



**TMMOB
HARİTA VE KADASTRO
MÜHENDİSLERİ ODASI**



TASFIYE SÜRECİNDE İLLER BANKASI GERÇEĞİ

1 Aralık 2006, Ankara

TMMOB
Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası
Sümer 1 Sokak No: 12/4
06440 Kızılay ANKARA

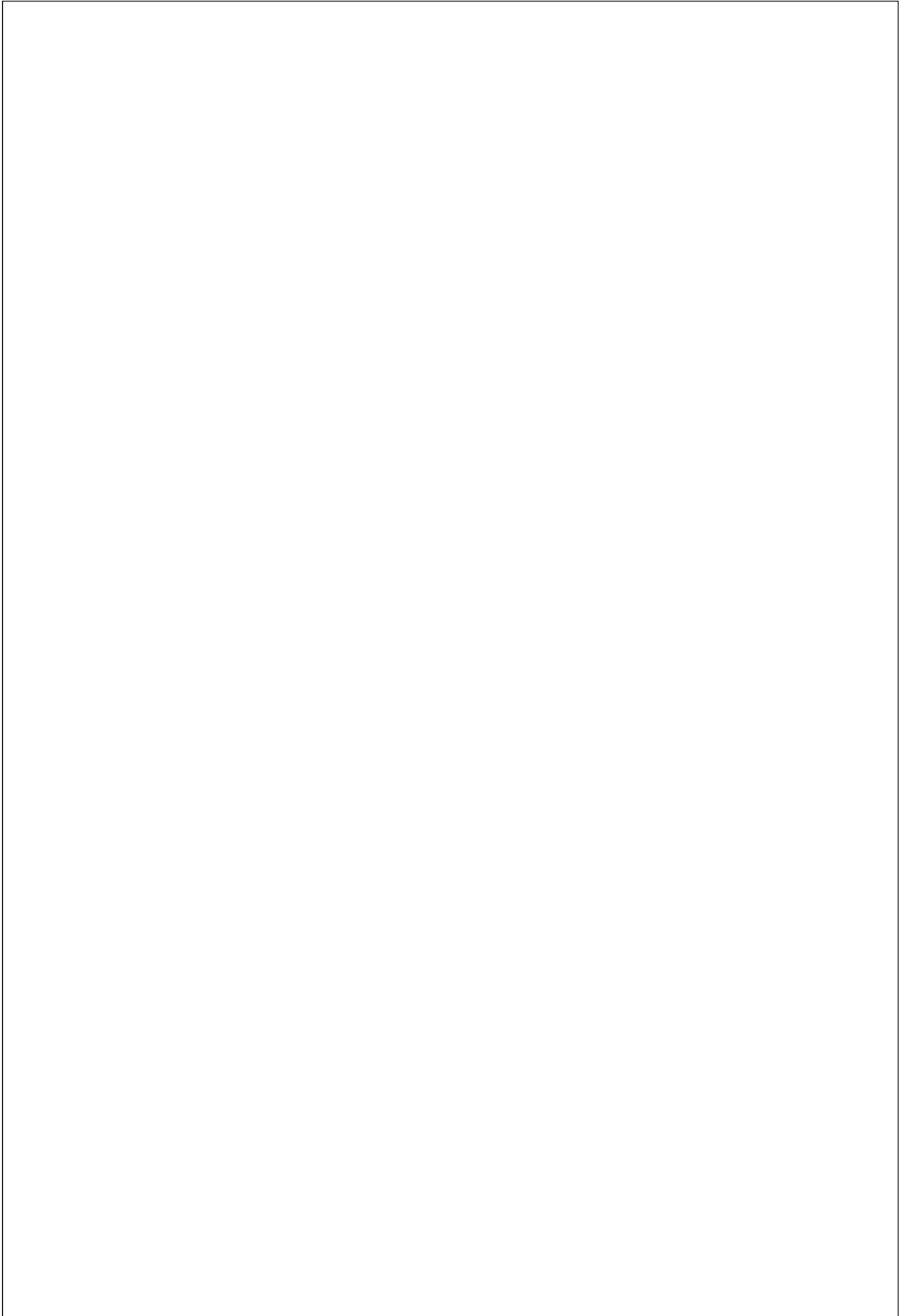
<http://www.hkmo.org.tr>
e-posta: hkmo@hkmo.org.tr
Tel : 0 312 232 57 77
Faks : 0 312 230 85 74

ISBN: 9944-89-211-4

Teknik Hazırlık ve Baskı
www.remarkreklam.com

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	5
GİRİŞ	9
A. İLLER BANKASININ TARİHÇESİ	10
B. İLLER BANKASININ GÖREV VE YETKİLERİ	14
C. İLLER BANKASININ MALİ YAPISI	16
D. İLLER BANKASININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI	20
E. İLLER BANKASININ YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA DÜNYA BANKASININ ROLÜ	28
F. YEREL YÖNETİMLER BANKACILIĞI	29
G. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİM KREDİ SİSTEMİ	31
H. İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ KURULMASI HAKKINDA KANUN TASARISI	37
SONUÇ	42
KAYNAKÇA	49
EK: AVRUPA YEREL YÖNETİM BANKALARI ÖRNEKLERİ VE TARİHSEL SÜREÇ	51



SUNUŞ

İller Bankası, yerel yatırımların planlaması, uygulaması ve finansmanı alanında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdümün sağlanması konusunda, yerel yönetim bankacılığı hizmet alanında faaliyet gösteren bir kamu kuruluşudur. Yerel yönetim bankacılığı, kamu yönetimi, altyapı sektörü ve bankacılık sektörünü bir araya getiren bir alandır. Bu nedenle, yerel yatırımlar salt yerel yönetimleri ilgilendiren bir konu olmamaktadır.

İller Bankası, günün koşullarına paralel olarak yerel yatırımlarda yerel idarelere teknik ve mali destek sağlamak amacı ile kurulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşudur. Finansman yanında, mühendislik-mimarlık alanında teknik destek vermesi nedeni ile de Türkiye'ye özgü bir kurumdur.

Türkiye gibi altyapı yatırımlarında halen büyük bir eksikliğin olduğu, belediyelerin çağdaş altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek için gerekli teknik ve uzman kadronun çok yetersiz olduğu bir ülkede İller Bankası'nın kalkınmadaki önemli rolü belirginleşmektedir.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası olarak, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği üyesi mühendislerin, mimarların ve şehir plancılarının kuruluşundan bu yana emek verdiği bu kurumun, kamu kurumu niteliğinden soyularak özel ticari şirket haline getirilmesini öngören yasa taslağının irdelenmesi gerektiğini; birçok kesimi ilgilendiren bu dönüşümün ülke insanı ve ülke adına yaratacağı onarılmaması zor sonuçla-

rının önüne geçilmesi gerektiğini düşünüyoruz. İller Bankası, özellikle teknik kadroda çok farklı meslek gruplarını bünyesinde barındıran, deneyimli, uzman bir yapıdır. İller Bankası, Harita ve Kadastro, İnşaat, Makina, Elektrik, Jeoloji, Jeofizik Mühendisliği, Mimarlık ve Şehir Plancılığı gibi farklı meslek alanlarını bir araya getirmekte; yerel yönetimlerin kamu hizmeti niteliği taşıyan altyapı yatırımlarında -harita, planlama, içme suyu, jeolojik ve jeoteknik hizmetler, kanalizasyon, hizmet binaları, arıtma tesisleri gibi alanlarda- hem etüd, proje hem de yapım aşamasında kontrollük hizmetlerinde bulunmaktadır. İller Bankası halen 1180’i teknik personel olmak üzere toplam 3293 uzman kadro ile çalışmalarını sürdürmektedir.

İller Bankası çalışmalarına 3225 belediye, 81 il özel idaresi ve 16 adet su ve kanalizasyon idaresi olmak üzere 3322 adet mahalli idareye doğrudan hizmet vermekte; köylere destek olmaya devam etmektedir. Özellikle belediyelerin çok büyük bir çoğunluğunun teknik kadrosu ve donanımı olmadığı dikkate alındığında tamamlanan tüm altyapı ve üst-yapı hizmetlerinde Bankanın önemli rolü göze çarpmaktadır.

İller Bankası’nın 61 yıllık hizmet sürecinde eleştirilecek yanları, uygulamaları, yetersizlikleri elbette vardır. Belediyeler, İller Bankası’nın uygulamalarından şikâyetçi de olabilmektedir. Fakat asla unutulmamalıdır ki, İller Bankası A. Ş. Yasa Tasarısı, bu aksaklıkları düzeltmeye çalışmanın ötesinde bankanın bütün birikim ve deneyimini iyisi ve kötüsü ile ateşe atmaktadır. Bu rapor kapsamında incelenen **“İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Yasa Tasarısı”** ile İller Bankasının tasfiye sürecinin; sorunları olan bir kurumun yerine verimli çalışacak, piyasa şartlarına uygun faaliyet gösterecek bir şirketin kurulması yaklaşımının hayata geçirilmesi savı arkasında ana gerçek gizlenmektedir. İller Bankası’nın tasfiyesinin, yerel yönetim mali sisteminin değiştirildiği; kentleşme ve kent kültürünün oluşumuna mühendislik ve mimarlık alanında deneyimli ve uzman kadrosu ile katkı ve destek veren; altyapı yatırımlarındaki eksikliği giderecek teknik personeli yetiştiren; teknik danışmanlık yapan yılların birikim ve deneyimine sahip kamusal yapılanmanın yok edildiği bir dönüşüm sürecinin büyük ve önemli bir parçası olduğunu ifade etmeyi görev biliyoruz.

Tasfiye süreci öncesi, bazı belediye başkanları ile yazılı ve görsel med-

yada İller Bankasının yıpratılmak istendiği, gerçeklerin gizlenerek tasfiye sürecinin devlet-medya ilişkisi içerisinde meşrulaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir.

İller Bankasının tasfiye edilmesindeki temel hedef nedir? Asıl sorulması gereken soru budur. Neoliberal politikalar çerçevesinde 1980’li yıllardan bu yana ülkemizde yapısal değişikliklerin yaşandığına sessizce tanıklık etmekteyiz. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün tasfiye edilmesi bunun son örneklerindedir. lkemizin devasa, stratejik öneme sahip, halkın malı olan kurum ve kuruluşları parça parça edilerek zelleştirme kapsamına alınmakta ve yok edilmektedir. Bu sürecin artarak devam ettiği birçok meslek odası, sendika, dernek, kitle örgütleri ve siyasi partilerce ifade edilmektedir. Neoliberalizmin savunucularına göre, İller Bankası Genel Müdürlüğü de bu anlamda tasfiye edilmesi gereken bir kamu kuruluşudur. AB, IMF, DB ve özellikle uluslararası ticari şirketlerin gözünün Türkiye’deki yerel yönetimler ve hizmet alanları üzerinde olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimlerin harita, planlama, içme suyu, kanalizasyon, jeolojik ve jeoteknik hizmetler, arıtma tesisleri, kent bilgi sistemlerinin kurulması ve işletilmesi gibi mühendislik ve mimarlık hizmet alanları dikkate alındığında milyar dolarlık yatırımların olduğu görülmektedir. İller Bankasının bu alanlardaki görevlerinin sona ermesiyle küresel sermayenin boş bırakılmış bu alanlara ulaşması çok daha kolay hale gelecektir.

Yasa tasarısının kabul edilmesi halinde, Banka hisselerinin satılabileceği, yabancı hisselerinin çoğunlukta olabileceği gündeme gelebilecektir. DenizBank’ı satın alarak Türkiye’ye giren Avrupa ve Amerika deneyimli Belçika-Fransa ortaklığı olan DEXIA’nın bu yönde bir girişimi olabileceği akıllara mutlaka gelmelidir. Ülkemizde bankacılık sektöründe yabancıların oranının yaklaşık % 30 seviyesinde olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. İller Bankası bilnoları incelendiğinde aktif yapısı itibarı ile dünyada tek örnek olarak bulunmasından ötürü sermayesinin kat kat üzerinde bir değere sahip olduğu da bir gerçektir.

Türkiye’nin kendi öz kaynaklarına dayalı, kendi sosyo-ekonomik ve toplumsal yapısını gözetten yerel yönetim politikasının günün gerçekleri doğrultusunda mutlaka oluşturulması gerekmektedir. Bu yaklaşım, kamusal bir yatırım alanı olan altyapı hizmetlerini yöneten diğer ku-

rum ve kuruluşların da tasfiye sürecine tabi tutularak söz konusu yatırımların dış kaynaklı fonlara bağlı gerçekleştirilmesi ile yaşanacak olan çok vahim bir durumun kaçınılmazlığı şimdiden görülmelidir.

Bankanın tasfiye edilmesiyle yıllardır bu kurumda hizmet veren ve ciddi bir deneyim ve uzmanlığa sahip personelin her yönüyle mağdur olacağı açıktır. Deneyimli ve öngörüsü yüksek olan bu personelin havuza gönderilmesi ve farklı kurumlara dağıtılması ile ülke kalkınması da ciddi bir erozyona uğrayacaktır.

Bu nedenle de, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası olarak, kamusal görev anlayışımız çerçevesinde kamuoyunun aydınlatılması ve kapsamlı bir rapor ile araştırmaların önünün açılması gerektiği düşüncesinden yola çıkarak bu dosyayı hazırladık.

Başta üyelerimiz olmak üzere tüm kurum ve kuruluşların ve halkımızın bilgisine sunarız.

Saygı ve sevgilerimizle.

A. Fahri ÖZTEN
Yönetim Kurulu a.
Genel Başkan

GİRİŞ

1 Aralık 2006 tarihinde Başbakanlık'a gönderilen "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı", İller Bankasının kamu kurumu niteliklerinden sıyrılarak, piyasa şartlarında çalışacak, AŞ statüsünde yerel yönetim bankacılığı alanında faaliyet gösterecek şekilde yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. Bu süreç, İller Bankasının sermayesinin Hazine'ye devredilmesi, sadece bankacılık alanında faaliyet göstermesi ve bankacılık kuralları ile ticari faaliyette bulunması, mevcut personel kadrolarının tasfiye edilmesi ve hizmetlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülmesi, yerel yatırım projelerinde doğrudan uygulamada yer almaması gibi düzenlemelere işaret etmektedir. Bu nedenle de, İller Bankası tasfiye edilmektedir. Tasfiye, Bankanın ortakları olan belediyeler ve il özel idarelerinin görüşlerine başvurulmadan, demokratik sürecin işletilmediği bir yöntemle gerçekleştirilmektedir.

