



**T.C.**

**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**MALİ HUKUK BİLİM DALI**

**BELEDİYELERİN FİNANSMANINDA İLLER BANKASI A.Ş.'NİN ROLÜ**  
**VE BANKA HİZMETLERİNE YÖNELİK BELEDİYELERİN**  
**MEMNUNİYET ANALİZİ: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ**

**(DOKTORA TEZİ)**

**UĞUR BOLAÇ**

**BURSA - 2018**



**T.C.**

**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**MALİ HUKUK BİLİM DALI**

**BELEDİYELERİN FİNANSMANINDA İLLER BANKASI A.Ş.'NİN ROLÜ**  
**VE BANKA HİZMETLERİNE YÖNELİK BELEDİYELERİN**  
**MEMNUNİYET ANALİZİ: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ**

**(DOKTORA TEZİ)**

**UĞUR BOLAÇ**


**Danışman:**

**PROF. DR. MEHMET YÜCE**

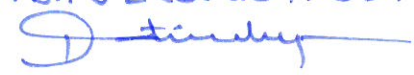
**BURSA – 2018**

T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE


Maliye Anabilim Dalı, Mali Hukuk Bilim Dalı'nda 711012005 numaralı Uğur BOLAÇ'ın hazırladığı "Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği" konulu Doktora Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 21./06/ 2018 günü 11.00 - 13.00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin ..... (başarılı/başarısız) olduğuna ..... (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

  
Prof. Dr. Mehmet Uzun


Üye (Tez Danışmanı ve Sınav  
Komisyonu Başkanı)  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

  
Prof. Dr. Özlem ÇETİNKAYA

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

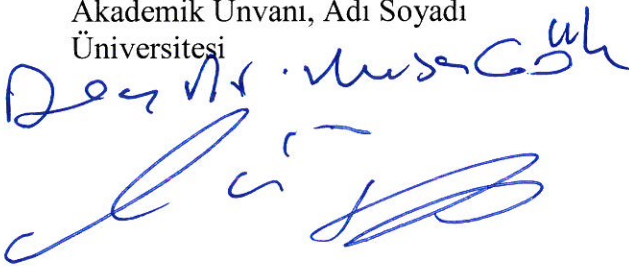
  
Prof. Dr. Feride Yılmaz

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

  
Prof. Dr. Erhan GÜMÜŞ

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

  
Prof. Dr. Mustafa Çelik

21/06/2018



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 23/05/2018

Tez Başlığı / Konusu: Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 204 sayfalık kısmına ilişkin, 25/04/2018 tarihinde şahsım tarafından TURNİTİN adlı intihal tespit programından (Turnitin)\* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 16'dır.

Uygulanan filtrelemeler:

Kaynakça hariç

Alıntılar dâhil

5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

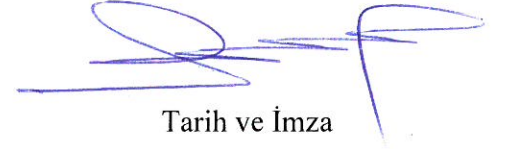
<b>Adı Soyadı:</b>	Uğur BOLAÇ
<b>Öğrenci No:</b>	711012005
<b>Anabilim Dalı:</b>	Maliye
<b>Programı:</b>	Mali Hukuk
<b>Statüsü:</b>	<input type="checkbox"/> Y.Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora

Danışman  
Prof. Dr. Mehmet Yüce  
23.05.2018

\* Turnitin programına Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

## YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.’nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği” başlıklı çalışmamın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan tüm alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.



Tarih ve İmza

Adı Soyadı:	Uğur BOLAÇ
Öğrenci No:	711012005
Anabilim Dalı:	Maliye
Programı:	Mali Hukuk
Statüsü:	Doktora

## ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Uğur Bolaç  
Üniversite : Uludağ Üniversitesi  
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Anabilim Dalı : Maliye  
Bilim Dalı : Mali Hukuk  
Tezin Niteliği : Doktora Tezi  
Sayfa Sayısı : XVI-227  
Mezuniyet Tarihi : ...../...../20.....  
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Yüce

### BELEDİYELERİN FİNANSMANINDA İLLER BANKASI A.Ş.'NİN ROLÜ VE BANKA HİZMETLERİNE YÖNELİK BELEDİYELERİN MEMNUNİYET ANALİZİ: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ

Küreselleşme, hızlı kentleşme, nüfus artışı, hizmet çeşitliliğinin artması, hizmet sunumunda kalitenin ve vatandaş memnuniyetinin önemli hale gelmesi gibi birçok etmenden dolayı belediyelerin ekonomik büyüklükleri artmıştır. Daha fazla harcama yapılması anlamına gelen bu durum belediyeler açısından finansman sorununu beraberinde getirmiştir. İller Bankası, belediyelerin altyapı ve üst yapı hizmetlerinin finansmanında ve bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde sağladığı danışmanlık, teknik yardım, denetim ve destek hizmetleriyle önemli bir rol üstlenmektedir. İller Bankası daha çok bankacılık hizmetleri ile bilirse de yapılan işlerde teknik bilgi ve donanımıyla ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışmada belediyelerin finansmanında İller Bankası'nın rolü değerlendirilmekte ve Bankanın gerçekleştirmiş olduğu hizmetlere yönelik belediyelerin memnuniyet düzeyleri analiz edilmektedir. Bu kapsamda çalışma üç bölüm olarak planlanmıştır. Çalışmanın ilk bölümü iki ana başlıktan oluşmaktadır. Bu bölümde ilk olarak Türkiye'de belediye sisteminin tarihsel gelişimi ve idari yapısı ortaya konulmaktadır. Sonrasında İller Bankasının kuruluşundan günümüze kadar olan gelişimi ve dönüşümü tartışılmakta ve Bankanın mevcut yapısına yer verilmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde belediyelerin finansman yapısı, sorunları ve çözüm arayışları ortaya konulmaktadır. Bu bölümde istatistiki verilerden hareketle yaşanan sorunlara yer verilmekte ve literatürde tartışılan çözümler değerlendirilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise ilk olarak belediyelerin finansmanında İller Bankasının rolü, banka ile belediye arasındaki hizmet ve kredi ilişkileri çerçevesinde incelenmektedir. Son olarak bu bölümde İller Bankası'nın gerçekleştirdiği hizmetlere yönelik memnuniyet düzeyleri, İller Bankası Bursa Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 76 belediye üst düzey yöneticilerine yapılmış anketlerden elde edilen verilerle analiz edilmektedir.

#### Anahtar Sözcükler:

Belediyeler, İller Bankası, Banka Kredisi, Finansman

## ABSTRACT

Name and Surname	: Uğur Bolaç
University	: Uludag University
Institution	: Institution of Social Sciences
Field	: Public Finance
Branch	: Fiscal Law
Degree Awarded	: PhD
Page Number	: XVI-227
Degree Date	: ...../...../20.....
Supervisor (s)	: Prof. Dr. Mehmet Yüce

### THE ROLE OF THE PROVINCIAL BANK IN FINANCING OF MUNICIPALITIES AND SATISFACTION ANALYSIS OF MUNICIPALITIES FOR BANK SERVICES: A CASE OF BURSA

Municipalities now have a bigger economic size due to several factors like globalization, rapid urbanization, wider-range of services, attachment of more importance to presenting high-quality services and citizen satisfaction. This means spending more, causing municipalities to have a financing problem. In this regard, İller Bank plays a significant role in financing the infrastructure and superstructure services of the municipalities and in providing them with technical aid, consultancy, auditing, and support services. Despite being known rather for its banking services, İller Bank stands out with its technical know-how and equipment. This study focuses on the role of İller Bank in financing municipalities and analyzes the satisfaction levels of municipalities regarding the services provided by the Bank. In this line, the study consists of three sections. The first section starts with the history of municipal system in Turkey and its administrative structure in time and goes on with a discussion on how the Bank has developed and changed since its establishment and on its current structure. The second section deals with the municipalities' financial structure, problems, and their solution-seeking process. The problems experienced are addressed based on the statistical data, and the solutions discussed in the literature are also evaluated. The third section focuses on the role of İller Bank in financing the municipalities and analyzes the Bank's relation with the municipalities in terms of services and loans. This section finally presents an analysis on how much the municipalities are satisfied with the services provided by the Bank by analyzing the data gained from the surveys carried out with the top managers of 76 municipalities affiliated to Bursa Regional Directorate.

#### Keywords:

Municipalities, İller Bank, Bank Loan, Finance

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada belediyelerin finansmanında İller Bankası'nın rolü ve Belediyelerin Banka tarafından sunulan hizmetlere ve kredilere yönelik memnuniyet düzeyleri analiz edilmektedir. Çalışma özellikle son yıllarda hizmet çeşitliliği ve ekonomik büyüklükleri artan belediyelerin yaşadığı finansman sorununa değinmekte ve İller Bankası'nın artan önemine dikkat çekmektedir.

Şüphesiz böylesi bir çalışma büyük bir özveri ve emek istemektedir. Bu açıdan çalışma süresince yardımlarını esirgemeyen ve katkılarda bulunan kıymetli insanlara teşekkürü bir borç bilirim. Öncelikle çalışmanın ortaya çıkışı, geliştirilmesi ve nihayete erdirilmesi aşamalarının her birinde her daim desteklerini esirgemeyen, titizlikle çalışmayı değerlendiren ve sadece bilimsel yetkinliklerinden değil aynı zamanda hayat tecrübelerinden de faydalandığım danışmanım Prof. Dr. Mehmet Yüce ve Prof. Dr. Özhan Çetinkaya'ya teşekkür ederim. Ayrıca çalışma süresince ne zaman yardım talebinde bulunsam beni geri çevirmeyen ve değerli katkılarda bulunan Dr. Erdal Eroğlu'na teşekkürü bir borç bilirim. Bununla birlikte bu çalışmanın ortaya çıkması için uygun koşul ve ortamı sağlayan kurumum İller Bankası'na da ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak yorucu günlerimin sonunda varlıklarıyla bana güç veren Eşim Emine Kavlak Bolaç ve çocuklarım Uğur Tuna ve Hanzade'ye bana değerli zamanlarından feragat ettikleri için teşekkür ederim.

**Bursa – 2018**

**Uğur BOLAÇ**



## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER .....	v
TABLolar .....	xi
ŞEKİLLER .....	xiv
GRAFİKLER .....	xv
KISALTMALAR .....	xvi
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE BELEDİYE İDARESİ VE BELEDİYE BANKACILIĞI

<b>I. TÜRKİYE'DE BELEDİYE İDARESİ ve İDARİ YAPISI.....</b>	<b>3</b>
A. BELEDİYE İDARESİNİN TARİHÇESİ ve HUKUKİ DURUMU .....	3
1. Belediye İdaresinin Tarihçesi.....	6
2. Belediye İdaresinin Durumu .....	14
B. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN İDARİ YAPISI .....	17
1. Belediye İdaresinin Yapısı.....	17
a. Belediye İdaresinin Kuruluşu .....	17
b. Belediye İdaresinin Görev ve Sorumlulukları.....	21
c. Belediye İdaresinin Organları ve Görevleri .....	22
(1) Belediye Meclisi .....	22
(2) Belediye Encümeni .....	24
(3) Belediye Başkanı .....	25
2. Büyükşehir Belediyesinin İdari Yapısı.....	27
a. Büyükşehir Belediye İdaresinin Kuruluşu .....	27
b. Büyükşehir Belediye İdaresinin Görev ve Sorumlulukları.....	30
c. Büyükşehir Belediye İdaresinin Organları ve Görevleri .....	33
(1) Büyükşehir Belediye Meclisi .....	34

(2) <i>Büyükşehir Belediye Encümeni</i> .....	34
(3) <i>Büyükşehir Belediye Başkanı</i> .....	34

<b>II. BELEDİYE BANKACILIĞI VE İLLER BANKASI</b> .....	35
A. BELEDİYE BANKACILIĞININ GELİŞİMİ VE İLLER BANKASI .....	35
1. <b>Belediye Bankacılığının Kuruluşu (1933-1945)</b> .....	37
2. <b>İller Bankası Dönemi (1945-2011)</b> .....	41
3. <b>İLBANK A.Ş. (2011 ve Sonrası Dönem)</b> .....	42
B. İLLER BANKASI'NIN GENEL YAPISI .....	44
1. <b>İller Bankasının İdari Yapısı</b> .....	44
a. <i>Genel Kurul</i> .....	44
b. <i>Yönetim Kurulu</i> .....	45
c. <i>Denetim Kurulu</i> .....	47
d. <i>Genel Müdür</i> .....	48
e. <i>Teşkilat ve Personel Yapısı</i> .....	49
2. <b>İller Bankası'nın Denetimi</b> .....	54
a. <i>Banka Denetim Kurulu Denetimi</i> .....	54
b. <i>Türkiye Büyük Millet Meclisi Denetimi</i> .....	54
c. <i>Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Denetimi</i> .....	55
d. <i>Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Denetimi</i> .....	55
e. <i>Devlet Denetleme Kurulu Denetimi</i> .....	56
f. <i>Sayıştay Denetimi</i> .....	56
3. <b>İller Bankası'nın Mali Yapısı</b> .....	56
a. <i>Sermeyesi ve Karı</i> .....	56
b. <i>İştirakleri</i> .....	61

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN YAPISI VE**  
**FİNANSMAN SORUNU**

<b>I. BELEDİYELERİN FİNANSMAN YAPISI.....</b>	<b>62</b>
<b>A. BELEDİYELERİN GELİRLERİ.....</b>	<b>67</b>
<b>1. Belediyelerin Öz Gelirleri .....</b>	<b>68</b>
<i>a. Belediye Vergileri .....</i>	<i>68</i>
<i>b. Belediye Harçları.....</i>	<i>72</i>
<i>c. Harcamalara Katılım Payları.....</i>	<i>74</i>
<b>2. Transfer Gelirleri .....</b>	<b>74</b>
<i>a. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar .....</i>	<i>75</i>
<i>b. Bağış ve Yardım Gelirleri.....</i>	<i>78</i>
1. <i>Koşullu Bağış ve Yardımlar .....</i>	<i>78</i>
2. <i>Koşulsuz Bağış ve Yardımlar .....</i>	<i>79</i>
<b>3. Borçlanma Gelirleri.....</b>	<b>80</b>
<i>a. İç Borçlanma Kaynakları.....</i>	<i>81</i>
(1) <i>Tahvil Çıkararak Borçlanma .....</i>	<i>82</i>
(2) <i>Diğer Belediyelerden Borçlanma .....</i>	<i>83</i>
(3) <i>İller Bankası’ndan Borçlanma .....</i>	<i>84</i>
(4) <i>Diğer Bankalardan Borçlanma .....</i>	<i>85</i>
<i>b. Dış Borçlanma Kaynakları.....</i>	<i>85</i>
(1) <i>Hazine Garantili Dış Borçlanma.....</i>	<i>86</i>
(2) <i>Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma .....</i>	<i>87</i>
<b>B. BELEDİYELERİN GİDERLERİ .....</b>	<b>89</b>
<b>C. BELEDİYE BÜTÇESİ.....</b>	<b>90</b>
<b>D. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ DURUMU VE ANALİZİ.....</b>	<b>91</b>

<b>II. BELEDİYELERDE FİNANSMAN SORUNU VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI</b> .....	99
A. BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNUNA YOL AÇAN ETMENLER.....	99
1. Küreselleşme ve Yerelleşme.....	100
2. Kentleşmenin Artması.....	104
3. Borçlanmanın Artması.....	112
4. Hizmet Çeşitliliği ve Vatandaş Memnuniyeti.....	116
B. BELEDİYELERDE FİNANSMAN SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI .....	118
1. Mali Özerkliğin Güçlendirilmesi.....	118
2. Yeni Vergi Kaynaklarının Oluşturulması.....	122
3. Profesyonel Yöneticiliğin Geliştirilmesi .....	126
4. Mali Saydamlığın ve Hesap Verilebilirliğin Arttırılması.....	129

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BELEDİYELERİN FİNANSMANINDA İLLER BANKASI'NIN ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN MEMNUNİYET ANALİZİ

<b>I. İLLER BANKASI'NIN FAALİYETLERİ VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANINDAKİ ROLÜ</b> .....	131
A. BANKANIN BELEDİYELERE SUNDUĞU FİNANSMAN HİZMETLERİ.....	132
1. Finans Temini .....	132
a. <i>Banka Özkaynaklarından Kullanılan Krediler</i> .....	132
(1) <i>Katkı Payı Kredileri</i> .....	133
(2) <i>Kısa Vadeli İhtisas Kredileri</i> .....	134
(3) <i>Orta ve Uzun Vadeli İhtisas Kredileri</i> .....	136

<b>b. Yabancı Kaynaklardan Sağlanan Krediler</b> .....	140
(1) Kısa Vadeli Krediler .....	140
(2) Orta ve Uzun Vadeli Krediler .....	140
<b>c. Kredilendirme Süreci</b> .....	147
<b>2. Kaynak Aktarma</b> .....	149
<b>a. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar</b> .....	150
<b>b. Köylere Yapılan Yardımlar</b> .....	151
<b>B. DANIŞMANLIK VE TEKNİK HİZMETLER</b> .....	152
<b>C. PROJE GELİŞTİRME</b> .....	152
<b>D. BANKANIN BELEDİYELERE SUNDUĞU</b> <b>YATIRIM HİZMETLERİ</b> .....	155
<b>1. Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Tesisi Yapımı</b> .....	158
<b>2. İçmesuyu Tesisi Yapımı</b> .....	160
<b>3. Harita Yapımı</b> .....	162
<b>4. İmar Planlama</b> .....	163
<b>5. Enerji İşleri</b> .....	165
<b>6. Makine ve Sondaj İşleri</b> .....	166
<b>7. Yapı İşleri</b> .....	168
<b>8. BELDES ve SUKAP Projeleri</b> .....	168
<b>a. Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)</b> .....	168
<b>b. Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi (SUKAP)</b> .....	169
<b>9. Bankanın Yeni Hizmet Alanları</b> .....	171
<b>a. Kaynak Geliştirme Projeleri</b> .....	171
<b>b. Kentsel Dönüşüm Projeleri</b> .....	172
<b>c. Coğrafi Bilgi Sistemi ve Kent Bilgi Sistemi Çalışmaları</b> .....	175
<b>E. BANKANIN BELEDİYELERE SUNDUĞU DİĞER HİZMETLER</b> .....	176
<b>1. Tedarik hizmetleri</b> .....	176
<b>2. Bankacılık Hizmetleri: Fon Yönetimi ve Elektronik Fon</b> <b>    Transferi</b> .....	177
<b>3. Sigortacılık Hizmetleri</b> .....	178
<b>4. Yardım ve Bağışlar</b> .....	179

<b>II. İLLER BANKASININ HİZMETLERİNE YÖNELİK BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN MEMNUNİYET ANALİZİ: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ</b> .....	180
A. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE AMACI .....	180
B. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	181
C. EVREN VE ÖRNEKLEM .....	181
D. VERİ ANALİZ YÖNTEMİ .....	182
E. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI .....	182
<b>1. Araştırmaya Katılan Belediyeler Hakkında Bilgiler</b> .....	182
<b>2. Belediyelerin Finansman İhtiyaçları ve Tercihleri İle İlgili Bulguların Değerlendirilmesi</b> .....	183
<b>3. Araştırmaya Yönelik Çapraz Tablo Sonuçları</b> .....	187
<b>4. Belediyelerin İller Bankası Memnuniyet Düzeylerinin Analizi</b> .....	188
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	197
KAYNAKÇA .....	204
EK-1: ANKET FORMU .....	221
EK-2: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ'NE BAĞLI BELEDİYELER LİSTESİ .....	224

## TABLÖLAR

<b>Tablo 1.</b> Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı .....	19
<b>Tablo 2.</b> Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları.....	20
<b>Tablo 3.</b> Nüfus Sayısına Göre Belirlenecek Meclis Üye Sayısı .....	23
<b>Tablo 4.</b> Büyükşehirlerin Toplam Belediye Nüfusu İçindeki Payı .....	30
<b>Tablo 5.</b> İller Bankası A.Ş. Bölge Müdürlükleri Hizmet Verdiği İller.....	50
<b>Tablo 6.</b> İller Bankası Personel Durumu .....	53
<b>Tablo 7.</b> 2007-2017 Yılları Arası Banka Sermayesi .....	58
<b>Tablo 8.</b> İller Bankası'nın Özet finansal Bilgileri.....	59
<b>Tablo 9.</b> Sektörde Yatırım ve Kalkınma Bankalarının Karları ve Sektör Payları .....	60
<b>Tablo 10.</b> Belediye Vergileri .....	69
<b>Tablo 11.</b> Belediye Harçları .....	73
<b>Tablo 12.</b> Belediye Harcamalarına Katılım Payları .....	74
<b>Tablo 13.</b> 5779 Sayılı Kanun ve 6360 Sayılı Kanun'da Payların Dağıtımını .....	76
<b>Tablo 14.</b> OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerinin Vergi Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı .....	92
<b>Tablo 15.</b> Belediyelerin Gelirleri ve Payları.....	93
<b>Tablo 16.</b> Belediyelerin Vergi Gelirleri ve Payları .....	94
<b>Tablo 17.</b> Belediyelerin Giderleri, Fonksiyonel Sınıflandırma .....	95
<b>Tablo 18.</b> Belediyelerin Giderleri, Ekonomik Sınıflandırma .....	96
<b>Tablo 19.</b> Tüm Belediyelerin Bütçe Dengesi 2007-2017 .....	97
<b>Tablo 20.</b> Belediyelerin Borçluluk Durumu .....	98
<b>Tablo 21.</b> Kır ve Kent Nüfusunun Dağılımını (1927-2015) .....	107
<b>Tablo 22.</b> OECD Ülkelerinde Yerel yönetimlerin Borçlanma Oranları.....	114
<b>Tablo 23.</b> Belediyelerin Mali Özerklik Oranları .....	122
<b>Tablo 24.</b> Bankanın Katkı Payı Kredi Tahsilat Tutarları .....	133
<b>Tablo 25.</b> Yerel Yönetimlere Verilen Teminat Mektupları .....	135
<b>Tablo 26.</b> Yerel Yönetimlere Verilen Yabancı Para Cinsinden Teminat Mektupları .....	135
<b>Tablo 27.</b> Orta ve Uzun Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Durumu .....	137

<b>Tablo 28.</b> İller Bankası'nın Belediyelere Vermiş Olduğu Kredilerin Vade ve Faiz Oranları .....	138
<b>Tablo 29.</b> İller Bankası Kredilerinin Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı.....	139
<b>Tablo 30.</b> Yabancı Kaynaklardan Sağlanan Krediler .....	146
<b>Tablo 31.</b> Denetim Hizmet Bedelinin Kesinti Oranları.....	149
<b>Tablo 32.</b> İller Bankası Tarafından Belediyelere Aktarılan Payların Yıllara Göre Miktarları .....	150
<b>Tablo 33.</b> Yıllar İtibariyle Köylere Yapılan Yardımlar .....	151
<b>Tablo 34.</b> Danışmanlık Hizmeti Kesinti Oranları.....	152
<b>Tablo 35.</b> Banka Tarafından Yapılan Proje Çalışmaları .....	154
<b>Tablo 36.</b> Belediye Yatırımlarının Finansmanının Kaynakları .....	156
<b>Tablo 37.</b> Sektörler İtibariyle İller Bankası Yatırım Harcamalarının Dağılımı .....	157
<b>Tablo 38.</b> Kanalizasyon Şebekesi Hizmetleri ve Atıksu Artıma Tesisleri Yatırım Tutarlarının Seyri .....	160
<b>Tablo 39.</b> İçmesuyu Tesisleri Yatırım Tutarlarının Seyri .....	161
<b>Tablo 40.</b> Harita İşleri Yatırım Tutarlarının Seyri .....	163
<b>Tablo 41.</b> Yerleşme-Şehirleşme Hizmetleri Yatırım Tutarlarının Seyri .....	165
<b>Tablo 42.</b> Açılan Su Sondaj Kuyusu Teknik Detaylarının Yıllara Göre Dağılımı.....	167
<b>Tablo 43.</b> Açılan Jeotermal Sondaj Kuyusu Teknik Detaylarının Yıllara Göre Dağılımı .....	167
<b>Tablo 44.</b> BELDES Projeleri Kapsamında Yapılan İşlerin Detayları .....	169
<b>Tablo 45.</b> SUKAP Projesi İle Finansman Tahsis Edilen (2011-2017) İşlerin Sektörel Dağılımı .....	170
<b>Tablo 46.</b> Bankanın Kaynak Geliştirme Faaliyetleri Kapsamında Yapmış Olduğu İşlere Ait Detayların Seyri .....	172
<b>Tablo 47.</b> Belediyelere Tedarik Amaçlı Sağlanan Krediler .....	177
<b>Tablo 48.</b> Bankanın Sigortacılık İşlemleri .....	178
<b>Tablo 49.</b> Banka'nın Sağlamış Olduğu Yardım Tutarları .....	179
<b>Tablo 50.</b> Belediyelerin Türüne ve Nüfusuna Göre Dağılımı .....	182
<b>Tablo 51.</b> Finansmana İhtiyaç Duyulan Harcama Kalemleri ile Belediye Türünün Gösteren Çapraz Tablo Sonuçları.....	187



**Tablo 52.** Yatırım Harcamalarının Finansmanı ile Belediye Türü

Çapraz Tablo Sonuçları..... 187

**Tablo 53.** Tercih Edilen Finansman Kaynakları ile Belediye Türleri

Çapraz Tablo Sonuçları..... 188



## ŞEKİLLER

Şekil 1. 1935-1945 Yerel Yatırımlarda İlişkiler Sistemi .....	40
Şekil 2. İller Bankası A.Ş. Bölge Müdürlükleri Organizasyon Şeması .....	51
Şekil 3. İller Bankası A.Ş. Merkez Organizasyon Şeması.....	52
Şekil 4. Kredilendirme Süreci.....	147



## GRAFİKLER

<b>Grafik 1.</b> Tüm Belediyelerin Bütçe Dengesi.....	97
<b>Grafik 2.</b> Belediyelerin Yükümlülüğü 2000-2016 .....	98
<b>Grafik 3:</b> Türkiye'de Nüfus Sayımlarına Göre Kırsal ve Kentsel Nüfus Oranları.....	108
<b>Grafik 4.</b> OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçluluk Durumu.....	113
<b>Grafik 5.</b> İller Bankası Kredilerinin Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payının Yıllar İtibariyle Dağılımı.....	139
<b>Grafik 6.</b> Dış Kredi ve Özkaynakların Toplam Yatırım İçerisindeki Payları.....	156
<b>Grafik 7.</b> Belediyelerin Özkaynak Dışında Finansmana İhtiyaç Duyduğu Harcama Kalemleri .....	183
<b>Grafik 8.</b> Belediyelerin Öz Kaynak Dışında Finansman İhtiyacını Karşıladığı Kaynaklar .....	184
<b>Grafik 9.</b> Belediyelerin İller Bankası'nı Tercih Etme Nedenleri .....	185
<b>Grafik 10.</b> İller Bankası'nın Verdiği Kredilerde Tercihler .....	185
<b>Grafik 11.</b> İller Bankası'nın Finansal Sorunları Çözmedeki Rolüne Yönelik Belediyelerin Memnuniyeti.....	186
<b>Grafik 12.</b> Kredilerin Vadelerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi .....	189
<b>Grafik 13.</b> Kredilerin Faiz Oranlarına Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	189
<b>Grafik 14.</b> Kredilerin Çeşitliliğine Yönelik Memnuniyet Düzeyi .....	190
<b>Grafik 15.</b> Alt ve Üst Yapı Proje Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	191
<b>Grafik 16.</b> Alt ve Üst Yapı Yapım Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi .....	191
<b>Grafik 17.</b> Teknik Danışmanlık ve Kontrollük Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	192
<b>Grafik 18.</b> Hizmetlerin Yerine Getirilme Süresine Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	192
<b>Grafik 19.</b> Hizmetlerin Kalitesine Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	193
<b>Grafik 20.</b> Sorunlara Yaklaşımına Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	193
<b>Grafik 21.</b> Siyasi Tarafsızlığına Yönelik Memnuniyet Düzeyi .....	194
<b>Grafik 22.</b> İller Bankasının Açıklık ve Şeffaflığından Memnuniyet Düzeyi.....	195
<b>Grafik 23.</b> İller Bankası Web Sitesi ve Belediye Bilgi ve Veri Bankası Uygulamasına Yönelik Memnuniyet Düzeyi.....	196

## KISALTMALAR

### Kısaltma

### Bibliyografik Bilgi

ADNKS

ADRESE Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

AB

Avrupa Birliği

a.g.e.

Adı Geçen Eser

a.g.m.

Adı Geçen Makale

a.g.r.

Adı Geçen Rapor

a.g.t.

Adı Geçen Tez

AYB

Avrupa Yatırım Bankası

BDDK

Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurulu

Bkz.

Bakınız

BM

Birleşmiş Milletler

C.

Cilt

CBS

Coğrafi Bilgi Sistemi

çev.

Çeviren

DSİ

Devlet Su İşleri

ed.

Editör

GBVG

Genel Bütçe Vergi Gelirleri

JICA

Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı

KBS

Kent Bilgi Sistemi

KHK

Kanun Hükmünde Kararname

md.

Madde

OECD

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

s.

Sayfa

ss.

Sayfadan Sayfaya

TBMM

Türkiye Büyük Millet Meclisi

TÜİK

Türkiye İstatistik Kurumu

Vb.

Ve Benzeri

Vd.

Ve Diğerleri

Vol.

Volume

YDK

Yüksek Denetleme Kurulu

## GİRİŞ

Küreselleşme, iletişim olanaklarının artması, sosyal ağların gelişmesi, bilgi ve teknolojinin çağa hâkim olması genel olarak siyasal, iktisadi ve sosyal örgütlenmeyi en küçük birimlerine kadar etkilemiş ve dönüşüme uğratmıştır. Bu dönüşüme uğrayan birimlerden biri de belediyelerdir. Belediyeler, kamu hizmetlerine yönelik talebin karşılanmasında ve vatandaşlarla olan ilişkileri açısından vatandaşa en yakın birim olması ve kent yaşamını doğrudan etkileyen politikaları belirlemesiyle ön plana çıkan idarelerdir. Bu idareler yetki alanı içerisinde yaşayan vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamak için ciddi kaynak kullanmaktadır. Hizmet alanlarının genişlemesi, vatandaşların hizmet algısının değişmesi, hizmetin sunumunda kalite ve memnuniyet açısından marka kent olma yönünde belediyeler arası rekabetin artması belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını zorunlu hale getirmiştir. Nitekim değişen kamu hizmeti anlayışı ve bu hizmetlere yönelik artan talebi karşılamada belediyeler zorluk çekmeye başlamışlardır. Belediyeler açısından finansman sorunu, aşılması gereken en temel gündem haline gelmiştir. Ülkemizde belediyelerin finansman kaynakları öz gelir kaynakları, merkezi yönetim bütçe gelirlerinden alınan paylar, devlet yardımları ve diğer kredi ve fonlar şeklinde sıralanmaktadır. Belediye gelirleri içerisinde payların dağılımı dikkate alındığında merkezi yönetim bütçe gelirlerinden alınan payın en yüksek olduğu ve mali açıdan belediyelerin merkezi yönetime bağımlı olduğu görülmektedir. Merkezden alınan payların yüksek oluşu idarelerarası mali ilişkilerinin önemini arttırmaktadır.

İdareler arası mali ilişkilerde merkezi yönetim bütçe gelirlerinin bir kısmının belediyelere tahsisi basit bir işlem olarak görülse de esasında bu işlemin ötesinde bir sürecin performans yönetimi bulunmaktadır. Burada iki aşamalı bir süreçten bahsedilmektedir. İlk aşama paylaşımın dayanacağı esaslardır ve ihtiyaçların belirlenme sürecini içermektedir. İkinci aşama ise işin teknik kısmını oluşturmaktadır. Bu aşamada ise İller Bankası yer almaktadır. 1933 yılında 2301 sayılı Kanun'la ve 15 Milyon sermaye ile kurulan Banka, 2011 yılında 6107 sayılı Kanun'la İller Bankası A.Ş. ismini alarak günümüze kadar belediyelerin finansmanında önemli bir rol almıştır. Banka özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, Anonim Şirket statüsünde bir kalkınma ve

yatırım bankasıdır. Banka idarelerarası mali ilişkilerde tahsis ve tevzinin yanı sıra ve hatta daha da ön plana çıkacak şekilde, il özel idareleri ve belediyelerin finansman ihtiyacını karşılamak, projeler geliştirmek, danışmanlık ve denetim hizmeti vermek gibi birçok görevi bulunmaktadır. Diğer taraftan Banka, kalkınma ve yatırım bankacılığı faaliyetleri dışında teknik boyutu da güçlü olan bir idaredir. Özellikle belediyelerin altyapı ve üstyapı projelerin geliştirilmesi ve işletilmesi süreçlerinde danışmanlık ve teknik destek konularında aktif bir rol üstlenmekte ve belediyelerle birlikte bu süreci koordineli bir şekilde gerçekleştirmektedir.

Bu çalışmada belediyelerin finansmanında İller Bankası'nın rolü değerlendirilmekte ve Bankanın gerçekleştirmiş olduğu hizmetlere yönelik belediyelerin memnuniyet düzeyleri analiz edilmektedir. Bu kapsamda çalışma üç bölüm olarak planlanmıştır. Çalışmanın ilk bölümü iki ana başlıktan oluşmaktadır. Bu bölümde ilk olarak Türkiye'de belediye sisteminin tarihsel gelişimi ve idari yapısı ortaya konulmaktadır. Sonrasında İller Bankasının kuruluşundan günümüze kadar olan gelişimi ve dönüşümü tartışılmakta ve Bankanın mevcut yapısına yer verilmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde belediyelerin finansman yapısı, sorunları ve çözüm arayışları ortaya konulmaktadır. Bu bölümde istatistiki verilerden hareketle yaşanan sorunlara yer verilmekte ve literatürde tartışılan çözümler değerlendirilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise İller Bankası'nın gerçekleştirdiği hizmetlere yönelik memnuniyet düzeyleri, İller Bankası Bursa Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 76 belediye üst düzey yöneticilerine yapılmış anketlerden elde edilen verilerle analiz edilmektedir.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## TÜRKİYE'DE BELEDİYE İDARESİ VE BELEDİYE BANKACILIĞI

### I. TÜRKİYE'DE BELEDİYE İDARESİ VE İDARİ YAPISI

Türkiye’de belediyeciliğin tarihi Osmanlı’da Tanzimat sonrası dönemde belediye idaresinin kurulması çalışmalarına kadar gitmektedir. Tanzimat öncesinde Türk tarihinde yerel yönetime dair bir düzenlemenin olduğunu söylemek oldukça güçtür. Gerek Osmanlı’nın son döneminde gerekse 20. yüzyılın başlarında Türkiye’de, daha çok batılı anlamda, yerel yönetimlerde birçok düzenlemenin ve yerel yönetimlerin değişen koşullara uygun hale getirilip yeniden düzenlendiği görülmektedir. Bu başlıkta söz konusu düzenlemeler kronolojik sıralaması ile ele alınmaktadır. Belediyecilik tarihinin izlenmesi belediyelerin tarihsel gelişimi içerisindeki dönüşümü ve çalışmanın odak noktası olan belediye bankacılığının ortaya çıkışını anlamada önemlidir.

#### A. BELEDİYE İDARESİNİN TARİHÇESİ VE HUKUKİ DURUMU

Mahalli idareler merkezi idarenin dışında yerel halkın ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği katılımcı demokrasi ilkelerinin somut olarak hayata geçtiği idari ve mali bakımdan özerk bir kamusal örgütlenme modelidir<sup>1</sup>. Tarihsel olarak devletin oluşumundan önceki döneme denk gelen bu örgütlenmeler küçük toplulukların (komünler) yönetiminde ortaya çıkmışlardır. Antik çağda kendi kendini yöneten ve belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan toplulukların oluşturduğu en küçük yönetsel birim kabul edilen “*site*”, Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel ve dinsel özerkliğe sahip olan “*municipe*” ve Antik Yunanda şehir demokrasisi ve çağdaş siyasal kültürün başlangıcı olarak görülen “*polis*” mahalli idare birimlerinin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir<sup>2</sup>. Daha sonraki

<sup>1</sup> Nuri Tortop vd., *Mahalli İdareler*, 3.b., Ankara: Nobel Yayın, 2014, s. 1; Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 5.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2015, s. 4.

<sup>2</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10.b., İstanbul: Cem Yayınevi, 2016, s. 38; Süreyya Sakınç, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Teori-Politika-Uygulama*, 3.b., Ankara: Orion Yayınları, 2012, s. 2.

yüzyıllarda pazar ekonomisinin gelişmesi ve yeni bir tüccar sınıfının özgürlük talepleri çerçevesinde feodal düzene karşı ekonomik Rönesans olarak nitelendirilen bu dönemde özerk bir yerel yönetim kurulması savaşı verilmiştir. Bu dönemde komünler kentlerin özgürleştirilmesi mücadelelerinde önemli rol oynamışlardır<sup>3</sup>. Ortaçağ Avrupa'sında kimi zaman feodal beyliklerden kimi zaman ise krallıklardan zorla ya da uzlaşma yoluyla alınan imtiyazlar sonucunda feodal sistem çözülmeye başlamış ve yeni oluşumlar ortaya çıkmıştır. 10. yüzyıldan başlayarak 16. yüzyılın başlarına kadar geçen bu sürede feodal yönetim anlayışından kurtulmaya başlayan kentler komün yönetimlerine dönüşmüşlerdir. Komün, merkezi iktidara karşı halk yönetiminin özerkliği esasına dayanan bir yönetim biçimi olarak var olmuştur. Orta sınıf kentlinin ya da ticaret burjuvazisinin feodal rejime karşı doğrudan doğruya giriştiği bu ilk eylem reform hareketleri sonucunda belediye idaresinin kurulmasıyla sonuçlanmıştır<sup>4</sup>. 16.yüzyıldan itibaren ise ulus devletlerin gelişmesiyle siyasal söylemde önemli değişimler meydana gelmiştir. Kentler kamu yönetiminin temeli içinde yer alırken il, ulus, imparatorluk gibi daha geniş örgütler ikinci planda kalmakta idi. Ulus devletlerin ortaya çıkması ulus devlet anlayışının hâkim olmasıyla devletin kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır<sup>5</sup>.

16. yüzyıldan itibaren şehir devleti, site devleti, imparator devlet, feodal devlet gibi teşkilatlanmaların yerine günümüzdeki anlamıyla modern devlet anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu dönemden sonra ulus devletler komünlere karşı güç kazanmışlar ve komünler güçlerini kaybederek 18. yüzyıla kadar birer ara kurum olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir. 18. yüzyılın sonu ile 19. yüzyılın başlarından itibaren yerel ve özel girişimlere duyulan güven devlete kıyasla giderek artmış ve bu dönemde yapılan düzenlemelerle yerel yönetimler kurumsallaşmışlardır<sup>6</sup>. Keleş, yerel yönetimlerin altın çağını 20. yüzyılın başları olarak nitelendirmiştir<sup>7</sup>. Çünkü bu dönemde yerel idareler zorunlu hizmetleri için yeterli gelir kaynakları bulabilmiş ve yerel halka merkezi

<sup>3</sup> Charles Tilly, Gabriel Ardant, *The Formation of National States in Western Europe*. vol. 8. Princeton University Press, 1975.

<sup>4</sup> Abdullah Çelik, Şuayip Aykanat, "Komünlerin Ortaya Çıkışı ve İşlevleri", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(22), 2007, s. 104.

<sup>5</sup> Keleş, 2016, a.g.e., s. 41.

<sup>6</sup> Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*, 2.b., Bursa: Alfa Akademi, 2012, s. 25-26.

<sup>7</sup> Keleş, 2016, a.g.e., s. 43.



yönetimin sunduğu hizmetlerden daha fazlasını sunabilmişlerdir. Ayrıca bu yüzyılda nüfus hareketlerinin artması hızlı kentleşme sürecini doğurmuştur. Bu yüzyılın sonuna doğru toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığını ve gelişmesini doğrudan etkilemiş ve toplumsal yapının demokratik eğilimlere, katılımcılığa sahip olması da yerel yönetimlerin önemine katkıda bulunmuştur<sup>8</sup>. Batılı ülkelerde belediye yönetimleri, savaşlar ve devrimler sonucunda mücadele edilerek kurulmuşken doğu ülkelerinde ise savaş sonrasında değil, batı ülkelerinden taklit edilerek kurulmuştur<sup>9</sup>.

Mahalli idarelerin Türkiye’de ki tarihsel gelişimi ise 20. yüzyılın başına dayanmaktadır<sup>10</sup>. Türkiye’de mahalli idarelerin Batıya kıyasla ortaya çıkışı oldukça yenidir. Bu durum Avrupa Devletlerinin oluşum ve gelişim süreçlerinde farklı toplumsal yapı ve ilişkilere sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Türk tarihinde belediye kavramı ilk olarak Tanzimat dönemi ile kullanılmaya başlanmıştır<sup>11</sup>. Osmanlıda Tanzimat Reformları ve modernleşme hareketleri birçok yeni yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. İlk belediye idaresinin kurulma çabaları bu tarihlere yani 1854-1856 yıllarına denk düşmektedir<sup>12</sup>.

Belediye terimi, Osman Nuri Ergin’in deyimiyile “*ortak menfaatler ve karşılıklı ihtiyaçların zorlaması ile bir beldede oturan halkın, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait meseleleri, hükümetin kanunla belirttiği sınır ve sorumluluk dairesinde seçmiş oldukları vekilleri vasıtası ile halletmeleri*”<sup>13</sup> olarak ifade edilmektedir. Şemsettin Sami’nin Kamus-ı Türki adlı eserinde belediye; “*bir şehrin umumi işleri ve sair ihtiyaçlarına bakan idare*” olarak tanımlanmaktadır<sup>14</sup>. Belediye kelimesi Arapça kökenli bir kelime olup “baladi” kente ait olan, kentsel sözcüğünden türetilmiştir. Bir insan topluluğunun yerleşme niyetiyle oturduğu yer anlamını taşıyan “belde”<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Keleş, 2016, a.g.e., s. 44.

<sup>9</sup> Duran Bülbül, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006, s. 152.

<sup>10</sup> Tortop vd., 2014, a.g.e., s. 75.

<sup>11</sup> A.g.e., s. 75.

<sup>12</sup> Fethi Aytaç, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, Ankara, 1991, s. 75.

<sup>13</sup> Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umur-İ Belediye*, C.I, İstanbul, 1922, s. 1.

<sup>14</sup> Şemsettin Sami, *Kamus-ı Türki*, İstanbul, 1317, s. 301.

<sup>15</sup> Belediye sözcüğünün "beled" kelimesinden türediği yönünde de görüşler bulunmaktadır. Hüseyin Erkul, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Detay Yayıncılık, 2010, s. 39.

kelimesinden gelmektedir. Bu nedenle belediye kelimesi, beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim olarak ifade edilmektedir<sup>16</sup>.

Belediyecilik tarihimizde belediye idarelerinin genel statüsünü belirleyen ve 75 yıl gibi uzun bir zaman yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda<sup>17</sup> belediye; *"beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet"* olarak tanımlanmıştır. Kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yerine çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda<sup>18</sup> ise belediye; *"belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"* şeklinde tanımlanmıştır.

## 1. Belediye İdaresinin Tarihçesi

Batı demokrasilerinde, 12. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar uzanan tarihi gelişmenin bir ürünü olan belediyelerin Ülkemizdeki geçmişi sadece 150 yıl öncesine dayanmaktadır<sup>19</sup>. Tanzimat'tan önce Osmanlı Devleti'nde belediye hizmetlerinin bazıları merkezden atanan kadı gibi bürokratlar tarafından yürütülürken, bazı hizmetler ise vakıf ve lonca gibi sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmekte idi. Söz konusu bu birimlerin ayrı bütçesi, karar organları, personeli olmadığından zamanla bu yapıların zayıflamasına ve yeterince hizmet sunamamaları, belediye hizmetlerinin görülmesinde bir takım aksaklıklara yol açmıştır. Kırım Savaşı sırasında İstanbul nüfusunun hem savaş hem de ticaret merkezi olması nedeniyle artması beraberinde kentsel sorunları da getirmiştir. Batılı ülkelerin de etkisiyle kentsel sorunların çözümü için Osmanlı Devleti ancak 1850'li yıllarda modern anlamda belediye teşkilatı kurma

<sup>16</sup> Korel Göymen, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, İstanbul: Boyut Yayınları, 1997, s. 29.

<sup>17</sup> 14.04.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1580 numaralı Belediye Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.02.2018)

<sup>18</sup> 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 numaralı Belediye Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.02.2018)

<sup>19</sup> Fatih Çelikkaya, Rüştü Yayar, "Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Etkinlik Analizi", *Yerel Yönetimler Üzerine Seçme Yazılar* içinde, ed. Furkan Beşel ve Fatih Yardımcıoğlu, PESA, 2017, s. 55

konusunda adımlar atmaya başlamış<sup>20</sup> ve ilk belediye örgütlenmesi 1854 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir<sup>21</sup>.

Avrupa'da "kentleşmenin ve mahalli yönetime katılmanın uzun bir tarihsel gelişimi olmasına karşın, toprak rejimine dayalı merkezi bir yönetimin var olduğu Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda yerel yönetim anlayışı ancak 19. yüzyıl sonrasında mümkün olabilmıştır"<sup>22</sup>. Tanzimat dönemi ile birlikte ticaretin artmasının etkisiyle kentlerin büyümesi ve pazar haline gelmesi, azınlıkların idari ve siyasi katılımının sağlanması, Batının toplumsal ilişkileri düzenlemeye yönelik devlet yaptırımlarına ilişkin baskısı mahalli idarelerin kurulması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır<sup>23</sup>.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk belediye teşkilatının kurulmasına kadar, kentsel hizmetler merkezi yönetim karşısında özerkliği bulunmayan klasik kurumlar (kadılar ve yardımcıları, vakıflar, loncalar) ve mahalle örgütleri tarafından yerine getirilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda merkezîyetçi devlet geleneği hâkim olduğu için yerel demokrasi geleneği diğer imparatorluklarda olduğu gibi tam olarak gelişmemiştir<sup>24</sup>. İdari ve beledi yetkileri kendisinde toplayan *kadı*, şehrin hem yargıcu, hem mülki amiri ve hem de belediye hizmetlerinin sorumlusu sıfatlarına sahipti<sup>25</sup>. *Vakıflar*, Osmanlı Devleti'nde su işleri, temizlik ve aydınlatma işleri, parklar ve bahçeler, mezarlıklar, yol ve altyapı hizmetleri, halk sağlığını koruyucu gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde çok önemli görevler üstlenmişlerdir<sup>26</sup>. *Lonca* teşkilatı ise, esnaf ve zanaatkarların kendi aralarında kurduğu, çalışma şartlarını belirleyen, mesleki dayanışmayı sağlayan, mesleki sorunları görüşüp çözüme bağlayan, çarşı ve pazarların temizliği, intizamı ve aydınlatılması hizmetlerini yerine getiren birimler olup aynı zamanda kadıya karşı esnafı temsil eden meslek örgütü olarak kurulmuşlardı. Kadıların

<sup>20</sup> Davut Dursun, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde ed. Davut Dursun ve Hazma Al, İstanbul: İlke Yayınları, 1998, No:24, s. 101.

<sup>21</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, 7.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012, s. 232.

<sup>22</sup> Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 229.

<sup>23</sup> Dursun, 1998, a.g.m., s. 101.

<sup>24</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s. 85.

<sup>25</sup> Tarkan Oktay, "Belediyenin Tarihsel Gelişimi", *Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde, ed. R. Bozdoğan ve Y. Demirkaya, Ankara: Nobel Yayınevi, 2008, s. 127.

<sup>26</sup> Dilek Topçu, *Türkiye'de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 47.

esnafla ilgili en önemli sorumluluğu narh koyması (mal ve hizmetlerin satış fiyatlarının devlet tarafından saptanması) olup tebaasını fiyat artışı konusunda korumak istemesidir<sup>27</sup>.

Geleneksel dönem boyunca belediye hizmetlerinin özerkliği bulunmayan kurumlarca yerine getirilmesinde sorun yaşanmazken bu dönemden sonra (16. yüzyıl ve sonrası) Avrupa'da yaşanan sanayi devriminin de etkisiyle Osmanlı Devleti'nin tarım ve geleneksel el sanatlarına dayalı ekonomisi etkilenmiş ve vakıfların gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Azalan vakıf gelirleriyle vakıfların yerine getirdiği kentsel hizmetlerde sorunlar yaşanmaya başlanmıştır<sup>28</sup>.

Osmanlı Devleti 1838 yılında İngiltere ile imzaladığı Serbest Ticaret Antlaşması sonucu, ekonomisini dünya ekonomisine açarak geleneksel sanayisinin büyük ölçüde tasfiye olmasına neden olmuştur<sup>29</sup>. Osmanlı Devleti'nin bu anlaşmadan sonra ekonomisini, dünya ekonomisine açması nedeniyle özellikle liman kentlerinde yoğunlaşan ticaretin de etkisiyle nüfus artışı yaşanmıştır. Nüfus artışı yeni kent merkezlerinin kurulmasına ve yeni altyapı ihtiyaçlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Değişen toplumsal, ekonomik ve idari ihtiyaçlar karşısında geleneksel Osmanlı şehir yönetimleri (kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi) ve belediye hizmetleri bu ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalmışlardır<sup>30</sup>.

Belediye idaresinin kurulması çalışmaları 1854-1856 yılları arasında Batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır. Söz konusu dönemlerde Kırım Savaşı nedeniyle İstanbul'da müttefik kuvvetleri askerleri üst kurmuşlar ve yüz binin üzerinde yabancı ülke vatandaşı İstanbul'da yaşamıştır<sup>31</sup>. Batılı ülkelerin vatandaşlarının daha

<sup>27</sup> Mehmet Akif Özer, Murat Akçakaya, *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*, 1.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2014, s. 184.

<sup>28</sup> Mehmet Ali Gökaçtı, *Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik*, İstanbul: Ozan Yayınları, 1996, s. 21; Kemal H. Arpat, *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus*, çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan, Ankara: İmge Yayınları, 2002.

<sup>29</sup> Bayram Ali Eşiyok, "Osmanlı İmparatorluğu'nun Dünya Ekonomisine Eklemlenmesinde Bir Dönüm Noktası: 1838 Serbest Ticaret Anlaşması", *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXXIV, Sayı:266, 2010, s. 67.

<sup>30</sup> İlhan Tekeli, "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, ed. Paul Dumant ve François Georgeon, çev. Ali Berktaş, 2. b., İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999, s. 19-20.

<sup>31</sup> Fatih Türe, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler", *Yerel Gündem*, Yıl:2, Sayı:5, 2000, s. 38.

modern ve daha temiz bir şehirde yaşamalarını istemeleri ve artan nüfusa karşılık kentsel hizmetlerin yetersiz kalması gibi etkenlerin de varlığı ile düzenin tesisi için hazırlanan bir nizamname ile 16 Ağustos 1854 tarihinde, Fransız komün idarelerinden esinlenerek *İstanbul Şehremaneti*<sup>32</sup> kurulmuştur. Kurulan yönetimin başına yürütme organı olarak merkezi idare tarafından atanan *Şehremini* getirilmiştir. İstanbul Şehremaneti kuruluşundan kaldırılmasına kadar geçen süre içinde görevini gereği gibi yerine getiremediği için birçok kez yapısal değişikliğe uğramıştır<sup>33</sup>. Modern belediyeçilik uygulaması bakımından iyi bir başlangıç olarak kabul edilmeyen Şehremanetin yönetim yapısında sürekli değişiklik yapılmasının nedenleri; yeterli bir bütçeye sahip olmaması, yönetimde bulunan kişilerin bilgisiz ve tecrübesiz olması, görevleri ile orantılı yetkisinin sınırlı olması ve bürokrasinin fazlalığıdır<sup>34</sup>. Şehremaneti uygulamasının başarısızlıkla sonuçlanması ile yeni bir belediye yönetiminin hayata geçirilmesi için İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon tarafından 1857 yılında bir nizamname hazırlanarak padişahın onayına sunulmuş ve padişah tarafından uygun görülmüştür. Nizamname ile İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılması öngörülmüş özellikle yabancı uyruklu vatandaşların yoğun olarak yaşadıkları ve modern liman kentlerinin karşılaştıkları sorunlara çözüm bulmak amacıyla doğrudan merkezi idareye bağlı, Paris'ten model alınarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur<sup>35</sup>. Altıncı Daire-i Belediye'nin ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olması nedeniyle başarılı bir şekilde hizmet vermesi üzerine 06 Ekim 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü tüm İstanbul için yaygınlaştırılmıştır. Aynı yıl çıkarılan bir talimatla İstanbul dışındaki vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye örgütleri kurulması öngörülmüştür. 1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi kabul edilerek 1871 yılında taşrada belediye teşkilatları kurulmaya başlanmıştır. İlk belediye teşkilatları ticaret ve liman kentleri olan İzmir, Selanik ve Beyrut'ta kurulmuştur<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Şehremaneti, belediye; şehremini sözcüğü ise belediye başkanı anlamında kullanılmaktadır. Şehr-emâneti ve şehir-emîni sözcüklerinin sözlük anlamları için bakınız: Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, 31.b., Ankara: Aydın Kitabevi, 2015, s. 986.

<sup>33</sup> Ferruh Tuzcuoğlu, "Metropolitan Yönetim Nereye?", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II* içinde, ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, 1. b., Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s. 50.

<sup>34</sup> Ortaylı, 1985, a.g.e., s. 121-126.

<sup>35</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Ankara Türk Tarih Kurunu Basımevi, 2000, s. 140-141; Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 232.

<sup>36</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 7.b., İstanbul: Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s. 200-201; Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 232.

1876 yılında yürürlüğe giren ve Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olarak kabul edilen Kanuni Esasi'nin 112. maddesinde belediyeler ile ilgili önemli hukuki düzenlemeler yer almış olup bu düzenlemeler gereği 1877 yılında, İstanbul'daki belediyeleri düzenleyen Dersaadet Belediye Kanunu ve taşradaki belediyeleri düzenleyen Vilayet Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul'da belediye daire sayısı yirmiye çıkarılmış ve şehreminin atama yoluyla göreve gelmesi uygulamasına devam edilmiştir. Ayrıca Vilayet Belediye Kanunu ile de her vilayet ve kasabada birer belediye örgütü kurulması öngörülmüştür<sup>37</sup>.

Ancak Osmanlı-Rus savaşının olumsuz etkileri ile Dersaadet Belediye Kanunu'nun öngördüğü yapı uygulanamamış ve şehirdeki otorite boşluğunu doldurmak için 1912 yılına kadar kanunun uygulanmasında çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Dersaadet Belediye Kanunu, 1912 tarihli Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile yürürlükten kaldırılmıştır. Son düzenleme ile belediye daireleri kaldırılmış, yerine dokuz belediye şubesi kurulmuş ve şehreminin atama yoluyla gelmesi uygulamasına devam edilmiştir. Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ve Vilâyet Belediye Kanunu, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır<sup>38</sup>.

Merkeziyetçi devlet geleneğinin hâkim olduğu Osmanlı Devleti'nde belediye idaresi, modern anlamda özerk ve siyasal bir yönetim değil daha çok şehrin imarı ve kentsel hizmetlerin yürütülmesine yönelik oluşturulan idari birimler niteliği taşımaktadır<sup>39</sup>. Ancak Tanzimat döneminden itibaren bu alanda atılan adımlar ve yasal düzenlemeler, daha sonra kurulacak olan Türkiye Cumhuriyeti için belediye kavramıyla ilgili önemli bir altyapı ve kurumsal hafıza oluşturmuştur.

---

<sup>37</sup> Şeref Gözübüyük, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri: Tanzimat'tan Bugüne Kadar*, Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1957, s. 37; Nadaroğlu, 2001, a.g.e., s. 201; Feyzullah Ünal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 2011, s. 243.

<sup>38</sup> Tarkan Oktay, "Osmanlı İstanbul'unda Bir Yönetim Reformu Önerisi: Rıfat Müeyyid'in 1914 Tarihli Kanun Tasarısı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı:4, 2006, s. 54.

<sup>39</sup> Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, 2.b., Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s. 197; Ünal, 2011, a.g.m., s.244.

1923 yılında Ankara'nın başkent ilan edilmesi ile Ankara'da 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Ankara Şehremaneti görev ve yetki bakımından, İstanbul Şehremaneti'nin sahip olduğu görev ve yetkilere sahipti. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 417 sayılı Kanun ve Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile Vilâyet Belediye Kanunu yürürlükten kalkmıştır. Ülkenin savaştan yeni çıkması ve Osmanlı'dan merkezîyetçi bir yapının devralınması nedeniyle Cumhuriyet dönemi belediyeçilik uygulamalarında milli birliğin korunması anlayışı ve aynı şekilde yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür<sup>40</sup>.

1580 sayılı Belediye Kanunu hazırlanırken Fransız belediyeçiliği örnek alınmıştır. 1580 sayılı Kanun ile belediye yönetimi konusunda İstanbul ve Ankara belediyelerine özel bir statü tanınmış ve bu belediyelerin belediye başkanlığı ile valilik görevleri birleştirilmiştir. Bu şekilde merkezî idare, İstanbul ve Ankara'nın yönetiminde hâkim durumda olmuştur. Diğer belediyelerin yönetimi de merkezî idarenin sıkı bir denetimi altına girmiştir. Bu kanunda belediye meclisleri seçimle oluşmakta ve belediye meclisi kendi içinden belediye başkanını seçmekteydi. Fakat yapılan seçim, merkezî idarenin onayı ile geçerlilik kazanmaktaydı. Kabul edilen bu yeni Belediye Kanunu'nda yetki, görev ve denetim bakımından belediyeler arasında herhangi bir fark olmayıp eşitlik ilkesi kabul edilmiştir. Belediyelerin yerine getirecekleri görevler liste usulüne göre kabul edilerek tek tek kanunda belirtilmiştir<sup>41</sup>.

1930'lu yılların başında belediyeleri ilgilendiren çok önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yanı sıra 1930 ile 1933 yılları arasında Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlâk Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu kabul edilmiş ve söz konusu kanunlar uzunca bir süre yürürlükte kalmıştır. 1948 yılında Ankara Valiliği ile belediye başkanlığı makamları, 1954 yılında ise İstanbul Valiliği ile belediye başkanlığı makamları birbirinden ayrılmıştır. 17 Kasım 1963 tarihinde yapılan seçimlerde Türkiye'de ilk defa belediye başkanları doğrudan doğruya belde halkı

<sup>40</sup> Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 233.

<sup>41</sup> Yusuf Karakılçık, *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları - Tartışmalar Uygulamalar*, 1.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 151.

tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemine göre seçilmeye başlanmıştır. 1961 Anayasası ile mahalli idare birimlerinin seçimle işbaşına geleceği hüküm altına alınmıştır. Ardından 1963 yılında yapılan bir değişiklikle belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilerek güçlü başkan sistemine geçilmesi öngörülmüştür<sup>42</sup>.

1980'li yıllar Türkiye'de belediyecilik açısından bir dönüm noktasıdır. Yaşanan hızlı kentleşme süreci ve bu süreçle beraber artan kentsel sorunlar sonucunda 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile geleneksel belediyelerin yanında bir de büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kurulması kabul edilmiştir. Bu dönemde belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması yönünde önemli kanunî düzenlemeler yapılmıştır. 1981 yılında 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Yine aynı yıl 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmiştir<sup>43</sup>. 1985 yılında Emlak Vergisi gelirleri, belediyelere bırakılmış ve 1993 yılında Belediye Gelirleri Kanunu'nda yapılan değişiklikle Çevre Temizlik Vergisi uygulamasına geçilmiştir<sup>44</sup>.

2004 ve 2005 yıllarında belediyeleri ilgilendiren konularda oldukça önemli olan kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir<sup>45</sup>. 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde büyükşehir belediyesi, *“en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmıştır. İlçe belediyesi ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi olarak

<sup>42</sup> Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi*, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966, s. 113.

<sup>43</sup> Bkz; 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *3030 numaralı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*; 15.05.1984 tarih ve 18402 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *2380 numaralı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*; 29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *2464 numaralı Belediye Gelirleri Kanunu*.

<sup>44</sup> Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 234.

<sup>45</sup> 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 numaralı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 01.02.2017)

<sup>45</sup> Karakılçık, 2013, a.g.e., s. 155.



tanımlanmıştır. 5216 sayılı Kanun'un 3. maddesinde düzenlenen ilk kademe belediyeleri, 6 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun<sup>46</sup> ile kaldırılmıştır.

Aynı yıl Türk belediyeçilik tarihinde 74 yıl gibi çok uzun bir süre yürürlükte kalan 1580 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş fakat söz konusu Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiştir. Nihayet 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir ve bu kanun halen yürürlüktedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan "*mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim esasına uygun olarak kanunla düzenlenir*" hükmü doğrultusunda yeniden düzenlenerek, bu yeni kanunla, 1580 sayılı Kanun ile kabul edilen merkeze bağlı ve bağımlı belediye anlayışı terk edilmiştir<sup>47</sup>. Son olarak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun'la<sup>48</sup> yeni bir yönetim modeli kabul edilmiştir. Kanun gerekçesinde bu yeni yönetim modeliyle hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşa edileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı amaçlanmıştır<sup>49</sup>.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerin sayısı arttırılmış, yönetim alanları il mülki sınırına kadar genişletilerek kentsel alanlar yanında kırsal yerleşmelere de hizmet götüren yeni bir büyükşehir belediye modeli ortaya çıkmıştır. Bu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Yerel seçim sistemi de farklılaşmış, büyükşehir olan illerde il sınırı dâhilinde seçmenlerin büyükşehir için oy kullanmaları sağlanmıştır. Kanun ile Türkiye nüfusunun yaklaşık %77-78'i (56 Milyon) ve yüzölçümünün % 51'i büyükşehir

---

<sup>46</sup> 22.03.2008 tarih ve 26824 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.02.2018)

<sup>47</sup> Karakılçık, 2013, a.g.e., s. 155.

<sup>48</sup> 06.12.2012 tarih ve 28489 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanarak Yürürlüğe Giren 6360 Numaralı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Bkz; [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 07.02.2018).

<sup>49</sup> 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un gerekçesi, internet erişimi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1316.pdf> , Erişim Tarihi:13.05.2017.

belediye sınırları içerisine alınmıştır. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği ve uygulandığı ilk mahalli seçim olan 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra, ülke nüfusunun %92'si belediye sınırlarında, %8'i ise köylerde yaşamaktadır<sup>50</sup>. Yine bu seçimle beraber il özel idarelerinin % 36'sı, köylerin % 47'si, belediyelerin ise % 53'ü, kapatılmıştır<sup>51</sup>.

## 2. Belediye İdaresinin Durumu

Mahalli idareler ile ilgili düzenlemeler 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerinde yer almaktadır. 123. maddede "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*" denilerek kamu yönetim sistemimizde ikili yapılanmanın varlığına işaret edilmiş ve bu ikili yapı hukuki teminat altına alınmıştır. Anayasası'nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinde ise;

*"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. (...) görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır"* denilmiştir.

Bu madde ile belediye organlarının seçilme esasları, belediyelere verilecek olan yetkilerde uygulanacak ilkeler ve mali özerkliğin sağlanması ile ilgili hükümler yer almış olup ayrıca Ülkemizde mahalli idareler; belediye, il özel idaresi ve köy olarak üç gruba ayrılmıştır.

<sup>50</sup> Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası, SETA, Sayı:101, [http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310\\_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf](http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf) (Erişim: 24.07.2017);

<sup>51</sup> Uğur Yıldırım vd., "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10 (2), 2015, s. 209.

Anayasanın 127. maddesinde belediyelerle ilgili diğer hükümler şu şekilde sıralanabilir:

- *Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır.*
- *Milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır.*
- *Kanuni düzenlemeyle büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.*
- *Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile yapılabilir.*
- *Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*

Belediye Kanunu'nda belediye, “*beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir*”. Tanıma göre yerinden yönetim birimi sayılmanın temel esasları idari ve mali özerkliğe sahip olmaktır<sup>52</sup>. *İdari özerklik* mahalli idare biriminin kuruluş kanununda verilen yetkiler çerçevesinde karar alması ve bu kararları uygulaması olarak nitelendirilmektedir. Ülkemizde, büyükşehir belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 sayılı Kanun, diğer belediyeler için 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, il özel idareleri için 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve mahalli idare birlikleri için 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda söz konusu idarelere verilen yetkiler kapsamında bu idarelere karar alma ve uygulama yetkisi verilmiştir<sup>53</sup>. *Mali özerklik*

<sup>52</sup> Hakan Yılmaz vd., *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Mahalli Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, 2012, s. 38.

<sup>53</sup> 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5355 numaralı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.

açısından bakıldığında Ülkemizde mahalli idare birimlerinin kanunlarda belirlenmiş olan kendi gelirleri ve giderleri bulunmaktadır. Bu açıdan mahalli idare birimlerinin mali özerkliğe sahip oldukları söylenebilir. Mahalli idare birimlerinin gelir ve giderleri hazırlamış oldukları bütçelerinde ve kesin hesaplarında gösterilmektedir. Yerel yönetim biriminin yürütme, yasama ve yargıda serbest hareket etmesi anlamına gelen siyasi özerklik de yerinden yönetim biri sayılmanın esaslarından biridir. Ancak Ülkemizde yerel yönetim birimlerinin siyasi özerkliği bulunmamaktadır.

Anayasamıza göre merkezi idarenin, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması amacıyla<sup>54</sup>, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde *idari vesayet yetkisi* vardır. Ülkemizde merkezi yönetimin mahalli idare birimleri üzerindeki vesayet denetimi Anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiştir. 127. maddeye göre mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, birliklerin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenleneceği ve kurulan bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddelerinde belediye ve il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Buradan hareketle Ülkemizde mahalli idare birimleri üzerinde merkezi yönetimin sürekli vesayet denetimine sahip olduğu söylenebilir<sup>55</sup>.

Türk idari yapısı içinde üç çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlardan ilki; 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi "*normal*" ya da olağan belediyeler olarak adlandırılan belediyeler olup bu belediye türünün temelini oluşturmaktadır. Belediyeler, iller ile bu illerin ilçelerinde ve beldelerde kurulmuş olan belediyelerdir. İkinci belediye türü ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu tabi olan ve toplam nüfusu 750.000'den

<sup>54</sup> Erhan Köksal, "Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:3, 1998, Ankara, s. 45.

<sup>55</sup> Yılmaz vd., 2012, a.g.e., s. 39.

fazla olan illerde kurulan büyükşehir belediyeleridir. Üçüncü belediye türü ise büyükşehir kurulan illerdeki büyükşehir ilçe belediyeleridir.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye idareleri için genel bir kanundur ve tüm belediyeler için uygulanmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise özel bir kanun olup sadece büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında uygulanmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda aksine bir hüküm bulunmaması durumunda genel kanun olarak kabul edilen 5393 sayılı Kanun, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır<sup>56</sup>. 5216 sayılı Kanun'un 28. maddesinde "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır*" denilmek suretiyle 5393 sayılı Kanun'un bütün belediyeler için genel kanun olduğu kabul edilmiştir<sup>57</sup>.

## B. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN İDARİ YAPISI

### 1. Belediye İdaresinin Yapısı

#### a. Belediye İdaresinin Kuruluşu

Belediye idaresinin kurulmasında nüfus kriteri esas alınmış olup 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği belirtilmiştir. Ancak Kanun'da "*ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur*" denilerek il ve ilçe merkezlerinde belediye idaresinin kurulmasında nüfus şartı kriterinin aranmadığı, zorunlu hallerde nüfus büyüklüğü ne olursa olsun belediye kurulmasının gerekliliği vurgulanmıştır<sup>58</sup>. Kanunda belirtilen bu istisna durumun dışında belediye kurulmasında nüfusun 5.000 olarak belirlenmesi ölçek sorunuyla

<sup>56</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, 1.Cilt, 2.b., Bursa: Ekin Yayınları, s. 414; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri I*, 4.b., Konya: Mimoza Yayınları, 2012, s. 96-97.

