formüller de öne sürülebilir.³³

1.2.2.2.1.2.İyi Bir Transfer Sisteminden Beklenenler

Yönetimler arası mali transfer sisteminin daha iyi işleyebilmesi ve transferlerin amacına ulaşabilmesinde kullanılacak beş temel ilkeden söz edilebilir. Bunlar; basitlik ilkesi, öngörülebilirlik ilkesi, yeterlilik ilkesi, şeffaflık ilkesi ve esneklik ilkesidir. Her ilke, aslında, birbiriyle bağlantılıdır. Öncelikle, yönetimler arası mali transfer sisteminin yapısı karmaşık olmamalıdır. Sistemin basitliği, alıcı ve verici yönetimin bu yöndeki gayretini artırır; aksi halde yönetimler transfer konusunda isteksiz davranabilirler. Sistemin basitliğinin bir uzantısı olarak hesap verilebilirlik, aslında, çok karmaşık ve çok boyutlu bir kavramdır.³⁴ Bu çok

³⁰ Isabelle Jourard and Per Mathis Kongsrud, 2003, s.196

³¹ Isabelle Jourard and Per Mathis Kongsrud, 2003, s.196

³² R.Broadway, S.Roberts and A.Shah., 1994, s.36; Ehtisham Ahmad, 1997, s.8

³³ Ehtisham Ahmad, 1997, s.9

³⁴ Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 193, Ekim 2004, s.195

boyutluluğun iki parçası olan idari ve mali hesap verilebilirliğin, transfer sistemi içinde yerleşmiş olması gerekmektedir. Kendilerine sunulan bir hizmetin bedelini ödeme gayretini gösteren bireyler aynı zamanda bu yapının her zaman erişilebilir olmasını tercih ederler. Ayrıca, şeffaf olmayan kıstaslara dayalı mali transfer sistemi her zaman için suiistimal edilebilir. Her türlü veriye istendiğinde ulaşılabilecek bir sistemde verici idare, gelirini paylaştığı idarenin mali yapısını, varsa bütçe fazlasını veya açığını ve gerçek ihtiyacının ne kadar olduğunu görebilmelidir. Bu şekilde, hem verici idare vereceği meblağın ne kadar olması gerektiğini –dolayısıyla da bu bağışın suiistimal edilip edilmeyeceğini- hem de alıcı idare gerçek ihtiyacının ne kadar olduğunu ve bunu en etkin şekilde nasıl kullanabileceğini öngörebilmelidir. Bu şartlarda, transferin amacına ulaşabilmesi ve yapılacak transfer sisteminin gelir yeterliliğini sağlaması için yerel yönetimlerin dikey dengesizlik hesaplamalarında varılan miktarı karşılaması gerekmektedir³⁵. Bu bağlamda bahsedilecek son bir ilke ise, transfer edilen kaynakların, harcama ihtiyaçları ile birlikte artış göstermesi anlamına gelen³⁶ esnekliktir. Genellikle GSMH ve GSYİH ile kıyaslanan yerel yönetim gelirleri bu kıyaslama sonucunda bir katsayı ile ölçülür. Esneklik katsayısı olarak bilinen bu rakamsal ifadenin 1’den küçük olması, gelirlerin artış hızının GSMH/GSYİH artışı hızından yavaş; 1’den büyük olması daha hızlı ve 1’e eşit olması ise artışın GSMH/GSYİH artışı ile aynı oranda olması anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer verilen ilkelerin dışında, iyi bir transfer sisteminden beklenenleri maddeler halinde aşağıdaki gibi verebilmek mümkündür:

- i. Hem alıcı hem de verici idarelerin gelir kapasitesi tahminleri iyi yapılmalıdır.
- ii. Hem alıcı hem de verici idarelerin harcama kapasitesi tahminleri iyi yapılmalıdır.
- iii. Transferlerin amacı, nihayetinde, kamusal mal ve hizmetlere eşit erişim olmalıdır.
- iv. Yapılan transferlerin miktarında, yıllar arasında ortaya çıkabilecek olası büyük dalgalanmalar önlenmelidir.

³⁵ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, 2006, s.13

³⁶ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, 2006, s.13

- v. Alıcı idarelerin harcama etkililiğini ve vergi gayretini düşürmemeli, hatta artırmalıdır.
- vi. Verilen transferlerin -özellikle şartlı bağışların- yapısı, transferin yapılacağı idarenin mali ve idari özerkliğini zedelemeyecek şartlarda gerçekleştirilmelidir.
- vii. Transfer miktarının belirlenmesi ve diğer şartlar, sadece alıcı ve verici idarenin içinde bulunduğu şartlarda değil, makroekonomik ve hatta küresel düzeyde ele alınmalı ve bu düzeylerin şartları da dikkate alınmalıdır.

1.2.2.2.1.3.Dünyada Transfer Sisteminin Genel Görünümü

Bu bölümde, bazı ülkelerin –özellikle Avrupa kıtasındakilerin- yönetim düzeyleri arasında gerçekleşen transferlerin yapılarına ışık tutulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda ülkeleri çeşitli açılardan kıyaslayabilmek mümkün olabilecektir. Avrupa kıtasındaki ülkeler, hem Avrupa Birliği üyeleri hem de bu Birliğe aday olmaları bakımından önem arz etmektedir.

Avrupa Birliği'ne yakın tarihte üye olmuş ülkelerden biri olan Macaristan'da yönetimler arası mali transferlerin yerel yönetimlerin gelirlerinin %83'ünü finanse ettiği görülmektedir.³⁷ Vergi ve vergi dışı gelirlerin toplam oranı da, dolayısıyla, %17'ye tekabül etmektedir. Yerel vergilerin, tüm vergi gelirleri içindeki oranının %1,8 ve yerel gelirler içinde %5,7 olduğu Macaristan'ın merkeze bağımlılığı çok üst seviyededir.

AB'ye yakın tarihte üye olan diğer bir ülke olan Litvanya'da transfer sistemi özel amaçlı bağışlar ve genel amaçlı bağışlar olmak üzere ikili yapıya sahiptir. Ancak burada yerel yönetimlerin gelirlerinin bir özelliği vergi paylaşımı düzenlemesinden faydalanmalarıdır. Bu nedenden dolayı, vergi paylaşımından elde edilen gelirler, toplam gelirlerinin %93,3'üne tekabül etmektedir³⁸ ki AB'ye yeni üye olmuş ve aday ülkeler içindeki en büyük transfer oranıdır. Litvanya'nın transfer gelirlerine bakıldığında özellikle 1997 – 1999 yılları arasında dramatik bir düşüşün meydana geldiği görülmektedir. 1997'de, Litvanya para birimi LTL bazında 852,6 milyon olan transfer gelirleri 1999 852,6 milyon olan transfer gelirleri 1999 yılı

³⁷ Richard Bird and Christine Wallich, “*Financing Local Government in Hungary*”, Policy Research Working Papers, No:869, The World Bank, 1992, s.5

³⁸ OECD, 2002, s.44

itibariyle 128,4 milyona düşmüştür.³⁹ Ancak bu yıllar içerisinde cari harcamaların GSYİH'ye oranında %5,81'den %6,30'a yükseliş yaşanmıştır.

AB'ye son katılan ülkelerden bir diğeri olan, Litvanya gibi eski bir Doğu Bloğu ülkesi Letonya'da alt – ulusal yönetimler bölge, cumhuriyet şehirleri (republican cities), kırsal yönetimler (rural authorities) ve şehirler şeklinde örgütlenmişlerdir.⁴⁰ Letonya'nın en önemli özelliği 'gelir vergisi'nden pay almasıdır. Bu pay %71,6 gibi önemli bir seviyededir. Letonya'da da 1997 – 1999 arasında bölge yönetimlerinin merkezden aldıkları bağışların payı %50'ye yakın bir oranda düşmüştür.⁴¹ Daha alt düzeydeki yönetimlerin aldıkları bağış ise aynı oranda artmıştır. Bağışların, 1999 yılı rakamları itibariyle, alt – ulusal yönetimlerin gelirleri içindeki payı %23,6; GSYİH içindeki payı ise %2,55'tir.⁴²

AB'ye 2004'te üye olan ülkelerden Macaristan, şartlı transferlerden en fazla yararlanan (%48,2)⁴³, Litvanya ise bu transferlerden en az yararlanan (%1,9)⁴⁴ ülkeler olması nedeniyle dikkat çekmektedirler. AB'nin kurucu üyelerinden olan ülkelerde ise Belçika ve Danimarka'da yerel yönetimler yüksek vergi gelirleri ile dikkat çekmektedir. 1998 rakamları itibariyle Belçika yerel yönetimlerinin vergi gelirlerinin tüm gelirlerine oranı %78,5; Danimarka'nın ise %51,2'dir.⁴⁵ Üye ülkeler, transferler bakımından incelendiğinde ise en çok bağış elde eden yönetimlerin Birleşik Krallık (%72,6)⁴⁶ ve İtalya (%52,6)⁴⁷ yerel yönetimleri olduğu görülmektedir.

1.2.2.2.2. Türkiye'de Gelir Paylaşımı

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yerel yönetimlerin gelir paylaşımı kaynaklarını belirleyen temel kanundur. 02/02/1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uzun bir süre çeşitli değişikliklerle

³⁹ OECD, Fiscal Design Across Levels of Government, Country Final Report: Lithuania, 2001(a), s.25

⁴⁰ OECD, Fiscal Design Across Levels of Government, Country Final Report: Latvia, 2001(b), s12

⁴¹ OECD, 2001(b), s.14

⁴² OECD, 2002, s.44, 46

⁴³ OECD, 2002, s.44

⁴⁴ OECD, 2002, s.44

⁴⁵ OECD, 2002, s.112

⁴⁶ 1998 rakamları itibariyle. OECD, 2002, s.112

⁴⁷ 1999 rakamları itibariyle. OECD, 2002, s.112

yürürlükte kaldıktan sonra 02/07/2008 tarihinde yerini 5779 sayılı Kanun'a bırakmış ve mülga olmuştur.

1.2.2.2.1.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

İl özel idareleri ve belediyelerin gelirlerinin önemli bir kısmı merkezi bütçe vergi gelirlerinden bu idarelere yapılan transferlerden oluşmaktadır. Ülkemizde merkezi yönetimden yerel yönetimlere transfer sistemi pay ayırma yöntemine dayanmaktadır. 2380 sayılı Kanuna göre GBVG tahsilâtından belediyelere yüzde 6, il özel idarelerine yüzde 1.12 pay verilmekteydi. Büyükşehir belediyeleri ise kendi sınırları içindeki GBVG tahsilâtının yüzde 5'ini almaktaydı. Ayrıca, ilçe ve ilk kademe belediyelerine gönderilen payın yüzde 35'i de büyükşehir belediyelerine aktarılmaktaydı.

2380 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5779 sayılı Kanun'da ise gerek GBVG'den ayrılacak yerel yönetim paylarında gerekse ayrılan bu payların yerel yönetimlere dağıtımında önemli değişikliklere gidilmiştir.

Yeni düzenlemeye göre, GBVG tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u ise büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.

2380 sayılı Kanun'da ayrılan bu payların yerel yönetim birimlerine dağıtımında esas alınan tek kıstas yerel yönetim birimlerinin nüfuslarıydı. 5779 sayılı Kanun ise GBVG'den ayrılan payların dağıtımına il özel idareleri için;

- i. Yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna,
- ii. Yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,
- iii. Yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına,

iv. Yüzde 15’lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,

v. Yüzde 15’lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine,

göre dağıtımı kıstaslarını getirmiştir.

Belediyeler için getirilen düzenlemede ise GBVG’den ayrılan payların yüzde 80’ini nüfus kıstası, yüzde 20’si ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılacaktır. Gelişmişlik endeksine 5779 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinin ikinci fıkrası açıklık getirmiştir:

“...ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı bulundukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23’ü birinci gruba, yüzde 21’i ikinci gruba, yüzde 20’si üçüncü gruba, yüzde 19’u dördüncü gruba ve yüzde 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.”

5779 sayılı Kanun’da belediyeler büyükşehir dışındaki belediyeler ve büyükşehir ilçe belediyeleri ayırımına tabi tutulmuştur.

Büyükşehir belediyelerine ayrılan yüzde beşlik pay korunmakla birlikte, büyükşehir ilçe belediyelerine GBVG’den ayrılan yüzde 2,50’lik payın yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerine GBVG’den ayrılan bu payın yüzde 70’in doğrudan büyükşehir belediyesi hesabına; geri kalan yüzde 30’u ise tüm büyükşehir belediyelerine ‘nüfus esasına göre’ dağıtılmak üzere bir havuzda toplanmıştır.

Büyükşehir belediyelerine tahakkuk eden bu GBVG paylarında, bir önceki yılın aynı döneminde tahakkuk eden paylara göre yüzde 20’nin üzerinde fazlılık olması durumunda fazla olan bu tutarların, artış oranı yüzde 20’den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtımı kıstası getirilmiştir.

Getirilen son düzenleme ise “denkleştirme ödeneği” adı altında bir yeniden dağıtım mekanizmasının yürürlüğe konmuş olmasıdır. 5779 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesine göre,

kesinleşmiş en son GBVG tahsilâtı toplamının binde biri kadar tutar ‘belediyeler denkleştirme ödeneği’ olarak Maliye Bütçesi’ne konulur. Bu ödeneğin yüzde 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, yüzde 40’ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.

Kanun’da belirtilen tüm payların dağıtımı İller Bankası tarafından gerçekleştirilir. İller Bankası’na, bu paylardan bu Kanun’da ve ilgili kanunlarda gösterilen durumlarda yüzde 40’a kadar kesinti yapma yetkisi de verilmiştir.

1.2.2.3.Borçlanmalar

Belediyelerin borçlanması, literatürde yerel yönetimlerin borçlanması (subnational borrowing) altında yer almaktadır. Yerel yönetimler, yatay ve dikey mali dengesizlikler gibi yönetimler arası mali ilişkilerin uygun bir şekilde tasarlanamaması nedeniyle borçlanırlar.⁴⁸ Borçlanma yoluyla elde edilecek gelirler yatırım harcamaları yerine cari harcamaların finansmanı olarak kullanıldığında, borçlanma olumsuz sonuçlara yola açabilecektir.

Cari harcamaların borçlanma yoluyla finansmanı, yönetilmesi çok zor bir faiz sarmalı yaratıp mali durumda yapısal bir dengesizlik meydana getirebilmektedir. Cari harcamaları cari gelirle karşılamak, yerel kamu sektörünün optimal büyüklüğünün ötesinde büyümesini önler. Borçlanma, kısa süreli bir mali rahatlama yaratarak kamu hizmetlerine olan talebi suni bir biçimde yukarı çeker. Ayrıca, cari bütçe dengesizliği negatif anlamda çeşitli mikro ve makro ekonomik sonuçlar yaratır. Bunlardan birincisi, kamu sektörünün borçlanarak sınırlı düzeydeki yerel kredi kaynaklarını piyasadan çekmesidir. Çünkü yerel borç vericiler için kamu sektörü, riskin azlığı nedeniyle, özel sektöre nazaran daha cazip gelir. İkincisi, sınırlı kaynaklar üzerindeki bu borçlanma rekabeti, faiz oranları üzerindeki baskıyı arttırır. Üçüncü olarak ise, yükselen faiz oranları enflasyonist baskıyı arttırır.⁴⁹ Bu nedenlerden dolayı yerel yönetimler borçlanma yöntemini cari harcamaların finansmanı için değil yatırım

⁴⁸ Teresa Ter-Minassian ve John Craig, 1997, s.156

⁴⁹ Pawel Swianiewicz, “Local Government Borrowing: Risks and Rewards”, *A Report on Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, March 2004, s.5-7, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017496.pdf>, Erişim Tarihi 20.10.2008

harcamalarının finansmanı için kullanmalıdırlar; bu ilke, Musgrave tarafından ortaya konan “altın kural” olarak adlandırılmaktadır.⁵⁰

Bunun yanında, cari harcamaların borçlanma ile karşılanmasının taşıdığı bir diğer risk ise, geri ödenmeyen borçlar nedeniyle, yerel yönetimin güvenilirliğini yitirmesi ve arkasından gelecek diğer yönetimlere bir borç sarmalı bırakabilecek olmasıdır. Siyasi olarak borçlanma mevcut vergi mükelleflerine toplam maliyeti yüklenmeden ilave kamu hizmeti alma imkânı tanımaktadır.⁵¹ Bu durum aynı zamanda, seçilmişlerin, doğan maliyet unsurunu gelecek kuşak vergi mükelleflerine ertelemesinin bir aracı olarak görmelerine de neden olabilir.

1.2.2.3.1. Literatürde Belediyelerin Borçlanması

Merkezi yönetimler gibi yerel yönetimler de gerektiğinde borçlanma yoluyla gelir sağlayabilmektedirler. Ancak, merkezi yönetim borçlanması ile yerel yönetimlerin borçlanması aynı ekseninde değerlendirilemez; ikisi arasında nedensel ve uygulamaya ait farklılıklar vardır. Yerel yönetimlerin borçlanmasının özünde cari harcamaların ortaya çıkardığı yetersizlikleri kapatmaktan çok büyük ölçüde sermaye yatırıma ihtiyaç gösteren işlerin finansmanı vardır.⁵² Merkezî yönetimin borçlanması ise makro ekonomik dengenin sağlanması ve pür kamusal malların finansmanı türünden nedenlerle açıklanabilir.

Yerel yönetimlerin neden borçlanmaları gerektiğine ilişkin bazı yaklaşımlar vardır⁵³:

1.2.2.3.1.1. Maliyetlerin Üstlenilmesinde ve Faydaya Erişimde Eşitlikçilik (Kuşaklar-arası Adalet)

Bu yaklaşım gereği, belli bir zamanda bir noktadaki toplumsal büyüme (örneğin gelecekteki 1 yıl) ile başka bir zamandaki (örneğin gelecekteki 10 yıl) toplumsal büyüme arasında adaleti gerçekleştirmek gereklidir. Ayrıca, birçok yıl için talepteki büyümeyi

⁵⁰ Georgia State University - The Andrew Young School of Policy Studies., “Section 6: Local government borrowing as part of the system of local government finance in Tanzania”, *Development of a Strategic Framework for the Financing of Local Governments in Tanzania Final Report*, Atlanta&Dar es-Salaam, June 2005, <http://isp-aysps.gsu.edu/projects/tanzania/lgff2005sec06.pdf> Erişim Tarihi: 04/04/2008

⁵¹ Clifford P. McCue, “*Debt Management*”, **Local Government Budgeting: A Managerial Approach**, Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Incorporated, 1999, s.142 <http://site.ebrary.com/lib/trakya/Doc?id=5004446&ppg=151> Erişim Tarihi: 17/05/2008

⁵² Yenal Öncel, **Mahallî İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992, s.88

⁵³ Pawel Swianiewicz s.8; J.E. Petersen, “*Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness*”, *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, World Bank Institute, 2000, s.2

karşılama adına yapılacak periyodik büyük yatırımlar, yalnızca bir yıl için talepteki büyümeyi karşılamayı amaçlayan yıllık küçük yatırımlardan daha uygun olacaktır. Aksi yönde bir politika izlenmesi durumunda, diğer yıllardaki büyüme maliyeti de yalnızca bir yıldaki büyüme ile karşılanacak, bu durumda, kuşaklar arası adalet sorgulanacaktır.

1.2.2.3.1.2.Kaynakların Optimal Dağılımı

Yatırımın bedelini ödeyenler ile ondan faydalananlar arasındaki yakın ilişki, kaynakların optimal dağılımını gerektirir. Sermaye yatırımlarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi bu ilişkiyi- yukarıda da belirtildiği gibi- kuşaklar arası adaletin sağlanması açısından daha yakın kılar.

1.2.2.3.1.3.Sürekli Yerel Büyümeden Sağlanan Faydanın Borçlanma Maliyetini Gölgelemesi

Bu durum basit bir örnek ile daha iyi açıklanabilir. Sözgelimi, potansiyel yatırımcılar için oldukça cazip bir alana sahip, fakat bu alana ulaşım yolları yetersiz olan bir kenti ele alalım. Şehir meclisi aşağıdakilerden birini yapmayı tercih edebilir:

- i. Yol yapımının finansmanını cari gelirlerden karşılayabilir ve projenin tamamlanma tarihini birkaç yıl öteleyebilir, o halde yatırımcıların bölgeye çekilmesi projenin tamamlanmasında da öte bir tarihe ertelenecektir.
- ii. Bir an önce muhtemel yatırımcıları bulmayı deneyebilir, fakat o halde, söz konusu alan için talep edilecek fiyatın düşük olmasını normal karşılayacaktır.

Yol inşaatının mümkün olduğunca çabuk tamamlanması amacıyla kredi kullanabilir. Bu durumda ise yüksek kira bedeli elde edilecek, arazi ile ilgilenen yatırımcı sayısı artacak, yeni projelerin daha cazip olmasını sağlayıcı çarpan etkisinden kaynaklanan daha hızlı ekonomik büyüme elde edilecek, yeni iş sahaları açılacak ve yeni vergi mükellefleri doğacaktır. Sonuç olarak, bankaya ödenecek faiz maliyeti fazlası ile karşılanmış olabilecektir. Genelde ise, projelerin gerçekleşmesiyle hızlanan yerel gelişmenin yaydığı pozitif dışsallık borçlanma maliyetinden daha fazla olacaktır.

1.2.2.3.1.4.İşlem Maliyetlerinin Düşmesi

Bu durum da başka bir örnek ile açıklanabilir. Yerel bir kamu ulaşım şirketinin sık sık tamire ihtiyaç gösteren ve yakıt gideri yüksek olan on adet eski otobüsü bulunmaktadır. Kent yönetimi, cari gelirleri ile bu araçların yerine yenilerini satın alabilir. Ancak, geliri icabıyla her iki yılda bir ancak bir tane otobüs alabilmektedir. Diğer bir seçenek olarak ise, bir kredi sözleşmesi yaparak ya da tahvil ihraç ederek bir seferde tüm otobüslerin yerine yenilerini satın alabilir. İkinci seçenek ile elde edilecek faydalar şunlardır: yerel halkın konforu, daha az yakıt tüketimi, yerel ulaşımında daha yüksek güvenlik, tamir masraflarından kurtulmak, hizmet için personel istihdamı vb.

1.2.2.3.1.5.Uzun Vadeli Projelerin Yüksek Maliyeti

Cari gelirler ile finanse edilen projeler, işin tamamlanması sürecini genellikle uzatmaktadır. Bu durum ise, kaynak harcamalarının toplam hacmini ve sabit maliyetleri sürekli olarak daha da arttıracaktır.

1.2.2.3.1.6.Gerekli Bütçe Kaynaklarının İstikrarı

Yerel yönetim birimlerinin yatırım harcamaları bir yıldan diğerine değişen bir şekilde dalgalanmaktadır. Bu şartlar içinde, büyük yatırım projeleri cari gelirler ile finanse edildiğinde, kaynak talebi süreç boyunca aynı biçimde değişecektir. Özellikle, yerel yönetim gelirlerinin büyük çoğunluğunun yerel vergi gelirlerine bağlı olduğu ülkelerde, vergi oranlarında irrasyonel bir biçimde sürekli olarak dalgalanma yaşanacaktır.

1.2.2.3.1.7.Avrupa Hibelerine Ya Da Diğer Kalkınma Fonlarına Ulaşımın Kolaylaşması

Bu gerekçe daha çok Avrupa Birliği'ne yeni giren ya da aday olan ülkeler için bir anlam ifade etmektedir. Özellikle, AB'den kullanılacak yapısal ya da katılım öncesi fonlarda, proje maliyetlerinin bir bölümü proje sahibi tarafından karşılanmak durumundadır. Bu noktada, yerel yönetimlere kapasite gelişimleri için önemli bir fırsat sunan söz konusu kalkınma fonları, yerel idareleri bütçe maliyetlerinin kendilerine düşen kısmı için borçlanma yoluna itecek ve böylece borçlanma, yerel kapasite gelişiminin bir parçası olacaktır.

1.2.2.3.2. Yerel Yönetimlerin Borçlanma Kaynakları

Yerel yönetimler merkezi yönetim destekli ikrazlı fonlar (belediye kalkınma fonları)⁵⁴, bono ihracı (tahvil piyasası), ticari bankalar ve belediye bankalarından borçlanırlar.⁵⁵ Ticari bankalar ve belediye (yerel yönetim) bankaları bankacılık sisteminin birer parçası oldukları için, bu çalışmada ticari bankalar ve belediye bankalarına bankacılık sistemi başlığı altında yer verilmiştir.

1.2.2.3.2.1. Belediye Kalkınma Fonları

Çoğunluğunu geliştirmekte olan ülkelerin oluşturduğu mali muhafazakâr gelenekselliğin var olduğu ülkelerde borçlanmaya karşı bir gönülsüzlük söz konusudur. Ancak, buna rağmen, nüfus artışı ve kentsel yoksulluktan doğan altyapı ihtiyaçlarının finansman aracı olarak belediye kalkınma fonlarına önemli ölçüde ilgi duyulmaktadır.⁵⁶

Belediye kalkınma fonları, yerel altyapılara yatırım yapan yerel yönetim ve diğer kurumlara fon sağlayan kamu hâkim ortaklığındaki aracılıklardır.⁵⁷ Bu tür fonlar merkezi yönetimin sahipliğinde ve yönetiminde olduğu için belediyelerle ticari bir anlayış içerisinde bulunmak neredeyse mümkün değildir.⁵⁸

Az gelişmiş ve geliştirmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerinin finansmanının bir yansıması olarak borçlanmanın daha az tercih edilmesine rağmen, Türkiye’de de 2001 ve 2002 yıllarında yayımlanan kanunlarla kaldırılan “Mahalli İdareler Fonu” ve “Belediyeler Fonu” gibi fonlar belediyelerin borçlanma kaynakları arasında daha çok yer almaktadır.⁵⁹

Belediye kalkınma fonları dört ana kurumsal model başlığı altında toplanabilir:⁶⁰

⁵⁴ Municipal Development Funds (MDFs)

⁵⁵ Robert D. Ebel ve François Vaillancourt, “Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem”, **The Challenge of Urban Government**, Washington: World Bank, 2001, s.168

⁵⁶ Ian Blore, Nick Devas ve Richard Slater, **Municipalities and Finance: A Sourcebook for Capacity Building**, UK: Earthscan, 2004, s.144

⁵⁷ George Peterson, “*Building Local Credit Systems*”, **Urban Management and Municipal Finance**, Washington D.C.: UNDP Urban Management Programme 25, 2000, s.34, www.urban.org/PDF/credit-systems.pdf erişim tarihi 06/11/2009

⁵⁸ Peterson, 2000, s.38

⁵⁹ Örneğin; Gürcistan Belediye Kalkınma Fonu, Bangladeş Belediye Kalkınma Fonu, Pencap Belediye Kalkınma Fonu vb.

⁶⁰ Blore, Devas ve Slater, 2004, s.145

- i) Belediye kredi ve kalkınma fonları: Yerel yönetim ve maliye bakanlıklarının dışında ve döngüsel bir temelde işleyip genel bütçe ve bağışçı fonlarca desteklenir.
- ii) Kalkınma bankaları aracılığıyla kullandırılan fonlar: Kamusal programların birer parçası olarak yerel yönetim alanında uzmanlaşmış bankalarca yönetilen fonlardır.
- iii) Özel bağış ve kredi pencereleri: Devlet kontrolü altındaki emekli maaşı, sigorta ve tasarruf planlarını yöneten vakıf fonları aracılığıyla işletilmektedir.
- iv) Bazı özerk kurumlar: Özellikle altyapı gibi teknik konulara ilişkin yatırımlarda teknik destek sağlayan kurumlar.

Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslar arası kuruluşların da özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere son yıllarda önemli fon akışları da olmaktadır. Bu fonlarla bu ülkelerin altyapıları başta olmak üzere çeşitli yerel düzeylerde kalkınmaları amaçlanmaktadır.

1.2.2.3.2.2.Belediye Tahvil Piyasası

Belediyelerin azımsanmayacak bir kısmı merkezi yönetim bütçesinden paylaşımlar, öz gelirler ve yukarıda incelenmiş olan yerel yönetim bankaları gibi geleneksel yöntemlerle finansman sağlarken geri kalan kısmı da bu geleneksel yöntemlere ek olarak belediye kredi fonu, belediye tahvil piyasası veya kalkınma fonları gibi yeni yöntemleri kullanmaktadır.

Belediye tahvil piyasası da denen; ancak, genel anlamda ‘yerel kredi piyasası’ olarak adlandırılan ve yerel yönetimlerin piyasadan borçlanma imkânı elde ettiği bu sistem gelişen dünyayı en çok etkileyen üç temel eğilim olan kentleşme, adem-i merkezileşme ve mali düzenlemelerin kavşığında yer almaktadır.⁶¹

Bugün Asya ülkeleri başta olmak üzere gelişmekte olan ülkeler hızlı kentleşme olgusuna maruz kalmakta olup aşağıda yer alan tabloda bu ülkelerin kentsel nüfus artış hızları yer almaktadır. Tablo 5’ten de anlaşılacağı üzere, bölge veya ülkelerin kalkınmışlık

⁶¹ Peterson, 2000, s.1

dereceleriyle kentsel nüfus artış hızları ters orantılıdır; gelişmekte olan ülkeler daha hızlı kentleşmektedir.

Tablo 5: Seçilmiş Bölgelerin Kentsel Nüfus Artış Hızları

2007 (Yıllık)	Alt Gelir	Alt-Orta Gelir	Üst-Orta Gelir	Üst Gelir	Türkiye	Avro Bölgesi	Dünya
Kentsel Nüfus Artış Hızı	%3,6	%2,7	%1,2	%1	%1,9	%0,8	%2

Kaynak: Dünya Bankası'nın <http://go.worldbank.org/8LC3N06N70>, Erişim tarihi: 10/12/2009, sayfasındaki verilerden derlenmiştir.

Kentleşmenin getirdiği en önemli sorun altyapı hizmetleri başta olmak üzere kentte yaşayanların gereksinimlerini karşılama sorunudur. Hızla kentleşen bir ülkede hizmetler merkezî yönetim tarafından yerine getirilemeyecek ölçüde karmaşıklaşmakta ve hizmetler merkezî yönetim tarafından etkin bir şekilde yerine getirilememektedir. Sunulan hizmette etkinliğin sağlanması için bilgi toplama işlevlerinin ve karar alma sorumluluklarının alt yönetimlere aktarılması ihtiyacını doğurmaktadır.⁶² Desentralizasyon, yerelleşme adı da verilen bu adem-i merkeziyetleşme olgusu merkeziyetçi olarak nitelendirilen siyasi sistemlerde dahi 1970'lerden itibaren uygulanmaya başlanmıştır.⁶³

Gerek hızlı kentleşme gerekse adem-i merkeziyetleşme yönetimler arası mali ilişkilerde de zorunlu olarak bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Günümüzde yerel yönetim bütçeleri merkezi yönetimden aldıkları paylarla yatırımlarını finanse etmeye çalışmaktadır. Ancak, bu durum her iki yönetim düzeyinde de bütçe açıklarına neden olmaktadır. Yerel yönetimler başta olmak üzere çeşitli yönetim birimleri katı bütçe sınırlamaları yerine piyasadan borçlanma yoluna giderek bu açıklarını kapamaya çalışmaktadırlar.

Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkan ve piyasaya ilişkin yeniliklerin yine ilk olarak burada uygulamaya konduğu belediye tahvil piyasasının yatırımcıları bireysel yatırımcılar, yatırım fonları, bankalar, sigorta şirketleri ve diğer yatırımcılarıdır.

⁶² Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1999, s.77

⁶³ Eryılmaz, 1999, s.77

Menkul Kıymet Sektörü ve Mali Piyasalar Birliği'nin derlediği FED verilerine göre⁶⁴, 1996 yılında belediye menkul kıymetlerinin %39'u bireysel yatırımcıların, %33'ü yatırım fonlarının, 15 sigorta şirketlerinin, %8'i bankaların ve geri kalan yaklaşık %5'lik kısım da diğer yatırımcıların elinde bulunmaktaydı. Aynı yıl itibarıyla toplam menkul kıymet tutarı 1,261 trilyon dolardı. 2006 yılında toplam 2,403 trilyon dolarlık menkul kıymetin %36'sı bireysel yatırımcı, %33'ü yatırım fonları, %10'u banka ve %15'i sigorta şirketlerinin elindeydi. 2010 yılında toplam menkul kıymet tutarı 2,925 trilyon dolara ulaşmıştır ve bu tutarın %37'si bireysel yatırımcı, %32 yatırım fonları, %10'u bankalar ve %15'i sigorta şirketlerinin elindedir.

Bu verilere göre belediye tahvil piyasası hacminin ABD'de sürekli arttığı, en büyük hacimli iki yatırımcının bireysel yatırımcı ve ardından yatırım fonları olduğu ortaya çıkmaktadır. Dikkat çekilmesi gereken nokta, 1996 yılından 2010 yılına kadar belediye menkul kıymetlerinin yatırımcı profilinin değişmemiş ve en büyük pay sahiplerinin daima bireysel yatırımcılar olmasıdır.

1.2.2.3.2.2.1. Piyasanın İşleyişi

Yerel kredi piyasası, talep tarafında belediyelerin ve arz tarafında finansal kurumların olduğu bir tahvil piyasasıdır.⁶⁵ Yerel kredi piyasaları yerel yönetimleri sermayenin gerçek maliyeti hakkında bilinçlendirmeye yönelterek, daha gerçekçi projeler tasarlamalarına ve daha iyi maliyet kurtarma uygulamalarına yöneltir. Ayrıca, özel sektörden borçlanmanın geri ödeme zorunluluğu kurumsal reformlara öncelik ederek hizmette etkinliği artırır.

Yerel kredi piyasasının sağlıklı olarak işleyebilmesi için gerekli bazı temel şartlar vardır:⁶⁶

- i. Yerel yönetimler tutarlı ve güçlü gelire sahip olabilmek için iyi bir finansal ve yönetsel sistem ile kapasiteye sahip olmalıdırlar,

⁶⁴ <http://www.sifma.org/uploadedFiles/Research/Statistics/StatisticsFiles/Municipal-US-Municipal-Holders-SIFMA.xls>, Erişim tarihi: 12/05/2011

⁶⁵ Peterson, G., 2000, s.7

⁶⁶ Freire, M.E., Huertas, M, ve Darche, B., 2001, s.16 ve Peterson, G., 2000, s.3 – 4, 27

- ii. Merkezi yönetimler yerel yatırımların karar mekanizmalarından ve yerel kredi paylaşımından çekilmeli,
- iii. Yerel yönetimlerin yerel kredi piyasasına doğrudan erişim imkânı tanınmalı,
- iv. Uzun vadeli fonlar erişilebilir olmalı ve finansal piyasalar tasarruf arzının işleyebileceği derecede derinleşmiş olmalı,
- v. Piyasa derinliği açısından ve yatırımcıların varlıklarını vadeden önce satabilmeleri için ikincil bir piyasaya gereksinim vardır,
- vi. Makroekonomik istikrarsızlık uzun vadeli yükümlülüklerin riskini arttıracığından makroekonomik görünüm istikrarlı olmalı,
- vii. Yatırımcılar piyasayla tanışık olmalı,
- viii. Derecelendirme kuruluşları ve tahvil sigorta faaliyetini yürütenler işlemlerin riskini kamuyu aydınlatma rolleri için cesaretlendirilmeli,
- ix. Düzenleyici kurallar yürürlükte, şeffaf ve yönetsel durumlarla uyumlaştırılabilir olmalı
- x. Bir belediye için kendini izleme aracı olarak işleyen kamuyu aydınlatma ilkesi sağlıklı bir şekilde uygulanmasına özen gösterilmelidir.

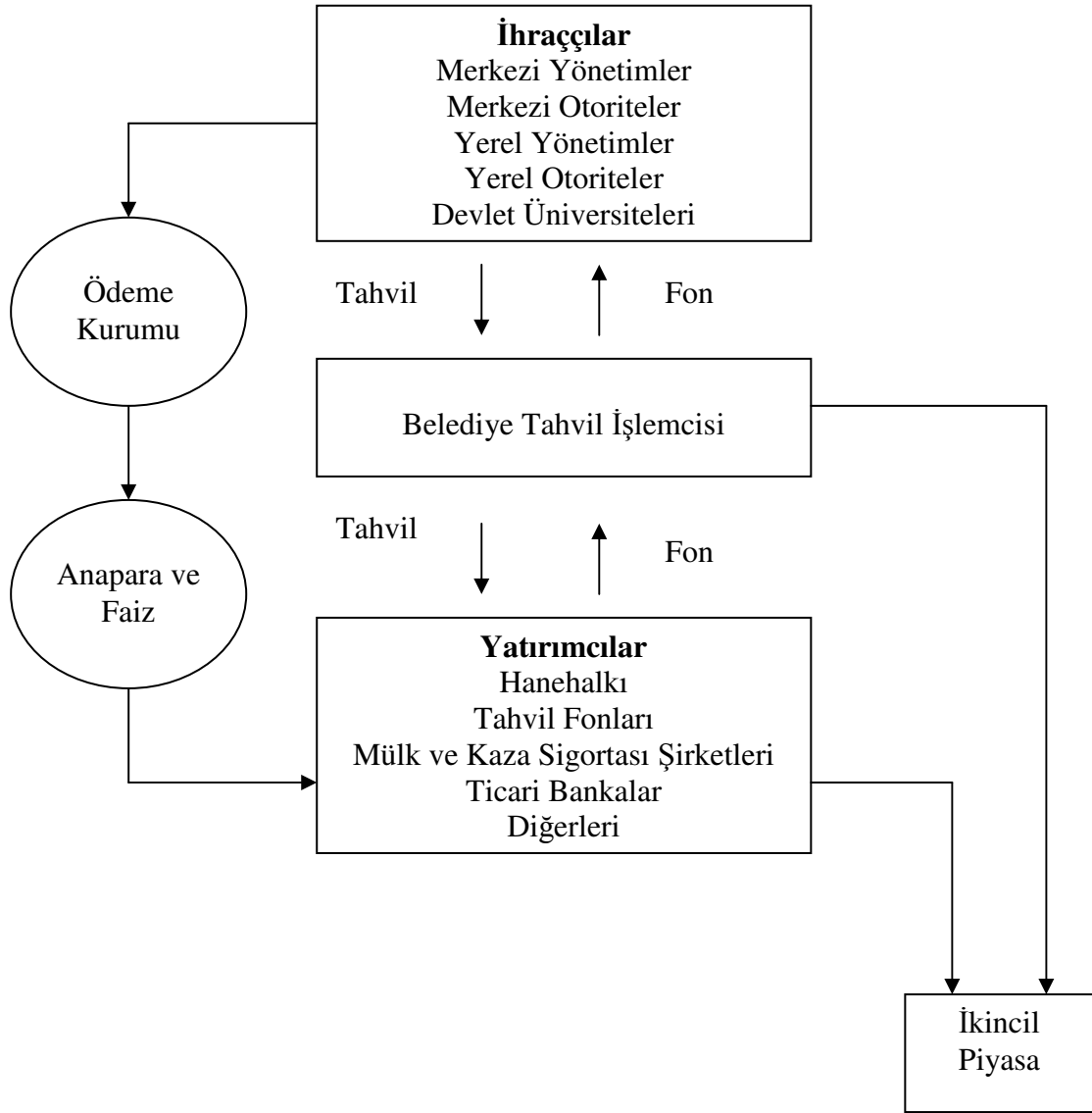
Bu şartlar altında fon talep edenler (belediyeler) ve fon sağlayanlar (yatırımcılar ve aracı kurumlar) teşkilatlanmış bir piyasa şemsiyesi altında güvenli bir şekilde hareket edebilmektedirler.

Yerel kredi piyasası binlerce profesyonelden oluşmakla birlikte merkezi ve yerel yönetimler (ihraççılar), kamu finansman yatırım bankacıları, üstleniciler (underwriter), dealerlar (satımcı), konsorsiyumlar, satış personeli, traderlar, analizciler, hukukçular, finansal danışmanlar, derecelendirme kuruluşları, ticari bankacılar, yatırımcılar, brokerlar, teknoloji geliştiricileri, medya ve düzenleyiciler gibi belli oyuncular vardır.⁶⁷

⁶⁷ The Bond Market Association, **The Fundamentals of Municipal Bonds**, USA: Wiley Finance, 2001, s.1-2,

Piyasa ihraççıların yeni menkuller sattığı birincil piyasa ve menkullerin ihraç edildikten sonra alınıp satıldığı ikincil piyasadan oluşur. Piyasadaki fon akım ve yönleri Şekil 1’de gösterilmiştir. Piyasadaki süreç ihraççının fon talebiyle başlamaktadır. Fon talebi çeşitli yollarla birincil piyasaya iletildikten sonra ihraç edilecek menkul kıymet bir menkul kıymet şirketi veya bir banka dealerı tarafından ‘üstlenim’ adı verilen bir süreçle satın alınmaktadır. Satın alınan menkul kıymetler dealara doğrudan parayı ödeyen kurumsal veya bireysel yatırımcılara satılmaktadır. Dealer bu parayla, ihraççıdan satın almış olduğu menkul kıymet için kullandığı sermayeyi yerine koyar. Eğer bir ihraç üstlenildiyse ve alıcısı yoksa üstlenici (dealerın bağlı olduğu kurum) bu menkul kıymetler satılana kadar envanteri içinde tutmayı kabul etmiş sayılır. İhraççı önceden belirlenmiş ödeme planına göre hem anapara hem faizi yatırımcıya öder.