İller Bankasının tasfiye edilmesi salt bir kurumun dağıtılması anlamına gelmemekte, yürürlükteki yerel yönetimler ve kamu hizmetlerinin dayandığı ilkelerin de büyük bir dönüşüme uğradığına vurgu yapmaktadır. Bu yapısal düzenleme, yerel yönetimlere biçilen yeni rol üzerinden hareket etmektedir. Bu nedenle, tabloyu bütünden okumak gerekmektedir. Bir taraftan, yerel yönetimlerin yetkileri merkezi ve bütünlüklü planlamayı bozacak şekilde arttırılmaktadır. Diğer taraftan yerel yönetimlerde norm kadro uygulamaları ile personel alımı kısıtlanmakta ve her türlü hizmetin "hizmet alımı" yöntemi ile yapılması zorunlu hale getirilmektedir. Bununla yetinilmeyerek, belediyelere hiçbir mali yük getirmeden harita, imar gibi temel altyapı hizmetlerinin karşılandığı belediyeler fonunun kaldırılmaktadır. Bu nedenle, merkezi yönetim desteğinden mahrum bırakılan ve özkaynak yaratma imkânı olmayan yerel yönetimler hizmet alımına mecbur bırakılmakta; bu nedenle de kendi sorumluluk alanı ve kamu çıkarı için değil, hizmetlerin devamı için yerel veya uluslararası sermayeye tabi yerel yönetimler yaratılmaktadır. Bu şekilde kamu hizmetleri ticarileştirilmekte, özelleştirmelerin önü açılmaktadır.

Türkiye gibi çağdaş norm ve standartlarda altyapı yatırımları ve kentleşme noktasında önemli eksiği olan bir ülkede İller Bankasının geliştirilmesi bir gereklilik iken, bu yapının tamamen tasfiye edilmesinin sakıncaları göz ardı edilemez. İller Bankasının yıpratılmaya çalışıldığı bu dönemde Bankanın öz

amaçlarının ve asıl sorunlarının belirlenmesi önem kazanmaktadır. Çalışmamız bu amaçlar doğrultusunda şekillenmiştir. Bu doğrultuda raporumuzda, öncelikle İller Bankasının kuruluşu ve özelliklerine değinilecek, daha sonra yeniden yapılandırma süreci ele alınacak, bu düzenlemelerin aktörleri incelenecek ve son düzenlemenin sakıncalarına değinilerek çalışma sonlandırılacaktır.

A. İLLER BANKASININ TARİHÇESİ

Cumhuriyetin kurulmasından sonra, savaşlardan harap hale gelmiş ölkemizin süratle geniş kapsamda imara olan gereksinimi ön plana çıkmıştır. Büyük bir hızla devrimleri gerçekleştirmeye çalışan yeni Cumhuriyet'in yerel altyapı hizmetlerini bir an önce hayata geçirmesi gerekliliği kaçınılmazdır. Bu nedenle, belediyelere büyük görevler düşmektedir. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin halka yerel hizmetleri götürebilmelerini sağlayacak yetkilerle donatılmaları ve mali yönden desteklenmeleri yönünde düzenlemelere gereksinim duyulmuştur. Bu gereksinimler doğrultusunda, kendine özgü özellikleri ile yerel yönetim bankacılığının yanında yerel yatırım danışmanlığı yapmak üzere İller Bankasının kurulması gündeme gelmiştir.

Yerel Yönetim Bankacılığının Önemi

Türkiye'nin ve tarihsel olarak dönemin ihtiyaçlarından öte, yerel yönetim hizmetlerinin ve bu doğrultuda finansmanının kendine özgü bir takım özellikleri de Yerel Yönetim Bankacılığının önemini netleştirmektedir.

- Yerel hizmetlerin sürekliliği doğrultusunda finansmanının sürekliliği esastır.
- Yerel yatırımların büyüklüğü doğrultusunda kaynak yaratmak güçtür.
- Finansmanın uygun koşullarda tedarik edilebilmesi ve bu sayede hizmetlerin her vatandaşa ulaştırılması gerekmektedir.
- Mühendislik-mimarlık hizmet alanına yönelik yatırımlarda hizmetlerin daha nitelikli olması için gerekli uzman personel ile teknik yardımın sağlanması gerekmektedir.
- Kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi ilkesi esas alınmalıdır.
- Yerel yönetimlerin etkinlik alanları paralelinde yetkilerle donatılması ve bu doğrultuda örgütlenmenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İller Bankası'nın Kuruluşu

Yerel hizmetlerin kendine özgü özelliklerinin ortaya çıkardığı gereksinim ve içinde bulunulan dönemin şartlarının bu gereksinimi daha görünür kılması sonucunda, 1933 yılında 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun 131. maddesine istinaden **2301 sayılı Kanun ile Belediyeler Bankası kurulmuştur. Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacı, yerel yönetimlere altyapı hizmetlerinin finansmanında mali destek sağlamaktır. Banka, nüfusu 10 binden büyük belediyelerin altyapı yatırımlarının sağlanması için kredi açmaktadır.** Belediyeler Bankasının kaynağı, belediye gelirlerinin % 5'inin ayrılması ile oluşturulmuştur.

1935 yılında ise, **1580 sayılı Belediye Kanuna ek madde eklenerek Belediyeler İmar Heyeti kurulmuştur.** İmar heyeti, yatırımların teknik boyutunu yönlendirmek yani proje ve planlama çalışması yapmak ile görevlendirilmiştir. Bu tarihten sonra, Belediyeler Bankası ve İmar Heyeti planlama görevini de yürütmeye başlamıştır.

Bir taraftan, nüfusun hızla artması ile altyapı hizmetlerine olan talep ve bununla paralel olarak kredi ihtiyacının artması, bir taraftan İl Özel İdareleri ile köyleri kapsamaması, Belediyeler Bankasının eksiklikleri olarak görülmüştür. Bu sorunlar doğrultusunda Belediyeler Bankası'nın geliştirilmesi gündeme gelmiştir.

Yatırımların finansmanından sorumlu **Belediyeler Bankası ile** yatırımlarda teknik yönlendirici olan **Belediyeler İmar Heyeti'ni bünyesinde birleştiren bir kuruluş olarak 1945 yılında çıkarılan 4759 Sayılı Kanun ile İller Bankası kurulmuştur.** Her iki kurumun deneyimi, personeli ve mali varlıkları İller Bankası'na devredilmiştir. Bu gelişmenin amacı; Belediyeler Bankası'nı ortadan kaldırıp yerine her yönden yepyeni bir kuruluş kurmak değil, başarılı çalıştığı kabul edilen bu kurumu, eksikliklerini ve yetersizliklerini giderek ve çalışma alanı ile kapsamını genişleterek daha verimli çalışır hale getirmektir.

Banka, 4759 sayılı Kuruluş Kanununun 1. maddesinde de belirtildiği üzere özel hukuk hükümlerine tabi olarak, ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulmuş, tüzel kişiliği haiz bir kuruluştur.

İller Bankasının Statüsü

İller Bankası, 1960 yılında Kamu İktisadi Teşekkülü olarak kabul edilmiştir.¹ Bu tarihten sonra İller Bankası kendisi ihaleye çıkarak fiili yatırım sürecine girmiştir. Kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) “*Teşebbüs*”; iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşunun (KİK) ortak adıdır. İktisadi devlet teşekkülü (İDT) “*Teşekkül*”: sermayesinin tamamı Devlet’e ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. Kamu iktisadi kuruluşu (KİK) “*Kuruluş*”; sermayesinin tamamı Devlet’e ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür. İller Bankası İktisadi Devlet Teşekkülüdür.

18.6.1984 tarih ve 18435 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemede; kamu kaynağı kullanmak suretiyle mal ve hizmet üretiminde bulunan genel ve katma bütçeli idarelere ait iktisadi kuruluşlar KİT kapsamı dışında tutulmuşlardır. KHK’nin 58. maddesi ile getirilen “İstisna” hükmü ile **İller Bankası Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler** de kapsam dışında bırakılmıştır.

İller Bankasının Denetlenmesi

1987 yılında çıkarılan 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM’ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda “*Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerinince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber, kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup, galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan, özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası bu kanunla konulan denetime tabidir*” hükmüne yer verilerek kamu iktisadi teşebbüsleri, TBMM’nin denetimi yönünden ayrıca tanımlanmış, mahalli idarelerin, sermayesinin yarısından fazlası sağladıkları kurumlar (İller Bankası) ve T.C.

¹ 1961 Anayasasında ilk defa Kamu İktisadi Teşekkülleri adı kullanılmıştır. KİT’lerin ekonomide artan önemi nedeniyle, 4.7.1938 tarih ve 3950 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3460 Sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. 3460 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran “İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında” 440 Sayılı Kanun ise 12.3.1964 tarihinde TBMM’nce kabul edilmiş ve 21.3.1964 tarih ve 11662 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Merkez Bankası **KİT kapsamı dışında** bırakılmıştır.² Dolayısıyla, İller Bankası Sayıştay denetimine tabi değildir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir.

Muafiyet ve Haklar

Banka ayrıca yatırım ve kalkınma bankası olarak 4389 sayılı Bankalar Kanununa tabi bulunmakta ve 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununa göre vergi ödemektedir. Banka ayrıca, Genel Muhasebe Kanunu'na tabi değildir.

İller Bankasının Yönetimi

4759 sayılı Kanuna göre Banka Teşkilatı Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük olarak oluşturulmuş, görev ve yetkiler bu organlar arasında paylaştırılmıştır. Bankanın bütçesi Genel Müdürlükçe hazırlanıp, Yönetim Kurulunca kabul edilerek uygulanmakta, bilânçosu ise Banka Genel Kurulunca karara bağlanmaktadır.

İller Bankasının Vesayet Denetimi

İller Bankası'nın vesayet denetimi 4759 sayılı Kanun gereğince Bankanın kurulduğu 1945 yılından 1958 yılına kadar İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. Ancak bu vesayet, 1958 yılından itibaren İmar ve İskân Bakanlığına geçmiştir. Halen Bankanın vesayet denetimi ilgili olduğu Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.³ Banka, Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuştur, hizmet yerinden yönetim kuruluşudur.



2 İller Bankası'nın statüsü ile ilgili yararlanılan kaynak: Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı, Kuruluş Nedenleri, Tarihçesi, Hukuki Yapısı ve Denetim Şekli, http://www.ydk.gov.tr/kit99/Birinci_Bolum.htm, [10.10.2006]

3 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun gereğince Bankanın vesayet denetimi Bayındırlık ve İskan Bakanlığına geçmiştir. Bkz. Ahmet Berk, İller Bankası ve Yerel Yönetimler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 48, s. 77.

B. İLLER BANKASININ GÖREV VE YETKİLERİ

İller Bankasının Görevleri

İller Bankasının temel amacı, mahalli idareler ile mahalli idarelerin kurdukları/kuracakları ve ortak olduğu/olacağı birlikler ile bu idarelere bağlı tüzel kişiliği olan ya da olmayan katma bütçeli idare ve kurumların bilimsel ve teknolojik gelişmelere paralel çağdaş bir kentleşme ve kent kültürü oluşumu ve yerleşim yerleri ve yaşam alanlarımızın düzenlenmesine dair **harita, içme suyu, jeolojik ve jeoteknik hizmetler, imar planı, kanalizasyon ve yapım işleri ile ilgili yatırımlarının planlanması, hayata geçirilmesi ve finansmanı vb.** konularda danışmanlık yapmak, katkı koymak ve destek olmaktır. İller Bankası'nın üç ana fonksiyonu vardır:

a. **Kredi vermek:** Banka, ortakları olan yerel yönetimlerin DPT tarafından belirlenen ve Banka yatırım planlarında yer alan yatırımları için, kendi öz kaynaklarından, idarenin Merkezi Bütçeden ayrılan pay tutarına göre % 50 faizli 5 yıl vadeli; Banka planında yer almayan yerel yönetim yatırımları için özkaynaklardan kısa vadeli kredi verebilmektedir. Ayrıca dış kaynaklardan (diğer bankalar, Avrupa İskân Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, vb) alınan krediler, üzerine komisyon eklenerek yerel yönetimlere kısa, orta, uzun vadeli kredi olarak verilebilmektedir.4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun gereğince yurt dışından alınacak kredilerde aracılık etmek, yurt içinden alınan kredilerde garantör olmak görevi de verilmiştir.

b. **Aracılık yapmak:** İller Bankası iki tür aracılık yapmaktadır: Mali ve Teknik Aracılık. Mali aracılıkta, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında fon akışını düzenlemek ve yerel yönetimlere kredi sağlamak; teknik aracılıkta ise, inşaat ve sanayi sektörü ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde aracı olmaktadır. Yatırımlarda kullanılacak başlıca malzemenin yurt içinde üretimini arttırmak için bizzat teşvik etmek ile görevlendirilmiştir. Kredilerde ve malzeme alımında yerel yönetimlere kefaletlik de yapabilmektedir. Kefaletlik, belediyelere ayrılan paylardan Bankaya olan borç düşüldükten sonra kalan kısım dahilinde yapılmaktadır.

c. **Yatırım yapmak:** İller Bankası yerel yatırımların projelerini hazırlamak, ihaleye çıkmak ve bizzat projelerin uygulanmalarında yer almakta; hizmet alımı ile yaptırabilmektedir.

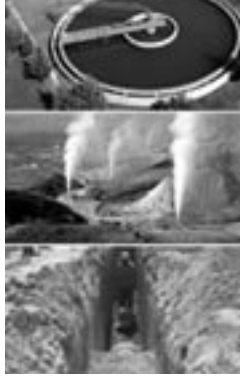
Bankanın ana görevleri şunlardır:

- Kentlerin altyapı plan ve projelerini hazırlamak,
- Projelerin uygulanması için ihaleye çıkmak, sözleşme yapmak,
- Projelerin finansmanı için kredi vermek,
- Belediyelerin malzeme ve ekipmanının sigortasını yapmak,
- İller Bankası, öz sermayesi dışında Kamu Ortaklığı, Avrupa İskân Fonu, Toplu Konut ve diğer bankalar gibi dış kaynaklardan da kredi almakta ve belediyelerin dış kaynaklardan alacakları kredilerinde garantör olmaktadır.⁴

İller Bankasının Amaçları

İller Bankasının başlıca amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Harita, planlama, içme suyu, jeolojik ve jeoteknik hizmetler, kanalizasyon ve arıtma tesisleri vb. teknik altyapı hizmetlerini belli bir yatırım programı çerçevesinde kamu kaynakları ile finanse etmek,
- Yatırımlarda kullanılacak başlıca teknik malzemenin yurtiçinde üretimini yapmak,
- Altyapı hizmetlerinin kamu mekanizması içinde yönetimini sağlamak,
- Eyleme koyduğu her türlü teknik hizmete ilişkin proje, yapım ve kontrollük hizmetlerini yerinde yürütmek.



İller Bankasının Hizmet Verdiği İdare ve Kurumlar

İller Bankası başta Belediyeler, il özel idareleri, mahalli idare birlikleri, bu idarelere bağlı tüzel kişiliği olan ya da olmayan idare ve kurumlara doğrudan hizmet vermekte; köylere yatırımlarında destek olmaktadır. İller Bankası, 16'sı Büyükşehir olmak üzere 3225 Belediye, 81 İl Özel İdaresi,⁵ 2 İlçe Özel İdaresi, 16 Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdaresi olmak üzere 3324 yerel yönetim birimine hizmet vermektedir.