<sup>57</sup> 5216 sayılı Kanun'da Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanmasına dair 7, 10, 17, 19 ve 28. maddelerinde hüküm bulunmaktadır.

<sup>58</sup> Türkiye'de il ve ilçe merkezi olmadığı halde nüfusu 5000'in altında olan yerleşim yerlerinde farklı nedenlerden dolayı belediye idareleri bulunmaktadır. Bu nedenlerden birkaçı şu şekildedir: (1) 5393 sayılı Kanun'da, nüfusu 2000 ile 5000 arasında yer alan belediyelerin durumuna ilişkin bir düzenlemenin olmayışı ancak bu belediyelerin varlığını sürdürmesi, (2) Bu nedenle nüfusu zamanla kanunda belirtilen rakamın altına düşse de o yerde belediye idaresi kendiliğinden sona ermemesi, (3) Belediye kuruluşunda, son nüfus sayımı rakamları dikkate alınmasıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2012, a.g.e., s. 226-227).

ilgilidir. Çünkü nüfusu 5.000'nin altındaki belediyeler asli görevlerini bile yerine getirememekte ve kamu kaynakları gereksiz yere israf edilmektedir. Bu durumun önlenmesi için 5393 sayılı Kanun'un 11. maddesinde “*nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürüleceği*” ifade edilmiştir. Yine Kanununun geçici 3. maddesinde de; “*kanunun yayımlandığı tarihte 2000 yılı genel nüfus sayımına göre nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürme işleminin 31.12.2006 tarihine kadar uygulanmayacağı*” hükmü getirilmiştir. Ancak belediyelerin tüzel kişiliklerinin bu tarihe kadar kaldırılmasına ilişkin hüküm adrese dayalı nüfus kayıt sistemi (ADNKS) çalışmaları nedeniyle ertelenmiştir ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanun<sup>59</sup> ile de nüfusu 2.000'in altına düşen küçük belediyelerin köye dönüştürülmesi işlemi yasal bir zemine kavuşturulmuştur.

Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde belediyenin kurulamayacağı yerleşim yerleri için ise “*içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerleri*” olarak belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, “*köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerektiği*” belirtilmektedir. Kanunun ilgili maddesinde “*bir veya birden fazla köyün, köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda da o yerde belediye kurulabileceği*” belirtilmektedir. Bunun için “*valinin bildiri üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu*

---

<sup>59</sup> 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 numaralı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.02.2018)

5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabileceği” ilgili kanunda belirtilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 2016 yılı ADNKS verilerine dayanılarak hazırlanan, nüfus aralıkların göre belediye sayıları aşağıda Tablo 1'de gösterilmiştir.

**Tablo 1.** Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı

	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam
0-2.000			2	42	54	98
2.001-5.000			11	119	302	432
5.001-10.000			40	103	38	181
10.001-20.000			78	63	2	143
20.001-50.000		6	141	55	1	203
50.001-75.000		6	48	12		66
75.001-100.000		8	26	3		37
100.001-250.000		27	91	3		121
250.001-500.000		4	60			64
500.001-750.000	1		14			14
750.001-1.000.000	9		8			17
1.000.001-2.000.000	13					14
2.000.001-3.000.000	4					4
3.000.001-5.000.000	1					1
5.000.001+	2					2
<b>TOPLAM</b>	<b>30</b>	<b>51</b>	<b>519</b>	<b>400</b>	<b>397</b>	<b>1.397</b>

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler 2016 Faaliyet Raporu, 2017, s. 14.

Tablo 1'de 2016 yılı nüfus sayımı verilerine göre nüfusu 2.000'in altında 98, 5.000'in altında 530, 10.000'in altında ise 711 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı % 51'dir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 237 belediye bulunmaktadır. 530 belediye uygulanmakta olan Kanun'un zorunlu kıldığı 5.000 nüfus şartını taşımamaktadır.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen sürede Ülkemizde kurulan belediye sayıları ise aşağıda Tablo 2'de gösterilmektedir.

**Tablo 2.** Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları

Yıl	Belediye Sayıları
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014	1.396
2016	1.397
<b>2017</b>	<b>1.399</b>

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 8.

Cumhuriyetin kuruluşundan 2000 yılına kadar Türkiye'de belediye sayıları sürekli bir artış göstermiştir. Örneğin 1923 yılında 421 olan belediye sayısı 2000 yılına gelindiğinde 3.215 olmuştur. Bu sayı, 5393 sayılı Kanun'un 8. ve 11. maddelerine göre yapılan düzenlemeler ve 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un uygulanması neticesinde 2013 yılı sonu itibarıyla 2.950 olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 azalmaya gidilmiştir. 2014 yılsonu itibarıyla 1.396 olan belediye sayısı, günümüzde Kütahya İli



Simav İlçesi Kuşu Belde Belediyesi'nin ve Uşak İli Ulubey İlçesi Avgan Belde Belediyesi'nin mahkeme kararıyla tüzel kişiliklerini tekrar kazanmasından dolayı 1.399'dur<sup>60</sup>.

***b. Belediye İdaresinin Görev ve Sorumlulukları***

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları liste usulüne göre değil genel yetki ilkesine göre iki kısım altında bir ayrıma tabi tutulmuştur. İlk kısımda belediyelerin görevleri belirtilmiş olup ikinci kısımda da belirtilen hizmetleri yapabilme yetkisi tanınmıştır.

(a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

(b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekteğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği

<sup>60</sup> Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Mahalli İdareler 2016 Faaliyet Raporu*, 2017, s. 8.

sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

*“Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası; belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır”.*

*“Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da<sup>61</sup> belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır”<sup>62</sup>.*

*“Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanun’un kapsamı dışındadır”.*

### **c. Belediye İdaresinin Organları ve Görevleri**

Belediye idaresinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi ile belediye encümeni karar ve müzakere organı, belediye başkanı ise yürütme organıdır.

#### **(1) Belediye Meclisi**

Belediye tüzel kişiliğinin karar ve müzakere organı olan belediye meclisleri ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisi 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun'un yayımlanmasına kadar çoğunluk sistemine göre doğrudan belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşmaktaydı. 1963

<sup>61</sup> Mücavir Alan Sınırı; belediye sınırlarının dışında, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti adına verilmiş olan yetki sınırıdır. Diğer bir ifadeyle belediyelerin belediye sınırı dışında imar mevzuatı ile ilgili uygulama alanını belirleyen yetki sınırıdır.

<sup>62</sup> 15.04.2000 tarih ve 24021 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4562 numaralı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, bkz., [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 02.02.2008).

yılından itibaren ise belediye seçimlerinde nispi temsil sistemine geçilmiş olup siyasi partiler aldıkları oy oranı kadar belediye meclisinde temsil edilmektedir<sup>63</sup>.

1984 yılında kabul edilen 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun<sup>64</sup> yeni bir seçim sistemi getirmiştir. Buna göre yerel yönetimlerin seçimlerinde, nisbi temsil sistemi yanında baraj sistemi de uygulanmakta ve seçimler beş yılda bir yapılmaktadır. Ayrıca her seçim çevresinde belediye meclislerine seçilecek üye sayısı son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre hesaplanmakta ve asil üyelik sayısı kadar yedek üyelik belirlenmektedir. Adaylar belediye meclis seçimine siyasi partilerin üyesi olarak katılırlar ve seçilirler.

**Tablo 3.** Nüfus Sayısına Göre Belirlenecek Meclis Üye Sayısı

Nüfus Sayısı	Seçilecek Meclis Üye Sayısı
Nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde	9
Nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde	11
Nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde	15
Nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde	25
Nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde	31
Nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde	37
Nüfusu 500.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde	45
Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde	55

Belediye meclisi, her ayın ilk haftasında önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gündür. Meclis toplantıları herkese açıktır. Ancak, meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt

<sup>63</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara, 1967, s. 39.

<sup>64</sup> 18.01.1984 tarih ve 18285 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2972 numaralı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.02.2018)

çoğunluğuyla kapalı oturum yapılabilir. Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.

Belediyenin temelini oluşturan ve belediyenin en üst ve en yetkili karar organı olan belediye meclisi, aldığı kararla tüm belediye yönetimini yönlendirmekte; hizmetlerin yürütülmesini ve belediyenin çalışmalarını planlamakta; belediye başkanı dâhil olmak üzere bütün belediye çalışanları ve çalışmalarını denetlemektedir<sup>65</sup>.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: *“Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede aktarma yapmak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, kiralanmasına karar vermek, ücret tarifelerini belirlemek, şartlı bağışları kabul etmek, ortaklıklar kurulmasına, belediye adına imtiyaz verilmesine, karar vermek”*.

#### (2) Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin karar ve yürütme organıdır. *“Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere toplam 7 (yedi) kişiden oluşmaktadır”*. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere 5 (beş) kişiden oluşmaktadır.

Belediye encümeni; *“belediye başkanı, halkın oyuyla seçilmiş üyeler ve belediyenin bir kısım birim amirlerinden oluşmaktadır. Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz”*.

<sup>65</sup> Ziya Çoker, *Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri*, 1.b., Ankara: Yayem Yayınları, 1999, s. 1.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde belediye encümeninin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir.

### (3) Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olup seçimle işbaşına gelmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanlığı için iki dereceli seçimi kabul etmekte, belediye başkanının seçimini belediye meclisine bırakmaktaydı. Belediye başkanının seçimi, il merkezi olmayan belediyelerde valinin, il merkezi olan belediyelerde İçişleri Bakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşmekteydi<sup>66</sup>. Bu nedenle 1961 yılına kadar belediye başkanları belediye meclisleri tarafından, gerek kendi üyeleri arasından gerekse meclis dışından seçilebilmekteydi<sup>67</sup>. 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra ülkedeki bütün belediye başkanlıkları, valilere ve kaymakamlara verilmiş ve bu durum 1963 yılına kadar devam etmiştir. 27.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun ile Belediye Kanunu'nun

<sup>66</sup> A. Şeref Gözübüyük, 1967, a.g.e., s. 53.

<sup>67</sup> Veysel K. Bilgiç, *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, No:8, 1998, s. 510.

89. maddesi kaldırılarak, yeniden yerel seçimlerin yapılmasına karar verilmiştir. 17.11.1963 tarihinde yapılan seçimlerde Türkiye’de ilk defa belediye başkanları doğrudan doğruya belde halkı tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemine göre seçilmeye başlanmıştır<sup>68</sup>.

Belediye başkanı gücünü, seçmenlerinden daha geniş bir ifadeyle halktan alır ve ilgili yasada gösterilen esas ve usullere göre belediye sınırları dâhilinde yaşayan seçmenler tarafından beş yıllık görev süresi için tek dereceli seçim sistemiyle seçilir. Belediye başkanı, halktan ve kanunlardan aldığı güçle belediye tüzel kişiliğini yönetir, merkezi idare ve diğer kurum ve kuruluşlara karşı kent halkını temsil eder. Belediye başkanının tek dereceli seçim sistemiyle işbaşına gelmesi, yönetimde onu güçlü kılan etkenlerden biridir. Belediye Kanunu'nun 37. maddesinde belediye başkanlarının görev yaptıkları süre içerisinde siyasi partilerin yönetim kademesinde ve profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını icra edemeyecekleri ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri şu şekildedir:

- a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,

---

<sup>68</sup> Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: TODAİE-DPT Ortak Yayını, 1966, s. 113.

- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- j) Belediye personelini atamak,
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- l) Şartsız bağışları kabul etmek,
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak,
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

## **2. Büyükşehir Belediyesinin İdari Yapısı**

Nüfusun artması ve kentleşme hızı yerelin önemini daha da arttırmıştır. Belediyelerin çağdaş yerel yönetim anlayışının ve hizmet faaliyetlerinde etkinlik, verimlilik, kalite performansı ve vatandaş odaklı yönetim modelinin benimsenmesiyle kent yönetimlerinde farklı bir yapılanma gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle belediyelerin idari ve mali yapısının analizi söz konusu dönüşüm ortaya konularak irdelenmelidir. İzleyen bölümde Türkiye'de mevzuat çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin idari yapısı açıklanmaktadır.

### **a. Büyükşehir Belediye İdaresinin Kuruluşu**

Türkiye'de büyükşehir kavramı yerine zaman zaman metropol ve anakent kavramları gibi terimlerin de kullanıldığı görülmektedir. Büyük yerleşim yerleri ile onları çevreleyen alanlar olarak kullanılan büyükşehir terimi Antik Yunan'a kadar gitmektedir<sup>69</sup>. Yunanca asıllı olan metro (ana, asıl) ve polis (kent) kelimelerinden oluşan metropol ve anakent terimleri ilk zamanlarda kent devletlerini tanımlamak için kullanılırken daha sonra Londra, Paris, Tokyo, New York gibi büyük kent merkezlerini

---

<sup>69</sup> Yusuf Şahin, *Kentleşme Politikası*, 2.b., Trabzon: Murathan Yayınevi, 2011, s. 13.

tanımlamak için kullanılmıştır<sup>70</sup>. Türkiye’de büyükşehir yönetimleri için getirilen sistem, Fransa’da Paris, Marsilya ve Lyon gibi şehirlerde uygulanan sistemle benzer özellikler göstermektedir<sup>71</sup>.

Büyükşehir belediyeleri, büyük kentlerde tüm hizmetlerin tekelden yürütülmesinde güçlük çekilmesi, mevcut yerel yönetim sisteminin daha iyiye götürülmesi, yeni ve kapsamlı hizmet alanlarına yönelmenin sağlanması, geleneksel belediye hizmetlerinin tüm anakente yaygınlaştırılması, ekonomik canlanma ve gelişmeyi özendirmek, planlamak, denetlemek, anakent yönetimini yerel topluluklara açmak gibi amaçlarla kurulmaktadır<sup>72</sup>. Kentlerin büyümesiyle beraber artan sanayinin, trafik ve çevre gibi büyük altyapı yatırımlarını gerçekleştirmede küçük ölçekli yerel yönetimlerin mali açıdan yetersiz kalması büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilme nedenleri arasındadır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi yönetimiyle ilgili ilk yasal düzenleme<sup>73</sup> 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’dir. Daha sonra bu Kanun Hükmünde Kararname’nin (KHK) yerini alan 3030 sayılı Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Kurulan üç büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin statü, görev ve yetkileri netleşmiştir<sup>74</sup>. 3030 sayılı Kanun, çeşitli zamanlarda düzenlemeler yapılarak ve ortaya çıkan bazı yasal boşlukları kanunun uygulama yönetmeliği ile doldurulmuş ve bu

<sup>70</sup> Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1985, s. 41.

<sup>71</sup> Tortop vd., 2014, a.g.e., s. 261.

<sup>72</sup> Deniz Taşkın, Güzin K.Yiğit, “İdari Coğrafya Açısından Büyükşehir Belediyeleri”, *International Journal Of Social Science*, 6 (2), 2013, s. 635.

<sup>73</sup> Büyükşehir Belediyesi ile ilgili yasal düzenlemelerin kronolojik sırası şu şekildedir: (1) 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun. (2) 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun. (3) 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (4) 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Yasa ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

<sup>74</sup> Ferit İzci, Menaf Turan, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:18, Sayı:1, s. 123; Şahin vd., “Yerel Yönetimlerin E-Hizmet Sunum Platformu, Belediye Web Siteleri: Büyükşehir Belediye Web Sitelerinin Web Olgunluğu Açısından Değerlendirilmesi”, *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Ankara: Pegem Akademi, 2013, s. 65.



Kanun 1984'ten 2004 yılına kadar 20 yıl uygulamada kalmıştır<sup>75</sup>. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyeleri için seçilen model ilk başta üç kademeliyken (büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi/belde belediyesi) daha sonra ilk kademe belediyelerinin kapatılmasıyla<sup>76</sup> üst kademede büyükşehir belediyesinin, alt kademede ise ilçe belediyelerin olduğu iki kademeli modele geçilmiştir<sup>77</sup>. Ayrıca Kanun ile il mülki sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmiş ve nüfus yoğunluğu çok yüksek olan İstanbul ve Kocaeli illerinde, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilerek belediye hizmet alanı büyütülmüştür. 5216 sayılı Kanun'un uygulamasında yaşanan tecrübelerin ışığında 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerinde de bir takım düzenlemeler yapılarak görev alanları genişletilmiştir.

6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce Ülkemiz nüfusunun %83'ü belediye sınırları içerisinde ve %17'si belediye sınırları dışında yaşamakta iken, 30 Mart 2014 mahalli idareler seçimlerinden sonra nüfusun %92'si belediye sınırlarında ve %8'i ise köylerde yaşamaktadır<sup>78</sup>. Ülkemizde büyükşehir sınırlarında yaşayan nüfus her geçen yıl artmakta olup 2016 yılı sonu itibarıyla büyükşehir sınırlarında yaşayan nüfusun, toplam nüfus içindeki oranı yaklaşık % 77'dir<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Bingöl vd., “*İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi*”, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 38, 2013, s. 17.

<sup>76</sup> İlk Kademe Belediyeleri; 22.03.2008 tarih ve 26824 Mükerrer sayılı Resmi Gazete Yayınlanan 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun İle Kapatılmıştır.

<sup>77</sup> Eray Arıkboğa, “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 4.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Cilt 2, 2009, s. 738.

<sup>78</sup> Yıldırım vd., 2015, a.g.m., s. 209.

<sup>79</sup> Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 15.

**Tablo 4.** Büyükşehirlere Toplam Belediye Nüfusu İçindeki Payı

	<b>Nüfus Miktarı</b>	<b>%</b>
<b>Büyükşehir</b>	61.837.649	77.00
<b>Diğer</b>	17.977.222	23.00
<b>Toplam Belediye Nüfusu (2016)</b>	79.814.871	100

**b. Büyükşehir Belediyesi İdaresinin Görev ve Sorumlulukları**

Büyükşehir belediyelerinin yönetimi ile ilgili olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir<sup>80</sup>: Görev ve sorumluluklar şu şekildedir:

- a. "İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak",
- b. "Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar islah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak",
- c. "Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak",
- d. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek",
- e. "Belediye Kanununun 68 ve 72. maddelerindeki yetkileri kullanmak",
- f. "Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma

<sup>80</sup> Büyükşehir belediyesinin görev sorumlulukları 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinden alınmıştır. Bkz; <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Erişim Tarihi: 29.03.2018).

araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek”,

- g. “Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek”,
- h. “Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak”,
- i. “Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak”,
- j. “Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek”,
- k. “Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek”,
- l. “Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek”,
- m. “Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek”,
- n. “Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak”,

- o. “Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek”,
- p. “Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek”,
- r. “Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak”,
- s. “Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek”,
- t. “Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek”,
- u. “İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek”,
- v. “Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak”,
- y. “Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek”,
- z. “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmaktır”.

5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevlerinin yanında ilk kademe ve ilçe belediyelerinin görevleri de sıralanmıştır. Bu görevler şu şekildedir<sup>81</sup>.

- a. “Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkarda sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak”,

<sup>81</sup> Görev ve sorumluluklar 5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinden alınmıştır. Bkz; <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Erişim Tarihi: 29.03.2018).

- b. “Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak”,
- c. “Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek”,
- d. “Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak”,
- e. “Defin ile ilgili hizmetleri yürütmektir”.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışında olduğu ilgili Kanun'da belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile önceki kanunlardan farklı olarak büyükşehir belediyelerine afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği sağlamak görev ve yetkisi verilmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun, sosyal belediyeçilik anlayışı çerçevesinde büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000 üzerindeki belediyelerin kadınlar ve çocuklar için konuk evi açmak zorunda oldukları, diğer belediyelerin de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açabilecekleri hükmü getirilmiştir<sup>82</sup>.

### ***c. Büyükşehir Belediyesi İdaresinin Organları ve Görevleri***

Büyükşehir belediyesinin organları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

<sup>82</sup> Handan Ertaş, "Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz", *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 11, 2016, s. 105-106.

### *(1) Büyükşehir Belediye Meclisi*

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin en yetkili karar organıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 12. maddesine göre, büyükşehir belediye meclisi ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre seçilen üyelere oluşur. 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 6. ve 24. maddelerine göre büyükşehir belediye meclisi, belirli sayıdaki ilçe belediye meclisleri üyelerinden meydana gelmektedir. İlçe belediye başkanları da büyükşehir belediye meclisine doğal üye sıfatıyla katılırlar<sup>83</sup>. Dolayısıyla, büyükşehir belediye meclisi için ayrıca yapılan bir seçim bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesi meclisinin çalışma süresi beş yıldır.

5216 sayılı Kanunu'nun 15. maddesine göre, büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir ve bu komisyonlarda görüşülen işler belediye meclisinde karara bağlanır.

### *(2) Büyükşehir Belediye Encümeni*

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

### *(3) Büyükşehir Belediye Başkanı*

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevleri süresince siyasi parti yönetim organlarında ve profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını, yöneticiliğini yapamazlar. Büyükşehir belediye başkanının görev ve

<sup>83</sup> Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 25.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2007, s. 143.

yetkileri ile ilgili olarak Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanına verilmiş olan diğer görev ve yetkiler kısaca şu şekilde düzenlenmiştir: "*Belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, büyükşehir belediyesinin bütçelerini hazırlamak, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmaktır*".

Büyükşehirlerde belediye başkan yardımcısı bulunmaz fakat nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı atanabilir. Belediye Kanunu'ndaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilebilmektedir.

## **2. BELEDİYE BANKACILIĞI VE İLLER BANKASI**

Yerel idare bankacılığının dünyadaki uygulama alanının başlangıç tarihi oldukça eski olmasına karşılık Türkiye'de yerel idare bankacılığının kurulması 1930'lara dayanmaktadır. İller Bankası mahalli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamada, teknik destek, proje hazırlama ve uygulama alanlarında önemli görevler üstlenmektedir. İller Bankası'nın incelendiği bu bölümde Banka'nın tarihsel gelişimi, genel idare ve mali yapısı incelenmektedir.

### **A. BELEDİYE BANKACILIĞININ GELİŞİMİ VE İLLER BANKASI**

Belediye bankacılığının tarihi 14. yüzyılın başlarına kadar gitmektedir. Şehir belediyelerinin kurdukları ve ilk yerel kamu bankacılığı deneyimleri olarak nitelenen Barselona Bankası (1401), Cenova Bankası (1584), Venedik Bankası (1584) ve Hamburg Bankası (1619) ilk örnek bankalar olarak kabul edilmektedir<sup>84</sup>. Sanayileşme ile birlikte feodal iktisadi ve siyasi örgütlenmenin çözülmeye başlaması, kırdan kente artan göç neticesinde kentlerde oluşan nüfus fazlalığı, pazar ekonomisinin gelişmeye

---

<sup>84</sup> Altay N. Oğuzhan, *Belediye Bankacılığı*, İzmir: Ege Belediyeler Birliği Yayını, 1997, s. 28.

başlaması, kentlerin ticaret merkezleri haline gelmesi vb. birçok faktör kentleşme ve altyapı sorununu da beraberinde getirmiştir. Kent nüfusunun artması, içme suyu, kanalizasyon, barınma, ulaşım gibi birçok altyapı hizmetini kentin taleplerini karşılamada yetersiz bırakmıştır. Söz konusu yetersizliğin giderilmesi ve daha modern bir alt ve üst yapı tedariki mahalli idareler için daha fazla harcama yapılması anlamına gelmektedir. İlave hizmetlerin yerine getirilmesi ve kentlerin daha modern yapılara dönüştürülmesi için mahalli idareler finansman arayışına girmişlerdir. Ancak altyapı hizmetleri için uzun bir döneme ihtiyaç duyulması ve hizmet maliyetlerinin yüksek olması hizmetlerin gerçekleştirilmesi için ucuz ve uzun dönemli kredi ihtiyacını ön plana çıkarmıştır. Piyasa koşullarında ucuz ve uzun vadeli kredi temininde yaşanan güçlükler bu borçlanmayı sağlayabilecek bir kurumsal yapıya ihtiyacı ortaya çıkarmıştır<sup>85</sup>. Diğer bir deyişle bu ihtiyaç uzmanlaşmış bir belediye bankacılığının gelişimine zemin hazırlamıştır. Avrupa’da kent yönetimine mali aracılık etmek üzere uzmanlaşmış bu kurumlar 1800’lü yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır<sup>86</sup>. Mahalli idarelere finansman sağlayan ilk uzman kurumların Batı Avrupa ülkelerinde görüldüğü söylenebilir<sup>87</sup>. Nitekim mahalli idarelere finansman sağlanması amacıyla mali kurumlarına mahalli idarelerinin kredi taleplerini karşılama yetkisi veren ülkelerin başında Almanya, Fransa, İngiltere ve Portekiz gelmektedir<sup>88</sup>. Bu ilk uzmanlaşmış yerel bankalara 1860’ta kurulan Belçika Belediye Kredi Bankası, 1863’te kurulan İtalya Mevduat ve Kredi bankası, 1899’da kurulan Danimarka Belediye Kredi Kurumu ve günümüzde belediye bankacılığının öncülü olarak kabul edilen ve 1914’te Hollanda’da kurulan Belediye Bankası örnek verilebilir<sup>89</sup>.

Henüz sanayinin ilk gelişkin örnekleri olarak nitelenen Batı Avrupa’da çıkan yerel kamu bankacılığı daha sonra gelişmekte olan ülkelerde de belirmeye başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Asya, Afrika ve Latin Amerika ve birçok ülkede mahalli idarelerin artan altyapı gereksinimini karşılamak adına mali aracı kurumlara ve bu kurumların sağladıkları finansmana ihtiyaç duymuşlardır. Bu nedenle 1953’te

---

<sup>85</sup> Çınar, Tayfun “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, Tayfun Çınar (ed.) *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim* içinde, Ankara, TODAİE, 2007, s. 115.

<sup>86</sup> Altay, 1997, a.g.e., s. 28.

<sup>87</sup> Serter Gencay, “Belediyeler Bankası’ndan İlbank A.Ş.’ye Bir Dönüşümün Hikâyesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24 (4), 2015, s. 6.

<sup>88</sup> Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 379.

<sup>89</sup> Gencay, a.g.m., s. 6.



Kenya’da Yerel Yönetim Kredi İdaresi, 1954’te İsrail Yerel Yönetim Bankası, 1955’te Tayland’da Gelişme Fonu, 1957’de Japonya’da Yerel Kamu girişimleri Finans Şirketi, 1962’de Endonezya Yerel Geliştirme Bankası vb. birçok banka kurulmuştur<sup>90</sup>.

Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerde de uygulama alanı bulan yerel yönetim bankacılığı Türkiye’de ilk olarak 1933 yılında ortaya çıkmıştır. Türkiye’de belediye bankacılığının gelişimi üç dönem çerçevesinde incelenebilir. İlk dönem 1933-1945 yılları arasını kapsayan *Belediyeler Bankası*’nın kuruluş sürecidir. İkinci dönem 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı Kanun’la belediyelerin yanında tüzel kişiliğe sahip diğer mahalli idare birimleri olan il özel idareleri ve köyleri de faaliyet alanına alacak şekilde yeniden örgütlenerek “*İller Bankası*” ismini aldığı ve 1945-2011 yıllarını kapsayan İller Bankası dönemidir<sup>91</sup>. Üçüncü dönem ise Banka’nın 2011’de Anonim Şirketi statüsüne geçmesiyle birlikte *İLBANK A.Ş.* olarak nitelendirildiği dönemdir.

### **1. Belediye Bankacılığının Kuruluşu (1933-1945)**

Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne mali açıdan oldukça güçsüz, insan gücü açısından yetersiz, neredeyse tamamında kentsel altyapının olmadığı ve hükümet geleneğinden yoksun bir belediyeçilik sistemi miras kalmıştır<sup>92</sup>. Cumhuriyet’in ilk yıllarında sahip olunan 389 belediyenin 20’sinde içme suyu, 4’ünde elektrik tesisatı, 17’sinde mezbaha, 7’sinde spor alanı, 29’unda park ve bahçe, 90’nında düzenli pazar yeri saptanabilmiştir<sup>93</sup>. Savaşın yol açtığı yıkım ve salgın hastalıklar, mali açıdan güçsüz olunması, sermaye birikiminin ve yerli girişimciliğinin olmayışı Genç Cumhuriyeti kentlerin altyapı ihtiyaçlarını sağlamada alıkoymuştur. Nitekim yeterli bir gelire sahip olamamak ülkenin en önemli sorunudur. Bu nedenle ulusal sanayi ve milli bankacılığının geliştirilmesi ön planda tutulmuştur. Bu amaçla 1923’te gerçekleştirilen

<sup>90</sup> Börtlucene İcen, Tanju Polatkan, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA EMMME) Yayını, İstanbul: Kent Basımevi, 1994, s. 8.

<sup>91</sup> 23.06.1945 tarih ve 6039 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4759 numaralı İller Bankası Kanunu.

<sup>92</sup> Korel Göymen, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (4), 1999, s. 68.

<sup>93</sup> İlhan Tekeli, *Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Belediyeçiliğin Evrimi*, Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1 (2), 1978, s. 30.

İzmir İktisat Kongresi'nde Türkiye'nin sanayi ve ticaret grubunu oluşturanlar kendi sektörleriyle ilgili bankaların kurulmasını talep etmişlerdir. Bu doğrultuda 1925 yılında 633 sayılı Kanun'la Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası<sup>94</sup> kurulmuştur. Bankanın amacı hem işletmecilik yapmak hem de sanayi ve madencilik alanlarında finansman ihtiyacını sağlamaktır<sup>95</sup>.

Yerel altyapı yatırımlarının finansman sorunu ise 1930'lu yıllara kadar özel ticari banka kredileri kullanılarak karşılanmıştır<sup>96</sup>. Ancak ticari bankalardan alınan kredilerin yüksek maliyetli oluşu kamu kaynaklarını harekete geçirecek bir bankanın kurulması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu yöndeki ilk adım 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanunun 131. maddesinde her belediye gelirinin %5'ini yirmi yıl süreyle ihtiyat akçası olarak ayırması ve bu sermayeyle bankanın kurulmuş olacağı belirtilmektedir<sup>97</sup>. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte belediyeler bu payları ayırmış ve bir buçuk yılın sonunda hesapta toplam 1,5 milyon lira birikmiştir. Biriken bu miktarla 1580 sayılı Kanun'da öngörülen nominal sermaye oluşması beklenmeden 11.06.1933 tarih ve 2301 sayılı Kanun'la Belediyeler Bankası kurulmuştur. Bankanın amacı ise kurucu yasaya göre şu şekilde ifade edilmiştir<sup>98</sup>.

"belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları temel kamu hizmetleri için ihtiyaç duyacakları parayı yapılacak işlerin önemine ve belediyelerin ödeme gücüne göre ikraz etmek, kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara aracılık ve kefalet etmek ve yönetmeliğinde izin verilecek banka işlerini yapmaktır" (Madde 3).

<sup>94</sup> Sanayi ve Maadin bankası faaliyetlerinde başarılı olamadı. Bankanın işletmecilik faaliyetleri 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisi'ne finansman görevleri ise Türkiye Sanayi Kredi Bankası'na verilmiştir. 1933 yılında her iki kurum kaldırılarak Sümerbank kurulmuştur. Sümerbank ülke kalkınmasının lokomotifini olma görevini üstlenmiştir. Sümerbank'ı takiben 1935'te Etibank, 1936'da Türkiye Emlak ve Eytam Bankası, 1936'da T.C. Ziraat Bankası ve 1937'de ise Denizbank kurulmuştur.

<sup>95</sup> Özhan Çetinkaya, *Kamu Girişimciliği ve Özelleştirme*, Bursa: Ekin Kitapevi, 2007, s. 37.

<sup>96</sup> Abdülkadir Topal, *Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı: Mevcut Durum ve Reform Önerilerine Toplu Bakış*, 1.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 18.

<sup>97</sup> Bkz., 14.04.1930 Resmi Gazete Yayın tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu Madde 131: "*her sene belediye bütçelerine mevzu varidatın safi miktarı hesap edilerek bu safi varidatın yüzde beşi işbu kanunun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasından itibaren yirmi sene müddetle aynı bütçeye ihtiyat akçası olarak vazolunacak ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar hükümetin idare edeceği bir bankaya aynı mali senenin nihayetinden evvel tediye edilecektir*".

<sup>98</sup> Birgül Ayman Güler, "Kentsel Altyapı Finansmanı-Belediyeler Bankası: 1933-1945", *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (1), 1996, s. 88-89; Topal, a.g.e., s. 19.

Banka'ya olan gereksinme diğerk bir ifade ile gerekçe kanunda belirtilmemiş ancak dönemin İçişleri Bakanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) genel görüşmelerinde Banka'nın yalnızca belediyelere yönelik (il özel idareleri ve köyler kapsam dışında) ve yine yalnızca kredi sağlama işlevine sahip olduğu belirtilmiştir. Yani kurumun ilk döneminde yatırımcılık gibi bir özelliğı bulunmamaktadır. Banka'nın görev alanı imar faaliyetleri için kendi birikiminden ya da aracılık ederek diğerk mali kuruluşlardan kredi sağlamaktır<sup>99</sup>.

Banka'nın Kuruluş amacında belirtildiğı gibi belediyelere sadece kredi sağlamakla ilgili görevi bulunmaktadır. Diğerk bir ifadeyle Banka'nın belediyelere yönelik herhangi bir teknik destek faaliyeti bulunmamaktadır. Ülkenin savaştan yeni çıkması ve kentlerin altyapılarının yetersizliğı ya da hiç olmayışı gibi nedenler belediyelerin kredi yanında teknik desteğe de ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır. Büyük finansman gerektiren altyapı yatırımları için belediyelerin yeterli sermaye birikiminin olmaması ve özel sektörün bu konuda isteksiz davranması kentsel altyapı hizmetlerinin hayata geçirilmesini olumsuz etkilemiştir<sup>100</sup>. Ortaya çıkan kentsel altyapı yatırımlarının olumsuzluklarını ortadan kaldırmak için Belediyeler Bankası'nın kuruluşundan iki yıl sonra 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nda düzenleme yapılarak 1936 yılında *Belediyeler İmar Heyeti* kurulmuştur.

Belediyeler İmar Heyeti'nin kuruluş amacı "*nüfusu on binden çok belediyelerin harita, imar planı, içme suyu ve kanalizasyon işleri ile spor alanları yapımını gerçekleştirmek*"<sup>101</sup> olarak belirlenmiştir.

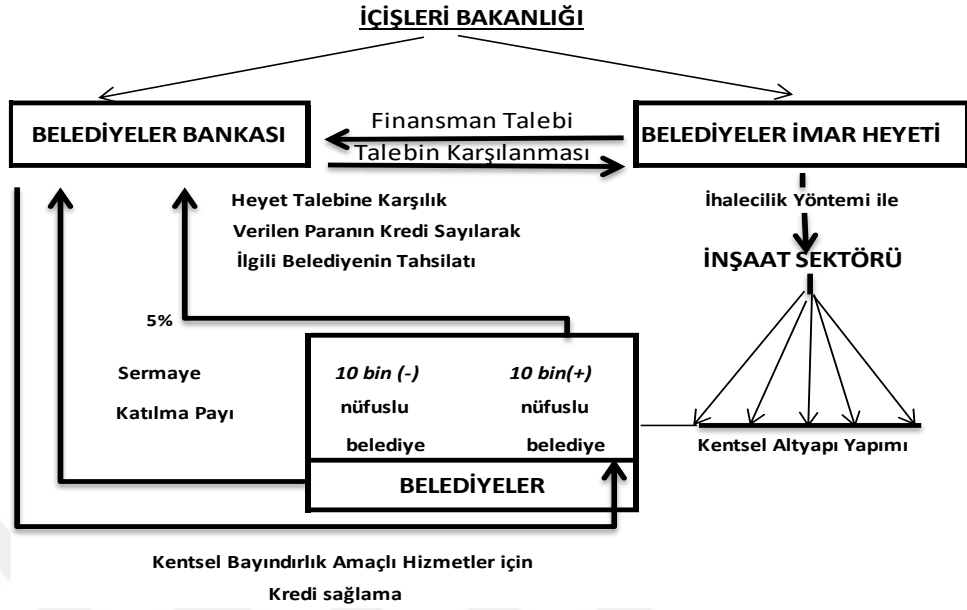
---

<sup>99</sup> Güler, 1996, a.g.m., s. 89.

<sup>100</sup> Tayfun Çınar, *Yerel Yönetim Bankacılığı, Türkiye'de Deneyim: İller Bankası*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997, s. 25-26.

<sup>101</sup> TODAİE, *İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını, 1993, s. 22.

Şekil 1. 1935-1945 Yerel Yatırımlarda İlişkiler Sistemi



**Kaynak:** Güler, a.g.m., 93.

Belediyelerin kentsel altyapı yatırımları Belediyeler İmar Heyeti tarafından tespit edilmekte ve söz konusu talep Belediyeler Bankası tarafından karşılanmaktadır. Söz konusu yatırım talebinin karşılanması ise banka tarafından belediyelere kredi açılmak suretiyle sağlanmaktadır. Banka belediyelere sağlamış olduğu krediyi belediyelerin Banka sermayesine %5 katılım payı ve vermiş olduğu krediye ilişkin faiz gelirlerinden oluşturmuş olduğu sermayesinden sağlamaktadır.

Banka, faaliyetlerini sürdürdüğü 1945 yılına kadar (1) kredi, avans vermek, cari hesap açmak ve aracılık ederek kefillik yapmak (2) bankacılık ve sigortacılık işlemleri ve (3) merkezi yönetim gelirlerinden belediyelere ayrılan payın dağıtılması olmak üzere üç alanda etkinlik göstermiştir<sup>102</sup>. Belediyeler bankası bu faaliyetleri süresince belediyelere toplam 20 milyon TL tutarında kredi açmış ve bunun sadece 7,6 milyon TL tutarındaki bölümünü geri almıştır<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Topal, 2003, a.g.e., s. 22-23.

<sup>103</sup> Güler, 1996, a.g.m., s. 102.

## 2. İller Bankası Dönemi (1945-2011)

İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'de mahalli idareler üzerinde yarattığı malî olumsuzluklar Banka'nın sadece borç veren bir kurum olarak değil aynı zamanda projelendirme, teknik destek ve donanım gibi alanlarda da hizmet sağlayan bir kuruma dönüştürülmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Ayrıca şehir nüfusunun artması belediye hizmetlerine yönelik talebin de artmasına neden olmuştur. Bu talebin karşılanmasında Banka sermayesi yetersiz kalmış ve belediyelere sağlanan kredilerde sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bununla beraber tıpkı belediyeler gibi il özel idareleri ve köylerin de yerine getirecekleri hizmetler için finansmana ihtiyaç duymaları Banka'nın hizmet alanının genişletilmesi görüşünü ortaya çıkarmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için Banka'nın Mahalli İdareler Bankası'na dönüştürülmesine yönelik olarak 29.07.1944 tarihinde TBMM'ye sunulmak üzere kanun tasarısı hazırlanmıştır. Kanun tasarısının bütçe komisyonunda görüşülmesi sırasında Banka'nın adı İller Bankası olarak değiştirilmiştir<sup>104</sup>.

Meclis Bütçe Komisyonu'nun 25 Mayıs 1945 tarihli raporunda Bankanın dönüşüme ilişkin çerçeve şu şekilde belirtilmiştir:

*“1933 yılında kurulmuş olan Belediye Bankası'nın çalışmalarından, şehir ve kasabalarımızın muasır tekniğe uygun şekilde kurulması ve belde tesislerinin muayyen bir plan ve program dâhilinde vücuda getirilmesi hususlarında elde edilen müspet sonuçlar; bu çalışmaların il ve köy idareleri sahasına teşmilin faydalı olacağını ve böylece mali ve teknik imkânların birleştirilmesi suretiyle şehir, kasaba ve köylerimizin bayındırılması işinde daha süratli adımlarla ilerlemek imkânlarının sağlanabileceğini göstermiş olduğundan, Belediye Bankası'nın il özel idarelerini ve köy idarelerini de sinesinde toplamak suretiyle daha geniş bir hale konulması amacıyla vücuda getirilmiş olan kanun tasarısı komisyonumuzca da uygun görülmüştür”<sup>105</sup>.*

<sup>104</sup> Cumaali Özenoğlu, *İller Bankası'nın Türkiye'deki Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyine Etkisi*, (Doktora Tezi), Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s. 51.

<sup>105</sup> İller Bankası, *Türkiye'nin Mimarı İller Bankası*, Ankara, 2009, s. 36.

Buradan da anlaşılacağı üzere Belediyeler Bankası döneminden elde edilen tecrübeler ışığında il özel idareleri ve köylerinde Banka'nın hizmet alanına alınarak şehirlerin imarında yeni bir dönemin başladığı söylenebilir.

Bu çerçevede Belediyeler Bankası, 1945 tarih ve 4759 sayılı Kanun'la belediyelerin yanında tüzel kişiliğe sahip diğer mahalli idare birimleri olan il özel idareleri ve köyleri de faaliyet alanına alacak şekilde yeniden örgütlenerek “*İller Bankası*” ismini almıştır. 4759 sayılı Kanun'un 1. maddesinde İller Bankası'nın kuruluş amacı aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

“İl Özel İdareleriyle Belediye ve Köy İdarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle bu Kanun'a bağlı olmak üzere İller Bankası adıyla tüzel kişiliğe haiz bir banka kurulmuştur. Bankanın merkezi Ankara'dır” (Madde 1).

İller Bankası'nın amacı yeni düzenlemelerle daha önceki dönemde olduğu gibi belediyelere sadece finansman desteği ile sınırlandırılmamış bunun yanı sıra altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını sağlayarak yatırımcılık boyutu ön plana çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra Banka hizmet kapsamını genişleterek, sadece belediyelere değil, mali kaynak ve teknik destek yönünden bir hayli sıkıntılı olan il özel idareleri ve köylerin de Banka'nın olanaklarından yararlanmalarına imkân sağlanmıştır.

### **3. İLBANK A.Ş. 2011 ve Sonrası Dönem**

Banka, 2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun ile Anonim Şirketi statüsüne geçmiş, bu kanunla düzenlenen hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip ve kısaltılmış ünvanı *İLBANK* olan bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmüştür. Banka ayrıca 6107 sayılı Kanun'da yer alan hükümler dışında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve diğer kanunların ilgili hükümlerine tabidir. Ayrıca Banka, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak mahalli idarelere hizmet vermektedir.

6107 sayılı Kanun'un 3. maddesinde Banka'nın belirtilen amacı ise şu şekilde güncellenmiştir:

“İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir”.

Yapılan son düzenlemeler sonucunda köyler İller Bankası'nın faaliyet alanından ve ortaklık yapısından çıkarılmıştır. Banka'nın mevcut ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir. Türkiye'de faaliyet gösteren yerli ve yabancı tüm bankalar içinde ödenmiş sermaye açısından 1. sırada yer alan İller Bankası sermayesi, Bakanlar Kurulu'nun 15 Mart 2014 Tarih ve 2014\6045 Sayılı kararı ile 9 milyar TL'den yüzde 100'lük artış ile 18 milyar TL'ye çıkartılmıştır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar arttırılabilmektedir.

Banka 6107 sayılı Kanun'un 3. maddesinde sıralanan amaçları gerçekleştirebilmek için Ana Sözleşmesi'nin 6. maddesinde belirtilen faaliyetleri gerçekleştirmek adına araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilmekte, teknik destek verebilmekte, şirket kurabilmekte, yurtiçinde ve dışında şube ve temsilcilik açabilmekte ve sigorta acenteliği yapabilmektedir. Finansman amacına hizmet edebilmek adına ise ortaklarına, yani belediyeler ve il özel idarelerine kısa, orta ve uzun vadeli nakdi veya gayri nakdi kredi imkânları sunabilmekte, yurtiçi ve dışındaki finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilmekte ve bu kurumlardan, para ve sermaye piyasalarından veya her türlü fonlardan kaynak sağlayabilmektedir.

Banka'nın gelir yapısına bakıldığında, ödenmiş sermayesine eklenmek üzere, genel bütçe vergi gelirlerinden %2 kanuni kesintinin yanında her türlü yardım ve bağış gelirin sahiptir. Bunların dışında Banka Ana Sözleşmesi'nin 6. maddesinde bankanın gelirleri faiz ve faiz dışı gelirler olmak üzere iki kategoride ele alınmaktadır. Faiz gelirleri; kredi ve teminatlardan, bankalar arası para piyasalarından ve bankalardan

alınan gelirler ve menkul değerlerden elde edilen gelirler olarak sıralanmaktadır. Faiz dışı gelirler ise; kredilerden alınan ücret ve komisyon gelirleri, bankacılık hizmet gelirleri, ertelenmiş vergi gelirleri, banka iştiraklerinden gelen karlar, denetim, kontrolörlük ve projelendirme hizmet gelirleri, sigortacılık komisyon gelirlerinden vs. oluşmaktadır. Özellikle Anonim Şirket olmasının ardından İller Bankası, her geçen yıl mevcut potansiyelini arttırmıştır. Bankanın 2010 yılında aktif toplamı 9.667.150 bin TL iken 2017 yılına gelindiğinde %258’lik bir artışla bu tutar 24.988.689 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Dönem net karı ise 240.289.000 TL’den 985.808.000 TL’ye çıkmıştır<sup>106</sup>.

İller Bankası, kuruluşundan bu yana teknik uygulamaya dönük görevlerinde belediyelerin temel destekleyicisi olmuştur. Kentsel yatırımların finansmanını sağlayan ve bu yatırımların gerçekleştirilmesini doğrudan üstlenen Banka son değişikliklerle mahalli idareler maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici, denetleyici gibi çeşitli işlevleri de üstlenerek, süreç içerisinde etkinliğini artırarak sürdürmektedir<sup>107</sup>.

## B. İLLER BANKASI’NIN GENEL YAPISI

### 1. İller Bankası'nın İdari Yapısı

#### a. Genel Kurul

Genel Kurul Banka'nın en üst karar organı olup Genel Kurul üyelerinin kimlerden oluşacağı, kurulun görev ve yetkileri hususları 6107 sayılı Kanun’da, diğer hususlar ise İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nde belirtilmiştir.

6107 sayılı Kanun’un 5. maddesinin 1. fıkrasına göre; “*Bankanın Genel Kurulu; İl özel idarelerini temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden, belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden ve İçişleri, Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile*

<sup>106</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, *2010 Faaliyet Raporu*, 2011, s. 5; İller Bankası Genel Müdürlüğü, *2017 Faaliyet Raporu*, 2018, s. 15.

<sup>107</sup> Ahmet Berk, “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:48, 2003, s. 75.



*Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden oluşur” denmek suretiyle Genel Kurul'a kimlerin katılacağı açıklanmıştır. Ayrıca Genel Kurula katılan il özel idare temsilcileri ve belediye başkanları, temsilci göndermeyen diğer il özel idareleri ve belediyeleri de temsil etmektedir.*

İl özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere yapılacak seçimlerin usul ve esasları ise İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre *"il özel idarelerini temsil edecek üyelerin seçimine ilişkin olarak; iller alfabetik sıraya göre dört gruba ayrılarak yine alfabetik sıraya göre adlarının baş harflerine göre hangi il özel idaresinin temsilci göndereceği banka tarafından belirlenir. Belediyeleri temsil edecek üyelerin seçimine ilişkin ise; her bir ilin il sınırları içerisinde olan ve genel kurulu yapılacak hesap döneminin başında mevcut olan belediyeler arasından hangi belediyenin temsilci göndereceği Türkiye Belediyeler Birliği Encümeni tarafından bildirilir"* hükmü gereğince Genel Kurul'a hangi il özel idarelerin ve belediyelerin temsilci göndereceği tespit edilir.

İller Bankası Ana Sözleşmesi'nin 9. maddesinde belirtildiği üzere *“Genel Kurul; yıllık faaliyet raporu ve denetim kurulu raporları ile bilanço ve kar-zarar hesaplarını inceleyerek yönetim kurulu ve denetçilerin ibrasını, bankanın tahsili imkânsız görülen alacaklarının terkinini karara bağlar. Genel Kurul ayrıca, bu kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türk Ticaret Kanunu, Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır”*

Genel Kurul olağan veya olağanüstü olmak üzere Banka'nın genel merkezi olan Ankara'da toplanır.

#### ***b. Yönetim Kurulu***

Genel kuruldan sonra en üst düzeyde yetkili ve Banka Genel Kuruluna karşı sorumlu karar organı olup, genel müdür dâhil yedi üyeden oluşmaktadır. 6107 sayılı Banka Kanunu'nun 7. maddesine göre Yönetim Kurulunun; dört üyesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, ortak idareleri temsil etmek üzere iki üyesi belediyeleri

ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurul'a katılan belediye başkanları ve il özel idareleri temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir.

Bankanın ortakları 6107 sayılı Banka Kanununun 4'üncü maddesine göre, il özel idareleri ve belediyelerdir. Doğal olan bu ortakların yönetimde söz sahibi olmalarıdır. Fakat Banka'nın kurulduğu dönemde merkezi yönetim, ortak paydaşların Banka yönetime üye seçme hakkı vermemiştir. Bu yapı 6107 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle son bulmuş olup, Banka Yönetim Kurulu'nun iki üyesi Banka genel kurulu tarafından seçilmektedir. Yönetim kurulu üyelerinin görev süresi üç yıl olup görev süresi sona eren üyeler tekrar atanabilir ya da seçilebilir.

İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 18. maddesi ve 6107 sayılı Kanununun 8. maddesinde yönetim kurulunun görev ve yetkileri belirlenmiştir. Buna göre;

- Kredi açılmasına, iç ve dış piyasalardan fon ve kredi temin edilmesine ve kullanılmasına,
- Açılacak kredilerin vadelerini ve faiz oranlarını belirlemeye,
- Bankanın öncülüğünde, faaliyet alanıyla ilgili olarak şirket kurulması için Bakanlar Kurulu onayına sunulmak üzere teklifte bulunmaya,
- Yurt içinde ve dışında temsilcilikler, bölgeler, şubeler ve irtibat büroları açılmasına ve kapatılmasına,
- Bankaya kaynak sağlanması için gerekli tedbir ve kararların alınmasına,
- Bankanın yıllık bütçesinin incelenerek onanmasına ve yıl içerisinde ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılmasına,
- Yıllık faaliyet raporu, bilanço ve kar-zarar hesabının hazırlanarak genel kurula sunulmasına,
- Kredilerden doğan alacakların faiz oranlarını belirleyerek yeniden yapılandırmaya,

- Banka faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli organizasyonu ve çalışma usullerini tespiti, genel müdürlükçe hazırlanan yönetmelik ve yönergelerin onaylanmasına,
- 6107 sayılı Banka Kanunu diğer mevzuat ile münhasıran kendisine verilen yetkiye görevleri kullanmaya,
- Bankanın şirket ve iştiraklerindeki yönetim kurulu üyeleri ve denetçi adaylarının bu konuda uzman kişiler arasından seçilmesine,
- Banka merkezi dışından gelen genel kurul üyelerine harcırah ödenmesine,
- Bankanın temsil ve ilzamına ilişkin usul ve esasları tespit etmeye, temsil ve ilzam ile imza yetkisi verilecek personeli belirlemeye,
- Türk Ticaret Kanunu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve diğer ilgili mevzuat uyarınca kendisine verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ile yükümlü olup, bu görev ve yetkilerinden uygun gördüklerini belirleyeceği limitler çerçevesinde devretmeye, uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamaya,
- Bankacılık mevzuatı uyarınca kurulması zorunlu olan denetim komitesi ve benzeri komite ve komisyonları kurmaya, kurulması ihtiyari olan kredi komitesi ve benzeri komite ve komisyonların kurulmasına karar vermeye ve bunların görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını belirlemeye, yetkilidir.

### ***c. Denetim Kurulu***

Banka'nın Denetim Kurulu 6107 sayılı Banka Kanunu'nun 9. maddesine göre, üç üyeden oluşmaktadır. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı diğeri ise Maliye Bakanlığı tarafından atanmaktadır. Görev süreleri üç yıl olup atanan üyelerin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda aranan nitelikleri haiz olması şarttır.

İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 21. maddesine göre "*Denetim Kurulu üyeleri, Bankanın her türlü iş ve işlemlerini denetler, Banka işlemlerinden bilgi edinir, lüzumlu kayıtların düzenli tutulmasını sağlamak maksadıyla üç ayda bir Bankanın defterlerini inceler, kasayı denetler, bütçe ve bilançonun kayıtlara uygunluğunu denetler, Genel Kurul toplantılarında hazır bulunur, Yönetim Kurulu toplantılarında müzakere ve oylamaya katılmamak şartıyla hazır bulunabilirler. Ayrıca Denetim Kurulu üyeleri, denetimi dürüst ve tarafsız bir şekilde yapmak ve sır saklamakla yükümlü olup, faaliyetleri sırasında öğrendikleri bilgileri ve Banka sırlarını izinsiz olarak kullanamaz ve açıklamazlar*". Denetim kurulu üyeleri, 6107 sayılı Banka Kanunu ve İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi ile diğer ilgili mevzuat uyarınca görev yaparlar. Denetçiler, Bankanın yıllık faaliyetleri ile ilgili olarak hazırladıkları raporu Banka genel kuruluna sunar. İbra yetkisi de özel kanununa göre teşkil olunan Banka Genel Kuruluna verilmiştir.

#### ***d. Genel Müdür***

Bankanın yetkili ve sorumlu yürütme organıdır. Genel Müdür, Bankanın birinci derecede yetkili ve sorumlu amiri olup, müşterek kararname ile atanır. Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre genel müdür vasıflarına haiz olması zorunludur. Genel Müdür, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun ve ilgili mevzuatın Genel Müdür için öngördüğü görevlerin, Yönetim Kurulu tarafından devredilen görev ve yetkilerin ve Banka'nın bütün idari işlemlerinin yanı sıra Banka'nın faaliyetlerinin etkin ve sağlıklı yürütülmesinin koordinasyonunu sağlar.

İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 23. maddesine göre Genel Müdürün görev ve yetkileri şunlardır:

- Bankayı ilgili mevzuat, genel kurul ve yönetim kurulu kararları doğrultusunda yönetmek,
- Yönetim Kurulunca belirlenen temsil ve ilzam esasları çerçevesinde idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı Bankayı temsil etmek ve temsil yetkisini gerektiğinde devretmek,

- Banka İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile verilen görevleri yapmak,
- Banka sermayesi ile mali kaynakların, kuruluş amacına ve verimlilik esaslarına uygun şekilde kullanılmasını sağlamak,
- Mevzuatın verdiği diğer görevleri yapmaktır.

#### ***e. Teşkilat ve Personel Yapısı***

İller Bankası Anonim Şirketi'nin teşkilat yapısı 6107 sayılı Banka Kanunu, İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi ve İnsan Kaynakları Yönetmeliği'ne dayanılarak hazırlanan İller Bankası Anonim Şirketi Organizasyon, Yetki ve Görev Yönergesi ile düzenlenmiştir. Bu yönergede İller Bankası Anonim Şirketi'nin teşkilat yapısı genel müdürlük, yurtiçi hizmet birimleri ve yurtdışı hizmet birimleri olmak üzere üçe ayrılmıştır (Şekil 3).

Genel müdürlüğün bünyesinde hizmet birimleri, iç sistem birimleri, danışma birimleri ile özel kalem, büro, kurul ve komisyonlar bulunmaktadır. Hizmet birimleri daire başkanlığı şeklinde örgütlenmiş 15 farklı birimden oluşmaktadır<sup>108</sup>. İç sistem birimleri içinde Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Kontrol Dairesi Başkanlığı ve Risk Yönetimi Dairesi Başkanlığı yer almaktadır. Danışma birimlerinde ise sadece Hukuk Müşavirliği bulunmaktadır. Özel kalem, büro, kurul ve komisyonlar birimi altında ise Özel Kalem Müdürlüğü, Yönetim Kurulu Büro Müdürlüğü, Denetim Komitesi Büro Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü bulunmaktadır.

Yurtiçi hizmet birimleri bünyesinde ise 18 Bölge Müdürlüğü vardır. Bu Bölge Müdürlüklerinin hizmet kapsamına giren yerel yönetimlerin bağlı olduğu iller aşağıda Tablo 5'te gösterilmiştir. Yurtiçi hizmet birimleri olan bölge müdürlükleri: Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kastamonu, Konya, Samsun, Sivas, Trabzon ve Van Bölge Müdürlükleridir.

<sup>108</sup> İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi, Md.4. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/25007> Erişim Tarihi (10.10.2017).

**Tablo 5.** İller Bankası A.Ş. Bölge Müdürlükleri Hizmet Verdiği İller

<b>Bölge Müdürlüğü</b>	<b>Kapsadığı İller</b>
İstanbul Bölge Müdürlüğü	İstanbul, Kırklareli, Tekirdağ, Edirne, Kocaeli, Sakarya
Bursa Bölge Müdürlüğü	Bursa, Yalova, Balıkesir, Çanakkale
İzmir Bölge Müdürlüğü	İzmir, Manisa, Denizli, Muğla, Aydın, Uşak
Eskişehir Bölge Müdürlüğü	Eskişehir, Bilecik, Afyon kara hisar, Kütahya
Antalya Bölge Müdürlüğü	Antalya, Burdur, Isparta
Konya Bölge Müdürlüğü	Konya, Aksaray, Karaman
Ankara Bölge Müdürlüğü	Ankara, Çankırı, Kırıkkale, Çorum, Bolu, Düzce
Adana Bölge Müdürlüğü	Adana, Hatay, Osmaniye, Mersin
Kayseri Bölge Müdürlüğü	Kayseri, Niğde, Nevşehir, Kırşehir, Yozgat
Gaziantep Bölge Müdürlüğü	Gaziantep, Kilis, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Adıyaman
Diyarbakır Bölge Müdürlüğü	Diyarbakır, Şırnak, Siirt, Batman, Mardin
Elazığ Bölge Müdürlüğü	Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl
Van Bölge Müdürlüğü	Van, Bitlis, Muş, Hakkâri
Erzurum Bölge Müdürlüğü	Erzurum, Erzincan, Ağrı, Iğdır, Kars, Ardahan
Sivas Bölge Müdürlüğü	Sivas, Tokat
Samsun Bölge Müdürlüğü	Samsun, Ordu, Amasya, Sinop
Trabzon Bölge Müdürlüğü	Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane, Bayburt, Giresun
Kastamonu Bölge Müdürlüğü	Kastamonu, Zonguldak, Bartın, Karabük

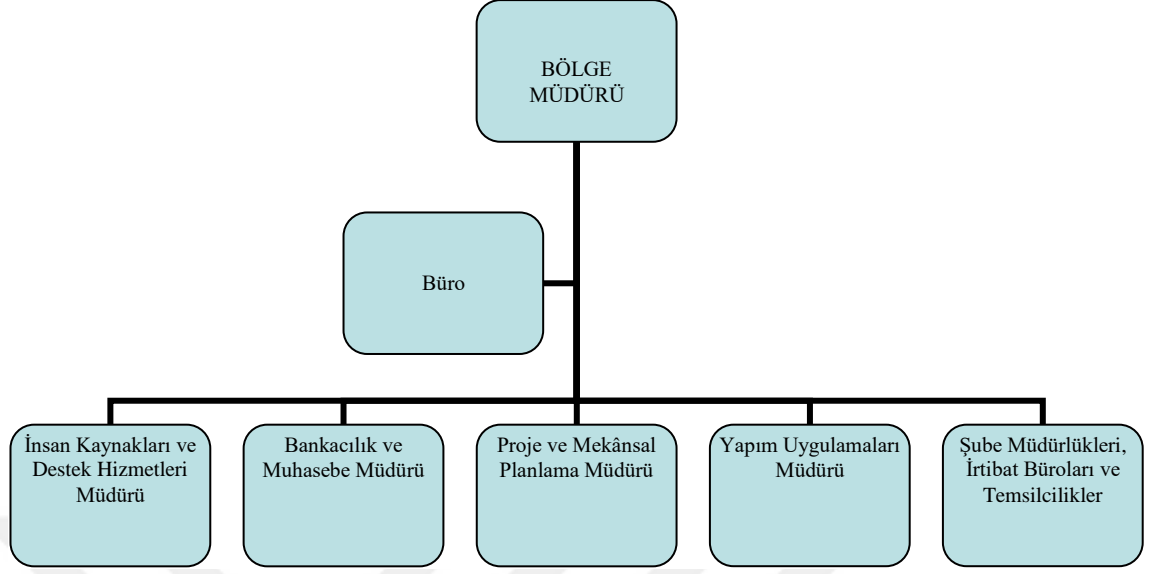
**Kaynak:** İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi, s. 2-3.  
<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/25007> Erişim Tarihi (10.10.2017)

Şube, irtibat büroları ve temsilcilikler ise henüz teşkil edilmemiştir. Bölge müdürlükleri bünyesinde İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Bankacılık ve Muhasebe Müdürlüğü, Proje ve Mekânsal Planlama Müdürlüğü ve Yapım Uygulamaları Müdürlüğü bulunmaktadır. Bankanın yurtdışı hizmet birimleri ise henüz teşkil edilmemiştir<sup>109</sup>.

Bankada yetki kademeleri; Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi 'nin 6. maddesine göre Genel Müdürlükte ve yurtiçi hizmet birimlerinde aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

<sup>109</sup> İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi, Md.4. Bkz:  
<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/25007> Erişim Tarihi (10.10.2017).

**Şekil 2.** İller Bankası A.Ş. Bölge Müdürlükleri Organizasyon Şeması



Genel Müdürlükte;

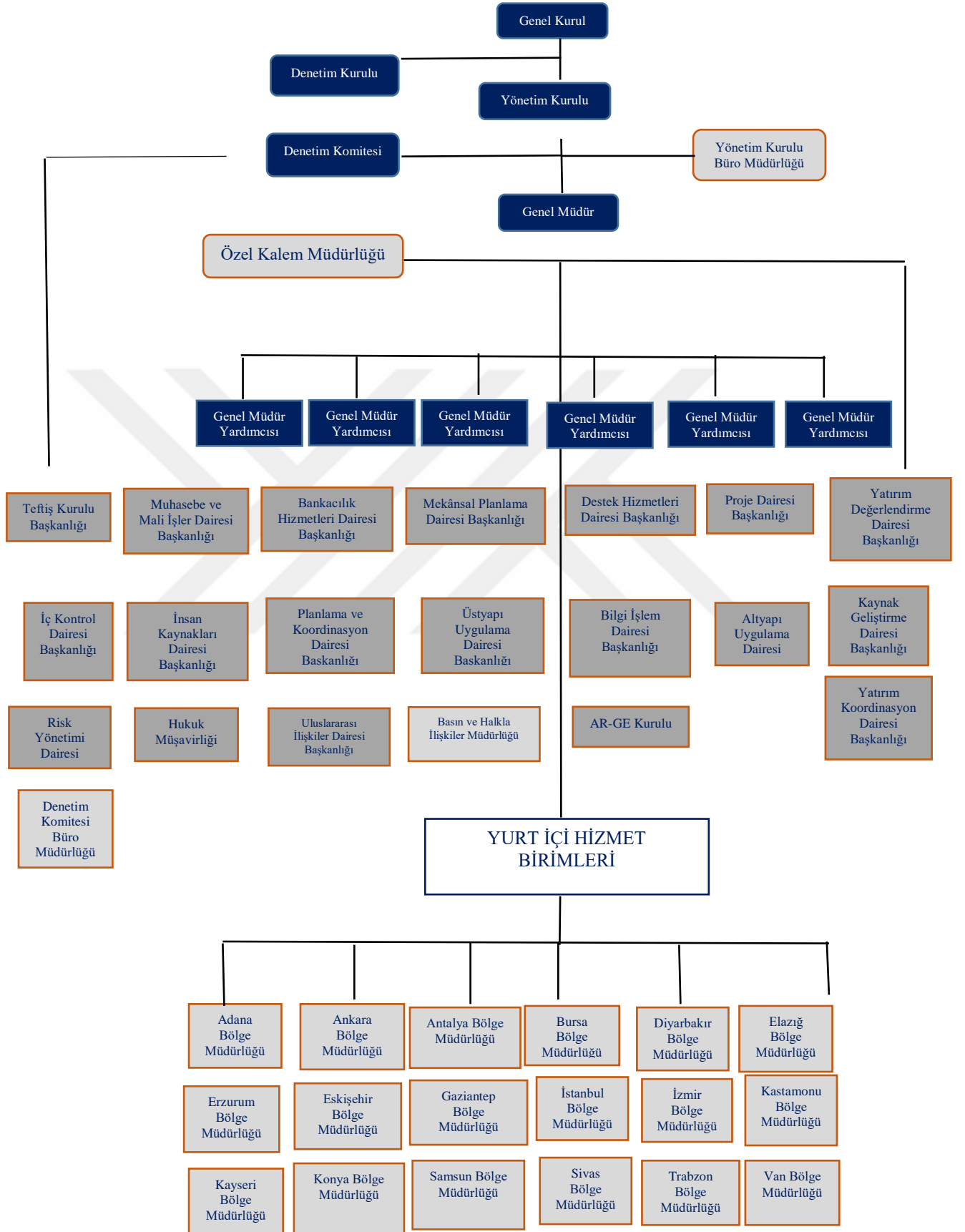
- a) I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Kurul Başkanı
- b) Müdür, Hukuk Müşaviri
- c) Teknik Uzman, Uzman
- d) Diğer personel

Yurtiçi ve Yurtdışı Hizmet Birimlerinde;

- a) Bölge Müdürü, Bağımsız Birim Amiri
- b) Müdür
- c) Teknik Uzman, Uzman
- d) Diğer personel

Gerek görülmesi durumunda hiyerarşik yapıda gerekli düzenlemeleri yapmaya Yönetim Kurulu yetkilidir.

Şekil 3. İller Bankası A.Ş. Merkez Organizasyon Şeması





Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 2011 yılına kadar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/b maddesi kapsamında görev yapan personel eliyle yürütülmekteydi. Ancak, İller Bankası'nın Anonim Şirket olmasıyla Banka çalışanları 2011 yılından sonra sözleşmeli personel statüsüne geçmiştir.

Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler; "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve diğer Kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan personel eli ile yürütülür ve Banka personelinin hizmet alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü üzerine Yönetim Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan yönetmelik ile düzenlenir"<sup>110</sup> demek suretiyle Banka çalışanlarının statüsü açıklanmıştır.

İller Bankası'nın mevcut personel durumu ise Tablo 6'da Genel Müdürlük ve Yurtiçi Hizmet Birimleri ayrımı yapılarak sunulmuştur.

**Tablo 6.** İller Bankası Personel Durumu

SINIFI	Merkez	Bölgeler	Toplam
Sözleşmeli İdari Personel Toplamı	648	647	1295
Sözleşmeli Teknik Personel Toplamı	391	563	954
657 Sayılı Kanuna Tabi Personel Toplamı	2	1	3
İşçi Personel Toplamı	77	110	187
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>1118</b>	<b>1321</b>	<b>2439</b>

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü 2017 Faaliyet Raporu, 2018, s. 62.

Tablodan da görüldüğü gibi Banka personelinin yaklaşık %39'u teknik, %53'ü idari ve geriye kalan %7'si ise işçi statüsünde çalışmaktadır.

<sup>110</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 54.