Sağlıklı bir şekilde işleyen piyasa için ikincil piyasanın var olması önemlidir. İkincil piyasada, birincil piyasada ihraç edilen bu menkul kıymetler yeniden alınıp satılmakta, birincil piyasaya likidite sağlanmakta ve bu şekilde faiz oranları yeniden belirlenmektedir. Burada belirlenen fiyatlar, ileriki menkul kıymet ihraçları için referans değerlere sahip olup pek çok etken için belirleyici olmaktadır.



Şekil 1: Birincil Piyasada Fonların Akımı⁶⁸

1.2.2.3.2.2.2. Derecelendirme

Kredi derecelendirme borçlunun faiz ve anaparadan kaynaklanan mali zorunluluklarının tamamıyla yerine getirmesi için gelecekteki kabiliyeti, yasal zorunluluk ve

⁶⁸ The Bond Market Association, 2001, s.4

ahlaki yükümlülüğü hakkındaki bağımsız bir düşüncedir.⁶⁹ Bu bağlamda kredi derecelendirme borçlunun tamamıyla ve zamanında ödeme yapma kabiliyeti ve isteğinin değerlendirilmesi ve bono veya tahvilin vadesine kadar ihraççının kredi kalitesine yönelik düşünceler olup alım, satım veya elde tutma tavsiyeleri, yönetimin genel kalitesi hakkındaki yorumlar ve yönetimin politik kararlarının doğruluğu hakkında değerlendirmeler değildir.⁷⁰

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin son yıllarda tanışmış olduğu kredi risklerinin derecelendirilmesi kimi ülkelerde yasal bir gereklilik⁷¹ olup yatırım kararlarına önemli ölçüde yön vermektedir. Bu nedenle belli başlı kredi derecelendirme kuruluşlarının raporları yatırımcılar tarafından dikkatle takip edilmektedir. Tablo 6 ve Tablo 7’de bu kredi derecelendirme kuruluşlarının kullanmakta olduğu derecelendirme ölçekleri yer almaktadır.

Tablo 6: Derecelendirme şirketlerinin kullandıkları uzun vadeli kredi notları⁷²

Moody's	Standard&Poor's	Fitch IBCA	Duff & Phelps	Açıklama
Aaa	AAA	AAA	AAA	En yüksek kalite
Aa1, Aa2, Aa3	AA+, AA, AA-	AA+, AA, AA-	AA+, AA, AA-	Yüksek kalite
A1, A2, A3	A+, A, A-	A+, A, A-	A+, A, A-	Güçlü ödeme kapasitesi
Baa1, Baa2, Baa3	BBB+, BBB, BBB-	BBB+, BBB, BBB-	BBB+, BBB, BBB-	Yeterli ödeme kapasitesi
Ba1, Ba2, Ba3	BB+, BB, BB-	BB+, BB, BB-	BB+, BB, BB-	Yükümlülüğünü yerine getirebilir; belirsizlik mevcut
B1, B2, B3	B+, B, B-	B+, B, B-	B+, B, B-	Yüksek risk
Caa, Ca	CCC+, CCC, CCC-	CCC, CC, C	CCC	Geri ödememe ihtimali var
D	D	DDD, DD, D	DD, DP	

⁶⁹ International Bank for Reconstruction and Development, 1999, s.6-3

⁷⁰ International Bank for Reconstruction and Development, 1999, s.6-3

⁷¹ Gündüz, 2008, s.75

⁷² World Bank, **Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level**, Washington: World Bank, 1996, 6.Bölüm, s.5

Yatırımcılar derecelendirmede daha çok uzun vadeli kredi notlarına bakmakta ve yatırımlarına bu uzun vadeli notlara göre yön vermektedirler. Kısa vadeli notlar ise pek bilinmeyen ve nispeten daha az dikkate alınan ölçeklerdir.

Tablo 7: Derecelendirme şirketlerinin kullandıkları kısa vadeli kredi notları⁷³

Moody's	Standard&Poor's	Fitch IBCA	Duff & Phelps	Açıklama
P-1	A-1+, A-1	F-1+, F-1	D-1+, D-1, D-1-	En yüksek kalite
P-2	A-2	F-2	D-2	İyi düzeyde kalite
P-3	A-3	F-3	D-3	Yeterli ödeme kapasitesi
	B	B	D-4	Spekülatif kapasite
	C	C		Şüpheli kapasite veya ödeme
	D	D	D-5	Geri ödememe durumu kesin veya ihtimali yüksek
Yatırım eşiği altı				

1930'lı yıllarda yaşanan Büyük Buhran'da ABD belediye tahvil piyasasında belediye tahvillerinin %48'inin en yüksek notu almasına rağmen temerrüde düşmüş olması derecelendirmenin ilk yıllarında gelişigüzel olduğunu göstermesi açısından önemli olup bu gelişigüzel derecelendirme durumunun deneyimsizlik, yüzeysellik ve yetersiz personelden kaynaklandığı ileri sürülmektedir.⁷⁴

⁷³ World Bank, 1996, s.6

⁷⁴ Peterson, 2000, 27 – 28

Türkiye’de de belediyelere kredi derecelendirme uygulanmakta olup İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Moody’s tarafından verilen en son not Ba2 görünüm ise pozitifdir.⁷⁵ Fitch ise 2009 yılında yayınladığı raporunda İBB’nin notunu BB+ olarak belirlemiştir.⁷⁶

1.2.2.3.2.2.3. Piyasanın Üstün Ve Özgün Yönleri

Çıkış yeri ABD olan piyasanın yatırımcılara sağladığı en önemli avantajlardan biri vergi muafiyetidir. Fon talep edenler ile fon sağlayanlar stopaj, gelir vergisi vb vergi ve vergi türevlerinden muaf tutulmakta; böylece, çok sayıda fon talep edenler, fon sağlayanlar ve aracı kurumların katılımı beklenerek piyasanın derinleşmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Merkeze az veya çok bağımlı olsun, belediyeler sermayenin gerçek maliyeti bilinciyle daha gerçekçi proje tasarlayıp daha iyi maliyet telafisi uygulamalarına yönelirler.

Fayda maliyet analizini daha gerçekçi yapan ve nispeten daha organize olarak kurumsallaşmış özel sektörden borçlanmaya geri ödeme zorunluluğu, sıklıkla, kurumsal reformlara öncülük eder. Borç verenin arz ettiği fonu vadesinde paranın zaman değeri ile birlikte geri alabileceğini bilmesi için fon talep edenin sistemsel riskler barındırmaması gerekmektedir. Çoğunlukla fon sağlayıcının talebiyle başlayan bu süreç, yerel yönetimleri dünya çapında kabul görmüş sistemsel standardı yakalamaya iter ve bunun doğrudan sonucu olarak hizmette etkililik artar.

1.2.2.3.2.3. Bankalar

Belediyeler tahvil piyasasından ve kamu fonlarından borçlanabildikleri gibi ticari bankalar ile kimi ülkelerde uygulamada olan ve genelde merkezi yönetimin ana sermayedar olduğu⁷⁷ yerel yönetim bankalarından da borçlanabilmektedirler.

Ticari banka ile yerel yönetim bankası arasındaki ayrımı açıkça ortaya koyabilmek amacıyla önce yerel yönetim bankalarının tasvir edilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim bankaları 1990’lı yıllara kadar kamu sermayeli bankalar olarak faaliyet göstermekteyken o yıllardaki özelleştirme konjonktürüne bağlı olarak özel sermaye ile birleşme ve satın almalara

⁷⁵ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=18786>, Erişim tarihi: 01/06/2011

⁷⁶ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=17895>, Erişim tarihi: 01/06/2011

⁷⁷ Ebel ve Vaillancourt, 2001, s.168

gidilmiştir.⁷⁸ Dolayısıyla ticari banka ve yerel yönetim bankasının sahiplik grubuna göre ayrımı sağlıklı değildir. Verilen hizmetin hitap ettiği kesim kıstası dikkate alındığında ise yerel yönetim bankalarının asıl amacının faaliyet gösterdiği ülkedeki yerel yönetimlere kredi sağlamak olduğu; ancak, ticari bankaların ise öncelikle bireysel, ticari ve tarımsal müşterilere hizmet verdiği, yerel yönetim bankalarına ise ticari bankacılık kolu altında yer ayırdığı görülmektedir.

Türkiye’de bankacılık sektörünü düzenleyen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye’de faaliyet gösteren bankaları aşağıdaki gibi sınıflandırmıştır.⁷⁹

- i) Kamu kalkınma ve yatırım bankaları
- ii) TMSF bünyesindeki bankalar
- iii) Özel yatırım bankaları
- iv) Türkiye’de kurulu yabancı yatırım bankaları
- v) Kamu mevduat bankaları
- vi) Özel mevduat bankaları
- vii) Türkiye’de kurulu yabancı mevduat bankaları
- viii) Mevduat toplama yetkisine sahip yabancı banka şubeleri
- ix) Katılım bankaları

Bu çalışmada ise bankalar ticari bankalar ve yerel yönetim bankaları olarak ikiye ayrılmıştır. Bu ayrımdaki neden Türkiye’deki belediyelerin bankacılık sisteminden ya ticari bankalardan veya bir yerel yönetim bankası olan İller Bankası’ndan borçlanmalarıdır.

⁷⁸ Freire, M.E., Huertas, M, ve Darche, B., 2001, s.16 ve Peterson, G., 2000, s.34

⁷⁹ <http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kuruluslar/Bankalar/Bankalar.aspx>, Erişim tarihi: 15/07/2011

1.2.2.3.2.3.1. Ticari Bankalar

Pür kamu, pür özel veya kamu – özel ortaklığında sermayeli olabilen ticari bankalar kendi aralarında öncelikle toptancı ve perakende bankacılık olarak ikiye ayrılmaktadır. Toptancı bankacılık bankaların birbirleriyle olan büyük hacimli işlemlerine ilişkin faaliyetlerini⁸⁰ ifade etmekte olup ticari bankaların asıl faaliyet gösterdiği alan ise şubeleri aracılığıyla verdikleri bankacılık hizmeti olan perakende bankacılıktır.⁸¹

Perakende bankacılıkta bankalar bireysel, tarımsal ve ticari müşterilere hizmet vermekte olup kamu ve yerel yönetim birimlerine verilen krediler ticari bankacılık sınıfında yer almaktadır.

1.2.2.3.2.3.2. Yerel Yönetim Bankaları

Belediyelerin yerel yönetim bankalarından borçlanması İkinci Bölüm’de yer almaktadır.

⁸⁰ Dr. Faruk Yalvaç, **Bankacılık Terimleri Sözlüğü**, Ankara: Star Ajans, İkinci Baskı, 1994, s.543

⁸¹ Yalvaç, 1994, s.453

2. BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI

2.1. Yerel Yönetim Bankacılığının Varoluş Nedenleri

14'üncü yüzyıl başlarında kurulmaya başlanan yerel yönetim bankacılığının doğuş nedenleri, o dönemdeki bankacılıkta yaşanan istikrarsızlık, bazı özerk şehir belediyelerinin kredi ihtiyaçlarını kendilerinin karşılama istekleri ve kentleşme ve sanayileşme sonucunda artan altyapı ihtiyaçlarının finansman sorunu olarak özetlenmektedir.⁸²

Yerel yönetim bankalarının var oluş nedenleri genel olarak şöyle sıralanabilir:⁸³

- i. Yerel yönetim bankacılığı, özel kesimin ilgilenmediği bir alanı doldurmaktır. Özel girişim, yerel hizmetleri verimli görmediği veya az verimli gördüğü için bu hizmetleri yerine getirecek olan yerel yönetimleri finanse edecek kuruluşlara da ihtiyaç vardır. Ancak, günümüzde yerel yönetimlerin hizmetleri çeşitlenmiş ve merkezden yerele pek çok hizmet ve harcama sorumluluğu artmıştır. Mevcut yerel yönetimlerin teknik ve malî kapasite yetersizlikleri de dikkate alındığında, yerel yönetim hizmetleri özel kesim için giderek daha kârlı bir alan haline gelmiştir.
- ii. Özel kesimin yerine getirmekle yetindiği kredi işlemlerinde yerel yönetim bankaları ikincil ve bütünleyici bir destek rolü oynamaktadır. Bu rolün zorunlu olarak getireceği uzmanlık ise kredi ihtiyacının daha iyi saptanarak sürecin daha verimli yürütülmesine öncül olur.
- iii. Yerel yönetim bankacılığının var olmasının bir diğer gerekliliği de özel kesimin kamu yararından uzaklaşması kaygısıdır. Gerçekten de, özel kesimin amacı kâr etmektir. Ancak, bu amaca yakınlık kamu yararının bir kenara bırakılmasına ve sadece kârlı alanlara yönelerek tekelleşmeye doğru kaymasına neden olabilecek niteliktedir.

⁸² Altay, 1995, s.54

⁸³ Ruşen Keleş, “İller Bankası Genel Kurulu”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975 – 1992)**, İstanbul: IULA – EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, 1993, s.278; IULA – EMME ve TOKİ, **Yerel Yönetim Bankacılığı**, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, İstanbul: Kent Basımevi, 1993, s.10; Tayfun Çınar, **Yerel Yönetim Bankacılığı, Türkiye’de Deneyim: İller Bankası**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997, s.25-26

- iv. Merkezî yönetimin, yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarını piyasa şartlarından karşılama eğilimlerini sakıncalı görmeleri,
- v. Merkezî yönetim bütçesi üzerindeki baskı ve gerilimlerin azalması,
- vi. Malî piyasalara ulaşmada kolaylık ve daha uygun şartlarla borçlanma şansı,
- vii. Özerk bir yerel yönetim bankasının, yerel yönetimlerin özellikle malî özerkliğini korumaya yardımcı olabilmeleri,
- viii. Merkezî ve özerk bir kurum tarafından kredi verilmesinin, tüm yerel yönetimlerin teker teker piyasadan borçlanmasından daha az maliyetli olması

Bu ihtiyaçlardan doğan yerel yönetim bankaları yaklaşık yedi yüz yıldır yerel yönetimlere kredi ve borçlanma imkânı sağlamaktadır.

2.2. Yerel Yönetim Bankacılığı'na Hâkim İlkeler

Yerel yönetim bankaları yerel yönetimlere genellikle kredi sağlamaktadırlar. Ancak, kimilerinde yerel yönetim hizmetlerine teknik destek ve mühendislik imkânlarıyla katkıda bulunabilmektedir; kimisinde ise mevduat bankacılığı hizmeti verilmekte veya merkezi yönetimlerden yerele doğru akan transferler veya gelir paylaşımı işlemlerinde aracı kuruluş olarak faaliyet gösterebilmektedir.

Yerel yönetim bankacılığı kavramı üç ilkeyle özetlenebilir⁸⁴: (a) ilişki bankacılığı, (b) yetkili izleme ve (c) paket hizmet ve paket fiyatlama.

2.2.1. İlişki Bankacılığı

Türüne özgü yerel yönetim bankaları belediyelerin bütçelerini hazırlama ve oluşturmalarına, yatırım projeleri tasarımlarına ve maliyet kurtarma stratejilerinin mali analizini yürütmelerine yardım eder. Yerel yönetim bankaları, ayrıca, belediyenin mali hesaplarını yönetip mevduatını nezdinde tutar. Merkezden yerel aktarılan transferlerde aracı konumda bulunarak belediyelerle olan bu ilişkilerini daha da genişletirler.

⁸⁴ George E. Peterson, “*Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market*”, Yun-Hwan Kim (Ed.), **Local Government Finance and Bond Markets**, Phillippines: Asian Development Bank, 2003, s.4

Başlarda yasal zorunluluk olarak derinleşen bu ilişki bankacılığı kimi bankaların tekel konumuna gelmelerinin yolunu açmıştır. Belediyelerin mevduatının da yine yasal zorunluluk olarak banka nezdinde tutulması sonucu piyasa fiyatının altında mevduat faiz oranlarını ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, mevzuat ile korunan bu ilişkileri ilişki bankacılığının rekabetten uzak bir ortamda hareket etmesine neden olmuştur.

Gerek yasal zorunluluk gerekse katı kredi anlaşmalarından olsun, bir firmanın nakit akışının banka üzerinden geçmesi bu banka firma hakkında diğerlerine nazaran daha fazla bilgi edinmekte ve daha yakın ilişkiler kurmaktadır.⁸⁵ İlişki bankacılığında da banka ile belediyeler arasındaki ilişkiden dolayı bankalar belediyeler hakkında daha da iyi bilgiye sahip olmakta ve bu bilgi ayrıcalığı bankanın rekabet olmayan konumunu pekiştirmektedir.

2.2.2. Yetkili İzleme

Finansal aracı konumundaki bankalar kendilerinden borçlananlar hakkında daha fazla bilgiye sahiptirler. Aralarındaki kredi ve benzeri anlaşmalarla -bir denetim rolüne girmeden ve edindikleri bilgileri doğrudan paylaşmadan- kendilerinden borçlananları izlerler.⁸⁶ İzleme yetkisi kendilerine mevzuat veya aralarındaki bu anlaşmalarla verilmektedir. Bu finansal aracılık sayesinde izleme maliyeti de düşük olmaktadır.⁸⁷

Belediyeler, esas olarak, diğer finansal kurumlardan da borçlanabilmektedirler. Ancak, girilen bu kredi ilişkisinin miktarı yeterince büyük olmadığında finansal şartları izlemek etkili olmayacaktır. Bu nedenle yetkili izleme, yerel yönetim bankalarının belediyeler hakkında sahip olduğu özel bilgi birikimi ile yürütülmektedir.

2.2.3. Paket Hizmet ve Paket Fiyatlama

Yerel yönetim bankaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde hitap ettikleri belediye ve diğer yerel yönetim birimlerine aynı hizmet ve faiz oranı sunmaktadırlar. Bu ülkelerdeki yerel

⁸⁵ Charles P. Himmelberg ve Donald P. Morgan, “*Is Bank Lending Special?*”, Conference Series; (Proceedings), Federal Reserve Bank of Boston, 1995, <http://bostonfed.org/economic/conf/conf39/conf39b.pdf>, Erişim tarihi: 22/06/2011, s.23-24,

⁸⁶ Douglas W. Diamond, “*Financial Intermediation and Delegated Monitoring*”, **The Review of Economic Studies**, Vol. 51, No. 3, 1984, http://paper.blog.eonet.jp/Diamond_1984.pdf, Erişim tarihi: 22/06/2011, s.395

⁸⁷ Diamond, 1984, s.393

yönetim bankalarının belediyelere kullandırdıkları krediler için faiz ve komisyon farklılaştırılmasına, başka bir deyişle fiyatlamaya gitmeleri ayrıksı bir durumdur.

Yerel yönetim bankalarının bu ülkelerdeki kredi riskine bağlı olarak fiyatlamaya gitmelerindeki isteksizlik kendi kendine işleyen yerel kredi piyasalarının oluşmasını da zorlaştırmaktadır.

Bu üç ilke esas olmakla birlikte, her ülkede yerel yönetim bankacılığı uygulamasının farklı olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde yerel yönetimlerle kurulan sıkı ilişkiler söz konusu olmakta, kimi ülkelerde ise altyapı yatırımı gibi proje kredilerine ağırlık verilmektedir.

2.3. Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Borçlanması ve Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulamaları

Avrupa Birliği'ne aday 5 ülkeden biri olan Türkiye'nin yerel yönetimlerine ilişkin sağlıklı bir karşılaştırma için Avrupa Birliği ülkeleri seçilmiştir.

Tablo 8: AB'de Yerel Yönetimlerin Borçlanmalarının Bütçeleri İçerisindeki Payı

	Borçlanma gelirleri / gelirler (%)
Almanya	6
Avusturya	6
Belçika	9
Danimarka	2
Finlandiya	3
Fransa	8
Hollanda	8
İrlanda	3
İspanya	8
İsveç	3
İtalya	6
Lüksemburg	5
Portekiz	7
Yunanistan	2
Ortalama	5,43

Kaynak: Dexia Crédit Local, **Local Finance In The Fifteen Countries of European Union**, Paris: 2002, s.57

Tablo 8’de bazı AB ülkelerinin yerel yönetim bütçelerinde borçlanma gelirlerinin tüm gelirler içerisindeki payı yer almaktadır. Tablodan da anlaşılacağı gibi, yerel yönetimler tarihinin çok eskiye dayandığı bu ülkelerde borçlanma, yerel yönetim gelirleri içerisinde ortalama %5 civarında bir paya sahiptir.

2.3.1. Danimarka Belediye Kredi Kurumu

Danimarka’da belediyeler⁸⁸ sadece enerji yatırımları, kanalizasyon şebekesi, çöp, mülk edinimi, yaşlılar yurdu inşası, toplu konut ve itfaiye hizmetleri gibi belli yatırım harcamaları için borçlanabilmekte olup bunun dışındaki harcamalar için İçişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının onayı alınmak zorundadır.⁸⁹ Ulusal veya yabancı para birimleriyle borçlanabilme imkânı olan Danimarka belediyeleri nadiren de olsa tahvil piyasasından da borçlanabilmektedirler.

Danimarka yerel yönetimlerinin bir diğer borçlanma imkânı da bir yerel yönetim bankası olan Danimarka Belediye Kredi Kurumu’dur. Başlıca faaliyeti yerel yönetimlere orta ve uzun vadeli kredi vermek olan ve Danimarka Belediye Bankası olarak da bilinen bu kurum, 1898 yılında çıkarılan bir yasayla, belediyelerin finansman konusundaki sıkıntılarını aşmak üzere⁹⁰ kurulmuştur. Bir kooperatif niteliğindeki kurumun üyeleri, belediyeler ve county’ler olup, üyelerine sadece tahvil çıkarma yoluyla kredi imkânı tanımaktadır. Orta ve uzun vadeli krediler verebilen kurum kredilerin ödenmemesi durumunda, İçişleri Bakanlığı garantör sıfatıyla duruma müdahil olmaktadır.⁹¹

2.3.2. Fransa “Mevduat ve Emanet Sandığı” ve “Crédit Local de France”

Türkiye idari yapısının modeli olan Fransa idari sisteminde bölgeler, iller (département) ve komün (commune) adıyla anılan belediyeler yer almakta olup bölgesel üniter

⁸⁸ Danimarka yerel yönetimleri belediyeler (municipality) ve ilçeler (county)dir.

⁸⁹ Dexia Crédit Local, 2002, s.108

⁹⁰ IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.38

⁹¹ Doğan Kestane, **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996, s.47; Altay, 1995, s.71

devlet statüsündeki Fransa’da yerel yönetim hizmetleri aslen komünler tarafından verilmektedir.⁹²

1982 yılındaki reformla birlikte belediyelerin borçlanması ve tahvil ihraç etmesi daha esnek bir hale gelmiş olup artık belediyeler kendisine borç verecek kurumları serbestçe seçebilmektedirler.⁹³ Belediyeler, sadece yatırım harcamaları için borçlanma yoluna gitmekle birlikte bu borçlanmanın mutlaka belli bir projeye özgü olması gerekmemektedir. Ancak, borçlanırken bütçe dengesinin korunması gibi ihtiyatlılık kurallarına saygı göstermek zorundadırlar.⁹⁴

1816 yılında bir devlet bankası olarak kurulan Mevduat ve Emanet Sandığı’nın temel amacı tasarruf kaynaklarını merkezileştirmek ve yönetmektir⁹⁵. Bu amaç altında, malî hizmetler ile mühendislik ve işletme hizmetleri sunmaktadır. Yerel yönetimlere kredi sağlayan bir diğer kuruluş ise Emlak Kredi Bankası’dır. 1852 yılında kurulan Banka, yerel yönetimlere kısa ve orta vadeli kredi sağlamaktadır.⁹⁶

Sandığın 1982 yılında kurmuş olduğu Crédit Local de France⁹⁷, 1996 yılında Crédit Communal de Belgique ile ortaklığa gitmiş; ardından 1999 yılında Lüksemburg’un Banque Internationale à Luxembourg ile güçlerini birleştirerek Dexia grubunu oluşturmuştur.⁹⁸ Bu birleşmenin ardından Dexia grup özellikle Avrupa’da yerel yönetim bankacılığı alanında hızlı bir şekilde varlık göstermiş ve bu gün kredi notu üst seviyelerde olan bir grup haline gelmiştir.

⁹² European Election Database, http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/france/administrative_divisions.html, Erişim tarihi: 01/06/2011

⁹³ Dexia Crédit Local, 2002, s.139

⁹⁴ Dexia Crédit Local, 2002, s.140

⁹⁵ IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.41

⁹⁶ IULA – EMME ve TOKİ, 1993, s.43

⁹⁷ Ali Rıza Kiremitçi, **Yerel Yönetimlerin Para ve Sermaye Piyasalarından Fon Sağlama İmkanları**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.52; Yeşim Kaya, **Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.105

⁹⁸ Dexia Credit Local, **Annual Report 2003**, http://www.dexia-creditlocal.fr/SiteCollectionDocuments/dexia%20credit%20local/rapport%20annuel/Rapport-annuel_2003_GB.pdf, 2004, Erişim tarihi: 05/08/2011, s.ii

2.3.3. Hollanda Belediyeler Bankası⁹⁹

1914 yılında Belediye Kredi Bankası adı altında kurulan Banka, 1927 yılında yeniden yapılandırılarak bugünkü halini almıştır. 1927 yılına kadar sermayesi belediyelere ait iken, bu tarihte yapılan düzenlemelerle sermayeye devlet de katılmış olup %50'si ulusal hükümete diğer %50'si de belediyelere ait hale gelmiştir.¹⁰⁰ Devlet ile belediyeler arasındaki para akışı Banka üzerinden gerçekleşmektedir.¹⁰¹

Banka tüzüğünde bankanın amacı yerel yönetimlerin bankacılık işlemlerini yürütmek olarak belirtilmiştir.¹⁰² Tüzüğün 4'üncü maddesine göre Banka'nın sermayesi 250 milyon € olarak belirlenmiş olup 6'ncı maddede sermayedarların Hollanda Devleti, iller, belediyeler, su kurulları ve diğer kamu kurumlarından başka olamayacağı hükme bağlanmıştır.

Banka son 5 yıldır aktifini 90 milyar €'dan 118 milyar €'ya, verilen kredilerini 65 milyar €'dan 87 milyar €'ya yükseltmiş ve aynı şekilde kârını da artırmıştır.¹⁰³ Banka'nın sunduğu krediler sektörün en uzun vadeli kredileridir.¹⁰⁴ 2010 yılı verilerine göre kullanılan kredilerin %35'ten fazlası 5 yıl ve üzeri vadededir.¹⁰⁵

Banka, kredinin dışında, sadece yerel yönetimlere yönelik olarak mevduat bankacılığı da yapmaktadır.

2.3.4. İsveç Belediye Kredi Şirketi

İsveç'te belediyeler, herhangi bir ön onay gerekmeksizin ulusal ve yabancı para cinsinden borçlanabilmekte, nadiren de olsa tahvil ihraç edebilmektedirler. Ancak, sadece

⁹⁹ Bank Nederlandse Gemeenten

¹⁰⁰ Peterson, 2000, s.23 – 24

¹⁰¹ Altay, 1995, s.79; Kestane, 1996, s.48

¹⁰² BNG, **Articles of Association**,

http://www.bng.nl/Docs/PDFs/Statuten%20Voorwaarden%20BNG/BNG_Statuten_ENG.pdf, Erişim tarihi: 10/08/2011, s.3

¹⁰³ BNG, **Annual Report 2010**,

<http://www.bng.nl/DocsComb/Publicaties/Jaarverslag%202010/BNG%20Annual%20Report%202010.pdf>,

Erişim tarihi: 10/08/2011, 2011, s.3

¹⁰⁴ BNG, 2011, s. 28

¹⁰⁵ BNG, 2011, s.66

kendi sorumluluklarındaki mali projeler için borçlanabileceklerine ve cari harcamaların finansmanı için borçlanamayacaklarına ilişkin ihtiyati sınırlamalar vardır.¹⁰⁶

1962 yılında bir kredi şirketi olarak kurulan İsveç Belediye Kredi Şirketi, belediyelere orta ve uzun vadeli krediler sağlamakla görevlidir. Kredilerin vadesi, borç alan belediyenin isteğine göre 30 yıla kadar uzatılabilmektedir.¹⁰⁷ Şirketin, kredi vermek dışında danışmanlık, teknik ve altyapı hizmeti desteği gibi başka bir faaliyeti bulunmamaktadır.

2.3.5. Belçika Belediyeler Bankası¹⁰⁸

Belçika’da belediyeler, danışma organlarının onayı ile olağanüstü harcamalar için borçlanabilmekte olup borçlanma için özel olarak herhangi bir denetleyici şart yoktur. Sadece, yerel yönetim bütçeleri üzerindeki bölgesel şartlar borçlanma konusunda bazı tavsiyeleri içerebilir.¹⁰⁹

1960 yılında Belçika Belediyeler Kredi Kurumu adı altında kurulan Banka’nın temel görevi, belediyelerin olağanüstü veya önemli harcamalarının finansmanına ve borçlanmalarına olanak tanımaktır.¹¹⁰ Bütün illerin ve belediyelerin hisselerine sahip olduğu bir limited şirket olarak kurulan Banka, 1967 yılından itibaren özel kişilere de her türlü bankacılık hizmetini sunmaya başlamıştır.¹¹¹

Banka, 1996 yılında Fransız Crédit Local de France ile ortaklığa gitmiş; ardından 1999 yılında Lüksemburg’un Banque Internationale à Luxembourg ile birleşerek Dexia grubunu oluşturmuştur.¹¹²

¹⁰⁶ Dexia Crédit Local, 2002, s.288

¹⁰⁷ IULA – EMMÉ ve TOKİ, 1993, s.48

¹⁰⁸ Crédit Communal de Belgique

¹⁰⁹ Dexia Crédit Local, 2002, s.92

¹¹⁰ Altay, 1995, s.138

¹¹¹ Kestane, 1996, s.48

¹¹² Dexia Credit Local, **Annual Report 2003**, http://www.dexia-creditlocal.fr/SiteCollectionDocuments/dexia%20credit%20local/rapport%20annuel/Rapport-annuel_2003_GB.pdf, Erişim tarihi: 05/08/2011, s.ii

2.3.6. Macaristan “Bank OTP”¹¹³

1990 yılında yürürlüğe giren “Yerel Yönetimler Kanunu”na kadar yerel yönetimler için tek banka konumunda olan Bank OTP, Kanun’un yerel yönetimlerin istediği bankayla çalışabilmesine ve doğrudan sermaye piyasalarından borçlanabilme imkân veren düzenlemesinin ardından bu konumunu kaybetmiştir. Ancak, 1995 itibariyle yerel yönetimlerin bankacılık işlemlerinde %95 gibi oldukça yüksek bir rakamı korumuştur.

OTP Bank’ın yıllar itibariyle yerel yönetimlere vermiş olduğu krediler artış göstermiş olmasına rağmen toplam yerel yönetim kredi payı içerisindeki oranı azalmıştır. Bunun nedeni, daha önce belirtildiği gibi, 1990’lı yıllardan itibaren yerel yönetimlerin sadece Bank OTP ile çalışma zorunluluğunun kaldırılmış olmasıdır.

Macaristan’da yerel yönetimlerin çalıştığı diğer bankalar ise “Tasarruflar Kooperatifi” ve “Raiffeisen Bank”tır. 1990’lardan itibaren yerel yönetimlerle çalışmaya başlayan bu bankalar tüm kaynaklarını ve ilgilerini bu pazara ayırmamışlar; ancak, yerel yönetimlere özel şubeler açma çabasına da girişmişlerdir. Bank OTP dâhil bu bankalar yerel yönetimlerle çalışmalarına rağmen İller Bankası gibi sadece yerel yönetimlere hizmet veren bankalar değil, bireysel ve ticari olarak hizmet veren perakende banka statüsündeki finansal kuruluşlardır.

2.3.7. Bulgaristan “PLC Belediye Bankası”¹¹⁴

1996 yılında ticari bir banka olarak kurulan PLC Belediye Bankası’nın ortakları Sofya Belediyesi (%67,51), belediye şirketleri ve özel şirketler (%30,27) ve diğer 18 belediye (%2,22)dir.¹¹⁵ Banka, 2010 yılı sonu itibariyle 55 finansal merkez ve 43 taşra işyeriyle ülkede faaliyet göstermektedir.¹¹⁶

¹¹³ Aksi belirtilmedikçe bu alt bölümde yere alan bilgiler Gabor Balas ve Jozsef Hegedüs, “*Local Government Borrowing in Hungary*”, Pawel Swianiewicz (Ed.), **Local Government Borrowing: Risks and Rewards, A Report on Central and Eastern Europe**, içinde (79-126), Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, March 2004, s.114-123’ten yararlanılarak yazılmıştır.

¹¹⁴ Municipal Bank PLC

¹¹⁵ Municipal Bank PLC, <http://www.municipalbank.bg/display.aspx?page=bank>, Erişim tarihi: 08/06/2011

¹¹⁶ Municipal Bank PLC, **Independent Auditor’s Report and Seperate Financial Statements 2010**, http://www.municipalbank.bg/download/MB_ANNUAL_FINANCIAL_STATEMENTS_10_EN.pdf, Erişim tarihi: 08/06/2011, s.7

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

Banka'nın 2010 yılı rakamlarıyla toplam aktifi 677 milyon USD, toplam krediler ise 245 milyon USD olup bunun yaklaşık olarak 25 milyon USD tutarındaki kısmı devlet ve yerel yönetimlere kullandırılan tutardır.¹¹⁷

2.3.8. Polonya Sosyo-ekonomik Girişimler Bankası (BISE)

1990 yılında Polonya ve Fransa ortaklığında kurulan Banka'nın en büyük hissedarı Fransa menşeli kredi kuruluşu Credit Cooperatif'tir.¹¹⁸

Banka'nın misyonu küçük ve orta ölçekli girişimciliğin gelişmesi ve büyümesine yönelik bütün girişimleri desteklemek ve yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yaparak sivil toplumun gelişmesini desteklemektir.

2.3.9. Romanya

Romanya yerel yönetim yapısı (i) komünler, (ii) kasabalar, (iii) belediyeler ve (iv) ilçelerden oluşmaktadır.¹¹⁹ Bu yapıda harcamalar en çok %47,4 ile belediyeler, en az %8,9 ile kasabalar tarafından yapılmaktadır.¹²⁰ Gelirler ise (i) öz gelirler, (ii) devlet bütçesinden transferler ve (iii) iç ve dış borçlanmalar olarak üçe ayrılmıştır.¹²¹ Borçlanmalar, 1998 yılında yürürlüğe giren Yerel Kamu Maliyesi Kanunu ile tecrübe edilmeye başlanmış olup Romanya yerel yönetimleri için oldukça yenilikçi bir olgudur.

Romanya'da, yerel yönetim borçlanma sürecini yönetecek ve bu konuda hizmet edecek uzmanlaşmış bir kuruluş bulunmamakla birlikte Batı Avrupa belediye bankalarını

¹¹⁷ Municipal Bank PLC, 2011, s.18

¹¹⁸ <http://banki.bajo.pl/1493.bank.bise.html>, Erişim tarihi: 12/06/2011

¹¹⁹ Gabriela Caluseru, Anca Ghinea, Iordan Nicola ve Stela Stretean, "Local Government Borrowing: Regulation and Practice, Country Report – Romania", http://pdc.ceu.hu/archive/00001591/01/Local_borrowing_regulation_and_practices.pdf, Erişim tarihi: 10/07/2011, Bükreş:IPP, 2003 ,s.17

¹²⁰ Anca Ghinea, Gabriela Călușeru, Iordan Nicola ve Stela Stretea, "Bond Issues and Bank Loans — New Mechanisms to Support Local Development in Romania", Pawel Swianiewicz (Ed.), **Local Government Borrowing: Risks and Rewards**, içinde (s.277-318), Open Society Institute, Budapest: 2004, s.290

¹²¹ Ghinea ve diğerleri, 2004, s.285

örnek alan bir “Romanya yerel yatırım bankası” düşüncesi hâkimdir.¹²² Bir yerel yönetim bankası eksiliğinden dolayı yerel yönetimler (i) ticari bankalardan ve (ii) tahvil ihracı ile borçlanmaktadırlar.¹²³

2.3.10. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD)

Avrupa bölgesindeki ülkelerin merkezi yönetimlerine de destek sağlaması nedeniyle tam olarak bir yerel yönetim bankası olmamakla birlikte, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası da ir uluslar arası finansal kurum olarak yerel yönetimlere ve kentsel alana yatırımlar gerçekleştirmektedir.

Tamamı geçiş ekonomisi olan 29 ülkede gerçekleştirdiği yatırımlarla özel sektörün teşvik edilmesi ile açık ve demokratik piyasa ekonomilerine geçişi destekleyen Banka 1991 yılında Fransa’nın öncülüğünde kurulmuştur. Banka bugün, 61 ülke ile Avrupa Birliği ile Avrupa Yatırım Bankası’nın ortaklığındadır.¹²⁴

Özel sektör girişimleri, enerji, finans ve altyapı sektörlerine yatırım yapan bankanın bu sektörlere ayırdığı pay Tablo 9’da yer almaktadır.

Tablo 9: 2010 Yılı İtibariyle Sektöre Göre EBRD Yüklenimleri

Sektörler	Pay %
Özel Sektör Girişimleri	25
Enerji	21
Finans	34
Altyapı	20

Kaynak: EBRD, **Annual Report 2010**, <http://www.ebrd.com/downloads/research/annual/ar10e.pdf>, Erişim tarihi: 10/06/2011, 2011, s.4

¹²² Caluseru ve diğerleri, 2003 ,s.35

¹²³ Caluseru ve diğerleri, 2003, s.13

¹²⁴ <http://www.ebrd.com/pages/about/faq.shtml>, Erişim tarihi: 10/06/2011

Altyapı sektörü EBRD için ekonomiyi destekleyen ve hayat kalitesini yükselten bir sektör olup EBRD'nin ana finans alanıdır. EBRD tarafından beledî ve çevresel altyapı (MEI) olarak adlandırılan bu sektörde su ve atık su, şehir içi ulaşım, merkezi ısıtma, katı atık yönetimi yatırımlarıyla küçük ve uzak belediyelere yapılan yatırımlar gerçekleştirilmektedir. EBRD'nin MEI sektörüne bütçeden pay ayırma ihtiyacı hiçbir zaman, ticari bankaların kredilendirmeye gönülsüz davranmaya başladıkları finansal kriz sonrası dönemdeki kadar yüksek seviyeye ulaşmamıştır.¹²⁵ Bu bağlamda, MEI sektörü 2010 yılı itibarıyla 486 milyon €'luk bir iş hacmine erişmiştir.¹²⁶

EBRD 2010 yılında MEI sektöründe bütünleşik yaklaşım uygulamaya başlamıştır. Bu yaklaşım eşgüdümlü olarak yatırım, teknik destek, politika diyalogu ve diğer paydaşlarla birlikte işbirliğini bir araya getirmektedir.¹²⁷

¹²⁵ EBRD, 2011, s.33

¹²⁶ EBRD, 2011, s.33

¹²⁷ EBRD, 2011, s.34

3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN İHTİYACINDA İLLER BANKASI’NIN ROLÜ

İLLER BANKASI’NIN TARİHİ GELİŞİMİ

Türkiye’de bir yerel yönetim bankasına olan ihtiyaç, İstiklâl Savaşı’nın ardından kentlerin görmüş olduğu ağır yıkım sonucu ortaya çıkan kentsel ihtiyaçların giderilmesi isteğinden doğmuştur. Söz konusu ihtiyaçların giderilmesi, hâlihazırda savaştan çıkmış bir ekonomiye sahip merkezi yönetimin tek başına üstlenebileceği bir olgu değildi. Bu nedenle, yerel yönetimlerin kendi devinimleriyle bir başlangıç yapmasının kentsel ihtiyaçların hızlı bir şekilde giderilmesine yardımcı olacağı düşünülmekteydi.

Bir yerel yönetim bankası düşüncesi 1933 yılında Belediyeler Bankası, 1945’ten itibaren ise İller Bankası olarak gerçekleşmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 131’inci maddesi gereğince, belediyelerin her sene tahsil ettiği gelirlerinin %5’inin bir hesapta tutulması zorunluluğu nedeniyle Belediyeler Bankası kurulmuştur. Bu hükme göre toplanmış olan yaklaşık 1,5 milyon liranın da içinde bulunduğu 15 milyon lira da Belediyeler Bankası’nın sermayesini oluşturmuştur.

Belediyeler Bankası’nın devamı niteliğinde olan İller Bankası kamu tüzel kişiliğine sahip ve 5411 sayılı Bankalar Kanunu ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi ticari bir kuruluştur. İller Bankası’nın kuruluş sermayesi olan 100 milyon liranın ise 40 milyonu il özel idareleri, 30 milyonu belediyeler ve 30 milyonu da köyler tarafından sağlanmıştır.

İller Bankası, bugün, Türkiye’de yerel yönetimlerin kanalizasyon, içme suyu, atık su, katı atık, harita yapımı, imar planı, belediye yapıları ve benzeri kentsel ihtiyaç konularında oldukça önemli bir deneyime sahip kadrodan oluşan, bu ihtiyaç konularında yerel yönetimlere finansal ve teknik hizmet veren, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki nakit akışını sağlamaya yardımcı olan ve tamamı kamu sermayeli bir yerel yönetim bankasıdır.

Gerek Belediyeler Bankası gerekse İller Bankası yerel yönetimlerin koyduğu sermaye ile kurulmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan İller Bankası'nın bugünkü sermayesi 9 milyar TL'dir.