4 Ahmet Berk, İller Bankası ve Yerel Yönetimler, Sayıştay Dergisi, Sayı: 48, Ocak-Mart 2003, s. 77

5 <http://idm.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=3035>, [10.09.2006]

İller Bankasının Çalışma Alanı

İller Bankası, yerel yönetimlere ilişkin altyapı ve üstyapı hizmetlerinin birçoğunda; harita, plan, içme suyu, jeolojik ve jeoteknik hizmetler, kanalizasyon, arıtma tesisleri, hizmet binaları ve benzeri teknik hizmetlerde kredi verme, kontrollük ve gerekli teknik güç, alet, donanım ve malzemenin temin edimini sağlamak gibi hizmetleri yerine getiren tüzel kişiliktir.



C. İLLER BANKASININ MALİ YAPISI

Sermaye

Bankanın sermayesi,

- Belediyeler ile il özel idarelerinin yıllık gelirleri tahsilâtı ile bu idarelere genel bütçe gelirlerinden ayrılan payların % 5'i,
- İl özel idareleri ile belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerin gelir vergisi düşüldükten sonra kalan safi kazançların % 5'i,
- Yıllık safi kazancıdan Köy İdareleri Sermaye Payı olarak ayrılacak % 30'lar,
- Bütçeden ve diğer yerlerden yapılacak bağışlar, Özel Kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve yardımlardan oluşur.

Bankanın kuruluş sermayesi yerel yönetimlerin paylarından oluşurken, borç kaynakları merkezi bütçeden ayrılan paylardan oluşmaktadır.⁶

Yatırım

6 A.k.

İller Bankası, ortakları olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon gibi altyapı işleri ile yapı işleri sektörlerinde teknik ve mali yardımcıdır. Tablo 1’de görüldüğü gibi, İller Bankası yatırımlarında içme suyu, kanalizasyon ve harita projeleri önde gelmektedir.

Yıllar	Harita	İçme Suyu	Kanalizasyon	Diğer	Toplam
2000	7,6	145,8	88,9	32,2	274,5
2001	10	194,2	115,6	75,6	395,4
2002	16	243	160,35	54	474,28
2003	17	236,6	289,2	54,4	597,24
2004	20,3	187	348,8	8,8	594,9
2005	22,35	150	387,5	40,3	600,1
2006 Program	22,4	146	400	33,6	602

Tablo 1: 2000–2006 Yılları Arasında Gerçekleştirilen Yatırımların Sektörel Dağılımı⁷ (Milyon YTL)

2005 yılında da harita, kanalizasyon, içme suyu en önemli yatırım alanları olmuştur. Tablo 2’de bu yatırım alanları arasında en yüksek meblağların kanalizasyon ve içme suyu projelerine ait olduğu görülmektedir. İller Bankası projelerinin büyük bir bölümünü oluşturan harita ve imar planı işlerini 2002 yılına kadar Belediyeler Fonundan bağış olarak tahsis edebilmekteydi. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere ayrılan paylardan bir kısmı Belediyeler Fonuna aktarılmakta; bu fon Bayındırlık ve İskân Bakanlığının talimatı ile harita, imar, içme suyu, kanalizasyon projelerinde bağış olarak kullanılmaktaydı. 1993 yılında bu fon genel bütçe kapsamına alınmış, 2002 yılında tamamen kaldırılmıştır. Her türlü altyapı hizmetlerinin temelini oluşturan harita ve imar planlarının önemine vurgu yapan Belediyeler Fonu uygulaması, belediyelere hiçbir mali yükümlülük getirmemekte, merkezin kentleşmeye yaptığı katkıyı gözler önüne sermektedir.

⁷ İller Bankası Faaliyet Raporu 2005.

İLLER BANKASI 2006 YILI YATIRIM PROGRAM ÖZETİ

Sektör	Proje Sayısı	Proje Tutarı		2005 YILI SONUNA KADAR TAMAMLANAN HARCAMA		TOPLAM DAVETİ KARŞILAN 2006 YILI ÖDEMELERİNE		2006 YILI YATIRIM ÖZETİ		
		2005 KESİTİ	TOPLAM	2005 KESİTİ	TOPLAM	2005 KESİTİ	GENEL BÜTÇE	2005 KESİTİ	ÖZKAYNAK	TOPLAM
Yollar	489		89.395.000		7.812.000			22.400.000		22.400.000
Trafik ve Saha İşleri	96		6.605.000		292.000			4.500.000		4.500.000
Yayınlar	222	175.644.000	1.402.866.000		754.304.000	18.250.000	20.664.000	92.000.000	94.000.000	186.000.000
Kanalizasyon	189	287.743.000	4.679.210.000		3.947.892.000	47.850.000	44.000.000	44.000.000	350.000.000	404.000.000
Sanat-Gözyağ	4		4.000.000		3.980.000			3.000.000		3.000.000
Belediye Hizmetleri	55	6.803.000	109.870.000	0	14.022.000			4.000.000	24.000.000	28.000.000
4) Belediye Yapıları	17		44.770.000		3.227.000			24.000.000		24.000.000
5) San. Hizmet	38	6.803.000	64.800.000		36.800			4.000.000	3.000.000	7.000.000
6) Yerel Enerji	10		20.200.000		1.750.000			4.000.000	4.000.000	8.000.000
4) Yerel Enerji Yatırımları	0		9.525.000		275.000			500.000		500.000
4) Diğer İşler Yatırımları	0		10.675.000		1.475.000			3.500.000		3.500.000
TOPLAM	925	362.306.000	5.762.027.000	0	3.377.361.000	67.300.000	73.664.000	106.900.000	582.000.000	688.900.000

Tablo 2: İller Bankası 2006 yılı yatırım programı özeti.

Belediyeler Fonu, yürürlükte kaldığı 1948–2002 yılları arasında, Banka yatırımlarının % 85’ini karşılamıştır. Bu fonun kaldırılması ile bu büyük yatırım alanı piyasaya açılmış, belediyeler daha çok dış kredilere yönelmiştir. Tablo 2’de de görüldüğü gibi, 2006 yılı yatırım programında içme suyu ve kanalizasyon projelerinin büyük bir kısmının dış kredilerden sağlanması öngörülmektedir.



**MERKEZDEN YEREL YÖNETİMLERE
AKTARILAN PAYLAR VE İLLER BANKASI**



* 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre hazırlanmıştır.

D. İLLER BANKASININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI

İller Bankası'nın bazı sorunlar yaşadığı bilinmektedir. Fakat İller Bankası'nın temel kamusal görevlerine hizmet etmek üzere yeniden düzenlenmesi sorunların doğru tespit edilmesini gerektirmektedir. Yeniden yapılandırma ise bir sürecin adıdır. Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kredi kuruluşlarının gelişmekte olan ülkelerde, serbest piyasaya geçişi sağlamak üzere kredi karşılığı uyguladıkları yaptırımlardır. Bu yaptırımlar, eğitimden sağlığa, enerjiden haberleşmeye, tarımdan kentleşmeye kadar birçok alanda yapısal değişiklikleri zorunlu hale getirmektedir. *Yeniden yapılandırma, yeni küresel sisteme eklenenecek ve ticari serbestiyi koruyacak devletin yeniden inşa edilmesi sürecinin bir diğer adıdır.* Bu nedenle, bu kuruluşların işaret ettiği sorunlarda nicelik yönünden haklılık payı olmakla birlikte, getirilen çözümlerin sorunlarla yakın ilişkisi olmamakta; yapısal değişikliklere yönelik genel reçete öne sürülmektedir.

Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri

Neoliberal yaklaşıma göre İller Bankası yerel yönetim sistemi ile birlikte ele alınmalı, yerel yönetim reformunun bir parçası olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Neoliberal yaklaşımın yerel yönetim bankacılığı ile ilgili modeli Dünya Bankası projelerinde somutlanmaktadır. Türkiye'de Çukurova Kent-Sel Gelişim Projesi ile başlayan yerel yönetim reformları en yakın tarihli Belediye Hizmetleri Projesi ile devam etmektedir. Neoliberal yaklaşım, yerel yönetimlerin yetkilerinin mali özerklikleri ile arttırılmasına vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda, İller Bankasının sorunları şu şekilde sıralanmaktadır:

- İller Bankası merkezi bütçeye bağlılığı nedeni ile uzun vadeli kredi verememekte; faiz oranlarını kendisi belirleyememekte; yatırım kararlarında bağımsız davranmamaktadır.
- İller Bankası'nın yerel yatırımlarda, tek başına hareket edememesi, yerel yönetimlerin güçlenmesine engel olmakta; belediyeler teknik kapasite ve mali finansman konularında gelişme sağlayamamaktadır.
- İller Bankası, bankacılık işlemlerini piyasacı mantıkla yapamadığı için zarar etmeye mecburdur. Bu nedenle, Banka tam bir banka gibi hareket etmeli, piyasa kurallarına göre faaliyet göstermelidir.
- Belediyelerin zayıf kredi değerleri ve kredilerin geri dönüşünün olmaması

İller Bankası'nın mali sıkıntısının asıl nedeni olarak gösterilmektedir. Belediyelerin güçlenememesi ve mali destekte bulunamaması nedeni ile İller Bankası kendi kapasitesini güçlendirememektedir. Bu nedenle, İller Bankası'nın mali sıkıntısı asıl olarak yerel yönetimlerin mali sıkıntısına bağlıdır.

- İller Bankasınca verilen kredilerin tahsisinde çarpıklıklar baş göstermektedir. Bu çarpıklığın en önemli nedeni olarak, politik müdahale ve baskı gösterilmektedir.
- Yatırımların seçimindeki kriterler zayıf kalmaktadır. Finansman ve teknik yardım birlikte düşünüldüğü için doğru maliyet tahmini yapılamamaktadır.

Yeniden yapılandırmanın gerekliliğini belirtmek için öne sürülen bu aksaklıklara yazılan reçete aşağıdaki unsurları kapsamaktadır.

Kısa Dönemde Yapılacak İller Bankası Reformu

Bu belirlenen sorunlar çerçevesinde, Dünya Bankasınca hazırlanan yeniden yapılandırma programına göre, kısa vadede İller Bankası Reformu şu şekilde düzenlenecektir:

Reform'un amacı yerel yönetimlerin kalitesini arttırmaktır. Bu doğrultuda; İller Bankası,

- Bağımsız yönetim kurulu tarafından yönetilmelidir.
- Finansman ve işletim transferi işlevlerinin ayrılması gerekmektedir.
- Kalıcılık için kendi kendini idame ettirebilme yeteneğine sahip olmalıdır.
- Proje finansmanı ve teknik yardım sorumluluklarını ayırmalıdır.
- Karar vermeyi kolaylaştırıcı mekanizma getirilmelidir.
- Kredi alışkanlığının artmasını desteklemelidir.

Uzun Dönemde Yapılacak İller Bankası Reformu:

- Finansal aracı kurum haline getirilmelidir.
- Yerel kredilerin artırılması amaçlanmalıdır.
- Piyasa tabanlı fon mekanizması sayesinde finansal piyasalardan elde edilecek özel kaynakların devreye sokulması gerekmektedir.
- Küçük ve orta ölçekli belediyeler için uzmanlaşmış yerel yönetimler finans araçlarının tesisi önemlidir.

Görüldüğü gibi İller Bankasının kendine özgü yapısı, yerel yönetimlerin gelişmemesinin nedeni olarak görülmekte, bu yapının tasfiyesi gündeme geti-

rilmektedir. İller Bankası'nın bu neoliberal öneriler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının öngörüldüğü İller Bankası AŞ Kanun tasarısı hazırlanmış, yakın zamanda Mecliste görüşülecektir. Tasarıda öngörülen yeni yapının nitelikleri uzun zamandır Dünya Bankası kredi antlaşmalarında ele alınmaktadır. Bu projelere ve yaptırımlara paralel olarak çıkarılan düzenlemeler de bu sürecin tahlil edilmesinde önem kazanmaktadır. Bu nedenle, yeni yapının daha iyi analiz edilebilmesi için bu sürecin ele alınması gerekmektedir.

İller Bankasının Yeniden Yapılandırılmasını Öngören Rapor ve Mevzuat

(i) Raporlar

1961 OECD: İktisadi Devlet Teşekkülleri Hakkında Rapor

Hazırlanan raporda aşağıdaki başlıklar öne çıkmaktadır:

- Banka hissedarları olan ortak idareler banka yönetiminde söz sahibi olmalıdır.
- Banka'nın şubelerinin olmaması bir eksikliktir.
- İnşaat işlerindeki siyasi baskı kaldırılmalı ve verimli çalışma sağlanmalıdır.
- Bankacılık amaçları doğrultusunda uzmanlaşma olmalıdır.
- Özerk yapıya kavuşturulmalıdır.
- Teknik personel tasfiye edilmeli, sadece finanse edilecek hizmetlerde teknik danışmanlık verecek birkaç teknik personel bulundurulmalıdır.

IBRD Cukurova Kentsel Gelişim Projesi

Altyapı yatırımlarının finansmanı için IBRD'ye birkaç belediyenin başvurusu üzerine, IBRD İller Bankası ile ilgili çalışma yapmıştır. Bunun sonucunda, kredinin verilmesi için yerel yönetimler mali sisteminin yeniden yapılandırılması öngörülmüş; bu kapsamda ele alınan İller Bankasının yerel yönetimler için gerçek bir kalkınma bankası haline getirilmesi öngörülmüştür. Bu raporda, yerel yönetim mali sistemindeki sorunlar, İller Bankasının rolü üzerinden ele alınmıştır. İller Bankası ile ilgili öneriler şunlardır:

- Belediyeler ile uluslararası kredi kuruluşları arasında mali konularda aracılık edecek bir kurum haline gelmelidir.
- Sermaye piyasası işlemlerine katılmalıdır.
- Belediyeler için borçlanma araçları yaratan bir sermaye kuruluşu olması gerekmektedir.

1992 Dünya Bankası'nın "Yerel Yönetimlere Mali Aracılık İçin Seçenekler Raporu"

Dünya Bankası'nın yerel yönetim mali sistemi ile ilgili yayınladığı raporda, İller Bankası'nın bir Mahalli Finansman Kurumu'na dönüştürülmesi, dönüştürülürse Banka'nın mahalli idareler için etkin bir kalkınma kurumu haline geleceği söylenmektedir. Bu esas olarak İller Bankasının ticari esaslara göre çalışması anlamına gelmektedir. Dünya Bankasının yerel yönetim mali sistemi hakkındaki temel görüşü ise rapora göre uzun vadede yapılması gereken özel sektörün bu alanda rol üstlenmesini sağlamak olmalıdır.