## 2. İller Bankası'nın Denetimi

İller Bankası tüzel kişiliği bulunması nedeni ile kendi teşkilat yapısında yer alan denetim kurulu, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasında İller Bankası'nın bu kanunla konulan denetime tabi olduğu hükmüne yer verilmesinden dolayı TBMM, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olması nedeniyle Bakanlık Teftiş Kurulu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tabi olması nedeniyle Bankalar Yeminli Murakıpları ve bir kamu kuruluşu olması nedeniyle Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

### a. *Banka Denetim Kurulu Denetimi*

İller Bankası A.Ş. Ana Sözleşmesi'nin 21. maddesi gereği ikisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan biri ise Maliye Bakanlığı tarafından atanan üç kişiden oluşturulan, denetim kurulu üyeleri, Banka Ana Sözleşmesi, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve diğer ilgili mevzuat gereğince denetim görevini yaparlar.

Denetçiler Banka'nın tüm iş ve işlemlerini denetleyip bilançoğu inceleyip genel kurula sunarlar. Ayrıca denetçiler genel kurulda ve yönetim kurulunda müzakere ve oylamaya katılmamak şartıyla hazır bulunabilirler.

### b. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Denetimi*

İller Bankası, 1982 Anayasası'nın 165. maddesi uyarınca 1987 yılında çıkarılan 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>111</sup> uyarınca TBMM denetimine tabidir.

3346 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşların denetimi Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) denetçileri ve TBMM Kit Komisyonu tarafından 2005 yılına kadar yapılmakta iken Anayasanın 160. maddesinde 29.10.2005 tarih ve

<sup>111</sup> 09.04.1987 tarih ve 19426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3346 numaralı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.01.2017)

5428 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik ve Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi'nin uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği müktesebatına uyumunu sağlamak üzere çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>112</sup> ile sosyal güvenlik kurumları, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların denetimi Sayıştay'a verilmiştir. Bu tarihten sonra özel bütçeli kuruluşlar ve üst kurullar YDK denetiminden çıkarılarak Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır<sup>113</sup>.

### ***c. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Denetimi***

Bakanlık, İller Bankası A.Ş. Denetim Kurulu'nda bulunan iki üyesinin denetimi dışında, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun'un<sup>114</sup> 23. maddesine göre ilgili kuruluşu olan İller Bankası'nı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı marifetiyle de denetleyebilmektedir.

### ***d. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Denetimi***

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda Türkiye'de kurulan yatırım ve kalkınma bankalarının Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) denetimine tabi olduğu belirtilmiştir. Kanunun 95. maddesine göre; *“Kanun kapsamındaki kuruluşlar hakkında diğer kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasının ve bu kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetimi ve yerinde denetimi ve bu Kanun kapsamındaki kuruluşların konsolide ve konsolide olmayan bazda risk yapısı, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemleri ile varlıkları, alacakları, özkaynakları, borçları, kâr ve zarar hesapları, yükümlülükleri ve taahhütleri arasındaki ilgi ve dengelerin ve malî bünyeyi etkileyen diğer tüm unsurların ve bu kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uyum seviyesinin*

---

<sup>112</sup> 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 numaralı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.01.2017)

<sup>113</sup> Sevgi Korkut, “Parlamentar Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler”, *Yasama Dergisi*, Sayı:6, 2007, s. 5-15.

<sup>114</sup> 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3046 numaralı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.01.2017)

*gözetimi, tahlili ve ölçümünün BDDK tarafından yapılacağı" hükmüne bağlanmıştır. 5411 sayılı Kanun'a tabi olan İller Bankası da bu kapsamda BDDK denetimine tabidir.*

#### ***e. Devlet Denetleme Kurulu Denetimi***

2443 sayılı Kanun<sup>115</sup> ile kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Kanun'un 2. maddesi (b) bendi uyarınca İller Bankası dâhil tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemekle yetkili sayılmıştır.

#### ***f. Sayıştay Denetimi***

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun<sup>116</sup> 4. maddesine göre, "*merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklarını denetleme yetkisine sahiptir*" hükmü gereğince Sayıştay İller Bankası üzerinde denetleme yetkisini kullanmaktadır.

### **3. İller Bankası'nın Mali Yapısı**

#### ***a. Sermayesi ve Karı***

1933 yılında 2301 sayılı Kanun'la 15 milyon sermaye ile kurulan Belediyeler Bankası daha sonra 1945 yılında 100 milyon sermaye ile kurularak İller Bankası'na dönüşen kurum, iş hacminde kaydedilen gelişmelere paralel olarak sermayesi de çeşitli tarihlerde arttırılmıştır<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> 03.04.1981 tarih ve 17299 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2443 numaralı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 08.01.2017)

<sup>116</sup> 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6085 numaralı Sayıştay Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 08.01.2017)

<sup>117</sup> Bu sermaye 1949'da 200 milyona, 1954'te 300 milyona, 1959'da 500 milyona çıkarılmış ve 1968'te ise Bakanlar Kurulu'nun 1965 tarih ve 618 sayılı Yasa'nın verdiği yetki ile Banka'nın anaparası 1 milyar 200 milyon TL'ye yükseltilmiştir. 1975'te 2 milyar TL'ye yükseltilecek Banka anaparası 23.06.1981 tarih ve 1480 sayılı yasa ile 20 milyar TL'ye çıkartılmıştır. Anapara 1988 yılında 300 milyar TL'ye, 1990 yılında 600 milyar TL'ye, 1992 yılında 1,2 trilyon TL'ye, 2004 yılında ise 3 katrilyon TL'ye yükseltilmiştir. Bankanın 2018 yılı itibari ile anaparası 18 milyar TL'dir. (Keleş, 2016, a.g.e., s. 422).

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4.maddesinde “Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar artırılabilir” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm doğrultusunda Banka'nın nominal sermayesi Bakanlar Kurulu'nun 15.03.2014 tarih ve 2014/6045 sayılı Kararı ile 9.000.000.000 TL'den % 100'lük bir artış ile 18.000.000.000 TL ye yükseltilmiştir<sup>118</sup>.

2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı Kanun (madde 4) ile Banka'nın sermayesinin oluşumunda değişikliğe gidilerek sermaye tavanına ulaşmaya kadar Banka'nın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynakların ekleneceği belirtilmiştir. Bu kaynaklar;

- 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre, her ay Maliye Bakanlığı tarafından gönderilen ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplam üzerinden aylık olarak %2 oranında kesilecek miktarlar,
- Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonra yıllık safi karından %30 oranında ayrılacak pay,
- Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlardır.

İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi'nin 27. maddesinde belirtilen hususlar çerçevesinde, hesap döneminde banka genel kurulu tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan net karın;

- Yüzde beşi (%5) kanuni yedek akçesine,
- Yüzde otuzu (%30) sermaye payı olarak sermaye hesabına,
- Yüzde dokuzu (%9) yönetim kurulu üyeleri ile banka personeline temettü olarak dağıtılmak üzere,

<sup>118</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 7.

- Yüzde elli biri (%51) il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı; nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında hibe olarak kullanılmak üzere,
- Geriye kalan kısmı ise ihtiyari zorunlu yedek akçe olarak ayrılır.

Burada dikkati çeken husus köylerin sermayeye herhangi bir katkısının olmamasına rağmen Banka'nın yıllık safi kazancının %51' inin köyler başta olmak üzere gelir kaynakları kısıtlı olan belediyelere aktarılmasıdır<sup>119</sup>.

Aşağıda Tablo 7'de Bankanın yıllara göre nominal sermayesi<sup>120</sup>, sermaye tahsilatı, ödenmiş ve ödenmemiş sermaye<sup>121</sup> durumu gösterilmektedir.

**Tablo 7.** 2007-2017 Yılları Arası Banka Sermayesi (Bin TL)

Yıllar	Nominal Sermaye	Yıllık Sermaye Tahsilatı	Ödenmiş Sermaye	Ödenmemiş Sermaye
2007	9.000.000	766.866	2.942.296	6.057.704
2008	9.000.000	881.269	3.823.565	5.176.435
2009	9.000.000	864.963	4.688.528	4.311.472
2010	9.000.000	1.216.366	5.904.894	3.095.106
2011	9.000.000	1.040.512	6.945.406	2.054.594
2012	9.000.000	789.784	7.735.190	1.264.810
2013	9.000.000	793.125	8.528.315	471.685
2014	18.000.000	874.065	9.402.380	8.597.620
2015	18.000.000	1.081.365	10.483.745	7.516.255
2016	18.000.000	1.207.004	11.690.749	6.309.251
2017	18.000.000	1.431.435	13.122.184	4.877.816

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü 2017 Faaliyet Raporu, 2018, s. 18.

<sup>119</sup> Hakan Yaş, *Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması*, (Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s. 77.

<sup>120</sup> Nominal sermaye: Bütün hisse senetlerinin ifade ettiği sermayenin defter değeridir.

<sup>121</sup> Ödenmiş sermaye: Esas sermaye sistemine tabi ortaklıklarda, ortaklarca taahhüt edilen sermayenin nakden ödenmiş kısmıdır.

**Tablo 8. İller Bankası'nın Özet finansal Bilgileri (Bin TL)**

<b>AKTİFLER</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Likit Aktifler	3.496.146	2.940.740	4.377.964	4.910.977	4.747.877	1.779.939
Krediler	8.949.749	11.358.967	4.377.964	12.844.980	16.227.751	22.409.958
İştirakler Ve Bağlı Ortaklar	618	580	-	-	-	-
Maddi Ve Maddi Olmayan Duran Varlıklar	153.604	319.214	325.924	420.213	612.574	442.720
Diğer Aktifler	41.479	94.487	115.725	214.658	255.192	356.072
<b>Toplam</b>	<b>12.641.596</b>	<b>14.713.988</b>	<b>16.297.141</b>	<b>18.430.828</b>	<b>21.843.394</b>	<b>24.988.689</b>
<b>PASİFLER</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Alınan Krediler	413.255	552.219	614.810	863.145	1.222.286	1.687.221
Fonlar	2.679.819	3.367.403	3.706.179	4.431.438	5.854.666	6.099.871
Karşılıklar Ve Vergi Borcu	168.486	293.091	385.924	444.075	518.348	615.393
Diğer Pasifler	73.544	310.240	255.345	135.108	131.220	573.410
Öz kaynaklar	9.306.492	10.191.035	11.334.883	12.555.062	14.116.874	16.012.794
<b>TOPLAM</b>	<b>12.641.596</b>	<b>14.713.988</b>	<b>16.297.141</b>	<b>18.430.828</b>	<b>21.843.394</b>	<b>24.988.689</b>
<b>KÂR/ZARAR</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Faiz Gelirleri	647.667	685.332	903.814	1.050.568	1.211.708	1.482.495
Faiz Giderleri	23	15	1.752	127	565	30.286
Net Faiz Gelirleri	647.644	685.317	902.062	1.050.441	1.211.143	1.452.209
Net Ücret Ve Komisyon Gelirleri	12.551	13.264	12.366	13.311	12.997	13.695
Kambiyo Kârı/Zararı (Net)	(17)	(792)	160	(91)	(708)	1.051
Diğer Faaliyet Gelirleri	64.809	169.083	246.339	185.486	405.076	383.321
Faaliyet Gelirleri Toplamı	724.987	866.872	1.160.927	1.249.147	1.628.508	1.848.174
Kredi Ve Diğer Alacaklar Karşılığı	40.221	98.077	67.335	33.280	54.984	94.165
Diğer Faaliyet Giderleri	290.824	327.777	384.309	435.963	463.958	521.122
Vergi Öncesi Kâr	393.942	441.018	709.283	779.904	1.109.566	1.232.887
Vergi Karşılığı	102.354	113.898	184.740	203.826	288.628	247.079
<b>NET DÖNEM</b>	<b>291.588</b>	<b>327.120</b>	<b>524.543</b>	<b>576.078</b>	<b>820.938</b>	<b>985.808</b>
<b>KÂR/ZARARI</b>						

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü 2016 ve 2017 Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

İller Bankası'nın özet finansal bilgilerini içeren Tablo 8 incelendiğinde Bankanın aktif toplamının 2017 yılında 24.988.689 bin TL olduğu görülmektedir. Aktif toplamı 2012 yılında 12.641.596 bin TL olan bu tutar %97,6 oranında bir artış göstermiştir. Sektördeki bankalar incelendiğinde aktif büyüklük bakımında İller Bankası'nın 17. sırada olduğu görülmektedir<sup>122</sup>. Aktif toplamı içerisinde en büyük pay %89,6'lık bir

<sup>122</sup> <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/4> (Erişim Tarihi 30.03.2018).

payla kredilerden oluşmaktadır. Kredilerin yıllar itibari ile payına bakıldığında ise bu payların 2012 yılından itibaren sırasıyla %70,7, %77,1, %70,4, %69,6 ve %74,2 olduğu görülmektedir. Aktifler içerisinde likit aktiflerin payına bakıldığında ise bu payın 2012 yılında %27,6'dan 2017'de %7,1'e düştüğü görülmektedir. Söz konusu oran bankanın likidite oranının düştüğünü ortaya koymaktadır. Banka'nın pasif yapısı analiz edildiğinde öz kaynakların 2012 yılında payı %73,6'dan 2017 yılında %64,1'e düştüğü görülmektedir. Bankalar Birliği verilerine bakıldığında öz kaynaklar bakımından İller Bankası'nın kalkınma ve yatırım bankaları içerisinde en yüksek öz kaynağa sahip olduğu görülmektedir. Sermaye yeterlilik oranı bakımından incelendiğinde ise bu oran %48,2'dir. Bu oranla banka kalkınma ve yatırım bankaları arasında 4. sırada yer almaktadır<sup>123</sup>.

**Tablo 9.** Sektörde Yatırım ve Kalkınma Bankalarının Karları ve Sektör Payları

<b>Kalkınma ve Yatırım Bankaları</b>	<b>Net Kar (milyon TL)</b>	<b>Net Karın Payı (%)</b>
Aktif Yatırım Bankası A.Ş.	145	6,87
Bank Pozitif Kredi Ve Kalkınma Bankası A.Ş.	6	0,28
Diler Yatırım Bankası A.Ş.	7	0,33
GSD Yatırım Bankası A.Ş.	21	0,99
<b>İller Bankası A.Ş.</b>	<b>661</b>	<b>31,35</b>
İstanbul Takas ve Saklama Bankası A.Ş.	201	9,53
Merrill Lynch Yatırım Bank A.Ş.	42	1,99
Nurol Yatırım Bankası A.Ş.	42	1,99
Pasha Yatırım Bankası A.Ş.	11	0,52
Standard Chartered Yatırım Bankası Türk A.Ş.	4	0,18
Türk Eximbank	412	19,54
Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.	105	4,98
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	452	21,44

**Kaynak:** Türkiye Bankalar Birliği, Banka ve Sektör Bilgileri, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/4>

<sup>123</sup> <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/4> (Erişim Tarihi: 30.03.2018).



Banka'nın finans yapısı kar ve zarar açısından incelendiğinde net dönem karını sürekli arttırdığı gözlemlenmektedir. 2012 yılında net kar 291.588 bin TL'den 2017 yılında 985.808 bin TL'ye çıkmıştır. Banka'nın kar amacı güden bir kurum olmamasından kaynaklı net karı diğer bankalara oranla düşüktür. Ancak İller Bankası kalkınma ve yatırım bankaları içerisinde %31.35'lik bir payla en yüksek kara sahip olan bankadır (Tablo 9). İkinci sırayı %21.44'lük bir payla Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. ve üçüncü sırayı %19,54'lük bir payla Türk Eximbank almaktadır.

### ***b. İştirakleri***

İller Bankası'nın Niğbaşı Niğde Beton Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ve Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Anonim Şirketi olmak üzere iki ortaklığı bulunmaktadır<sup>124</sup>.

Merkezi Niğde'de bulunan Niğbaşı Niğde Beton Sanayii ve Ticaret A.Ş. 1976 yılında beton ve demir direk, beton boru, beton travers, kanalet, eternit ve renkli kiremit, asbestli boru, prefabrik bina elemanları imalatı, satışı, nakli ve montajı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla kurulmuştur. Şirket, enerji nakil hatları, şehir şebekeleri ve aydınlatma amaçlı beton direk ve traversleri, prefabrik betonarme yapı elemanları, beton bordür, parke taşları, çit direkleri ile ön gerilimli köprü kirişleri üretimi faaliyetlerinde bulunmaktadır. Şirket Yönetim Kurulunda İller Bankası'nın Yönetim ve Denetim Kurulunda temsilcisi bulunmamaktadır. Banka'nın Niğbaşı Niğde Beton Sanayii ve Ticaret A.Ş.'deki payı yapılan son değişikliklerden sonra % 1,86' ya düşmüştür. Merkezi İstanbul'da bulunan Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı'nın sermayesi 649.100 Bin TL iken Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanun gereği 30 Nisan 2009 tarihinde yapılan Olağan Genel Kurul Toplantısında alınan karar ile sermayesi 253.385 Bin TL olarak tespit olunmuştur. 17 Ağustos 2010 tarihli Olağanüstü Genel Kurul'da alınan karar ile de şirket sermayesi 1.875 Milyon TL'ye yükseltilmiştir. İller Bankası'nın bu ortaklıktaki iştirak payı %0,000032152 gibi çok cüzi bir orandadır. Şirketin Yönetim ve Denetleme Kurulunda, Banka'nın temsilcisi bulunmamaktadır<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 35.

<sup>125</sup> A.g.r., s. 35.

## İKİNCİ BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN YAPISI VE FİNANSMAN SORUNU

### I. BELEDİYELERİN FİNANSMAN YAPISI

Yerel yönetim sisteminin en önemli parçası olan belediyelerin üstlendikleri hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmeleri finansal yapısının oldukça güçlü olmasına bağlıdır. Mahalli idareler görev yönünden yerel halkın birçok ihtiyacını karşılamak için hizmet çeşitliliği ile donatılmıştır. Ancak mahalli idarelere mali özerkliği sağlayacak gelir bölüşümünde yeterli imkânların sağlanamadığı da bir gerçektir. Her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de mahalli idarelerin kendi öz gelirleri ile devletten almış oldukları paylar ve yardımlar bulunmaktadır. Gelirlerin bölüşümünde temel ilke Anayasa’da da belirtildiği üzere görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarının mahalli idarelere bırakılmasıdır. Gelir bölüşümü doğrudan görev bölüşümüne başka bir ifade ile kamu hizmetlerinin yönetimler arası bölüşümüne bağlıdır.

Kamu hizmetlerinin yönetimler arası bölüşülmesinde dikkate alınması gereken temel kriterler ise; “ölçek ekonomileri, alan ekonomileri, fayda-maliyet analizi, mali ve politik sorumluluk, idari maliyet tasarrufları, etkinlik ve eşitlik kriterleridir”<sup>126</sup>. Ölçek ekonomileri, azalan maliyetler koşuluna göre üretimin yapıldığı hizmet türleri için geçerlidir. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ortalama birim maliyetlerinin düşürülmesi sonucu avantajlar elde edilmektedir<sup>127</sup>. Diğer bir ifade ile toplam maliyetler artmakta ancak her bir ilave kişi başına hizmet maliyeti düşmektedir. Alan ekonomileri; asimetrik bilgi<sup>128</sup> ve bilgi akışı yoluyla seçmen tercihlerinin daha etkin ve doğru

<sup>126</sup> Sakınç, 2012, a.g.e., s. 105-106.

<sup>127</sup> Eray Arıkboğa, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar*, 3, 2013, s. 83.

<sup>128</sup> Asimetrik bilgi bir konu ile ilgili herhangi bir ilişkide taraflardan birinin diğerine kıyasla daha fazla bilgiye sahip olması ya da taraflardan birinin konu ile ilgili hiçbir bilgiye sahip olmaması anlamına gelmektedir. Örneğin bir ticaret ilişkisinde satıcı ürünü hakkında (kalitesi, içeriği) bilgiye sahipken alıcının hiçbir bilgiye sahip olmaması asimetrik bir bilginin varlığına işaret etmektedir. Bu durumda fırsatçılık ortaya çıkmakta ve piyasa açısından ise denge bozulmaktadır. Meltem Erdoğan, Bankacılık Sektöründe Asimetrik Bilgi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 20, 2008, s. 1.

sunulması anlamına gelmektedir. Merkezi yönetim tarafından benzeşik ve homojen bir kamusal malın talepteki çeşitliliği dikkate alınmaksızın sunumu yerine farklılaştırılmış talebe konu olan ve benzeşmeyen kamusal malların farklı yerli üretim birimlerince sunulması daha etkin görülmektedir<sup>129</sup>. Fayda ve maliyet analizi kaynakların etkin ve verimli dağılması açısından dikkate alınması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin maliyetleri ve bu hizmetlerden elde edilen faydaların hizmetin sunulduğu alan açısından değerlendirilmesi önemlidir<sup>130</sup>. Hizmetlerin faydasının mali idare biriminin hizmet alanının dışında yaşayan kişilere etki etmesi durumunda dışsallıkların içselleştirilmesi yani fiyatlandırılması sorunu ortaya çıkmaktadır<sup>131</sup>. Diğer taraftan bazı hizmetlerde herhangi bir fayda elde edilmemesine karşılık o hizmetlerin maliyetine katılmak kişiler açısından mali yük oluşturmaktadır. Fayda elde edildiği halde hizmetin maliyetine herhangi bir katkı olmaması halinde ise ortaya bedavacılık sorununu çıkmaktadır. Bu nedenle fayda-maliyet analizi kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ve bedavacılığın engellenmesi bakımından kullanılan bir kriterdir. Mali ve politik hesap verme sorumluluğu yerel seçmen ve bu seçmenlere en yakın birim olan yöneticiler (yerel politikacılar) arasındaki ilişkilerle ilgilidir. Merkezi yönetimden ziyade yereldeki politikacıların seçmen taleplerine karşı daha duyarlı olmaları ve daha fazla sorumluluk duymaları yerelin ihtiyaçlarını karşılamada politikacıları daha etkin hale getirmektedir. Hesap verme sorumluluğu açısından ise yerel seçmene en yakın birim olmasından kaynaklı yerel politikacıların sorumluluğu daha fazladır<sup>132</sup>. İdari maliyet tasarrufları, harcamaların minimize edilmesi ve personel harcamalarının hizmet ölçeği büyüdükçe tüketici başına düşürülmesi yönleriyle kamu hizmetlerinin merkezi ya da yerel sunumunda dikkate alınması gereken bir diğer kriterdir. İdari harcamalar hizmet ölçeği genişledikçe azalmakta ve tasarruf edilmektedir. Aynı yöndeki bir ilişki vergilendirme yetkisinin kullanılmasında görülmektedir. Vergilendirme yetkisinin merkezi ya da yerel idare tarafından kullanılması tasarruf açısından farklı sonuçlara sahiptir. Örneğin ulusal düzeyde takibi ve vergi tabanı mobil olan vergilerin yerel yönetimlere devredilmesi vergi kayıplarına neden olmaktadır.

<sup>129</sup> Sakınç, 2012, a.g.e., s. 100.

<sup>130</sup> İktisadi literatürde dışsallık terimi; bir iktisadi aktör tarafından alınan bir kararın diğer bir iktisadi aktör üzerinde olumlu veya olumsuz etki yapması olarak tanımlanmaktadır. Richard O. Zerbo, "The Problem of Social Cost in Retrospect" *Research in Law and Economics*, no. 2, 1980, s. 90.

<sup>131</sup> Sakınç, a.g.e., s. 100.

<sup>132</sup> Suzanne J., Piotrowski, Gregg G. Van Ryzin. "Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government" *The American Review of Public Administration*, 2007, 37 (3), ss. 306-323.

Nadaroğlu (2001), hizmetlerin idarelerarasında hangi kriterlere göre bölüşülmesi sorusuna kriterlerin belirlenmesinin oldukça güç olduğu cevabını vermiştir. Bu durumun temel nedeninin ise teorik planda olması gerekenle uygulamada olanın aynı şey olmayacağı şeklinde belirtmiştir. Bu sebeple idarelerarası ilişkiler her ülkenin kendine özgü biçimleri dikkate alınarak düzenlenmelidir. Nadaroğlu bu önermelerinden hareketle hizmet bölüşümü kriterlerini iktisadi kriterler, geleneksel ve deneysel kriter ve subsidiarite kriteri olarak sınıflandırmıştır. İktisadi kriterler başlığı altında hizmet faydasının yayıldığı alan, bölgesel değerlendirilmiş mallar<sup>133</sup>, hizmetlere olan talebin optimum düzeyde belirlenmesi, dışsallıkların giderilmesi sorunu, azalan verimler kanununun etkisi dikkate alınmaktadır<sup>134</sup>. Hizmetin faydasının yayıldığı alan kriterine göre hizmetten elde edilen fayda eğer belli bir bölgeye yayılıyorsa o hizmetin yerel idare tarafından gerçekleştirilmesi eğer genele yayılıyor ise hizmetin merkezi idare tarafından gerçekleştirilmesi kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması bakımından daha uygun görülmektedir.

Mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin neredeyse tamamı tam ve yarı kamusal mallardan oluşmaktadır. P. Samuelson malları bölünebilir ve bölünemez olma durumlarına göre ikiye ayırmaktadır<sup>135</sup>. Bölünebilen mallar, o malın sağladığı faydanın bireylere ayrı ayrı dağıtılabildiği mallardır. Bu mallar özel mal olarak adlandırılmakta ve üretimi piyasa koşullarında gerçekleştirilmektedir. Bu tip mallar için verilen en yaygın örnek ekmeektir. Ancak bazı ve mal ve hizmetlerden elde edilen faydanın bireylere dağıtılması mümkün olmamaktadır yani faydası bölünemezdir. Bu tür mallarda bireysel değil daha çok toplumsal fayda ön plandadır. Literatürde bu tür mallara verilen en yaygın örnek ise milli savunma hizmetleridir. Kamu maliyesinde mal ve hizmetler, kamusal mallar, yarı kamusal mallar ve klüp mallar olarak ayırma tabi tutulmaktadır. Kamusal mallar tüketimde rakip olmama, tüketimden mahrum bırakılmama, pazarlanamama, üretim hacminin büyük olması gibi özelliklere sahiptir. Yarı kamusal mallar pazarlanabilmeleri, fiyat yolu ile tüketiciye intikal edilebilmesi

---

<sup>133</sup> Bölgesel değerlendirilmiş malları; tüketimleri dış fayda yaratan hizmetler olarak ifade etmektedir. Richard Musgrave tarafından literatüre “merit goods” olarak kazandırılan bu mallar Türk kamu maliyesi literatürüne erdemli mallar olarak girmiştir.

<sup>134</sup> Nadaroğlu, 2001, a.g.e., s. 67-68.

<sup>135</sup> Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 1954, s. 387-389.

özelliklerinden ötürü tam kamusal mal özelliğine sahip gibi görünmektedirler. Ancak bu malların sağladığı toplumsal fayda oldukça yüksektir ve bu mallar tüketimden mahrum bırakıldıkları vakit toplumda negatif dışsallık oluşturmaktadır. Bu nedenle bu mallar yarı kamusal mal olarak nitelendirilmekte ve üretimi hem kamu hem de özel kesim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu tip mallar için en yaygın örnek ise eğitim ve sağlık hizmetleridir. Son olarak kulüp malları ise pozitif dışsallığa sahip ancak bu malların yarattığı dış faydadan belli bir grubun üyesinin yararlandığı mallardır. Bu tip mallara sosyal güvenlik kurumunun hizmetleri örnek gösterilebilir<sup>136</sup>.

Mahalli düzeyde sunulan tam kamusal mal ve hizmetlere zabıta hizmetleri, imar planlarının hazırlanması, sokakların aydınlatılması, yangından korunma ve söndürme, köprü ve köprülü kavşakların inşası, semt park ve bahçeleri, şehir kütüphane hizmetleri, ilkokullara yardım hizmetleri, şehiriçi trafik, çevresel ilaçlama vb. örnek verilebilir. Mahalli düzeyde sunulan yarı kamusal mal ve hizmetlere ise çöp toplama hizmeti, ücretli park ve bahçe hizmetleri, itfaiye birimi altındaki su tankeri, su tahliyesi, baca temizliği, özel mezar yeri tahsisi örnek verilebilir. Mahalli düzeyde sunulan tam kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı toplanan vergi gelirleriyle sağlanmakta olup yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanında ise doğrudan yararlananlar bedelini harç, fiyat ya da ücret şeklinde ödemektedirler. Hizmetten dolayı yararlananlar ise ödemiş oldukları vergilerle finansmana katılmaktadırlar<sup>137</sup>.

Hizmetlere olan talebin optimum düzeyde belirlenmesi varsayımı, bireylerin kamusal hizmetlere olan taleplerinin tercih sırasını ve miktarlarını oy mekanizması aracılığıyla belirlemiş olmalarına dayanmaktadır. Bu şekilde mahalli idareler, hizmet üretiminin tüketici tercihlerine göre iktisadi refahı maksimize edecek şekilde ayarlama imkânına kavuşurlar. Azalan verimler kanunu, bölgesel düzeydeki hizmetlerin hangi mahalli idare birimi tarafından yapılması gerektiği saptanırken dikkate alınan bir diğer kriterdir. Fayda alanı bölgesel alanı aşmasıyla birlikte azalma yönünde bir eğilim göstermektedir. Bu durum üretimdeki verimin düşmesine neden olmaktadır. Bu nedenle hizmet bölüşümünde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet ünitesinin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ilişkiler iyi

<sup>136</sup> Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi*, İstanbul: Beta Yayınları, 2000, s. 48-65.

<sup>137</sup> Çetinkaya, 2015, a.g.e., s. 62-65.

değerlendirilmelidir.<sup>138</sup>.

Geleneksel ve deneysel kriterde ise çoğunlukla ikili bir ayırım söz konusudur. Ulusal düzeyde bölünememezlik ve tüketimden mahrum bırakamama özelliklerine sahip olan milli savunma, diplomasi, iç güvenlik ve adalet vb. tam kamusal mallar merkezi idare tarafından üretilmektedir. Buna karşılık yarı kamusal mal niteliğine sahip olan su, kanalizasyon, mezbaha, kentçi ulaştırma, bir kısım eğitim ve sağlık hizmetleri vb. hizmetler mahalli idare birimleri tarafından üretilmektedir.

Subsidiarite kriteri ilk olarak Avrupa Konseyi'nin 15.10.1985'te imzaya açtığı Türkiye'nin ise 21.11.1988 tarihinde Strasburg'da imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. bendinde şu şekilde açıklanmıştır.

“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”.

Buna göre kamusal mal ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki sorumluluklar tercihen halka en yakın mahalli idare birimlerince yerine getirilmesi ve görevin bir başka yönetime verilmesinde görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gereklerinin dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır<sup>139</sup>.

Mahalli idareler ve merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde kaynakların etkin ve verimli kullanılması, sorumlulukların belirlenebilmesi, hesap verilebilirliğin ve ekonomik etkinliğin sağlanması için yukarıda ifade edilen kriterlerin dikkate alınması önemli hale gelmiştir. Mahalli idarelere verilen görevlere karşılık sahip olmuş oldukları gelirlerinin az olması görev dağılımında akılcı kriterlerin esas alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu durumda hangi görevlerin ne dereceye kadar belediyeler tarafından yapılması gerektiği sorusunun cevabını aramak gerekmektedir<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> Nadaroğlu, 2000, a.g.e., s. 69.

<sup>139</sup> Keleş, 2016, a.g.e., s. 543.

<sup>140</sup> Tortop vd., 2014, a.g.e., s. 119.

Ülkemizde mahalli idare birimlerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı bir şekilde yetki usulüne göre ile ilgili kanunlarda belirlenmiştir. Tüm dünyada olduğu gibi Ülkemizde de mahalli idarelere verilen görev ve sorumluluklarda oldukça cömert davranılmıştır. Buna karşılık yerel özerkliği sağlayacak nitelikte gelir bölüşümünde yeterli imkânlar verilmemiştir. Gelirlerin bölüşümünde temel ilke Anayasa'da da ifade edildiği üzere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının mahalli idarelere bırakılmasıdır.

Belediye gelirlerinin oluşmasında yerel vergi gelirleri, merkezi bütçeden aktarılan paylar ve borçlanma önemli gelir kaynaklarıdır. Bununla beraber elde edilen gelirle harcamaların etkinliği ve verimliliği de finansal yapının şekillenmesinde önemli bir etkidir. Kentleşmenin bir sonucu olarak yerel halkın taleplerinin artmasıyla belediyelerin harcamaları da her geçen gün artmaktadır. Son yıllarda belediyenin görevlerinin artmasına rağmen gelirinin aynı oranda artmaması ve artan hizmet talebiyle belediyelerin harcama yapma baskısı, belediyelerin finansal yapısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu bölümde Türkiye'de belediyelerin finansman yapısı ve finansman sorununa odaklanılmaktadır. İlk olarak Türkiye'de belediyelerin gelir yapısı ilgili mevzuatlardan yararlanarak ortaya konulmaktadır. Daha sonra belediyelerin finansal yapısı mali tabloları analiz edilerek ortaya konulmakta ve finansman sorunu tartışılmaktadır.

## A. BELEDİYELERİN GELİRLERİ

Belediyelerin gelirlerini, ekonomik gelişmişlik düzeyi ve devlet yapısı ne olursa olsun tüm ülkelerde kaynakları bakımından üç başlıkta incelemek mümkündür. Kaynaklardan ilki yerel kaynaklardan elde edilen öz gelirlerdir. Bunlar belediye yönetimlerine tahsil etme yetkisi tanınmış vergiler, harçlar, katılım payları, ücretler ve belediyelere ait taşınmazların satılması ve kiralanması yoluyla elde ettiği gelirler ve işletme karlarıdır. İkincisi, transfer niteliği taşıyan gelirlerdir. Bu kaynak merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay ile yardım ve borç şeklindeki aktarmadan meydana gelmektedir. Son gelir kaynağı ise belediyelerin bankacılık sektörü ile mali piyasadan aldığı krediler yani borçlanmadır.

Günümüzde Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediye gelirlerini belediyelerin öz gelirleri, transferler ve borçlanma gelirleri şekilde sınıflandırmak mümkündür.

## 1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri, faizler paylar ve cezalar (genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar hariç) ve alacaklardan tahsilatların toplamından oluşmaktadır. Bu gelirler yerel yönetimlerin kendi kontrolünde ve yetkisindedir. Türkiye'deki belediyelerin öz gelirleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 59. maddesinde düzenlenmektedir. İzleyen bölümde bu gelirler alt başlıklar altında değerlendirilmektedir.

### a. Belediye Vergileri

Belediyelerin öz gelir kaynaklarından önemli bir kısmını oluşturan yerel vergiler, diğer ülkelerde yüksek olmasına rağmen Ülkemizde oldukça düşük seviyelerde kalmıştır.<sup>141</sup> Belediyelere aktarılan, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar düşünülmediğinde, vergi gelirlerinin nispi önemi diğer birçok gelir kaynağından daha düşük kalmaktadır. Ülkemizde belediye vergileri, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi olmak üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu vergiler; Emlak Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi'dir. Tablo 10'da bu vergilere ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Bu vergilerden Emlak Vergisi ve Çevre temizlik Vergisi nispeten belediyenin önemli gelirleri arasında yer almaktadır.

---

<sup>141</sup> Erdal Eroğlu, Halil Serbes, "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments in Turkey", *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar; María Deseada López Subires (Ed.), University of Granada Spain, IGI Global, March, 2018, s. 94.; R. Kutlu Korlu, Özhan Çetinakaya "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi* 3(4), 2015, s.106-107.



**Tablo 10.** Belediye Vergileri

<i>Belediye Vergileri</i>	
<i>Emlak Vergisi</i>	1986 yılından itibaren belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin konusu belediye sınırları içerisinde yer alan bina ve arsalar oluşturmaktadır. Emlak vergisini, arsanın ya da binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.
<i>Çevre ve Temizlik Vergisi</i>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çöp toplama, atık su gibi çevresel hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri vb. yapıların tabi oldukları vergi türüdür.
<i>İlan ve Reklam Vergisi</i>	Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam üzerinden alınmaktadır. İlan ve reklamın m <sup>2</sup> üzerinden haftalık, aylık ve yıllık sürelerde kanunda belirtilen değerler üzerinden hesaplanır.
<i>Eğlence Vergisi</i>	Belediye sınırları ile mücavir alan sınırları içerisinde eğlence yeri işletmelerinin (çay bahçesi, gazino, sinema, tiyatro vb.) faaliyetleri üzerinden alınır.
<i>Haberleşme Vergisi</i>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilip belediyelere intikal ettirilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerinin tabi olduğu vergi türüdür.
<i>Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi</i>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı üreten firmaların satış bedeli üzerinden (doğalgaz satışı hariç) abonelerinden belli bir oranda tahsil edip belediyelere aktardıkları vergidir.
<i>Yangın Sigorta Vergisi</i>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde sigorta şirketleri tarafından menkul ve gayrimenkuller üzerinden yaptıkları yangın sigorta poliçelerinde, şirketlerin her bir poliçede belli bir oranda prim keserek kesmiş oldukları vergileri belediyelere yatırdıkları vergidir.

Türkiye’de emlak vergisi servet üzerinden alınan bir vergi türü olup 29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’yla düzenlenmiştir<sup>142</sup>. Yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen zaman içerisinde değişen koşullara bağlı olarak emlak vergisinde de birçok yapısal düzenlemelere gidilmiştir. Fakat yapılan en önemli değişiklik 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanunla 01.01.1986 tarihinden itibaren bu verginin merkezi idare tarafından tahsili ve gelirleriyle tamamen toplanması yetkisinin belediyelere bırakılmasıdır<sup>143</sup>. Emlak vergisinin belediyelere bırakılmasının nedeni vergiye konu olan taşınmazların belediye sınırları içinde yer alması ve belediye hizmetlerinin taşınmazların değerini etkilemesidir<sup>144</sup>. 1986 yılından itibaren toplanan emlak vergisinden il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine de belli miktarda pay verilmiş fakat 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu

<sup>142</sup> 11.08.1970 tarih ve 13576 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanarak Yürürlüğe Giren 1319 numaralı Emlak Vergisi Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.01.2017).

<sup>143</sup> Doğan Şenyüz vd., *Türk Vergi Sistemi*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016, s. 381.

<sup>144</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli idareler*, İstanbul: Beta Basım, 1986, s. 104.

uygulamaya da son verilerek emlak vergisi gelirlerinin tamamı belediyelere bırakılmıştır<sup>145</sup>. Böylelikle gelir sıkıntısı çeken belediyeler aleyhine olan bu durum ortadan kaldırılmıştır. Son olarak 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2014 mahalli idareler seçiminden sonra tüzel kişiliği kaldırılan köylerde Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergisinin 6 yıl süreyle alınmayacağı belirtilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun birinci kısmında bina vergisi, ikinci kısmında arazi vergisi ve üçüncü kısmında ise her ikisini de ilgilendiren ortak hükümler bulunmaktadır. Emlak vergisinin konusunu birinci kısımda belirtilen binalar ve ikinci kısımda belirtilen araziler oluşturmaktadır. Üzerinde ekim dikim yapılan tarım arazilerinin konut yapılması amacıyla parsellenerek arsaya dönüştürülmesiyle arazi vergileri de kendi içinde arazi ve arsa vergisi olarak iki kısma ayrılmıştır.

Emlak vergisi Kanunu'nun 8. maddesinde bina vergisinin oranı meskenlerde %0,1 (binde bir), diğer binalarda ise %0,2 (binde iki) olarak belirtilmiştir. Bu oranların 5216 sayılı Kanunla kurulan büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alan sınırları içinde olan yerlerde %100 artırımlı uygulanacağı ve Bakanlar Kurulunun bu oranı yarısına kadar azaltıp üç katına kadar da artırmaya yetkili olduğu açıklanmıştır. Bina ve arazi vergisini; malikleri, varsa intifa hakkı sahipleri, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder. Emlak vergisinin 4. maddesinde ise daimi muafliklar maddeler halinde geniş bir şekilde sıralanmış olup birçok bina ve yerler istisna sayılmıştır. Ayrıca 7033 sayılı Kanun'un<sup>146</sup> 89. maddesi ile de Emlak Vergisi Kanunu'nun 4. maddesinin (m) bendinde yapılan düzenleme ile "*organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri ve sanayi sitelerinde yer alan binaların kiraya verilmemek şartıyla emlak vergisinden daimi olarak muaf tutulacağı*" hüküm altına alınmıştır. Düzenlemenin yürürlük tarihi Kanun'un yayım tarihi olan 01.07.2017 olarak belirlenmiştir. Ülkemizde büyük sanayi bölgelerine sahip belediyeler için, yeterli gelir kaynaklarına sahip olamamasının yanında bir de merkezi idare tarafından yapılan

<sup>145</sup> Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s. 259.

<sup>146</sup> 01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7033 numaralı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 07.02.2018)

bu tür uygulamalar belediyelerin vergi gelirlerinin düşmesine yol açan düzenlemeler arasındadır.

Ülkemizde emlak vergisinin uygulaması sürecinde emlak vergisinin matrahı ile ilgili olarak yaşanan sıkıntılar nedeni ile bu vergiden beklenen verim tam olarak elde edilememektedir. Emlak Vergisinin matrahı; bina, arsa ve arazilerin vergi değeridir. Arsa ve arazilerin vergi değeri için hesaplamanın şekliyle ilgili Emlak Vergisi Kanununun 29. maddesinde açıklama şu şekildedir:

*"213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca, arsalar için; cadde sokak ve ya değer bakımından farklı bölgeler, arazide; her il veya ilçe için arazinin cinsi itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre binalar için Maliye ve Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile yukarıda belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak hesaplanan bedeldir".*

Emlak vergisinin uygulama konularının (matrahı, oranları, muafiyet ve istisna gibi) tespiti merkezi idare tarafından belirlendiği için belediyeler bu konularda söz sahibi değildirler. Söz sahibi olmadıkları bu verginin uygulanması sırasında özellikle küçük ve orta ölçekli belediyeler, seçilmişlerle seçmenler arasında yakın ilişkilerin olmasından dolayı bu kaynaktan etkin bir şekilde faydalanamamaktadırlar<sup>147</sup>.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44. maddesine göre; *"çevre temizlik vergisinin konusu ve kapsamına belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir"*<sup>148</sup> denilerek Çevre ve Temizlik Vergisi'nin konusu açıklanmıştır. Yine aynı maddede ye göre bu vergiden hangi kurum ve kuruluşların istisna sayılacağı belirtilmiştir.

<sup>147</sup> Barış Kurtuluş, *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Ankara: DPT Yayını, No: 2692, 2006, s. 51.

<sup>148</sup> Bu maddenin 01.01.2018 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak; 29.12.2017 tarihli ve 30285 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığının (Gelir İdaresi Başkanlığı) 50 Seri No'lu Tebliğine bakınız.

Kanun'da verginin mükellefi olarak binaları kullananlar olarak belirtilmiş olup mükellefiyetin başlamasını binanın kullanımı ile başlayacağına bağlamıştır. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına, iş yerleri olarak kullanılan binalarda ise belediyenin belirlemiş olduğu tarifelere göre hesaplanarak su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılmaktadır. Bu şekilde tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyeler tarafından tahsil edilmektedir.

Ayrıca ilgili Kanun'da büyükşehir belediyesi olan yerlerde uygulamanın detayları şu şekilde belirtilmektedir:

*"Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir"*

#### **b. Belediye Harçları**

Belediye harçları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Bu harçlar genel olarak belediyenin belli bir hizmeti yerine getirmesi ya da belli bir işin yapılmasına müsaade etmesi sebebiyle tahsil ettikleri vergiler olup ayrıntılı bir şekilde tablo 11'de gösterilmektedir.

**Tablo 11. Belediye Harçları**

<b>Belediye Harçları</b>	
<b>İşgal Harcı</b>	Halkın kullanımına açık olan yerlerden (pazaryeri, meydanlar, yol, iskele, mezar yerleri gibi) yetkili kurumlardan izin alınmak şartıyla m <sup>2</sup> bedeli ödenerek günlük tutarı belirlenip ödenen tutardır.
<b>Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı</b>	Belediye meclisi tarafından belirlenen, hafta tatili ve resmi tatil günlerinde çalışmalarına müsaade edilerek ruhsatlandırılan işyerleri için alınan harçtır.
<b>Kaynak Suları Harcı</b>	Kamuya ait olan su kaynaklarını işletenler tarafından özel kaplara doldurularak satışı yapılan kaynak sularından litre başına belediyelerce peşin olarak tahsil edilen harçlardır.
<b>Tellallık Harcı</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait olan hal, balıkthane, mezar yerleri gibi yerlerde ilgisinin talebi üzerine satış işlemi yapılmasına bağlı olarak mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödenen harç türüdür.
<b>Hayvan Kesimi, Muayene Ve Denetleme Harcı</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan yetkili kurumlarca verilen izinle kurulan mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası yapılan muayenesi ile belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesimi yapılarak belediye sınırı içinde satışa sunulan etlerin sağlık kontrollerinin yapılması bu harca tabidir.
<b>Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı</b>	Satış yerlerinde bulunan her türlü satış işleminde kullanılan ölçü ve tartı alet ve vasıtalarının denetlenerek kontrolünün yapılması nedeniyle belediyelerce tahsil edilen harçtır.
<b>Muayene-Ruhsat ve Rapor Harcı</b>	Belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek olan tahliller bu harç kapsamında olup ilgili kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler için de ödenir.
<b>Kayıt ve Suret Harcı</b>	Belediyeler ve bağlı idareleri tarafından hazırlanarak ilgisine verilecek olan her türlü kayıt suretleri ve gayrimenkullere ait olan harita, plan ve krokilere ilişkin olarak alınan harç türüdür.
<b>İmar İle İlgili Harçlar</b>	İmar mevzuatı gereğince belediyeler tarafından alınan parselasyon harcı, parsel ayırma ve birleştirme harcı, yapı kullanım izni harcı, plan ve proje tasdik harcı, zemin açma ve toprak hafriyatı harcı bu harcın konusuna girmektedir.
<b>İşyeri Açma İzni Harcı</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde açılacak olan iş yerlerine yönelik belediyenin onayı için işyeri m <sup>2</sup> bedeli üzerinden belediyeye ödenen harçtır.
<b>Bina İnşaat Harcı</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dâhil), için inşaat veya tadilat ruhsatının alınması sırasında inşaat alanı üzerinden belirlenen ve belediyeye ödenen harçtır.
<b>Sağlık Belgesi Harcı</b>	Yaptıkları işler ve yerine getirdikleri hizmet türünün gereği olarak yasal mevzuatlarınca belediyelerden sağlık belgesi alanların ve aldıkları bu belgeleri belli dönemlerde yenilemeleri sırasında belediyelere ödedikleri harçtır.

### *c. Harcamalara Katılım Payları*

Belediye Gelirleri Kanunu'nun üçüncü kısmında ayrıntılı olarak belirtilen harcamalara katılma payları, yol harcamalarına, su harcamalarına ve kanalizasyon harcamalarına katılım paylarından oluşmaktadır. Harcamalara katılma payları genel olarak belediyelerin sunmuş oldukları altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi sırasında bu hizmetten yararlanan vatandaşlardan alınan bir paydır. Katılım payları tablo 12'de ayrıntılı bir şekilde gösterilmektedir.

**Tablo 12.** Belediye Harcamalarına Katılım Payları

<i>Belediye Harcamalarına Katılım Payları</i>	
<i>Yol Harcamalarına Katılım Payı</i>	Belediye tarafından evinin ya da işyerinin önüne yol götürülen kimseler tarafından yapılan yolun finansmanına belli bir oranda katılmasıdır.
<i>Su Harcamalarına Katılım Payı</i>	Yapılacak olan yeni içme suyu ya da mevcut şebekede yapılacak olan ilave yeni yatırımlara bu yatırımı kullanacak olanların belli bir oranda katılım sağlamasıdır.
<i>Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Payı</i>	Kanalizasyon şebekesinin yenilenmesi ya da mevcut şebekede ilave hatların yapılması nedeni ile bu yatırımları kullanacak olanların ortaya çıkacak olan maliyete belli bir oranda katılım sağlamasıdır.

## **2. Transfer Gelirleri**

Belediyelerin transfer gelirleri iki başlık altında incelenmektedir. Bunlardan birincisi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında gelir paylaşımı düzenlemeleriyle, genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) belediyelere ayrılan paydır. İkinci bir transfer geliri ise, belediyelere çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan yapılan yardımlardır. Bu iki gelir kaynağından ayrı olarak belediyelere dağıtılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine konulan, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri oranındaki belediyeler denkleştirme ödeneğinden verilen paylar da bu gruba eklenebilir<sup>149</sup>.

<sup>149</sup> Ulusoy, Akdemir, 2012, a.g.e., s.269.

### **a. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar**

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara (GBVG) ilişkin kanunlarda günümüze kadar birçok değişiklik gerçekleştirilmiştir. 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelere GBVG'den % 10,30 ve il özel idarelerine %2,30 pay dağıtılması öngörülmüştür. 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun ile değişikliğe gidilerek belediyeler için ayrılması öngörülen pay %9.25 ve il özel idarelerine % 1,70'e indirilmiştir. 21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Kanunların Tasfiyesi Hakkında Kanun'la 01.01.2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere GBVG'den belediyelere aktarılacak paylar tekrar değiştirilmiş, aktarılacak payın oranı % 6 olarak belirlenmiştir. Bu değişiklikle belediyelerin %9.25 olan transfer payı, % 6'ya düşürülmüştür. Büyükşehir belediyelerine aktarılan pay oranı ise % 5'ten % 4,10'a düşürülmüştür. Daha sonra 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun kabul edilerek pay dağıtımını tekrar düzenlenmiştir<sup>150</sup>.

Yapılan düzenlemeye göre 5779 sayılı Kanunun 2. maddesinde GBVG tahsilâtı toplamının; %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılacağı ifade edilmiş, büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan GBVG tahsilâtı toplamının %5'i ile GBVG tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'unun büyükşehir belediye payı olarak verileceği belirtilmiştir. Son olarak 6360 sayılı Kanun ile 5779 sayılı Kanun'daki belediyelere aktarılacak pay oranları değiştirilmiştir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine dağıtılmaktadır. Ayrıca 5779 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerine ayrılacak olan payın oranı şu şekilde belirlenmiştir:

*“06.06.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir*

<sup>150</sup> 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5779 numaralı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, bkz., [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır”.

**Tablo 13.** 5779 Sayılı Kanun ve 6360 Sayılı Kanun'da Payların Dağıtımı

	5779 Sayılı kanun	6360 Sayılı kanun (mevcut durum)
<b>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</b>	%5 payın; *%70'i doğrudan %30'u ise nüfusuna göre dağıtılmaktadır. *Büyükşehir ilçe belediye payının %30'u Büyükşehir belediyelerinin nüfusuna göre dağıtılmaktadır.	%6 payın; *%60'i doğrudan %40'u ise havuzda toplanarak, %30'u yüzölçümüne, %70'i nüfusa göre dağıtılmaktadır. *Büyükşehir ilçe belediye payının %30'u Büyükşehir belediyelerinin nüfusuna göre dağıtılmaktadır.
<b>BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ</b>	%2,50 payın; *Tamamı nüfusuna göre hesaplanarak ve hesaplanan bu tutarın %30'u bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesine %10'u bağlı bulunduğu su kanal idaresine %60'ı ise büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.	%4,50 payın; *%10'u yüzölçümüne, %90'nı ise nüfusuna göre hesaplanmakta ve hesaplanan bu tutarın; %30'u bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesine %10'u bağlı bulunduğu su kanal idaresine %60'ı ise büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.
<b>BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ BELEDİYELER</b>	%2,85 payın; * %80'ni nüfusa göre, %20'si ise gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçelerden 5 grup oluşturularak, gruplar sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır. *Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin %0,1'i denkleştirme ödeneği olarak nüfusu 5000'e kadar olan belediyeler için %60, 5000-9999 arası belediyeler için ise %40 oranında eşit şekilde dağıtılır.	%1,50 payın; * %80'ni nüfusa göre, %20'si ise gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçelerden 5 grup oluşturularak, gruplar sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır. *Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin %0,1'i denkleştirme ödeneği olarak, Nüfusu 10000'e kadar olan belediyeler için %65'i eşit %35'i nüfuslarına göre dağıtılır.
<b>İL ÖZEL İDARLERİ</b>	%1,15 payın; %50'lik kısmı nüfus esasına, %10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, %10'luk kısmı illerin köy sayısına, %15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, %15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır.	%0,50 payın; %50'lik kısmı nüfus esasına, %10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, %10'luk kısmı illerin köy sayısına, %15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, %15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılır.

**Kaynak:** 6360 sayılı Kanun ve 5779 sayılı Kanun'dan derlenmiştir.



Tablo 13'te görüleceği üzere büyükşehir belediyelerinin sayısının artması üzerine büyükşehir dışındaki belediyelerin GBVG'den aldığı pay %2,85 den %1,50'ye gerilemiştir. Yaklaşık %50 ye varan bir azalma söz konusu olmuştur. Buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG'den aldığı pay %2,50 den %4.50 ye çıkarılmıştır. Burada da % 80 civarında bir artış sağlanmıştır. Ancak büyükşehir ilçe belediyeleri almış oldukları bu payın %30'unu büyükşehir belediyelerine aktaracaklardır. 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler, Kanunun yayımı sonrası yapılan ilk mahalli idare seçimleri olan 30 Mart 2014 ten sonra uygulanmaya başlanmıştır.

Söz konusu paylar, 5779 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere; Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanmakta ve büyükşehir belediye payları doğrudan ilgili belediyeye, il özel idareleri ve diğer belediyelerin payları ise ilgili birimlere aktarmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası'na aktarılmaktadır. İller Bankası ise bu payları müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati bitimine kadar ilgili idarelere aktarmaktadır (Madde 3).<sup>151</sup> İlgili kanunun 7. maddesi il özel idarelere ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan bu paylar GBVG ile diğer kanunlara göre bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir. Bu paylardan alacaklı idarelere ödenmek üzere ilgisine göre Maliye Bakanlığı ya da İller Bankası tarafından diğer kanunlarda<sup>152</sup> tanımlanan hazine niteliğindeki borçlar, İller Bankası'na olan borçlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlar idarelerin talebiyle kesilerek alacaklı idarelere ödenmektedir. Ancak Banka'nın yapacağı kesinti tutarı GBVG tahsilatı toplamı üzerinden il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara oranı %40'ı aşamaz (Madde 12).

---

<sup>151</sup> 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5779 numaralı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, bkz; mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 08.01.2017).

<sup>152</sup> 28.07.1953 tarih ve 8469 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6183 numaralı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 09.04.2002 tarih be 24721 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4749 numaralı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun, bkz., [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

## ***b. Bağış ve Yardım Gelirleri***

Belediyelerin gelirleri, gerçekleştirdikleri hizmetler yanında çoğu zaman yetersiz kalabilir. Hizmetlerin görülmesinde aksaklıklar yaşanmaması için merkezi yönetim belediyelere karşılıksız olarak yardım, diğer bir deyişle bağış veya hibe yapabilir. Bağışların merkezi yönetimden belediyelere doğru gerçekleşmesinin asıl amacı, çeşitli sebeplerle önemli vergi kaynaklarının merkezi yönetimde toplanmasıdır. Gelirlerin merkezileşme eğilimi, genellikle belediyeler bakımından gelir kaybına sebebiyet vermektedir. Bölgeler arasındaki mali denklığı sağlama çabaları, bölgeler arası eşitsizliği gidermek de bağış ve yardımların var olma nedenini oluşturmaktadır. Teoride, mahalli idarelere devlet tarafından sağlanan bağış ve yardımlar; koşullu ve koşulsuz bağış ve yardımlar olarak ikiye ayrılmaktadır<sup>153</sup>.

### ***(1) Koşullu Bağış ve Yardımlar***

Koşullu bağış ve yardımlar, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için yapılan yardımlardır. Bu yardımlar, genellikle, pozitif dışsallık yayan hizmetlerin mahalli idarelerce eksik üretilmesinin önlenmesini, erdemli malların üretiminin teşvikini sağlamak amacıyla ve belirli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için verilmektedir<sup>154</sup>.

Koşullu bağışın belediyelere aktarılmasında iki farklı uygulama söz konusudur. Bunlardan ilki, idarelerin finanse etme imkânlarına bakılmaksızın üst yönetim tarafından belirli faaliyetlerin desteklenmesi biçimindedir. Bu durumda yalnızca yapılacak gider ihtiyaçları gözetilmektedir. Bir diğer uygulama biçimi ise gider ihtiyaçları ile beraber eşitleme konusunun göz önünde bulundurulmasıdır. Yani aynı türden bir hizmet için imkânları dar olan bölgelerdekilere geniş olan yerdekenden daha fazla yardım sağlanmaktadır. Burada yardımda bulunulan yer bakımından özellikle vergilendirme kapasiteleri dikkate alınmaktadır<sup>155</sup>. Bu tür yardımlara örnek olarak 2011 yılında uygulamaya giren ve kısa adı SUKAP olarak adlandırılan “*Belediyelerin Su ve Kanalizasyon Altyapı Projeleri*” kapsamında yürütülen proje gösterilebilir. Bu proje ile nüfusu 25.000 ve altında olan belediyelerin içmesuyu ve kanalizasyon altyapı proje

<sup>153</sup> Vuslat Güneş ve Erdal Eroğlu, “The Role of The Politics in Fiscal Relations Between Administrations: an Analysis on The Budget of Municipalities in Turkey”, *IX. European Conference on Social and Behavioral Sciences*, 2016, Fransa- Paris 3-6 Şubat.

<sup>154</sup> Ulusoy ve Akdemir, 2012, a.g.e., s. 272.

<sup>155</sup> Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 3. Baskı, 1998, s. 69.

maliyetlerinin %50'si hibe ve geriye kalan %50'si İller Bankası'ndan kredi kullanılarak karşılanmaktadır. Bu proje kapsamında İller Bankası'na 2011 yılında 400 Milyon TL, 2012 yılında 500 Milyon TL, 2013 yılında 525.500 Bin TL, 2014 yılında 557.030 Bin TL, 2015 yılında 590.542 Bin TL ve 2016 yılında 630.602 Bin TL olmak üzere toplamda 3.203.674 Bin TL ödenek tahsis edilmiştir<sup>156</sup>.

Koşullu yardımların avantajlarının yanında bir takım dezavantajları bulunmaktadır. Koşullu yardımlar, ekonomik yetersizlikler nedeniyle belediyelerin yerine getiremedikleri kamusal ya da yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimini gerçekleştirerek, bu mal ve hizmetlerin merkezi yönetim hizmet alanına kaymasına engel olmaktadır. Ayrıca koşullu yardımların yapılması halinde, belediyeler yeni gelir kaynaklarına kavuşacağından mevcut vergi kapasitesinin artırılması yönünde gayret göstermezler<sup>157</sup>. Koşullu bağışlara yapılan eleştirilerden biri de belediyelerin mali özerkliklerini kaybetmelerine yol açabileceği yönündedir. Koşullu yardım ve hibelerin yapılmasıyla belediyelerin hizmet sıralamasında değişiklik olabileceği yönünde de bir takım eleştiriler mevcuttur<sup>158</sup>.

## (2) Koşulsuz Bağış ve Yardımlar

Merkezi idarenin yapılacak olan hizmetin türünü ve harcama miktarını önceden belirlemeden yani kullanımı ve kontrolü hakkında bilgi sahibi olmadan yapılan bağışlara koşulsuz veya blok bağışlar ya da götürü hibeler gibi isimler verilmektedir. Bölgeler arası mali kapasite eşitsizliğinin giderilmesinde koşulsuz bağışlar, koşula bağlı bağışlara oranla daha etkindirler. Bunun sebebi, koşula bağlı bağışlarda bağışın miktarını dış faydaları göz önünde tutarak saptamak zorunluluğu vardır. Bu durumda alınacak kararlar her zaman mali kapasite eşitsizliğini giderme düşüncesiyle aynı yönde olmayabilir. Oysa koşulsuz bağışlar yolu ile mali kapasite eşitsizliği sorununu ortadan kaldırmak çok daha kolaydır<sup>159</sup>.

<sup>156</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 24.

<sup>157</sup> M. Kamil Mutluer, Öner Erdoğan, *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 53-54.

<sup>158</sup> Öncel, 1998, a.g.e., s. 70-71.

<sup>159</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli idareler*, 5.b., İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998, s. 94.

Koşulsuz şekilde yapılan yardımların faydaları yanında bir takım sakıncaları da vardır. Bu tür yardımlar koşula bağlı yardımlara nispeten mahalli idarelerin özerkliğini daha az etkiler. Yani yerel yönetimlere yapılan yardımların kullanımında herhangi bir kısıtlama getirilemediği için, yerel yönetimler yapılan yardımların kullanımında daha rahattırlar. Koşula bağlı olmayan yardımların söz konusu bu faydasına rağmen, bazı sakıncalı yanları da söz konusudur. Merkezi idareden gelen yardımların harcanması noktasında yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini harcarlarken gösterecekleri titizliği göstermeyerek yerel yönetimlerin savurganlığının artacağı yani bu durumun kamu kaynaklarının kullanılmasında israfa yol açacağı eleştirisidir<sup>160</sup>.

### **3. Borçlanma Gelirleri**

Yeterli gelir kaynağına ve uzmanlaşmış iş gücü istihdamına sahip olamayan belediyeler, çeşitlenen hizmet talepleri bir yana klasik hizmet taleplerini dahi sahip oldukları gelir kaynaklarıyla yerine getirmede sorunlar yaşamaktadırlar. Kentlerin büyümesiyle beraber içme suyu, yağmur suyu, kanalizasyon, arıtma tesisi, ulaşım, trafik, kentsel dönüşüm gibi birçok alanda sorunlar artmaktadır. Artan hizmet talebinin yerine getirilmesinde normal gelirler yetersiz kalmaktadır. Özellikle büyük yatırımlar gerektiren bu projelerin finansmanında öz kaynakları yeterli olmayan belediyeler borçlanma yoluna gitmektedirler.

Borçlanma gelirleri normal gelirlerden farklı olarak geri ödenmesi zorunlu bir gelir kaynağıdır. Bu nedenle bu yola başvurulurken dikkat edilmesi gereken nokta gelecek nesillerin de etkilediği için faydası gelecek yılları kapsayacak büyük yatırımların finansmanı için kullanılmasının daha uygun olacağı yönündedir. Belediyeler cari harcamalarını daha çok özkaynaklarından karşılarken doğal afetlerde ve ekonomik krizlerde yaşanan sorunların giderilmesinde ise daha çok borçlanma yoluna gitmektedirler<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Mutluer, Öner, 2009, a.g.e., s. 52-53.

<sup>161</sup> Ülkü Arıkboğa, *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004, s. 19.

Mahalli idarelerin borçlanma nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür<sup>162</sup>;

(1) Yerel yönetimlerin sayısının fazla olması ve optimal nüfus büyüklüğünün sağlanamaması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payda azalmaya neden olmuştur. Bu sorunun giderilmesine yönelik 2012 yılında 6360 sayılı Kanun çıkarılmış ve nüfus ölçeğine göre belediye sayısı düşürülmüştür (Bkz. Tablo 2). (2) Kent hizmetlerinin artmasıyla belediye giderlerinin de artması öz gelirleri ve merkezi idareden aktarılan payları bu giderleri karşılamada yetersiz bırakmıştır. (3) Altyapı yatırımları niteliği itibari ile uzun vadeli ve büyük finansman gerektiren yatırımlar olduğu için bu projelerin finansmanında borçlanma yoluna gidilmektedir. Büyük yatırımların gerçekleştirilmesinde seçilecek olan projenin fizibilitesinin çok iyi yapılması mevcut durumda bu projelerden yaralanacak kimseleri etkilediği gibi gelecek nesilleri de etkilemektedir. Günümüzde getirisi olmayan (nakdi olarak), kentte yaşayan belirli kesimlere hitap eden büyük yatırımlar, özellikle büyükşehir belediye yönetimlerinin önemli ekonomik sorunlar yaşamasına yol açmaktadır. Bu tür yatırımlardan istenilen sonuç alınmadığı durumlarda bu yatırımlar için harcanan gelirler ve yapılan borçlanmalar gelecek nesillere bir yük oluşturmaktadır. (4) Belediyelerin büyüklüğü ne olursa olsun diğer kamu kuruluşlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, Vergi Daireleri vs.) olan gerekli yükümlülüklerini yerine getirmemeleri borçlanmanın bir diğer nedenidir. Bu yükümlülükler daha çok mahalli idare yönetimlerinin siyasi kaygılarından ve seçim vaatleri olarak aşırı personel istihdam etmelerinden ve mal ve hizmet satın almalarından kaynaklanmaktadır.

#### ***a. İç Borçlanma Kaynakları***

İç borçlanma, yurtiçinde bulunan bankalar ve finans kuruluşlarından yapılan borçlanmalardır. Dış borçlanma sadece yatırım harcamalarının finansmanı için yapılabilirken, iç borçlanmanın cari ve yatırım harcamalarının finansmanı için yapılması mümkündür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin iç borçlanmasına

---

<sup>162</sup> Ahmet Kesik vd., “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, *Mali Yerinden Yönetim*, içinde (Ed.) Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, s. 266.

ilişkin temel nokta, borçlanma miktarının bütçe gelirlerinin %10'unu<sup>163</sup> aşım aşımadığıdır.

### (1) Tahvil Çıkararak Borçlanma

Tahvil; “devletin 1 yıl, anonim ortaklıkların en az 2 yıl ve daha uzun vadeyle, ticaret ya da sermaye piyasası kanunlarına göre ödünç para bulmak amacıyla itibari kıymetleri eşit ve ibareleri aynı olmak üzere çıkardıkları borç senetleri” olarak tanımlanmaktadır<sup>164</sup>. 4759 sayılı Kamu finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un<sup>165</sup> 3. maddesinde ise devlet tahvili; “ihraç edildikleri tarih itibarıyla 1 yıl (364 gün) ve daha uzun vadeli devlet iç borçlanma senetleri” olarak tanımlanmaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi tahviller orta ve uzun vadeli borçlanma senetleridir.

Mahalli idareler tahvil çıkarmak suretiyle borçlanma yoluna giderlerken 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na uymak zorundadırlar. Ayrıca 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun gereğince Hazine Müsteşarlığı'ndan da izin almaları gerekmektedir. Hazine Müsteşarlığı mahalli idarelere borçlanma konusunda izin verirken bu konuda hazırlanmış olan ilgili yönetmelik hükümleri geçerlidir<sup>166</sup>. Bu yönetmelik gereğince mahalli idarelerin tahvil ihraç edebilmeleri için Hazine Müsteşarlığı'na herhangi bir borcunun olmaması gerekmektedir. Bununla beraber mahalli idareler başvuru talep formunda şu hususları belirtmek zorundadır<sup>167</sup>: (1) tahvilin ihraç gerekçesi, (2) büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip

<sup>163</sup> %10'u aşım/aşımayan, kıstası 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68.maddesinin (e ) bendindeki oranları ifade etmektedir.

<sup>164</sup> Adem Uygur, M. Naci Bulu, *Bankacılık ve Finansal Terimler Sözlüğü*, Ankara: İller Bankası A.Ş. Yayınları, 2013, s. 526.

<sup>165</sup> 09.04.2002 tarih ve 24721 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan 4759 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, bkz. mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 19.10.2017).

<sup>166</sup> 15.03.2012 tarih ve 28234 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler İle Bunların Bağlı Kuruluşları Ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik.

<sup>167</sup> Kesik vd., 2014, a.g.m., s. 273.

oldukları şirketler için izin başvurusunda bulunulan tarihte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen borç stoku düzeyine ait bilgiler.

Yurtiçinde tahvil çıkartmak suretiyle borçlanma yoluna giden mahalli idareler bu yolla istenilen sonuca ulaşamamışlardır. Yurtdışına yönelik tahvil ihracı ise ilk defa Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 1990 ve 1991 yıllarında Almanya (150 milyon Alman Markı) ve Tokyo sermaye piyasasına (8,5 milyar Japon Yeni) yönelik olarak başarılı bir şekilde gerçekleştirilmiştir<sup>168</sup>.