Amacı ortak idarelere kredi sağlamak ve hizmet sunumunda teknik ve danışmanlık yönünden desteklemek olan İller Bankası, Bankacılık Kanunu'na tabi olmasına rağmen, mevduat kabul etmediği için yatırım ve kalkınma bankası niteliğindedir. Ülkenin tüm yerel yönetim birimlerine hizmet sunması ve bu hizmetin “kredi sağlamak”, “teknik destekte bulunmak”, “altyapı işlerini yapmak” ve “danışmanlık hizmeti vermek” olarak gerçekleşmesi nedeniyle, dünyadaki benzerlerinden farklıdır.

3.1. Belediyeler Bankası Dönemi

3.1.1. Belediyeler Bankası'nın Kuruluşu ve Faaliyetleri

11 Haziran 1933 tarihli ve 2301 sayılı kanunun gerekçelerine göre, Belediyeler Bankası'nın kurulmasına imkân tanıyan iki esas nedenden söz edilebilir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 131'inci maddesine göre, belediyeler yirmi senelik bir süre zarfında bütçe gelirlerinin %5'i oranında ayıracakları meblağı bir bankaya yatırmak zorundaydılar. İkinci olarak, belediyelerin muhtelif imar işleri için yapmak zorunda kaldıkları borçlarını karşılamak veya bu borçlanmalara aracılık etmek üzere tüzel kişiliği haiz bir bankanın kurulması öngörülmüştü.

Kanunun Meclis'teki müzakeresi esnasında bir milletvekilinin bankanın kuruluş amacına ilişkin sorusuna Dâhiliye Vekili (İçişleri Bakanı) Şükrü Kaya şöyle cevap vermiştir: *“Belediyelerimizin gerek medenî ve gerek sıhî ihtiyaçlarını yapabilmeleri için varidatları fevkinde bir takım masraflara ihtiyaçları vardır. Bunun da kendi varidatlarla yapılması mümkün değildir. Fakat memleketin krediye ve paraya olan ihtiyacı dolayısıyla belediyeler bu parayı güçlülükle, biraz da ağır faizlerle bulmaktadırlar.”*¹²⁸

Gerçekten de, uzun yıllar süren savaş ve bunun getirdiği yıkım sonucunda ülkenin süratle ve geniş kapsamda imar ihtiyacı bulunmaktaydı. Ancak, gelirleri yetersiz ve imar

¹²⁸ TBMM Tutanak Dergisi, **Belediye bankası hakkında 1/660 numaralı kanun lâyihası ve Dahiliye, Maliye ve Bütçe encümenleri mazbataları**, İ: 69, C: 1, 11.06.1933, s.177

ihtiyaçları gelirlerinden fazla olduğundan, belediyelerin malî desteğe de ihtiyaçları vardı. Şükrü Kaya, “*Bu suretle belediyeler kendi aralarında kendi ihtiyaçlarını hiç kimseye muhtaç olmadan temin edeceklerdir*”¹²⁹ diyerek belediyelerin malî ihtiyaçlarını kendi öz kaynaklarıyla oluşturacakları bir banka aracılığıyla görmelerinin önemini vurgulamıştır. İlhan Tekeli ise bankanın kuruluş gerekçesini, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları’nın ülkede yarattığı krizden dolayı, Belediye Gelirleri Kanunu’nun, yürürlüğe girememesine bağlamaktadır. Tekeli’ye göre, yerel yönetimlere çizilmiş olan büyük görev alanının Belediye Gelirleri Kanunu’nun çıkamaması ve dolayısıyla kaynakların sınırlı kalması nedeniyle, bu ihtiyacı karşılayabilmek için Belediyeler Bankası kurulmuştur.¹³⁰

Belediyeler Bankası Kanunu’nun üçüncü maddesine göre Banka;

- i. Belediyelere, şehirlerin düzenleme ve tesis işlerinde yapacakları esaslı kamu hizmetleri için ihtiyaç duyacakları parayı, yapılacak işlerin önemine ve belediyelerin ödeme kabiliyetlerine göre ikraz etmek,
- ii. Kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara aracılık ve kefalet etmek,
- iii. Ana tüzüğünde izin verilecek banka işlerini yapmakla görevlidir.

Özetle, Belediyeler Bankası, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını kendi kendilerine görebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir tüzel kişiliktir. Belirtilen diğer nedenler ise bu amacı tetikleyici olmuştur. Faaliyette bulunduğu yıllar içerisinde Belediyeler Bankası, belediyelere önemli miktarda malî destek sağlamıştır. Bu malî destek aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

¹²⁹ TBMM, 1933, s.177

¹³⁰ İlhan Tekeli, Yerel Yönetimler Okulu Ders Notları, Mimarlar Odası Ankara Şubesi, <http://www.mimarlarodasiankara.org/?id=636> , Erişim tarihi: 18/01/2007

Tablo 10: Belediyeler Bankası’nca Belediyelere Verilen Malî Destek**(Bin TL)**

	Verilen Borçlar		Geri Alınan Borçlar		Bakiye	
Yıllar	Yıllık	Yıl Sonu	Yıllık	Yıl Sonu	Yıllık	Yıl Sonu
1933	31	31	-	-	-	31
1934	853	884	40	40	249	844
1935	992	1.876	315	355	317	1.521
1936	656	2.532	485	840	194	1.692
1937	1.180	3.721	543	1.306	178	2.335
1938	1.750	5.571	636	2.022	293	3.549
1939	5.882	11.453	788	2.810	329	8.643
1940	3.064	14.517	1.072	3.882	142	10.635
1941	2.075	16.592	1.244	5.126	79	11.466

Kaynak: Ernst Reuter, “*Belediyeler Bankası*”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 4, İstanbul, 1944, s. 51

3.1.2. Belediyeler İmar Heyeti

Belediyeler Bankası, belediyelere malî destekte bulunmasına karşın teknik destek verebilecek bir yapıda değildi. Büyük bir yıkımdan çıkmış olmasından dolayı baş gösteren altyapı yetersizliği ve gittikçe çeşitlenen yerel hizmetler, belediyelerin teknik konulardaki eksikliğini gün ışığına çıkarmıştır. Bunların dışında, özel sektörün belediye hizmetlerini kârlı görmeyerek bu hizmetleri destekleme konusundaki isteksizliği de belediye hizmetlerini

olumsuz yönde etkilemiştir.¹³¹ 1936 yılında 2763 sayılı kanun ile Belediyeler İmar Heyeti adında “teknik kurul” niteliğinde bir oluşuma gidilmiştir.

Belediyeler İmar Heyeti, 1945 yılına kadar kentsel altyapı yatırımlarında sahip olduğu deneyimi belediyelerle paylaşmış; Belediyeler Bankası da bu yatırımları desteklemiştir. Ancak, Heyet, kanunen görevleri arasında bulunan kanalizasyon ve spor işlerinde belediyelere destekte bulunmamıştır.¹³² Yine belediyeler dışında kalan yerel yönetim birimlerine kanunen hizmet verememesi ve hizmetlerin etkinliği açısından teknik ve malî destek sağlayan birimleri tek çatı altında birleştirme düşüncesi daha farklı bir oluşuma gidilmesine neden olmuştur.

3.2. İLLER BANKASI DÖNEMİ

3.2.1. İller Bankası’nın Kuruluşu

Belediyeler Bankası döneminde, belediyelerin Banka üzerinde önemli bir etkiye sahip olamadığı, merkezi idarenin Banka’nın yönetiminde asıl güç sahibi olduğu söylenebilir.¹³³

Belediyeler Bankası’nın İller Bankası’na dönüştürülmesinin nedenleri, aslında 2301 sayılı kanunun eksikliklerinde ve Türkiye’nin söz konusu yıllardaki ekonomik ve siyasi durumunda aranmalıdır. Belediyeler Bankası Kanunu’nun en önemli eksikliği sadece belediyelere yönelik bir banka teşkil etmiş olması ve dolayısıyla diğer yerel yönetim birimlerini kapsam dışında bırakmış olmasıdır. 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu’nun 3’üncü maddesinde Banka’nın teşkil amacının belediyelere borç vermek olduğu belirtilmiştir. Ancak, 1939 yılında başlayan İkinci Dünya Savaşı’nın olumsuz etkileri nedeniyle, il özel idareleri ve köylerin malî durumu, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirmelerine imkân vermemiştir. Böylece, malî kaynak ve teknik yardım yönünden yetersiz olan il özel idareleri ve köylerin Banka’nın yardımlarından istifade etmesi zorunlu hale gelmiştir.¹³⁴ Özetle, Belediyeler Bankası’nın İller Bankası’na dönüştürülmesinin nedenleri şöyle sıralanabilir:

¹³¹ Çınar, 1997, s.63

¹³² Çınar, 1997, s.64

¹³³ Ömer Yılmaz, **İller Bankası’nın Mahalli İdareler ile Olan İlişkisinin Dünü, Bugünü, Geleceği**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi SBE, 1994, s.7

¹³⁴ Kestane, 1996, s.27

- i. Ekonomik ve toplumsal şartların, tüm yerel yönetimlere hizmet verebilecek bir banka ihtiyacını ortaya çıkarması
- ii. Sadece borç veren bir kurum değil aynı zamanda teknik, altyapıya ilişkin ve tedarikçi bir yapıda yeni bir oluşuma olan ihtiyaç
- iii. Belediyelere ait olmasına rağmen Belediyeler Bankası’nda asıl gücün İçişleri Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu’nda olması
- iv. İkinci Dünya Savaşı’nın Türkiye’deki yerel yönetimler üzerinde yarattığı malî olumsuzluklar
- v. Hizmetlerin etkinliği açısından, teknik ve malî destek sağlayan birimleri tek çatı altında birleştirme düşüncesi

İller Bankası, 1945 yılında 4759 sayılı kanun ile kurulmuştur. Kanun taslağının ilk evrelerinde bankanın adı “Mahalli İdareler İmar Bankası” olarak belirlenmiş olmasına rağmen, 25 Mayıs 1945 tarihli Bütçe Komisyonu’nda “İller Bankası” olarak yasalaşması uygun görülmüştür.¹³⁵ “İller Bankası” adının uygun görülmesinde ise, bu adın daha kısa olması, dil bakımından daha uygun oluşu, kullanılma ve tanıtılma kolaylığının bulunması etkili olmuştur.¹³⁶

2000’li yıllardan itibaren İller Bankası’nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin görüşler yoğunlaşmış ve bu görüşler ışığında 26/06/2006 tarihinde Bakanlar Kurulu’nca “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmış ve söz konusu tasarı 26/01/2011 tarihinde 6107 kanun numarasıyla onaylanarak 08/02/2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un getirdiği yenilikler arasında ilki bir kamu tüzel kişiliği niteliğini haiz İller Bankası’nın bir anonim şirkete dönüştürülmesi olmuştur.

¹³⁵ TBMM Tutanak Dergisi, Belediyeler Bankası hakkındaki 2301 sayılı Kanunun 5 nci maddesinin A fıkrasının değiştirilmesine ve bu Kanuna geçici bir madde ilâvesine dair Kanun tasarısı ve Maliye ve Bütçe Komisyonları raporlarıyla Mahalli İdareler İmar Bankası hakkında Kanun tasarısı ve İçişleri ve Bütçe Komisyonları raporları, 25/V/1945, (1/187, 331), S. Sayısı: 119, 11.XI.1941, s.46

¹³⁶ Çınar, 1997, s.69

İkinci yenilik ise köylerin ortak idare olmaktan çıkarılması ve Banka'nın ortaklarının sadece il özel idareleri ve belediyeler olmasıdır. 4759 sayılı İller Bankası Kanun'da yerel yönetimler, bu idarelerin kuracakları birlikler ile adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kuruluşlar İller Bankası'nın ortakları iken 6107 sayılı Kanun'da ortak idareler olarak il özel idareleri ve belediyeler yer almış olup köyler ortak olmaktan çıkmıştır.

Üçüncü önemli yenilik Banka'nın niteliğinin “kalkınma ve yatırım bankası” olarak açıkça belirlenmiş olmasıdır.

3.2.2. İller Bankası'nın Amaç ve Faaliyet Konuları

İller Bankası, görevini, *“belediyeler, belediye birlikleri ve il özel idarelerinin kamu kullanımı niteliği taşıyan her türlü kentsel alt ve üst yapı hizmetleriyle (harita, imar planı, park, çocuk bahçesi, meydan gibi peyzaj planı, jeolojik etüt, belediye binası, hal binası, soğuk hava deposu, terminal binası gibi her türlü üst yapı, içmesuyu, kanalizasyon, arıtma, katı atık, deniz deşarjı vb.) ilgili etüt, plan ve proje hazırlamak, bu konularda danışmanlık ve kontrollük hizmetleri vermek ve söz konusu yatırımların gerçekleşmesi için kredi sağlamak”* olarak tanımlamıştır.¹³⁷ Banka'nın, önceki bölümlerde değinilen ve kuruluş yıllarında öngörülen amaçlarını benimsemiş olduğu görülmektedir.

6107 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre Banka'nın amacı *“il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir”*. Bu amaçları gerçekleştirmek üzere 6107 sayılı Kanun'da Banka'nın görev ve yetkileri de düzenlenmiştir;

- i) Belediye ve il özel idarelerine kısa, orta ve uzun vadede her türlü nakdi ve gayrinakdi kredi açabilir,

¹³⁷ İller Bankası resmi internet sitesi, www.ilbank.gov.tr, Erişim tarihi: 07/05/2007

- ii) Faaliyetlerine ilişkin konularda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmetlerini kendisi yapabileceği gibi ihale ederek de yaptırabilir ve teknik yardım da verebilir,
- iii) Öncü olmak kaydıyla şirket kurabilir ve devredebilir,
- iv) Sigorta acenteliği yapabilir,
- v) Ticari bankalar gibi yurtiçi ve yurtdışında şube ve temsilcilik açabilir,
- vi) Yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir ve bunların katıldığı ulusal ve uluslar arası kuruluşlara üye olabilir; başka bir deyişle, Dünya Bankası vb kuruluşlarla işbirliği yapabilir,
- vii) Yurtiçi ve yurtiçi finansman kurumları ile para ve sermaye piyasaları ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir,
- viii) Her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapabilir.

Banka, 6107 sayılı kuruluş kanununa, Bankacılık Kanunu'na, İller Bankası Bankacılık İşlemleri Yönetmeliği'ne ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre, mevduat bankacılığı dışında diğer tüm bankacılık işlemlerini yürütmektedir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 19.11.1990 tarih ve 52440 sayılı yazısı ile Banka'nın 'kalkınma' statüsünde olduğu bildirildiğinden, bu tarihten itibaren mevduat kabul edilmemekte olup, daha önceki mevduat da tasfiye edilmiştir.¹³⁸

İller Bankası, ortak idarelerin yurtiçinden ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde yurtdışından temin edeceği her türlü kredilere aracılık etmek ve yurtiçinden temin edecekleri kredilere garantör olmak, sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde gerekli izinleri almak, belirlenen sınırlamalara uymak ve Banka'nın itibari sermayesi ile sınırlı kalmak kaydıyla, para ve sermaye piyasalarında menkul kıymet ihracı dâhil, mevduat kabulü hariç olmak üzere, her türlü bankacılık ve sigortacılık işlemini kendi adına yapmak, ortak idarelerin her türlü bankacılık ve

¹³⁸ Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), **İller Bankası 2004 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 2005, s.59

sigortacılık, menkul kıymet ihracı, alım satımı ile dış ticaret işlemlerine aracılık hizmetlerini yürütmektedir.¹³⁹

Kanunun 9'uncu maddesine göre Banka, iş hacminin gerekli kıldığı yerlerde Yönetim Kurulu'nun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile Bankalar Kanunu hükümlerine göre şube açabileceği gibi gereken yerlerde muhabir de bulundurabilir. İller Bankası'nın hâlihazırda bir şubesi yoktur ve Banka nezdinde bankacılık işlemleri yapılmamaktadır. Ancak, atıl fonların değerlendirilmesi amacıyla, günlük getirilerden faydalanmak üzere 02.11.1994 tarihinden itibaren İnterbank'ta ve ikincil piyasada para satılma işlemi yapılmaktaydı.¹⁴⁰ Bankalar Kanunu'na tabi olmasından dolayı, 3'er aylık faaliyet raporu yayınlama zorunluluğu vardır.

Banka, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmamasına rağmen Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca 2003 yılında pilot düzeyde stratejik planlama çalışması başlattığı sekiz kuruluştan biri olup 2006 – 2010 yılları arasını kapsayan ilk stratejik planını yürürlüğe koymuştur.

3.2.3. İller Bankası'nın Organları

İller Bankası'nın organları genel kurul, yönetim kurulu, denetçiler ve genel müdürlükten oluşmaktadır.

3.2.3.1.Genel Kurul

Belediyeler Bankası'nda belediyeler, Banka Genel Kurulu'na her yıl İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen on temsilci ile katılmışlardır¹⁴¹. 4759 sayılı Kanun'da ise, 'ortak idareler' olarak anılan belediye, il özel idareleri ve köyler ile bunların bağlı kuruluşları Banka'nın Genel Kurulu'nu oluşturmaktaydı. 6107 sayılı Kanunu'yla İller Bankası Genel Kurulu'nda ise farklı bir oluşuma gidilmiştir.

Banka'nın Genel Kurulu,

¹³⁹ İller Bankası, **İller Bankası Üç Aylık Konsolide Olmayan Finansal Raporu (30/09/2006)**, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2006eylul.zip>, Erişim tarihi: 20/06/2007, 2006, s.3

¹⁴⁰ YDK, 2005, s.59

¹⁴¹ Yılmaz, 1994, s.7

- i. İl özel idarelerimi temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden,
- ii. Belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden,
- iii. İçişleri, Maliye ve Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı'nı temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden, oluşmaktadır.

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

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

Belediyelerin seçiminde ise Türkiye Belediyeler Birliği belirleyici konumdadır. Hangi belediyenin temsilci göndereceği her bir ilin il sınırları içerisinde olan belediyeler arasından Türkiye Belediyeler Birliği Encümeni tarafından belirlenir. Bu belirlemede, Genel Kurulu yapılacak hesap döneminin başında mevcut olan belediyeler arasından seçim yapılır. Belediyelerin temsilinde temsile yetkili kişi bu belediyelerin belediye başkanları olup belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir nedenle görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içerisinde kendisini temsil etmek üzere belediye meclis üyeleri arasından görevlendirdiği belediye başkan vekili Banka Genel Kurulu'na katılır.

Genel Kurul; yıllık faaliyet raporu ve denetim kurulu raporları ile bilanço ve kâr – zarar hesaplarını inceleyerek yönetim kurulu ve denetim kurulunun ibrasını, Bankanın tahsili imkânsız görünen alacaklarının terkinini karara bağlar. Ayrıca, kuruluş hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türk Ticaret Kanunu, Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

3.2.3.2.Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Genel Kurul'a karşı sorumlu organ olup, bir başkan ve altı üyesi vardır. Yönetim Kurulu; aynı zamanda Kurul'un başkanı olan Genel Müdür, iki üyesi genel müdür yardımcıları arasından olmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından atanacak dört üye ve Genel Kurul tarafından seçilecek iki üyeden oluşur. Genel Kurul tarafından seçilecek üyelere 5411 sayılı kanunda aranan en az on yıllık meslekî deneyime sahip olma koşulu aranmaz.

Banka'yı idare ve temsil yetkisini elinde bulunduran Yönetim Kurulu; Banka'nın çalışma esaslarını belirlemek, bütçeyi incelemek ve onaylamak, yeni birimlerin kurulmasına karar vermek ve yerel yönetimlere sağlanacak kredi faiz oran ve komisyonlarını belirlemek gibi konularda görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir.

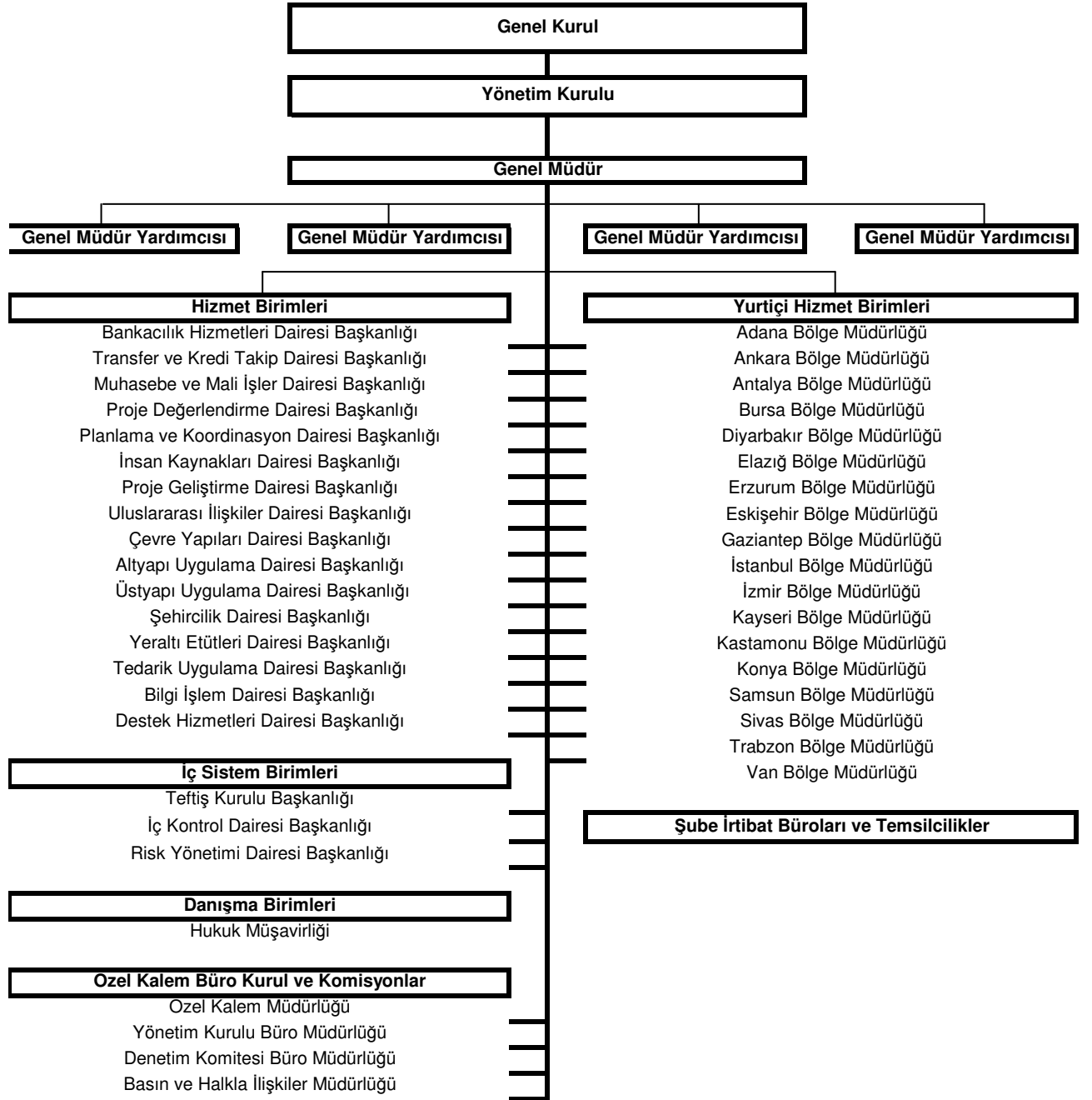
3.2.3.3.Kredi Komitesi

Zorunlu bir organ olmayan Kredi Komitesi, Yönetim Kurulu'nun kredilere ilişkin vereceği görevleri yapmak üzere kurulabilecek olup en az iki üye ve banka genel müdüründen oluşmaktadır.

Tahsis edebileceği kredi türleri Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek olan Kredi Komitesi, bu kredilerin tahsisi, faizi, vadesi ve yeniden yapılandırılması gibi konularda uygulama esas ve usulleri belirleyebilir.

Komitenin oybirliği ile vereceği kararlar doğrudan, salt çoğunlukla vereceği kararlar ise Yönetim Kurulu'nun onayı ile yürürlüğe girer.

Kredi Komitesi adından bir karar organının kurulmasındaki amaç kredi kararlarının daha hızlı bir şekilde alınarak etkili bir şekilde uygulamaya konması ihtiyacını gidermektir.



Şekil 2: İl Bankası Teşkilat Şeması¹⁴²

¹⁴² İl Bankası Anonim Şirketi Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi hükümlerine göre düzenlenmiştir.

3.2.3.4.Denetim Komitesi

Yönetim Kurulu faaliyetlerini denetlemek amacıyla, Yönetim Kurulu üyeleri arasından iki üye denetçi olarak Yönetim Kurulu'nca seçilir. Komite üyelerinin yönetsel görevleri bulunmayıp 5411 sayılı kanun ve BDDK'nın ilgili yönetmeliklerinde gösterilen görevleri yerine getirirler.

3.2.3.5.Denetim Kurulu

Banka'nın işlemleri, biri Maliye Bakanlığı, diğer ikisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca üç yıllık bir dönem için atanan üç denetçi tarafından denetlenir. Denetçilere ilişkin ayrıntılı bilgiye İller Bankası'nın Denetimi adlı alt bölümde yer verilmiştir.

3.2.3.6.Genel Müdürlük

Genel Müdürlük, Banka'nın yetkili ve sorumlu yürütme organı olup Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları ile bağlı alt birimlerden oluşur. Genel Müdür'ün atanması ve görevden alınması Çevre ve Şehircilik Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan müşterek kararname ile gerçekleşir. Genel Müdür'ün, 5411 sayılı kanunun gerektirdiği nitelikleri haiz olması zorunludur.

Genel Müdür'ün; Banka'yı sevk ve idare etmek, bütçe, bilanço, yatırım programı ve finansman programlarını hazırlamak, Yönetim Kurulu'nca tespit edilen yetki miktarına kadar olan borç verme, avans, cari hesap, kefalet ve aracılık gibi Bankacılık işlemleri ile harita, plan, proje, keşif, malzeme alımı satımı ve kiralanması, yapı ve tesis işleri ile gayrimenkul alımı satımı kiralanması ve kiraya verilmesi işlerini yapmak gibi görev ve yetkileri vardır. Genel Müdür'ün aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı olması, hem en yüksek seviyede yetkili karar organının başı olması hem de yürütme organının başı olması anlamına gelmektedir.

Genel Müdürlük alt birimleri ise; Merkez Teşkilatı içinde yer alan Ana Hizmet Birimleri, Yardımcı Birimler, Danışma ve Denetim Birimleri ile Taşra Teşkilatı içinde yer alan Bölge Müdürlükleridir.¹⁴³

3.2.4. İller Bankası'nın Denetimi

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

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

3.2.4.1.Banka Denetçileri Tarafından Denetim

Banka iç denetimi, İller Bankası Ana Sözleşmesi hükümlerince düzenlenmiştir. Bu denetim, bir tanesi Maliye Bakanlığı tarafından seçilen ve diğeri ikisi de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na görevlendirilecek üç denetçi tarafından gerçekleştirilir. Bu denetim, Banka'nın faaliyetlerinin, Genel Kurul tarafından belirlenmiş temel amaçlara, ilke ve hizmet politikalarına uygunluğunun denetlenmesi biçimindedir.¹⁴⁴

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

¹⁴³ Bkz. Şekil 3

¹⁴⁴ Fikri Gökçe, “İller Bankası”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 66, Sayı 402, Mart 1994, s.45

3.2.4.2.TBMM Tarafından Denetim

İller Bankası, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerine tabidir. Kanun'un ikinci maddesinin birinci fıkrasında “... ve *İller Bankası, bu Kanunla konulan denetime tabidirler*”¹⁴⁵ denilerek bu husus açıkça hükme bağlanmıştır.

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

İller Bankası'nın statüsü gereği, kendisiyle ilgili KİT Komisyonu raporunun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesine ilişkin olarak diğer KİT'lerden ayrı bir düzenlemeye gidilmiştir. 3346 sayılı kanunun 9'uncu maddesi uyarınca, genel kurulları özel kanunlarına tabi şirket ve kurumların “*bilanço ve netice hesaplarıyla ilgili olarak Komisyonca, yine bilanço ve netice hesapları ile bunlar hakkında Komisyonca, hazırlanan raporlarla ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda herhangi bir oylama yapılamaz ve bunların yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesi hususunda karar verilemez; bu raporlar, sadece genel görüşme konusu olur*”. Bu kapsam dâhilinde olması nedeniyle, bu durum İller Bankası'nın özel bir statüde olduğunu göstermektedir.

3.2.4.3.Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tarafından Denetim

Eski adıyla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İller Bankası üzerindeki denetimini iki yolla gerçekleştirmektedir. Bakanlık, Banka'nın iki denetçisinden birini atamış olmasından dolayı bu denetçi marifetiyle Banka'yı denetlemektedir. İkinci olarak da, 3046 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre, bakanlıkların teftiş kurulu başkanlıkları bakanlıkların ilgili kuruluşlarına da denetleyebilmektedir¹⁴⁶. Bakanlık Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 6'ncı maddesinin (a) fıkrasınca

¹⁴⁵ Resmi Gazete, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (02/04/1987, Sayı 3346), 09/04/1987, Sayı: 19426

¹⁴⁶ Resmi Gazete, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun

Kurula Bakanlık bağı ve ilgili kuruluşlarının her türlü faaliyet ve işlemlerine ilişkin teftiş, inceleme ve soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Bakanlık, İller Bankası'nı Teftiş Kurulu Başkanlığı marifetiyle de denetleyebilmektedir. Bakanlık Teftiş Kurulu'na Banka üzerindeki son inceleme Nisan 2007'de yapılmıştır.¹⁴⁷

3.2.4.4.Bankalar Yeminli Murakıpları Tarafından Denetim

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 95'inci maddesine göre Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) Başkanı; *“Kanun kapsamındaki kuruluşlar hakkında diğer kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasının ve bu kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetimi ve yerinde denetimi ve bu Kanun kapsamındaki kuruluşların konsolide ve konsolide olmayan bazda risk yapısı, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemleri ile varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların ve bu kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin gözetimi, tahlili ve ölçümü”*¹⁴⁸ konularında bankalar yeminli murakıp ve yardımcılarını görevlendirebilir. 4759 sayılı Kanun'da bir banka olduğu ve bankalar kanununa tabi işlemleri yerine getirebileceğinin belirtilmesiyle İller Bankası BDDK tarafından denetlenebilmektedir.

3.2.4.5.Devlet Denetleme Kurulu Tarafından Denetim

2443 sayılı Kanun ile kurulan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, bu Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemekle görevlidir.¹⁴⁹ Bu hükme istinaden İller Bankası, bir kamu tüzel kişiliği olması nedeniyle Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilir.

Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (27/09/1984, Sayı 3046), 09/10/1984, Sayı: 18540

¹⁴⁷ T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği Bilgi Edinme Birimi (2007). “B.09.0.BHİ.0.00.00.21/622.02 sayılı ve “Bilgi Edinme” konulu yazısı”. Hakan Yaş'a kişisel e – posta. 22 Ağustos 2007

¹⁴⁸ Resmi Gazete, **Bankacılık Kanunu** (19/10/2005, Sayı 5411), 01/11/2005, Sayı: 25983 (mükerrer)

¹⁴⁹ Resmi Gazete (1981a). **Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun** (01/04/1981, Sayı 2443), 03/04/1981, Sayı: 17299

3.2.4.6.Sayıştay Tarafından Denetim

03/12/2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun dördüncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin açık hükmü gereği ve seksenikinci maddesinin diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna ve muafiyet tanıyan hükümlerini kaldırmasıyla İller Bankası da Sayıştay denetimine tâbi tutmuştur.

3.2.5. İller Bankası'nın Sermayesi

1945 yılında 100 milyon lira sermaye ile kurulan İller Bankası'nın sermayesinde çeşitli yıllarda artırıma gidilmiştir. Banka'nın sermayesi, son olarak 9.000.000.000 TL'ye yükseltilmiştir. Banka'nın sermayesini oluşturan temel gelir kaynakları Kanun'dan önce şöyle idi:

- i. İl özel idareleri ve belediyelerin, aşağıda belirtilen faaliyetlerinden kesilecek %5'ler:
 - Her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının satış bedelleri,
 - Geri alınan paralar,
 - Devlet tarafından belli işlere sarf edilmek üzere tahsisen yapılan yardımlar,
 - Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde toplanan fonlardan yapılan bağış ve yardımlar,
 - Her türlü avanslar ve borçlanmalar,
 - Giderlere katılma karşılıkları,
 - Geçen yıllardan devreden nakit mevcutları,
 - Yatırımlar için ayrılan paralardan artan miktarlar,
 - Kanunlarda veya tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar hariç tutulmak üzere yıllık gelirleri tahsilâtları,

- Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar
- ii. İl özel idareleriyle belediyelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin, bağlı bulundukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının %5'i,
- iii. İl özel idarelerince, arazi ve bina vergileri tahsilâtından köy idareleri sermaye payı adı ile ayrılacak olan %3'ler,
- iv. Bankanın yıllık safi kazancından köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak %30'lar,
- v. Bütçeden veya diğer herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar,
- vi. Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar,
- vii. Özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve ayınlar.

2011 yılında kabul edilen Kanun'la Banka'nın sermayesinin oluşumunda değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, sermaye tavanına ulaşmaya kadar aşağıdaki kaynaklar Banka'nın ödenmiş sermayesine eklenir:

- i. GBVG'den ilgili kanun hükümleri çerçevesinde aylık olarak %2 oranında kesilecek miktarlar,
- ii. Banka'nın, vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonra yıllık safi kârından %30 oranında ayrılacak pay,
- iii. Diğer mevzuat hükümleri ile banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.

5411 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin (b) bendi hisse senetlerinin nakit karşılığı çıkarılması –başka bir deyişle mal veya emek değil sadece para karşılığı olması- ve

tamamının nama yazılı olması gerektiğini ifade eder. Ortakları il özel idaresi ve belediye olan ve genel kurulda tamamı aynı anda temsil edilmesi mümkün olmayan bir kuruluşun hisse senetlerinin nama yazılı olması tabiidir. Ancak, bu hükmün uygulanmayacak olması sermayenin para dışında mal, hizmet ve emek olarak ödenebileceğinin önünü açmıştır.

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

- i. % 5'i kanuni yedek akçesine,
- ii. % 9'u brüt aylıklarının üç katını aşmamak kaydıyla Yönetim Kurulu üyeleri ile Banka personeline temettü olarak dağıtılmak üzere,
- iii. % 30'u sermaye payı olarak, sermaye hesabına,
- iv. % 51'i il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı; nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında kullanılmak üzere,
- v. Geriye kalan kısmı (%5) ihtiyari yedek akçesine ayrılır.

Görüldüğü üzere, köylerin bu sermayeye herhangi bir katkısı bulunmamaktadır. Ancak, Banka'nın yıllık safi kazancının %51'i, köyler başta olmak üzere düşük gelire sahip yerel yönetimlere ayrılır. Bu düzenlemelerin nedeni, köylerin yetersiz malî yapılarıdır.

Gerçekten de köyler, temel gelir kalemleri olan imece ve salma yardımıyla tüm hizmetlerini yerine getirememektedirler. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne göre de köylerin salma ve imece dışında kalan diğer öz kaynakları, köylere yeter derecede gelir getirecek nitelikte değildir.¹⁵⁰ Bu nedenle, İller Bankası'nın yıllık safi kazancının büyük bir kısmı köylerin kullanımına ayrılmaktadır. Bankanın, 2001 yılı faaliyetlerini zararla kapatması

¹⁵⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Köy Bütçesi ve Gelirleri**, <http://www.mahakki-idareler.gov.tr/Mahalli/KoyButceGelir.aspx>, Erişim tarihi: 10/08/2007

sonucu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun 14 sayılı Tebliği gereğince geçmiş yıl zararları kapatılmadan kâr dağıtımı yapılmayacağından 2002 ve 2003 yıllarında köylere yardım yapılamamıştır.

3.2.6. İller Bankası'nın İştirakleri ve Bağlı Ortaklıkları

İller Bankası'nın ikisi anonim şirket ve biri Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası olmak üzere toplam 3 iştiraki vardır. Bunlar; Niğbaş Niğde Beton Sanayi ve Ticaret AŞ, Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.'dir. Bankanın bağlı ortaklığı Doğusan Boru San.Tic.AŞ ile iştiraklerinden Mardin Boru San.Tic. A.Ş. son yıllarda faaliyetlerini zararlar kapatmaları nedeniyle Banka'nın denetimini yapan kuruluşların raporları doğrultusunda Yönetim Kurulunun kararları ile satılmış ve özelleştirilmiştir.¹⁵¹

3.2.7. İller Bankası ile Ortak İdarelerin Kredi Dışındaki Malî İlişkileri

02 Şubat 1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 4629 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyelere % 6, il özel idarelerine % 1.12 oranında pay verilir. Bu paylar, kanunun ek 2'nci madde hükümlerine göre aylık olarak hesaplanır ve tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılır. İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan belediyeler ve il özel idareleri payları Banka tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır.

Türkiye'nin 2000 ve 2001 yıllarında yaşamış olduğu ekonomik kriz nedeniyle uygulamaya konan yeni ekonomik programın bir gereği olarak, 21 Şubat 2001 tarihli ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine Dair Kanun ile pek çok fon tasfiye edilmiştir.¹⁵² Tasfiye edilen fonlardan biri de Mahalli İdareler Fonu'dur. 2380 sayılı Kanun'un değiştirilmeden önceki hükümlerine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının % 0,25'ine tekabül eden kısmı Belediyelere, % 0,30'una tekabül eden kısmı İl Özel İdarelerine ait paylardan

¹⁵¹ İller Bankası, **İller Bankası 2007 Yılı Faaliyet Raporu**, 2008, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/faaliyet2007.zip>, Erişim tarihi: 30/06/2008, s.31

¹⁵² Resmi Gazete, **Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun** (21/02/2001, Sayı: 4629), 03/03/2001, Sayı: 24335, 2001

alınarak teşkil olunacak toplam % 0,55'lik kısmı İçişleri ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde “Mahalli İdareler Fonu” olarak İller Bankası’nda açılacak bir hesapta toplanmaktaydı. Fonun tasfiyesi ile birlikte İller Bankası’ndaki ilgili hesap da kaldırılmıştır.

İller Bankası’nın aracılığıyla yerel yönetimlere kullanılmak üzere yaklaşık onyedinci sene yürürlükte kalan diğer bir fon da Belediyeler Fonu’dur.¹⁵³ 2380 sayılı Kanuna dayanılarak yürürlüğe konan bu fon 2002 yılında kaldırılmıştır. Yürürlükten kaldırılmadan önceki yönetmeliğine göre Belediyeler Fonu, belediyelerin İller Bankası’nın Yıllık Yatırım Programı’na giren haritaları, imar planları, her türlü alt ve üst yapı tesisleri ve bunlara ait projelerin finansmanını sağlamak üzere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılan % 2’lik paylardan oluşmaktaydı. Söz konusu Yönetmelik, 07 Haziran 2002 tarihli ve 24778 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁵⁴ Bu Yönetmeliğe göre, belediyelerin İller Bankası yatırım programında bulunan harita ve imar planları işlerinin yıl içi yatırımları Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten bağış suretiyle tahsis edilirdi. Bu tahsis yapıldıktan sonra söz konusu ödenekten kalan miktar, nüfusu yüzbine kadar (yüzbin dâhil) olan belediyelerin harita ve imar planı dışındaki İller Bankası yatırım programında bulunan diğer yatırım harcamaları toplamına bölünerek bir oran bulunur. Bulunan bu oran belediyelerin İller Bankası yatırım programında yer alan diğer yatırım harcamalarıyla çarpılarak tahsis yapılır. Bakanlık bütçesindeki söz konusu ödenek, Genel Bütçe Uygulama Talimatlarında öngörülen serbest bırakmalara uygun olarak İller Bankası’na aktarılır.

2380 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin kullanımına verilen bir diğer fon da İl Özel İdareleri Fonu’dur. Devlet genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri için ayrılacak payın¹⁵⁵ %20’lik kısmı il özel idareleri tarafından kullanılmak üzere İller Bankası’nda açılacak bir hesapta tutulmaktaydı. Söz konusu fon da 4629 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁵³ Resmi Gazete, **Belediyeler Fonu Yönetmeliği**, 20/01/1985, Sayı:18641, 1985

¹⁵⁴ Resmi Gazete, Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği, 07/06/2002, Sayı: 24778, 2002

¹⁵⁵ İl Özel İdarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranı Bakanlar Kurulu tarafından farklı şekillerde tespit edilmiştir.

Belediye Kanunu'nun İller Bankası'na verdiği bir diğer yetki ise belediyelerin borçlarına karşılık genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından kesinti yapılmasına ilişkindir. 5393 sayılı Kanuna 26 Aralık 2006 tarih ve 5568 sayılı Kanunla eklenen geçici 6'ncı maddeye göre İller Bankası'na, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşların Devlete olan bazı borçları, Hazine alacağı niteliğindeki borçları, sosyal güvenlik kurumlarına olan borçları ve 5393 sayılı kanunun geçici 5'inci maddesi kapsamındaki borçlarına karşılık belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak payların %40'ını geçmemek üzere kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödeme yapılması zorunluluğu getirilmiştir.¹⁵⁶ Aynı husus büyükşehir belediyeleri için de 5216 sayılı kanunun geçici 5'inci maddesinde hükme bağlanmıştır. Ancak, 27.02.2007 tarih ve 26447 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2007/11723 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹⁵⁷ gereğince, söz konusu oran %25 düzeyine indirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun gelirlerini düzenleyen 23'üncü maddesine göre; büyükşehir belediyeleri, bunlara bağlı kuruluşlar ve büyükşehir dâhilindeki belediyelerin tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır.