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

Yerel Yönetim Bankacılığı başlıklı bu araştırmada İller Bankası ile ilgili öne çıkan başlıklar şöyledir:

- Proje ve mühendislik hizmetleri ile teknik hizmetleri bedel karşılığı sağlanmalıdır.
- Özel şirketler ile rekabet halinde, ticari amaçlı bir yerel yönetim bankası haline getirilmelidir.
- Yerel Yönetim Bankasına dönüştürülmelidir.
- Yerel yönetim kalkınma fonu kurulmalıdır.
- Bu sistemin sürdürülebilirliği için, yerel yönetimler özerk olmalıdır.

1993 IMF Raporu

Belediyeler Fonu, Bankanın şehir ve kasabaların harita, imar, içme suyu, kanal gibi altyapı yatırımlarına finansman sağlamasını ve küçük belediyeler için bizzat yapmasını öngörerek, Genel Bütçe Gelirlerinin % 3'üne denk gelen miktarın bu işlerde kullanmak üzere Bankaya ayrılması ile kurulmuştur. Belediyeler Fonu, yürürlükte kaldığı 1948–2002 yılları arasında, Banka yatırımlarının % 85'ini karşılamıştır. 1993 yılında yayınlanan IMF Raporuna göre, İller Bankası yatırımlarının dörtte üçlük kısmını karşılayan Belediyeler Fonu geri çekilmeye başlamıştır. 1995 yılına gelindiğinde Belediyeler Fonunun yatırım harcamalarının içindeki payı % 28'e düşmüştür. 1996 yılında Genel Bütçe içine alınması ile Fona aktarılan pay azalmaya başlamış, 2002 yılında da tamamen kaldırılmıştır. Bu yatırım alanında belediyeler yalnız bırakılmıştır.

2002 Türkiye “Belediye Sektörü İncelemesi” (Dünya Bankası)

Dünya Bankası'nın yayınladığı “Belediye Sektörü İncelemesi” raporunda İller Bankasına geniş yer verilmiştir. Buna göre, İller Bankası,

- Bakanlığa bağlı olmamalıdır.
- Bağımsız bir kurul tarafından yönetilmelidir.
- Kredi ve faiz uygulamalarını piyasa değeri üzerinden yapmalıdır.
- Kredilerde geri dönüşü sağlamalıdır.
- Merkeze ve yerel yönetimlere olan bağılılığı giderilmelidir.

2006 Belediye Hizmetleri Projesi (Dünya Bankası)

Yeni tarihli bu kredi antlaşmasına göre, projenin başarılı şekilde hayata geçirilmesi için İller Bankası'nın kurumsal yapısı geliştirilmelidir.

- AB ile ilişkilerde önemli bir aracı haline gelmesi öngörülen İller Bankasının kurumsal yapısı bu yeni misyonuna paralel olarak geliştirilmelidir.
- İller Bankası, özerk olmalıdır, başka bir deyişle Merkezden koparılmalıdır.
- İller Bankası'na yeni biçilen rol, uluslararası finans kuruluşları ile yerel yönetimler arasında aracılıktır.
- İller Bankası, yatırım bankası işlevini yerine getirmelidir.
- Banka'nın teknik boyutunun azaltılması gerekmektedir.

(ii) Yasalar:

• 1984 Büyükşehir Belediye Yasası ile Büyükşehir Belediyelerinin yatırımları Bankanın görev alanından çıkarılmıştır. Bunun sonucunda Büyükşehir belediyeleri dış kaynaklı kredilere yönelmiştir.

• 1984'de İhaleye çıkma yetkisi iş bazında Bölge Müdürlüklerine de aktarılmıştır.

• 1984 tarihli 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de İller Bankası istisnalar arasında sayılarak bu KHK hükümlerine tabi olmadığı vurgulanmıştır. Bu nedenle, İller Bankasının yönetimi kendi yasası gereği yapılacaktır.

• 1985'e kadar kamu kaynaklarından kredi açan İller Bankası bu tarihten sonra belediyeler ile ticari bankalar arasında *mali aracılık* yapmaktadır.

- 1986- Merkez Bankası kamu kurumlarına kredi vermeyi durdurmuştur.
- 1990 İller Bankası Uygulama Yönetmeliği çıkarıldı.
- 1990 Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı kararı ile 1960 yılında KİT statüsü kazandırılan İller Bankası, 1990 yılında bu statüden sıyrılmış, Kalkınma Bankası haline getirilmiştir. Teknik destek faaliyetleri geri plana itilmiştir.
- 2001 yılından itibaren Banka yatırım faaliyetlerinden kısmen geri çekilmiştir.
- 2003 yılında çıkan 4734 sayılı “Kamu İhale Kanununa” tabi hale getirilmiştir, bundan önceki kamu ihale kanununa tabi değildi.
- Eylül 2003 İller Bankası Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişiklik ile ihale yapma yetkisi belediyelere verilmiş, sadece ihaleye çıkmak için yeterli teknik personel ve mali durumu olmayan küçük belediyelere Banka tarafından teknik destek sağlanması kararlaştırılmıştır. Diğer taraftan, İller Bankası projelerinde önceden İller Bankası tam kontrollük yaparken, artık müştereken kontrollük esas alınacaktır. Ancak, belediyelerin yapamaması durumunda Banka’dan tam kontrollük yapması istenebilecektir. Söz konusu uygulama yönetmeliği ile kredilerin vade, limit ve kullandırma şartları da yeniden düzenlenmiştir.
- 2004 İller Bankası Strateji Planı, Bankaya Dünya Bankası tarafından biçilen rollerin gerçekleştirilmesi için gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu doğrultuda, Strateji Planı Amaç 2’de “yatırım bankası işlevi güçlendirilecektir” denilmekte; buna ulaşmak için sıralanan hedeflerden biri olarak da “2010 yılına kadar dış kredilerin toplam kredilere oranının % 20” olması gösterilmektedir. Diğer taraftan, DB’nin İller Bankasına biçtiği aracılık rolü Kurumsal Strateji Planında yer almaktadır. Dördüncü amaç, “Kurumsal kapasite geliştirilecektir” olarak belirlenmiştir. Hedefler arasında “AB ve diğer uluslararası örgütlerden alınacak krediler için kurumsal kapasite”nin artırılması gösterilmektedir. Diğer amaçlar da kaynakların etkin artırımı, maksimum kredi dönüşümü, güçlü mali yapının sürekliliği ve gelişimi olarak sıralanabilir.

Strateji Planında, İller Bankası’nın ticari kazançla hareket etmediği takdirde gelir gider dengesini sağlayamadığı belirtilmekte, bu nedenle de kaynak ta-

sarrufuna gidilmesi gerekli görülmektedir. Diğer bir seçenek de dış kaynaklardan kısa dönemde hibe ve uygun koşullu kredi sağlanmasıdır.

İller Bankası eski görev ve yetkilerinden arındırılırken, AB sürecinde yeni görevlerle donatılmaktadır. En önemlisi, “AB’den ve uluslararası kuruluşlardan sağlanacak kaynakların banka aracılığı ile belediyelerin kentsel altyapı projelerinde kullanılması sağlanacaktır.”

AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği kapsamında 2005 yılından itibaren yatırım projelerinin gündeme gelmesi ile Türkiye için oluşturulacak “2007–2013” yıllarını kapsayacak dönemde kullanılacak “Katılım Öncesi Yardım Aracı”⁸ (IPA) fonunun oluşturulmasında, İller Bankası AB ile ilişkilerde aktif bir konuma getirilecektir.

• 2006 İller Bankası Strateji Planında da, “yerel yönetimlerin her türlü kredi ihtiyacını karşılayabilecek, yurtiçi ve yurt dışı müşavirlik ihalelerine katılan uzman bir müşavirlik kuruluşu olma hedefini benimseyen İller Bankası, yeni faaliyet yapısına uygun amacın ortaya konulması ve bu amacı yürürlüğe koyacak birimlerin kurulması, bu alanda uzman personel istihdamını gerektirmiş, bu ise Banka’nın Kuruluş Yasası’nda değişiklik yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla hazırlanan yasa taslağı Başbakanlığa gönderilmiştir” denilmektedir.

Görüldüğü gibi İller Bankasının yeniden yapılandırma süreci yeni başlamış değildir. Her ne kadar rapor ve antlaşmalarda farklı modeller önerilmiş olsa da asıl olan İller Bankası’nın bu büyük yatırım alanındaki etkinliğinin özel sektör lehine geri çekilmesidir. Yerel yönetimler, bu sayede özerkleşecek, daha verimli çalışacaktır. Bunun yanında, Dünya Bankasının yerel yönetimlerin özerkliği ve etkinlik alanlarının artırılmasının demokrasinin geliştirilmesi ile kurduğu doğrusal bağlantı nedeni ile yerel yönetimlere özel bir önem atfedilmektedir. Bu uluslararası raporların ulusal alanda yansımaları kalkınma planlarının incelenmesi de faydalı görülmektedir.

8 IPA (Katılım-Öncesi Yardım Aracı) 29 Eylül 2004’te Komisyonu’nun imzaladığı tüzük ile oluşturulan aday ülkelere ya da potansiyel aday ülkelere AB’nin yaptığı yardımları tek bir çerçeve program etrafında birleştirmeyi öngören mali araçtır. Özellikle Kopenhag siyasi kriterleri bağlamında kurumsal yapılanmayı, idari ve yargısal kapasiteyi ve Topluluk Müktesebatına uyumu güçlendirmeyi hedeflemektedir. Arnavutluk, Makedonya, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Sırbistan, Karadağ ve Türkiye bu fonun yararlanıcısı ülkelerdir. <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/AvrupaBirliği/ABFonlari/GlobalOrtakAB.htm>

(iii) Kalkınma Planları

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)

İller Bankası'nın,

- Özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulaması,
- Yatırım bankası olarak ihtisaslaşması gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000- 2004)

Öncelikle, İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir. Yerel yatırımların projelendirilmesi, finansmanı ile iç ve dış kredi kullanımı, teknik seçimi, insan kaynakları yönetimi konularında yerel yönetimlere öncülük etmek; merkez-yerel yönetim arasında kaynak akışını yönetmek üzere İller Bankası Genel Müdürlüğü gerçek yerel yönetim ortaklığı olarak yeniden örgütlenecektir. Yatırımların finansmanında kullandığı kaynaklar, görevlerine paralel olarak arttırılacaktır.

Sekizinci beş yıllık kalkınma programının 1654 sayılı maddesinde ayrıca, “belediyelerde teknik personel sayısının yetersizliği, altyapı tesislerinin işlenmesinde, bakım, onarım ve yenileme çalışmalarının sürdürülmesinde aksaklıklara yol açmaktadır” denilmektedir. Bu yaklaşım, İller Bankasının ve merkezin yerel yatırımlardan çekilmesi ile yalnız kalacak belediyelerin teknik personel ve mali sıkıntılarının nasıl çözüleceği hakkında soru işaretlerini arttırmaktadır. Aynı zamanda, ele alınan sorunun bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmadığını göstermektedir.

İller Bankasının yeniden yapılandırma gerekçelerinin ve yönteminin somutlaştığı uluslararası raporlar ve ikraz antlaşmaları Dünya Bankasının bu süreçteki rolünü öne çıkarmaktadır. Bu nedenle, özel olarak Dünya Bankasının bu süreçteki rolüne daha yakından bakmak gerekmektedir.

E. İLLER BANKASININ YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA DÜNYA BANKASININ ROLÜ

Dünya Bankasının geliştirmekte olan ülkelerde tüm sorunlara verdiği reçete devlet harcamalarının küçültülmesidir. DB'ye göre Türkiye'de de merkezi yönetimin GSMH'daki % 45'lik payı derhal düşürülmelidir. Devlet küçülürken, özel sektör büyüyecek, devlet bizzat kendisi özel sektörün gelişmesini sağlayacak tedbirleri alacaktır. “*Düzenleyici Devlet*”in piyasaya müdahalesi yalnızca bu amaç içerisinde meşru görülebilir.

Neoliberal politikalar tarafından amaç özgürlük, demokrasidir. Daha az devlet, daha çok toplum olan yerde demokrasi sağlanır. Peki, neoliberal politikaların kastettiği toplum nedir?

Bu toplum tezahürü **yönetişim** modelinde öne çıkmaktadır. Sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve devletin ülke, bölge veya şirketin karar mekanizmasında bir araya gelerek yönetimini vurgulayan yönetim teorilerinde, toplum iki farklı kesim tarafından temsil edilmektedir: sivil toplum örgütleri ve sermaye. Dünya Bankası'nın teorisyeni olduğu yönetim, toplumu sermayenin elinde olan sivil toplum kuruluşları ile sermayenin bizzat kendisinin temsil ettiğini iddia etmektedir. Bu görüş, işçi sınıfını, demokratik kitle örgütlerini, meslek odalarını, sendikaları yok sayan bir yönetim modelidir.

İşte bu yaklaşım ile hareket eden DB'nin İller Bankası hakkındaki savları bu çerçevede anlam kazanmaktadır. **Dünya Bankası, İller Bankasının ticari esaslara göre faaliyet gösteren, merkezden ve yerelden koparılmış bağımsız bir yapıda olması ve yalnızca finansal destek alanında yer alması gerektiğini belirtmektedir.** Bu şekilde, yerel yönetimler yerel projelerde söz sahibi olacak, demokrasi geliştirecektir. Finansman sıkıntısı kalmayacaktır, sadece *ödeyen* hizmet alacaktır. Belediyelerin teknik personel eksikliği de özel sektörün uzman personeli ile doldurulacaktır. Hatta yerel altyapı yatırımlarının artması ile yoksulluk idaresi kolaylaşacaktır. Dünya Bankası'nın öncelikli hedefi ise, yerel yönetimlerin -kendi tanımlarıyla- özerk, demokratik ve güçlü bir yapıya kavuşturulmasıdır. Fakat asıl olan, **İller Bankası'nın merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimler ile sermaye kesimi arasında yaptığı aracılık görevlerinin tasfiye edilmesidir.** Bu sayede, yerel yönetimler yatırımlarının finansmanında ve teknik danışmanlığında sermaye ile karşı karşıya gelecek; bu büyük yatırım alanında merkez ile bağları kesilmiş, özel sektöre bağlı, bağımlı yerel yönetimler halktan top-

ladığı geliri, özel sektöre aktaracaktır. Bu şekilde yerel sermaye güçlenecek, yerel yatırımların planlamasından, finansmanına ve teknik danışmanlığa kadar bütün süreç yerel sermaye ile yerel yönetim ortaklığı ile gerçekleşecektir. Bu sistemin sermayenin güçlenmesine neden olacağı kesindir. İstenen de temelde budur: toplumu temsil edecek sermaye kesimi, *kamu kesimi ile eşit şartlarda ve güçte karar verme mekanizmasında yer almalıdır*. Yerel demokrasi ancak ve ancak bu şekilde sağlanabilecektir.

Dünya Bankası'nın bu kurgusunun gerçekleşmesinin temel aracı ise, **Merkez Bankasının kamu kuruluşlarına kredi vermeyi durdurması** olmuştur. Bu yeni düzen, kamu kurumlarının dış finansmana yönelmesine neden olmuştur. Bu şekilde de yerel yönetim mali sisteminin yerli ve yabancı özel sektöre açılması hemen hemen sağlanmıştır. Bu doğrultuda, İller Bankasının açtığı krediler günden güne düşmüştür. **1985'de 70 milyar lira kredi verirken, 1986'da 30 milyar lira kredi vermiştir**. 1985–1995 yılları arasında İller Bankası kredilerinin % 30'u kamu kaynaklı, % 70'i ise yerli ve yabancı özel sermaye kaynaklı kredilerden oluşmaktadır.

Bu gelişmeler neticesinde, kamu kaynaklarından kesilen paylar eskiden İller Bankasının projelerinin finansmanına giderken; yeni sistem ile birlikte bu kesintiler dış kaynaklı kredilerin borç ödemesine geçmektedir. Bu kamu paylarının büyük bir bölümü bankacılık sistemine aktarılmaktadır.

F. YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI

Dönemin koşullarının kuruluşunu hızlandırdığı, yerel yatırımlara teknik ve finansman desteği sağlayan İller Bankası kendine özgü yapısı ile dünyada tek örnektir. İller Bankasını esin kaynağı olarak değil ama kamu hizmeti anlayışının öne çıktığı Avrupa'daki örnekleri ile kıyaslamak mümkündür. Avrupa'daki örnekleri ile benzerlik arz eden bir yapıda kurulmuş olsa da İller Bankasının gelişimi Avrupa örnekleri ile paralellik göstermemiştir.⁹

9 Ayrıntılı bilgi için bakınız Ek 1. Avrupa Yerel Yönetimler Kredi Kuruluşları bölümü için yararlanılan kaynak: Doğan Kestane, İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1996, <http://www.bumko.gov.tr/Yayinlar/arastirmarapor/DKestane.pdf>

İller Bankası günümüze kadar azalarak da olsa yerel yatırımları kamu hizmeti anlayışı içerisinde yürütmektedir. Hazırlanan kanun tasarısı ile İller Bankası ile kamu hizmeti öncelikli anlayışın da tasfiye edildiği görülmektedir. İller Bankası AŞ Kuzey Amerika sistemine göre yapılandırılmaktadır. Kuzey Amerika sistemi, kamu hizmeti alanını “*özel yatırım alanı*”, belediyeleri ise “*müşteri*” olarak görmektedir.¹⁰

Avrupa’daki örnekler ile yapı benzer olsa da ülkeler arasında iktisadi ve sosyal farklılıklar, yapının işleyiş mekanizmasını etkilemektedir. Avrupa’da kişi başına düşen gelir seviyesine bakıldığında Türkiye ile önemli farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Bu da aradaki refah seviyesi farkına işaret etmektedir. Bu refah seviyesindeki farklılık yerel mali sistemin iki önemli noktasına vurgu yapmaktadır.

- Bu ülkelerde mahalli idare harcamaları çok daha fazladır.
- Bu ülkelerde Bankalar yerel idarelere çok daha fazla kredi verebilmektedir.

Türkiye’nin belediye hizmetlerinin seyrine bakıldığında, en önemli sorunlar olarak planlama, kamulaştırma, içme suyu, kanalizasyon, arıtma tesisi, yol, konut ve planlama öne çıkmaktadır. Bu alandaki talepler belli bir seviyede sabit kalmamakta; nüfusun hızla artması, kentleşmenin yoğunlaşması ile gün geçtikçe artmaktadır. Bununla birlikte, daha önce yapılan hizmetlerin güncelleştirilmesi, ekonomik verimliliğini kaybetmiş ve kullanılmayan diğer altyapı tesislerinin yenilenmesi de ayrı bir yük getirmektedir. Altyapı hizmetlerine talepteki artışı yakalamak bir yana, var olan sorunlara çözüme yetişilememektedir.

Bunun yanında, yerel yönetimlerin harcamalarının arttırılamaması ve kredilerin belli meblağları aşamaması ve kredilerin geri dönüşünün olmaması nedeni ile sorunlar artmaktadır. Avrupa’da ise nüfus artmamakta, hatta gerilemekte; kentleşme aynı oranda kalmakta; altyapıya aktarılan kaynak ile de ihtiyaç karşılanmaktadır.

Dünya Bankası, kamu kaynaklarından kredi veren yerel yönetim bankalarının tasfiye edilmesini, yerel yönetimlerin borçlanmada özgür bırakılması ve yerel kredi piyasalarının oluşturulmasını öngörmektedir. Temel alınan “*kre-*

10 Ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Ayman Güler & Tayfun Çınar, *Yerel Maliye Sistemi*, TO-DAİE, Ankara, 2004, s. 8-31

di verilebilir belediye”lerin yaratılmasıdır. Kredi verilebilir belediye, öz kaynaklarını düzenli toplayabilen ve piyasadan kredi alabilen ve ödeyebilen belediyeleri tarif etmektedir. En iyi model olarak ABD Belediye Bono Piyasası gösterilmektedir.

Kamu kurumu gibi değil, piyasada herhangi bir şirket gibi hareket eden, borçlanabilen ve güvenilir belediyeler yaratmak asıl amaçtır. Belediyeler, hizmetlerini fiyatlandırarak ve vergi gelirlerini arttırarak öz kaynaklarının sürekliliğini garanti altına alacak, bu şekilde güvenilir bir kredi alıcısı olacaktır. Diğer taraftan, belediyelerin düşük faizli kredi sağlayıcısı yerel yönetim bankaları kaldırılmalıdır. Ancak bu şekilde belediyeler, özerkliklerine kavuşacak ve bu şekilde demokrasinin yatağı, kalkınmanın odağı olabilecektir.¹¹

G. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİM KREDİ SİSTEMİ

Belediyelerin temel hizmetleri, harita, planlama, imarlı arsa stoku, konut alanı, içme suyu, kanalizasyon, arıtma, çöp, ulaşım, vb. hizmetlerdir. Bunların gerçekleştirilmesi için makina, donanım ve ekipman alımı yapılmalıdır. Bu hizmetlerin hepsi planlama ile doğru işleyecek, uygulamada mühendislik-mimarlık bilgilerinin kullanılması gereken teknik hizmet alanlarıdır. Söz konusu hizmetlerin yerine getirilmesinde hem etüd-proje, hem imalat, işletme planlarının yapım ve uygulamasında sürekli olarak mühendislik hizmetlerine gereksinim vardır. Diğer taraftan, projelerin finansmanı için krediye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu hizmet alanlarının yapısı gereği, belediyeler yerel, ulusal ve uluslararası sermaye ile ticari ilişkiye girmek durumunda kalmaktadır.¹²

Bu hizmetler, teknik olduğu kadar sosyal yönleri de içinde barındırmaktadır; belediyelerin temel hizmetleri bu nedenle **sosyal-tekNIK** özelliindedir.¹³ Belediye, halktan topladığı gelirleri ve hizmet karşılığı aldığı paraları, yeni altyapı hizmetlerinin yapılması için aktarmakta, bu nedenle de kaynak dağıtımını

11 Birgül Ayman Güler & Tayfun Çınar, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE, Ankara, Şubat 2004, s. 7-32.

12 Yararlanılan Kaynak: Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara, 1996.

13 Memleket Mevzuattan, *Memleket Mevzuat*, YAYED, Sayı: 14, Ağustos 2006.

yapmaktadır. Altyapı hizmetlerinde özellikle metro, arıtma tesisleri gibi yapım ve imalat işlerinin mali boyutu yüksek değerler oluşturmaktadır. Bu tür hizmetlerde yabancı sermayeli yapım şirketleri de devreye girmektedir. Söz konusu bu hizmetlerin maliyetlerinin birçok belediyenin gelir gider bütçesinde büyük sıkıntılar yarattığı bilinmektedir. Dağıtılan kaynak ise, genel bütçeden ayrılan pay ile halktan toplanan vergi ve hizmet karşılıklarıdır. Bu süreçte, gelir dağılımındaki eşitsizliği arttırıcı politikalar yerel yönetimler tarafından izlenebilecekken, İller Bankasının yürütücülüğünde yapılması ile bunun önüne geçilebilmektedir. İşte bu aşamada, İller Bankası gibi bir kurumun, **belediyeler ile sermaye grubu ve merkezi hükümet ile belediyeler arasındaki ilişkilerde aracı olması** önem kazanmaktadır.

İller Bankasının temel amaçlarından olan, hizmetlerin yapılabilmesi için gerekli ekipmanın yerli sermayedarlara üretilmesi veya bizzat yerli sermayedarların bu üretim sürecinde yer alması ile belediye kaynaklarının yerel sermayenin baskısı altında paylaşılması engellenmektedir. Diğer taraftan, Makina ve teçhizatın yurt içinde üretiminin teşvik edilmesi ile ülke kalkınmasına dolaylı da olsa etkisi söz konusu olmaktadır. İller Bankası bünyesinde yetiştirdiği farklı meslek gruplarından oluşan teknik kadro ile çok geniş alanda hizmet verebilmektedir. Teknik kadro tüm belediye etüd, proje hizmetleri yanında hem danışmanlık hem de kontrollük hizmetlerini yürütmektedir. İller Bankası aynı zamanda, yerel yönetimler tarafından popülist tercihler ile gerçekleştirilen bazı yatırımların önünü kesmekte ve yerel yatırımların planlanmasının ulusal çapta yapılması sonucunda da kalkınmada bölgesel farklılıkların doğmasını engellemektedir. Diğer taraftan, yerel yönetim yatırımlarının düşük faizli ve uzun vadeli kredilerle yapılması ile hizmetlerin fiyatlandırılması aşamasında maliyetin düşük tutulması ve dolayısıyla hizmetlerin fiyatlandırılmasında halkın yükünü hafifletmekte, daha fazla kesimin faydalanmasının önünü açmaktadır. **Yerel yönetimlerin, yüksek faizli kredilerle yatırım yapması demek, fiyatların artması, halktan hizmetin maliyeti yanında faizini de almak anlamına gelmektedir. İller Bankasının aracılığı ile temel gereksinimler olan hizmetlerin fiyatlandırmasında borç baskısı hissettirilmemekte ve yerel hizmetlerin daha çok kişiye ulaştırılması sağlanmaktadır.**

İller Bankasında Yaşanan Sorunlar

İller Bankası kurulduğu günden bu güne, belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde finansman ve

teknik destek bakımından vazgeçilmezdir. İller Bankası, yerel yönetimler ile ilgili sahip olduğu bilgi ve uzman kadrosu ile de Türkiye için çok önemlidir.

Kendine özgü bir yapıya sahip olan İller Bankasının son dönemlerde sorunlar yaşadığı açıktır. Bunların başında, siyasal baskı ve siyasal kadro atamaları, Bankanın ortakları olan yerel yönetimlere verilen kredilerin geri dönüşünün olmaması gelmektedir. Bunun dışında, kuruluş sermayesine ortak olan yerel yönetimlerin karar verme mekanizmalarında yer almaması da katı merkezîyetçilik eleştirilerine maruz kalmasına neden olmaktadır. Yerel yatırımlarda, merkezi planlama, merkezi uygulama ve merkezden kontrollük yapılmakta; çoğu zaman belediyelere hiç görüş sorulmaması ve sürece dahil edilmemeleri, yerel yönetimlerce eleştirilmektedir. Diğer taraftan, merkezi bütçeye bağımlılık ve bu nedenle uzun vadeli kredi verememesi nedeniyle çağdaş olmamakla, mali özerkliğin olmaması ve merkezi hükümetin bürokrasisinden kurtulamadığı yolunda eleştirilmektedir. Aynı zamanda, kamu kaynaklarını kullanması ve kamu denetimine tabi olması nedeni ile de Banka faiz oranlarını kendisi belirleyememektedir. İller Bankası, bu sorunlar ışığında değerlendirilerek, kamu yönetimi içerisinde daha etkin çalışması yolunda yenilenme sürecine sokulmayı; piyasa mantığına göre çalışacak bir Banka yaratmaya çalışan dış kaynaklı projeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmaktadır. Dönemin şartlarının doğurduğu bu ülkeye özgü kurumun sorunları yıkıcı değil, yapıcı eleştirilerle düzeltilmelidir.

Kurumun yaşadığı sorunların yeni olmadığı bilinmektedir. Yukarıda ele alındığı gibi uzun yıllardır Bankanın yeniden yapılandırmasını öngören uluslararası rapor ve antlaşmalar gündeme gelmiştir. Bunların ötesinde İller Bankasının var olduğu yapısı ile daha iyi çalışabilmesini öngören çalışmaların da ele alınması daha gerçekçi bir çözüme işaret edecektir. Bu doğrultuda hazırlanan TODAİE Raporu önemlidir.

1992 TODAİE İller Bankasının Reorganizasyon Araştırması Raporu

TODAİE tarafından yapılan araştırma, İller Bankası'nın yerel yönetimlerle olan ilişkisi ve yerel yönetim mali sisteminin odak noktası olarak İller Bankası ele alınmıştır. Yerel yönetim sistemi ve özelde İller Bankası'nda ortaya çıkan sonuçlar şöyle sıralanmaktadır:

- Yerel yönetimlerin gerek mali gerekse idari açıdan özerkliği sağlanmalıdır. (İller Bankasının görev ve yetki alanının belirlenmesinde yerel yönetimlerin özerkliği önemli bir unsurdur.)

- Teknik desteğe devam etmeli fakat teknik desteğe ihtiyacı olmayan belediyelere yatırımlarını yürütme yetkisi verilmelidir.
- İller Bankasında yerel yönetimlerin temsil edilmesi sağlanmalıdır.
- “Yerel Yönetim Bankası” olarak adını değiştirmelidir.
- Genel kurulun etkinliği artırılmalıdır.

Görüldüğü gibi, TODAİE raporu var olan kurumsal sorunlara var olan yapı içerisinde iyileştirmeler yönünde çözüm önerileri sunmaktadır. *Dünya Bankası önerileri ise uluslararası sermayenin sorunlarına getirilen çözümlerdir.*

İller Bankasının tasfiye edilmesini öngören tasarının sonucunun sadece bir kurumun ortadan kalkması olmadığı anlaşılmalıdır. Yukarıda değinilen, ticari, sanayi, finansal sermaye- belediyeler ilişkisinde **İller Bankasının ortadan kaldırılması, belediyelerin doğrudan yerli ve yabancı sermaye ile birbir ilişki kurmasını gerektirecek; yerel yatırımın planlanma, finansman sistemini ve kaynak tahsisinde gözetilen dengelerin değişmesine ve gelir dağılımındaki eşitsizliğin artmasına neden olacaktır.** Özellikle, çok uluslu şirketlerin yerel yönetim finansmanı alanında öne geçmesi sermaye unsurunun içeriğini de değiştirecek, halkın kaynakları uluslararası sermayeye aktarılmış olacaktır.

Belediyeler, İller Bankası aracılığı ile kamu kredisi kullanabilmekte, diğer taraftan ulusal ve uluslararası bankacılık sisteminden özel kredi kullanma yetkisine sahiptir. 1980 yılına kadar belediye kredileri kamu kaynaklarından karşılanmakta iken artık dış kaynaklı kredilere yönlendirilmektedir. Ulusal kalkınma modelinin uzantısı olan kamu kaynaklı yerel kredi sisteminin yerine piyasa koşullarına dayalı yerel kredi sistemi benimsenmiştir.

1984 yılından itibaren dış borç miktarları belediye kalemlerinde yer almaya başlamıştır. Belediyeler kredileri ödeyemeyince Hazine borcu ödemekte, belediye Hazineye karşı borçlanmaktadır. Bu miktar gittikçe büyümektedir.¹⁴

Dünya Bankası, “gelişmekte olan ülkelerde yerel altyapı açığının yüksek olduğunu, bu açığın kamu kaynakları ile karşılanamayacağını” ileri sürmekte ve “büyük çaplı kentsel altyapı projelerinin yaşama geçirilmesi için küresel sermayenin katılımını sağlamak gerektiği” savından hareket etmektedir.¹⁵

14 Tayfun Çınar, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, *Memleket Mevzuat*, YAYED, Eylül 2005, Sayı: 3, s. 23–26.

15 YAYED, Dünya Bankası Kredisi: Belediye Hizmetleri Projesi, *Memleket Mevzuat*, Eylül 2005, Sayı:3, s. 29–30.

Kamu kaynakları bu açığı kapatamadığından küresel aktörler bu alanda rol almalıdır. Fakat küresel aktörlerden kredi alabilecek bir belediye modeli kurulmalıdır. “*Kredi verilebilir belediyeler*” yaratmak esas olmalıdır. Kredi verilebilir belediyeler, merkez kaynaklarına bağlı olmayan kendi öz kaynakları ile borçlanmayı sürdürebilecek ve bu nedenle özerk ve güçlü belediyelerdir. Bunun için merkezden koparılımları gerekmektedir. Katılımcı olmalıdır. Yerleşme-kalkınma-demokrasi arasındaki olmazsa olmaz ilişki üzerine kurulmaktadır bütün bağlantı. Bunun için (1) piyasa odaklılık, (2) yönetim ilkelerine uygunluk, (3) şeffaf belediyeçilik ilkelerini benimsemelidir. Bu sayede yönetim modeli ile yönetilen yerel altyapı yatırımları, piyasadan borçlanarak yapılacak, belediyeler fiyatlandırma mekanizmaları ile bu hizmetin karşılığını alabilecek ve borcunu kendi kaynaklarından karşılayabilecektir.

Özellikle son yıllarda belediyelere verilen yeni altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesi de düşünüldüğünde yaklaşık 100 milyar dolarlık bir hizmet alanının gündeme geleceği tespitleri yapılmaktadır.

Planlamanın ulusal düzeyde yapılması ile bütün ülke çapındaki idare ve kurumların yerel yatırımlardan haberdar edilmesi, kalkınmada öncelikli bölgelerin belirlenmesi gibi avantajlardan yararlanılmaktayken artık belediyeler kendi yatırımlarının planlamasından, finansmanına kadar yetkili olacak, kendileri yatırımları gerçekleştirecektir. Finansman yaratılmasında yabancı finans kuruluşlarının devreye girmesi kaçınılmaz olacaktır. AB uyum yasaları çerçevesinde Kamu İhale Yasasından, Yabancı Yatırımlar Yasasına kadar birçok alanda yapısal değişiklikler yapılarak yerel yönetimlerin diğer kurum ve kuruluşlar gibi küresel sermayeye açılımı sağlanmıştır. Belediyelerin yabancı finans kuruluşları ile karşı karşıya getirilmesinde hangi sıkıntıların yaşanacağı çok açıktır. Belediye yatırımlarının planlanmasında yerelin sürece dahil edilmesi olumlu bir gelişme olmakla birlikte, yerel yatırımların ulusal düzeyde ele alınmasının gerekliliği de açıktır.

Devlet tekelinden yabancı özel tekele!¹⁶

Altyapı yatırımları, özel sektör için en karlı alanlardandır. Öncelikle, müşterinin kamu olması demek, yatırım yapılırken gerekli paranın ödenmesi, hizmet verildikten sonra da tüketimin sürekli olacağı ve müşteri olarak güvenirliliğin son derece yüksek olduğu bir alışveriştir. Ayrıca, altyapı yatırımların-

16 YAYED “İller Bankası Gerçeği” adlı basın açıklamasından yararlanılmıştır. www.yayed.org

daki yoğun sermaye gereksinimi ve hizmetin bölünememesi nedeni ile oluşan doğal tekelleşme sonucu, kâr artmaktadır.

Avrupa’da altyapı hizmetlerinin durması, özel sektörün faaliyetlerinin de gerilemesine neden olmuştur. Bu tıkanıklık sonucu, özel sektör ulusal pazarla yetinememekte; başka pazarlar arayışına girişmektedir. İşte tam da dünyadaki küreselleşme sürecinin başlaması bu döneme denk gelmektedir.

Gelişmiş ülke tekelleri, ulusal pazarlardan çıkıp, altyapı yatırımlarında büyük bir boşluk olan ve devletin bu alanlarda doğrudan üretiminin ve işletmesinin kaldırıldığı gelişmekte olan ülkelerde faaliyete geçmek istemişlerdir. Aynı zamanda, kamu bankacılığının yukarıda bahsedilen nedenlerinden ötürü dış piyasaya açılan, diğer ulus tekelleri ile birleşen şirketler tekelleşme sürecine girmişlerdir.

Türkiye’de yerel yönetim kredi sisteminde devletin boşalttığı alanın nasıl doldurulacağı önemli bir sorudur. **Bu noktada karşımıza DEXIA** adlı şirket çıkmaktadır. Bu uluslararası şirkete daha yakından bakıldığında, Bankanın yerel yönetim kredi bankacılığı alanında uzman Belçika-Fransa ortaklığı olduğu ve avroyu kullanan ülkeler arasında en büyük 15 bankadan biri olduğu görülmektedir. İller Bankasının tasfiye edildiği bir dönemde Türkiye pazarına DenizBank’ı satın alarak giren DEXIA’nın yetkililerinin açıkladığı amaçları şöyledir: “Türkiye’nin çok hızlı büyüyen pazarından pay almak, uzman olduğu projecilik alanında deneyimini aktarmak ve bölgede bir üs olmak”.



DenizBank 1938 yılında Türk denizciliğini geliştirmek amacı ile bir kamu bankası olarak kurulmuştur. 1992 yılında EmlakBank ile birleştirilmiştir fakat 1997 yılında Özelleştirme İdaresine sadece DenizBank devredilmiştir. 1998 yılında Zorlu Grubu DenizBank’ı almıştır. Daha sonra Zorlu Grubunun 2001 yılında Tarışbank’ı alması ile DenizBank ile Tarışbank birleştirilmiştir. Fakat aynı yıl, DenizBank Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilmiş-

tir. 2004 yılında DenizBank'ın % 25'i halka açılmıştır. Kalan % 75'lik kısım ise 2006 yılında DEXIA tarafından alınmıştır. Daha sonra basına yandığı kadarıyla kalan hisselerin % 10'unun da DEXIA tarafından alındığı bilinmektedir.

Alanında uzmanlaşmış, Avrupa'da ve Amerika'da deneyim kazanmış bu büyük bankanın Türkiye pazarına girmesi ile kamu kurumu niteliklerinden sıyrılan İller Bankasının, yerel yönetim yatırımlarının kredi kullanımında tercih edilen kurum olmasını beklemek gerçekçi değildir.

Bu nedenle, İller Bankasının tasfiye edilmesi ile başlatılan süreç, yerel yönetim kredi piyasasında çok uluslu şirketlerin tekelinin, devlet tekelinin yerini alması ile sonuçlanacaktır. Ayrıca, önemli bir yerel yönetimler bilgi bankası haline gelen İller Bankası tasfiye edilirken, bu birikim de dağıtılmaktadır.

H. İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ KURULMASI HAKKINDA KANUN TASARISI

Bu yasa tasarısının Türkiye'ye özgü bir kurumun kapatılmasını öngördüğü açıktır. Bunun yanında, kurum ile birlikte, kamu yararı öncelikli bir anlayış da yok edilmek istenmektedir. İller Bankası'nı tasfiye edecek olan yasa tasarısının doğuracağı temel sorunlar şunlardır:¹⁷

1. Tasarı taslağının amaç başlıklı 1. maddesinde, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin (i) finansman ihtiyacını karşılamak, (ii) mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, (iii) idarelere danışmanlık hizmeti vermek amacıyla; özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip İller Bankası A.Ş.'nin kurulmasıdır.

Amaç maddesinden anlaşıldığı gibi, İller Bankasının yerel yatırımların finansmanı yanında teknik danışmanlık yapması nedeni ile kendine özgü nite-

17 Bölüm için yararlanılan makaleler: YAYED, *Memleket Mevzuat*, Sayı:14, Memleket Yayınları, 2006.

liğinin değiştirilip, sadece finansörlük yapması öngörülmektedir. Teknik destek kısmında ise sadece teknik danışmanlık kalmaktadır. Planlama yatırım ve yapım safhasında da devreden çıkarıldığı görülmektedir.

İller Bankası'nın yatırım ve kalkınma bankasına dönüştürülmeye çalışıldığı bu süreçte bir karmaşa olduğu görülmektedir. Bir yatırım ve kalkınma bankası yaratılması amaçlanıyorken, Bankanın hala neden teknik danışmanlık hizmeti vermeye devam edeceği anlaşılamamaktadır. Bu süreç bu nedenle, İller Bankasının kendine özgü yapısı ile yürüttüğü yatırımların planlamadan, finansmana kadar her aşamada destek faaliyetinin hala yerel yönetimlerce ihtiyaç duyulan bir hizmet olduğuna işaret etmektedir.

Ayrıca kamu kurumu niteliğinden yoksun bırakılan, kamu personeli olmayan bir kadrodan danışmanlık hizmeti almanın zorunlu olması gerçekçi değildir.

2. Ayrıca, eskiden İller Bankasının kredi verdiği idarelerden olan köylerin kapsam dışında bırakıldığı görülmektedir.

3. İller Bankası, yerel yönetimlerin ortak olduğu bir Banka iken, A. Ş. niteliğine geçerken, bu ortaklığın bitmesi, sermayesinin Hazine'ye aktarılması öngörülmektedir. Yerel yönetimlerin ortaklığının, bu idarelere sorulmadan bitirilmesi, taslak hazırlama sürecinin anti-demokratik işlediği ve yasa yapıcıların yerel yönetimlerin bu değişikliğe taraf olmak istemeyeceği ve muhalif düşüncelerle karşılaşmamak için hızlı davrandığını göstermektedir. Bu süreç, demokratik katılımcılığa ve birlikte yönetme ilkesine aykırıdır.

4. İller Bankası, eskiden kendi tüzüğüne göre kredi verirken; artık Bankacılık esaslarına göre kredi verecektir. 2006 yılında, piyasadaki en düşük faizli krediyi veren İller Bankasının A. Ş. olması ile birlikte, faiz ve kredi oranlarının piyasa seviyesine çekilmesi gerekmektedir. Oysa İller Bankasının temel amacı, yerel yatırımların düşük faizli krediler ile gerçekleştirilmesini sağlamak, yatırımların gerçekleştirilmesi için yeterli teknik elemana sahip olmayan ve mali durumu yetersiz dolayısıyla temel belediyeçilik hizmetlerini veremeyen belediyelere destek vermektir. Faiz kredi oranlarının yükselmesi ile birlikte yabancı finans kuruluşları ile ilişkiler devreye girecektir. Ödeme koşullarında günöbirlik popölist yaklaşımlar ileride büyük sorunlar yaratacaktır.

5. İller Bankası tarafından yapılması daha uygun görülen ve yatırım planına konulan yatırımlar, Bankaca gerçekleştirilirken; yeni yapı ile belediyeler imkânlarına göre kredi alabileceklerdir. Böylece sadece “ödeyebilen alır” yaklaşımı çalışacaktır. Bu nedenle, altyapı yatırımlarının gerektirdiği büyük bir kaynağa ihtiyaç duyan küçük belediyelerin bu miktarda kredi alabilmesi olanaksızlaşacaktır. Ziraat Bankası’nın kuruluş amacı ve şu andaki durumu göz önüne alındığında, İller Bankası’nı bekleyen durum netleşmektedir. Ziraat Bankası artık çiftçilere kredi verememekte; çiftçiler için Ziraat Bankası kredilerinin cazipliği kalmamakta; İller Bankası yerel yönetimlere kredi veremeyecek, yerel yönetimler de küresel yerel yönetim kredi bankalarına yöneleceklerdir.¹⁸

6. İller Bankası, yerel yönetimlerin temel hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli Makina ve teçhizatın yurtiçinde üretilmesini sağlamak, yerel yönetimlere bu ekipmanı kiralamak veya satmak gibi faaliyetlerinden de soyulmaktadır.

7. İller Bankası, yerel yönetimlerce ihtiyaç duyulan teknik elemanın yetiştirilmesi için öğrencileri yurtdışında okutmakta ve daha sonra ihtiyaca göre dağıtmakta iken, bu etkinlik de yasa tasarısı ile sona erdirilmektedir.

8. İller Bankası bir kamu kurumu iken, taslak ile özel hukuk tüzel kişisi olarak yapılandırılmaktadır. Fakat taslağın geçici 6. maddesinde İller Bankasına yapılacak bütün atıfların İller Bankası A. Ş.’ye yapılmış sayılacağı belirtilmektedir. Kamu kurumu niteliklerinden arındırılmış bir kurumun kamusal yükümlülükleri, yetkileri ve görevlerinin tamamen kaldırılması gerekirken, bu madde ile yeni ticari şirkette bu özelliklerin korunmaya çalışıldığı ve bu yeni işletmenin mülga kurumun devamı niteliğinde görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu durum hukuken mümkün olmadığı gibi uygulamada da çeşitli tartışmalara neden olacaktır.¹⁹

9. Personel: 28.02.2006 tarihi itibarıyla İller Bankası Genel Müdürlüğünde görev alan personelin görev yeri ve istihdam durumuna göre dağılımı şu şekildedir:

18 Yararlanılan kaynak: Ahmet Erhan Çelik, İller Bankası Bilmecesi, *Ekonomist*, 29 Ekim 2006, İstanbul.

19 Süheyla Suzan Alica, İller Bankası A. Ş. Hakkında Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi, *Memleket Mevzuat*, Sayı: 14, YAYED, Ağustos 2006, Ankara, s. 15-16.

