

109602-10

**İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ  
İDARELERLE OLAN İLİŞKİSİNİN  
DÜNÜ, BUGÜNÜ, GELECEĞİ**

**Ömer YILMAZ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Kasım-1994**



**T.C.**

**ANADOLU ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELER İLE OLAN**  
**İLİŞKİSİNİN DÜNÜ, BUGÜNÜ, GELECEĞİ.**

**Ömer YILMAZ** /  
**(Yüksek Lisans Tezi)**

**Danışman: Doç.Dr. Nezih VARGAN**

**ESKİŞEHİR, 1994**

Anadolu Üniversitesi  
Merkez Kütüphane

## ÖZET

Ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına ve mahalli idarelerin içinde bulunduğu ihtiyaç ve koşullara göre, mahalli idarelerin gelişmesine yardımcı olan, mahalli idareler bankaları kurulmuştur.

Türkiye’de, mahalli idarelerin gelişmesi, finansman ve kredi ihtiyaçlarının sağlanması ve temel fonksiyonlarını yerine getirmede yardımcı olmak üzere faaliyet gösteren kuruluş İller Bankası’dır.

İller Bankası, Belediyeler Bankası olarak kurulduğu 1933 yılından bu yana 61 yıldır Türk Mahalli İdareleri’nin ve Şehirciliğin gelişmesine teknik gücü ve sağladığı kredi olanakları ile büyük katkıda bulunmuş ve bulunmaktadır.

Gelişen ve değişen koşullar, İller Bankası’nı yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Yeni düzenleme ile “*Nasıl bir İller Bankası*” modeline ulaşılacak istenmektedir. Banka yıllardır bu arayışın içinde olmuş ve araştırmalar yaptırmıştır.

İller Bankası reformu, Türk Mahalli İdarelerinde ortaya çıkmış olan, yeniden yapılanma ihtiyacına cevap verecek bir mahalli idare reformunun gerçekleşmesine bağlıdır.

## ABSTRACT

According to the economical, and social status of the countries and to the needs, and conditions in which local governments take place, local government banks that help local governments to improve have been founded.

In Turkey, this foundation is İller Bankası which runs on helping to local governments improve, supply financial and credit needs and also carry out their main functions.

For 61 years, İller Bankası has been founded in 1933 as a state-owned bank making loans to municipalities. it has helped and is still helping to improve Turkish local governments and town planning with its technical power and credit possibilities.

It has been inevitable to reorganise İller Bankası because of the improving and changing conditins. With the new organisation what kind of İller Bankası modal is desired to reach. Bank has been seeking for this it has researches made.

The revolution of İller Bankası is depended on a local government revolution which has occured in Turkish local governments and will answer to the reorganisation need.

## İÇİNDEKİLER

TABLOLAR .....	VIII-IX
KISALTMALAR .....	X
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İLLER BANKASI'NIN GENEL OLARAK İNCELENMESİ

1. İLLER BANKASI'NIN TARİHSEL GELİŞİMİ .....	3
1.1. İller Bankası'nın Kurulmasını Hazırlayan Dönem .....	3
1.2. İller Bankası'nın Kurulması .....	9
1.3. İller Bankası'nın Gelişmesi .....	11
2. İLLER BANKASI'NIN AMACI, GÖREVLERİ VE SERMAYESİ. ....	14
2.1.İller Bankası'nın Amacı .....	14
2.2. İller Bankası'nın Görevleri .....	15
2.3.İller Bankası'nın Sermayesi .....	18
3. İLLER BANKASI'NIN MALİ YAPISI.....	20
3.1. İller Bankasının Gelirleri .....	20
3.1.1. Faiz Gelirleri .....	20
3.1.2. Faiz Dışı Gelirler .....	20

3.1.3. Bono İhracı .....	21
3.2. İller Bankası'nın Giderleri .....	22
3.2.1. Faiz Giderleri .....	22
3.2.2. Faiz Dışı Giderler .....	22
3.3. İller Bankası'nın Kâr Dağıtımı .....	24
4. İLLER BANKASI'NIN ÖRGÜT YAPISI .....	26
4.1.Genel Kurul .....	26
4.2.Yönetim Kurulu .....	27
4.3.Denetçiler .....	28
4.4.Genel Müdürlük, Merkez Örgütü ve Bölge Kuruluşları .....	29
5. İLLER BANKASI PERSONELİ .....	32
5.1.İller Bankası Personelinin Hizmet Sınıflarına Göre Yıllar İtibariyle Sayıları	32
5.2.İller Bankası Personel Harcamaları .....	34
6 İLLER BANKASI'NIN İLGİLİ KURULUŞLARCA DENETİMİ ..	35
6.1.Cumhurbaşkanlığı Denetimi .....	35
6.2.TBMM Denetimi .....	35
6.3.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Denetimi .....	36
6.4.Bankalar Yeminli Murakıplar Denetimi .....	36

## İKİNCİ BÖLÜM

### İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELERLE OLAN İLİŞKİLERİ

1.İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELERİN TÜMÜYLE OLAN İLİŞKİLERİ .....	37
1.1. Kredi İşlemleri .....	38
1.1.1. Kısa Vadeli Krediler .....	38
1.1.2. Uzun Vadeli Krediler .....	41
1.2. Bankacılık Hizmetleri .....	45
1.3. Sigortacılık Hizmetleri .....	46
1.4. Teknik Hizmetler .....	47
2.İLLER BANKASI'NIN SADECE BELEDİYELERLE OLAN İLİŞKİLERİ...	52
2.1.Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Pay Dağıtılması.....	52
2.1.1. Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelere Dağıtımı .....	52
2.1.2. Büyükşehir Belediyelerine Dağıtımı .....	54
2.2. Fonlardan Yapılan Yardımlar .....	55
2.2.1. Belediyeler Fonu .....	55
2.2.2. Mahalli İdareler Fonu .....	58
2.2.3. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu .....	61
2.2.4. Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu .....	62
2.3.DPT ve Bakanlık Bütçelerine Konulan Ödeneklerden Belediyelere Yapılan Yardımlar .....	63

2.3.1 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Bu Bakanlıkca Belediyelere Yapılan Yardımlar .....	63
2.3.2. Turizm Bakanlığı'nca Turistik Yöreler Belediyelerine Vidanjör ve Çöp Kamyonu Sağlanması .....	64
2.3.3. Toplu Konut Yasası ile Uygulama Yönetmeliği Gereğince Fondan Aktarılan Pay ile Bütçede Konulan Ödenekten Turizm Bakanlığı'nca Yapılan Yardım .....	64
2.3.4. DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İller Belediyelerine Yapılan Yardımlar .....	65
3. İLLER BANKASI'NIN SADECE İL ÖZEL İDARELERİYLE OLAN İLİŞKİLERİ .....	67
3.1. İl Özel İdareleri Payı ve Fonu .....	67
3.2. DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İllerin Özel İdarelerine Yapılan Yardımlar .....	70
4. İLLER BANKASI'NIN SADECE KÖY İDARELERİYLE OLAN İLİŞKİLERİ .....	70
4.1. Köy Kalkınma Payı .....	70
4.2. Mahalli İdareler Fonu'ndan Yapılan Yardımlar .....	71



**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM****İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELERLE OLAN  
İLİŞKİLERİNDEKİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

<b>1. İLLER BANKASI'NIN HİZMETLERİNE YÖNELİK KARŞILAŞILAN SORUNLAR .....</b>	<b>73</b>
1.1. Kredi İşlemleriyle Karşılaşılan Sorunlar .....	73
1.2. Fonlardan ve Bakanlık Bütçelerinden Yapılan Yardımlarla İlgili sorunlar .....	76
1.3. Bankacılık Hizmetlerine Yönelik Sorunlar .....	78
1.4. Teknik Hizmetlerle İlgili Karşılaşılan Sorunlar .....	79
<b>2. SORUNLARA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ .....</b>	<b>82</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>88</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR .....</b>	<b>91</b>

## TABLolar

Tablo:1	İller Bankası Sermayesi .....	19
Tablo:2	İller Bankası'nın 1989-1993 Yılları Arasındaki Gelir Miktarı .....	23
Tablo:3	İller Bankası'nın 1989-1993 Yılları Arasındaki Gider Miktarı .....	24
Tablo:4	Yıllara Göre Safi Kar Miktarı ile Kar Dağıtımının Seyri .....	25
Tablo:5	İller Bankasının Kuruluş Şeması .....	31
Tablo:6	Banka Personelinin Hizmet Sınıflarına Göre 1986-1992 Yıllarındaki Dağılımı ve Artış Endeksi .....	33
Tablo:7	Personel Giderlerinin Yatırım ve Diğer Giderlerle Karşılaştırılması ..	34
Tablo:8	Banka Kaynaklarından Sağlanan Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Miktarları .....	40
Tablo:9	Mahalli İdarelere Yabancı Kaynaktan Açılan Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Miktarı .....	41
Tablo:10	Mahalli İdarelere Açılan Kredilerin Konuları ve Seneleri İtibariyle Faizsiz Tutarları .....	42
Tablo:11	AİF'undan ve KOF'undan Mahalli İdarelere Kullandırılan Kredilerin Yıllar İtibariyle Miktarı .....	43
Tablo:12	Yatırım Harcamaları Toplamı .....	48
Tablo:13	İller Bankası Yatırımlarının Sektörel Dağılımı .....	49
Tablo:14	Yatırımların Sektörler İtibariyle Sayısal Dökümü .....	50
Tablo:15	Bankada Toplanan Belediye Gelirlerinin Yıllara Göre Miktarları .....	54

Tablo:16	Belediye Fonu Ödemeleri .....	58
Tablo:17	Mahalli İdareler Fonu'ndan Belediyelere İçişleri Bakanlığı'nca Yapılan Yardımlar .....	60
Tablo:18	Mahalli İdareler Fonu'ndan Belediyelere Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yapılan yardımlar .....	61
Tablo:19	Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu'na Ayrılan Paylar .....	63
Tablo:20	DPT Bütçesinden Belediyelere Yapılan Yardımlar .....	66
Tablo:21	Özel İdarelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Sağlanan Pay ve Fon Oranları .....	67
Tablo:22	İl Özel İdareler payları .....	68
Tablo:23	İl Özel İdareleri Fonu'ndan İl Özel İdarelerine Yapılan Yardımlar ....	69
Tablo:24	Köy Kalkınma Paylarının Tahsis ve Tevzilerinin Yıllar İtibariye Seyri .....	71
Tablo:25	Köylere Yardım Payından Gönderilen Ödenekler .....	72
Tablo:26	Yıllar İtibariyle Kredi Toplamları .....	74
Tablo:27	İller Bankası Yatırım Harcamaları Toplamı .....	80
Tablo:28	Yatırımların Bütçe Türlerine Göre Dağılımı .....	81

## KISALTMALAR

AİF	:	Avrupa İskan Fonu
AÜ	:	Ankara Üniversitesi
APK	:	Araştırma-Planlama-Koordinasyon
BK	:	Bakanlar Kurulu
C	:	Cilt
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
FAK	:	Fakülte
İBD	:	İller ve Belediyeler Dergisi
İİBF	:	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOF	:	Kamu Ortaklığı Fonu
RG	:	Resmi Gazete
S	:	Sayı
s	:	Sayfa
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEK	:	Türkiye Elektrik Kurumu
TL	:	Türk Lirası
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

## GİRİŞ

İnsanların birarada ve birbirlerine bağımlı olarak yaşamalarından doğan, ortak ihtiyaçları karşılayacak hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir. Mahalli idareler devletin idare örgütü içinde, merkezi idarenin yanısıra onu hemen takip eden kuruluşlardır.

Mahalli idareler yerine getirdikleri fonksiyonlar itibariyle bireylerin günlük yaşantılarında çok önemli bir role sahiptirler. İnsanların medeni ve sosyal açılardan huzur ve mutluluğa kavuşabilmelerinde en etkin faktör mahalli idare ünitelerinin ürettikleri hizmetlerdir.

Dünyanın pek çok ülkesinde, mahalli idarelerin gelişmesine yardımcı olan mahalli idareler bankaları vardır. Bu bankaların çalışma biçimi, kuşkusuz ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına ve mahalli idarelerin içinde bulunduğu ihtiyaç ve koşullara göre oluşmaktadır.

Türkiye’de ise, ihtiyaçların ve şartların farklı olması İller Bankası’nın kuruluşuna batıdaki örneklerinden farklı bir yaklaşım getirmiştir. Mahalli idarelerin gelişmesi için finansman ve kredi ihtiyacı açıkça görülmekle birlikte, yalnızca bunu sağlamanın yeterli olmayacağı düşünülmüş, mahalli idarelerin temel fonksiyonlarıyla ilgili geniş bir teknik kadroya ve teknik imkanları bu idarelerin yararına hazır bulundurmak da gerekmiştir. Bu nedenle de, Türkiye’de İller Bankası

Kanunu hazırlanırken, daima kredi ve teknik uygulama birlikte gözönünde bulundurulmuş, çalışma esasları bu temel görüşe göre oluşturulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, İller Bankası'nın tarihsel gelişimi ve Bankanın bugünkü mevcut durumu hakkında bilgiler verilmiş ve Bankanın genel yapısı incelenmiştir.

İkinci bölümde, İller Bankası'nın mahalli idarelerin tümüyle olan ilişkileri ve sadece belediyeler, İl Özel İdareleri ve köy idareleriyle olan ilişkileri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise, İller Bankası'nın mahalli idarelerle olan ilişkilerinde karşılaşılan sorunlar ele alınmış ve çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

Sonuç bölümünde, genel bir değerlendirme yapılarak, Banka'nın yeniden yapılanması gereği incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İLLER BANKASI'NIN GENEL OLARAK İNCELENMESİ

#### 1.İLLER BANKASI'NIN TARİHSEL GELİŞİMİ

##### 1.1. İller Bankası'nın Kurulmasını Hazırlayan Dönem

İller Bankası'nın özünü, 1933 yılında 2301 Sayılı Kanunla kurulan Belediyeler Bankası teşkil eder. Belediyeler Bankası, Atatürk döneminde Cumhuriyetin ilk on yılı içinde kurulan önemli bir kuruluştur. Bu dönemde kalkınma hamleleri planlanıp, şekillenmeye başlanmıştır.

Bu nedenle, Belediyeler Bankası'nın niçin kurulduğunu, belediyelerimiz için ne yararlar sağladığını ve İller Bankası haline dönüşünceye kadar 1933-1945 yılları arası neler yaptığını açıklamak gerekir.

1920'li yılların sonunda, özel sektörün sahip olduğu sermaye birikiminin, genel bir ekonomik inşa süreci için yeterli olmadığı görülmüştür. Bu sıkıntıyı aşmak üzere "*liberalizm*" olarak nitelenen 1920'li yılların birikim modeli terkedilmiş, bundan daha farklı bir birikim

mekanizması uygulanmaya başlanmıştır. Yeni modelde strateji, sanayileşmedir<sup>1</sup>.

Sanayileşme gelişmesini kesintisiz sürdürebilmek için uygun bir kredilendirme-finansman sistemi, bütünleşmiş bir iç pazarın varlığı gibi unsurların yanısıra yerleşim alanlarında asgari bir altyapının varlığını gerektirir<sup>2</sup>. 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu ile bu görev belediyelere verilmiştir. Belediyeler Bankası kuruluşu ile ilgili ilk işaret de bu kanunda bulunmaktadır.

1580 Sayılı Kanunun 131. maddesi aynen şöyledir:

"Her sene belediye bütçesine mevzu varidatın işbu kanun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasında itibaren yirmi sene müddetle aynı bütçeye ihtiyat akçesi olarak vaz olunarak ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar Hükümetin idare edeceği bir bankaya aynı mali senenin nihayetinden evvel tediye edilecektir."

1580 Sayılı Kanunun 132. maddesinde, Bankada toplanacak ihtiyat akçesinin %75'ine kadar beldenin imar ve inşaat işlerinde kullanmak ve senesi içinde kendi geliri ile geri ödemek kaydıyla belediyeye bankadan borç alma hakkı tanındığı görülmektedir.

Belediye Kanunu'nun 1 Eylül 1931 tarihinde yürürlüğe girmesinden itibaren, belediyeler bu payları ayırmışlar, birbuçuk yıl içinde toplam 1.5 milyon lira biriktirmişlerdir. Biriken miktarın bir an önce devreye

<sup>1</sup> Bilsay KURUÇ, **Belgelerle Türk İktisat Politikası**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fak. Yayınları, C.1, No:569, Ankara 1988, s.31.

<sup>2</sup> TODAİE, **İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu**, Ankara 1993, s.17.



sokulması uygun görülerek, 1580 Sayılı Kanunda öngörülen nominal sermayenin oluşması beklenmeden, Banka 1933 yılında kurulmuştur. Bankanın fiilen kurulduğunu ilan eden ve kurumun uygulama aracı olan tüzük, yasanın kabulünden kısa bir süre sonra 29 Temmuz 1933'de kabul edilerek 15 gün içinde yürürlüğe girmiştir<sup>3</sup>.

Belediyeler Bankası'nın kurulma amacı, yasında şöyle belirtilmiştir (Madde 3):

"Belediyeler, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tavassut ve kefalet etmek ve nizamnamesi esas ile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır."

Bankanın kuruluş yasında bankanın sadece mali karaktere sahip bir kuruluş olduğu, bankanın yatırımcılıkla hiçbir ilişkisi olmadığı, kurumun başlıca görevinin belediyelere imar faaliyetleri için kaynak sağlamak olduğu, bu kaynağı kendi birikiminden karşılayabileceği gibi belediyelere aracılık ederek diğer mali kuruluşlardan da sağlayabileceği belirtilmiştir.

Belediye Kanunu'nun kabul edildiği 1930 yılında ulusal bankaların ekonomideki rolü çok sınırlı ve zayıftır. 1930'lu yıllar boyunca da ekonomide para arzındaki darlık kredinin değerini arttırmış, bu dönemde kredi faizleri yüksek oranlar sergilemiştir. Hem ulusal bankaların içinde buldukları durum, hem de devlet kaynaklarının doğrudan büyük sınai yatırımlara yönlendirme zorunluluğu, belediye gelirlerinin kentsel altyapıda seçmeli bir şekilde kullanılmasını gündeme getirmiştir.

<sup>3</sup> Belediyeler Bankası Esas Nizamnamesi, R.G., 2547; 12 Ağustos 1933.

Belediyelerin cari gelirleri ile genel bütçeden gelen gelirleri belli bir oranda merkezi bir kuruluş olan Belediyeler Bankası'nda toplanmış, burada kredilendirme yoluyla belediyeler arasında yeniden paylaştırılmıştır.

