T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE BİR YEREL YÖNETİM BANKASI OLARAK İLLER BANKASI'NIN YEREL YÖNETİM FİNANSMANINDAKİ ROLÜ

NİCE ESİN

TEZ DANIŞMANI
YRD. DOÇ. DR. İSMAİL ORÇUN GÜNDÜZ

EDİRNE 2013

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BANKACILIK ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

NİCE ESİN tarafından hazırlanan **TÜRKİYE'DE BİR YEREL YÖNETİM BANKASI OLARAK İLLER BANKASI'NIN YEREL YÖNETİM FİNANSMANINDAKİ ROLÜ** Konulu **YÜKSEK LİSANS** Tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim – Öğretim Yönetmeliği'nin **15 – 16.** Maddeleri uyarınca **02 Ekim 2013** günü saat **13.30'da** yapılmış olup, tezin **Kabul Edilmesine**, **OYBİRLİĞİ** / ~~**OYÇOKLUĞU**~~ ile karar verilmiştir.

JURİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
(Danışman) Yrd. Doç. Dr. İsmail Orçun Gündüz	Kabul edilmesine	
Yrd. Doç. Dr. Gökhan Sönmezler	kabul edilmesi	
Yrd. Doç. Dr. Bilge Hakan Agun	kabul edilmesine	

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10019103
Yazar Adı / Soyadı	NİCE ESİN
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 53797239252
Telefon	5333419300
E-Posta	niceesin@yahoo.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Türkiye'de Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası?nın Yerel Yönetim Finansmanındaki Rolü
Tezin Tercümesi	The Role of İller Bank in Local Government Financing as a Local Government Bank in Turkey
Konu	Bankacılık ; Maliye
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	
Anabilim Dalı	Bankacılık Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2013
Sayfa	100
Tez Danışmanları	YRD. DOÇ. DR. İSMAİL ORÇUN GÜNDÜZ 42952101060
Dizin Terimleri	Kamu maliyesi=Public finance ; İller Bankası=İller Bank
Önerilen Dizin Terimleri	Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim Gelirleri, Yerel Yönetim Borçlanmaları, Yerel Yönetim Bankacılığı, İller Bankası. Local Government, Local Government Revenues, Local Governments Borrowings, Local Government Banking, İller Bankası.
Kısıtlama	Yok

Yukarıda bilgileri kayıtlı olan tezimin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine ve internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.

27.10.2013

İmza:.....

Tezin Adı: "Türkiye'de Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası'nın Yerel Yönetim Finansmanındaki Rolü"

Yazar Adı: Nice ESİN

ÖZET

Türkiye'de, yerel yönetim finansmanı içinde yerel yönetim bankacılığı kaynaklı borçlanmanı yeri oldukça önemlidir. Özellikle Kurtuluş savaşının ve yeni cumhuriyetin kuruluşunun hemen ertesinde gerçekleştirilmesi planlanan yeniden yapılanma ve ona paralel gelişecek olan altyapı ihtiyacını karşılayacak gelirden ve teknik ekipten yoksun olan yerel yönetimlerin yardımına o devrin kısıtlı imkânlarıyla oluşturulmuş olan Türkiye'nin ilk yerel yönetim bankası Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti yetişmiştir.

Merkezi yönetimin gözetiminde faaliyet gösterecek, altyapı ve yatırım projeleri için yerel yönetimlere kredi sağlamanın yanında, ilişkili bir takım hizmetleri de sunacak uzman bir kuruluş ihtiyacı, Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti'nin görevlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlemeye gidilmesine ve İller Bankası'nın kuruluşunun önünü açacak sürecin başlamasına neden olmuştur. Kurulduğu 1945 senesinden anonim şirket statüsü kazandığı 2011 yılına kadar İller Bankası, 2011 yılından itibaren İller Bankası A.Ş. olarak Türk yerel yönetim sistemini oluşturan il özel idareleri, belediyeler ve köylere hizmet vermeye devam etmektedir.

Bu tez yerel yönetim kavramından yola çıkarak, yerel yönetimlerin hizmet sorumluluklarını ve gelirlerinin incelenmesini, yerel yönetim finansmanında önemli bir yere sahip olan, yerel yönetim bankacılığı hizmeti veren İller Bankası öznesinde, Bankanın yerel yönetimlerle olan diğer ilişkileri ve organizasyon yapısıyla beraber, incelenmesini amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim Gelirleri, Yerel Yönetim Borçlanmaları, Yerel Yönetim Bankacılığı, İller Bankası.

The Name of Thesis: "The Role of İller Bank in Local Government Financing as a Local Government Bank in Turkey"

Author Name: Nice ESİN

ABSTRACT

In Turkey borrowing from local government bank has significant role in local government financing. Particularly, soon after the War of Independence and the foundation of Turkish Republic, Belediyeler Bankası which was Turkey's first local administration bank and was generated with limited resources and Belediyeler İmar Heyeti gave support to local administrations of that era which were sort of technical teams and revenue to succeed the plans of reconstruction of the country and infrastructure needs paralleled to this.

The need of a specialized enterprise which would maintain services like funding local administrations for infrastructure and investment projects under control of central administration led a period of foundation of İller Bankası and reorganization of Belediyeler Bankası including Belediyeler İmar Heyeti tasks. İller Bankası, from its foundation year 1945 to 2011 when it became incorporated company, has been serving special provincial administrations forming Turkish local administration, municipalities and villages since 2011.

This thesis, starting with the term local administration, aims to study service responsibility and revenues of local administrations, local administrations' debts which are considerable amounts in financing of them considering İller Bankası which gives local administration banking service and the bank's other relations with local administrations and its organization structure.

Key Words: Local Government, Local Government Revenues, Local Governments Borrowings, Local Government Banking, İller Bankası.

ÖNSÖZ

Yerel Yönetimlerin borçlanma alternatiflerinden birini oluşturan, dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde benzer örneklerinin görüldüğü yerel yönetim bankacılığının Türkiye örneğini teşkil eden, İller Bankası'nın yerel yönetim finansmanındaki rolü bu tezin omurgasını oluşturmaktadır.

Konu özünde her ne kadar ilgi çekici olsa da, konu hakkında yapılan çalışma sayısını sınırlılığı ya da konuyla ilgili çalışmaların belirli dönem aralığında kesintiye uğraması, bu tezin hazırlanması aşamasında direk kaynak ve kaynak çeşitliliği açısından sıkıntıya sebep olmuştur. Kuruluşundan bu yana yerel yönetimlere salt finansman desteğinin haricinde, teknik destek ve benzer bir takım kurumsal hizmetlerde sağlayan bir kuruluş hakkında güncel bilimsel yayınların azlığı, öncülü olan Belediyeler Bankası dönemiyle beraber 80 yıllık bir geçmişi olan bir kurum ve hizmet verdiği alan açısından oldukça düşündürücü bir durumdur.

Başta, tez konusu belirleme aşaması ve sonrasında maddi - manevi desteğini esirgemeyen tez danışmanım Yrd. Doç Dr. İsmail Orçun Gündüz'e teşekkür etmeyi bir borç bilirim. Hayatımın her evresinde olduğu gibi bu zor dönemeçte de her daim arkamda duran aileme olan sevgim ve minnetim sonsuzdur.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **I**
ABSTRACT ..... **II**
ÖN SÖZ ..... **III**
İÇİNDEKİLER ..... **IV**
TABLO LİSTESİ ..... **VI**
KISALTMALAR ..... **VIII**

BİRİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA SORUMLULUKLARI VE MALİ KAYNAKLARI

1.1.Yerel Yönetimlerin Harcama Sorumlulukları 4
1.2. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları 8
1.2.1. Öz Gelirler 11
1.2.1.1. Vergi Gelirleri 12
1.2.1.2. Vergi Dışı Gelirler 16
1.2.2. Transfer Gelirleri 18
1.2.3. Borçlanma 20

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI'NIN GEÇMİŞİ VE İLLER BANKASI

2.1. Belediyeler Bankası Dönemi 30
2.2. İller Bankası 32
2.2.1. İller Bankası'nın Görevleri 35
2.2.2. İller Bankası'nın Sermayesi 36
2.2.3. İller Bankası'nın Örgüt Yapısı 38
2.2.3.1. Genel Kurul 38
2.2.3.2. Yönetim Kurulu 40
2.2.3.3. Denetim Komitesi Ve Denetim Kurulu 41
2.2.3.4. Genel Müdürlük Ve Genel Müdür 42
2.2.4. İller Bankası'nın Sermaye Yapısı 43
2.2.5. İller Bankası'nın Yerel Yönetimlerle Olan Finansman İlişkisi 48

2.2.5.1. Banka Özkaynaklarından Kullandırılan Krediler…….. 48
2.2.5.1.1. Kısa Vadeli İhtisas Kredileri……48
2.2.5.1.2. Orta Ve Uzun Vadeli İhtisas Kredileri……49
2.2.5.2. Yabancı Kaynaklardan Açılan Krediler……50
2.2.5.2.1. Kısa Vadeli Krediler……...51
2.2.5.2.2. Orta Ve Uzun Vadeli Krediler…….. 51
2.2.5.3. Gayri Nakdi Krediler…… 54
2.2.5.4. Belediye Fonundan Sağlanan Krediler…… 56
2.2.5.5. İller Bankası'nın Finanse Ettiği Ve Yürüttüğü Diğer Faaliyetler……57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA, GELİR, BORÇLANMA YAPISI BAĞLAMINDA İLLER BANKASI'NIN YEREL YÖNETİM FİNANSMANINDAKİ YERİ

3.1. İller Bankası'nın İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Kaynak Aktarımı….68
3.2. İller Bankası'nın Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Kaynak Aktarımı…… 69
3.3. İller Bankası'nın Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Borçlanmasındaki Yeri…… 71

SONUÇ …….. 80
KAYNAKÇA…… 82
EKLER…… 87

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Hizmetlerinin Özellikleri ve Yerel Yönetimler Arası Bölüşümü……...8

Tablo 2: Vergi ve Harç Kullanıcı Bedeli Kullanım Kriteri…….. 18

Tablo 3: İller Bankası'nın Yıllara Göre Sermaye Tahsilâtı (Milyon TL - Bin TL)……47

Tablo 4: Yerel Yönetimlere Verilen Teminat Mektupları (Bin TL \ Avro \ Dolar)……55

Tablo 5: Belediye Fonunda Toplanan Paraların Yıllara Göre Seyri (Milyon TL)…….. 57

Tablo 6: 2011 - 2012 Yılları Arasında İller Bankası Tarafından Yürütülen İşlerin ve Kullandırılan Kredilerin Sektörel Dağılımı (Bin TL)…… 58

Tablo 7: Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı…… 60

Tablo 8: Türkiye'de Bazı Hizmet Sorumluluklarının Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı …… 62

Tablo 9: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırılması (Bin TL)……63

Tablo 10: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı(%)……. 64

Tablo 11: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Toplam Harcamaları (2008 - 2011) (Bin TL)…..... 65

Tablo 12: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Öz Gelirleri (2008 - 2011) (Bin TL)……..…….....65

Tablo 13: Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Transferler (2008 - 2011) (Bin TL)…… 66

Tablo 14:Belediyelerin Toplam Borç Stoku (2008 -2011) (Bin TL)..……..... 66

Tablo 15: Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Toplam İç Borç Stoku (2008 - 2011) (Bin TL)……..... 67

Tablo 16: İl Özel İdare Paylarının Yıllara Göre Dağılımı (Bin TL)…….. 69

Tablo 17: Belediye Paylarının Yıllara Göre Dağılımı (Bin TL)……..... 70

Tablo 18: İller Bankası Tarafından Uygulanan Kredi ve Faiz Oranları…… 73

Tablo 19: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Kısa ve Uzun Vadeli İç Borçları (2008 - 2011) (Bin TL)…… 74

Tablo 20: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Bankacılık Sektörü Borçlanmaları (2008 - 2011) (Bin TL) …… 76

Tablo 21: İller Bankası'nın Yerel Yönetimlere, Su Kanal İdareleri ve Kendi Personeline Kullandırdığı Krediler (2008 - 2012) (Bin TL)……..77

KISALTMALAR

A.Ş.: Anonim Şirket

AYB: Avrupa Yatırım Bankası

BİST: Borsa İstanbul

BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

I.C.O: Instituto de Credito Oficial - Resmi Kredi Enstitüsü

JBIC: Japan Bank of Internationel Cooperation - Japon Kalkınma ve İhracat Bankası

JICA: Japonya Ulusal İşbirliği Ajansı

Kay. : Kaynak

KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau – Alman Kalkınma Bankası

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Şehirleşme insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Sanayi devrimi ise şehirleşme olgusu açısından bir kırılma noktası olmuştur. Yeni tarz üretim şekli şehirlerin dizaynını; yerleşimi merkeze, üretim araçlarını ise onun çevresine konumlandıracak şekilde değiştirmiştir. Sanayi devrimi sonrası artan işgücü ihtiyacının sonucu olarak kırsal alandan kente gerçekleşen göçler ile birlikte şehirlerin hacimleri ve nüfusları artmış, yeni yerleşim bölgelerinde alt yapı hizmetlerine ve yatırımlarına olan ihtiyaç da aynı doğrultuda artış göstermiştir.

Geçen yüzyılın son on yılında, özellikle kent merkezli olarak hızla artan alt yapı gereksinimi ortaya çıkmıştır. Yine bu dönemde, merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki devri sürecini gündeme gelmesiyle, bir takım alt yapı yatırımlarını ve hizmetlerini içeren projelerin sorumluluğu merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçmiştir. Buna paralel olarak, özellikle gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinde yeterli mali kapasite ve güce sahip olmayan yerel yönetimler artan alt yapı ihtiyaçlarının finansmanını karşılamak maksadıyla borçlanma yoluna gitmektedirler.

Borçlanma, yerel yönetimler için önemli bir finansman kaynağıdır. Üç yapısal değişim bu sonucu doğurmuştur. Öncelikle birçok ülkede yerelleşme sürecinin artmasıyla belli harcama sorumlulukları ve gelir yaratma yetkisi yerel yönetimlere devredilmiş ve borçlanma kapasitesi artmıştır. İkinci olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızlı şehirleşmenin büyük ölçekli alt yapı yatırımları için finansmanını gereksinimi artırmasıdır. Üçüncü olarak ise gelişmekte olan ülkelerde borçlanma piyasalarının önemli bir gelişim göstermesi ve uluslar arası sermayenin yerel yönetim borçlanmasında önemli bir kaynak haline gelmesidir[1].

[1] Otaviano Canuto - Lili Liu, *Until Debt Do Us Part: Subnationel Debt, Insolvency and Markets*, World Bank, Washington 2013, s. 1 – 2.

Yerel yönetimler iç ve dış piyasalardan çeşitli şekillerde borçlanmaktadırlar. Yerel Yönetim Bankaları, en önemli iç borçlanma kaynaklarından biridir. Bankacılık sisteminden borçlanmanın geçmişi modern anlamda bankacılığa geçişin ve devamında belediye bankacılığının önem kazanmaya başladığı 14. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Önceleri belediye bankaları olarak tanımlanan günümüzde ise genel olarak yerel yönetim bankaları kapsamında değerlendirilen bankaların Türkiye'deki örneği, başlangıçta Belediyeler Bankası olarak kurulan, daha sonra kapsamı genişletilerek İller Bankası halini alan, günümüzde ise anonim şirket olarak faaliyetlerine devam eden İller Bankası (İlBank) A.Ş.'dir.

Bu çalışmanın temel amacı İller Bankası'nın yerel yönetim finansmanındaki yerini ortaya koymaktır. Bu bağlamda dünyadaki ilk örneklerinden yola çıkılarak İller Bankası'nın il özel idareleri ve belediyeler bağlamında yerel yönetim finansmanındaki rolü ve konumu, bankanın yapısı ve işleyişi birlikte incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümde yerel yönetimlerin hizmet ve harcama sorumlulukları gelir yapılarıyla birlikte açıklanmış, İkinci bölümde Türkiye'de yerel yönetim bankacılığını geçmişi ve İller Bankası, bankanın organizasyon yapısıyla beraber incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları, gelirleri, borçlanmaları ve bunların İller Bankasıyla olan ilişkisi ele alınmış, dördüncü bölümde ise İller Bankası'nın Belediyeler ve il özel idarelerinin borçlanmasındaki yeri ortaya konulmuştur. Sonuç bölümünde ise çalışmayla ilgili genel bir değerlendirmede bulunulmuştur.

1.YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA SORUMLULUKLARI VE MALİ KAYNAKLARI

Kamu kesimi çeşitli birimlerden oluşmakta ve bu birimler kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere bir takım mal ve hizmetler üretmektedirler. Bu mal ve hizmetler tüm ülke genelini ilgilendirdiği gibi belli bir bölgenin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik de olabilir. Kamusal mal ve hizmetler esas olarak *tam kamusal* mal ve hizmetler ile *yarı kamusal* mal ve hizmetler olarak sınıflandırılmaktadır. Tam kamusal mal ve hizmetler, nitelik olarak kolektif tüketime tabi, faydası bölünemeyen, pazarlanması ve fiyatlandırılması mümkün olmayan özelliktedir. Tam kamusal mal ve hizmetler bu özellikleri itibarıyla özel kesim tarafından üretilemezler. Yarı kamusal mal ve hizmetler ise faydası bölünebilen, pazarlanabilir ve fiyatlandırılabilir nitelikleri içinde barındırmaktadır. Ancak, bu tür mal ve hizmetlerin faydası sadece tüketene değildir. Topluma da faydası vardır. Özel kesim sadece fiyatlandırabileceği fayda olan "*özel faydayı"* göz önüne alacağı için, bu tür mal ve hizmetler yeterince üretilemezler.

Bu bağlamda tam ve yarı kamusal mal hizmetler üreten kamu kesimi; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, KİT'ler ve döner sermayeli kuruluşlar ve birtakım fonlardan oluşmaktadır. Merkezi yönetim bu kapsamda en çok ağırlığa sahip kurumdur. Merkezi yönetim, üç parçanın bir araya gelmesiyle oluşur: (1) Genel Bütçeye Dâhil İdareler, (2) Özel Bütçeli İdareler ve (3) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar. Devlet olarak adlandırılan mekanizma ise tam kamusal mal ve hizmet ile yarı kamusal mal ve hizmetleri merkezi yönetim ve buna bağlı taşra örgütü aracılığıyla ülke genelinde sunar.

Bu üç parçalı mekanizmanın merkezinde Genel Bütçeye Dâhil İdareler bulunmaktadır. *Genel Bütçeli* Kuruluşlar olarak da nitelendirilen bu kuruluşlar, genel bütçenin içinde yer alan ve harcamalarını esas olarak yine bu genel bütçe gelirleriyle finanse eden kamu kuruluşlardır[2].

[2] Gülay Akgül Yılmaz, *Kamu Maliyesi*, 3. Baskı, İstanbul 2009, s. 37.

Bunun yanında devlet/merkezi yönetim, sadece genel bütçeli kuruluşlar vasıtasıyla değil, özel bütçeli kuruluşlar vasıtasıyla da faaliyette bulunabilmektedir. Genel bütçenin dışında yer alan ve *Özel Bütçeli* İdareler olarak nitelendirilen bu kuruluşlar, ürettikleri hizmetlerin finansmanını kendi öz gelirlerinin yanı sıra hazine yardımı adı altında mali transfer yöntemiyle sağlayabilirler[3].

Devlet adına piyasada, denetleme ve kontrol mekanizması görevini ifa eden kurum ve kuruluşlarda mevcuttur. Bu tip kurumlar, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi* olarak adlandırılan bütçenin içinde toplanmıştır. İlgili kurumlarda harcamalarının finansmanını kendi öz gerilerinden sağlamakla birlikte genel bütçeden hazine yardımı adı altında payda alabilmektedirler[4].

Belli bir bölgede yaşayanların ihtiyaçlarının merkezi yönetim tarafından tespit edilmesi ve bu ihtiyaçlara yönelik mal ve hizmet üretmesi zaman alır. Bunun sonucu olarak Devlet, hizmet sorumluluklarının bir kısmını yerel yönetimler vasıtasıyla yerine getirmektedir ki bu durum yerel yönetimlerin kuruluş amacıyla da ilişkilidir. Bu doğrultuda, sınırları belli bir bölgenin ihtiyaçlarını belirleyip, bölge halkının ortak özellikteki bu ihtiyaçlarını karşılayan merkezi yönetime bağlı alt idari birimlere "yerel yönetimler" denir ve yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarıyla ilgili bu hizmet fonksiyonları yerine getirebilmesi içinde bir takım gelirlere ihtiyacı vardır.

1.1. Yerel Yönetimlerin Harcama Sorumlulukları

Toplumun ihtiyaç duyduğu, tam kamusal - yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerinde içinde yer aldığı çeşitli hizmet birimleri tarafında üstlenilmektedir. Devletin / merkezi yönetimin daha etkin olduğu, mal ve hizmet üretimi sorumluluğunun ve bunların finansmanın merkezde ağır bastığı ülkeler, *üniter* (merkeziyetçi) ülkelere örnektir. *Federal* (âdem-i merkeziyetçi) ülkelerde ise kamusal

[3] Gülay Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 39.
[4] Gülay Akgül Yılmaz, *a.g.e.*, s. 40.

mal ve hizmet üretimi ve bunların finansmanı çoklukla yerel idarelerce yerine getirilmektedir[5]. Dünyada her ülkede merkezi yönetim muhakkak vardır ama her ülkede benzer düzende ve özellikte yerel yönetimler olmayabilir. Örneğin, Türkiye gibi üniter devletlerde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir alt birimi olarak kabul edilir ve bu durum, yönetimler arasında hizmet, harcama ve gelirlerin paylaşılması anlamına gelir[6].

Bu ölçüt doğrultusunda yönetimler arası ilişkiler ikiye ayrılır; Bunların ilki merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerdir. Diğeri ise yerel yönetimlerin kendileri arasındaki ilişkiler olarak ifade edilir. Ortak paydasını yerel yönetimlerin oluşturduğu bu düzende birincisi "*dikey*" ilişkiler, ikincisi de "*yatay*" ilişkiler olarak nitelendirilmektedir[7].

Kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında bölüşülmesi, bu mal ve hizmetlerin görülmesi için gerekli gelir kaynaklarının da paylaşılmasını zorunlu kılar. Literatürde *mali tevzin* ya da *mali denkleştirme* olarak isimlendirilen yönetimler arası mali ilişkiler iki şekilde açıklanır. Dar anlamda yönetimler arası mali ilişkiler, kaynakların çeşitli yönetim kademeleri arasında bölüşümünü vurgulamaktadır. Geniş anlamda yönetimler arası mali ilişkiler ise yönetim kademeleri arasında gelir kaynaklarının yanı sıra hizmetlerinde bölüşümünü ifade etmektedir[8].