## (2) Diğer Belediyelerden Borçlanma

5393 sayılı Kanun'da borçlanmayla ilgili olarak belediyelerin yetkileri ve imtiyazlarının belirtildiği 15. maddesinin (i) bendinde "*borç almak, bağış kabul etmek*", meclisin görevlerinin sayıldığı 18. maddesinin (d) bendinde ise "*borçlanmaya karar vermek*" maddeleri belirtilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinde de belediyelerin borçlanmasıyla (borç alması) ilgili usul ve esaslar açıklanmaktadır.

Görüldüğü gibi 5393 sayılı Kanun'da belediyelerin borçlanmasıyla ilgili düzenleme yer alırken borç vermesiyle ilgili düzenleme yer almamaktadır. Fakat 5393 sayılı Kanun'unda diğer kuruluşlarla olan ilişkilerin anlatıldığı 75. maddesinde yer alan "*ortak hizmet projesi gerçekleştirme ve kaynak aktarımında bulunma*" düzenlemesi kapsamında belediyelerin ortak projeleri hayata geçirebilmek için projenin paydaşlarına borç verebildiği belirtilmektedir.

Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyonu düzenleyen 27. maddesinde "*büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz. Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı*

<sup>168</sup> Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, No:8, 2004, s. 22.

*durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilir* ”şeklinde açıklama yapılarak büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında ortak bir yatırım söz konusu olduğunda ilgili belediyeler arasında borçlanmanın olabileceğine hükmedilmiştir.

### *(3) İller Bankası'ndan Borçlanma*

Ülkemizde mahalli idarelerin özellikle de orta ve küçük ölçekte finansman ihtiyacı duyan belediyelerin başvurdukları en önemli kuruluş İller Bankası'dır. Çalışmanın üçüncü bölümünde İller Bankası'nın belediyelerin finansmanındaki rolü detaylı bir şekilde analiz edilmektedir. Bu başlıkta Bankanın borçlanma ilişkisindeki önemine dikkat çekilmektedir. Belediyelerin borçlanma yoluyla elde ettikleri finansman kaynaklarının ne kadarının İller Bankası'na ait olduğuna dair 2010 ve 2011 yıllarına ait verilerin kullanıldığı bir çalışmada<sup>169</sup>, belediyelerin banka kredileri borcu, toplam borç içinde % 15 düzeyinde olduğu ve her yıl artış gösterdiği belirtilmiştir. Ayrıca bu borcun ise % 90'ının İller Bankası kredileri olması, belediyelerin banka borçlarının içinde İller Bankası'nın ne kadar önemli olduğunu vurgulamaktadır.

İller Bankası kuruluş amacında belirtildiği üzere mahalli idarelerin her türlü finansman ihtiyacının karşılamak üzere kurulan bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. Banka bu amacı gerçekleştirmek üzere ortakları olan belediyelere kısa ve orta vadeli krediler sağladığı gibi yatırım programında yer almak şartıyla 5-20 yıl arasında değişen uzun vadeli krediler de sunmaktadır. Banka, son yıllarda bu kredileri kendi özkaynaklarından kullandığı gibi uluslararası kuruluşlarla da işbirliği yaparak belediyelerin uzun vadeli ve uygun koşulda bu imkânlardan yararlanmasına aracılık etmektedir.

---

<sup>169</sup> Hakan Yaş, “Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İLBANK'ın Finansal Yapısının İncelenmesi”, *Trakya Üniversitesi İİBF E-Dergi*, Cilt 3, Sayı: 1, 2014, s. 39-40.



#### *(4) Diğer Bankalardan Borçlanma*

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde, belediyelerin İller Bankası dışında başka bankalardan borçlanmasını kısıtlayan bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla belediyeler, Kanun'un 68'inci maddesinin (d) ve (e) bentlerinde belirtilen şartlara uymak koşuluyla kamu ve özel bankalardan da iç borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Belediyeler, diğer bankalardan da kredi talebinde bulunurken Kanun'un 68'inci maddesinin (d) ve (e) bentlerinde belirtilen şartları yerine getirdikten sonra kredi talebinde bulunmaktadırlar. 68. maddenin e fıkrasına göre;

*“belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir”.*

Buradan da anlaşılacağı üzere belediyelerin borçlanmalarında %10 sınırı getirilmiş ve belirli bir borçlanma limitine kadar belediye meclisi, belirli limitin üstündeki borçlanmalarda ise İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranmaktadır.

#### ***b. Dış Borçlanma Kaynakları***

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3. maddesinde dış borçlanma; *“dış finansman sağlayan yabancı ülkeler, ülkelerce oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankaları da dâhil olmak üzere; bankalar, satıcı veya alıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalardan yapılan borçlanmalardır”* şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyelerin borçlanmalarına ilişkin olarak 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (a) bendine göre belediyeler her türlü görev ve hizmetlerinin giderlerini

karşılama amacıyla değil sadece yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilir.

4749 sayılı Kanun'un 4. ve 7. maddeleri hükmü gereği, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından Devlet dış borcu sağlamaya ve malî dış koşulları da dâhil olmak üzere şartlarını tespit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde malî yükümlülük altına girmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakan yetkilidir. Söz konusu Devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Bu nedenle belediyelerin dış borçlanma yaparken İçişleri Bakanlığının iznini değil, Hazine Müsteşarlığının iznini almaları gerekmektedir. Ayrıca, 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (d) bendi hükmüne göre dış borçlanma için belediye meclisinin kararı da gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde bahsi geçen ve borçlanma mevzuatını düzenleyen 4749 sayılı Kanun göz önüne alındığında belediye dış borçlanması hazine garantili olup olmamasına göre ikiye ayrılmaktadır.

#### *(1) Hazine Garantili Dış Borçlanma*

Özellikle büyük ölçekli belediyeler kentsel altyapı hizmetleri olan ulaşım, atık su, katı atık tesisleri, metro, gemi vs. gibi büyük yatırım ve hizmetlerin finansmanı için uygun koşullu krediler olması nedeniyle dış borçlanmaya başvurumaktadırlar. 4749 sayılı Kanun'un 2. maddesinde hangi kurumlara dış borçlanmada Hazine Müsteşarlığı tarafından garanti verileceği ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır:

*“Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar”.*

Bu açıklamaya göre tüm belediyeler ve bağlı kuruluşları 4749 sayılı Kanun'a göre dış borçlanma yapabilme imkânına sahiptirler.

Hazine geri ödeme garantisi kavramı ise, aynı Kanun'un 3. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre; *"Hazine geri ödeme garantisi; kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantileri"* ifade etmektedir.

Belediyelerin dış borçlanmalarında sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluk 4749 sayılı Kanun'un 8. maddesinde<sup>170</sup> ve Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliğin 9. maddesinde<sup>171</sup> ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

## (2) Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma

Mahalli idarelerin özellikle de belediyelerin Hazine garantisi olmaksızın dış finansman imkânlarından kredi temin etmesi, Hazine garantili dış borçlanmalarda olduğu gibi Hazine Müsteşarlığı'nın iznine bağlanmıştır. Bu husus, 4749 sayılı Kanun'un 8. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır: *"Kamu mevduat bankaları ile özel*

<sup>170</sup> Bkz; "İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur".

<sup>171</sup> Bkz; "İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar".

*yatırım ve kalkınma bankaları hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlarca sağlanacak her türlü dış imkân ile diğer kurum ve kuruluşlar lehine verilecek garantiler Müsteşarlığın iznine tabidir. Kamu yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanacak bir yıl ve daha kısa vadeli dış imkân bu izne tabi değildir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez”.*

Belediyeler Hazine garantisi olmaksızın dış finansman yoluna giderlerken Hazine Müsteşarlığı'na başvuruda bulunmaktadır. Başvurudan sonra Müsteşarlık yapılan başvuruyu değerlendirirken 09.02.2009 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmeliğinin 5. maddesinde yer alan aşağıdaki hususları göz önüne alarak değerlendirme yapmaktadır;

- Yıllık Yatırım Programında yer alan yatırım projelerine ilişkin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının yatırımın Yıllık Yatırım Programındaki yeri ve dış imkân ile gerçekleştirilmesine ilişkin görüşü,
- Kurum ve kuruluşun, başvuruda bulunduğu tarih itibarıyla Müsteşarlığa, vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş borcunun bulunmaması,
- Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler için iznin verildiği tarih itibarıyla 5393 sayılı Belediye Kanununda öngörülen borçlanma limitinin aşılmamış olması ve iznin belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için talep edilmiş olması,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı kuruluşları için ilgili mevzuat çerçevesinde Müsteşarlık Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğünün; özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar için ilaveten Özelleştirme İdaresi Başkanlığının görüşü.

Bu hususların değerlendirilmesinden sonra ilgili kuruluşun kredi başvurusu değerlendirilmekte ve Müsteşarlıkça uygunluk verilmektedir.

## B. BELEDİYELERİN GİDERLERİ

Türkiye'de belediyeçilik hizmetleri için yapılacak harcama giderleri iki farklı kademedede yapılmaktadır. Birincisi, 5393 sayılı Kanun'a tabi belediyeler tarafından bir diğeri ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile faaliyette bulunan büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmektedir. Belediye giderleri, kanunlarla belediyelere verilmiş olan görevlerin yerine getirilebilmesi için belediye bütçesi ile verilen yetki sınırı içinde belediye gelirlerinden yapılan harcamaları ifade eder. Belediye giderleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu giderler, belediye bütçesinde her yıl bulunması gereken personel maaşları, sosyal güvenlik ödemeleri vs. gibi harcama kalemlerinden oluşurken isteğe bağlı giderler ise yapılması planlanan belediye hizmetlerinin harcamasını karşılamak üzerine bütçeye konulan gider tutarlarıdır<sup>172</sup>.

Belediyelerin giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesinde, büyükşehir belediyelerinin giderleri ise 5216 sayılı Kanun'un 24. maddesinde düzenlenmiş olup şu şekilde belirtilmiştir.

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar
- j) Dava takip ve icra giderleri,

---

<sup>172</sup> Nadaroğlu, 2001, a.g.e., s.225.

- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- s) İmar düzenleme giderleri,
- t) Her türlü proje giderleridir.

2012 yılında büyükşehirlerle ilgili kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin harcama kalemlerinde bir takım değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklere göre, *“gerektiğinde belediyeler tarafından amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapılması, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren sporculara, teknik yönetici, çalıştırıcı ve öğrencilere ödül verilmesi konuları düzenlenmiştir. Belediyelere mabetler için bina ve tesislerinin yapılması ve onarılması konusunda harcama yapabilmeleri imkânı sağlanmıştır. Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü hizmet ve faaliyette bulunması”* büyükşehir ve ilçe belediyelerine verilen yeni görevler arasındadır.

### C. BELEDİYE BÜTÇESİ

Bütçeler sadece kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve gider kalemlerini içeren bir muhasebe aracı değil aynı zamanda makroekonomik etkiye sahip, kurumun ya da kuruluşun amaçlarının, stratejilerinin ve politika hedeflerinin ortaya konulduğu bir politika aracıdır. Bütçeler ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların özendirilmesi gibi hedefleri gerçekleştirilmede etkin bir mali araç olarak kullanılmaktadır. Bu açıdan bütçede harcamaların sınıflandırılmasında karar alıcıların etkili bir şekilde karar alabilmeleri için ekonomik sınıflandırmanın yanı sıra fonksiyonel sınıflandırmanın da dikkate alınması önemlidir. Bütçe sınıflandırması devlet faaliyetlerinin kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırması olup

sınıflandırmaya bu faaliyetlerin milli ekonomiye etkisinin analizi için gerek duyulmaktadır. Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasıyla birlikte harcamalarda analitik bütçe sınıflandırılması esas alınmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırmada siyasi ve bürokratik olarak yönetim yetkisi temel ölçü olarak kabul edilmiştir. Fonksiyonel sınıflandırmada harcamaların eğitim, sağlık, kamu düzeni ve güvenlik vb. fonksiyonları temel alınmıştır. Finansman tipi sınıflandırma harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini göstermektedir. Son olarak ekonomik sınıflandırma ise devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkileri temel alınarak oluşturulmuştur.

Belediye bütçesi, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belgedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’na<sup>173</sup> göre bütçe belediyenin stratejik planına göre ve performans programına uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Belediyelerde performans bütçe anlayışı gereği bütçe hazırlık süreci önce gelir bütçesinin hazırlanmasıyla başlamaktadır. Gelir bütçesi toplamından ret ve iadeler tutarı düşüldükten sonra kalan tutar esas alınarak gider bütçesi hazırlanır.

#### D. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ DURUMU VE ANALİZİ

Bu bölümde Türkiye’de belediyelerin mali durumları analiz edilmektedir. Türkiye’de mahalli idarelerin genel ekonomi içerisindeki payının yıllar itibarıyla artış gösterdiği söylenebilir. Örneğin 1980 yılında mahalli idarelerinin toplam vergi gelirlerinin gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYİH) oranı %0,8 iken 2015 yılına gelindiğinde bu oran %2,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu payın OECD ortalaması ise 2015 yılı için %3,9’dur. Türkiye’nin bu ortalamanın altında olduğu görülmektedir. Ancak yıllar itibarıyla bu oranın arttığı da dikkate alınmalıdır. Bu payın en yüksek olduğu ülkeler ise İsveç (%15,6), Danimarka (%12,3), Japonya (%7,4) ve İtalya’dır (%7,1). Bu

---

<sup>173</sup> 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 numaralı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun, bkz., [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

payın en düşük olduğu ülkeler ise Çekya (%0,4), İrlanda (%0,6) ve Yunanistan'dır (%0,9).

**Tablo 14.** OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerinin Vergi Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Avusturya	4,5	4,3	4,3	4,4	1,7	1,5	1,3	1,3	1,3
Belçika	1,7	1,5	2,0	1,8	2,0	1,8	2,1	2,2	2,2
Kanada	3,1	3,0	3,0	3,4	3,4	2,8	3,0	3,3	3,3
Çekya	-	-	-	-	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Danimarka	11,0	12,4	12,3	13,8	14,6	14,4	14,6	12,0	12,3
Fransa	2,6	2,8	3,6	3,8	4,6	4,4	4,9	4,5	6,0
Almanya	3,1	3,3	3,2	2,9	2,7	2,7	2,6	2,8	3,1
Yunanistan	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,8	0,9
Macaristan	-	-	-	-	1,0	2,0	2,3	2,4	2,3
İrlanda	2,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,6	0,7	0,9	0,6
İtalya	0,2	0,5	0,8	1,1	2,1	6,2	6,5	6,4	7,1
Japonya	5,1	6,2	6,9	7,2	6,5	6,7	6,6	6,9	7,4
Kore	1,5	-	-	3,2	3,6	3,2	3,9	3,9	4,5
Hollanda	0,4	0,8	1,0	1,0	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Norveç	8,7	7,9	7,4	8,2	7,9	6,3	5,7	5,7	5,9
Polonya	-	-	-	-	3,1	3,0	4,2	4,0	4,2
Portekiz	0,0	0,8	0,9	1,5	1,6	2,0	2,1	2,0	2,5
İspanya	0,8	1,1	2,4	2,5	2,8	3,0	2,9	2,9	3,4
İsveç	11,4	14,0	13,6	14,5	14,1	14,1	15,0	15,3	15,6
İsviçre	4,6	4,3	4,3	4,1	4,5	4,4	4,2	4,0	4,2
<b>Türkiye</b>	-	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>
İngiltere	3,8	3,5	3,6	2,3	1,1	1,3	1,5	1,7	1,6
ABD	3,6	3,0	3,1	3,6	3,5	3,4	3,7	3,9	3,6
<b>OECD</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>

**Kaynak:** OECD Revenue Statistics

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#> (Erişim Tarihi: 10.02.2018)

Belediyelerin 2017 yılı gelirleri incelendiğinde en önemli gelir kaynağının %66'lık bir payla faizler, paylar ve cezaların olduğu görülmektedir. Bu payın içerisinde ise en önemli pay genel bütçe vergi gelirleridir. Bu gelir kaleminin faizler, paylar ve cezalar içerisindeki oranı ise %94'tür. Belediye gelirleri içerisindeki diğer gelir türleri ve paylar sırasıyla şu şekildedir: vergi gelirleri (%14), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%10,3), sermaye gelirleri (%7,5), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%1,7) ve alacaklardan tahsilat (%0,3).



**Tablo 15.** Belediyelerin Gelirleri ve Payları

	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>BÜTÇE GELİRLERİ HESABI</b>	<b>53.931.284</b>	<b>62.544.796</b>	<b>72.159.838</b>	<b>80.994.408</b>	<b>67.884.891</b>	<b>Pay (2017)</b>
Vergi Gelirleri	8.196.251	9.283.644	10.839.017	12.225.548	9.506.893	% 14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.997.458	6.739.057	7.474.956	8.426.757	7.002.228	% 10,3
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	817.549	1.109.552	1.475.922	1.621.091	1.207.345	% 1,7
Faizler, Paylar ve Cezalar*	31.879.490	38.709.149	47.302.390	52.173.000	44.816.673	% 66
Sermaye Gelirleri	4.954.769	3.448.302	4.908.445	5.838.798	5.119.877	% 7,5
Alacaklardan Tahsilat	85.767	3.255.092	159.108	709.214	231.875	% 0,3

\*Faizler, paylar ve cezalar başlığı altında en büyük pay genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paydır. Bu payın oranı %94'tür.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018)

Belediyelerin vergi gelirlerinin yapısına bakıldığında en büyük payın %52'lik bir payla mülkiyet üzerinden alınan vergiler olduğu görülmektedir (Tablo 16). Mülkiyet üzerinden alınana vergiler içerisinde en büyük pay bina vergisine ait ve bu pay yaklaşık olarak %70 olarak gerçekleşmiştir. Emlak vergisinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payına bakıldığında ise bu payın %48,6 olarak gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Bu payın yüksekliği emlak vergisinin belediyeler açısından en önemli vergi geliri olduğunu göstermektedir. Çevre ve temizlik vergisinin payına bakıldığında ise bu payın %3,4 olduğu görülmektedir. Vergi gelirleri içerisinde pay büyüklüğü bakımından ikinci sırayı %31,8 ile harçlar yer almaktadır. Harçların içerisinde ise bina inşaat harcı %10,6'lık bir payla en önemli harç gelir kaynağıdır. Üçüncü sırayı %15,8'lik bir payla dâhilde alınan

mal ve hizmet vergileri oluşturmaktadır. Bu vergi içerisinde ise en önemli gelir kalemleri ise özel tüketim vergisi, elektrik ve hava gazı tüketim vergisidir. Her iki verginin vergi gelirleri içerisindeki payları sırasıyla %10 ve %9,6'dır. Dördüncü sırayı ise dâhilde alınan diğer mal ve hizmet vergileri oluşturmaktadır. Bu gelir kaleminde ilan ve reklam vergisi başı çekmektedir. İlan ve reklam vergisinin vergi gelirleri içindeki payı %3,7'dir.

**Tablo 16.** Belediyelerin Vergi Gelirleri ve Payları

	2013	2014	2015	2016	2017	Paylar 2017
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>8.196.251</b>	<b>9.283.644</b>	<b>10.839.017</b>	<b>12.225.548</b>	<b>9.506.893</b>	
<b>Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler</b>	<b>4.231.567</b>	<b>5.354.037</b>	<b>6.276.415</b>	<b>7.202.974</b>	<b>4.952.775</b>	<b>52</b>
Bina Vergisi	2.755.883	3.562.971	4.231.917	4.892.484	3.451.276	36,3
Arsa Vergisi	1.040.834	1.367.047	1.584.148	1.758.890	1.122.602	11,8
Arazi Vergisi	50.171	62.205	65.054	76.867	54.827	0,5
Çevre Temizlik Vergisi	384.679	361.814	395.296	474.733	324.070	3,4
<b>Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri</b>	<b>1.612.182</b>	<b>1.653.421</b>	<b>1.912.477</b>	<b>1.880.598</b>	<b>1.508.633</b>	<b>15,8</b>
<b>Özel Tüketim Vergisi</b>	<b>1.134.227</b>	<b>1.170.718</b>	<b>1.347.849</b>	<b>1.216.402</b>	<b>953.022</b>	<b>10</b>
Haberleşme Vergisi	34.149	38.725	40.852	39.522	31.501	0,3
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	1.100.078	1.131.993	1.306.997	1.176.880	921.521	9,6
<b>Dâhilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri</b>	<b>477.955</b>	<b>482.703</b>	<b>564.628</b>	<b>664.196</b>	<b>555.611</b>	<b>5,8</b>
Eğlence Vergisi	161.697	163.767	187.999	208.684	176.747	1,8
Yangın Sigortası Vergisi	26.280	27.858	31.141	31.864	26.006	0,2
İlan ve Reklam Vergisi	289.978	291.078	345.488	423.648	352.858	3,7
<b>Harçlar</b>	<b>2.333.840</b>	<b>2.262.225</b>	<b>2.633.770</b>	<b>3.123.215</b>	<b>3.029.841</b>	<b>31,8</b>
Bina İnşaat Harcı	757.247	632.772	775.191	915.010	1.010.224	10,6
Hayvan Kesimi Muayene Ve Denetleme Harcı	16.827	20.106	19.804	17.004	11.724	0,1
İşgal Harcı	325.559	335.373	376.175	431.648	350.615	3,6
İşyeri Açma İzni Harcı	60.733	63.909	74.193	81.369	57.947	0,5
Kaynak Suları Harcı	7.565	5.169	5.846	9.391	5.356	0,05
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	1.907	1.924	1.888	2.273	1.071	0,01
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	38.535	35.869	24.534	8.550	6.104	0,06
Tellallık Harcı	64.967	69.879	84.792	96.259	75.068	0,7
Toptancı Hali Resmi	82.553	77.766	102.079	106.107	79.139	0,8
Yapı Kullanma İzni Harcı	240.591	237.045	249.765	233.946	212.293	2,2
Diğer Harçlar	737.356	782.413	919.503	1.221.658	1.220.300	12,8
<b>Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler</b>	<b>18.662</b>	<b>13.961</b>	<b>16.355</b>	<b>18.761</b>	<b>15.644</b>	<b>0,1</b>
<b>Toplam</b>					<b>9.506.893</b>	100

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

Türkiye’de belediyelerin fonksiyonel düzeyde giderleri analiz edildiğinde en önemli gider kaleminin %30,17’lik bir payla genel kamu hizmetleri olduğu görülmektedir. İkinci sırayı %22,55 ile ekonomik işler ve hizmetler oluşturmaktadır. Üçüncü sırayı ise %21,32’lik bir payla iskân ve toplum refahı hizmetleri oluşturmaktadır. Tam kamusal mal niteliği taşıyan savunma hizmetlerinin payı (%0,03) en düşük orana sahiptir.

**Tablo 17.** Belediyelerin Giderleri, Fonksiyonel Sınıflandırma (Bin TL)

	2013	2014	2015	2016	2017	Pay (2017)
<b>Genel Kamu Hizmetleri</b>	18.082.397	18.311.926	22.629.199	27.656.528	22.729.527	%30,17
<b>Savunma Hizmetleri</b>	49.025	60.470	22.416	36.227	24.203	%0,03
<b>Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri</b>	2.465.068	2.990.540	3.414.593	4.101.079	3.154.988	%4,18
<b>Ekonomik İşler ve Hizmetler</b>	13.416.750	13.036.627	16.600.191	20.281.981	16.990.949	%22,55
<b>Çevre Koruma Hizmetleri</b>	6.077.230	6.816.614	8.065.985	9.588.503	8.001.979	%10,62
<b>İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri</b>	14.023.596	15.556.800	14.821.674	19.610.426	16.061.392	%21,32
<b>Sağlık Hizmetleri</b>	619.886	715.350	892.167	1.070.910	856.155	%1,13
<b>Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri</b>	4.119.503	4.484.205	5.697.203	6.915.308	5.979.039	%7,93
<b>Eğitim Hizmetleri</b>	188.418	210.488	300.775	378.454	267.318	%0,35
<b>Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.</b>	922.567	1.083.200	1.312.754	1.630.545	1.256.200	%1,66
<b>TOPLAM</b>	<b>59.964.440</b>	<b>63.266.220</b>	<b>73.756.957</b>	<b>91.269.961</b>	<b>75.321.750</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

Belediyelerin giderleri ekonomik sınıflandırmaya göre analiz edildiğinde ise ilk sırayı %41,87’lik bir payla mal ve hizmet alım giderleri oluşturmaktadır. Bu pay yıllar itibarıyla artış göstermekle birlikte, payın yüksek olması belediyelerin ekonomideki rolünün de önemli olduğunu göstermektedir. Nitekim 2017 Kamu İhale Kurumu verilerine göre belediyeler tarafından kamu mal ve hizmet tedariki için gerçekleştirilen ihalenin tutarı 77.265.041 bin TL’dir. Bu tutarın toplam kamu alımları tutarı içerisindeki oranı %33,65’tir<sup>174</sup>.

<sup>174</sup> Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları İzlememe Raporu 2017, Şubat 2018, s. 2.

**Tablo 18.** Belediyelerin Giderleri, Ekonomik Sınıflandırma

	2013	2014	2015	2016	2017	Pay (2017)
<b>Personel Giderleri</b>	9.083.774	9.895.429	10.879.060	12.290.220	9.741.436	%12,93
<b>Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.</b>	1.465.719	1.611.617	1.742.152	1.970.590	1.550.113	%2,05
<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	22.969.162	24.852.967	31.665.780	38.479.212	31.539.424	%41,87
<b>Faiz Giderleri</b>	1.129.888	1.497.643	1.663.875	1.949.798	2.018.956	%2,68
<b>Cari Transferler</b>	2.269.259	2.650.298	3.118.339	3.721.403	2.963.859	%3,93
<b>Sermaye Giderleri</b>	20.346.776	20.478.879	22.299.065	29.635.313	25.122.248	%33,35
<b>Sermaye Transferi</b>	671.802	849.497	1.012.287	933.785	961.085	%1,27
<b>Borç Verme</b>	2.028.060	1.429.890	1.376.399	2.289.640	1.424.629	%1,89
<b>TOPLAM</b>	<b>59.964.440</b>	<b>62.544.796</b>	<b>73.756.957</b>	<b>91.269.961</b>	<b>75.321.750</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

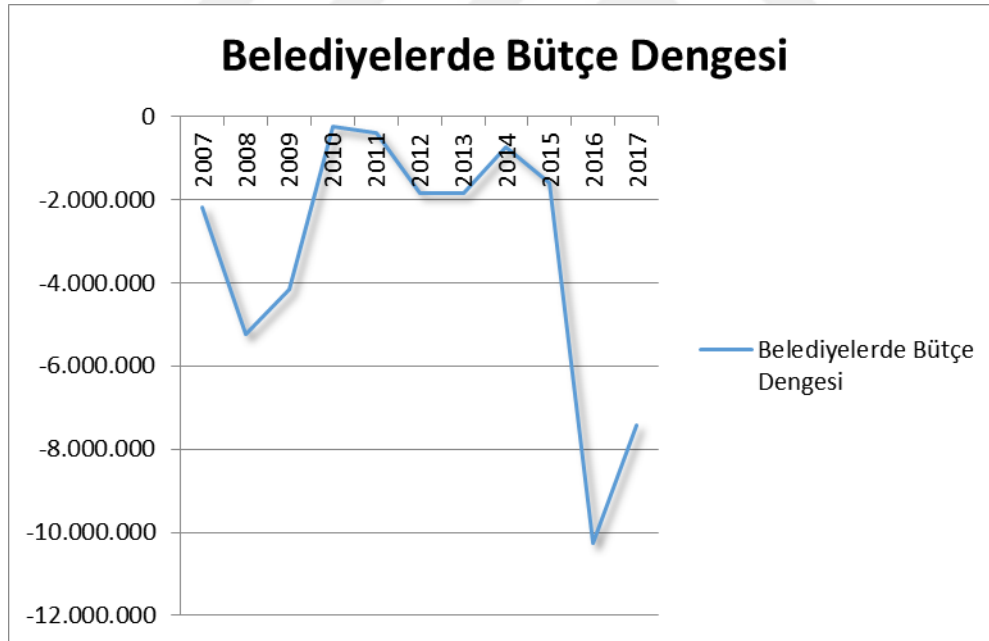
Belediyelerin bütçe dengesine bakıldığında ise gelirlerinin giderlerini karşılamadığı görülmektedir. Yıllar itibarıyla inişli ve çıkışlı bir seyir izleyen bütçe açıkları özellikle son iki yıl içerisinde önemli bir artış göstermiştir. 2016 yılın bütçe açığı 10.275.553 bin TL ve 2017 yılında 7.436.859 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durumun en temel nedeni belediyelerin gelirleri düşerken harcamalarının sürekli artmasıdır.

**Tablo 19.** Tüm Belediyelerin Bütçe Dengesi 2007-2017

Yıllar	Bütçe Dengesi
2007	-2.184.431
2008	-5.223.072
2009	-4.167.171
2010	-241.072
2011	-392.528
2012	-1.856.588
2013	-1.856.588
2014	-721.424
2015	-1.597.119
2016	-10.275.553
2017	-7.436.859

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

**Grafik 1.** Tüm Belediyelerin Bütçe Dengesi



**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2018).

Son olarak belediyelerin borçluluk durumuna bakıldığında bu göstergenin de yıllar itibarıyla arttığı görülmektedir (Grafik 1). 2016 yılında belediyelerin toplam yükümlülüğü 80.663,3 bin TL'dir. Bu tutar 2010 yılına kıyasla yaklaşık olarak %87

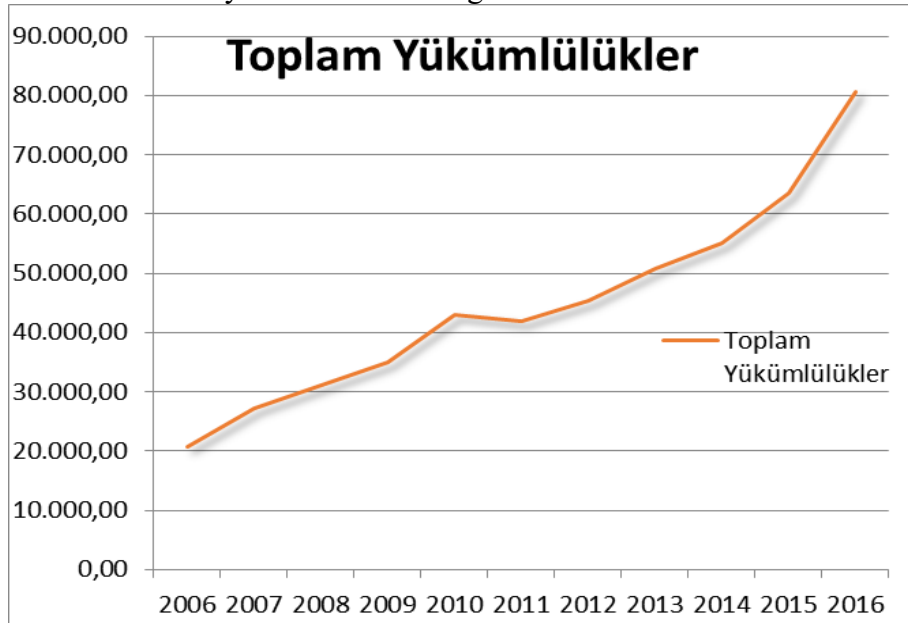
oranında bir artış göstermiştir. Belediye yükümlülükleri 2016 yılı için payları incelendiğinde ilk sırayı diğer yükümlükleri (%33,58) ikinci sırayı ise banka kredilerinin (%17,33) aldığı görülmektedir (Tablo 20).

**Tablo 20.** Belediyelerin Borçluluk Durumu

Yıllar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Toplam Yükümlülükler</b>	<b>43.066,0</b>	<b>41.981,0</b>	<b>45.331,7</b>	<b>50.794,3</b>	<b>54.078,1</b>	<b>63.577,7</b>	<b>80.663,3</b>
<b>Banka Kredileri</b>	5.876,3	6.263,4	7.362,0	10.850,2	12.552,0	14.006,8	13.976,6
<b>Kamu İdarelerine Mali Borçlar</b>	15.133,5	11.815,9	12.244,9	7.331,5	7.952,8	8.781,5	10.225,7
<b>Dış Mali Borçlar</b>	5.037,8	6.295,9	6.184,9	6.812,9	6.284,7	7.056,3	13.454,9
<b>Bütçe Emanetleri</b>	6.105,8	6.067,1	6.690,2	8.660,4	9.837,1	11.404,8	13.165,6
<b>Vergi ve Sosyal Güvenlik</b>	3.457,8	2.966,7	2.941	3.136,5	3.090,3	3.600,4	2.752,0
<b>Diğer Yükümlülükler</b>	7.364,8	8.571,8	9.908,4	14.003	14.361,1	18.727,7	27.088,4

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

**Grafik 2.** Belediyelerin Yükümlülüğü 2000-2016



**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

## II. BELEDİYELERDE FİNANSMAN SORUNU VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

### A. BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNUNA YOL AÇAN ETMENLER

Küreselleşme, iletişim olanaklarının artması, sosyal ağların gelişmesi, bilgi ve teknolojinin çağa hâkim olması genel olarak siyasal, iktisadi ve sosyal örgütlenmeyi en küçük birimlerine kadar etkilemiş ve dönüşüme uğratmıştır. Bu dönüşüme uğrayan birimlerden biri de belediyelerdir. Belediyeler, kamu hizmetlerine yönelik talebin karşılanmasında ve vatandaşlarla olan ilişkileri açısından vatandaşa en yakın birim olması ve kent yaşamını doğrudan etkileyen politikaları belirlemesiyle ön plana çıkan idarelerdir. Bu idareler yetki alanı içerisinde yaşayan vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamak için çok ciddi kaynak kullanmaktadır. Hizmet alanlarının genişlemesi, vatandaşların hizmet algısının değişmesi, hizmetin sunumunda kalite ve memnuniyet açısından marka kent olma yönünde belediyeler arası rekabetin artması belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını zorunlu hale getirmiştir<sup>175</sup>. Nitekim değişen kamu hizmeti anlayışı ve bu hizmetlere yönelik artan talebi karşılamada belediyeler zorluk çekmeye başlamışlardır. Belediyeler açısından finansman sorunu aşılması gereken en temel gündem haline gelmiştir. Ülkemizde belediyelerin finansman kaynaklarına ilişkin geniş bir değerlendirme bir önceki bölümde detaylı bir şekilde tartışılmıştı. Belediye gelirleri içerisinde payların dağılımı dikkate alındığında merkezi yönetim bütçe gelirlerinden alınan payın (%53,18) en yüksek olduğu ve mali açıdan belediyelerin merkezi yönetime bağımlı olduğu görülmektedir<sup>176</sup>. Buna karşın küreselleşme süreciyle birlikte değişen kamu yönetimi ve hizmet anlayışı belediyelerde özkaynakların yetersizliği, kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması, ölçek ekonomilerinden yararlanamama ve aşırı borçlanma gibi birçok sorunu gündeme getirmiştir. Bu bölümde belediyelerin finansman sorununa odaklanılmakta ve literatürde tartışılan çözüm önerilerine yer verilmektedir. Belediyelerde finansman sorununa yol açan birçok etmen bulunmakla birlikte burada küreselleşmenin yerel yönetimler

<sup>175</sup> Çetinkaya vd., “Belediye Hizmetlerinin Kalitesi ve Vatandaşların Algı Düzeyi: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 21(4), 2016.

<sup>176</sup> Eroğlu, Serbes, 2018, a.g.m., s. 95.

üzerindeki etkisine, kentleşme sorununa, borçlanma düzeyinin artmasına, hizmet çeşitliliği ve vatandaş memnuniyetine değinilmektedir. Çözüm önerilerinde ise mali özerkliğin güçlendirilmesi, yeni vergi kaynaklarının yaratılması, profesyonel yöneticiliğinin geliştirilmesi ve mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması konuları tartışılmaktadır.

## 1. Küreselleşme ve Yerelleşme

Küreselleşme kavramı özellikle 1980’li yıllardan itibaren sosyal bilimlerde yaygın bir şekilde kullanılan bir kavramdır. İngilizcede “globalizm”, Fransızcada “mondialization” ve Almancada ise “globalisierung” olarak ifade edilen kavram Türk Dil Kurumu’nda (TDK) “uluslararası düzlemde yaygınlaşmış iktisadi etkinliklerin işlevsel anlamda birbirine eklenmesi” olarak ifade edilmektedir. Kavram sosyal bilimlerdeki etkisi dikkate alındığında bu alanda çalışma yapacak olanlar için kayıtsız kalınmayacak bir kavramdır<sup>177</sup>. Yeni bir sözcük olmasına rağmen eski bir süreci tarif eden<sup>178</sup> ve dünyanın değişim sürecinin açıklanmasında önemli bir anahtar kavram olan küreselleşme sözcüğü ilk olarak İngiliz İktisatçı W.Foter’in 1833’de yazdığı dünya üzerindeki kaynakların dağılımı ve kullanımı konulu bir makalede kullanılmıştır<sup>179</sup>. Literatüre ise 1983 yılında Amerikalı Theodore Levitt tarafından yayınlanan “The Globalization of Markets” başlıklı makaleyle girmiştir<sup>180</sup>.

Küreselleşmeyle ilgili birçok farklı tanım bulunmaktadır. Anthony Giddens’e göre “küreselleşme ekonomik olduğu kadar siyasal, teknolojik ve kültürel boyutlu bir olgudur... Küreselleşme, tek bir süreç değildir karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgular kümesidir”<sup>181</sup>. Giddens’e göre küreselleşmenin etkisi itibari ile küreselleşme dört boyutlu bir süreçtir. “Bu boyutlar kapitalist dünya sistemi, ulus-devlet sistemi, askeri dünya düzeni ve uluslararası işbölümüdür”<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> Anthony Giddens, *Elimizden Kaçıp Giden Dünya-Küreselleşme Hayatımızı Nasıl Şekillendiriyor*, (Çev.) Osman Akınhay, İstanbul: Alfa Basım, 2000, s. 19.

<sup>178</sup> Ellwood Wayne, *Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu*, İstanbul: Metis Yayınları, 2002, s. 13.

<sup>179</sup> M. Waters, *Globalization*, The Open University, New York, 1985.

<sup>180</sup> Theodore Levitt, “The Globalization of Markets”, *Readings in Business: A Decision Approach*, 1993.

<sup>181</sup> Giddens, a.g.e., s. 23-25.

<sup>182</sup> Yunus Emre, “Anthony Giddens ve Uluslararası İlişkiler: Yapılanma, Modernite ve Küreselleşme”, *Uluslararası İlişkiler*, 11 (4), 2015, s. 10.



Manfred Steger'e göre küreselleşme “dünya ölçeğindeki karşılıklı bağımlılıkları ve mübadeleleri meydana getiren, çoğaltan, yaygınlaştıran ve yoğunlaştıran toplumsal süreçlerin çok boyutlu kümesini oluşturmaktadır”<sup>183</sup>. Steger bu tanımıyla küreselleşme süreciyle ulaşım ve iletişimde yaşanan gelişmeler sonucunda mekân ve zaman arasındaki uzamın giderek öneminin kaybolduğuna işaret etmektedir. Michael Hardt ve Antonio Negri'ye göre küreselleşmeyle “egemenlik yeni bir biçim almış, tek bir hükmetme mantığı altında birleşmiş bir dizi ulusal ve ulusüstü organdan oluşmuştur. İşte bu yeni egemenlik biçimi bizim imparatorluk dediğimiz şeydir”<sup>184</sup>. Joseph Stiglitz, küreselleşme süreciyle birlikte önem kazanan uluslararası kurumların politika ve faaliyetleri sonucunda küreselleşmenin ülkelerin ve dünya halklarının bütünleşmesi olarak nitelendirmiştir<sup>185</sup>. Adda Jacques'a göre küreselleşmeden söz etmek iktisadi bir sistem olarak kapitalizmin dünyaya yayıldığını söylemektir<sup>186</sup>.

Küreselleşme kavramına yönelik yapılan tanımlamalarla birlikte devletin ve kamu mali yönetim anlayışında da önemli dönüşümler meydana gelmiştir. Küreselleşme sürecinde neo-liberal iktisadi anlayışın güçlenmesiyle piyasanın üstünlüğü ön plana çıkarılmıştır. Kamu maliyesi açısından Keynes'in devrinin kapandığı söylenebilir. Devletin piyasaya yönelik düzenlemeleri yerini deregülasyona ve özelleştirme uygulamalarına bırakmıştır<sup>187</sup>. Devletin faaliyetleri açısından küçülmesi esas alınmıştır. Ulus devletin yetki ve görevlerinin uluslararası örgütlere (IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi), yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine devredilmesi anlayışı kamu yönetiminde temel ilke haline gelmiştir<sup>188</sup>. Küreselleşme kavramının ekonomik, kültürel, siyasal, sosyal, hukuki ve uluslararası boyutları olan, yerel kültürlerin ve sosyal bağların önemini yitirdiği, ulus devletlerin belirleyiciliğinin azaldığı ve ulus devletlerin niteliklerinin değiştiği bir yapı<sup>189</sup>, farklı kültürlerin

<sup>183</sup> Manfred B. Steger, *Küreselleşme*, (Çev.) A. Ersoy, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006, s. 31.

<sup>184</sup> Michael Hardt, Antonio Negri, *İmparatorluk*, (Çev.) Abdullah Yılmaz, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2002, s. 18.

<sup>185</sup> Joseph E. Stiglitz, *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, (Çev.) Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, İstanbul: Plan B Yayınları, 2002, s. 42.

<sup>186</sup> Adda Jacques, *Ekonominin Küreselleşmesi*, (Çev.) Sevgi İnceci, Ankara: İletişim Yayınları, 2005, s. 9.

<sup>187</sup> Kuter Ataç, "Küreselleşme: Bir Değerlendirme", *Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 18, Sayı:1, Ankara, 2000, s. 95.

<sup>188</sup> Mehmet Aktel, "Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, 2001, s. 195.

<sup>189</sup> David Held, "Ulus Devletin Çöküşü", (Ed.) S. Hall ve M. Jacques, *Yeni Zamanlar içinde*, (Çev.) Abdullah Yılmaz, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1995, s. 190.

aynılaşma süreci<sup>190</sup>, bölgesel bütünleşmeler, yerelleşme, bireyselleşme, katılımcı demokrasi ve sivil toplum örgütlerinin ön plana çıkması<sup>191</sup>, olarak tanımlandığını görmekteyiz.

Diğer taraftan küreselleşme süreci ve sonuçlarıyla ilgili iki karşıt görüşe değinmek gerekmektedir. Bunlardan ilki küreselleşmenin kapitalizmin tarihsel gelişimi içerisinde birikim rejimi ve krizin bir çözümü olarak getirildiği ve bir üst evre olarak nitelendirildiği görüşleridir. Burada dünyanın tek bir pazar haline gelmesi ve küresel sermayenin yeniden değerlendirilmesi için tüm sınırlarının kaldırılması temel alınmaktadır. Yani küreselleşme, ulusal ekonomilerin kapitalist sermayenin yeniden değerlendirilmesi için dünya kapitalist sisteme eklenme süreçleri olarak ifade edilmektedir<sup>192</sup>. Diğer görüş ise küreselleşmenin olumlu yönlerine vurgu yapmakta ve küreselleşmeyi sürekliliği olan dinamik bir süreç olarak tanımlamaktadır. Küreselleşme süreci ile piyasalar ve ulus devletler iletişim ve teknolojilerdeki gelişmeler neticesinde bütünleşmektedir. Küreselleşme sermayenin uluslararası piyasalarda serbestçe hareket edebilmesine, bireylerin ve şirketlerin dünyanın dört bir yanına daha kolay ve daha hızlı erişebilmesine olanak sağlamaktadır<sup>193</sup>.

1980'li yılların sonundan itibaren hızla gelişen küreselleşme dünyanın birçok ülkesinde kamu sektöründe önemli reformların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşme ulus devletlerin ülke içindeki ekonomi ve siyasal politikaların belirlenmesinde sahip olmuş oldukları gücü önemli ölçüde zayıflatmış, bu politikaların hem belirlenme süreçlerinde hem de uygulanmasında uluslararası kuruluşlarla, bölgesel birliklerle ve yerel yönetimlerle ortak hareket edilmesini zorunlu kılmıştır<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> Ronald Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londra, Sage Publications, 1992, s.27-31.

<sup>191</sup> Yusuf Erbay, "Küreselleşen Dünyada Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, 1998, s. 297.

<sup>192</sup> Erinç Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*, Ankara: İletişim Yayınları, 2003, s.13-14; Hale Balseven ve İzzetin Önder, "Türkiye'de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm", (Der.) Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları; 2009, s. 77-78; Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:2005, s. 26.

<sup>193</sup> J. Friedman, "Küresel Sistem, Küreselleşme ve Modernitenin Parametreleri", (Der.) A.Topçuoğlu ve Y.Aktay, *Postmodernizm ve İslam, Küreselleşme ve Oryantalizm* içinde, (Çev.) Bülent Paker, İstanbul: Vadi Yayınları, 1999, s. 82.

<sup>194</sup> Mustafa Ökmen, "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", (Ed.) M. Kösecik ve H. Özgür, *Yerel Yönetim Yazıları-I: Reform*, Ankara: Nobel Yayınları, 2005, s. 547.

Özelleştirme, deregülasyon ve yerelleşme (desantralizasyon) kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın üç temel bileşenidir. Yerelleşme “*yönetim yapısının aşırı merkeziyetçi bir yapıdan kurtulması, bölgesel ya da yerel faaliyetlerin yerinden yönetilmesi ve yerel toplumların özerk, demokratik, saydam, verimli bir yönetim*” anlamına gelmektedir<sup>195</sup>.

Yerelleşme de küreselleşme gibi çok yönlü bir kavramdır ve ideolojik, politik ve ekonomik gerekçelere dayanmaktadır. Yerelleşmenin ideolojik gerekçesi merkezi-otoriter hükümetlere olan güvensizlik ve tepkinin bir sonucudur. Politik gerekçe; özerklik, temsil ve demokratikleşmenin bir sonucu olarak yerelin hizmet sunumunda daha ön plana çıkmasının bir sonucudur. Ekonomik gerekçenin temeli ise etkinlik ve verimliliğin bir sonucu olarak yerel yönetimin daha tercih edilebilir olmasıdır<sup>196</sup>.

Yerelleşme, yerel yönetimlerin daha güçlü hale getirilmesinin bir aracıdır. Yerelleşme ile birlikte yetki, görev ve kaynak transferi ile merkezi yönetimin hizmet yükü azalmaktadır<sup>197</sup>. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değişen kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yerelin aslında küresel ve mali piyasalara entegrasyonunun sağlanması ve sermayenin karlılığını artıracak altyapı ve üstyapı hizmetlerini sunması anlamına gelmektedir<sup>198</sup>. Yerelleşme ile birlikte yerel yönetimler artan görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için öz kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda uluslararası finans piyasalarından daha kolay borçlanabilir hale gelmişlerdir. Bu durum yerel yönetimlerin borçlanma yükümlülüğünü artırmış ve kamu hizmetlerinin fiyatlarını yükseltmiştir. Vatandaşlar açısından *kullanan öder ilkesi* yerel kamu hizmetlerinin talebinde temel ilke haline gelmiştir.

Yerelleşme, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 1990’larla birlikte bir takım reformları gündemine alarak yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı özünde devletin küçülmesi, bazı kamusal mal ve hizmetleri yerine

---

<sup>195</sup> Geray Cevat, “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (4), 2001, s. 8.

<sup>196</sup> D. A., Rondinelli, *Decentralization in Developing Countries*, Washington DC, World Bank, 1983, s. 3.

<sup>197</sup> Bilal Eryılmaz, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, *Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi*, 4 (2), 1995, s. 90.

<sup>198</sup> Birgül Ayman Güler, “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, *Devlette Reform Yazıları, Ekonomik ve toplumsal Örgütlenme Sorunları-I*, Ankara: Paragraf Yayınevi, 2005, s. 203.

getirmekten vazgeçmesi, toplum hayatına daha az karışmasıdır. Yeni sağ devlet modeli olarak ta nitelendirilen bu yönetim anlayışı “*ekonomik faaliyet özgürlüğünü temel özgürlük olarak gündeme getirmekte, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin bireysel ekonomik özgürlüğün gelişmesi için gerekli bir ön koşul olarak vurgulamakta ve devlet kamu girişimi alanının yapısal işlevsel özelliği nedeni ile kaynakların verimsiz kullanılmasına ve israfa neden olması dolayısıyla küçülmesini önermektedir*”<sup>199</sup>.

Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler, kamu hizmeti anlayışını da etkilemiştir. Küreselleşmenin de etkisiyle merkezi idareler, halkın taleplerini karşılamakta ve hizmetlerin etkin, verimli, hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulmasında zorluk çekmeye başlamışlardır. Günümüzde vatandaşların hizmet beklentilerinin değişmesi ve çeşitlenmesi, hızlı nüfus artışıyla birlikte kentlerin yapı ve işlevlerinde meydana gelen değişimler, demokratikleşme eğilimleri bazı görev ve sorumlulukların halka en yakın birimler olan belediyelere bırakılmasını gerekli kılmıştır<sup>200</sup>. Kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümle yerel yönetimlere bakış açısı farklılaşmış ve belediyeler bu süreçte daha ön plana çıkmıştır<sup>201</sup>. Belediyelerin daha fazla ön plana çıkması, daha fazla hizmeti yerine getirmesi ve daha fazla harcama yapması anlamına gelmektedir. Buna karşılık yeterli özkaynağa sahip olamaması ve merkezden alınan payların bu hizmetleri yerine getirmede yetersiz olması belediyelerde borçlanmayı artırmıştır. Bunun sonucunda belediyelerin finansmanına ilişkin sorunlar çözülmesi gereken en önemli gündem haline gelmiştir.

## **2. Kentleşmenin Artması**

Kent nüfusunun artmasıyla beraber karşımıza çıkan kentleşme olgusu uzun yıllardan beri Ülkemizin karşı karşıya kaldığı önemli sorunların başında gelmektedir. Kentteki iş imkânlarının fazlalığı, 1950’li yıllardan itibaren kırsal kesimden kentlere olan göçü artırmıştır. Başlangıçta sadece göç hareketleriyle nüfusun artmasına bağlı olarak başlayan kentleşme olgusu zamanla toplumsal bir değişiminde yaşanmasına

<sup>199</sup> Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7 (1), 1998, s. 1.

<sup>200</sup> Özcan Sezer, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, (Doktora Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 131.

<sup>201</sup> A.g.t., s. 126.

sebepe olmuştur. Bu bakımdan kentleşme dar anlamda<sup>202</sup>, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması olarak tanımlanmaktadır. Kentsel nüfus ise doğumlar ile ölümler arasındaki farkın doğum lehine olması sonucunda ve aynı zamanda köylerden ve kasabalardan kente olan göçler nedeniyle artmasıdır<sup>203</sup>. Yani dar anlamda kentleşme demografik bir anlam taşırken<sup>204</sup> geniş anlamda kentleşme ise sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında uzmanlaşma ve iş bölümünün en yüksek seviyeye çıktığı ve insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci hareketi olarak nitelendirilmektedir<sup>205</sup>.

Ülkemizde, göçe bağlı olarak ortaya çıkan kentleşme hareketleri, 1950 yılından önce düşük düzeyde iken 1950 yılından sonra tarıma dayalı politikaların sonucunda önemli bir artış göstermiştir. 1927 yılında yapılan ilk düzenli nüfus sayımından 1950 yılına kadar sadece %0,82 oranında artan kentsel nüfus oranı 1950 yılından 1970 yılına kadar %13,41 oranında artmıştır (Tablo 21). 1950 yılında başlayan ve sürekli olarak artış gösteren kırdan kente doğru göçlerin neden olduğu hızlı kentleşme hareketleri günümüzde hala devam etmektedir. İlk yıllarda sanayinin gelişmiş olduğu illere doğru (İstanbul, İzmir, Ankara, Adana vs.) olan göç hareketleri günümüzde farklı gerekçelerle farklı bölgelere yayılmıştır. Sanayi, göç nedeni ile 1980 sonrasında da kentleşmenin artmasına yön vermeye devam etmekle birlikte iki önemli etken daha ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki turizmdir. Akdeniz, Ege ve son yıllarda Karadeniz Bölgeleri'nde bulunan tatil beldelerinde (Antalya, Alanya, Muğla, Bodrum, Marmaris, İzmir, Çeşme, Aydın gibi) özellikle yaz aylarında turizm faaliyetleri artmaktadır. Bu sektörde çalışan insanların istihdamı ve tatil amaçlı bu bölgelere gelen yerli ve yabancı turist sayısı bu bölgelerdeki nüfusu artırmaktadır. Diğerleri ise terör olaylarıdır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yoğunluk kazanan terör olayları nedeni ile bölgede bulunan

---

<sup>202</sup> G. Eyüp İspir, *Kentleşme ve Çevre sorunları*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 4.

<sup>203</sup> Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 540, 1984, s. 1.

<sup>204</sup> İspir, a.g.e., s. 4.

<sup>205</sup> Metin Erten, *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, ,1999, s. 31.

yerleşim yerlerinden ilçe ve il merkezlerine ve batı bölgelerine iç göç artışı nedeni ile nüfusun artmasıdır<sup>206</sup>.

Kentleşmenin artmasında önemli bir etkende son yıllarda komşu ülkelerde meydana gelen savaşlar ve iç karışıklıklar nedeniyle Ülkemizdeki mülteci sayısının her geçen gün artmasıdır. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre, yalnızca geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sığınmacıların bugünkü sayısı yaklaşık olarak 3 milyondur. Ayrıca dünyada en çok göçmen ve sığınmacının bulunduğu Türkiye, Suriye'de 6 yılı dolduran iç savaştan kaçanların resmi rakamlara göre yarısından fazlasına ev sahipliği yapmaktadır. Kayıt altına alınmamışlarla beraber sayıları 4 milyonun üzerinde olan mültecilerin yaklaşık olarak 230 bini kamplarda yaşamaktadır<sup>207</sup>. Geriye kalanlar ise gündelik hayatlarını devam ettirebilmek için farklı kentlerde yaşamaktadırlar. Özellikle mültecilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde belediye idareleri kentte yaşayan diğer insanlar gibi mültecilere de aynı belediye hizmetlerini (çöp, kanalizasyon, içme suyu vs. gibi) sunmaktadır. Bu durum yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan belediyelere ilave yükler getirmektedir.

Kent ve kentleşme kavramlarına ilişkin olarak farklı yaklaşımlara göre birçok tanımlama yapılsa da kentleşme hareketinin göstergesi şehirleşmedir. Garipağaoğlu şehirleşmenin göstergelerini<sup>208</sup>; “şehirli nüfus oranı, toplam şehir, büyük kent ve metropoliten kent sayısının artması” olarak belirtmiştir. Ülkemizde yapılan ilk düzenli nüfus sayımının yapıldığı yıldan itibaren günümüze kadar geçen süre içerisinde bu göstergelere bakarak kentleşme hareketinin gelmiş olduğu noktayı görmek mümkündür (Tablo 21).

---

<sup>206</sup> Şevket Işık, "Türkiye'de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri", *Ege Coğrafya Dergisi*, 14, 2005, İzmir, s. 58.

<sup>207</sup> İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, [http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik) (Erişim Tarihi: 16.04.2018).

<sup>208</sup> Nuriye Garipağaoğlu, "Türkiye'de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı", *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı: 22, 2010, İstanbul, s. 3.

**Tablo 21.** Kır ve Kent Nüfusunun Dağılımı (1927-2015)

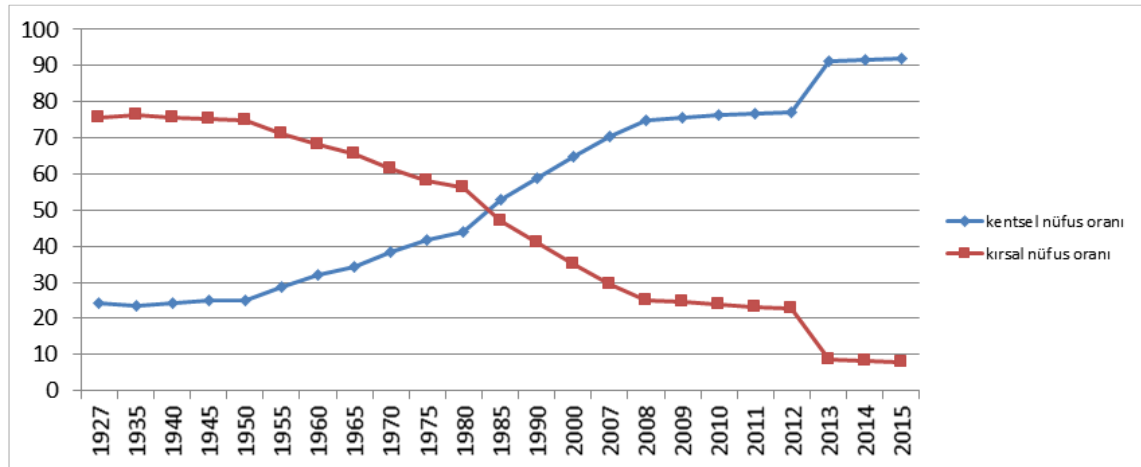
Sayım Yılı	Toplam	Kent Nüfusu	Yüzde(%)	Kır Nüfusu	Yüzde(%)
1927	13.648.270	3.305.879	24,22	10.342.391	75,78
1935	16.158.018	3.802.642	23,53	12.355.376	76,47
1940	17.820.950	4.346.249	24,39	13.474.701	75,61
1945	18.790.174	4.687.102	24,94	14.103.072	75,06
1950	20.947.188	5.244.337	25,04	15.702.851	74,96
1955	24.064.763	6.927.343	28,79	17.137.420	71,21
1960	27.754.820	8.859.731	31,92	18.895.089	68,08
1965	31.391.421	10.805.817	34,42	20.585.604	65,58
1970	35.605.176	13.691.101	38,45	21.914.075	61,55
1975	40.347.719	16.869.068	41,81	23.478.651	58,19
1980	44.736.957	19.645.007	43,91	25.091.950	56,09
1985	50.664.458	26.865.757	53,03	23.798.701	46,97
1990	56.473.035	33.326.351	59,01	23.146.684	40,99
2000	67.803.927	44.006.274	64,90	23.797.653	35,10
2007	70.586.256	49.747.859	70,48	20.838.397	29,52
2008	71.517.100	53.611.723	74,96	17.905.377	25,04
2009	72.561.312	54.807.219	75,53	17.754.093	24,47
2010	73.722.988	56.222.356	76,26	17.500.632	23,74
2011	74.724.269	57.385.706	76,80	17.338.563	23,20
2012	75.627.384	58.448.431	77,28	17.178.953	22,72
2013	76.667.864	70.034.413	91,33	6.633.451	8,67
2014	77.695.904	71.286.182	91,75	6.409.722	8,25
2015	78.741,053	72.523.134	92,10	6.217.919	07,90

**Kaynak:** TÜİK 1927-2015 Genel Nüfus Sayımları.

Türkiye'nin nüfusu, tablo da görüldüğü gibi özellikle 1950 sonrasında kentsel alanlarda toplanmaya başlamıştır. 1950 yılında % 25,04 olan kent nüfusu, 1960 yılında % 31,92, 1980 yılında % 43,91 ve 2015 yılında ise % 92,10' a ulaşmıştır.

Gelişmiş ülkelerde kentsel nüfus oranı kırsal nüfus oranından daha yüksektir. Gelişmemiş ülkelerde ise nüfusun büyük bölümü tarımda çalıştığı için kırsal nüfus oranı daha fazladır<sup>209</sup>. Türkiye'de 1927'den sonra 1980 sayımlarına kadar kırsal nüfus oranı kentsel nüfus oranından fazla olmakla birlikte 1950 yılından sonra tarımda makine kullanımının yaygınlaşması ile birlikte kırsal nüfus oranı azalmaya başlamıştır. Kentsel nüfus oranının ise artmaya başladığı aşağıdaki grafikte görülmektedir. 1985 yılında kırsal nüfus ile kentsel nüfusun birbirine eşitlendiği 1985 yılından sonra ise sanayileşmeden ve tarımda makine kullanımının yaygınlaşmasından dolayı köyden kente göçlerle kentsel nüfus oranı kırsal nüfus oranını geçtiği görülmektedir (Grafik 3).

**Grafik 3:** Türkiye'de Nüfus Sayımlarına Göre Kırsal ve Kentsel Nüfus Oranları (%)



**Kaynak:** TÜİK 1927-2015 Genel Nüfus Sayımları.

1950'li yıllardan itibaren Ülkemizde var olan kentleşme-kentlileş(eme)me tartışmaları günümüzde hala güncelliğini sürdürmektedir. Kırdan kente gelen insanlar ilk olarak kentte hemşerilerinin bulunduğu semtlerde yaşamlarını sürdürmekte olup mevcut plansız yapılara yenileri eklenmektedir. Plansız yapılaşmanın artması beraberinde, eğitim, sağlık, spor tesisleri, kanalizasyon, içme suyu, arıtma tesisi gibi

<sup>209</sup> Muharrem Es, Hamza Ateş, " Kent Yönetimi, Kentlileşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, No. 48, 2004, s. 214.



altyapı eksikliklerini de beraberinde getirmektedir. Burada belediyelere büyük görevler düşmekte ancak diğer taraftan belediyelerin görevlerini tam olarak yapmamaları da bu sorunlara yol açmaktadır. Bir yandan plansız yapıların yapılmasını önleyici yasalar çıkarılırken özellikle seçim zamanlarında belediyelerin bu yerleşim alanlarına yol, su, doğalgaz gibi altyapı yatırımlarını yapmaları durumun anlaşılması için bir örnektir.

Tüm bunların sonucunda belki de en önemli sorun, kırdan kente göç eden insanların bir türlü kentlileşememesidir. Halen günümüzde insanlar geldikleri yörenin örf ve adetlerini kentlerde sürdürmek istemekte olup hem kır yaşamını hem de kent yaşamını bir arada istemektedirler. Kentte yaşayan aidiyet duygusu gelişmemiş insanlar, kent yaşamı ve kent yönetimine dair konularda yeteri kadar katkı koyamamaktadırlar.

Bu genel sorunlardan ayrı olarak düzenli kentleşmeyi zorlaştıran sorunların başında *konut yetersizliği* gelmektedir. Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde yaşanan gelişmeler, savaşlar ve daha sonra yaşanan İkinci Dünya Savaşı, şehirlerin yeniden yapılanmasını zorunlu kılmıştır. Savaş sonrası dünya ölçeğinde bozulan ekonomi, sosyal sorunlar, şehirlerde büyük bir maddi ve manevi çöküşün öncüsü olmuştur. Şehir yenileme kavramının ortaya çıkışı bu olgusal gerçeklerden hareketle ortaya çıkmıştır. Benzer bir süreç Ülkemiz açısından da paralellik göstermiş olup konut probleminin öncüsü sayılabilecek kırdan kente kitlesel göçlerin yaşandığı süreç, aynı döneme denk gelmektedir. Ekonomik ve sosyo-kültürel faktörlerin etkisiyle şehirsiz dokular, zaman içinde tahrip olmakta ve bozulan dokular zamanla yenilenmektedir<sup>210</sup>.

Türkiye’de 2012-2023 yılları arasındaki 11 yıllık dönemi kapsayan süre için toplam 7.56 milyon adet konut ihtiyacının olacağı bu ihtiyacın da 4.84 milyonunun kentleşmeye dayalı nüfus artışından kaynaklı olacağı öngörülmektedir<sup>211</sup>. Kentleşmenin artmasıyla ortaya çıkan konut sorununa sadece göçle gelen nüfus neden olmamaktadır. Bunun yanında kentsel çöküntü alanlarının yenilenmesi (kentsel dönüşüm), afetler

---

<sup>210</sup> Pelin Pınar Özden, Ayşe Sema Kubat, “Türkiye’de Şehir Yenilemenin Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Dergisi*, Sayı: 1, 2003, s. 78.

<sup>211</sup> Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği (GYODER), 2023 Vizyonunda Gayrimenkul Sektörü Raporu, <http://www.gyoder.org.tr/yayinlar/arastirma>, (Erişim Tarihi: 10.04.2018).

nedeniyle ortaya çıkan konut ihtiyacı, arsa ve inşaat malzemelerindeki artışlar gibi nedenler de etkili olmaktadır<sup>212</sup>.

Bu etkenler arasında yer alan arsa fiyatlarının artması meselesi, konut sorununun artmasında en önemli konudur. Arsa fiyatlarının önemli miktarda ve devamlı artması (spekülatörler eliyle) inşaat birim maliyetlerini arttırdığı için kentte yaşayan insanlar arasında konut talebini, geliri yüksek olan kesimler lehine etkilemekte ve konut ihtiyacı olan kesimin konut talebi daha da artmaktadır. Bunun yanı sıra 2003 yılında yasal düzenlemeler yapılarak konut sektöründe belirleyici bir rol üstlenmesi beklenen Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) son yıllarda uygun maliyetli, yeterli sosyal donatıları olan, uygun büyüklükte konutlar üretmesi beklenirken piyasa şartlarında konut üretmesi, konut ihtiyacının artmasının bir diğer nedenidir. Konut talebi yeterli ölçüde karşılanamayan insanlar bu ihtiyaçlarını ya kamuya ait araziler üzerine ya da özel mülkiyet sahiplerinin arsaları üzerine gecekondular yaparak karşılamaktadırlar.

Düzenli kentleşmeyi zorlaştıran sorunların bir diğeri de göçle beraber artan *gecekondular sorunudur*. Genellikle hukuki manada tanımı yapılan gecekondular; "*kendine ait olmayan, kamuya ait ya da özel mülkiyet olan araziye sahibinin rızası dışında ruhsatsız yapılmış yasa dışı yapılar*"<sup>213</sup> olarak tanımlanmaktadır. Hızlı nüfus artışıyla beraber büyüyen kentlerde özellikle gecekonduların bulunduğu mahallelere daha az hizmet gitmekte ve buralar yöneticiler için potansiyel oy olarak kullanılmaktadır. Özellikle seçim zamanlarında siyasal nedenlerle gecekondular yapımına göz yumulması, kentlerin merkezlerinde ya da çeperlerinde çöküntü alanlarının oluşmasına neden olmaktadır. Gecekondular affı, tapu dağıtımı gibi vaatlerle buralarda yaşayan insanlar etkilenebilmektedir. Büyük umutlarla kırdan kente göç eden insanlar her dönemde bu tip yöntemlerle idare edilmekte, kentlileşememe paradoksundaki bu insanlar, kent yönetimine dâhil olmamakta ve hatta işsizlikle beraber *kent yoksullarını* oluşturmaktadırlar.

<sup>212</sup> Bilge Öztürk, *Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut Finansman Sistemi (Mortgage)*, (Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 1.

<sup>213</sup> Tahire Erman, "Kent ve Gecekondular", (Der.) Örgen Uğurlu, Nihal Şirin Pınarcıkoğlu, Ayşegül Kanbak, Makbule Şiriner, *Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları* içinde, İstanbul: Örgün Yayınevi, 2010, s. 227.

Gecekondu bölgeleri sadece bina yapımından kaynaklanan fiziki bir sorun değildir. Gecekondu bölgeleri kentteki sosyal yaşamı ilgilendiren diğer pek çok sorunun kaynağı olan *işsizlik sorununun* yaşandığı bölgelerdir. Ülkemizde kentlerin önemli derecede işsizlik baskısı altında kaldığı 9. Kalkınma Planı'nda da şu şekilde vurgulanmaktadır<sup>214</sup>: “*mevcut fiziki ve sosyal altyapı ile kentlerin sunduğu istihdam olanakları yoğun göç hareketlerinin yarattığı nüfus baskısını karşılamakta yetersiz kalmaktadır*”.