Kamu tüzelkişiliği niteliğindeki İller Bankası, devlet tüzel kişiliği ile yerel yönetim tüzel kişilikleri arasındaki malî ilişkilerde aracı görevini üstlenmiştir. İller Bankası'nı oluşturan ortak idareler ile devlet tüzel kişiliği arasında yukarıda sayılan nedenlerden ötürü sürekli bir malî ilişkiler ağı kurulmuş ve bu ağın yönetimi de İller Bankası'na verilmiştir.

¹⁵⁶ Bu borçların 31/12/2006 tarihinde tahakkuk etmiş olması gerekmekte olup kesinti oranı ve diğer ilgili işlemlere ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

¹⁵⁷ Resmi Gazete, **Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarına Ayrılacak Paylardan Borçlarına Karşılık Yapılacak Kesintilerin Oranı ve Kesintilerin Alacaklı Kurumlar Arasında Dağılımına İlişkin Esas ve Usuller'in Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar**, 27/02/2007, Sayı: 26447, 2007

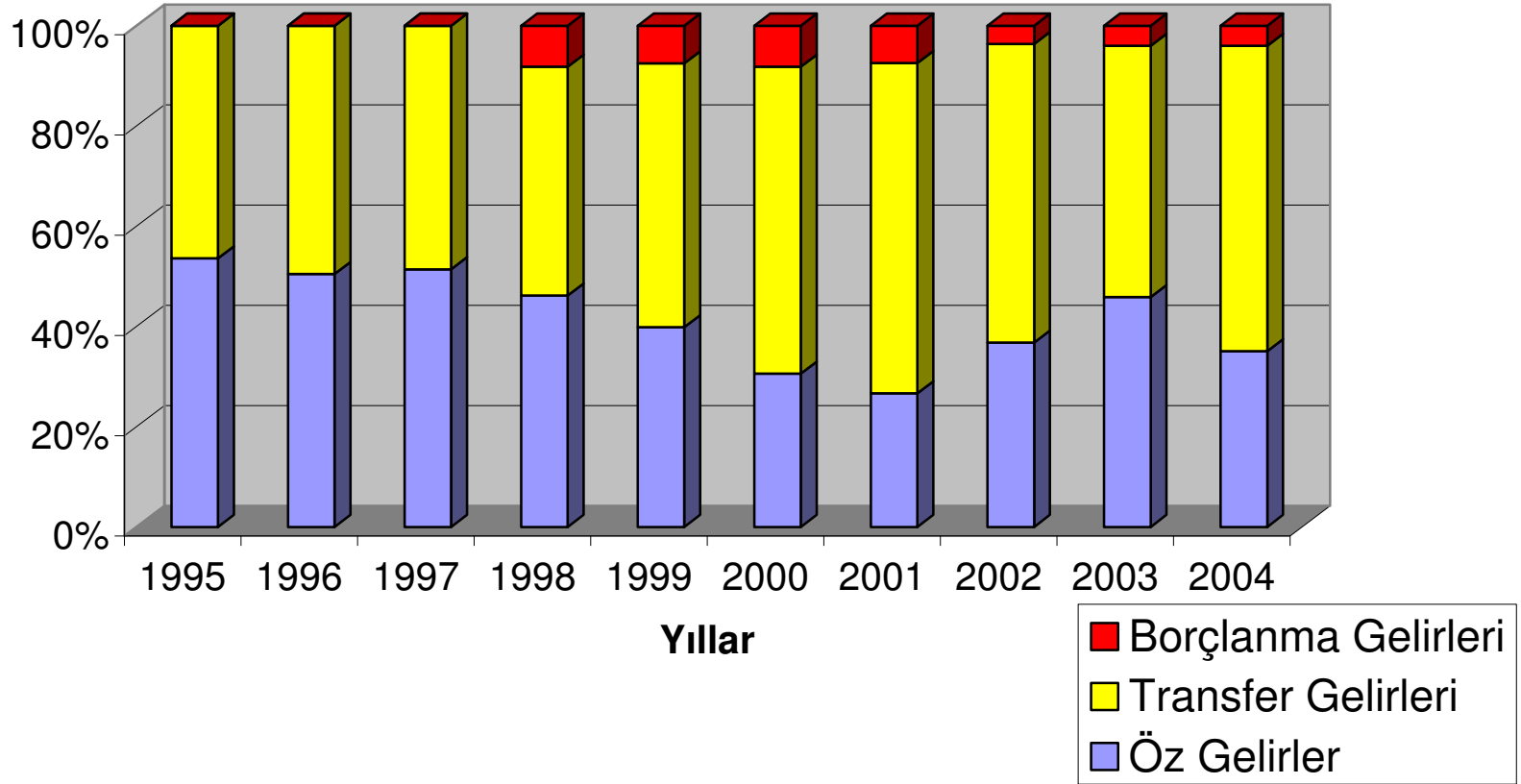
3.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Borçlanması ve İller Bankası

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda borçlanma yerel yönetimlerin küçük bir finansman kaynağı durumundadır; bu olgu, hem genel olarak yerel yönetimlerin çoğunun muhafazakâr yapısını hem de sınırlı finansman kaynağı olma durumunu yansıtmaktadır.¹⁵⁸

5393 sayılı Kanun, belediyelere iç borçlanma, dış borçlanma ve tahvil ihracı olmak üzere üç tür borçlanma imkânı tanımıştır. Ancak, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Ancak, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar yukarıda belirtilen miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde ise Hazine Müsteşarlığının görüşü alınmaktadır.

¹⁵⁸ Ebel ve Vaillancourt, 2001, s.167

Belediye Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı



Şekil 3: Yıllar itibariyle belediye gelirlerinin türlerine göre dağılımı

Kaynak: TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 sayfasından elde edilen verilerle hazırlanmıştır. Erişim tarihi 09/02/2011

3.3.1. Tahvil İhracı

Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre tahvil ihracı belediye yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılabilecektir. 1580 sayılı Kanun'un aksine tahvil ihracı yönteminin tamamen piyasa şartlarına göre ve SPK mevzuatına uygun bir şekilde yapılabileceği görülmektedir. Böylece belediyeler daha şeffaf ve hesap verebilir konumda olmak zorunda kalacaklardır.

3.3.2. İç Borçlanma

Belediyeler iç borçlanmayı iki ayrı karar süreci ile yapabilmektedir. Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre belediyeler "... *en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen*" iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapabilmektedirler. Meclis bu kararını -Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca- toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla verir. Ancak, iç borçlanma miktarı 68'inci maddenin birinci fıkrasının (e) bendinde ifade edilen miktarın yüzde onunu aşıyorsa, belediye meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir.

Tablo 11: Belediyelerin Yıllar İtibariyle Borç Stoku (milyon TL)

	İÇ BORÇLAR		DIŞ BORÇLAR	Toplam
	Banka Kredileri	Diğer Borçlar		
2006	1.308,20	18.385,70	928,70	20.622,60
2007	2.187,90	23.680,20	1.230,70	27.098,80
2008	4.212,20	24.070,60	2.700,00	30.982,80
2009	5.515,90	25.767,00	3.709,80	34.992,70
2010	5.876,30	32.151,90	5.037,80	43.066,00

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler 2008-2010 Yılları Karşılaştırmalı Mali Varlık Ve Yükümlülükler Tablosu**, 2011, <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/mgm/resources/images/icons/fileicons/xls.png>, Erişim tarihi: 07/08/2011; T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler 2006-2007-2008 Yılları Karşılaştırmalı Mali Varlık Ve Yükümlülükler Tablosu**, 2009, <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/mgm/resources/images/icons/fileicons/xls.png>, Erişim tarihi: 07/08/2011; ve 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'ndan derlenerek tablolştırılmıştır.

Tablo 11’de belediyelerin yıllar itibariyle borçlandıkları sektör ve yıla göre dağılımları yer almaktadır. Belediyelerin yıllar itibariyle borç stoku toplamının yılda yaklaşık %20 civarında artış gösterdiği ve toplamda 2010 yılı sonu itibariyle 43 milyar TL’ye ulaştığı görülmektedir.

3.3.3. Dış Borçlanma

5393 sayılı Kanun’un 68’inci maddesinin (a) bendine göre dış borçlanma, sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir. Yine aynı Kanun maddesine göre dış borçlanma 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 7’nci maddesi hükümlerince gerçekleştirilir. Dış borçlanmada DPT’nin görüşü aranır. Uygun görüş alındıktan sonra dış borçlanma iznini Hazine’den sorumlu devlet bakanı veya yetkilendirmişse müsteşarı verir. 4749 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinin 5, 6 ve 7’nci fıkralarında yer alan şu hususlar da önemlidir:

İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanuncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur.

Kredi borçlusu kuruluşlar, Hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükelleftirler.

Dış borçların ödenmesinde aksamaya sebebiyet verdiği tespit edilenlere bu aksamadan doğan zarar ölçüsünde rücu olunur.

4749 sayılı Kanun büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin ilgili ve bağlı kuruluşları ile iştiraklerinin Hazine garantili dış finansman yükümlülüklerinden doğacak her türlü yükümlülüğün geri ödenmesinde müteselsilen sorumlu kılmaştır.

Bir diğerk önemli yükümlölük ise söz konusu borçların geri ödemeleri için gereken tutarın bütçede yatırım harcamalarından dahi öncelikli olarak konulması zorunluluğudur. Böylece dış finansman borçları yatırım harcamalarından daha önemli konuma getirilmiştir

3.3.3.1.Uygulamada Dış Borçlanma¹⁵⁹

Belediyelerin son yıllarda uyguladıkları dış borçlanma yöntemleri şunlardır.

3.3.3.1.1. Hazine Geri Ödeme Garantili Borçlanma

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 'tanımlar' kısmına göre hazine geri ödeme garantisi “(K)amu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları” lehine verilmektedir.

Bu garanti ticari kredi statüsündeki toplam yükümlölüğün %95'ine kadar kısmi olarak verilirken uluslar arası ve bölgesel kuruluşlardan sağlanan kredilerde tamamına kadar garanti verilebilmektedir.

Garantinin verilebilmesi için kredi garanti talebinde bulunan kuruluşun Hazine Müsteşarlığı'na vadesi geçmiş borcu bulunmaması, krediye konu projeden elde edilecek gelirin kredi geri ödemelerini karşılayacak düzeyde olması ve Müsteşarlığa olan mevcut borçlarından kaynaklanan yükümlölükleri karşılayacak düzeyde olması şartları aranmaktadır.

Her yıl Bütçe Kanunu ile genel bir Hazine garantisi limiti belirlenmekte olup 2011 yılı için Garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti 3 milyar USD ve “Hazine Müsteşarlığınca belirlenecek koşullar çerçevesinde ve elde edilecek kaynaklar Hazineye aktarılacak şekilde kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilecek sertifika, senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı” 2 milyar USD olarak belirlenmiştir.

¹⁵⁹ Hazine Müsteşarlığı internet sitesinin 'Belediyeler İçin Dış Borçlanma Kılavuzu' bölümünden derlenmiştir <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://60aa83c51ca0385e525e8a02b5d461c1>, Erişim tarihi: 13/01/2010

Hazine Müsteşarlığı, garantör olduğu kredilerin %1'i oranına kadar bir tutarı garanti komisyonu olarak kredi kullanan kuruluştan tahsil eder.

3.3.3.1.2. Hazine Geri Ödeme Garantisiz Borçlanma

Hazine Müsteşarlığı garantisi sağlanmadan gerçekleştirilecek her türlü dış imkân ile kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlara verecekleri garantiler Müsteşarlığın iznine tâbidir. Bu iznin verilmesinde kredi konusu işlerin yıllık yatırım programında yer alması, ilgili kuruluşun Müsteşarlık nezdindeki borçları ve finansman sağlayan kuruluşa ilişkin bilgiler gibi hususlar dikkate alınır.

3.3.3.1.3. Hazinenin İkrazen Kredi Kullandırması

Hazine Müsteşarlığı'nın kimi zaman dışarıdan bizzat kendisinin borçlanarak elde ettiği kaynağı genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına aktarması da söz konusu olmaktadır. İkrazen kredi kullandırımı olarak adlandırılan bu finansman yöntemi özellikle Hazine garantisi sağlanması mümkün olmayan kuruluşların projelerinin finansmanında tercih edilmektedir.

Müsteşarlığın doğrudan borçlanarak ikrazen kredi kullandırımına ilişkin belirli bir mevzuat bulunmamaktadır.¹⁶⁰

Tablo 12'de borçlu kurum veya kuruluş türüne göre Hazine Müsteşarlığı'nın garantisi altında olan borç stok miktarları yer almaktadır. 2009 yılı itibariyle Hazine garantili toplam borç stoku 6,54 milyar USD olup bunun yaklaşık %18'ine tekabül eden 1,2 milyar TL'lik kısmı yerel yönetimlere aittir. Bu tutar aynı zamanda, Hazine garantili kamu borç stokunun %50'sidir.

¹⁶⁰ Aslı Ozar, **Türkiye'de Yerel Yönetim Projelerinin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanına İlişkin Dünya Örnekleri Ve Türkiye İçin Öneriler**, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Ocak 2005, s.31

Tablo 12: Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
KAMU	7.073	6.642	6.541	6.465	6.667	6.054	6.101	5.495	4.502	3.225	2.282	2.385	2.714	3.310
GENEL YÖNETİM	3.261	3.108	3.069	2.807	2.669	2.222	2.067	1.800	1.510	1.151	1.023	1.005	1.217	1.290
Merkezi Yönetim	100	83	68	55	45	35	25	15	5	0	0	0	0	0
Mahalli İdareler	2.034	2.180	2.292	2.161	2.075	1.665	1.421	1.250	1.087	833	775	818	1.079	1.199
Fonlar	1.126	846	709	591	549	522	621	534	418	318	248	187	138	91
FİNANSAL KURULUŞLAR	1.076	722	492	425	410	344	439	413	306	186	79	138	254	750
Kamu Bankaları	1.076	722	492	425	410	344	439	413	306	186	79	138	254	750
FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR	2.737	2.812	2.980	3.233	3.587	3.488	3.595	3.282	2.687	1.887	1.180	1.242	1.242	1.271
KİT'ler	2.605	2.677	2.834	3.097	3.458	3.355	3.478	3.188	2.613	1.837	1.140	1.212	1.222	1.258
Diğer ⁽²⁾	131	135	146	136	129	132	117	94	74	50	39	30	21	13
ÖZEL	395	204	110	98	64	57	178	348	805	1.157	2.021	2.486	2.998	3.230
FİNANSAL KURULUŞLAR	395	204	110	98	64	57	178	348	805	995	1.489	2.077	2.702	3.043
Bankalar	395	204	110	98	64	57	178	348	805	995	1.489	2.077	2.702	3.043
FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	161	532	409	296	187
Şirketler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	161	532	409	296	187
GENEL TOPLAM	7.468	6.847	6.651	6.563	6.731	6.110	6.280	5.843	5.307	4.381	4.303	4.871	5.712	6.540

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Treasury%20Web/Statistics/Annual/II-%20Kamu%20Borc%20Yonetimi/kamu%20borc%20yonetimi.xls>,

Erişim

tarihi:

13/01/2010

3.3.4. Büyükşehir Belediyelerinde İç ve Dış Borçlanma

Büyükşehir belediyeleri, iç ve dış borçlanma ve tahvil ihracı bakımından 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine tabidir. Ancak, Büyükşehir belediyelerine borçlanma miktarı hakkında ayrıcalık tanınmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarın bir buçuk katını aşamaz.

3.3.5. Belediyelerin İller Bankası'ndan Borçlanmaları

Belediyelerin İller Bankası'ndan borçlanmasına banka özkaynaklarından ve yabancı kaynaklardan olmak üzere iki şekilde gruplandırılabilir.

3.3.5.1. Banka Özkaynaklarından

Banka, belediye ve il özel idarelerine çoğunlukla özkaynaklarından kredi kullanmaktadır. Bu kredileri kısa vadeli krediler ve uzun vadeli krediler olarak iki şekilde ayırmak mümkündür.

3.3.5.1.1. Kısa Vadeli Krediler

Kısa vadeli krediler, Banka yıllık yatırım programında olup olmadığına bakılmaksızın ortak idareler tarafından bizzat yapılacak veya ihale yoluyla yaptıracakları işler konusunda çıkacak ek finans ihtiyaçlarının karşılanması, satın alınacak her türlü malzeme ve araç gereç bedelleri ve kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla verilir.

Kısa vadeli kredilerin finansmanı Banka kaynaklarından veya Banka'nın diğer finans kurumlarından temin edeceği kaynaklardan karşılanmaktadır.

Kısa vadeli kredilerin azami vadesi 12 ay olup kredinin kullanılabilmesi için ortak idarenin borçlanma konusunda yetkili organının olumlu yöndeki kararı gerekmektedir.

2007 yılından itibaren istisnai olan zorunlu haller dışında kısa vadeli kredi kullandırılmamaktadır.¹⁶¹

3.3.5.1.2. Uzun Vadeli İhtisas Kredileri

İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre uzun vadeli krediler;

- a) Yatırım programında yer alan her türlü yapım işleri için,¹⁶²
- b) Yatırım programında yer almayıp ortak idarelerin ihale yoluyla yapılacak yapım işleri için,
- c) Yatırım programında yer alıp alınmadığına bakılmaksızın, ortak idarelerin kendilerince yapılacak ya da ihale yoluyla yaptıracakları işlerle ilgili veya ihtiyaç duydukları her türlü gayri menkul, malzeme, ekipman, araç ve gereç veya hizmet alımları için azami 3 yıllığına verilir.

3.3.5.2. Yabancı Kaynaklardan

İller Bankası tarafından banka özkaynakları dışından tahsis edilen krediler proje kredileridir. Bu proje kredilerinde belediyeler üzerinden herhangi bir nakit akışı oluşmamakta; yüklenicilerin hak ediş talepleri incelenerek İller Bankası'na bildirim yapılmaktadır.

3.3.5.2.1. TL Orta Ve Uzun Vadeli Krediler

Dünya Bankası, Avrupa İskan Fonu ve diğer yurtiçi ve yurtdışı kaynaklardan temin edilerek ortak idarelerin altyapı ve çevre kirliliğine yönelik projeler için kullanılan kredilerdir. Bu tür kredilerde geri ödemeler projenin tamamlanmasını takiben başlamaktadır.¹⁶³

¹⁶¹ İller Bankası, **İller Bankası 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, 2010, s.34, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2009faaliyet.zip>, Erişim tarihi: 05/05/2010

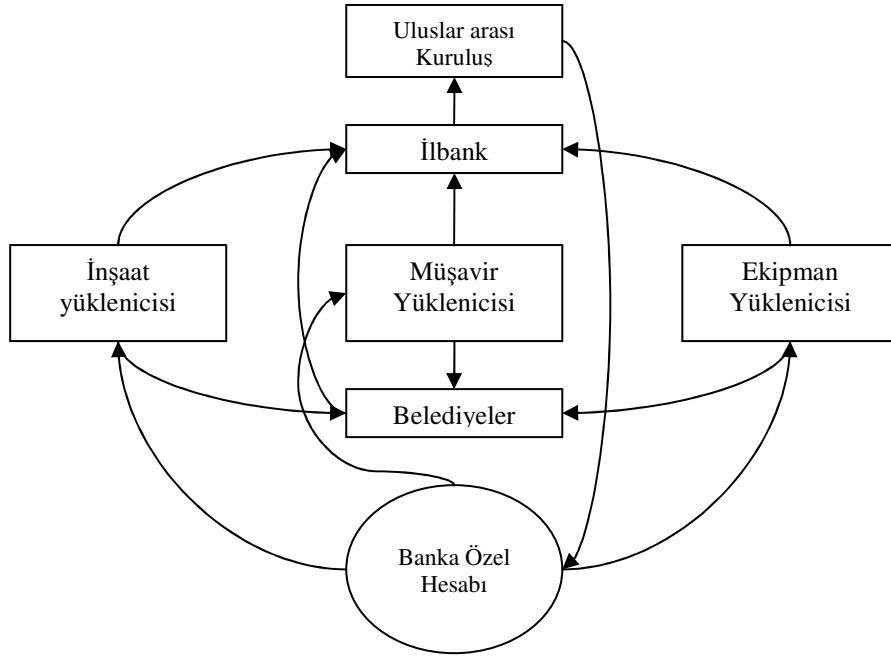
¹⁶² Yatırım programında yer alan işlerin yani azami 10 yıllığına verilen kredilerin finansmanı Yönetmelikteki değişiklikten önce Banka kaynaklarından karşılanmaktayken söz konusu değişiklik ile kaynak kullanım imkânı genişletilmiş ve tüm uzun vadeli kredi seçeneklerinin finansmanı banka kaynakları, genel bütçe, fon ve Bankaca temin edilecek diğer kredi kaynakları ya da hibe olarak ilgili mevzuata göre Bankaya aktarılacak paralardan borçlanma veya hibe suretiyle de karşılanabilir duruma getirilmiştir.

¹⁶³ İller Bankası, 2010, s.35

3.3.5.2.2. YP Orta Ve Uzun Vadeli Krediler

Süreç ve kullandırım bakımından yabancı kaynaklardan karşılanan TL orta ve uzun vadeli krediler gibi olup yabancı para cinsinden kredilerdir.

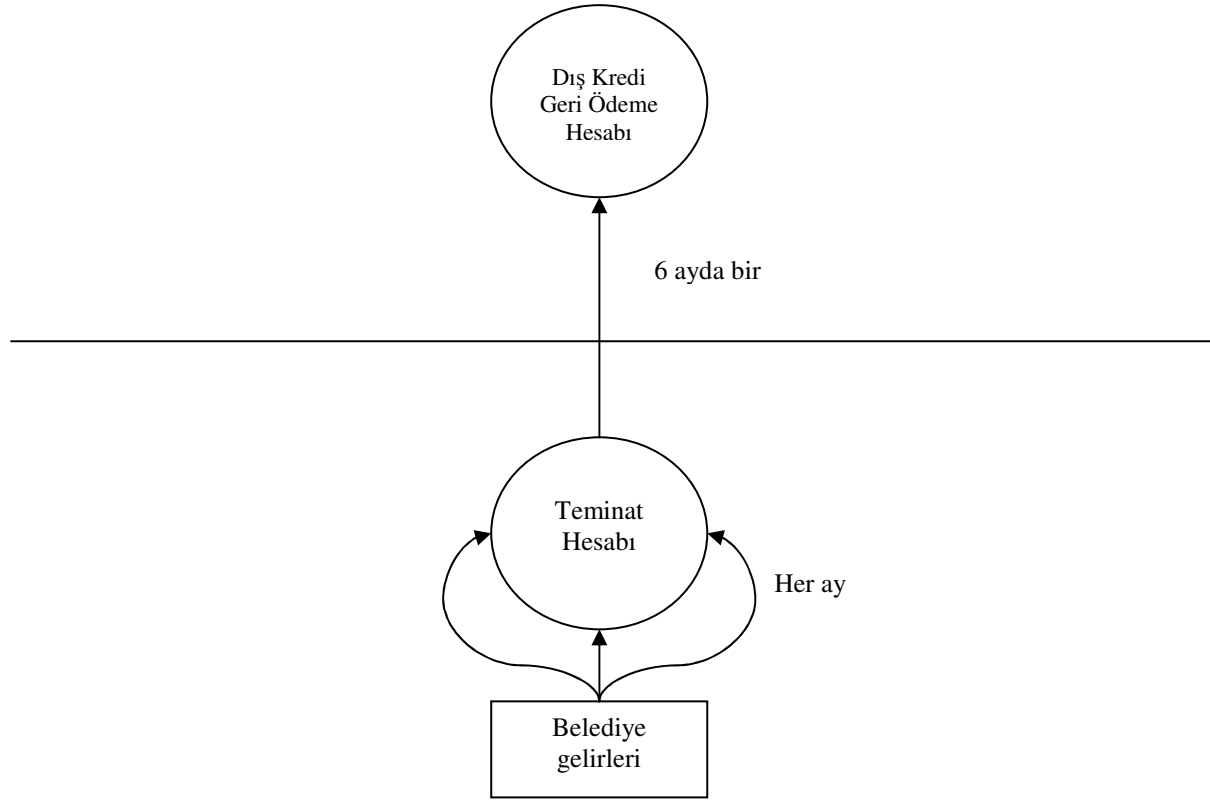
Yabancı kaynaklardan kullandırılan TL ve yabancı para (YP) orta ve uzun vadeli kredilerin tahsisine ilişkin süreç Şekil 4'te ve geri ödenmesine ilişkin süreç Şekil 5'te açıklanmaya çalışılmıştır.



Şekil 4: Yabancı Kaynaklardan Kredi Tahsisine İlişkin Süreç

Uluslararası kuruluşla kredi anlaşması yapıldıktan sonra belediyeler veya İller Bankası tarafından hazırlanacak olan projelerin gerçekleştirilmesi süreci başlar. Öncelikle, söz konusu projeye ilişkin olarak İller Bankası ihaleye çıkarak yüklenicileri belirler. Bir projenin gerçekleştirilmesine ilişkin olarak genelde inşaat yüklenicisi, müşavir yüklenicisi ve ekipman yüklenicisi olarak üç yükleniciden bahsedilebilir. Bu yükleniciler projenin önceden belirlenmiş safhalarının tamamlanmasını müteakip, hak ediş taleplerini İller Bankası ve belediyeye eş zamanlı olarak bildirir. Belediye, İller Bankası ve uluslararası kuruluşun temsilcisiyle yapılan incelemeler sonucunda uluslararası kuruluş özel hesabın bulunduğu bankaya para aktarım talimatını verir. İlgili banka tarafından yüklenicilerin hesabına uluslararası

arası kuruluşun hesabından para aktarımı gerçekleştirilerek proje tamamlanıncaya dek bu döngü devam eder.



Şekil 5: Yabancı kaynaklardan tahsis edilen kredilerin geri ödenmesine ilişkin süreç

Projenin tamamlanmasını müteakip, önceden kararlaştırılan vade tarihinde belediyelerin geri ödemeleri başlamaktadır. Belediyelerin gelirlerinden her ay yapılacak kesintiler, geri ödeme olarak, ilgili bankada açılmış olan teminat hesabına aktarılır. Burada biriken meblağ yılda iki kez (6 ayda bir) uluslararası kuruluşlara ait dış kredi geri ödeme hesabına aktarılmak suretiyle kredi tasfiye edilmiş olur.

Banka özkaynakları dışından tahsis edilen bu dış kredilerde asıl borçlu İller Bankası olup belediyeler ise alt borçlu olarak belirlenmektedir. İller Bankası da belediyelerin hesaplarına aktarılabilecek belediye gelirlerinden çeşitli oranlarda kesinti yaparak kredinin geri ödenmesini sağlar.

Tablo 13'te İller Bankası tarafından gerçekleştirilen yatırımların finanse edildiği kaynak bakımından dağılımı yer almaktadır.

Tablo 13: 2010 Yılı Resmi Programına Göre Proje Türü İtibariyle Yatırım Tutarları¹⁶⁴
(Bin TL)

Sektör	Dış Kredi	Özkaynak
Harita		30.450
Şehirleşme		4.620
İçmesuyu	129.224	95.300
Kanalizasyon	271.504	149.300
İmalat-Gıda		1.785
Belediye Hizmetleri	10.001	48.545
a) Belediye yapıları	10.001	29.500
b) Katı atıklar		13.270
c) Jeotermal enerji		5.040
ç) Jeoteknik araştırmalar		735
TOPLAM	410.729	330.000

Banka tarafından verilecek azami 10 ve azami 5 yıllık krediler 2007 yılına kadar Banka yatırım programında yer alan projelere verilmekteydi. Ancak, 19 Ekim 2006 tarihli ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair” Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kuruluşları üç yıllık yatırım programı hazırlayarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na göndermek durumundadırlar. Bu yatırım programları da Müsteşarlık tarafından değerlendirilip birleştirilerek yıllık “Yatırım Programı” haline getirilmektedir. Bu nedenle, 2007 yılında İller

¹⁶⁴ İller Bankası, **İller Bankası 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, 2011, s.25,
<http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2010faaliyet.zip>, Erişim tarihi: 02/06/2011

Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde değişikliğe gidilmiştir. Yönetmelik'te yer alan “Banka yatırım programı” ibareleri “yatırım programı” olarak değiştirilmiştir.

Yine aynı değişiklikle Banka'nın kredi işlemlerinde uygulayacağı usul ve esaslarda etkili değişikliklere gidilmiştir. Değişiklik öncesinde azami 10 yıllık krediler yatırım programında yer alan her türlü proje için verilebilirken, yeni düzenlemeyle sadece yatırım programındaki her türlü yapım işi için verilebilmektedir. Azami 5 yıllık krediler için, ortak idarelerin kendi imkânlarıyla -ihaleye çıkmadan- yapacakları işler ise kapsam dışı tutulmuş olup bu türden işlere kredi kullanma imkânı kaldırılmıştır. Dolayısıyla, azami 10 ve 5 yıllık kredi kullanımı ancak yapım işleri için mümkün kılınmıştır. Azami 3 yıllık krediler ise gayri menkul alımları için de kullanılabilir. Ayrıca, aynı değişiklikle, kredi kullanımına ilişkin şartlar hafifletilmiş, kaynak kullanım imkânı genişletilmiş ve geri ödeme şartları esnekleştirilmiştir.

Kredi açıldıktan sonra meydana gelecek ortak idare pay artışları karşılığında ilave kredi verilebilir. Ayrıca, Uygulama Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesi ortak idarelere Devletçe fon, hibe gibi sürekli bir şekilde ilave bir kaynak transferi halinde de, yıllık yasal paya eklenmesi suretiyle, bu tutara ilave kredi tahsisini mümkün kılmıştır.

Kredi talebinde bulunan idarenin talep etmiş olduğu kredi miktarının tamamı verilmeyebilir. Ortak idarelere açılacak gerek uzun vadeli gerekse kısa vadeli kredinin miktarı, kredi talebinde bulunan ortak idarenin yasal payı, diğer gelirleri ve kredinin geri dönüş kabiliyeti dikkate alınarak proje bazında Banka Yönetim Kurulu'na belirlenir.

1980'li yıllardan itibaren, belediyeler uzun vadeli ve düşük faizli İller Bankası kredilerinin yanında Hazine Müsteşarlığı garantili dış kredilere yönelmişlerdir. Bu durumun yaşanmasında, Belediyeler Fonu başta olmak üzere pek çok kamu imkânında kısıtlamaya gidilmesi etkili olmuştur. Kredi kuruluşlarından alınan kredilerde İller Bankası'nın aracılığına da son verilmiştir. Yine bu dönemde belediyeler, İller Bankası aracılığıyla yaptırmak istedikleri yatırımlar için belli bir katılım payı yatırmak zorunda kalmışlardır. Ayrıca, Banka

tarafından faiz oranlarının da yükseltilmesi nedeniyle, bu krediler belediyelerin ilgi alanı olmaktan uzaklaşmıştır.¹⁶⁵

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanmayı düzenleyen 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre; İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. Ancak, İller Bankası, hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder. Bu hükümle, İller Bankası'na, belirtilen durumda belediyelerin kredi başvurularını reddetme zorunluluğu getirilerek Banka'ya risk üstlenme imkânı verilmemiştir.

İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nin 12 ve 15'inci maddelerine göre; uzun veya kısa vadeli kredi verilebilmesi için şekil ve kapsamı Banka Yönetim Kurulu'na tespit edilen, belediyeler için belediye meclis kararı, il özel idareleri için ise borçlanmaya karar vermeye yetkili meclis kararı, diğer idareler için de yetkili organlarının kararı gerekir. İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nin 58'inci maddesine göre, ortak idarelerce yapılacak istemler doğrudan doğruya Banka'ya yapılır. Bu istemler kamu hizmetlerine aksaklık vermemek suretiyle Banka yıllık yatırım programları ve finansman kaynakları göz önünde bulundurularak işin önemine, öncelik kıstasına ve ödeme imkânlarına göre sıraya konur. Köylerin Banka ile olan her türlü istemlerine ise il özel idareleri aracılık eder.

Aslen kredi faaliyetlerini yürütmesine karşın, ilgili mevzuatında var olmasına rağmen pek az uygulanan diğer malî işlemler ise tahvil çıkarma, sigortacılık, kefillik ve aracılık faaliyetleridir. Uygulama Yönetmeliği'nin 17'nci maddesine göre, ortak idarelerin talepleri halinde, yasal paylarından Bankaya olan borçları düşüldükten sonra, kalan kısım ölçüsünde Banka, Yönetim Kurulu Kararı ile kredilere kefil olabilir, teminat mektubu verebilir veya aracılık edebilir.

Tablo 14'te belediyelerin yıllar itibarıyla olan borç stoku ve bu borç stoku içerisinde İller Bankası'nın payı yer almaktadır. Tabloda, toplam borç ve bankalara olan borçlar ile İller Bankası'nın bu borç içerisindeki miktar ve yüzde olarak payı da gösterilmektedir.

¹⁶⁵ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>, 2000, s.67 Erişim tarihi: 10/08/2007)

Tablo 14: Belediyelerin Borç Stoku İçerisinde İller Bankası'nın Payı¹⁶⁶

	Belediye		İller Bankası Kredileri	Banka Kredileri / İller Bankası Kredileri	İller Bankası Kredileri / Toplam Borç
	Banka Kredileri	Toplam Borç			
2006	1.308,20	20.622,60	3.443,37	%37,99	%16,70
2007	2.187,90	27.098,80	4.161,00	%52,58	%15,35
2008	4.212,20	30.982,80	5.351,31	%78,71	%17,27
2009	5.515,90	34.992,70	6.175,06	%89,33	%17,65
2010	5.876,30	43.066,00	6.669,61	%88,11	%15,49

Tabloda ilk dikkat çeken belediyelerin toplam borç stokunun yıllar itibariyle giderek artış göstermesi ve bankalara olan kredi borçlarının da toplam borç içerisindeki payının %6'dan %13'e yükselmesidir. 2008 – 2009 yılları arası belediyelerin bankalardan kullanmış oldukları kredi tutarı %30 büyürken aynı dönemde İller Bankası'nın verdiği krediler %15 büyümüştür. 2009 – 2010 yılları arasında ise belediyelerin bankalardan kulanmış oldukları krediler %6 büyürken İller Bankası'nın kredileri bu dönemde %8 büyümüştür. Bu iki dönem belediyelerin banka kredilerinin İller Bankası'nın verdiği kredilere oranının sırasıyla %89,33 ve %88,11 ile en yüksek olduğu dönemdir. 2006 yılında %37,99 olan bu oranların 2010 yılında %90'lara yaklaşması belediyelerin bankalardan kullandıkları kredilere ilişkin olarak İller Bankası'nı daha çok tercih etmeye başladıklarını göstermektedir.

Tablodan görüldüğü üzere, belediyelerin toplam borcu içerisinde İller Bankası'nın payı yıllar itibariyle %20'leri geçememiştir. Ayrıca, belediyelerin banka kredileri borcu da yakın seviyelerdedir. Başka bir deyişle, belediyelerin bilançolarında kamu idarelerine mali borçlar, sosyal güvenlik borçları ve vergi borçları gibi borçlar banka kredilerine göre çok daha fazla yer tutmaktadır.

¹⁶⁶ T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2010; T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2009; İller Bankası bilançolarından derlenerek tablolastırılmıştır.

3.3.6. İller Bankası Bilançosunun Analizi

Bir bankanın finansman yapısı ne kadar sağlıklıysa hitap ettiği kesime verdiği hizmet de o derecede etkili ve nitelikli olmaktadır. Bu bağlamda, İller Bankası'nın sağlıklı bir finansman yapısının olup olmadığını sorgulamak nakit akışlarını üzerinden geçekleştiren ve kredi kullanan belediyeler açısından önemlidir.

Tablo 15: Son 6 Yıllık İller Bankası Karşılaştırmalı Bilanço Özeti

(Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Likit aktifler	756.097	822.702	1.285.533	1.379.197	1.613.074	2.839.259
Krediler	2.721.343	3.443.367	4.161.900	5.351.314	6.175.058	6.669.608
İştirakler ve bağlı ortaklıklar	35.247	26.818	2.667	798	791	629
Maddi duran varlıklar	103.789	100.723	97.191	98.272	117.418	112.488
Diğer aktifler	61.918	56.903	65.420	80.579	102.198	45.166
TOPLAM	3.678.394	4.444.513	5.612.711	6.910.160	8.008.539	9.667.150
Mevduat	0	0	0	0	0	0
Alınan krediler	195	2.637	12.159	93.630	214.702	344.033
Fonlar	11.785			1.181.616	1.235.578	1.773.613
Karşılıklar ve vergi borcu	66.800	77.156	92.201	129.567	156.951	80.354
Diğer pasifler	856.456	937.312	1.243.734	223.835	176.928	102.605
Özkaynaklar	2.743.158	3.427.408	4.264.617	5.281.512	6.224.380	7.376.545
Sermaye	3.000.000	3.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000
Ödenmiş sermaye	1.546.422	2.175.430	2.942.296	3.823.565	4.688.528	5.904.894
TOPLAM	3.678.394	4.444.513	5.612.711	6.910.160	8.008.539	9.667.150
Faiz gelirleri	261.428	340.141	408.686	540.069	580.594	466.454
Faiz giderleri		39	88	121	1	49
Net faiz gelirleri	261.428	340.102	408.598	539.948	580.593	466.405
Net ücret ve komisyon gelirleri	365	583	1.292	8.326	29.920	30.236
Kambiyo kârı		-3	19	-101	-3	-85
Diğer faaliyet gelirleri	43.397	33.004	29.733	28.435	49.110	35.912
Faaliyet gelirleri toplamı	305.190	374.286	439.642	576.608	659.620	532.468
Kredi ve diğer alacaklar karşılığı	3	11.821	2	1.910	431	214
Diğer faaliyet giderleri	127.470	144.481	164.373	162.179	184.552	202.216
Personel giderleri	91.158	91.679	99.088	105.646	107.393	113.557
Faaliyet kârı	177.717	217.984	275.267	412.519	474.637	330.378
Vergi öncesi kâr	177.717	217.984	275.267	412.519	474.637	330.378
Vergi karşılığı	56.427	58.309	77.141	110.542	129.522	90.089
Net dönem kârı/zararı	121.290	159.675	198.126	301.977	345.115	240.289

Banka bilanço analizlerinde çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bu çalışmada İller Bankası'nın bilançosu sermaye yeterliliği (Capital adequacy), aktif kalitesi (Asset quality), yönetim kalitesi (Management quality), getiri (Earnings) ve likiditesine (Liquidity) ilişkin oranlar¹⁶⁷ kullanılarak dikey, yatay ve dönemsel olarak analiz edilmiştir.

Likidite oranları

Tablo 16: İller Bankası Karşılaştırmalı Likidite Oranları Tablosu

(Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Net işletme sermayesi (öz kaynaklar-duran varlıklar)	2.811.700	3.501.313	4.359.141	5.378.986	6.341.007	7.488.404
Likit aktifler/Kısa Vadeli yükümlülükler	80,85%	80,89%	95,36%	84,68%	90,41%	123,41%
Likit aktifler / Toplam aktifler	20,56%	18,51%	22,90%	19,96%	20,14%	29,37%

Likidite (nakit) oranları bankanın borç ödeme kabiliyetini gösteren en önemli göstergelerdendir. Bir banka ne kadar nakit pozisyondaysa bilançonun pasifinde yer alan kısa ve uzun vadeli yükümlülükleri de o derece yerine getirme kabiliyetine sahiptir.

Net işletme sermayesi: Net işletme sermayesi bir Banka bilançosunda özkaynaklar – duran aktifler şeklinde formüle edilmiştir. Bu formül, Banka'nın özkaynaklarının ne kadarının likit olduğunu göstermektedir. Diğer oranlarla beraber karşılaştırılması gerekmele birlikte tek başına dikkate alındığında artıda olması beklenir.

Likit aktif/kısa vadeli (KV) yükümlülükler: Banka dışı işletmelerin bilançosunda 'cari oran' olarak bilinen bu oran bir bankanın (veya banka dışı işletmelerin) kısa vadeli borçlarını ödedikten sonra elinde ne kadar nakdi kaldığını göstermekte; bu nedenle, ne kadar ilave kısa vadeli yükümlük altına girebileceğini ortaya koymaktadır. Diğer oranlarla beraber karşılaştırılması gerekmele birlikte tek başına dikkate alındığında artıda olması beklenir.

Likit aktifler/toplam aktifler: Likit aktiflerin toplam aktifler içinde yüksek oranda olması borç verenler açısından çok önemli karşılanır. Ancak, kredi veren bir kuruluşun kredi borç vererek daha fazla kazanacağı getiriden vazgeçerek aktifini daha az getirili nakitte

¹⁶⁷ Söz konusu yöntem CAMELS olarak adlandırılmaktadır. Ancak, İller Bankası'nın mevduat toplamaması nedeniyle duyarlılık (Sensitivity) oranları bu çalışmada değerlendirme dışı tutulmuştur.

tutması rasyonel olmayacaktır. Bu nedenle, likit aktifler/toplam aktifler için her açıdan olması gereken bir orandan bahsedilememektedir.