Hizmet ya da gelir bölüşümünde belirgin ölçütlerin olması gerekir. Hangi hizmetlerin kimin tarafından görüleceği sağlam kurallara bağlanmaması karışıklığa yol açar. Kimi zaman hizmetin sahibini bulmak güçleşebilir ya da benzer nitelikteki hizmetlerin merkezi idare veya yerel yönetimler tarafından aynı zamanda yüklenilmek istenmesi yönetimler uyuşmazlığa yol açabilir. Bu tür sıkıntılar her iki durumda da kaynak israfına neden olacaktır[9].

---

[5] Nihat Falay, "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar,* Derleyen: Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, İstanbul 2006, s. 9.
[6] Gös. Yer.
[7] Nihat Falay, *a.g.e.*, s. 9.
[8] Ülkü Arıkboğa, *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, İstanbul 2004, s. 19.
[9] Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi,* TODAİE yayını, Ankara 1996, s. 27.

Gelir bölüşümü konusu ise yönetim birimlerinin görev ve faaliyet alanlarının belirginliği ile doğrudan ilişkilidir. Bölüşümün, her bir yönetim biriminin yerine getireceği hizmetler göz önüne alınmadan yapılması, bazı yönetim birimlerinin gelir yetersizliği sebebiyle temel nitelikte hizmetleri sunmakta güçlük çekmesine öte yandan bazı yönetim birimlerinin ise gelir fazlalığı yüzünden israfta bulunmasına neden olacaktır[10].

Yönetimler arası ilişkilerin mali boyutu incelenirken öncelikli olan hizmet bölüşümüdür. Burada önemli olan konu; hangi hizmetin hangi yönetim birimi tarafından üstleneceği ve görev bölüşümünün hangi esaslar doğrultusunda yapılacağıdır. Bu doğrultuda yönetimler arası hizmet ilişkisinin belirlenmesine dair temel bazı kıstasların göz önüne alınması gerekir.

Konuya bahis bu kriterlerin ilki ***yerellik (subsidiarity)*** ilkesidir. Bu ilke, hizmete yakınlık veyahut hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi diğer bir ifadeyle de hizmette yerellik şeklinde tanımlamalarla karşımıza çıkmaktadır[11]. "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" nın 4. Maddesine göre, hizmetler ilke olarak halka en yakın yönetimler tarafından yerine getirilmeli, ilgili birim tarafından etkin bir şekilde yerine getirilemeyen hizmetlerin ise kısmen veya tamamen bir üst birim tarafından üstlenilmesi gerekmektedir [12].

Hizmetin faydasının yayıldığı alan ilkesine göre kamusal hizmetlerin sağladığı faydanın yayıldığı alan birbirinde farklı olabilmekte, bazı hizmetlerin faydaları ulusal sınırlar dâhilinde yayılmakta, bazı hizmetlerin faydası ise sadece ilgili bölge bazında etki yaratmaktadır. Kaynak kullanımının etkinliği açısından kamusal mal ve hizmetlerin, sunumu ve maliyetlerin paylaşımı, hizmete konu belli bir coğrafi ve idari

[10] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 20.
[11] Sedef Zeyrekli - Rengül Ekizceleroğlu, "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 3, Temmuz 2007, s. 30.
[12] Tekin Akdemir, "Yönetimler Arası Görev Ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yayınlar*, Derleyen: Figen Altuğ - Özhan Çetinkaya - Selçuk İpek, Bursa 2010, s. 159, 160.

bölgede yaşayan bireylerin ihtiyaçları ve tercihleriyle ilişkili olmalıdır[13]. ***Dışsallık*** kavramıyla anlatılmak istenen ise yerel yönetimlerin belli bir bölgede sundukları hizmetlerin yarattığı faydanın kendi sorumluluk alanlarının dışına taşması, diğer bölgeleri de etkilemesi durumudur. Bu durum hizmetleri amaçlanan düzeyin altına düşüreceği için merkezi yönetimin düzeltici fonksiyonları ya da transfer fonksiyonları devreye girmek zorunda kalabilir. Dışsallık ilkesiyle amaçlanan; faydası bölünemeyen, ekonomik istikrarı yaratıcı ve gelir dağılımını düzenleyici hizmetlerin merkezi yönetim tarafından, faydası belli bir bölgenin sınırları içinde kalan hizmetlerin ise yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini sağlayacak bir bölüşümün oluşturulmasıdır[14].

Ölçek ekonomisi ilkesiyle söz konusu olan, üretimin büyüklüğünün etkinlik açısından önemli bir gösterge olmasıdır**.** Örnek verilecek olunursa; şehirlerarası yol yapımı, elektrik santrali gibi toplum genelini etkileyen büyük ölçekli bu tür yatırımlarda toplam maliyet artarken, kişi başı maliyetlerde düşüş görülecektir. Keza belli bir bölgede yapılacak küçük ölçekli yatırımlar örneğin itfaiye ve çöp toplama gibi hizmetler, sadece o bölgeyi ilgilendireceği ve dışsallık söz konusu olmadığı için, kişi başı hizmet maliyetinin düşük olmasını sağlayacaktır[15]. Bu konuda esas olan, ölçek ekonomilerinin, yönetimler arası optimal görev ve yetki alanının belirlenmesinde önemli bir öğe olduğudur[16].

Yukarıda belirtilen temel ölçütler doğrultusunda, yönetimler arası etkin bir hizmet bölüşümü için, hizmetin maliyet ve faydasının yayıldığı alanın, dışsallıkların, ayrıca hizmetlere olan talebin ve hizmet birimlerinin uygun şekilde belirlenmesi gerekir[17]. Tablo1, kamusal hizmetlerin üretiminin ve tahsisinin hangi yönetim düzeyinde mümkün olduğunu göstermektedir[18].

---

[13] Nihat Falay, *a.g.e.*, s. 10.
[14] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 29.
[15] Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 2. baskı, Bursa 2011, s. 45, 46.
[16] Nihat Falay, *a.g.e.*, s. 11.
[17] İsmail Orçun Gündüz, *Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Yöntemi Olarak Tahvil İhracı*, (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 2008, s. 18.
[18] Nihat Falay, *a.g.e.*, s. 12.

Tablo 1: Kamu Hizmetlerinin Özellikleri ve Yönetimler Arası Bölüşümü

	Hizmet Bölüşüm Kriterleri		
Kamusal Hizmetler	**Ölçek Ekonomileri**	**Fayda-Maliyet Taşmaları**	**Tüketiciye Yakınlık**
İtfaiye	**Y**	**Y**	**Y**
Çöp Toplama	**Y**	**Y**	**Y**
Kanalizasyon	**Y**	**Y**	**Y**
Şehir içi Ulaşım	**Y**	**Y**	**Y**
Park ve Rekreasyon	**Y**	**Y**	**Y**
Çevre Kirliliği	**B/M**	**M**	**Y/B/M**
Sosyal Refah	**M**	**M**	**M**
Ulusal Savunma	**M**	**M**	**M**
Sağlık	**B**	**B**	**M**
Şehirler Arası Yollar	**M**	**B**	**B**
Dışişleri	**M**	**M**	**M**

Y-Yerel, **B**-Bölgesel, **M**-Merkezi

Kay. Süreyya Sakınç, **Yerel Yönetimler Ekonomisi,** Manisa Matbaası, 2001, Tablo3'den yararlanarak düzenlenmiştir.

Tablo 1'den de görüldüğü üzere sunulacak mal ve hizmetlerde, ölçek ekonomileri ve dışsallık kriterleri göz önüne alındığında ulusal düzeyde dışsallığı söz konusu olan sosyal refahın sağlanması, savunma, dışişleri gibi hizmetler merkezi yönetim, dışsallığı yerel düzeyde sınırlı olan itfaiye, çöp toplama, şehir içi ulaşım gibi hizmetlerse yerel yönetimler tarafından görülmesi daha uygun olmaktadır.

1.2. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Yönetimler arası mali ilişkilerde mal ve hizmet bölüşümünün belirlenmesinden sonra ki diğer bir önemli aşama yönetimler arası gelir paylaşımının nasıl olması gerektiğinin belirleneceği aşamadır. Gelir bölüşümü kavramıyla anlatılmak istenen hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin, yönetim birimleri arasında belli kurallar doğrultusunda dağıtılması, bölüşülmesidir[19]. İdareler arası gelir bölüşümü, dünya genelinde ülkelerin

[19] Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. Baskı, İstanbul 1998, s. 56.

sosyo - ekonomik durumlarına ve karşılaştıkları sıkıntılara bağlı olarak farklılık göstermekte birlikte, hizmetlerin hangi idari kademe tarafından yerine getirileceğinin, birden çok sebebe bağlı olarak zaman içinde değişebilmesi gelir bölüşümünün yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmektedir[20].

Gelir bölüşümü kavramı da yönetimler arası mali ilişkilerde olduğu gibi, dar ve geniş anlamda gelir bölüşümü olarak ikiye ayrılır. Dar anlamda bölüşüm, yönetimler arasındaki kaynak eşitsizliğini gidermek amacıyla yapılan dengeleyici ödemelerdir. Geniş anlamda bölüşüm ise yönetimler arası denge sağlayıcı ödemeler dışında, toplanan vergilerin kaynağı ve gelirleri itibarıyla amaca uygun olarak bölüşülmesini ifade eder[21].

Devletler, yönetimler arası gelir bölüşümünü tamamen merkezi yönetimin inisiyatifine bırakmamak adına, yerel yönetimlerin büyüklükleri ve gelir kaynaklarıyla ilgili düzenlemeleri anayasada belirtmişlerdir. Bu sebeple üzerinde durulması gereken asıl konu gelir kaynaklarının hangi idareye hangi kıstasa göre bırakılacağıdır[22].

Açıklayıcı ve pekiştirici olması açısından yönetimler arası gelir bölüşümünü etkileyen faktörlerin üzerinde durmak gerekir. Söz konusu faktörlerin bütün devletlerde aynı ağırlıkta etkili olduğu söylenememekle birlikte bazı devletler açısından bunların biri veya birkaçı önem arz edebilir[23].

(i) *İdari etkinlik kriteri:* Kaynakların merkez ile yerel yönetimler arasında bölüşümünde, hangi yönetim gelir kaynağını daha etki idare edecekse kaynak o idareye bırakılmalıdır[24]. Bu doğrultuda mahalli idarelerin elde edeceği gelirlerin büyük

[20] Ayşe Güner, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar", *Mali Yerelleşme*: *Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Derleyen: Ayşe Güner - Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, s. 61.
[21] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 56
[22] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 60.
[23] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 56.
[24] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 61.

bir kısmının yapılan masraflardan oluşmaması açısından, gelirlerin yönetimi basit ve ayrıca tahsilât masrafları da düşük olmalıdır[25]. Örnek verilecek olunursa emlak vergisi gibi vergiler; vergilendirmenin belli bir bölge sınırları dâhilinde tamamlanması, denetlenmesinin kolay olması, vergi konusunun hareketli olmaması ve yönetimler arası mali problem çıkarmamasından dolayı, yerel yönetimlerce optimal şekilde idare edilebilir[26].

(ii) *Hizmetlerin özelliği kriteri*: Toplamsal ihtiyaçların karşılanmasında, sunulacak hizmetlerin özelliği, gelir kaynaklarının yönetimler arası paylaşımı açısından önemlidir. Bu açıdan yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler kişisel ihtiyaçları karşılar nitelikte, merkezi yönetimlerin sunduğu hizmetler ise toplumun genelini ilgilendirecek şekilde bölünmez nitelikte olmalıdır[27]. İdareler arası bu tür bir paylaşım, hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayacak olan gelirlerinde yönetimler arası dağılımını etkileyecektir. Bu doğrultuda merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerin büyük bir çoğunluğu zorunlu finansman teknikleriyle (vergi gibi) karşılanmakta harç benzeri gelirlerin oranı düşmekte, buna karşılık yerel yönetimlerin gelir kaynakları içinde yararlanma ve hizmet ödetme vergilerinin önemi gittikçe artmaktadır[28].

(iii) *Milli Gelirden Pay Alma Kriteri*: Yönetimler arası gelir paylaşımında milli gelire göre bir tasnif söz konusu olduğundan, önce hizmetlerin yönetimler arasında paylaşımıyla ilgili ölçütü belirlenmeli daha sonra bu ölçüt doğrultusunda da bir gelir paylaşım oranı tespit edilmelidir[29]. Yatay ilişkilerde yani aynı kademe yönetimlerde hizmetlerle gelirler birbiriyle orantılı değilse, bu durum ya diğerlerine oranla daha düşük bir hizmet sunumuna sebebiyet verecek ya da gelirler yönünden mali yükü arttırıcı (borçlanma gibi) çabaları tetikleyecektir[30]. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki dikey ilişkilerde, hizmetler büyük bir oranla merkez tarafından yerine getiriliyor ise milli gelirden alınan pay verilen hizmetlerin yüzdesiyle orantılı olur. Yerel yönetimlerin milli

[25] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 61.
[26] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 59.
[27] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 62.
[28] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 58.
[29] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 63, 64.
[30] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 59, 60.

gelirden aldıkları pay, sundukları hizmetlerin yüzde olarak değerinin altındaysa yönetimler arası paylaşım adil olmamış demektir[31].

(iv) *Tarihsel faktör kriteri*: İdareler arası gelir paylaşımında önemli kriterlerden biri ülkelerin geleneksel yapılarıdır. Bazı ülkelerde merkezi yönetimler sonradan kurulmuş olmasına rağmen mahalli idarelerin veya eyaletlerin bazı yetkilerini ortadan kaldırmamış olabilirler[32]. Bu köklü yerel yapı anlayışı, İngiltere de olduğu gibi uzun yıllardır bazı gelirlerin kendi yönetimlerinde kalmasına sebebiyet vermiştir[33]. Türkiye gibi güçlü yerel yönetim geleneğinin bulunmadığı ülkelerde de yerel nitelikteki vergilerin toplanmasında veya arttırılmasında yerel yönetimlerin etkin olmadığı da görülebilir[34]. Sonuç olarak yönetimler arası mali ilişkileri etkileyen önemli etmenlerden biri, geleneksel yönetim yapısından kaynaklı, söz konusu bu tarihi faktörlerdir.

Yukarıda ana hatlarıyla değinilmeye çalışılan hizmet ve gelir bölüşümüyle ilgili kıstaslarda göz önüne alınarak, yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirleri oluşturan kalemler sırasıyla açıklanabilir. Yerel yönetim gelirleri başlıca üç ana başlık altında toplanır. Bunlar; öz gelirler, mali transferler (transfer gelirleri) ve borçlanmadır.

1.2.1. Öz Gelirler

Yerel yönetimlerin öz gelirleri, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olmak üzere ikiye ayrılır. Vergi gelirleri, yerel idarelerin vergi tahsisi sonucunda kısmen ya da tamamen kontrolünde olan vergileri ifade ederken; vergi dışı öz gelirler ise *harçlar*, *şerefiye*, *kullanım bedelleri*, harcamalara *katılım payı* ve *ekonomik girişim gelirleri* gibi bir takım gelir kalemlerinden oluşmaktadır[35].

---

[31] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.,* s. 64.
[32] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 60.
[33] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 64.
[34] Yenal Öncel, *a.g.e.*, s. 60.
[35] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 12.

Yerel yönetimlere ait öz gelirleri açıklanmaya başlamadan önce, yerel idareler açısından iyi bir gelir yapısının nasıl olması gerektiğine dair temel bir takım ilkelerden söz edilmesi gerekir. Bu ilkelerden biri olan ***düşük maliyetler*** ilkesi, mükellefin vergiye uyum maliyetinin olabildiğince düşük olmasını ve yerel yönetimlerin mali idare kapasitelerini göz önünde bulundurarak bu idarelere, yönetim maliyeti yüksek ve işlevsel olmayan gelirler yerine, az sayıda ama getirisi yüksek gelirler tahsis edilmelisinin gereğini ifade edilmektedir. ***Yeterlilik ve esneklik*** ilkesi ise, gelirin zaman içinde istikrarlı bir yapıya kavuşması açısından ihtiyaçları karşılayacak şekilde ***esnek*** olmasını, önceden belirlenen sorumlulukların yerine getirilmesi açısından da ***yeterli*** olmasını ifade etmektedir. ***Fayda vergilemesi*** ilkesi ödenen vergi harç ve kullanıcı bedelleriyle elde edilen hizmet arasında hizmet – fayda ilişkisini kuvvetlendirmekte ve ayrıca ***hesap verilebilirlik ve şeffaflık*** işlevlerinin yerine getirilmesinde katkıda bulunmaktadır. Son ilke olan ***mali özerklik*** ilkesi ise yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme yetkisinin verilmesi yanında, bu yerel gelirlere konu olan vergilerin matrah ve oranları üzerinde ve merkezi yönetimin belirlediği oranlar dâhilinde değişiklik yapabilme inisiyatifinin de verilmesini ifade etmektedir [36].

1.2.1.1. Vergi Gelirleri

Genel anlatımıyla vergi, kamu harcamalarını karşılamak maksadıyla devlet ya da diğer tüzel kişilerin yasalar ölçüsünde ve kişi ve kurumlardan aldıkları paralar olarak nitelendirilir[37]. Yerel yönetim vergileri ise, yerel sınırlar içinde söz konusu yönetimlerce tarh ve tahsil edilen, kanunların belirlediği çerçevede üzerinde değişiklik yapabildikleri, kendi bütçeleri içinde yer alan gelir kaynakları olarak tanımlanmaktadır[38]. Bu doğrultuda yerel idarelere gelir sağlayan vergilerin hangileri olduğunu açıklanmadan önce, söz konusu idarelere gelir kaynağı yaratmada kullanılan bir takım yöntemlerden bahsetmek mümkündür.

[36] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 61, 62.
[37] Gülay Akgül Yılmaz, a.g.e., s. 109.
[38] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 63.

Bu yöntemlerden biri, yerel yönetimlere ***sınırsız vergileme yetkisi*** nin verilmesi yöntemdir. Mali açıdan tamamen özerklik tanıyan bu yöntem yerel yönetimlere hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmaksızın vergilendirme yetkisi verilmesini ön görür. Bir takım teknik sebeplerden ötürü (yetki sınırlarının dışına taşma, kaynak israfı ve çifte vergileme gibi) yerel yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi verilmesi mümkün olmamaktadır[39].

Bir diğeri, ***vergi kaynaklarının paylaştırılması*** yöntemdir. Bu durum bazı gerilerin merkezi yönetime, bazı gelirlerin ise yerel yönetime bırakılması anlamına gelir[40]. Yöntem, mali özerkliğe sahip olma imkânı yanında ayrıca yerel yönetimleri vergi tahsilâtını arttırma konusunda teşvik etmektedir. Öte yandan vergi yönetiminin tek bir yönetim birimine bağlı kalmaması da maliyetleri arttırıcı bir etkide yaratmaktadır[41].

Üçüncü ve son yöntem olan ***pay verme*** yöntemine göre, merkezi yönetimin tahsil ettiği gelirlerden önceden belirlenen usullere göre alt yönetim birimlerine pay verirler. Pay verme iki farklı yöntemle gerçekleşir, ilk yöntem merkezi yönetimce tahsil edilen gelirlerden çeşitli oranlarda pay verilmesi, diğer yöntem ise vergi gelirlerinin toplandığı bir havuzdan merkezi yönetimce belli bir usule göre pay verilmesidir[42].

Yukarıda açıklanan üç yöntemin yanında kaynakların bölüşümünde ki en önemli konu, hangi vergilerin yerel yönetimlerin tahsisine bırakılacağının ya da bırakılmayacağının belirlenebilmesidir. Bu konu hakkında da bir takım tespitlerde bulunmak mümkündür[43].

i) İdari etkinlik kavramının yönetimler arası vergi paylaşımında dikkati edilmesi gereken önemli bir konu olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda yönetimlerin en etkin

[39] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 31.
[40] Gös. Yer.
[41] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s 19.
[42] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 36.
[43] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 64.

kullanabileceği vergiler, kendi sınırları dâhilinde başlayıp tamamlanarak vergilendirilebilir hale gelen vergilerdir. Geniş vergi tabanlarının merkezi yönetimler, gelir hareketliliği dikkate alındığında, dar vergi tabanlarının yerel yönetimler tarafından idare edilmesi gerekir [44].

ii) Makro ekonomik istikrarı sağlama görevi merkezi yönetime ait olduğu için kurum kazançlarından alınan kurumlar vergisi, kişisel gelir vergisi, dış ticaret vergileri ile geniş tabanlı tüketime konu olan katma değer ve perakende satış vergisi gibi vergiler merkezi yönetimin iradesinde olmalıdır[45].

iii) Merkezi yönetimin gelirin adil dağılımı işlevini de üstlenmesi, bu amaç doğrultusunda kullanılan kişisel gelir vergisi gibi artan oranlı vergilere de sahip olmasını gerektirir[46]. Bu tür vergilerin yerel yönetimlerin emrine verilmesi, kaynak dağılımında sapmalara yol açarak iç göçü meydana getiren ana etmen haline gelebilir. Bu açıdan geliri yeniden dağıtıcı vergilerin merkezi idarenin inisiyatifinde olması, kaynak dağılımındaki sapmaların asgari düzeye inmesine neden olacaktır[47].

Yukarıdaki tespitler doğrultusunda ve bu tespitlerin hepsini kapsayıcı ölçüde ideal bir vergiden bahsetmek güç olsa da bu saptamaları genel ölçüde karşılayan bir takım vergiler mevcuttur[48]. Bu vergilerin hangileri olduğunu açıklanmadan önce genel olarak yerel yönetimlerin sahip olduğu vergi gelirlerinin neler olduğu hakkında kısa bir bilgi vermek gerekir.

Yerel yönetim vergileri içinde belediye vergileri olarak adlandırılan bir takım vergiler mevcuttur bunlar: Emlak, Motorlu taşıtlar ve İş yeri verileri haricinde, İlan ve

---

[44] Selçuk İpek, "İdareler Arası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Derleyen: Figen Altuğ - Özhan Çetinkaya - Selçuk İpek, Bursa 2010, s. 37.
[45] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 19.
[46] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 64.
[47] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 20.
[48] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 22.

reklam vergisi, Çevre temizlik vergisi, Haberleşme vergisi, Elektrik ve hava gazı tüketim vergisi ve son olarak Yangın sigortası vergisidir[49].

Mahalli idarelere gelir kaynağı yaratıcı vergiler içinde, yukarıda, konuyla ilgili yapılan değerlendirmelerin önemli bir kısmını karşılayan ideal vergilerden biri *emlak vergisidir*. ***Emlak Vergisi*** birçok ülkede epeyce uzun bir süredir yerel yönetimlerce tahsil edilen bir vergidir[50]. Yerel olma özelliğini taşıdığı içinde yaygın olarak kullanılır[51]. Yönetimsel maliyetinin düşük olması, kesin şekilde tahmin edilebilmesi bir takım avantajlara sahip bir vergidir. Emlak vergisinin değerlemesiyle ilgili kurallar merkezi yönetim tarafından konur, yerel yönetimler ilgili verginin tabanı ve oranı konusunda tam bir özerkliğe sahip değildir[52]. Ülkemizde, verginin yarattığı gelir açısında istenen seviyenin altında kalması bazı yerel yönetim seviyelerinde memnuniyetsizliğe yol açmaktadır[53].