Belediyeler Bankası, sermaye piyasasının devletin finansman ihtiyacını karşılayacak ölçüde gelişmediği, tersine özel kesimin kamu kaynaklarından beslendiği bir dönemde, kentsel planlama-kentsel altyapı yatırımları için gerekli finansmanı, genel bütçeden belediyelere ayrılan payı arttırılarak değil, mevcut belediye kaynaklarını yeniden dağıtarak daha etkili bir biçimde kullanmak amacıyla kurulmuştur.

1930'lu yıllar pek çok incelemede devletçilik dönemi olarak nitelenir. Devletçilik, merkeziyetçi bir yönetsel örgütlenme ile birlikte varolabilen bir tercihtir. Sanayileşmenin merkezi bir denetimi, kentsel altyapının da belirli bir düzeyde merkezden yönlendirilmesini gerektirmiştir. Bu gereklilik 1935 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na bir ek yapılarak Belediyeler İmar Heyeti kurulması ile karşılanmıştır.

Belediyeler İmar Heyeti, nüfusu onbinden çok belediyelerin harita, imar planı, içmesuyu ve kanalizasyon işleri ile spor alanları yapımını gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.

Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti İçişleri Bakanlığı tarafından örgütlendirilmiş ve yine bu bakanlığın yakın denetiminde çalışmışlardır<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> TODAİE, iller ..., s.19,20.

Belediyeler Bankası sermayesinin hemen tümüyle belediye katılma paylarından oluştuğu söylenebilir. 1942 tamamlandığında Banka sermayesinin %94,48'i belediye katılma paylarından, yalnızca %5,01'i net kardan sermayeye eklenen miktardan karşılanmıştır<sup>5</sup>.

Belediyeler Bankası'nın yönetim yapısı, gerçekte bir belediyeler ortaklığı olan ve belediyelere hizmet vermekle yükümlü olan Bankanın, yönetim özellikleri bakımından belediyelerden çok uzak olduğunu göstermektedir. Belediyeler, Banka yönetimi üzerinde hiçbir etkiye sahip olamamışlardır. Yönetimde belirleyici güç İçişleri Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu olmuştur. Belediyelerin yer aldıkları tek organ, orada da merkezi yönetim temsilcileri karşısında azınlıkta kaldıkları Genel Kurul'dur. Burada bütün belediyeler, her yıl değişik belediyelerden olmak üzere İçişleri Bakanlığı'nca belirlenen on temsilci ile yer almışlardır.

1941 yılı başında yapılan bir hesaplama göre Türkiye'de belediyeler, geriye doğru on yıllık bir zaman dilimi içinde toplam yaklaşık 20 milyon TL. kredi kullanmışlardır. Bu tutar belediye gelirlerinin %10'una denk düşmektedir. Kullanılan kredilerin 15 milyonu Belediyeler Bankası'ndan, 2 milyonu İş Bankası'ndan, 400 bin liralık bölümü Ziraat Bankası'ndan, bir diğer 400 bin liralık bölümü Emlak Bankası'ndan, bir milyonu biraz aşan bir kısmı ise çeşitli kurumlardan alınmıştır<sup>6</sup>.

Bu rakamlar, belediyelerin kullandıkları kredilerin kaynağı bakımından, Belediyeler Bankası'nın ağırlığını yeterince ortaya koymaktadır.

<sup>5</sup> Sadık ARTUKMAÇ, *Belediyeler Bankası ve Belediye İstikrazları*, Ankara 1944, s.47.

<sup>6</sup> Age., s.66.

Özetle; Belediyeler Bankası, yalnızca belediyelere hizmet amacıyla kurulmuştur. Bankanın özel şahıslardan tevdiat kabul etme yetkisi varsada bunun gerçekleşmesi çok az miktarda olmuştur. Örnek vermek gerekirse, 1942 yılında Belediyeler Bankası'na yatırılan tasarruf mevduatının toplamı 36000 TL. olmuştur.

Banka, belediyelere yapacakları kamu hizmetleri için ihtiyaç duyacakları kısa ve uzun vadeli kredileri vermekle görevli tutulmuştur. Ayrıca Banka, belediyelerin taşınmaz mallarını, bizzat yada aracı olarak sigorta ettirme yetkisine sahiptir<sup>7</sup>.

1945 yılında, İller Bankası'nın kurucu yasası yürürlüğe girdiğinde, Türkiye'de yalnızca Belediyeler Bankası değil, onunla birlikte Belediyeler İmar Heyeti adlı kuruluşun varlığı da sona ermiştir.

Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti geliştirdikleri yöntemler, deneyimlerinin yanısıra personelleriyle birlikte İller Bankası adı altında kaynaştırılmıştır<sup>8</sup>.

Belediyeler Bankası ve Beldiyeler İmar Heyeti 1933-1945 yılları arasında üstlendikleri faaliyetler ile;

-Kentsel alt ve üst yapı yatırımlarının, genel bütçeden herhangi bir kaynak ayrılmadan, beldiyeler arasında kaynak transferi mekanizması yaratılarak gerçekleştirilmesini,

-Kaynakların kırsal ve görece küçük yerleşme belediyelerinden, kentsel ve görece büyük yerleşme belediyelerine kaydırılmasını,

<sup>7</sup> Ziya ÇOKER, **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, Ankara 1986.

<sup>8</sup> TODAİE, **İller...**, s.17.

- Başlıca yerel yatırımların merkezileştirilmesini,
- Merkezileştirilen yerel yatırımların, merkezden ve tek elden ihale konusu yapılmasını sağlamış ve güven altına almışlardır<sup>9</sup>.

## 1.2. İller Bankası'nın Kurulması

Belediyeler Bankası'nın hizmet verdiği 1933-1944 yılları yapılacak pekçok acil hizmet bulunmasına rağmen, sermaye ve teknik personel yönünden Devletin en zayıf olduğu bir devreye rastlamış ve ayrıca 1939 yılında başlayan II. Dünya Savaşı, savaşa katılmamamıza rağmen, yurdumuzu ekonomik yönden çok sarsmıştır<sup>10</sup>.

Bu kötü koşullara rağmen, Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti amaçları doğrultusunda, pekçok çalışmaları gerçekleştirmişlerdir. Belediyeler Bankasını ortadan kaldırıp, amacıyla, görevleriyle, personeli ve finansman kaynaklarıyla hatta yönetimiyle yepyeni bir kuruluş kurmak değil, başarılı çalıştığı tesbit ve kabul edilen bir müesseseseyi 10 yıllık bir tatbikat içinde görülen eksiklik ve yetersizlikleri gidermek suretiyle daha iyi çalışır hale getirmektir. Belediyeler Bankası'nın amacı, görevleri ve çalışma alanı daha genişletilerek korunmuştur. Kuruluş, daha geniş kapsam içinde, daha verimli çalışabilecek şekilde 'tevsi' edilmiş ve bu nedenle de Belediyeler Bankası'nın Mahalli İdareler İmar Bankası'na dönüştürülmesi kabul edilmiştir<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> TODAİE, İller..., s.24.

<sup>10</sup> ÇOKER, Age., s.5.

<sup>11</sup> İller Bankası Genel Md., Kuruluşundan Bugüne Kadar İller Bankası, 1945-1973, Ankara 1973, s.19.

Mahalli İdareler İmar Bankası Kanun tasarısını inceleyen İçişleri Komisyonu, 29.3.1945 tarihli raporunda, yeni kurulacak bankanın Belediyeler Bankası'nın devamı olduğunu, aynı kanun tasarısı hakkında TBMM Bütçe Komisyonu'nun 25.5.1945 tarihli raporunda açıklanan görüşüne şudur:

"1933 yılında kurulmuş olan Belediyeler Bankası'nın çalışmalarından, şehir ve kasabalarımızın muasır tekniğe uygun şekilde kurulması ve belde tesislerinin muayyen bir plan ve program dahilinde vücuda getirilmesi hususlarında elde edilen müsbet sonuçlar bu çalışmaların il ve köy idareleri sahasına tescimlenmesinin faydalı olacağını böylece mali ve teknik imkanların birleştirilmesi suretiyle şehir, kasaba ve köylerimizin bayındırılması işinde daha süratli adımlarla ilerlemek imkanlarının sağlanabileceğini göstermiş olduğundan, Belediyeler Bankası'nın il özel idare ile köy idarelerini de sinesinde toplamak suretiyle daha geniş bir hale konulması amacıyla vücuda getirilmiş olan kanun tasarısı komisyonumuzca da uygun görülmüştür."

Ayrıca, Bütçe Komisyonu aynı raporda "Mahalli İdareler İmar Bankası" yerine "İller Bankası" ismini kabul etmiştir<sup>12</sup>.

Belediyeler Bankası ile Belediyeler İmar Heyeti'nin varlığı 13.6.1945 tarihinde 4759 Sayılı Kanununla İller Bankası'nın kurulmasıyla sona ermiş, Belediyeler Bankasının görevlerini de üstlenmek ve köylerimizi ve il özel idarelerimizi de kapsamına almak suretiyle kurulan İller Bankası, Belediyeler Bankası'ndan devraldığı personel, mevduat, borç ve alacaklar, menkul ve gayrimenkul mallar ile hizmete

---

<sup>12</sup> ÇOKER, Age., s.7.

başlamıştır<sup>13</sup>.

İller Bankası'nın kuruluş amacı, Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacından farklıdır. Belediyeler Bankası salt mali kaynak sağlayıcı bir yapıya sahipken, İller Bankası yatırımcılık boyutu ile de donatılmıştır. Hatta bu boyut daha ön plandadır. Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacında "kredi sağlamak" tek görev iken, İller Bankası'nın kuruluş amacında, yerel yönetim birimlerinin "imar işleriyle uğraşmak"tan söz edilmektedir<sup>14</sup>.

İller Bankası 13 Haziran 1945 tarihinde 4759 Sayılı Kanunla kurulmuştur.

### **1.3. İller Bankası'nın Gelişmesi**

İller Bankası 1945 yılından bu yana faaliyetlerine aralıksız devam etmiştir. Dönem boyunca ne yapı, ne görevleri, ne de mevzuat bakımından köklü değişikliklere konu olmamıştır.

"1945 yılından günümüze ülkenin ekonomik ve mali yönetim yapısında önemli değişiklikler olmuştur<sup>15</sup>." İller Bankası bu değişikliklerden etkilenmemiş görünmektedir.

Ülkede sanayi-inşaat sektöründe yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiş; İller Bankası'nın yatırım kapasitesi ve çalışma usulleri

<sup>13</sup> Halil NADAROĞLU, *Mahalli İdareler*, İstanbul 1989, s.60.

<sup>14</sup> Birgül Ayman GÜLER, *İller Bankasının Kuruluşu ve Gelişmesi-Tarihçe*, Ankara 1993, s.57.

<sup>15</sup> TODAİE, *Kaya Projesi Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, Ankara 1992, s.36.

bu değişme karşısında da varlığını korumuştur. Belediye sisteminde tek biçimli örgütlenmenin yerini Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ile birlikte çeşitlenen bir örgütlenme almış, belediyelerde istihdam edilen teknik personel ile bağımsız çalışan uzmanların sayı ve niteliği değişmiş; belediyelerde yatırım tercihleri değişmiş; bütün bunlara karşın İller Bankası hukuksal yapı itibariyle karakterini olduğu gibi korumuştur<sup>16</sup>.

İller Bankası'nın merkezi yönetimdeki uzmanlığa dayalı kurumlaşma nedeniyle, üst bağlantı noktası değişmiştir. Banka İçişleri Bakanlığı'nın genel yönetimi altında kurulmuş, daha sonra bu bakanlığın İller Bankası'na ilişkin bütün hak, görev ve yetkileri 1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'na geçmiştir. Bu statü söz konusu Bakanlığın Bayındırlık Bakanlığı ile birleşmesi nedeniyle 1983'den günümüze Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olarak devam etmektedir.

Banka, Türkiye'de ulusal plan-program döneminin başladığı 1960'dan önce kurulmuştur. 1945-1958, yıllık yatırım programları, İçişleri Bakanlığı'na gönderilmiş, orada kabul edildikten sonra yürürlüğe girmiştir. 1963 sonrasında programların uygulamaya geçmesi; Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve DPT onayına bağlı olmuştur<sup>17</sup>.

Kamusal sermayeli bir kuruluş olan İller Bankası'nın sermaye toplam tutarı İller Bankası yasasının 2. maddesinde gösterilmiştir. Bu madde en fazla değişikliğe neden olmuştur. Değişiklik Bakanlar Kurulu'nun sermaye miktarını en çok ne kadar arttırabileceği konusundadır. İlk zamanlar Bakanlar Kurulu sermayeyi tutarın bir katı kadar arttırma olanağı

<sup>16</sup> GÜLER, Age., s.27.

<sup>17</sup> TODAİE, İller..., s.27.



tanımış daha sonra bu sınırlama iki kat diye belirlenmiştir<sup>18</sup>.

İller Bankası'nın gelişme çizgisi üç döneme ayrılabilir. Birinci dönem kuruluştan başlayan 1945-1960 dönemi; ikincisi 1960-1980 dönemi ve üçüncü dönem 1980'den günümüze kadar uzanan dönemdir.

İller Bankası birinci dönemde, kurulduğu yıllardan 1950'li yılların sonlarına kadar asıl olarak ihale usulü ile çalışmıştır. İkinci dönemde, 1950'li yıllarda inşaat sektörüne ait yüklenicilerin sermaye yetersizliği işlerin tıkanmasına yol açmıştır. Bu nedenle Banka teknik örgütünü güçlendirmek ve malzeme ithalatından kimi malzemelerin üretimine kadar genişleyen bir alanda faaliyet göstererek işlerin ihalenin yanısıra emanet usulü ile yürütmek zorunda kalmıştır<sup>19</sup>. Banka'nın üçüncü dönemi, emanet usulünden tamamen vazgeçme ve üretim alanından çekilme dönemidir. Bu dönemin ilan edilmiş başlangıç tarihi, 1986 yılı olmuştur.

İller Bankası adı 'Banka" olmakla birlikte niteliği bakımından bankacılık sistemi içine dahil edilemez. Kuruluşun konumu kamu yönetimi-ulusal bankacılık sistemi- inşaat sektörü üçlüsünün kesişme alanı olarak tanımlanabilir. Bugün yatırım ve kalkınma bankası olarak kabul edilmektedir<sup>20</sup>.

Bankacılık, İller Bankası için daha en başından asli görevlerini gölgelememek koşulu ile tanınmış bir yetki alanı oluşmuştur. Sınırlı bir şekilde mevduat toplayabilen Banka'nın bu yetkisi 1990 yılında tümüyle kaldırılmıştır. 1990 faaliyet raporuna göre, Yönetim Kurulu, Banka,

<sup>18</sup> İller Bankası, 1992 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara 1993, s.5.

<sup>19</sup> TODAİE, İller..., s.31.

<sup>20</sup> Fikri GÖKÇEER, "Nasıl Bir İller Bankası", İBD, S.577, Kasım 1993, s.413.

"kalkınma ve yatırım bankası" statüsünde bulunduğu gerekçesiyle 7.12.1990 tarihinde aldığı kararla mevduat kabulüne son vermiştir. Varolan mevduatlar da bu karar gereğince tasfiye edilmiştir. Bankacılık faaliyetleri teminat mektubu kredisi açmak ile sınırlı kalmıştır.

İller Bankası'nın gelişme çizgisi, teknik aracılık görevini yüklenmiş bölümün genişlemesi ve farklı yatırım konularına göre bölünmesi doğrultusunda olmuştur. Kredi-bankacılık bölümü kendi içinde büyüyen ama farklı birimlere bölünmeyen bir yapı sergilerken, teknik aracılık fonksiyonu yüklenmiş birimler çeşitlenerek genişlemiştir<sup>21</sup>.

## 2. İLLER BANKASI'NIN AMACI, GÖREVLERİ VE SERMAYESİ

### 2.1.İller Bankası'nın Amacı

İller Bankası Yasası'nda, kurumun amaçlarını ve bu amaçları gerçekleştirmek için nasıl örgütlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

İller Bankası Yasasının birinci maddesinde, İller Bankası'nın amacı belirtilmiştir.

"İl özel idarleriyle, belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliğe haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularda uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle ve bu kanuna bağlı olmak üzere, İller Bankası adıyla tüzel kişiliğe haiz bir banka kurulmuştur. Bankanın merkezi Ankara'dır."

<sup>21</sup> TODAİE, İller..., s.33.

Bu maddeye göre İller Bankası bütün mahalli idare birimleri ve onlara bağılı kuruluşlara hizmet verecektir. Bu hizmet alanı "imar işleri" gibi mahalli idarelerin her türlü girişimini kapsayacak biçimde tanımlanmıştır.

## 2.2. İller Bankası'nın Görevleri †

İller Bankası Kanununun yedinci maddesinde Banka'nın görevleri şu şekilde ifade edilmiştir:

†Birinci maddede gösterilen idare ve kurumların yapacakları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve diğer işler vücuda getirmelerini kolaylaştırmak; şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla, bunlara kendi yönetmeliğinde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamak;

†Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla, bu idare ve kurumların istemleri üzerine harita, plan, proje, keşif ve etüdüleri yapmak veya yaptırmak, idare ve kurumların vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkan olmayan veya banka tarafından toplu olarak yapılmasında fayda bulunanları, yatırım programları içinde meydana getirmek, idare ve kurumların istemleri aranmaksızın bunların Banka yatırım programında yer alan işlerinde, hibe veya fon yardımlarının katkısıyla gerçekleştirilecek olanları, Banka eliyle yapmak veya yaptırmak;

† Bankadan alınan kredilerle yapılan işlerden, kanunlarla yapım ve

denetimleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verilenler dışında kalanların istem ve imkana göre fenni nezaret ve denetlenmesini üzerine almak;

‡Birinci maddede gösterilen idare ve kurumlara gerekli olacak makina, aletler ve edavat, gereç ve eşyadan temin edebileceklerini bu idare ve kurumlara satmak veya kiralamak;

‡Bu idare ve kurumların, Banka aracılığıyla sigorta ettirmek isteyecekleri menkul veya gayrimenkul malları sigorta ettirmek;

‡Yönetmeliğinde izin verilecek Banka işlerini yapmak;

‡Yukarıda yazılı ödevleri yapmak üzere her türlü araç ve malzeme temin etmek ve bu işler için gerekli tesisleri doğrudan doğruya veya ortaklık suretiyle vücuda getirmek, bu konuda yapılacak işlere, gerekli görülürse ortaklık etmek.