Aktif kalitesi

Tablo 17: İller Bankası Karşılaştırmalı Aktif Kalitesi Oranları Tablosu

(Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam getirili aktifler / Toplam aktif	74,94%	78,08%	74,20%	77,45%	77,12%	69,00%
Toplam krediler / Toplam aktifler	73,98%	77,47%	74,15%	77,44%	77,11%	68,99%
Duran aktifler / Toplam aktifler	2,82%	2,27%	1,73%	1,42%	1,47%	1,16%

Toplam getirili aktifler/toplam aktif: Getirili aktifler verilen krediler, bankalardaki hesaplarda yer alan paralardan alınan faizler, menkul kıymetler, para piyasalarından alacaklar ve iştirakler ile bağlı ortaklıklardan oluşmaktadır. Getirili aktiflerin toplam aktifler içindeki oranı ne kadar yüksekse, başka bir deyişle duran varlıkların oranı ne kadar düşükse, aktif kalitesi açısından o kadar olumludur.

Toplam krediler/toplam aktifler: Getirili aktifler içinde getirisi en yüksek kalem kredilerdir. Bu nedenle, verilen kredilerin toplam aktifler içinde yüksek olması beklenir.

Duran aktifler/toplam aktifler: Gayrimenkuller, ödenecek vergiler ve şerefiye gibi kalemlerden oluşan duran aktiflerin toplam aktifler içindeki payının -özellikle bir banka bilançosu için- oldukça düşük olması beklenir.

Yönetim kalitesi

Tablo 18: İller Bankası Karşılaştırmalı Yönetim Kalitesi Oranları Tablosu

(Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Faaliyet giderleri / Toplam aktifler	3,47%	3,52%	2,93%	2,37%	2,31%	2,09%
Personel giderleri / Toplam aktifler	2,48%	2,06%	1,77%	1,53%	1,34%	1,17%

Faaliyet giderleri/toplam aktifler: Faaliyet giderlerinin toplam aktiflere oranının düşük olması bankanın verimli olduğunu göstermekle birlikte diğer oranlar gibi tek başına net bir gösterge değildir.

Personel giderleri/toplam aktifler: Personel giderlerinin toplam aktiflere oranının payının %1'i geçmemesi beklenir.

Sermaye yeterliliği

Tablo 19: İller Bankası Sermaye Yeterlilik Oranları Tablosu

(Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
özkaynaklar / (kredi riski+piyasa riski+operasyonel risk)	845,00%	89,20%	79,18%	70,79%	66,44%	73,14%
Özkaynaklar / Toplam aktif	74,57%	77,12%	75,98%	76,43%	77,72%	76,31%
(özkaynaklar-duran aktifler) / Toplam aktif	76,44%	78,78%	77,67%	77,84%	79,18%	77,46%

Sermaye yeterlilik rasyosu: BASEL II kıstaslarına göre belirlenen bir rasyo olup %8'den az olmaması gerekmektedir.

Özkaynaklar/toplam aktifler: Özkaynaklar bankanın en düşük maliyetli kaynağı olması açısından yabancı kaynaklardan ayrılmaktadır. Aktiflere oranı ise, aktiflerin ne kadarının bankanın kendi kaynaklarıyla finanse edildiğini göstermesi açısından önemlidir.

Net işletme sermayesi/toplam aktif: Net işletme sermayesi bir bankanın borç ödeme kapasitesini gösteren önemli göstergelerden olup toplam aktiflere oranı bankanın likiditesini göstermektedir ve yüksek olması beklenir.

Getiri ve performans oranları

Tablo 20: İller Bankası Karşılaştırmalı Getiri ve Performans Oranları Tablosu

(Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Net kâr / Toplam aktif	3,30%	3,59%	3,53%	4,37%	4,31%	2,49%
Net kâr / Özkaynaklar	4,42%	4,66%	4,65%	5,72%	5,54%	3,26%
Net faiz geliri / Toplam aktif	7,11%	7,65%	7,28%	7,81%	7,25%	4,82%
Net faiz dışı gelirler / Toplam getirili aktif	1,25%	0,78%	0,57%	0,54%	1,01%	0,69%
(Faiz gelirleri / Getirili aktifler) – (Faiz giderleri / Maliyetli pasif)	7,44%	6,44%	6,77%	8,01%	7,45%	4,90%
Faiz dışı gelir / faiz dışı gider	34,33%	21,49%	18,89%	22,34%	42,72%	32,63%

Net kâr/toplam aktif: Aktiflerin verimliliğini ölçen bir oran olup aktiflerden elde edilen kârı göstermektedir. Yüksek çıkması kârın aktif ağırlıklı olduğunun bir göstergesidir.

Net kâr/özkaynaklar: ‘Mali rantabilite’ de denen bu oran banka ortakları tarafından sağlanan kaynağın bir birimine düşen kâr payını gösterir.

Net faiz geliri/toplam aktif: Toplam aktiflerin ne kadarının faiz getirisi sağladığına ilişkin bir orandır. Yüksek çıkması aktiflerin faiz getirili varlıklardan oluştuğunu gösterir.

Net faiz dışı gelirler/toplam getirili aktifler: Getirili aktiflerin faiz dışında ne kadar komisyon, ücret vb gelir getirdiğini gösteren bir oran olup verim açısından yüksek çıkması beklenir.

Faiz dışı gelir/faiz dışı gider: Faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderleri karşılama oranını gösteren bu oranın 1 olması beklenir.

3.3.6.1. 2005 Yılı Bilançosu Analizi

Likidite

Net işletme sermayesi artıdadır. Likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülükleri karşılama oranı ise arzu edilen oran olan 1’in altındadır. Banka bilançosunun pasif kısmında yer alan ve

likit aktiflerin kısa vadeli yükümlölükleri karşılama oranının olması gerekenden düşük çıkmasına neden olan muhtelif borçlar kısmı incelendiğinde bu tutarın yaklaşık %87'sinin belediye ve özel idare paylarından oluştuğu anlaşılmaktadır. Bu durumun yıllar itibariyle de devam ettiği gözükmeaktadır.

Likit aktiflerin toplam aktiflere oranı ise %20 olup nispeten düşüktür. Likit olmayan aktiflerin detayına bakıldığında aktifin geri kalan kısmının kredilerden olduğu görülmektedir.

Aktif kalitesi

Toplam aktif içinde getirili aktiflerin oranı %75 olup getirili aktiflerin %99'unun kredilerden oluştuğu görülmektedir. Kredi veren bir finans kuruluşu için aktiflerin %75'inin kredilerden oluşması aktifin oldukça kaliteli olduğu anlamına gelmektedir. Getirisi çok düşük olan duran aktiflerin oranının %3 civarında olması da aktifin kaliteli olduğunu desteklemektedir.

Yönetim kalitesi

Faaliyet giderlerinin toplam aktiflere oranı ve personel giderlerinin toplam aktiflere oranı %3 civarındadır. Faaliyet giderleri makul seviyelerde olmakla birlikte personel giderlerinin toplam aktiflerin %1'i civarında olması beklenir. Bu açıdan bakıldığında personel giderlerinin yüksek olduğu söylenebilir.

Sermaye yeterliliği

Sermaye yeterlilik rasyosu BASEL II kıstaslarına göre en az %8 olmak zorundadır. Türk bankacılık sektöründe ise bu oran ortalama %15 civarındadır. Bankanın sermaye yeterliliği rasyosu ise %845 olup bankacılık sektörü ortalamasının da çok üstündedir. Her ne kadar ilk bakışta çok olumlu bir görünüm arz etse de sermaye yeterlilik rasyosunun yüksek çıkması arzu edilen bir durum değildir. Özkaynakların tamamının kredi olarak verilmesinden özkaynakların en az birkaç katının kredi olarak verilmesi bir bankanın kaydi para yaratma fonksiyonunun iyi işlediğini göstermektedir. Aksi halde özkaynakların verimsiz kullanıldığının bir göstergesidir. Rasyonun bu derece yüksek çıkmasının nedeni kredilerin 2005 yılında risk ağırlıklı varlıklar içinde gösterilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Özkaynakların toplam aktifler içindeki oranı ise %75 dolayındadır. Bir bilançoda özkaynakların toplam kaynaklar içinde yüksek olması bankanın maliyetsiz kaynaklarının fazla olduğunu göstermektedir. Bu olumlu durum bankanın kârlılığını da oldukça olumlu desteklemektedir.

Getiri ve performans oranları

2005 bilançosunun kârlılık oranları makul seviyelerin altındadır. Net kârın toplam aktiflere oranı %3,30 ve özkaynaklara oranı %4,42'dir. Faiz dışı gelirlerin getirili aktiflere oranı %1,25'tir. Net faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderlere oranı da olması gereken oran olan 1'in çok altındadır. 2005 yılında kârlılığın düşük olduğu, başka bir deyişle bankanın verimli çalışmadığı ortaya çıkmaktadır.

Genel

Kârlılığın ve likiditenin düşük olduğu 2005 bilançosu sermaye yeterliliği ve aktif kalitesi açısından oldukça olumlu bir görünüm arz etmektedir. Likiditenin düşük çıkmasının nedeni belediye ve il özel idare paylarının kısa vadede ödenecek olmasından kaynaklanmaktadır. Bankanın verdiği kredilerin büyük çoğunluğunda ise Banka özkaynakları kullanılmış olup özkaynakların maliyetsiz kaynak olması Banka bilançosuna olumlu katkı yapmıştır. Ancak, faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderleri karşılama oranı istenen düzeyde değildir. Banka'nın uyguladığı düşük faiz politikası da kârlılığın düşük olmasına önemli derecede bir etki yapmaktadır.

3.3.6.2. 2006 Yılı Bilançosu Analizi

Likidite

2005 yılına göre likit aktifler %9 oranında artarken net işletme sermayesi de %25 oranında artmıştır. Ancak, kredilerin de artmış olmasından ötürü likit aktiflerin toplam aktifler içindeki payı bir önceki seneye göre 2 puan azalmıştır. Likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülüklerle oranı yine 1'in altında kalmıştır. Kısa vadeli yükümlülüklerin bileşenlerine bakıldığında belediye ve il özel idare paylarının %80'inin üzerinde olduğu görülmektedir.

Aktif kalitesi

2006 bilançosunda krediler bir önceki yıla göre yaklaşık %25 oranında artış göstermiş olup toplam aktifler içindeki payı %74'ten %78'e yükselmiştir. Dolayısıyla toplam getirili aktiflerin toplam aktifler içindeki payı da artmıştır. Bu açıdan bakıldığında Banka'nın aktifi 2006 yılında daha sağlıklı bir görünüm arz etmiştir. Getirisiz aktif olan duran varlıkların toplam aktifler içindeki payı da düşmesi de aktif kalitesini artırıcı bir rol oynamıştır.

Yönetim kalitesi

Faaliyet giderleri bir önceki yıla göre artış göstermiş; bu nedenle faaliyet giderlerinin toplam aktiflere oranı da yükselerek %3,52' ulaşmıştır. Faaliyet giderlerinin en yüksek paylı kalemi personel giderleri ise bir önceki yıla göre artış göstermekle birlikte toplam aktifler içindeki oranı düşüş göstermiştir. Personel giderlerinin toplam aktiflere oranının düşmesi verimliliğin ve etkililiğin bir göstergesi olduğundan düşüşü oldukça olumlu yorumlanır.

Sermaye yeterliliği

Sermaye yeterlilik rasyosunun hesaplanmasında 2006 yılı itibariyle krediler de risk ağırlıklı varlıklar kalemine dâhil edilmeye başlanmıştır. Yeni hesaplama ilavesiyle; aktiflerin özkaynaklardan daha hızlı artışı da 2006 bilançosunda sermaye yeterliliğinin düşmesine neden olmuştur. İller Bankası örneği özelinde için olumlu olan bu düşüş özkaynakların verimli kullanılmaya başlandığının bir göstergesi olabilir; ancak, bu önermenin doğrulanması için bu olumlu düşüşün devam edip etmeyeceğine bakılmalıdır.

Net işletme sermayesini gösteren özkaynaklar-duran aktifler rasyosunun toplam aktiflere oranı %78'dir. Bu oran özkaynakların kısa vadeli giderlere ayrılan kısmının toplam aktifler içindeki payını göstermekte olup bu oranın yüksekliği özkaynakların güçlü olmasından veya kısa vadeli giderlerin düşük olmasından kaynaklanabilir.

Getiri ve performans oranları

2006 yılında bir önceki yıla göre kârlılık oranlarında artış yaşanmıştır. Net dönem kârı %30 üzerinde artış gösterirken aktifler %20 oranında büyümüştür. Net kâr hem aktiflerden hem de özkaynaklardan fazla büyümüştür. Net faiz dışı gelirlerin toplam aktiflere oranı ise

faiz dışı gelirlerin düşmesinden dolayı bir önceki yıla göre düşüş göstermiştir. Bu oranla yakından ilgili bir diğer oran olan faiz dışı gelirin faiz dışı giderlere oranı da bir önceki yıl %34 iken %22'ye düşmüştür. Bu oran faiz dışı giderler içerisinde yer alan kredi ve diğer alacaklar karşılığı kalemindeki artış nedeniyle oldukça azalmıştır. Bu kalemdeki artış ise iştirakler ve bağlı ortaklıklardan kaynaklanmıştır.¹⁶⁸

Kârlılık artarken faiz dışı gelirlere ilişkin oranların düşüş göstermesi kârın kredilerden elde edilen getiri sonucunda oluştuğu anlamına gelmektedir.

Genel

Likiditenin nispeten artış gösterdiği, aktifler ve özkaynakların büyüdüğü 2006 yılı bilançosunda kârlılığın da arttığı görülmüştür. Kârlılıktaki artış verilen kredilerden elde edilen getiriden kaynaklanmaktadır. Sermaye yeterliliği ise yine sektör ortalamasının çok üzerinde kalmakla birlikte bir önceki yıla göre düşüş göstermesi özkaynakların daha etkili kullanıldığının göstergesidir.

Faaliyet giderlerinin toplam aktifler içindeki payı artış göstermekle birlikte personel giderlerinin düşüş göstermesi yönetim kalitesini olumlu yönde etkilemiştir.

3.3.6.3. 2007 Yılı Bilançosu Analizi

Likidite

Net işletme sermayesi yine artış göstermekle birlikte likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülüklerle oranındaki artış dikkat çekmektedir. %95'e ulaşan bu oran yine de olması gereken oranın altında kalmaktadır. Likit aktiflerin toplam aktifler içindeki payı %23 olup inceleme dönemleri içindeki en yüksek orandır. 2007 yılı için önceki yıllara göre bilançonun daha likit olduğu görülmektedir.

¹⁶⁸ 2006 yılı itibarıyla Banka iştiraklerinden olan Mardin Boru San. ve Tic.A.Ş.'nin satılması nedeniyle kaydedilen zarar ile Banka bağlı ortaklığı Doğusan A.Ş.'nin bedelsiz olarak özelleştirme idaresine bedelsiz devredilmesinden kaynaklanan zararlar kredi ve diğer alacaklar karşılığı kalemine kaydedilmiştir.

Aktif kalitesi

Krediler bu sene içerisinde yine aktiflerin büyük bir bölümünü oluşturmaya devam etmiş olup kredilerin istikrarlı bir görünüm içinde olduğu görülmektedir. Dikkat çeken nokta ise duran aktiflerin toplam aktiflere oranının giderek düşmekte olduğudur. Bu düşüş hem aktiflerin artması hem de duran varlıkların azalmasından kaynaklanmıştır. Aktiflerdeki artışta rol oynayan en büyük etken ise kredilerdeki ve likit aktiflerdeki artıştır.

Yönetim kalitesi

Faaliyet giderleri 2007 yılında önemli bir düşüş göstermiş ve toplam aktifler içindeki oranı %3'ün altında düşmüştür. Personel giderlerindeki düşüş de bu giderlerin toplam aktiflere oranının düşük çıkmasına neden olmuştur. Yönetim kalitesi göstergelerindeki iyileşme bu yıl da devam etmiştir.

Sermaye yeterliliği

Sermaye yeterliliği rasyosu inceleme dönemi itibariyle %80'nin altına inmiş olup bileşenlerine bakıldığında bu artışın kredilerdeki artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Net işletme sermayesinin toplam aktiflere oranı ile özkaynakların toplam aktiflere oranı ise yine istikrarlı görünümünü sürdürmektedir.

Getiri ve performans

Net dönem kârı artmış ve kârlılık oranları istikrarlı durumunu sürdürmüştür. Faiz dışı gelirlerin toplam getirili aktiflere oranı hem bu aktiflerin artışından hem de faaliyet giderlerindeki azalış nedeniyle düşüşünü sürdürmüştür. Faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderlere oranı ise faaliyet dışı gelirlerindeki düşüş ile faaliyet dışı giderlerin ama özellikle personel giderlerindeki artışından kaynaklanmıştır.

Genel

Her geçen dönem olduğu gibi 2007'de de aktifler ve krediler ile net dönem kârında artış meydana gelmiş; bu dengeli artış ile de oranların neredeyse tamamı istikrarlı konumunu

sürdürmüştür. Bu yıl Banka sermayesi 3 milyar TL'den 9 milyar TL'ye yükselmiş; ödenmiş sermayenin de artmasıyla sermaye yeterlilik oranı en yüksek konumuna ulaşmıştır.

3.3.6.4. 2008 Yılı Bilançosu Analizi

Likidite

Banka net işletme sermayesini istikrarlı bir şekilde artırmaya devam etmektedir.

Likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülüklerle oranı bir önceki yılda gerçekleşen en üst noktasına göre azalmış olmakla birlikte daha önceki yıllara nazaran artış göstermiş ve dalgalı bir şekilde yükselişine devam etmiştir. Buradaki azalış likit aktiflerin artmaya devam etmesi; ancak, kısa vadeli yükümlülüklerin daha hızlı bir artış göstermesinden kaynaklanmaktadır. Pasif yapısına daha yakından bakıldığında önceki yıllarda diğer pasifler kalemi içerisinde yer alan GBVG'den ayrılan belediye ve il özel idare paylarının (1.024.000 TL) Fonlar hesabında izlenmeye başlandığı görülmektedir.

Likit aktiflerin toplam aktiflere oranı ise %20 civarındaki oranını korumaya devam etmektedir.

Aktif kalitesi

Toplam getirili aktiflerin toplam aktiflere oranı kredilerin artışına bağlı olarak yüksek bir oranı sürdürmeye devam etmektedir. Bu olumlu duruma ek olarak duran varlıkların toplam aktifler içindeki payının da giderek azaldığı görülmektedir.

Aktifler yaklaşık olarak %23'lük bir artış göstermiş olup bu artışta en büyük payın %28'in üzerinde bir artışla krediler olduğu görülmektedir.

Yönetim kalitesi

2008 yılında gerek faaliyet giderlerinin gerekse personel giderlerinin toplam aktiflere oranının azalmaya devam ettiği görülmektedir. Aktiflerin hızlı artışı bu olumlu durumda büyük

oranda pay sahibi olmakla birlikte faaliyet giderlerinin de düşüş göstermiş olması faaliyet giderlerinin toplam aktiflere oranının düşük çıkmasında etkili olmuştur.

Personel giderlerinde az da olsa artış olmakla birlikte bu giderlerin toplam aktiflere oranı aktifin hızlı büyümesinden dolayı kendini düşüş olarak göstermiştir.

Sermaye yeterliliği

Verilen kredilerin hızlı artışı sermaye yeterlilik rasyosunun %70'e düşmesine neden olmuştur. Özkaynakların toplam aktiflere oranı ile Banka'nın net işletme sermayesinin toplam aktiflere oranı %77 civarındaki istikrarlı seyrini sürdürmeye devam etmiştir.

Getiri ve performans

2008 yılında Banka'nın kârı bir önceki yıla göre %52 gibi büyük bir oranda artmış ve 301.977 TL tutarına ulaşmıştır. Faiz gelirlerindeki ve net ücret ve komisyon gelirlerindeki artış, buna karşın giderlerin sabit kalması kârın önemli derecede artmasına neden olmuştur. Net ücret ve komisyon gelirlerindeki bir önceki yıla göre yaklaşık 7 kat artış İller Bankası'nın bir mevduat bankası gibi verimli ve etkili çalışmaya başladığının bir göstergesidir.

Kârdaki bu büyük miktardaki artış getiri ve performans oranlarını da yukarılara çekmiştir. Net kârın toplam aktiflere oranı % 4,37 ve net kârın özkaynaklara oranı %5,72'ye yükselmiştir.

Ücret ve komisyonlardaki artış da faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderlere oranını %22'nin üzerine taşımıştır. Net faiz gelirlerinin toplam aktiflere oranı ise aktiflerdeki önemli artış nedeniyle sınırlı oranda bir artış göstermiştir.

Genel

Bankanın verdiği krediler ve toplam aktifler her bilanço dönemi olduğu gibi artmaya devam etmekle birlikte kârı bir önceki yıla göre %50'nin üzerinde artmış olup bu artış faiz gelirleri ile net ücret ve komisyonlardaki artıştan kaynaklanmıştır. Net ücret ve komisyonlardaki artış Banka'nın etkili ve verimli çalışmaya devam ettiğinin başka bir göstergesidir.

Sermaye yeterliliğindeki azalış Banka'nın kredileri artırmasından kaynaklanmaktadır. Verilen kredilerin özkaynaklardan hızlı artması sermaye yeterliliğinin normal seviyelere doğru inişinin devam etmesine neden olmuş olup Banka'nın daha etkili ve verimli çalışmaya başladığının diğer bir göstergesidir.

Getirisiz varlıklar olan duran aktiflerin toplam aktifler içindeki payı istikrarlı düşüşünü sürdürmeye devam etmiştir. Aynı zamanda kredilerin artış göstermesi aktif kalitesinin daha da sağlıklı olmasına neden olmuştur.

3.3.6.5. 2009 Yılı Bilançosu Analizi

Likidite

Net işletme sermayesindeki artış devam etmiş ve bir önceki yıla göre %18 artarak 6.341.007 TL'ye ulaşmıştır. Likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülöklere oranı likit aktifler içindeki bankalar kaleminin artışına bağılı olarak %90'ın üzerine çıkmıştır. Likit aktiflerin toplam aktiflere oranı ise %20'nin üzerine çıkmıştır. Likit aktiflerdeki bu artış bankalar kalemindeki artış kaynaklanmıştır.

Aktif kalitesi

Bilançonun aktifinin düzenli artışını sürdürmesine rağmen aktif kalitesinin göstergesi olan oranlarda bir değışiklik olmamıştır. Bunun nedeni toplam getirili aktifler ile kredilerin toplam aktiflerle aynı oranda artış göstermiş olmasıdır.

Duran varlıklarda ise sınırlı bir artış görölmektedir. Buna bağılı olarak duran varlıkların toplam aktifler içindeki payı %1,47'ye yükselmiştir.

Yönetim kalitesi

Banka'nın faaliyet giderleri ile personel giderlerine ilişkin oranlardaki azalış devam etmektedir. Faaliyet giderlerinin 184.983 TL'ye yükselmiş olmasına karşın aktiflerin daha fazla artması faaliyet giderlerinin toplam aktiflere oranının düşük çıkmasında etkili olmuştur.

Personel giderlerinde ise önemli bir değişim yaşanmamıştır.

Sermaye yeterliliği

Kredilerin hızlı artış sermaye yeterlilik oranının oldukça düşmesine neden olmuştur. 2009 yılı itibariyle %66,44 olarak gerçekleşen sermaye yeterlilik oranı bir önceki yıla göre %6,5 civarında bir düşüş göstermiştir. Ancak, buradaki düşüş olumsuz bir gösterge olmaktan ziyade normale doğru bir gidişat niteliğindedir.

Özkaynakların toplam aktiflere oranı ise artışını devam ettirmiştir. Taahhüt edilen sermaye 9 milyar TL olmakla birlikte ödenmiş sermayenin bir önceki yıla göre yaklaşık %23 artış göstermesi ve bu artışın aktiflerin artış hızından yüksek olması halihazırda güçlü olan özkaynak yapısının daha da pekişmesine yol açmıştır.

Getiri ve performans

2009 yılında Banka faiz dışı gelirlerinde 3,5 kat artış olmuştur. Bu artışın ayrıntısına bakıldığında bilanço dışı hesaplarda izlenen gayrinakdi kredi türü olan teminat mektuplarından alınan komisyon gelirlerinin faiz dışı gelirleri artırdığı görülmektedir. Bu bağlamda faiz dışı gelirlerin toplam aktiflere oranı %1'i geçmiştir.

Faiz dışı giderler 162.179'dan 184.552'ye yükselmiş ve bu artışta işletme giderlerinin önemli bir payı olmuştur. Ancak, faiz dışı gelirlerin büyük artışı faiz dışı gelirlerin faiz dışı giderlere oranı %43'e yükselmiştir. Yine de bu yükselişe rağmen bu rasyo olması gereken 1 seviyesinin oldukça altında kalmıştır.

Kârlılık oranlarında önemli bir değişim olmamakla birlikte, faiz gelirlerinin toplam aktiflere göre daha düşük bir artış göstermesi net faiz gelirleri/toplam aktifler rasyosunun nispeten düşüş göstermesine neden olmuştur.

Genel

2009 bilançosunda üzerinde durulması gereken husus komisyon ve ücret gelirlerindeki yüksek artıştır. Bu artış, Banka'nın ortak idarelere verdiği teminat mektuplarının tutarını artırması sonucu elde ettiği yüksek komisyon gelirinden kaynaklanmaktadır.

Kredilerin ve dolayısıyla aktiflerin yine artış göstermesi, bunun yanında özkaynakların halen çok güçlü olması Banka'nın sağlıklı büyüdüğüün göstergesidir. Banka likitlerinin de artış göstermesi Banka'nın borç ödeme kabiliyetini oldukça olumlu yönde etkilemektedir.

Sermaye yeterlilik rasyosu halen sektör ortalamasının çok üstünde olmakla birlikte son dört yılda %89'lardan %66 civarına kadar gerilemiştir.

3.3.6.6. 2010 Yılı Bilançosu Analizi

Likidite

Likit aktifler %75'in üzerinde artmış; bu artış da net işletme sermayesini olumlu yönde etkilemiştir. Net işletme sermayesi her dönem olduğu gibi artışını devam ettirmiş olup Banka'nın yüksek borç ödeme kabiliyetini sürdürmüştür.

Likit aktiflerin kısa vadeli yükümlülükleri karşılama rasyosu da incelenen dönemler içinde ilk kez %100'ün üzerine çıkmış; diğer bir deyişle, likit aktiflerin tamamıyla kısa vadeli yükümlülükler ödenebilir hale gelmiştir.

Bunlara ek olarak, likit aktiflerin toplam aktifler içindeki oranı da %30'a yaklaşmıştır.

Aktif kalitesi

Banka'nın vermekte olduğu kredilerdeki artış devam etmiş; ancak, likit aktiflerin kredilerden daha fazla oranda büyümüş olması aktif kalitesine ilişkin oranların önceki yıla göre azalmasına neden olmuştur. Toplam getirili aktiflerin ve toplam kredilerin toplam aktiflere oranı incelenen dönemler içinde ilk kez %70'in altına düşmüştür.

Duran varlıklarda önemli bir değişim olmamasına karşın aktifin likit temelli artması duran varlıkları / toplam aktifler oranının incelenen yıllar içerisinde en iyi rakam olan %1,16 oranına ulaşmasına neden olmuştur.

Yönetim kalitesi

Yönetim kalitesi açısından en önemli gelişme, personel giderlerinin toplam aktifler içindeki oranının arzu edilir bir durum olan %1'e yaklaşmış olmasıdır. Ancak, buradaki artış

personel giderlerinin azalmasından değil aktiflerin %20 oranında büyümüş olmasından kaynaklanmaktadır.

Yine, faaliyet giderlerinin %10'a yakın artmasına rağmen aktiflerin %20 oranında artmış olması faaliyet giderlerinin toplam aktifler içindeki oranının bir önceki yıla göre azalmış gibi görünmesine neden olmuştur.

Sermaye yeterliliği

Ödenmiş sermayenin yapılan tahsilâtlarla artması ve kredilerin az artış göstermiş olması nedeniyle sermaye yeterliliği %73 civarına yükselmiştir. Sermaye yeterliliğine ilişkin diğer rasyolarda ise önceki yıllardaki istikrarlı durumun devam ettiği görülmektedir.

Getiri ve performans

2010 yılında artan kredi hacmine rağmen faiz gelirlerindeki %20'ye yakın düşüş görülmektedir. Faiz dışı gelirler de bir önceki yıla göre yaklaşık % 16 düşmüş olup kârlılığı negatif yönde etkilemiştir.

2010 yılının geneline bakıldığında tüm getiri ve performans oranlarında bir önceki yıla göre düşüş gözlemlenmektedir.

Genel

Aktiflerin kredi temelinde yükselmesi beklenirken likit aktifler nedeniyle yükselmesi Banka'nın verimliliğini düşürücü etki yapmaktadır. Likit aktiflerdeki bu büyük artış yönetim kalitesi, aktif kalitesi ve likit aktiflere ilişkin oranların görünürde iyi çıkmasına neden olmuş; ancak, bu oranların paylarına bakıldığında bu derece iyileşmenin gerçekleşmediği dikkat çekmektedir.

Kârlılık bir önceki yıla göre %30 civarında düşmüştür. Bu düşüşte, faiz gelirlerinin bir önceki yıla göre %20 oranında azalma olması, diğer faaliyet gelirlerinin azalmış olması ve diğer faaliyet giderlerinin artmış olması etkili olmuştur.

3.3.6.7. Bilançoların Genel Değerlendirmesi ve Eğilim

İller Bankası'nın son 6 yıllık bilançolarının incelemesi sonucu aşağıdaki bulgular tespit edilmiştir:

- i) Aktifler, verilen kredilerin hızlı artışıyla yıllar itibariyle büyümüştür. Kredilerin hızlı büyümesi ve aktif içerisindeki payının -bir getirili aktif olarak- %70'lerin üzerinde seyretmesi kredilerden elde edilen faiz ve komisyonlarda artışa neden olarak Banka'nın kârlılığını oldukça artırmıştır.
- ii) Sermaye yeterlilik rasyosu Türkiye ortalamasının oldukça üstünde olup özkaynakların ne denli güçlü olduğunu göstermekte; ortaklık paylarının tahsilâtıyla daha da güçlenme eğilimindedir. Ancak, yüksek rasyo kaynakların kredi ve benzeri aktif kalemlerin yeterli derecede etkili kullanılmadığının da bir göstergesidir.
- iii) Banka likit olup 2010 yılı itibariyle likit aktiflerle kısa vadeli yükümlülüklerin tamamı ödenebilir duruma gelmiştir. Banka'nın likiditesini artıran en temel neden yerel yönetimlerin nakit akışının neredeyse tamamının Banka üzerinden geçmesidir.
- iv) Faiz dışı giderler, faiz dışı gelirlerle karşılanabilir durumdadır. Bu açıdan bakıldığında, Banka bir ticari banka gibi verimli çalışma eğilimi içerisine girmiştir.

Tüm bu veriler ışığında, Banka'nın, bir kamu kurumundan çok bir ticari işletme gibi faaliyet göstermeye başladığı, çoğu bankanın hedeflediği rasyoları yakaladığı ve bu nedenle olası bir rekabet ortamında finansal açıdan lider konuma yerleşebileceği söylenebilir.

4. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması uzun bir süreden beri gündemde tartışılmış ve 2011 yılında 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kalkınma planlarında dile getirilmeye başlanan bu süreçte çeşitli raporlar da Banka'nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin görüşlere yer vermiştir.

4.1. İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmalar

4.1.1. Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler

İller Bankası'nın günün ihtiyaçlarını karşılamada geride kaldığı ve verimli olamadığı görüşü çerçevesinde Banka'nın yapısı ve işleyişinde düzenlemelere gidilmesi gerektiği yönünde pek çok rapor hazırlanmıştır. OECD tarafından 1961 yılında hazırlanan “İktisadi Devlet Teşekkülleri” adlı rapor, Dünya Bankası tarafından 1987 yılında hazırlanan “Çukurova Kentsel Gelişme Projesi”, yine Dünya Bankası tarafından 1992 yılında hazırlanan “Yerel Yönetimlere Malî Aracılık İçin Seçenekler Raporu”, 1993 yılında TOKİ ve IULA – EMME tarafından ortaklaşa hazırlanan “Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması” ve yine Dünya Bankası'nca 2002 yılında hazırlanan “Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi” bunlardan bazılarıdır.¹⁶⁹

4.1.2. Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler¹⁷⁰

Kalkınma planlarında İller Bankası'nın yapısı ve işleyişine yönelik birçok hüküm bulunmaktadır. Banka'da yeni düzenlemelere gidilmesi ise yedinci planda hedeflenmiştir. İlk

¹⁶⁹ Pınar Bilgen, “İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması”, *Memleket Mevzuat*, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14, Ağustos 2000, s.6-7

¹⁷⁰ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, 1995, Erişim tarihi: 10/07/2007; DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, 2000, Erişim tarihi: 10/07/2007

beş planda İller Bankası'nın ülke altyapı yatırımlarından özellikle kanalizasyon ve içme suyu yatırımlarına olan katkısı vurgulanmış ve işleyişine yönelik olarak herhangi bir aksaklık görülmemiştir. Altıncı planda ise İller Bankası'na değinilmemiştir.

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

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Banka'da yeni bir yapılanmaya gidilmesi gereği tekrarlanmıştır. Banka'nın katı atık projelerine daha fazla ağırlık vermesi amacıyla bu hizmetlere yönelik malî desteğin artırılacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin olarak, nüfusu 100 binin üzerindeki belediyelerde su ve kanalizasyon idareleri kurulması planlanmıştır. İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce yapılmakta olan belediyelerin 1/1.000 ölçekli harita yapım işlerinde önemli bir sorun görülmemiştir.

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

İller Bankası'nda bir reorganizasyon çalışması gereği Yedinci Plan'da ileri sürülmüş ve Sekizinci Plan'da tekrarlanmış olmasına rağmen, bu on yıllık sürede Banka'da sermaye

artırımı dışında önemli bir yasal değişme 2011 yılına dek¹⁷¹ gerçekleştirilmemiştir. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise İller Bankası'na değinilmemiştir.

4.1.3. İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu

1992 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından İller Bankası yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak “İller Bankası Reorganizasyon Araştırması” adlı bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda, Banka'nın sorunları ayrıntılı bir şekilde tespit edilmiş ve bunlara çözüm önerileri getirilmiştir.

Bankacılık ve finansmana öncelik verilmesi gerektiği ifade edilen Rapor'da, İller Bankası'nın “Yerel Yönetimler Bankası Başkanlığı” şeklinde yeniden düzenlenmesi önerilmiştir. Söz konusu başkanlık sistemi çerçevesinde bir örgüt şeması da hazırlanmıştır. Örgütsel yapıya ilişkin diğer öneriler ise, genel kurul üye sayısının azaltılması, bu üyelerin seçiminin yerel yönetimlerin karar organlarınca yapılması, şube ve bölge müdürlüklerinin hizmetlerin yoğunluğu ölçüsünde kurulması, bölge müdürlüklerinde zaman zaman kullanılmayan personel, araç ve gereçlerin, diğer tüzel kişilerin ihtiyaçlarını karşılamada kullanılması şeklinde özetlenebilir.

Bankacılık ve finansman alanında dikkat çeken öneri ise, Banka'nın kendisine kaynak sağlayıcı her türlü bankacılık işine girişmesi önerisidir. Önerinin gerekçesi ise Banka'nın sermayesinin yeterli düzeyde olmaması ve bu nedenle yeterli kaynağa sahip olmayışları olarak gösterilmiştir.

Özerklik ve vesayet açısından, öncelikle Banka'ya ortak olan yerel yönetimlerin özerk kılınması gereğine vurgu yapılmıştır. Özerk ve vesayet denetimi sınırlı yerel yönetimlerin, Banka'nın gelişimine katkı sağlayacağı ifade edilmiştir.

Verilecek hizmetlerin etkililiği bakımından nüfusu 100 binden az olan belediyeler için teknik sorumluluğun Banka'da olması gerektiği belirtilmiştir. Nüfusları 100 bini aşan belediyelerin ise teknik güçlerini yetersiz buldukları takdirde, yatırımlarının yürütülmesini Banka'dan talep edebilmeleri öngörülmüştür. Ayrıca, yerel yönetimlerin olduğu kadar özel veya kamusal tüzel kişilere de bedeli karşılığında teknik danışmanlık hizmeti verebilme

¹⁷¹ 26/01/2011 tarihinde 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun kabul edilmiştir.

imkânının tanınması önerilmiştir. 1993 yılında yayımlanmış olan bu Rapor'da getirilmiş olan önerilerin çoğunun bugüne kadar uygulamaya geçirilmediği görülmektedir.

4.1.4. Yüksek Denetleme Kurulu Denetim Raporları

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kamu sermayeli kurumları inceleyen bir denetim kurumudur. TBMM KİT Komisyonu Başkanlığı'nın 13.07.1987 tarih ve 1485/30 sayılı yazısı ile Başbakanlığın 29.07.1987 tarih ve 24/627.1(153)02099 sayılı yazısı gereğince İller Bankası'nın sürekli olarak denetim görevi Yüksek Denetleme Kurulu'na verilmiştir.¹⁷² Her yıl düzenli olarak İller Bankası'nı denetleyen Kurul tarafından hazırlanan rapor, TBMM KİT Komisyonu'na sunulur.

Kurul tarafından hazırlanan İller Bankası denetim raporlarında çeşitli görüş ve tavsiyelerde bulunulmuştur. Raporların genelinde İller Bankası'na yapılan vurgulardan biri, yerel yönetim bankacılığı sınıflandırmasında yer alan diğer ülkelerdeki benzerleriyle karşılaştırıldığında, kendine özgü bir yapısının olmasıdır.

1986 yılına ait denetim raporunda, projelere ödenekleri üzerinde harcama yapılmaması hususunda bir görüş bildirilmiştir. Çok sayıda devam eden proje varken, yeni projelere yıllık programlarda daha az yer verilmesi, böylece mevcut sınırlı kaynağın çok sayıda bölünerek, iyice yetersizleşmesinin önlenmesi hedeflenmiştir.

2003 yılına ait denetim raporunda ise çeşitli konulara değinilmiştir. Raporda, kamu iç borç servis oranı ve kamu kesimi borçlanma gereğindeki aşırı yüksek seviye nedeniyle, genel bütçe kaynaklarından belediyelere ve İller Bankası'na aktarılabilecek kaynak düzeyinin düşük kaldığı belirtilmiştir. Bu nedenle, bütçe dengeleri nedeniyle mevcut ve beklenen hizmet açığını giderecek yatırımların gerçekleştirilemediği ifade edilmiştir. Bu sorun, İller Bankası'nın öz gelirlerinin yerel yönetimlerin malî durumuna ne kadar bağımlı olduğunu göstermektedir.

Büyükşehir belediyelerinin, malî ve teknik açıdan güçlü olmalarına rağmen, içme suyu ve kanalizasyon tesislerinin Banka tarafından yaptırılması, diğer küçük belediyelerin Banka

¹⁷² Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), **İller Bankası 2001 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 2002

imkânlarından yeterince yararlanamamasına yol açtığından, olumsuz bir durum olarak kabul edilmiştir.

Yine Banka'nın görev alanının ve görevlerinin günün şartlarına göre yeniden belirlenmesi gereği üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, Banka kuruluş kanununda köklü ve kapsamlı bir değişikliğe gidilmesi ve nüfusu 100 binin üzerinde olan belediyelerin, Banka'nın görev alanından çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

İller Bankası'nın verimliliğini ve işleyişini etkileyen başka bir husus da belediyelerden olan alacak taksitlerinin belediye paylarından zamanında ve tam olarak kesilerek tahsil edilmesinde yaşanan sorunlar biçiminde nitelenebilir. Raporda, Banka alacaklarının tahsil, taksit ve öteleme usul ve esaslarında yapılacak tüm değişiklik ve tasarrufların Yönetim Kurulu kararına dayandırılması tavsiye edilmiştir.

Raporda ayrıca bilgisayar sisteminin daha etkili kullanılarak Banka merkez ve bölge birimleri ile yerel yönetimlerin bu sisteme dâhil edilerek bütünleştirilmesi, Banka yönetmeliklerinde gerekli değişikliklerin yapılması, belediye altyapı yatırım işlerinde teknik şartnamelerin, uygulamada sorun yaratmayacak şekilde ayrıntılı hazırlanması, işlerin en uygun bedelle en uygun firmaya ihale edilmesi ve malî konulara ilişkin diğer tavsiyelere de yer verilmiştir.

4.1.5. İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010)

5018 sayılı Kanun gereğince kamu kurum ve kuruluşları stratejik planlarını hazırlamakla yükümlüdürler. İller Bankası'nın 2006 – 2010 yılları arasını kapsayan stratejik planında Banka'nın misyonu “*Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak*” ve vizyonu da “*Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine katılan, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir yatırım bankası olmak*” şeklinde belirlenmiştir.

İller Bankası Stratejik Planı çalışmaları kapsamında belediyeler ile anket çalışması yapılmıştır. 899 belediye ile yapılan anket sonuçlarına göre belediyelerin %60,8'i Banka'nın mevcut yapısının korunması fikrine katılmamaktadır. Mevcut yapının değiştirilmesine ilişkin

olarak kalkınma ve yatırım bankası olması fikrine katılan belediyelerin oranı toplam %63,7'dir. Bu oran, Stratejik Plan'da İller Bankası'nın bir "kalkınma ve yatırım bankası" olarak ifade edilmesinde etkili olmuştur.