Motorlu Taşıtlar Vergisi ise yerel yönetimler açısından önemli bir gelir potansiyeline sahip ve yönetimi nispeten kolay bir vergi türüdür[54]. Ancak yerel yönetim vergisi olarak kullanılması gereken bu verginin merkezi yönetim vergisi olarak da uygulandığı görülmektedir[55]. Vergilemede fayda ilkesi özelliklerini taşımasından dolayı ödenen bedel ile alınan hizmet ve sağlanan fayda arasında kuvvetli bir bağ kurulmasını mümkün kılmaktadır[56].

İşyeri vergisi olarak da bilinen ***Yerel İşletme Vergisi***, gelişmiş ülkelerde sıkça görülen bir vergi türüdür ve yerel bir gelir kaynağı olarak kabul görülmesinin sebebi genel fayda ilkesidir[57]. Söz konusu vergi ile yerel idareler, sınırları içinde faaliyet

[49] Adnan Gerçek, "Belediye Vergilerinin Türleri Ve Analizi", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Derleyen: Figen Altuğ - Özhan Çetinkaya - Selçuk İpek, Bursa 2010, s. 7.
[50] Nuri Tortop, *a.g.e.*, s. 52.
[51] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 65.
[52] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 33.
[53] Nuri Tortop, *a.g.e.*, s. 53.
[54] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 65, 66.
[55] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 72, 73.
[56] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 24.
[57] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 67.

gösteren şahıs ve firmalara hizmet götürüp bundan karşılığında bedel temin etmektedirler[58]. Yerel işletme vergisine uygulanacak oranlar yerel yönetimler tarafından belirlenir. İşletme vergisinin gelir vergisinden düşülmesiyle, gelir vergisiyle aynı zamanda uygulanmasından kaynaklı çifte vergileme uygulamasının da önüne geçilmiş olur[59].

1.2.1.2. Vergi Dışı Gelirler

Yararlanma vergileri olarak da adlandırılan vergi dışı gelirler ise; harçlar ve kullanıcı bedelleri, şerefiye, harcamalara katılma payları ve ekonomik girişim gelirlerinden meydana gelmektedir.

Harçlar ve kullanıcı bedelleri olarak nitelendirilen gelirlerden biri olan ***harçlar*****,** yerel yönetimler tarafından sunulan ve dışsal faydayı da içinde bulunduran yarı kamusal mal ve hizmetlerden faydalananların ödediği bedeli ifade eder[60]. Bu noktada belirtilmesi gerekilen önemli husus, yerine getirilen hizmetler adına toplanan harç bedellerinin toplamının hizmet giderlerini aşmaması gereğidir[61]. ***Kullanıcı bedelleri*** ise yerel yönetimlerin belli bir bölgede, ticari ve sanayi faaliyetler sonucu ortaya çıkan su, kanalizasyon ve doğal gaz gibi ihtiyaçlara yönelik hizmetleri sonucu elde ettikleri gelirleri ifade eder. Genel anlamıyla, kişiye veya kuruluşa özel fayda sağlayan mal ve hizmetlerin karşılığı olarak alınır[62]. Harçlar ve kullanıcı bedelleri yerel yönetimler açısından üç sebepten ötürü önem arz eder. Birinci sebep yerel idareler açısından ciddi ölçüde bir gelir yaratma potansiyeline sahiptirler. İkincisi sunulan hizmet karşılığında alınmasından dolayı sadece kullananın ödeyeceği, adil bir yapıdadırlar. Üçüncüsü kıt kaynakların etkin bir şekilde (örneğin su tüketiminin fiyatlandırılması gibi) kullanılmasına sebep olurlar[63].

---

[58] Selçuk İpek, *a.g.e.*,s. 41, 42.
[59] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 72.
[60] Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 8. Basım, İstanbul 1994, s: 101.
[61] Yenal Öncel, *a.g.e.*, *a.g.e.,* s. 84.
[62] Halil Nadaroğlu, *a.g.e.*, s. 101.
[63] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 68.

Şerefiye yerel yönetimlerin, alt yapı ve bayındırlık hizmetleri doğrultusunda mülk değerlerinde meydana gelen artış nedeniyle aldığı bir değer artış vergisidir. Bir vergi olarak ifade edilse de hizmetten yararlanma karşılığı bir ödeme söz konusu olduğu için vergi dışı gelir olarak da tanımlanabilir[64]. Bu sebepten ötürü harç ile vergi arası bir gelir olarak nitelendirilmektedir ve artık günümüzde önemini yitirmiştir[65].

Harcamalara katılma payları, yerel yönetimlerce yapılan altyapı harcamaları için (yol, su, kanalizasyon gibi…) kullanılan bedelin bir kısmının bu hizmetlerden faydalananlardan temin edilmesi şeklinde ifade edilebilir. Böylece yerel yönetimlerce yerine getirilen hizmetlere vatandaşında bir ölçüde katkıda bulunması sağlanmış olur[66]. Harcamaya katılma payının belirgin ölçütlerle düzenlenmesi yerel yönetimlere önemli bir gelir kaynağı yaratabilir[67].

Ekonomik girişim gelirleri, yerel yönetimlerin şirket kurarak, ticari ve sınaî faaliyette bulunmasını ifade eder. Yerel yönetimler bu sayede hem tüketilen hizmetin maliyetini karşılama imkânı bulmakta hem de maliyetin üzerinde hizmet vererek kendileri açısından önemli bir gelir kaynağı yaratabilmektedirler[68]. Bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta, ticari faaliyette bulunan yerel yönetimlerin bireylere piyasa fiyatının altında hizmet sunması ve yürüttükleri iktisadi faaliyetten zarar etmemeleridir[69].

[64] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 74.
[65] Halil Nadaroğlu, *a.g.e.*, s. 97.
[66] Adnan Gerçek, *a.g.e.*, s. 19.
[67] Halil Nadaroğlu, *a.g.e.*, s. 98.
[68] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 69.
[69] Özhan Çetinkaya, *a.g.e.*, s. 75.

Tablo 2: Vergi ve Harç - Kullanıcı Bedeli Kullanım Kriteri

Vergi – Harç / Kullanıcı Bedeli Kullanım Kriterleri		
	Vergi	**Harç - Kullanıcı Bedeli**
Hizmetten yararlanan belirlenebiliyorsa		**X**
Hizmet ücretsiz sunulduğunda israf var ise		**X**
İşlem maliyetleri yüksek ise	**X**	
Hizmet zorunlu ise	**X**	
Adil gelir dağılımı söz konusuysa	**X**	

Kay.: Ayşe Güner, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, sayfa: 68.

Yerel yönetim gelirleri içinde sayılabilen, yukarıda ana hatlarıyla açıklanmaya çalışılanların haricinde de bir takım gelirler de mevcuttur. İlan ve reklamlardan, eğlence yerlerinden, şans oyunlarından, gayrimenkul satışı ve kiralanmasından elde edilen gelirler buna örnek teşkil eder. Genel itibarıyla bu tip gelirlerin performansının zayıf, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki payının da oldukça düşük olduğu gözlenmektedir[70].

1.2.2. Transfer Gelirleri

Transfer gelirleri birçok ülkede, yerel yönetimlerin en önemli mali kaynakları içerisinde yer alır. Bu açıdan transferlerin özellikleri ve çeşitleri yere yönetimlerin öz kaynak yaratabilme geliştirme kapasiteleriyle oldukça ilişkilidir. Hemen hemen her ülkede yerel yönetimlerin yerine getirmek zorunda oldukları hizmetler sadece öz gelirlerle karşılanmayacak kadar fazla olması transfer gelirleriyle finansmanı zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan, yönetimler arası bağımlılık ilişkisi yaratmadan, yerel düzeyde ve transfer gelirleri vasıtasıyla olan hizmet sunumuna bir düzenleme getirmek gerekmektedir. Transferin hangi düzende gerçekleşeceği yerel yönetimlerin mali açıdan

[70] Ayşe Güner, *a.g.e.*, s. 70.

doğru bir şekilde hizmet görmesi ayrıca hizmet sunumundaki verimlilik ve adaletin tesis edilebilmesi açısından önem arz eder[71].

Yönetimler arası mali transferler, yerel yönetimlerin kaynak yaratma olanaklarının harcama sorumluluklarını karşılayamamasından dolayı ***dikey eşitliğin sağlanması amacıyla***[72]. Hizmet fonksiyonunu yerine getirmekle yükümlü fakat mali kapasiteleri birbirinden farklı ayni nitelikteki yerel yönetimler arası mali dengesizliği gidermek için ***yatay eşitliğin sağlanması amacıyla***[73]. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin, kendi sorumluluk alanları dışına taşıp pozitif ya da negatif etki yaratması sonucu meydana gelen ***dışsallıkların***, hizmeti sunan yerel yönetime getireceği mali yükün ***azaltılması*** amacıyla yapılır[74].

Yönetimler arası mali transferler türleri açısından ikiye ayrılır: ***koşullu bağışlar*** merkezi yönetimin nerde kullanılacağını baştan belirlediği, yerel yönetim açısından dışsallığı fazla olan projelerde kullanılmak amacıyla merkezi yönetim tarafından verilen bağışlardır. Koşullu bağışlarda kendi arasında ikiye ayrılır: ***Karşılıksız bağışlar*** da yerel yönetimin, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımı ilgili projeye harcaması yeterli olup, bu proje için kaynak ayırması ve harcama yapması gerekli değildir. ***Karşılıklı bağışlar*** da ise yerel idare, ilgili proje doğrultusunda merkezi yönetimden yardım almasının yanında, kendisinin de bu proje için kaynak aktarması gerekmektedir. Bu sebepten karşılıklı yardımlara ***maliyet paylaşımı programları*** da denmektedir[75].

Koşulsuz bağışlar, genel amaçlı ya da blok amaçlı yardımlar şeklinde gerçekleşebilmektedir. İkisinin arasındaki temel ayırım, genel amaçlı bağışların herhangi

---

[71] Serdar Yılmaz - Yakup Beriş, "Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Derleyen: Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, İstanbul 2006, s. 95.
[72] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 31.
[73] Yılmaz vd., 2006: 100.
[74] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 32.
[75] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, "Yönetimler Arası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması", *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Derleyen: Nihat Falay – Ahmet Kesik – Murat Çak – Mehmet Karakuş, Ankara 2010, s. 122.

bir amaç için verilmemiş olması, blok bağışların ise belli amaç doğrultusun da verilmiş olmasıdır. Bu bağlamda genel bağışlar yönetimler arası yatay ve dikey eşitsizliği gidermek maksadıyla, blok bağışlar ise yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki etkinliklerini arttırmak maksadıyla verilmektedir[76].

1.2.3. Borçlanma

Genel tanımı itibarıyla *borçlanma* gelir ve gider arasındaki negatif farkın finanse edilmesi şeklinde ifade edilebilir[77]. Modern devlet anlayışının gelişmesiyle beraber devletin üstlendiği görevlerin artması ve devletin fonksiyonlarının daha karmaşık bir duruma gelmesi kamu harcamaları artışına yol açmıştır. Bu nedenle artan kamu harcamalarının normal kamu gelirleriyle karşılanması imkânsız hale gelmiştir. Bu ise borçlanmayı olağan üstü bir gelir olmaktan çıkarıp olağan bir gelir durumuna getirmiştir[78]. Yerel yönetimler de merkezi yönetim gibi borçlanabilmektedir. Ancak borçlanma gelirleri öz gelirler ve transfer gelirlerinden farklı olarak geri ödenmesi zorunlu olan geçici kaynaklardır[79].

Kamuya bağlı işletmeler veya özel sektörün borçlanma şekilleriyle ile yerel yönetimlerin borçlanma şekilleri arasında temelde bir takım farklılıklar bulunur. Bu farklar yerel idarelerin gücü, faaliyetleri ve yapılarıyla alakalıdır. Bazı hizmetlerin yerine getirilmesinde tekel konumunda olan yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları yerel para birimi cinsindendir, bu sebep dolayısıyla yabancı para cinsinde borçlanmaları belli projeler haricinde güçtür. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinin birçoğunda tasarrufların yetersiz düzeyde olması finansal piyasaların derinliğini etkileyerek borçlanabilme imkânlarını sınırlamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin

[76] Ulusoy vd., 2010: 123.
[77] Sezen Güngör, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", *Akademik Bakış Dergisi*, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, http://www.akademikbakis.org/24/12.pdf, (09.01.2013), s. 3.
[78] Ahmet Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, Aksakal Kitapevi, 4. baskı, Trabzon 2009, s. 7.
[79] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 45.

sağlıklı bir biçimde doğrudan ya da finansal aracılarla borçlanabileceği piyasaların önemi net bir şekilde ortaya çıkmaktadır[80].

Borçlanma gelirleri konusundaki genel görüş, gelecek nesilleri yükümlülük altına sokacak bu gelir türünün, genel olarak, faydası gelecek yıllara sarkan yatırım projelerinin finansmanında kullanılmasının uygun olduğudur. Musgrave'nin 1959 yılında ileri sürdüğü "altın kural" kavramına göre, yerel yönetimlerin cari ve yatırım harcaması bütçelerinin net bir şekilde ayrılması ve borçlanmanın umumiyetle yatırım projelerine finans kaynağı yaratmak amacıyla yapılması, cari harcamalar için kullanılmaması temel kriterdir[81]. Borçlanma seçeneğini bunun haricinde ancak harcama ve gelir dengesinde ekonomik dalgalanmalar sebebiyle meydana gelebilecek düzensizlikler ya da öngörülemeyen durumlarda ortaya çıkabilecek zararların (örneğin doğal afet gibi…) neden olduğu cari harcamaları finanse etmek maksadıyla kullanmak yerinde olacaktır.[82]

Yerel yönetimlerin borçlanma nedenleri temelde üç başlık altında toplanabilir. Bunlar, *alt yapı yatırımları* örneğinde olduğu gibi uzun dönem harcama gerektirecek projeleri finanse etmek; gelir ve harcamalar üzerindeki dönemsel dalgalanmaların yarattığı olumsuz etkiyi azaltmak; bütçe açıklarını kapatmak olarak sıralanabilir[83].

Yukarıda ifade edilen gerekçelerin arasında yerel yönetimlerin birtakım altyapı yatırımlarını finanse edilmesi amacıyla borçlanmaları daha önem kazanmaktadır. Bu anlamda, yerel yönetimlerde yatırımların neden borçlanmayla finanse edilmesi gerektiği ile ilgili genel sebepler ise şu başlıklar altında sıralanabilir; *nesiller arası eşitliğin*

---

[80] Besim Bülent Bali, "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", *Mali Yerelleşme: Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Derleyen: Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, İstanbul 2006, s. 149.

[81] İlker Gündüzöz, "Avrupa Konseyi CDLR Raporları Bağlamında Belediye Borç Sistemleri", *Ekev Akademi Dergisi,* Sayı 36, Yıl 2008, s. 383. den aktaran, Zuhal Yıldırım, "Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Derleyen: Figen Altuğ – Özhan Çetinkaya – Selçuk İpek, Bursa 2010, s. 100.

[82] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 45.

[83] Ertuğrul Acartürk – Orhan Çakmak, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Derleyen: Hüseyin Özgür – Muhammet Kösecik, Ankara 2005, s. 373.

sağlanması, *kaynakların* optimal *dağılımı* ve *yatırım süresinin uzamasının maliyetleri arttırması*…

***Nesiller arası eşitliğin sağlanması*:** Borçlanmanın zamana yayılmasının, proje maliyetlerinin vergi mükellefleri arasında adil bir şekilde paylaşımında önemli bir rol oynadığı görüşü genel olarak kabul görmektedir. Şayet yerel idarelerin gerçekleştirmeyi planladığı yatırımlar cari gelirlerle finanse edilirse, ödedikleri yerel vergilerle finansmanını sağlayan sakinler (yerleşik olanlar) çeşitli sebeplerden ötürü (örneğin başka bir şehre taşınma gibi…) bu projeden faydalanamayabilirler. Keza yatırım projesinden fayda elde edenler arasında ilgili projenin finansmanına katkı sağlamayanlar da (örneğin proje onlar daha dünyada yokken tamamlanmışsa…) bulunabilir[84]. Oysaki yatırım projeleri banka kredisi veya tahvil ihracı yoluyla finanse edildiği takdirde bireylerin büyük bir kısmının, kullanıcı bedelleri ve vergiler yoluyla elde edecekleri fayda doğrultusunda, ödeme yapması sağlanmış olacaktır[85]. Buna ilave olarak, gelecek nesilleri de ilgilendiren yatırımların maliyetinin sadece bugünkü kuşak tarafından yüklenilmesi, bu kuşağın büyük çaplı yatırımlara ilgisiz kalmasına neden olacaktır. Bu sebepten gelecek jenerasyonları da ilgilendirecek gaz, elektrik ve su ile ilgili gibi birtakım büyük yatırımların borçlanma ile yerine getirilmesi genel olarak kabul görmektedir[86].

***Kaynakların optimal dağılımı*:** Herhangi bir yatırım projesinin borçlanmayla finanse edilmesiyle, projeden fayda sağlayacaklar ile ilgili projenin finansmanına katkıda bulunacaklar arasında kurulacak sağlam ilişki, kaynak dağılımındaki *optimal* etkiyi arttıracaktır[87].

***Yatırım süresinin uzamasının maliyetleri arttırması*:** Yatırımların cari gelirlerle finanse edilmesi, projenin daha uzun sürede tamamlanmasına neden olur. Bu durum yüksek enflasyon oranlarının görüldüğü gelişmekte olan ülkelerde maliyet

[84] Besim Bülent Bali, *a.g.e.*, s. 150.
[85] Zuhal Yıldırım, *a.g.e.*, s. 98.
[86] Zuhal Yıldırım, *a.g.e.*, s. 98, 99.
[87] Besim Bülent Bali, *a.g.e.*, s.151.

artışına yol açacak ve yatırım projesi için kullanılan kaynak miktarında da artışa sebebiyet verecektir[88]

Yerel yönetimler, *sermaye piyasalarından* ve ağırlıklı olarak yerel yönetim bankalarından olmak üzere, *bankacılık sektöründen* borçlanabilmektedir[89]. *Sermaye piyasası*, ödünç verilebilir fon arz ve talebinin buluştuğu; hisse senedi, tahvil ve opsiyon piyasası gibi piyasaları bünyesinde barındıran ve bu piyasaların tümünü kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından tahvil ihracı yoluyla borçlanmalarının başlıca gerekçeleri şu şekilde açıklanabilir; tahvil ihracı yoluyla banka kredilerine göre daha uzun bir vadede borçlanama imkânı doğar. Bunun haricinde, tahvilin üzerine yazılı faiz oranıyla bankalara ödenecek faiz arasında, tahvil lehine daha müspet bir fark oluşabilir. Böylelikle yerel yönetimler sermaye piyasalarından daha uzun vadeli ve daha az maliyetli bir borçlanma yoluna gidebilirler[90].

Sermaye piyasasının yanı sıra *ticari bankalar* da yerel yönetimlere kredi imkânı sunmaktadır. Bankalar kanununa göre; kendi nam ve hesabına mevduat toplamak ve kredi kullandırmak esas olmak üzere faaliyet gösteren kuruluşlar ile yurt dışı menşeli fakat aynı özelliklere sahip kuruluşların Türkiye'deki şubeleri "Ticaret (mevduat) Bankası" olarak tanımlanır. Genel itibarıyla mevduat kabul edip bunları plase eden ve/veya ticari krediye dönüştüren kurumlar olarak tanımlanır[91].

Ticari bankalar kendi arasında toptancı ve perakendeci bankacılık olmak üzere ikiye ayrılırlar. *Toptancı bankacılık*, bankaların kendi arasındaki büyük meblağlı ilişkileri ifade ederken, *perakendeci bankacılık* ise ticari bankaların gerçek faaliyet alanları olan şubeler vasıtasıyla verdikleri hizmetler bütününün ifadesidir[92]. Kamu

[88] Zuhal Yıldırım, *a.g.e.*, s. 99.
[89] Ülkü Arıkboğa, *a.g.e.*, s. 45.
[90] Sezen Güngör, *a.g.e.*, s. 9.
[91] Sadi Uzunoğlu, *Yeni Başlayanlar İçin Bankacılık*, Kriter Yayınevi, İstanbul 2011, s. 13.
[92] Faruk Yalvaç, *Bankacılık Terimleri Sözlüğü,* 2. Baskı, Star Ajans, Ankara 1994, s. 453, 543. den aktaran, Hakan Yaş, *Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankasının Rolü ve Yeniden Yapılandırılması*, (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 2011, s. 46.

kesimine ve mahalli idarelere tahsis edilen krediler *ticari bankacılık* faaliyeti içinde yer almaktadır[93].

Yerel yönetimler, bazı durumlarda, cari giderleri karşılamak maksadıyla ticari bankalardan borçlanma yoluna gidebilirler. Yerel yönetimlerin bankacılık sektöründe borçlanabileceği ve borçlanma faaliyetleri içinde önemli bir yeri olan diğer bir alan ise *yerel yönetim bankalarıdır*.

Belediye bankaları olarak da adlandırılan yerel yönetim bankacılığının geçmişi 14 yy. kadar gitmektedir. Bu dönemde daha çok örnek şehir belediyelerinin finansman ihtiyacını karşılamak maksadıyla kurulan ve kamu bankası sayılabilecek nitelikte olan bu bankalar, 19 yy. dan itibaren, sanayileşmeyle birlikte artan kentleşme olgusuyla beraber, modern anlamda yerel yönetimlere mali konularda aracılık etmek üzere uzmanlaşmışlardır. 1860'ta Belçika da kurulan, Belçika Belediye ve Kredi Bankası, 1863'te kurulan İtalya Mevduat ve Kredi Bankası, 1899'da Danimarka Belediye Kredi Kurumu, 1914'te Hollanda da kurulan Belediye Kredi Bankası, 1925'te İspanya Yerel Kredi Bankası ve 1926'te kurulan Norveç Belediye Bankası bu doğrultuda kurulmuş bankalara örnek teşkil etmektedir[94].

Yerel yönetim bankaları, merkezi yönetime bağlı olarak, uzmanlık alanı yerel yönetimler için kaynak sağlamak olan ve bununla ilişkili bir takım hizmetler veren kuruluşlardır. Bu bankaların sermayesi merkezi idare gelirleri ya da borçlanarak elde ettikleri kaynaklardan oluşur ve bu yolla yerel yönetimlere ucuz ve düşük faizli krediler sağlarlar[95].