Yeterli gelir düzeyine sahip olamayan insanlar bireysel, toplumsal ve ekonomik açıdan birçok sorunlarla karşı karşıya gelmektedirler. Kente ilk geldiklerinde genel olarak akrabalarıyla beraber küçük evlerde yaşamlarını sürdüren aileler kentin insana sunmuş olduğu birçok eğitim, sağlık, altyapı gibi toplumsal hizmetlerden yararlanamamaktadırlar. Bu şekilde kentin etrafında ya da merkezinde sağlıklı bir şekilde yaşam mücadelesi veren insanlar kendilerini yaşadıkları kente ait hissetmedikleri gibi kent yönetimine dair her türlü katılımı da gösterememektedirler. Ayrıca kentlerde daha önce yerleşmiş olan kentli insanın da yaşam kalitesine ve toplumsal düzeni olumsuz etkilemektedirler<sup>215</sup>. Günümüzde kentlerde yaşayan insanların, belediyelerden, kente dair olsun ya da olmasın, kentle ilgili ya da kendi yaşam şekline dair birçok beklentileri bulunmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında kentte yaşayan insanlar, başta işsizlik sorunu olmak üzere kentsel yoksulluğun giderilmesi noktasında belediyeler ve belediyelere bağlı olan belediye iktisadi teşekküllerini (BİT) birer iş kapısı olarak görmektedirler. Ayrıca birçok belediyelerde mal ve hizmet alımı yoluyla da işsizlik sorunu çözülmeye çalışılmaktadır. Belediyelerin büyüklüğü fark etmeksizin tüm belediyelerde sürdürülemez olan bu durum son yıllarda belediye bütçelerinde cari harcamaların artmasına neden olmaktadır. Sorunun giderilmesi noktasında belediye idarelerinin merkezi idarelerle işbirliği yaparak yeni yatırımları kendi bölgelerine çekmede öncülük etmesi ve böylelikle hem kendi yöresinin ekonomik kalkınmasına aynı zamanda seçmeni de olan kent insanının işsizlik sorununa kalıcı çözüm bulması daha rasyonel bir davranıştır.

<sup>214</sup> Kalkınma Bakanlığı, 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Rekabet Hukuku ve Politikaları, Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 2007, s. 54.

<sup>215</sup> Necla Hattapoğlu, “Göç, Sağlıksız Kentleşme, Yoksulluk ve Aile”, (Ed.) R. Beder Şen, *IV. Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri*, Ankara: Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, 2004, s. 614.

### 3. Borçlanmanın Artması

Küreselleşme sürecinin etkisiyle 1980’li yıllardan itibaren yerel yönetimler de kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın bir sonucu olarak dönüşüme uğramaya başlamıştır<sup>216</sup>. Hızlı kentleşme, mega kentlerin artması<sup>217</sup>, finans, ticaret ve turizm merkezi haline gelmek için kentlerin birbiriyle artan rekabeti kentsel altyapı ve üstyapı hizmetlerinin daha modern hale getirilmesi ihtiyacını beraberinde getirdiği gibi hizmet çeşitliliğini de arttırmıştır. Diğer taraftan sürdürülebilir büyüme modeli çerçevesinde çevreye duyarlı modern kentlerin oluşturulması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının yaratılması çalışmaları birçok ülke metropollerinde hız kazanmıştır<sup>218</sup>. Yaşanan bu dönüşümün bir sonucu olarak belediyelerin finansman ihtiyacı da artmıştır. Bir önceki bölümde belediyelerin gelir yapısına ilişkin bilgilere yer verilmişti. Özellikle son yıllarda belediyelerde borçlanmanın önemli bir gelir kaynağı haline geldiği bilinen bir gerçektir. Belediyeleri borçlanmaya iten nedenler şu şekilde sıralanabilir<sup>219</sup>: (1) Gelir gider dengesizliği belediyeleri borçlanmaya iten en temel nedendir. (2) Belediye gelirlerinin harcamaları karşılayacak düzeyde olmamasının yanı sıra harcamaların etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmemesi de borçlanma nedeni olarak görülmektedir. (Borçlanma illa ki kaynak yetersizliğinden kaynaklanmaktadır denilemez. Bilakis kaynakların etkin ve verimli kullanımıyla gelir fazlası dahi yaratılabilir.) (3) Mahalli idare birimlerinin sayısındaki artışın genel bütçe vergi gelirlerinin payını azaltması. (4) Son olarak belediyelerin öz gelirlerinin yetersiz olması.

Türkiye’de 1980 sonrasında belediye gelirleri içerisinde borçlanma payları incelendiğinde 2000’li yıllara kadar bir artış olduğu görülmektedir. 1983 yılında borçlanmanın belediye gelirleri içerisindeki payı %7,9 iken bu pay 1991 yılında %15,7

---

<sup>216</sup> Uğur Yıldırım, Yücel Ayriçay “Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü”, *Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, 2007, s. 21.

<sup>217</sup> Kemal Demir, Suat Çabuk, “Türkiye’de Metropolen Kentlerin Nüfus Gelişimi”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2010, 28 (9), s. 203; İrfan Kaygalak, Şevket Işık, “Kentleşmenin Yeni Ekonomik Boyutları”, *Ege Coğrafya Dergisi*, 2007, 16 (1-2), s. 21.

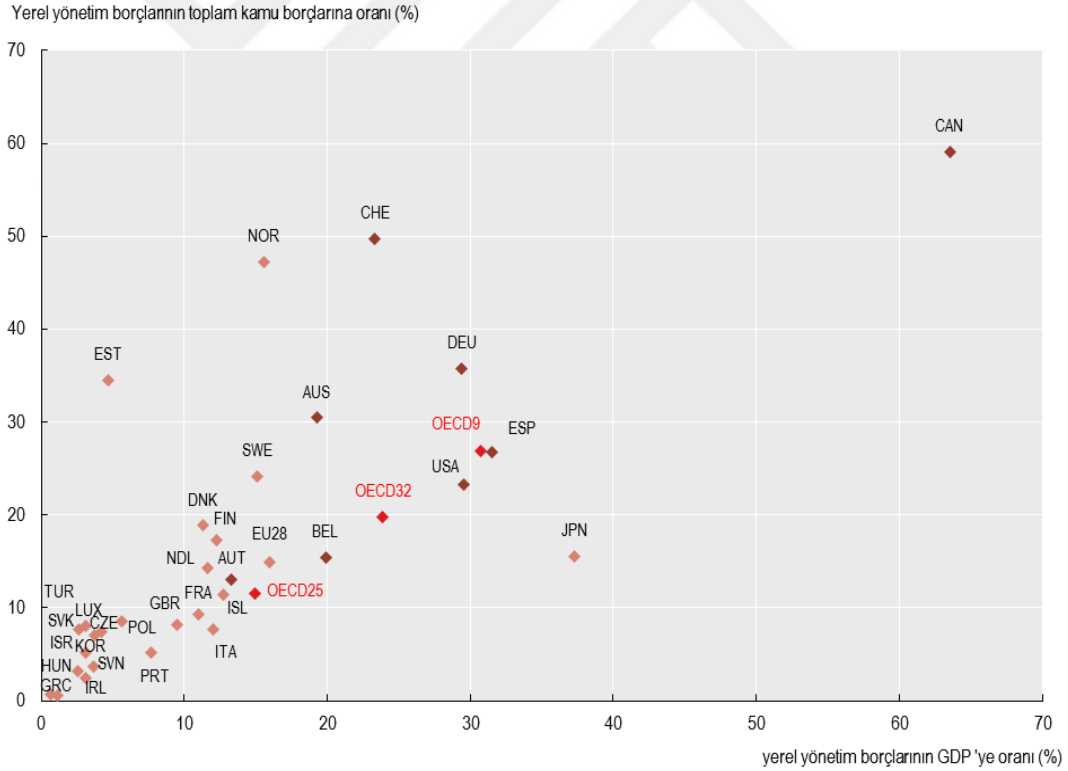
<sup>218</sup> Houghton Graham, “Developing Sustainable Urban Development Models “, *Cities*, 1997, 14 (4), s. 191; David D. Smith, “Third World Cities: Sustainable Urban Development, 1”, *Urban Studies*, 1995, 32 (4-5), s. 659-677.

<sup>219</sup> Çetinkaya, Demirbaş, 2004, a.g.m., s. 19-20.

ve 1998 yılında ise %19,7 olarak gerçekleşmiştir<sup>220</sup>. 2000'li yıllarda borçlanmanın vergi gelirlerinin payındaki artış devam etmiştir.

Özellikle 2008 küresel finans krizinden sonra OECD ülkelerin çoğunda finans ve reel ekonomilerinde yaşanan daralmaların sonucunda yerel yönetim bütçe dengeleri olumsuz etkilenmiştir. Bütçe açıklarının finansmanında daha çok kredilere başvuran yerel yönetimlerin borçlarının GSYH'ye oranı OECD 32 ülke ortalaması için %23,90 ve kamu borçlarına oranı ise %19,80'dir. EU 28 ortalaması OECD ortalamasında daha düşük olmakla birlikte sırasıyla %15,92 ve 14,93'tür. Bu oranlar Türkiye için sırasıyla %3,13 ve %8,13'tür. Bu oranlarla Türkiye OECD 32 ve EU 28 ortalamalarının altında kalmaktadır (Tablo 22).

**Grafik 4.** OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçluluk Durumu



**Kaynak:** OECD Sub-national Government Structure and Finance (Database), OECD, 2016.

<sup>220</sup> A.g.m., s. 29.

**Tablo 22.** OECD Ülkelerinde Yerel yönetimlerin Borçlanma Oranları

ÜLKELER	% GDP	% KAMU BORCU
Avusturalya	19,27	30,44
Avusturya	13,32	13,03
Belçika	19,91	15,37
Kanada	63,54	59,03
Şili		
Çekya	4,20	7,37
Danimarka	11,32	18,86
Estonya	4,71	34,50
Finlandiya	12,3	17,31
Fransa	11,04	9,26
Almanya	29,39	35,75
Yunanistan	1,12	0,62
Macaristan	0,70	0,70
İzlanda	12,77	11,38
İrlanda	3,11	2,48
İsrail	2,55	3,23
İtalya	12,02	7,69
Japonya	37,28	15,5
Kore	3,77	7,05
Lüksemburg	2,60	7,73
Meksika	-	-
Hollanda	11,62	14,33
Yeni Zelanda	-	-
Norveç	15,57	47,26
Polonya	5,67	8,58
Portekiz	7,70	5,13
Slovakya	3,12	5,20
Slovenya	3,62	3,73
İspanya	31,5	26,75
İsveç	15,11	24,19
İsviçre	23,32	49,68
<i>Türkiye</i>	<i>3,13</i>	<i>8,03</i>
İngiltere	9,48	8,135
ABD	29,55	23,32
<b>OECD32</b>	<b>23,90</b>	<b>19,80</b>
<b>EU28</b>	<b>15,93</b>	<b>14,93</b>

**Kaynak:** OECD Sub-national Government Structure and Finance (Database), OECD, 2016.

Özellikle borçlanmada son dönemlerde tercih edilen yöntemler arasında uluslararası finans kuruluşları dikkati çekmektedir. Örneğin Türkiye’de faaliyet gösteren Uluslararası finans kuruluşları ve yoğunlaştığı alanlar şu şekildedir<sup>221</sup>:

- Dünya Bankası: “ (i) *Rekabetçiliğin ve İstihdam Olanaklarının Arttırılması*, (ii) *Adil Beşeri ve Sosyal Kalkınma*, (iii) *Kaliteli Kamu Hizmetlerinin Etkin Sunumu*”.
- Avrupa Yatırım Bankası: “*İşletme geliştirme, altyapı geliştirme ve enerji sektörü için destek sağlamak; finansmana erişimi ve çeşitliliğini arttırmak ve yatırım ortamını iyileştirmek için yerel bankalar ve finans kuruluşları ile birlikte çalışmak*”.
- Fransa Uluslararası Kalkınma Ajansı (AFD): “(i) *Sosyal ve çevresel olarak sağlıklı uygulamaların teşviki için KOBİ desteği*, (ii) *çevre (sürdürülebilir enerji ve endüstriyel kirlilik) ve (iii) belediye düzeyinde finansman da dâhil olmak üzere, adem-i merkezileştirmenin desteklenmesi yoluyla bölgesel kalkınma (Kayseri, Bursa ve İstanbul)*”.
- Almanya Kredilerin Yeniden Yapılandırılması Kurumu (KfW) ve Alman Uluslararası İşbirliği Ajansı (GTZ): “*KfW aracılığıyla: su sektörü ve finans sektörünün geliştirilmesi GTZ aracılığıyla: Çevre koruma ile ilgili teknik yardım; KOBİ’ler, yerel yönetim kapasite oluşturma desteği*”.
- Japonya Uluslararası Kalkınma Bankası ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı’dır (JICA). JICA “*çevre altyapısının geliştirilmesi, katı atık yönetimi, enerji verimliliği, afet önleme ve kurtarma önlemleri, trafik yönetimi, eşitsizliklerin azaltılması, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kamu görevlileri için uzmanlaşmış teknik/çevre/sektör eğitim programları*”.

<sup>221</sup> Keiko Sato, “Uluslararası Finans Kuruluşlarının, Belediyelere ve Etkinliğin Arttırılmasına Yönelik Finansman Desteğindeki Rolü”, [https://siteresources.worldbank.org/INTTURKEYINTURKISH/4862784-1208180994145/21728854/Sato-Belediyelere\\_Finansman\\_Destegi.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTTURKEYINTURKISH/4862784-1208180994145/21728854/Sato-Belediyelere_Finansman_Destegi.pdf).

#### 4. Hizmet Çeşitliliği ve Vatandaş Memnuniyeti

1960'lı yıllardan itibaren refah devleti anlayışına bağlı olarak kamu yönetimlerinden beklentilerin artması neticesinde kamunun faaliyetleri birçok alanda (eğitim, sağlık, altyapı, tarım, ulaştırma gibi) artmıştır. Ekonomide kamu payının artması ve beraberinde 1970'li yıllarda ekonomik sıkıntılar yaşanması kamu harcamalarının artmasına, bütçe açıklarının meydana gelmesine sebep olmuştur. Oluşan bütçe açıkları kamu gelirleriyle karşılanamaz hale gelmiş ve borçlanmayla bütçe açıkları finanse edilmeye çalışılmıştır. 1980'li yıllardan itibaren kamu kesiminin borçlu ve hantal yapısı nedeniyle refah devleti anlayışı sorgulanmış, devletin yönetim anlayışı tekrar tanımlanarak ortaya yeni bir kamu yönetim modeli çıkmıştır. Devletin etkin olarak işletme faaliyetini yapamadığı ve kaynakların israf edildiği öne sürülerek kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, hizmeti talep edenlerin karar mekanizmalarına katılımının sağlanması ve taleplerin yerinde karşılanması gibi işletme yönetim teknikleri ön plana çıkmıştır.

Günümüzde insanların gelir düzeylerinin artması, eğitim düzeyinin yükselmesi, özel sektördeki mal veya hizmetin kalitesinin artması, vatandaşlarda daha nitelikli bir kamu hizmeti isteğini ve beklentisini arttırmıştır. Bu bağlamda hizmet kalitesinde yaşanan sıkıntılar ve artan hizmet talepleri karşısında yerel yönetimler özellikle de belediyeler bu talepleri karşılayabilmek için yeni gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadırlar.

Sanayileşme ve hızlı nüfus artışı ile gelişen hızlı kentleşme süreci, demokratik gelişmenin de etkisiyle belediye hizmetlerinin sunumunda büyük bir artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmiş, bu da gelir kaynakları yetersiz olan, hizmet sunma baskısı altındaki belediyelerin hizmet yükünü ve hizmet çeşitliliğini arttırmıştır. Kentte yaşayan insanlar pek çok hizmeti belediye yönetiminden istemektedirler. Fakat küreselleşme sürecinde yerelleşmenin artmasına rağmen merkezi idare elinde bulunan mali gücü yerel idarelere ve devretmeye pek gönüllü değildir.



Dünyadaki yeni gelişmeler ve şehir merkezlerine artarak devam eden hızlı nüfus göçü belediyelerde modern kentleşme sürecini ve bu süreçteki değişimleri izleyip ona göre projeler uygulamayı gerektirmektedir. Kentleşme süreci belediyelerin birçok yeni sorunlarla uğraşmasını ve oluşacak yeni gelişmelere de hazırlıklı olmasını gerektirmektedir. Bu sorunların çoğunun vatandaşın yaşamına, isteklerine yönelik olması ve bu isteklerinde sınırsız, tatmini güç isteklerden oluşması belediyelerin zor olan işlerini daha da zorlaştırmaktadır. Burada belediyelere düşen görev yaşanan sıkıntıların çözümü noktasında hizmetlerde daha etkin ve verimli, vatandaşın isteklerine duyarlı, şeffaf bir yönetim içeren projeler geliştirip uygulamasıdır.

Halka en yakın yönetim birimleri olan belediyelerin etkin ve verimli hizmet üretmeleri beklenirken kaynaklarını verimli kullanamadıkları, belediyelere yapılan eleştirilerden biridir. Belediyelerin gelir kaynaklarının yetersiz olmaları kaynaklarını kullanırken en az maliyetle en verimli hizmeti sunmaları gerektirmektedir. Burada kaynakların kullanımında verimlilikten ne anlaşılması gerektiği önem arz etmektedir. Verimlilik için kullanılacak ölçütlerden birisi ‘*vatandaş tatmini*’ ya da ‘*vatandaş memnuniyeti*’dir<sup>222</sup>.

Refah devletinin sona ermesiyle ve minimal devlet anlayışının benimsenmesiyle vatandaşların devletten ve yerleşme nedeniyle ön plana çıkan belediyelerden beklentilerinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. Günümüzde mal ve hizmet üretilirken idarecilerin "ben yaptım oldu" mantığı yerine vatandaşın beklentisine göre hareket etmeleri gerekmektedir. Vatandaş odaklı bu yeni yönetim biçimi aynı zamanda katılımcılığı da sağlayarak beraberinde kaynakların daha verimli kullanılmasını, üretilen mal ve hizmetin kalitesini arttıracaktır.

Peker'e göre *kalite*; "*kar amacı güdülsün ya da güdülmesin herhangi bir ürünün (mal veya hizmetin) onun kullanıcısı açısından (müşteri-vatandaş) beklentisini karşılama durumu*" olarak ifade edilmiştir<sup>223</sup>. Kalite konusunda literatürde birçok tanımlama yapılmış ve tanımlamayı yapanlar kaliteyi ortaya çıkaran unsurlara vurgu

<sup>222</sup> Ömer Torlak, *Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 1999, s. 10.

<sup>223</sup> Ömer Peker, "Belediye Yönetimlerinde Kalite Üretimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, 1996, s. 15.

yapmışlardır. Daha önceleri üretilen malın niteliğiyle ilgili kalite vurgusu yapılırken günümüzde birçok alanda kalite kavramı kullanılmaktadır<sup>224</sup>. Literatürde en yaygın kullanıma sahip hizmet kalite boyutları Parasuraman Berry ve Zeithaml (1985) tarafından tanımlanmış olan hizmet kalite boyutudur. Bunlar; güvenilirlik, heveslilik, yeterlilik, ulaşılabilirlik, nezaket, iletişim, itibar, müşteriye-vatandaşı bilmek ve anlamak, güvenlik (emniyet tedbirleri) ve fiziksel varlıklardır<sup>225</sup>.

Kamu yönetiminde belediyelerin ön plana çıkması ve belediye hizmetlerinden kalite beklentisinin artmasıyla belediye yönetimlerinin de görev ve sorumlulukları da artırmıştır. Vatandaşların yerel yöneticilerden beklentileri; saydam, şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve belediye hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesidir. Vatandaşların kamu hizmetlerinin karar alma ve uygulama süreçlerinden bilgi sahibi olması şeffaf bir yönetimin en önemli özelliğidir<sup>226</sup>. Ayrıca kaliteli hizmet üreten belediyeler kaynaklarını verimli kullanacağı için aynı hizmeti tekrar sunmak zorunda kalmayacaklar bu sayede gelir kaynaklarını rasyonel kullanacaklardır.

## B. BELEDİYELERDE FİNANSMAN SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

### 1. Mali Özerkliğin Güçlendirilmesi

Ülkeler toplumsal ihtiyaçları merkezi ve yerel yönetimler vasıtasıyla karşılamaktadır. Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlulukların merkezi ve yerel idareler arasında nasıl bölüştürüleceği ve bu bölüşümün hangi ölçütlere göre yapılacağı idarelerarası mali ilişkilerin önemli bir tartışma konusudur. Bu sorumlulukların iki farklı idareler arasında bölüşülmesi ve her bir idareye görevleriyle orantılı kaynak sağlanması düşüncesi özünde yerelleşme kavramına dayandırılmaktadır<sup>227</sup>. Yerelleşme daha önce de ifade edildiği üzere karar alma yetkisinin idarenin alt birimlerine devrini ifade etmektedir. Buldukları bölgedeki

<sup>224</sup> Peker, 1996, a.g.m., s. 15.

<sup>225</sup> Anantharanthan Parasuraman, Valarie A. Zeithaml, and Leonard L. Berry. "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", *The Journal of Marketing*, vol.49, 1985, ss. 41-50.

<sup>226</sup> Çetinkaya vd., 2016, a.g.m., s. 1253.

<sup>227</sup> Eroğlu, Serbes, 2018, a.g.m., s. 85.

vatandaşların ihtiyaçlarını belirlemede yerelin merkezi yönetime göre daha etkin tespit edebilme yetisine sahip olması ve bu ihtiyaçların karşılanmasında da kaynakları daha etkin ve verimli kullanması yerelleşmenin önemini ortaya koymaktadır<sup>228</sup>.

Mali özerklik kavramının temel dayanak noktasını, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında idarelerin sorumlulukları da göz önünde bulundurularak kaynakların etkin bir biçimde nasıl dağıtılacağı sorusu oluşturmaktadır. Bu soru ilk olarak, özellikle federal devlet yapısına sahip ülkelerde gelişen ve idarelerarası mali ilişkilerin nasıl düzenlenmesi gerektiğini kapsamına alan mali federalizm kavramı üzerinden cevaplanmaya çalışılmıştır<sup>229</sup>. Mali özerklik; yetki devri, yetkilendirme ve yetki genişliği şeklinde üç yönlü bir anlayışı kapsamaktadır. Yetki devri; merkezi yönetimin otoritesinde olan vergilerin arttırılması ve bazı harcamaların planlanması gibi konuların yerel yönetime devredilmesi sürecidir. Yetkilendirme; merkezi yönetimin bazı görev ve sorumlulukları yerel yönetime devretmesidir. Yetki genişliği ise; merkezi yönetimin bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yerele sorumluluk vermesidir<sup>230</sup>.

Mali özerklik konusunda yapılan çalışmalarda merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkilere hizmetlerin bölüşümü ve gelir kaynakları açısından bakılmaktadır<sup>231</sup>. Mali özerklik en genel ifade ile yetkilerin, görevlerin ve mali kaynakların merkezi idarelerden yerel idarelere transfer edilmesidir. Bu transferin temel gerekçesi, yerelin ihtiyaçlarının ve taleplerinin yerinde, etkin ve hızlı bir şekilde giderilmesi çabasıdır. Bu açıdan faydası ülke geneline yayılan veya ölçek ekonomisine konu olan hizmetlerin merkezi idare tarafından sunulması gerekmektedir. Bunların dışında faydası belirli bir coğrafi alanla sınırlı kalan ve tercihler yönünden farklılıkların olduğu hizmetlerin yerel idareler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. *“Çünkü farklı tercihlerin oluşturduğu talebin yerel halka en yakın birim olan yerel idare tarafından daha kolay tespit edileceği ve böylelikle kaynakların gerek dağılımında*

<sup>228</sup> Tarık Vural, “Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı”, *Mali Yerinden Yönetimi*, (ed.) Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Kitabevi, s. 52.

<sup>229</sup> Frits Bos, “Theory and Four Centuries of Fiscal Decentralisation in the Netherlands” *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 2, s. 16.

<sup>230</sup> Korlu, Çetinkaya, 2015, a.g.m., s. 96.

<sup>231</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırılması Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 2009; Korlu ve Çetinkaya, a.g.m., 2015; İrfan Türkoğlu, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt: 17-18, sayı, 26,27,28,29, 2012-2013.

*gerekse harcanmasında daha etkin sonuçlara ulaşılabacağı düşünülmektedir”<sup>232</sup>. Bunun yanında bireylerin, tercihleri doğrultusunda hizmet sunan ve sağladıkları hizmet ölçüsünde vergi ödemeye razı oldukları bölgelere hareket edebilmesi (ayaklarıyla oy verme) etkinliğin artmasına imkân sağlayacak bir diğer gelişme olarak kabul edilmektedir. “Bireysel tercihlerin önemli hale gelmesinin, bireylerin bir yerde yaşamaktan dolayı üstlenecekleri maliyetleri azaltmak adına yerel idareler arasında rekabetin doğmasıyla sonuçlanacağı düşünülmektedir. Bu rekabet, hizmetlerin kalitesinin artırılması ve maliyetlerinin düşürülmesi için yenilikçi girişimlerin çoğalması şeklinde gerçekleşebileceği gibi bireylerin ödeme yükümlülüklerinin (vergi vb.) azaltılması şeklinde de ortaya çıkabilecektir”<sup>233</sup>.*

Mali özerkliğin güçlendirilmesi yerel yönetimler açısından birçok faydayı da beraberinde getirmektedir<sup>234</sup>. Bu faydaları şu şekilde sırlamak mümkündür:

- Mali özerkliğin güçlendirilmesiyle yerel yönetimler gelir kaynağı yaratma ve harcama yapma konusunda daha fazla serbestiye sahip olmaktadır. Bu durumda yerel halkın talepleri öncelikleri göz önünde bulundurularak zamanında, yerinde ve uygun olarak gerçekleştirilecektir.
- Mali özerklik, yerel yönetimlere özerk bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürme olanağını<sup>235</sup> sağlamaktadır.
- Mali özerklik, hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yöneticilere politik sorumluluk yüklemekte ve vatandaşların sorumlu kişilere erişimini kolaylaştırmaktadır. Mali özerklik güçlendirilerek hesap verme sorumluluğu da arttırılmaktadır.
- Mali özerklikle idarelerarası görev ve gelir paylaşımı net bir çerçeveye sahip olmaktadır. Böylelikle gelirlerin izlenmesinde, etkin ve verimli

<sup>232</sup> Eroğlu, Serbes, 2018, a.g.m., s. 86.

<sup>233</sup> A.g.m., s. 86.

<sup>234</sup> Ulusoy, Akdemir, 2009, a.g.m., s. 265-266.

<sup>235</sup> A.g.m., s. 265.

kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesinde şeffaflık sağlanmaktadır<sup>236</sup>.

- Mali özerklik, yerel yönetimlerde yeni kaynaklara yönelme ve öz gelirleri artırma çabalarını pekiştirir.
- Mali özerklik aynı zamanda halkın yerel yönetimlerin karar alma uygulama süreçlerinde, özellikle kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla söz sahibi olma ve sorumluluk alma bilincini artırır.

Bir yerel yönetimin mali özerk olması için literatürde ifade olunan belli başlı göstergelere sahip olması gerekmektedir. Bu göstergeleri; tekrarlayan gelir oranı<sup>237</sup>, mali bağımlılık oranı, mali performans, vergi özerkliği ve öz gelir oranı şeklinde sıralamak mümkündür<sup>238</sup>. Bu göstergelerden daha çok analize konu olan oranlar vergi özerkliği ve öz gelir oranıdır<sup>239</sup>. Vergi özerkliği, yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin yüksek olmasını ifade etmektedir. Bu oranın yüksek oluşu mali özerkliğin gücünü göstermektedir. Öz gelir oranı ise mali bağımsızlık hakkında bilgi vermektedir. Öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payının yüksekliği ise yerelin merkeze olan mali bağımlılığın düşük olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de belediyelerin mali özerklikleri değerlendirildiğinde ise şu sonuçlara ulaşmak mümkündür.

---

<sup>236</sup> Michael Goldsmith, “Local Autonomy: Theory and Practice”, *Challenges to local Government*, 1990, s. 15-36.

<sup>237</sup> “Toplam gelir oranı içinde tekrarlayan gelir oranı içsel gelir gücü ve yerel yönetimlerin dış fonlara karşı bağımsızlığını” göstermektedir. Korlu, Çetinkaya, 2015, a.g.m., s. 99.

<sup>238</sup> A.g.m., s. 99.

<sup>239</sup> Bkz., Eroğlu, Serbes, 2018; Korlu, Çetinkaya, 2015; Ulusoy, Akdemir, 2009.

**Tablo 23.** Belediyelerin Mali Özerklik Oranları

Göstergeler	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Öz Gelirler*/Toplam Gelirler	48,70	48,24	47,43	48,11	43,68	39,36	40,49
GBVG aktarılan paylar/Toplam Gelirler	50,63	50,91	51,94	51,12	54,54	58,59	57,51
Vergi Gelirleri/Toplam Gelirler	17,10	16,88	16,03	15,20	14,84	15,02	15,09

\* Öz gelirler: vergi gelirleri, mülkiyet ve teşebbüs gelirleri, sermaye gelirleri ve alacakların tahsilinin toplamından oluşmaktadır.

**Kaynak:** Eroğlu ve Serbes, a.g.m., 2018, s. 83-100.

Türkiye’de belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki en önemli pay genel bütçeden aktarılan vergi gelirlerinin payıdır. 2010 yılında %50,63 olan bu pay 2016 yılına gelindiğinde %57,51 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum belediyelerin yıllar itibarıyla merkezi idareye mali bağımlılıklarının arttığını göstermektedir. Belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payına bakıldığında payın 2010 yılında %48,70, 2016 yılında ise %40,49 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu payda ise yıllar itibarıyla bir azalma söz konusudur. Vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki paylarına bakıldığında ise 2010 yılına %17,10 olan pay 2016 yılına gelindiğinde %15,09 düzeyinde gerçekleşmiştir. Söz konusu paylardan hareketle Türkiye’de belediyelerin mali özerkliklerinin güçsüz olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bu payların artırılması belediyelerin finansman sorununa çözümünde bir katkı sunabilir.

## 2. Yeni Vergi Kaynaklarının Oluşturulması

Belediyelerin artan görev ve sorumluluklarına karşılık mevcut gelir kaynaklarının artırılması gerekliliğinin yanı sıra ek ya da yeni gelir kaynaklarının da yaratılması gerekmektedir. Bilindiği üzere belediye gelirleri içerisinde en büyük pay merkezden aktarılan paylardır. Belediyelerin öz gelirlerinin payı ise düşüktür. Belediyelerin sahip olduğu bu mali yapı; demokratik, yerel ve katılımcı bir belediyeçilik anlayışına uygun düşmemektedir. Böylesi bir yapı iki tür sakıncayı barındırmaktadır. İlk

sakinca “*mali dengeleme esasına dayanarak sağlanan gelirin eşitlikçi olmasıdır*”. Bu yapı belediye gelirlerinin farklılaşmasına olanak vermemektedir. Ancak kentlerin ihtiyaçları farklıdır. İkinci sakınca ise; “*merkezden gelen gelirin harcanmasını, kentlilerin sorgulama bilincinin gelişmemesidir. Bu halde kentlilerin daha iyi yerel kamu hizmetleri elde etmek için daha çok harcama yapabilme özgürlüğünün ellerinden alınması sonucu ortaya çıkmaktadır*”<sup>240</sup>. Diğer taraftan Ülkemizde yerel yönetimlerin öz gelirlerini arttırmaları kendi tasarruflarında değildir. Belediyelerin gelirlerini oluşturan vergi, resim, harç ve harcamalara katılma paylarının oran ve sınırları kanunla tespit edilmiş olup, değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Belediyelerin aşırı borçlanma düzeyleriyle açığa çıkan finansman sorunlarının çözüme kavuşturulması için belediyelerin öz kaynaklarının artırılması ve yerel yönetimlere vergileme yetkisinin verilmesi gerektiği savunulmaktadır<sup>241</sup>.

Örneğin *servet üzerinden alınan vergilerin* (motorlu taşıtlar vergisi, taşıt alım vergisi, veraset ve intikal vergisi) belediyelere bırakılması<sup>242</sup>. Motorlu taşıtlar vergisinin pek çok ülkede yaygın bir şekilde uygulama alanı bulan bir vergi türüdür. Özellikle refah artışıyla birlikte motorlu taşıt sayısı artmakta ve buna bağlı olarak verginin tutar açısından önemi artmaktadır. Bununla birlikte vatandaşların otoparklara, yollara, kent içi ulaşım sistemlerinin yenilenmesine, alt-üst geçitlere, viyadüklere, parklara vb. mal ve hizmetlere talebi de artmaktadır. Bu durum belediyelere yeni maliyetler yüklemektedir. Bunun yanı sıra motorlu taşıtların neden oldukları hava kirliliğinin boyutları da artmaktadır. Dolayısıyla belediyelere bu kadar maliyet yükleyen motorlu taşıt araçlarıyla ilgili vergilerin belediyelere bırakılması rasyonel bir sonuçtur<sup>243</sup>. Böylelikle motorlu taşıt kullanımı ile belediyelere yüklenen maliyetlerin karşılanması mümkün olmaktadır<sup>244</sup>. Diğer taraftan bu verginin belediyelere bırakılmasının üç

<sup>240</sup> Abdulkadir Topal, “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3-4, 2004, s. 122.

<sup>241</sup> Koral Göymen, *Türkiye’de Kent Yönetimi*, İstanbul: Boyut Kitapları, 1997, s. 185; Burhan Aykaç, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, *G.Ü. İİBF Dergisi*, 1(1), 1999, s. 9; Topal, a.g.m., s. 123-124.

<sup>242</sup> Mustafa Şener, “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(5), 1998, s. 20-21.

<sup>243</sup> Ulusoy, Akdemir, “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunların Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *Sosyo Ekonomi*, no.1, 2013, s. 89.

<sup>244</sup> Çetinkaya, Demirbaş, 2010, a.g.m., s. 15.

olumlu etkisi daha olacaktır: (1) “Hızla büyüyen vergi tabanı, yerel yönetimler için ciddi bir gelir kaynağı yaratacaktır. (2) Otomobil kullanımından dolayı ortaya çıkan kamu harcamaları. Bu kaynaktan karşılanabilecektir. (3) Otomobil kullanımının toplumsal maliyeti denetlenecektir”<sup>245</sup>.

Bir diğer önerilen vergi türü ise “rant vergisidir”. Rant vergisi esasen şerefiye türü bir kamu geliri önerisidir<sup>246</sup>. Şerefiyeler Türkiye’de belediyelerin gelir kaynakları içinde yer alan ve belediyelerin hizmet ve yatırımları sonucunda değeri artan taşınmazlar üzerinden alınan bir vergi türüdür<sup>247</sup>. Şerefiyelerin uygulanmasındaki amaç belediyeler tarafından gerçekleştirilen bayındırlık, altyapı, üst yapı ve imar faaliyetleri neticesinde gayrimenkullerin değerlerinde meydana gelen artışın vergilendirilmesidir<sup>248</sup>. Uygulamada spekülasyon vergisi veya spekülatif kazanç vergisi de bu bağlamda değerlendirilen vergilerdir. Rant vergisi kavramı şerefiye ya da spekülasyon vergisi kavramlarıyla eş anlamlı kullanılabilir. Ancak Türkiye’de rant vergisiyle “bayındırlık hizmetleriyle ortaya çıkan değer artışlarından çok imar faaliyetlerinden doğan değer artışlarını vergilendirmeye yönelik” uygulamalar anlaşılmaktadır<sup>249</sup>. Rant vergisinin de kamu kesimine rant sağlamak amacı taşıdığı söylenebilir. Özellikle günümüzde kentsel dönüşüm projeleriyle kentlerin yeniden organize edilmesiyle açığa çıkan kentsel rantların vergilendirilmesi belediyeler için bu vergiyi önemli bir gelir kaynağı haline getirmiştir.

Bir diğer vergi türü ise şehir, turizm, oda, yatak vb. gibi farklı isimlerle de anılan *konaklama vergisidir*<sup>250</sup>. Özellikle küreselleşme süreciyle kültürel etkileşimlerin artması, iletişim ve medyadaki gelişmelerle bireylerin yeni yerleri görme ve keşfetme arzularının artması, çok uluslu şirketlerin yaygınlaşması ve ulaşım olanaklarının gelişmesiyle bireylerin hem iş hem de tatil amaçlı seyahatlerinde ciddi bir artış meydana

---

<sup>245</sup> Şener, 1998, a.g.m., s. 21.

<sup>246</sup> Harun Kılıçaslan, Sercan Yavan, “Rant Vergisi: Avusturya ve İsviçre Örnekleri ve Türkiye’ye İlişkin Bir Değerlendirme”, *AKÜ İİBF Dergisi*, 18(1), s. 49.

<sup>247</sup> Şener, a.g.m., s. 21.

<sup>248</sup> Kılıçaslan, Yavan, a.g.m., s. 49.

<sup>249</sup> A.g.m., s. 50.

<sup>250</sup> Mustafa Doğan, “Turizm ve Şehir Vergisi: Kurumsal Bir Analiz ve Türkiye Üzerine Öneriler”, *Anatolia Turizm Araştırmaları Dergisi*, 28 (2), 2017, s. 270; Burçin Bozdoğanoglu, “Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Maliye Dergisi*, 164, 2013, s. 132.



gelmiştir<sup>251</sup>. Konaklama bu seyahatlerin ayrılmaz bir parçasıdır. Dünyanın birçok ülkesinde konaklama hizmeti için KDV dışında, belirlenen oran veya tutarlarda vergi alınmaktadır. Bu vergi sadece turizmden kaynaklanan konaklamayı kapsamamakta yerli/yabancı konaklayanların gecelik konaklama bedellerine dâhil edilmek suretiyle ve genellikle konaklama bedeli esas alınarak uygulanmaktadır<sup>252</sup>. Konaklama vergileri; *bir coğrafi yönetim alanında yaşayan-ikamet edenlerin dışında, o bölgeyi dışardan ziyaret eden yerli ya da yabancı uyruklu turistlerin sunulan hizmetlere maddi katılımını düzenleyen, turizm kaynaklı bir vergi olarak ortaya çıkmaktadır*<sup>253</sup>. Bu verginin mükellefi sadece turistlerdir ve konaklama *“işletmelerinin gecelik konaklama ücretlerine, belirli oranın ya da tutarın ilave edilmesi suretiyle uygulanmaktadır”*<sup>254</sup>.

Turizm gelir yaratıcı önemli bir sektördür. Türkiye'nin özellikle yaz dönemlerinde deniz kıyıları turizm merkezi haline gelmektedir. Bu merkezlerde yaz dönemindeki nüfus kış dönemine oranla yüksek düzeylerde olmaktadır. Turistler için çekici olan bu tatil yerleri aynı zamanda yerleşik nüfus için gündelik hayatın olduğu yerlerdir. Bu nedenle bu yerlerin yerleşik sakinleri için yaşam kalitesi önemlidir. Ancak *altyapı, yol, enerji, su, temizlik, atık, peyzaj, ulaşım, denetleme vb. gibi hizmetler genellikle o yerlerde yaşayan kimselerin nüfusuna göre ve o yerin idari sorumlusu olan belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir*. Turizmin yoğun olduğu dönemlerde ziyaretçi sayısının yerleşik nüfusun çok üzerinde olmasıyla bu hizmetler yetersiz kalmakta ve ortaya çıkan sorunların giderilmesinde belediyelere önemli bir maliyet yüklenmektedir. Diğer taraftan yerleşik sakinler açısından yaşam kalitesinin düşmesi, gürültü ve çevre kirliliği gibi olumsuzluklar da ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle *turisti kabul eden, ağırlayan ülkeler ya da destinasyonların doğrudan; o bölgelerde yaşayan yerel halkın ise dolaylı olarak yararlandığı bazı özel vergiler, aynı zamanda bölgede turistin neden olduğu maliyetin bir karşılığı olarak görülmektedir*<sup>255</sup>. Bu vergi gelirlerinin ilgili belediyelerin bütçelerinde gelir olarak kaydedilmesi turistin faydalandığı hizmetlerin finansmanına katılması açısından rasyoneldir.

<sup>251</sup> Bozdoğanoglu, 2013, a.g.m., s. 132.

<sup>252</sup> A.g.m., s.132.

<sup>253</sup> Doğan, 2017, a.g.m., s. 272.

<sup>254</sup> A.g.m.. s. 272.

<sup>255</sup> Nishaal Gooroochurn ve M. Thea Sinclair. “Economics of Tourism Taxation: Evidence from Mauritius” *Annals of Tourism Research*, 32(2), 2005, s. 480.

Özellikle yaz turizmi açısından cazip olan Ülkemiz açısından konaklama vergisi ilgili belediyeler için önemli bir gelir kalemi olabilir ve belediyelerin finansman ihtiyacının önemli bir kısmını giderebilir.

### 3. Profesyonel Yöneticiliğin Geliştirilmesi

Belediyelerin finansmanında yaşanan sorunların önemli bir nedeni de kaynakların etkin ve verimli kullanılmamasıdır. Kaynakların etkin ve verimli kullanılmamasını iki başlıkta değerlendirmek mümkündür. İlki kamu yönetim süreçlerinde bürokrasinin idari etkinliğinin düşük olması<sup>256</sup> ve bürokratik karar alma yöntemlerinde profesyonelliğin olmayışıdır<sup>257</sup>. İkincisi ise performans esaslı bütçeleme uygulamasında plan ve bütçe ilişkisinin kurulamaması<sup>258</sup> ve bürokrasinin oy kaygısıyla hareket ederek etkisiz davranmasıdır<sup>259</sup>.

Belediyeler hizmet talebini karşılarken kamu kaynaklarının önemli bir kısmını seçimle iş başına gelen belediye başkanları ve belediye meclisleriyle kullanmaktadır. Bu nedenle bürokratik karar alma süreçlerinde profesyonellik oldukça önemlidir. Max Weber'e göre ideal tip bürokrasi "geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir"<sup>260</sup>. Bürokrasi ise kamu yönetiminde idari etkinliği maksimize etmek amacıyla oluşturulmuş, örgütsel amaçları gerçekleştirmek için faaliyetler gerçekleştiren yasal bir oluşumdur<sup>261</sup>. Weber'in ideal bürokrasi modelinde profesyonellekle ilgili uzmanlaşma ve liyakat ön

<sup>256</sup> Orhan Gökçe, Ali Sahin, "21. Yüzyılda Türk Bürokrasinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 1(3), 2004, s. 11-19

<sup>257</sup> Yahong Zhang "The City Manager's Role in Policy Making: A Perspective Beyond Substitution and Collaboration Models", *The American Review of Public Administration*, 44(3), ss. 358-372; Zerrin Toprak, "Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 69 (1-2), 2011. Murat Köylü, Murat Önder "Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği", *Stratejik Public Management Journal*, 3, Özel Sayı, 2017.

<sup>258</sup> Deniz Şahin, "Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Bürokratik Etkisizlikler ve Çözüm Önerileri" *Akademik Bakış Dergisi*, 44, 2014, s. 268.

<sup>259</sup> Tolga Demirbaş, Erdal Eroğlu, "The Success of Performance- Based Budgeting System in Municipalities from the Perspective of Practitioners: The Case of Bursa, *2nd International Annual Meeting of Sosyo Ekonomi Society*, October, 2016, Amsterdam.

<sup>260</sup> Atilla Baransel, *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, Cilt:1, 1979, s. 165.

<sup>261</sup> Şahin, a.g.m., s. 3.

plandadır. Bürokratin sadece uzman olduğu alanlarda uzmanlaşmasına izin verir<sup>262</sup>. Görevlere, özel eğitim görmüş memurlar atanır<sup>263</sup> ve adaylar, teknik yeteneklerine göre seçilirler. Hizmette geçirilen süreye ve liyakata dayanan bir sistem ile memurlar üst kademelere yükselebilirler.

Günümüzde belediyelerde yaygın olarak başvurulan yönetim modelinde yönetim, seçilmiş üyelerden oluşan meclis ve seçilmiş belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye başkanı belediyenin başıdır. Belediye başkanının temel görev ve yetkileri; “birim yöneticilerini atamak veya görevden almak, bütçeyi hazırlamak ve yönetmek, yasama organının kararlarını onaylamak ve veto etmektir”<sup>264</sup>. Belediye meclisinin görevleri ise, “bütçeyi kabul etmek, yasama tekliflerini görüşmek, yönetimin performansını denetlemek ve genel politika kararlarını kabul etmektir”<sup>265</sup>.

Profesyonel kent yöneticiliği modelinde “*yerel yönetimin seçimle iş başına gelen ilçe temsilcilerinden oluşan meclis yapısı ile yönetilmekte ve kent yönetiminde yerel hizmetlerin kent CEO’su anlayışıyla profesyonel yöneticilere sözleşme*” devredilmektedir<sup>266</sup>. Profesyonel yönetici olarak görevlendirilen kişi özel sektörde CEO (Chief Executive Manager) olarak tabir edilen ‘İcra Kurulu Başkanı’ ve ‘Genel Müdür’ pozisyonlarına benzetilmektedir<sup>267</sup>. Profesyonel kent yöneticilerinin sahip olacağı niteliklerin bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- Profesyonel, sorumluluk sahibi ve temsil özelliklerinin olması,
- Stratejik yönetim, problem analizi ve stratejik düşünme yeteneklerine sahip olması<sup>268</sup>,

---

<sup>262</sup> Herbert G. Hicks, Ray Gullet, G., *Organizasyonlar: Teori ve Davranışlar*, (çev.) Besim Baykal, İTİA. İşletme Bilimleri Enstitüsü, 1981, s. 106.

<sup>263</sup> Baransel, 1979, a.g.e., s. 170.

<sup>264</sup> Köylü, Önder, 2017, a.g.m., s. 87.

<sup>265</sup> A.g.m., s. 87.

<sup>266</sup> A.g.m. s. 88.

<sup>267</sup> Kutlu Korlu, Özhan Çetinkaya, “Belediyelerin Yönetiminde Bir Piyasa Ekonomisi Bakış Açısı: Profesyonel Kent Yöneticisi Modeli”, 30. Maliye Sempozyumu Bildirisi, 20-24 Mayıs, Antalya, 2015a, ss. 295-320.

<sup>268</sup> J. Howard, D. Sweeting, “Addressing the Legitimacy of the Council-Maneger Executive in Local Government”, *Local Government Studies*, 33(5), 2007, s. 635.

- Kent meclisi toplantılarını organize etmesi, etkili yönetimi sağlayacak tedbirleri alması, vatandaş şikâyet ve sorunlarını da inceleyerek çözüm önerileri getirmesi<sup>269</sup>,
- Çok boyutlu iletişime sahip olması, farklı seviyelerde yönetim politikaları üretmesi, stratejik amaçlara uygun hedefleri belirlemesi, yönetim sürecine liderlik etmesi ve sorun çözücü olması.

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinde güçlü belediye başkanlığı altında profesyonel kent yöneticisi yerine yürütme işleriyle ilgilenen ve sorumluluk alan belediye başkanı tarafından atanan genel sekreter bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin dışındaki belediyelerde genel sekreter pozisyonu bulunmamaktadır. Genel sekreter, belediye başkanına bağlı ve onun adına hareket etmektedir. Genel sekreterinin atanmasında herhangi bir devlet memuru olma şartı aranmamaktadır. Aynı şekilde bu pozisyon için yüksekokul mezunu olma dışında herhangi bir uzmanlık gerekmemektedir<sup>270</sup>. Belediye başkanları ise siyasi partilerin aday göstermesinden sonra 5 yıllık süre için seçimle gelmektedir. Mevzuata göre 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı Milletvekili Seçim Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak kaydıyla belediye başkanlığı seçilebilmektedir. Yani uygulamada politik kimliğinden ötürü oy kaygısına sahip, herhangi bir yöneticilik eğitiminin ya da tecrübesinin aranmadığı kimseler belediye başkanı olabilmekte ve büyük bir fon yönetiminin sorumluluğuna sahip olabilmektedir. Bu sorumluluğun daha nitelikli, donanımlı ve profesyonel kadrolarla paylaşılması hem belediye faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi hem de kaynakların amacına uygun ve performans çıktı esasına dayalı kullanılmasına yardımcı olacaktır. Bu nedenle belediye başkanlarının yanında ya da yerine daha profesyonel yöneticilerin tercih edilmesi kaynakların etkin ve verimli kullanılması açısından düşünülmeli gereken bir öneridir.

---

<sup>269</sup> Köylü, Önder, 2017, a.g.m., s. 89.

<sup>270</sup> Korlu, Çetinkaya, 2015a, a.g.m., s. 316.

#### 4. Mali Saydamlığın ve Hesap Verilebilirliğin Arttırılması

Mali saydamlık “kamunun stratejik hedef ve amaçlarını, bu amaçlara ulaşmak için uygulamaya koyduğu politikaları ve bu politikaların sonuçlarını izleyebilmek için gerekli bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyuna sunulması” olarak ifade edilmektedir<sup>271</sup>. Bu açıdan saydamlığın, hükümetlerin hem ulusal hem de uluslararası alanlarda ve paydaşları açısından güvenin ve kredibilitenin artmasında olumlu etkileri bulunmaktadır<sup>272</sup>. Dünyanın birçok ülkesinde 1990’lı yıllarda devletin iktisadi faaliyet alanlarının genişlemesiyle, kamu kaynaklarının verimsiz alanlarda ve israf boyutunda kullanılması bütçe açıklarına ve aşırı borçlanmaya neden olmuştur. Şeffaf ve hesap veren bir yönetim anlayışının olmayışı kamuda keyfi uygulamaların yaygınlaşmasına, bürokratik yozlaşmaya ve yolsuzluğun artmasına yol açmıştır<sup>273</sup>. 1990’lı yıllarda birçok dünya ülkesinde peşi sıra yaşanan mali krizler saydam bir mali yönetim anlayışının gerekliliğini ön plana getirmiştir<sup>274</sup>. Nitekim 2000’li yıllarda yeni kamu mali yönetim anlayışının benimsenmesiyle kamu idarelerinde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik temel ilkeler olarak belirlenmiştir. Ülkemizde bu yönde getirilen düzenlemelerin başında 5018 sayılı Kanun gelmektedir. Bu kanunun 7. maddesinde mali saydamlığa 8. maddesinde ise hesap verme sorumluluğuna yer verilmiştir<sup>275</sup>:

**Madde 7-** Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi,

<sup>271</sup> Erdal Eroğlu, Tolga Demirbaş, “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (1), 2016, s. 292.

<sup>272</sup> Filiz Şalçı, “Türkiye’nin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasında Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış bir Ülke: Danimarka”, *Bütçe Dünyası*, 2(26), s. 85.

<sup>273</sup> Eroğlu, Demirbaş, a.g.m., s. 288.

<sup>274</sup> Birol Ş. Acar, “İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi”, *Devlet Bütçe Uzmanları Araştırma Raporu*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2007, s. 7.

<sup>275</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Md. 7 ve Md. 8.

uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur

**Madde 8-** Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Mali saydamlığın birçok olumlu getirisi bulunmaktadır<sup>276</sup>. Belediyelerin finansman sorununa çözümü açısından bakıldığında saydamlık ve hesap verilebilirlik plan ve bütçe ilişkisinde her bir aşamada oto kontrol mekanizmasının harekete geçmesiyle etkinliği, verimliliği ve performansı arttırmaktadır. Bu açıdan mali disiplin sağlanmakta ve kaynaklar etkin ve verimli bir şekilde kullanılmaktadır<sup>277</sup>. Hızlı kentleşme yerel yönetimlerin makroekonomi içerisindeki payını arttırmıştır. Daha önce de ifade edildiği üzere belediyelerin hizmet çeşitliliği ve harcamaları da önemli ölçüde artmıştır. Yeterli kaynak olmayışı belediyeleri harcamaların planlanmasında ve doğru yerlere yönlendirmesinde titiz davranmasını gerekli kılmıştır. Harcamaların belediyelerin paydaşları tarafından izlenebilmesi ve hesap verme sorumluluğun kamu idaresinde tesisi bu sürecin gerçekleşmesini olumlu yönde teşvik edecektir.

<sup>276</sup> Eroğlu, Demirbaş, 2016, a.g.m., 293-296.

<sup>277</sup> William Allan and Taryn Parry, "Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges", International Monetary Fund, NO. 3-163, 2003, s. 8.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **BELEDİYELERİN FİNANSMANINDA İLLER BANKASI'NIN ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN MEMNUNİYET DÜZEYLERİNİN ANALİZİ**

#### **I. İLLER BANKASI'NIN FAALİYETLERİ VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANINDAKİ ROLÜ**

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi idarenin üstlenmiş olduğu birçok görev yerel idarelerin görev alanına girmiştir. Yerelleşme süreci olarak ifade edilen bu süreçte kamu hizmetleri halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hızlı kentleşmenin beraberinde getirdiği kentsel sorunların çözümü noktasında yerel yönetimlerin bu sorunların üstesinden gelebilmesi için mali açıdan ve idari açıdan güçlü olması gerekmektedir.

İller Bankası kuruluşundan bugüne belediyelerle birlikte yaşanabilir kentlerin oluşturulması için birçok sektörde işbirliği içerisinde. Bankanın temel paydaşları il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon idareleri, hissesinin %50'den fazlası belediyeye ait şirketler ile belediyelerin oluşturdukları mahalli idare birlikleridir. Bu çerçevede Banka; 30 büyükşehir, 30 büyükşehir su ve kanalizasyon idaresi, 1399 belediye, 51 il özel idaresi, 2 ilçe özel idaresi olmak üzere toplam 1480 yerel yönetime hizmet sunmaktadır.

İller Bankası'nın belediyelere sağlamış olduğu hizmetler genel olarak mali ve teknik destek şeklinde olmaktadır. İller Bankası mahalli idarelere finansman desteği sağladığı gibi yerel yönetimlerin tüm altyapı ve üstyapı projelerinin hazırlanması, uygulanması ve söz konusu işin yerel yönetimlere teslimine kadar geçen süre içerisinde her aşamada yerel yönetimlerle ortak hareket etmektedir. Banka, özellikle mali açıdan ve nitelikli personel bakımından yetersiz olan belediyelerin hizmetlerinin yerine

getirilmesinde kredi yüklenicisi, işin denetleyicisi gibi birçok görevleri üstlenerek geçmişten günümüze belediyelerin Bankası olma özelliğini korumaktadır.

Bu bölümde İller Bankası'nın belediyelerle olan ilişkilerini finansal hizmetler, danışmanlık ve teknik hizmetler, proje geliştirme, yatırım hizmetleri ve diğer hizmetler olmak üzere beş kısımda incelenmektedir.

## A. BANKANIN BELEDİYELERE SUNDUĞU FİNANSMAN HİZMETLERİ

İller Bankası belediyelere, kaynak sağlama ve kaynak aktarma (pay dağıtımı) şeklinde iki türlü finansman hizmeti sunmaktadır. Kaynak sağlama açısından bakıldığında İller Bankası belediyelere kendi öz kaynaklarından ve yabancı kaynaklardan sağladığı kredilerle destek verirken; kaynak aktarma açısından bakıldığında ise genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere belirlenen kriterlere göre kaynak aktarımı yapmaktadır.

### 1. Finans Temini

İller Bankası, belediyelerin her türlü kentsel altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarının giderilmesi için geliştirilen projelere uygun kaynakların sağlanması hususunda ortakları olan belediyelere yardımcı olmakta ve piyasa şartlarına göre ulusal ve uluslararası kuruluşlardan uygun koşullarda kaynak sağlamaktadır. Bankaca yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere sağlanan finansman kaynakları, Bankanın kendi özkaynakları ve uluslararası kuruluşlardan temin edilen fonlardan oluşmaktadır. Kentsel altyapı ve üstyapı yatırım projeleri, belediyelere sağlanan uzun vadeli kredi anlaşmaları yapılarak belediyelerin borçlandırılması suretiyle gerçekleştirilmektedir. Banka; belediyelere çeşitli alanlarda, piyasa koşullarına göre (faiz, vade, teminat vs.) hatta çoğu zaman piyasa koşullarının çok altında krediler kullandırmak yoluyla yatırımlarını finanse etmektedir.

#### *a. Banka Özkaynaklarından Kullanılan Krediler*

İller Bankası'nın özkaynaklarından sağlanan krediler; katkı payı kredileri, kısa vadeli ihtisas kredileri ve orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri olmak üzere üç çeşittir.



(1) Katkı Payı Kredileri

Kısa avans adıyla da bilinen katkı payı kredileri, uzun yıllar bir bilanço yılı içerisinde açılıp, aynı bilanço yılı içerisinde kapatılması şartı ile belediyelere kullanılmıştır<sup>278</sup>. 2012 yılı İller Bankası A.Ş. Faaliyet Raporu'nda verilen bilgilere göre katkı payı kredileri; Bankanın yatırım programında yer alan işlerin yıl içi ödeneğini karşılamak ve tesislerin kısa sürede tamamlanmasını sağlamak amacıyla, belediyelerden tahsil edilmesi gereken katkı paylarının ilgili belediyelerce yatırılmaması nedeniyle Banka eliyle dağıtılan paylardan tutularak kredilendirilen miktarlardır. 2005 yılından itibaren bu tür kredilendirme işlemine son verilmiş olup 2011 yılından devreden 36 Bin TL'lik kredinin tamamı 2012 yılında ilgili belediyelerden tahsil edilmiştir<sup>279</sup>. Tablo 24'te yıllar içerisinde Bankanın katkı payı kredi tahsilatları gösterilmektedir.

**Tablo 24.** Bankanın Katkı Payı Kredi Tahsilat Tutarları (Bin TL)

Yıllar	Açılan Kredi	Tahsilat	Ertesi Yıla Devir
2005	564	9.016	42.800
2006	-	3.203	39.597
2007	-	24.081	15.516
2008	-	14.121	1.395
2009	-	1.277	118
2010	-	79	39
2011	-	3	36
2012	-	36	0

**Kaynak:** İller Bankası 2005-2012 yılları arası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

<sup>278</sup> İller Bankası, 2009, a.g.e., s. 66.

<sup>279</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2012 Faaliyet Raporu, 2013, s. 22.

## *(2) Kısa Vadeli İhtisas Kredileri*

Kısa vadeli ihtisas kredileri; 01.07.2008 tarihine kadar 2380 sayılı, bu tarihten sonra 5779 sayılı Kanun ve son olarak 6360 sayılı Kanun'da yapılan değişlikle İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar karşılığında belediyelere Banka'nın kefaleti dolayısıyla verilen kısa vadeli ihtisas kredileri ile belediyelerin kendi yatırım programlarında yer alan işleri için açılan kredi türüdür. İller Bankası, 2007 yılından itibaren istisnai haller dışında kısa vadeli kredi kullanılmamaktadır<sup>280</sup>.

Kısa vadeli kredilerin finansmanı Banka kaynaklarından olabileceği gibi Banka'nın diğer finans kuruluşlarından temin edeceği kaynaklar yoluyla da karşılanmaktadır. Belediyelerin Banka dışından borçlanmalarında Bankanın kefaleti gerekmektedir. Borç alınan ilgili kuruluşlara belediyeler tarafından ödenmesi gereken borç taksitlerinin ödenmemesi durumunda bu borç ilgili kuruluşun talebi üzerine Banka tarafından ödenmekte ve yapılan bu ödemeler kısa vadeli kredi olarak belediyelerin yerel yönetimlerin hesaplarına yansıtılmaktadır. Ayrıca düzenlenen teminat mektuplarının kalan bakiyeleri için faiz tahakkuk ettirilip ilgili yerel yönetimlerin hesaplarına aktarılmaktadır. Banka 2017 yılında bu yolla toplam 9.557 bin TL komisyon geliri elde etmiştir<sup>281</sup>.

Banka tarafından yerel yönetimlere verilen teminat mektuplarının Türk Lirası ve yabancı para cinsinden yıllar itibarıyla dağılımı aşağıda tablo 25'te ve tablo 26'da gösterilmektedir.

---

<sup>280</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2013, a.g.r., s. 22.

<sup>281</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 31.

**Tablo 25.** Yerel Yönetimlere Verilen Teminat Mektupları (Bin TL)

Yıl	Adet	Mektup Tutarı
2012	451	421.363
2013	281	327.786
2014	199	296.441
2015	142	210.502
2016	170	199.944
2017	140	269.429

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 yılları arası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

**Tablo 26.** Yerel Yönetimlere Verilen Yabancı Para Cinsinden Teminat Mektupları

Yıl	Adet	Mektup Tutarı
2008	1	3.102.000 Euro
2009	1	75.000 A.B.D. Doları
2010	1	35.000 A.B.D. Doları
2011	25	2.635.790 A.B.D. Doları
2012	4	66.000 A.B.D. Doları
2013	-	-
2014	-	-
2015	-	-
2016	-	-
2017	-	-

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 yılları arası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tabloya bakıldığında TL cinsinden verilen teminat mektuplarının hem sayısal hem de tutar olarak düzenli şekilde azaldığı bununla beraber yerel yönetimlere verilen yabancı para cinsinden teminat mektuplarında ise 2008 yılından 2012 yılına kadar dalgalı bir seyir izlediği ve 2012 yılından sonra Banka tarafından yerel yönetimlere yabancı para cinsinden teminat mektubunun verilmediği görülmektedir.

### (3) Orta ve Uzun Vadeli İhtisas Kredileri

Bu krediler, İller Bankası tarafından hazırlanan yatırım programında yer alan projeler için yerel yönetimlere 5-10 yıl vadeli ve faizli olarak açılan kredi türüdür. Yerel yönetimlerin borçlanabilme sınırları Banka tarafından aktarılan yasal paylar ile sınırlandırılmaktadır<sup>282</sup>. İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 12. maddesine göre "*kredi tutarı kanuni payların %10' u ile sınırlandırılmaktadır*". Bunun yanı sıra söz konusu madde de "*yıllık yatırım programlarına alınan ve mahiyetleri itibarıyla özellik ve önem taşıyan işlerin Banka ya da ortak idareler eliyle yapılmasına bakılmaksızın, bu işler için açılacak kredilerin vadelerini 20 yıla kadar uzatmaya Banka Yönetim Kurulu yetkilidir. Yıllık yatırım programına alınan ve ortak idarelere gelir getiren yapı tesisleri yatırımları için açılacak kredilerin vadesi 10 yıldan fazla olamaz*" hükümleri getirilmiştir<sup>283</sup>. Orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri genel olarak kanalizasyon, içme suyu, raylı ulaşım sistemi, yol yapımı, kavşak düzenlemesi, alt-üst geçit, yenilenebilir enerji, kentsel dönüşüm vb. gibi yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarının yetersiz olduğu ve yüksek miktarda finansman gerektiren alt ve üstyapı projelerinin finansmanı için yerel yönetimler tarafından tercih edilmektedir<sup>284</sup>.

Banka belediyelerin yatırımları için verdiği krediler haricinde 2010 yılından itibaren kıdem ve ihbar tazminatı, 2011 yılından itibaren de kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarının ödenmesi işlemlerinde kullanılmak üzere nakit destek kredisi altında azami 60 aya kadar ve yıllık % 9 faizli kredi vermektedir. Ayrıca 2012 yılında yerel yönetimlerin nakit ödemeleri ve 2015 yılından itibaren de belediyelerin acil cari ödemeleri için nakit destek kredisi kullandırmaya başlamıştır. Bu uygulamaya 2017 yılında da devam edilmiştir. Banka, 2017 yılında yerel yönetimlere bu yolla toplam 96.194 bin TL nakit destek kredisi vermiştir<sup>285</sup>. Tablo 27'de 2012-2017 yılları içerisinde Bankanın orta ve uzun vadeli kredilerinin durumu gösterilmektedir.

<sup>282</sup> Topal, 2003, a.g.e., s. 54.

<sup>283</sup> Topal, 2003, a.g.e., s. 54.

<sup>284</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 31.

<sup>285</sup> A.g.r., s. 30.

**Tablo 27.** Orta ve Uzun Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Durumu (Bin TL)

Yıllar	Açılan Kredi
2012	8.509.897
2013	10.765.813
2014	10.832.144
2015	11.987.196
2016	14.979.904
2017	20.666.536

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 yılları arası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tablodaki veriler incelendiğinde Banka tarafından yerel yönetimlere sağlanan orta ve uzun vadeli kredilerin tutarında 2012 yılından 2017 yılına kadar düzenli bir artış olduğu görülmektedir.

İller Bankası'nın yerel yönetimlere sağlamış olduğu kredilere ilişkin vade ve faiz oranları ise aşağıda tablo 28'de verilmiştir. Örneğin altyapı, SUKAP (Su ve Kanalizasyon Projesi) ve yenilenebilir enerji projeleri için sırasıyla 10-15 ve 10 yıl altındaki vadeler için verilen faiz oranı yıllık %7'dir. Üstyapı projeleri için vadesi 7 yıl ve altında olmak üzere verilen kredi faiz oranı ise % 9'dur.

**Tablo 28.** İller Bankası'nın Belediyelere Vermiş Olduğu Kredilerin Vade ve Faiz Oranları

Sektör	Faiz Oranı (Yıllık)	Vade
Altyapı	7	≤ 10
SUKAP Projeleri	7	≤ 15
Üstyapı	9	≤ 7
Diğer Altyapı	9	≤ 10
Yenilenebilir Enerji	7	≤ 10
Kent Bilgi Sistemleri	8	≤ 5
Malzeme Araç ve Gereç Alımı/Kamulaştırma	11	≤ 4
İhbar ve Kıdem Tazminatı	12	≤ 4
Nakit Destek Kredisi	12	≤ 6
Diğer	7	≤ 3
Avrupa Birliği Çevre Yatırımları Projeleri	7	≤ 15
Nakit Kredi	14	≤ 3
Diğer Nakit Kredi	15	≤ 3

**Kaynak:** <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=340> (Erişim Tarihi: 26.02.2018)

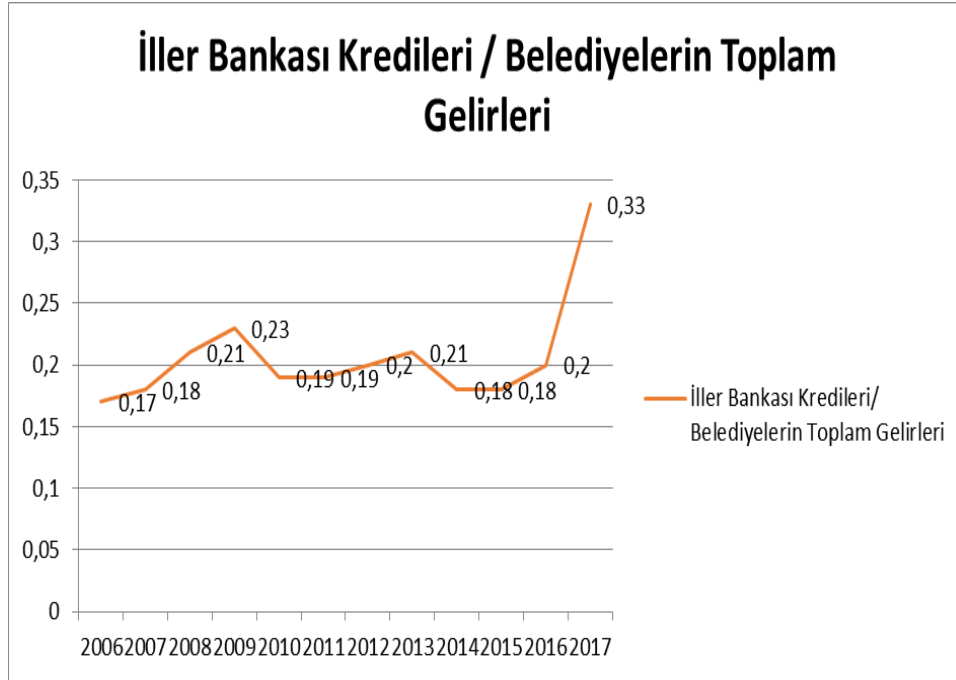
İller Bankası tarafından belediyelere açılan kısa, orta ve uzun vadeli kredilerin tüm belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payının önemli olduğu söylenebilir. Örneğin 2006 yılında %17 olan bu payın, 2017 yılına gelindiğinde %33 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 29). Grafik 5'te de görüldüğü üzere iller Bankası tarafından açılan kredilerin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payı yıllar itibarıyla artış göstermektedir.