4.2. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

4.2.1. Evren ve Örneklem

Bu araştırmanın evrenini Türkiye'deki belediyeler oluşturmaktadır. Örneklem olarak, görüşme yapılan belediyelerin seçimi aşağıdaki kısıtlara dayanarak gerçekleştirilmiştir:

- i) Alan kısıtası: Marmara Bölgesi'ndeki belediyeler seçilmiştir.
- ii) Nüfus kısıtası: Belediyeler nüfuslarına göre 4 şekilde gruplandırılmıştır.
 - a. Nüfusu 500.000'e kadar olan belediyeler
 - b. Nüfusu 1.000.000'a kadar olan belediyeler
 - c. Nüfusu 2.000.000'a kadar olan belediyeler
 - d. Nüfusu 2.000.000'un üzerinde olan belediyeler

Bu kısıtlara dayanarak toplam 27 adet ilçe, il, büyükşehir ilçe ve büyükşehir belediyesine Ek 1'de yer alan görüşme soruları yöneltilmiş ve bunların sadece 9 tanesi görüşme sorularını cevaplamıştır. Buna rağmen, her iki kısıt da karşılanmıştır.

4.2.2. Araştırmanın Modeli

Belediyelerin finansman ihtiyacında İller Bankası'nın rolünü ve yeniden yapılandırılması önerilerini belirlemeye yönelik bu çalışma bir tümevarım araştırmasıdır. Tümevarım araştırmaları araştırmada esas alınacak araştırma probleminin teşhisi, keşfedilmesi, problemin kesin olarak formüle edilmesi, araştırma değişkenlerinin ve bunlar arasındaki ilişkilerin belirlenmesi ve daha sonraki çalışmalara esas olacak hipotezlerin geliştirilmesi gibi amaçlara ulaşma hedefindedir. Bu bağlamda; ilçe, il ve büyükşehir ilçe belediyelerinde mali hizmetler müdürlüğü memuru, mali hizmetler müdürü ve belediye

başkan yardımcısı düzeyinde; büyükşehir belediyesinde finansman müdürü düzeyinde ve İller Bankası'nda müfettiş, başmüfettiş ve daire başkanı düzeyinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

4.2.3. Bazı Belediyelerle Yapılan Görüşme Sonuçları

4.2.3.1.İstanbul Büyükşehir Belediyesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin borçlanması içerisinde İller Bankası'ndan elde edilen borçlanma %10 civarındadır.¹⁷³ Belediye'nin Finansman Müdürü ile yapılan görüşmede, İller Bankası'nda görülen önemli bir eksikliğin belediyelere sadece proje kredisi verilmesi olduğu ifade edilmiştir. Bir büyükşehir belediyesi olduklarını ve sorumluluklarının çok fazla olduğunu belirten yetkili, proje kredisinin yanı sıra kısa vadeli finansman (işletme) kredisine de ihtiyaç duyduklarını ifade etmiştir.

Temsil açısından öneri getiren yetkili her yıl bütçe gelirlerinden kesilmekte olan İller Bankası ortaklık payları nispetinde temsiliyetin daha hakkaniyetli olacağını ve en çok pay veren belediye olmalarından ötürü en çok söz sahibi olarak kendilerinin temsil edilmeleri gerektiğini vurgulamıştır.

Banka'nın kendilerine bir müşteri gibi uzak davrandıklarını ve ortak olduklarını hissedemediklerini belirten yetkili Banka'da bürokrasinin çok fazla olduğundan yakınmıştır. Herhangi bir sorunla karşılaşıldığında Banka'da sorumlu bir kişi ile görüşmenin de çok zaman aldığını sözlerine eklemiştir.

Gelirlerinin yüksek olması nedeniyle hak edişlerinden ortaklık paylarının da yüksek miktarda kesildiğini ifade eden yetkili Banka'nın sermayesinin sık aralıklarla artırılmasından dolayı Banka'ya olan borçlarının hiç bitmediğini; bu nedenle de, -düzenli olarak almalarına rağmen- hak edişlerinden sürekli kesinti olduğunu vurgulamıştır.

Kendilerine Banka'nın finansal tablolarında yaşanan iyileşmenin ne derece etkilediğini sordüğumuzda söz konusu iyileşmeyi ilk kez duyduklarını ve bunu hissedemediklerini belirtmiştir.

¹⁷³ İBB, 2011 Yılı Bütçe Kararnamesi, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/ButceYatirim/Butce/Documents/2011/Finansman%C4%B1n%20Ekonomik%20S%C4%B1n%C4%B1fand%C4%B1rmas%C4%B1.pdf>, Erişim tarihi: 05/05/2011

4.2.3.2. Edirne Belediyesi

Edirne Belediyesi'nde Mali Hizmetler Müdürü ile görüşülmüştür

İller Bankası'yla olan ilişkilerinde yetkililere doğrudan ulaşamadığından yakınan yetkili kendilerine bir ortaktan ziyade bir müşteri gibi davranıldığını; ancak, bu müşteri yaklaşımının sıradan bir ilişki olduğunu ve Banka'nın kendileriyle müşteri ziyareti gibi herhangi bir ilişki içerisine girmediğinden bahsetmiştir.

Banka'da bürokrasinin, ama daha çok siyasi etkilerin fazla olduğundan şikâyet eden yetkili siyasi etkilerin yoğunlukla hissedildiğini söylemiştir. Ayrıca, Banka'yı son derece ketum bulduklarını ifade ederek Banka'nın mevzuat, kredi süreci ve idari yapısı gibi pek çok unsurunun değişmesi gerektiğini vurgulamıştır.

GBVG'den ayrılan paylarını yasal kesintiler yapıldıktan sonra zamanında ve tam olarak aldıklarını ifade eden yetkili bu konuya ilişkin önemli bir sorunla karşılaşmadıklarını belirtmiştir.

Edirne Belediyesi de İstanbul Büyükşehir Belediyesi gibi İller Bankası'nın finansal tablolarındaki iyileşmeyi ilk kez duyduklarını ve bunu hissedemediklerini vurgulamıştır.

4.2.3.3. Kırklareli Belediyesi

Kırklareli Belediyesi'nin İller Bankası'yla ilişkilerine kredi çok az yer tutmaktadır. Görüşme sorularını cevaplayan Mali Hizmetler Müdürü, kredi imkânını İller Bankası değil de daha çok ticari bankalar üzerinden kullandıklarını belirtmişlerdir. Bunun nedeninin, ticari bankaların İller Bankası'nın oranlarından daha uygun oranlarla teklif vermesinden ileri geldiği ifade edilmiştir.

Belediye'nin İller Bankası'yla daha çok altyapı hizmetleri ve teknik destek amacıyla çalıştığı tespit edilmiştir. Banka'da krediye ilişkin süreçte bürokrasinin o kadar da fazla olmadığını ifade yetkili; buna rağmen, ticari bankaların uygun faiz ve komisyon oranlarından ve kendileriyle oldukça ilgilenmelerinden duyduğu memnuniyet nedeniyle –artık– İller Bankası'yla kredi ilişkisi içine girmeyi düşünmediklerini vurgulamıştır.

Banka'dan, her ayın onunda hak edişlerini düzenli olarak aldıklarını belirten yetkili kredileri olmadığı için Sosyal Güvenlik Kurumu kesintileri dışında GBVG'den aldıkları payda önemli bir kesinti olmadığını belirtmiştir.

İller Bankası'ndan beklentilerinden en önemlisinin bir ortak olarak kârdan pay alınmasına ilişkin olduğunu bildiren yetkili, kâr nakit olarak dağıtılsa bile ortaklık paylarının tahsilinde mahsuplaşma yoluna gidilerek Belediye'nin ortaklık payına ilişkin mali yükünün azaltılması sağlanabileceğini önermiştir.

4.2.3.4.Tekirdağ Belediyesi

Mali Hizmetler Müdürlüğü memuru ile yapılan görüşmede, Tekirdağ Belediyesi'nin büyükşehir belediyesi olma yolunda ve Trakya'da öncü bir belediye konumunda olduğu vurgulanmıştır. Nüfus, gelir, görev ve sorumluluk açısından bölgedeki en büyük belediye olan Tekirdağ Belediyesi'nin İller Bankası'ndan kullanmış olduğu kredi bakiyesi 2010 yılı itibarıyla 2,27 milyon TL'den olmakla birlikte Banka'dan 2011 yılı için kullandığı kredi miktarı toplamda 10 milyon TL'yi aşmaktadır.

Ticari bankalarla İller Bankası arasında kredi kullanımı açısından pek fark bulunmadığını bildiren yetkili İller Bankası'nda bürokratik işlemlerin daha fazla olduğunu ve bu nedenle sürecin uzun sürdüğünü; ancak, tam ve eksiksiz evrak ibrazında bu süreçte çok önemli sorunlar yaşanmadığını belirtmiştir.

Yapım ve hizmet alımı işlerinde de İller Bankası'na başvurduklarını ifade eden yetkili bunun nedeninin bu işler için de prosedürün kredi prosedürü gibi olduğunu; başka bir ifadeyle alışılmış bir süreç olduğunu belirtmiştir. Bu süreçte İller Bankası projenin hazırlanması, kesinleştirilmesi ve ihaleye çıkılması gibi rutin işleri belediye üzerinden almakta ve daha etkin çalışmaktadır. İhale konusu işe ilişkin giderlerin belediyenin hak edişlerden –yani kaynaktan– kesilmesi de belediye için kolaylık olarak görülmektedir. Ayrıca, belediyenin gelirlerinin ve özkaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda hizmet, mal alımı ve yapım işleri için belediyenin ihale açma yoluna başvuramayacağını; bu nedenle, İller Bankası aracılığıyla kredi kullanır gibi bu işlerin yürütüldüğünü de ifade etmiştir.

4.2.3.5. Kadıköy Belediyesi

Mali hizmetlerden sorumlu Belediye Başkan Yardımcısı ile yapılan görüşmede Kadıköy Belediyesi'nin İller Bankası'ndan kullandığı herhangi bir kredi bulunmadığı ifade edilmiştir. Kredi kullanmadıkları için Banka bilançosu hakkında bir incelemede bulunmadıklarını belirten yetkili, harita, imar, altyapı ve diğer teknik hizmetler için de Banka'ya başvurmadıklarını ifade etmiştir.

İller Bankası'yla ilişkileri alt düzeyde olan Kadıköy Belediyesi, Banka'nın kendilerine ne bir ortak veya ne bir müşteri gibi davrandığını hissedemediklerini de belirtmişlerdir.

Genel Kurul'a katılmadıkları için temsiliyet açısından ne tür sorunlar yaşandığını bilemediklerini ifade eden yetkili, 6107 sayılı Kanun ile daha düzenli bir oluşum beklediklerini belirtmiştir.

İller Bankası'nda nelerin değişmesi gerektiğine ilişkin olarak 6107 sayılı Kanun'un uygulamasını görmeleri gerektiğini bildiren yetkili kredi kullanmadıkları için yeni Kanun'da sorun teşkil edebilecek noktalar hakkında bir görüş sahibi değildir. Ancak; kredi taleplerinin kredi taleplerinin daha kısa sürede sonuçlandırılması ve zaten ortaklık payı ödendiği için faiz oranlarının daha uygun seviyelerde olması gerektiğini düşünmektedirler.

4.2.3.6. Üsküdar Belediyesi

Üsküdar Belediyesi'nde görüşme soruları mali hizmetlerden sorumlu Belediye Başkan Yardımcısı tarafından cevaplanmıştır. Nüfus ve gelir açısından büyük belediyeler arasında yer alan Üsküdar Belediyesi de diğer büyük belediyeler gibi İller Bankası'yla alt düzeyde ilişki içerisinde.

2000'li yıllardan itibaren Banka'ya kredi, teknik hizmet desteği ve benzeri konularda başvuru yapmayan Belediye, bu hizmetlere ilişkin bir sürece girmediklerini; ancak, teknik hizmet ve altyapıda Banka'nın yerel yönetimlere destek olmaya devam etmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Kredi kullanmamalarına rağmen; kredi kullanımı açısından tahminen özel finans kurumlarıyla aynı sürecin var olduğunu düşünen Belediye, Banka'nın proje bazında uygulama

ve finansman sağlamasının dışında, nakdi serbest bırakıp yerel yönetimlerin bu serbest bırakılan nakdi diledikleri projede ihtiyari olarak kullanmalarından yanadır.

6107 sayılı Kanun'un, Banka'nın daha önceki yapısını ve uygulamalarını yeter derecede değiştirdiğini ifade eden Belediye, temsil açısından uygulamanın görülmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Banka'nın son yıllarda geldiği noktayı beğenen şkdar Belediyesi Banka'nın idaresinin pozitif bir bakış açısına sahip olduğunu belirtmiş, Banka'nın yeni halinin yerel yönetimler açısından daha ekonomik ve kazançlı hale geldiğini tespit etmiştir.

4.2.3.7.Büyükçekmece Belediyesi

Büyükçekmece Belediyesi ile yapılan görüşmenin sorularını Mali Hizmetler Müdürü cevaplandırmıştır.

İller Bankası'ndan son olarak 1989 yılında proje karşılığı, özel finans kurumlarından ise 2007 yılında kredi kullandıklarını ifade eden yetkili özel finans kurumlarının kredi tahsis sürecinin İller Bankası'ndan daha hızlı olduğunu vurgulamıştır.

Kendilerini ziyaret eden başka bir özel finans kurumunun kendilerinden teminat, meclis kararı ve hesap durumlarını istemediğini ve ödemelerde çeşitli esneklik sunmaları ve sağlayacakları diğer kolaylıkları oldukça farklı bulmuşlardır. İller Bankası'nı da bu tür yenilikler açık, kolaylaştırıcı ve çeşitlilik arz eden bir yapıda görmek istemektedirler.

Bu isteklerini destekler nitelikte; belediyeler tarafından her ay Maliye Bakanlığı'na internet üzerinden yollanan bilançolar ile kredi limit tahsisi hesabı yapılarak İller Bankası'ndan kullanabilecekleri kredi limitinin belirtilmesine yönelik bir çalışma yapılmasını önermişlerdir.

Siyasetin Banka kredileri üzerindeki etkisi hakkında bir düşünce beyan edecek bir deneyim yaşamadıklarını ve Banka Genel Kurulu'nda henüz temsil edilmediklerini ifade eden yetkiliye göre Banka'nın öncelikle ulaşılabilir bir yapıda olması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik şartlarının ve bu bağlamda gereksinimlerinin de farklı olduğunu belirten yetkili, yerel yönetimlere finansman desteği sağlayan özellikli bir Banka'nın var olması gerektiğine inanmaktadır.

4.2.3.8. Bandırma Belediyesi

İller Bankası'yla aktif olarak kredi ilişkisi içerisinde bulunan Bandırma Belediyesi'nin Banka'daki borç stoku yaklaşık olarak 6 milyon TL'dir. Kredi tahsis sürecinin özel finans kurumlarına göre Banka'da uzun olduğunu belirten yetkili, Banka'nın bir devlet kurumu olması nedeniyle siyasetin etkilerin oldukça açık bir yapısı olduğunu; siyasetin ve bürokratik işlemlerin belediyelere önemli sıkıntılar yaşattığını vurgulamıştır.

Banka'nın son yıllarda yaşadığı gelişme ve finansal tablolardaki iyileşmenin kendilerince hissedilmediğini, yaşanan sıkıntıların devam ettiğini, belediyelerin yaşamakta olduğu dönüşüm ve gelişime Banka'nın ayak uydurmakta ağır kaldığından yakınmaktadırlar.

Kendilerine bilimsel ve nesnel kıstaslar yerine farklı değerlendirmelerle yaklaşıldığını belirten yetkili, Banka'nın kendilerine bir resmi kurum gibi mesafeli davrandıklarını ifade etmiştir.

Banka'nın anonim şirkete dönüştürülmesiyle daha verimli olacağını ve bu verimin, Banka'nın her türlü siyasi etkiden uzak tamamen profesyonel bir anlayışla başarılı olabileceğini ifade etmektedirler.

Belediyelerin mevcut finansman kaynaklarının belde sakinlerinin değişen ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilecek yatırımlar için yeterli olmadığını savunan yetkili, yerel yönetimlerin kaynaklarının geliştirilmesinin yanında uygun şartlarda finansman kaynaklarının da sağlanması gerektiğine inanmaktadır.

4.2.3.9. Nilüfer Belediyesi

Belediyeye yöneltilen görüşme sorularına Mali Hizmetler Müdürlüğü memuru tarafından cevap verilmiş ve bu cevaplar Belediye Başkanı'nca da incelenmiştir.

İller Bankası ve diğer özel finans kurumlarından kredi kullanan Belediye'nin kredi bakiyesi içerisinde İller Bankası'nın ağırlığı %90'lar civarında olup İller Bankası'nı tercih ettikleri gözlemlenmiştir. Yetkili, özel finans kurumlarını da tercih etmelerinin nedenini yatırımlarını daha da hızlandırmak olduğunu ifade etmiştir.

İller Bankası'nda bürokratik işlemlerin çok fazla olduğunu belirten yetkili kredi tahsis sürecinin de çok hızlı sonuçlanmadığını vurgulamıştır. Yetkilinin bu konudaki diğer bir tespiti ise Banka'nın bölge başkanlıklarındaki değerlendirme sürecinin de bu süreyi uzattığı yönündedir.

Banka'nın finansal tablolarındaki iyileşmeye ilişkin bir tespitleri olmadığını ifade eden yetkili banka yönetiminin kendilerine mesafeli, ancak, çözüm üretebilen bir çerçevede müşteri gibi davrandıklarını belirtmiştir. Banka Genel Kurulu'nda temsiliyet konusunda ise henüz bir aktif katılım gerçekleşmediklerini de belirtmiştir.

Banka'nın, Belediyenin altyapı hizmetleri, teknik hizmetler ve harita işleri gibi taleplerini, onaylanmış olmak kaydıyla, oldukça hızlı sürede, kaliteli ve arzu edilen düzeyde karşıladığı ifade edilmiştir. Yetkili, ayrıca, teknik hizmetler ve alt yapı gibi konularda Banka'nın yerel yönetimlere yardımcı olmaya devam etmesi gerektiğini bildirmiştir

4.2.4. Görüşmelerde Tespit Edilen Ortak Sorunlar

Belediye yetkilileriyle yapılan görüşmelerde bazı ortak sorunlar tespit edilmiş olup bu sorunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- i. İller Bankası'nda bürokrasi (kırtasiyecilik) fazladır: Banka'nın ortağı olmalarına rağmen, bir Banka yetkilisi ile görüşmede dahi zorluklar yaşandığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Banka'nın kendilerine bir müşteri veya bir ortak gibi değil, sanki bir amir olarak iletişim kurdukları bildirilmiştir.
- ii. Banka'nın kredi tahsis süreci uzundur: Belediyeler, kredi tahsisi için gereğinden fazla evrak istendiğini düşünmektedir. Banka'nın kendiliğinden ulaşabileceği evrakın her aşamada kendilerinden istendiği belirtilmiştir.

iii. Belediyeler, Banka Genel Kurulu'nda bir temsiliyet sorunu yaşamaktadır: Görüşülen belediyelerin tamamı Banka Genel Kurul'da, bilinen dönemler içerisinde, temsil edilmediklerini ifade etmişlerdir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İller Bankası üzerine hazırlanan bu çalışmada ulaşılan sonuçlar şöyle özetlenebilir:

İller Bankası'nda belli başlı sorunlar mevcuttur. Ancak, bu sorunlar, çalışmanın başlangıcında düşünüldüğü kadar çok sayıda ve önemli derecede yapısal değildir.

Banka'nın bir kamu bankası olması niteliğinden dolayı özkaynak yeterliliği ve kârlılık gibi bankacılık değerlerinden uzak olduğu varsayımı doğrulanamamıştır. Çünkü yapılan mali analizde Banka'nın özkaynaklarının oldukça güçlü ve kârlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu iki unsur Banka'nın, belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimlere kredi imkânı sunma açısından hizmet etmeye devam edebilecek bir yapıda olduğunu ve her ne kadar finansal piyasalarla doğrudan ilişkileri çok olmasa da sektörde yaşanabilecek finansal şoklara dayanıklı olduğunu göstermektedir.

Belediyelerle yapılan görüşmelerde, Banka'nın kredi tahsisi dışındaki altyapı, üstyapı ve teknik hizmetler gibi alanlarda oldukça deneyimli olduğu, bu alanlarda sunduğu hizmetin kaliteli ve sürdürülebilir olduğu bilgisi edinilmiştir. Dolayısıyla, Banka insan kaynaklarının teknik hizmetler sınıfının deneyimli ve yetkin olduğu belirlenmiştir.

Belediyelerin finansman ihtiyacının sadece İller Bankası aracılığıyla karşılanması mümkün değildir. Şekil 2'de görüldüğü üzere, borçlanmadan elde edilen finansmanın belediyelerin toplam finansman tutarı içerisinde %10'ların altında olması; buna ek olarak, Tablo 12'de görüldüğü gibi toplam borçlanma içerisinde bankalardan borçlanmanın payının %15'leri geçememesi ve İller Bankası'na olan borçların toplam borçlar içerisinde %15 ilâ %17 arasında olması belediyelerin finansman ihtiyacının karşılanmasında İller Bankası'nın rolünün %2'den az olduğunu göstermektedir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ve buna dayanılarak hazırlanan Banka Ana Sözleşmesi'nin önemli değişiklikler getirdiği ve bu değişikliklerle birlikte, doğması muhtemel önemli sorunların önüne geçilmeye çalışıldığı söylenebilir. Bu konudaki en önemli değişikliklerden biri Banka Genel Kurulu'nda belediyelerin ve il özel idarelerinin temsiliyetine ilişkindir. Belediyelerin gördüğü ortak sorunlardan biri olan temsiliyetin, yayımlanan Kanun ile bir sorun olmaktan çıkacağı düşünülmektedir. Ancak,

temsilci seçiminde, bir önceki yıl temsilci gönderen belediyenin bir sonraki yıl temsilci yollayamayacağını hükme bağlanmış olması gerekir.

Yerel yönetim bankalarının kimilerinde yerel yönetim hizmetlerine teknik destek ve mühendislik imkânlarıyla katkıda bulunulabilmektedir; kimisinde ise mevduat bankacılığı hizmeti verilmekte veya merkezden aktarılan transferler veya gelir paylaşımı işlemlerinde aracı kuruluş olarak faaliyet gösterebilmektedir. Bunların yanı sıra, bu bankaların perakende ve toptan bankacılık şeklinde bireylere ve özel sektöre daha çok hizmet verdiği; bu bağlamda, İller Bankası gibi yerel yönetimler alanında uzmanlaşamadıkları da görülmektedir. Ayrıca, tüm bu faaliyetlerini yürütürken kâr amacının kamu yararından daha ağır bastığı da tespit edilmiştir. İller Bankası ise bu faaliyetlerden mevduat bankacılığı dışındaki tüm faaliyetleri kamu yararı gözeterek yerine getiren bir yerel yönetim bankasıdır. Bu faaliyetlere ek olarak imar planı yapımı, haritacılık ve yerel hizmetlerin sunumunda kullanılacak araç veya gereç sağlama faaliyetlerini de yürütmektedir. İller Bankası tarafından finanse edilen yatırımların ihale kontrollük hizmetleri dâhil teknik bilgi ve fiziki gerçekleştirme hizmetleri Banka tarafından yürütülmektedir. İller Bankası, tüm bu hizmetleri sunarken kamu yararı gözetmesine ve piyasa şartlarına muhalif kredi imkânlarına rağmen ekonomik kâr edebilmektedir.

İller Bankası, belediyelerin finansman yapısının borçlanma ayağında yer almaktadır. Borçlanma, Türkiye’deki belediyelerin gelirleri içerisindeki yeri son yirmi yılda -en yüksek oranda dahi- %10’u¹⁷⁴ geçememiş olup daima bu oranın altında kalarak belediyelerin önemli bir gelir kaynağı olmaktan uzak kalmıştır. Avrupa Birliği’ndeki duruma bakıldığında da¹⁷⁵, belediye gelirleri içerisinde borçlanmanın %5’ler civarında olduğu görülmektedir. Belediyelerin en önemli gelir kaynağı merkezden yerel doğru dikey transferler olmaya devam etmektedir. Bu açıdan bakıldığında borçlanma, belediye gelirlerinde olağanüstü gelir kaynağı olarak da görülebilir. Gelirler içerisinde bu derece az yer tutan bir gelir kalemine ilişkin yapılacak önemli düzenlemeler büyük bütçeli belediyelerin gelir yapısını önemli ölçüde etkileyecek kapasiteye sahip değildir. Belediyelerle yapılan görüşmede de nüfus ve -dolayısıyla- gelir açısından büyük belediyelerin İller Bankası’yla ilişkilerinin sınırlı olduğu tespit edilmiştir. Ancak, Tablo 1’den de anlaşılacağı gibi, Türkiye’deki toplam 2.950 adet

¹⁷⁴ Bk. Şekil 2

¹⁷⁵ Bk. Tablo 8

belediyeden 1.977'si -başka bir deyişle %67'si- belde belediyesi olup bu tür küçük bütçeli belediyelerin atılımlar gerçekleştirebilmesi mevcut mali mevzuat ve mali transfer mevzuatı çerçevesinde öz gelirler ve GBVG'den ayrılan paylarla pek mümkün gözükmemektedir. Gelir paylaşımında belediyeler için nüfus kıstasının %80 gibi yüksek bir orana sahip olması ve belediyelerin gelirleri içinde GBVG'den aktarılan bu payların ortalama %50'den fazla bir orana sahip olması¹⁷⁶ bu belediyelerin merkeze ne derecede bağımlı olduğunu göstermektedir. Belediyelerin azınlıkta olan kısmının finansman ihtiyaçlarını kendileri karşılayabilmektedir; özellikle büyükşehir belediyeleri gibi nüfusu 250.000'in üzerinde olan belediyeler büyük miktarda finansmana ulaşabilme kabiliyetindedirler. Söz konusu belediyelerin bir finansman sorunu olduğu açıktır. Bu nedenle, borçlanma ve dolayısıyla İller Bankası, küçük bütçeli belediyeler için halen önemli bir potansiyel finansman kaynağı olarak önemini koruyacaktır.

Bu türden belediyelere ilişkin bir düzenleme olarak 6107 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde Banka'nın net kârının %51'inin; "... nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında hibe olarak ..." kullanılacağı hükme bağlanmıştır. Böylece, hem sayıları toplamda 2.610 olan nüfusu 25.000'in altındaki belediyeler mali açıdan desteklenmekte hem de yatay mali dengesizliğin önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Belediyelerin finansman sorunlarını çözebilmeleri için asıl önemli olan kendi gelirlerini kendi iradeleriyle belirleyebilmelidir. 5393 sayılı Kanun'un belediye tanımında yer alan "mali özerklik" kavramı da harcamaların yanı sıra belediyelerin kendi gelirlerini kendilerinin tayin etmesini gerektirir. Ancak; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 73'üncü maddesinin "(v)ergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır" şeklindeki 3'üncü fıkrasının vergi, resim, harç ve benzeri finansman kaynaklarının sadece kanunla düzenlenebileceğini hükme bağlamış olması bu tayin imkânına izin vermemektedir. Bu nedenle, İller Bankası'nın belediyeler üzerindeki rolünün artmasını gerektirmektedir.

Banka sadece ortak idarelere kredi sağlayabilmektedir. Ancak, ilgili mevzuatları açısından bakıldığında ortak idarelerin İller Bankası dışındaki kredi açıcı kuruluşlardan kredi

¹⁷⁶ Bkz. Tablo 2.

temin etmesi mümkündür. Uygulamaya bakıldığında ise ortak idarelerin kredi ihtiyaçlarını çoğunlukla İller Bankası'ndan temin ettiği görülmektedir. Bunun nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

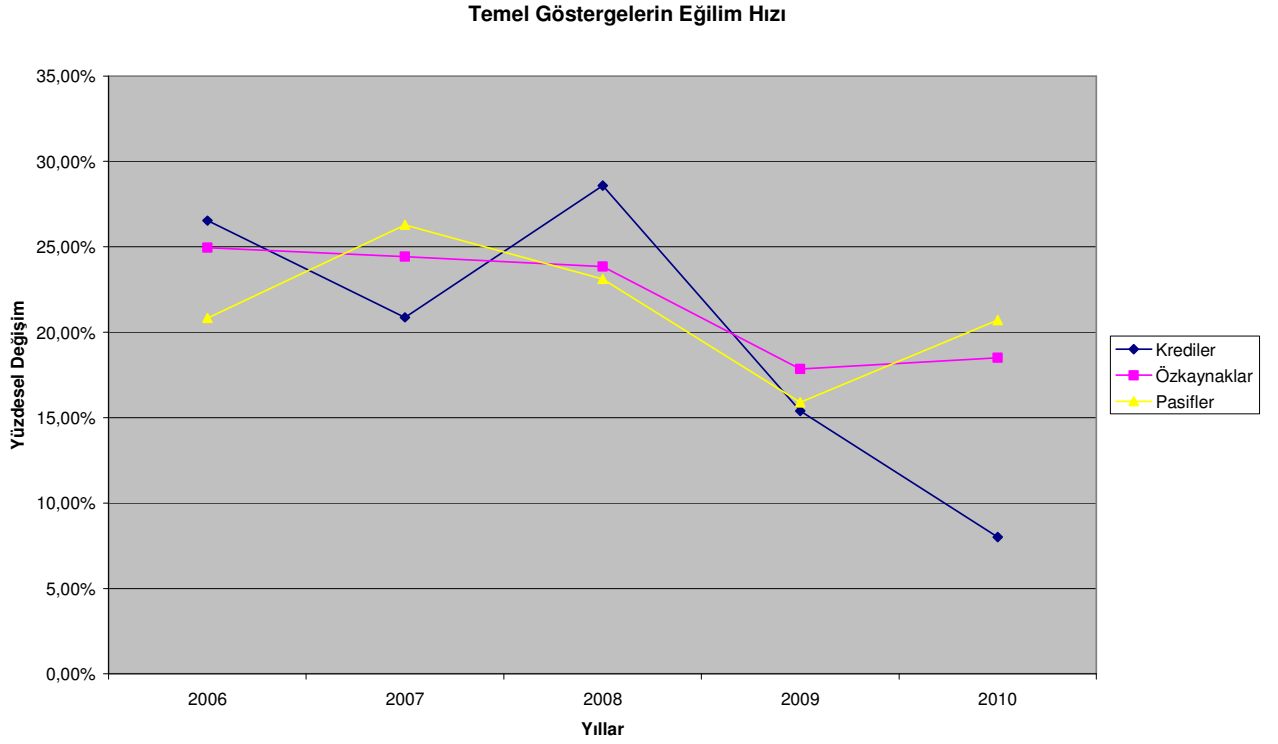
- Belediyeler için kurulan bir yapıdan doğan ve belediyelerin bizzat ortağı oldukları İller Bankası'nın belediyelerin hafızasında önemli bir yeri olup aidiyet duygusunun etkisiyle herhangi bir borçlanma ihtiyacında İller Bankası, belediyeler için başvurulacak birimler arasında ilk sırada yer almaktadır.
- Belediyeler için ticari bankalardan borçlanma 2000'li yıllarda başlamış yeni bir olgudur. Ticari bankalardan borçlanmaya ilişkin bir alışkanlık belediyeler arasında henüz yaygınlaşmamıştır. Bir ihtiyaç doğduğunda belediyeler öncelikle ortağı oldukları İller Bankası'na yönelmektedirler. Ticari bankalarla yoğun ilişki içerisinde olan belediyeler dahi önce İller Bankası kanalıyla borçlanmaya yönelmekte; ödeme kapasitesi, mevcut kredi bakiyesi ve benzeri nedenler devreye girdiği takdirde ticari bankalara başvurumaktadırlar.
- Banka'nın, ödeme kapasitesine bakmaksızın her ortak idareye aynı uyguladığı kredi piyasası şartlarının altındaki faiz ve geri ödeme şartları diğer bir nedendir. Banka'nın uyguladığı faiz oranları “nakit destek proje kredisi” ve “kısa avans kredisi” için yıllık %9, “uzun vadeli krediler” için %6'dır. Ticari bankaların internet sitelerinde yer alan ticari / KOBİ için aylık eşit taksitli kredi faiz oranları incelendiğinde sektör “tabela fiyatlarının” ortalamasının cari olarak yıllık %18 civarında olduğu tespit edilmiştir. Bankalar ve bankaların ticari / KOBİ müşterilerinden edinilen piyasa istihbaratında ise fiyatlama yoluyla yıllık %12 - %14 civarına kadar oranların düştüğü saptanmıştır. Çok özel durumlarda ise yıllık %12'nin altında fiyatlamaya gidildiği de tespit edilmiştir. Bir bankanın uyguladığı faiz oranı kaynak maliyeti ile risk priminin toplamı olduğundan ve İller Bankası'nın sıfıra yakın maliyetle topladığı kaynağı %6'lık bir marjla satarken bir ticari bankanın marjının da –günümüz şartlarında- yaklaşık olarak aynı orana sahip olmasından dolayı ekonomik kâr farkından söz edilememektedir.

Tüm bu verilere bakıldığında, Banka'nın faiz oranlarının¹⁷⁷ sektörün altında olduğu görülmektedir.

- Belediyeler İller Bankası'nın ortağı olduğundan herhangi bir nakit ihtiyacında ilk olarak Banka'ya başvurma ihtiyacı duymakta olup bir aidiyet söz konusudur.
- Kredilerin geri ödenmesinde kaynaktan kesme yöntemi uygulanmakta olup bu kesintilerin hiçbir şekilde belediyelerin dönemsel hak edişlerinin %40'ından fazla olamayacağı Kanun hükmü altına alınmıştır.
- Belediye bilançolarının pasif yapısına bakılığında banka kredileri diğer borçlara göre çok daha az yer tutmaktadır. Bu nedenle; bilanço pasifinde kamu mali borçları, sosyal güvenlik borçları ve vergi borçları gibi borçların daha yüksek miktarda olması banka kredileri gibi daha az yer tutan borçlanma türlerine olan dikkati nispeten azaltarak banka kredileri borçları üzerinde önemle durulmamaktadır.
- Ticari bankaların genel kredi sözleşmelerine dayanarak, her zaman için, uygulanan faizleri artırma, kredileri durdurma ve geri çağırma hakları olup belediyeler İller Bankası'nda kendilerini önemli ölçüde güvende hissetmektedirler.

Banka'nın, özkaynakları dışında finansman yaratmak amacıyla bazı uluslar arası kuruluşlarla işbirliği ve proje ortaklığın gittiği görülmüştür. Banka, bu işbirliği ve projelerde aracı ve denetleyici konumunda olduğundan önemli bir risk taşımamaktadır.

¹⁷⁷ Banka ile yapılan görüşmede ortak idareler için fiyatlamaya gidilmediği ve tabela fiyatlarının geçerli olduğu belirtilmiştir. Bu durum,-bu çalışmanın ikinci bölümünde yer verilen- yerel yönetim bankacılığının paket hizmet ve paket fiyatlama ilkesinden kaynaklanmaktadır.



Şekil 6: İller Bankası Bilançosunun Bazı Temel Göstergelerinin Eğilimi

Yapılan mali analizde Banka'nın finansal durumunun oldukça güçlü olduğu tespit edilmiş olmakla birlikte karşılaştırmalı olarak incelendiğinde bazı temel göstergelerin geleceğe ilişkin uyarılar verdiği tespit edilmiştir. Öncelikle, Banka'nın pasif toplamının, özkaynaklarının ve kredilerinin tutar olarak inceleme dönemi içerisinde her yıl düzenli olarak artış gösterdiğini belirtmek gerekmektedir. Ancak; -Şekil 6'daki grafikten de anlaşılacağı gibi- 2008 yılından itibaren, verilen kredilerin artış hızında önemli bir yavaşlama göze çarpmaktadır. Buna karşın; özkaynakların artış hızının %20'ler civarında olması, buna bağlı olarak pasiflerin artması ve belediye ve il özel idarelerden yapılacak tahsilâtlarla özkaynakların daha da artacağı sabit olduğuna göre ileriki dönemlerde kredilerin aktif içerisindeki payı giderek düşmesi kuvvetle muhtemeldir. Bu düşüş, aktifte yer alan en getirili kalem olarak kredilerden alınan faizlerin ve komisyonların düşmesine; böylece, Banka'nın getiri ve performans oranlarına negatif yansıyacaktır.

Banka'nın bu sorunun önüne geçebilmesi için aktif olarak pazarlama faaliyetlerinde bulunması gerekmektedir. Türkiye'de özel ve kamu sermayeli ticari bankalar belediyelerle çeşitli anlaşmalara gitmekte ve böylece kredi hacimlerini artırmaya çalışmaktadırlar. Hatta kimi zaman, ticari müşterilerine uygulayamadıkları düşük faiz oranlarını belediyelere sunabilmektedirler. İller Bankası'ndan kredi kullanan belediyelerle de yapılan görüşmelerden elde edilen sonuçlara bakıldığında da ticari bankalar ile İller Bankası arasında kredi tahsis açısından çok da fark olmadığı tespiti dikkate alındığında, Banka'nın aktif olarak pazarlama faaliyetlerinin başlaması gerekmektedir. Aksi halde, günümüz değişen şartlarında, İller Bankası'nın belediyeler üzerinde sahip olduğu kimi avantajlar ortadan kalkabilir.

Belediyelerle yapılan görüşmede Banka'nın bürokratik işlemlerinin uzun sürdüğü bilgisi edinilmiştir. Kredi kullanımının yaklaşık bir ay sürdüğü kredi tahsis sürecinin kısaltılması için ticari bankalardaki limit – risk sistemine geçilmesi bu süreci kısaltacaktır. Proje kredileri ayrık olmak üzere; belediyelerin borç servis karşılama tablosu ve gelir gider kesin hesap tablosu gibi kredi tahsisini belirleyici evrakını her yıl belirli dönemlerde Banka'ya yollaması kaydıyla, Banka'da her yıl yenilenen bir limitlerinin bulunması ve belediye borç ödeme kapasitesindeki olası artış ve belediyenin ihtiyaç talebine göre limitin sürekli açık tutulması her başvuruda sürecin sil baştan başlamasının önüne geçecektir. Her ay Maliye Bakanlığı'na internet üzerinden yollanan bilançolarla kredi limit tespiti yapılarak İller Bankası'yla belediyeler arasındaki internet tabanlı sisteme girildiğinde kullanılabilir limite ilişkin bilgilerin otomatik olarak hesaplanarak belediyelerin bilgisine sunulması da süreci oldukça kısaltacaktır.

Banka'nın mali yapısının yanında idari yapısında da gerçekleştirilmesi gereken değişime ilişkin olarak; Yönetim Kurulu'nca bölge başkanlıklarına nakdi kredi açma konusunda yetki devri değerlendirilmelidir. Proje kredilerinde nitelikleri itibarıyla birkaç daire başkanlığını birden sürecin içine dâhil olmasından dolayı bu tür krediler için bölge başkanlıklarına yetki devredilemeyecektir. Ancak, sadece nakit olarak verilecek krediler için Merkez'in yükünü hafifletmek açısından nakdi kredi açma yetkisi bölgelere devredilmelidir.

Bu devir BDDK'nın "Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik"te belirlediği hesap durumu belgesi alınmaksızın açılacak krediler limitinden çok olmamalıdır.¹⁷⁸

Banka, 5411 sayılı Kanun'un karşılıklara ilişkin hükümleri ile özkaynaklar, standart oranlar, sermaye ve likidite yeterliliği gibi diğer koruyucu hükümlerine tâbi değildir. Dünya'da sermayenin korunması ve güçlendirilmesine ilişkin düzenlemeler giderek artmakta iken İller Bankası'nın bu sınırlamalara tâbi olmaması oldukça riskli bir durumdur. Sermaye yeterliliğine ilişkin olarak, Banka'nın şu anki güçlü konumu sermaye yeterliliği düzenlemelerini tâbi olup olmamasını çok etkilememektedir. Ancak, verilen krediler için karşılık ayrılması ve standart oranlar ile likidite oranlarına uyulması Banka'nın gelecekteki mali yapısının güçlü olmasını sağlayacaktır.

İller Bankası'nda banka performans sistemine geçilmelidir. Bu aşamada, Banka'nın insan kaynaklarının 2011 yılı itibariyle sözleşmeli statüsüne geçmesi ve her yıl yatırım programı hazırlanarak bir hedef seçilmesi bir fırsat olarak görülmelidir. Banka'nın bölge başkanlıklarının yetkilerinin artırılmasıyla, belediyelerle daha sıkı ilişkiler geliştirilmelidir. Bu noktada, belediyelerin nakit akışının büyük bir kısmının Banka üzerinden geçmesinin üstünlüğü kullanılmalıdır. Kimi değişimler hakkında önceden uyarılar veren bu üstünlük sayesinde belediyelerle önceden tahmin edilmesi güç olan çok çeşitli proje ve yatırımlar gerçekleştirilebilir.

Özellikle bireysel performans sisteminde, personelin hedef gerçekleştirme düzeyine bağlı olarak sicil notu, performans primi ve Banka kariyer yollarında yükselme imkânı belirlenmeli ve buna ilişkin hukuki düzenlemeler yapılmalıdır.