---

[93] Gös. yer.
[94] A. Kadir Topal, *Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı (Mevcut Durum ve Reform Önerilerine Toplu Bakış)*, 1. baskı, Ankara 2003, s. 17.
[95] Paul Smoke, "Fiscal Decentralization in Developing Countries A Review of Current Concepts and Practice", U.N. Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 2, February 2001, s. 28. – George E. Peterson, "Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market", The Urban Institute Washington, DC, http://www.oecd.org/greengrowth/21559374.pdf , (12.02.2013) s. 4.

Yerel yönetim bankaları, umumiyetle yerel yönetimlere kredi sağlamanın yanında, yerel yönetim hizmetlerine teknik destek ve mühendislik hizmetleriyle katkıda bulunmaktadır. Bazıları ise mevduat bankacılığı hizmeti vermekte ya da merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yapılan transferler veya gelir paylaşımı işlemlerinde aracı kuruluş görevi görmektedir[96].

Takip eden bölümde ve alt bölümlerde ilk olarak dünyada *yerel yönetim bankacılığı* ele alınacak, Türkiye'de yerel yönetim bankacılığı kavramının hangi ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya çıktığı, *Belediyeler Bankası* dönemiyle başlayan ve *İller Bankası* dönemiyle devam eden süreç içerisinde incelenecektir.

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞININ GEÇMİŞİ VE İLLER BANKASI

Yerel yönetim bankacılığının ortaya çıkışının ilk işaretleri 14. Yüzyılın başlarında görülmektedir. Yerel hizmetlere olan talebin artmasıyla beraber yerel yönetim gelirlerinin de merkezi yönetime göre yetersiz kalması alternatif gelir yaratabilme arayışlarını arttırmış, beraberinde bu konunun öncüsü olan belediye bankalarının kurulmasının önünü açmıştır.

Daha öncesinde bankerlerin yaptığı istismarı ve zararı önleyen ayrıca modern çağ bankacılığına geçişte önemli bir rol oynayan belediye bankaları, yerel yönetimlerin artan finansman açığını karşılamada belli bir noktaya kadar başarılı olunca Fransa, İngiltere, Portekiz ve Almanya gibi öncü ülkeler yerel yönetimlere kredi sağlaması konusunda bir takım yeni düzenlemelere gitmişlerdir. Bu yeni düzenleme doğrultusunda da mali kuruluşlarına yerel yönetimlerden gelen kredi taleplerini karşılama konusunda özel bir takım yetkiler vermişlerdir[97].

---

[96] Hakan Yaş, *a.g.e.*, s. 48.
[97] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler, Teori – Uygulama – Maliye*, Ankara 2005, s. 325.

Yerel yönetimlere ilk kredisini 1822 yılında veren Fransa Mevduat ve Sigorta Sandığı 1799 yılında kurulmuştur. Diğer yandan İngiltere de hizmet veren Bayındırlık İşleri Kredi Kuruluşu 1817, Portekiz Genel Mevduat Bankası 1876 yılında faaliyete geçmiştir[98]. Yerel yönetim bankacılığının Batı Avrupa'daki mevcut örnekleri, model açısından dünyanın diğer bölgelerinde kurulacak olan yerel yönetim kredi piyasasını geliştirici nitelikteki yeni finansal kuruluşlara örnek teşkil etse de, yeni kuruluşların yeterli sermayeye sahip olmamaları daha sonraki yıllar içinde Batı Avrupa'daki örneklerin gerisinde kalmalarına neden olmuştur[99].

Yerel yönetim bankacılığının çıkış noktası, yerel yönetimlerin öz gelirleri ve merkezi yönetim tarafından sağlanan transfer gelirleri haricinde kendilerine alternatif gelir kaynağı yaratma ihtiyacıdır. Mevcut şartlarda yerel yönetimlerin, sorumluluk alanında daha iyi hizmet verebilmesi açısından, bir takım düzenlemeler dâhilinde oluşturulan sağlıklı bir piyasadan borçlanabilmesi ve yerel yönetimlerin çağın gereklerine ayak uydurmasını sağlayacak bir takım alternatif gelir kaynaklarının yaratılabilmesi günümüzün bir gerçeğidir[100]. Bu kapsam doğrultusunda yerel yönetim bankacılığının varoluş sebepleri şu şekilde açıklanabilir[101]:

- Uzmanlaşmış yerel yönetim bankacılığı yerel yönetimlere, idari açıdan özerkliğin yanında mali açıdan da özerlik imkânı da sağlamaktadır.

- Uzmanlaşmış bir yerel yönetim bankası, başta kendilerini piyasadan finanse etmekte güçlük çeken orta ve küçük ölçekli yerel yönetimler dâhil olmak üzere, tüm yerel yönetimlere piyasadan sağlıklı bir şekilde borçlanma imkânı yaratabilir.

[98] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *a.g.e.*, s. 325, 326.
[99] Gös. yer.
[100] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *a.g.e.*, s. 326.
[101] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *a.g.e.*, s. 326 – 329.

- Uzmanlaşmış bir yerel yönetim bankası üstlendiği aracılık görevi ile yerel yönetimlerin diğer bankalar ve finansal kuruluşlarla daha kolay ilişki kurulmasına imkân tanır. Bu uyum, yerel yönetimlerin mali piyasalara daha kolay ulaşmasını sağlar.

- Uzmanlaşmış bir yerel yönetim bankası sağladıkları krediler ile kaynakları kısıtlı yerel yönetimlerin daha uygun şartlarda borçlanmasına olanak tanır.

- Yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek projelerinin uzman bir yerel yönetim bankası tarafından finanse edilmesi, hem yatırım projelerinin devamlılığını açısından hem de yatırımların ekonomide meydana gelebilecek dalgalanmalardan daha az etkilenmesi açısından önemlidir.

- Uzmanlaşmış bir yerel yönetim bankası merkezi yönetim bütçesi üzerindeki yükün azaltılmasına yardımcı olur.

- Uzmanlaşmış bir yerel yönetim bankası, daha önceden kullanılan kredinin geri ödeme kapasitesini dikkate almasından ötürü, yerel yönetimlerin piyasadan belirli koşullar altında yeniden borçlanmasına olanak sağlayacağı gibi yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanmasına da yardımcı olur.

- Yerel yönetim bankaları, kendi bünyesindeki uzman personeli sayesinde yerel yönetimlere planlama ve teknik yardımda bulunmanın yanı sıra mali piyasalardan ulaşılabilinecek kredi imkânları ilgili olarak yerel yönetimlere danışmanlık hizmeti de vermektedir.

Avrupa'da da yerel yönetimleri finanse eden kredi piyasaları için geçerli iki model vardır. Birinci model Batı Avrupa'daki yerel yönetim yatırımlarını finanse eden banka kredileridir. Bu model 20 yüzyılın boyunca devam eden ve günümüzde de halen

önemini sürdüren yerel kredi finansmanının birincil kaynağı durumundadır. İkinci model ise özellikle Kuzey Amerika'daki yerel yönetimlerin borçlanma temelini oluşturan belediye tahvilleridir[102].

Günümüzde yerel yönetim kredilerine yönelik bankacılık anlayışına en iyi örnekler, uzmanlık alanları yerel yönetim projelerine sermaye ve bağlı hizmetleri sağlamak için kurulmuş olan yerel yönetim bankalarıdır. Dünya çapındaki yerel yönetim bankalarının en büyüklerinden, en bilinenlerinden biri, "Dexia Grup" olarak bilinen bankadır ve bu bankanın çekirdeği ise eski "Credit Local de France" dır. Dexia, kuruluşundan sonra başta Belçika, İtalya ve İspanya olmak üzere Avrupa genelinde faaliyet gösteren diğer yerel yönetim bankalarıyla olduğu gibi Çin ve Güney Afrika Cumhuriyeti gibi ülkelerdeki yerel kredi kuruluşları ile de ya eşit şartlarda birleşmiş ya da satın alarak büyümesini sürdürmüştür[103].

Yerel yönetim bankaları, merkezi yönetimlerin gözetiminde faaliyet gösteren[104], yatırım projeleri için yerel yönetimlere kredi sağlamanın yanında ilişkili bir takım hizmetlerde sunan uzman kuruluşlardır[105]. Sermayeleri merkezi yönetim gelirlerinden veya borçlanılarak elde edilen kaynaklardan oluşur, bu sayede yerel yönetimlere piyasaya göre daha düşük faizli ve ucuz kredi sağlarlar[106]. Genel itibarıyla yerel yönetim bankalarının çalışma felsefesi üç başlık altında açıklanabilir. Bunlar *İlişki Bankacılığı*, *Temsili İzleme*, *Paket Hizmet ve Paket Fiyatlama* şeklindedir[107].

İlişki Bankacılığı; yerel yönetim bankaları yerel yönetimlerin; proje hazırlama, bütçe oluşturma ve mali analiz çalışmalarına yardımcı olur. Hem yerel yönetimlerin mali hesaplarını yönetip mevduat hesaplarıyla ilgilenerek hem de merkezi yönetimden

[102]George E. Peterson, "Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market", Edition: Yun-Hwan Kim, Asian Development Bank, Phillippines 2003, s. 4.
[103] George E. Peterson, *a.g.e.*, s. 4.
[104] Paul Smoke, "Fiscal Decentralization in Development Countries A Review of Current Concepts and Practice", U.N. Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 2, February 2001, s. 28.
[105] George E. Peterson, *a.g.e.*, s. 4.
[106] Paul Smoke, *a.g.e.*, s. 28.
[107] George E. Peterson, *a.g.e.*, s. 4.

aktarılan transferlere aracılık ederek yerel yönetimlerle olan ilişkilerini güçlendirebilirler[108].

Temsili İzleme; yerel yönetim bankaları ilişki bankacılığı fonksiyonu ile yerel yönetimlerin mali durumlarıyla ilgili daha detaylı bilgiye sahip olma olanağını bulurlar. Finansal risklerin takip edilmesi, yerel yönetimlerin, sıkıntıya düştükleri anda mevcut borçlarının yeniden yapılandırılmasına olanak sağlar. Bu sayede ileride borçların artması ve yükümlülüklerin yerine getirilememesi riskinin önüne geçilmiş olur[109].

Paket Hizmet ve Paket Fiyatlama; yerel bankaların sağladığı hizmetler borç faizine yansıtılabilir veya kamusal hizmet statüsünde kabul edilerek merkezi yönetim tarafından desteklenebilir (sübvanse). Gelişmekte olan ülkelerde bu türde bir fiyatlama görülmez ve bankalar yerel yönetimlere benzer faiz oranında borç verme yoluna giderler. Bunun yanı sıra kredi değerlendirmesi, yerel yönetimlerle ilgili risk primini belirlemekten ziyade kredinin miktarı ve verilip verilmeyeceği ile ilgilidir. Yerel bankaların kredi riskine göre faiz oranı belirleme konusundaki isteksizliği aktif bir yerel kredi piyasasının oluşmasını etkileyen başlıca unsurdur[110].

Kamu kesimi tarafından sağlanan finans kaynaklarının sınırlılığı, yerel yönetim yatırımlarının finansmanında, zorunlu tasarrufların (vergilerin) dışında, yeni, alternatif kaynakların yaratılmasını da zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimlerin mali piyasalar vasıtasıyla, genel anlamıyla iç ve dış gönüllü tasarruflar olarak ifade edilebilecek, bu alternatif kaynaklara ulaşmasını sağlayacak bir aracı kurum oluşturmak ihtiyaç haline gelmiştir[111].

---

[108] Charles P. Himmelberg and Donald P. Morgan, "Is Bank Lending Special?", *Conference Series*; (*Proceedings*), Federal Rezerve Bank of Boston, 1995, s. 23, 24.
[109] George E. Peterson, *a.g.e.*, s. 5, 6.
[110] George E. Peterson, *a.g.e.*, 6.
[111] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 7.

2.1. Belediyeler Bankası Dönemi

Belediyeler Bankası 1933 yılında, savaştan yeni çıkan genç cumhuriyetin planlı kalkınma hamlesini gerçekleştirecek altyapıyı hazırlamak maksadıyla, liberal ölçütte bir ekonomik gelişimin güç olduğu, 1929 krizi ve sonrasına tekabül eden dönemde kurulmuştur[112].

Küresel anlamda büyük iktisadi sıkıntılar yaratan 1929 buhranı yurtiçinde; bir yandan enflasyonun artmasına, diğer yandan ithalat – ihracat dengesinin bozulmasına neden olarak, yeni kurulan cumhuriyeti ekonomik açıdan son derece olumsuz etkilemiş ve mevcut koşullar gereği, dönemin bir gerçeği olarak korumacı bir ekonomik anlayış benimsenmiştir. Bu iktisadi anlayışın dayanak noktası; *sanayileşme*, *devletçilik* ve *planlama* olarak açıklanabilir. Bu dönemde kurulacak olan Belediyeler Bankası ve İmar Heyetleri de bu yeni iktisadi politika ve onun doktrinlerine işlerlik kazandıracak, tamamlayıcı unsurlar olmuştur [113].

Yeni devletin sanayi yatırımlarını gerçekleştirmesi için gerekli altyapının oluşturulması gerekmekteydi. Bu sebeple sanayileşmenin başlıca unsuru olan devlet ve özel sektörün sanayileşme hamlesini hızlandırmaya yarayacak altyapı yatırımlarını gerçekleştirme sorumluluğu belediyelere verilmiştir. Bu noktada, savaş sonrası özellikle Batı Anadolu kentlerinin yeniden inşası, ihtiyaç duyulan yol, köprü gibi altyapı yatırımları ve özellikle yeni başkent Ankara'nın, bir başkentte olması gereken nitelikte, yeniden düzenlenmesi zorunlu hale gelmiştir[114].

Ancak bu tür altyapı projelerinin merkezi yönetim tarafından karşılanması o dönem itibarıyla oldukça zordu. Bunun yanı sıra yaşanan kriz paranın değerinin

---

[112] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 83.
[113] Hediye Bolova, "Yerel Hizmetlerin Finansmanı: Belediyeler Bankası 1933 – 1945 ve İller Bankası 1945 - ∞ I", *Memleket Mevzuat Dergisi*, Sayı 45, Mart 2009, s. 34.
[114] Gös. yer.

düşmesine ve para arzının dar olması nedeniyle de kredi faizlerinin yükselmesine sebep olup, piyasadan uygun şartlarda borçlanmayı zorlaştırmıştır. Kaynak yaratmaktaki sıkıntı ve mevcut ekonomik şartlar, yatırımların kredi faizlerinin merkezden düzenleneceği, kurumsal bir yapı içerisinde gerçekleşmesini zorunlu kılmıştır. Bu zorunlu şartlar altında kurulan *Belediyeler Bankası*, yerel yönetim gelirlerinden ayrılacak payları bir havuzda toplayan ve daha sonra kurulacak *İmar Heyetleri*'nin sağlayacağı teknik bilgi desteği doğrultusunda oluşturulacak projelere finansal destek sağlamayı amaçlayan bir kurumdur[115].

3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunun 131. Maddesi, ileride Belediye Bankası'nın kuruluşuna kadar gidecek sürecin başlangıcını ve altyapısını oluşturur niteliktedir. Bu madde; "Her yıl belediye bütçesine konu olan gelirlerin safi (net) miktarı hesaplanarak, ilgili gelirlerin %5'i, kanunun yayımladığı yılı takip eden mali yıldan başlamak üzere, 20 yıl boyunca ve belediyelere mahsus bir banka kuruluncaya kadar, hükümetin göstereceği bir bankaya ihtiyat (yedek) akçesi olarak ödenecektir." hükmünü getirmiştir[116].

Belediyeler, Belediye Kanunun 01 Eylül 1931 tarihinde yürürlülüğe girmesinden itibaren bir buçuk yılda toplam 1,5 milyon TL biriktirebilmişlerdir. Fakat 1580 sayılı kanunda öngörülen miktarın oluşması beklenmeden 11 Haziran 1933 sayılı tarih ve 2031 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur[117]. 15 milyon sermaye ile kurulmuş olan Belediyeler Bankasının faaliyet alanı yalnızca belediyelerle sınırlıdır[118]. *Belediyeler Bankası*'nın kuruluş amacı yerel altyapı hizmetlerine finansal destek sağlamaktır. *İmar Heyeti* ise yatırımlarım teknik kısmıyla, yatırımların etüt – proje ve planlarını yapmakla ilgilidir[119].

---

[115] Hediye Bolova, *a.g.e.*, s. 34 – 35.
[116] Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 19.
[117] Gös. yer.
[118] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 84.
[119] Hediye Bolova, *a.g.e.,* s. 45.

Belediyeler İmar Heyeti, 1580 sayılı kanuna bir ekleme ile kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesine teknik olarak yardımcı olmak maksadıyla oluşturulmuş bir örgüttür. Kuruluş amaçları, mali açıdan yeterlilikleri göz önünde bulundurularak, nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon işleri ve spor alanlarının yapımının gerçekleşmesinde yardımcı olmaktı. Nüfusu onbinden az olan belediyelerin gelirleri yeterli ise *İmar Heyeti*'nin çalışma alanı kapsamına dâhil edilmeyi talep edebileceklerdi[120].

Belediyeler Bankası'nın, hizmet verdiği süre içerisinde (1933 – 1945) sermaye ve teknik personel yönünden sıkıntılı bir döneme rastlamış olmasına rağmen başarılı çalışmaları olmuştur. Fakat oluşumundan kaynaklanmayan eksiklik ve yetersizliklerin giderilmesi, faaliyet alanının il özel idareleri ve köyleri kapsayacak şekilde genişletilmesi için bir takım yeni düzenlemeler yapma yoluna gidilmiştir. Bu amaç doğrultusunda 13.06.1945 gün ve 4759 sayılı kanunla banka, belediyelerin yanında il özel idareleri ve köyleri de kapsayacak şekilde yeniden örgütlenerek *İller Bankası* (Banka) adını almıştır[121].

2.2. İller Bankası

1945 yılındaki yeniden yapılanma doğrultusunda oluşturulan *İller Bankası*, belediyelere salt finansman desteği sağlamakla kalmamış, ilgili alt yapı yatırımlarını belediye adına gerçekleştirmiş ve ayrıca küçük ölçekli yerleşim birimlerindeki belediye hizmetlerinin daha etkin bir şekilde yürütülmesine de önemli katkıları olmuştur[122].

---

[120] Birgül Ayman Güler, "Kentsel Altyapı Finansmanı, Belediyeler Bankası: 1933 – 1945", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 1, Ankara 1996, s. 90 – 92.

[121] Doğan Kestane, "İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri", Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2689,dkestanepdf.pdf?0, (02.02.2013), s. 27.

[122] Ahmet Berk, "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 48, Ankara 2003, s. 75.

İlerleyen zamanla birlikte İller Bankası, yatırım finansmanı ve teknik desteğin yanı sıra, yerel yönetim maliyesi sistemi içinde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici ve denetleyici gibi çeşitli fonksiyonları da üstlenerek etkinliğini arttırmıştır[123].

Bankanın temel amacı, "yerel yönetimler ile bu idarelerin kuracakları birlikler ve adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği olan ya da olmayan, katma bütçeli idare ve kurumların finansman ihtiyaçlarına cevap vermek, ayrıca ilgili idarelerin imar ve altyapı işleriyle uğraşmaktır" olarak belirlenmiştir. Bankanın ortakları il özel idareleri, belediyeler ve köyler diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerdir. Ayrıca banka, sermayesini kamu hukuku kuralları ve denetimi dışında kullanma yetkisine ve özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir[124].

İller Bankası'nın kurucu yasayla tanımlanan görevlerinin dışında, üzerinde pek durulmayan iki görevi daha bulunmaktadır. Bunların birincisi Belediyeler Bankası döneminden gelen "*sigortacılık"* görevidir. Belediyeler Bankasını faaliyete sokan kurucu yasa, Belediye Bankalarına sigortacılık yapma ya da bu işleme aracılık etme görevi verirken, İller Bankasını faaliyete geçiren kurucu yasa ise bankaya sadece yerel yönetimlerin tanışır ve taşınmaz mallarını sigorta ettirme yetkisi vererek, Belediyeler Bankası döneminden beri gelen tartışmaların önüne geçmiştir. Gündeme getirilmeyen diğer bir konu ise İller Bankasının "*bankacılık"* boyutudur. İller Bankası kurucu yasası bu fonksiyonu görev sıralamasının sonuna yerleştirmiş, konuyla ilgili ayrıntıları düzenleme görevini daha sonra hazırlanacak tüzüğe bırakmıştır[125].

İller Bankası isim itibarıyla "Banka" olmakla birlikte nitelik açısından tam olarak bankacılık sisteminin içinde değerlendirilmemektedir. Kuruluşun konumu itibarıyla kamu yönetimi – ulusal bankacılık sistemi – inşaat sektörü üçlüsünün kesişme noktasında bulunduğu ifade edilebilir. Bu açıdan banka günümüzde yatırım ve kalkınma bankası olarak kabul edilmektedir[126]. Bu durum birkaç madde ile şu şekilde açıklanabilir[127]:

---

[123] Gös. yer.
[124] Ahmet Berk, *a.g.e.*, s. 77.
[125] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 25.
[126] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 28.
[127] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 28, 29.

i) İller Bankası, kamu tüzel kişiliği olarak kamu yönetimi içinde yer alır ve kurum olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimi birbirine bağlayan bir konumdadır. Fakat kuruluşun yapısı ve çalışma sistemi gereği merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim birimi görüntüsündedir.

ii) Banka, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki kaynak akışını yönetme görevini kendi şubeleri aracılığıyla değil, Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen ulusal bankalar vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Böylelikle bankanın yönettiği kaynaklar ulusal ekonomi dâhilinde çeşitli alanlarda kullanılabilmektedir. Bunun yanında İller Bankası, yerel yönetimlerin ticari krediler kullanmalarına aracı olarak, yerel yönetimleri mali piyasalara bağlayan bir güvence kurumu vazifesi de görmektedir.

iii) Son olarak İller Bankası yatırımcı bir kuruluştur ve belediyeler adına ihale ya da emanet usulü yürüttüğü yatırımlar vasıtasıyla inşaat – sanayi sektörüyle doğrudan ilişkilidir. Bu sektörlerdeki mevcut durum ve değişiklikler, bankanın görev tanım ve alanını doğrudan etkileyebilen önemli unsurlardır[128].

İller Bankası 26.01.2011 tarih ve 6107 sayılı kanun ile Banka'nın devamı olmak üzere görev yetki ve sorumlulukları korunarak[129], tüzel kişiliğe sahip, *anonim şirket* statüsünde *İller Bankası Anonim Şirketi* unvanıyla bir *kalkınma ve yatırım bankası* haline gelmiştir[130].

---

[129] İller Bankası AŞ., *30 Haziran 2012 Tarihinde Sona Eren Ara Hesap Dönemine Ait Konsolide Olmayan Finansal Tablolar ve Sınırlı Bağımsız Denetim Raporu*, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2012eylul.pdf, (15.02.2013), s. 1.