İller Bankası'nın bu temel görevleri dışında kendi kanun ve tüzüğünde yazılı diğer görev ve yetkilerini de şöylece özetleyebiliriz:

-Banka çalışmalarını, beşer yıllık dönemlere ayrılan uzun vadeli ana programlar çerçevesinde, yıllık iş ve plasman programlarıyla düzenlemek ve yürütmek,

-Kendi adına ve hesabına teknik elemanlar yetiştirmek üzere öğrenci okutmak ve yabancı memleketlere öğrenci ve stajyer göndermek,

-Aynı amaçla Milli Eğitim Bakanlığı'ndan izin almak şartıyla meslek kursları açmak,

-Kendi kanun ve tüzüğünde yazılı görev ve amaçların sağlanması ve

mahalli idarelerin kuruluş, yapı, imar, tevzin ve sağlık işlerinin kolaylıkla yapılmasını sağlamak için gerekli bilgileri vermek, yol göstermek ve bu idarelerin yaptıkları faydalı iş ve teşebbüsleri yaymak üzere dergi, kitap ve saire yayımlamak,

-Mahalli idarelere, açıldığı tarihten itibaren bir yıl içinde kapatılmak şartıyla kısa vadeli avans vermek,

-Kendi mensuplarına teminat mukabilinde üç maaşa kadar kredi açmak,

-Tam karşılıklı veya Bankanın amacına giren işlerle ilgili hususlar için yönetim kurulunca belirtilecek karşılıklar üzerine akreditifler açmak,

-Tevdiat kabul ve verilen kıymetleri muhafaza etmek, havale ve mahsup işleri yapmak ve senet tahsil etmek,

-Gerçek ve tüzel kişiler adına esham ve tahvilat alım ve satımı ve kuponların tahsili işlerini yapmak,

-Şube ve muhabiri bulunan ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın şubesi veya muhabiri bulunmayan her yerde, mahalli idarelerin veznecilik işlerini görmek,

-Belediyelerin Banka kefaletini taşıyan senetlerini iskonto ettirmek ve senet reeskont ettirmek<sup>22</sup>.

İller Bankası yasasının yedinci maddesine göre Banka, her türlü bankacılık işlerini, finansman yöntemlerini ve bunlara ek olarak da

<sup>22</sup> Nezh VARGAN, "İller Bankası ve Mahalli İdareler ile Olan İlişkileri", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Haziran 1988, s.424.

projecilik ve yapımcılığı üstlenebilecektir. Buna göre Banka'nın görev alanının oldukça kapsamlı ve esnek olduğu görülmektedir. Ancak, günümüzde İller Bankası faaliyetlerinin esas olarak birkaç alanda yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu alanlar; harita işleri, imar ve planlama, yapı işleri, kanalizasyon, içmesuyu ve bankacılık hizmetleridir.

### 2.3.İller Bankası'nın Sermayesi +

Her yıl gittikçe artan kalkınma ve imar hareketlerini izlemek ve mahalli idarelere daha fazla kredi ve teknik yardım yapabilmek için 100 milyon lira kuruluş sermayesinin zaman zaman yetersiz kaldığı görüldüğünden, Banka'nın sermayesinin arttırılması yoluna gidilmiştir<sup>23</sup>.

En son olarak Banka'nın sermayesi 17.5.1993 tarih ve 93/4422 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 3.600 milyar liraya çıkartıldı.

Bankanın yıllara göre nominal sermayesi, sermaye tahsilatı, ödenmiş ve ödenmemiş sermaye durumu aşağıda gösterilmiştir:

---

<sup>23</sup> İller Bankası, 1993 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara 1994, s.43.

**Tablo:1**  
**İller Bankası Sermayesi**

(milyon TL)				
<b>Yıllar</b>	<b>Nominal Sermaye</b>	<b>Yıllık Sermaye Tahsilatı</b>	<b>Ödenmiş Sermaye</b>	<b>Ödenmemiş Sermaye</b>
1983	20.000	2.012	7.246	12.754
1984	20.000	3.163	10.409	9.591
1985	20.000	22.596	20.000	-
1986	20.000	33.125	20.000	-
1987	20.000	29.158	20.000	-
1988	300.000	60.349	155.638	144.362
1989	300.000	80.817	236.455	63.545
1990	600.000	133.461	369.917	230.083
1991	600.000	161.082	530.999	69.001
1992	1.200.000	455.364	986.363	213.637
1993	3.600.000	1.118.134	2.104.134	1.495.503

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, 1994.

İller Bankası'nın sermayesi aşağıdaki kaynaklardan sağlanır<sup>24</sup>:

"-İl özel idareleri ve belediyelerin yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların %5'i;

-İl özel idareleriyle, belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden vergi çıktıktan

<sup>24</sup> Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, *Yerel Yönetimler*, Ankara 1989, s.228.

sonra kalan safi kazançların %5'i;

-Bankanın yıllık safi kazancından köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak yüzde otuzlar;

-Bütçeden veya diğer herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar;

-Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılan bağışlar;

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

### 3. İLLER BANKASI'NIN MALİ YAPISI

#### 3.1. İller Bankasının Gelirleri

##### 3.1.1. Faiz Gelirleri

-Kredilerden Alınan Faizler: Ortak idarelerin amme işleri ile vasıta ve iş makinalarının alımı için ödenen kısa vadeli kredi faizi ile Bankanın yatırım programında bulunan uzun vadeli kredi faizlerinden oluşur.

-Bankalardan Alınan Faizler:Banka'nın diğer bankalar nezdindeki mevduatının ve mevduata uygulanan faiz oranlarından oluşur.

-Diğer Faiz Gelirleri:Kanuni yedek akçeler karşılığı alınan faizlerdir.

##### 3.1.2. Faiz Dışı Gelirler

-Kredilerden Alınan Ücret ve Komisyon Gelirleri: Ortak idarelere verilen teminat mektubu ve kefalet mektubu komisyonlarından oluşmaktadır.



-Bankacılık Hizmetleri: Belediyelere ikraz olunmak üzere alınmış kredilerden alınan komisyonlardan oluşmaktadır.

-İştirak ve Kuruluşlardan Alınan Kâr Payı: Bankanın iştiraklerinden elde ettiği kar payıdır.

-Diğer Faiz Dışı Faaliyet Gelirleri: Ortak idarelere bankanın yatırım programında bulunan işler için tahsis olunan malzeme ve kontrollük hizmetleri gelirlerinden oluşur<sup>25</sup>.

Bankanın yukarıda sayılan gelirleri (1989-1992) yılları itibariyle Tablo 2'de gösterilmiştir.

### 3.1.3. Bono İhracı

İller Bankası'nın kaynak maliyetlerindeki yükselme nedeniyle, cari hesap şeklinde sağlanan krediler yetersiz olmaya başlamış ve Banka yeni bir kredi kaynağı arayışına girmiştir. Böylece, yeni bir kredi kaynağı bono ihracına karar verilmiştir.

Banka ilk kez 18 Ağustos 1994 tarihinde 500 milyon TL. partiler halinde bono ihracına başlamış ve her 15 gün de bir bu işlemi devam ettirmek amaçlanmıştır.

Çıkartılan bonolar 10 milyon TL kupürler halinde piyasaya sunulmuş olup, piyasanın devamlılığını sağlamak için küçük yatırımcıya hitap etmesi amaçlanmıştır<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> İller Bankası, 1992 Faaliyet ..., s.57.

<sup>26</sup> Dünya Gazetesi, 19 Ağustos 1994, s.2.

## **3.2. İller Bankasının Giderleri**

### **3.2.1. Faiz Giderleri**

Bankanın faiz giderlerini "Mevduata Verilen Faizler" ve "Tahsili Gecikmiş Alacaklar Karşılığı" oluşturmaktadır.

### **3.2.2. Faiz Dışı Giderler**

Banka'nın faiz dışı giderlerini de "Personel Geiderleri", "Vergi ve Harçlar", "Verilen Ücret ve Komisyonlar", "Kira Giderleri", "Amortisman Giderleri" ve "Diğer Faiz Dışı Giderler" oluşturmaktadır<sup>27</sup>.

Bu gider çeşitlerinin toplam miktarları (1989-1993) yılları itibariyle Tablo 3'de gösterilmiştir.

---

<sup>27</sup> İller Bankası, 1992 Faaliyet..., s.58.

**Tablo:2**  
**İller Bankası'nın 1989-1993 Yılları Arasındaki Gelir Miktarı**  
**(Milyon TL)**

<u>Gelirlerin Cesiidi</u>	<u>1989 Yılı</u>	<u>1990 Yılı</u>	<u>1991 Yılı</u>	<u>1992 Yılı</u>	<u>1993 Yılı</u>
<b>Faiz Gelirleri</b>					
<b>Kredilerden Alınan</b>					
Faizler	54.413	153.498	277.620	619.981	1.833.060
<b>Bankalardan Alınan</b>					
Faizler	6.872	38.322	95.616	123.357	314.467
<b>Diğer Faiz Gelirleri</b>					
Faiz Dışı Gelirler	5.410	6.099	7	11	31.669
<b>Faiz Dışı Gelirler</b>					
<b>Kredilerden Al.</b>					
Üc. ve Kom.	804	1.378	5.653	27.351	57.232
Bankacılık Hizmetleri	759	395	502	876	1.498
<b>İştirak ve Kur.</b>					
Al. Kar Pay	359	550	384	1.042	788
<b>Diğer Faiz Dışı</b>					
Faal. Gelir	23.603	37.670	56.576	152.699	241.350
<b>TOPLAM</b>	<b>92.223</b>	<b>237.925</b>	<b>436.362</b>	<b>925.320</b>	<b>2.480.067</b>

Kaynak: 1989-1993 Yılları Arasındaki İller Bankası Faaliyet Raporlarından tarafımızdan düzenlenmiştir.

**Tablo:3**  
**İller Bankası'nın 1989-1993 Yılları Arasındaki Gider Miktarı**  
**(Milyon TL)**

<u>Giderlerin Çeşidi</u>	<u>1989 Yılı</u>	<u>1990 Yılı</u>	<u>1991 Yılı</u>	<u>1992 Yılı</u>	<u>1993 Yılı</u>
Faiz Giderleri					
Mevduata Verilen					
Faizler	1.912	65.442	119.054	505.052	1.365.786
Tahsili Gecikmiş					
A. Karşılığı	82	20	0.17	107	0.65
Faiz Dışı Giderler					
Personel Giderleri	44.740	92.585	190.838	337.867	648.199
Vergi ve Harçlar	1.237	1.875	4.065	12.276	28.281
Verilen Ücret ve Kom.	19	19	39	109	261
Kira Giderleri	150	138	187	235	509
Amortisman Giderleri	3.654	4.242	5.442	8.128	14.465
Diğ.Faiz Dışı Gider.	25.813	48.171	77.576	50.883	272.430
<b>TOPLAM</b>	<b>77.609</b>	<b>212.496</b>	<b>397.204</b>	<b>914.660</b>	<b>2.329.935</b>

Kaynak: 1989-1993 Yılları Arasındaki İller Bankası Faaliyet Raporlarından tarafımızdan düzenlenmiştir.

### 3.3. İller Bankası'nın Kâr Dağıtımı

Bankanın her yıl bilançoya göre tahakkuk eden gayri safi karından masraflar çıkartıldıktan sonra geri kalan miktar şöyle tevzi olunmaktadır:

%10 Adi ihtiyat

%5 Olağanüstü ihtiyat

%30 Köy Sermaye Payına

%55 Köy Kalkınma Payına köylerin gelişmesi için dağıtılır<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Nuri TORTOP, Mahallî İdareler, Ankara 1991, s.304.

Köy Kalkınma Payı, 3.7.1992 tarihine kadar %50 olarak tahsis ediliyordu. Bu tarihten sonra 19.6.1992 gün ve 3822 Sayılı Kanun ile %55'e yükseltilmiştir. Bu %55'in her sene kaç köye tahsis edileceği Genel Kurul tarafından ve bu para ile hangi köylere neler alınacağı veya yapılacağı da Bayındırlık ve İskân Bakanlığının takdirine göre Yönetim Kurulu tarafından belirtilir<sup>29</sup>.

Banka'nın yıllara göre safi kar miktarı ile kar dağıtımının seyri Tablo 4'de gösterilmiştir:

**Tablo:4**

**Yıllara Göre Safi Kâr Miktarı İle Kâr Dağıtımının Seyri**

Yıllar	Gayri Safi kâr	Giderler	Safi Kâr	%15 Adi ve Olağanüstü İhtiyat	%30 Köy Ser.payı	%55 Köy Kalk Payı
1984	10.166	3.372	6.794	1.019	2.026	3.377
1985	14.288	5.948	8.340	1.252	2.487	4.145
1986	25.447	9.369	16.078	2.412	4.795	7.992
1987	48.165	17.411	30.754	4.613	9.172	15.286
1988	64.748	28.492	36.256	5.439	10.813	18.021
1989	92.224	67.822	24.402	3.661	7.320	12.201
1990	237.925	189.429	48.496	7.274	14.549	24.248
1991	436.362	352.671	83.691	12.554	25.107	41.845
1992	925.320	903.980	21.340	3.185	6.370	11.679
Toplam	1.871.251	1.589.030	282.221	42.319	84.451	141.811

Kaynak: 1984-1992 Yılları Arasındaki İller Bankası Faaliyet Raporlarından tarafımızdan düzenlenmiştir.

<sup>29</sup> İller Bankası, 1992 Faaliyet..., s.32.

\* Kocaman C  
Merkez: C  
Kat: 5 C  
ANKASI'NIN ÖRGÜT YAPISI

### Genel Kurul

1 Nisan ayı içinde toplanan Genel Kurula Bayındırlık ve İskân Bakanlığı vekili başkanlık eder.

Genel Kurul Üyeleri, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca, iller üç gruba ayrılarak seçilmektedir.

Birinci grup, üçte bir ilin il genel meclislerince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden;

İkinci grup, üçte bir il içinde harf sırasına göre değişmeli olarak seçilecek beldelerin belediye meclislerince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden;

Üçüncü grup, üçte bir il içinde her ilden tespit edilecek birer köyün ihtiyar meclisince kendi aralarından seçilecek birer kişiden oluşur.

Genel Kurul üç gruba ayrılan illerden gelecek temsilcilerden başka Milli Eğitim, Tarım ve Köy İşleri, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Orman Bakanlıkları ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığını temsil etmek üzere gönderilecek birer üyeden oluşmaktadır.

Genel Kurul'un görevleri şunlardır:

-Yönetim kurulu tarafından hazırlanacak yıllık raporu ve bilançoju karara bağlamak,

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

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

-Tahsili imkansız alacakların silinmesini görüşerek kararlaştırmak,

-Gelecek hesap dönemi için bir denetçi seçmek<sup>30</sup>.

#### **4.2. Yönetim Kurulu**

İller Bankası Yönetim Kurulu bir başkan ve dört üyeden oluşur.Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanıdır.

Yönetim Kurulu üyelerinden üçü Bayındırlık ve İskan Bakanı, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir ve Başbakan, Maliye Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanının imzasını taşıyan ortak kararname ile atanırlar<sup>31</sup>.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Yönetim Kurulu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alır.

Yönetim Kurulunun görevleri şunlardır:

-Bankanın, kanunda va tüzükte belirtilen amaç ve görevlere göre çalışmasının gidiş esaslarını belirtmek;

-Genel Müdürlükçe teklif edilecek yıllık bütçe ve kadroları inceleyerek karara bağlamak;

---

<sup>30</sup> ÇOKER, Age., s.14.

<sup>31</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, Cumhuriyetin 60. Yılında İller Bankası Çalışmaları, Ankara 1983, s.14.

-Gereken yerlerde şube ve ajanlık açılmasını veya muhabir bulundurulmasını incelemek ve karara bağlamak;

-Yıllık bilanço ile kar ve zarar hesaplarını inceleyip onamak;

-Banka işlemlerinden hangilerini ve ne gibi şartlar altında yapacağını belirtmek;

-Her çeşit mevduatta, kredilerde ve başka banka işlemlerinde uygulanacak faiz komisyon ve miktarlarını belli etmek;

-Bankanın yapacağı sigorta aracılığına ve yetkili bulunduğu malzeme alım ve satımına ve kiralanmasına dair şartları karar altına almak;

-Bankayı ilgilendiren davalarda ve anlaşmazlıklarda feragat ve kabule ve sulh ve ibraya karar vermek;

-İhtiyat akçelerinin kullanılmasını gerektiren sebepler hakkında karar vermek;

-Ana programları yapmak<sup>32</sup>.

### 4.3. Denetçiler

Bankanın işlemleri, biri Banka Genel Kurulu, Diğeri Bayındırlık ve İskan Bakanı tarafından seçilen iki denetçi tarafından denetlenir. Denetçilerin görev süresi bir yıldır.

Denetçiler Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını denetlemek; defterleri ve vezneyi sık sık teftiş etmekle görevlidirler.

---

<sup>32</sup> ÇOKER, Age., s.16.



Denetçiler yönetim işlerine karışmazlar. Sadece kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı gördükleri işleri ve bunlar üzerindeki düşüncelerini Genel Kurula ve Bayındırlık ve İskan Bakanına raporla bildirirler<sup>33</sup>.

Plan ve programlarda yer alan ilkelerle işlemlerinuygulamada gerçekleşen eylemlerle karşılaştırılması ve sapmaların düzeltilmesi, her örgütün teftiş ve denetim birimlerinin temel görevidir.

Banka Teftiş Kurulu'nun yaptığı iç denetim; Banka'nın merkez ve taşra örgütünün, bankanın ortaklığı bulunan tüm kuruluşların, banka, ortak idareler veya diğer kamu kuruluşları adına yapılan veya yaptırılan her türlü proje, inşaat ve tesislerle diğer banka faaliyetleri ve elemanları ile ilgili işlem, hesap ve çalışmalarını idari ve teknik yönlerden kontrol, denetlemek ve tetkik ile gerekli olan hallerde tahkikat yapmayı kapsamaktadır<sup>34</sup>.

#### **4.4. Genel Müdürlük, Merkez Örgütü ve Bölge Kuruluşları**

Genel Müdürlük, Banka'nın birinci derecede yetkili ve sorumlu amiridir. Bayındırlık ve İskân Bakanının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ve Cuhurbaşkanının onaylaması ile atanır.

Genel Müdür'ün görev ve yetkileri Uygulama Yönetmeliği'nde belirtilmektedir.

Genel Müdür Yardımcıları, Genel Müdür tarafından verilecek işlerle kendilerine bağlı birimlere ait işleri, Genel Müdür'den alacakları yetki

<sup>33</sup> TORTOP, Age., s.310.

<sup>34</sup> TODAİE, İller..., s.230.

derecesinde ve Genel Müdür adına hareket ederek, kendi sorumlulukları altında yürütürler.