Profesyonel bir yönetim biçiminin gereği olarak personel atamalarındaki geçerli yöntem değiştirilmeli ve siyasi iradenin Banka üzerindeki etkisi sınırlandırılmalıdır. Banka yönetim kurulu üyeleri ve genel müdür 5411 sayılı Bankacılık Kanunu hükümlerinde belirtilen şartlara haiz olmalıdır. Yönetim kurulunun genel müdür dışındaki üyeleri Banka genel kurulunca atanmalıdır. Genel müdürün müşterek kararname ile atanmasına devam edilebilir.

¹⁷⁸ 12/11/2009 tarihinde yapılan değişiklikle hesap durumu belgesi alınmaksızın açılacak kredi miktarı tavanı ikiyüzelli bin Türk Lirası olarak belirlenmiştir.

Merkezi idarenin, Banka üzerindeki vesayet denetimi, “hukuka uygunluk denetimi” haline getirilmeli ve Banka’nın özerkliği artırılmalıdır. Özerkliğin artırılmasının ilk aşaması olarak İller Bankası, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olmaktan çıkarılarak bağımsız bir yönetim kurulu yapısına kavuşturulmalıdır. Banka’nın özerkliğinin artırılması, faaliyetlerin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Banka’nın, özel hukuk sınırları içinde çalışmasına yönelik gerekli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir. Banka’nın denetimi, serbest piyasa kuralları içerisinde yapılmalı, kamu denetimi sadeleştirilerek etkinliği artırılmalıdır. Kamu denetiminin ağır olması, hâlihazırda bir bakanlığın ilgili kuruluşu olan Banka’nın üzerindeki siyasi baskıyı muhafaza edici bir etki yapmaktadır. Bu etki ise Banka’nın kredi açma ve açılan kredilerin tasfiyesine ilişkin kararlarda subjektifliği ön plana çıkararak Banka bilançosu üzerinde olumsuz görünüme neden olacak güçte olabilir.

Yönetim Kurulu Başkanı ile Genel Müdür, aynı kişinin şahsında birleşmemelidir. Bu durum, şu ana kadar bir sorun tespit edilmemiş olmakla birlikte, suiistimale açık bir yapıdır. Ancak; diğer bankalarda olduğu gibi, genel müdürün yönetim kurulu üyeliği devam etmelidir. Yönetim Kurulu üye sayısı artırılmalıdır.

İller Bankası’nın varlığı özellikle küçük ölçekli belediyeler için oldukça önemli olup yukarıda getirilen öneriler doğrultusunda yeniden yapılanmasıyla, tüm belediyeler açısından hızlı karar veren, alınan kararların hızlı ve etkili bir şekilde uygulandığı, mevcut teknik bilgi birikimi ve deneyimini sürdürebilecek ve yeniliklere açık bir kapasitede faaliyet gösteren ve belediyeler için çeşitli proje ve uygulamalar üretebilen bir kalkınma ve yatırım bankası olması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Ali Rıza Kiremitçi, **Yerel Yönetimlerin Para ve Sermaye Piyasalarından Fon Sağlama İmkanları**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.52

Nasuh Oğuzhan Altay., **Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Türkiye İçin Bir Model Denemesi**, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir: TC Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995

Aslı Ozar, **Türkiye’de Yerel Yönetim Projelerinin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanına İlişkin Dünya Örnekleri Ve Türkiye İçin Öneriler**, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Ocak 2005

Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1999

Dexia Credit Local, **Annual Report 2003**, http://www.dexia-creditlocal.fr/SiteCollectionDocuments/dexia%20credit%20local/rapport%20annuel/Rapport-annuel_2003_GB.pdf, 2004, Erişim tarihi: 05/08/2011

Dexia Crédit Local, **Local Finance In The Fifteen Countries of European Union**, Paris: 2002

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

DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, 1995, Erişim tarihi: 10/07/2007

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, 2000, Erişim tarihi: 10/07/2007

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>, 2000, s.67 Erişim tarihi: 10/08/2007

Dr. Faruk Yalvaç, **Bankacılık Terimleri Sözlüğü**, Ankara: Star Ajans, İkinci Baskı, 1994

Halil Nadaroğlu, **Mahallî İdareler**, Kırklareli, Beta Yayınları, 2001

International Bank for Reconstruction and Development, **Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level**, Training Manual, USA: World Bank, 1999

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

İller Bankası, **İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010)**, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/stratejikplan.zip>, Erişim tarihi: 23/01/2007

İller Bankası, **İller Bankası 2007 Yılı Faaliyet Raporu**, 2008, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/faaliyet2007.zip>, Erişim tarihi: 30/06/2008

İller Bankası, **İller Bankası 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, 2010, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2009faaliyet.zip>, Erişim tarihi: 05/05/2010

İller Bankası, **İller Bankası 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, 2011, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2010faaliyet.zip>, Erişim tarihi: 02/06/2011

İller Bankası, **İller Bankası Üç Aylık Konsolide Olmayan Finansal Raporu (30/09/2006)**, <http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2006eylul.zip>, Erişim tarihi: 20/06/2007, 2006

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

İsmail Orçun Gündüz,, **Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Aracı Olarak Tahvil İhracı**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008

Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul: Boyut Kitapları, 1997

OECD, **Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States**, Paris, 2002

Ömer Yılmaz, **İller Bankası'nın Mahalli İdareler ile Olan İlişkisinin Dünü, Bugünü, Geleceği**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi SBE, 1994

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

The Bond Market Association, **The Fundamentals of Municipal Bonds**, USA: Wiley Finance, 2001

Ülkü Arıkboğa., *“Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları”*, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2008

World Bank, **Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level**, Washington: World Bank, 1996

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

Yeşim Kaya, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.105

Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), **İller Bankası 1989 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 1990

Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), **İller Bankası 1994 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 1995

Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), **İller Bankası 2001 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 2002

Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), **İller Bankası 2004 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 2005

Makale ve Süreli Yayınlar

Ahmad Ehtisham, “*Intergovernmental Transfers – An International Perspective*”, Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, USA: Edward Elgar Publishing Company, 1997

Ahmad Ehtisham and Searle B., “*On The Implementation of Transfers to Subnational Governments*”, IMF Working Paper, June 2005

Ahmad Ehtisham, and Thomas Richardson, “*Types of Transfers – A General Formulation*”, Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, USA: Edward Elgar Publishing Company, 1997

Anca Ghinea, Gabriela Călușeru, Iordan Nicola ve Stela Stretea, “*Bond Issues and Bank Loans — New Mechanisms to Support Local Development in Romania*”, Pawel Swianiewicz (Ed.), **Local Government Borrowing: Risks and Rewards**, içinde (s.277-318), Open Society Institute, Budapest: 2004

Ayşe Güner., “*Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar*”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık, 2006

Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, “*Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları*”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 193, Ekim 2004

Charles P. Himmelberg ve Donald P. Morgan, “*Is Bank Lending Special?*”, Conference Series; (Proceedings), Federal Reserve Bank of Boston, 1995, <http://bostonfed.org/economic/conf/conf39/conf39b.pdf>, Erişim tarihi: 22/06/2011

Clifford P. McCue, “*Debt Management*”, **Local Government Budgeting: A Managerial Approach**, Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Incorporated, 1999, <http://site.ebrary.com/lib/trakya/Doc?id=5004446&ppg=151> Erişim Tarihi: 17/05/2008

Douglas W. Diamond, “*Financial Intermediation and Delegated Monitoring*”, **The Review of Economic Studies**, Vol. 51, No. 3, 1984, http://paper.blog.eonet.jp/Diamond_1984.pdf, Erişim tarihi: 22/06/2011

EBRD, **Annual Report 2010**, <http://www.ebrd.com/downloads/research/annual/ar10e.pdf>, Erişim tarihi: 10/06/2011, 2011

Ernst Reuter,, “*Belediyeler Bankası*”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi Mecmuası**, Cilt: 4, İstanbul, 1944

Fikri Gökçeer, “*İller Bankası*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 402, Mart 1994

Freire, m.e., Huertas,m. Ve Darche B., **Subnational Access to The Capital Markets: The Latin American Experience**, Georgia: World Bank Institute, Fiscal Policy Training Program 2001 Fiscal Decentralization Course, Atlanta, July 23 – August3, 2001

Gabor Balas ve Jozsef Hegedüs, “*Local Government Borrowing in Hungary*”, Pawel Swianiewicz (Ed.), **Local Government Borrowing: Risks and Rewards, A Report on Central and Eastern Europe**, içinde (79-126), Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, March 2004

Gabriela Caluseru, Anca Ghinea,Iordan Nicola ve Stela Stretean, “*Local Government Borrowing: Regulation and Practice, Country Report – Romania*”, http://pdc.ceu.hu/archive/00001591/01/Local_borrowing_regulation_and_practices.pdf, Erişim tarihi: 10/07/2011, Bükreş:IPP, 2003

George E. Peterson, “*Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market*”, Yun-Hwan Kim (Ed.), **Local Government Finance and Bond Markets**, Phillippines: Asian Development Bank, 2003

George Peterson, “*Building Local Credit Systems*”, **Urban Management and Municipal Finance**, Washington D.C.: UNDP Urban Management Programme 25, 2000, s.34, www.urban.org/PDF/credit-systems.pdf erişim tarihi 06/11/2009

Georgia State University - The Andrew Young School of Policy Studies., “Section 6: Local government borrowing as part of the system of local government finance in Tanzania”, *Development of a Strategic Framework for the Financing of Local Governments in Tanzania Final Report*, Atlanta&Dar es-Salaam, June 2005, <http://isp-aysps.gsu.edu/projects/tanzania/lgff2005sec06.pdf> Erişim Tarihi: 04/04/2008

Ian Blore, Nick Devas ve Richard Slater, **Municipalities and Finance: A Sourebook for Capacity Building**, UK: Earthscan, 2004

Isabelle Joumard and Per Mathis Kongsrud, “*Fiscal Relations Across Government Levels*”, OECD Economic Studies no. 36, 2003/1

İBB, 2011 Yılı Bütçe Kararnamesi, <http://www.ibt.gov.tr/tr-TR/ButceYatirim/Butce/Documents/2011/Finansman%C4%B1n%20Ekonomik%20S%C4%B1n%C4%B1fland%C4%B1rmas%C4%B1.pdf>, Erişim tarihi: 05/05/2011

İlhan Tekeli, Yerel Yönetimler Okulu Ders Notları, Mimarlar Odası Ankara Şubesi, <http://www.mimarlarodasiankara.org/?id=636> , Erişim tarihi: 18/01/2007

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

Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt and Serdar Yılmaz, “*Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?*”, World Bank Policy Research Working Paper 3254, March 2004

Jun Ma, “*Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries*”, Policy Research Working Paper, The World Bank Economic Development Institute, September 1997

J.E. Petersen, “*Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness*”, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, World Bank Institute, 2000

McCue, C.P, “*Local Government Revenues*”, **Local Government Budgeting: A Managerial Approach**, Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Incorporated, 1999, <http://site.ebrary.com/lib/trakya/Doc?id=5004446&ppg=117> Erişim Tarihi: 17/05/2008

OECD, “*Fiscal Relations Across Levels of Government*”, OECD Economic Outlook – 2003

Pawel Swianiewicz, “Local Government Borrowing: Risks and Rewards”, *A Report on Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest: Open Society Institute, March 2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017496.pdf>, Erişim Tarihi 20.10.2008

Pınar Bilgen, “İller Bankası’nın Yeniden Yapılandırılması”, **Memleket Mevzuat**, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14, Ağustos 2000

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

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

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

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

Resmi Gazete, **Belediyeler Fonu Yönetmeliğı**, 20/01/1985, Sayı:18641, 1985

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Richard Bird and Christine Wallich, “*Financing Local Government in Hungary*”, Policy Research Working Papers, No:869, The World Bank, 1992

Robert D. Ebel ve François Vaillancourt, “Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem”, **The Challenge of Urban Government**, Washington: World Bank, 2001

Robin Broadway, Sandra Roberts and Anwar Shah., “*The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies*”, Policy Research Working Paper, No: 1259, The World Bank, 1994

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

Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “*Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması*”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.) **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, içinde İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006

TBMM Tutanak Dergisi, **Belediye bankası hakkında 1/660 numaralı kanun lâiyhası ve Dahiliye, Maliye ve Bütçe encümenleri mazbataları**, İ: 69, C: 1, 11.06.1933

TBMM Tutanak Dergisi, **Belediyeler Bankası hakkındaki 2301 sayılı Kanunun 5 nci maddesinin A fıkrasının değiştirilmesine ve bu Kanuna geçici bir madde ilâvesine dair Kanun tasarısı ve Maliye ve Bütçe Komisyonları raporlarıyla Mahalli İdareler İmar Bankası hakkında Kanun tasarısı ve İçişleri ve Bütçe Komisyonları raporları**, 25/V/1945, (1/187, 331), S. Sayısı: 119, 11.XI.1941

TBMM Tutanak Dergisi, **İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/493)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss319m.htm>, 1999, Erişim tarihi: 25/07/2007

TBMM Tutanak Dergisi, **İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/796)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss440m.htm>, 2004, Erişim tarihi: 27/05/2007

Teresa Ter – Minassian, “*Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview*”, **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Washington, DC: International Monetary Fund Publications, 1997

Teresa Ter – Minassian ve John Craig, “*Control of Subnational Borrowing Requirement*”, **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Washington D.C: International Monetary Fund Publications, 1997

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2006 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara: 2007, www.mahalli-idareler.gov.tr , Erişim tarihi: 10/07/2011

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara: Haziran 2011, www.mahalli-idareler.gov.tr , Erişim tarihi: 10/07/2011

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Köy Bütçesi ve Gelirleri**, <http://www.mahakki-idareler.gov.tr/Mahalli/KoyButceGelir.aspx>, Erişim tarihi: 10/08/2007

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni**, İvme Tanıtım Tasarım, Mayıs 2010

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler 2006-2007-2008 Yılları Karşılaştırmalı Mali Varlık Ve Yükümlülükler Tablosu**, 2009, <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/mgm/resources/images/icons/fileicons/xls.png>, Erişim tarihi: 07/08/2011

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Belediyeler 2008-2010 Yılları Karşılaştırmalı Mali Varlık Ve Yükümlülükler Tablosu**, 2011, <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/mgm/resources/images/icons/fileicons/xls.png>, Erişim tarihi: 07/08/2011

İnternet Kaynakları

BNG, **Articles** **of** **Association,**

http://www.bng.nl/Docs/PDFs/Statuten%20Voorwaarden%20BNG/BNG_Statuten_ENG.pdf,

Erişim tarihi: 10/08/2011

BNG, **Annual** **Report** **2010,**

<http://www.bng.nl/DocsComb/Publicaties/Jaarverslag%202010/BNG%20Annual%20Report%202010.pdf>, Erişim tarihi: 10/08/2011, 2011

European **Election** **Database,**

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/france/administrative_divisions.html, Erişim tarihi: 01/06/2011

Municipal Bank PLC, <http://www.municipalbank.bg/display.aspx?page=bank>, Erişim tarihi: 08/06/2011

Municipal Bank PLC, **Independent Auditor's Report and Seperate Financial Statements 2010,**

http://www.municipalbank.bg/download/MB_ANNUAL_FINANCIAL_STATEMENTS_10_EN.pdf, Erişim tarihi: 08/06/2011

T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği Bilgi Edinme Birimi (2007). "B.09.0.BHİ.0.00.00.21/622.02 sayılı ve "Bilgi Edinme" konulu yazısı". Hakan Yaş'a kişisel e – posta. 22 Ağustos 2007

T.C. **Hazine** **Müsteşarlığı,**

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://60aa83c51ca0385e525e8a02b5d461c1>, Erişim tarihi: 13/01/2010

T.C. **Hazine** **Müsteşarlığı,**

<http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Treasury%20Web/Statistics/Annual/II-%20Kamu%20Borc%20Yonetimi/kamu%20borc%20yonetimi.xls>, Erişim tarihi: 13/01/2010

TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10, Erişim tarihi 09/02/2011

Türk Dil Kurumu, Genel Türkçe Sözlük,

<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=muhtesip>, Erişim Tarihi 27/03/2008

<http://banki.bajo.pl/1493,bank,bise.html>, Erişim tarihi: 12/06/2011

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10; Erişim tarihi: 09/02/2011

https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoo p=6568446185651864&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=50bozdfqr_82, Erişim tarihi: 16/07/2011

<http://go.worldbank.org/8LC3N06N70>, Erişim tarihi : 10/12/2009

<http://www.sifma.org/uploadedFiles/Research/Statistics/StatisticsFiles/Municipal-US-Municipal-Holders-SIFMA.xls>, Erişim tarihi: 12/05/2011

<http://www.ebrd.com/pages/about/faq.shtml>, Erişim tarihi: 10/06/2011

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=18786>, Erişim tarihi: 01/06/2011

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=17895>, Erişim tarihi: 01/06/2011

<https://www.ilbank.gov.tr>, Erişim tarihi: 07/05/2007

<http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kuruluslar/Bankalar/Bankalar.aspx>, Erişim tarihi: 15/07/2011

EKLER

EK 1. Görüşme Yöntemi Çerçevesinde Belediyelere Yöneltilen Sorular

1. Belediyenizin yıllar itibariyle İller Bankası'ndan kullandığı kredi miktarları nelerdir? Şu anki kredi bakiyeniz vadeler itibariyle ne kadardır? Özel finans kurumlarından kullandığınız krediler var mı? İller Bankası'nın dışında özel finans kurumlarının kredilerine neden başvurma ihtiyacı duydunuz?
2. İller Bankası'nda kredi tahsis süreci özel finans kurumlarına göre hızlı mı? Kırtasiyecilik (bürokrasi) var mı?
3. Yaptığımız bilanço analizi sonucunda İller Bankası'nın finansal verilerinde tıpkı bir ticari banka gibi önemli atılım ve iyileşmeler olduğu tespit edilmiştir. Bir ortak idare değil de bir yerel yönetim birimi olarak İller Bankası'nın bilanço ve gelir tablosundaki gelişme, iyileşme ve büyümeyi hissedebiliyor musunuz?
4. İller Bankası ile altyapı yatırımları, teknik hizmetler ve harita işleri gibi talepleriniz (onaylanmış olması kaydıyla) ne kadar sürede karşılanıyor? Kaliteli ve arzu edilen düzeyde gerçekleştiriliyor mu? Bu konularda yaşanan sorunlar ve beklentileriniz nelerdir? Banka teknik hizmetler ve altyapı gibi konularda yerel yönetimlere yardımcı olmaya devam etmeli mi?
5. Banka yönetimi size bir ortak gibi (samimi ve anlayışlı) mi yaklaşıyor yoksa bir müşteri gibi (mesafeli ancak çözüm üretebilen) mi, yoksa daha farklı mı? Bu konuda yaşanan sıkıntılar veya olumlu durumlar var mı?
6. Bir ortak olarak Banka genel kurulunda temsilde ne gibi sorunlar yaşanıyor ve nasıl olsun istiyorsunuz? Size temsilde kaç yılda bir sıra geliyor veya geldi mi?
7. Siyaset Banka'da sizce ne derece etkili? Kredi imkânı objektif kıstaslara mı yoksa sübjektif kıstaslara dayanıyor? "... döneminde bize daha kolay kredi sağlanıyordu" diyebileceğiniz durumlar var mı?
8. İller Bankası'nda mevzuat, işleyiş, yönetim yapısı, kredilendirme süreci, zihniyet vs neyin değişmesi gerekiyor?
9. Yeni Kanundan beklentileriniz nedir? Hangi noktaları değiştirmesini isterdiniz?
10. İller Bankası'nın eksik gördüğünüz yanları melerdir?
11. İller Bankası veya bir yerel yönetim bankasından beklentileriniz nelerdir? "... olsaydı daha iyi olurdu" veya "... olmasaydı daha iyi olurdu" diyebileceğiniz hususlar var mı?

EK 2. Belediyelerin İller Bankası'na Kredi Başvurusunda Hazırlayacakları Evrak

YETKİ EVRAKLARI DOLDURULURKEN DİKKAT EDİLECEK HUSUSLAR (BU HUSUSLARA DİKKAT EDİLMEYEN EVRAKLAR İŞLEME ALINMAYACAKTIR)

BEYAN

- * Mülki idare amirine gönderme tarih ve sayısı, Mülki idare amirliğinde kayıt altına alınma tarih ve sayısı tam olarak doldurulacaktır.
- * Belediye Başkanı tarafından imzalanarak, mühürlenecektir.
- * Belediyeden çıkış tarih ve sayısı sol ve sağ üst köşedeki boşluklara yazılacaktır.

İLLER BANKASINA GENEL YETKİ VERİLMESİNE DAİR MECLİS KARARI

- * Gönderilen evrak **yeniden yazılmayacak**, aynı evrak üzerindeki boşluklar daktilo ya da sabit kalem ile doldurulacaktır.
- * Gönderilen evrağın **asılları** imzalanıp İller Bankasına geri gönderilecek, bir kopyası Belediye tarafından saklanacaktır.
- * Evraklar doldurulurken silinti kazıntı yapılmayacaktır. Silinti ve kazıntı yapılan evraklar kabul edilmeyecektir.
- * Evrağın tüm sayfaları **Başkan ve Katip üyeler** tarafından imzalanarak, Başkan tarafından mühürlenecektir.
- * Meclis Karar tarih ve sayısı beyanla tutarlı olacaktır.
- * İller Bankasına Genel Yetki Verilmesine Dair Meclis Kararı 2. sayfasındaki VII. Maddenin son boşluğuna alınan kararın OYBİRLİĞİ'ni yoksa OYÇOKLUĞU ile mi alındığı yazılacaktır.

GENEL KREDİ SÖZLEŞMESİ

- * Gönderilen evrak **yeniden yazılmayacak**, ilk sayfadaki **boşluklar doldurulmayacak**.
- * Gönderilen evrağın **asılları** imzalanıp İller Bankasına geri gönderilecek, bir kopyası Belediye tarafından saklanacaktır.
- * Evraklar doldurulurken silinti kazıntı yapılmayacaktır. Silinti ve kazıntı yapılan evraklar kabul edilmeyecektir.
- * Evrağın tüm sayfaları Başkan tarafından imzalanarak, mühürlenecektir.
- * **Sonundaki tarih kısmı doldurulmayacak.**

MEVDUAT REHİN SÖZLEŞMESİ

- * Gönderilen evrak **yeniden yazılmayacak**, boşluklar daktilo ya da sabit kalem ile doldurulacaktır.
- * Mevduat Rehin Sözleşmesi üzerindeki **tarihleri boş bırakılacak**. Sadece "IBAN nolu Mevduat Hesap Nosu", "Banka Şubesinin bulunduğu il adı" ve "Banka Şubesinin adı"nın olduğu kısımları doldurulacak.
- * Gönderilen evrağın **asılları** imzalanıp İller Bankasına geri gönderilecek, bir kopyası Belediye tarafından saklanacaktır.
- * Daha önce İller Bankasından kredi işlemlerini yürütmek için Halk Bankası Şubesinden açılmış olan hesap numarası varsa o hesap numarası yazılacaktır. Yoksa yeni açılacak hesap numarası yazılacak

BORÇ SERVİSİ KARŞILAMA TABLOSU

- * Evrak **doldurulmayacak**, boş gelecek İller Bankası tarafından doldurulacaktır.
- * Belediye Başkanı tarafından imzalanarak, mühürlenecektir.

ÖDEME TALİMATI VE TAAHHÜTNAME

- * Öncelikle bir Halk Bankası Şubesinden Belediye adına Vadesiz Mevduat Hesabı açtırılacak.
 - * Mevduat Hesabı açtırdığınız **Şubesi ile Belediyeniz arasında Bankamız tarafından gönderilen "Ödeme Talimat ve Taahhütnamesi"** imzalanacak.
 - * Belediye Başkanının imzası, mührü ve isim kaşesi; iki banka yetkilisinin imzaları, isim kaşeleri ve şube kaşesi bulunacak.
 - * Ödeme Talimat ve Taahhütnamesi üzerindeki boşluğa "IBAN numaralı Mevduat Hesap No", okunaklı şekilde yazılacak Banka Şubesinin adı'nın olduğu kısımları doldurulacak.
 - * Daha önce İller Bankasından kredi işlemlerini yürütmek için Halk Bankasında hesap açılmış ise ikinci bir kredi talebi içinde aynı hesap numarası yazılacaktır.
 - * Gönderilen evrağın **asılları** imzalanıp İller Bankasına, Başkan ve Meclis Katip üyelerine ait **Noter Tasdikli İmza Beyannameleri** ile birlikte geri gönderilecek, bir kopyası Belediye tarafından saklanacaktır.
- Adres: İller Bankası Anonim Şirketi Proje Değerlendirme Dairesi Başkanlığı
Atatürk Bulvarı No:21
Opera Ulus/ ANKARA
Telefon:0.312.508 79 02 Faks:0.312.508 79 49/ 508 79 48

EK 3. Belediyelerin İller Bankası'na Kredi Başvurusu Üst Yazısı

BELEDİYE BAŞKANLIĞI

SAYI :

.../.../20....

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ PROJE DEĞERLENDİRME DAİRESİ BAŞKANLIĞI'NA ANKARA

Başkanlığımızca işinde kullanılmak üzere Bankanızdan ay vadeli kredi açılmasına ilişkin **2011 yılında alınan** tarih ve Sayılı Belediye Meclis Kararı yazımız ekinde gönderilmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesi gereğince Meclis Kararımız tarih ve sayılı yazımız ile Mülki İdare Amirliğine gönderilmiş olup, Mülki İdare Amirliğince tarih ve sayı ile kayıt altına alınmıştır. Söz konusu meclis kararı aleyhine Mülki İdari Amirliğince yasal süre içerisinde İdari yargıya başvuruda bulunulmamıştır.

TL tutarında kredi talebimiz hususunda gereğini arz ederim.

EK : Belediye Meclis Kararı,
Genel Kredi sözleşmesi

BELEDİYE BAŞKANI
Adı soyadı
(imza-mühür)

EK 4. Belediye Tarafından İller Bankası'na Genel Yetki Verilmesine Dair Örnek Meclis Kararı

BELEDİYESİNCE İLLER BANKASINA GENEL YETKİ VERİLMESİNE DAİR MECLİS KARARI

Karar Tarihi:/...../2011
No :

I - KARARA KONU İŞ VE YAPILMA ŞEKLİ

Kararın ekinde yer alan listede isimleri ve bilgileri belirtilen
ödenmesi işi Belediyemizce gerçekleştirilecektir.

II - KARARA KONU İŞİN FİNANSMANI

Karara konu işin toplam bedeli, Belediyemizce ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç ve denetim giderleri hariç
TL olup, bunun tamamı İller Bankasından alınacak kredi ile
finanse edilecektir.

III - KARARA KONU İŞİN DENETİMİ

İller Bankası Danışmanlık ve Teknik Hizmet Giderleri Hesap Esasları çerçevesinde belirlenecek giderlerin Belediyemizce karşılanması kaydıyla, krediye konu işin denetiminin İller Bankası ve Belediyemizce müştereken yapılmasına karar verilmiştir.

IV - KREDİ TEMİNATINA KONU GELİRLER

İller Bankası tarafından tahsis edilecek kredinin teminatını Belediyemiz çevre temizlik vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, işgal harcı, su, ulaştırma ve kira gelirleri ile İller Bankası ve Maliye Bakanlığınca dağıtılan yasal paylarımızın mevzuattan kaynaklanan herhangi bir kesinti oranına bağlı kalmaksızın tamamının ve diğer tüm gelirlerimizin oluşturmaya, gösterilen teminatların yetersiz kalması halinde bu krediyle elde edilen tesis, inşaat ve her nevi gayrimenkul ile araç, gereç ve malzemenin, İller Bankasınca talep edildiği takdirde, aynı şartlarda ve talep tarihinde İller Bankası adına ipotek veya rehin edilmesine, krediye konu işle ilgili olarak fon ve hibe gibi İdaremize sağlanacak kaynakların ortaya çıkması halinde, İller Bankasının bunları kredi alacağına mahsup edebilmesine karar verilmiştir.

V - KREDİ GERİ ÖDEMELERİ

İller Bankası tarafından karara konu iş için tahsis edilecek krediden kaynaklanacak anapara, faiz, denetim giderleri, komisyon, vergi, resim, harç, ücret vs. ödemelerinde kullanılmak üzere işbu Meclis Kararının ekinde yer alan mevduat rehin sözleşmesinde belirlenen şartlara haiz olmak üzere Belediyemiz yöresinde bulunan ve İller Bankasınca uygun görülecek ticari bir bankada Belediyemiz adına vadesiz TL hesabı (Rehinli Mevduat Hesabı) açılmasına karar verilmiştir. Krediden kaynaklanan geri ödemeleri süresi içerisinde ve mevduat rehin sözleşmesi hükümleri doğrultusunda Rehinli Mevduat hesabının bulunduğu banka şubesine virman talimatı vermek suretiyle İller Bankasına aktarmayı kabul ederiz.

VI - GENEL YETKİ KONULARI

1) 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin (d) ve (e) bentlerinde;

"d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için birbuçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir." denilmektedir.

Krediye konu işin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere İller Bankası'ndan alınacak kredi tutarı, 5393 Sayılı Kanun'un 68. maddesi (d) bendinde belirtilen limit içinde kalmaktadır ve (e) bendinde belirtilen oranı aşmamaktadır.

2) Krediden kaynaklanacak anapara, faiz, denetim giderleri, komisyon, vergi, resim, harç, ücret vs. ödemelerin, teminat olarak gösterilen Belediyemiz gelirlerinden karşılanmasını, kredi teminatına konu gelirlerden krediye ilişkin ödemelerin karşılanamaması durumunda krediden kaynaklanacak geri ödemelerin İller Bankası'na dağıtılan paylardan Belediyemizce düşen miktarın tamamından ve diğer tüm gelirlerimizden kredi geri ödemeleri tamamlanmaya kadar mahsup edilmesini kabul ve teyit ederiz. Her ne sebeple olursa olsun, kredi teminatına konu gelirlerimizin tamamının kredi taksitlerimizi karşılayamaması halinde kredi taksitlerinin Belediyemizin diğer gelir ve ticari menkul ve gayrimenkul mallarından tahsiline İller Bankası'nın yetkili olduğunu kabul ve taahhüt ederiz.

Belediye Başkanı
İlhan İsmailoğlu

Karar Üyesi
Feyza Özkan

Karar Üyesi
Feyza Özkan

- 3) Krediyeye teminat olarak İller Bankasına Bankaya terk ve temlik edilmiş olan gelirlerimizi, hiçbir sebeple başka borçlara karşılık göstermemeyi, teminatlar üzerinde Bankanın haklarını ihlal edici hiçbir tasarrufla bulunmamayı, değişiklik yapmamayı, ipotek edilen gayrimenkulleri hiçbir sebeple yok etmemeyi, Bankadan yazılı izin almadıkça bunların kullanım şeklini değiştirmemeyi, gayrimenkullerin gelirlerini artırmak maksadı ile olsa dahi bunlar üzerinde hiçbir tadilat yapmamayı, kira bedelini üç aylıktan fazla peşin almamayı ve kamu yararı düşüncesiyle kamulaştırma halinde, ilk ihbar aldığı günün ertesi gününde Bankayı haberdar etmeyi kabul ve taahhüt ederiz.
- 4) Krediyeye teminat gösterilen gelirler kaldırılır veya verilmiş şekli değiştirilirse, krediden kaynaklanacak geri ödemelerin, her ne ad altında olursa olsun, bu gelirlerin yerine konulacak gelir ve menfaatlardan kanun gereğince dağıtılan payların mevzuattan kaynaklanan herhangi bir kesinti oranına bakılmaksızın tamamından tahsil edilerek yapılması konusunda İller Bankasının yetkili olduğunu kabul ve taahhüt ederiz.
- 5) Krediyeye konu işle ilgili her türlü işlemin Genel Kredi Sözleşmesi, Mevduat Rehin Sözleşmesi ve İller Bankası'na uygun görülecek ticari bir banka ile yapılacak Ödeme talimatı ve Taahhütnamesi ile, Yapı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği, Mal Alımları Kabul Esasları, Danışmanlık, Denetim ve Teknik Hizmet Giderleri Hesap Esasları ve İller Bankası'nın mevcut ve değişebilecek diğer tüm mevzuatı ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilgili diğer mevzuat çerçevesinde yapılması kararlaştırılmıştır.
- 6) İhalesi İller Bankası'na yapılan söz konusu işlerde, %10 aşmayacak fiyat farkı artışları ile ilgili kredi tahsis limitinin arttırılmasında, İller Bankası'nın mevcut mevzuatı ve bundan meydana gelebilecek her türlü değişiklik çerçevesinde, kredi ile ilgili herhangi bir meclis kararı ve sözleşme yapılmaksızın, Belediyemiz adına her türlü tasarruf ve işlemleri yapmaya İller Bankası yetkilidir.

VII- BELEDİYE BAŞKANINA YETKİ VERİLEN HUSUSLAR

İller Bankası'na Belediyemize kullanılacak krediyeye ilişkin olarak; başta bu meclis kararı, Genel Kredi Sözleşmesi, Mevduat Rehin Sözleşmesi ve İller Bankası'na uygun görülecek ticari bir banka ile yapılacak Ödeme Talimatı ve Taahhütnamesi ile her türlü sözleşmeyi ve evrakı imzalamaya, anapara, faiz, denetim giderleri, komisyon, vergi, resim, harç, ücret vs. krediden kaynaklanan geri ödemelerde kullanılmak üzere İller Bankası'na uygun görülecek ticari bir bankada adımıza açılacak Rehinli Mevduat Hesabına virman talimatı vererek kredi taksitlerinin İller Bankası'na aktarılmasını sağlamaya, gerektiğinde kredi taksitlerinin ertelenmesini veya öne çekilmesini ve kredi vadesinin değiştirilmesini talep etmeye, Belediyemiz mülkiyetindeki her türlü menkul ve gayri menkul ile diğer gelirlerimizi İller Bankası'na ipotek vermeye ve bloke etmeye, Belediyemizin her türlü hak ve alacaklarını İller Bankası'na terhin ve temlik etmeye, Belediyemize ait her türlü ticari işletmeyi İller Bankası'na rehin vermeye, İller Bankası'nın mevcut mevzuatı ve bunda meydana gelebilecek her türlü değişiklik çerçevesinde, krediyeye konu işle ilgili her türlü işlemi yapmaya ve eksik işleri tamamlamaya 5393 sayılı kanunun 68. maddesi d ve e bentlerindeki limit dahilinde kalmak kaydıyla kredi matrahını % 10'a kadar arttırmaya Belediye Başkanı yetkili kılınmıştır.

Ayrıca, Belediyemiz ve İller Bankası arasında bir mukavele veya borç senedi tanzim ve imza edilmesine dahi İller Bankası; bu yetki belgesinde ve eklerinde bulunan hususlar doğrultusunda her türlü tasarruf ve işlemleri yapmaya da yetkilidir.

Yukarıda tesbit ve kabul edilen esas ve şartlar çerçevesinde İller Bankası'ndan kredi alınmasına ve kredi ile ilgili devam eden işlemlerin yürütülmesinde Belediye Başkanı tarihinde oy ile karar verilmiştir.

EK: İhbar ve kıdem tazminatları ödenecek personelin listesi (1 sayfa)

BAŞKAN
İsim-İmza-Mühür

Katip Üye
İsim-İmza

Katip Üye
İsim-İmza

EK 5. İller Bankası ve Belediye Arasında İmzalanacak Genel Kredi Sözleşmesi Örneği

GENEL KREDİ SÖZLEŞMESİ

MADDE 1 –TARAFLAR VE KREDİ LİMİTİ

- 1.1. Bir tarafta Banka diye adlandırılacak olan İller Bankası, diğer tarafta İdare diye adlandırılacak olan Belediyesi arasında aşağıda yazılı ve taraflarca kabul edilen maddeler ve şartlar doğrultusunda TL limitli kredi açılması için işinde kullanılmak üzere, anlaşmaya varılmıştır.
- 1.2. İdarece ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç, denetim vb. giderler, kredi limitine dahil olmayıp, bu tür giderler İdarece karşılanacaktır.
- 1.3. Banka öz kaynağından açılan krediler ve kaynağından sağlanan ve İdareye tahsis olunan her türlü nakdi krediler ile teminat mektubu, kefalet ve garantörlük gibi her türlü gayri nakdi krediler bu sözleşmede "kredi" olarak anılacaktır.

MADDE 2 – KREDİ VADESİ ve FAİZ ORANI

- 2.1. Kredinin vadesi ay olup, uygulanacak faiz oranı yıllık % 'dir.
- 2.2. Banka, finans imkanları ve piyasa şartlarında meydana gelecek değişimlere bağlı olarak kredi vadesi ve faiz oranlarında istediği değişiklikleri yapar ve İdareye bildirir.
- 2.3. Bankanın kredi faiz oranlarında yapacağı değişiklikler bakiye kredi miktarının tamamına uygulanır.
- 2.4. Kredinin vadesi kredinin kullanıldığı tarihte başlar. Kredinin dilimler halinde kullanılması halinde ise, kredinin vadesi ilk kredi diliminin kullanıldığı tarihte başlar.
- 2.5. Anapara ödemesiz dönem bulunması halinde, anapara ödemesiz dönem kredi tahsis tarihinden itibaren başlar.
- 2.6. Krediye konu iş gerçekleştiğinde kullanılacak kredi tutarları, vade başlangıç tarihinde İdarenin borçlu cari kredi hesabına intikal ettirilir ve krediye faiz işlemeye başlar.
- 2.7. İdarece temin edilen ve Bankaca garantör olunan kredilerde vade, temin edilen kredinin vadesi ile sınırlıdır.
- 2.8. Gayrinakdi kredilerin vadesini belirleme konusunda Banka yetkilidir.
- 2.9. Bankanın İdareye kullanırmak üzere diğer finans kurumlarından temin ettiği kredilerin faiz, komisyon v.b. giderler ile faiz dönemleri ve diğer şartları İdare peşinen kabul eder. Banka ayrıca bu kredilerle ilgili olarak ilave faiz veya komisyon talep edebilir.

MADDE 3 – TEMİNATLAR

- 3.1. Banka tarafından tahsis edilecek kredinin teminatını;
 - a- İdareye ait **çevre temizlik vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, işgal harcı, su, ulaştırma ve kira gelirleri,**
 - b-İdarenin Maliye Bakanlığı ve Banka tarafından dağıtılan **yasal paylarının** mevzuatta kısıtlama getirilse dahi tamamı,
 - c-Banka adına birinci derecede ve birinci sırada ipotek edilecek, tapunun kayıtlı İdareye ait gayrimenkul ile bunun ayrılmaz parçaları, teferruat ve eklentileri,
 - d- İdarenin diğer tüm gelirlerioluşturacaktır.

Belediye Başkanı
İdare Başkanı

- 3.2. Krediye karşılık gösterilen teminatların yetersiz kalması halinde bu krediyle elde edilecek tesis, inşaat ve her nevi gayrimenkul ile araç, gereç ve malzeme, Bankaca talep edildiği takdirde, aynı şartlarda ve talep tarihinde Banka adına ipotek veya rehin edilecektir.
- 3.3. Krediye konu işle ilgili olarak fon ve hibe gibi İdareye sağlanan kaynakların ortaya çıkması halinde, Banka bunları kredi alacağına mahsup edebilir.

MADDE 4 – TEMİNATLARA İLİŞKİN İDARENİN TAAHHÜTLERİ

- 4.1. Teminat olarak Bankaya terk ve temlik edilmiş olan gelirleri İdare hiçbir sebeple başka borçlara karşılık göstermemeyi, teminatlar üzerinde Bankanın haklarını ihlal edici hiçbir tasarrufla bulunmamayı, değişiklik yapmamayı, ipotek edilen gayrimenkulleri hiçbir sebeple yok etmemeyi, Bankadan yazılı izin almadıkça bunların kullanım şeklini değiştirmemeyi, gayrimenkullerin gelirlerini artırmak maksadı ile olsa dahi bunlar üzerinde hiçbir tadilat yapmamayı, kira bedelini üç aylıktan fazla peşin almamayı ve kamu yararı düşüncesiyle kamulaştırma halinde, ilk ihbar aldığı günün ertesi gününde Bankayı haberdar etmeyi kabul ve taahhüt eder.
- 4.2. İdare, bu krediyle elde edilecek tesis, inşaat ve her nevi gayrimenkul ile araç, gereç ve malzemeyi, kredi geri ödemeleri tamamlanana kadar Bankanın yazılı izni olmadıkça devredemez, nakde çeviremez ve kullanım amacını değiştiremez.
- 4.3. Teminat gösterilen gelirlerde meydana gelebilecek bir azalma dolayısıyla kredinin teminat açığının doğması durumunda Bankanın talebi halinde kredinin teminat açığı idarece 15 gün içerisinde giderilir. Teminat açığı giderilmediği takdirde tüm kredi borcu muaccel hale gelecek ve İdarece defaten ödenecek veya İller Bankası'na yasal payların tamamından kesilecektir.
- 4.4. Kredi teminatına konu gelirlerin kredi geri ödemelerini karşılayamaması durumunda, İdare bu gelirlerde Bankanın öngördüğü oranlarda artırım talebini yerine getirmeyi taahhüt eder.
- 4.5. Kredi teminatına konu gelirler, her ne sebeple olursa olsun kısmen veya tamamen kaldırılır veya ismi, nispeti, matrahı veya tahsil tarzı değiştirilirse bunların yerine konulan bütün gelirler ile menfaatler ve hisselerin, aynı şartlarla şimdiden Bankaya terk ve temlik edildiği kabul olunur.
- 4.6. İdare teminat gösterilen gayrimenkulleri uzun süreli kiraya verdiğinde kira bedelini kredi teminatı olarak Bankaya temlik edeceğini kabul eder.