[130] "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun", *Resmi Gazete,* Tarih: 08.02.2011, Sayı 27840, http://www.resmi-gazete.org/rega/6107-iller-bankasi-anonim-sirketi-hakkinda-kanun-323.htm (12.02.2013)

2.2.1. İller Bankası'nın Görevleri

İller Bankası, temelde dört ana fonksiyonu yerine getirmekle yükümlüdür. Bunlar, yerel yönetimlerin talepleri doğrultusunda yerel yönetim yatırımlarını finanse etmek[131], müşterek hizmetlere ilişkin proje geliştirmek ve danışmanlık hizmeti vermek, teknik mahiyetteki kentsel projeler ile altyapı ve üstyapı işlerinin gerçekleşmesine yardımcı olmak ve son olarakta her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir[132]. 6107 sayılı İller Bankası AŞ hakkındaki kanunun üçüncü maddesine göre, bankanın görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir[133]:

i) Banka ortaklarına, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir,

ii) Araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir,

iii) Banka öncülüğünde şirket kurabilir veya devredebilir,

iv) Sigorta acenteliği yapabilir,

v) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurt içi ve dışı şube ve temsilcilik açabilir,

---

[131] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 91.
[132] İller Bankası AŞ, *2011 Faaliyet Raporu, s. 6.*
[133] "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun", *Resmi Gazete,* Sayı: 27840, 08 Şubat 2011, Madde 3, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm, (14.02.2013)

vi) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile işbirliği yapmak, bunların katıldığı ulusal ve uluslar arası kuruluşlara üye olabilir,

vii) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir,

viii) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar,

ix) Ana sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür.

2.2.2. İller Bankası'nın Sermayesi

4759 sayılı İller Bankası kanununda, 30.11.1989 tarih ve 3590 sayılı değişikliğe göre oluşturulan yönetmeliğin 6. Maddesine göre bankanın sermayesi;

i) Belediyeler ve il özel idarelerinin genel bütçe gelirlerinden verilen paylar ile bunların yıllık gelirleri tahsilâtının %5'i[134],

ii) İl özel idaresi ve belediyeler bütçesi dâhilinde yürütülen hizmetlerin (su, kanalizasyon, mezbaha gibi…) gelirlerinden, bu hizmetlere ait vergi ve masraf düşüldükten sonra kalan safi kazancın %5'i [135],

[134] Ahmet Berk, *a.g.e.*, s. 79.
[135] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 31.

iii) İl özel idareleri ile belediyelere bağlı tüzel kişiliğe haiz veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı bulundukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelir vergisi düşüldükten sonra geriye kalan safi kazancın %5'i[136],

iv) Bütçe ya da diğer herhangi bir yerden yapılacak yardımlardan[137],

v) Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermeye ye katılmak üzere yapılan bağışlar[138],

vi) Özel kanunlarla banka sermayesine eklenebilecek para ve yardımlardan[139] meydan gelir.

İller Bankası'nın sermayesini iki tür kaynak oluşturur. Birinci kaynak yerel yönetimlerin oluşturduğu banka ortaklarının katılım paylarıdır. Diğeri ise rastlantısal kaynaklardır. Öte yandan Banka, görevlerini yerine getirirken yapması gereken harcamaları ödenmiş sermaye ile sınırlı tek bir kaynaktan karşılamak durumunda değildir, Banka diğer mali ve yatırımcı kuruluşlar gibi kaynak yaratmak amacıyla borçlanabilir[140].

İller Bankası'nın, İller Bankası Anonim Şirketine dönüşümünü sağlayan 26.01.2011 tarih ve 6107 sayılı kanunun 4. Maddesine göre ise bankanın, sermaye kaynaklarını şu şekilde sıralamaktadır;

i) Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu miktar Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar arttırılabilir.

---

[136] Gös. yer.
[137] Ahmet Berk, *a.g.e.*, s. 79.
[138] Gös. yer.
[139] Gös. yer.
[140] Doğan Kestane, *a.g.e.*, s. 40.

ii) 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna* göre her ay Maliye Bakanlığı ile İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri payları toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki (%2) oranında kesilecek miktarlar,

iii) Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonra yıllık safi karından yüzde otuz (%30) oranında ayrılacak pay,

iv) Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.

2.2.3. İller Bankası'nın Örgüt Yapısı

İller Bankası'nın örgütsel yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük olmak üzere dört parçadan meydana gelmektedir[141]. 4759 sayılı Kanuna göre İller Bankası'nın teşkilat yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük birimlerinden meydana getirilmiş, yönetimle ilgili görev ve yetkilerde bu üç organ arasında paylaştırılmıştır[142].

2.2.3.1. Genel Kurul

İller Bankasının yönetim organlarından biri olan Genel Kurul'un nasıl meydana getirileceği, 6107 sayılı *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun*un 5. Maddesi ile

[141] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 87.
[142] N. Oğuz Altay – Asuman Altay, "Türkiye'de İdareler Arası Gelir Bölüşümü ve İller Bankasının Rolü",http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Nasuh_Oguzhan_Altay_Asuman_Altay.pdf, (18.02.2013) s. 10.

yeniden düzenlenmiştir[143]. Buna göre Genel Kurul; İl özel idarelerini temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden; Belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden[144] ve İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskân bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden oluşur [145].

Genel kurulun görevleri şu şekilde sıralanabilir;

- Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporu, bilanço ve denetçiler raporunu inceleyerek karara bağlamak[146].

- Kanun hükümleri saklı kalmak koşuluyla; 29.06.1956 tarih ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile 19.10.2005 tarihli ve 541 sayılı Bankacılık Kanunu ve ayrıca ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri kullanmak[147].

- Gelecek hesap dönemi için bir denetçi seçmek ve tahsili olanaksız alacakların silinmesiyle ilgili bir görüşme yapıp karara bağlamak[148].

---

[143] Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun,* http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf, (18.02.2013), s. 10968.
[144] İller Bankası, *Kurum Bilgileri / Kuruluş Kanunu*, Madde 5, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=284, (18.02.2013)
[145] İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun, *Resmi Gazete,* Sayı: 27840, 08 Şubat 2011, Madde 5, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm, (18.02.2013)
[146] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 36.
[147]Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun*, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf, (18.02.2013), s. 10968.
[148] Doğan Kestane, *a.g.e.*, s. 33.

2.2.3.2. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Bankanın en yüksek düzeyde yetkili ve sorumlu organıdır[149] ve Genel Müdür dâhil yedi üyeden oluşur[150]. Genel Müdür aynı zamanda yönetim kurulu başkanıdır[151]. Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık tarafından, iki üyesi ise belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından, İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu yemin törenini izleyen ilk toplantıda aralarında birer üyeyi başkan ve başkan vekili olarak seçer[152].

Yönetim kurulunun görev ve yetkileri şu şekilde sırlanabilir:

- Banka faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli organizasyonu ve çalışma usullerini tespite, Genel Müdürlükçe hazırlanan yönetmelik ve yönergelerin onaylamak[153].

- Yönetim Kurulu, Türk Ticaret Kanunu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve diğer ilgili mevzuat uyarınca kendisine verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ile yükümlü olup, bu görev ve yetkilerinden uygun gördüklerini belirleyeceği limitler çerçevesinde devretmeye, uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak[154].

---

[149] Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun*, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf, (18.02.2013) s. 10968.
[150] Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 50.
[151] İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun, *Resmi Gazete,* Sayı: 27840, 08 Şubat 2011, Madde 7, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm, (18.02.2013)
[152] Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun*, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf, (18.02.2013) s. 10696.
[153] İller Bankası, *Kurum Bilgileri / Banka Ana Sözleşmesi*, Madde 19, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285, (18.02.2013)
[154] Gös. yer.

- Yıllık faaliyet raporu, bilanço ve kâr-zarar hesabının hazırlanarak Genel Kurula sunmak.[155]

- Bankanın yıllık bütçesinin incelenerek onanmasına ve yıl içerisinde ihtiyaç duyulan değişiklikleri yapmak[156].

- Kredi açmak, iç ve dış piyasalardan fon ve kredi temin etmek ve kullandırmak[157].

- Açılacak kredilerin vadelerini ve faiz oranlarını belirlemek[158].

- Bankaya kaynak sağlanması için gerekli tedbir ve kararları almak[159].

2.2.3.3. Denetim Komitesi ve Denetim Kurulu

Denetim Komitesi, Yönetim Kurulu tarafından, Yönetim Kurulunun denetim ve gözetim faaliyetlerini yerine getirebilmesine yardımcı olmak üzere en az iki üyeden teşekkül eden bir komitedir. Üyeler BDDK tarafından belirlenen Yönetim Kurulu üyeleri arasından, Yönetim Kurulunca seçilir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve BDDK tarafından Denetim Komitesiyle ilgili çıkarılan ve/veya çıkartılacak düzenlemeler çerçevesinde görevlerini yerine getirir[160]. Bankanın *Denetim Kurulu* üç üyeden oluşur.

---

[155] Gös. yer.
[156] Gös. yer.
[157] Gös. yer.
[158] Gös. yer.
[159] Gös. yer.
[160] İller Bankası, *Kurum Bilgileri* / *Banka Ana Sözleşmesi*, Madde 24, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285, (19.02.2013)

Üyelerin ikisini Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, birini Maliye Bakanlığı atar. Görev süreleri üç yıldır. Görev süresi dolanlar tekrar atanabilir[161].

İller Bankası, tüzel kişiliği ile ilişkili olarak yapılan iç denetimin haricinde TBMM, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Bakanlık Teftiş Kurulu, Bankalar Yeminli Murakıpları, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay tarafından da denetlenmektedir[162].

2.2.3.4. Genel Müdürlük ve Genel Müdür

Genel Müdürlük, İller Bankası'nın yetkili ve sorumlu yürütme organıdır ve bu organ Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları ve bağlı alt birimlerden oluşur[163]. Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Bankacılık Kanununda yer alan vasıfları taşıması zorunludur. Genel Müdür, Bayındırlık ve İskân Bakanının teklifiyle, Başbakan tarafından atanır[164].

Genel Müdürün görevleri şunlardır[165];

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

---

[161] İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun, *Resmi Gazete,* Sayı: 27840, 08 Şubat 2011, Madde 9, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm, (19.02.2013)
[162] Hakan Yaş, *a.g.e*, s. 72.
[163] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s 89.
[164] İller Bankası, *Kurum Bilgileri / Banka Ana Sözleşmesi*, Madde 25, 26, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285, (19.02.2013)
[165] Gös. yer.

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

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

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

- Mevzuatın verdiği diğer görevleri yerine getirmek

2.2.4. İller Bankası'nın Sermaye Yapısı

İller Bankası'nın başlangıç anaparası yerel yönetimler tarafından, borç anaparasının tamamına yakını ise merkezi yönetimin verdiği borçlardan oluşmaktadır[166]. Kurulduğu tarihte Banka'nın sermayesi 100 milyon TL'dir[167]. Banka, kuruluşu ve ertesinde her yıl artış gösteren yerel yönetim ihtiyaçlarına cevap verebilmek maksadıyla belli dönemlerde sermaye artırımı yoluna gitmiştir[168]. 4759 sayılı İller Bankası kanununun 19. Maddesinde 25.06.2009 tarihinde yapılan değişiklik doğrultusunda, Genel Kurul tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan safi kazancın nerelerde kullanılacağı üç başlık altında aşağıdaki şekilde toplanır;

- Yüzde 10'u adi ihtiyat akçesine,

---

[166] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 92.
[167] İller Bankası, *İller Bankası 2000 Faaliyet Raporu*, Ankara 2001, s. 8.
[168] İller Bankası, *İller Bankası 2000 Faaliyet Raporu*, Ankara 2001, s. 34.

- Yüzde 30'u köy sermayesi olarak sermaye hesabına,

- "Safi kazancın geriye kalan yüzde 60'lık kısmı ise, köyler ve nüfusu 10.000'nin altında olan belediyelerin içme suyu, atık su, katı atık ve benzeri kentsel alt yapı tesislerinin yapımının finansmanında kullanılır. Ayrıca köyler ve nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerin harita; imar planı; içme suyu; atık su; katı atık; kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel alt yapı projelendirme hizmetlerinin finansmanına ayrılır[169]."

31 Aralık 2012 tarihi itibarıyla 9 milyar TL olan mevcut sermayenin 7.735.190 TL'si ödenmiş iken, 31 Aralık 2011 tarihi itibarıyla bu miktar 6.945.406 bin TL'dir[170]. 31 Aralık 2010'da 5.904.894 bin TL[171] ve yine 31 Aralık 2009 tarihine göre ise tutar 4.688.528 bin TL[172]'dir. Son dört dönem oranları ölçü alındığında ödenmiş sermayedeki toplam değişimin yaklaşık yüzde 50 olduğu gözlemlenebilir.

Banka'nın kar dağıtım tablosunda gösterilen ve faaliyet dönemleri itibarıyla elde ettiği toplam karın yüzde 30'luk kısmını "*özel fonlar*" adı altında toplanan fonlar oluşturur. 2009 faaliyet dönemi 113.272 bin TL[173], 2010 faaliyet döneminde 78.430 bin TL [174], 2011 faaliyet döneminde 78.982 bin TL ve son olarak 2012 faaliyet döneminde 90.962 TL tutarındaki bu fonlar[175], Banka tarafından köyler namına ve köy sermaye payı adı altında toplanmıştır. İller Bankası'nın sermayesine aktarılmış olan bu özel paylar sayesinde Banka öz kaynaklarının güçlenmesi sağlamıştır. İller Bankası tarafından 2009 faaliyet döneminde yapılan tahsilâtların 776.293 bin TL'si[176] "*Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin kesinleşmiş gelirleri üzerinden nakden tahsil edilen"* yüzde 5'lik paylara ait

[169] *Resmi Gazete*, Tarih: 10.07.2009, Sayı: 27284, Madde 9, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090710-1.htm, (14.02.2013)
[170] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu,* Ankara 2013, s. 7. ve *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 7.
[171] İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu, Ankara 2011, s. 9*
[172] İller Bankası, *İller Bankası 2009 Faaliyet Raporu*, Ankara 2010, s. 88.
[173] İller Bankası, *İller Bankası 2009 Faaliyet Raporu*, Ankara 2010, s. 52.
[174] İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu*, Ankara 2011, s. 50.
[175] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 43. ve *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu,* Ankara 2013, s. 45.
[176] İller Bankası, *İller Bankası 2009 Faaliyet Raporu*, Ankara 2010, s. 105.

olup, Bankanın 2010 faaliyet döneminde bu miktar 1.103.095 bin TL'dir[177]. Bankanın *Anonim Şirkete* dönüştüğü 2011 yılı itibarıyla ve değişen 5579 sayılı "*İl Özel İdarelerine ve Belediye Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun*" a göre bu ise oran yüzde 2 olarak tespit edilmiştir ve miktar 962.082 bin TL[178]'dir. 2012 faaliyet dönemine göre söz konusu tahsilâtın miktarı 710.802 bin TL olmuştur[179].

İller Bankası'nın 2012 faaliyet dönemi itibarıyla öz kaynakları miktarı toplam 9.306.492 bin TL ve öz kaynakların toplam aktiflere oranı yaklaşık yüzde 75'tür. Net kar/zarar'ın toplam öz kaynaklara oranı ise 2012 faaliyet dönemi için yüzde 3'tür[180].

İller Bankası'nın sermaye yeterlilik rasyosu 2009 faaliyet dönemi itibarıyla yüzde 66,4[181], 2010 faaliyet döneminde yüzde 73.14[182], 2011'de yüzde 64.93[183] ve son olarak Eylül 2012 ara dönemi itibarıyla yüzde 62.53'tür[184]. Mevcut rasyolar doğrultusunda Bankanın sermayesini güçlendirildiği ifade edilebilir.

İller Bankası 2009 faaliyet döneminde, faaliyetlerini bir önceki döneme göre %14.21 oranında arttırarak 345.115 bin TL[185], 2010 faaliyet döneminde 240.289 bin TL[186], 2011'de 246.899 bin TL[187], ve 2012 faaliyet dönemi itibarıyla 291.588 bin TL net kar elde etmiştir[188]. Dört dönemin verileri göz önünde bulundurulduğunda, Banka'nın karlılık yapısını genel itibarıyla koruduğu gözlemlenebilir.

---

[177] İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu*, Ankara 2011, s. 98.
[178] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 90.
[179] İller Bankası, *İller Bankası AŞ* 2012 Faaliyet Raporu, Ankara 2013, s. 97.
[180] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 121.
[181] İller Bankası, *İller Bankası 2009 Faaliyet Raporu*, Ankara 2010, s. 116.
[182] İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu*, Ankara 2011, s. 108.
[183] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 100.
[184] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 5.
[185] İller Bankası, *İller Bankası 2009 Faaliyet Raporu*, Ankara 2010, s. 116.
[186] İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu*, Ankara 2011, s. 108.
[187] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 100.
[188] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 108.

Tablo 3 *sermaye tahsilâtı* ve ilişkili kalemleri 1945 – Eylül 2012 ara dönemi itibarıyla göstermektedir.

Tablo 3: İller Bankası'nın Yıllar İtibarıyla Sermaye Tahsilâtı (Milyon TL - Bin TL)

Yıllar	Nominal Sermaye	Sermaye Tahsilâtı	Ödenmiş Sermaye	Ödenmemiş Sermaye
1945 - 1991	600.000	530.999	530.999	69.001
1992	1.200.000	455.364	986.363	213.637
1993	3.600.000	1.118.134	2.104.497	1.495.503
1994	3.600.000	1.138.943	3.243.440	356.560
1995	10.800.000	2.506.961	5.750.401	5.049.599
1996	10.800.000	4.512.344	10.262.745	537.255
1997	43.200.000	9.733.223	19.995.968	23.204.032
1998	43.200.000	22.795.588	42.791.556	408.444
1999	43.200.000	52.322.220	95.113.776	-----
2000	300.000.000	91.453.820	186.567.596	113.432.404
2001	900.000.000	145.892.409	332.460.005	567.539.995
2002	900.000	160.727	493.187	406.813
2003	900.000	256.153	749.339	150.661
2004	3.000.000	342.920	1.092.259	1.907.741
2005	3.000.000	454.164	1.546.422	1.453.578
2006	3.000.000	629.007	2.175.430	824.570
2007	9.000.000	766.866	2.942.296	6.057.704
2008	9.000.000	881.269	3.823.565	5.176.435
2009	9.000.000	864.963	4.688.528	4.311.472
2010	9.000.000	1.216.366	5.904.894	3.095.106
2011	9.000.000	1.040.512	6.945.406	2.054.594
2012	9.000.000	789.784	7.735.190	1.264.810

Kay: İller Bankası 2000 Faaliyet Raporu **s. 34.**, İller Bankası AŞ. 2011 Faaliyet Raporu, **s. 7.** ve İller Bankası 2012 Faaliyet Raporuna Ait Finansal Tablolar, **s. 7**

2.2.5. İller Bankası'nın Yerel Yönetimlerle Olan Finansman İlişkisi

İller Bankası'nın öncelikli görevi, konuyla ilgili daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere, yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek yatırımları finanse etmektir. İller Bankası ile yerel yönetimler arasındaki finansman ilişkisi, Banka öz kaynaklarından sağlanan kısa, orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri, yine yabancı kaynaklardan sağlanan kısa, orta ve uzun vadeli finansman kredileri ve son olarak Belediyeler Fonundan temin edilen krediler şeklinde ve üç başlık altında incelenebilir[189].

2.2.5.1. Banka Öz Kaynaklardan Kullandırılan Krediler

İller Bankası'nın özkaynaklarından yerel yönetim yatırımlarına tahsis ettiği krediler kısa vadeli ile orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri olmak üzere iki başlık altında toplanabilir[190].

2.2.5.1.1. Kısa Vadeli İhtisas Kredileri

İller Bankası'nın öz kaynakları vasıtasıyla yerel yönetimlere kullandırdığı kısa vadeli kredilerin bir kısmı faizsizdir[191]. Bu krediler *Katkı payı kredileri*[192] olarak adlandırılır. Devlet Planlama Teşkilatınca İller Bankası'nın yatırım programına aldığı projelerin finansmanına belediyelerin de katkıda bulunmasını öngörmektedir. Buradaki amaç, yatırımların planlanan zamanda başlaması için İller Bankası belediyelere faizsiz kredi sağlamakta ve Banka söz konusu kredileri aylık taksitler halinde belediyelerin

[189] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 51.
[190] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 52.
[191] Gös. Yer.
[192] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 25.

genel bütçeden aldığı paylarından kesmekteydi.[193] Ancak, İller Bankası 2005 yılından itibaren bu tür kredilendirme işlemlerine son vermiştir[194].

Bunun yanında İller Bankası, Bankanın yıllık yatırım programında bulunmayıp yerel yönetimlerce yerine getirilecek olan projeler için ya da Bankanın kendi yatırım programında bulunan projelerin yıl içi yatırımlarının yerel yönetimlerce arttırılmak istenmesi halinde, artan bölümün karşılanması için *kısa vadeli* (bir yıl) ve düşük faizli kredi sağlamaktaydı. Bu tür krediler, ayrıca, Banka tarafından yerel yönetimlere tahsis edilecek veya yerel yönetimlerce satın alınacak malzeme ve yine yerel yönetimler tarafından üretilecek hizmetler için verilmekteydi[195]. Mevcut durum, 1 Temmuz 2008 tarihine kadar mülga 2380 sayılı kanun, bu tarihten sonra 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" çerçevesinde değişikliğe uğramış ve İller Bankası 2007 yılından itibaren istisnai haller dışında kısa vadeli kredi kullandırmamıştır[196].

Bugüne kadar kullandırılan kısa vadeli kredilerin 18.675 bin TL'si önceki yıllardan devir etmiştir. Yıl içinde 31.652 bin TL'lik kredi açılmış, bu miktarın 27.779 bin TL'lik tahsilât yapılmıştır. 2012 yılından 2013 yılına devir olan bakiye 22.350 bin TL'dir[197].

2.2.5.1.2. Orta ve Uzun Vadeli İhtisas Kredileri

İller Bankası yatırım programında yer alan işler için orta ve uzun vadeli ve faizli krediler vermektedir. Orta ve uzun vadeli kredilerin miktarı ortak idarelerin yasal paylarlarıyla sınırlıdır[198]. Uygulama yönetmeliğinin 12. maddesi yasal payları %10 ile

[193] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 52, 53.
[194] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 25.
[195] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 53.
[196] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 25.
[197] Gös. yer.
[198] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 97.

sınırlamaktadır[199]. Kredilerin vadeleri özellik ve önem taşıyan işler için 20 yıl, gelir getiren tesis yatırımları için ise 10 yıla kadardır[200].