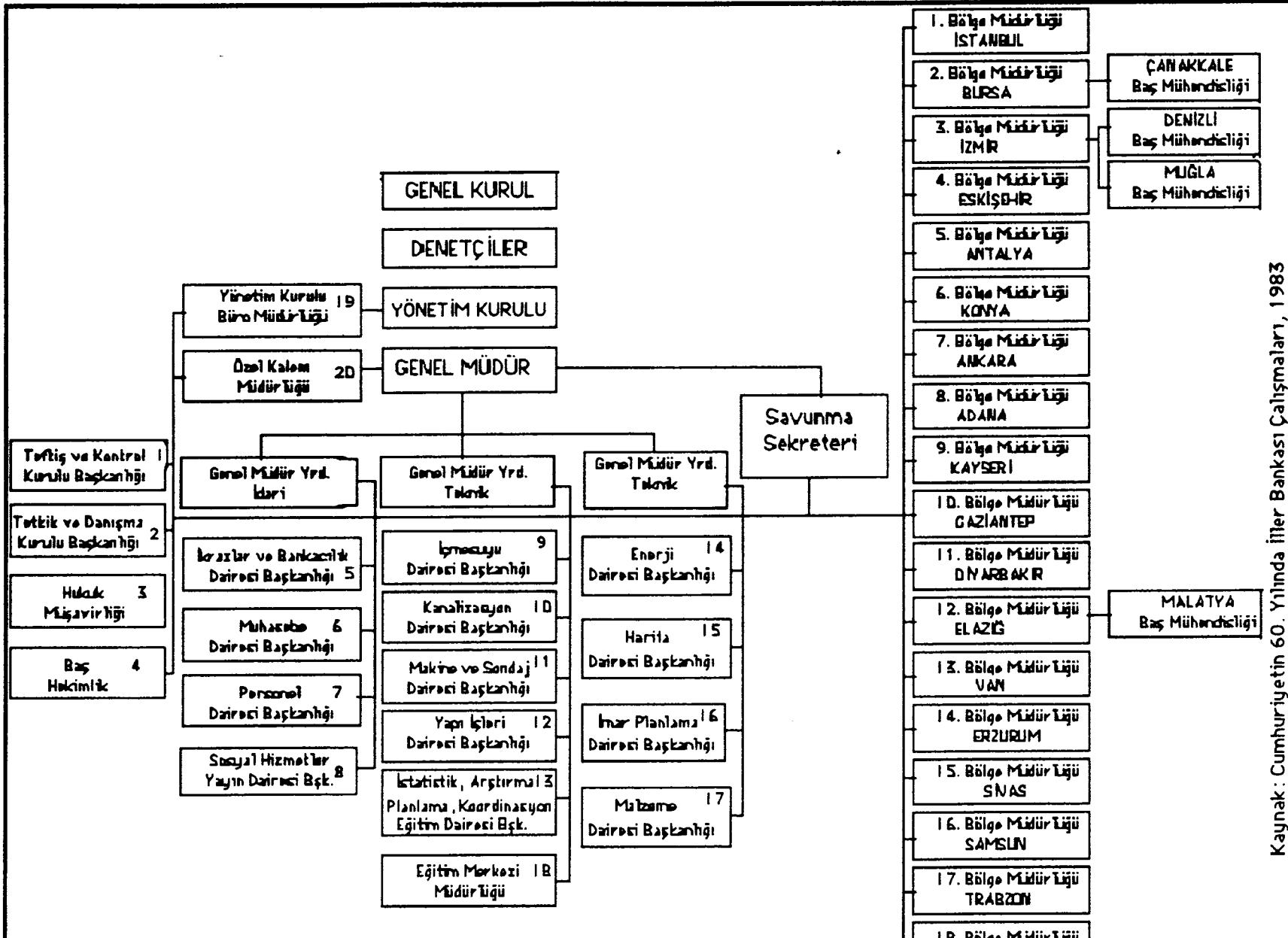
Genel Müdür Yardımcıları, Genel Müdür'ün teklifi, Yönetim Kurulu'nun onaması üzerine ortak kararname ile atanırlar. Görevden alınmaları da aynı yöntemle yapılır.

Banka'nın merkez ve taşra örgütünde çalışan personeli Genel Müdür'e bağlı olup, tüm emir ve talimatı ondan alır ve onun gözetimi ve denetimi altında bulunur.

Genel Müdürlük alt birimleri, merkez teşkilatı içinde yer alan Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Birimleri ve Yardımcı Birimler ile Taşra Örgütü içinde yer alan Bölge Müdürlükleri ile bunların bağlı Başmühendislikleri'dir<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Age., s.167.



## 5. İLLER BANKASI PERSONELİ

### 5.1. İller Bankası Personelinin Hizmet Sınıflarına Göre Yıllar İtibariyle Sayıları

Banka personelinin sınıflarına göre gösterdikleri sayısal gelişme Tablo 6'da gösterilmiştir. Bu tabloda, personel sayıları, 1986 yılından 1992 sonuna kadar, hem gerçek sayıları itibariyle, hem de 1986=100 kabul edilerek endeks rakamlarıyla gösterilerek, kaydedilen gelişme ortaya konmaya çalışılmıştır.

1986-1992 yılları arasında en büyük artış Sağlık Hizmetleri personeline görülmektedir. Nitekim, sayı 28'den %53.57'lik artışla 43'e çıkmıştır.

Sağlık Hizmetleri personeli Genel İdare Hizmetleri sınıfındaki personel izlemektedir. 1986'da sayıları 1033 iken sürekli artış göstererek, 1992'de 1986 yılına oranla %27.87'lik bir artışla 1321 olmuştur.

Teknik hizmetler sınıfı personeli ise, 1986-1992 yıllarında gösterdiği sayısal artışla daha sonra gelmektedir. Bu sınıftaki personel sayısında en büyük artış 1988 yılında görülmektedir.

En az personel artışı yardımcı hizmetlerde olmuştur. İşçilere gelince, 1986'da 642 olan işçi sayısı, 1987 ve 1988 yıllarında azalma göstermiş, en büyük artış 1989 yılında olmuştur<sup>36</sup>.

Banka personelinin hizmet sınıflarına göre dağılımı Tablo 6'da gösterilmiştir:

<sup>36</sup> Age., s.190.

**Tablo:6**  
**Banka Personelinin Hizmet Sınıflarına Göre**  
**1986-1992 Yıllarındaki Dağılımı ve Artış Endeksi**

Sınıflar	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Sayı	Endeks	Sayı	Endeks	Sayı	Endeks	Sayı	Endeks	Sayı	Endeks	Sayı	Endeks	Sayı	Endeks
Genel İd. Hizmetleri	1033	100	1103	106	1147	111	1137	129	1362	131	1361	131	1321	127
Avukatlık Hizmetleri	11	100	11	100	12	109	10	90	10	90	11	100	12	109
Teknik Hizmetler	1150	100	1279	111	1392	121	1302	113	1290	112	1262	109	1266	110
Sağlık Hizmetleri	28	100	34	121	38	135	40	142	43	153	41	146	43	153
Yardımcı Hizmetler	622	100	640	102	676	108	686	110	698	112	691	111	658	105
İşçiler	642	100	612	95	607	94	720	112	680	105	658	102	632	98
Toplam	3.486	100	3.679	105	3.872	111	4.095	117	4.083	117	4.024	115	3.932	112
Merkez														
Toplam	1.685	100	1.788	106	1.856	110	1.847	109	1.828	108	1.805	107	1.753	104
Bölgeler														
Toplam	1.801	100	1.891	104	2.016	111	2.248	124	2.225	125	2.219	123	2.179	120

Kaynak; İller Bankası Reorganizasyonu Raporu, s. 190

## 5.2. İller Bankası Personel Harcamaları

Bankanın personel, yatırım, diğer ve toplam giderlerinin 1986-1991 dönemindeki gelişimi Tablo 7'de görülmektedir.

Banka'nın personel giderlerinin 1986-1991 dönemindeki artış hızları, genelde aynı dönemdeki toplam giderlerinin ve 1986 yılı hariç yatırım giderlerinin artış hızlarından daha yüksek görünmektedir.

Yatırımların toplam içindeki öneminde giderek bir azalma gözlenmektedir. Öte yandan, Toplam Giderler içinde Personel giderlerinin arttığı görülmektedir<sup>37</sup>.

**Tablo:7**

### Personel Giderlerinin Yatırım ve Diğer Giderlerle Karşılaştırılması (1991 Yılı Fiyatlarıyla-Milyon TL)

Yıl	Personel		Yatırım		Diğer		Toplam		Per. ve Yat Top	
	Giderleri	Endeks	Giderler	Endeks	Giderler	Endeks	Giderler	Endeks	Gid. %	Gid. %
1986	57.119	100	1.728.168	100	186.655	100	1.871.962	100	3.3	3.0
1987	73.392	128	1.861.547	107	114.245	131	2.049.192	109	3.9	3.5
1988	68.617	120	1.315.579	76	104.972	121	1.489.377	79	5.2	4.6
1989	100.117	175	1.106.491	64	173.774	200	1.380.443	73	9.0	7.2
1990	143.497	251	1.314.146	76	329.347	380	1.786.992	95	10.9	8.0
1991	190.858	334	1.318.214	76	397.294	458	1.906.257	101	14.4	10.0

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993.

<sup>37</sup> Age., s.207.

## 6 İLLER BANKASI'NIN İLGİLİ KURULUŞLARCA DENETİMİ

### 6.1. Cumhurbaşkanlığı Denetimi

Anayasanın 108. maddesi gereğince Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahip bulunmaktadır. İller Bankası da bir kamu kuruluşu olarak bu kapsam içindedir ve Devlet Denetleme Kurulunun denetimine açıktır<sup>38</sup>.

### 6.2. TBMM Denetimi

İller Bankası, ilk defa "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi" hakkındaki 12 Mayıs 1964 tarih, 468 Sayılı Kanun ile TBMM'nin denetimi altına alınmıştır. İller Bankası, bir kamu iktisadi teşebbüsü olmamasına rağmen, kanunun dördüncü maddesiyle 468 Sayılı Kanun'da belirtilen denetim usulüne tabi tutulmuştur.

468 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran ve 2.4.1987 tarihinde yürürlüğe giren 3364 Sayılı, "kamu İktisadi Teşebbüsleriyle Fonların TBMM'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun"da, tıpkı kendinden önceki 468 Sayılı Kanun gibi, kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM'nce denetlenmesini amaçlamış, ancak ikinci maddesinde, "İller

<sup>38</sup> ÇOKER, Age., s.25.

Bankası bu kanunla konulan denetime tabidir." diyerek, iller Bankasını da denetim kapsamı içine almıştır. Yasa, İller Bankasını KİT olduğu için değil, KİT'lerin benzeri biçimde TBMM'nin denetimine bağlı kılmak istediği için amaç dışı bu ek hükmü getirmiştir.

3346 Sayılı Kanun'un yedinci maddesi, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi" başlığı altında Komisyonun inceleme usullerini belirtmektedir. Buna göre;

"Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun raporlarıyla Başbakanlığın sevkedeceği diğer raporları ve varsa kendisince tespit edilen konuları inceler. Her teşebbüsün bilançosu ile netice hesaplarını kapsaması gereken bu raporlar, ilgili bakanlıkların görüşleri ve denetlenen kuruluşların cevapları ile birlikte, en geç ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar Başbakanlıkça TBMM Başkanlığına sunulur<sup>39</sup>.

### **6.3. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Denetimi**

İller Bankası denetiminde, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın denetçi atama yetkisi vardır.

Bakanlığın diğer denetim yetkisi ise Teftiş Kurulu aracılığı ile yapılan denetimdir. Bakanlık Teftiş Kurulu, İller Bankasında her türlü faaliyet ve işlemle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma yapabilir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat Kanununa göre Bakanlık, ilgili kuruluşlara ait görevlerin yapılmasını sağlamak, bu kuruluşların kanunları ile diğer kanunların Bakanlığa verdiği görevleri yapmakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır<sup>40</sup>.

### **6.4. Bankalar Yeminli Murakıplar Denetimi**

İller Bankasının, bir yönüyle de , Bankalar Kanununa tabi olması, onun, Bankalar Kanunu gerekleri açısından, Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından da denetlenmesini gerektirmektedir<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Age., s.24.

<sup>40</sup> TODAİE, İller ..., s.228.

<sup>41</sup> Age., s.231.



## İKİNCİ BÖLÜM

### İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELERLE OLAN İLİŞKİLERİ

#### 1.İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELERİN TÜMÜYLE OLAN İLİŞKİLERİ †

İller Bankası, mahalli idarelere teknik, devlet ödemelerine aracılık ve kredi, kefalet, avans gibi akçal nitelikli olmak üzere, üç küme hizmet sunmaktadır.

Planlı dönemin başlaması ile birlikte Banka ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler farklı nitelikler ve boyutlar kazanmış, Bankanın önemi ve etkisi genişlemiştir. Şöyle ki, planlı dönemle birlikte, bölgeler arasındaki dengeyi sağlamak amacıyla, finansmanı banka kredilerinden, Belediyeler Fonu ile devlet gelirlerinden yapılan aktarımlardan oluşan başka fonlardan ve devlet bağışlarından sağlanan yerel yönetim yatırımları, İller Bankası yatırımları olarak kabul edilmekte, Bankaca programlanarak Devlet Planlama Teşkilatına sunulmaktadır. Bu uygulama yerel yönetimlerin insiyatifini hayli kısıtlamakla birlikte, yerel

yatırımların çok önemli bir bölümünün, planlama hedeflerine uygun alanlara yapılmasını sağlamaktadır. Onaylanan yatırım programlarının uygulanması ise Bankanın yetkisindedir. Banka yatırım programlarının hazırlanmasında mahalli idarelerin doğrudan katılımları yoktur. Banka, onaylanan program çerçevesinde mahalli idarelere borç ve bağış biçiminde kaynak sağlamaktadır<sup>42</sup>.

Bankanın sunduğu hizmetler şöyle açıklanabilir:

### **1.1.Kredi İşlemleri**

#### **1.1.1.Kısa Vadeli Krediler**

Mahalli idarelere finansman imkanlarına göre, Banka kaynaklarından veya Banka dışındaki diğer finansman kuruluşlarından temin edilecek finansmanlardan Yönetim Kurulu kararıyla;

-Bankanın yıllık yatırım programında yer alan belediye katılım paylarının karşılanması,

-Banka yatırım programında yer alan işlerin, yıl içi yatırımlarının mahalli idarelerce arttırılmasının istenmesi halinde artan kısmın karşılanması,

-Mahalli idarelerin istemleri halinde, Banka yıllık yatırım programında bulunmayan ve bu idareler tarafından yürütülecek işlerin finansmanı,

-Mahalli idarelere Bankaca tahsis edilecek veya mahalli idarelerce satın alınacak araç, gereç ve malzeme bedelleri,

---

<sup>42</sup> Ali Erkan EKE, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara 1982, s.161.

-Mahalli idarelerin kamu hizmetleri için şekil ve muhtevası Banka Yönetim Kurulunca tesbit edilen ve mülki amirlikçe tasdik edilmiş, belediyeler için Belediye Meclis kararı, il Özel İdareleri için borçlanmaya karar vermeye yetkili meclisin kararı, diğer idareler için de yetkili organların yetki veya borçlanma kararlarına istinaden kısa vadeli kredi açılabilir.

Banka eliyle dağıtılan kanuni paylardan, mahalli idarelerin Bankaya olan borçları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan ve kanuni paylardan kesinti yaptırmaya yetkili makamlarca, Bankaya bildirilen borçları dikkate alındıktan sonra, kalan kısım ölçüsünde olmak üzere azami kredinin açıldığı yıl ile müteakip yıl içinde dağıtılan paylardan karşılanacak şekilde kısa vadeli kredi açılabilir<sup>43</sup>.

Mahalli idarelere Banka programında bulunan işlerin yıl içi ödeneğini karşılamak, tesislerin bir an önce tamamlanmasını sağlamak için banka kaynaklarından 2380 Sayılı Kanun gereğince, Devlet bütçe gelirlerinden verilen paylar karşılığında mahalli idarelere açılan kredilerin yıllar itibariyle seyri Tablo 8'de gösterilmiştir.

---

<sup>43</sup> "İller Bankası Uygulama Yönetmeliği" R.G., 20456;9 Mart 1990.

**Tablo:8**  
**Banka Kaynaklarından Sağlanan Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar**  
**İtibariyle Miktarları**

(milyon TL)		
<u>Yıllar</u>	<u>Açılan Kredi</u>	<u>Tahsilat</u>
1986	3.429	3.429
1987	31.725	24.414
1988	49.748	38.382
1989	47.848	56.003
1990	56.005	53.735
1991	57.019	68.362
1992	139.473	126.060
1993	202.018	204.733

Kaynak: 1992-1993 Yılları İller Bankası Faaliyet Raporlarından tarafımızdan düzenlenmiştir.

Ortak idarelerin mahalli yatırımlarının tamamlanması için, Bankaca tevzi olunan paylar karşılığında, kısa vadeli kredi taleplerinin son yıllarda çok büyük boyutlara ulaşması ve bu taleplerin karşılanması için Bankaca diğer finans kurumlarından kısa vadeli borçlanmakta ve bu fonları bir komisyon ilave ederek mahalli idarelere aktarmaktadır.

Bu tür işlemlerle İller Bankası diğer bankanın kredi riskini almaktadır. Dolayısıyla mahalli idareler, kendi bulabileceklerinden daha düşük maliyetle borçlanabilmektedirler.

**Tablo:9**  
**Mahalli İdarelere Yabancı Kaynaktan Açılan Kısa Vadeli**  
**Kredilerin Yıllar İtibariyle Miktarı**

<b>(milyon TL)</b>		
<u>Yıllar</u>	<u>Açılan Kredi</u>	<u>Alınan Faiz ve Hizmet Vergisi</u>
1987	119.249	42.307
1988	103.611	108.099
1989	41.259	97.767
1990	193.324	79.482
1991	501.422	159.570
1992	1.626.781	575.432

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, 1994.

### 1.1.2. Uzun Vadeli Krediler

Devlet Planlama Teşkilatı'nca kabul olunan yatırımlar için, mahalli idarelerin talepleri üzerine, Banka kaynaklarından ve yabancı kaynaklardan içmesuyu, kanalizasyon ve diğer yapı işleri için 5-20 yıl vadeli ve %40 faizli uzun vadeli krediler verilmektedir.

-Krediler, işin Banka yatırım programında yer alması veya Bankanın yıllık cari ve yatırım harcamaları ve kaynakları içinde ödenekleri bulunması,

-İş ihale edilmeden önce şekil ve muhtevası Banka Yönetim Kurulunca tesbit edilen ve mülki amirlikçe tasdik edilmiş, belediyeler için Belediye Meclis kararı, il özel idareleri için borçlanmaya karar vermeye yetkili meclisin, köy idareleri için Köy İhtiyar Heyeti kararı, diğer idareler için de yetkili organların yetki veya borçlanma kararlarını göndermiş olması koşuluyla verilir<sup>44</sup>.