MADDE 5 – TEMİNAT GELİRLERİNİN MUHASEBELEŞTİRİLMESİ ve DENETİMİ

- 5.1. İdare, kredi teminatına konu gelirleri Banka tarafından kolayca takip, denetim ve incelemeye elverişli bir şekilde muhasebeleştirecektir.
- 5.2. Kredi teminatına konu gelirlerin izlenmesi amacıyla muhasebe sistemi içerisinde detay hesaplar açılacaktır.
- 5.3. İdare, kredi teminatına konu gelirleri, muhasebe sistemi içerisinde belirlenen hesap dışında başka bir hesaba yatırmayacaktır.
- 5.4. İdare Bankanın talebi halinde, gelirleri ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Bankanın yetkililerine veya yetkili kılacağı görevlilere ibraz edecektir ve denetimde her türlü kolaylığı sağlayacaktır.

*Beladive Başkanı
İsm-i hüca-mühür*

MADDE 6 – KREDİNİN KULLANILMASI

- 6.1. Banka, kredinin kullanımını düzenlemek üzere, İdare adına kredinin ilk kullanıldığı tarihten itibaren bir borçlu cari kredi hesabı açar.
- 6.2. Krediye konu işle ilgili olarak, açılacak krediden İdareye doğrudan ödeme yapılmayacaktır. Ödemeler;
 - a-Hizmet alımı ve yapıma yönelik işlerde; iş programında ön görülen nakdi miktarlara karşılık gelen fiziki gerçekleştirmeleri takiben, İdarece veya Bankaca usulüne göre düzenlenecek istihkak raporları ve sarf evraklarına istinaden yükleniciye,
 - b-Malzeme alımına yönelik işlerde, Mal Alımları Denetim ve Kabul Esasları'nda belirtilen şartlar dahilinde, malzeme, araç-gereç kabulünün yapılmasından sonra usulüne göre düzenlenecek belgelere istinaden, tedarikçiye, defaten veya dilimler halinde yapılır.
- 6.3. Bankaca belirli bir oran dahilinde kredilendirilecek işler için kredi kullanımı, belirlenecek oran ve kredi limiti aşılmamak kaydıyla hakediş veya usulüne uygun düzenlenecek belgeler bazında defaten veya dilimler halinde yapılır.
- 6.4. Krediye konu işin İdarece ihale edilerek gerçekleştirilmesi halinde; İdare ihale dokümanlarını incelemek üzere Bankaya sunacak ve ihale dokümanlarında kredinin kullanılması açısından bir sakınca olmadığı yönündeki Banka görüşünü alacaktır. Söz konusu Banka görüşünün alınmaması halinde tahsis edilmiş olsa dahi Banka krediyi kullandırmama hakkına sahiptir. Bu halde kredinin kullanılmamasından dolayı Bankaya karşı hiçbir zarar ve sorumluluk yüklenemez.
- 6.5. Krediye konu işin İdarece ihale edilerek gerçekleştirilmesi halinde, düzenlenecek istihkak ve sarf evraklarında İdarece ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç vb. giderler gösterilecektir. Kredi ödemelerine esas tutarlar, istihkak raporu ve sarf evraklarının, İdarece ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç vb. giderler hariç tutarı olup, bu tür giderler İdarece karşılanacaktır.
- 6.6. İş programında öngörülenden farklı fiziki veya nakdi gerçekleştirme olması halinde, Bankanın finans imkanları çerçevesinde kredi dilim tutarları artırılıp, azaltılabileceği gibi, öne veya geriye de alınabilir.
- 6.7. Banka eliyle yaptırılması kararlaştırılan işlerle ilgili olarak, İdarenin gerekçe göstererek bu konuda Bankaya vermiş olduğu yetkisini geri almak istemesi halinde, kamu ihale mevzuatı gereğince Bankaca yükleniciye ödenmesi gereken tazminat dışında olmak üzere;
 - a- İşe başlanmamışsa, İdare başka bir tazminat ödemeksizin Bankaca yapılan masrafları defaten ödemek şartıyla kararı her zaman iptal edebilir.
 - b-Banka ihale sürecini başlatmışsa, İdarenin; Bankanın ihaleye ilişkin yapmış olduğu masrafları ile kredi tutarının % 2'si oranında tazminatı defaten ödemesi halinde Banka ihale işlemini iptal eder.
 - c-İhale tamamlanıp yüklenici ile Banka arasında sözleşme imzalanmışsa, Banka İdarenin talebi ve yüklenicinin kabulü halinde; yapmış olduğu masraflar ile kredi tutarının % 2'si oranında tazminatı Bankaya defaten ödemesi şartıyla Banka sözleşmeyi ve işi İdaresine devreder. Aksi takdirde sözleşme feshedilerek iş ve kredi tasfiye edilir.
- 6.8. İşin devri Banka ile kredi ilişkisini etkilemez. Banka yukarıda belirtilen tazminat bedellerini yasal paylarından ve teminat olarak gösterilen gelirlerinden kesmeye yetkilidir.

*Belediye Başkanı
İsim-imza-mühür*

MADDE 7 – KREDİNİN KULLANDIRILMASINDA BANKANIN YETKİLERİ

- 7.1. Banka, bu krediyi belirlenen limit içinde İdare lehine mahsuben veya hesaben, tamamen veya kısmen kullandırıp kullandırmamak, kullandırma şartlarını tespit etmek, krediyi durdurmak, kredi limitini azaltmak, vade ve faiz oranlarını değiştirmek veya kredinin tamamını her an kesmek hakkına sahiptir. Banka bu haklarını herhangi bir ihbara gerek olmaksızın tek taraflı olarak kullanabilir, hakkın kullanılmasıyla işlem tamamlanır.
- 7.2. Bankanın düzenleyeceği teminat mektupları, kontrgarantiler, kefaletler, diğer garantiler, kabul ve avaller ile diğer yükümlülükler de iş bu sözleşme hükümlerine tabi olacaktır.
- 7.3. Bankanın, İdarenin talebi üzerine verdiği veya vereceği teminat mektupları, kontrgaranti, kefalet, kabul ve avaller ile diğer garantilerden dolayı ödemek zorunda kalacağı tüm meblağları idare işbu sözleşme limitiyle bağlı kalmaksızın faiz, komisyon ve diğer masraflarıyla ödemeyi kabul eder.
- 7.4. Banka, yapılacak tediyelerin fazla veya noksan olup olmadığını, istihkak raporu ve tediye emirlerinin muhteviyatı ile, yapılacak tediyelerle ilgili her türlü vergi ve resimlerle sarf miktarının İdarece doğru olarak tespit edilip edilmediğini araştırmakla yükümlü olmayıp, bu gibi durumlardan dolayı sorumluluk İdareye ait olup, Banka hiçbir sorumluluk kabul etmeyecektir.
- 7.5. İdarece, kredi teminatına konu gelirlerin azaltılması, ortadan kaldırılması, Bankaca talep edilen oran ve ücret artışlarının yerine getirilmemesi, gelirlerin başka hesaplara aktarılması, gizlenmesi, Bankanın bilgisi dışında farklı usullerde tahsilat yapılması ve Rehinli Mevduat Hesabında İller Bankasının bilgisi dışında tediyatta bulunulması ya da Rehinli Mevduat Hesabında azalışlara neden olunması gibi hallerde, Banka kredinin kullanılmayan kısmını kullandırmayabileceği gibi, tüm hak ve alacakları da muacceliyet kazanacaktır.

MADDE 8– KREDİ GERİ ÖDEME ŞEKLİ

- 8.1. Kredi geri ödemeleri, kredinin kullandırıldığı tarihi takip eden aydan başlamak üzere aylık olarak tahsil edilecektir.
- 8.2. Anapara, faiz, denetim giderleri, komisyon, vergi, resim, harç, ücret vs.den oluşan kredi geri ödemelerinde kullanılmak üzere Rehinli Mevduat Hesabı Sözleşmesinde belirlenen şartlara haiz olmak üzere İdare yöresinde bulunan ve Bankaca uygun görülecek ticari bir bankada İdare adına vadesiz TL Rehinli Mevduat Hesabı açılacaktır. İdare, kredi geri ödemelerini süresi içinde Rehinli Mevduat Hesabının bulunduğu İller Bankası'na uygun görülecek ticari bir bankanın şubesine Ödeme Talimatı ve Taahhütnamesi vermek suretiyle Bankaya aktaracaktır.
- 8.3. İdare, Bankanın kabulü şartıyla vadesiz TL Rehinli Mevduat Hesabının bulunduğu ticari bankanın şubesini değiştirebilir veya yeni bir ticari bankada vadesiz TL Rehinli Mevduat Hesabı açabilir. Bu halde dahi, rehin sözleşmesi ile rehinli mevduat hesabına ilişkin olarak düzenlenecek tüm belgelerin bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz bir parçası olduğunu İdare kabul eder ve banka işbu sözleşme ile sahip olduğu bütün hak ve yetkilerini muhafaza eder. Bundan dolayı Bankanın bir zararı olduğu takdirde, idare bu zararı üstleneceğini ve söz konusu zararın işbu sözleşmenin 8.5 inci maddesi çerçevesinde tahsil edilebileceğini kayıtsız şartsız kabul ve taahhüt eder.
- 8.4. Kredi teminatına konu gelirlerin bankalar aracılığı ile veya İdarece tahsil edilmesi durumunda, İdare, tahsil edilen tutarların krediye esas taksit tutarı kadar kısmını Rehinli Mevduat Hesabına aktarılmasını sağlayacaktır. Teminat olarak gösterilen gelirlerin, belirlenen ve tahsille görevlendirilen bankalar dışında yeni anlaşmalar yapılmak suretiyle diğer bankalar aracılığı ile tahsil edilmesi durumunda Banka önceden bilgilendirilecektir.

*Belediye Başkanı
İmza ve mühür*

- 8.5. İdarece, kredi geri ödeme tutarlarının herhangi bir nedenle Rehinli Mevduat Hesabı aracılığı ile Bankaya aktarılması veya aktarılan tutarların kredi geri ödeme tutarını karşılamaması durumunda, Banka, kredi geri ödeme tutarlarını İdarenin ayrıca yazılı talebini veya iznini aramaksızın doğrudan doğruya Maliye Bakanlığı'na ve Bankaca dağıtılan payların tamamından mevzuatta düzenlenecek herhangi bir kısıtlamaya bakılmaksızın tahsil edebilir.

MADDE 9- GECİKME FAİZİ

İdarece, kredi taksitlerinin belirlenen vadede ödenmemesi, kredinin belirlenen vade sonunda kapatılmaması veya taksitlerden herhangi birinin noksan ödenmesi halinde, kredi taksitlerinin ödendiği, kredinin kapatıldığı veya eksik ödemenin yapıldığı tarihe kadar geçecek süre için, Banka kredi uygulamaları doğrultusunda ayrıca gecikme faizi tahakkuk ettirebilir.

MADDE 10- KREDİNİN VADESİNDEN ÖNCE KAPATILMASI

İdare, Bankadan aldığı kredileri vadesinden önce işlemiş faiziyle birlikte defaten kapatabileceği gibi, kredi taksitlerinin dışında kısmi ödemelerde bulunabilir ve bu durumda kredi borcu aynı veya talep edilecek daha kısa bir vade için yeniden taksitlendirilebilir.

MADDE 11- KREDİNİN İPTALİ

- 11.1. Bankanın açacağı kredi bir yıl içinde İdarece kullanılmadığı takdirde Banka krediyi re'sen iptale yetkili olup, bundan dolayı Bankaya hiçbir sorumluluk yüklenmeyecektir.
- 11.2. Banka krediye konu işin tamamlanmasını takiben vergi, fiyat farkı ve iş artışları da dahil ortaya çıkacak maliyet ile kredi limiti arasındaki tutarı iptale yetkilidir.
- 11.3. İdare adına açılan kredilerinin usulüne uygun kullanılmaması, sözleşme dışı işlemlerde bulunulması, projenin aslına uygun olarak gerçekleşmemesi, kredinin proje dışı işlere harcanması ve Banka ile İdare arasında çıkabilecek her türlü anlaşmazlık durumlarında, Banka bakiye kredi dilimlerini kullanırmayabileceği gibi önceden kullandırmış olduğu kredi tutarının ve faiz, denetim giderleri vb. tüm masrafların defaten ödenmesini talep edebilir veya İdarenin payından defaten tamamını kesebilir.
- 11.4. İşin başlangıcı veya devamı sırasında krediye konu işin yürütülmesini engelleyici bir yargı kararının ortaya çıkması halinde, Banka bakiye kredi dilimlerini kullanırmayabileceği gibi önceden kullandırmış olduğu kredi tutarının ve faiz, denetim giderleri vb. tüm masrafların defaten ödenmesini talep edebilir veya İdarenin payından defaten tamamını kesebilir.
- 11.5. Krediyle ilgili İdare ve Banka arasındaki her türlü anlaşmazlık halinde, Banka kayıtları ve görüşü esas olup, anlaşmazlığın devamı halinde Banka bakiye kredi dilimlerini kullanırmayabileceği gibi önceden kullandırmış olduğu kredi tutarının ve faiz, denetim giderleri vb. tüm masrafların defaten ödenmesini talep edebilir veya İdarenin payından defaten kesebilir.

MADDE 12 - SİGORTA

- 12.1. Banka; İşbu sözleşme esasları içinde tesis edilmesi ve verilmesi gerekli menkul ve gayrimenkul teminatları, gerekli göreceği her türlü rizikoya karşı, Banka lehine dilediği sigorta şirketine sigorta ettirilmesini ve daha önce sigorta yapılmış ise bunlara ait poliçelerin kendisine devredilmesini İdareden isteyebilir. Banka; prim ve masrafları İdareye ait olmak üzere kendi adına da sigorta yaptırabilir, bu nedenle doğacak her türlü prim ve masraflar idarece defaten karşılanır veya Bankaca idarenin yasal payından defaten kesilebilir. İdarece zamanında ödenmeyen sigorta primlerine Bankaca faiz tahakkuku yapılacaktır.

*Belediye Başkanı
İsmi-buca-müdür*

12.2.Banka; sigorta bedeline esas olacak değeri, piyasa rayicini de göz önünde bulundurarak serbestçe tayin etmeye yetkilidir. Banka sigorta bedelinin, sigorta değerinden aşağı olmasını kabul ettiği takdirde İdare, sigortacının sigorta bedelini aşmamak şartıyla zararın tamamından sorumlu olmasını sağlar ve prim farkını ödemeyi taahhüt eder. Süreleri biten sigortalar da bu esaslar içinde yenilenir. Riskin gerçekleşmesi halinde Bankanın kabul ettiği sigorta tazminat tutarına İdare itiraz ettiği takdirde; Bankaca verilen süre içinde İdarenin tazminat tutarını Bankaya ödemesi durumunda policeden doğan haklar kendisine devredilir.

MADDE 13 – DENETİM İLE İLGİLİ HUSUSLAR

- 13.1. Banka, kredi konusu işin usulüne uygun yapıp yapılmadığını ve kredinin tahsis olunan iş için harcanıp harcanmadığını sürekli denetler veya izler. Banka bu görevle ilgili çalışmalarını yaparken İdare bu konularda Bankaya yardımcı olur. İdare, kredi konusu işle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Bankanın denetim ve incelemesine hazır tutar. İdare bu belgeleri talep halinde herhangi bir şart ileri sürmeksizin Bankaya ibraz etmek zorundadır.
- 13.2. Denetimle ilgili İdare ve Banka arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda Banka görüşü geçerlidir. İdarenin bunu kabul etmemesi veya anlaşmazlığın devamı halinde veya işin yürütülmesi ve denetimi ile ilgili konularda İdarece yapılması gereken iş ve işlemlerden kaçınılması hallerinde Banka bakiye kredi dilimlerini kullanırmayabileceği gibi, önceden kullandırmış olduğu kredi tutarının ve bunun faiz, denetim giderleri vb. tüm masraflarının defaten ödenmesini talep edebilir veya İdarenin payından defaten tamamını kesebilir.
- 13.3.Krediye konu işin denetiminin İdarece veya yetkilendirdiği kişi, kurum veya kuruluşlarca yapılması ve Bankaca izleme görevinin yerine getirilmesi halinde, gerek ihale, gerek yapım ve gerekse işletme sürecine ilişkin her türlü teknik ve hukuki sorumluluk İdareye ait olup, Bankanın bu hususlarda herhangi bir sorumluluğu olmayacaktır.
- 13.4.İşin yürütülmesi ve denetimi ile ilgili konularda İdarece yapılması gereken iş ve işlemlerden kaçınılmasından dolayı doğacak her türlü zarar ve sorumluluk İdareye ait olacaktır.
- 13.5.İller Bankası Danışmanlık, Denetim ve Teknik Hizmet Giderleri Hesap Esasları doğrultusunda hesaplanacak denetim ile ilgili her türlü masraf, kredi limiti dışında müteala edilmek kaydıyla İdarece teminat olarak gösterilen gelirlerden ve yasal paylarının tamamından tahsil edilebileceği gibi, defaten Bankaya da ödenebilir.
- 13.6. İhalesi ve denetimi İller Bankasıyla yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, tüm kredili yapım işlerinde İller Bankasıyla kullanılmakta olan iş tanıtım tabelasının İlgili Bölge Müdürlüğü ile irtibata geçilerek işe başlama tarihinden itibaren 15 gün içerisinde iş tanıtım tabelası mahallinde uygun bir yere konulacaktır.

MADDE 14- GAYRİNAKDİ KREDİLERE İLİŞKİN HUSUSLAR

- 14.1.İdareye verilen teminat mektubu, harici garanti, aval, kabul ve kefalet gibi gayrinakdi krediler için Bankanın uygulayacağı komisyonlar devre başında nakden ödenir. Nakden ödenmediği takdirde ödeme tarihine kadar kısa vadeli kredilere uygulanan kredi faizi tahakkuk ettirilir.
- 14.2.Gayri nakdi kredinin peşin ödenen komisyon devresi içinde gayri nakdi kredi ilişkisinin sona ermesi halinde (teminat mektubunun iade edilmesi, kefaletin sona ermesi vb.) peşin ödenen devre komisyonu İdareye geri ödenmez.

*Belediye Başkanı
İsmail Özgür*

14.3. Teminat ve kefalet gibi gayri nakdi krediler için; Bankanın diğer finansman kuruluşlarına yapmak zorunda kalacağı ödemeler, Banka kaynağından kullanılan krediye dönüşeceğiinden İdare söz konusu meblağı defaten Bankaya ödeyecektir. Aksi takdirde kredi borcunun tamamı ödenene kadar Bankanın uygulayacağı kredi faizi İdarece ödenecektir. Banka kaynağına dönüşecek bu kredi için Banka yasal payların tamamını kesmeye yetkili olacaktır. Kredi konusunda doğacak her türlü gider (vergi, komisyon, vb.) kredi olarak kabul edilerek aynı şartlara haiz olacaktır.

14.4. İdarece ödenmesi gerekirken ödenmeyip, Bankaca İdare adına ödenen teminat veya kefalet mektubundan kaynaklanan borç Bankanın kendi kaynaklarından değil de, Banka dışından bulunan kaynakla ödenmesi halinde, Bankanın bulduğu kredinin şartları ve faiz oranlarını ve bu krediden doğan tüm sorumlulukların kendisine ait olacağını İdare peşinen kabul eder.

MADDE 15- TEMİNAT VE KEFALET DOLAYISIYLA YAPILACAK ÖDEMELER

Banka, idare lehine vereceği teminat ve kefalet mektuplarından dolayı, alacağı teminat ve kefalet mektubuyla garanti edilmiş şahıs veya makamın borcun ödenmesine ilişkin talebi üzerine; teminat veya kefalet mektubunun içeriğinin o borçla ilgili olup olmadığını araştırabilir, idare tarafından alacaklıya karşı ileri sürülebilecek her türlü hak ve itirazları ileri sürebilir. Bu mektuplardan doğabilecek bütün neticelerden dolayı İdare Bankaya karşı sorumludur ve bu husustaki bütün itiraz ve dava haklarından vazgeçer. Bankanın bu konuyla ilgili yaptığı işlemlerin neticelerini peşinen kabul eder. İdare ayrıca, Bankanın teminat ve kefalet dolayısıyla idare adına ödemiş olduğu krediye dair her türlü anapara, faiz ve diğer masraflar toplamını, Bankaya ödeyeceği tarihe kadar geçecek süreye kadar gecikme faizinden de sorumlu olur.

MADDE 16- VERGİ, RESİM, HARÇ VE DİĞER MASRAFLAR

16.1. Krediye konu işle ilgili İdarece ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç, denetim vb giderler Kredi limitine dahil olmayıp, bu tür giderler İdarece zamanında ve tam olarak ödenecektir.

16.2. Krediyle ilgili gider vergisi, teminat ve kefalet mektuplarının düzenlenmesi, onayı ve tatbikine ait damga resmi ve diğer vergi ve masraflarla takip, muhakeme harç ve masrafları, vekil ücretleri ve açılan krediyle ilgili havalelere dair masraflar tamamen İdareye ait olup, bunlar Bankaca ödense dahi, hiçbir kanuni merasime gerek kalmaksızın idare tarafından Bankaya ödenecektir veya Bankaca yasal paylarından kesilecektir.

16.3. Her türlü vergi artışları ile her türlü yeni vergi vesair masraflardan da İdare sorumludur.

MADDE 17- BELİRLENEN ŞARTLARA UYULMAMASI VE BORCUN ÖDENMEMESİ

17.1. Krediye teminat olarak gösterilen gelirler veya Bankaya ipotek edilen gayri menkuller üzerinde, İdarece kredi tahsisinden önce bulunulan ya da sonra bulunulacak tasarrufların ya da hakların, iptal veya tadil edici uygulamaların veya teminatlara ilişkin idare aleyhine açılmış davaların Bankadan gizlenmiş olması ve her ne sebeple olursa olsun işbu sözleşme ve eklerinde yer alan şartlardan birine İdarece uyulmaması halinde, Bankanın bütün alacağı muaccel hale gelecek, ayrıca ihtar ve ihbara gerek kalmaksızın Banka krediden kaynaklanan bütün alacağını, İdare kararı ile kamu hizmetlerine tahsis edilenler de dahil, İdarenin tüm mal ve gelirlerinden icra marifeti ile tahsile yetkili olacaktır. İdare bu husustaki bütün itiraz ve dava haklarından şimdiden vazgeçmiştir.

*Beldiye Başkanı
İmza ve mührü*

- 17.2. Kredi taksitlerinin arka arkaya 3 ay ödenmemesi halinde kredinin teminatında bulunan diğer hak ve alacaklar hakkındaki her türlü tasarruf yetkisi başka bir ihtara gerek kalmaksızın doğrudan Bankaya ait olacağı gibi, Banka, ipotek verilen gayrimenkullerin başka bir ihtara gerek kalmaksızın icra marifetiyle satışını istemeye yetkilidir.
- 17.3. Kredi borcunun tamamı veya bir kısmının İdarece vadesinde ödenmemesi veya paylarından tahsil kabiliyeti bulunmaması halinde; Banka rehinli veya ipotekli menkul ve gayrimenkulleri, ya da bu krediyle elde edilen tesis, inşaat ve her nevi gayrimenkul ile araç, gereç ve malzemeleri herhangi bir ihtara gerek kalmaksızın paraya çevirerek alacağını tahsil etme hakkına sahiptir.
- 17.4. Yılsonunda ödenmemiş borç miktarlarının bulunması halinde tüm borç kapitalize edilir ve kredi vadesini aşmayacak şekilde yeni borç tutarı esas alınarak ödeme planı hazırlanır.

MADDE 18 – İDARENİN GENEL TAAHHÜTLERİ

- 18.1. İdare, bu sözleşmeden doğan haklarını, Bankanın izni olmadan başkalarına devir ve temlik edemez.
- 18.2. İşbu sözleşme hükümlerine göre tahsis olunan krediye, bu sözleşme hükümleri ve ekleri, sözleşmede hüküm bulunmaması halinde, Bankaca düzenlenmiş ve düzenlenecek genelge, yönetmelik ve diğer iç mevzuat hükümleri ve bunlarda da hüküm bulunmaması halinde, Banka işlemleriyle ilgili mevzuattaki tamamlayıcı hükümler ile Genel Bankacılık teamülleri uygulanır. Sözleşmenin maddeler halinde düzenlenmiş olması herhangi bir hükmün sadece bu maddelerle ilgili konularda uygulanacağı anlamına gelmez.
- 18.3. İdare; Banka tarafından istenilecek mali tabloları, yönetim ve işlemler hakkındaki bilgileri eksiksiz ve doğru olarak vermeyi, işlemlerinin ve faaliyetlerinin Bankaca istenildiği anda incelenebileceğini veya denetlenebileceğini peşinen onayladığını, ayrıca Bankanın, her türlü gayrimenkul ve eklentilerini gerekli gördüğü takdirde inceleme ve denetleme yetkisine sahip bulunduğunu, Bankaca ihtiyaç duyulması halinde, kişi ve kuruluşlara bilgi vermesine şimdiden muvafakat ettiğini kabul ve taahhüt eder.
- 18.4. Bankaca gerekli görülmesi halinde yukarıdaki belirtilen tüm inceleme ve denetimin, yine Bankaca yetkili kılınacak bağımsız bir denetçi veya denetçi kuruluşlarca yapılmasını ve denetçi veya denetçi kuruluşlarca istenecek masrafları karşılamayı kabul ve taahhüt eder.
- 18.5. Bu krediyle ilgili yazışmalarda; haberleşme yanlışlıklarından, postada gecikme ve kaybolmalardan dolayı Bankayı hiçbir şekilde sorumlu tutmamayı kabul ve taahhüt eder.
- 18.6. İdare, Bankaca belirlenecek nakdi kredi faizini, gecikme faizini ve temerrüt faizi ile gayrinakdi kredi komisyonlarını, denetim giderleri hesap esasları gereğince belirlenen giderleri ödemeyi, bu oranlara itiraz etmemeyi, işin gerçekleştirilmesinden vazgeçilmesi halinde Bankaca belirlenecek tazminat bedellerini ve Bankanın işle ilgili yapmış olduğu her türlü masrafları ödemeyi, kredi sözleşmesine, Rehinli Mevduat Hesabı sözleşmesine, yapı denetim hizmetleri yönetmeliği ve mal alımları denetim ve kabul esasları ile iş konusu Banka mevzuatına itiraz etmemeyi kabul eder.

*Belediye Başkanı
İsmail Ünlü*

MADDE 19 – ANLAŞMAZLIK HALİ

Her türlü anlaşmazlık durumunda Bankanın defter ve kayıtlarının esas alınacağı peşinen kabul edilir.

Yukarıda belirtilen hususlardan doğacak bütün anlaşmazlıkların çözümüne ve icra kovuşturmalarına, ANKARA MAHKEMELERİ ve İCRA DAİRELERİ yetkili ve görevlidirler. Yapılacak her türlü tebligat Ankara'da İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce ve yapılacaktır.

9 sayfa ve 19 maddeden oluşan iş bu sözleşme 2 nüsha olarak tanzim edilmiş ve/....../20..... tarihinde taraflarca imza altına alınmıştır.

Belediye Başkanı
İsim-imza-mühür

İller Bankası

EK 6. Belediye Tarafından İller Bankası Lehine Verilen Mevduat Rehinine İlişkin Sözleşme

MEVDUAT REHİN SÖZLEŞMESİ

REHİN VEREN : Belediyesi Başkanlığı
(Bundan böyle rehin veren olarak adlandırılacaktır)

REHİN ALAN : İller Bankası
(Bundan böyle rehin alan olarak adlandırılacaktır)

BANKA SUBESİ : Bankası A.Ş.'nin Şubesi

MERHUN : Rehlin Veren adına Bankası A.Ş.'nin İlinde
..... Şubesinde bulunan
IBAN Numaralı Vadesiz Mevduat Hesabı.

KONUSU : Rehlin Veren ile Rehlin Alan arasındaki kredi ilişkisi sebebiyle Rehlin Alanın doğmuş ve doğacak alacağının teminatı için yukarıda belirleyici unsurları yazılı Rehlin Verene ait mevduatın rehnidir.

- 1- Rehlin veren, Rehlin alan ile aralarında imzalanan, tarihli kredi sözleşmesinden doğmuş ve doğacak borçlarının teminatı olarak gayrikabili rücu olarak hüküm ifade etmek üzere rehlin konusu mevduatını Rehlin Alan lehine rehnemeyi kabul, beyan ve taahhüt etmiştir.
- 2- İşbu rehin sözleşmesi tarihli Genel Kredi Sözleşmesinin bir ekidir.
- 3- Rehlin veren, rehin konusu IBAN Numaralı Vadesiz Mevduat Hesabından doğacak faiz getirisinin de bu rehin kapsamı içinde kaldığını kabul eder.
- 4- Rehlin konusu merhunun ifade ettiği miktar yabancı para ise, borçlunun borcuna mahsup edilmesi gerektiğinde o günkü Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz alış kurlarına göre hesaplanacak TL değeri esas alınacaktır.
- 5- İşbu rehinin mevcudiyeti rehlin alana, rehlin veren aleyhine rehinin paraya çevrilmesi yolu ile icra takibi yapma zorunluluğu getirmeyip, Rehlin alan rehinin paraya çevrilmesi takibinden önce genel haciz yolu ile takibe geçebilir.
- 6- tarihli Genel Kredi Sözleşmesinin eki olması nedeniyle işbu rehin sözleşmesi istisna kapsamında olduğundan damga vergisine tabi bulunmamaktadır. Bununla birlikte herhangi bir nedenle işbu rehin sözleşmesi ile ilgili olarak vergi, resim, harç ve sair bir ödemenin yapılmasını gerektiren bir durumda, bu masraflar Rehlin veren tarafından ödenecektir.
- 7- Rehlin Veren işbu rehin sözleşmesi ile yüklediği yükümlülüklerinden herhangi birisine aykırı hareket etmesi halinde; Rehlin Alanın, kredi borcunun tamamına muacceliyet verebileceğini gayrikabili rücu olarak kabul, beyan ve taahhüt etmiştir.

Belediye Başkanı
İsim-imza-mühür

İller Bankası

8- Rehin veren rehin verdiği hesap üzerinde, başkaca kurum, kuruluş, gerçek ve tüzel kişilerin lehine Rehin Veren'in mülkiyet hakkını sınırlayan mahkeme kararı, rehin, intifa, temlik, bağış, tevdi mahalli kararı, tedbir/ihtiyati tedbir ve hacze/ihtiyati hacze ilişkin olarak herhangi bir takyidat bulunmadığını kabul ve beyan etmiştir.

9- Rehin Alan Rehin Veren'den önceden izin ve onay almaksızın işbu rehni Banka Şubesi ihbar edip, işbu rehin sözleşmesinin Banka Şubesi'nin kayıtlarına işlenmesini Banka Şubesi'nden isteyebileceği gibi, rehin konusu mevduattaki rehin verene ait mevduatı, rehin verenin önceden izin ve onayını almaksızın mevduat hesabının bulunduğu Banka Şubesi'nden talep ve ahz'u kabza yetkili olacaktır.

10- Rehin veren rehinli mevduat hesabına yasal paylarının, **çevre temizlik vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, işgal harcı, su, ulaştırma ve kira gelirlerinin** aktarılması konusunda gereken tüm işlemleri yapacaktır.

11- Banka Şubesi'nde bulunan rehinli hesaba aktarılacak tutarların toplamı; her ay için rehin veren tarafından kullanılmış kredinin geri ödeme taksit meblağlarından az olamaz. Rehinli mevduat hesap tutarının her ay için rehin veren tarafından kullanılmış kredinin geri ödeme taksit meblağlarından az olması halinde, hesap bakiyesi rehin veren tarafından tamamlanacaktır.

12- Rehin Alan, rehin tesis edilen hesapla ilgili olarak her türlü bilgi, belge, hesap ve kayıtları Rehin verenin önceden izin ve onayını almaksızın Banka Şubesi'nden takip etmeye, incelemeye ve bu hesapla ilgili bilgileri istemeye yetkilidir.

13- Rehin Alan tarafından Rehin Verene tahsis edilen TL'lik kredinin taksit tutarı Rehin Alan tarafından Bankası A.Ş.'ye bildirilen miktar kadar ödenecektir. Rehinli hesapla ilgili olarak rehin veren ile Banka Şubesi arasında işbu rehin sözleşmesinin ekinde (EK 1) yer alan Ödeme Talimatı ve Taahhütnamesi imzalanacaktır. Banka Şubesi, Ödeme Talimatı ve Taahhütnamesi kapsamına uygun olarak rehinli hesapla ilgili Rehin Veren'in talimatları kapsamında işlem yapacaktır.

14- Rehin verenin, Rehin alana ödemesi gereken taksit tutarının Bankaca ilgili hesaptan alınarak Rehin alana havale edilmesinden sonra hesap bakiyesi Rehin verenin kullanımına serbest bırakılacaktır.

15- Rehin veren, Rehin alan tarafından herhangi bir husus için yapılacak tebligatı kanuni ikametgahına veya şahsına yapıldığını kabul eder.

16- İşbu rehin sözleşmesinden doğacak ihtilafların çözümünde ANKARA MAHKEMELERİ İCRA DAİRELERİ yetkilidir.

17- Bu mevduat rehin sözleşmesi/..... tarihinde ve 3 nüsha ve 1 Ek olarak tanzim edilmiştir.

REHİN VEREN

Belediyesi
(Mühür-İmza-Kaşe)

REHİN ALAN

İLLER BANKASI

EK 7. Belediyelerin Kullanmış Oldukları Kredinin Geri Ödenmesine İlişkin Ödeme Talimatı ve Taahhütname

(NOT: Bu belgeye vadesiz mevduat hesap cüzdanının 1 adet fotokopisi eklenecektir.)

ÖDEME TALİMATI VE TAAHHÜTNAME

Türkiye Halk Bankası Şubesi
İLGİ:
KURUM: İller Bankası

Bankanızın KURUM ile imzalamış olduğu 16/09/2009 tarihli Sözleşme hükümleri kapsamında KURUM tarafından Belediyemize kullandırılan kredi taksitlerinin ödenmesi ile ilgili olarak;

- Şubeniz nezdindeki IBAN numaralı Vadesiz Mevduat Hesabımızdan, KURUM tarafından Bankanıza bildirilecek tarihlerde ve meblağlarda KURUM'dan kullanmış olduğumuz kredi taksitlerini ilgili vadelerde KURUM'un Bankanız nezdindeki hesabına virman yapmaya tek taraflı olarak yetkili olduğunuzu,
 - Şubeniz nezdindeki Vadesiz Mevduat Hesabımızın bakiyesinin, kredi taksit tutarını kısmen karşılayacak miktarda olması halinde BANKA tarafından kısmi tahsilat yapılacağını,
 - Nezdinizdeki IBAN numaralı Vadesiz Mevduat Hesabımızda bulunan meblağların KURUM ile Belediyemiz arasında imzalanan Mevduat Rehin Sözleşmesi uyarınca KURUM'a rehnedilmiş olduğunu ve kredi taksitinin Belediyemize ait Vadesiz Mevduat Hesabından Belediyemizin vereceği Ödeme Talimatı ve Taahhütname çerçevesinde tahsil ederek KURUM'un TAHSİLAT HESABI'na aktarılmasından sonra, hesapta para kalması halinde, Belediyemizin kredi taksiti tahsilatının yapıldığı ayı takip eden ayın 5'ine kadar, hesapta kalan tutar üzerinde serbestçe tasarruf edebileceğini, bunun haricinde KURUM'un yazılı muvafakati alınmadan Vadesiz Mevduat Hesabı üzerinde Belediyemizce/İl Özel İdareimizce herhangi bir tasarrufi işlem yapılmayacağını ve ayrıca bu paragrafta belirtilen istisnai durumda dahi KURUM'un Bankanıza yazılı talimat vermesi halinde tasarruf yetkimizin kalkacağını,
 - Belediyemize mevzuat gereğince KURUM tarafından ödenecek YASAL PAY'ların KURUM tarafından Bankanız nezdinde adımıza açılan Vadesiz Mevduat Hesabına aktarılmasına muvafakat ettiğimizi, KURUM'dan aldığımız kredinin teminatı olan gelirlerimizin kredi taksit tutarı olan kısmının tarafımızdan bu hesaba aktarılacağını,
 - Bankanızın KURUM tarafından bildirilecek kredi taksit tutar ve vadelerinin içerik ve doğruluğunu araştırmakla yükümlü bulunmadığını; bu bilgilerin hatalı, yanlış ya da eksik olmasından ve/veya KURUM'un sonradan yapacağı kayıt değişikliklerinden ve/veya teknik aksaklıklar ve /veya başka nedenlerle bilgilerin hatalı, yanlış, eksik ya da geç iletilmesinden ya da hiç iletilmemesinden dolayı Bankanızın hiçbir sorumluluğunun olmadığını,
 - Nezdinizdeki IBAN numaralı Vadesiz Mevduat Hesabımızla ilgili olarak KURUM tarafından talep edilecek her türlü bilgi ve belgeyi KURUM'a vermenize muvafakat ettiğimizi ve bu hususta herhangi bir itirazımızın olmayacağını,
 - KURUM ile aramızdaki borç ilişkisinden doğan her türlü ihtilaflarda Bankanızın taraf olmayacağını ve bu işlemlerin tamamının bilgimiz ve sorumluluğumuz dahilinde gerçekleştiğini,
 - Otomatik ödeme talimatımızın iptalini talep etmemiz halinde, durumun Bankanız tarafından hemen İller Bankasına bildirileceğini ve Belediyemizin İller Bankasıyla imzalamış olduğu kredi sözleşmesi ve mevduat rehin sözleşmesi kapsamında kurumun bildireceği tahakkuk etmiş kredi borcu miktarının hesabımızdan Kurum hesabına aktarılmasına Bankanızın yetkili olduğunu,
- gayrikabilirici olarak, kabul, beyan ve taahhüt ederiz.

Belediye No:
Belediye / Adı /Ünvanı:
Adres:

alınmıştır.

İşbu Ödeme Talimatı ve Taahhütname ile ilgili bilgiler, Bankamız kayıtlarına

..... (.....) BELEDİYESİ
(İmza – Mühür – Kaşe)

BANKASI A.Ş.
..... Şubesi

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ
PROJE DEĞERLENDİRME DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Atatürk Bulvarı No:21 06053/ANKARA Tel: 508 79 02

KREDİ TALEP FORMU

A- BELEDİYE BİLGİLERİ

Belediye adı :
İlçesi :
İli :
2007 yılı nüfusu (ADNS) :

B- PROJE BİLGİLERİ

Projenin adı :
Projenin kapsamı :
Proje tutarı :

C- YAPIM BİLGİLERİ (Bu bölüm devam eden veya tasfiye edilen işler için doldurulacaktır.)

İhale tarihi :
İhale bedeli ve birim fiyat yılı :
Başlama ve bitiş tarihi :
Yüklenici firma :
Kontrol eden kurum :
Fiziki gerçekleşme (Proje bazında) :
Nakdi gerçekleşme (Keşif bazında) :
Yapılan harcama miktarı :
(Sözleşme yılı Birim Fiyatları ile)
Tamamlanan kısmın :
Finansman şekli :

D- TALEP BİLGİLERİ

Talep edilen kredi miktarı : TL
Talep edilen kredi vadesi : ☐ 3 yıl ☐ 5 yıl ☐ 10 yıl
Talep Türü: Yapım : ☐ Banka Kontrolü ☐ Müşterek Kontrol
☐ Kredi+Banka kontrolü ☐ Kredi+müşterek kontrol
Proje : ☐ İhale+Kredi+Banka kontrolü ☐ Kredi+ Banka kontrolü
Mal alımı : ☐ Kredi+Banka kontrolü ☐ Kredi+müşterek kontrol
İhale Makamı : ☐ Belediye ☐ Banka

E- FORMU ONAYLAYAN (Belediye Başkanı veya Bel.Bşk.Vekili)

Adı soyadı :
Unvanı :
Tarih :
İmza/ mühür :

EK 9. İller Bankası'nın Kredi Başvurularında Belediyelerden İstedığı Borç Servisi Karşılama Tablosu

BELEDİYESİ BORÇ SERVİSİ KARŞILAMA TABLOSU

	2011 (TL)	2012 (TL)	2013 (TL)	2014 (TL)	2015 (TL)	2016 (TL)
İLLER BANKASI % 40 (GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN AKTARILAN PAYDAN YIL İÇİ KULLANILABİLECEK MİKTAR)						
BELEDİYE GELİRLERİ						
DİĞER GELİRLERİ						
.						
.						
.						
Gelir Toplamı						
BORÇLANMA MİKTARI (Kredi Miktarı)						
ARTAN						
(-/+)						
	2017 (TL)	2018 (TL)	2019 (TL)	2020 (TL)	2021 (TL)	2022 (TL)
İLLER BANKASI % 40 (GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN AKTARILAN PAYDAN YIL İÇİ KULLANILABİLECEK MİKTAR)						
BELEDİYE GELİRLERİ						
DİĞER GELİRLERİ						
.						
.						
Gelir Toplamı						
BORÇLANMA MİKTARI (Kredi Miktarı)						
ARTAN						
(-/+)						

NOT: Sadece diğer gelirler

NOT: Sadece diğer gelirleri kısmı doldurulacak, diğer kısımlar boş bırakılacaktır.

BELEDİYE BAŞKANI
İSİM-İMZA-MUHÜR