İller Bankası, 2008 yılı sonuna kadar ortak idarelerin kamu hizmetleriyle ilgili olarak Kalkınma Bakanlığı \ Devlet Planlama Teşkilatınca 5 – 10 yıl vadeli orta ve uzun vadeli krediler kullandırmıştır. 2005 yılından itibaren ise Bankanın yatırım programında yer almayıp ortak idarelerin kendilerince yapılacak veya ihale yoluyla yerine getirilecek işler için ve bu işlerde kullanacakları her türlü malzeme ve araç – gereç için orta ve uzun vadeli kredileri Banka öz kaynakları doğrultusunda kullandırmaktadır[201]. Orta ve uzun vadeli kredilerin mahiyetini kanalizasyon, içme suyu, raylı ulaşım sistemi, yol yapımı, alt-üst geçit, kentsel dönüşümü ve malzeme, araç ve gereç alımları oluşturmaktadır[202].

İller Bankası 2012 yatırım ve finansman programı dâhilinde yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan ve belediye ile il özel idarelerince yürütülecek işler için 1 Milyar 300 milyon TL tahsis etmiştir. Yerel yönetimlerin malzeme araç ve gereç ihtiyacını karşılamak için 650 Milyon TL ve Bankanın yıllık karından ayrılan ödenek doğrultusunda yürütülecek işler için ise 72 Milyon TL, toplamda 2 Milyar 88 milyon TL tahsis edilmiştir. Ocak – Eylül 2012 itibarıyla Banka özkaynaklarından toplam 1 Milyar 517 Milyon 998 Bin TL kredi kullandırılmıştır[203].

2.2.5.2. Yabancı Kaynaklardan Açılan Krediler

İller Bankası'nın yabancı kaynaklardan açtığı krediler de özkaynaklarından açtığı krediler gibi kısa vadeli ile orta ve uzun vadeli krediler olarak iki başlık altında incelenebilir[204].

---

[199] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 54.
[200] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 97.
[201] İller Bankası, *İller Bankası 2008 Faaliyet Raporu*, Ankara 2009, s. 31.
[202] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 20.
[203] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 30 Eylül 2012 Tarihinde Sona Eren Ara Hesap Dönemine Ait Konsolide Olmayan Finansal Tablolar ve Sınırlı Bağımsız Denetim Raporu*, Ankara 2013, s. 8.
[204] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 57.

2.2.5.2.1. Kısa Vadeli Krediler

İller Bankası, yerel yönetimlere, kısa, orta ve uzun vadeli borç vermenin haricinde, yerel yönetimlerin borç almalarına aracılık edebilir ya da borçlanmasına kefil olabilir. Banka, yerel yönetimlerin ticari bankalardan borçlanması çerçevesinde aracılık yapabilir veya kefil olabilir[205]. Bu kapsamda Banka, artan kısa vadeli kredi talebini karşılayamaz ise ticari bankalardan kredi temin ederek, belli bir marjda bunu yerel yönetimlere kullandırır[206]. Banka ortak idarelerin talebi doğrultusunda, yasal paylardan bankaya ve diğer kamu kuruluşlarına bildirilen borçlar düşüldükten sonra kalan miktar kadar ve Yönetim Kurulu kararı ile kefillik ve aracılık edebilir[207]. İller Bankası 2002 yılı itibarıyla bu tip kredilerin kullanımına son vermiştir[208].

2.2.5.2.2. Orta ve Uzun Vadeli Krediler

Yerel yönetimler daha önceden belirlenen bir yatırımın gerçekleştirilebilmesi için gerekli finansmanı proje kredisi adı altında temin etme yoluna gidebilir[209]. İller Bankası, yerel yönetimlere önceden belirlenen projeler için yurt içinden çeşitli kuruluşlar (örneğin Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı…) vasıtasıyla temin ettiği krediler yanında Dünya Bankası, Avrupa İskân Fonu gibi kuruluşlardan temin ettiği kaynaklar doğrultusunda yerel yönetimlere orta ve uzun vadeli krediler açabilmektedir[210]. Yurt içinden Türk Lirası, yurt dışından yabancı para cinsinden olan bu türdeki kredilerin geri ödemeleri projenin tamamlanmasına müteakip başlamaktadır[211]. İller Bankası dışından temin edilen krediler için de, bankanın kendi kaynaklarından kullandırdığı krediler için de

---

[205] Özhan Çetinkaya – Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 8, Antalya 2004, s. 24.
[206] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 57, 58.
[207] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 97, 98.
[208] Samet Yaman, *Yerel Yönetimlerin Finansmanında Geçmişten Günümüze Bir Araç: İller Bankası*, (Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2012, s. 76.
[209] Özhan Çetinkaya – Tolga Demirbaş, *a.g.m.*, s. 28.
[210] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 59.
[211] Hakan Yaş, *a.g.e.*, s. 89 – 91.

aynı şartlar geçerlidir[212]. Bankanın açtığı orta ve uzun vadeli kredilerden faydalanabilmek için yerel yönetimlerin yapacağı yatırımların kesin bir projesi olması, projenin banka yatırım programında yer alması ve bankanın çalışma alanına girmesi gerekir[213].

Banka özkaynakları dışından temin edilen bu tür dış kredilerde asıl borçlu İller Bankasının kendisidir. Belediyeler ise alt borçlu konumundadır. Banka, belediye hesaplarına aktarılacak belediye gelirlerinden kesinti yapar ve kredinin ödenmesini sağlar[214].

Banka yerel yönetimlere kredi açarken ilgili yerel yönetimin borç ödeyebilme kapasitesini dikkate almaktadır; bu açıdan İller Bankası yerel yönetimlerin son bütçe gelirlerini en çok yüzde 15'i kadar kredi vermektedir. İller Bankası açısından temel ölçüt geri ödeyebilme kabiliyetidir. Banka yönetim kurulunca yerel yönetimlerin Genel Bütçe Vergi gelirlerinden aldığı pay, öz gelirleri ve diğer gelirler dâhil olmak üzere, kredinin geri ödeme kabiliyeti değerlendirilerek karar verilir[215].

İller Bankası'nın yabancı kaynaklardan kullandırdığı orta ve uzun vadeli kredilerin bir kısmı, hükümet kredileri olarak, ülkeler arası işbirliği kapsamında "*Resmi Kalkınma ve Yatırım Kredileri*" (Official Development Assistance Loans) adı altında temin edilen kredilerdir. Amaçları doğrultusunda Yıllık Yatırım Programında yer alan projelerin finansmanı için kullandırılan bu krediler 30 – 40 yıl vadeli ve genellikle %1 -%2 faizli kredilerdir[216].

---

[212] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler, Teori – Uygulama – Maliye*, Ankara 2005, s. 347.
[213] Gös. yer.
[214] Hakan Yaş, *a.g.e.*, s. 91.
[215] Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, *a.g.e.*, s. 347.
[216] Yerel Yönetim Eğilimleri 1. Kitap, *T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Proje Uygulama Birimi*, s. 201. http://www.lar.gov.tr/downloadables/powerpoints4/TM1s.pdf (15.06.2013)

Son yıllarda Türkiye'nin ikili ekonomik işbirliği kapsamında en aktif ülkelerin Almanya, İspanya ve Japonya olduğu söylenebilir. Almanya Hükümeti, Alman Kalkınma Bankası - Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aracılığı ile çevre ve gelir arttırıcı projeler doğrultusunda içme suyu, kanalizasyon ve katı atık sektöründe yerel yönetim yatırımlarını 30 yıl vade ve %2 faiz ile finanse etmektedir. İkili ilişkilerde bulunulan diğer bir ülke olan İspanya ise hükümet kanalıyla uluslar arası kredi içeren bir ihalede, ihaleyi "kazanan" ya da ihale "konsorsiyumu" içinde bir İspanyol firması varsa, ilgili proje için Instituto de Credito Oficial – Resmi Kredi Enstitüsü (I.C.O) aracılığıyla 16 yılı ödemesiz 34 yıl vadeli %0,1 faizli kredi temin edebilmektedir. Almanya ve İspanya'nın yanı sıra Japon hükümeti de Türk tarafından hazırlana proje listesi içinde uygun gördüğü iki tanesini seçerek Japon Kalkınma ve İhracat Bankası – Japan Bank of Internationel Cooperation (JBIC) aracılığıyla uygun koşullarda kredi temin edebilmektedir. Bu krediler toplam üç tane olup en uygun koşullu olanı, "Step Loan" adı altında 10 yılı ödemesiz 40 yıl vadeli, %0.40 faizle verilen kredidir[217]. İller Bankası AŞ'nin 2012 yılı faaliyet raporuna göre, Banka yerel yönetimlere uzun vadeli krediler temin etmek maksadıyla Dünya Bankası, Japonya Uluslar Arası İşbirliği Ajansı ve Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslar arası kuruluşlarla işbirliğine gittiği görülmektedir[218].

Diğer taraftan, Dünya Bankasından "Belediye Hizmetleri Projesi" kapsamında Belediyelere kullandırılmak üzere 8 Şubat 2006 tarihinde imzalanan, 6 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan, 18 Mayıs 2006 tarihinde yürürlülüğü giren kredi ve garanti antlaşması doğrultusunda 212,9 milyon Avro kredi temin edilmiştir. 6 aylık dönemler itibarıyla kullandırılan kredinin anapara geri ödemesi Aralık 2010 tarihi itibarıyla başlamıştır[219]. İller Bankası Eylül 2012 dönemi itibarıyla Dünya Bankasından 199 Milyon 452 Bin Avro kredi kullanmış ve bugüne kadar 31 Milyon 117 Bin Avro borç anapara geri ödemesi gerçekleştirmiştir[220].

---

[217] Gös. yer.
[218] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 23.
[219] İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu*, Ankara 2011, s. 31.
[220] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 30 Eylül 2012 Tarihinde Sona Eren Ara Hesap Dönemine Ait Konsolide Olmayan Finansal Tablolar ve Sınırlı Bağımsız Denetim Raporu*, Ankara 2012, s. 10.

2.2.5.3. Gayri Nakdi Krediler

İller Bankası, 5779 sayılı " İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" gereğince, Banka tarafından dağıtılan paylardan, Bankaya ve diğer kurumlara olan borç taksitleri düşüldükten sonra hesaplanan tahmini pay üzerinden teminat mektubu düzenlenerek gayri nakdi kredi kullandırılmaktadır. İller Bankası 2012 yılı itibarıyla 451 adet Türk Lirası ve 4 adet ABD Doları üzerinden toplam 455 adet teminat mektubu düzenlemiştir[221].

Tablo 4, yerel yönetimlere yerli para ve döviz cinsinden verilen teminat mektuplarını ve tutarlarını gösterir niteliktedir.

[221] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 22.

Tablo 4: Yerel Yönetimlere Verilen Teminat Mektupları (Bin TL \ Avro \ Dolar)

Yıl	Yerli Adet	Yabancı Adet	Tutar Bin TL	Tutar Bin Avro\Dolar
2006	29	------	93.118	-----
2007	92	------	127.790	-----
2008	355	1	701.275	3.102.000 Avro
2009	465	1	1.428.342	75.000 ABD Doları
2010	515	1	314.670	35.000 ABD Doları
2011	501	25	154.820	2.635.790 ABD Doları
2012	451	4	421.363	66.000 ABD Doları

Kaynak: İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu sayfa 26 ve İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet raporu sayfa 22'deki dört tablodan faydalanılarak oluşturulmuştur.

2.2.5.4. Belediye Fonundan Sağlanan Krediler

Gelişmekte olan ülkelerde artan nüfusla orantılı olarak büyüyen alt yapı yatırımları Belediye Kalkınma Fonlarına olan ilgiyi arttırmıştır. Belediye Kalkınma Fonları altyapı yatırımı yapan yerel yönetimlere ve diğer kurumlara fon sağlayan kamu hâkim ortaklığındaki aracılıklardır. *Belediye Fonu*, İller Bankası'nın yatırım ve kalkınma bankası fonksiyonuyla yönettiği ve yerel yönetimlerin kullanımına sunduğu[222] merkezi yönetim kaynaklı fonlardan biridir[223].

1980 yılına kadar 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince, çeşitli gelir kaynaklarından belirli oranlarda ayrılan paylar İller Bankasında toplanmış ve bu payların yüzde 80'i nüfus esasına göre yine banka tarafından dağıtılmıştır. Geriye kalan yüzde 20'lik kısım da, o zaman ki adıyla İmar ve İskân Bakanlığı emrinde bulunan ortak fona aktarılmıştır. Bu tarihten sonra, 1981 – 1993 yılları arasında çeşitli değişikliklerle varlığını sürdüren ve yerel yönetim yatırımlarının finansmanında uzun yıllar, yaklaşık yüzde 90'lık bir pay sahibi olan Belediyeler Fonu 3 Mart 2001 tarihli 4629 sayılı kanunla ve 1 Ocak 2002 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlülükten kaldırılmıştır[224].

Tablo 6, 1 Ocak 2002 tarihine kadar Belediye Fonunda toplanan paraların yıllara göre dağılımını gösterir çizelgedir.

---

[222] Robert D. Ebel, François Vaillancourt, "Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem", *The Challenge of Urban Government Policies and Practices*, Derleyen: Mila Fireire – Richard Stren, Washington 2001, s. 168. Ian Blore, Nick Devas, Richard Slater, *Municipalities and Finance: A Sourebook for Capacity Building,* London 2004, s. 144. George Peterson, "Building Local Credit Systems", *Urban Managment Programme and Municipal Finace* – Urban Managment Programme 25, Washington D.C. 2000, s. 34.'den aktaran Hakan Yaş, *a.g.e.*, s. 35, 36.

[223] A.Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 62.

[224] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 63, 64.

Tablo 5: Belediye Fonunda Toplanan Paraların Yıllara Göre Seyri (Milyon TL)

Yıllar	Toplam Belediyeler Fonu	Müşterek Fon Hesabına Yatırılan	Ödemeler Toplamı
1947 - 1993	13.385.410	10.766.140	6.558.596
1994	10.766.581	10.681.613	2.965.315
1995	26.823.498	26.287.625	2.827.419
1996	55.702.089	54.783.663	10.762.845
1997	126.454.228	124.273.013	19.225.000
1998	242.934.621	238.075.929	24.000.000
1999	379.687.171	372.093.428	32.650.000
2000	657.070.829	643.929.413	47.814.280
2001	1.022.075.877	1.001.634.360	---------
2002	---------	70.000.000*	56.116.146
Toplam	2.534.900.244	2.552.525.184	203.219.601

Kaynak: İller Bankası 2002 faaliyet raporu s. 40 da bulunan tablodan faydalanılarak hazırlanmıştır

2.2.5.5. İller Bankası'nın Finanse Ettiği ve Yürüttüğü Diğer Faaliyetler

İller Bankası ağırlıklı olarak belediyelerin harita, imar planı, içme suyu ile kanalizasyon ve yapı işleri alanlarındaki yatırımlarını finanse etmeyi sürdürmektedir[225]. Bundan önce dönemlerde de, Türkiye Elektrik Kurumuna devir edilinceye kadar, belediyelerin enerji sektöründeki yatırımlarını finanse etmiştir[226].

İller Bankası, özkaynaklarından ve yerli – yabancı finans kuruluşlarından kredi sağlamanın yanında yerel yönetimlerle ilgili bir takım hizmetler daha vermektedir. Bu hizmetler; Bankacılık Hizmetleri, Sigorta İşlemleri, Fon Yönetimi ve Elektronik Fon

* Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 2002 yılı bütçesine konulan miktar.
[225] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 81.
[226] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 98.

Transfer İşlemleri, Kefalet ve Aracılık İşlemleri ve Malzeme Alım Satım İşlemleri şeklinde sırlanabilir[227]

Tablo 6: 2011-12 Yılları Arasında İller Bankası Tarafında Yürütülen İşlerin ve Kullandırılan Kredilerin Sektörel Dağılımı (Bin TL)

Sektörü	2011 Yılında Yürütülen İş sayısı	2011 Yılında Kullandırılan Kredi Tutarı	Bitirilen İş Sayısı
Harita	81	5.182	32
Yerleşme - Şehirleşme	22	406	---
İçme Suyu	67	29.127	15
Kanalizasyon	101	50.937	20
Toplam	271	85.652	67
Sektörü	**2012 Yılında Yürütülen İş Sayısı**	**2012 Yılında Kullandırılan Kredi Tutarı**	**Bitirilen İş Sayısı**
Harita	32	2.360	27
Yerleşme - Şehirleşme	42	217	24
İçme Suyu	22	14.756	---
Kanalizasyon	49	37.136	12
Toplam	145	54.469	63

Kaynak: İller Bankası AŞ. 2011 Faaliyet Raporu s. 17 ve İller Bankası AŞ. 2012 Faaliyet Raporu s. 17-27.

Bankacılık Hizmetleri, İller Bankasının kalkınma ve yatırım bankası statüsüyle yerel yönetimlere orta ve uzun vadeli krediler açmak, ticari kredi müşterisi olan yerel yönetimlere teminat mektubu kredisi kullandırmak ve belediyeler için kefalet mektupları düzenlemek şeklinde yerine getirdiği bir takım sınırlı bankacılık hizmetleridir[228].

Sigortacılık İşlemleri, Belediyeler Bankası döneminde, Banka'nın doğrudan yapacağı veya aracılık şeklinde gerçekleştireceği bir görev olarak tanımlanmışken, İller Bankası döneminde bankaya yalnızca aracılık yapma yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda Banka aracılık fonksiyonunu yerine getirebilmek maksadıyla "Güven Sigorta"

[227] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 93, 94.
[228] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 101.

sermayesine önce beşte bir oranında katılmış ve daha sonra 1959 yılı itibarıyla da firma sermayesine ortak olmuştur[229].

İller Bankası halen "Güven Sigorta (Groupama) AŞ." nin A grubu acentesi sıfatıyla yerel yönetim ve diğer şahıs ve firmaların tesis, araç, malzeme ve binaların sigorta işlemlerine aracılık etmektedir. Banka 2012 yılı dâhilinde 4.731 adet poliçe düzenleyerek 622 bin TL komisyon geliri elde etmiştir[230].

Fon Yönetimi ve Elektronik Fon Transfer İşlemleri, İller Bankası, Dünyada ve Türkiye de yaşanan değişim ve gelişmelere uyum sağlamak, Bankanın mali yapısını güçlendirmek[231] ve ayrıca İller Bankası'nın verimliliğini arttırıp, kaynak maliyetini düşürmek maksadıyla, Banka iş ve işlemlerini "Elektronik Fon Transferi" (EFT) yöntemi kullanarak gerçekleştirmeye başlamıştır[232].

Bu kapsamda, yerel yönetim payları, hak ediş ödemeleri ve Bankanın cari giderlerine ait tüm ödemeler hiçbir aracı bankaya bağımlı olmadan, EFT Merkezi vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir[233].

Kefalet ve Aracılık İşlemleri, İller Bankası'nın yerel yönetimlerin Banka haricindeki kuruluşlardan alacakları krediler veya Kamu kurum ve kuruluşlarından, Banka iştiraklerinden veya satıcı firmalardan alacakları araç, gereç, otobüs, iş makinesi ve malzeme bedellerine talep olması halinde uygulanan bir hizmettir. Bankaca dağıtılan kanuni paylarından Bankaya olan borçları düşüldükten sonra kalan kısım ölçüsünde kefalette bulunulmak şeklinde gerçekleşir[234].

---

[229] Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 57.
[230] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 34.
[231] A. Kadir Topal, *a.g.e.*, s. 94.
[232] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 32.
[233] Gös. Yer.
[234] Doğan Kestane, *a.g.e.*, s. 83.

Malzeme Alım Satım İşlemleri, İller Bankası'nın yerel yönetimler ile balı kurumların ve Bankanın kendi ihtiyacını karşılamak maksadıyla içme suyu, kanalizasyon, harita, plan, proje, yapı işleri ile sondaj hizmetlerinin yerine getirilmesinde gerekli olan malzeme, makine, alet ve eşyayı sağlamakla ilgili işlemlerdir[235].

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA, GELİR, BORÇLANMA YAPISI BAĞLAMINDA İLLER BANKASI'NIN YEREL YÖNETİM FİNANSMANINDAKİ YERİ

Türkiye'de yerel nitelikteki birçok hizmetin görülmesine olanak sağlayan yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üçe ayrılırlar[236]. Yerel yönetimler: "*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."* olarak tanımlanır ve (Bkz.: Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2011, *a.g.e.*, s. 21.) kuruluş, görev ve yetkileri de yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiştir[237].

Tablo 7: Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı

Türü	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
Sayısı	81	2.950	34.283	37.314

Kay.: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 11.

***** **Tablo 8**'deki rakamlara Gökçeada ve Bozcaada mahalli idareleri dâhil değildir.

****** **2011** yılı verilerine göre **16** tane olan **Büyükşehir Belediyesi** sayısı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 12.) **12.11.2012** Tarih ve **6360 Sayılı Kanun** ile **29**'a yükseltilmiştir. (http://www.mihder.org.tr/userfiles/file/6360_sayili_buyuksehir_kanunu.pdf)

---

[235] *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması,* T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993, s. 101.

[236] Nagehan Talat Arslan, "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 33, İstanbul 2005, s. 190.

[237] Nagehan Talat Arslan, *a.g.e.*, s. 190.

Küresel anlamda, özellikle 1970'lerin sonu 80'lerin başından itibaren, değişen ekonomik politikalar doğrultusunda ve dünyanın gelişmiş ekonomilerinde görülen neo-liberal eğilim, kamusal alanda da etkisini göstermiş, kamuyu ilgilendiren ortak ihtiyaçları karşılar nitelikteki mal ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulmak istenmesi kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilmesinin önünü açmıştır.

Sanayileşme ve kentleşme hızında orantılı şekilde artan altyapı ihtiyacı, hızlı sanayileşme ve kentleşmenin getirdiği çevre sorunları, teknolojik gelişmelerin getirdiği sosyal dönüşümler ile beraber tam ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin halka en yakın ve etkin bir şekilde sunulmasını zorunlu hale getirmiştir. Mevcut zorunluluk ise kamusal alanda yeni yapılanmaya gitmeyi, merkezi yönetimce yerine getirilen hizmetlerin kaynaklarıyla beraber yerel yönetimlere devredilmesini gerekli kılmıştır[238].

Türkiye'de, özellikle son dönemde, "*yerindelik ilkesi*" esas alınarak kanunlarda yapılan düzenlemeler doğrultusunda, merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine önemli ölçüde hizmet ve harcama sorumlulukları aktarılmıştır[239]. 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı *Belediye Kanunu'*nun 14. Maddesi[240] ile 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*'nun 6. Maddesi[241], "*hizmetler vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemler ile sunulur*" ibaresiyle "*yerindelik*" ilkesine atıfta bulunur. Düzenlemede ayrıca yerellik ilkesinin yanı sıra *hizmetin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alan, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar* gibi diğer ilkelerden de faydalanıldığı gözlemlenebilmektedir[242].

---

[238] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara 2012, s. 1.

[239] Harun Yüksel, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcamaları ve Mali Yerelleşme – Büyüme İlişkisi*, (Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 2009, s. 63, 64.

[240] Belediye Kanunu, *Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005*, Madde Numarası: 14., http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html, (30.04.2013)

[241] İl Özel İdaresi Kanunu, *Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005,* Madde Numarası: 6., http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html, (30.04.2013)

[242] Harun Yüksel, *a.g.e.*, s. 64.

Tablo 8: Türkiye'de Bazı Hizmet Sorumluluklarının Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı

HİZMETLER	BELEDİYELER	B.ŞEHİR BELEDİYELERİ	İL ÖZEL İDARELERİ
Eğitim	Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak ve yaptırmak; her türlü araç gereç ve malzeme ihtiyacını karşılamak.	Gerektiğinde eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesis yapmak; bunların her türlü bakımını onarımını yapmak ve malzeme desteği sağlamak.	İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapımı, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması.
Sağlık	Sağlık ile ilgili her türlü tesisi açıp işletebilmek.	Gerektiğinde sağlık hizmetleri için bina ve tesisi yapmak; bunların her türlü bakımını, onarımını ve malzeme desteğini sağlamak.	Sağlık hizmetleri
Çevre	Çevre ve çevre sağlığı ağaçlandırma hizmetleri.	Çevrenin, tabiat varlıklarının, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasının sağlamak; ağaçlandırma yapmak.	Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında çevre ve ağaçlandırma hizmetleri.
Ekonominin ve Ticaretin Gelişmesi	Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak ve yaptırmak.		Sanayi ve ticarete ilişkin hizmetler.
Sosyal Hizmetler	Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve bu amaçla sosyal tesis kurmak.	Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve bu amaçla sosyal tesis kurmak.	Sosyal yardım ve hizmetler; yoksullara mikro kredi verilmesi.
Hizmet Sunum Koşulları	Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.		Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.
Koordinasyon		Alt yapı ve ulaşım hizmetleri için koordinasyon görevi bulunmaktadır.	Hizmetlerin diğer yerel yönetimler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

Kay.: Ayşe Güner – Serdar Yılmaz**, *"Etkili Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Unsurları Üzerine Bir Değerlendirme"***, Legal Mali Hukuk Dergisi, Temmuz 2007, s. 1534, 1535'den aktaran, Harun Yüksel, "***Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcamaları ve Mali Yerelleşme – Büyüme İlişkisi"***, İstanbul 2009, **s. 65.**

Tablo 8'de, yerel yönetimlerin hizmet sorumluluklarının, yerel yönetimler arasındaki dağılımını göstermektedir. Tablo'da görülen bazı hizmetlerin yerel yönetimleri oluşturan her üç idari birimin alanına da girdiği görülmekte, bu şekildeki bir hizmet paylaşımının yerel yönetimler arasında anlaşmazlıklara yol açacağı ve kaynak israfına neden olacağı anlaşılabilmektedir[243]. Ayrıca Tablo 8'deki il özel idareleri, belediyeler ve büyük şehir belediyeleri ayırımında da izlenebileceği üzere, il özel idarelerinin görev kapsamı TBMM'de 13.01.2005 tarihinde kabul edilen "5286 Sayılı Kanun" doğrultusunda yeniden düzenlenerek, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün faaliyetlerine son verilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı taşra teşkilatları ise il özel idarelerine devredilmiştir.

Tablo 9: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırılması (2010 – 2011) (BinTL)

	BELEDİYELER			İL ÖZEL İDARELERİ		
	2010 YILI	2011 YILI	Toplam	2010 YILI	2011 YILI	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	1.894.841	14.398.956	16.293.797	3.981.282	4.251.204	8.232.486
Savunma Hizmetleri	2.413	31.455	33.868	114.084	211.934	326.018
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	19.807	1.750.668	1.770.475	160.028	162.703	322.731
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	2.029.003	8.589.342	10.618.345	936.424	1.262.018	2.198.442
Çevre Koruma Hizmetleri	1.144.013	4.177.332	5.312.345	68.036	50.841	118.877
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	2.637.920	8.577.907	11.215.827	440.920	556.555	997.475
Sağlık Hizmetleri	2.694	427.606	430.300	354.728	487.155	841.883
Dinlenme ve Kültür Hizmetleri	247	2.460.866	2.461.113	289.196	398.543	687.739
Eğitim Hizmetleri	0	163.212	163.212	1.907.399	2.658.829	4.566.228
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0	555.411	555.411	400.670	177.046	577.716
Toplam	7.730.938	41.132.755	48.864.693	8.652.767	10.216.828	18.869.595

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

[243] Gös. yer.

Tablo 10: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı (2010 - 2011) (%)

	Belediyeler		İl Özel İdareleri	
	2010 YILI	2011 YILI	2010 YILI	2011 YILI
Genel Kamu Hizmetleri	35,2	35	46	41,6
Savunma Hizmetleri	0	0,1	1,3	2,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	4,3	4,3	1,8	1,6
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	22,8	20,9	10,8	12,4
Çevre Koruma Hizmetleri	10,2	10,2	0,8	0,5
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	19,4	20,9	5,1	5,4
Sağlık Hizmetleri	1,1	1	4,1	4,8
Dinlenme ve Kültür Hizmetleri	5,2	6	3,3	3,9
Eğitim Hizmetleri	0,3	0,4	22	26
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	1,4	1,4	4,6	1,7

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

Tablo 9 ve Tablo 10 belediyeler ve il özel idarelerinin giderlerini tutar ve oran olarak göstermektedir. Yerel yönetimlerin belediyeler ve il özel idareleri ayrımında yaptığı harcamalar incelediğinde “genel kamu hizmetleri”, “kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri”, “ekonomik işler ve hizmetleri”, “çevre koruma hizmetleri”, “iskân ve toplum refahı” ve son olarak “dinlenme ve kültür hizmetleri” ne yapılan harcamaların ağırlığının belediyelerde olduğu görülebilir. Diğer yandan “eğitim hizmetleri”, “sağlık hizmetleri” ve “sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri” ne yapılan harcamaların ağırlığı ise il özel idarelerindedir.

Tablo 11: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Toplam Harcamaları (2008 - 2011) (Bin TL)

	Toplam Harcamalar			
	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	**30.959.084**	**31.012.132**	**34.474.935**	**41.132.755**
İl Özel İdareleri	**6.838.966**	**7.553.284**	**8.652.767**	**10.216.828**
Toplam	**37.798.050**	**38.565.416**	**43.127.702**	**51.349.583**

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

Tablo 11 ise 2010 - 2011 yılları itibarıyla belediyeler ve il özel idarelerinin toplam harcamalarını göstermektedir. Gerek il özel idareleri, gerekse belediyelerin harcamaları bir önceki seneye göre artış göstermiştir. Belediyeler için bu artış yaklaşık yüzde 16, il özel idareleri için ise yaklaşık yüzde 15'dir.

Tablo 12: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Öz Gelirleri (2008 - 2011) (Bin TL)

	Öz Gelirler			
	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	**13.227.272**	**13.486.521**	**16.900.598**	**20.001.239**
İl Özel İdareleri	**5.540.413**	**5.471.498**	**7.410.614**	**8.901.743**
Toplam	**18.767.685**	**18.958.019**	**24.311.212**	**28.902.982**

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

Tablo 12'ye göre belediyeler ve il özel idarelerinin öz gelirleri söz konusu iki yıl itibarıyla artış gösterse de tablo 11'deki rakamları karşılamadığını göstermektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi öz gelir eksikliği yerel yönetimlerin tipik bir sorunudur. Tablo 12 Türkiye'de yerel yönetimlerin aynı soruna sahip olduğunu göstermektedir.

Tablo 13: Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Transferler (2008 - 2011) (Bin TL)

	Transferler			
	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	**12.508.740**	**13.358.440**	**17.333.265**	**20.738.988**
İl Özel İdareleri	**1.581.543**	**1.828.174**	**2.341.479**	**2.776.516**
Toplam	**14.090.283**	**15.186.614**	**19.674.744**	**23.515.504**

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

Yönetimler arası mali transfer, merkezi yönetimden daha alt düzeydeki yönetimlere transfer edilen para şeklinde açıklanabilir[244]. Yönetimler arası mali transferlerin gerçekleşmesinin gerekçeleri üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi vergi gelirlerinin yönetimler arası tahsisinden kaynaklanan sorunları telafi etmek maksadıyla yapılan transferlerdir. İkincisi yönetimler arası eşitsizliği gidermekle ilgili yapılan transferler, üçüncüsü ve sonuncusu ise dışsallıkları dengelemek amacıyla yapılan transferlerdir[245]. Yönetimler arası mali transferler öz gelirler ile karşılaştırıldığında belediyeler için yaklaşık miktarlarda olduğu, il özel idareleri için ise yaklaşık yüzde 20 civarında olduğu görülmektedir.

Tablo 14: Belediyelerin Toplam Borç Stoku (2008 - 2011) (Bin TL)

	Belediyelerin Toplam Borç Stoku			
	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	**17.679.596**	**20.270.918**	**26.652.718**	**25.025.466**

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

Tablo 14, belediyelerin 2010 – 2011 yılları itibarıyla kısa ve uzun vadeli toplam iç ve dış borç stoku miktarını göstermektedir. Aşağıdaki Tablo 15 ise sadece belediyeler ve il özel idarelerinin kısa ve uzun vadeli iç borç stokunu göstermektedir.

[244] Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir, *a.g.e.*, s. 115, 116.
[245] Gös. yer.

Bu şekilde bir ayırıma gidilmesinin nedeni, il özel idareleri açısından borçlanma faaliyetlerinin sadece iç borçlanma ile sınırlı olmasıdır. Tablo 15'e göre belediyeler açısından borç stoku bir önceki seneye göre yaklaşık yüzde 15 azalmıştır. İl özel idarelerinde ise bu miktar bir önceki seneye göre yaklaşık yüzde 18 artış göstermiştir.

Tablo 15: Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Toplam İç Borç Stoku (2008- 2011) (Bin TL)

	Toplam İç Borç Stoku			
	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	**14.979.634**	**16.561.107**	**21.614.521**	**18.729.534**
İl Özel İdareleri	**114.925**	**193.103**	**226.843**	**275.358**
Toplam	**15.094.559**	**16.754.210**	**21.841.364**	**19.004.892**

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2010** ve Genel Yönetim Mali İstatistikleri **2011.**

Yerel yönetimlerin çeşitli iç borçlanma kaynakları vardır. Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli borçlanma kaynaklarından biri İller Bankası'dır. İller Bankası, yerel yönetimlerin finansman ihtiyacının karşılanmasının yanı sıra yerel müşterek hizmetlere ilişkin projeler geliştirmek, danışmanlık ve denetim hizmeti vermek, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan kaynak transferine aracılık etmek ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmek diğer amaç ve görevleri arasındadır. Bu bölümün devamında öncelikle İller Bankası'nın il özel idaresi ve belediyelere merkezi yönetimden kaynak transferine aracılık etmesine değinilecek ardından ise İller Bankası'nın il özel idaresi ve belediyelerin borçlanmasındaki yeri ele alınacaktır.

3.1. İller Bankası'nın İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Kaynak Aktarımı

İller Bankası görev tanımı içinde yer alan mali düzenleyici fonksiyonu gereği yerel yönetimlere bir takım kanuni paylar aktarmaktadır. 1 Mart 1981 tarihine kadar mülga 5237, 15 Ağustos 2008 tarihine kadar mülga 2380 sayılı, bu tarihten sonra 5779 sayılı "İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi" hakkındaki Kanun gereğince Bankadan il özel idarelerine aktarılan %1.15'lik paylar:

- Yüzde 50'lik kısım illerin nüfusuna

- Yüzde 10'luk kısım illerin yüzölçümüne

- Yüzde 10'luk kısım illerin köy sayısına

- Yüzde 15'lik kısım illerin kırsal alan nüfusuna

- Yüzde 15'lik kısım illerin gelişmişlik nüfusuna göre dağıtılır[246].

[246] İller Bankası, *İller Bankası AŞ. 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 29.

Tablo 16: İl Özel İdare Paylarının Yıllara Göre Dağılımı (Bin TL)

Yıllar	Aktarılan Paylar	Yıl İçinde Dağıtılan	Ertesi Yıla Devir
1981-2003	2.100.532	2.037.091	63.441
2004	853.010	815.399	101.052
2005	987.286	982.417	105.921
2006	1.172.625	1.158.583	119.963
2007	1.315.764	1.285.351	150.376
2008	1.673.120	1.642.344	181.152
2009	1.908.628	1.916.314	173.466
2010	2.423.822	2.342.414	254.874
2011	2.847.457	2.803.159	299.172
2012	3.104.434	3.064.338	339.268
Toplam	18.386.678	18.047.410	----

Kay.: İller Bankası, İller Bankası AŞ. 2012 Faaliyet Raporu, **s. 29**.

Bunun yanında 6107 sayılı İller Bankası AŞ kanunun 13. Maddesi gereğince banka yıllık karının yüzde 51'i, il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin sosyal ve teknik altyapı projelerinin finansmanında hibe olarak kullanılmaktadır[247].

3.2. İller Bankası'nın Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Kaynak Aktarımı

İller Bankasından il özel idarelerine olduğu gibi belediyelere de 5779 sayılı "İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi" kanunu gereği nüfus ve gelişmişlik endeksine göre bir takım paylar almaktadırlar. Bu payların:

[247] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 19.

- Yüzde 2.85'lık kısmı Büyükşehir dışındaki belediyelere

- Yüzde 2.50'lik kısmı ise Büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılır.

Tablo 17: Belediye Paylarının Yıllara Göre Dağılımı (Bin TL)

Yıllar	Aktarılan Paylar	Yıl İçinde Dağıtılan	Ertesi Yıla Devir
1948-2003	10.711.024	10.427.804	283.220
2004	4.496.119	4.237.926	541.413
2005	5.287.598	5.261.485	567.527
2006	6.247.598	6.171.950	643.174
2007	7.048.162	6.885.751	805.586
2008	8.368.934	8.331.671	842.849
2009	8.854.892	8.890.731	807.010
2010	11.271.002	10.892.290	1.185.722
2011	13.242.202	13.037.973	1.389.951
2012	14.441.742	14.253.326	1.578.367
Toplam	89.969.273	88.390.907	----

Kay.: İller Bankası, İller Bankası AŞ Faaliyet Raporu, **s. 29.**

Bankanın dağıttığı kar paylarının haricinde, yine İller Bankası kârından ayrılan hibeler ve ayrıca genel bütçeden ayrılan hibe kaynaklardan sağlanan gelirle belediyeler tarafından yürütülen "Belediyelerin Altyapısını Destekleme Projesi (BELDES)" projesi, kaliteli içme suyu şebekesini ülke çapında geliştirilmesini amaçlayan bir projedir. BELDES kapsamında, nüfusu 10.000 altında olan ve içme suyu olmayan veya yetersiz olan belediyelere ait içme suyu yatırımları projelendirilmekte ve inşaatı yapılmaktadır. BELDES projesinin yanı sıra, merkezi yönetim bütçe kanunu ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin içme suyu, yağmur suyu, kanalizasyon ve şebeke arıtma

tesislerinin yapımı "Su ve Kanalizasyon Alt Yapı Projesi (SUKAP)" ile gerçekleştirilmektedir[248].

Projenin yüzde 50'si SUKAP ödeneğinden hibe ile diğer yüzde 50'lik yarısı ise İller Bankası tarafından kredilendirilmektedir. Ayrıca nüfusu 25.000'den fazla olan belediyelere ise başvurmaları halinde 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'ndaki borç stoku limitine uyma şartı aranmaksızın İller Bankasınca kredi verilmektedir[249].

İl özel idarelerinin aksine geçmişte, belediyelerin yasalar çerçevesinde belirlenmiş borçlanma yetkisine sınırlama konmamıştır. Belediyeler meclis kararıyla istedikleri üst sınırdan borçlanabiliyorken[250], 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. Maddesinin "d" bendine göre "faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usulü Kanununa göre yeniden değerleme ile belirlenen miktarı aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır" olarak değişmiştir. Fakat ilgili 68. Maddenin "f" bendine göre ileri teknoloji ve büyük miktarda maddi kaynak gerektiren yatırımlar için DPT teşkilatı müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilerek yapılacak borçlanmalarda yukarıdaki ölçüt göz önüne alınmaz[251].

3.3. İller Bankası'nın Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Borçlanmasındaki Yeri

İller Bankası'nın yerel yönetimlere verdiği krediler altyapı kredileri, üst yapı kredileri ve makine teçhizat alımı için verilen krediler olmak üzere üç temelde ele alınabilir. Ancak, İller Bankası nakit ihtiyaçlar için diğer bir ifadeyle cari harcamalar için

[248] İller Bankası, *İller Bankası AŞ 2012 Faaliyet Raporu*, Ankara 2013, s. 18.
[249] Gös. Yer.
[250] Kenan Bulutoğlu, *Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları*, İstanbul 2004 s. 403, 404.
[251] Belediye Kanunu, *Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005*, Madde Numarası: 68., http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html, (30.04.2013)

kredi vermemektedir, gayri nakdi kredi verip karşılığında teminat mektubu almaktadır. Altyapı kredilerinin vadesi 20 yıl, faiz oranı yüzde 6; üstyapı kredilerinin vadesi 15 yıl, faiz oranı yüzde 7 ve makine teçhizat alımı için verilen kredilerin ise vadesi 5 yıl, faiz oranı ise yüzde 5'dir. Verilen bu kredilerin günümüz için geri dönüşüm oranı yüzde 98 olup yerel yönetimlerin transfer gelirleri teminat olarak tutulmaktadır[252].

İller Bankası'nın yerel yönetimlere kullandırdığı toplam kredi miktarı yıllar itibariyle gözle görünür bir artış kaydetmiştir. İleride, Tablo 17'de görülebileceği üzere, 2008 yılında kullandırdığı toplam kredi miktarı 5.351.314 TL iken 2012 yılı itibariyle neredeyse iki katına ulaşarak 8.949.749 TL kredi verilmiştir.

İller Bankası yerel yönetimlere düşük maliyetli kredi sağlamak için Avrupa Yatırım Bankası ve Dünya Bankası ile görüşmeler yapmaktadır. 2011 ve 2012 yıllarında Japonya Ulusal İşbirliği Ajansı'ndan (JICA) yaklaşık 135 milyon ABD Dolar, Avrupa Yatırım Bankası'ndan ise yaklaşık 250 milyon ABD Doları civarında kredi kullanmıştır[253]. Hatta uluslararası arenadan daha etkin diğer bir ifadeyle daha uzun vadeli ve düşük faiz oranıyla fon sağlamasına yardımcı olması amacıyla kredi notu almıştır. En son olarak uluslararası kredi derecelendirme kuruluşu olan Fitch Ratings, İller Bankası'na yatırım yapılabilir seviye olan BBB- notunu vermiştir[254].

[252] İller Bankası A.Ş. Genel Müdür V. Tuncay Karaman'ın Ntv'deki "Ekonomi Notları" programına yaptığı açıklamalardan alınmıştır. (31.07.2013)
[253] "İller Bankası'ndan Belediyelere 2 Yılda 385 Milyon Dolarlık Altyapı Kredisi" başlıklı haber - http://www.haberler.com/iller-bankasi-ndan-belediyelere-2-yilda-385-milyon-4895853-haberi/ (01.08.2013)
[254] İller Bankası A.Ş. Genel Müdür V. Tuncay Karaman'ın Ntv'deki "Ekonomi Notları" programına yaptığı açıklamalardan alınmıştır. (31.07.2013)

Tablo 18: İller Bankası Tarafından Uygulanan Kredi ve Faiz Oranları

Kredi Türü	Faiz Oranı	Maksimum Vade (Yıl)
Projelendirme Kredileri	**%6**	**3**
Altyapı Kredileri	**%6**	**20**
Üstyapı ve Diğer Altyapı Kredileri	**%7**	**15**
Malzeme, Araç, Gereç ve Ekipman Alımı	**%8**	**5**
Nakit Destek Kredisi**	**%9**	**5**
Teminat Mektubu Komisyon Oranı	**%1,5**	**----**

Kay.: Kredi ve Finansal Bilgiler / Uygulanan Faiz ve Komisyon Oranları - **İlbank.gov.tr**

**** Nakit Destek Kredisi**, ihbar ve kıdem tazminatı ödemeleri ile buna benzer nedenlerle ihtiyaç duyulan kredileri kapsamaktadır.

- Yatırımın gerçekleşme süresine bağlı olarak 3 yıla kadar faiz ödemeli, anapara ödemesiz dönem imkânı sağlanabilmektedir.
- Gayri Nakdi Kredilerde komisyon %1,5 olup, vadeleri belediye seçim süreleri ile orantılıdır.

Daha önceden de belirtildiği üzere yerel yönetimleri oluşturan belediyeler ve il özel idarelerinin gelir kaynaklarının hizmet sorumluluklarını yerine getirmekteki yetersizliği ilgili yerel yönetim birimlerinin bankacılık sisteminden borçlanmalarına neden olmaktadır. Türkiye yerel yönetimlerin borçlanma geçmişi incelendiğinde geleneksel olarak birincil borçlanma kaynağı bankacılık piyasası olup İller Bankası ve diğer ticari bankalar en önemli aktörlerdir. Aşağıda yer alan Tablo 17, 2008-2011 yılları arasında belediyeler ve il özel idarelerinin kısa vadeli ve uzun vadeli iç borçlarını göstermektedir.

Tablo 19: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Kısa ve Uzun Vadeli İç Borçları (2008 – 2011) (Bin TL)

	TÜM BELEDİYELER		İL ÖZEL İDARELERİ	
YILLAR	KISA VADELİ İÇ BORÇLAR	UZUN VADELİ İÇ BORÇLAR	KISA VADELİ İÇ BORÇLAR	UZUN VADELİ İÇ BORÇLAR
2008	5.489.711,40	9.489.923,30	30.023,50	84.902,40
2009	5.895.646,50	10.665.461,00	30.209,60	162.894,00
2010	6.643.521,70	14.971.370,50	27.933,80	198.843,40
2011	6.519.578,30	12.209.956,00	45.619,30	230.358,40
TOPLAM	24.548.457,90	47.336.710,80	133.786,20	676.998,20

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2008 – 10 ve 2009 – 11'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

Belediyeler açısından 2008 – 2011 yılları arası kısa vadeli iç borçlanma miktarı belli bir oranda artış eğilimi gösterirken, uzun vadeli iç borçlar ise 2008 – 10 arası artış, 2011 yılında bir önceki yıla göre azalış göstermiştir. İl özel idarelerinin iç borçları incelediğinde de kısa vadeli borçlanmanın değişken, uzun vadeli borçlanmanın ise genel olarak artış eğiliminde olduğu görülebilir. Belediyelerin 2008 – 2011 yılları arası kısa ve uzun vadeli borç toplamının aynı dönemdeki toplam gelirlere oranı ise yüzde 54,5'tir. İl özel idarelerin de ise bu oran yüzde 7,7'dir. İl özel idareleri ve belediyelerin sorumluluk alanlarının boyutu farklılık gösterse de, belediyelerin hizmet sorumluluklarının genişliği ve gelirlerin belli bir noktadan sonra yetersiz kalması belediye borçlanmalarının temelini oluşturmaktadır. İncelenen dönem aralığındaki veriler doğrultusunda il özel idareleri ve belediye borç stokunun, ilgili dönem açısından, sürdürülebilir olduğu anlaşılmaktadır.

Aşağıda yer alan Tablo 18 belediye ve il özel idarelerinin bankacılık sektöründen yaptığı borçlanmalar kısa ve uzun vadeli olarak 2008 - 2011 yılları itibariyle verilmiştir[255].

[255] Tablo 17 ve bundan sonra kullanılacak Tablo 18 hazırlanırken, bu tablolara konu olan 2012 yılı ile ilgili veriler henüz yayımlanmamıştır. Tablo 19'daki 2012 yılı rakamları ise metnin içinde veri olarak kullanılmaktan ziyade güncel bir bilgi olması ve bütünlüğü bozmaması açısından olduğu gibi verilmiştir.

Tablo 20: Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Bankacılık Sektörü Borçlanmaları (2008 – 2011) (Bin TL)

	TÜM BELEDİYELER		İL ÖZEL İDARELERİ	
YILLAR	KISA VADELİ BANKA KREDİLERİ	UZUN VADELİ BANKA KREDİLERİ	KISA VADELİ BANKA KREDİLERİ	UZUN VADELİ BANKA KREDİLERİ
2008	1.507.080,60	2.705.072,9	30.023,50	84.902,40
2009	1.573.216,60	3.942.711,1	30.209,60	162.894,00
2010	1.969.977,10	3.906.361,6	27.933,80	198.843,40
2011	1.812.415,30	4.451.011,8	45.619,30	230.358,40
TOPLAM	6.862.689,60	15.005.157.4	133.786,20	676.998,20

Kay.: Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2008 – 10 ve 2009 – 11'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 18 incelendiğinde belediye borçlanmalarının ağırlıklı olarak uzun vadeli olduğu görülmektedir. Belediyelerin 2008 – 2011 yılları arasında ticari bankalardan kullandığı kısa vadeli krediler, toplam banka kredilerinin yüzde 12,7'sini oluşturur. Yine aynı dönem aralığında il özel idarelerinin kısa vadeli kredilerinin toplam banka kredilerine oranı yüzde 16,6'dır. Tabloya göre il özel idareleri ve belediyeler açısından banka yoluyla borçlanmada genel eğilim uzun vadeli borçlanma yönündedir ve bu eğilim, yerel yönetimlerin borçlanma ve borç çevrimi konusunda etkin davranıldığının göstergesidir denilebilir.

Tablo 21: İller Bankası'nın Yerel Yönetimlere, Su Kanal İdareleri ve Kendi Personeline Kullandırdığı Krediler (2008 – 2012) (Bin TL)

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam
Belediyeler	4.572.354	4.949.955	5.169.152	6.139.285	7.254.306	28.085.052
İl Özel İdareleri	115.273	130.252	172.410	277.245	312.490	1.007.670
Su Kanal İdareleri	650.007	1.080.624	1.314.588	1.353.686	1.365.940	5.764.845
Personel Kredileri	13.680	14.227	13.458	14.697	17.013	73.075
Toplam	5.351.314	6.175.058	6.669.608	7.784.913	8.949.749	34.930.642

Kay.: İller Bankası*

Belediyelerin 2008 yılı itibarıyla kısa ve uzun vadeli banka kredileri toplamı 4.212.153,30 TL, aynı yıl İller Bankası'ndan kullanılan kredilerin miktarı ise 4.572.354. TL'dir. 2009 yılına ait rakamlar incelendiğinde kısa ve uzun vadeli banka kredilerinin miktarı 5.515.927,7 TL, İller Bankası kaynaklı kredilerin miktarı ise 4.949.955 TL tutarındadır. 2010 yılında ise bankalarsan toplam 5.876.338,7 TL, İller Bankası'ndan ise 5.169.152 TL kredi kullanılmıştır. Son olarak 2011 yılında yine bankalardan kullanılan toplam kredi miktarı 6.263.427,1 TL, İller Bankasından kullanılan miktar ise 6.139.285 TL dir.

* T.C. Trakya Üniversitesi, Havsa Meslek Yüksek Okulu Finans - Bankacılık ve Sigortacılık Bölüm Başkanı Yrd. Doç. Dr. Hakan Yaş'ın 02.07.2013 tarihinde İller Bankası ile yaptığı iletişim sonucunda elde ettiği bilgidir.

Belediye borçlanmalarında son üç sene (2009 – 2011) ölçü alındığında, 2009 yılında İller Bankası kaynaklı borçlanmalar toplam banka borçlanmalarının yüzde 89'nu oluşturmaktadır. 2010 yılında bu oran yüzde 88, 2011 yılında ise yüzde 98'dir. Bu üç senenin ortalaması alındığında, İller Bankası kaynaklı borçlanmaların toplam banka borçlanmalarının ortalama olarak yüzde 92'sini oluşturduğu anlaşılabilmektedir. Borç rakamları il özel idaresi açısından incelendiğinde toplam borç miktarının belediyelere göre daha az olduğu fakat İller Bankası'ndan borçlanılan miktarın 2008 – 2011 yılları arasında gittikçe arttığı, İller Bankası kaynaklı borçlanmaların toplam banka borçlarının ortalama olarak yüzde 86'sını oluşturduğu, gözlemlenebilmektedir.

Tablo 17 ve Tablo 18'deki verilerin ışığında, tablolara konu olan rakamlar incelenip mukayese edildiğinde birbiriyle ilişkili iki çıkarım yapılabilir. Birincisi, ölçü alınan zaman Aralığında, 2012 yılı verileri hariç[256], belediyeler ve il özel idareleri tarafından gerçekleştirilen borçlanmaların önemli bir kısmını İller Bankası kaynaklı borçlanmalar oluşturmaktadır. Örneğin, yukarıda da daha önceden açıklandığı üzere, 2011 yılında toplam borçlanmaların yüzde 98'ni oluşturan 6.139.285 TL'lik miktar İller Bankası kaynaklıdır.

İkincisi, yine ilgili veriler doğrultusunda İller Bankası'nın özellikle anonim şirket olduktan sonra yatırım ve kalkınma bankası görevini daha güçlü bir şekilde yerine getirmeye devam ettiği, yerel yönetimler açısından halen daha önemli bir borç veren olmayı sürdürdüğü ve tekel konumunu muhafaza ettiği yönündedir.

Dünyada, özellikle gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler sermaye piyasasından tahvil ihracıyla borçlanma yoluna gidebilirler ve bunu hem iç hem de dış piyasadan yapabilirler. Tahvil ihracı yoluyla borçlanma bankacılık sistemine göre daha uzun vade ve daha düşük faiz oranıyla borçlanma imkânı sağlayabilir. Özellikle, yatırım projeleri daha uzun vadeli fonlar ve daha düşük faiz oranıyla finanse edilebilir[257]. Türkiye'de yerel yönetimlerin yurtiçinde tahvil ihracı ile borçlanması için 15 Mart 2012 tarihli ve 28234

[256] Dipnot 276' belirtilen sebeple ilgili olarak 2012 yılı verileri hariç tutulmuştur.
[257] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 2.

sayılı Resmi Gazete'de "*Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler ile Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik*" (Bkz.: Ek 1) yayınlanmıştır[258].

Bu bağlamda, yasal altyapısının tesis edilmesiyle Borsa İstanbul (BİST) Borçlanma Araçları Piyasası'nda yerel yönetimler tahvil ihracı ile borçlanabilme imkânına sahiptirler. Bu düzenleme bütün yerel yönetimleri kapsasa da mali kapasiteleri ve gelir yaratma gücü göreli olarak daha fazla olan büyükşehir belediyeleri daha önplana çıkmaktadır. Yine de, ilk aşama olarak bu piyasanın belli bir derinliğe ulaşması, gelişmesi ve geleneksel olarak borçlanma alanı olan bankacılık piyasasından ziyade sermaye piyasasından borçlanmanın yapılması önemli olacaktır[259].

[258] *Resmi Gazete*, Tarih: 15.03.2012, Sayı: 28234, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120315-2.htm (25.08.2013)
[259] İsmail Orçun Gündüz, *a.g.e.*, s. 187 – 189.

SONUÇ

Kamu kesimi üretici birimlerinden olan yerel yönetimler, merkezi yönetimin hizmet sorumluluklarının bir kısmını üstlenerek sınırları belli bir bölgede, kendi sorumluluk alanlarında bir takım kamusal nitelikli mal ve hizmetler sunmaktadırlar. Hizmet sorumluluklarını yerine getirebilmek içinde bir takım gelirlere ihtiyaç duyarlar. Yerel yönetimlerin başlıca gelirleri öz gelirler ve transfer gelirleridir. Öz gelirler ve merkezi yönetim kaynaklı transfer gelirlerinin gerekli üst yapı ve altyapı yatırımlarının finansmanında yetersiz kaldığı noktada yerel yönetimler borçlanma yoluna giderler. Temel olarak yerel yönetimler bankacılık sektörü ve tahvil piyasası olmak üzere iki türlü piyasadan borçlanabilirler. Gelişmekte olan ülkelerde ise yerel yönetimler ağırlıklı olarak bankacılık sektöründen borçlanmaktadırlar.

Türkiye'de yerel yönetimler iç borçlanmasının önemli bir kısmını bankacılık sektöründen sağlamaktadır. Bankacılık sektöründe yerel yönetimlerin borçlandığı kurumlar ticari bankalar ve İller Bankası'dır. Ancak, özellikle belediyelerin iç borçlanmasında 2008-2011 dönemi göz önüne alındığında, İller Bankası kaynaklı borçlanma toplam bankacılık sektörü kaynaklı borçlanmanın yaklaşık yüzde 86'sını oluşturmaktadır. Dolayısıyla İller Bankası'nın geleneksel olarak iç borçlanmada önemli bir yeri olması, Türkiye'de de yerel yönetimlerin temel borçlanma kaynağının gelişmekte olan ülkelerdeki eğilimden farklı olmadığını göstermektedir. Bu tablonun ortaya çıkmasında doğal olarak İller Bankası'nın kullandırdığı kredilerin faiz ve vade anlamında uygun şartlara sahip olmasının yattığı ifade edilebilir.

Dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, yerel yönetim bankaları haricinde tahvil ihracı yoluyla borçlanma yoluna gidebilmekte, bu sayede iç ve dış piyasalardan kaynak temin edebilmektedirler. Türkiye'de 15 Mart 2012 tarihinde çıkarılan "*Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler ile Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik*" ile yerel yönetimler yurtiçi piyasadan borçlanabilirler. Bu sayede geleneksel olarak bankacılık sektöründen borçlanmanın yanı sıra sermaye piyasasından borçlanma da mümkün kılınmıştır.

Bu finansman yöntemini özellikle mali yapısı görece güçlü olan büyükşehir belediyeleri alternatif olarak kullanmaları beklenebilir. Doğal olarak bu yöntemle borçlanmanın İller Bankasının sunmuş olduğu vade ve faiz oranından daha avantajlı olması gerekir. Bu koşulları belirleyecek olan da piyasa mekanizmasıdır. Ancak, bu piyasanın belli bir derinliğe ulaşması, gelişmesi ve geleneksel olarak borçlanma alanı olan bankacılık piyasasının yanısıra sermaye piyasasından borçlanmanın gerçekleştirilmesi önemlidir. Bu doğrultuda tahvil ihracı ile borçlanma konusu uzun vadeli perspektifle ele alınması gerekir.

KAYNAKÇA

Arıkboğa Ülkü, *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, İstanbul 2004.

Akdemir Tekin, "Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa 2010.

Acartürk Ertuğrul – Çakmak Orhan, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar* I, Ankara 2005.

Altay Oğuz N. – Altay Asuman, "Türkiye'de İdareler Arası Gelir Bölüşümü ve İller Bankası'nın Rolü", http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Nasuh_Oguzhan_Altay_Asuman_Altay.pdf

Arslan Talat Nagehan, "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi*, Sayı 33, İstanbul 2005.

Bali Besim Bülent, "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul 2006.

Bolova Hediye, "Yerel Hizmetlerin Finansmanı: Belediyeler Bankası 1933 - 1945 ve İller Bankası 1946 - ∞ I", *Memleket Mevzuat Dergisi*, Sayı 45, Mart 2009.

Berk Ahmet, "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 48, Ankara 2003.

Bülbül Duran, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara 2008.

Bali Besim Bülent, "Türkiye'de Yerel Yönetim Borçlanmasında Mali Özerlik Perspektifinden Bir Bakış", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, Ankara 2007.

Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, *İller Bankası Anonim Şirketi Hakkındaki Kanun*, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf

Belediye Kanunu, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2055, Madde Numarası: 14, http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html

Bulutoğlu Kenan, *Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları*, İstanbul 2004.

Canuto Otaviano - Liu Lili, *Until Debt Do Us Part: Subnationel Debt, Insolvency and Markets*, World Bank, Washington 2013.

Çetinkaya Özhan, Mahalli İdareler Maliyesi, 2. Baskı, Bursa 2011.

Çetinkaya Özhan – Demirbaş Tolga, "Türkiye'de Belediyeler İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 8, Antalya 2004.

Falay Nihat, "Yerel yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul 2006.

Gündüz İsmail Orçun, *Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Yöntemi Olarak Tahvil İhracı*, (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 2008.

Güner Ayşe, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul 2006.

Gerçek Adnan, "Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa 2010.

Güngör Sezen, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", *Akademik Bakış Dergisi*, Uluslar arası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, http://www.akademikbakis.org/24/12.pdf

Güler Ayman Birgül, “Kentsel Altyapı Finansmanı, Belediyeler Bankası: 1933 – 1945”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 1, Ankara 1996.

İpek Selçuk, “İdareler Arası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa 2010.

İller Bankası, *İller Bankası 2000 Faaliyet Raporu, Ankara 2001*

İller Bankası, *İller Bankası 2008 Faaliyet Raporu*, Ankara 2009.

İller Bankası, *İller Bankası 2009 Faaliyet Raporu*, Ankara 2010.

İller Bankası, *İller Bankası 2010 Faaliyet Raporu*, Ankara 2011.

İller Bankası, *İller Bankası A.Ş. 2011 Faaliyet Raporu*, Ankara 2012.

İller Bankası, *İller Bankası A.Ş. 30 Eylül 2012 Tarihinde Sona Eren Ara Hesap Dönemine Ait Konsolide Olamayan Finansal Tablolar ve Sınırlı Bağımsız Denetim Raporu*, Ankara 2013.

İller Bankası, *Kurum Bilgileri / Banka Ana Sözleşmesi*, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285

İller Bankası, *Kurum Bilgileri / Kuruluş Kanunu*, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285

Kestane Doğan, “İller Bankası ve Yerel Yönetim İlişkileri”, *Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2689,dkestanepdf.pdf?0

Karşılaştırmalı Yerel yönetim Bankacılığı Araştırması, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul 1993.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *2011 Yılı Mahalli* İdareler *Genel Faaliyet Raporu*, Ankara 2012.

Nadaroğlu Halil, *Mahalli İdareler,* 8. Basım, İstanbul 1994

Öncel Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. Baskı, İstanbul 1998.

Peterson George E., "Banks sor Bonds? Building a Municipal Credit Market", *Asian Development Bank*, Philippines 2003.

Smoke Paul, "Fiscal Decentralisation in Development Countries A Review of Current Concepts and Practice" *U.N. Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Right Programme Paper Number2*, February 2001.

Tortop Nuri, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1996.

Topal A. Kadir, *Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı (Mevcut Durum ve Reform Önerilerine Toplu Bakış)*, 1.Baskı, Ankara 2003.

Ulusoy Ahmet, *Devlet Borçlanması*, 4. Bask Trabzon 2009, s. 7.

Ulusoy Ahmet – Akdemir Tekin, "Yönetimler Arası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması", *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara 2010.

Ulusoy Ahmet – Akdemir Tekin, *Mahalli İdareler, Teori – Uygulama – Maliye*, Ankara 2005.

Uzunoğlu Sadi, *Yeni Başlayanlar İçin Bankacılık*, Kriter Yayınevi, İstanbul 2011.

Yaş Hakan, *Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması*, (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 2011.

Yaman Samet, *Yerel Yönetim Finansmanında Geçmişten Günümüze Bir Araç: İller Bankası*, (Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2012.

Yerel Yönetim Eğilimleri 1. Kitap, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Proje Uygulama Birimi, http://www.lar.gov.tr/downloadables/powerpoints4/TM1s.pdf

Yılmaz Serdar – Beriş Yakup, "Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul 2006.

Yılmaz Akgül Gülay, *Kamu Maliyesi*, 3. Baskı, İstanbul 2009.

Yıldırım Zuhal, "Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa 2010.

Yüksel Harun, *Türkiye'de Yerel Yönetimler Hizmet ve Harcamaları ve Mali Yerelleşme ve Büyüme İlişkisi*, (Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 2009.

Zeyrekli Sedef – Ekizceleroğlu Rengül, "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 3, Temmuz 2007.

EKLER

Ek-1

GENEL YÖNETİM KAPSAMINDAKİ MAHALLİ İDARELER İLE BUNLARIN BAĞLI KURULUŞLARI VE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YURTİÇİ PİYASALARDA YAPACAKLARI TAHVİL İHRAÇLARININ İZİN SÜRECİNE İLİŞKİN USUL VE ESASLARA DAİR YÖNETMELİK

BİRİNCİ BÖLÜM
Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar

Amaç ve kapsam

MADDE 1 – (1) Bu Yönetmelik mahalli idareler ile bunların bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda tahvil ihracı yapabilmeleri için Müsteşarlıktan izin almalarını ve bu şekilde sağlanan finansmanın izlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Dayanak

MADDE 2 – (1) Bu Yönetmelik; 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4 üncü ve 16'ncı maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Yönetmelikte geçen:

a) Bakan: Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanı,

b) İhraççı: Bu Yönetmelik kapsamında, yurtiçi piyasada halka arz edilerek veya halka arz edilmeksizin tahvil ihracını gerçekleştiren mahalli idareler ile bunların bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin her birini,

c) Kanun: 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu,

ç) Kurul: Sermaye Piyasası Kurulunu,

d) Müsteşarlık: Hazine Müsteşarlığını,

e) Tahvil: Mahalli idareler ile bunların bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin bu Yönetmelik kapsamında itibari kıymetleri eşit ve ibareleri aynı olmak üzere çıkardıkları vadesi bir yıldan az olmayan borç senetlerini,

ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM
Genel Hükümler

İzin verilirken uygulanacak usul ve esaslar

MADDE 4 – (1) Bu Yönetmelik kapsamında yurtiçi piyasalarda yapılacak tahvil ihraçları Müsteşarlığın iznine tabidir. Müsteşarlıkça izin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez.

(2) Başvurunun yapılacağı tarih itibarıyla Müsteşarlığa vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş borcu bulunan ihraççı başvuruda bulunamaz.

(3) Sermaye Piyasası Kuruluna başvuru yapılmadan önce İhraççı söz konusu izin için Müsteşarlık Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne müracaat eder.

(4) İhraççı Müsteşarlığa izin başvurusunu yazılı olarak yapar. İzin başvurusunda aşağıda sıralanan bilgi ve belgelerin Müsteşarlığa ibraz edilmesi zorunludur.

a) Tahvilin ihraç gerekçesi,

b) Ek-1'de yer alan Tahvil İzin Başvurusu Formu,

c) Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler için izin başvurusunun yapıldığı tarih itibarıyla 3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinde öngörülen borç stoku düzeyine ilişkin bilgiler.

(5) Müsteşarlık dördüncü fıkrada yer alan bilgi ve belgelerin dışında gerekli gördüğü takdirde ihraççıdan uygun göreceği diğer bilgi ve belgeleri talep edebilir.

(6) Müsteşarlık ihraççının talebini kendi görev alanı ile sınırlı olarak, Hazine Finansman Programı ile dördüncü ve beşinci fıkralar kapsamında sağlanan bilgi ve belgeler dikkate alınarak değerlendirir. Sermaye piyasası mevzuatı hükümleri saklıdır.

(7) İhraççının Müsteşarlıkça verilen izne istinaden yurtiçi piyasalarda ihraç edeceği nominal tutar, belirlenen izin tutarını aşamaz.

(8) İhraççı Müsteşarlık tarafından iznin verildiği tarihten itibaren bir yıllık süre içerisinde tahvil ihracını gerçekleştirmekle yükümlüdür. İhracın bu süre içinde gerçekleştirilmemesi halinde ihraççı bu Yönetmelik kapsamında yeniden başvuruda bulunmak zorundadır.

Tahvilin kaydı ve izlenmesi

MADDE 5 – (1) İhraççı satış sonuçlarının Kurula bildirilmesi sonrasında, satışa ilişkin detaylı bilgileri içeren ve Ek-2'de yer alan Tahvil İzleme Formu'nu Müsteşarlığa iletir.

(2) İhraççı Tahvil İzleme Formu'nu ihraç tarihinden itibaren on işgünü içinde, bir yıllık izin süresi içerisinde ek ihraç yapması halinde ise ek ihraç tarihinden itibaren on işgünü içinde Müsteşarlığın Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne iletmekle yükümlüdür.

Sorumluluk

MADDE 6 – (1) Müsteşarlık tarafından verilen izne istinaden ihraç edilen tahvilin kullanımı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinden ve bu tahvil ile finanse edilecek yatırımlar kapsamındaki iş ve işlemlerden ilgili ihraççı sorumludur. Müsteşarlığın yapacağı değerlendirmeler ihraççı tarafından ibraz edilen bilgi ve belgelerle sınırlı olup, söz konusu bilgi ve belgelerin temini ve doğruluğundan ihraççı sorumludur.

(2) Bu Yönetmelik kapsamında tahvil ihracı için izin isteyen ihraççının talebi değerlendirilirken ihraççının önceki tahvil ihracı/ihraçlarında bu Yönetmelik hükümlerine uyum şartı aranır.

İdari yaptırım

MADDE 7 – (1) Bu Yönetmelik kapsamında yer almasına rağmen Müsteşarlıktan izin alınmaksızın tahvil ihracının gerçekleştirilmesi durumunda 6'ncı maddenin birinci fıkrasında sayılanlar hakkında, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 14/A maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca idari para cezası uygulanır.

Yürürlük

MADDE 8 – (1) Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 9 – (1) Bu Yönetmelik hükümleri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan tarafından yürütülür.