SINIFI	2004 YILI SONU			2005 YILI SONU		
	<i>Merkez</i>	<i>Bölgeler</i>	<i>Toplam</i>	<i>Merkez</i>	<i>Bölgeler</i>	<i>Toplam</i>
Genel İdare Hizmetler	659	700	1359	605	687	1292
Avukatlık Hizmetleri	8	2	10	8	2	10
Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri	22	8	30	15	6	21
Yardımcı Hizmetler	24	74	98	22	67	89
İdari Elemanlar Toplamı	713	784	1497	650	762	1412
Teknik Elemanlar Toplamı	446	775	1221	430	751	1181
İşçiler Toplamı	361	414	775	325	375	700
GENEL TOPLAM	1520	1973	3493	1405	1888	329

Tablo 3: Personel Durumu²⁰

Taslakta, çalıştırılacak personelin niteliği sıralanmamakta; personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer kanunların sözleşmeli personel hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personelin çalıştırılacağı belirtilmektedir. Bu durumda, çalıştırılacak personelin işçi olacağı ve sözleşmelilik esasına göre çalıştırılacağı ortaya çıkmaktadır. (*Taslak madde 3: banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür.*)

Mevcut Personel: İller Bankasında çalışmakta olan personel ile ilgili düzenleme şunları kapsamaktadır: “Mevcut personelden uygun görülenler özel hukuk sözleşmesine tabi olarak çalışmaya devam edecektir. Özel hukuk sözleşmesine göre çalışmayı kabul edenler işlerine devam edecektir.” Özel hukuk sözleşmesine göre çalışmayı kabul etmeyenler ise İstihdam Fazlası Personel olarak Devlet Personel Başkanlığına bildirilecektir.

Uygun görülmeyenler ise “İstihdam Fazlası Personel” niteliğinde Devlet

20 İller Bankası 2005 Yılı Faaliyet Raporu, www.ilbank.gov.tr

Personel Başkanlığına bildirilecek ve Özelleştirme mağdurları gibi diğer kamu kurumlarına aktarılacaktır. Havuzda bekleme süresi 45 gün olup, deneyimli uzman personel savrulup yok edilecektir.

Görüldüğü gibi taslakta “*uygun görülenler*” kavramı gibi muğlak bir kavram kullanılmaktadır. Bu uygun görme işleminin Yönetim Kurulunca belirleneceği anlaşılmaktadır. Fakat taslakta herhangi bir nitelik, beceri, hizmet süresi vs. belirtilmemektedir.

Ayrıca, Bankanın faaliyetlerinden teknik destek kaldırıldığından bu alanda yetişmiş uzman personelin yeni işletmede çalıştırılması söz konusu olmadığı için İstihdam Fazlası Personel olarak herhangi bir görevle başka bir kuruma sevk edilmesi gündeme gelmektedir.

Bunun yanında, faaliyet alanlarının daraltılması ile ilgili faaliyet alanı daire başkanlıkları da kapatılacaktır.

Personel Hakları: Taslakta personel haklarının idari düzenlemelerle belirlenmesi esas alınmaktadır.

Personelin işe alınma, atanma, ilerleme, yükselme, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet personel başkanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunun çıkaracağı yönetmelik ile düzenlenecektir.

Banka personelinin ücret, ikramiye, sosyal hakları ile sözleşme esasları Genel Kurulca belirlenecektir. Genel kurulca belirlenecek olan aylık ortalama ücret ve sosyal yardım toplamı Yüksek Planlama Kurulunun banka için belirlediği üst sınırı aşamayacaktır.²¹

Kadro: Kadrolar iptal edilmektedir.

21 Yararlanılan Kaynak: Hüseyin Çağatay, İller Bankası AŞ Yasa Taslağının Değerlendirilmesi: Personele Etkisi Açısından, *Memleket Mevzuat*, Sayı: 14, YAYED, Ağustos 2006, Ankara, s. 18–19.

SONUÇ

İller Bankası, bu incelemede de görüldüğü üzere belli sorunları içerisinde taşımaktadır. Ancak bu sorunlar, ulusal birikim ve deneyim ışığında değil, “*kredilerin pençesinde borç döngüsünün kısılcında*” ele alınmaktadır. Bu nedenle, kurumun sorunlarının çözülmesine yönelik değil, devlet müdahalesinin her alanda kalkmasını ve sosyal devletin tasfiyesini savunan neoliberal ideolojinin kurumu olan Dünya Bankası’nın önerileri doğrultusunda hazırlanan bir düzenleme ile yok edilmek istenmektedir.

İller Bankasının yeniden yapılanması gerekliliğinin nedeni olarak kamu kaynaklarına dayalı finansman anlayışının verimsizliği gösterilmektedir.

Başta da belirtildiği gibi İller Bankası gibi bir kurumun tasfiyesi, salt bir örgütlenmenin son bulması anlamına gelmemekte; yerel yönetim mali sisteminin dönüşümünü, yerel yönetimlerin merkezi planlamadan ayrılarak bireysel yatırım sürecine girmesine ve bu alanda özerkliğin artırılmasına da işaret etmektedir. Bir sonraki aşamanın da özelleştirme olacağı açıktır.

Bu nedenle, İller Bankasının tasfiye sürecinin analizi asıl olarak nasıl bir yerel yönetim sistemi ve nasıl bir yerel yönetim hizmeti soruları ile paralel götürülmelidir.

Öncelikle, İller Bankasının Merkezi Hükümet ile yerel yönetimlerin arasındaki konumunun boşalması demek, **yerel yönetimlerle sermayenin doğrudan bağlantı kurması ve dolayısıyla yerel ihtiyaçların karşılanmasında ve hizmetlerin verilmesinde, yabancı sermaye gruplarının yerel yönetimler üzerindeki baskısının artması demektir.** Bu süreçte rol almayı uman yerel sermaye grupları en başta ezilip yok edileceklerdir. Onlara sadece ve ancak gerekli görüldüğünde taşeronluk rolü verilecektir. Diğer taraftan, bu baskı ve sermaye ilişki ağı, belediyelerin halktan toplanan ve genel bütçeden gelen gelirlerinin dağıtım aşamasında eşitsizliği arttırıcı bir etki yaratacaktır. Yerel yönetimlerin siyasal öncelikler doğrultusunda kaynak aldıkları ve belediyelerin bu kaynağı dağıtımında serbest olduğu düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin seçimle gelen yöneticilerinin bu kaynakların dağıtımında popülist politikalarla hareket etmesinin önü açılacaktır.

İller Bankasının tasfiyesi **yerel yönetim sistemi** için daha fazla **özerkliğin** yaratılmaya çalışıldığı söylemi ile gündeme gelmektedir. Yatırımların planlanmasından, finansmanına kadar serbest olacak olan yerel yönetimlere bu

yönde daha özerk bir rol biçildiği iddia edilmektedir. Merkezden koparılmanın en açık göstergesi Belediyeler Fonunun kaldırılmasıdır. Genel bütçe gelirlerinden, şehir ve kasabaların imar, harita, içme suyu, kanalizasyon ve arıtma gibi temel hizmetlerinin finansmanı ve bizzat gerçekleştirilmesi amacı ile Bankanın emrine ayrılan % 3'lük payın kalkması ile yerel yatırımların finansmanı merkezden önemli derecede koparılmıştır. İller Bankasının tasfiye edilmesi ile bu bağ tamamen kesilmektedir. Tasfiye sürecinde yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi amacının öne çıkarılması gerçeği örtmeden öte bir şey değildir. Burada asıl amaç, **mali sermayeyi güçlendirmektir**. Yerel yönetimlerin merkezden koparılması ve zayıf bırakılması, **kendi ayakları üzerinde duramayacak birçok yerel yönetimin mali sermayenin eline düşmesine ve onu beslemesine neden olacaktır**.

Son yapılan düzenlemeler ile belediyelerin fiilen kamu hizmetinde kullanılmayan mal varlıkları da haczedilebilmektedir. Belediyelerin hazine garantörlüğünde aldıkları dış kredileri Hazinesinin ödemesi, bu şekilde dış borcun iç borca dönüştürülmesi öngörülmektedir. Belediyeler, Hazine'ye borçlanmakta, Hazine de 6183 sayılı kanun çerçevesinde belediyelerin zora dayalı gelirleri dışında kalan malvarlığına haciz koyma yetkisini kullanabilmektedir.²² Bu durumda haciz gerçeği ile karşı karşıya gelecek olan belediyeler, hizmette ve finansmanda süreklilik gerektiren kamu hizmetlerini veremez duruma gelebilecektir.

İller Bankası kuruluşundan günümüze değişik meslek gruplarından yetişmiş ve uzman teknik personeli ile belediyelerin hizmetlerinde haritadan planlamaya, içme suyundan kanalizasyona, arıtma tesislerinden hizmet binalarına, katı atık ve yol çalışmalarının her aşamasında etüd, proje, uygulama, imalat,

22 2002 tarihli 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun Hazine alacaklarının tahsili ve idaresini düzenleyen 11. mad. kapsamında şu şekilde düzenleme yapılmaktadır: "dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan kredilerden, ikraz edilen kuruluşlarca vadesinde Müsteşarlığa ödenmeyen kısımlar ve Hazine garantilerinden Müsteşarlıkça üstlenilmeler neticesinde doğan alacaklar ile ikrazden ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda bu tür alacaklar için 61183 sayılı yasa AATU hk. Kanun hükümleri uygulanır. Vadesinde ödenmeyen hazine alacaklarına 6183 sayılı yasa çerçevesinde gecikme zammı uygulanır." 5393 sayılı kanunda da "belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen, resim, vergi, harç gelirleri haczedilemez."... Önceki 1580 sayılı yasada "kamu hizmetine tahsis" edilmiş olması haczedilememe için yeterli sayılmakta iken, artık fiilen kullanılmayan mallar ve proje karşılığı elde edilen gelirler haczedilemez.

işletme planlarına kadar her alanda teknik hizmet ile belediyelere katkı vermektedir. İller Bankası, olanakları kısıtlı belediyelere teknik hizmet yanında danışmanlık, kredi vererek belediyelerimizin günümüz koşullarında hizmet üretmesine ve kentsel gelişime büyük destek olmaktadır. Hâlbuki İller Bankasının teknik hizmet ve danışmanlık vermediği bir durumda, belediyeler bu hizmeti, konusunda uzman olarak görülen ve deneyim sahibi olduğu söylenen ve esas işi bu olan fakat salt kar mantığı ile çalışan özel sektörden almak zorunda kalacaktır. Bu da planlamadan, finansmana kadar kamu hizmet ve yatırımlarının kâr peşinde koşan ticari şirketlerce verileceğini göstermektedir.

Belediyeler Fonunun kesilmesi, İller Bankası'na biçilen, uluslararası rekabet edebilir, piyasa kurallarına göre işleyen, aracılık yapan, merkezden koparılmış kurum haline gelmesinin ilk aşamasıdır. İller Bankası'nın hem merkez hem yerel ile en sağlam bağıni oluşturan Belediyeler Fonunun kaldırılması bağımsızlığının sağlanması sürecinde en önemli girişim olarak görülmüştür. Merkezden koparılan İller Bankası'nın, nihai rolüne kavuşturabilmesi için en önemli adım atılmıştır. Bu süreç ile Devletin yerel yönetimlerin altyapı hizmetlerine verdiği destekten çekildiği ve yerel yatırımlarda yerel yönetimlerin yalnız bırakıldığı görülmektedir.

Merkezden ve yerelden koparılan İller Bankası'nın Hazineye bağlı olarak işletileceğini düşünmek de yanıltıcıdır. Asıl olarak, Bankanın bu özleştirilmesi süreci, Bankacılık sektörü göz önüne alındığında önemli bir fırsat yaratmaktadır. Bankacılık sektöründe piyasaya giriş Bankacılık Kanunu ile önemli ölçüde engellenmektedir. Bu nedenle, devirler ön plana çıkmaktadır. Özellikle, uluslararası bankaların Türkiye'de ortaklıkları ve satın almaları yoğunlaşmaktadır. Türkiye'de bankacılık sektöründe yabancıların payı % 30'lara kadar çıkmaktadır. Çok hassas dengelere oturan, finansal piyasaların bu denli dışa açılması ve bununla birlikte denetimsiz bırakılması Türkiye'nin gelecekte görünen sorunlarından biridir. Diğer taraftan da bankalar, sektöre giriş zorlaştıkça bilânçolarından bağımsız bir değerlendirme yaşamaktadır. İller Bankası'nda ise bunun yanında farklı açıdan değerlendirme nedeni daha vardır: İller Bankası bir yıl hariç batık kredi açıklamamıştır. Batık kredi, tahsil edilemeyen kredilerdir. İller Bankası'nın sadece ortak idarelere ve genel bütçe gelirlerinden ayrılan payların teminat olarak ayrılması ile kredi vermesi, İller Bankası'nın batık kredisinin olmaması demektir. Sağlıklı batık kredi oranının % 1 olmasına karşın Türkiye'de batık kredi oranları bankadan bankaya %

5 ila % 12 arasında değişmektedir. İşte bu nedenle, **İller Bankası da sermayesinin kat kat üzerinde bir değere sahiptir.** Bu noktada, İller Bankası'nın Hazineye aktarılırken sermaye artırımına gidilmiş fakat Bankacılık Kanununun sermaye artırımına ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiş, artan sermayenin nakden ödenmemesi öngörülmüştür.

İller Bankası A.Ş.'ye dönüştürülürken yalnızca ortak idarelere kredi kullanılması ve genel bütçe vergi gelirlerinin teminat olarak gösterilmesi uygulamalarından vazgeçilmemektedir. IMF'nin Banka için önerdiği özelliklerin -piyasada diğer bankalar gibi rekabet etmesi ve risk almasının- özelleştirme sürecinin sonuna ötelendiği açıktır. Tasfiye sürecinde bu uygulamanın devam etmesi, yukarıda değinildiği gibi **Banka'nın zarar etme riskini ortadan kaldırmaktadır.** Bu nedenle de Banka'nın öncelikle Hazine'ye devredilmesi ile satışının kolaylaştırılması sağlanmış, genel vergi gelirlerinin teminat gösterilmesi uygulamasından vazgeçilmemesi ve vergi muafiyetleri ile Banka cazip hale getirilmiş olacaktır. Bu durumda **Banka'nın yabancılara satışının** çok kısa bir zamanda gündeme gelmesi bugünden okunaklı bir hale gelmektedir. Bu süreçte, DenizBank'ı alarak Türkiye piyasasına giren yerel yönetim bankacılığında uzman DEXIA'nın bu cazip alanda faaliyet göstermek isteyeceği de açıktır.