**Tablo 29.** İller Bankası Kredilerinin Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	İller Bankasının Açmış Olduğu Krediler	Belediyelerin Toplam Gelirleri	Yüzde
2006	3.443.367,00	20.373.864,00	0,17
2007	4.161.900,00	23.648.122,00	0,18
2008	5.351.314,00	25.736.012,00	0,21
2009	6.175.058,00	26.844.961,00	0,23
2010	6.669.608,00	34.233.863,00	0,19
2011	7.784.913,00	40.740.227,00	0,19
2012	8.949.749,00	45.131.525,00	0,2
2013	11.358.967,00	53.931.284,00	0,21
2014	11.477.528,00	62.544.796,00	0,18
2015	12.844.980,00	72.159.838,00	0,18
2016	16.227.751,00	80.994.408,00	0,2
2017	22.409.958,00	67.884.891,00	0,33

**Kaynak:** İller Bankası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

**Grafik 5.** İller Bankası Kredilerinin Belediyelerin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payının Yıllar İtibariyle Dağılımı



**Kaynak:** İller Bankası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

### ***b. Yabancı Kaynaklardan Sağlanan Krediler***

İller Bankası tarafından belediyelere sağlanan yabancı finansman kaynakları; kısa vadeli krediler ve orta ve uzun vadeli krediler şeklinde olmak üzere iki şekildedir.

#### *(1) Kısa Vadeli Krediler*

Yabancı kaynaklı kısa vadeli krediler, belediye ve il özel idareleri yatırımlarının tamamlanması amacıyla 2380 sayılı Kanun hükmünce, İller Bankası tarafından dağıtılan payların karşılığında kısa vadeli kredi talebinin çok büyük miktarlara ulaşması ve bankanın kendi kaynaklarından bu talebi finanse edememesi sebebiyle diğer finans kuruluşlarından karşılanan ve talepte bulunan ilgili belediyelere payları nispetinde kullanılan kredi türüdür<sup>286</sup>. 2002 yılında bu kredi türünün kullanımına son verilmiştir.

#### *(2) Orta ve Uzun Vadeli Krediler*

İller Bankası, vizyonunda<sup>287</sup> belirtmiş olduğu yatırım bankacılığı fonksiyonlarını yerine getirebilmek için sahip olduğu teknik donanımı yanında mali yapısını da güçlendirebilmek amacıyla uluslararası birçok kurum ya da kuruluşlarla işbirliği halindedir. İşbirliği yapılan finans kurumları arasında Dünya Bankası (DB), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), Avrupa Yatırım Bankası (AYB), İslam Kalkınma Bankası ve Körfez Ülkeleri İşbirliği bulunmaktadır. İller Bankası, belediyelerin kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için belediyelere kendi özkaynaklarının yanında özellikle büyük miktarda finansman gerektiren altyapı tesisleri (içmesuyu, kanalizasyon, atık su, kent içi ulaşım, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji gibi sektörler) için uluslararası piyasalardan uygun koşullarda dış finansman katkısı da sağlamaktadır.

1999 Marmara Depremi'nden sonra özellikle Yalova, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Düzce gibi iller başta olmak üzere birçok yerel yönetim birimlerinin alt yapıları

<sup>286</sup> Topal, 2003, a.g.e., s. 57-58.

<sup>287</sup> İller Bankası'nın vizyonu: modern kentlerin geliştirilmesi sürecine öncülük eden, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir kalkınma ve yatırım bankası olmaktır. İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2014 Faaliyet Raporu, 2015, s. 6.



kullanılmaz hale gelmiştir. Deprem bölgesinde yıkılan alt yapıların yenilenmesi ve hayatın kısa sürede normale döndürülebilmesi için İller Bankası kendi kaynaklarını kullandığı gibi uluslararası fonları da kullanmıştır. Körfez Ülkeleri İşbirliği Projesi kapsamında depremde yıkılan belediyelerin altyapı inşaatları için 24.179.606 ABD doları tutarında kredi Gölkent- Ferizli- Sinanoğlu-Söğütlü- Kaynarca (Sakarya) grup içmesuyu iletim ve şebeke hatları yapım işi ve Bolu (Merkez) içmesuyu arıtma, isale, depo, şebeke inşaatı yapım işi için ilgili belediyelere kullanılmıştır<sup>288</sup>.

2006 yıllarından sonra uluslararası finans kurumları ile İller Bankası arasındaki işbirliğinde bir artış sağlanmıştır. Bu bağlamda Dünya Bankası ile İller Bankası arasında 08.02.2006 yılında su, atıksu ve katı atık projelerine yönelik olarak 212.900.000 Euro'luk *Belediye Hizmetleri Projesi (I) Kredi Anlaşması* (aynı tarihte Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında Garanti Anlaşması) imzalanmıştır. Yapılan anlaşma kapsamında; Muğla (Merkez), Ödemiş (İzmir), Bergama (İzmir), Denizli (Merkez), Polatlı (Ankara), Gelibolu (Çanakkale), Kütahya (Merkez), Ilıca (Manavgat- Antalya), Elbistan (Kahramanmaraş) Belediyeleri, MESKİ (Mersin) ve ASAT (Antalya) belediyeleri ile 212.095.551 Euro tutarında Alt-Kredi Anlaşmaları imzalanmış ve kredi tutarının %98,40'ı (206.238.705,47 Euro) kullanılmıştır. Dünya Bankası'ndan sağlanan bu kredi 31.12.2012 tarihi itibari ile kapatılmış olup kredi geri ödemeleri halen devam etmektedir<sup>289</sup>.

2006 yılında imzalanan Dünya Bankası Kredisi-Belediye Hizmetleri Projesi (I) Kredi Anlaşmasına ilave olarak aynı sektörleri kapsayacak şekilde 29.06.2010 tarihinde 178.200.000 Euro tutarında yeni bir *Belediye Hizmetleri Projesi (II) Kredi Anlaşması* İller Bankası ile Dünya Bankası arasında (aynı tarihte Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında Garanti Anlaşması) imzalanmıştır. Belediye Hizmetleri Projesi (II) Kredi Anlaşması kapsamında; Kayseri Büyükşehir, Denizli (Merkez), Kırşehir (Merkez) ve Beypazarı (Ankara) Belediyeleri, ASAT (Antalya), MESKİ (Mersin) ve DESKİ (Denizli) yerel idare birimleriyle İller Bankası arasında alt kredi anlaşmaları yapılmıştır.

---

<sup>288</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 26; İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 35.

<sup>289</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 23.

31.12.2017 tarihi itibarıyla toplam kredi tutarının % 94,13'ü yani 167.732.612,92 Euro ilgili belediyelere kullandırılmıştır<sup>290</sup>.

Ülkemizde, özellikle küçük ve orta büyüklükteki belediyelerde kanalizasyon ve atıksu arıtma tesislerinin olmaması ya da mevcut tesislerin istenildiği gibi çalışmaması, atıksuların insan sağlığına ve çevreye zarar vermesine neden olmaktadır. Söz konusu bu zararın azaltılması amacıyla Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı ile İller Bankası arasında orta büyüklükteki belediyelere yönelik olarak 22.06.2011 tarihinde, 95.865.000 Euro tutarında *Belediye Kanalizasyon Şebeke ve Atıksu Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi Kredi Anlaşması* Hazine garantili olarak imzalanmıştır. Bu Anlaşmanın imzalanmasından sonra Orhangazi (Bursa), Biga (Çanakkale), Kadirli (Osmaniye), Reyhanlı (Hatay), Merkez (Tekirdağ), Çan (Çanakkale), Mahmutlar (Antalya), Yoncalı-Ilıca (Kütahya), Kuşadası (Aydın) belediyeleri ile alt kredi anlaşması yapılmış ve söz konusu yurtdışı fon, ilgili belediyelerin hesaplarına Banka tarafından aktarılmıştır<sup>291</sup>.

Avrupa Birliği (AB) çevreyle ilgili sorunların küresel bir boyut taşınması nedeniyle çevresel konulara ait politikaların birlik üyesi ülkelerin dışında birliğe aday ülkeleri de ilgilendirecek şekilde belirlemeye çalışmaktadır. Bu konuda 1972 yılında Paris'te yapılan ilk toplantının ardından bugüne kadar toplam 7 adet Çevre Eylem Programı hazırlanmış ve kamuoyuyla paylaşılmıştır. Bu eylem programlarının hukuki olarak bir bağlayıcılığı olmayıp Birliğin çevre ve çevresel kirlilik ile ilgili politikalarının oluşmasında belirleyici rol oynamaktadır<sup>292</sup>. Avrupa Birliği tarafından hazırlanan çevre eylem programlarından özellikle Altıncı Çevre Eylem Programı (2001-2010) ve Yedinci Çevre Eylem Programı'nda (2013-2020) çevresel konularda temel öncelikler belirlenmiştir. Türkiye ise AB'ye üyelik sürecinde AB politikalarına uyum amacıyla çevre ve çevresel sorunlara ilişkin politikalarını hazırlamış olduğu beş yıllık kalkınma programlarında yer vermektedir. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) *"Hızlı nüfus artışı ve sanayileşme sürecinin doğal kaynakların sürdürülebilirliğini, üretim sürecini ve çevrenin korunmasını tehdit ettiği, çevreye*

<sup>290</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 33.

<sup>291</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2013 *Faaliyet Raporu*, 2014, s. 25.

<sup>292</sup> Burcu Durmaz, *Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması*, (Uzmanlık Tezi), Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi, 2004, s. 7.

*duyarlı sistemlerin geliştirilmesi, atık yönetiminin iyileştirilmesi ve çevre bilincinin geliştirilmesine yönelik eğitim ve kamuoyu bilgilendirme çalışmalarının yapılması*<sup>293</sup> gerektiğine vurgu yapılarak çevresel politikaların önemine değinilmiştir.

AB'ye üyelik müzakereleri sürecinde öncelikli konular arasında yer alan çevre konusunda (su, atıksu ve katı atık) ortak projeler uygulamak üzere İller Bankası ile Avrupa Yatırım Bankası arasında 28.12.2012 tarihinde 150.000.000 Euro tutarında *Kentsel Altyapı Projeleri Kredi Anlaşması*, Hazine garantili olarak imzalanmıştır. 31.12.2017 tarihi itibari ile kredi kapsamında Burdur Belediyesi ile alt kredi anlaşması yapılmış olup herhangi bir kredi kullanımı olmamıştır. Çevresel konulara ilişkin olarak yapılan bu Anlaşmadan sonra kentsel ulaşım projelerinin de dahil edilerek AB müktesebatının Türkiye'de uygulanmasına yardımcı olmak üzere İller Bankası ile Avrupa Yatırım Bankası arasında 06.10.2005 tarihinde 250.000.000 Euro tutarında *İller Bankası Kentsel Ulaşım ve Çevre Kredisi Anlaşması*, Hazine garantili olarak imzalanmıştır. Söz konusu krediye ilişkin olarak herhangi bir yerel yönetim birimi ile alt kredi anlaşması imzalanmamış olup AYB kredisi kullanılarak yapılacak projelerin seçim ve hazırlık çalışmaları hali hazırda devam etmektedir<sup>294</sup>.

Türkiye'nin güney sınırında Suriye'de yaşanan iç savaş ve karışıklıklardan dolayı ülkelerinden kaçan yaklaşık dört milyon Suriyeli Türkiye'ye sığınmıştır. Yaşanan iç savaş ve karışıklıklardan dolayı bu mülteciler Ülkemizin farklı illerinde özellikle sınıra komşu olan illerimizde yerleşik nüfusla beraber hayatlarını devam ettirmektedirler. Yerleşik nüfusun ihtiyacına göre yapılan kentsel altyapı hizmetleri, göçle gelen nüfus artışına bağlı olarak yeterli düzeyde sağlanamamaktadır. Bu yerleşim yerlerindeki içmesuyu, atıksu ve katı atık gibi kentsel altyapı ihtiyaçlarını karşılayabilmek için 15.05.2015 tarihinde Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı ile İller Bankası arasında 45 Milyar Japon Yeni (344.241.394 Euro) tutarında Hazine garantili *Yerel Yönetimler Altyapı Geliştirme Projesi Kredi Anlaşması* imzalanmıştır. Bu anlaşmanın ardından Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Adana, Şanlıurfa belediyelerinin Su ve Kanalizasyon İdareleri ve Kilis belediyesi ile alt kredi anlaşması

<sup>293</sup> Kalkınma Bakanlığı, 2007, a.g.r., s. 28-29.

<sup>294</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 34.

imzalanmış olup, 31.12.2017 tarihi itibari ile bu kredinin 192.718.000 TL'si ilgili belediyelere kullandırılmıştır<sup>295</sup>.

Büyük kentlerde hızlı nüfus artışına bağlı olarak kentiçi ulaşımın yetersiz kalması ya da yapılan yeni ulaşım projelerinin ihtiyaca cevap verememesi kentte yaşayan insanlara ve ülke ekonomisine olumsuz olarak yansımaktadır. Belediyeler bu sorunun üstesinden gelebilmek için her geçen gün alternatif ulaşım projeleri üzerinde çalışmaktadır. Bu projeler kent yaşamını etkilemeden kısa sürede tamamlanması gereken projeler olup aynı zamanda belediyeler için yüksek maliyet gerektiren yatırım harcamalarıdır. Belediyelerle birçok alanda işbirliği halinde olan İller Bankası, kentiçi ulaşım projelerine finansman sağlamaya yönelik olarak 29.08.2016 tarihinde 150.000.000 Euro tutarında, *Kent içi Ulaşım Projeleri Çerçeve Anlaşması*'ni İslam Kalkınma Bankası ile Hazine Garantili olarak imzalamıştır. 31.12.2017 itibarıyla Antalya Büyükşehir Belediyesi ile imzalanan Alt Finansman Anlaşması kapsamında toplam finansman tutarının % 55,19'u (21.847.000 Euro) kullanılmıştır<sup>296</sup>.

Dünya Bankası ile 2006 ve 2010 yıllarında su, atıksu ve katı atık projelerinin gerçekleştirilmesine yönelik imzalan Belediye Hizmetleri Projesi (I) ve (II) Anlaşmalarından sonra enerji verimliliği, yenilenebilir enerji ve kent içi ulaşım gibi yeni yatırım projelerini ilgilendiren konularda 26.12.2016 tarihinde 121.200.000 Euro tutarında *Sürdürülebilir Şehirler Projesi Kredi Anlaşması* İller Bankası ile Dünya Bankası arasında Hazine garantili olarak imzalanmıştır. Bu Kredi Anlaşmasına yönelik olarak MUSKİ (Muğla) ve DESKİ (Denizli) belediyeleri ile İller Bankası arasında 28.12.2016 tarihinde alt kredi anlaşmaları yapılmıştır<sup>297</sup>.

Avrupa Birliği 2007–2013 dönemi için aday ve potansiyel aday ülkelere sağlanacak tüm katılım öncesi mali yardımları tek bir program çerçevesinde toplamıştır. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) olarak adlandırılan bu sistemden sadece AB'ye uyum amacıyla tanımlanan projeler (su,

---

<sup>295</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 33.

<sup>296</sup> A.g.r., s. 35.

<sup>297</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 33.

atık su, katı atık tesisi) yararlanabilmektedir<sup>298</sup>. Projelerin en fazla %85'i Avrupa Birliği'nden hibe olarak verilirken, kalanı eş finansman olarak ulusal kaynaklardan finanse edilmektedir. Geriye kalan %15'lik katkının %35-45'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hibe olarak, kalan %55-65'lik kısmı ise ya belediyenin kendi özkaynaklarından ya da talep etmesi halinde İller Bankası tarafından kredi verilme üzere finanse edilmektedir. İller Bankası katkısı 3 yıl geri ödemesiz, 10 yıl geri ödemeli krediden oluşmaktadır. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında, toplam 38 adet altyapı projesi hazırlanmış olup (proje tutarı 894.000.000 Euro), bu projelerden 22 adet proje için belediyelere İller Bankası tarafından 128.022.000 TL kredi tahsis edilmiş olup 31.12.2017 tarihi itibari ile kullanılan toplam kredi tutarı 100.524.000 TL'dir<sup>299</sup>.

Uluslararası finans kuruluşlarıyla 2000 yılından itibaren yürütülen çalışmalar tablo 30'da ayrıntılarıyla verilmektedir. Uluslararası kurumlarla yapılan proje-yatırım finansman anlaşmalarının toplam tutarı 1.502.406.394 Euro, 25.791.886 Dolar ve 128.022.000 TL'dir. Türk Lirası cinsinden tutar 7.478.815.441 TL'dir. Bu tutarın yaklaşık olarak %43'ü yani 3.235.545.959 TL'si 31.12.2017 tarihi itibarıyla kullanılmıştır.

---

<sup>298</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 26.

<sup>299</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 35; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *2011 Faaliyet Raporu*, 2012, s. 104-105.

**Tablo 30. Yabancı Kaynaklardan Sağlanan Krediler**

Anlaşma Yapılan Uluslararası Finans Kurumu	Projenin Adı ve Kapsamı	Anlaşma Tarihi	Anlaşma Tutarı	Kullanılan Tutar
<b>Körfez Ülkeleri İşbirliği</b>	Körfez Ülkeleri İşbirliği Anlaşması: Marmara Depremi'nden sonra depremden etkilenen belediyelerin alt-yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi	-	25.791.886 \$	24.179.606 \$
<b>Dünya Bankası (DB)</b>	Belediye Hizmetleri Projesi (I) Kredi Anlaşması: su, atık su, katı atık sektörleri	08.02.2006	212.900.000 Euro	Kredi tutarının %98,40'ı (206.238.705,47 Euro) kullanılmıştır. Kredi 31 Aralık 2012 tarihi itibarı ile kapanmıştır.
<b>DB</b>	Belediye Hizmetleri Projesi (II) Kredi Anlaşması: su, atık su, katı atık sektörleri	29.06.2010	178.200.000 Euro	31 Aralık 2017 itibarıyla toplam kredi tutarının % 94,13'ü (167.732.612,92 Euro) kullanılmıştır.
<b>Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA)</b>	Belediye Kanalizasyon, Şebeke ve Atık Su Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi Kredi Anlaşması: kanalizasyon, atık su-arıtma	22.06.2011	95.865.000 Euro	31 Aralık 2017 itibarıyla toplam 8.903.448 Bin JPY (215.376.000 TL) kullanılmıştır.
<b>Avrupa Yatırım Bankası (AYB)</b>	Kentsel Altyapı Projeleri Kredi Anlaşması: su, atık su ve katı atık	28.06.2012	150.000.000 Euro	31.12.2017 itibarıyla herhangi bir kredi kullanımı olmamıştır.
<b>JICA</b>	Yerel Yönetimler Altyapı Geliştirme Projesi Kredi Anlaşması: Ülkemizdeki Suriyeli göçmenlerin bulunduğu yerel yönetimlerin kentsel altyapı projeleri	15.05.2015	344.241.394 Euro	31 Aralık 2017 itibarıyla toplam 192.718.000 TL kullanılmıştır
<b>AYB</b>	İller Bankası Kentsel Ulaşım ve Çevre Kredisi: su, atık su, katı atık ve kent içi ulaşım	06.10.2015	250.000.000 Euro	Projelerin seçim ve hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
<b>İslam Kalkınma Bankası</b>	Kent İçi Ulaşım Projeleri Kredisi: kent içi ulaşım sektörü	29.08.2016	150.000.000 Euro	31.12.2017 itibarıyla toplam finansman tutarının % 55,19'u (21.847.000 Euro) kullanılmıştır.
<b>DB</b>	Sürdürülebilir Şehirler Projesi Kredi Anlaşması: Enerji verimliliği, yenilenebilir enerji ve kent içi ulaşım	26.12.2016	121.200.000 Euro	İlgili belediyelere altyapı kredi anlaşmaları yapılmıştır.
<b>AYB</b>	Avrupa Birliği hibe kullanıcısı belediyelerin çevre altyapı projelerinin yatırım bedelinin %9'u karşılığı İller Bankası tarafından kullanılan kredi anlaşması	-	128.022.000 TL	31.12.2017 tarihi itibarıyla kullanılan toplam kredi tutarı 100.524.000 TL'dir
<b>TOPLAM</b>	-	-	1.502.406.394 Euro + 25.791.886 \$ + 128.022.000 TL*	545.818.317 Euro + 24.179.606 \$ + 508.618.000 TL**

**Kaynak:** İller Bankası 2016 Faaliyet Raporu, s. 26; İller Bankası 2017 Faaliyet Raporu, s. 34-35.

\*16.03.2018 döviz kuru dikkate alınarak TL cinsinden tutar toplamı 7.478.815.441 TL'dir.

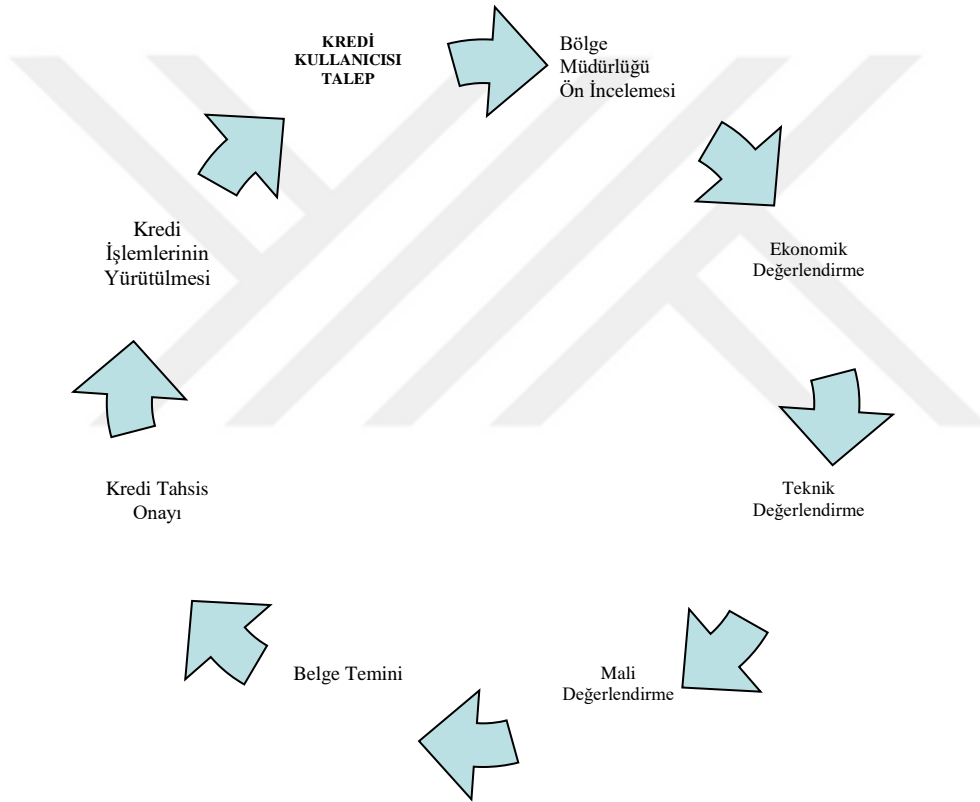
\*\*16.03.2018 döviz kuru dikkate alınarak TL cinsinden tutar toplamı 3.235.545.959'dir.

### c. Kredilendirme Süreci

İller Bankası, kendi özkaynaklarından ortağı konumunda olan belediyelere her türlü yapım işleri, proje işleri ve ihtiyaç duydukları malzeme, donanım ve araç-gereç alımları için kredi sağlamaktadır.

İller Bankası'nda kredi süreci<sup>300</sup> aşağıda şekil 4'te gösterilmiştir:

**Şekil 4.** Kredilendirme Süreci



Kredi talebinde bulunan belediyenin başvurusunu Bölge Müdürlüklerine yapmasıyla kredilendirme süreci başlamaktadır. Bölge müdürlüğünce ön inceleme (şekil yönünden, bilgi ve belge eksiklikleri yönünden) yapılan başvurular, kredi talebine ilişkin değerlendirme yapılarak Genel Müdürlüğe gönderilir.

<sup>300</sup> İlbank Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, *İller Bankası ve Yerel Yönetimler*, Ankara, 2016, s. 31.

Talep edilen projenin, belediyenin güncel ve gelecek ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamadığı konusunda projeksiyonlar belirlenerek projenin teknik, ekonomik, çevresel ve mali yönden incelemesi (ilgili daire başkanlıkları) yapılarak yatırım ve işletme maliyeti hesaplanır ve yatırım temin planı oluşturulur. Kredi başvurusuna ilişkin her türlü bilgi, belge, tutanak, rapor ve benzeri evraklar ilgili belediyeden istenerek tahsis onayı için onay makamına gönderilir. Kabul edilen kredi başvurusu ilgili daire başkanlıklarına ve yurtiçi hizmet birimlerine gönderilerek kredinin konusuna göre (yapım, nakit destek, malzeme araç gereç vb.) uygun olarak yürütülmesi sağlanır. Onay makamı tarafından uygun bulunmayan kredi başvuruları ilgili belediyeye geri iade edilir.

Yerel yönetimler tarafından talep edilen uzun vadeli projelerin kredi ödemeleri, işin yüklenicisinin işe başlamasının ardından genellikle aylık olarak hazırlanan hakedişler kontrol edilerek Banka tarafından işin yüklenicisinin hesabına aktarılır. Hakediş ödemeleri yapılmadan önce işin kontrolü yerinde (Banka teknik personeli tarafından ya da belediye teknik personeliyle ortak denetim yapılarak) ve ilgili hizmet biriminde dosya üzerinde yapılarak ödemeler gerçekleştirilmektedir. Kredi ödemesi yapılırken işin kontrolü sırasında üç çeşit denetim şekli vardır. Tam kontrollük, ortaklaşa kontrollük ve izleme şeklinde yapılan kontrollük. *Tam kontrollük*, özellikle teknik personeli olmayan küçük ölçekli belediyelerin kredi ödemesi yapılan projenin her aşamasında Banka'nın teknik personeli tarafından gerçekleştirilen denetim şeklidir. *Ortak kontrollük*, Banka personeli ve belediye personelinin proje uygulamasında ortaklaşa kontrollük yaptıkları denetim şeklidir. *İzleme şeklinde kontrollük* ise, belediyenin proje uygulamasında kontrollüğünü kendi personelinin üstlendiği fakat hakediş ödemeleri esnasında Banka teknik personelinin işin usulüne göre yapıp yapılmadığını hakediş raporunda belirtmesi şeklindedir. Bankanın yerel yönetimlere sağlamış olduğu denetim hizmet bedelinin kesinti oranları aşağıda tabloda gösterilmiştir.



**Tablo 31.** Denetim Hizmet Bedelinin Kesinti Oranları

<b>İŞ SEÇENEKLERİ</b>	<b>Denetim Masraf Oranı (%)</b>	<b>Denetim Masraf Oranının Uygulanacağı Tutar</b>
Proje Denetim Hizmetleri	3,00	Hakediş tutarı
Tam Yapı Denetim Hizmetleri	3,00	Hakediş tutarı
Müşterek Yapı Denetim Hizmetleri	2,00	Hakediş tutarı
Müşterek Proje Denetim Hizmetleri	2,00	Hakediş tutarı
İzleme Yolu İle Yapı Denetim Hizmetleri	1,00	Hakediş tutarı (kredi oranında)
Eş Finansmanı Bankaca Karşılanan AB Hibeli Projelerin İzleme Yolu İle Yapı Denetim Hizmetleri	1,00	Ödeme emri tutarı
Kentsel Dönüşüm İşlemleri	2,00	Hakediş tutarı
Mal Alım Denetimi, Test ve Kabul İşleri	1,00	Kullandırılan bedel üzerinden
Kamulaştırma İşlemleri	1,00	Kullandırılan bedel üzerinden

**Kaynak:** İller Bankası A.Ş. Danışmanlık, Denetim ve Teknik Hizmet Bedelleri Hesap Esasları Yönergesi, 2017.

## **2. Kaynak Aktarma**

Günümüzde kamu hizmetlerinin niteliği, hizmetlerde kalite beklentisi, teknolojiye ve bilimdeki ilerleyiş yerel yönetimlerin klasik görevlerinin yanında birçok görevleri de üstlenmelerine yol açmıştır. Artan görev ve sorumluluk belediye yönetimlerine harcama baskısı şeklinde yansımaktadır. Yerel yönetimlerin harcama yapabilmesi mali kaynaklarının güçlü olmasına bağlıdır. 1982 Anayasası'nda bazı kamusal hizmetlerin merkezi idare tarafından bazılarının da (özellikle yerel hizmetlerin) yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği belirtilerek yerel yönetimlerin hukuki niteliği ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı belirtilmiştir.

Bu şekilde paylaşılan görev paylaşımının yerine getirilebilmesi için merkezi idarece toplanan gelirlerin de merkezi idare ve yerel yönetimler arasında pay edilmesi gerekmektedir. İller Bankası kurulduğu günden bugüne merkezi idare tarafından toplanan gelirlerin yerel yönetimlere aktarılmasında aracılık görevini yürütmektedir.

**a. Genel Bütçe Gelirlerinden Aktarılan Paylar**

Bir önceki bölümde genel bütçe gelirlerinden aktarılan paylara yer verilmişti. 6360 sayılı Kanun'a göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı büyükşehir belediyelerine, %4,5'i büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine, %1,5'i büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelere ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Bu paylar Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanarak büyükşehir belediye payları doğrudan ilgili belediyeye aktarılması suretiyle, il özel idareleri ve diğer belediyelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarılmaktadır. İller Bankası ise bu payları müteakip ayın en geç onuncu günü mesai bitimine kadar ilgili idarelere aktarmaktadır.

**Tablo 32.** İller Bankası Tarafından Belediyelere Aktarılan Payların Yıllara Göre Miktarları (BİN TL)

Yıllar	Aktarılan Belediye Payları	Yıl İçinde Dağıtılan	Ertesi Yıla Devir
1948-2005	20.494.761	19.927.215	567.527
2006	6.247.598	6.171.950	643.174
2007	7.048.162	6.885.751	805.586
2008	8.368.934	8.331.671	842.849
2009	8.854.892	8.890.731	807.010
2010	11.271.002	10.892.290	1.185.722
2011	13.242.202	13.037.973	1.389.951
2012	14.441.742	14.253.326	1.578.367
2013	16.908.947	16.716.796	1.770.518
2014	19.518.799	19.184.212	2.105.105
2015	23.734.206	23.474.843	2.364.468
2016	26.721.739	25.821.952	3.264.255
2017	31.095.285	30.857.214	3.502.326
<b>Toplam</b>	<b>207.948.249</b>	<b>204.445.924</b>	-

**Kaynak:** İller Bankası 2017 Faaliyet Raporu, 2018, s. 38.

Banka tarafından belediyelere yıllar içinde dağıtılan paylara bakıldığında kuruluşundan bu yana yaklaşık olarak 204 milyar TL'nin dağıtıldığı görülmektedir. 2017 yılı için bu tutar yaklaşık olarak 31 milyar TL'dir.

#### ***b. Köylere Yapılan Yardımlar***

4759 sayılı mülga İller Bankası Kanunu'nun 19. maddesinde "*Banka'nın net kazancının %60'nun köyler ve nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin içmesuyu, atıksu, katı atık ve benzeri kentsel altyapı tesislerinin yapımının finansmanı ile köyler ve nüfusu 100.000'e kadar olan belediyelerin harita, imar planı, içmesuyu, atıksu, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelendirme hizmetlerinin finansmanına ayrılacağı*" ayrıca 6107 sayılı Banka Kanun'un 13. maddesinin 3. fıkrasında da "*Banka, genel kurulu tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan safi kârın %51'i; il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı; nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında hibe olarak kullanır*" denilerek Banka'nın 2011 yılında A.Ş. statüsüne geçtikten sonra da köylerin ortaklık yapısından çıkarılmasına rağmen Banka net karından köylere pay verme uygulamasına devam edildiği görülmektedir.

**Tablo 33.** Yıllar İtibariyle Köylere Yapılan Yardımlar (Bin TL)

<b>Yıllar</b>	<b>Köylere Aktarılan Tutar</b>
2013	31.392
2014	33.234
2015	113.267
2016	104.183
2017	69.946

**Kaynak:** İller Bankası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Banka tarafından köylere yapılan yardımlara bakıldığında tutarın düşük olduğu görülmekte olup 2017 yılı için bu tutar 69.946 bin TL'dir.

## B. DANIŞMANLIK VE TEKNİK HİZMETLER

6107 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Banka'nın amacı; "...bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak...", şeklinde belirtilerek İller Bankası'nın, yerel yönetimlerin her türlü kentsel altyapı ve üstyapı projelerinde danışmanlık ve yardımcı olacağı açıklanmıştır.

İller Bankası, kanunla belirlenen amacına uygun olarak gerek genel müdürlük bazında gerekse yurtiçi hizmet birimleri olan bölge müdürlükleri bazında yerel yönetimlerin her türlü projelerinin tüm aşamalarında danışmanlık ve teknik destek sağlamaktadır. Banka'nın yerel yönetimlere sağlamış olduğu danışmanlık hizmeti kesinti oranları tablo 34'te gösterilmektedir.

**Tablo 34.** Danışmanlık Hizmeti Kesinti Oranları

DANIŞMANLIK TÜRÜ	Denetim Masraf Oranı (%)	Denetim Masraf Oranının Uygulanacağı Tutar
İhale Evrakı Hazırlanması	0,50	İhale bedeli
İhale Evrakı Hazırlanması ve İhale Yapılması	1,00	İhale bedeli

**Kaynak:** İller Bankası A.Ş. Danışmanlık, Denetim ve Teknik Hizmet Bedelleri Hesap Esasları Yönergesi, 2017.

## C. PROJE GELİŞTİRME

İller Bankası, belediyelerin her türlü altyapı ve üstyapı projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında paydaşları olan belediyelerin ilk başvurdukları kurumdur. Kentsel altyapının planlanmasının ilk aşaması olan harita yapımı ile başlayan bu süreç imar planı uygulaması, içmesuyu projelerinin etüdü ve temini, kanalizasyon şebeke hatlarının projelendirilerek arıtma tesisine deşarjı, arıtma tesisinin yapılarak

işletmeye alınması ve üstyapı projelerinin hayata geçirilmesine kadar devam etmektedir. Banka, belediyelerin kendilerinin hazırlayacakları projelere uygunluk verebileceği gibi kendi hazırlamış olduğu projelerle de yatırımların gerçekleşmesinde aktif rol oynamaktadır.

Altyapı ve üstyapı proje finansmanlarının maliyetinin yüksek olması ve gerçekleştirilecek olan proje uygulamalarının uzun yıllar boyunca kullanılacak olması proje hazırlık aşamasının önemini ortaya çıkarmaktadır. Özellikle finansman yapıları yetersiz olan belediyelerin kendi özkaynakları yanında büyük bir oranda borçlanmayla bu yatırımları gerçekleştirmeleri hazırlanacak olan projelerde fayda maliyet analizinin yapılarak en yüksek verimin alınması gerekir. Banka bu amaca yönelik olarak hazırlamış olduğu projelerde sadece bugünün taleplerini değil, beldenin gelecek 30-35 yıllık gelişmesini de göz önüne alarak projeler hazırlamaktadır. Yerleşim yerlerinde güncel hayatın devam ettiği alanlar birinci kademe olarak adlandırılırken gelişme bölgeleri, projelerde ikinci kademe inşaat bölgesi olarak belirtilip projelendirilmektedir. Aynı zamanda nüfus projeksiyonları da göz önünde bulundurularak projeye uygun malzemeler kullanırken, imalatlarda (boru cinsi ve çapları, atıksu tesisi ekipmanları vs.) aynı projeksiyona göre yapılmaktadır.

İller Bankası'nca mahalli idarelere yapılan hizmetlerin proje bazında 2013-2017 yılları arasında yapılan rakamsal büyüklükleri Tablo 35'te gösterilmiştir.

**Tablo 35.** Banka Tarafından Yapılan Proje Çalışmaları

Yıllar	Proje Sektörü	Etüdü Tamamlanan İş Sayısı	İhalesi Yapılan Sayısı	Yapımı Devam Eden Proje Sayısı	Biten Proje Sayısı
2012	İçmesuyu Proje	74	41	205	112
	İçmesuyu Arıtma	11	7	27	14
	Kanalizasyon Şebeke	78	-	38	160
	Atıksu Arıtma	10	8	20	9
	Deniz Deşarjı -Katı Atık	-	-	8	1
<b>Toplam</b>		<b>173</b>	<b>56</b>	<b>298</b>	<b>296</b>
2013	İçmesuyu Proje	50	69	77	74
	İçmesuyu Arıtma	6	14	14	18
	Kanalizasyon Şebeke	-	10	58	96
	Atıksu Arıtma	28	18	9	16
	Deniz Deşarjı -Katı Atık	-	4	3	6
	İçmesuyu Sondaj	-	14	1	9
	Üstyapı Proje	9	7	21	16
	Yenilenebilir Enerji	19	4	1	5
<b>Toplam</b>		<b>112</b>	<b>140</b>	<b>184</b>	<b>240</b>
2014	İçmesuyu Proje	21	10	32	31
	İçmesuyu Arıtma	-	1	5	14
	Kanalizasyon Şebeke	73	22	18	57
	Atıksu Arıtma	3	-	11	13
	Deniz Deşarjı -Katı Atık	2	1	1	2
	İçmesuyu Sondaj	6	6	1	6
	Üstyapı Proje	-	-	24	4
	Üstyapı- Park Projesi	-	-	46	106
<b>Toplam</b>		<b>105</b>	<b>40</b>	<b>138</b>	<b>233</b>
2015	İçmesuyu Proje	-	72	89	87
	İçmesuyu Arıtma	-	7	18	3
	Kanalizasyon Şebeke	-	124	78	93
	Atıksu Arıtma	-	29	25	13
	Deniz Deşarjı -Katı Atık	-	3	6	5
<b>Toplam</b>			<b>235</b>	<b>216</b>	<b>201</b>
2016	İçmesuyu Proje	-	71	107	132
	İçmesuyu Arıtma	-	5	21	8
	Kanalizasyon Şebeke	-	78	63	131
	Atıksu Arıtma	-	3	56	31
	Deniz Deşarjı -Katı Atık	-	-	7	3
<b>Toplam</b>			<b>157</b>	<b>254</b>	<b>305</b>
2017	İçmesuyu Proje	-	93	71	121
	İçmesuyu Arıtma	-	8	21	15
	Kanalizasyon Şebeke	-	9	2	12
	Atıksu Arıtma	-	-	68	39
	Deniz Deşarjı -Katı Atık	-	-	6	5
<b>Toplam</b>			<b>110</b>	<b>168</b>	<b>192</b>

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

Bankaca yürütülen proje çalışmaları incelendiğinde ağırlığın içmesuyu ve atıksu yani kanalizasyon şebeke projelerine verildiği görülmektedir. 2012-2017 yılları arasında bitirilen toplam 1.467 projeden 670'i atıksu şebeke ve arıtma, 644'ü ise içmesuyu proje uygulamalarıdır. İncelenen yıllar içerisinde kanalizasyon proje uygulamalarının bitirilen toplam iş sayısına oranı %46 iken içmesuyu proje uygulamalarının bitirilen toplam iş sayısına oranı %44 olarak gerçekleşmiştir. Bitirilen iş sayısına bakıldığında en fazla yatırımın 2016 yılında (305 adet) olduğu görülmektedir.

#### D. BANKANIN BELEDİYELERE SUNDUĞU YATIRIM HİZMETLERİ

Altyapı genel olarak; bir yerleşim yeri veya bir yapı için gerekli olan yol, kanalizasyon, su, elektrik vb. tesisatın tümü olarak nitelendirilmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere altyapı, gerçekleştirilmesinde birçok unsurun yer aldığı, imalatın yapıldığı ve gerçekleştirilmesi sırasında birçok kurumun sürece dâhil olduğu geniş bir alanı kapsamaktadır. Altyapı yatırımları yüksek maliyet gerektiren yatırımlar oldukları için Ülkemizde sürece dâhil olan kurumlar merkezi idareler ve yerel yönetimlerdir.

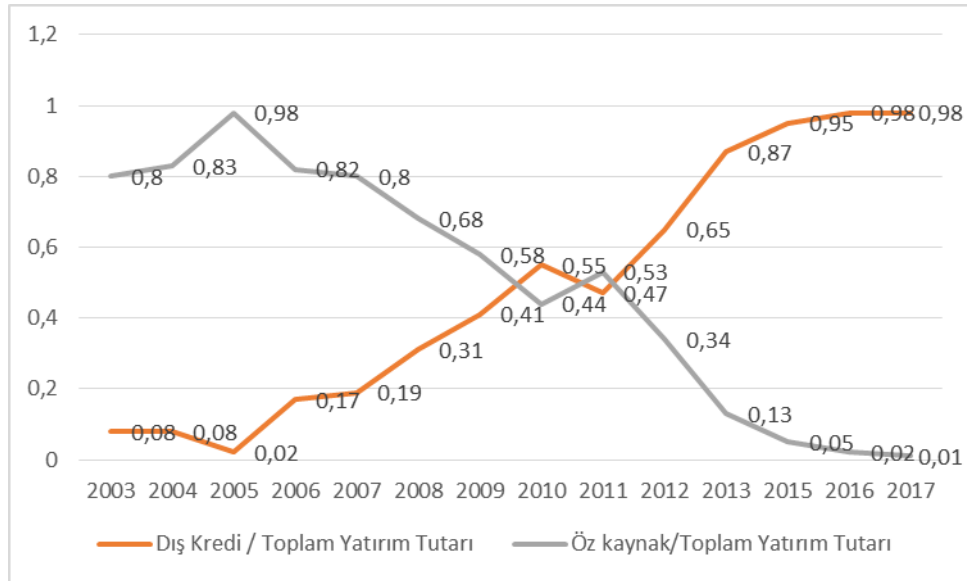
Altyapı yatırımları, bölgesel kalkınmaya ve ülkenin kalkınmasına doğrudan etki yapan, yatırım yapılan yerleşim alanında hem halka ve hem de özel sektör yatırımlarının gerçekleşmesine olanak sağlayan, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeler seviyesine çıkabilmesinin koşulu olarak kabul edilmektedir. Yaşanabilir ve modern kentlerin oluşturulmasında sorumluluk, merkezi idare ile yerel yönetimlere bölüştürülmüşse de en büyük pay yerel yönetimlerindir. Ülkemizde yerel yönetimler, bu sorumluluklarını yerine getirirken birçok mali ve teknik zorluklarla karşı karşıya gelmektedir. İller Bankası sahip olduğu teknik personel ve kendi özkaynaklarının yanı sıra uluslararası kaynaklardan da fon temin ederek yerel yönetimlerin büyük bütçe gerektiren altyapı ve üstyapı projelerinin hayata geçirmesinde yardımcı kuruluş statüsündedir. Belediyelere ait altyapı ve üst yapı yatırımlarının finansmanının kaynakları (dış kredi, banka özkaynakları, belediye katkısı) aşağıda tablo 36'da gösterilmiştir.

**Tablo 36.** Belediye Yatırımlarının Finansmanının Kaynakları (Bin TL)

Yıllar	Dış Kredi Tutarı	Öz kaynak Tutarı	Belediye Katkısı	Toplam Yatırım Tutarı	Dış Kredi/Toplam Yatırım Tutarı
2003	51.700	502.695	72.645	627.040	0,08
2004	49.000	496.000	49.894	594.894	0,08
2005	10.000	590.000	158	600.158	0,02
2006	100.000	497.468	4.352	602.000	0,17
2007	128.491	531.509	-	660.000	0,19
2008	230.184	509.816	-	740.000	0,31
2009	364.280	520.000	-	884.280	0,41
2010	410.729	330.000	-	740.729	0,55
2011	175.918	200.000	-	375.918	0,47
2012	124.409	66.000	-	190.409	0,65
2013	338.761	49.000	-	387.761	0,87
2015	487.697	27.175	-	514.872	0,95
2016	974.439	20.097	-	994.536	0,98
2017	1.242.550	22.586	-	1.265.136	0,98

**Kaynak:** İller Bankası 2002-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

**Grafik 6.** Dış Kredi ve Özkaynakların Toplam Yatırım İçerisindeki Payları



**Kaynak:** İller Bankası Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.



Tabloya bakıldığında son on beş yılda yerel yönetim yatırımlarının gerçekleştirilmesinde Banka'nın yardımcı kuruluş statüsü açık olarak görülmektedir. 2003 yılından 2007 yılına kadar yatırımlarda çok az miktarda payı olan belediye katkısının 2007 yılından itibaren herhangi bir katkısının olmadığı görülmektedir. Ayrıca 2003 yılından 2017 yılına kadar geçen süre içerisinde İller Bankası'nın finansman kaynağına bakıldığında ise toplam yatırım tutarı içinde ilk yıllarda kendi öz kaynaklarını kullandığı ve daha sonraki yıllarda ise özkaynaklarının yerine dış kredi temin ederek yerel yönetimlerin harcamalarını finanse ettiği görülmektedir. 2017 yılında yerel yönetim yatırım harcamalarının %98'i dış kaynaklardan %2'si ise kendi özkaynaklarından oluşmaktadır (Grafik 6).

**Tablo 37.** Sektörler İtibarıyla İller Bankası Yatırım Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	SEKTÖRLER				
	Kanalizasyon ve Atıksu Tesis Yapımı	İçmesuyu	Harita	İmar Planlama	Katı Atık Tesis Yapımı
2012	51,22	38,47	2,63	1,58	-
2013	68,70	21,97	0,38	0,38	8,55
2014	65,33	27,90	2,25	2,76	-
2015	44,27	16,43	-	0,06	8,43
2016	41,47	24,59	-	0,03	16,56
2017	37,11	34,10	-	0,01	-
<b>Ortalama</b>	<b>51,35</b>	<b>27,24</b>	<b>0,88</b>	<b>1,34</b>	<b>5,59</b>

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

Belediye yatırımlarının finansmanında Bankanın katkıda bulunduğu sektörler bakıldığında kanalizasyon ve atıksu tesis yapımı, içmesuyu, harita, imar planlama ve katı atık tesis yapımı sektörlerinin olduğu görülmektedir. Bu sektörlerin yatırım finansmanındaki paylarına bakıldığında 2012 ve 2017 yılları için kanalizasyon ve atıksu tesis yapımının ortalama %51,35'lik, içmesuyunun %27,24'lük ve katı atık tesis yapımının ise %5,59'luk bir paya sahip olduğu görülmektedir (Tablo 37). Sektörel

olarak Banka, ağırlıklı olarak kanalizasyon ve atıksu tesis yapımını ve içmesuyu projelerini finanse etmektedir. Harita ve imar planlamanın payının ise düşük olduğu görülmektedir.

İzleyen bölümde bankanın kendi özkaynaklarının yanı sıra uluslararası kaynaklardan uygun koşullarda fon temin etmek suretiyle gerçekleştirdiği yatırım hizmetleri; kanalizasyon ve atık su arıtma tesisi yapımı, içmesuyu tesisi yapımı, harita yapımı, imar planlama (yerleşme ve şehircilik hizmetleri), enerji işleri, makine ve sondaj işleri, yapı işleri, BELDES-SUKAP projeleri ve kaynak geliştirme projeleri, kentsel dönüşüm projeleri ve coğrafi bilgi sistemi ve kent bilgi sistemi çalışmalarına değinilmektedir.

### **1. Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Tesisi Yapımı**

Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşların, içmesuyu ve kanalizasyon sektörüne ilişkin çalışmalarına çevreye odaklı politikalar yön vermektedir. Söz konusu uluslararası kuruluşlar, tatlı su kaynaklarının atık sularla kirlenmesi ve bu kaynakların yıllar içerisinde azalmasına bağlı olarak gerek üye ülkelerle gerekse de üyeliğe aday ülkelerle ya da gelişmekte olan ülkelerle çevreye duyarlı ortak projeler üreterek bu sorunu çözmeye çalışmaktadırlar<sup>301</sup>.

İçmesuyu ve kanalizasyon hizmetleri dışsallık özelliği taşıdığı ve doğrudan çevreyi etkilediği için sadece ülkelerin kendi iç meselesi olmaktan çıkmış tüm ülkeleri ilgilendiren bir konu haline gelmiştir. Dünya ölçeğinde içmesuyu ve kanalizasyon sorunuyla ilgili uygulanacak olan politikaların ilk adımı, 1977 tarihinde Birleşmiş Milletlerin düzenlediği Mardel Plata Su Konferansı'nda ele alınmıştır. Konferansta gelişmekte olan ülkelerde sağlıklı su kaynaklarının korunması ve sağlıklı su kaynaklarını ve insan sağlığını tehdit eden atık suların uzaklaştırılması için kanalizasyon projelerinin uygulanması benimsenmiş olup bu doğrultuda gelişmekte

---

<sup>301</sup> Nilgün Görür, *Kentsel Altyapı Politikalarının Değişimi: İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektörü Örneği*, (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000, s. 111.

olan ülkeler hazırlamış oldukları kalkınma planlarında içmesuyu ve kanalizasyon proje yatırımlarına öncelik vermişlerdir<sup>302</sup>.

1926 tarih ve 831 sayılı Sular Hakkında Kanun'la Ülkemizde ilk defa içmesuyu ve kanalizasyon sektörüne ilişkin yasa çıkarılmıştır. Bu Kanun, "*belediye sınırları içinde yaşayan topluluklarının içmesuyu ihtiyaçlarının sağlanması ve suları temiz tutma görevini belediyelere vermiştir*". Belediyelere verilen bu görev için yeterli finansman ancak 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası ve İmar Heyeti ile çözülmüştür. Banka'nın 1945 yılında İller Bankası adını almasıyla kuruluş yasasında belirtilen asli görevleri arasında yine belediyelere nüfuslarına bakılmaksızın içmesuyu temin etme görevi verilmiştir. 1953 yılında Devlet Su İşleri'nin (DSİ) kurulmasını takiben 1960 yılında yapılan bir değişiklik ile köylerin ve nüfusu üç binin altındaki belediyelerin içmesuyu ve kanalizasyon projelerinin uygulamasında İller Bankası ile ortaklaşa hareket edilerek<sup>303</sup> projelerin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır<sup>304</sup>. Bu tarihten sonra belediyeler, DSİ ve İller Bankası tarafından gerçekleştirilen proje uygulamalarında DSİ'nin daha çok kullanım suyu projeleri olan dereler, göletler, barajlar gibi alanlara yönelmesiyle bu alanda hizmet veren kuruluş olarak sadece belediyeler ve İller Bankası ağırlıklı yer almaya başlamıştır. 1980'li yıllardan sonra kurulan büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idareleri ile diğer belediyelerin içmesuyu ve kanalizasyon proje uygulamalarında Banka günümüzde belediyelerle hala işbirliği halindedir.

Belediyelere yönelik gerçekleştirdiği kanalizasyon şebekesi hizmetleri yatırım tutarlarının, yapılan nakit harcamalarının ve yatırımların gerçekleşme oranının son beş yıla ait seyri aşağıda tabloda gösterilmektedir.

---

<sup>302</sup> Nilgün Görer, "İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektöründe İzlenen Küresel Politikalar Üzerine Bir Değerlendirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:10, Sayı:2, 2001, s. 19.

<sup>303</sup> Kanun detayı için bkz. Köy İçme Suları Hakkında Kanun *Resmî Gazete ile ilâm: 16. V. 1960 - Sayı: 10506*.

<sup>304</sup> Tayfun Çınar, "Türkiye'de İçmesuyu ve Kanalizasyon Hizmetleri: Yönetim ve Finansman", (Ed.), Tayfun Çınar ve H.K. Özdiç, *Su yönetimi: Küresel Politika Ve Uygulamalara Eleştiri* içinde Ankara: Memleket Yayınları, 2006, ss. 227-252.

**Tablo 38.** Kanalizasyon Şebekesi Hizmetleri ve Atıksu Arıtma Tesisleri Yatırım Tutarlarının Seyri (Bin TL)

Yıllar	Yatırım Tutarı			Yapılan Nakit Harcama Tutarı			Yatırımların Gerçekleşme Oranı (%)	
	Dış Kredi (A)	Öz kaynak (B)	Toplam (1)	Dış Kredi (C)	Öz kaynak (D)	Toplam (2)	Toplam(2)/ Toplam(1)	Toplam C /Toplam A
2012	67.535	30.000	30.000	17.262	13.016	13.016	43,39	25,56
2013	241.406	25.000	25.000	63.062	9.935	9.935	39,74	26,12
2014	-*	26.075	26.075	-	409	409	1,60	-
2015	213.944	14.000	14.000	151.962	949	949	6,78	71,03
2016	400.394	12.000	12.000	152.676	812	812	6,77	38,13
2017	454.952	14.500	14.500	149.911	19.918	19.918	137,37	32,95

\* İller Bankası 2014 Faaliyet Raporunda dış kredilere yer vermemiştir.

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

Kanalizasyon şebekesi ve atıksu arıtma tesisleri Banka tarafından en çok finanse edilen projelerdir. Banka yatırımlarının yaklaşık olarak %50'si kanalizasyon ve atıksu tesisi hizmetlerinden oluşmaktadır (Tablo 37). Banka tarafından belediyelerin kanalizasyon şebeke tesislerine yönelik planlanan yatırım tutarlarında özkaynaklardan kullanımında bir azalma olduğu (2017 yılı hariç) buna karşılık dış kredilerin kullanımında ise bir artış olduğu görülmektedir (Tablo 38). Bankanın özkaynaklarından söz konusu hizmetler için gerçekleştirmiş olduğu harcama tutarının toplam yatırım tutarındaki payları 2012-2017 yılları için sırasıyla; %43,39, %39,74, %1,60, %6,78, %6,77 ve %137,7'dir. Bu dönemlerde dış kredi tutarlarının toplam içerisinde payları ise sırasıyla (2014 hariç) %25,56, %26,12, %71,03, %38,13 ve 32,95'tir.

## 2. İçme Suyu Tesisi Yapımı

İnsanlığın suyla ilişkisi tarih boyunca artarak devam etmiş, büyüyen nüfus, gelişen şehirleşme ve değişen yaşam standartlarıyla birlikte suya olan talep de artmıştır. Nüfus artışı, şehirleşme ve sanayileşmeye bağlı olarak su kirliliğinin artması ve temiz su kaynaklarının giderek azalması önemli sorunlardır. Türkiye'de yeraltı su kaynaklarının kirlenmesinde kent kaynaklı kirliliğin payı büyüktür. Maalesef Ülkemizdeki birçok kentte atıklar arıtılmadan çevreye bırakılmakta ve bu atıklar yeraltı su kaynaklarına su ve toprak aracılığıyla sızmaktadır.

14 yeni Büyükşehir'in kurulmasıyla birlikte Ülkemiz nüfusunun yaklaşık %92'si artık belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır ve belediyelerin neredeyse tamamı su şebekesine sahiptir. Artan kentsel nüfusla birlikte, içme suyu arzı da daha büyük bir sorun haline gelmektedir. Su kirliliği, toplum sağlığını doğrudan ilgilendiren önemli bir sorundur. Yeterli miktarda su tedarikinin yanı sıra temiz suya erişimin sağlanması da merkezi idarenin ve belediyelerin görevidir. İçme suyu konusunda yaşanan sıkıntılar bakımından büyükşehir sınırları içinde İller Bankası ile büyükşehir belediyeleri ortak projeler bazında çalışma yaparken büyükşehir haricindeki belediyelerde özellikle nüfus yoğunluğu bakımından küçük belediyelerde İller Bankası en önemli çözüm ortağıdır.

Bankanın sunduğu içme suyu hizmetleri yatırım tutarlarının, yapılan nakit harcamalarının ve yatırımların gerçekleşme oranının son beş yıla ait seyri aşağıda tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 39.** İçmesuyu Tesisleri Yatırım Tutarlarının Seyri (Bin TL)

Yıllar	Yatırım Tutarı			Yapılan Nakit Harcama Tutarı			Yatırımların Gerçekleşme Oranı (%)	
	Dış Kredi (A)	Öz kaynak (B)	Toplam (1)	Dış Kredi(C)	Öz kaynak (D)	Toplam (2)	Toplam(2)/Toplam(1)	Toplam C/Toplam A
2012	48.252	25.000	25.000	16.933	8.735	8.735	34,94	35,09
2013	65.181	20.000	20.000	12.332	4.321	4.321	21,61	18,92
2014	-*	11.135	11.135	-	1.501	1.501	13,48	-
2015	72.966	11.650	11.650	41.387	88	88	0,76	56,72
2016	237.413	7.155	7.155	63.858	0	0	0	26,90
2017	423.763	7.655	7.55	116.505	0	0	0	27,49

\*İller Bankası 2014 Faaliyet Raporunda dış kredilere yer vermemiştir.

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

Banka tarafından belediyelerin içmesuyu tesislerine yönelik yaptığı yatırım projelerinde özkaynaklardan ayrılan yatırım tutarının ve özkaynaklar kullanılarak yatırımların gerçekleşmesinde düşüş olduğu görülmektedir. İçmesuyu yatırımına ayrılan kaynağın büyük ölçüde dış kredi kullanılarak gerçekleştirildiği görülmektedir. 2017

yılında yapılan nakit harcama tutarının tamamı dış kaynaklardan gerçekleşmiştir. Bu tutar 116.505 bin TL'dir.

### **3. Harita Yapımı**

Günümüzde sağlıklı şehirleşmenin yolu, genel anlamda imar planına göre şehrin planlanması ve düzenlenmesiyle mümkündür. Bir yerleşim alanında imar planının yapılması ve uygulanması için, kadastro ve hâlihazır haritalarının acil olarak üretilmesi gerekmektedir. Altyapı şebeke hatlarının belirlenmesinde, bu tesislerin bakım ve onarımında, itfaiye hizmetlerinin görülmesinde, kablolu TV yayınları ve şebeke-dağıtım santrallerinin konumlarının belirlenmesinde, internet şebeke hatları, belediyeler için birçok çözüm üreten kent bilgi sisteminin kurulmasında, ilan ve reklam vergilerinin belirlenmesi gibi alanlarda belediyelerin haritaya ihtiyaçları bulunmaktadır.

Banka kurulduğu ilk yıllardan itibaren belediyelerin harita ve imar planı uygulamalarında yer almıştır. Özellikle 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre hâlihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin halihazır haritalarının yapımı belediyelere veya valiliklere verilmiş ve nüfusu 10.000'i aşan yerleşim yerlerinin imar planlarının yaptırılması mecburiyeti getirilmiştir. Belediyelerin teknik donanımının (personel, teknik ekipman vs.) yetersiz olmasından dolayı Banka belediyeler adına harita yapımını üstlenmiştir. Belediyelerin yapacakları teknik hizmetlerin proje planlaması, tasarımı, uygulaması ve işletmesi, imar planı ve diğer projelerin gerçekleşmesi amacıyla yönelik olarak belediyelerce ya da İller Bankası'nca yaptırılan yerleşim yerlerinin haritalarının yapılması zorunluluktur. Banka bir yandan yeni haritaların yapımını sürdürürken bir yandan da büyüyen yerleşim alanlarının harita ve imar planı uygulamalarını belediyeler adına yürütmektedir. Bu haritaların üretilmesinde ve arşivlenmesinde (dijital ve döküman olarak) İller Bankası geçmişten gelen bilgi birikimiyle belediyelerin başvurabilecekleri en önemli kuruluş olarak görülmektedir.

Banka'nın belediyeler adına yapmış olduğu harita işleri yatırım tutarlarının, yapılan nakit harcamalarının ve yatırımların gerçekleşme oranının son beş yıla ait seyri aşağıda tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 40.** Harita İşleri Yatırım Tutarlarının Seyri (TL)

Yıllar	Yatırım Tutarı			Yapılan Nakit Harcama Tutarı			Yatırımların Gerçekleşme Oranı (%)	
	Dış Kredi (A)	Öz kaynak (B)	Toplam (1)	Dış Kredi (C)	Öz kaynak (D)	Toplam (2)	Toplam(2) /Toplam(1)	Toplam C/Toplam A
2012	-	5.000	5.000	-	-	4.033	80,70	-
2013	-	1.500	1.500	-	-	1.102	73,47	-
2014	-	900	900	-	-	119	13,22	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	-	-

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

Tablodaki verilerden de anlaşılacağı üzere belediyelerin harita sektörüne yönelik işlerinin birçoğu önceki yıllarda %100 hibe ve %50 hibe şeklinde yapıldığı için son yıllarda bu sektörde herhangi bir harcama gerçekleşmemiştir.

#### 4. İmar Planlama

Günümüzde modern ve yaşanabilir kent olmanın koşulu düzenli şehirlerin oluşturulmasıyla sağlanmaktadır. Düzenli kentlerin oluşturulmasında ise en büyük etken şehrin meskûn alanının ve gelişme bölgelerinin önceden planlanarak gerekli altyapı tesislerinin inşa edilmesidir.

Düzenli kentleşmenin dayanağı olan imar planlarının oluşturulması için başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere birçok mevzuat bulunmaktadır. Bu mevzuatlar gereğince Ülkemizde imar planı yapma yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, GAP Bölge Kalkınma Yönetimi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve İller Bankası Genel Müdürlüğü idarelerine aittir<sup>305</sup>.

<sup>305</sup> Emrah Yanaşık, *İller Bankası'nın Türkiye Planlama ve Kentleşme Tarihi İçindeki Yeri ve Önemi 1933-1980*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: İller Bankası Anonim Şirketi, 2017, s. 61.

İmar planlarını hazırlama sorumluluğu olan idarelerin bu sorumluluklarını kendi imkânlarıyla yerine getirme mecburiyeti yoktur. Bununla ilgili düzenleme "*Plan Yapılmasına Dair Yönetmelik*" ile belirlenmiş olup bu konuda teknik personel yetersizliği içinde olan belediyeler bu sorumluluğun yerine getirilmesini Banka'ya bırakmışlardır. Banka'nın sorumluluğu sadece planı hazırlamakla sınırlı olup plan detayları ile ilgili olarak herhangi bir karar verme, askıya çıkarma ve kabul etme gibi idari bir tasarrufu söz konusu değildir<sup>306</sup>.

Banka'nın belediyelere yönelik yerleşme-şehirleşme hizmetleri 1933-1935 yılları arasında Belediyeler Bankası, 1935-1945 yılları arasında ise Belediyeler İmar Heyeti tarafından sağlanmış olup 1945 yılından sonra ise Belediyeler Bankası'nın İller Bankası adını almasıyla bu görev İller Bankası'na geçmiştir<sup>307</sup>. Banka'ya bu görev 1933 ve 1945 yıllarında kuruluş kanunlarında verilmiştir. Banka'nın 2011 yılında 6107 sayılı Kanun ile A.Ş. statüsüne dönüşmesiyle birlikte yerleşme-şehirleşme hizmetleri olan, halihazır harita, kent bilgi sistemleri ve kent yönetim sistemleri işlerini Mekansal Planlama Dairesi Başkanlığı tarafından sürdürülmeye devam etmektedir.

Banka'nın son yıllarda yerleşme-şehirleşme hizmetleri yatırımlarının azaldığı aşağıdaki tablodan anlaşılrsa da 1933-1980 yılları arasında imar planı yapmakla görevlendirilen kurumlar arasında en fazla imar planı yapan kuruluş olarak birinci sıradadır. Banka bu dönemde 1684 yerleşke için toplamda 2055 imar planı hazırlarken Bakanlıklar 46, belediyeler ise 26 imar planı hazırlamışlardır. Söz konusu dönemler için hazırlanan imar planları oransal olarak karşılaştırıldıklarında Banka'nın %96,61 oranla ilk sırada, Bakanlıkların %2,16'lık bir oranla ikinci, belediyelerin ise %1,22'lik bir oranla üçüncü sırada yer almışlardır<sup>308</sup>.

İller Bankası'nın belediyeler adına yapmış olduğu yerleşme-şehirleşme işleri yatırım tutarlarının, yapılan nakit harcamalarının ve yatırımların gerçekleşme oranının son beş yıla ait seyri aşağıda tabloda gösterilmiştir.

<sup>306</sup> Cafer Ergen, *İmar planları*, 2.b., Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009, s. 347.

<sup>307</sup> Samet Yaman, *Yerel Yönetimlerin Finansmanında Geçmişten Günümüze Bir Araç: İller Bankası*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s. 90-91.

<sup>308</sup> Yanaşık, 2017, a.g.t., s. 118.



**Tablo 41. Yerleşme-Şehirleşme Hizmetleri Yatırım Tutarlarının Seyri (TL)**

Yıllar	Yatırım Tutarı			Yapılan Nakit Harcama Tutarı			Yatırımların Gerçekleşme Oranı (%)	
	Dış Kredi (A)	Öz kaynak (B)	Toplam (1)	Dış Kredi(C)	Öz kaynak (D)	Toplam (2)	Toplam(2)/Toplam (1)	Toplam C/Toplam A
2012	-	3.000	3.000	-	1.639	1.639	54,63	-
2013	-	1.500	1.500	-	516	516	34,40	-
2014	-	1.100	1.100	-	411	411	37,40	-
2015	-	292	292	-	-	-	-	-
2016	-	323	323	-	70	70	21,67	-
2017	-	252	252	-	77	77	30,56	-

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

## 5. Enerji İşleri

Banka'nın kuruluşundan başlayarak Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kuruluncaya kadar geçen süre içerisinde belediyelerin elektrik ihtiyacını karşılayacak tesislerin yapımında Banka aktif bir rol oynamıştır. Özellikle gelir düzeyi düşük ve teknik kapasitesi az olan belediyelerin bu ihtiyacı TEK kuruluncaya kadar Banka tarafından sağlanmıştır. Elektrik altyapısı olmayan belediyelerin şebekelerinin tesisi ile başlayan süreç daha sonraları hidroelektrik santralleri yapımına kadar varmıştır<sup>309</sup>.

1963-1977 yılları arasında uygulanan kalkınma planları sayesinde 1.170 belediyenin %91,4'ü elektriğe sahip olmuş ve bu oran 1980 yılı sonunda %97 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu bu dönemde elektrik altyapısı olmayan 50 belediyenin 41'inde ise elektrik tesis inşası için ihale süreci sonuçlandırılmıştır. 1984 yılında TEK'in kurulmasına kadar geçen süre içerisinde Banka, belediyelerin büyük bir kısmının elektrik projesi uygulamalarını tamamlamıştır<sup>310</sup>.

İller Bankası, 1984 yılında TEK'in kurulmasıyla yerel yönetimlere sunmuş olduğu elektrik tesisi proje uygulamalarını sonlandırmıştır. Ancak son yıllarda

<sup>309</sup> Özenoğlu, 2011, a.g.t., s. 72.

<sup>310</sup> İller Bankası, 2009, a.g.e., s. 78-79.

yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği sektörlerinde yerel yönetimlerle beraber ortak projeler geliştirmektedir. Banka bu kapsamda 2017 yılında yenilenebilir enerji projeleri için toplam 33.906.799.000 TL tutarında belediyelere kredi kullanmıştır<sup>311</sup>.

## 6. Makine ve Sondaj İşleri

Banka belediyelerin içmesuyu sorununu çözmek için ilk olarak sondaj kuyusu açmaktadır. Açılan sondaj kuyularının şebeke maliyetlerinin azaltılması için beldeye en yakın yerlerden başlayarak en uygun yerde açılması gerekmektedir. Banka, sondaj kuyusunun açılması işini, 2013 yılına kadar ilk başlarda kendi ekipleri, sonrasında ise özel firmalar ile birlikte gerçekleştirirken 2013 yılından sonra ihale yöntemi ile özel kesime bırakmıştır<sup>312</sup>.