Banka kaynaklarından sağlanan, Bankanın kuruluşundan 1993 yılı sonuna kadar mahalli idarelerin kamu hizmetleri ile ilgili olarak, DPT'ca Banka programına alınan çeşitli proje ve tesislerin konu ve seneler itibariyle uzun vadeli kredilerin faizsiz tutarları Tablo 10'da gösterilmiştir.

**Tablo:10**

**Mahalli İdarelere Açılan Kredilerin Konuları ve Seneleri  
İtibariyle Faizsiz Tutarları**

	<b>(milyon TL)</b>						
	<u>1945-1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>TOPLAM</u>
İçmesuyu	42.822	14.845	28.072	50.738	96.256	285.923	518.156
Kanalizasyon	45.362	20.880	6.459	46.123	87.644	257.394	463.862
Yapı	57.504	20.811	17.878	44.893	77.488	433.944	652.518
Elektrik	24.462	-	-	-	-	-	24.462
Diğer	7.219	1.022	-	9.296	-	29.556	47.093
<b>TOPLAM</b>	<b>177.369</b>	<b>57.558</b>	<b>52.409</b>	<b>151.050</b>	<b>261.388</b>	<b>1.006.317</b>	<b>1.706.091</b>

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, 1994.

<sup>44</sup> Kaya BOYRAZ, İller Bankası'nın Kuruluş ve Görevleri; Mahalli İdarelerle İlişkileri, Ankara 1991, s.7.

Banka kaynakları dışında, Avrupa İskan Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonundan temin edilip Banka aracılığı ile mahalli idarelere uzun vadeli krediler verilmektedir. AİF ve KOF'undan mahalli idarelere kullanılan kredilerin miktarları Tablo 11'de gösterilmiştir.

**Tablo:11**

**AİF'undan ve KOF'undan Mahalli İdarelere Kullanılan Kredilerin Yıllar İtibariyle Miktarı**

(milyon TL)		
<u>Yıllar</u>	<u>AİF Kredileri</u>	<u>KOF Kredileri</u>
1987	69.639	15.159
1988	96.368	4.409
1989	6.414	2.902
1990	54.530	6.832
1991	68.499	82.652
1992	45.993	787.749
1993	64.581	903.733

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, 1994.

Mahalli idarelere verilen kısa, uzun vadeli kredilerin karşılığı mahalli idarelerce yapılan işlerin yıl içi yatırımları için yapılacak borçlanmalarda bu idarelerin kanuni payları dışında kalan diğer gelirlerinden de karşılık alınabilir.

Ayrıca, Banka açacağı kredilere karşı kamu hizmetlerine tahsis edilmemiş olan gayrimenkulleri de teminat olarak alabilir. Teminat olarak

alınacak gayrimenkuller karşılığında verilecek kredi o gayrimenkule, Banka tarafından tesbit edilecek değerinin %75'ini geçemez ve bu gayrimenkuller Banka lehine birinci derecede ve sırada ipotek edilir. Sigortasız binalar teminat olarak kabul edilmez. Sadece gayrimenkul ipotegi karşılığı kredi açılmaz.

Bankaya verilen krediye karşılık gösterilen kanuni paylar ve gelirler kanunla kaldırılır veya kendiliğinden kalkarsa bunların yerine konulan gelir ve menfaatler aynı hükümlere göre karşılık gösterilmiş sayılır.

Mahalli idarelere açılacak kredilerin yıllık itfa taksitleri ile karşılıkları Banka tarafından bunların bütçelerini incelemek ve onamakla ödevli makamlara bildirilir. Bu makamlar, itfa taksitlerini bütçelere koydurmak ve karşılık gösterilmiş olan gelirlerin başka yere harcanmamasını sağlamak ve denetlemekle ödevlidir.

Toplanması ve dağıtılması, Devlete, özel idare ve belediyelere, sermayeleri Devlete ait veya sermayesinde Devletin, özel idare ve belediyelerin ortaklığı bulunan kurumlara ait olan gelir ve hisselerin krediye karşılık gösterilmesi halinde, karşılığa konu olan borcun tamamı ödeninceye kadar bu gelir ve hisselerin Bankaya yatırılacağı ilgili idare ve kurumlar tarafından Bankaya karşı yüklenilir.

Mahalli idarelere açılan uzun vadeli kredilerin yıllık taksitleri, yatırım yapıldığı yılı takip eden yıldan başlamak üzere vadesine göre 5-10-15-20 yılda, kısa vadeli kredilerin taksitleri, yönetim kurulunca tespit edilen vadelerde, bu kredilerin finansman masrafları yılı içinde, Banka faizleri ise yıl sonlarında borçlu ortak idarelerin kanuni paylarından tahsil



edilir<sup>45</sup>.

## 1.2. Bankacılık Hizmetleri

İller Bankası Cumhuriyetin ilanından sonra kurulan ve bugüne kadar faaliyetini sürdüren ilk 15 banka arasında yer almakla birlikte, görevlerinin niteliği itibariyle teknik hizmetlere ve yatırımlara ağırlık verdiği için bankacılık hizmetleri yönünden önemli bir gelişme gösterememiştir.

İller Bankası, Bankalar Yeminli Murakıplar raporu, TC Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının teklifleri ve Banka Yönetim Kurulu'nun kararları ile Kalkınma ve Yatırım Bankası statüsüne dönüştürülmüş olup mevduat kabul edememektedir. Kanunu gereği Banka, Bankalar Kanunu çerçevesinde aşağıda yazılı işlemleri yapabilmektedir.

-Gerçek ve tüzel kişilerin en çok 91 gün vadeli senetlerini iskonto etmek ve Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek karşılıklar üzerine teminat ve kefalet mektupları vermek, cari hesaplar açmak;

-Kendi mensuplarına teminat mukabilinde, Bankalar Kanunu'nda belirtilen miktar kadar kredi açmak;

-Tam karşılıklı veya Banka'nın amacına giren işlemler için akreditifler açmak;

-Havale ve mahsup işlemleri yapmak, senet tahsil etmek;

---

<sup>45</sup> Osman Selim KOCAHANOĞLU, Türk Belediyecilik Mevzuatı, c.1. İstanbul 1994, s.468,469.

-Ticari kredili müşterilerine, bankalara ve belediyelere lehine teminat mektupları düzenlemek;

-Gerçek ve tüzel kişiler tahvilat alım, satım ve muhafaza işlemlerini yapmak;

-Bankanın şubesi veya muhabiri bulunup, TC Merkez Bankası'nın şubesi ve muhabiri bulunmayan yerlerde, ortak idarelerin veznecilik işlerini görmek;

-Mahalli idarelerin Banka kefaletini taşıyan senetlerini iskonto etmek ve senet reeskont ettirmek.

Görüldüğü gibi Banka, mevduat toplamak dışında tüm bankacılık işlemlerini yapmaya yetkilidir. geçmiş yıllarda Banka mahalli idareler dışında çeşitli özel ve kamu kuruluşlarına senet iskontosu, teminat mektubu işlemleri yapmış ancak son yıllarda bu tür işlemler asgariye indirilmiştir<sup>46</sup>.

### **1.3. Sigortacılık Hizmetleri**

İller Bankası %10 hissesini elinde bulundurduğu Güven Sigorta T.A.Ş.'nin acentelağını yapmakta ve mahalli idarelerin ve çeşitli şahıs ve firmaların tesis, araç, malzeme ve binalarının sigorta işlemlerine aracılık etmektedir.

Ayrıca mahalli idarelerin yangın, kaza ve nakliye sigortalarına dayalı yıllar içerisinde meydana gelen çeşitli kaza tazminatları hiç bir ihtilafa meydan verilmeden Güven Sigorta Şirketi'nden alınarak sigortalılara

<sup>46</sup> TODAİE, İller..., s.122.

ödenmesini sağlamaktadır.

Banka, bu gerçekleştirdiği sigortacılık işlemleri ile ilgili olarak, mahalli idarelerden ve çeşitli şahıs ve firmalarından komisyon almaktadır.

Banka, mahalli idarelerin sigorta bedellerini, Bankaca dağıtılan kanuni paylarından, taksitlerle kesmek suretiyle tahsil etmektedir<sup>47</sup>.

#### **1.4. Teknik Hizmetler**

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

-Mahalli idarelere ve istemler üzerine onlara bağlı kurumlara harita, plan, etüt ve proje yapmak yada yaptırmak, bunları meydana getirecekleri tesis ve yapılarda mahallince yaptırılmasına imkan bulunmayan yada toplu olarak yaptırılmasında yarar bulunanları yıllık yatırım programları içinde gerçekleştirmek;

-Bankadan alınan ve kredilerle yapılan işlerin fenni gözetimi ve denetimini istem ve imkanlara göre. Bayındırlık Bakanlığı'nın yetki alanına girenler hariç olmak üzere üzerine almak;

-Mahalli idarelere ve onlara bağlı kurumlara gerekli olacak makine, alet ve edevatı. Bankanın olanakları sağlamaya yeterli olmak kaydıyla mahalli idarelere satmak yada kiralamak;

-Bütün bu görevleri yerine getirebilmek için her türlü araç ve malzemeyi sağlamak ve bu işler için gerekli tesisleri doğrudan doğruya yada ortaklık yoluyla gerçekleştirmek, bu konuda yapılacak işlere gerekli

<sup>47</sup> BOYRAZ, Age, s.12.

görülürse ortaklık etmek<sup>48</sup>.

İller Bankası başlangıcı olan Belediyeler Bankasıyla birlikte, 61 yıldan beri, mahalli idarelerin gelişmesine teknik gücüyle gerçekleştirdiği yatırımları ile büyük katkıda bulunmaktadır.

İller Bankasının mahalli idarelere ilişkin yatırımların yoğunlaştığı alanlar, içme suyu, kanalizasyon, arıtma, harita, imar planları ve çeşitli hizmet yapılarıdır.

1987 ve 1992 yılları arasında yapılan yatırımların toplamı, yılları ve 1992 fiyatlarına göre Tablo 12'de gösterilmiştir.

**Tablo:12**  
**Yatırım Harcamaları Toplamı**

<b>(milyon TL)</b>		
<u>Yıl</u>	<u>Cari Fiyat</u>	<u>1992 Fiyatı</u>
1987	283.699	2.918.723
1988	355.101	2.050.246
1989	480.762	1.686.897
1990	841.177	2.041.536
1991	1.304.226	2.101.238
1992	2.372.988	2.372.998
<b>TOPLAM</b>	<b>5.637.988</b>	<b>13.171.638</b>

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, s.28.

<sup>48</sup> NADAROĞLU, Age, s.363.

Bu tabloya göre, İller Bankası mahalli idarelerin alt yapı yatırımları için, her yıl ortalama 1992 yılı fiyatlarıyla 2.195.273 milyon TL harcama yapmıştır.

Bu harcamaların yine son altı yıl içinde, sektörler göre dağılımı yalnızca 1992 yılı fiyatlarıyla Tablo 13'de görülmektedir.

**Tablo:13**

**İller Bankası Yatırımlarının Sektörel Dağılımı**

<u>Yıllar</u>	<u>İçmesuyu</u>	<u>Kanalizasyon</u>	<u>Harita</u>	<u>İmar Planı</u>	<u>Yapı İşleri</u>
1987	1.348.667	873.686	31.553	6.646	649.148
1988	1.068.128	642.029	30.589	7.690	301.802
1989	2.723.056	505.323	26.375	6.101	180.440
1990	1.112.085	646.492	38.261	8.118	236.657
1991	1.142.848	723.562	62.832	8.833	162.157
1992	1.221.084	902.121	59.400	12.851	177.542
<b>TOPLAM</b>	<b>8.615.968</b>	<b>4.293.213</b>	<b>249.010</b>	<b>50.239</b>	<b>1.707.746</b>
<b>Sektörel Oran%</b>	<b>57,7</b>	<b>28,7</b>	<b>1,6</b>	<b>0,3</b>	<b>11,4</b>

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kuruluşun Bugüne İller Bankası 1933-1993, s.26.

Son altı yılda gerçekleşen yatırım harcamalarına göre, tüm harcamaların %57,7'si içmesuyu tesisleri için olmuştur. İçmesuyunun %28,7 oranla kanalizasyon %11,4 oranla da yapı işleri izlemiştir. En düşük düzeyde harcama, harita ve imar planı konularındadır. Tüm harcamaların %1,6'sı harita yapımına, %0,3'ü de imar planı yapımına ait

olmuştur.

Bankanın gerçekleştirilen yatırımların bitirilen işlerin sektörlere göre dökümünde Tablo 14'de gösterilmiştir.

**Tablo:14**  
**Yatırımların Sektörler İtibariyle Sayısal Dökümü**

<u>Yıllar</u>	<u>Toplam</u>	<u>İçmesuyu</u>	<u>Kanalizasyon</u>	<u>Harita</u>	<u>İmar Planı</u>	<u>Yapı İşleri</u>
1987	458	141	14	135	95	73
1988	486	132	10	189	89	66
1989	444	121	12	181	84	46
1990	340	141	4	74	76	45
1991	519	191	9	191	91	37
1992	381	113	5	128	105	30
<b>TOPLAM</b>	<b>2628</b>	<b>839</b>	<b>54</b>	<b>898</b>	<b>540</b>	<b>297</b>

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993, s.69.

1987-1992 yılları içinde İller Bankası, mahalli idarelerde, 1992 yılı fiyatlarıyla 839 içme suyu tesisi için 8.615.968 milyon TL, 54 kanalizasyon tesisi 4.293.213 milyon TL, 898 harita yapımı için 249.010 milyon TL, 540 imar planı yapımı için 50.239 milyon TL ve 297 çeşitli yapı işleri için 1.707.746 milyon TL harcama yapmıştır.

Bu rakamlar, İller Bankasının mahalli idareler için yaptığı, alt yapı yatırımlarının hacminin büyüklüğü bakımından fikir vermektedir.

İller Bankası, 1992 yılı içinde, programa dahil 17.683.425 milyon

TLproje tutarlı 1459 adet çeşitli iş üzerinde faaliyette bulunmuştur. Bugünkü durumda mevcut belediyelerin yarıdan fazlasında, İller Bankasının bir yatırımı bulunmaktadır.

Bankanın yatırım alanlarında bulunan, özellikle belediye teşkilatı bulunan beldelerin, elektrik üretim ve dağıtım işlerini yürütmek üzere İller Bankası belediyelerimizin elektrik sorunları ile yakından ilgilenmiştir. Ancak bugün elektrik üretim tesisi kurma işleri 1312 Sayılı Kanunla TEK'e devredilmiş bu sebeple, Bankanın çalışma sahası dışına çıkmış bulunmaktadır. Son olarak 11.9.1984 tarih ve 2705 Sayılı Kanunla elektrik şebekelerinin yapım ve işletmesi de TEK'e devredilmiş bulunmaktadır<sup>49</sup>.

61 yıldır hemen hemen aynı konularda sürdürülen çalışmalar, İller Bankasının kendi konularında tartışılmaz bir üstünlük kazandırmıştır. 61 yıllık deneyim ve bilgi birikiminin sağladığı bu üstünlük, İller Bankasının mahalli idarelerin alt yapı hizmetlerinin bakımından güçlü bir kuruluş haline getirmiştir.

İller Bankası bugün, mahalli idarelere verdiği teknik hizmetler açısından, gerçekten uzmanlaşmış ve teknik kadroya, uygulamayı yürütebilecek Türkiye'nin dört bir yanına dağılmış, kuvvetli bir bölge teşkilatına sahiptir.

Hemen hemen tüm belediyelerle, en az bir hizmet uygulamış olan merkez ve bölge teşkilatı, belediyelerin mali ve teknik kapasitesini bilmektedir ve ona göre hareket etmektedir.

---

<sup>49</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, Ankara 1993, s.129.

## **2.İLLER BANKASI'NIN SADECE BELEDİYELERLE OLAN İLİŞKİLERİ**

### **2.1. Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Pay Dağıtılması**

#### **2.1.1. Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelere + Dağıtımı**

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %9,25 pay (bu payın oranı 1987,...,1993 yıllarında 8,55 olarak uygulanmıştır.) verilir. Bu paylar, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp, tahsil edilen ayı izleyen ayın sonuna kadar, İçişleri Bakanlığı emrine ayrı ayrı hesaplara kaydolmak üzere İller Bankası'na yatırılır<sup>50</sup>.

İller Bankası, kendisine borçlu bulunan belediyelerin vakti gelmiş borçların taksitlerini, bu paradan kesmeye yetkilidir.

İller Bankası belediye paylarını ertesi ayın 15.'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere göndermeye mecburdur. Gönderilmesi geciken paylar, İller Bankası'nca bu kuruluşlara %10 fazlasıyla ödenir<sup>51</sup>.

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından, belediyelere ayrılan paylar, önce 1948 tarih ve 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile sonra da 2380 Sayılı Kanun gereğince "nüfus esasına göre" belediyelere gönderilmiştir. Nüfus başına eşit pay düşecek şekilde yapılan bu dağıtımı

<sup>50</sup> Fikri GÖKÇEER, "İller Bankası ve Belediyeler", İBD, S.560-561, Temmuz 1992, s.298.

<sup>51</sup> TORTOP, Age. s.317.



bir takım yanlışlıklar ve noksanlıklar içerdiği, bu tür bir eşitliğin aslında adil olmadığı görülmüş ve buna bir çözüm bulma arayışına gidilmiştir.

2.2.1981 tarih ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi hakkındaki Kanunun "Paylarının Hesaplanması ve Dağıtımı" başlıklı, değişik birinci maddenin dağıtımına ilişkin esasları, 1993 yılında ayrılacak payların belediyelere dağıtımını, Belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları gözönünde bulundurularak, İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte tespit edilecek ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usüller çerçevesinde yapılır<sup>52</sup>.

3239 Sayılı Kanun, Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatından, belediyelere nüfus esasına göre dağıtılmak üzere 1986 yılından itibaren %6 oranında pay aktarılmasını hükme bağlamıştır.

Belediyeler, İller Bankasınca kendisine gönderilen bu payları, yasal çerçeve içinde kalmak şartıyla ve yetkili organlarının kararlarına göre, beldelerin bütçede yeri olan herhangi bir ihtiyacına harcayabilişler<sup>53</sup>.

2380 Sayılı ve bu kanunda değişiklik yapılmasına dair 3004-3239 Sayılı Kanunlar gereğince Bankada toplanan ve nüfus esasına göre Belediyelere dağıtılan payların yıllara göre miktarları Tablo 15'de gösterilmiştir.

<sup>52</sup> R.G., 21550; 27 Aralık 1992.

<sup>53</sup> ÇOKER, Age. s.116.