İller Bankasının tasfiye sürecinde, kuruluş **amacı dikkate alındığında, yerel yatırımlar için düşük faizli ve uzun dönemli kredi kaynağının kesilmiş olduğu diğer bir ifade ile Banka'nın misyonunu tamamladığı görüşünün hakim olduğu görülür.** Fakat unutulmamalıdır ki, yerel yatırımlarda bu avantajdan yararlanamayan belediye hizmetleri maliyeti artacaktır. Hizmetlerin artan maliyeti de **fiyatlandırmada** halka yansıtacaktır. Halk sadece yatırımların maliyetini değil, alınan kredilerin yüksek faizlerini de ödemek zorunda kalacaktır. Halkın temel gereksinimlerini karşılayacak olan altyapı tesisleri, yoksulluk idaresinde önemli bir etkidir, bu nedenle altyapı tesislerinin fiyatlandırılmasında yüksek meblağların görünmesi dar gelirlilik sınırı içindeki halka özel tarifeler uygulamasının aksamasına neden olacaktır. İller Bankası'nın önemli sorunlarından bir tanesi de **geri dönüşü olan yerel yatırımların Banka tarafından kredilendirilmemesidir.** Metro yatırımları bu tür hizmetlere örnek gösterilebilir. Bu tür yatırımlarda dış kaynaklı krediler tercih edilmekte bu da Banka için bir kayıp, eksiklik; yerel yönetimler için ise artan maliyet demektir. Fakat tasarının amacı İller Bankası'nın faaliyet alanını geri dönüşü olan yatırımlara doğru genişletmek değildir.

Görünen odur ki, bu kârlı alan özel sektöre bırakılmak istenmektedir. Bu görüş de 1980'lerden beri egemen olan neo-liberal politikaların bir parçasıdır. Bu görüş, devletin küçülmesini yani piyasadan çekilmesini öngörmektedir. Fakat devlet, küçülürken farklı bir misyon da yüklenmektedir. Özel sektörün önünü piyasadan çekilmekle açan devlet, bir taraftan da **özel sektörü teşvik edici** bir misyon üstlenmektedir. Küreselleşme sürecinde küreselleşen sermaye, **uluslararası finans kuruluşları, yeni liberal politikalarla gelişmekte olan ülkelerin kamusal hizmet alanına müdahale ederek kar amacını üst seviyeye çıkarma peşinde koşmaktadır**. 1990'larda Dünya Bankasının başını çektiği Bretton Woods kuruluşları yeni bir yönetim modelini hevesle ortaya atmışlar, bu yönetim modelinin dönem için en rasyonel model olduğunu eklemeyi de unutmamışlardır. İşte, **yönetişim** adı verilen yönetim modelinde toplumun farklı kesimlerinin yönetime katılımı ve bu **kesimlerin eşitler arası ve karşılıklı bağımlı bir ilişki platformunda karar vermesini amaçlandığı söylenmektedir**. Oysa bu model, toplumu sermaye kesimi ile sivil toplum örgütlerinden ibaret görmekte ve toplumu bu kesimlerin temsil ettiklerini savunmaktadır. Bu kesimlerin temsilcileri ile devletin bir arada karar verme sürecine katılımını öngörmektedir. Devlet bu platformda, sermaye kesimlerinin geliştirilmesini sağlayacak bir örgüt olarak kurgulanmıştır. Bu nedenle, yatırım alanları özel sektöre bırakılmakta, bizzat kamu kaynakları özel sektöre aktarılmaktadır.

Tasarının sorunları kadar tasarının hazırlanma aşamasında da bir takım sorunlar vardır. İller Bankasının ortakları olan belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin görüşlerine başvurulmadan, İller Bankası'nın bütün sermayesi Hazine'ye aktarılmaktadır. Bu süreç anti-demokratiktir. Aynı zamanda, İller Bankası'nın ödenmiş sermayesinin kamu tüzel kişiliğe sahip belediyelerin olduğu hatırlanmalıdır. Tasarı, ortak idarelere sormadan Banka'yı hem de bedelsiz olarak Hazineye devretmektedir. Özel bir tüzel kişilik olan **İller Bankası'nın ortak idarelerinin rızası olmadan ve bedeli ödenmeden bir özel tüzel kişiliğin devletleştirilmesi Anayasa'nın 47. maddesine aykırıdır**. Anayasa'nın 47. maddesi müsadere yolunu öngörmemektedir. Hâlbuki tasarı ile getirilen uygulama zora dayalıdır.

İller Bankası'nın tasfiyesi asıl olarak ulusal politika değişiminin bir göstergesidir. Belediyelerin temel hizmetlerinin **kamu hizmeti** olarak görüldüğü, kamu hizmetlerinin **kamu personeli** eli ile verildiği ve hizmetlerde **kamu yararının** ön plana çıkartıldığı anlayışın tasfiyesi edilmesidir. Altyapı hizmet-

lerinde kamu yararını değil, piyasa mantığını öne çıkaran gelişmeler gündemin ilk maddeleridir.

Bu sürecin, ülkenin bir kurumunun sorunları ile başlamadığı açıktır. Sorunlar yeni değildir, 1960'lı yıllardan beri birçok rapor hazırlanmış, öneriler getirilmiştir. Diğer taraftan, ortada bir gerçek vardır. Dar gelirli belediyelerin büyük altyapı yatırımlarının finansmanının altından kalkması mümkün görünmemektedir. İller Bankası'nın tasfiye edilmesi ile belediyeler bu yatırımlar için uzun vadeli dış kredilere yönelecekler ya da gelirlerini arttırmak için halka yükleneceklerdir. Sonuç olarak, bir taraftan belediyeler uzun vadeli büyük kredilerin altına girecek -İller Bankası aracılığı nedeni ile bu durumda Hazine de girmiş olacaktır- bir taraftan da halka önemli bir yük gelecektir. Bu nedenle, dar gelirli belediyelerin yatırım maliyetleri arttıkça, bölgeler arası farklılıklar da artacaktır. Bu durumda, yerel yönetimlerin bu darboğazı tek başlarına aşması beklenemeyecek, devreye yine kamu kaynakları sokulacaktır. Aynı zamanda, söz konusu altyapı yatırımlarının temel hizmetler olduğu düşünüldüğünde vazgeçilmesinin olanaksızlığı anlaşılacak, ileride altına girilecek yükün baş mimarının da yasa tasarısı olduğu görülecektir. Bu durumda yapılması gereken, elde bulunan iyi işlemeyen bir kaynağın kötülenmesi ve kenara atılması değildir. Aksine, kamu hizmetlerinin yerel talepler doğrultusunda merkezce koordine edilmesi, finansman desteği sağlanması ve danışmanlık hizmeti verilmesini sağlayan, birikimli, deneyimli bu kurumun gerçek sorunları üzerinden iyileştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıntılı olarak incelenen İller Bankası ve İller Bankası A. Ş. Yasa Tasarısı, dünyadaki sisteme eklenmeye çalışan, kredi karşılığı yeniden yapılandırmayı gerçekleştiren Türkiye'de kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve ticarileşmesi çalışmalarının bir parçasıdır. Son yıllarda, TBMM'de hızla kanunlar değiştirilmekte ve yeni yasalar çıkarılmaktadır. Bu kanunlardaki değişiklikler ve yeni yasalar bir araya getirildiğinde Türkiye'de yapısal değişikliklerin bir bütün halinde ele alındığı görülmektedir. Uluslararası sermaye kuruluşları kendilerine yeni sermaye alanları yaratmak için her çabayı göstermektedir.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası olarak, meslek alanımız, yaşamımız, ülkemiz ve içinde yaşadığımız sistemin; bireylerin değil, halkın çıkarları; küresel kapitalizmin değil insanlığın yararı doğrultusunda değişmesi gerektiğine inanıyoruz. Bu nedenle, ülkenin gerçeklerinden uzak, kültürüne yabancı düzenlemelerin yarar getirmeyeceğini biliyoruz.

Bu doğrultuda,

İller Bankası AŞ Hakkında Kanun Tasarısı geri çekilmelidir.

İller Bankası, tasfiye edilmemelidir.

Tasfiye edilen Belediyeler Fonuna Genel Bütçe Gelirlerinden aktarılan % 3'lük pay yeniden uygulamaya konulmalıdır.

İller Bankası'nın belediyelere vermekte olduğu her türlü hizmet çağdaş bir yaşam için artırılmalıdır.

Banka ortağı yerel yönetimlerin ve personelin İller Bankasındaki söz hakkı yok sayılmamalıdır.

İller Bankasının sorunlarına yönelik çözümler ise Türkiye'nin mali gerçeklerine uygun ve planlı kalkınmasına katkı verecek biçimde kamu yararı öncelikli ve kamu hizmetlerinin ticarileştirilmemesi ilkelerine uygun biçimde yeniden üretilmelidir.

KAYNAKÇA

- Alıca, Süheyla Suzan, İller Bankası A. Ş. Hakkında Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi, *Memleket Mevzuat*, Sayı:14, YAYED Memleket Yayınları, 2006.
- Berk, Ahmet, İller Bankası ve Yerel Yönetimler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 48, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi2.asp?id=352>
- Bilgen, Pınar, İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması, *Memleket Mevzuat*, Sayı:14, YAYED Memleket Yayınları, 2006.
- Çağatay, Hüseyin, İller Bankası A.Ş. Yasa Tasarısı Değerlendirmesi: Personale Etkisi Açısından, *Memleket Mevzuat*, Sayı:14, YAYED Memleket Yayınları, 2006.
- Çelik, Ahmet Erhan, İller Bankası Bilmecesi, *Ekonomist*, 29 Ekim 2006, İstanbul.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara, 1996.
- İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu, TODAİE, Ankara, 1993
- Kestane Doğan, İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1996 <http://www.bumko.gov.tr/Yayinlar/arastirmarapor/DKestane.pdf>
- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı, Kuruluş Nedenleri, Tarihçesi, Hukuki Yapısı ve Denetim Şekli, http://www.ydk.gov.tr/kit99/Birinci_Bolum.htm, Erişim Tarihi: 10.10.2006
- Yıldırım, Sibel, DEXIA, *Memleket Mevzuat*, Sayı:14, YAYED Memleket Yayınları, 2006.
- T. Çınar, B. A. Güler, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE, Ankara, 2004: Uluslar arası yaklaşımlar bölümü
- T. Çınar, Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi, *AÜ SBF Dergisi*, C: 60/4, 2005.
- Tayfun Çınar, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, *Memleket Mevzuat*, YAYED, Eylül 2005, Sayı: 3, s. 23–26.
- YAYED Dünya Bankası Kredisi: Belediye hizmetleri Projesi, *Memleket Mevzuat*, Eylül 2005, Sayı:3, s. 29–30.

<http://www.ilbank.gov.tr/>

İller Bankası Kanunu, <http://www.ampyazilim.com.tr/docs/mevzuat/kanunlar/mev-kan03.htm>

İller Bankası Kanun Tasarısı, http://www.yayed.org/genel/bizden_de-tay.php?kod=208&tipi=9&sube=0

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/AvrupaBirligi/ABFonlari/GlobalOrtakAB.htm>

EK: AVRUPA YEREL YÖNETİM BANKALARI ÖRNEKLERİ VE TARİHSEL SÜREÇ

Danimarka Yerel Yönetimler Kredi Kurumu

1898 yılında Parlamentoda kabul edilen yasaya dayanılarak kurulan Danimarka Yerel Yönetimler Kredi Kurumu'na yalnızca belediyeler ortak olabilmektedir; ortak olmak da isteğe bağlıdır. Bu kurumun finansman kaynakları arasında öz varlıkları (iç varlıkları) ve dış kaynakları (sermaye piyasasına sunulan bonolar) bulunmaktadır. Kurum yerel yönetimlere uzun ve orta vadeli krediler vermektedir. Kredi verirken herhangi bir ipotek gösterilmez, ne amaçla kullanılacağına karışılmaz; fakat Hükümetçe çizilen koşullara uygun olarak kullanılacağına dair bir bildirimde bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin kredi alabilecekleri alanlar belirlenmiştir: enerji dağıtım sistemleri, enerji tüketimini azaltıcı önlemler, kentsel modernleşme, yangına karşı önlemler, yaşlılar için konutlar, yeni yerleşim alanları için toprak alanları ve buraların düzenlenmesi, endüstriyel konut yapımı. Buradan da görülmektedir ki, yerel yönetimler geleneksel hizmetlerini yerine getirmek için kredi alamamaktadırlar.

Hollanda Belediyeler Bankası

Hollanda Belediyeler Bankası 1914 yılında kurulmuştur. Bankanın kurulmasındaki amaç, küçük ve orta büyüklükteki belediyelerin yatırım finansmanında karışlaştıkları sorunların çözülebilmesidir.

Hollanda'da yönetim sisteminin temelinde belediyeler yer almakta; serbest şehir anlayışı da belediyelerin özerkliğinin en önemli unsuru olmaktadır.

1925 yılında Devlet, Belediyeler Bankasının yarısına ortak olmuş, Devletten belediyelere, belediyelerden Devlete aktarılacak paranın Banka aracılığı ile yapılması kabul edilmiştir.

Bankanın görevi, belediye ve belediye garantisine dayanarak, diğer kamu kuruluşlarına, bu kuruluşların kurdukları birliklere ya da sermayesinin yarısından fazlası belediyenin garanti verdiği kamu kuruluşlarına ait olan kurum ve şirketlere kısa ve uzun vadeli kredi vermektedir. En büyük kredi dilimleri belediyelere aktarılmaktadır.

Banka, bir limited şirkettir ve sermayesinin yarısı Devlete, diğer yarısı ise ye-

rel y6netimlere aittir. Hollanda Belediyeler Bankası, H6k6met ile yerel y6netimlerin arasındaki borç ve alacak işlemlerinin ç6z6mlendiği bir platform olmaktadır.

Belediyeler yıllık 6deme g6çlerine g6re kredi alabilmekte; kredinin nerede kullanılacağına kendi karar vermektedir.

Belçika Belediyeler Bankası

1860 yılında Belçika Belediyeler Bankasının kurulmasındaki amaç, artan yatırım ihtiyaç ve bunun y6k6 altında olan belediyelerin kredi ihtiyaçlarında 6zel spekülasyonlara yer vermemek için sadece belediyelere kredi verecek bir bankanın kurulmasının gerekliliğidir.

Belediyeler Bankası, belediyelerin ve illerin hisselerine sahip oldukları bir limited Şirket olarak kurulmuştur. 1967 yılından sonra Banka, 6zel kiŐilere de hizmet vermeye başlamıştır, Şu anda b6t6n bankacılık işlemlerini y6r6tmektedir.

Kredi, mahalli idarelerin 6deme g6c6ne g6re verilmektedir, miktar ve amaç kısıtlaması yoktur.

Bankanın sermaye haricindeki finansman kaynakları, kamu y6netimi kuruluşlarının geçici b6tçe fazlalıkları, 6zel mevduat, tasarruf bonoları ve tahvillerdir.