İller Bankası tarafından belediyeler için 1963-2016 yılları arasında içmesuyu sondajı alanında bitirilen iş toplamı 7.789, bu işlerde ulaşılan toplam derinlik 697.377 metre ve elde edilen toplam su debisi de 161,627 lt/sn olarak gerçekleşmiştir<sup>313</sup>. Banka'nın içmesuyu sondaj kuyusu ile ilgili proje detaylarının yıllara göre dağılımı aşağıda tabloda verilmiştir.

---

<sup>311</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 209.

<sup>312</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2015, a.g.r., s. 163.

<sup>313</sup> A.g.r., s. 163-164.

**Tablo 42.** Açılan Su Sondaj Kuyusu Teknik Detaylarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Açılan Kuyu Sayısı (Adet)	Derinlik(Metre)	Verim(Lt/Sn)
2011	53	6.039	852,0
2012	50	7.074	810,0
2013	15	2.213	170,5
2014	10	1.499	130,0
2015	19	2.243	188,0
2016	90	12.797	469,0

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü 2014 Faaliyet Raporu, 2015, s. 164.

Banka belediyelerin taleplerine yönelik olarak belde halkının ısınma ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla çevre dostu, yenilenebilir bir enerji türü olan jeotermal enerji sektörünü de 2006 yılından itibaren faaliyet alanına alarak yerel yönetimlerin bu ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışmaktadır. Banka 2014 yılında sadece 1 adet jeotermal sondaj kuyusu açmış olup 2014 yılından sonra herhangi bir jeotermal enerji kuyusu açmamıştır. Banka'nın jeotermal enerji proje uygulamalarının detaylarının yıllara göre dağılımı aşağıda tabloda verilmektedir.

**Tablo 43.** Açılan Jeotermal Sondaj Kuyusu Teknik Detaylarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Test Ölçüm Sayısı (Adet)	Açılan Kuyu (Adet)	Derinlik(Metre)	Verim(Lt/Sn)
2006	4	5	1.542	127,0
2007	27	6	1.955	201,0
2008	9	9	2.215	170,0
2009	21	6	1.462	102,0
2010	12	10	3.284	520,0
2011	15	11	2.522	456,0
2012	14	2	577	8,0
2013	6	4	2.192	54,7
2014	0	1	450	12,0
<b>Toplam</b>	<b>108</b>	<b>54</b>	<b>16.199</b>	<b>1.650,7</b>

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü 2014 Faaliyet Raporu, 2015, s. 165.

## 7. Yapı İşleri

Banka son yıllarda yatırım programlarında belediyelerin ağırlıklı olarak kanalizasyon ve içmesuyu sektörlerine yer verse de geçmiş yıllarda belediyelerin yapı işleri olarak nitelenen daha ziyade belediye hizmet binası, iş merkezi, otogar, kapalı-açık pazaryerleri, kültür merkezleri, spor kompleksi, mezbaha, soğuk hava deposu vs. gibi birçok üstyapı hizmetleri belediye adına yaptırmaktadır. Banka 2011 yılından sonra belediye yapıları, imalat-gıda ve jeoteknik araştırmalar sektörlerinde devam eden proje olmadığından yatırım programına 2012 yılından sonra bu tür yatırımları koymamaktadır. Bunun nedeni olarak Banka'nın altyapısı olmayan belediyelerin üstyapı harcamaları için finansman desteği sağlamamak olarak söylenebilir.

## 8. BELDES ve SUKAP Projeleri

Banka'nın gerek kendi özkaynaklarından gerekse de dış kredi temin ederek belediyelere kullandırmış olduğu yatırım projelerinin yanı sıra merkezi idare ile ortaklaşa olarak belediyelere sunmuş olduğu projeler de bulunmaktadır. Bunlardan ilki içmesuyu projeleriyle ilgili olan Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES), diğeri de Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi (SUKAP)'tır.

### a. *Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)*

Temiz içmesuyu temel insan ihtiyaçlarının en başında gelen bir ihtiyaçtır. Yeterli gelir düzeyine sahip olamayan belediyeler için bu projelerin finansmanı ve hayata geçirilmesi beldede yaşayan insanların ve toplum sağlığı için çok önemlidir. Merkezi idare bu ihtiyaca cevap verebilmek ve kaliteli içmesuyu şebekesinin Türkiye çapında geliştirilmesini sağlamak için yasal düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler 01.03.2007 tarih ve 2007/6 sayılı ve 22.06.2007 tarih ve 2007/36 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarıdır<sup>314</sup>.

Söz konusu kararlar ile finansmanı genel bütçeden hibe fon olarak karşılanmak üzere *Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)* uygulamasına

<sup>314</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 21.

geçilmiştir. Bu projeye nüfusu 10.000'in altında bulunan ve şebekeli içmesuyu olmayan ya da yetersiz olan belediyelere ait içmesuyu tesislerinin yapımı için İller Bankası'na hibe kaynak aktarılarak projesi ve projenin uygulanmasının Banka tarafından gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. BELDES Projesi kapsamında yapılan işlerin detayları aşağıda tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 44.** BELDES Projeleri Kapsamında Yapılan İşlerin Detayları

<b>BELDES Projeleri</b>	<b>Adet</b>
İnşaatı İhale Aşamasında	2
İnşaatına Başlanan	2
İnşaatı Biten	65
<b>Toplam</b>	<b>69</b>

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017 Faaliyet Raporu, 2018, s. 23.

BELDES projesi ile 2007 yılında 49 adet, 2008 yılında ise 20 adet içmesuyu tesisi için sırasıyla 33.500 bin TL ve 41.150 bin TL İller Bankasına kaynak aktarılmıştır. 2011 yılında ise bu kaynaklara ilave olarak 55.000 bin TL ek ödenek tahsis edilmiştir. Toplamda 69 iş için merkezi idare tarafından Bankaya 129.650 bin TL ödenek tahsis edilmiştir. BELDES Projesi kapsamında 65 adet proje önceki yıllarda tamamlanmış olup bu projeye devam eden işlere 2017 yılında 6.632 bin TL harcama yapılmış 31.12.2017 tarihi itibari ile de toplam 127.838 bin TL harcama gerçekleştirilmiştir<sup>315</sup>.

#### ***b. Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi (SUKAP)***

İnsan ve toplum sağlığı için kaliteli içmesuyu kadar kanalizasyon ve atıksu sorunu da ulusal ve uluslararası boyutta çözümü aranan önemli konuların başında gelmektedir. Gelişmiş ülke olabilmenin belirleyicilerinden olan içmesuyu, kanalizasyon, yağmur suyu ve şebeke arıtma tesislerinin yapımı için 10.05.2011 tarih ve 2011/11 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı gereğince Su ve Kanalizasyon Alt Yapı Projesi (SUKAP) merkezi idare tarafından uygulamaya konulmuştur. Bu projeye nüfusu 25.000'in altında bulunan belediyelerin içmesuyu, kanalizasyon, yağmur suyu

<sup>315</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 21.

ve şebeke arıtma tesislerinin yapımının %50'si SUKAP ödeneğinden hibe olarak, geriye kalan %50'sinin İller Bankası tarafından kredilendirilmek suretiyle finanse edilmesi amaçlanmıştır. SUKAP Projesi'nin detayları aşağıda tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 45.** SUKAP Projesi İle Finansman Tahsis Edilen (2011-2017) İşlerin Sektörel Dağılımı (BİN TL)

	<b>İçmesuyu</b>	<b>Atıksu</b>	<b>Toplam</b>
<b>Yürütülen İş Sayısı</b>	<b>462</b>	<b>782</b>	<b>1244</b>
Bitirilen İş Sayısı	279	524	803
İnşaatı Devam Eden İş Sayısı	138	175	313
Sözleşme Aşamasındaki İş Sayısı	24	37	61
İhale Aşamasındaki İş Sayısı	21	46	67
<b>Toplam Tahsis Tutarı</b>	<b>2.619.829</b>	<b>5.627.652</b>	<b>8.247.481</b>
Tahsis Edilen Kredi Tutarı	1.664.891	3.401.312	5.066.203
Tahsis Edilen Hibe Tutarı	954.938	2.226.340	3.181.278
<b>2017 Yılı Yapılan Toplam Harcama Tutarı</b>	<b>358.629</b>	<b>712.437</b>	<b>1.071.066</b>
2017 Yılı Krediden Yapılan Harcama Tutarı	243.065	474.914	717.979
2017 Yılı Hibeden Yapılan Harcama Tutarı	115.564	237.523	353.087

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017 Faaliyet Raporu, 2018, s. 24.

Tabloda görüldüğü gibi SUKAP Projesi uygulamalarına yönelik olarak 31.12.2017 tarihi itibari ile toplam 1.244 adet işin 803'ü tamamlanmış, 313 adet işin inşaatı devam etmekte, 61 iş sözleşme aşamasında ve 67 iş ihale aşamasındadır. Ayrıca SUKAP kapsamında yürütülen işler için 2017 yılı içerisinde 543.057 bin TL kredi ve 353.087 Bin TL hibe olmak üzere toplam 896.144 bin TL harcama yapılmıştır. SUKAP kapsamında 1.244 adet içmesuyu ve kanalizasyon yatırımı için 3.181.278 bin TL hibe, 5.066.203 bin TL kredi olmak üzere toplam 8.247.481 bin TL kaynak tahsis edilmiştir<sup>316</sup>.

<sup>316</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 24.

## 9. Bankanın Yeni Hizmet Alanları

Banka'nın belediyelere sunmuş olduğu hizmetler içinde altyapı hizmetleri ağırlıklı bir yer teşkil etmekle birlikte Banka'nın vermiş olduğu hizmetler yerelin ihtiyaçları ve değişen kamu hizmeti anlayışına göre değişebilmekte, bazı sektörler öncelikli hale gelebilmektedir. Örneğin Banka, son dönemlerde sürdürülebilir kalkınma modeli çerçevesinde yenilenebilir enerji, coğrafi bilgi sistemleri, kentsel dönüşüm, kaynak geliştirme projeleri gibi yeni hizmet alanlarında faaliyet göstermektedir.

### a. Kaynak Geliştirme Projeleri

6107 sayılı İller Bankası Kanunu'nda Banka'nın faaliyetleri arasına “*Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak*” maddesi eklenerek Banka'nın bu alandaki görevi vurgulanmıştır. Banka sahip olduğu kendi gayrimenkulleri üzerinde ya da yerel yönetimlerin sahip oldukları arsalar üzerinde projeler üreterek elde edilecek karı yine ortakları olan yerel yönetimlerin finansmanı için kullanmaktadır. Arsa karşılığı gelir paylaşımına konu edilebilecek belediye arsaları, Banka'ca ya satın alınarak ya da Banka'ya olan borcuna karşılık mahsup edilerek değerlendirilmektedir. Banka'nın bu yeni hizmet alanı ile ilgili olarak kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler şunlardır<sup>317</sup>:

- *Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhaleleri,*
- *Belediyeler, Kamu ve Özel Kuruluşlar ile Şahıslarla Yürütülen Projeler,*
- *Gayrimenkul Satışı,*
- *Kentsel Dönüşüm Projeleri.*

Banka'nın yukarıda sayılan faaliyetleri Genel Müdürlük bünyesinde kurulan Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Banka'nın uygulanacak projelerde ortaklığı sadece kar ortaklığı olup oluşacak herhangi bir zarara ortaklığı söz konusu değildir. Banka herhangi bir bedel ödemediği takdirde, kendi

<sup>317</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 21.

mülkiyetinde bulunan arsalar üzerinde gelir paylaşımı ve kat karşılığı yöntemleriyle gayrimenkul yatırım işlemleri kapsamında yapmış olduğu satış işlemlerinden 2017 yılında 241.321 Bin TL gelir elde etmiştir<sup>318</sup>. Banka'nın kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında yapmış olduğu işlere ait bilgiler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

**Tablo 46.** Bankanın Kaynak Geliştirme Faaliyetleri Kapsamında Yapmış Olduğu İşlere Ait Detayların Seyri

Yıllar	Planlanan Kaynak Kullanım Tutarı	Gerçekleştirilen Harcama Tutarı	Gerçekleşme Oranı (%)
2013	1.000.000.000	141.963.000	14,20
2014	400.000.000	2.372.000	0,06
2015	250.000.000	165.746.000	66,30
2016	250.000.000	186.137.000	74,45
2017	250.000.000	141.000.	0,05

**Kaynak:** İller Bankası 2013-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

Bankanın kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında planlamış olduğu kaynak kullanım tutarı 2013 yılında 1.000.000.000 TL iken 2017 yılında planlanan bu tutar ¼ oranında azalarak 250.000.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Planlanan kaynak tutarının gerçekleşme oranında da bir azalmanın olduğu görülmektedir. 2013 yılında gerçekleşme oranı % 14,20 iken bu oran 2017 yılında %0,05'dir.

#### ***b. Kentsel Dönüşüm Projeleri***

Kentlerdeki aşırı ve niteliksiz büyüme, sağlıksız yapılaşma, barınma, altyapı, eskiyen ve yıpranan yapı stoku, afet riskleri ve hızlı nüfus artışı gibi nedenlerle kentsel dönüşüme ihtiyaç artmıştır. Günümüzde kentler sadece plansız yapılar olan beton yığınlarıyla değil aynı zamanda planlı yapılmış olan yapı stoklarının eskimesi nedeniyle

<sup>318</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 29.



de depremlere karşı rehabilite edilmesi ya da kentsel dönüşüm projeleriyle bu yapı stoklarının yenilenmesi gerekmektedir. Ülkemiz, dünyanın aktif deprem kuşaklarından biri olan Alp-Himalaya deprem kuşağı üzerinde yer almakta olup yüzölçümünün % 42'si birinci derecede deprem kuşağı üzerinde ve yüzölçümünün % 96'sı ise deprem riski altındadır<sup>319</sup>. Böylesine önemli bir afette can ve mal kaybı kadar ülke ekonomisi de ciddi risk altındadır.

Ülkemizde kentsel dönüşüm proje uygulamaları özellikle 1999 yılında yaşanan Marmara depremi sonrasında gündeme gelmiştir. Bu konu sadece yerel yönetimlerin sorunuymuş gibi algılanarak uygulamalar ulusal boyutta değil yerel boyutta kalarak gerekli ilerleme sağlanamamıştır. Kentsel dönüşüm sadece depreme dayanıksız yapı stoklarının ve çarpık kentleşmenin giderilmesi gibi amaçları taşırken aynı zamanda projenin uygulanması sonrasında ekonomik ve sosyal yaşamın iyileştirilerek özelde yerelin genelde ise tüm ülke için yaşanabilir modern kentlerin oluşturulması bakımından çok önemlidir.

Depremlerin oluşturacağı zararları azaltmanın en etkin iki yolu; toplumu depreme karşı eğitmek ve depreme dayanıklı yapılar inşa etmektir. Bu konuda da belediyelere 2000'li yıllardan sonra, eskiyen ve özelliğini kaybetmiş kent bölgelerinin, kentin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilmesi, konut alanları, ticaret alanları, turizm ve kültür alanları ve sosyal donatı alanları oluşturulması, deprem risklerine karşı tedbirler alınması veya kentin tarihi ve kültürel dokusunun korunarak yenilenmesi yönünde önemli yasal düzenlemelerle yeni görevler verilmiştir. Fakat belediyelerin bu önemli görevleri yerine getirmesinde kullanacakları gelir kaynakları son derece sınırlıdır. Bu tür büyük projeler için büyük çapta finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Belediyelerin bu sorunu merkezi idarenin katkısı olmadan tek başına çözmesi kolay değildir. Bu hususa 10. Kalkınma Planında şu şekilde yer verilmiştir:<sup>320</sup> *"Kentsel dönüşümün planlanması ve uygulanmasında özellikle merkezi ve mahalli idarelerin teknik, mali ve idari kapasitelerinin hızlı ve yaygın şekilde güçlendirilmesi önem arz etmektedir"*.

<sup>319</sup> Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi, <http://www.icisleriafad.gov.tr/lkemizin-deprem-riski-haritasi>. (Erişim Tarihi:10.05.2017)

<sup>320</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, Ankara, 2013, s. 127.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun çerçevesinde uygulanacak olan projelerde Banka'nın etkin bir şekilde yer alacağı hazırlanmış olduğu 2013-2017 stratejik planında belirtilmiştir<sup>321</sup>. 6306 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre "bu kanun kapsamındaki uygulama alanlarında kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından Bankaya kaynak aktarılabilceği ve aktarılan bu kaynağın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının işleyişine ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı" belirtilmektedir. Ayrıca Banka, bu Kanun kapsamında ilan edilen uygulama alanlarında ya da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi kapsamında kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen alanlarda; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyeler ya da yetkili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak kentsel dönüşüm projelerini kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında değerlendirerek elde edeceği gelirleri yine yerel yönetimlerin finansmanına aktarmaktadır.

Banka'ya, bu yeni çıkan Kanun ve yeni hizmet alanıyla ilgili olarak gelir hesabına ilişkilendirilmeksizin 2013 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından ortaklaşa yürütülen kentsel dönüşüm projeleri kapsamında<sup>322</sup> toplamda 150 milyon TL kaynak aktarılmıştır<sup>323</sup>. Ayrıca Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde terörden zarar gören belediyelerin kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere 2016 yılı içerisinde 5.944 Bin TL, 2017 yılında ise 197.943 Bin TL harcama gerçekleştirilmiştir<sup>324</sup>.

Kuruluş amacı belediyelerin her türlü projelerine teknik ve mali destek sağlamak olan İller Bankası, kentsel dönüşüm projelerinde de yer almakta olup aynı zamanda sektörün ve belediyelerin uygulamış oldukları projelerde çözüm ortağıdır. Ülkemizin en önemli sorunlarının başında gelen kentsel dönüşüm projelerinde Banka'nın üstleneceği pozisyon, Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhaseki tarafından "İller Bankasının Kentsel Dönüşüm Bankası haline getirileceği" şeklindeki demecinde belirtilmiştir.

<sup>321</sup> İller Bankası A.Ş. Stratejik Planı (2013-2017), *Planlama ve Koordinasyon Başkanlığı*, Ankara, 2012, s. 37.

<sup>322</sup> Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında kaynak aktarılan belediyeler şunlardır: Esenler Belediyesi 15 milyon TL, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 125 milyon TL ve Ağrı Patnos Belediyesi 10 milyon TL.

<sup>323</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 29.

<sup>324</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017, a.g.r., s. 21; İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 29.

Bu açıklamadan Bankanın, depreme dayanıklı, yaşanabilir, modern ve sağlıklı şehirleri inşa etmek için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyelerle işbirliği yaparak kentsel dönüşüm projelerinin hayata geçirilmesi noktasında hem teknik hem de belediyelere uygun koşullarda finansman desteği sağlayacağı anlaşılmaktadır.

### ***c. Coğrafi Bilgi Sistemi ve Kent Bilgi Sistemi Çalışmaları***

İletişimin hız kazandığı günümüzde hızlı ve doğru bilgilerin elde edilebildiği yazılımlar ve sistemler her geçen gün insanlığın hizmetine sunulmaktadır. Yerel yönetimlerin her türlü ihtiyaçlarının karşılanmasında etkin bir kuruluş olan İller Bankası da bu alandaki gelişmeleri yakından takip ederek paydaşları olan belediyelere bu hizmetlerin kullanımında hem öncülük etmekte hem de vermiş olduğu hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlamak için günün değişen koşullarına ayak uydurmak zorundadır.

Modern kentlerin altyapılarının oluşturulmasında ve yaşanabilir kentlere ait verilerin analizinde Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) kullanımı giderek önem kazanmaktadır. "*Mekânsal ve mekânsal olmayan verilerin depolandığı, işlendiği ve gösterildiği bir teknoloji*"<sup>325</sup> olarak nitelenen coğrafi bilgi sisteminden ihtiyaca göre (sağlık, eğitim, ulaşım vs. gibi) tüm kullanıcılar yararlanmaktadır. Bu teknolojiye bağlı olarak geliştirilen ve kente ilişkin olarak kullanılan sistem ise kent bilgi sistemidir (KBS). KBS sayesinde belediyeler, nüfus yoğunluğu, ulaşım yolları, içmesuyu-kanalizasyon tesis ve şebekeleri gibi birçok alanda şehre ilişkin verileri anlık olarak görebilmektedir. Hatta belediyeler, öz gelirleri arasında yer alan ilan ve reklam vergisinin konusunu teşkil eden ilan ve reklam panolarını dahi bu sayede anlık olarak görebilmektedirler.

Banka hem kendi kaynaklarını hem de belediyelerin kaynaklarını etkin ve verimli şekilde kullanması için CBS uygulamalarına önem vermektedir. Banka, Kuruluş Kanunu'nun 13. maddesi ve Banka Ana Sözleşmesi'nin 6. maddesi uyarınca, belediyelerin KBS projelerinin finansman ve yapımına destek vermektedir<sup>326</sup>.

<sup>325</sup> Saye Nihan Çabuk, "CBS'nin Yerel Yönetimlerde Kullanımı ve Kent Bilgi Sistemleri", *Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi*, Vol. 7, No. 3, 2015, s. 70.

<sup>326</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 46.

## E. BANKANIN BELEDİYELERE SUNDUĞU DİĞER HİZMETLER

### 1. Tedarik Hizmetleri

İller Bankası, kuruluş yıllarından itibaren belediyelerin talep etmiş oldukları altyapı ve üstyapı projelerinin tesis inşaatı için gerekli olan her türlü malzeme, makine, alet ve eşyayı belediyeler adına temin etmiştir. Bankanın kurulduğu ilk yıllarda gerekli olan ekipmanlar yükleniciler vasıtasıyla belediyeler namına temin edilmiş olup daha sonraki yıllarda uygulanan projelerin büyüklüğü ve belediyelerin bu ekipmanların alımlarında yetersiz kalması, alınan malzemelerinin miktarının yüksek olması nedeniyle tek elden alım yapılarak maliyetlerin düşürülmesi gibi sebeplerle söz konusu araç gereç ve malzemelerin Banka tarafından alınmasının uygun olacağı düşünülmüştür. Banka, temin etmiş olduğu malzemelerin stok sorununu çözmek için 2003 yılından itibaren alınan malzemeler Banka'nın stoklarında tutulmayarak ilgili belediyelerin talep etmiş oldukları işlerde kullanılmak üzere belediyelere teslim edilmiştir. Banka ayrıca 2004 yılından itibaren belediyelere söz konusu malzeme, makine, alet ve eşyaya ilave olarak araç, gereç, ekipman alımları ile kamulaştırma işlemleri için kredi kullandırmaya başlamış ve söz konusu ekipmanları yetki verilmesi durumunda belediyelere kendisi temin etme yoluna girmiştir<sup>327</sup>. Banka'nın belediyelere tedarik amaçlı sağlamış olduğu kredilerin yıllar içindeki seyri aşağıda tabloda gösterilmiştir.

---

<sup>327</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2013, a.g.r., s. 33.

**Tablo 47.** Belediyelere Tedarik Amaçlı Sağlanan Krediler (Bin TL)

Yıllar	İş Makineleri	Hizmet Araçları	Boru Pompa	İnşaat Malzemeleri	Kamulaştırma	Büro Malz.	Diğer Malz.	Ödenen Toplam Kredi Tutarı
2008	29.818	32.401	10.057	101.256	31.277	-	9.289	214.098
2009	42.119	67.413	40.769	40.812	10.556	-	9.544	211.213
2010	83.865	78.893	13.815	72.335	98.754	151	14.309	362.122
2011	166.394	153.612	24.684	188.301	123.201	3.758	27.607	687.557
2012	133.370	178.605	12.779	241.195	207.711	2.335	40.514	816.509
2013	74.377	176.373	18.348	426.382	199.257	2.794	61.562	959.093
2014	74.377	176.373	18.348	426.382	199.257	2.794	61.562	959.093
2015	179.097	171.522	4.965	150.023	299.809	481	17.156	823.053
2016	209.034	237.305	80.915	181.412	350.070	7.681	64.550	1.130.967
2017	114.960	197.166	69.092	383.763	261.156	6.288	94.804	1.127.229

**Kaynak:** İller Bankası Genel Müdürlüğü 2017 Faaliyet Raporu, 2018, s. 43.

Bankanın belediyelere tedarik amaçlı sağladığı kredilerin yıllar itibarıyla arttığı görülmektedir. 2008 yılında 214.098 bin TL olan kredi tutarı 2017 yılına gelindiğinde 1.127.229 bin TL olarak gerçekleşmiştir.

## 2. Bankacılık Hizmetleri: Fon Yönetimi ve Elektronik Fon Transferi

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 77. maddesi çerçevesinde kalkınma ve yatırım bankası olarak faaliyet gösteren İller Bankası, 6107 sayılı Banka Hakkındaki Kanun ve bu Kanun'a bağlı olarak hazırlanan İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi ve Krediler Yönetmeliği çerçevesinde belediyelere krediler açmakta ve bu idarelere bu idarelere gayri nakdi kredi vermektedir.

İller Bankası, sahip olduğu kaynakları etkin bir şekilde kullanmak için banka iş ve işlemlerini (havale, EFT vb.) elektronik fon transfer yöntemi ile

gerçekleştirmektedir. Banka cari ödemelerini ve belediyeler adına her türlü mal ve hizmet alımlarını, hakediş ödemelerini yüklenici firmalar hesabına aracısız bir şekilde yapmaktadır. Banka bu yolla 2017 yılı içinde İller Bankası EFT merkezince değişik banka ve finans kuruluşlarına 173.737 bin TL tutarında havale (76.005 adet giden havale işlemi) ve 174.227 bin TL tutarında gelen havale işlemi (15.131 adet) gerçekleştirmiştir<sup>328</sup>. Banka'nın ödeme tutarları göz önüne alındığında ciddi bir tasarrufunun olduğu açıktır.

### 3. Sigortacılık Hizmetleri

6107 sayılı Banka Kanunu'nun 3. maddesinde, sigorta acenteliği yapabilme yetkisi Banka'ya verilmiş olup İller Bankası bu yetkiye dayanarak ortak idarelere sigorta hizmetleri konusunda da hizmet vermektedir.

Banka'nın sigortacılık faaliyetleri Groupama Sigorta A.Ş., Güneş Sigorta A.Ş. ve Ankara Sigorta A.Ş.'nin acentelik sıfatıyla devam etmektedir. Sigortacılık faaliyetlerinin içerisinde belediyeler adına yapılan inşaatların sigortaları, belediyelerin her türlü araçları, işyerleri, banka personelinin araçları girmektedir. Banka, 2017 yılı içerisinde 3.456 adet poliçe düzenleyerek 706.000 TL komisyon geliri elde etmiştir<sup>329</sup>. Bankanın sigortacılık işlemleri ile ilgili bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 48.** Bankanın Sigortacılık İşlemleri

Yıl	Üretilen Poliçe Sayısı	Komisyon Geliri (TL)
2012	4.731	622.000
2013	5.536	1.034.000
2014	4.775	895.000
2015	3.954	867.000
2016	3.154	773.000
2017	3.456	706.000

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

<sup>328</sup> İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2018, a.g.r., s. 45.

<sup>329</sup> A.g.r., s. 45.

#### 4. Yardım ve Bağışlar

Banka, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve Vergi Kanunları ile getirilen sınırlamaları dikkate alarak her yıl düzenli olarak başta Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullar ile diğer kamu kurum kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanması için belirlenen yetkiler içerisinde yardımda bulunmaktadır. Banka'nın yıllar içerisinde sağlamış olduğu yardımların tutarları aşağıda tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 49.** Banka'nın Sağlamış Olduğu Yardım Tutarları (BİN TL)

Yıllar	Yapılan Bağış Tutarı
2012	9.306
2013	9.619
2014	10.631
2015	19.103
2016	29.728
2017	28.722

**Kaynak:** İller Bankası 2012-2017 Yılları Arasında Düzenli Olarak Yayınlanan Faaliyet Raporları.

## II. İLLER BANKASI'NIN HİZMETLERİNE YÖNELİK BELEDİYELERİN MEMNUNİYET ANALİZİ: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ

### A. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE AMACI

Hizmet faaliyet alanları ve ekonomik büyüklükleri artan belediyelerin finansman kaynakları arasında İller Bankasının rolü bir önceki başlıklarda ortaya konulmuştur. Görüldüğü üzere İller Bankası belediyelerin alt-yapı ve üst-yapı yatırımlarının finansmanında önemli bir role sahiptir. İller Bankası'nın özellikle son yıllardaki faaliyetleri incelendiğinde uluslararası kuruluşlarca desteklenen sürdürülebilir kalkınma modeli çerçevesinde yenilenebilir enerji, yaşam kalitesini ön planda tutan modern kentlerin inşası (kentsel dönüşüm) ve kentiçi ulaşım gibi alanlarda faaliyetlerini artırmaktadır. Bu nedenle bankanın yakın gelecekte yatırımcı yönünün yanı sıra yenilikçi yönü de dikkati çekecektir. Çalışmanın bu bölümünde İller Bankası'nın belediyeler açısından önemine bakılmaktadır.

Bu araştırmanın iki amacı bulunmaktadır. İlk amaç belediyelerin finansmanında İller Bankası'nın rolü ve katkısını ortaya koymaktır. İkincisi ise İller Bankası'nın belediyelere sunmuş olduğu kredilerin vade, faiz ve çeşitliğine yönelik, alt-yapı ve üst-yapı proje ve yapım hizmetlerine yönelik ve İller Bankası'nın siyasi tarafsızlığına yönelik belediyelerin memnuniyet düzeylerini analiz etmektir.

Çalışmanın ilk iki bölümünde yürütülen tartışmalar sonucunda araştırmanın iki temel hipotezi belirlenmiştir. İlk hipotez; belediyelerin finansman sorununun çözümünde İller Bankası'nın önemli bir role sahip olduğudur. İkinci hipotez ise içme suyu, kanalizasyon vb. alt yapı, kent içi ulaşım, otopark, belediye binaları vb. üst yapı hizmetlerin projelendirilmesi ve yapım uygulamasında İller Bankası'nın gerek teknik destek gerekse de danışmanlık hizmetleri bakımından belediyeler açısından önemli bir kurum olduğudur. Bu çerçevede çalışma kapsamında ileri sürülen önermeler şu şekildedir:



- İller Bankası tarafından verilen kredilerin vadesi ve faizi belediyeler tarafından memnuniyet ile karşılanmaktadır.
- İller Bankası'nın vermiş olduğu hizmetler belediyeler tarafından kaliteli bulunmaktadır.
- Banka tarafından yerine getirilen hizmetlerin gerçekleştirilme süreleri kısadır.
- İller Bankası'nın siyasi tarafsızlığı bulunmaktadır.
- İller Bankası yerine getirdiği hizmetlerde açık ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışına sahiptir.
- Belediyeler, finansman ihtiyacını karşılamada ilk kaynakları arasında İller Bankası'nı tercih etmektedirler.

## B. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırmada kullanılan metodolojik yöntem nicelikselidir. Veriler anket yöntemi ile elde edilmiştir. Anket soruları hazırlanırken İller Bankası stratejik planlarında hizmet kalitesini ölçmeye yönelik hazırlanmış olduğu anket sorularından yararlanılmıştır. Anket soruları, belediyenin türleri ve nüfus sayılarını içeren 2 soru, belediyenin finansman ihtiyaçlarına yönelik tercihlerine ilişkin 6 soru ve belediyelerin bankanın hizmetlerine yönelik memnuniyet düzeylerini ölçen 16 sorudan oluşmaktadır. İller Bankası'nın belediyelere yönelik gerçekleştirdiği finansal hizmetlerden belediyelerin memnuniyet düzeyini ölçmek için hazırlanan sorulara katılımcılardan kendilerine en uygun şıkka karşılık “çok memnunum”, “memnunum”, “kısmen memnunum”, “memnun değilim” ve “hiç memnun değilim” seçeneklerinden birini işaretlemeleri istenmiştir.

## C. EVREN VE ÖRNEKLEM

Araştırma evrenini İller Bankası A.Ş. Bursa Bölge Müdürlüğü'nün sorumluluk alanında bulunan belediyeler oluşturmaktadır. Bursa, Balıkesir, Çanakkale ve Yalova illerini kapsayan bölgede toplam 2 Büyükşehir, 2 İl Belediyesi, 37 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 16 İlçe Belediyesi ve 19 Belde Belediyesi olmak üzere toplam 76 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin rolünün analizini ve İller Bankası A.Ş.'nin hizmetleriyle ilgili olarak belediyelerin memnuniyetini ölçmeyi hedefleyen bu çalışmada Bursa Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 76 belediyenin üst yöneticilerinin tamamına anket yapılmıştır.

#### D. VERİ ANALİZ YÖNTEMİ

76 belediyenin ankete katılımı ile sağlanan veriler, istatistiksel yöntemlerle analiz edilmiştir. Verilerin sınıflandırılması ve analizinde SPSS 13.00 paket programı kullanılmıştır. Analizlerde, frekans ve çapraz tablo analizleri yapılmıştır. Elde edilen bulgular tablolar haline dönüştürülerek yorumlanmıştır.

#### E. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI

##### 1. Araştırmaya Katılan Belediyeler Hakkında Genel Bilgiler

Ankete katılan belediyelerin türleri ve nüfus sayılarına göre dağılımı tablo 50’de gösterilmektedir. Ankete katılan belediyelerin 37’si büyükşehir ilçe belediyesi, 19’u belde belediyesi, 16’sı ilçe belediyesi, 2’si il belediyesi ve 2’si büyükşehir belediyesinden oluşmaktadır. Anket yapılan üst yöneticilerin dağılımı ise şu şekildedir: 2 Büyükşehir Belediyesinde (Bursa ve Balıkesir); Genel Sekreter, 2 İl Belediyesinde (Çanakkale ve Yalova) Belediye Başkan Yardımcısı, 37 Büyükşehir İlçe Belediyesinde 30 Başkan Yardımcısı, 7 Belediye Başkanı, 19 Belde Belediyesinde 15 Belediye Başkanı, 4 Mali Hizmetler Müdürü ve 16 İlçe Belediyesinde ise 10 Belediye Başkanı ve 6 Mali Hizmetler Müdürü ile yüz yüze görüşülmüştür.

**Tablo 50.** Belediyelerin Türüne ve Nüfusuna Göre Dağılımı

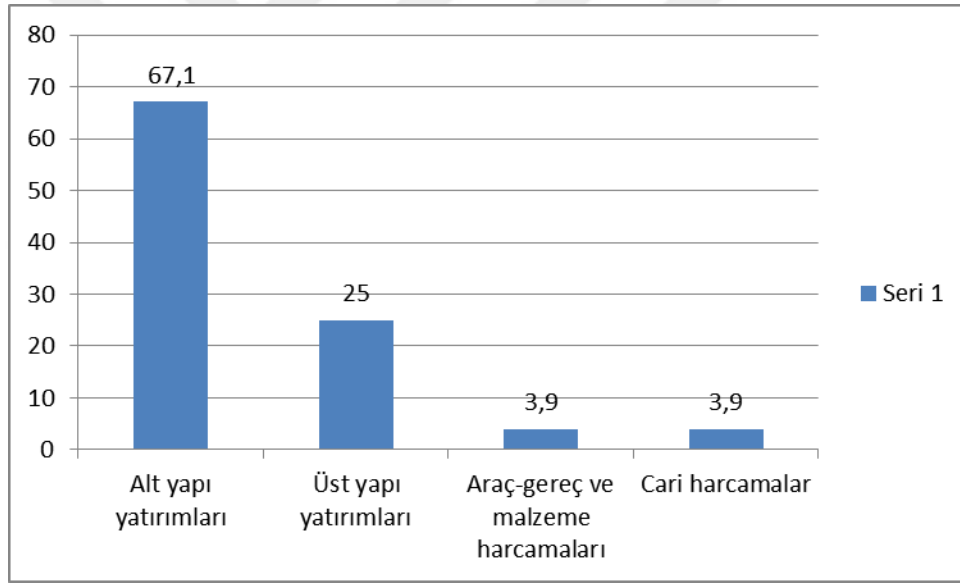
Belediye Türü	Sayı		%
Belde Belediyesi	19		25
İlçe Belediyesi	16		21,1
İl Belediyesi	2		2,6
Büyükşehir Belediyesi	2		2,6
Büyükşehir İlçe Belediyesi	37		48,7
<b>Toplam</b>	<b>76</b>		<b>100</b>
<b>Belediye Nüfusu</b>			
10 bin altı	29		38,2
10 bin -50 bin arası	22		28,9
50 bin-250 bin arası	19		25,0
250 bin- 750 bin arası	4		5,3
750 bin ve üstü	2		2,6
<b>Toplam</b>	<b>76</b>		<b>100</b>

Nüfus dağılımlarına göre bakıldığında belediyelerin %38,2'si 10 bin altı, %28,9'u 10 bin -50 bin arası, %25'i 50 bin-250 bin arası, %5,3'ü 250 bin-750 bin arası, %2,6'sı 750 bin ve üstü nüfusa sahiptir.

## 2. Belediyelerin Finansman İhtiyaçları ve Tercihleri ile İlgili Bulguların Değerlendirilmesi

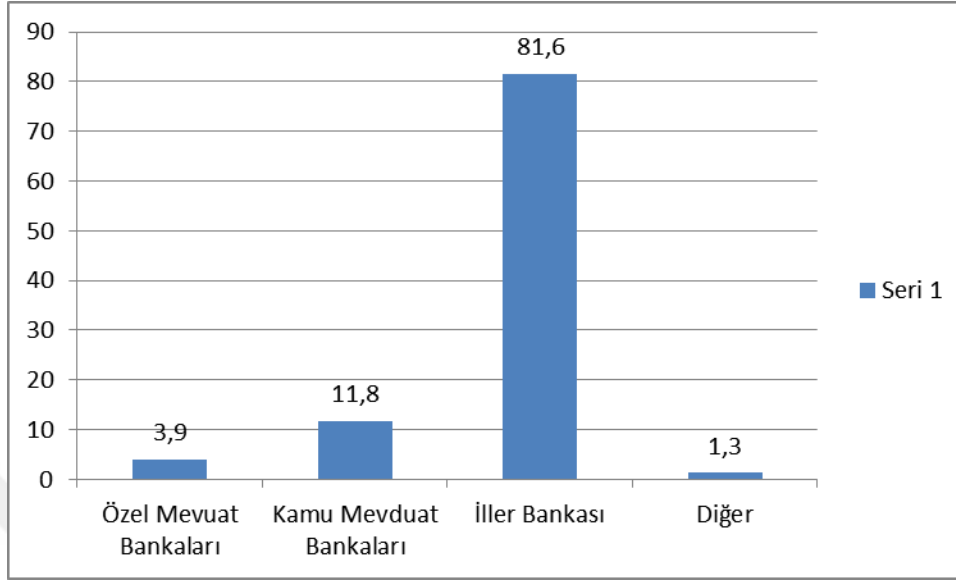
Çalışma kapsamında belediyenin finansman ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik tercihlerini ortaya koyan çoktan seçmeli 6 adet ve 4 likert türü olmak üzere toplam 10 soru bulunmaktadır.

**Grafik 7.** Belediyelerin Özkaynak Dışında Finansmana İhtiyaç Duyduğu Harcama Kalemleri



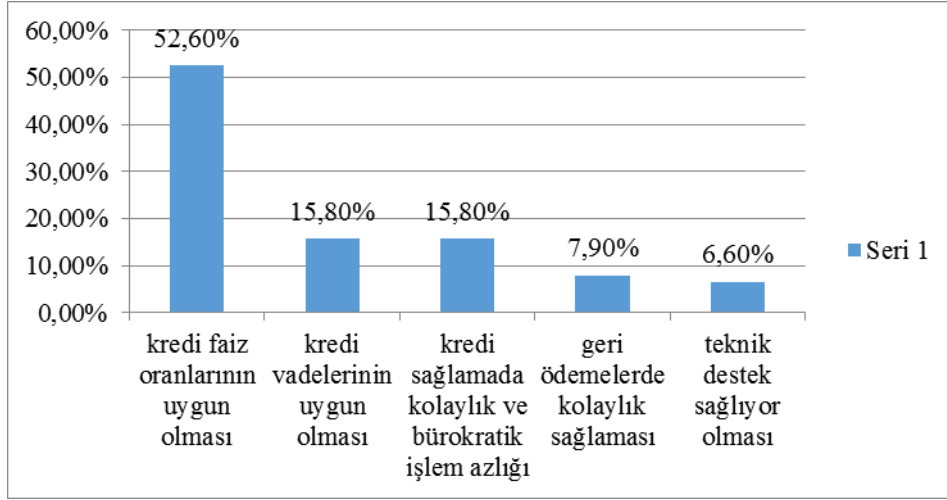
Belediyelerin öz kaynak dışında finansman ihtiyaçlarının en çok hangi kalemler için ortaya çıktığı sorusuna ankete katılan belediyelerin %67'si alt-yapı yatırımları, %25'i üst-yapı yatırımları, %3,9'u araç-gereç ve malzeme harcamaları ve %3,9'u ise cari harcamalar olarak cevaplandırmışlardır. Çıkan sonuca göre belediyelerin finansman ihtiyacının %91'inin alt payı ve üst yapı yatırım harcamalarından oluştuğu görülmektedir (Grafik 7).

**Grafik 8.** Belediyelerin Öz Kaynak Dışında Finansman İhtiyacını Karşılacağı Kaynaklar



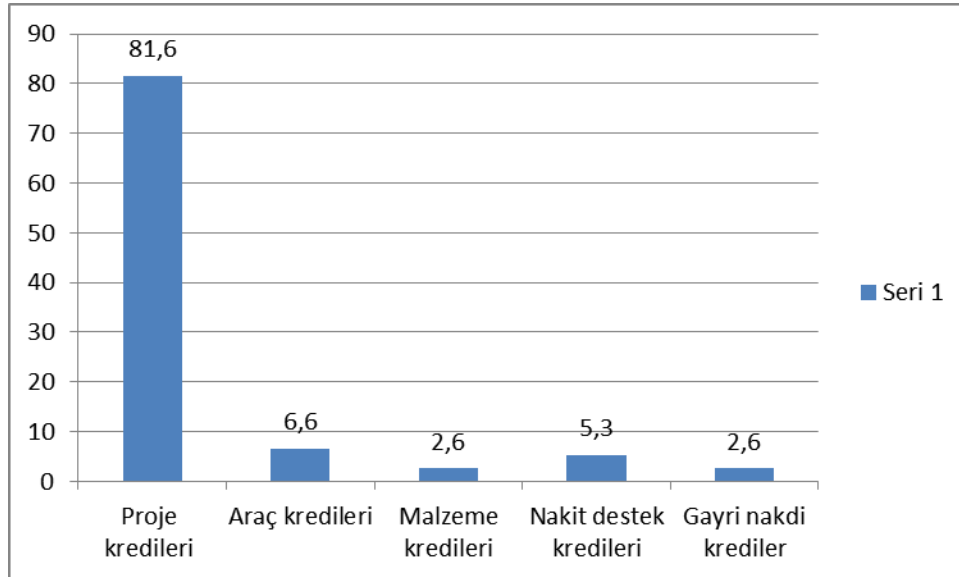
Bu yatırım harcamalarının finansmanında hangi kaynaklardan yararlandıkları sorulduğunda ise ankete katılan belediyelerin %78,9'u finansman ihtiyaçlarını bir kısmını öz kaynak ve bir kısmını krediyle, %19,7'si tamamını öz kaynaklarla ve %1,3'ü ise tamamını krediyle karşıladıklarını belirtmişlerdir. Ankete katılan belediyelere öz kaynak dışında finansmana ihtiyaç duyulması halinde tercih ettikleri kaynaklar sorulduğunda ise; belediyelerin %81,6'sının İller Bankası, %11,8'inin kamu mevduat bankaları, %3,9'unun özel mevduat bankaları ve %1,3'ünün ise diğer (DB, Hibe fonları, AB Hibe Fonları vb.) kaynaklardan yararlandıkları görülmektedir (Grafik 8). Bu sonuçlara göre İller Bankası'nın belediyelerin finansmanında en çok tercih edilen kaynak olarak öne çıktığı söylenebilir.

**Grafik 9.** Belediyelerin İller Bankası'nı Tercih Etme Nedenleri



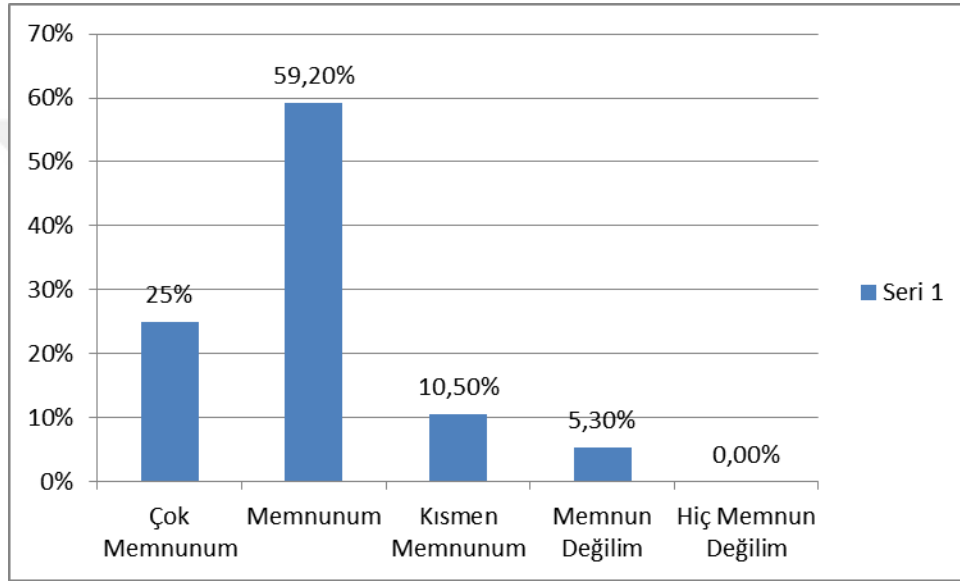
Belediyelere kredi ihtiyaçlarını karşılamada İller Bankasını ilk tercih olarak seçme nedenleri sorulduğunda belediyelerin %52,6'sı kredi faiz oranlarının uygun olmasına, %15,8'i kredi vadelerinin uygun olmasına, %15,8'i kredi sağlamada kolaylık ve bürokratik işlem azlığına, %7,9'u geri ödemelerde kolaylık sağlanmasına ve %6,6'sı teknik destek sağlanıyor olmasına dikkat çekmişlerdir (Grafik 9).

**Grafik 10.** İller Bankası'nın Verdiği Kredilerde Tercihler



Belediyelere İller Bankası'nın verdiği kredi türlerinden en çok hangisini tercih ettikleri sorulduğunda belediyelerin %81,6'sı proje kredileri, %6,6'sı araç kredileri, %5,3'ü nakit destek kredileri %2,6'sı malzeme kredileri ve %2,6'sı ise gayri nakdi kredileri tercih ettiklerini belirtmişlerdir (Grafik 10). Buradan çıkan sonuca göre İller Bankası daha çok alt ve üst yapı projeler için kredi vermektedir.

**Grafik 11.** İller Bankası'nın Finansal Sorunları Çözmedeki Rolüne Yönelik Belediyelerin Memnuniyeti



Ankete katılan belediyelerin çoğu alt-yapı ve üst-yapı yatırımlarının finansmanında İller Bankası'nı ilk sırada kullanmaktadırlar. Ankette İller Bankası'nın belediyelerin finansal sorunlara çözümündeki rolüne ilişkin memnuniyet düzeyi ölçülmüştür. Analiz sonucuna göre; İller Bankası'nın belediyelerin finansal sorunlarının çözümündeki rolünde belediyelerin %25'i çok memnun, %59,2'si memnun, %10'5'i kısmen memnun ve %5,3'ü ise memnun değildir. Başka bir ifade ile belediyelerin finansman açısından İller Bankası memnuniyet düzeyi (%84,2) oldukça yüksektir (Grafik 11).

### 3. Araştırmaya Yönelik Çapraz Tablo Sonuçları

Araştırmaya yönelik çapraz tablo sonuçlarında belediye türlerine göre hangi harcama kalemleri için finansmana ihtiyaç duyulduğu ve belediye türüne göre finansman ihtiyacının hangi kaynaklardan sağlandığı üzerine analizler yapılmıştır. Analizin sonuçlarını gösteren tablolar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 51.** Finansmana İhtiyaç Duyulan Harcama Kalemleri ile Belediye Türünün Gösteren Çapraz Tablo Sonuçları

Belediye Türü	Öz Kaynak Dışında Finansmana İhtiyaç Duyulan Harcama Kalemleri				Toplam
	Alt-Yapı Yatırımları	Üst-Yapı Yatırımları	Araç, Gereç Ve Malzeme Harcamaları	Cari Harcamalar	
Belde Belediyesi	16	3	0	0	19
İlçe Belediyesi	14	0	1	1	16
İl Belediyesi	2	0	0	0	2
Büyükşehir İlçe Belediyesi	17	16	2	2	37
Büyükşehir Belediyesi	2	0	0	0	2
<b>Toplam</b>	<b>51</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>76</b>

Tablo 51’te görüldüğü üzere belediyelerin tümü (il, ilçe, büyükşehir vb.) en çok alt yapı yatırımları (içme suyu, kanalizasyon, yağmur suyu vb.) için finansman ihtiyacı duymaktadır. İkinci sırayı ise üst yapı yatırımları almaktadır.

**Tablo 52.** Yatırım Harcamalarının Finansmanı ile Belediye Türü Çapraz Tablo Sonuçları

Belediye Türü	Yatırım Harcamalarının Finansmanı			Toplam
	Tamamı Öz Kaynaklardan	Tamamı Kredi	Bir Kısmı Öz Kaynak Bir Kısmı Kredi	
Belde Belediyesi	3	0	16	19
İlçe Belediyesi	1	0	15	16
İl Belediyesi	0	0	2	2
Büyükşehir İlçe Belediyesi	11	1	25	37
Büyükşehir Belediyesi	0	0	2	2
<b>Toplam</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>60</b>	<b>76</b>

Belediyelerin yatırım harcamalarının finansmanında kullandığı kaynaklara bakıldığında (Tablo 52 ve Tablo 53) belediyelerin tümünün hem öz kaynaklarından hem de kredilerden yararlandığı görülmektedir. Öz kaynak dışında yararlandığı finansman kaynakları incelendiğinde (Tablo 53) ise ilk sırada İller Bankası yer almaktadır. Ankete katılan belediyelerin yaklaşık %80'ni, belediyenin türü fark etmeksizin ilk sıraya İller Bankası'nı koymaktadır.

**Tablo 53.** Tercih Edilen Finansman Kaynakları ile Belediye Türleri Çapraz Tablo Sonuçları

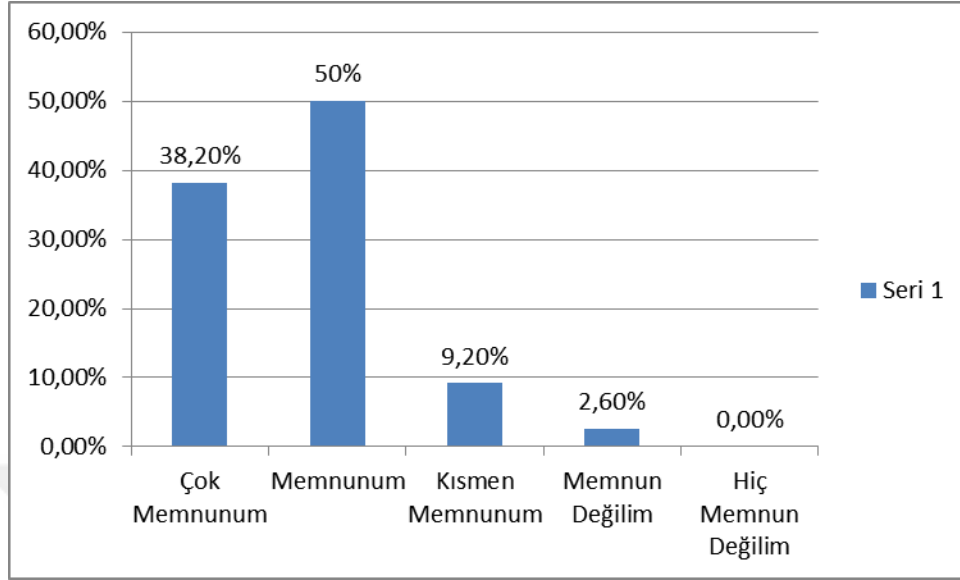
Belediye Türü	Öz Kaynak Dışında Finansmana İhtiyacında Tercih Edilen Kaynaklar				
	Özel Mevduat Bankaları	Kamu Mevduat Bankaları	İller Bankası	Diğer	Toplam
Belde Belediyesi	0	0	19	0	19
İlçe Belediyesi	3	3	9	1	16
İl Belediyesi	0	0	2	0	2
Büyükşehir İlçe Belediyesi	0	6	30	1	37
Büyükşehir Belediyesi	0	0	2	0	2
<b>Toplam</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>62</b>	<b>2</b>	<b>76</b>

#### 4. Belediyelerin İller Bankası Memnuniyet Düzeylerinin Analizi

Araştırma kapsamında belediyelerin İller Bankası'nın sağladığı, kredi vadelerine, kredi faiz oranlarına, kredilerin çeşitliliğine Bankanın verdiği alt ve üst yapı proje ve yapım hizmetlerine, teknik danışmanlık ve kontrollük hizmetlerine, belediyeler tarafından talep edilen hizmetlerin yerine getirilme süresine, hizmetlerin kalitesine, bankanın sorunlara yaklaşımına, bankanın siyasi tarafsızlığına ve bankanın açıklığına ve şeffaflığına yönelik memnuniyet düzeyleri ile ilgili belediyelere 14 soru yöneltilmiştir. Belediyelerin memnuniyet düzeylerine ilişkin analiz aşağıdaki grafiklerde yer almaktadır.

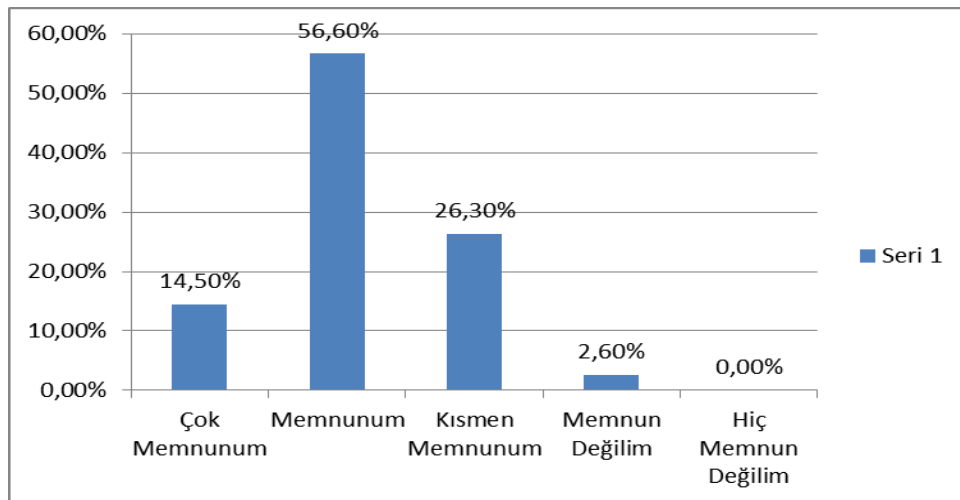


**Grafik 12.** Kredilerin Vadelerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi



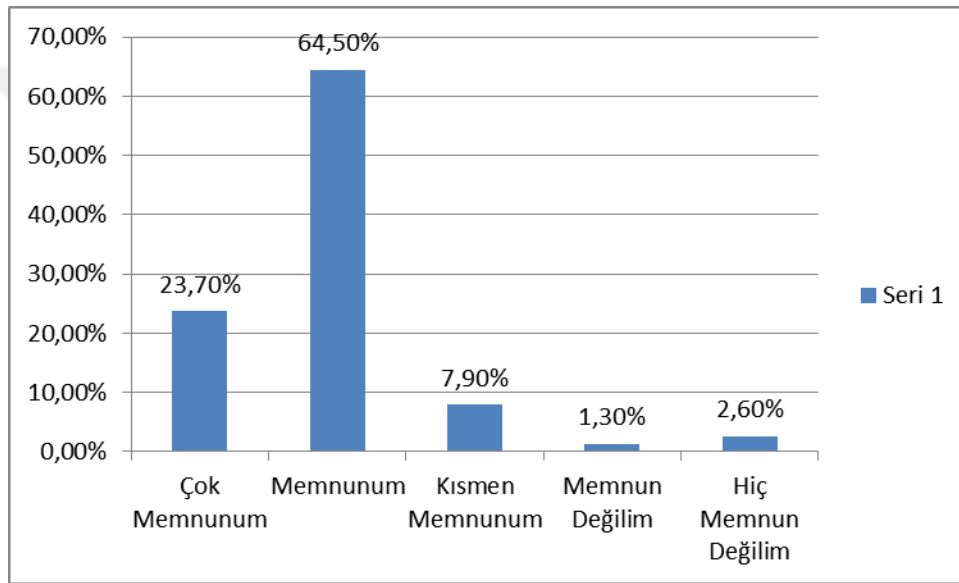
Belediyelerin öz kaynakları dışında yatırım harcamalarının finansmanında İller Bankası'nı tercih etmelerinin nedenleri arasında kredi faiz oranlarının düşük, kredi vadelerinin uygun ve teknik destek sağlıyor olması yer almaktadır. Daha önce bahsedildiği üzere İller Bankası belediyelere piyasa faiz oranlarının altında ve uzun vadelerde kredi imkânı sağlamaktadır.

**Grafik 13.** Kredilerin Faiz Oranlarına Yönelik Memnuniyet Düzeyi



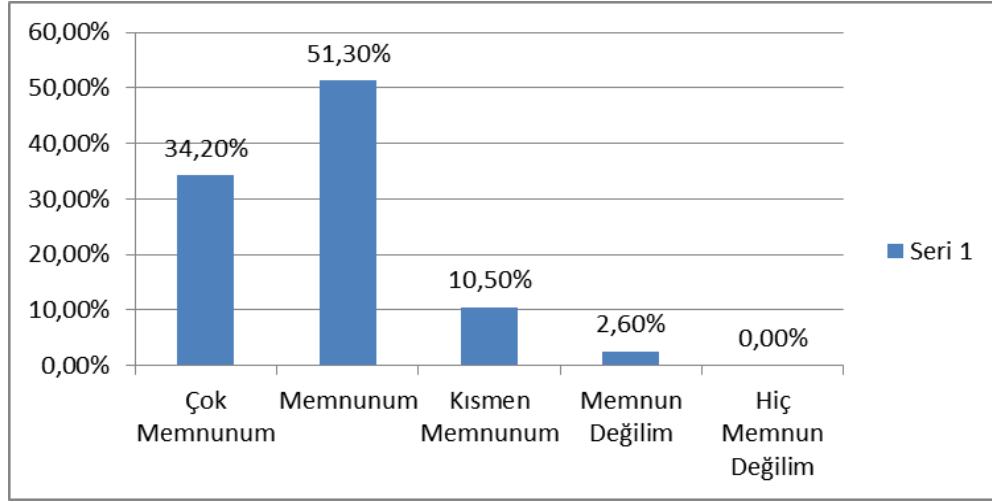
Bu kredilerin vadelerine, faiz oranlarına ve çeşitliliğine yönelik belediyelerin memnuniyet düzeyleri analiz edildiğinde, belediyelerin %88,2'sinin kredilerin vadelerinden (Grafik 12), %71,1'inin kredi faiz oranlarından (Grafik 13) ve %88,2'nin ise kredilerin çeşitliliğinden (Grafik 14) memnun olduğu görülmektedir. Diğer memnuniyet düzeyleri ile karşılaştırıldığında kredi faiz oranlarına yönelik memnuniyet düzeyinin görece düşük olması belediyelerin daha düşük faizli kredilere yönelik bir taleplerinin olduğuna işaret etmektedir.

**Grafik 14.** Kredilerin Çeşitliliğine Yönelik Memnuniyet Düzeyi



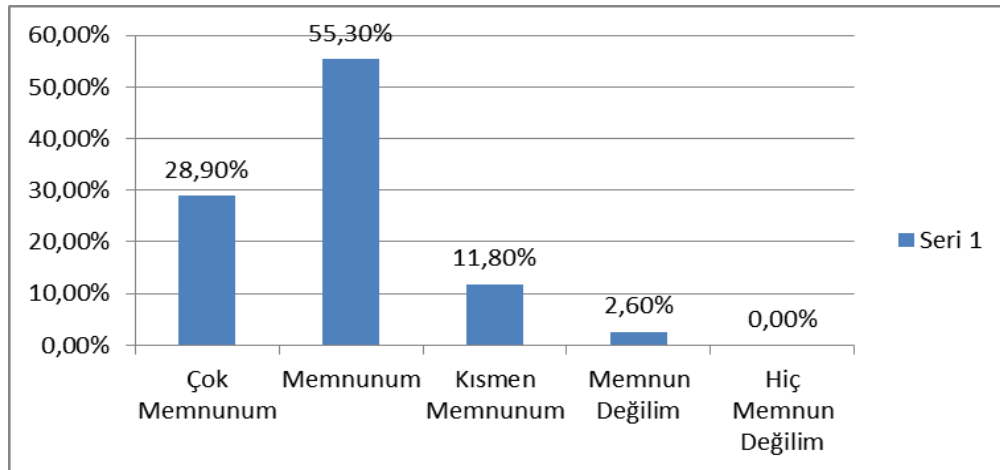
İller Bankası belediyelere ait işlerde işlerin başlangıcından bitişine kadar her aşamada belediyelerin yanında yer almakta olduğu faaliyet raporlarındaki hizmet döngüsünde belirtilmektedir. Buradaki işbirliği mali gücü ve teknik personel kapasitesi yüksek belediyelere finansman sağlama olarak öne çıkmakta iken mali gücü ve teknik personel kapasitesi daha düşük belediyelerde ise hem finansman hem de teknik destek olarak gerçekleşmektedir. Alt ve üst yapı projelerinin Bankaca yapılan etüt aşamasından sonra hazırlanan projelerin ve bu proje uygulamalarının kontrolü belediyeler ve iller bankası tarafından ortaklaşa yapılmaktadır. Çoğu zaman bu kontrollük hizmetleri mali gücü ve teknik personel kapasitesi daha düşük belediyeler için İller Bankası tarafından kendi alanında uzmanlaşmış teknik personeliyle gerçekleştirilmektedir.

**Grafik 15.** Alt ve Üst Yapı Proje Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi

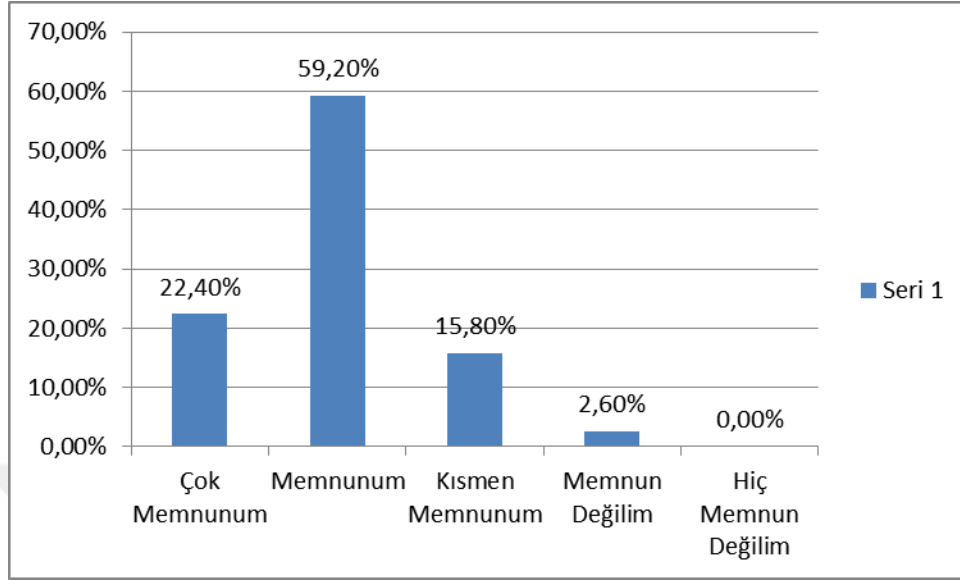


Alt-yapı ve üst yapı proje ve yapım hizmetlerinin zamanında bitirilmesinde en önemli etken yapılan işlerin sırasıyla bankanın yatırım programında yer alması, ihalesinin yapılması ve işin denetim süreçlerinin tamamında bankanın aktif bir biçimde rol alması ve süreci koordine etmesidir. Örneğin bu bölümde de ifade edildiği üzere 2012-2016 yılları arasında banka tarafından belediyelere yapılan içme suyu, atık su, üst yapı, deniz deşarjı, katı atık ve yenilenebilir enerji sektörlerine ait bitirilen projelerin toplamı 1340'dır. Bu konuda belediyelerin memnuniyet düzeyleri analiz edildiğinde belediyelerin %85'inin alt ve üst yapı proje hizmetlerinden (Grafik 15) ve %84'ünün ise alt ve üst yapı yapım hizmetlerinden (Grafik 16) memnun olduğu görülmektedir.

**Grafik 16.** Alt ve Üst Yapı Yapım Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi

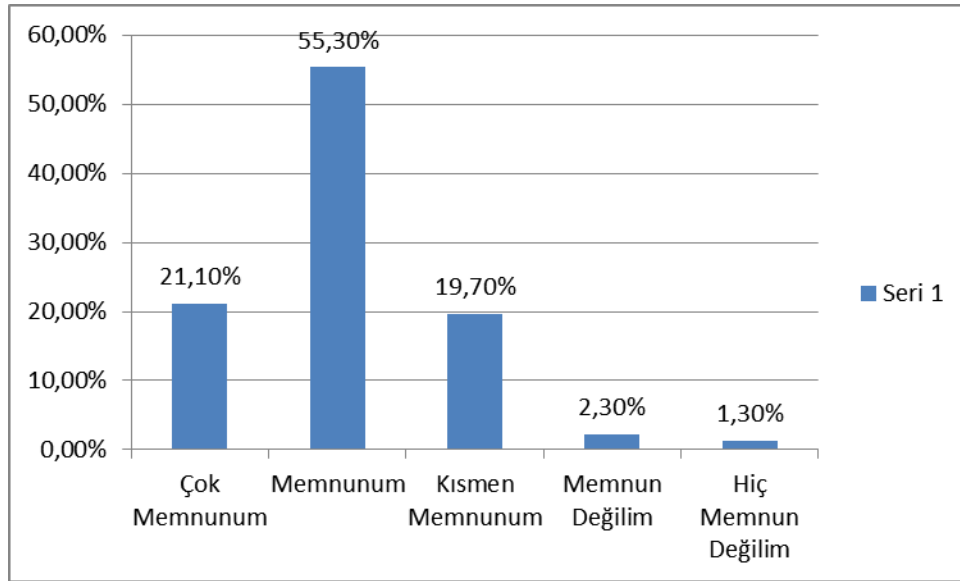


**Grafik 17.** Teknik Danışmanlık ve Kontrollük Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Düzeyi

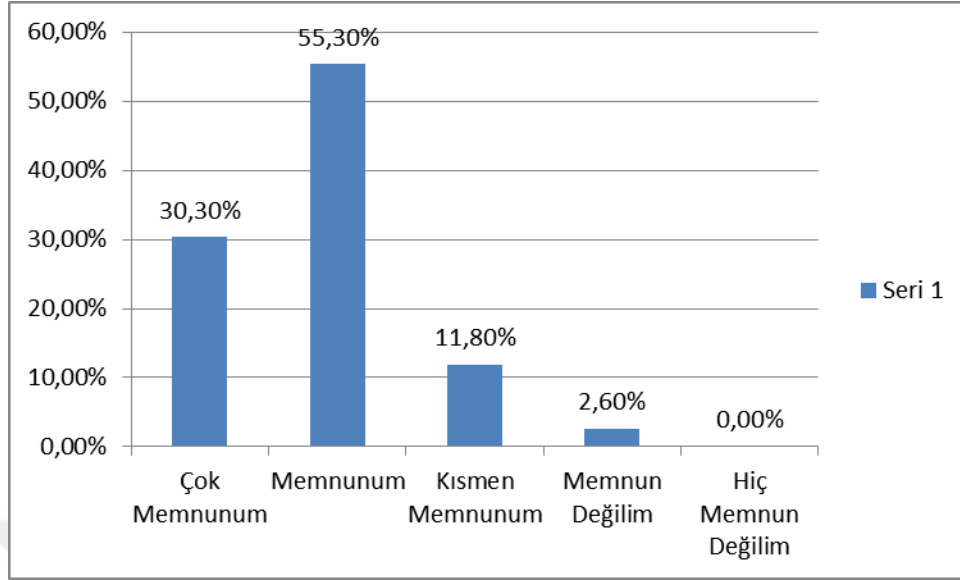


Ayrıca belediyelere ait teknik işlerin kontrolü ve işin yapım süresi ile ilgili ise memnuniyet düzeyi sırasıyla %82 ve %86'dır (Grafik 17 ve Grafik 18).