**Tablo:15****Bankada Toplanan Belediye Gelirlerinin Yıllara Göre Miktarları**

<b>Yıllar</b>	<b>5237 ve 2464 Sayılı Kanunlar ile Toplanan Belediye Payları</b>	<b>2380-3004 ve 3239 Sayılı Kanunlar Gereği Belediyeler payı</b>	<b>Toplam</b>
1948-1983	71.427	202.804	274.231
1984	1.624	115.709	117.333
1985	-	226.282	226.282
1986	-	347.316	347.316
1987	-	511.529	511.529
1988	-	834.672	834.672
1989	-	1.349.811	1.349.811
1990	-	2.479.787	2.479.787
1991	-	4.828.978	4.828.978
1992	-	8.174.574	8.174.574
1993	-	15.667.083	15.667.083
<b>TOPLAM</b>	<b>73.051</b>	<b>34.738.545</b>	<b>34.811.596</b>

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, Ankara.

### 2.1.2. Büyükşehir Belediyelerine Dağıtımı

8307 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyesine verilen paylar üzerinden belirlenen oranlarda İller Bankası aracılığı ile büyükşehir belediyesine pay verilmesi kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu bu payı %35 olarak belirlemiştir<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> R.G., 18500; 25 Ağustos 1984.

Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden, gelir saymanlarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine %5 pay yatırılması kabul edilmiştir<sup>55</sup>.

İller Bankası kanalıyla, büyükşehir içindeki ilçe belediyelerinden, Bakanlar Kurulu'nun kararlaştırdığı %35'lik oranın dağıtımını yapılmaktadır.

## **2.2. Fonlardan Yapılan Yardımlar ←**

### **2.2.1. Belediyeler Fonu**

Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılıp Belediyeler Fonu'dan toplanan %3 (Halen bu oran %2,30 olarak uygulanmaktadır.) nispetindeki gelirler, Belediyeler Fonu'na aktarılacak paralar 20.1.1985 tarih 18641 Sayılı R.G.'de yayınlanan "Belediye Fon Yönetmeliği" esaslarına göre:

Belediyeler Fonundan İller Bankası yıllık yatırım programında bulunan belediyelerin, harita, imar planı, içmesuyu, kanalizasyon, çeşitli yapı ve tesisleri ile benzeri işlere ait plan ve projeler ve belediyelerin görev alanında bulunup da İller Bankası programına alınan sair işlerin, yıl içi yatırımları için tahsis yapılır<sup>56</sup>.

Kontrol ve etüt masrafları, kamulaştırma, malzeme, yol tamir bedelleri gibi tesis için İller Bankasının yaptığı bilimum harcamalarda yıl içi yatırımları kapsamaktadır.

<sup>55</sup> ÇOKER, Age. s.119.

<sup>56</sup> Halil OKUMUŞ, "İller Bankası ve Mahalli İdareler", İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri İle APK ve İl Planlama Uzman Yardımcıları Kurs Notları, Ankara 1986, s.488.

İller Bankası programında, Belediyelerin Harita ve İmar Planları işlerini yıl içi yatırımları, Belediyeler Fonu'ndan bağış suretiyle tahsis edilir.

İller Bankası programında bulunan Harita ve İmar Planları işlerinin dışındaki yatırımları için, Belediyelere tahsis yapıldığı tarihten evvel ikraz ve fon kredilerinin yıllık taksitleri ve yeniden tahsis edilecek fonun yıllık taksit toplamı belediyelerin tahsis yapıldığı yıldaki kanuni payının %50'sini geçmeyecek şekilde, 15 yılda faizsiz olarak geri alınmak üzere borç olarak tahsis edilir.

Ancak; Belediyelerin borçlanma durumu, tesis yatırımlarının büyüklük ve önemine göre, fondan yapılan tahsislerin vadelerini en çok 25 yıla çıkarmaya ve ayrıca belediyenin İller Bankası'na tevzi olunan hisselerinin tamamını karşılık olacak şekilde borçlandırmaya, İller Bankası yetkilidir.

Belediye hesaplarına borç kaydedilen fonun taksit tahsilatına; hangi yıl yatırımı olarak tahsis yapılmışsa o yılı takip eden yılda başlanır.

Yıllık fon taksitlerinin borçlu belediyelerin Banka'ca dağıtılan paylarından 12 ayda 12 eşit taksitle kesilmesi veya uygun ve gerek görülmesi halinde, Nisan-Mayıs aylarında iki eşit taksitle kesilmesi, bu aylarda belediye paylarının fon taksitini karşılamayarak kesilmesi halinde, kesilmeyen kısmın müteakkip aylarda kesilmesi işlemleri İller Bankası'nca yürütülür.

Tahsis yapılan belediyelerden, taksit tahsilatı yolu ile fona ödenecek paralar İller Bankası yıllık yatırım programında bulunan belediyelerin:

-Harita

-İmar Planı

-İçmesuyu

-Kanalizasyon

-Çeşitli yapı tesisleri ile

-Benzeri işlere ait plan ve projeler ve belediyelerin görev alanında bulunup da İller Bankası programına alınan sair işlerin, yıl içi yatırımları için tahsis yapılır<sup>57</sup>.

1993 yılından itibaren Belediyeler Fonu Genel Bütçe kapsamına alınarak Belediyeler Fonu hizmetleri için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesine ödenek konulmaya başlanmıştır.

1985-1993 yılları arasında Belediyeler Fonu ödemeleri Tablo 16'da gösterilmiştir.

---

<sup>57</sup> KOCAHANOĞLU, Age. s.320.

**Tablo:16**  
**Belediye Fonu Ödemeleri**

<u>Yıllar</u>	<u>Ödemeler</u>
1985	33.512
1986	57.546
1987	320.944
1988	239.871
1989	395.443
1990	641.227
1991	1.040.252
1992	1.786.041
1993	3.141.895

Kaynak: 1992-1993 Yılları İller Bankası Faaliyet Raporlarından tarafımızdan düzenlenmiştir.

### 2.2.2. Mahalli İdareler Fonu

2.2.1981 tarih ve 2380 Sayılı "Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belirli oranlardan hisse verilmesi esası getirilmiş ve daha sonra bu oranlar 9.5.1984 tarih ve 3004 Sayılı Yasa ile 4.12.1985 tarih ve 3239 Sayılı Yasayla değiştirilmiştir. 1986 yılı için kabul edilen ve bu yıldan itibaren uygulanan oran ve belediyeler için %0,25 il özel idarelerine ait paydan ise %0,20 miktarında alınarak oluşturulacak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %45 oranındaki bir meblağ, İçişleri ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları emrinde "Mahalli İdareler Fonu" olarak İller Bankasında açılacak bir hesapta toplanmakta, İçişleri

Bakanlığı tarafından bunun %0,30, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından da %0,15'i kullanılmaktadır.

Mahalli İdareler Fonu yönetmeliğine göre, yardım yapılacak hizmet ve yatırımlar yönetmelikte şöyle sıralanmaktadır:

- Belediye hizmet binası
- Fırın, un değirmeni
- Hal, pazar yeri (hayvan pazarı dahil)
- Düğün ve nikah salonu
- Hamam, kaplıca, plaj tesisleri
- Umumi hela
- Mezarlık tesis ve tanzim
- Belediye parkı (çocuk parkı dahil)
- Koruluk, fidanlık tesisi
- Okuma odası, kitaplık, spor tesisleri
- Akaryakıt, patlayıcı madde deposu
- Mezbaha, diğer kesim ve hayvan imha yerleri
- Belediyelerin görev alanları içinde olup da diğer bakanlıklar fon yönetmelikleri kapsamı dışında kalan konularda İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülenler.

Mahalli İdareler Fonundan yararlanmak isteyen belediyeler istek yazılarına şu belgeleri ekleyeceklerdir:

- Yatırım projesi ve keşif özeti
- Belediye encümeni kararı. Bu kararda işin mahiyeti ve bu hizmetin yapılmasını gerekli kılan sebepler belirtilecek, projenin yardım dışında kalan kısmını kendi imkanlarıyla yapılacağı taahhüt edilecektir.

Belediyenin bu iki belgeyi eklediği yazı ilçelerde kaymakamlık kanalıyla diğer belediyelerde doğrudan doğruya valiliğe verilir. Vali belediyeden gelen bu isteği gerekçeli bir yazıyla İçişleri Bakanlığı'na iletir<sup>58</sup>.

#### **-Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca Kullanılan Mahalli İdareler Fonu**

Bu fondan, belediyelerin görev alanında olup da Bakanlığın uygun göreceği düzenleme ve yapım işlerine, ayrıca belediyelerin 5 yıllık imar programında yer alan kamulaştırma işlerine yardım yapılmaktadır.

1988-1992 yıllarında Mahalli İdareler Fonu'ndan İçişleri Bakanlığı'nca belediyelerin Tablo 17'de görülen miktarlarda yardım yapılmıştır.

**Tablo:17**

#### **Mahalli İdareler Fonu'ndan Belediyelere İçişleri Bakanlığı'nca Yapılan Yardımlar**

<u>Yılı</u>	<u>Proje Sayısı</u>	<u>Yardım Miktarı TL</u>
1988	969	21.586.410.655
1989	817	25.031.963.112
1990	1183	51.779.180.000
1991	1434	67.676.000.000
1992	1702	126.563.744.222

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993.

<sup>58</sup> ÇOKER, Age. s.126.



1988-1992 yıllarında Mahalli İdareler Fonu'ndan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca Tablo 18'de görülen miktarda yardım yapılmıştır.

**Tablo:18**

**Mahalli İdareler Fonu'ndan Belediyelere Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yapılan yardımlar**

<u>Yılı</u>	<u>Proje Sayısı</u>	<u>Yardım Miktarı</u>
1988	837	11.544.566.842
1989	683	10.202.400.000
1990	596	9.754.000.000
1991	1663	46.190.000.000
1992	1863	118.110.204.660

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993.

### 2.2.3. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu

İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı olağanüstü ortamda silah altına alınanlardan büyük bir kısmının arkada bıraktığı yakınları onların askere gitmesi ile geçimlerini sağlayan olanaklardan yoksun kaldıklarından, bunlara yardım edilmesi zorunluluğu doğmuştur. Devletçe belediye ve köylere yüklenen bu yardım görevi, onların normal gelirleriyle karşılamayacakları büyük bir yük altına koyduğundan yasa koyucu hem yardım biçimini, miktarını ve bundan yararlanacak olanların hem de bu yardımın gerektirdiği giderleri karşılayacak gelir kaynaklarını 11.8.1941 tarih 4109 Sayılı Yasayla belirlemiş ve bu amaçla İller Bankasında, İçişleri Bakanlığı'nın emrinde bir fon kurulmuştur.

Fon geliri, yasanın 8'nci maddesinde belirtildiği gibi belediye sınırları dışındaki, belli tarifeli tüm taşıma araçlarının birinci ve ikinci mevkii bilet bedellerinden, %3 oranında alınan paydır.

4109 Sayılı Yasaya göre her belediye, bütçesine muhtaç asker ailelerine yardım yapabilmek için ödenek konulur. Bu ödenekten muhtaç asker ailelerine her yıl İl İdare Kurulu'nca belirlenen miktarı aşmayacak oranda, karşılıksız yardım yapılır. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu'ndan ise asker ailesine yardım gideri için geliri yetmeyen belediyelere yardım yapılmaktadır<sup>59</sup>.

#### **2.2.4. Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu**

Belediyeler Fonu'nda her ay toplanan paranın %2'si Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu olarak ayrılır.

Belediyeler Fonu'ndan ayrılan Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu, Boğaziçi alanında yapılacak kamulaştırma işlerine ve alt yapı yatırımlarına Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün teklifi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın onayı ile İller Bankasınca tahsis edilir. Yapılan tahsisler, tahsis edilen işlere sarf edilmek üzere Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu'na gönderilen paralardan artan miktarlar, İller Bankasına iade edilir. İade edilen tahsis bakiyeleri Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu'na aktarılır<sup>60</sup>.

Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu'na ayrılan paylar Tablo 19'da gösterilmiştir.

<sup>59</sup> R.G., 4887; 15 Ağustos 1941.

<sup>60</sup> R.G., 18641; 20 Ocak 1985.

**Tablo:19**  
**Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu'na Ayrılan Paylar**  
**(milyon TL)**

<b>Yıllar</b>	<b>Boğaziçi İmar Müdürlüğü Fonu'na Ayrılan Paylar</b>
1985	4.867
1986	2.800
1987	3.922
1988	4.031
1989	7.145
1990	11.768
1991	21.767
1992	33.562
1993	120.114

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, Ankara.

### **2.3.DPT ve Bakanlık Bütçelerine Konulan Ödeneklerden Belediyelere Yapılan Yardımlar**

#### **2.3.1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardımlar**

Belediyelerin imar uygulamaları için, Kamulaştırma-Düzenleme Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesinde yer alan ödenekten yapılacak yardımlar, 9 Mayıs 1985 tarih ve 18749 Sayılı R.G.'de yayınlana 3194 Sayılı "Belediyeler İmar Kanunu Uygulama Yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bu yönetmeliğe göre yardıma konu olan hizmetler şunlardır:

-Kamulaştırma

-Belediyelerin onaylı beş yıllık imar programında bulunması koşulu ile yol, yeşil alan, meydan, park, fuar ve mesire yerleri, çocuk bahçesi, açık pazar yerleri, tarihi ve turistik eserlerin ve anıt çevrelerinin açılması işleridir.

### **2.3.2. Turizm Bakanlığı'nca Turistik Yörelere Belediyelerine Vidanjör ve Çöp Kamyonu Sağlanması**

26 Ekim 1982 tarihli 17850 Sayılı R.G.'de yayınlanan yönetmelikle, bütçede ödeneğin dağıtımını koşulları belirlenmiştir. Buna göre, turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde bulunan belediyeler ile Turizm Bakanlığı'nca belirlenmiş dış ve iç turizm bakımından önem ve öncelik kazanan yerleşim merkezlerindeki belediyelere vidanjör ve çöp kamyonu yardımı yapılmaktadır.

Yardım miktarı yapılacak piyasa araştırması sonucu söz konusu araçlar için, mali yıl başında belirlenecek olan tahmini maliyetin %50'si oranındadır.

### **2.3.3. Toplu Konut Yasası ile Uygulama Yönetmeliği Gereğince Fondan Aktarılan Pay ile Bütçede Konulan Ödenekten Turizm Bakanlığı'nca Yapılan Yardım**

12.2.1987 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 18. maddesine göre;

"Turizm Bakanlığı'nın belirlediği öncelikli turizm alanlarının ve turizm merkezleri ile turizm faaliyetlerinin yoğun olduğu yerleşim merkezlerinin alt yapılarına kalkınma alanlarına ilişkin yıllık programlarda yer alması şartıyla fonun finansman programının öngördüğü çerçevede ve Turizm Bakanlığı'nca idare arasında yapılacak protokol hükümlerine uygun olarak finansman sağlanabilir. Yapılacak finansmanın tutarını kurul belirler. Turizm Bakanlığı bu finansmanı amacına uygun olarak kullandırılmasından sorumludur."

Gerek yukarıda belirtilen kural gereğince sağlanan paylar, gerekse bütçeye konulan ödenekten Turizm Bakanlığı'nca, belediyelerin turizm amaçlı alt yapı yatırımları için, yardım yapılmaktadır.

Yardım yapılan hizmet türleri şunlardır:

- Yol ve tretuvar düzenlenmesi,
- Kanalizasyon ve arıtma tesisleri,
- Tuvalet ve duş yapımı,
- Çevre düzenlenmesi ve park yapımı,
- Aydınlatma işleri,
- Plaj düzenlenmesi ve temizlenmesi.

Yardım istenilen hizmet konularına ilişkin belediye encümen kararı, proje, metraj ve keşfi, imar planlarındaki yeri, gerekçe raporu, Turizm İl Müdürlüğü görüş yazısını kapsayan dosya, valilik kanalıyla Bakanlığa gönderilmekte ve alınacak Bakan onayı ile yardım yapılmaktadır<sup>61</sup>.

#### **2.3.4. DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İller Belediyelerine Yapılan Yardımlar**

9 Eylül 1991 tarihli R.G'de yayınlanan "Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Program ve Projeleri Destekleme Amacıyla, DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Yapılacak Yardımların Mal ve Esasları Hakkında yönetmelik"te mahalli idarelere yapılacak yardım ödeneğinin dağıtım ve kullanımına ilişkin ilkeler ve yöntem gösterilmiştir.

---

<sup>61</sup> TODAİE, İller... s.99.

Kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyelerin hizmetleri ve sosyal altyapı yatırımları için yardım yapılmaktadır. Kalkınmada öncelikli yörelerdeki tesis ve yatırımları desteklemek amacıyla, DPT bütçesine konulan ödenek, son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000'in altında olan kalkınmada öncelikli yöre belediyelerinin yapacakları projenin desteklenmesi için kullanılmaktadır. Yapılan yardım tutarı, birinci derecedeki illerde proje keşif tutarının %80'ini, ikinci derecedeki illerde ise %60'ını geçmemektedir.

Yardım yapılması uygun görülen hizmetler için Müsteşarlık onayı alınmaktadır.

1988-1992 yıllarında yardım yapılan belediye sayısı ve toplam yardım miktarı Tablo 20'de görülmektedir.

**Tablo:20**  
**DPT Bütçesinden Belediyelere Yapılan Yardımlar**

(TL)		
<u>Yılı</u>	<u>Belediye Sayısı</u>	<u>Yardım Miktarı</u>
1988	5	238.000.000
1989	10	1.164.000.000
1990	22	2.845.000.000
1991	46	5.040.000.000
1992	45	9.825.000.000
<b>TOPLAM</b>	<b>128</b>	<b>19.112.000.000</b>

Kaynak: İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, s.100.

### 3. İLLER BANKASI'NIN SADECE İL ÖZEL İDARELERİYLE OLAN İLİŞKİLERİ

#### 3.1.İl Özel İdareleri Payı ve Fonu

Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden il özel idarelerine %1,70 pay (Bu payın oranı 1986,...,1993 yıllarında %1,20 olarak uygulanmıştır.) verilir. Bu payın dağıtımını, tahsiline ilişkin esaslar belediyelerle aynı olduğundan bu bölüm Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatın Pay Dağıtılması kısmında incelenmiştir.

**Tablo:21**  
**Özel İdarelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Sağlanan Pay ve Fon Oranları**

2380 S. Kanununda 3239 S.Kanunun 130-131 mad. gereğince yapılan değişiklikle Bütçe Gelirlerinden <u>aktarılan miktarın nisbeti.</u>		<u>1985 Yılında</u>	<u>1986-1987-1988</u> <u>1989-1990-1991</u> <u>1992-1993</u> <u>Yıllarında</u>
1. Özel İdare Hissesi	%1,40	%0,80	%0,80
2. Özel İdare Fonu	-	%0,20	%0,20
3. Mahalli İdareler Fonu	%0,30	%0,15	%0,20
<b>TOPLAM</b>	<b>%1,70</b>	<b>%1,15</b>	<b>%1,20</b>

Kaynak: İller Bankası Genel Md. Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, s.37.

İl özel idarelerine dağıtılan paylar Tablo 22'de gösterilmiştir.

**Tablo:22**  
**İl Özel İdareler payları**

<u>Yıllar</u>	<u>(milyon TL)</u> <u>Toplanan Paylar</u>
1985	38.047
1986	57.885
1987	85.258
1988	138.525
1989	246.548
1990	435.304
1991	809.348
1992	1.362.403
1993	2.611.180
<b>TOPLAM</b>	<b>5.847.731</b>

Kaynak: 1985-1993 Yılları Arasındaki İller Bankası Faaliyet Raporları'ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden il özel idarelerine ayrılan %1,70'lik payın %0,20'lik kısmı, İl Özel İdare Fonu'na ayrılmaktadır.

İl Özel İdare Fonu'nda, şu hizmet ve yatırımlar yapılmaktadır.

- Tarım ve hayvancılıkta üretimin artırılmasını, tarımda sanayinin gelişmesini sağlayacak nitelikteki yatırımlar,
- Kültür ve turizmin gelişmesine yönelik yatırımlar,
- Anonim şirketlere iştirakler,
- Altyapı hizmetleri için özel idare araç parklarına iş makinası alınması,



-Mahalli idareler personel eğitim tesisleri yapımı, onarımı, donatımı ve işletilmesi,

-Fakir öğrenciler için yurt yapımı, onarımı ve işletilmesi,

-Hizmet binaları ile lojman satın alınması ve yaptırılması,

-Düşkünler evi yaptırılması ve onarımı,

-Spor tesisleri, sağlık ocağı ve valilik misafirhanesi.

1988-1992 yıllarında İl Özel İdareler Fonu'ndan il özel idarelerine yapılan yardımlar Tablo 23'de görülmektedir.

**Tablo:23**  
**İl Özel İdareleri Fonu'ndan İl Özel İdarelerine Yapılan**  
**Yardımlar**

<b>(TL)</b>		
<u>Yılı</u>	<u>Proje Adedi</u>	<u>Toplam Yardım Miktarı</u>
1988	609	12.267.000.000
1989	285	28.059.000.000
1990	291	35.644.000.000
1991	777	53.299.000.000
1992	763	97.686.132.630
<b>TOPLAM</b>	<b>2745</b>	<b>231.955.132.630</b>

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu 1993 Projesi, s.101.

### **3.2. DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İllerin Özel İdarelerine Yapılan Yardımlar**

Bu yardımların yasal dayanağı ve dağıtımını ilkeleri ile yönetimi, kalkınmada öncelikli iller belediyelerine yapılan yardımlardaki ile aynıdır.

## **4. İLLER BANKASI'NIN SADECE KÖY İDARELERİYLE OLAN İLİŞKİLERİ**

### **4.1. Köy Kalkınma Payı**

İller Bankası Kanununun 19. maddesi gereğince, Genel Kurul tarafından onanan bilançoya göre meydana gelen safi kârdan ayrılan %50 Köy Kalkınma Payları 3.7.1992 gün ve 21273 Sayılı R.G'de yayınlanan 19.6.1992 gün ve 3822 Sayılı Kanun ile %55'e yükseltilmiş olup, bu paylar köy gelirlerini arttırarak kalkınmalarına yardım etmek için köy tüzel kişilikleri adına tahsis edilmektedir.

1945-1992 yılları kârlarından, 9.500 köye tahsis olunan toplam 142.471.316.159 TL'dan, gerekli kanuni kesintiler çıktıktan sonra kalan kaplıca, dükkan, halı ve kilim atölyesi, şarab, zeytinyağı, peynir, meyvesuyu, konserve imalathaneleri, boğa barınağı, içmesuyu deposu, sulama havuzu ve kanalı, gelir getiren ünitesi olan köy konağı, düğün salonu tesisleri yapımı için 9906 adet köye 68.219.933.596 lira tevzi edilmiştir. Yapılan bu yardımların yıllara ve köy adedine göre durumu Tablo 24'de gösterilmiştir.

1993 yılı sonu itibariyle tahsis bakiye 1.821 milyon lira olup

işlemleri tamamlayan köylere tevzi edilecektir<sup>62</sup>.

**Tablo:24**  
**Köy Kalkınma Paylarının Tahsis ve Tevzilerinin Yıllar**  
**İtibariye Seyri**

(milyon TL)

<u>Yıllar</u>	<b>TAHSİS OLUNAN</b>		<b>TEVZİ OLUNAN</b>	
	<u>Köy Adedi</u>	<u>Tutarı</u>	<u>Köy Adedi</u>	<u>Tutarı</u>
1945-1983	6.049	1.814	6.010	1.808
1984	402	1.868	418	1.856
1985	402	1.948	382	1.914
1986	402	3.814	415	3.767
1987	670	7.237	707	7.234
1988	402	8.636	525	8.611
1989	213	6.568	311	6.566
1990	438	12.714	513	12.667
1991	370	19.579	477	19.364
1992	152	5.863	148	4.432
<b>TOPLAM</b>	<b>9.500</b>	<b>70.041</b>	<b>9.906</b>	<b>68.219</b>

Kaynak: 1993 Yılı İller Bankası Faaliyet Raporu, 1994.

#### 4.2. Mahalli İdareler Fonu'ndan Yapılan Yardımlar

Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinin, 20 Mart 1992 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan yönetmelik hükmü ile değişik dördüncü maddesine

<sup>62</sup> 1993 Faaliyet... s.45.

göre, Mahalli İdareler Fonu'nda toplanan paranın bir yıllık tutarının %20'si köylere yardım yapılmak üzere ayrılır. Ayrılan bu para ilin köy sayısı esas alınmak suretiyle, İçişleri Bakanlığı'nca iller arasında paylaştırılarak Valilikler emrine gönderilir.

1988-1992 yıllarında Köylere Yardım Payından iller gönderilen yardım ödeneklerinin durumu, Tablo 25'dedir.

**Tablo:25**

**Köylere Yardım Payından Gönderilen Ödenekler**

<u>Yılı</u>	<u>Yardım Miktarı</u>
1988	5.360.000.000
1989	7.668.000.000
1990	11.315.000.000
1991	12.245.000.000
1992	18.922.704.000
<b>TOPLAM</b>	<b>55.510.704.000</b>

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993.

+

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

**İLLER BANKASI'NIN MAHALLİ İDARELERLE OLAN  
İLİŞKİLERİNDEKİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**1. İLLER BANKASI'NIN HİZMETLERİNE YÖNELİK  
KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

**1.1. Kredi İşlemleriyle Karşılaşılan Sorunlar**

İller Bankası kanalıyla mahalli idarelerin kullandıkları kredilerin yıllar itibariyle toplamı Tablo 26'da gösterilmiştir. Bu krediler, uzun vadeli ve kısa vadeli kredi ayrımı yapılmadan Banka özkaynaklarından kullanılan kısa ve uzun vadeli ve Banka dışı yabancı kaynaklardan kullanılan kısa ve uzun vadeli şeklinde ele alınmıştır.

**Tablo:26**  
**Yıllar İtibariyle Kredi Toplamları**

Yıl	Özkaynak Kredileri				Yabancı Kaynak Kredileri				Toplam Krediler			
	Cari		1992		Cari		1992		Cari		1992	
	Fiyat	Endeks	Fiyat	Endeks	Fiyat	Endeks	Fiyat	Endeks	Fiyat	Endeks	Fiyat	Endeks
1987	96,1	100	988,7	100	204	100	2.099,2	100	300,1	100	3.088,4	100
1988	111,1	115	641,4	64	204,3	100	1.180,0	56	315,4	105	1.821,5	58
1989	136,0	141	477,4	48	50,5	24	177,4	8	186,6	62	654,9	21
1990	152,0	158	368,9	37	254,6	124	618,1	29	406,7	135	987,0	31
1991	291,2	303	469,1	47	652,5	319	1.051,3	50	943,7	314	1.520,5	49
1992	626,6	652	626,6	63	1.934,4	948	1.934,4	92	2.561,0	853	2.561,5	82

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, 1994.

1987-1992 yılları arasında Banka özkaynak kredilerinden kredi verme hacmi gerçek fiyatlarla, ortalama %50 düşmüştür.

En düşük olduğu yıllar da 1987 (100) olduğuna göre 1989 (48), 1990 (37) ve 1991 (47) olmuştur.

Banka dışı yabancı kaynaklı krediler, aynı süre içinde %50'nin altına düşmüştür. (Ortalama 100'den 47'ye inmiştir.) Özellikle, bu düşme 1989 yılında, en büyük oranda gerçekleşmiş (100'den 8'e inmiştir.), 1990'da da inme eğilimi devam etmiştir. (100'den 29'a inmiştir.)

İller Bankası'nın başlıca iki amacı, mahalli idareleri kredi vererek desteklemek ve bazı altyapı hizmetlerini, kredilerini de sağlayarak bizzat uygulamaktadır. Her iki amaca yönelik uygulamalarda yıllar itibariyle görülen gerilemeler, İller Bankası'nın çok önemli kaynak sorunlarıyla karşı karşıya olduğunu göstermektedir.

Bu kaynak sorunu, Bankanın görevlerini yapamamasına neden olmakta ve Bankayı pahalı ve verimsiz çalışan bir duruma getirmektedir.

Diğer bir sorun, mahalli idarelerin aşırı olan kredi talepleri ve bu kredilerin yatırım harcamaları için değil, personel giderleri ve diğer cari harcamaları için talep etmektedir. İllerdeki paylarına mahsuben dış kaynaklı ve kısa vadeli yüksek faizli avanslarla dar boğazdan kurtarmak istemektedirler. Daha sonra borçları karşılığı olarak payları kesildiğinde, hükümetler sıkıştırılmakta ve tahkim yasalarının çıkarılması için, gerçek dışı senaryolar hazırlanmaktadır<sup>63</sup>.

Krediler konusunda bir diğer sorun da kredilerin geri dönüşünde yaşanmaktadır.

Özellikle, Belediyeler Fonundan tahsis edilen kredilerin, Danıştay'ın 8. Dairesinin 31.10.1989 gün ve 1988/1207 esas ve 1989/817 karar Sayılı Kanunu ile Belediyeler Fonu Yönetmeliğın borçlanma ve kredinin geri dönüşümü ile ilgili hükümleri iptal edildiğinden, 1989 yılı yatırım programındaki işlerin yıl içi harcamaları ile müteakip yıllardaki yatırımların yıl içi harcamalarının tamamı, hibe şeklinde tahsis yapılmıştır.

<sup>63</sup> GÖKÇEER, "Nasıl..., s.419.

Bir başka sorun 1989 yılı kredilerine göz atıldığında, 15.3.1989 tarihinde tüm yurttaki mahalli idareler seçimleri yapılmış ve muhalefet partileri büyük ölçüde mahalli idare seçimlerini kazanmıştır. Mahalli idare seçimlerinden yenik çıkan iktidar partisinin, seçim sloganlarında belirtildiği gibi, eli kolu bağlı mahalli idareler yaratma çaba ve istekleri akla gelmekte, bu da her yönden merkezi idareye çok sıkı bağlanmış İller Bankası'nın kredi işlemlerinde partizanca boyun eğebileceğini göstermektedir.

Banka'nın kaynaklarından verilen ucuz kredilerle desteklenen, yatırım projelerinin bugün merkezi yönetimde, Yüksek Planlama Kurulu'nda kesinleşmektedir. Kamu ihtiyacı olarak verilmesi gereken kredilerde yatırım karlılığı, verimliliği ve risk getirisi hesaplanmasının yapılmasını, verilen bu krediyle acil kamu ihtiyaçları varken karlı yatırım alanları edilmektedir.

## **1.2. Fonlardan ve Bakanlık Bütçelerinden Yapılan Yardımlarla İlgili sorunlar**

Merkez yönetimi tarafından mahalli idarelere her yıl yapılmakta olan Fonlardan ve Bakanlık Bütçelerinden yapılan yardımların paraca tutarı, oldukça yüksektir. Örneğin 1992 yılında, değişik kaynaktan yapılmış olan yardımların tutarı 2 trilyon 134 milyar TL'dir. Buna Belediye Fonu aracılığı ile yapılmış olan 1 trilyon 688 milyar TL yardım eklenince toplam tutar, 3 trilyon 822 milyar TL'sini bulmaktadır. Aynı yıl belediyelere nüfusları oranında genel vergi tahsilatı payı olarak dağıtılmış olan 8 trilyon 174 milyar lira ile oranlandığında, bu yardımların,



belediyelerin en önemli gelir kaynağı olan genel vergi tahsilatından aldıkları payları nerede ise yarısına yaklaştığı (%46,8) görülmektedir<sup>64</sup>.

Merkez yönetimin, mahalli idareler için yaptığı bu boyuttaki bir yardım olgusu, mahalli idarelerin, özellikle belediyeler finansmanı açısından çok önemli bir kaynak niteliğindedir.

Yukarıda da görülmüş olduğu gibi, 1992 yılında 4 trilyona yakın merkez yardımı, değişik kuruluş ve yöntem aracılığıyla dağıtılmıştır. Yardım düzeyindeki bu yetki ve uygulama dağınıklığı, şu sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır:

-Merkezdeki bu çok yönlülük ve dağınıklık projeler arasında, yardım alan belediyeler bağlamında önceliklerin belirlenmesi ve projeler arasında uyum sağlanması açısından gerekli eşgedümü imkansızlaştırmaktadır.

-Yardımlardan yararlanma açısından, belediyeler arasında dengesizlikler olabilmektedir. Yardım sisteminin nitelikleri ve işleyişi hakkında belediyelere bilgi sağlayan bir düzen kurulmuş değildir. Dolayısı ile belediyelerin özel yöntemlerle elde ettikleri bilgiler aracılığı ile yardım kaynaklarına ulaşmaları sonucunda, yardımlardan yararlanma bakımından dengesizlikler ortaya çıkmaktadır.

-Her ne kadar, her kaynaktan yardımın nasıl yapılacağına ilişkin yönetmelikler biçiminde kurallar oluşturulmuş ise de, uygulamada bu yönetmelikler hükümlerine uyulup, uyulmadığı fiilen denetlenmektedir. Yönetimsel denetimsizlik yanında, yargı denetimi yoluna gidildiğine ilişkin örnek yoktur.

---

<sup>64</sup> TODAİE, İller..., s.105.

-Bu durum, yardım uygulamalarını siyasal baskılarını açık hale getirmektedir.

-Kimi kuruluşlarda, belediyeler tarafından önerilen projelerin teknik değerlendirmesini yapacak eleman ve birim yoktur.

-Böyle bir birimi olan kuruluşlar ile projelerin uygulanmasını izlememekte ve sonuçlarını da değerlendirmemektedir.

### **1.3. Bankacılık Hizmetlerine Yönelik Sorunlar**

İller Bankası adı "banka" olmakla birlikte niteliği bakımından bankacılık sistemi içine dahil edilmez. Kuruluşun konumu Kamu Yönetimi Ulusal bankacılık sistemi inşaat sektörü üçlüsünün kesişme alanı olarak tanımlanabilir.

İller Bankası, esas olarak mahalli idarelerin yatırımları için kaynak bulmak, kredi sağlamak durumunda bulunan bir kurumdur; bunun için bir banka olarak kurulmuştur. Bir banka olarak kurulmuş olması, kredi sağlama amacı yada görevi açısından son derece olumlu bir seçimdir. Zaman içinde kurumun banka özellikleri çok geri kalmış ve yapımcılık işleri çok ağır basmıştır.

İller Bankası 3182 Sayılı Bankalar Kanunu'na göre, Kalkınma ve Yatırım Bankası statüsündedir. Kalkınma ve Yatırım Bankaları diğer bankalardan ayrıcalıklı olarak kaynak yaratma yetkilerine sahiptir.

Bankalar Kanunu'na göre, Kalkınma ve Yatırım Bankaları Finansal kiralama *LEASING* işlemleri yapabilmektedir. Bu yetki bankaca kullanılmamaktadır.

Bankanın mevduat toplamak dışında tüm bankacılık işlemlerini yapma yetkisi varken bunları yapmamaktadır.

#### **1.4. Teknik Hizmetlerle İlgili Karşılaşılan Sorunlar**

Teknik hizmetler açısından uygulama incelendiğinde birçok yanlışlıklar yapıldığı, pekçok sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir.

Bu sorunların başında, İller Bankası'nın gerçekleştirdiği teknik hizmetlerdeki azalmalar gelmektedir. Teknik hizmetlerin azalması hem mahalli idarelerin alt ve üst yapı ihtiyacının karşılanmamasından, hem de İller Bankası'nın yüksek maliyetle ve verimsiz çalışmasına neden olmaktadır.

İller Bankası teknik hizmet harcamalarında, son yıllarda, reel fiyatlarla çok önemli azalmalar vardır.

1987-1992 yılları arasında Bankanın teknik hizmet harcamaları, cari ve 1992 yılı fiyatları Tablo 27'de görülmektedir.

Tablo:27

**İller Bankası Yatırım Harcamaları Toplamı**

<u>Yıl</u>	<u>Cari Fiyat</u>	<u>Endeks</u>	<u>1992 Fiyatı</u>	<u>Endeks</u>
1987	283.699	100	2.918.732	100
1988	355.101	125	2.050.246	70
1989	480.762	169	1.686.892	57
1990	841.177	296	2.041.536	69
1991	1.304.226	459	2.101.238	72
1992	2.372.998	836	2.372.998	81

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Raporu, 1993.

Tabloda görüldüğü gibi, İller Bankası teknik harcamaları, her yıl 1987 yılı harcamasına göre %19 ile %43 oranında bir kayba uğramıştır.

Temel alt yapı ile ilgili teknik harcamalardaki azalmalar, o dönemdeki hükümetlerin tercihleriyle ilgilidir.

Yıllık yatırım programlarına göre, bütçe türleri bazında, yatırımların dağılımı Tablo 28'de görülmektedir.

**Tablo:28****Yatırımların Bütçe Türlerine Göre Dağılımı**

<u>Bütçe</u>	<u>Türleri</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
Genel	Toplam	1.850	3.465	5.286	9.088	14.650	27.000	47.000
Katma	Endeks	100	187	285	491	791	1.453	2.540
Bütçe	Oran%	33,1	35,4	34,0	36,8	36,8	40,8	45,0
	Toplam	160	264	487	725	1.252	2.094	2.664
Döner	Endeks	100	164	302	451	748	1.302	1.656
Sermaye	Oran%	2,8	2,7	3,1	2,9	3,1	3,1	2,5
	Toplam	2.553	4.210	6.015	10.125	13.074	21.306	22.900
KİT	Endeks	100	164	235	396	512	834	896
	Oran%	45,7	43,1	38,7	41,0	32,8	32,2	22,0
	Toplam	218	287	452	700	1.197	3.378	3.508
İller	Endeks	100	131	207	320	548	1.089	1.606
Bankası	Oran%	3,9	2,9	2,5	2,8	3,0	3,5	3,4
	Toplam	813	1.537	3.299	4.001	9.626	13.335	27.082
Fonlar	Endeks	100	188	404	490	1.181	1.636	3.322
	Oran%	14,3	15,7	21,2	16,2	24,1	20,1	26,0

Kaynak: TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Raporu, 1993.

Tablo 28'de görüldüğü gibi genel piyasa ekonomisi politikası çerçevesinde tasviyesi düşünülen ve bunun için çaba harcanan KİT'ler dışında, 1987 yılından bu yana yapılan yatırımlardaki en az artış İller Bankası'nda görülmektedir.

Yıllık programlara konulan yatırım tutarları 1987-1993 döneminde, Genel Katma Bütçe'de 100'den 2540'a, fonlarda 100'den 3222'ye, Döner Sermaye'de 100'den 1656'ya çıkmışken İller Bankası'nda bu artış en düşük düzeyde kalmış 100'den 1606'ya çıkmıştır. Yine KİT'ler dışında her bütçe türünde, toplam yatırımlarda oranlar açısından, yıllara göre artışlar olurken, yalnızca İller Bankası'nda, son yedi yılda hiçbir yıl 1987 yılı oranına erişilememiştir.

İller Bankası gelirindeki azalma, İller Bankası işlemlerinde de azalmaya yol açmakta ve gelirin giderlerini karşılama oranı gittikçe düşmektedir. Bu da İller Bankası'nı verimsiz çalışan bir kuruluş haline getirmektedir.

Bankanın verimsiz çalışmasının diğer bir göstergesi de, teknik hizmet sürelerinin uzamasıdır.

Yatırım kaynaklarının azalması, İller Bankası yatırımlarında yatırım sürelerinin uzamasına neden olmakta ve yıllık ödeneklerinin azlığı nedeniyle 2-3 yılda tamamlanacak tesisler 8-10 yıla çıkmaktadır.

Belediyeler, teknik sorunlarının çözümünde zaman zaman bölgelerdeki teknik personelden yararlanmaktadır. Ancak Bankada teknik danışmanlık bir sistem olarak yerleşmemiştir.

## **2. SORUNLARA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Türkiye'nin ve mahalli idarilerin içinde bulunduğu koşullar ve gerekçeler gözönünde tutularak İller Bankası'nın mahalli idarelere ilişkin hizmetlerinde karşılaşılan sorunlara şunlar önerilmektedir:

Altyapı ihtiyacının büyüklüğü, ödeme gücünün zayıflığı ve uygun teknik yapının olmayışı gibi nedenlerle,

-Bazı öncelikli altyapı yatırımları için destekli, geri ödeme koşullu, ucuz krediler sağlanması,

-En azından küçük ve deneyim olmayan mahalli idareler için, bu yatırımların teknik sorumluluğunun İller Bankasınca üstlenilmesi.

İller Bankasınca gerçekleştirilen mali ve teknik hizmetlerinin amacı, bu hizmetlerin artırılmasına yönelik olmalıdır.

Bunun için de;

-Belediyelerin gelirlerini artırma ve onlara vergilendirme yetkilerinin verilmesi girişimleri güçlendirilmelidir.

-Bu oranda geri ödeme mekanizmalarının kurulması ve işletilmesine başlanmalıdır.

-Belediyelerin teknik yönden deneyim kazanmasına çalışılmalıdır.

-İller Bankası, mahalli idarelerin gereksinim duydukları hizmeti, olanakların elverdiği ölçüde özel piyasada olmalarını sağlamak üzere, onlara mali ve teknik yardım yapılmalıdır.

Merkez Yönetim tarafından mahalli idarelere hiçte azımsanmayacak boyutta Fonlardan ve Bakanlık Bütçelerinden yardımlar yapılmaktadır. Ne varki bu yardımların yürütülmesi ile ilgili olarak oluşmuş bulunan sistem açıklıktan, nesnellik, uyum ve rasyonellikten mahrum, dağınık ve subjektif uygulamalara açık niteliktedir. Bu önemli kaynak aracılığı ile mahalli idarelere yapılmakta olan yardımların amacına ulaştığını söylemek olanaksızdır.

Bu nedenle, bu yardımlarda nesnelliği, uyum, verimlilik, etkililik ve objektifliği sağlayacak yardımların yapılmasını derleyip toparlayıcı bir düzenleme yapılması gereklidir.

Fonlardan ve Bakanlık Bütçelerinden yapılan yardımların tümü, İller Bankası aracılığı ile yapılmalı ve yönetilmelidir.

-Çeşitli Bakanlık bütçelerinde yada fon, pay adı altında yardım amacıyla ayrılan ödenekler, her yıl İller Bankası'na aktarılmalıdır.

-Her yıl hangi mahalli idarelere hangi proje için ne kadar yardım yapılacağı, nihai olarak, Banka Yönetim Kurulu'nca kararlaştırılmalıdır.

-Bakanlıklar yada merkezi öteki kuruluşlar, kendi bütçe yada bağlı fonların aracılığı ile yapılacak yardımların amacını, ilkelerini, önceliklerini, yönetimini ve benzer öteki konuları ayrıntıları ile düzenleyen yönetmelikler hazırlamalıdır.

-Yardım için önerilen projelerin, Banka'daki değerlendirilmesi aşamasında, ilgili bakanlık yada kuruluşun uzman ve teknik elemanları, Bankadaki çalışmalara katılmalıdır.

-Projelerin Banka Yönetim Kurulu'nda nihai karara bağlanması ile ilgili görüşmelerde, ilgili bakanlık yada kuruluşun bir temsilcisi bulunmalıdır.

-Ayrıca Banka Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu'ndaki merkez yönetimin temsilcileri aracılığı ile Banka'nın Fon ve Bakanlık Bütçelerinden yapılan yardımlara ilişkin programları ve bunların uygulamaları sürekli denetim altında tutulabilecektir. Banka'nın mevcut hukuk kurallarına aykırı, yardım, para ve uygulamaların yada her zaman ilgili kuruluş tarafından yargı denetimine konu yapılabilmelidir.



-Banka aracılığı ile yapılacak Fon ve Bakanlık Bütçelerinden yapılan yardımlarla ilgili projelerde mahalli idarelerin istekleri olursa, Banka uygulama, danışmanlık ve denetim gibi sorumluluklar da üstlenmelidir.

-İller Bankası Kalkınma ve Yatırım Bankası Statüsünde olmasına rağmen bu statünün verdiği imkanlardan yararlanmadığı ilgili bölümde belirtilmiştir. Kanımca banka kaynak sağlayacak "LEASING" işlemlerini yapmalıdır.

İller Bankasının teknik hizmetleri hem maliyet, hem de etkinlik açısından tartışılmaktadır. Bu tartışmalar hiçbir zaman Bankanın bir "Altyapı Yatırım Bankası" hüviyetini değiştirmesine neden olmamalıdır.

Teknik harcamalarının arttırılması, Banka'nın kaynaklarının artmasına, finansman sorununun çözümüne bağlıdır. Bu teknik harcamalarının azalmasının en önemli nedeni, devletin belediyelerin altyapı sorunlarına olumsuz yaklaşmasıdır.

Bu finansman sorunu mutlaka çözülmelidir. Bu sorunu da çözebilmek için sermaye arttırılmalı, yatırımları besleyen fonlar geliştirilmeli, bunlardan kesinti yapılmamalı ve Bankanın finansman gücü arttırılmalıdır.

Mahalli idarelerin teknik taleplerinin İller Bankası tarafından karşılanmadığını, programlı yatırımlarına bile proje ve keşif bedeline göre, çok az ödenekler ayrıldığını gören belediyelerin, bankalardan piyasa koşullarına göre borç almaları, tahvil piyasasına girmeleri düşünülmez. Belediyeler yapacakları yatırım ve inşa edecekleri tesislerde üretecekleri hizmetleri piyasa değeri üzerinden belde halkına satamazlar. Bazı

hizmetler karşılığında ise herhangi bir geri ödemenin istenmesi sözkonusu değildir. Bu nedenle, İller Bankası bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da hem teknik, hem de kredi finansman yönünden belediyeleri destekleyen bir yatırım bankası olarak çalışmalarına devam etmelidir.

Altyapı ihtiyacının büyüklüğü, belediyelerin ödeme güçlerinin zayıflığı ve uygun bir teknik yapının olmayışı gibi nedenlerle, bazı öncelikli altyapı yatırımları için destekli ve geri ödeme koşulu, ucuz krediler sağlanması uygulamasına devam edilmelidir.

Belediyelerin teknik güçleri büyük farklılıklar göstermektedir. Yatırımların niteliğine göre, teknik güce yatırımlarını yürütmeye elverişli belediyelere teknik sorumluluk bir protokolle devredilebilir. Teknik güçleri yetersiz olan belediyeler, nüfusları ne olursa olsun, yatırımların yürütülmesini İller Bankası'ndan istemelidirler. Teknik sorumluluk İller Bankası ile belediyeler arasında yasal bir düzenleme ile paylaşılmalıdır. Bu paylaşırma yapılırken alınan kredilerin amacına uygun bir şekilde harcanmadığını İller Bankasının kontrol edeceği gözardı edilmemelidir. Belediye istediğinde, her aşamada, teknik danışmanlık hizmeti bankaca verilebilmelidir<sup>65</sup>.

Teknik danışmanlık sistemi kurulmalı ve danışmanlık hizmeti bankaya görev olarak verilmelidir. Bu sistem kurulduğunda, İller Bankası özel sektöre ve kamu kesimine, isteyen her kuruluşa, bedeli karşılığında danışmanlık yapabilir ve danışmanlık hizmeti ihalelerine kapasitelerine göre katılabilir.

---

<sup>65</sup> GÖKÇEER, "Nasıl...", s.417.

İller Bankası, mahalli idarelerin işlerini kolaylaştırmak ve onları desteklemek amacıyla kredi vermek yanında özellikle, devletin öncelik verdiği ve ucuz kredi ile desteklenen altyapı hizmetlerinin teknik sorumluluğunun, özellikle teknik gücü yeterli olmayan, az nüfuslu belediyeler için üstlenmeye devam etmelidir.

Belirlenecek belli boyuttaki, etüt ve proje hizmeti bölgelerde hazırlanmalıdır. Bu sağlandığında zaman kaybı önlenecek ve belediyeler teknik rahatlığa kavuşacaktır.

## SONUÇ

Modern toplumlarda, mahalli idareler insanın yaşamı üzerinde, en etkili kuruluşlardır. Toplulukların beledikleri yada talep ettikleri hizmetler bundan 30-40 yıl öncesine göre, hem sayı ve tür olarak çok artmış hem de bu hizmetlerin teknik içerikleri ileri düzeyde yoğunlaşmıştır. Hizmetlerin yerine getirilmesi, büyük ölçekli yatırımları zorunlu kılmaktadır. Bu yatırımların gerçekleştirilmesi, finansman sorunu ve ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Bu sorunun çözömlenmesi için, dünyanın pekçok ülkesinde, mahalli idarelerin gelişmesine yardımcı olan mahalli idareler bankaları kurulmuştur.

Türkiye'de İller Bankası, mahalli idarelerin sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış bir finansman modelidir. İller Bankası, özellikleri yönünden dünyada tam bir örneği olmayan ancak bir çok yabancı ülkenin bile örnek almak istedikleri, kendi koşullarımız içinde kurduğumuz bir mahalli idareler bankasıdır.

İller Bankası hizmet yönünden, yerinden yönetim esasına göre yönetilen bir kamu tüzel kişisidir. Kanunla kurulmuştur. Karar organları, özel bütçesi ve denetçileri vardır. İller Bankasını ülkemizin içinde bulunduğu koşullar yaratmıştır.

✓ İller Bankası, kamu yönetimi içinde özel hukuk hükümlerine ve ticari esaslara göre bayındırlık alanında çalışan, bir kredi ve yatırım kuruluşudur.

İller Bankası, esas olarak mahalli idarelere yatırımları için kaynak bulmak, o yönetimlere kredi sağlamak durumunda bulunan bir kurumdur. Bunun için banka olarak kurulmuştur. İller Bankası, bir mahalli idareler bankasıdır ve yerel nitelikteki yatırımlarla ilgilidir. Adı "Banka" olmasına karşın niteliği bakımından bankacılık sistemi içine dahil edilemez.

İller Bankası yürütmekle görevlendirildiği kamu hizmetlerinde, verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok İli içine alan çevrede ve bölgesel nitelikte teşkilatlanmıştır. Kendine özgü hukuki, mali ve idari statüye sahiptir.

Bankanın hizmet örgütü, yönetim kurulu ve genel müdür tarafından alınan kararlarla, harekete geçen bürokratik aygıttır. Karar ve yürütme organları siyasal iktidarın iradesine bağlı oluşmakta, dolayısı ile karar verme süresi bu iradenin doğrudan yönlendirilmesiyle ilerlemektedir.

4759 Sayılı İller Bankası Kanunu, getirdiği hükümlerle, Bankanın özerk bir yapıya sahip olmasını öngörmüştür. Bankanın özerkliği mahalli idarelerin özerkliği ile yakından ilgilidir. Bu özerkliği mahalli idarelere götürülen hizmetlerin etkinliği ile birlikte ele almak lazımdır. Merkeze bağımlı, merkezin ağır vesayeti altında bulunan mahalli idarelerin, özerk bir banka kurmaları ve bu bankayı yaşatmaları düşünülemez.

Mahalli idareler üzerinde idari vesayet, günümüzün değerlerine ters

düşmekte ve verimli hizmet üretilmesine engel olmaktadır. Bu nedenlerle, mahalli idare reformunun öncelikle ele alınması bankaya istenen yapı ve işlevin kazandırılması açısından büyük önem taşımaktadır.

İller Bankası, bugün altyapı yatırımlarına öncelik vermektedir. Bu yatırımlar içmesuyu, kanalizasyon ve yapı işlerinde yoğunlaşmaktadır. Bu teknik hizmetler, kentsel yaşamın en temel altyapısını oluşturmaktadır. İller Bankası yeniden yapılanırken, Banka ile mahalli idareler arasındaki hizmet ilişkisinin olumlu yönde geliştirilmesine dikkat edilmelidir.

İller Bankası açısından en önemli husus, merkez ile taşra arasında görev ve yetki paylaşımının yapılmasıdır.

Banka, mahalli idarelerin işlerini kolaylaştırmak ve onları desteklemek amacıyla kredi verme yanında, özellikle devletin öncelik verdiği ve ucuz krediyle desteklenen altyapı hizmetlerinin teknik sorumluluğunu, özellikle teknik gücü yeterli olmayan az nüfuslu belediyeler için üstlenmeye devam etmelidir.

Bankanın kredi ve teknik yatırımlarını gerçekleştirmede karşılaştığı, en önemli sorun kaynak sorunudur. Bankayı görevlerini yapamaz hale getiren, pahalı ve verimsiz çalışan bir ortama sürükleyen kaynak sorunu mutlaka çözülmelidir. Kaynak sorununu çözebilmek için, sermaye arttırılmalı, yatırımları besleyen fonlar geliştirilmeli ve bankanın finansman gücü arttırılmalıdır. Belediye gelirlerinin arttırılması ve onlara yerel düzeyde vergilendirme yetkilerinin tanınması, geri ödeme mekanizmalarının kurulması sağlanmalıdır.

Bu çalışma sonunda, İller Bankası'nın mahalli idareler için vazgeçilmez bir kuruluş olduğu ve yeniden düzenlenerek görevine devam etmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ARTUKMAÇ, Sadık. **Belediyeler Bankası ve Belediye İstikrazları**, Ankara, 1994.
- BOYRAZ, Kaya. **İller Bankası'nın Kuruluş ve Görevleri Mahalli İdarelerle ilişkileri**, Ankara, 1991.
- ÇOKER, Ziya. **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, Ankara, 1986.
- Dünya Gazetesi, 18 Ağustos 1994.
- EKE, Ali Erkan. **Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara, 1982.
- GÖKÇEER, Fikri. "İller Bankası ve Belediyeler", **İBD**, Ankara, Haziran-Temmuz 1992.
- GÖKÇEER, Fikri. "Nasıl Bir İller Bankası", **İBD**, Ankara, Kasım, 1993.
- GÜLER, Birgül Ayman. **İller Bankası'nın Kuruluşu ve Gelişmesi**, Yayınlanmamış Araştırma Raporu, Ankara, 1993.
- İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, Kuruluşundan Bugüne Kadar İller Bankası 1945-1973**, Ankara, 1973.
- İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, İller Bankası**, Ankara, 1981.

**İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, Cumhuriyetin 60. Yılında  
İller Bankası Çalışmaları, Ankara, 1983.**

**İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, Kuruluşundan Bugüne  
İller Bankası 1933-1993, Ankara, 1994.**

**İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, 1981-1993 Yılları  
Arasındaki İller Bankası Faaliyet  
Raporları.**

**KELEŞ, Ruşen-YAVUZ, Fehmi. Yerel Yönetimler, Ankara, 1989.**

**KOCAHANOĞLU, Osman Selim. Türk Belediyecilik Mevzuatı,  
İstanbul, 1994.**

**KURUÇ, Bilsay. Belgelerle Türkiye İktisat Politikası,  
Ankara, 1988.**

**NADAROĞLU, Halil. Mahalli İdareler, İstanbul, 1988.**

**OKUMUŞ, Halil. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri  
İle APK ve İl Planlama Uzman  
Yardımcıları Kurs Notları, Ankara, 1986.**

**RESMİ GAZETE., 2547; 12 Ağustos 1933.**

**RESMİ GAZETE., 4887; 15 Ağustos 1941.**

**RESMİ GAZETE., 17850; 26 Ekim 1982.**

**RESMİ GAZETE., 18500; 25 Ağustos 1984.**

**RESMİ GAZETE., 18641; 20 Ocak 1985.**

**RESMİ GAZETE., 18749; 9 Mayıs 1985.**

**RESMİ GAZETE., 20459; 9 Mart 1990.**

**RESMİ GAZETE., 21281; 11 Temmuz 1992.**

**RESMİ GAZETE., 21450; 29 Aralık 1992.**

**TORTOP, Nuri. Mahalli İdareler, Ankara, 1991.**



**TODAİE, Kaya Projesi, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma  
Grubu Raporu, Ankara, 1992.**

**TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu,  
Ankara, 1993.**

**VARCAN, Nezih. "İller Bankası ve Mahalli İdareler İle Olan İlişkileri",  
Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi,  
Eskişehir, Haziran 1988.**