**Grafik 18.** Hizmetlerin Yerine Getirilme Süresine Yönelik Memnuniyet Düzeyi

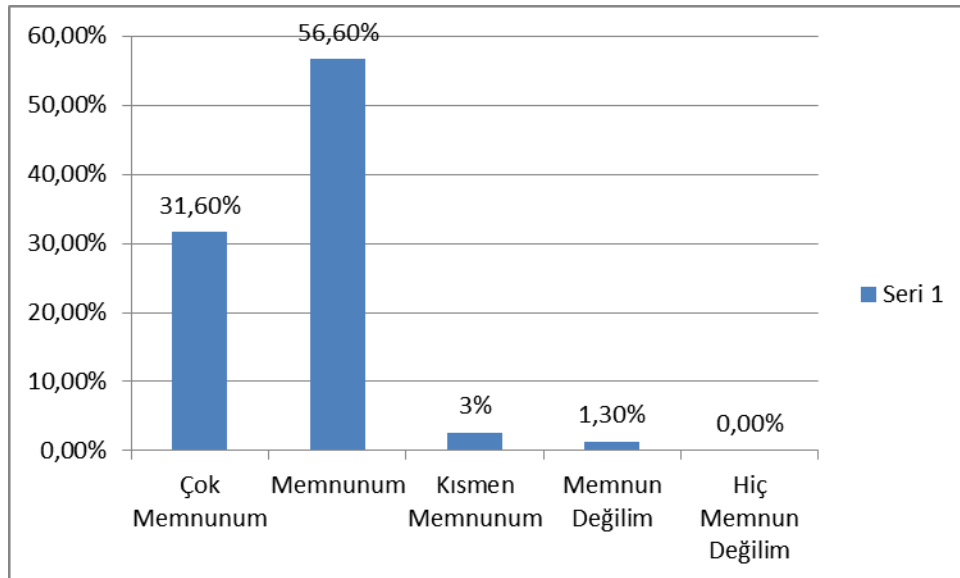


**Grafik 19.** Hizmetlerin Kalitesine Yönelik Memnuniyet Düzeyi

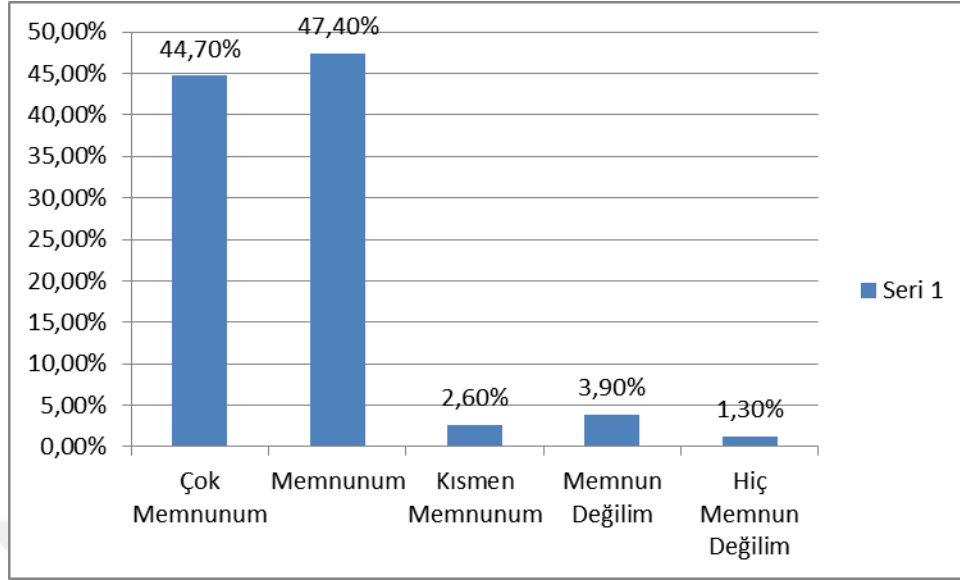


Hizmetlerin kalitesinin ölçülmesi ile ilgili olarak da ankete katılan belediyelerin %85'i bankanın hizmet kalitesinden memnun olduğunu belirtmişlerdir (Grafik 19). Banka açısından bu oranların yüksek çıkmasının nedenlerinin, yapılacak işler bakımından bankanın güçlü bir finansman yapısına ve alanında uzmanlaşmış personele sahip olması ve projelerin başlangıcından belediyelere teslim edilmesine kadar geçen sürede işi kontrol etmesi olduğu ileri sürülebilir.

**Grafik 20.** Sorunlara Yaklaşımına Yönelik Memnuniyet Düzeyi

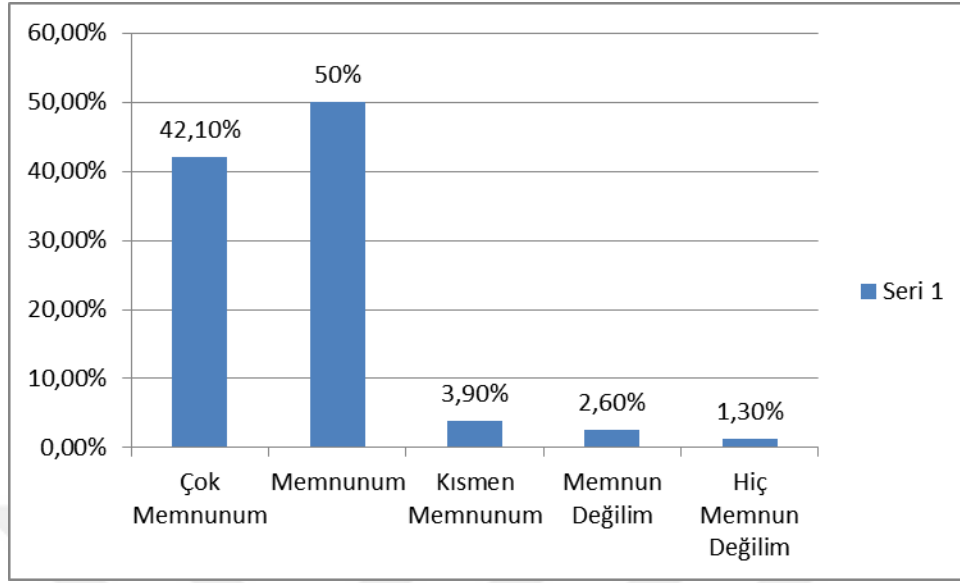


**Grafik 21.** Siyasi Tarafsızlığına Yönelik Memnuniyet Düzeyi



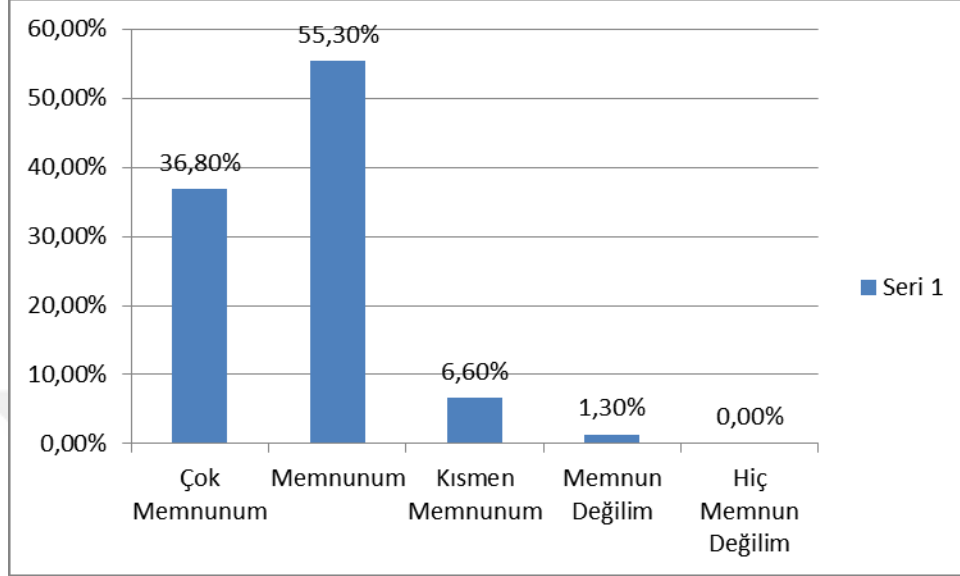
Belediyeler, sınırları içerisinde ikamet eden halkın ihtiyaçlarını karşılanmak amacıyla görevlendirilen, idari ve mali açılarından özerk ve karar organları 5 yılda bir seçimle işbaşına gelen yerel idare birimleridir. Anket çalışmasının uygulandığı İller Bankası Bursa Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 76 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin 2014 Mahalli İdareler seçimine göre 51'i iktidar partisinden 25'i ise muhalefet partilerinden oluşmaktadır. İller Bankası'nın belediyenin sorunlarına yaklaşımı ve siyasi tarafsızlığına yönelik belediyelerin memnuniyet düzeyi incelendiğinde bu düzeylerin sırasıyla %88 ve %92 olduğu dikkati çekmektedir (Grafik 20 ve Grafik 21). Her iki dağılım göz önüne alındığında bankanın kuruluş kanununda belirtilen amacına uygun olarak belediyelere hizmet sunumunda özverili ve eşit mesafede yaklaşarak siyasi tarafsızlığını koruduğu ve belediyelerin sorunlarının çözümünde başarılı olduğu söylenebilir.

**Grafik 22.** İller Bankasının Açıklık ve Şeffaflığından Memnuniyet Düzeyi



İller Bankası faaliyet raporlarını 2000 yılından itibaren web sitesinde düzenli olarak kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bunun yanı sıra bankanın kredi ve finansal bilgileri, üç aylık ara dönem raporları, konsolide mali raporları ve yatırım programları da düzenli olarak paylaşılmaktadır. İller Bankasının açıklık ve şeffaflığına yönelik memnuniyet düzeyi bankanın bilgi paylaşımı konusunda başarılı olduğunu göstermektedir. Belediyelerin %92'si bankanın bilgi paylaşımından memnun olduğu görülmektedir (Grafik 22).

**Grafik 23.** İller Bankası Web Sitesi ve Belediye Bilgi ve Veri Bankası Uygulamasına Yönelik Memnuniyet Düzeyi



İller bankası [www.ilbank.gov.tr](http://www.ilbank.gov.tr) adresinde web hizmeti sunmaktadır. Web adresi incelendiğinde, bankaca yürütülen projeler (SUKAP), kredi başvuru bilgileri, güncel faiz ve vade oranları, banka faaliyet raporları gibi düzenli olarak birçok bilgiye erişim sağlanmaktadır. Ayrıca web sitesinde yer alan belediye bilgi ve veri bankası giriş portalı ile belediyeler İller Bankası ile sürdürdüğü hizmet ve kredi ilişkilerini takip edebilmektedir. Nitekim web sitesi ile belediye ve veri bankası giriş portalına yönelik memnuniyet düzeyinin oldukça yüksek, %92,1, çıktığı görülmektedir (Grafik 23).



## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediye bankacılığının tarihi 14. yüzyılın başlarına kadar gitmekte iken Ülkemizde belediye bankacılığı uygulamasının çok yeni olduğu söylenebilir. Türkiye’de belediye bankacılığının ortaya çıkışı Cumhuriyetin ilk yıllarında savaştan yeni çıkmış bir ülkenin imarı için belediyelerin yeterli sermayesinin olmaması nedeniyle 1933 yılında Belediye Bankası adıyla olmuştur. Bu banka daha sonra 1945 yılında il özel idareleri ve köyleri de hizmet alanına alacak şekilde tekrar yapılandırılarak İller Bankası adını almıştır. Banka, 2011 yılında ise İLBANK A.Ş. kısa adıyla günün değişen koşullarına göre tekrar yapılandırılarak Anonim Şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası haline dönüştürülmüştür.

Tamamen Ülkenin içinde bulunduğu şartların gereği olarak kurulan İller Bankası, kuruluşundan bu yana belediyelerin ihtiyaç duyduğu hizmetlerin finansmanında ve gerçekleştirilmesinde önemli bir rol almıştır. Dönüşüme uğradığı her bir dönem, Banka’nın yatırım bankacılığı yönü daha ön plana çıkmıştır. Banka kuruluşundan bu yana mahalli idareler tarafından talep edilen işlere kredi tahsis etmek sureti ile ortak idarelerin kanalizasyon, içme suyu, harita, imar, yenilenebilir enerji, kamulaştırma, raylı ulaşım sistemi, yol yapımı, kavşak düzenlemesi ve kentsel dönüşüm projelerini sağlamaktadır. Banka’nın bankacılık hizmetlerinin yanı sıra altyapı ve üstyapı proje ve yapım hizmetleri, harita, imar, jeolojik etüt gibi şehircilik hizmetleri, teknik danışmanlık ve kontrollük hizmetleri ile birlikte yatırım açısından da önemli bir role sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Yabancı ülkelerde yerel yönetimlerin gelir yapılarına bakıldığında vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki paylarının önemli bir düzeyde olduğu görülmektedir (Tablo 14). Bu durumun temel nedeni yerel yönetimlerinin vergi koyma ve vergi oranlarını kendilerinin belirleme yetkisine sahip olmalarıdır. Dolayısıyla bu yerel yönetimlerin mali özerklik seviyelerinin yüksek olduğu söylenebilir. Mali açıdan özerk ve güçlü olan yerel yönetimler gerçekleştirecekleri her türlü projelerin finansmanını genellikle kendi özkaynaklarıyla karşılamaktadırlar.

Türkiye açısından bakıldığında belediyelerin büyüklükleri ne olursa olsun gelir kaynakları içerisinde en önemli pay genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardır. Bu bakımdan Ülkemizdeki belediyelerin mali özerkliklerinin görece daha düşük seviyelerde olduğu ileri sürülebilir. İller Bankası'nın genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların belediyelere (büyükşehir belediyeleri hariç) aktarılmasında aracılık görevi dikkate alındığında; belediyelerin finansmanında bankanın önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden İller Bankası'na, belediyelere ve il özel idarelerine aktarılmak üzere transfer edilen paylardan belediyelere Banka tarafından kuruluşundan bu yana yaklaşık olarak 207 milyar TL para aktarılmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan bu payın yanı sıra banka öz kaynaklarından içme suyu, kanalizasyon, yol, katık atık gibi altyapı, belediye hizmet binaları, kültür merkezleri, spor kompleksleri gibi üst yapı projelerinin finansmanı için belediyelere piyasa faizlerinin çok altında orta ve uzun vadeli krediler tahsis etmiştir. Banka tarafından açılan kredilerde yıllar itibarıyla bir artış olduğu görülmektedir. Örneğin 2012-2017 yılları için açılan toplam kredi tutarı yaklaşık olarak 77 milyar TL'dir.

Diğer taraftan son yıllarda Banka'nın finansman kaynakları arasında uluslararası finans kurumlarıyla yürütülen çalışmalar dikkati çekmektedir. Örneğin Avrupa Yatırım Bankası, Dünya Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı ve İslam Kalkınma Bankası gibi uluslararası finans kurumlarıyla yenilenebilir enerji, kent içi ulaşım, göçe bağlı olarak yenilenme ihtiyacı duyulan altyapı projeleri gibi birçok yerel hizmetin finansmanı için kredi anlaşmaları yapılmıştır. Yapılan anlaşmaların kredi tutarı yaklaşık olarak 7,5 milyar TL'dir. Banka'nın uluslararası kurumlarla gerçekleştirdiği bu ortaklıklarla, uluslararası yatırım bankacılık misyonunun daha da artmış olduğu ileri sürülebilir. Belediye yatırımlarının finansmanında kullanılan kaynağın türüne bakıldığında son yıllarda dış kredilerin payının önemli oranda arttığı buna karşılık öz kaynakların payının ise azaldığı görülmektedir (Grafik 6). Banka'nın 2011 yılında A.Ş. statüsüne geçmesiyle birlikte uluslararası yönünün de ön plana çıkmış olduğu söylenebilir.

Son yıllarda küreselleşme süreciyle iletişim ve teknolojilerde meydana gelen gelişmeler, kentleşmenin artması, hızlı nüfus artışları vb. birçok faktör vatandaşlara en yakın idareler olan belediyeleri ön plana çıkarmıştır. Nüfusun yaklaşık olarak %92'si belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Günümüzde belediyelerin ekonomik büyüklüklerinin GSYİH içerisindeki payları önemli bir boyuttadır. Belediyelerin hizmet alanlarının ve faaliyetlerinin artması beraberinde kaynak ihtiyaçlarını da arttırmıştır. Bu çalışmanın ikinci bölümünde tartışıldığı üzere Ülkemizde belediyelerin mevcut gelir yapısına bakıldığında borçlanmanın giderek arttığı gözlemlenmektedir. Borçlanmanın artışı belediyelerde finansman sorununu ortaya çıkarmaktadır. Finansman sorunu için mali özerkliğin güçlendirilmesi, yeni vergi kaynaklarının oluşturulması, profesyonel yöneticiliğinin geliştirilmesi, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması gibi çözüm önerileri bulunmaktadır. Bu çözüm önerilerinin yanı sıra kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması da finansman sorununa önemli bir çözümdür.

Kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında, belediyelerin yatırım projelerinin finansmanında kredi sağlayan İller Bankası'nın rolü önemlidir. Bu çalışmada Banka'nın rolünün değerlendirilmesinde hem Bankanın faaliyetleri hem de belediyelerin bu faaliyetlere yönelik memnuniyet düzeyleri analiz edilmiştir. Her iki açıdan bakıldığında ortaya şu sonuçlar çıkmaktadır. Banka'nın iş kapasitesi ve işi süresi içerisinde yerine getirme hususlarında son dönemlerde etkinliğini arttırmış olduğu görülmektedir. Örneğin Banka'nın 2011-2017 yılları arasında yürütmüş olduğu iş sayısı 1.244'tür ve bu işlerin 803'ü bitmiştir. 76 belediye üst yöneticisi ile yapılan anket çalışmasında da Banka tarafından verilen finans, teknik danışmalık ve kontrollük hizmetlerinden belediyelerin memnuniyet düzeylerinin oldukça (%90'lar) yüksek olduğu görülmektedir. Banka'nın faaliyetlerinden derlenen rakamsal değerlerle, İller Bankası Bursa Bölge Müdürlüğü'nün hizmet vermiş olduğu 76 belediyenin üst yöneticilerine yapılan memnuniyet anketinden elde edilen sonuçların birbirini desteklediği görülmektedir. Anket verilerinin analizinden hareketle Banka tarafından gerçekleştirilen finansal hizmetlere yönelik (kredilerin faiz, vade ve çeşitliliği), Banka'nın hizmetleri yerine getirme süresine, gerçekleştirdiği hizmetlerin kalitesine ve finansal sorunların çözümündeki rolüne yönelik ve Banka'nın siyasi tarafsızlığına yönelik belediyelerin memnuniyet düzeylerinin oldukça yüksek olduğu sonuçlarına varılmıştır. Örneğin

çalışmanın üçüncü bölümünde ifade edildiği üzere 2012-2016 yılları arasında banka tarafından belediyelere yapılan içme suyu, atık su, üst yapı, deniz deşarjı, katı atık ve yenilenebilir enerji sektörlerine ait bitirilen projelerin toplamı 1.340'dır. Bu konuda belediyelerin memnuniyet düzeyleri analiz edildiğinde belediyelerin %85'inin alt ve üst yapı proje hizmetlerinden ve %84'ünün ise alt ve üst yapı yapım hizmetlerinden memnun olduğu görülmektedir. Ayrıca belediyelere ait teknik işlerin kontrolü ve işin yapım süresi ile ilgili ise memnuniyet düzeyi sırasıyla %82 ve %86'dır. İller Bankası'nın siyasi tarafsızlığı farklı siyasi partileri temsil eden belediyeler açısından önemli bir göstergedir. Burada da benzer bir memnuniyet göstergesi bulunmaktadır. Örneğin, İller Bankası Bursa Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 76 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin 2014 Mahalli İdareler seçimine göre 51'i iktidar partisinden 25'i ise muhalefet partilerinden oluşmaktadır. İller Bankası'nın belediyenin sorunlarına yaklaşımı ve siyasi tarafsızlığına yönelik belediyelerin memnuniyet düzeyi incelendiğinde bu düzeylerin sırasıyla %88 ve %92 olduğu dikkati çekmektedir. Anket verilerinden hareketle Banka kuruluş amacını ve misyonunu yerine getirmekte ve faaliyetlerinden ötürü belediyelerce memnun karşılanmaktadır. Bu olumlu tablonun yanı sıra İller Bankası'nın daha etkin faaliyette bulunmasına ve daha iyi bir performans sergilemesine yönelik eleştiriler ve öneriler ileri sürülebilir.

Bunlardan ilki Araştırma-Geliştirme faaliyetlerine daha çok önem verilmesidir. Günümüzde gerek devletler gerekse de şirketler bakımından rekabetin olduğu bir dünyada fark yaratmanın temel koşulu, Ar-Ge harcamalarına ayrılan tutardır. Merkezi idare tarafından Ar-Ge harcamalarına ayrılan tutarın GSYİH içindeki payı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında maalesef Ülkemizin son sıralarda yer aldığı görülmektedir. İller Bankası'nın amacı; faaliyet il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir. Bankanın organizasyon şeması incelendiğinde Ar-Ge biriminin Genel Müdür Yardımcısına bağlı olarak Ar-Ge Kurulu şeklinde yapılandırıldığı görülmektedir. Ar-Ge biriminin Genel

Müdür Yardımcısı ile Daire Başkanı arasında bir ara kuruluş olarak yapılandırıldığı görülmektedir. Faaliyet raporlarında ise *“6107 sayılı Kanun ile faaliyet konuları yeniden düzenlenen İller Bankası yeni ihtiyaçlara paralel olarak AR-GE çalışmalarına devam edilmektedir”* denmesine rağmen bu raporlarda bulunan mali tablolarda herhangi bir Ar-Ge harcaması bulunmamaktadır.

Banka, kuruluşundan bu yana mahalli idarelerin her türlü projelerinin gerçekleştirilmesinde finansman ve danışmanlık hizmeti veren teknik yönü ağır basan bir kurumdur. Gelişen teknolojiye bağlı olarak artan ve çeşitlenen hizmet taleplerine mahalli idareler özellikle de belediyeler mevcut gelir kaynaklarıyla yeteri kadar cevap verememektedirler. Belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması önem arz ederken bir yandan da mevcut kaynakların etkin ve verimli kullanılması da çok önemlidir. Son yıllarda benimsenen kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde en az kaynakla en fazla verimin elde edilmesi belediyeler içinde geçerlidir. Bu bakımdan belediyelerin gelirlerinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılırken giderlerinin azaltılması büyük önem taşımaktadır. Belediyelerin giderleri arasında yer alan harcama kalemlerine bakıldığında yatırım harcamalarının önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Yatırım harcamaları içerisinde yer alan altyapı projelerinin büyüklüğü nedeni ile büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler bu yatırımları kendi özkaynaklarının yetersiz olmasından dolayı borçlanarak finanse etmektedirler. Altyapı yatırımlarının yapımı ve kullanım ömrü niteliği gereği uzun bir dönemi kapsamaktadır. Banka belediyelerin taleplerine yönelik olarak uygulamış olduğu altyapı projelerinde genellikle tip projeleri kullanmaktadır. Tip projelerin uygulanması sırasında bir takım zorluklar yaşanmaktadır. Örneğin ülkenin doğusunda soğuk bir iklim görülürken batısında ve güneyinde daha sıcak bir iklim görülmektedir. Bankanın ülkenin doğu bölgesinde atık su arıtma tesisi ile batı bölgesinde gerçekleştireceği atık su arıtma tesisi projelerinin farklı olması gerekir. Yapılacak olan Ar-Ge çalışmaları ile yörenin iklim koşullarına ve değişen teknolojik koşullara uygun yeni tesislerin yapılması hem maliyet hem de zaman tasarrufuna neden olacaktır. Ülkemizde nüfusu 5.000'nin altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %38 iken 10.000'nin altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %51'dir. Belediyelerin neredeyse yarısı orta ve küçük ölçekli belediyelerden oluşmaktadır. Belediyelerin neredeyse yarısının orta ve küçük ölçekli

belediyelerden oluştuğu göz önünde bulundurulduğuunda Banka, yapacak olduğu Ar-Ge faaliyetleri neticesinde özellikle bu belediyelerin giderlerinin azaltılmasında önemli roller üstlenebilecektir.

Bir diğer öneri ise Banka'nın kentsel dönüşüm projelerinde ve bu projelerin finansmanında daha fazla rol almasıdır. Nitekim kamuoyunda Bankanın kentsel dönüşüm bankası haline getirileceği ifade edilmesine karşın Bankanın bu projelerdeki pozisyonuna yönelik yasal mevzuatla ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Göçlerle artan kentleşme hareketlerine bağlı olarak şehirde yaşayan insanların barınacakları konut sorunu belediyeler açısından büyük önem arz etmektedir. Konut sorunu sadece göçlerle ilgili olmayıp aynı zamanda şehirde yaşayan yerleşik insanların da sorunudur. Arsa ve inşaat malzeme fiyatlarının artması alım gücü düşük insanlar bakımından da bu sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. Ayrıca kentsel dönüşüm alanlarının ıslahı ve doğal afetler gibi nedenlerle de konut talebi artmaktadır. Konut sorunu özellikle 2000'li yıllardan sonra sadece belediyelerin sorunuymuş gibi algılanmış olup kentsel dönüşümle ilgili önemli bir ilerleme sağlanamamıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun'la belediyelere bu konuda önemli görevler verilmiştir. Ülkemizde farklı tarihlerde, özellikle yurtdışından göçle gelen soydaşlarımıza yönelik olarak ve depremlerden sonra afetten mağdur olanlara yönelik yapılan kalıcı konutlar gibi TOKİ'nin geçmiş yıllarda uygulamış olduğu başarılı projeler revize edilerek ortak projeler geliştirilebilir. Kentte yaşayan dar gelirli insanların alım gücünün düşüklüğu göz önüne alındığında bu tip başarılı projelerin yaygınlaştırılması noktasında merkezi idareye ve kenti yöneten belediye idarelerine büyük görevler düşmektedir. Arsa temini bakımından belediyelerin, üstyapı bakımından TOKİ'nin ve altyapı bakımından İller Bankası'nın yer aldığı ortak projelerle dar gelirli insanların konut sorunu kalıcı olarak çözüme kavuşturulabilir.

Son olarak idari ve mali yönetim süreçlerinde profesyonel yöneticilik modelinin işlerlik kazandırılması önerisi sunulabilir. Belediyeler hizmet talebini karşılarken kamu kaynaklarının önemli bir kısmını seçimle işbaşına gelen belediye başkanları ve belediye meclisleri eliyle kullanmaktadırlar. Belediye başkanları ve belediye meclisleri ayrı ayrı seçilmelerine rağmen uygulamada belediye başkanları daha güçlüdür. Mevzuata

bakıldığında ise belediye başkanı seçilebilmek için herhangi bir eğitim seviyesi öngörülmemiştir. Belediye başkanlığı bir meslek olmayıp bir temsil makamıdır. Bu nedenle seçilecek olan belediye başkanlarının hukuk, muhasebe, mühendislik, imar, personel yönetimi, işletme gibi bilim dallarında (/konularda) bilgi sahibi olması gerekir. Ülkemizde yönetici adayları için eğitim veren kuruluş çok sınırlıdır. Yabancı ülkelerde yönetici adaylarının gelişimine yönelik olarak kamu yönetimi, yönetim bilimleri, yönetici akademisi gibi birçok eğitim kurumu bulunurken ülkemizde bu alanda sadece Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) olduğu söylenebilir. İller Bankası kuruluş tarihi itibarıyla köklü bir kuruluş olduğu gibi aynı zamanda mahalli idareler için bir hafızadır. Sahip olduğu bilgi birikimi, donanımlı personel yapısı ve arşiv hizmetleriyle belediyelerin çözüm ortağıdır. Bu yönüyle bakıldığında mahalli idareler için bir okul niteliğindedir. Banka'nın zaman zaman belediye başkanlarına yönelik yapmış olduğu bilgilendirme toplantılarının kapsamı genişletilerek hatta belediye başkan yardımcıları, belediye başkan vekilleri, genel sekreter gibi üst düzey yöneticileri de eğitim kapsamına alınarak uygulamaya yönelik yöneticilerin bilgi ve tecrübesine katkıda bulunabilir.

## KAYNAKLAR

- ACAR Birol Şafak, “İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi”, *Devlet Bütçe Uzmanları Araştırma Raporu*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- AKSOY Şinasi, “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7 (1), 1998, ss. 3-13.
- AKTEL Mehmet, "Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, 2001, ss. 193-202.
- ALLAN William, Taryn PARRY, *Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges*, International Monetary Fund, No. 3-163, 2003.
- ARIKBOĞA Ülkü, *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004.
- ARIKBOĞA Eray, *Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri*, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 4.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, Cilt 2, 2009.
- ARIKBOĞA Eray, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar*, 3, 2013, ss.48-96.
- ARPAT Kemal H., *Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus*, (çev.) Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan, Ankara: İmge Yayınları, 2002.
- ATAÇ Kuter, "Küreselleşme: Bir Değerlendirme", *Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 18, Sayı:1, Ankara, 2000, ss.95-102.
- AYKAÇ Burhan “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(1), 1999, ss. 1-12.
- AYTAÇ Fethi, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, Ankara, 1991.
- BALSEVEN Hale, İzzetin ÖNDER, “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”, (Der.) Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları; 2009, ss. 77-128.



BARANSEL Atilla, *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, Cilt 1, İstanbul, 1979.

BERK Ahmet “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:48, 2003, ss. 75-92.

BİLGİÇ Veysel K., *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, No:8, 1998.

BİNGÖL Yılmaz, Ersin YAZICI, Tahir BÜYÜKAKIN, “İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi”, *Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları*, Yayın No: 38, 1.Baskı, 2013.

BOS Frits, “Theory and Four Centuries of Fiscal Decentralisation in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 2, ss. 9-60.

BOZDOĞANOĞLU Burçin “Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Maliye Dergisi*, Sayı:164, 2013, ss. 131-149.

BÖRTLÜCENE İcen, Tanju POLATKAN, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA EMME) Yayını, İstanbul: Kent Basımevi, 1994.

BÜLBÜL Duran, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006.

ÇABUK Saye Nihan, “CBS’nin Yerel Yönetimlerde Kullanımı ve Kent Bilgi Sistemleri”, *Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi*, Vol. 7, No. 3, 2015, ss. 69-87.

ÇELİK Abdullah, Şuayip AYKANAT, “Komünlerin Ortaya Çıkışı ve İşlevleri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (22), 2007, ss. 101-115.

ÇELİKKAYA Fatih, Rüştü YAYAR, "Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Etkinlik Analizi", *Yerel Yönetimler Üzerine Seçme Yazılar* içinde, (Ed.) Furkan Beşel ve Fatih Yardımcıoğlu, PESA, 2017.

ÇELİKİYAY Hicran, “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *SETA*, Sayı:101, 2014, ss. 1-24.

ÇETİNKAYA Özhan, Tolga DEMİRBAŞ, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, No:8, 2004, ss. 18-37.

- ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu Girişimciliği ve Özelleştirme*, Bursa: Ekin Kitapevi, 2007.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 5. b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2015.
- ÇETİNKAYA Özhan, R. Kutlu KORLU, Erdal EROĞLU, “Belediye Hizmetlerinin Kalitesi ve Vatandaşların Algı Düzeyi: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 2016, 21 (4), ss. 1251-1273.
- ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI, *2011 Faaliyet Raporu*, 2012, Ankara.
- ÇINAR Tayfun, “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, Tayfun Çınar (ed.) *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim* içinde, Ankara, TODAİE, 2007.
- ÇINAR Tayfun, “Türkiye’de İçmesuyu ve Kanalizasyon Hizmetleri: Yönetim ve Finansman”, (Ed.), T. Çınar ve H.K. Özdiñ, *Su yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* içinde, Ankara: Memleket Yayınları, 2006.
- ÇINAR Tayfun, *Yerel Yönetim Bankacılığı, Türkiye’de Deneyim: İller Bankası*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997.
- ÇOKER Ziya, *Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri*, 1.b., Ankara: Yayem Yayınları, 1999.
- DEMİR Kemal, Suat ÇABUK, “Türkiye’de Metropolitan Kentlerin Nüfus Gelişimi”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 28 (9), 2010, ss. 193-215.
- DEMİRBAŞ Tolga, Erdal EROĞLU, “The Success of Performance- Based Budgeting System in Municipalities From the Perspective of Practioners: The Case of Bursa, *2nd International Annual Meeting of Sosyo-economy Society*, October, 2016, Amsterdam.
- DEVELLİOĞLU Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, 31.b., Ankara: Aydın Kitabevi, 2015.
- DOĞAN Mustafa, “Turizm ve Şehir Vergisi: Kurumsal Bir Analiz ve Türkiye Üzerine Öneriler”, *Anatolia Turizm Araştırmaları Dergisi*, 28 (2), 2017, ss. 269-280.
- DURMAZ Burcu, *Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi, 2004.

- DURDUN Davut, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde (Ed.) Davut Dursun ve Hazma Al, İstanbul: İlke Yayınları, No:24 1998.
- EKE Ali Erkan "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", *Amme İdaresi Dergisi*, 1985, ss. 41-62.
- EMRE Yunus, "Anthony Giddens ve Uluslararası İlişkiler: Yapılanma, Modernite ve Küreselleşme", *Uluslararası İlişkiler*, 11 (4), 2015, ss. 5-23.
- ERBAY Yusuf, "Küreselleşen Dünyada Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, 1998.
- ERDOĞAN Meltem, "Bankacılık Sektöründe Asimetrik Bilgi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 20, 2008, ss. 1-20.
- ERGEN Cafer, *İmar planları*, 2.b., Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009.
- ERGİN Osman Nuri, *Mecelle-i Umur-İ Belediye*, C.I, İstanbul, 1922.
- ERKUL Hüseyin, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara: Detay Yayıncılık, 2010.
- ERMAN Tahire, "Kent ve Gecekondu", (Der.) Örgen Uğurlu, Nihal Şirin Pınarcıkoğlu, Ayşegül Kanbak, Makbule Şiriner, *Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları* içinde, İstanbul: Örgün Yayınevi, 2010.
- ERTAŞ Handan "Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz", *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 11, 2016, ss. 87-113.
- EROĞLU Erdal, Tolga DEMİRBAŞ, "Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (1), 2016, ss. 287.312.
- EROĞLU Erdal, Halil SERBES "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments in Turkey", *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar; María Deseada López Subires (Ed.), University of Granada Spain, IGI Global, March, 2018, ss. 83-100.
- ERTEN Metin, *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.

- ERYILMAZ Bilal, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (2), 1995, ss. 89-92.
- ES Muharrem, Hamza ATEŞ, "Kent Yönetimi, Kentlileşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, No. 48, 2004, ss. 205-248.
- EŞİYOK Bayram Ali, "Osmanlı İmparatorluğu'nun Dünya Ekonomisine Eklemlenmesinde Bir Dönüm Noktası: 1838 Serbest Ticaret Anlaşması", *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 34, Sayı:266, 2010, ss. 67-108.
- FRIEDMAN J., "Küresel Sistem, Küreselleşme ve Modernitenin Parametreleri", (Der.) A.Topçuoğlu ve Y.Aktay, *Postmodernizm ve İslam, Küreselleşme ve Oryantalizm içinde*, (Çev.) Bülent Paker, İstanbul: Vadi Yayınları, 1999.
- GARİPAĞAOĞLU Nuriye "Türkiye'de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı", *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı: 22, 2010, ss.1-42.
- GENCAY Serter, "Belediyeler Bankası'ndan İbank A.Ş.'ye Bir Dönüşümün Hikâyesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24 (4), 2015, ss.1-26.
- GERAY Cevat, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (4), 2001, ss. 7-22.
- GIDDENS Anthony, *Elimizden Kaçıp Giden Dünya-Küreselleşme Hayatımızı Nasıl Şekillendiriyor*, (Çev.) Osman Akınhay, İstanbul: Alfa Basım, 2000.
- GOLDSMİTH Michael, "Local Autonomy: Theory and Practice", *Challenges to local Government*, 1990, ss. 15-36.
- GOOROOCHURN Nishaal, M. Thea SINCLAİR, "Economics of Tourism Taxation: Evidence from Mauritius", *Annals of Tourism Research*, 32(2), 2005, ss. 478-498.
- GÖKAÇTI Mehmet Ali, *Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik*, İstanbul: Ozan Yayınları, 1996.
- GÖKÇE Orhan, Ali ŞAHİN, "21. Yüzyılda Türk Bürokrasinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 1 (3), 2004, ss. 1-27.

- GÖRER Nilgün, *Kentsel Altyapı Politikalarının Değişimi: İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektörü Örneği*, (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000.
- GÖRER Nilgün, “İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektöründe İzlenen Küresel Politikalar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:10, Sayı:2, 2001, ss. 18-30.
- GÖRMEZ Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, 2.b., Ankara: Vadi Yayınları, 1997.
- GÖYMEN Korel, *Türkiye’de Kent Yönetimi*, İstanbul: Boyut Yayınları, 1997.
- GÖYMEN Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (4), 1999, s. 67-83.
- GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, 2.b., 1.Cilt, Bursa: Ekin Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, Suna KİLİ, *Türk Anayasa Metinleri: Tanzimat’tan Bugüne Kadar*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1957.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, Ankara, 1967.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Yönetim Hukuku*, 25.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.
- GRAHAM Haughton, “Developing Sustainable Urban Development Models”, *Cities*, 1997, 14 (4), ss. 189-195.
- GÜLER Birgül Ayman “Kentsel Altyapı Finansmanı-Belediyeler Bankası: 1933-1945”, *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (1), 1996, ss. 87-105.
- GÜLER Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, *Devlette Reform Yazıları, Ekonomik ve toplumsal Örgütlenme Sorunları-I*, Ankara: Paragraf Yayınevi, 2005.
- GÜNEŞ Vuslat, Erdal EROĞLU, “The Role of The Politics in Fiscal Relations Between Administrations: an Analysis on The Budget of Municipalities in Turkey”, *IX. European Conference on Social and Behavioral Sciences*, 2016, Fransa- Paris 3-6 Şubat.
- HARDT Michael, Antonio NEGRI, *İmparatorluk*, (çev.) Abdullah Yılmaz, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2002.

HATTAPOĞLU Necla, “Göç, Sağlıksız Kentleşme, Yoksulluk ve Aile”, (Ed.) R. Beder Şen, *IV. Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri*, Ankara: Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, 2004.

HELD David, “Ulus Devletin Çöküşü”, (Ed.) S. Hall ve M. Jacques, *Yeni Zamanlar*, içinde, (Çev.) Abdullah Yılmaz, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1995.

HİCKS Herbert G., Ray GULLET,G., *Organizasyonlar: Teori ve Davranışlar*, (çev.) Besim Baykal, İTİA. İşletme Bilimleri Enstitüsü, 1981.

HOWARD J., D. SWEETING, “Addressing the Legitimacy of the Council-Maneger Executive in Local Government”, *Local Government Studies*, 33(5), 2007, 633-656.

İŞİK Şevket, "Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri", *Ege Coğrafya Dergisi*, 14, 2005, ss.57-71.

İLBANK, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, *İller Bankası ve Yerel Yönetimler*, Ankara, 2016.

İLLER BANKASI, *Türkiye'nin Mimarı İller Bankası*, Ankara, 2009.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Stratejik Plan (2013-2017)*, Planlama ve Koordinasyon Başkanlığı, Ankara, 2012.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2010 Faaliyet Raporu*, 2011, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2011 Faaliyet Raporu*, 2012, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2012 Faaliyet Raporu*, 2013, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2013 Faaliyet Raporu*, 2014, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2014 Faaliyet Raporu*, 2015, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2015 Faaliyet Raporu*, 2016, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2016 Faaliyet Raporu*, 2017, Ankara.

İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *2017 Faaliyet Raporu*, 2018, Ankara.

İSPİR G. Eyüp, *Kentleşme ve Çevre Sorunları*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi

Yayınları, 2005.

İZCİ Ferit, Menaf TURAN, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:18, Sayı:1, 2013, ss. 117-152.

JACQUES Adda, *Ekonominin Küreselleşmesi*, (çev.) Sevgi İnci, Ankara: İletişim Yayınları, 2005.

KALKINMA BAKANLIĞI, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı: Rekabet Hukuku ve Politikaları*, Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 2007.

KALKINMA BAKANLIĞI, *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2013.

KAMU İHALE KURUMU, *Kamu Alımları İzlememe Raporu 2017*, Şubat 2018, s. 2.

KAZGAN Gülten, *Küreselleşme ve Ulus Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

KARAKILÇIK Yusuf, *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları-Tartışmalar-Uygulamalar*, 1.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.

KAYGALAK İrfan ve Şevket IŞIK, “Kentleşmenin Yeni Ekonomik Boyutları”, *Ege Coğrafya Dergisi*, 16 (1-2), 2007, ss. 17-35.

KELEŞ Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 540, 1984.

KELEŞ Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10. b., İstanbul: Cem Yayınevi, 2016.

KESİK Ahmet, Hakan TOKAÇ, Mustafa Burak ŞENER, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, *Mali Yerinden Yönetim*, içinde (Ed.) Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014.

KILIÇASLAN Harun, Sercan YAVAN, “Rant Vergisi: Avusturya ve İsviçre Örnekleri ve Türkiye’ye İlişkin Bir Değerlendirme”, *AKÜ İİBF Dergisi*, 18(1), 2017,ss. 47-60.

- KORKUT Sevgi, “Parlamentar Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler”, *Yasama Dergisi*, Sayı:6, 2007, ss.5-48.
- KORLU R. Kutlu, Özhan ÇETİNKAYA, “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(4), 2015, ss. 95-111.
- KORLU Kutlu, Özhan ÇETİNKAYA, “Belediyelerin Yönetiminde Bir Piyasa Ekonomisi Bakış Açısı: Profesyonel Kent Yöneticisi Modeli”, *30. Maliye Sempozyumu*, 20-24 Mayıs, Antalya, 2015a, ss. 295-320.
- KÖKSAL Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 3, 1998, ss. 51-61.
- KÖYLÜ Murat, Murat ÖNDER, “Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği”, *Stratejik Public Management Journal*, 3, Özel Sayı, 2017, ss. 83-100.
- KURTULUŞ Barış, *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Ankara: DPT Yayını, No: 2692, 2006.
- LEVİTT Theodore, “The Globalization of Markets”, *Readings in Business: A Decision Approach*, 1993.
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Mahalli İdareler 2016 Faaliyet Raporu*, 2017, Ankara.
- MUTLUER M. Kamil, Öner ERDOĞAN, *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- NADAROĞLU Halil, *Mahalli idareler*, 3.b., İstanbul: Beta Basım, 1986.
- NADAROĞLU Halil, *Mahalli idareler*, 5.b., İstanbul: Beta Basım, 1998.
- NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler*, 7.b., İstanbul: Beta Basım, 2001.
- NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi*, İstanbul: Beta Yayınları, 2000.
- OĞUZHAN Altay N., *Belediye Bankacılığı*, İzmir: Ege Belediyeler Birliği Yayını, 1997.



- OKTAY Tarkan, "Osmanlı İstanbul'unda Bir Yönetim Reformu Önerisi: Rıfat Müeyyid'in 1914 Tarihli Kanun Tasarısı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 4, 2006, ss. 51-68.
- OKTAY Tarkan "Belediyenin Tarihsel Gelişimi", *Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde, (Ed.) R. Bozlağan ve Y. Demirkaya, Ankara: Nobel Yayınevi, 2008.
- ORTAYLI İlber, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları, 1985.
- ORTAYLI İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000.
- ÖKMEN Mustafa, "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", (Ed.) M. Kösecik ve H. Özgür, *Yerel Yönetim Yazıları-I: Reform*, Ankara: Nobel Yayınları, 2005.
- ÖKMEN Mustafa, Bekir PARLAK, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*, 2.b., Bursa: Alfa Akademi, 2012.
- ÖNCEL Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3.b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.
- ÖZDEN Pelin Pınar, Ayşe Sema KUBAT, "Türkiye'de Şehir Yenilemenin Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler", *İstanbul Teknik Üniversitesi Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 1, 2003, ss.77-88.
- ÖZENOĞLU Cumaali, *İller Bankası'nın Türkiye'deki Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyine Etkisi*, (Doktora Tezi), Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.
- ÖZER Mehmet Akif, Murat AKÇAKAYA, *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*, 1.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2014.
- ÖZTÜRK Bilge, *Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut Finansman Sistemi (Mortgage)*, (Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- PARASURAMAN Anantharanthan, Valarie A. ZEİTHAML, Leonard L. BERRY, "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", *The Journal of Marketing*, vol.49, 1985, ss. 41-50.

- PİOTROWSKI Suzanne J. and Gregg G. Van Ryzin. "Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government" *The American Review of Public Administration*, 2007, 37 (3), ss.306-323.
- PEKER Ömer, "Belediye Yönetimlerinde Kalite Üretimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, 1996, ss.15-23.
- ROBERTSON Ronald, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londra, Sage Publications, 1992.
- RONDİNELLI D. A., *Decentralization in Developing Countries*, Washington DC, World Bank, 1983.
- SAKINÇ Süreyya, *Yerel Yönetimler Maliyesi, Teori-Politika-Uygulama*, 3.b., Ankara: Orion Yayınları, 2012.
- SAMI Şemsettin, *Kamus-I Türki*, İstanbul, 1317.
- SAMUELSON Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 1954, ss. 387-389.
- SATO Keiko, "Uluslararası Finans Kuruluşlarının, Belediyelere ve Etkinliğin Arttırılmasına Yönelik Finansman Desteğindeki Rolü", İnternet Erişimi.
- SERTER Gencay, "Belediyeler Bankası'ndan İlbank A.Ş.'ye Bir Dönüşümün Hikâyesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24 (4), 2015, ss. 1-26.
- SEZER Özcan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, (Doktora Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- SMİTH D., David, "Third World Cities: Sustainable Urban Development, 1", *Urban Studies*, 1995, 32 (4-5), ss. 659-677.
- STEGER Manfred B., *Küreselleşme*, (çev.) A. Ersoy, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006.
- STİGLİTZ Joseph E., *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, (çev.) Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, İstanbul: Plan B Yayınları, 2002.
- ŞAHİN Yusuf, *Kentleşme Politikası*, 2.b., Trabzon: Murathan Yayınevi, 2011.

- ŞAHİN Ali, Erdal BAYRAKÇI, Yasin TAŞPINAR, “Yerel Yönetimlerin E-Hizmet Sunum Platformu, Belediye Web Siteleri: Büyükşehir Belediye Web Sitelerinin Web Olgunluğu Açısından Değerlendirilmesi”, *8.Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM 8) Bildirileri*, 11-12 Mayıs 2013, Hatay.
- ŞAHİN Deniz, “Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Bürokratik Etkinsizlikler ve Çözüm Önerileri” *Akademik Bakış Dergisi*, Vol.1, No.44, 2014, ss.264-292.
- ŞALCI Filiz, “Türkiye’nin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasında Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış bir Ülke: Danimarka”, *Bütçe Dünyası*, 2(26), 2007, ss. 85-90.
- ŞENER Mustafa, “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(5), 1998, ss. 7-24.
- ŞENYÜZ Doğan, Mehmet YÜCE, Adnan GERÇEK, *Türk Vergi Sistemi*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2016.
- TAŞKIN Deniz, Güzin K.YİĞİT, “İdari Coğrafya Açısından Büyükşehir Belediyeleri”, *International Journal Of Social Science*, 6 (2), 2013, ss. 629-649.
- TEKELİ İlhan, *Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1 (2), 1978.
- TEKELİ İlhan, “19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü”, *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, içinde (ed.) Paul Dumant ve François Georgeon, (çev.) Ali Berktaş, 2. b., İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999.
- TİLLY Charles, Gabriel ARDANT, *The Formation of National States in Western Europe*. vol. 8. Princeton University Press, 1975.
- TODAİE, *İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını, 1993.
- TOPAL Abdülkadir, *Türkiye’de Yerel Yönetim Bankacılığı: Mevcut Durum ve Reform Önerilerine Toplu Bakış*, 1.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- TOPAL Abdülkadir, “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:18, Sayı: 3-4, 2004, ss.119-133.

- TORLAK Ömer, *Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 1999.
- TORTOP Nuri, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, M. Akif ÖZER, *Mahalli İdareler*, 3.b., Ankara: Nobel Yayın, 2014.
- TOPÇU Dilek, *Türkiye’de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- TOPRAK Zerrin, “Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69 (1-2), 2011, ss. 299-316.
- TUZCUOĞLU Ferruh, “Metropolitan Yönetim Nereye?”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II* içinde, (Ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, 1. b., Ankara: Nobel Yayınları, 2007.
- TÜRE Fatih, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, *Yerel Gündem*, Yıl:2, Sayı:5, 2000, ss. 34-41.
- TÜRKOĞLU İrfan “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı, 26-27-28-29, 2012-2013, ss. 41-70.
- ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırılması Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 2009, ss. 259-287.
- ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, *Mahalli İdareler*, 7.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.
- ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *Sosyo Ekonomi*, Cilt: 19, Sayı:19, 2013, ss. 88-116.
- UYGAR Adem, M. Naci BULU, *Bankacılık ve Finansal Terimler Sözlüğü*, Ankara: İller Bankası A.Ş. Yayınları, 2013.
- ÜNAL Feyzullah, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 2011, ss. 241-248.
- VURAL Tarık, “Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı”, *Mali Yerinden Yönetimi*, (ed.) Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, 1.b., Ankara: Nobel Kitabevi, 2014.

WATERS M., *Globalization*, The Open University, New York, 1985.

WAYNE Ellwood, *Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu*, İstanbul: Metis Yayınları, 2002.

YAMAN Samet, *Yerel Yönetimlerin Finansmanında Geçmişten Günümüze Bir Araç: İller Bankası*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012.

YANAŞIK Emrah, *İller Bankası'nın Türkiye Planlama ve Kentleşme Tarihi İçindeki Yeri ve Önemi:1933-1980*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2017.

YAŞ Hakan, *Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması*, (Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

YAŞ Hakan, "Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İLBANK'ın Finansal Yapısının İncelenmesi", *Trakya Üniversitesi İİBF E-Dergi*, Cilt 3, Sayı: 1, 2014, ss. 33-56.

YAVUZ Fehmi, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: TODAİE-DPT Ortak Yayını, 1966.

YELDAN Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*, Ankara: İletişim Yayınları, 2003.

YILDIRIM Uğur, Yücel AYRIÇAY, "Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü", *Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, 2007, ss. 21-44.

YILDIRIM Uğur, Zehra GÜL, Soner AKIN, "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10 (2), 2015, ss. 205-230.

YILDIRIM Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri I*, 4.b., Konya: Mimoza Yayınları, 2012.

YILMAZ Hakan, M. Ferhat EMİL, Baki KERİMOĞLU, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Mahalli Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, 2012.

ZHANG Yahong, "The City Manager's Role in Policy Making: A Perspective Beyond Substitution and Collaboration Models", *American Review of Public Administration*, 2012, ss.358-372.

ZERBE Richard O., “The Problem of Social Cost in Retrospect”, *Research in Law and Economics*, No. 2, 1980.

## KANUNLAR

- 14.04.1930 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu.
- 23.06.1945 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4759 sayılı İller Bankası'nın Kurulması Hakkında Kanun.
- 28.07.1953 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun.
- 1960 tarihli Köy İçme Suları Hakkında Kanun.
- 11.08.1970 tarihli Resmi Gazetede Yayınlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu.
- 03.04.1981 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.
- 29.05.1981 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.
- 18.01.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2972 numaralı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.
- 15.05.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
- 09.07.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 3030 sayılı numaralı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.
- 09.10.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 3046 numaralı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

- 09.04.1987 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 3346 numaralı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.
- 15.04.2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4562 numaralı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu
- 24.12.2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun.
- 23.07.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 11.06.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5355 numaralı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
- 13.07.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu.
- 22.03.2008 tarihli Mükerrer sayılı Resmi Gazete Yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 15.07.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
- 19.12.2010 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.
- 15.03.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler İle Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik.
- 06.12.2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 01.07.2017 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

## İNTERNET KAYNAKLARI

- İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, [http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik)
- İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi, [www.ilbank.gov.tr](http://www.ilbank.gov.tr)
- GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIĞI DERNEĞİ (GYODER), 2023 Vizyonunda Gayrimenkul Sektörü Raporu, <http://www.gyoder.org.tr/yayinlar/arastirma>,
- AFET VE ACİL DURUM YÖNETİM MERKEZİ, <http://www.icisleriafad.gov.tr/lkemizin-deprem-riski-haritasi>
- <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/4>
- OECD Sub-national Government Structure and Finance (Database), OECD, 2016.
- OECD Revenue Statistics <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#>
- Muhasebat genel Müdürlüğü, Genel Bütçe İstatistikleri, [www.muhasebat.gov.tr](http://www.muhasebat.gov.tr)



## EK 1. ANKET FORMU

### BELEDİYELERİN FİNANSMANINDA İLBANK'IN ROLÜ: BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ

#### ANKET FORMU

Sayın Yetkili,

Bu anket İLBANK için yürütülen “*Belediyelerin Finansmanında İLBANK'ın Rolü: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği*” adlı doktora tezi için yapılmaktadır. Anketin amacı Belediyelerin finansmanında İLBANK'IN katkısını ve eksiklerini belirlemektir. Bu amaçla yapılacak bu araştırma bilimsel nitelik taşıdığından bilgiler gizli tutulacaktır. Sorulara objektif ve samimi cevaplar vereceğinize inanıyoruz. Katkılarınız için şimdiden teşekkür ederiz...

1. Belediyenizin türü nedir?

- Belde belediyesi
- İlçe Belediyesi
- İl Belediyesi
- Büyükşehir Belediyesi

2. Belediyeniz sınırları içerisindeki nüfus sayısı

- 10 bin altı
- 10 bin - 50 bin arası
- 50 bin - 250 bin arası
- 250 bin - 750 bin arası
- 750 bin üstü

3. Belediyenizce en çok aşağıdaki harcama kalemlerinden hangisi/hangileri için öz kaynak dışında finansmana ihtiyaç duyulur?

- Alt-Yapı Yatırımları
- Üst-Yapı Yatırımları
- Araç-Gereç ve Malzeme Harcamaları
- Cari Harcamalar
- Sosyal Harcamalar

4. Belediyenizce yapılan yatırım harcamalarının finansmanı hangi şekillerde karşılanıyor?
- Tamamı öz kaynaklardan
  - Tamamı kredi ile
  - Bir kısmı öz kaynak, bir kısmı kredi ile 76
  - Diğer (AB Hibe Fonları, Devlet Hibe Fonları vb.)
5. Belediyenizce öz kaynak dışında finansmana ihtiyaç duyulması halinde, en çok hangi kaynak/kaynaklar tercih edilir?
- Özel Mevduat Bankaları
  - Kamu Mevduat Bankaları
  - İller Bankası
  - Diğer (Dünya Bankası Hibe Fonları, AB Hibe Fonları, Devlet Hibe Fonları vb.)
6. Belediyenin kredi ihtiyacının karşılanmasında ilk tercihiniz İller Bankası ise nedenleri nedir?
- Kredi faiz oranlarının uygun olması
  - Kredi vadelerinin uygun olması
  - Kredi sağlamada kolaylık ve bürokratik işlem azlığı
  - Teknik destek sağlıyor olması
  - Geri ödemelerde kolaylık sağlaması
7. Belediyenin kredi ihtiyacının sağlanmasında ilk tercihiniz İller Bankası dışındaki finans kuruluşları ise nedeni/nedenleri nedir?
- Kredi faiz oranlarının uygun olması
  - Kredi vadelerinin uzun olması
  - Kredi sağlamada kolaylık ve bürokratik işlem azlığı
  - Teknik destek sağlıyor olması
  - Geri ödemelerde kolaylık sağlaması
8. İller Bankası'nın verdiği kredi türlerinden en çok hangisini/hangilerini tercih ediyorsunuz?
- Proje kredileri
  - Araç kredileri
  - Malzeme kredileri
  - Nakit destek kredileri
  - Gayri nakdi krediler

Aşağıda yer alan İLBANK hizmetleriyle ilgili olarak yerel yönetimlerin memnuniyet derecesini lütfen ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

		Çok Memnunum	Memnunum	Kısmen Memnunum	Memnun Değilim	Hiç Memnun Değilim
9	İLBANK'ın sağladığı kredilerin vadelerinden					
10	İLBANK'ın sağladığı kredi faiz oranlarından					
11	İLBANK'ın sağladığı kredilerin çeşitliliğinden					
12	İLBANK'ın finansal sorunlarınızın çözümündeki rolünden					
13	İLBANK'ın teknik sorunlarınızın çözümündeki rolünden					
14	İLBANK'ın verdiği alt ve üstyapı proje hizmetlerinden					
15	İLBANK'ın verdiği alt ve üstyapı yapım hizmetlerinden					
16	İLBANK'ın verdiği teknik danışmanlık ve kontrollük hizmetlerinden					
17	İLBANK'ın verdiği şehircilik hizmetlerinden (harita, imar, jeolojik etüt vb.)					
18	İLBANK'ın sağladığı teknik hizmetlerin çeşitliliğinden					
19	Talep ettiğiniz hizmetlerin yerine getirilme süresinden					
20	İLBANK'tan aldığımız hizmetlerin kalitesinden					
21	İLBANK'ın sorunlarınıza yaklaşımından					
22	İLBANK'ın siyasi tarafsızlığından					
23	İLBANK'ın belediyemiz ile ilişkilerindeki açıklık ve					

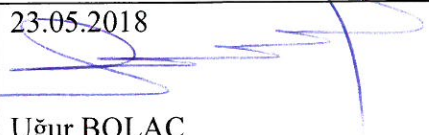
	şeffaflığından					
24	İLBANK web sitesi üzerinden ulaşılan Belediye Bilgi ve Veri Bankası Uygulamasından					

## Ek 2. BURSA BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ'NE BAĞLI BELEDİYELER LİSTESİ

	İL	İLÇE	BELEDİYE	BELEDİYE TÜRÜ
1	BALIKESİR	ALTIEYLÜL	ALTIEYLÜL	Büyükşehir İlçe
2	BALIKESİR	AYVALIK	AYVALIK	Büyükşehir İlçe
3	BALIKESİR	BALYA	BALYA	Büyükşehir İlçe
4	BALIKESİR	BANDIRMA	BANDIRMA	Büyükşehir İlçe
5	BALIKESİR	BİGADİÇ	BİGADİÇ	Büyükşehir İlçe
6	BALIKESİR	BURHANİYE	BURHANİYE	Büyükşehir İlçe
7	BALIKESİR	DURSUNBEY	DURSUNBEY	Büyükşehir İlçe
8	BALIKESİR	EDREMİT	EDREMİT	Büyükşehir İlçe
9	BALIKESİR	ERDEK	ERDEK	Büyükşehir İlçe
10	BALIKESİR	GÖMEÇ	GÖMEÇ	Büyükşehir İlçe
11	BALIKESİR	GÖNEN	GÖNEN	Büyükşehir İlçe
12	BALIKESİR	HAVRAN	HAVRAN	Büyükşehir İlçe
13	BALIKESİR	İVRİNDİ	İVRİNDİ	Büyükşehir İlçe
14	BALIKESİR	KARESİ	KARESİ	Büyükşehir İlçe
15	BALIKESİR	KEPSUT	KEPSUT	Büyükşehir İlçe
16	BALIKESİR	MANYAS	MANYAS	Büyükşehir İlçe
17	BALIKESİR	MARMARA	MARMARA	Büyükşehir İlçe
18	BALIKESİR	MERKEZ	BALIKESİR	Büyükşehir
19	BALIKESİR	SAVAŞTEPE	SAVAŞTEPE	Büyükşehir İlçe
20	BALIKESİR	SINDIRGI	SINDIRGI	Büyükşehir İlçe
21	BALIKESİR	SUSURLUK	SUSURLUK	Büyükşehir İlçe
22	BURSA	BÜYÜKORHAN	BÜYÜKORHAN	Büyükşehir İlçe
23	BURSA	GEMLİK	GEMLİK	Büyükşehir İlçe
24	BURSA	GÜRSU	GÜRSU	Büyükşehir İlçe
25	BURSA	HARMANCIK	HARMANCIK	Büyükşehir İlçe
26	BURSA	İNEGÖL	İNEGÖL	Büyükşehir İlçe
27	BURSA	İZNİK	İZNİK	Büyükşehir İlçe
28	BURSA	KARACABEY	KARACABEY	Büyükşehir İlçe
29	BURSA	KELES	KELES	Büyükşehir İlçe
30	BURSA	KESTEL	KESTEL	Büyükşehir İlçe
31	BURSA	M.KEMALPAŞA	M.KEMALPAŞA	Büyükşehir İlçe
32	BURSA	MERKEZ	BÜYÜKŞEHİR	Büyükşehir
33	BURSA	MUDANYA	MUDANYA	Büyükşehir İlçe
34	BURSA	NİLÜFER	NİLÜFER	Büyükşehir İlçe
35	BURSA	ORHANELİ	ORHANELİ	Büyükşehir İlçe
36	BURSA	ORHANGAZİ	ORHANGAZİ	Büyükşehir İlçe
37	BURSA	OSMANGAZİ	OSMANGAZİ	Büyükşehir İlçe
38	BURSA	YENİŞEHİR	YENİŞEHİR	Büyükşehir İlçe
39	BURSA	YILDIRIM	YILDIRIM	Büyükşehir İlçe
40	ÇANAKKALE	AYVACIK	AYVACIK	İlçe Merkezi
41	ÇANAKKALE	AYVACIK	KÜÇÜKKUYU	Belde

42	ÇANAKKALE	BAYRAMIÇ	BAYRAMIÇ	İlçe Merkezi
43	ÇANAKKALE	BİGA	BİGA	İlçe Merkezi
44	ÇANAKKALE	BİGA	GÜMÜŞÇAY	Belde
45	ÇANAKKALE	BİGA	KARABİGA	Belde
46	ÇANAKKALE	BOZCAADA	BOZCAADA	İlçe Merkezi
47	ÇANAKKALE	ÇAN	ÇAN	İlçe Merkezi
48	ÇANAKKALE	ÇAN	TERZİALAN	Belde
49	ÇANAKKALE	ECEABAT	ECEABAT	İlçe Merkezi
50	ÇANAKKALE	EZİNE	EZİNE	İlçe Merkezi
51	ÇANAKKALE	EZİNE	GEYİKLİ	Belde
52	ÇANAKKALE	GELİBOLU	EVREŞE (KADIKÖY)	Belde
53	ÇANAKKALE	GELİBOLU	GELİBOLU	İlçe Merkezi
54	ÇANAKKALE	GELİBOLU	KAVAKKÖY	Belde
55	ÇANAKKALE	GÖKÇEADA	GÖKÇEADA	İlçe Merkezi
56	ÇANAKKALE	LAPSEKİ	ÇARDAK	Belde
57	ÇANAKKALE	LAPSEKİ	LAPSEKİ	İlçe Merkezi
58	ÇANAKKALE	LAPSEKİ	UMURBEY	Belde
59	ÇANAKKALE	MERKEZ	ÇANAKKALE	İl Merkezi
60	ÇANAKKALE	MERKEZ	KEPEZ	Belde
61	ÇANAKKALE	YENİCE	KALKIM	Belde
62	ÇANAKKALE	YENİCE	YENİCE	İlçe Merkezi
63	YALOVA	ALTINOVA	ALTINOVA	İlçe Merkezi
64	YALOVA	ALTINOVA	KAYTAZDERE	Belde
65	YALOVA	ALTINOVA	SUBAŞI	Belde
66	YALOVA	ALTINOVA	TAVŞANLI	Belde
67	YALOVA	ARMUTLU	ARMUTLU	İlçe Merkezi
68	YALOVA	ÇINARCIK	ÇINARCIK	İlçe Merkezi
69	YALOVA	ÇINARCIK	ESENKÖY	Belde
70	YALOVA	ÇINARCIK	KORU	Belde
71	YALOVA	ÇINARCIK	TEŞVİKİYE	Belde
72	YALOVA	ÇİFTLİKKÖY	ÇİFTLİKKÖY	İlçe Merkezi
73	YALOVA	ÇİFTLİKKÖY	TAŞKÖPRÜ	Belde
74	YALOVA	MERKEZ	KADIKÖY	Belde
75	YALOVA	MERKEZ	YALOVA	İl Merkezi
76	YALOVA	TERMAL	TERMAL	İlçe Merkezi

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Adı- Soyadı</b>	Uğur	BOLAÇ	
<b>Doğum Yeri ve Yılı</b>	Mersin	1978	
<b>Bildiği Yabancı Diller</b>	İngilizce		
<b>Eğitim Durumu</b>	<b>Başlama – Bitirme Yılı</b>	<b>Kurum Adı</b>	
<b>Lise</b>	1995	1998	Fatih Teknik Lisesi
<b>Lisans</b>	1998	2003	Karadeniz Teknik Üniversitesi
<b>Yüksek Lisans</b>	2005	2008	Karadeniz Teknik Üniversitesi
<b>Doktora</b>	2011	2018	Uludağ Üniversitesi
<b>Çalıştığı Kurumlar</b>	<b>Başlama-Ayrılma Yılı</b>	<b>Çalışılan Kurumun Adı</b>	
<b>1.</b>	2000	2005	Karadeniz Teknik Üniversitesi
<b>2.</b>	2005	-	İller Bankası Bursa Bölge Müdürlüğü
<b>Yayımlar</b>	Uğur Bolaç – Erdal Eroğlu, <i>Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş. 'nin Rolü ve Belediye Yöneticilerinin Banka Hizmet Memnuniyetinin Değerlendirilmesi</i> , Uludağ Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt. XXXVI, no.1, 2018.		
<b>İletişim (e-posta)</b>	<a href="mailto:ugurbolac@yahoo.com">ugurbolac@yahoo.com</a>		
	<b>Tarih</b>	23.05.2018	
	<b>İmza</b>		
	<b>Adı Soyadı</b>	Uğur BOLAÇ	

## ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

### TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Uğur BOLAÇ
Tez Adı	Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Tez Türü	Doktora
Tez Danışman(lar)ı	Prof. Dr. Mehmet Yüce
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni	<input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimin sadece içindekiler, özet, kaynakça ve içeriğinin % 10 bölümünün fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin vermiyorum
Yayımlama İzni	<input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasının ertelenmesini istiyorum 1 yıl <input type="checkbox"/> 2 yıl <input type="checkbox"/> 3 yıl <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin vermiyorum

Hazırlamış olduğum tezimin yukarıda belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih: 02.06.2018

İmza:

