

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ’NİN YEREL
YÖNETİMLERİN MALİ YAPISINA ETKİSİ**

Abdulkadir YAŞAROĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Doç. Dr. Hakan YAVUZ

MART - 2025

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ’NİN YEREL
YÖNETİMLERİN MALİ YAPISINA ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Abdulkadir YAŞAROĞLU

Enstitü Anabilim Dalı : Maliye
Enstitü Bilim Dalı : Mali Hukuk

“Bu tez 12/03/2025 tarihinde yüz yüze olarak savunulmuş olup aşağıdaki isimleri bulunan
jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ
Doç. Dr. HARUN KILIÇASLAN	Başarılı
Doç. Dr. Hakan YAVUZ	Başarılı
Dr. Öğr. Üyesi Tunahan DEĞİRMENCİ	Başarılı

ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

Evet ☐

Hayır ☒

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

Abdulkadir YAŞAROĞLU

12/03/2025

ÖN SÖZ

“İller Bankası Anonim Şirketi’nin Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına Etkisi” konulu tezimde ülkemizin yerel yönetimlerinin gelir kaynaklarına ve İller Bankası A.Ş.’nin bu gelirlere olan etkisini anlatmaya çalıştım. Türk tarih ve geleneği kendi ufuk çizgisi içinde her döneme uygun kurumsal altyapısını oluşturmaya muktedirdir. Ülkemizin, yeni yüzyılın parlayan yıldızı olmaya namzet olduğunu düşünmekteyim. Bu nedenle gönül coğrafyalarımızda ekonomik, siyasi, askeri ve bayındırlık gibi her alanda çalışılmasının yollarının aranması gerektiği kanaatindeyim.

Fikirleri ve yönlendirmeleri ile tezime büyük katkısı olan tez danışman hocam Doç. Dr. Hakan YAVUZ’a teşekkürlerimi iletirim. İller Bankası Fon Yönetim Grubundaki Ayşe Gül İNSAN, Şengül BAL, Mustafa BABUR ve Ayberk KIRMIZIGÜL’e yine kurumumuz da çalışan Niyazi BALGAT, Onuralp CAN, Tarık Emre ÇAÇUR, Beytullah İLERİ ve Gözde DİKİCİ’ye de verdikleri desteklerden ötürü teşekkür ederim.

Bu günlere gelmemi sağlayan bütün öğretmenlerime ve Babam Tuncer YAŞAROĞLU, Annem Huriye YAŞAROĞLU ve Kardeşlerim Abdurrahman YAŞAROĞLU ve Ertuğrul YAŞAROĞLU’na desteklerinden dolayı teşekkür ederim. Çok sevdiğim merhum Dedem Daştan YAŞAROĞLU ve Allah’tan uzun ömürler dilediğim Babaannem Aslı YAŞAROĞLU’na da teşekkür ederim.

Abdulkadir YAŞAROĞLU

12/03/2025

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
TABLO LİSTESİ.....	v
ŞEKİL LİSTESİ	vi
ÖZET	vii
ABSTRACT	viii

GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR.....	4
1.1. Kavramsal Açıdan Merkezi ve Yerel Yönetimler	4
1.2. Merkezi Yönetim.....	5
1.3. Yerel Yönetim	6
1.4. Gelişmiş Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik.....	10
1.4.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik	10
1.4.2. Almanya Devleti’nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik.....	12
1.4.3. Fransa Devleti’nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik	13
1.4.4. İngiltere Birleşik Krallık’ ta Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik.....	14
1.4.5. İsviçre Devleti’nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik	15
1.4.6. Japonya Krallığında Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik.....	16
2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI	18
2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	18
2.2. Yerel Yönetimlerin Hukuki (Yasal) Dayanakları.....	19
2.3. Yerel Yönetimlere İlişkin Anayasal Düzenlemeler.....	21
2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Süreci ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	22
2.4. Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı Konusunda Benimsenen Temel İlkeler.....	26
2.4.1. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları.....	26
2.4.1.1. Öz Gelir Kavramı.....	28

2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı	28
2.5.1. Belediyelerin Gelir Kaynakları	29
2.5.1.1. Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Yapılan Transferler	31
2.5.1.2. Ücretler.....	34
2.5.1.3. Ceza ve Diğer Alacaklar	34
2.5.1.4. Borçlanma Gelirleri.....	34
2.5.1.5. Belediyelerin Vergi Gelirleri	35
2.5.1.6. Belediyelerin Harç Gelirleri.....	42
2.5.1.7. Belediyelerin Harcama Katılma Payları	46
2.5.1.8. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri	46
2.5.2. İl Özel İdaresi Gelirleri	48
2.5.2.1. İl Özel İdareleri Harç Gelirleri	50
2.5.2.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi	51
2.5.2.3. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	51
2.5.3. Köy Yönetiminin Mali Yapısı.....	52
2.5.4. Türkiye’de Mali Özerklik Uygulanışı	54
3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE İLLER BANKASI	
İLİŞKİLERİ.....	57
3.1. İller Bankasına Yönelik Açıklamalar	57
3.2. İller Bankası Kanunu ve Şeması.....	58
3.3. Yerel Yönetimler ile Merkezi Hükümet Arasında İller Bankası	58
3.4. İller Bankası Anonim Şirketleşme Aşamasındaki Tartışmalar ile Anonim Şirket Olduktan Sonraki Etkinliğinin Değerlendirilmesi.....	59
3.5. İller Bankasının Faaliyet Konuları, Mali Yapısı ve Teşkilat Yapısı	61
3.6. İlbank A.Ş.’nin Teşkilat Yapısı	63
3.7. İller Bankasının Yerel Yönetimlere Sunduğu Hizmetler	65
3.7.1. Pay ve Fonların Tahsis ve Dağıtımı	66
3.7.2. Yerel Yönetimler Ortaklık Fonu	66
3.7.3. Yerel Yönetimlere Açılan Krediler	67
3.8. İller Bankası’nın Yerel Yönetimlerle Yapmış Olduğu Kaynak Geliştirici Yatırım Ortaklıkları	67
3.9. İller Bankası A.Ş.’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkinliği	68

3.9.1. İller Bankası A.Ş. Finansal Yapısı ve Sermaye Hareketliliği	68
3.9.2. İller Bankası A.Ş.'nin 2023 Yılı Yatırım Programı ve Banka Özkaynaklarından Yürütülen İşler	72
3.9.3. Doğal Afetler ve Kriz Anlarında İller Bankası A.Ş. ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Birlikte Yürüttüğü Çalışmalar.....	75
3.9.4. İller Bankası Anonim Şirketi'nin Uluslararası Finans Merkezleri ile İlişkisi	77
3.10. İller Bankası A.Ş.'nin Etkinliğinin Arttırılmasına Dair Öneriler	78
3.10.1. İller Bankası A.Ş.'nin Uluslararası Etkinliğin Arttırılması.....	79
3.10.1.1. Türk Devletleri Teşkilatı (TDT) ve Üye Ülkelerle Ortaklık, Finansman ve Teknik Yönden Çalışmalar	79
3.10.1.2. İlbank Katılım Modeli, Körfez Ülkeleri ile İlişkilerin Geliştirilmesi: Sürdürülebilir Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi	84
3.10.1.3. Uluslararası Çalışmalara Yönelik İnsan Kaynakları Birimlerinin Revize Edilmesi	87
3.10.2. İller Bankası A.Ş.'nin Ulusal Anlamda Etkinliğinin Arttırılmasına Dair Öneriler	89
3.10.2.1. Türkiye'de Yayla Turizmi ve Hayvancılığının Desteklenmesi, İlbank- Belediye-İl Özel İdareleri İşletme Modeli	89
3.10.2.2. İl ve İlçe Belediyeleri ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri ile Sigorta Faaliyetlerinde Ortak Çalışmaları	91
SONUÇ	93
KAYNAKÇA.....	98
ÖZ GEÇMİŞ	102

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AFD	: Fransız Kalkınma Ajansı
ASEAN	: Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIMB	: Malezya İslam Bankası
BRICS	: Brezilya, Rusya Birleşmiş Hindistan Çin ve Güney Afrika İş Birliği Örgütü
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GES	: Güneş Enerji Sistemi
İLBANK	: İller Bankası Anonim Şirketi
JICA	: Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
RES	: Rüzgâr Enerji Sistemi
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TDT	: Türk Devletleri Teşkilatı
TURKBANK	: Türk Dünyası Yatırım Bankası
WB	: Dünya Bankası

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Belediye Gelirleri	30
Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları	32
Tablo 3: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları	32
Tablo 4: Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları.....	32
Tablo 5: Belediyelerin Öz Gelirleri	36
Tablo 6: Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına Göre Vergi Gelirleri.....	37
Tablo 7: GBVG Pay Dağıtım Oranları	47
Tablo 8: İl Özel İdare Gelirleri	50
Tablo 9: Köy Gelirleri	53
Tablo 10: İller Bankası A.Ş. Görevleri	60
Tablo 11: İlbank Ödenmiş Sermayesine Eklenen Kaynaklar	63
Tablo 12: İlbank Bölgeler ve Kapsadığı İller	65
Tablo 13: İlbank Aktif Bilançoları (2019-2023)	69
Tablo 14: İlbank Pasif Bilançoları (2019-2023).....	70
Tablo 15: İlbank Kar-Zarar Tablosu (2019-2023).....	71
Tablo 16: İlbank A.Ş. 'nin ABD Doları Cinsinden Ödenmiş Sermayesi (2019-2023) (Bin TL).....	72
Tablo 17: 2023 Yılı İlbank Özkaynakları ile Devam Eden ve Biten İşler.....	74
Tablo 18: SUKAP Kapsamında Yürütülen İşler (Bin TL)	75
Tablo 19: SUKAP Finansman Tablosu (Bin TL)	75
Tablo 20: İLBANK ve AFAD Protokolleri ile Yapılan Harcamalar (Bin TL)	77
Tablo 21: AB ve TDT Ülkelerinin Karşılaştırılması	83

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: İLBANK Yönetim Şeması.....	64
-------------------------------------	----



ÖZET	
Başlık: İller Bankası Anonim Şirketi'nin Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına Etkisi	
Yazar: Abdulkadir YAŞAROĞLU	
Danışman: Doç. Dr. Hakan YAVUZ	
Kabul Tarihi: 12/03/2025	Sayfa Sayısı: viii (ön kısım) + 102 (ana kısım)
Yerel yönetimler özellikle 1800'lü yıllardan sonra tüm dünyada farklı yapısal özelliklerde olsa da hayatımıza dahil olmuş kurumlardır. Yerel yönetimler günümüzde sadece gündelik yaşamın kolaylaştırılmasını amaç edinmenin dışında ülkelerin makroekonomik yapılarını da etkilemeye başlamıştır. Ülkemiz açısından ele almak gerekirse nüfusun çok büyük bir kısmının yaşadığı şehirlerimiz büyükşehir belediyeleri olarak anılmaktadır. Bu büyükşehir belediyeleri gündelik faaliyetlerini yerine getirmekle birlikte yerel de kalkınmanın da öncülüğünü yapmaktadırlar. Büyükşehirlerin devasa olan bütçelerinin yönetimi ve hangi kalemler üzerinde durdukları ülke ekonomimizi artık doğrudan etkilemektedir. Bu çalışmanın amacı ülkemiz yerel yönetimlerinin yapısını, ülke ekonomisindeki yerlerini, ülkemize has yapısıyla İller Bankası'nın yerel yönetimlere yaptığı katkıları araştırmaktır. Yerel yönetimlere merkezi bütçeden verilen yasal paylar, yerel yönetime bırakılan vergiler ve harçları detaylıca incelemek, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında çalışmalarını sürdüren İller Bankası'nın temel yapısını incelemektir. Çalışmada sadece yerel yönetimler ve İller Bankasının olağan dönemleri incelenmemiş ülkemizde gerçekleşen afetlere ve bu afetlerde Banka teknik personelin yaptığı çalışmalar detaylıca incelenmiştir. Çalışma sonucunda • Yerel Yönetimlerin merkezi bütçeden elde ettiği gelirler ile kendilerine bırakılan vergi, resim ve harçların zamanında usulüne uygun toplanıldığında çok ciddi gelirler elde ettikleri görülmüştür. • Yerel yönetimler ekonomik açıdan sadece bulunduğu bölgenin ekonomisini etkilememektedir. Kendi yerel dokusu üzerine eğilen ve yatırım yapan bir yerel yönetimin aynı zamanda ülke ekonomisine de ciddi katkılar sağlayacağı açıktır. • Yerel yönetimlerin mali özerkliği sadece harcamalarının özgürlüğü olarak ele alınmamalıdır. Asıl özgürlük kendi kendine yetebilme, finansal sürdürülebilirlik ve ülke sathında katma değer ürün ve hizmetin ortaya konulabilmesidir. İller Bankası bu özgürlüğü sağlamakta olup yerel yönetimlerin yanında olsa da mali kaynakları buna yeteri kadar müsaade etmemektedir. Çalışmada ülke ekonomisine katkı sağlayacağını düşünülen ulusal ve uluslararası önerilerde bulunulmuştur. Bu öneriler sayesinde yerel yönetimlerin mali özgürlüğünün daha da güçlendirilebileceği ifade edilmiştir.	
Anahtar Kelimeler: Mali Özerklik, Sürdürülebilirlik, Bütçe Yönetimi, Kalkınma, Yerellik	

ABSTRACT	
Title of Thesis: The Impact of the İller Bankası Joint Stock Company on the Financial Structure of Local Governments	
Author of Thesis: Abdulkadir YAŞAROĞLU	
Supervisor: Assoc. Prof. Hakan YAVUZ	
Accepted Date: 12/03/2025	Number of Pages: viii (pre text) + 102 (main body)
Local governments are institutions that have been included in our lives all over the world, especially after the 1800s, even though they have different structural features. Nowadays, local governments not only aim to facilitate daily life, but also begin to affect the macroeconomic structures of countries. If we consider it from the perspective of our country, the cities where a large part of the population lives are called metropolitan municipalities. While these metropolitan municipalities carry out their daily activities, they also pioneer local development. The management of the huge budgets of metropolitan cities and the items they focus on now directly affect our country's economy. The aim of this study is to investigate the structure of our country's local governments, their place in the country's economy, and the contributions of İller Bank to local governments, with its structure unique to our country. To examine in detail the legal shares given to local governments from the central budget, taxes and fees left to local governments, to examine the basic structure of İller Bank, which continues its work between the central administration and local governments. In our study, not only the ordinary periods of local governments and the İller Bank were examined, but also the disasters experienced in our country and the studies carried out in these disasters were tried to be discussed in detail. As a result of our study: • It has been observed that local governments generate very serious income when the revenues they receive from the central budget and the taxes, duties and fees left to them are collected in a timely and proper manner. • Local governments do not only affect the economy of the region in which they are located. It is clear that a local government that focuses on and invests in its own local fabric will also make serious contributions to the country's economy. • The financial autonomy of local governments should not be considered only as freedom of expenditure. The real freedom is self-sufficiency, financial sustainability and the ability to provide value-added products and services throughout the country. Although İller Bank provides this freedom and stands by local governments, its financial resources do not allow it to do so sufficiently. In this study, national and international recommendations that are thought to contribute to the country's economy have been made. Thanks to these suggestions, it is stated that the financial freedom of local governments can be further strengthened.	
Keywords: Financial Autonomy, Sustainability, Budget Management, Development, Locality	

GİRİŞ

Çalışmanın Problemi

Dünya’da sanayi devrimi ile teknolojinin hayatı değiştirmesi ve kolaylaştırması evresine geçilmiştir. Ülkelerde bu değişimden kendi kültür yapılarına göre etkilenmiş ve dönüşmüşlerdir. Kimi ülkeler federatif yöntemleri kabul etmiş, kimileri krallıklarını değişen dönüşüme göre yenilemiş, kimileri ise üniter yapısıyla bu düzene ayak uydurmaya çalışmıştır. Ama ortak bir kanı hakimdir ki oda her ülke kendi kültür vizyonu içerisinde bu dönüşümü geçirmiştir.

Ülkemiz 1800’lü yılları teknolojik ve siyasi açıdan geri kalmışlıkla yorumlamış ve Batılı ülkelerde gördüğünü kendi ülkesine uygulamaya çalışmıştır. Ülkemizin bu değişim ve dönüşüm çabaları 1839 Tanzimat Fermanıyla resmiyete kavuşmuş daha sonraki ıslahatlar ve yeniliklerle devleti ayakta tutmaya gayret edilmiştir. Dünyada ve ülkemizin de katıldığı 1900’lü yılların başında başlayan Birinci Cihan Harbi ve sonrası yaşanan yenilgi ile ülkemiz parçalanmış, esareti kabul etmeyen yapımız sayesinde Kurtuluş Savaşı’na girilmiş ve Anadolu toprakları vatan olarak kalmıştır. Uzun yıllar savaşmış olmanın verdiği hem ekonomik hem de insan kırımını nedeniyle ülkemizin yeniden imarı için çalışmalar başlatılmıştır.

Osmanlı Devleti döneminde başlayan yerel yönetimler yapısı Cumhuriyetin ilanından sonra da kurumsallaşma çabalarını sürdürmüştür. İller Bankası, tamda böyle bir dönemde yerel kalkınma hamlesi için kurulmuş, yerel yönetimlerin finansal ihtiyaçlarının yanında ülkemizin teknik personel kabiliyetinin geliştirilmesi ve yerel yönetimlere teknik imkânlarının arttırılması da hedeflenmiştir. Demokrasisi birçok kez akamete uğratılmış ülkemiz yerelde kalkınmanın yöntemlerine yönelik çalışmalar içerisinde olsa da başarı pek sağlanamamıştır.

İller Bankası her dönemin koşullarına göre kendini yenileye bilmiştir. Ülkemizin şehirlerine ve köylerine ışık götürülmesi gerektiğinde bünyesindeki elektrik birimleri seferber edilmiş, içmesuyu, kanalizasyon, atık su, katı atık gibi temel ihtiyacı olan yerel yönetimlere uygun finansman ve teknik yapı ile sağlanmıştır.

Çalışmanın Konusu

“İller Bankası Anonim Şirketi’nin Yerel Yönetimler Mali Yapısına Etkisi” başlıklı bu çalışmanın temel amacı yerel yönetimlerin mali yapılarına yapılan katkılar ve İller Bankası’nın dönüşümü ile hem yerel yönetimlerin mali yapısının sürdürülebilir gelirlerle desteklenmesini hem de ülke ekonomisi için yapılmaya çalışılan yerelde kalkınma hamlelerinin desteklenmesini ortaya koymaktır. Çalışmamızda ülkemiz yerel yönetimlerinin gerek doktrin açısından gerekse de uygulanmadaki yasal dayanaklarına yer verilmekle birlikte, İller Bankası’nın da geçmişten günümüze çalışma hayatı detaylıca irdelenmiştir.

Çalışmanın Önemi

Ülkemiz akademik yayım hayatında yerel yönetimler üzerine birçok yüksek lisans ve doktora tez çalışmaları yapılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin ortağı ya da kanundaki tabiri ile “müstakriz” İller Bankası’na yeteri kadar değinilmediği görülmektedir. Bu çalışmamızda İller Bankası’nın salt bir banka modelinde çalışmadığını yerel yönetimleri sadece finansman çalışmaları ile desteklemediğini buna ek olarak teknik altyapısı ile ihtiyaç halinde insan kaynağıyla da yerel yönetimlerin yanında olduğu işlenmeye çalışılmıştır. Bu önemle İller Bankası’nın kendini değiştirip dönüştürmesi halinde ülkemiz ekonomisine yön verebilecek stratejik bir kurum olma olasılığı da gözden kaçmamalıdır.

Çalışmanın Amacı

Çalışmamızın temel amacı İller Bankası Anonim Şirketi’nin ortağı olduğu yerel yönetimlere olan faydasını ortaya koymak, günün koşullarına uygun dönüşümü ile yerel yönetimlerin sürdürülebilir gelir kaynağı sahibi olmasını sağlama ve çalışmamızda öneri olarak belirttiğimiz yapısal değişikliklerle hem ülkemizin dış siyasetinde etkili hem de yerel de sunacağı büyük yatırım alanları ile ülke ekonomisine yüksek düzey gelir getirici kalemler inşa edebilecektir. İller Bankası “Türkiye’nin Yapıcı Gücü” sloganı ile sadece ülkemizde faaliyet göstermemiş, diğer ülkelerde de imar ve inşa yatırımlarıyla daha etkin ve vizyoner bir yapıya dönüştürülmesi amacı ortaya konulmuştur.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmamızda geleneksel belge tarama yöntemi kullanılmış olup Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı faaliyet raporlarından yararlanılmıştır. Buna ek olarak Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan istatistiklerden yararlanılmıştır.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Ülkemiz akademik yazım hayatında yerel yönetimler başlığı altında yoğun bir belgelendirme mevcutken 1933 yılında kurulmuş bugün itibari ile 92 yaşını devirmiş İller Bankası üzerine matbuatın yeterli olmadığı görülmüştür. İller Bankası'nın bir banka olması da veri anlamında literatürde eksiklik yaşanmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda yayımlanan tezlerinde daha çok kurum personelleri tarafından yayımlandığı göze çarpan bir başka husus olmuştur. Çalışmamızda yerel yönetimlere ve mali kaynaklarına değinilmiş olup İller Bankası tarihçesine de detaylı yer verilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın İçeriği

Üç bölümden oluşan çalışmada birinci bölümde yerel yönetime ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin tarihselliği ve günümüze gelen süreçleri detaylıca ele alınmıştır. İkinci bölümde yerel yönetimlerin ülkemiz sınırları içerisindeki gelişimi ve mevzuatı değerlendirilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin gelir kaynakları etraflıca incelenmiştir. Üçüncü bölümde İller Bankası ile yerel yönetimlerin ilişkileri incelenmiştir. İller Bankası'nın hem mevzuatı hem de pratikteki çalışmaları incelenmiştir.

Sonuç kısmında ise çalışmanın analiz sonuçları değerlendirilmiş olup politika yapıcılara yönelik önerilerde bulunulmuştur.

1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

1.1. Kavramsal Açıdan Merkezi ve Yerel Yönetimler

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kamu yönetimi yapısı, merkezi ve yerel yönetim unsurlarının birbirini tamamlamasıyla şekillenir. Anayasa'nın ilgili maddesinde (123.) belirtildiği gibi, "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Bu ifade, Türkiye'deki kamu idarelerini hem merkezi otoritenin etkinliğini sağlayan hem de yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap veren bir denge üzerine kurulduğunu vurgular. Bu hüküm, ülkenin idari teşkilatının hem merkezi otoriteyi hem de yerel inisiyatifleri kapsayan bir yapıya sahip olduğunu vurgulamaktadır. (Günday, 1996, s. 51). Merkezi ve yerel yönetim tanımlarının üzerinde durulmadan önce 'devlet' ve 'yönetim' kavramlarının tanımlarının yapılması önemlidir. Devletin en önemli faaliyetlerinden birisini içeren yönetim; insanlar arası iş birliğini sağlamanın yanında onları bir amaca doğru yöneltirken, yürütmenin yanında faaliyet ve çabaların toplamı olarak ifade edilmektedir (Tosun, 1992, s. 161). Sosyal bilimlerin işletme yönetimi alanında, bir organizasyonun parasal, fiziksel ve insan kaynaklarını planlama, örgütleme, yönlendirme ve kontrol etme süreçleri aracılığıyla belirlenen hedeflere ulaşma çabası, yönetim olarak tanımlanır. Bu süreç, kaynakların verimli kullanımı ve organizasyonun uzun vadeli başarısı için kritik öneme sahiptir (Steade, 1984, s. 90).

Yönetimin varlığından söz edilebilmesi amacıyla gerekli özellikler ise genel olarak şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yönetimin varlığından söz edilebilmesi ancak insanların ve bu insanlar arası iş birliğinin oluşumundan söz edilebilmesi gerekmektedir.
- Oluşturulan bu iş birliğinin belirli bir amaca yönlendirilebilmesi gerekmektedir.
- Yönetim unsurlarının yerine getirilmesinde gözlenen kısımlar birbirinin benzeri biçiminde gelişmektedir. Bundan dolayı yönetimin evrensel bir süreç olması durumu söz konusudur (Yenisu, Şahin, & Öztekkeli, 2019).

Devlet, insanların bir arada tutmak, ortak amaçlarını gerçekleştirmek ve güvenliklerini sağlamak amacıyla oluşturdukları siyasal bir kurumdur. Devletin ortaya çıkışı, belirli koşulların bir araya gelmesiyle mümkün olmuştur. Bu koşullar şu şekilde sıralanabilir: Nüfus, yasalar ve ortak yarar'dır. Toplumsal gelişme ve değişimlerle birlikte düzenin sağlanabilmesinde devletin gücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Modern devletin ilk

görünümleri XV. ve XVI. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır. Bu görünümünün neticesinde devletin belli sınırları içinde yerleşen insan topluluğu, kurumsallaşan siyasi otorite ve elinde şiddet uygulayabilme gücüne sahip olan bir kurum olduğu anlaşılmaktadır (Süren, 2011, s. 21).

1.2. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, en yalın tanımıyla, yönetsel hizmetlerin tek bir merkezde toplanarak, bu hizmetlerin söz konusu merkez ve merkezin hiyerarşik yapısı içerisindeki yetkili kuruluşlar vasıtasıyla icra edilmesi anlamına gelmektedir. (Gözübüyük, 2008). Eryılmaz'ın (2011) Merkezi yönetim, kamunun hizmet faaliyetlerinde yeknesaklık ve bütünlüğü sağlamak amacıyla alınan kararların ve yürütülen faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşisi içindeki teşkilat ve ilgili personel tarafından yerine getirilmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu, devletin politikalarının ve hizmetlerinin ülke genelinde tutarlı bir şekilde uygulanmasını sağlayan bir yönetim modelidir. Merkezi yönetim olgusunda, yetki ve kaynakların tek bir merkezde toplanmasının yanı sıra, yönetimin temel unsurları olarak kabul edilen planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm, koordinasyon ve denetim faaliyetlerinin de yine bu merkezden yürütüldüğü bir örgütlenme modelinin varlığı zaruri olmaktadır. (Eren, 1994, s. 145). Gözler (2012, s. 31-32)

Merkezi yönetimin özellikle ülkemizde yapılanması şu şekilde sıralamıştır:

- Merkezi yönetimde tek başına devletin tüzel kişiliği bulunmaktadır.
- Devletin idaresindeki merkezi yönetim kendi kamu tüzel kişiliğini, kamu hizmetlerini ilgili konulara göre ayırarak bakanlıklar şeklinde örgütlenmesini gerçekleştirmiştir.
- Kamu yönetiminin yürütülmesinde gerek duyulan gelir ve giderlerin merkezi bütçede toplanması kararlaştırılmıştır.
- Devlet vatandaşlarına sunacağı kamu hizmetlerini bir merkezde toplayarak düzenler.
- Merkezi yönetimin taşra teşkilatı da mevcuttur. Ancak, bu teşkilat, merkezin bir uzantısı konumunda olup, taşradaki kamu görevlileri, merkezin emir ve direktifleri doğrultusunda hareket etmekle yükümlüdür.
- Merkezi yönetim; bakanlıklara, bakanlıklar da başkent merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılrsa da merkezi idare bir bütündür.

Bürokratik bir şekilde örgütlenen bütün görevlilerin belirli bir hiyerarşik düzen içinde sıralanması yapılmaktadır. Bu hiyerarşi merkezi idarenin bütünlüğünü sağlamaktadır.

1.3. Yerel Yönetim

Yerinden yönetim olarak da adlandırılmakta olan bu yönetim biçimi; yetki ve kaynakların yerel yönetimlerce kullanılmış olduğu örgütlenme türüdür. “*Âdem-i merkeziyet*” terimiyle eş anlamlı olarak kullanılan yerel yönetim, merkeziyetçi yönetim anlayışının aksine, karar alma süreçlerinde vatandaşların daha fazla söz sahibi olduğu, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı ve esnek çözümler üretilebilen bir yönetim modelidir. Bu modelde, merkezi idare tarafından belirlenen genel politikalar çerçevesinde, yerel yönetimler kendi bölgelerinin özel koşullarına uygun hizmetler sunma yetkisine sahiptir (Nalbant, 1997, s. 39). Bu tüzel kişilerin doğrudan belirli bir yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetime katılmaları sağlanmaktadır. Berkün (2017, s. 642) yerinden yönetimin özelliklerini maddeler halinde şu şekilde sıralamaktadır:

- Yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahip durumdadır.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişiliklerinin yanında kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının, bir kanuna dayanarak kurulmasının yanında idaresi de bu kanuna göre yapılmaktadır.

Yerel yönetim ilkesi, yönetim yetkilerinin coğrafi veya siyasi birimlere dağıtılması esasına dayanır ve iki temel kategoriye ayrılır: idari yerinden yönetim ve siyasi yerinden yönetim. Siyasi yerinden yönetim, genellikle federalizm olarak adlandırılır ve merkezi hükümetin yetkilerinin, federe devletler olarak bilinen bölgesel birimlerle paylaşılmasını içerir. Bu sistemde, federe devletler, idari yetkilerinin yanı sıra belirli ölçülerde yasama ve yargı yetkilerine de sahiptir. Bu durum, yerel yönetimlerin kendi bölgelerindeki ihtiyaç ve önceliklere göre politikalar geliştirmelerine ve uygulamalarına olanak tanır. Diğer bir deyişle, siyasi yerinden yönetimde, yetkiler merkezi hükümet ve federe devletler arasında paylaştırılmaktadır. İdari yönden yerinden yönetim ise, "yer" ve "hizmet" açısından yerinden yönetim olmak üzere iki alt kategoriye ayrılmaktadır. Bu tür yerel yönetimlerde, siyasi yerel yönetimlerde olduğu gibi yasama ve yargı yetkileri bulunmamakta, sadece idari yetkiler söz konusu olmaktadır (Söztutar, 2018, s. 3).

Türkiye'de yerel yönetimler, idari yerinden yönetim modelini benimsemiş ve belirli coğrafi alanlarda yaşayan halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenmiş kamu tüzel kişileridir. Bu kuruluşlar, 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ilgili maddesinde (127.) "il, belediye veya köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır. Bu tanım, yerel yönetimlerin demokratik meşruiyetini ve yerel ihtiyaçlara odaklanmasını vurgulamaktadır.

Yerel idarelerin doğuşuna dair kesin bir tarih belirtmek zor olsa da kökenlerinin Eski Yunan ve Roma medeniyetlerine kadar uzandığı söylenebilir. Başlangıçta "site" olarak adlandırılan yerel yönetimler, Orta Çağ ile birlikte gelişim göstererek toplumsal yapıyı önemli ölçüde etkilemiştir. Sosyolojik açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin insanların toplu yaşam gereksinimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. İnsanların, uygun gördükleri belirli bir alanda yerleşik düzene geçerek ortak çıkarlarını koruma amacıyla örgütlenmeleri söz konusudur. Bu bağlamda, yerel yönetim geleneğinin tarihinin, "komün" geleneğinin tarihiyle paralellik gösterdiği söylenebilir. Komünler, belirli bir mekânda yaşayan insanların bir arada yaşamaktan kaynaklanan sorunları çözmek ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurdukları birliktelikler ve örgütlenmelerdir. Bu birimler, yerel topluluklara kamu hizmetleri sunan yönetsel, siyasal ve sosyolojik nitelik taşımaktadır (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 2).

Antik dönemde, site, polis ve municipeler gibi kendi kendini yöneten yerel birimler, demokrasinin ilk filizlerinin atıldığı önemli merkezler olmuştur. Bu birimlerde halkın doğrudan katılımıyla alınan kararlar, yerel yönetimlerin temel prensiplerini oluşturmuştur. Orta Çağ'da ekonomik ve sosyal değişimlerle birlikte ortaya çıkan komünler ise bu yerel yönetim anlayışını daha da geliştirerek, kentlerin siyasi ve ekonomik özerkliğini güçlendirmiştir. Kentlerin özgürleşmesinde önemli bir rol oynayan komünlerin ortaya çıkışı, yerel yönetimlerin değerini artıran bir etkiye sahip olmuştur. Halk katılımını tam anlamıyla sağlayan örnekler olmaları nedeniyle bu birimler, yerel yönetimlerin kurumsallaşmasının ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir.

Roma İmparatorluğu'nun zayıflaması ve site otoritelerinin gücünü kaybetmesiyle birlikte, yerel yönetimlerde önemli dönüşümler yaşanmıştır. Özellikle 9. ve 10. Yüzyıllarda Avrupa'da ticaretin canlanması, şehirlerin ekonomik ve siyasi olarak güçlenmesine yol

açmış ve bu durum komünlerin ortaya çıkışını hızlandırmıştır. Roma İmparatorluğu'nun siteleri yıkmasının ardından kurulan bu komün yönetimleri, kendi kendini yöneten özerk yapılar olarak ortaya çıkmış ve günümüz belediye yönetimlerinin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir. Komünler, yerel halkın katılımıyla yönetilen ve demokratik ilkeleri barındıran yapısıyla, modern yerel yönetim anlayışının gelişiminde önemli bir rol oynamıştır.

Orta Çağ'da, ticari büyüme ve artan şehirleşme, özellikle limanlar, yol kavşakları ve nehir ağizları gibi stratejik öneme sahip bölgelerde kentsel yerleşimlerin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu dönemde, Doğu'da merkezi yönetimler güçlenirken, Batı'da ise komünal hareketler ön plana çıkmıştır. Komünler, kentsel alanlarda özerk yönetim yapıları oluşturarak siyasi ve ekonomik güç kazanmışlardır. Ancak, Avrupa'da merkezi krallıkların yükselişi ve egemenlik alanlarını genişletmesiyle birlikte, komünlerin bağımsızlığı zamanla azalmıştır. (Güler B. A., 2012, s. 25).

15 ve 18. yüzyıllar arasındaki dönem, Avrupa'da ulus devletlerin yükselişiyle birlikte önemli dönüşümlere sahne olmuştur. Reform ve Rönesans hareketlerinin tetiklediği bu süreçte, kentlerin ve komünlerin siyasi ağırlığı giderek azalmış, merkezi devletlerin egemenliği güçlenmiştir. Bu dönemde, filozoflar ve düşünürler, ideal devlet yapısı üzerine farklı görüşler ortaya atmışlardır. Rousseau ve Kant gibi düşünürler, bireyin özgürlüğünü merkeze alarak, hür bir devlet ve hür bir vatandaş arasındaki ilişkiye odaklanmışlar ve ara kurumlara olan ihtiyacı sorgulamışlardır. Onlara göre, yerel yönetimler gibi ara kurumlar, bireyin özgürlüğünü kısıtlayabilecek bir engel olarak görülmüştür. Ancak, Turgot ve Bentham gibi faydacı düşünürler, farklı bir perspektif sunmuşlardır. Bu düşünürler, devletin genel çıkarlarını gözeterek, bireysel çıkarları da koruyacak bir denge kurmanın önemini vurgulamışlardır. Bu dengeyi sağlamak için de yerel yönetimlerin önemli bir role sahip olduğunu savunmuşlardır. Yerel yönetimler, hem merkezi hükümetin kararlarını yerel koşullara uyarlama hem de vatandaşların ihtiyaçlarını daha iyi anlama konusunda önemli bir işlev görmektedir.

Sonuç olarak, yerel yönetim kavramı, tarihsel süreç içinde sürekli olarak yeniden şekillenmiştir. Reform ve Rönesans döneminde merkeziyetçi eğilimlerin güçlenmesiyle birlikte yerel yönetimlerin önemi azalmış olsa da Aydınlanma Dönemi'nde ortaya çıkan faydacı düşüncelerle birlikte yerel yönetimlerin gerekliliği yeniden gündeme gelmiştir. Günümüzde yerel yönetimler, demokratik sistemlerin vazgeçilmez bir parçası olarak

kabul edilmekte ve vatandaşların katılımını sağlayan önemli bir mekanizma olarak görülmektedir (Ökmen & Parlak, 2010).

Sanayi Devrimi'nin ardından ağır sanayi tesislerinin ortaya çıkması, yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Kentler, artan istihdam olanakları sayesinde kırsal alanlardan yoğun bir göç alarak nüfuslarını önemli ölçüde artırmışlardır.

Sanayi Devrimi'nin ardından ağır sanayi tesislerinin ortaya çıkması, yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Kentler, artan istihdam olanakları sayesinde kırsal alanlardan yoğun bir göç alarak nüfuslarını önemli ölçüde artırmışlardır. Kentsel nüfusun ve buna bağlı olarak hizmet taleplerinin artması, yerel yönetim teşkilatlarının oluşumunu ve gelişimini hızlandırmıştır.

Yerel yönetimlerin teorik temelleri ve pratik uygulamaları, Jeremy Bentham, John Stuart Mill ve Alexis de Tocqueville gibi düşünürlerin önemli katkılarından etkilenmiştir. Özellikle Bentham'ın "local government" (yerel yönetim) kavramını ortaya atması ve İngiltere için bir yerel yönetim modeli önermesi, bu alandaki akademik tartışmaları zenginleştirmiş ve sonraki çalışmalara zemin hazırlamıştır. Bu düşünürlerin fikirleri, yerel yönetimlerin demokratik katılım, yerinden yönetim ve kamu hizmetlerinin etkinliği gibi temel prensiplerinin gelişiminde önemli bir rol oynamıştır. Ancak, yerel yönetimlerin çağdaş toplumdaki rolü ve işlevi üzerine daha fazla araştırma yapılması gerekmektedir. Bentham'ın fikirleri, yalnızca İngiltere'de değil, Fransa gibi diğer Avrupa ülkelerinde de yerel yönetimlerin gelişimine ilham kaynağı olmuştur. Nitekim, "belediye" teriminin ilk kez 1789 Fransız Devrimi sırasında kullanılması, bu alandaki dönüşümün bir göstergesidir. 18. yüzyılın sonlarında ise belediyeler, devletin bir parçası olmaktan ziyade, yerel halkın ihtiyaçlarını gören aktif bir unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve demokratik katılımı teşvik etmek gibi önemli görevler üstlenen belediyeler, bu dönemde önemli bir gelişim göstermiştir. 19.yüzyıla gelindiğinde ise yerel yönetimlerin önemi daha da artmış, artan nüfus ve değişen yaşam koşulları, yerel yönetimlerin hizmet alanlarını genişletmesine ve daha fazla kaynağa ihtiyaç duymasına neden olmuştur. Bu dönemde, yerel yönetimler merkezi hükümetten bağımsız olarak hareket etme ve vatandaşlarına daha iyi hizmet verme amacıyla çaba göstermiştir.

Çalışmamızın özellikle ikinci bölümünde yerel yönetimlerin ülkemizdeki tarihsel dönüşümü, yasal dayanakları, görev ve sorumlulukları, gelir kaynakları ve merkezi

hükümetle olan ilişkileri detaylıca işleneceğinden bu kısımda dünya örneklerine yer verilmiştir. Gelişmiş ülkelerin yerel yönetim anlayışları, mali özerklik kavramına bakış açıları ve gelir kaynakları ele alınmıştır.

1.4. Gelişmiş Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

Mali Özerklik, kendi gelirlerini belirleme ve bu gelirleri hizmet sunumu için kullanma yetkisine sahip olmaları anlamına gelir. Bu durum yerel yönetimlerin hizmet kalitesini artırmalarına hem de vatandaşların yerel yönetim kararlarına katılımını teşvik etmesine olanak tanır. Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi hükümete olan bağımlılığını azaltarak, daha esnek ve yerel ihtiyaçlara daha uygun politikalar üretmelerine imkân verir (Ulusoy & Akdemir, 2009, s. 264).

Mali hususlar konusunda özerk bir yerel yönetim birimi, gelirlerin sürdürülebilir tahsili, bütçenin kolay tahmini ve analizi, mükelleflerin uyumu ve saydamlığın sağlanması gibi konularda daha etkin bir performans sergileyebilir (Güner, 2005: 2,3). Avrupa Konseyi tarafından (1985) kabul edilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” madde dokuz, yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin çeşitli yasal içerikler içermektedir. Maddeler incelendiğinde, mali özerkliğe uygun bir gelir yapısının aşağıdaki özellikleri taşıması gerektiği görülmektedir:

- Yeterli Miktarda ve çeşitli gelir kaynaklarının sağlanması,
- Yeterli kaynaklarını kullanmada karar alma yetkisi,
- Yerel yönetimlerin devlet transferleriyle gelir yapısının tamamlayıcı olması,
- Transfer koşulları belirlenirken yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması.

Dünyada diğer gelişmiş olan birkaç ülkedeki yerel yönetim anlayışı ve yerel yönetim gelirlerini incelemekte fayda olacağı görüşündeyiz. Bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Almanya, Fransa, İngiltere, İsviçre ve Japonya devletlerindeki yerel yönetim gelir kaynaklarını ve mali özerklik anlayışları incelenmiştir.

1.4.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

ABD’nin yerel yönetimleri temel olarak genel ve özel amaçlı olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Genel amaçlı yerel yönetim türleri şunlardır: ilçe birimi “counties”, belediyeler “municipalities” ve kasabalar “towns” ya da “townships”. Okullar bölgeleri

yerel yönetimler (school districts) ile diğer özel amaçlı yerel yönetim birimleri (special-purpose districts) ise özel amaçlı yerel yönetim türlerini oluşturmaktadır.

ABD’de yerel yönetimler maliyesinin elli eyalet arasında paylaşımı yapılmaktadır. Bu paylaşımda belli bir standart yokluğunun yanında farklılaşmanın söz konusu olduğu bilinmektedir. Bu farklılık, farklı mahalli idare gelir kaynaklarının, farklı problemlerin ve farklı finansman sistemlerinin ortaya çıkmasına neden olsa da önemli fırsatların doğmasına da neden olmaktadır (Arslan & Biniş, 2014, s. 158).

Amerika’da devlet, eyaletler ve yerinden yönetimler kendi kaynaklarına sahiptir. Emlak vergileri, yerel yönetimler açısından en önemli gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Emlak vergisi, dolaysız ve dolaylı vergiler, eyalet devleti yardımları, federal devlet yardımları, bağışlar, ekonomik girişimler ve borçlanmalar yerel yönetimlerin belli başlı gelir kaynakları arasında bulunmaktadır (Bülbül D. , 2001, s. 69) (Ulusoy & Akdemir, 2007, s. 126).

Emlak vergileri, yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında en önemlisini teşkil etmektedir. Arazi ve binalar üzerinden alınan bir vergi türü olan emlak vergisi, mükelleflerin mal varlıklarının emsal piyasa değerleri üzerinden hesaplanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimlerin gelirlerinin %75’i emlak vergilerinden karşılanmaktadır. 1980-1990’larda seçmenlerin düşünceleri kapsamında emlak vergisini azaltan anayasal değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerle, yerel yönetimlerin vergi kapasitesi olumsuz bir şekilde etkilenmiştir. Yerel yönetimlere mali destek sağlanması amacıyla üç temel yaklaşım benimsenebilir. Bunlardan ilki, eyaletlerin vergi gelirlerindeki artışın bir kısmını yerel yönetimlere aktarmasıdır. İkinci yaklaşım, eyaletlerin yerel yönetimlere yeni vergi kaynakları tahsis etme yetkisi vermesidir. Son olarak, yerel yönetimlerin mali yapılarında yenilikçi ve tasarruf odaklı önlemler alınması da teşvik edilebilir (Arslan & Biniş, 2014, s. 160).

Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimlerin mali kaynaklarının önemli bir kısmını satış vergileri sağlamaktadır. Bu durum, yerel yönetimlere gelir elde etme konusunda önemli bir esneklik tanımaktadır. Ancak, bu durum aynı zamanda farklı eyalet ve şehirler arasında vergi oranlarında önemli farklılıklar olmasına neden olmaktadır (Bülbül D. , 2001, s. 70).

Wisconsin eyaletinin 1911 yılında gelir vergisi almaya başlayan ilk eyalet olduğu bilinmektedir. ABD’de Texas, Nevada, Wyoming, Tennessee ve Güney Dakota

haricindeki tüm eyaletler gelir vergisi almaktadır. Gelir vergileriyle elde edilen gelirler, tüm vergi gelirleri içerisindeki payın yüzde 22'sini oluşturmaktadır. Yalnızca 17 eyalet mahalli yönetimlerine vergi gelir vergisi alma hakkı tanımaktadır. Amerika'da yalnızca Federal hükümet her gelir sahibinden gelir vergisi toplayabilmektedir (Gül H. , 2013, s. 41).

Federal devlet, eyalet ve yerel yönetimlere çeşitli kriterlere dayalı mali yardımlar sağlamaktadır. Bu kriterler arasında nüfus, şehirli nüfusu, kişi başına düşen gelir, gelir vergilerinin hasılatı, verginin toplanma kapasitesi gibi faktörler yer almaktadır. Federal yardımların yaklaşık 1/3'ü eyaletlere aktarılırken, kalan 2/3'ü yerel yönetimlerin kullanımına sunulmaktadır. Yerel yönetimler, federal yardımların yanı sıra gelirlerini resim ve harçlardan, işletmelerinden elde ettiği gelirlerden ve borçlanma araçlarından da sağlamaktadırlar (Karakılçık, 2016, s. 89).

Görüldüğü üzere mali özerklik kapsamında her eyaletin geniş yetkileri bulunmakta olup yerel yönetimlerin Federal devletle organik bağı zayıf denilebilmektedir. Ama unutulmamalıdır ki ABD üniter yapılı bir devlet olmayıp eyalet devletlerinin birleşmesi sonucu bir devlettir. Bu da mali özerkliğini sağlayıcı en önemli faktördür.

1.4.2. Almanya Devleti'nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

Almanya'da yerel yönetimlerin mali özerkliğı, anayasa ve eyalet yasalarıyla sınırlandırılmıştır. Belediyeler, bütçelerini yapma konusunda belirli bir karar serbestliğine sahip olsalar da bu serbestlik eyalet yasalarınca belirlenen mali yapı tarafından şekillendirilir.

Almanya'da yerel yönetimlerin gelir yapısı, vergilendirme sistemi ve merkezi hükümet ile eyaletlerin mali transferleri ile yakından ilişkilidir. Yapılan araştırmalar, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık %60'ının vergi gelirlerinden, %30'unun federal ve eyalet transferlerinden, geri kalanının ise diğer gelir kaynaklarından (belediye şirketleri, cezalar vb.) oluştuğunu göstermektedir.

Yukarıda bahsedilen oranlar, eyaletler ve belediyelerin nüfus yoğunluğu, ekonomik yapı ve hizmet sunum düzeyi gibi faktörlere bağlı olarak farklılık göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri, daha geniş bir vergi tabanı ve daha yüksek ekonomik faaliyet düzeyi sayesinde, vergi gelirlerinden daha fazla pay alabilmekte ve dolayısıyla merkezi hükümet ve eyaletlere olan bağımlılıklarını azaltabilmektedirler. Buna karşılık, kırsal bölgelerdeki

küçük belediyeler, daha sınırlı bir vergi tabanı ve daha düşük ekonomik faaliyet düzeyi nedeniyle, federal ve eyalet transferlerine daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Ayrıca, asgari standartlarının eyaletler tarafından belirlendiği ve belediyelerin geliştirdiği programlar, bağış ve yardımlar da kabul edilmektedir. Almanya'da konut, sosyal refah hizmetleri ve eğitim gibi alanlardaki yatırımların yaklaşık %70'i federal hükümet ve eyaletlerin ortak finansmanı ile gerçekleştirilmektedir. Özellikle, eğitim alanındaki yatırımların %55'i, bölgesel gelişme projelerinin %60'ı ve kırsal kalkınma programlarının %45'i federal hükümet tarafından finanse edilmektedir. Bu durum, federal hükümetin yerel yönetimlerin bu alanlardaki hizmetlerini desteklemedeki önemli rolünü tıpkı ABD gibi eyaletlerle yönetilen Almanya Devletinin de mali özerklik açısından genişliği yönetim yapısından ileri gelmektedir. (Batal, 2010, s. 8).

1.4.3. Fransa Devleti'nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

1982 öncesi Fransa'da uygulanan merkeziyetçi yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlayarak, vatandaşların yerel yönetim kararlarına katılımını kısıtlamıştır. 1982 reformuyla birlikte, Fransa'da yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanınarak, ülke yönetiminde bir paradigma değişimi yaşanmıştır. Bu değişimle birlikte il, bölge ve belediyeler olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuş ve yerel yönetimlerin hizmet sunma kapasiteleri güçlendirilmiştir. Bu durum, Fransa'yı diğer Avrupa ülkelerinde görülen yerel yönetim modellerine daha yakın bir konuma getirmiştir. Fransa'da yerel harcamalar dört ana başlık üzerinden kaynaklandırılmaktadır. Bunlar; yerel vergiler, merkezden yapılan yardımlar, hizmetten alınan ücretler, gelir kaynakları ve borçlanmalardır.

1917 yılından bu tarafa yerel yönetimler devletten ayrı dolaysız vergilerle donatılmış durumdadırlar. Yerel yönetimlerin almış oldukları başlıca vergiler ise şu şekilde belirlenmiş durumdadır:

“Fransa'da yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmı, taşınmazlar üzerindeki vergilerden (emlak vergisi, tapu harcı gibi) ve işletmelerden alınan vergilerden (meslek vergisi, kurumlar vergisi payı) elde edilmektedir. Ayrıca, konutlarda oturanlardan alınan oturma vergisi de önemli bir gelir kaynağıdır. Devlet, özellikle nüfus bakımından küçük belediyelere ek gelir sağlamak amacıyla, genel hizmet yardımları, bölgeler arası gelir farklılıklarını azaltmaya yönelik fonlar ve kırsal kalkınma destekleri gibi çeşitli transferler yapmaktadır. Bu transferler, küçük

belediyelerin bütçelerinin ortalama %30'unu, büyük şehir belediyelerinin bütçelerinin ise %15-20'sini oluşturabilmektedir. 1980 tarihli yasa ile yerel yönetimlere, vergilendirme konusunda daha fazla özerklik tanınmıştır. Önceden toplam vergi miktarı üzerinde karar alma yetkisine sahipken, bu yasa ile her vergi türünün oranını belirleme yetkisi yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu düzenleme, yerel vergilerin ekonomik gerçeklere daha uygun hale getirilmesini amaçlamıştır.” (Delcamp, 1994, s. 113).

Fransa'da yerel yönetimler, vergilendirme konusunda belirli bir özgürlüğe sahip olsalar da yeni vergi türleri yaratma yetkisine sahip değildir. Mevcut vergi türlerinin oranlarını ve uygulamalarını belirleme yetkileri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, borçlanma konusunda da önemli bir özgürlüğe sahiptirler. Ancak, borçlanma işlemleri belirli yasal prosedürlere tabidir ve vali tarafından denetlenir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmı (ortalama %63) kendi belirledikleri vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Devlet yardımları ise toplam gelirlerin yaklaşık %24'ünü oluştururken, kalan kısım ise diğer gelir kaynaklarından elde edilmektedir (Kayıkçı, 2003, s. 13).

Üniter yapının mucidi sayılabilecek olan Fransa devletinin 1917 yılından bu yana yerel yönetimlere tanıdığı mali haklar günümüze kadar genişleyerek gelmiştir. Fakat görülmektedir ki taşra teşkilatının en yetkili organı tarafından bu gelirlerin denetimi sıkı bir şekilde yürütülmektedir. Fransa'da tıpkı ülkemiz gibi merkezden ayırdığı payların dağıtımında sıkı bir politika izlemektedir. Bu mali özerklik kavramına zannımızca ters bir durum yaratmamaktadır.

1.4.4. İngiltere Birleşik Krallık' ta Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

İngiltere'de kamu maliyesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda yürütülmektedir. Hükümet, her yıl Mart ayında hazırladığı “Bütçe Raporu” ile bir sonraki mali yılın gelir ve gider tahminlerini kamuoyuyla paylaşır. Kasım ayında yayımlanan “Ön Bütçe Raporu” ise bir önceki yılın bütçe hedeflerinin gerçekleşme durumunu değerlendirerek, bütçe sürecinin etkinliğini ölçer. Bütçe hazırlık sürecinde, hükümetin uzun vadeli ekonomik ve sosyal hedeflerini belirleyen "Ekonomik ve Mali Strateji Raporu" ile bütçe kalemlerine ayrılan kaynakları gösteren "Mali Açıklama ve Bütçe Raporu" temel alınır. Merkezi yönetim yerel yönetimlere bazı alanlarda harcama yapma yetkisi tanımıştır. 2000’li yıllarda yürürlüğe giren yasa ile yetki aşımı ilkesinde esneklik

sağlayarak yerel yönetimlere ekonomik, sosyal ve çevresel alanlarda yasa ile açıkça belirtilmemiş yeni fonksiyonları üstlenme olanağı tanımıştır. Yerel yönetim bütçeleri incelendiğinde ortalama %60-70 oranında sosyal harcamalara ayrıldığını göstermektedir. Bu harcamalar, insana katkıda bulunan “eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve kamu yatırımlarını” kapsamaktadır (Wilson & Game, 2011, s. 234).

Yerel yönetimler, yasal yetkileri çerçevesinde “vergi toplama” ve “harcama” yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin gelirleri, ağırlıklı olarak emlak vergileri, işletmelerden elde edilen gelirler ve devlet transferlerinden oluşmaktadır. Devlet transferleri, genellikle genel ve özel amaçlı olmak üzere ikiye ayrılır. Genel amaçlı transferler, belediyelerin kendi önceliklerine göre kullanabileceği kaynaklardır. Özel amaçlı transferler ise, belirli projeler için kullanılır ve kullanımı kısıtlıdır. İngiltere’de belediyeler, vatandaşlardan ve işletmelerden aldıkları vergilerle ve belediyeye ait yerlerden elde ettikleri gelirlerle ayakta kalırlar. Örneğin, belediyeler binaların sahiplerinden emlak vergisi alır, belediye binalarını kiraya verir veya belediye parklarını kullanmak için ücret alır. Bu sayede elde ettikleri gelirlerle vatandaşlara yol, su, çöp toplama gibi hizmetler sunarlar (Yamaç, 2014, s. 12).

1.4.5. İsviçre Devleti’nde Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

İsviçre’de uygulanan merkeziyetten uzaklaşma anlamına gelen “decentralization” ilkesi, yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi ve merkezi hükümetin yetkilerinin sınırlandırılması anlamına gelir. Bu sayede, belediyeler okullaşmadan, altyapı, üstyapı ve yerel vergilendirme gibi konularda önemli kararlar alma yetkisine sahiptir.

İsviçre’nin federal yapısı, belediyelere geniş bir özerklik tanıyarak, yerel yönetimlerin mali yapılarını güçlendirmiştir. Belediyeler, mal ve hizmetler üzerinden olduğu kadar gelir üzerinden de vergi toplama yetkisine sahiptir. Bu durum, İsviçre belediyelerini diğer ülkelerdeki muadillerinden ayıran en belirgin özelliktir. Ancak, bu geniş yetki ve sorumluluklar, özellikle küçük ölçekli belediyeler için bazı zorluklar yaratmaktadır. Kısıtlı kaynaklar ve uzmanlık eksikliği, bu belediyelerin tüm hizmetleri etkin bir şekilde sunabilmelerini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, İsviçre’de belediyeler arası iş birliği ve vatandaş katılımı gibi mekanizmalar, yerel yönetişimin etkinliğini artırmak için önem kazanmaktadır (Göktolga, 2017, s. 67-68).

İsviçre'de belediyeler, federal yapıdan ziyade kantonların denetimi altındadır. Her kantonda, Adalet veya İçişleri Bakanlığı bünyesinde belediyelerden sorumlu birimler bulunmaktadır. Bu birimler, belediyelerin mali yönetimini kontrol etmenin yanı sıra, belediye kararlarının kanton yasalarına uygunluğunu da denetlemektedirler (Ladner, 2007, s. 15).

1.4.6. Japonya Krallığında Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları ve Mali Özerklik

Japonya'da, yerel yönetim birimlerine belirli vergileri toplama yetkisi tanınmasının yanı sıra, merkezi yönetimden doğrudan mali transferler de sağlanmaktadır. Japonya'daki yerel yönetimler, geniş hizmet yelpazesi ve sorumluluk alanları nedeniyle, mali yapı ve finansman durumları açısından merkezi yönetimle güçlü bir ilişki içerisinde. Bu durum, yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarını karşılamak ve hizmetlerini etkin bir şekilde sunabilmeleri için merkezi yönetimin desteğine önemli ölçüde bağımlı olduklarını göstermektedir (Tanaka, 2011, s. 2). “Japonya Yerel Özerklik Yasası” madde iki yüz on altı da “yerel yönetimlere vergi koyma ve toplama yetkisi” tanımaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin gelirleri öngörülen kamu hizmetlerini karşılamada eksiklik kalırsa, merkezi hükümetin müdahale etme yetkisi vardır. Bu müdahalenin kapsamı yerel vergi sisteminde değişiklik yapma veya yerel yönetimlere ayrılan payı artırma şeklinde olabilir (Keleş, Japonya’da Yerel Yönetimler, 1984, s. 113).

Japonya'da, merkez ve yerel yönetim arasında yapılan harcama karşılaştırması, yerel yönetimlerin daha yüksek bir harcama düzeyine sahip olduğunu göstermektedir. Ancak, vergi gelirleri incelendiğinde merkezi hükümetin toplam vergi gelirlerinin %54'ünü, yerel yönetimlerin ise %46'sını oluşturduğu görülmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin hizmet sunum yetkilerine karşın, gelir kaynaklarının sınırlı olduğunu ve merkezi hükümete olan mali bağımlılığın yüksek olduğunu göstermektedir. Yerel vergilerin oranlarının yükseltilmesi, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini güçlendirerek, hizmet sunum kalitesini artırabilir. Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda sahip oldukları “*idari ve mali özerklik*” dikkate alındığında vergilerin artırılması genel harcamaların finansmanına olumlu katkı sağlayacaktır (Tanaka, 2011, s. 3). Bu değerlendirmeler sonucunda, Japonya'da yerel yönetimler, hizmetlerin sunumu ve altyapı yatırımları gibi geniş bir yelpazede sorumluluk üstlenmektedir. Ancak, bu sorumlulukların finansmanı konusunda merkezi hükümete olan bağımlılıkları oldukça yüksektir. Yerel yönetimler,

kendi gelir kaynaklarının yanı sıra, merkezi hükümetin sağladığı transferlere ve borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklara ihtiyaç duymaktadırlar. Bu durum, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin sınırlı olduğunu göstermektedir (Önez Çetin & Yılmaz, 2016, s. 1229).



2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim çizgisi Osmanlı Devleti’nin son dönemleriyle birlikte ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı Türkiye’deki yerel yönetim anlayışının Batılı ülkelerde olduğu gibi zengin bir geçmişe sahip olmadığı görülmektedir. Çünkü Batı’da yerel yönetimlerin gelişimi feodalizmden modern devlete geçiş sürecinde merkezi otoritenin zayıflamasıyla paralel olarak gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti’nde ise merkeziyetçi anlayışın hâkim olması nedeniyle yerel yönetimlerin yetkileri sınırlı tutulmuştur. Tanzimat Dönemi’nden önce ve sonra Osmanlı’da yerel yönetimlerin konumu ve yetkileri önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Tanzimat Dönemi ile birlikte başlayan ıslahat hareketleri, Osmanlı’da yerel yönetimlerin güçlenmesi yönünde ilk adımları atmış olsa da merkeziyetçi anlayışın tamamen terk edilmediği görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat dönemi öncesinde, Batılı anlamda bir yerel yönetim yapısı mevcut değildi. Ancak, kentsel ve kırsal alanlardaki halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çeşitli idari mekanizmalar ve kurumlar oluşturulmuştur. Bu yapılar, merkezi otoritenin kontrolünde olmakla birlikte, yerel düzeyde hizmet sunumunda ve yönetimde belirli bir rol oynamışlardır. Tanzimat dönemiyle birlikte, Osmanlı İmparatorluğu’nda Batılı anlamda bir yerel yönetim anlayışının benimsenmeye başlandığı ve bu alanda çeşitli reformların gerçekleştirildiği görülmektedir.

Osmanlıda Tanzimat Fermanı’nın ilanına kadar kadılık müessesesi, vakıflar ve loncalar gibi geleneksel kurumlar aracılığıyla yerel yönetim hizmetlerinin yürütüldüğü bir dönem yaşanmıştır. Bu nedenle günümüz modern yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler söz konusu geleneksel kurumlar ve yöntemler tarafından ifa edilmiştir. Ancak Tanzimat döneminden sonra belediyeler, il özel idareleri ve köyler gibi yerel yönetim birimleri, birikimli bir şekilde günümüze kadar ulaşmıştır. Bu bağlamda, 19. yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu için büyük değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönem olduğu ifade edilebilir.

Tanzimat reformları ile başlayan modernleşme sürecinde, Batılı devletlerin yerel yönetim uygulamalarından esinlenerek Osmanlı Devleti’nde de belediyeçilik anlayışı gelişmeye başlamıştır. 1855 yılında İstanbul’da “Şehremaneti” kurulmasıyla ilk adımlar atılan bu

süreç, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşra yerleşim birimlerine de yayılmıştır. Bu düzenlemeler, belediyelerin temel hizmetleri sunma sorumluluğunu üstlenerek, yerel halkın yaşam kalitesini artırmayı amaçlamıştır (Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 2012).

Cumhuriyet Dönemi'yle birlikte Türkiye'de yerel yönetimlerde önemli değişiklikler yaşanmıştır. 1930'larda belediyelerin teşkilat yapısı yeniden düzenlenmesinin ardından ilgili belediye kanunları çıkarılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenimi yapılmıştır. 1980 sonrasında ise Türkiye'de yerel yönetimlerde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. 1984'te belediye seçimleri yeniden yapılırken belediye başkanları da tekrar doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikler neticesinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları da genişletilmiştir. 2000'ler ve sonrasında ise Türkiye'de yerel yönetimlerde daha fazla demokratikleşme ve yerinden yönetim anlayışının güçlendirilmesi için çeşitli adımlar atılmıştır. Belediyelerin yetki ve sorumlulukları genişletilirken, yerel demokrasinin güçlendirilmesi için çeşitli reformlar yapılmıştır.

2.2. Yerel Yönetimlerin Hukuki (Yasal) Dayanakları

Ülkemizde 1980'li yıllardan sonra kamu yönetimleri ile yerel yönetimler yeniden yapılanmaya dönük olarak birtakım girişimlerde bulunmuştur. Yerel yönetimler açısından bu yapılandırmanın ön plana çıktığı dönem, 2002 yılı ve sonrasında. Bu bağlamda 1980 yılından başlayarak yerel yönetim sürecinin gelişimini ve 2002 yılındaki reformları detaylandırmak önemlidir. Uyum çabaları temel olarak iki başlık altında ele alınmaktadır. Her şeyden önce Türkiye'deki ekonomik, siyasi ve toplumsal değişimler kamu yönetimi reformları üzerinde baskı oluşturmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim dönüşümleri, ülkenin ekonomik liberalizasyona geçişi, hızlı şehirleşme süreci, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları, demokratikleşme taleplerinin artması, sivil toplumun güçlenmesi ve merkezi yönetimle olan ilişkilerin karmaşıklığı gibi çok yönlü bir sürecin sonucudur (Toksöz vd., 2009, s. 3). Ülkemizde yerel yönetim yapısı özellikle askeri darbelerinde etkisi ile merkezileşmeye doğru gitmektedir ancak reformların başladığı 2000'li yıllar ve sonrasında merkezi yönetimin hantal yapısı ve etkin hizmet verememesi tartışılmaktadır.

Bu süreçte, 1988’de kabul edilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985)”, özellikle Avrupa Birliği (AB) açısından önemlidir. Şart, uluslararası bir belge haline gelmesini sağlayan kapsamlı bir özerklik kavramı çerçevesinde geliştirilmiştir. Birçok ülkede yerel yönetim sistemi, kuralların temelini oluşturan bir alt ilke olarak hizmet etmiştir.

Bu Şartta imzası olan ülkelerin büyük bir bölümünde kamu yönetimi ile yerel yönetimlerde reform girişimleri söz konusu olmuştur (Toksöz vd., 2009, s. 24). Türkiye, Şartı bazı çekincelerle kabul edilmesi Türkiye'nin yerel yönetimlerin geliştirilmesi taahhüdünde belirleyici bir adım olarak görülmektedir. 1980 yılından itibaren yerel yönetimlere sağlanmış olan bu kazanımların mali boyutu ile merkez tarafından geri alındığı, burada esas tartışma konusu olmuştur. Reforma yönelik ciddi adımlar, öncelikle AB düzenleme ve müzakere sürecinde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerde görülmektedir. 2002 yılında reformların temel amacı, zaruri olmayan hizmetleri kaynaklarına göre yerel topluluklara devretmek veya sorumluluğa dayalı olarak idari teşkilatı değiştirmek amacına yönelik olarak başlamıştır. (Toksöz vd., 2009, s. 34).

“Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” yasalaşmaması, hem Türkiye'deki yerel yönetim reformlarının eksik kaldığını göstermekte hem de Avrupa Birliği uyum sürecinde önemli bir boşluğu işaret etmektedir. Bu durum, yerel yönetim düzenlemelerinde kısmi bir başarıya ulaşıldığını ancak tam anlamıyla istenen hedefin gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır.

5393, 5216 ve 5302 sayılı kanunlar genellikle toplumsal hizmetlere yönelik faaliyetlerin temel görev ve sorumlulukları çerçevesinde toplumun hassas kesimlerine ilişkin düzenlemeleri entegre etmek amacıyla düzenlenmiştir. Toplumun dezavantajlı gruplarına yönelik yeni düzenlemeler, yerel yönetimlerin rol, yetki ve sorumluluğunun artırılmasını ve demokratik mekanizmaların oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu düzenlemeler çalışmanın bu bölümünde ilgili başlıklarda detaylandırılmıştır. Ancak reform olarak ifade edilen 2005 düzenlemelerinin toplumun dezavantajlı kesimlerine karşı sorumluluğu netleştirerek yeni bir konseptle çözmüş ve bu önemli bir adım olmuştur. Bu duruma ek olarak, reformun bir diğer özelliği de yerel toplumsal hizmetler konusunun daha önceki yerel yönetim hizmetlerinde net bir şekilde tanımlanmamış olması ve 2004 ve 2005 tarihli kanunlarda yerel yönetimlerin takdirine bırakılmış olmasıdır. Birçok uygulama yerel

yönetimler için zorunludur. Zorunlu yükümlülükler listesinde sıralanan sorumluluğun cezalandırılmadığı ve denetim mekanizmasının çalışmadığı yönünde eleştirilerde bulunmaktadır (Aydın, 2008, s. 34).

2.3. Yerel Yönetimlere İlişkin Anayasal Düzenlemeler

Ülkemizde anayasal bir kurum olacak şekilde yerel yönetimler düzenlenmiştir. Türkiye, üniter yapıda bir devlet teşkilatlanmasına sahiptir. Dolayısıyla ülkede merkeziyetçilik egemendir. Sistemin kurucuları bunu daha sağlam yapmak için ise yönetimin bütünlüğünü temel alınmıştır. Bu durumun yasal dayanağı Anayasa Madde 123'tür. Bu maddeye göre işler, merkezden yönetim ve yerel yönetim prensiplerine göre yürütülür; ancak işler kuruluş ve görevleriyle bölünmez bir bütündür. Anayasanın 127. Maddesi, yerinden yönetim ilkesine uygun olacak şekilde yerel yönetimin kuruluş ve görevleri ile yetkileri düzenlenmesini belirtmiştir.

Her ne kadar anayasada yerinden yönetime vurgu yapılsa da ülkemizde kuruluşunun ilk yıllarında günümüze kadar olan süreçte merkeziyetçi yönetim sistemi hâkim olmuştur (Gül vd., 2014, s. 2). Bu duruma paralel olarak anayasanın 127. Maddesinde idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde mahalli idarelerin görevlerini icra edeceği, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde kamu görevlerinde birliğin mümkün kılınması, toplumsal faydanın korunması ve mahalli gereksinimlerin karşılanması için, kanunda ifade edilen usul ve esaslara göre vesayet yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 127. maddesi, yerel yönetimleri, il, belediye ve köy gibi yerleşim birimlerinde yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlar. Maddeye göre, yerel yönetimler merkezi idareden idari ve mali özerkliğe sahip olup, halk tarafından seçilen temsilcilerce yönetilir. Bu durum, yerel yönetimlerin hem merkezi hükümete bağlı hem de ondan belirli ölçülerde bağımsız bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Anayasa'nın bu hükmü, merkeziyetçilik ile yerinden yönetim arasında bir denge kurmayı amaçlamaktadır (Gül vd., 2014, s. 3).

Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı, dengeli ve düzenli gelir kaynakları sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin belli kamu hizmetlerinin görülmesi için birbirleri arasında 2017 Referandumu sonrası Cumhurbaşkanı'nın izniyle birlik kurmalarını kararlaştırılmakla beraber, görevleri, yetkileri, mali, kolluk işleri ve bağ kurmaları kanunla düzenlenmektedir. 1982 Anayasasında İl yönetimi için idari vesayetten ayrı olarak yetki

genişliği kavramı da düşünülmüştür. Yetki genişliği, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 126. maddede belirlenmiştir. İlgili maddece merkezi idare kuruluşunun yetki alanı, Türkiye'nin coğrafi koşulları, ekonomik durumu ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak illere bölünmüştür. İller ise, aynı esaslar çerçevesinde kademeli olarak daha küçük bölümlere ayrılmaktadır. Yetki genişliği ilkesi, daha önce bahsedilen idari vesayetten farklı olarak, sadece taşra idaresinde dikkate alınmaktadır. Yetki genişliği esası ile illerin idaresi söz konusu olmaktadır. Devlet hizmetlerinin hızlı ve koordineli olarak yürütülmesi amacıyla birden fazla ili kapsayan görev ile yetkileri kanunla düzenlenen merkezi yönetim teşkilatı kurulabilir. Yetki genişliği, merkezi hükümetin bazı zayıflıklarını gidermek için yetkilerinin bir kısmını yetkililere devredilmesi, diğer yandan acil bazı konularda yetkililere danışmadan karar alabilmesi anlamına gelmektedir (Nadaroğlu, 2001, s. 22). Bu görev taşra teşkilatının en üst yetkilisi olan valilere tanınmıştır.

2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Süreci ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

1980'lerden bu yana kentleşmenin çeşitli süreçleri ve dinamikleri içinde kentsel yönetişime ilişkin değişimler belirgindir. Bu bağlamda, 1980'li yıllardan itibaren kentsel alanların ihtiyaçları artmış ve çeşitlenmiştir. Toplumun yeni kesimlerinin karşılaştığı kentsel sorunlar, etkin bir kentsel yönetimin gerekliliğine sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu nedenlerle Türkiye'de yeni bir “büyükşehir” yönetim modeli çalışmaları başlamıştır. Bu çerçevede 1984 yılında metropoliten ve büyükşehir modeli arayışları artmıştır. 2004'te yerel yönetim birimlerinin birçoğuna dönük değişiklikler yapılmış ve günümüzde de yürürlükte olan 5216 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu kanuna en son 2012 yılında yapılan değişiklikle 6360 sayılı kanun ile son haline kavuşmuştur.

1855 yılında kurulan Şehremaneti, Türkiye'deki ilk büyükşehir yönetimidir. Şehremaneti, atama usulüne göre başa gelen şehremini ile meclis organına sahiptir. Daha sonra 1868 yılı Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinde başta İstanbul olmak üzere iki kademeli bir belediye yönetimi öngörülmüştür. Nizamnameye göre İstanbul ili, 14 belediye dairesi şeklinde yapılanmıştır.

1961 Anayasası'nın ilgili maddesinde (116.), yerel yönetimlerin karar alıcı organlarının adil bir seçimle iş başına gelmesini öngörerek, Türkiye'de yerel yönetimler tarihinde

önemli bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Bu düzenleme, yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Seçimle iş başına gelen yerel yöneticiler, halkın tercihlerini daha iyi yansıtabilme ve yerel ihtiyaçlara daha duyarlı çözümler üretebilme imkanına sahip olmuşlardır (Toksöz, 2016, s. 7).

Türkiye’de yerel yönetimler için öne çıkan dönem, 1980’li yıllardır. Bu yıllarda Milli Güvenlik Konseyi, büyükşehir belediyelerine dönük il merkezi olan büyük belediyeler ile onların çevresindeki küçük belediyelerin birleştirilmesine dönük 34 Numaralı kararı imzalamıştır. Bu çerçevede nüfusu 30 binin üzerinde olan belediye ile köylerin, yakınında yer alan belediyeye bağlanması konusunda karar kılınmıştır (Gül vd., 2014, s. 175). Söz konusu dönem içerisinde bir diğer önemli gelişme de anayasanın 127/3 maddesidir. Bu madde, büyük merkezler için özel yönetim türlerinin oluşturulmasına olanak tanımaktadır. Bu doğrultuda, “195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” (KHK), konuya ilişkin ilk yasal düzenlemeyi içermektedir. Söz konusu KHK’ya göre, belediye yetki alanı içerisinde birden fazla ilçe belediyesi kaim olan şehirler, büyükşehir statüsüne dahil edilmiştir. (Toksöz, 2016, s. 8). Daha sonra 1984 tarihinde çıkarılan “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile bu KHK yürürlükten kaldırılmıştır.

Toksöz (2016)’ün belirttiği gibi 1980 döneminde belediyeler açısından ön plana çıkan bir diğer önemli gelişme de yerel siyaset ile yerel demokrasi ilişkisi olmuştur. Bu çerçevede imar yetkileri belediyelere devredilmiş ve bu devirle beraber kent rantı oluşumuna zemin hazırlanmıştır. Bu durum yerel siyaset üzerinde etkili olmuştur. Fakat bu dönemde yerel siyaset açısından genellikle yap-satçıların meydana getirdiği kişisel rantlar etkili olmuştur. Başka bir önemli gelişme ise 1980’li yıllara dek belediyelerin partilerin yerel örgütlerine ve küçük esnafa fiyatlara doğrudan müdahale hakkını vermesidir. Ancak bu hak daha sonra belediyelerin elinden alınmıştır (Toksöz, 2016, s. 9).

1980’e kadar olan ve özellikle sonraki dönem, yerel yönetimler için oldukça önemlidir. Ancak yerel yönetimler açısından köklü reformların gerçekleştiği yıllar 2004 ve sonrası döneme de ayrıca parantez açmak yerinde olacaktır. 2004 yılında 3030 sayılı kanunun yerine “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” konmuştur. Bu kanun, demokratik ve çoğulcu özellikleri barındırması gereken yerel yönetimlerin, görev ve işlevlerine vurgu yapan birtakım hükümleri barındırmaktadır

Türkiye’de büyükşehir kent yönetimlerinin dönüşüm sürecinin aktarılmasının ardından büyükşehir belediyesinin tanımı ve organları incelenecek olursa;

Büyükşehir Belediyesi Kanunu madde üçe göre, büyükşehir belediyesi, il sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında iş birliğini sağlayan, mali özerkliğe sahip idari bir kamu tüzel kişisidir. Yasalarca belirlenmiş görev ve yetkileri yerine getiren büyükşehir belediyesinin karar organları, seçmenler tarafından belirlenir. Büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, belediye encümen üyeleri ve belediye başkanından oluşur. İlçe belediyeleri ise, büyükşehir sınırları içindeki yerel yönetim birimleridir.

Büyükşehir Belediye Kanunu, 3. Bölüm 7. Madde (n) bendinde, büyükşehir belediyelerine, dezavantajlı grupların daha iyi hizmet alabilmesi için önemli bir görev verilmiştir. Bu maddeye göre, büyükşehirler, ibadethaneler, sağlık tesisleri ve eğitim kurumları gibi yapıların inşası, onarımı ve bakımında aktif rol oynamak zorundadır. Ayrıca, kamu kurumlarına ait bu tür tesislerin de bakım ve onarımını üstlenerek, toplumun tüm kesimlerinin bu hizmetlere erişimini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Bu işlemleri yaparken bütçe gelir gider dengesi de göz ardı edilmemelidir.

Büyükşehir kanununun on beşinci maddesi uyarınca, büyükşehir belediye meclisinin beş ila dokuz üyeden oluşan bir ihtisas komisyonu kurabileceği belirtilmektedir. Bu komisyon, meclisteki siyasi parti gruplarının ve bağımsız üyelerin sayısının, toplam meclis üye sayısına oranlanmasıyla oluşturulur. Komisyon, çalışmalarında uzman görüşüne başvurabilir ve bu kapsamda kamu kuruluşları, meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini toplantılarına davet edebilir. Uzmanlarla fikir alışverişinde bulunulması ve iş birliği yapılması, komisyonun etkinliğini artırmada önemli bir rol oynar.

5216 sayılı Kanunun madde 18 (m) çerçevesinde, büyükşehir belediye başkanına, bütçeden yoksul ve muhtaç kişilere ayrılan kaynakları kullanma, engellilere yönelik faaliyetleri desteklemek amacıyla engelli merkezleri kurma gibi önemli görevler vermiştir. Ayrıca, kanunun ek maddesiyle büyükşehir belediyelerinde engellilerin ihtiyaçlarına yönelik özel birimler kurulmuştur. Bu birimler, engellilerin toplumsal hayata katılımını kolaylaştırmak amacıyla bilgilendirme, rehabilitasyon gibi hizmetler sunmakta ve bu alanda çalışan sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapmaktadır.

6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler çerçevesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda dezavantajlı kesim kapsamında yer alan çocuk ve kadın konuk evlerinin

açılması için nüfus kriterlerinin artırılması ve durumun kanuni çerçevede düzenlenmesi kadınlar adına atılan önemli bir adım olarak nitelendirilmektedir. Bunun yanı sıra 5393 sayılı kanunundaysa nüfusu yüz binden den fazla olan belediyelerin kadın sığınma evleri açmaları düzenlenmiştir.

Ülkemizde 2004 ila 2005 yıllarında yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerin, özetle daha güçlü hale getirilmesini hedeflemiştir. Türkiye’de (2012) “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çerçevesinde büyükşehirler için köklü bir değişime gidilmiştir. Bu kanundaki değişikliklerin ana sebebi, sayıca fazla olan yerel yönetimlerde gereksiz yere yapılan kaynak kullanımının engellenmesi, demokratikleşmenin tabana yayılımı, hizmetleri tek elde geniş alanda yürüterek ölçek ekonomilerinden faydalanmaktır. Bu kanunu ayrı bir başlık altında ele almamızın nedeni, ağırlıklı olarak büyükşehir belediyeleriyle ilgili olması ve kanuna ilişkin tartışmaların hala varlığını devam ettirmesidir.

Yeni büyükşehir kanunu temel olarak içerdiği konular şu şekildedir:

- Büyükşehir belediyesi 30’a çıkarılmış, büyükşehirlerdeki özel idareler tüzel kişilikleri ile köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu bağlamda toplamda 30 özel idare 1591 belde ve 16.802 köy kaldırılmıştır.
- Belde belediyeleri ile köy tüzel kişilikleri mahalle halini almıştır.
- Büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırları eşitlenerek büyükşehirlerin sorumlulukları arttırılmıştır. Mücavir alanlar içindeki ilçe belediyelerin, imar ve bütçeyle alakalı kararlarda büyükşehir belediye meclisi onayı söz konusu olmuştur.
- Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri arasında hizmetin sağlanması açısından uyum ile eşgüdümü sağlanması görevini büyükşehir belediyeleri üstlenmiştir. Bu yetki ile ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyeleri idari vesayet oluşturmuştur. (Konu ile ilgili daha detaylı çalışma yapmak isteyen araştırmacıların; Türkiye Günlüğü Dergisi, Sayı 160, Sayfa 152-163 bakmalarını tavsiye ederiz.)

6360 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklere yönelik olumsuz eleştiriler literatürde güçlü olmakla birlikte, 2004 ve sonrasındaki yerel yönetim değişiklikleri, Türk yerel yönetimleri için genellikle karşı-reformlar ve olumlu değişiklikler olarak anılmaktadır. Netice itibarıyla, yerel yönetimlerde ilgili olarak 6360 sayılı kanunla merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinde ön plana yerel yönetimler çıkarılmıştır.

2.4. Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı Konusunda Benimsenen Temel İlkeler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının paylaşımına ek olarak, gelir sağlama konusunda bazı ilkeler bulunmaktadır. Güner (2006:61,62), sürdürülebilir gelir yapısının sağlanabilmesi için aşağıdaki özelliklerin var olabilmesi gerektiğini belirtmiştir:

- **Maliyet Düşüklüğü:** Yerel yönetimin kolay ve tahsilat masraflarının düşük olması beklenir. Yerel yönetimlerin maliyetlerinin yüksekliği göz önünde bulundurulduğunda, bu durumun aksine düşük maliyetli ve yüksek getirili gelir kaynaklarının yerel yönetimlere tahsis edilmesi uygun olacaktır.
- **Yeterlilik ve Esneklik:** Yerel yönetimlerin gelir yapısının istikrarlı olmasının yanında ortaya çıkan yerel ihtiyaçların karşılanacak esneklikte olması önemsenmelidir. Yerel yönetimlerin planlanan hizmetlerinin yerine getirebilmeleri için gerekli kaynakların sağlanması büyük önem taşımaktadır.
- **Fayda Vergilemesi:** Yerel gelir yapılanmasının hesap verebilir ve şeffaf olması esastır. Vergi, harç ve ücret ile alınan hizmet ve fayda arasında güçlü bir ilişki kurulması gerekmektedir. Bu nedenle, fayda ilkesini temel alan bir düzenleme tercih edilmelidir.
- **Mali özerklik kavramı** da temel özellikler arasında sayılmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde detaylı ele aldığımızdan tekrara düşmemek amacıyla bu kısımda değinilmemektedir.

2.4.1. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Devletler birincil yükümlülüklerini yerine getirmek için mali çalışmalar yürütürler. Ülkelerin vatandaşlarına daha iyi bir yaşam sunabilmek için her geçen gün daha iyi mali sistemler uygulamaya çalıştıkları bilinmektedir. Bütçe sisteminin temel amacı, bütçeleme sürecini kolaylaştırmak, bütçede daha net tanımlanmış programlar belirlemek, harcamaları mali şeffaflık ve hesap verebilirliğe uygun olarak raporlamak, bütçe girdilerinden çok bütçe çıktılarına odaklanmak ve bütçe gelirlerini belirleyerek program giderlerini karşılamaktır. Seçenekleri artan bütçe tasarruf önlemleri olarak ifade edilmektedir (Erkan vd., 2012, s. 85). 5018 sayılı Kanunun beşinci maddesi, kamu mali politikalarının sadece ekonomik hedefleri değil, aynı zamanda toplumsal hedefleri de göz önünde bulundurarak oluşturulmasını ve yürütülmesini öngörmektedir. Bu madde, kamu

kaynaklarının kullanımıyla elde edilecek faydanın sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal boyutunun da dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir. Bu durum, toplumdaki dezavantajlı grupların ihtiyaçlarının diğer gruplarla eşit düzeyde karşılanması gerektiğini göstermektedir

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” madde dokuzda, kamu otoritelerinin kaynaklarını daha verimli ve etkin kullanabilmeleri amacıyla "stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" sistemini benimsemelerini zorunlu kılmaktadır. Bu maddeye göre, tüm kamu idareleri geleceğe yönelik hedeflerini belirlemek, bu gayelere ulaşmak için yapacakları çalışmaları planlamak ve sonuçlarını ölçmek zorundadırlar. Kamu idareleri, öncelikle ülkenin kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve ilgili mevzuat çerçevesinde kendi kurumlarına özgü bir vizyon ve misyon belirlemelidirler. Bu vizyon ve misyona uygun olarak, ölçülebilir ve somut hedefler belirleyerek, bu amaca ulaşmak için hangi kaynaklara ihtiyaç duyacaklarını ve hangi faaliyetlerde bulunacaklarını detaylı bir şekilde planlamalıdır.

Kamu idaresi organlarının temel işlevleri arasında, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kalkınma planları, politikalar ve programlar, ilgili yasa ve benimsedikleri temel ilkeler doğrultusunda geleceğe yönelik misyon ve vizyonlar oluşturmak, stratejik hedefler ve ölçülebilir performans göstergeleri belirlemek, performansı bu göstergelere göre ölçmek ve izlemek yer almaktadır. Halkın katılımı ile süreci değerlendirip hazırlamalıdır. Bu nedenle kamu yönetimi kuruluşlarının refah bakış açısıyla orta ve uzun vadeli planlamalar yapması ve bunu yaparken vatandaşların görüşlerinin alınması ve başarılarının nasıl ölçüleceğine dair göstergelerin belirlenmesi gerekmektedir. Toplumsal bütçe, günümüzde devletin toplumsal refah politikasının önemli bir aracıdır (Günger, 2014, s. 99).

Belediyelerin yerel hizmetlerin sunumunda önemli bir role sahip olmaları nedeniyle, üstlenmiş oldukları hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için mali açıdan güçlü bir yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Bu, belediyelerin mali kaynaklarının yeterli ve sürdürülebilir olmasını, aynı zamanda mali yönetimlerinin de etkin ve şeffaf olmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde, belediyeler hizmetlerini bir şekilde yerine getiremez ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalabilirler. Bundan dolayı belediyelerin görevleriyle doğru orantılı biçimde yeterli gelir kaynağına sahip olmaları

ve gelir yapılanmalarının belediyelerin mali açıdan özerk ve esnek olacakları hususta düzenlenmesinin iki boyut olarak dikkat çekmektedir. Çalışmamızın bu kısmında ise yerel yönetimlerin gelir yapısında ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, ülkelerin idari, siyasi, kültürel ve ekonomik yapılarına göre farklılık göstermekle birlikte, genel olarak öz gelirler, merkezi yönetimden transferler ve borçlanma gelirleri olarak sınıflandırılabilir. Öz gelirler, yerel yönetimlerin kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri kapsarken, merkezi yönetimden transferler, merkezi hükümetin yerel yönetimlere yaptığı mali yardımları ifade eder. Borçlanma gelirleri ise, yerel yönetimlerin çeşitli kaynaklardan aldığı kredileri içermektedir.

2.4.1.1. Öz Gelir Kavramı

Mahalli idarelerin öz gelirleri, merkezi hükümetten alınan paylar veya dış kaynaklardan elde edilen bağış ve yardımlar gibi transfer ödemeleri haricinde, kendi faaliyetleri sonucu elde ettiği tüm gelirleri kapsar. Başka bir deyişle, belediyelerin yasal yetkileri çerçevesinde, doğrudan kendi kontrolünde bulunan kaynaklardan sağladığı gelirler olarak tanımlanabilir (Nas A. , 1999). Öz gelirler yerel yönetimlerin gelirlerini artırmalarına ve bu gelirleri kendi hedefleri doğrultusunda daha esnek bir şekilde kullanabilmelerine olanak sağlamaktadır. Öz gelir kaynaklarının varlığı, belediyelerin mali özerkliklerini güçlendirerek yerel hizmetlerin sunumunda daha etkin ve bağımsız hareket etmelerini desteklemektedir.

2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı

Türkiye’de yerel yönetimler, karar alma ve uygulama süreçlerindeki özgün yapısıyla, merkezi yönetimden ayrılan bir idari birim olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin bu özgün yapısı, demokratik katılım mekanizmalarını güçlendirerek, yapılan hizmetin etkin ve yüksek verimli sunulmasına katkı sağlamaktadır (Bayrakçı, 2002, s. 91). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yerel yönetimleri il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç kategoride ele almaktadır. Bu yönetim birimlerinin kuruluş ve sona erme süreçleri, farklı yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Yerel yönetim birimlerinin tarihsel süreç içerisinde geçirdiği dönüşümler, siyasi, sosyal ve ekonomik koşullarla yakından ilişkilidir. Bu

çalışmada, yerel yönetim birimlerinin kuruluş, sınır değişikliği ve dönüşüm süreçleri incelenerek, bu birimlerin siyasi sistemlerdeki konumları ve rolleri daha iyi anlaşılacaktır.

2.5.1. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Belediyeler, belirli coğrafi sınır içinde kalan halkın, ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulan, yasal bir çerçeve içinde faaliyet gösteren kamu kuruluşlarıdır. Belediyeler, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. 2005 yılında yürürlüğe giren “5393 Sayılı Belediye Kanunu” ile belediyelerin geçmişten günümüze gelen yasal düzenlemeleri en güncel halini bulmuştur. Kanuna göre belediyenin ana görevi, beldelerde yaşayan mahallinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Belediye organları “belediye meclisi”, belediye encümeni ve “belediye başkanı” dan oluşmaktadır. Belediye meclisi seçmenlerin seçtiği belediye başkanının başkanlığında yine seçimle iş başına gelmiş meclis üyelerinden oluşmaktadır. Meclis belediyenin karar alma organıdır. Meclisin altında komisyonlar olup bu komisyonlar en az üç en fazla beş kişiden, meclis üyeleri arasından oluşmaktadır. Kanuna göre plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Meclis ihtiyaç halinde ilgili konular hakkında komisyonlar kurup ihtiyaç duyması halinde kurulu bir komisyonu kaldırabilir. Diğer görevleri için kanuna bakılabilir.

Belediye Encümeni, belediye başkanına tavsiye nitelikli kararlar verebildiği gibi belde içerisinde uygulanacak cezalara da karar verebilmektedir. Belediye başkanı dahil İki üyesi meclis üyelerinden ve diğer iki üyesi de belediye birim çalışanlarından olmak kaydıyla bir yıllığına seçilmektedirler. Belediyelerin idari yapısı incelendiğinden ve çalışmamızın ana teması mahalli idarelerin mali yapısı olduğundan ilgili diğer görevlerine 5393 Sayılı Kanun’dan incelenebilir.

Belediye Başkanı, belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan, görevi süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Belediyenin en üst harcama yetkilisi olup meclis denetiminde bütçenin kullanılmasında yetkili kişidir.

Kanuna göre Nüfusu 5000 ve üzeri olan yerlerde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezi olarak belirlenen yerlerde ise belediye kurulması zorunludur. Nüfusu 5000 üzerinde olan içme suyu havzalarına, önceden ilan edilen sit alanlarına, diğer korunma alanları ile

meskûn sahası kurulu bir belediyenin 5000 metre yakınında olan yerler için belediye kurulmasına kanun engel olmaktadır. Köylerin toplanması ile oluşacak bir belediyenin merkez kabul edilen meskûn mahal için yine 5000 metre ve 5000 ikametgâh sahibi şartı aranmaktadır. 5393 Sayılı Kanun’un beşinci maddesi sınır tespitini altıncı maddesi ise sınırların kesinleşmesi hususlarını detaylıca ele almaktadır.

Ülkemizde belediyelere kendi bütçelerini oluşturma yetkisi tanımlanmıştır. Buna ek olarak belediyelerin gelir kaynakları aşağıdaki gibidir:

Belediye Gelirleri
Kanunen Belediyelere Bırakılan Vergi, Resim, Harç ve Katılım Payları GBVG Aktarılan Paylar ve Ödenekler
Genel ve Özel Bütçeli idarelerden Yapılacak Her Türlü Ödemeler
Belediye Taşınır, Taşınmaz Mallarının Kira, Satış ve Başka Suretle Değerlendirilmesinden Elde Edilecek Gelirler
Belediye Meclisince Belirlenecek Ücret Tarifelerine Göre Tahsil edilecek Hizmet Karşılığı Ücretler Faiz ve Bağış
Belediye Encümenince Belirlenen Ceza Gelirleri
Her Türlü Girişim, iştirak ve Faaliyetler Karşılığı Sağlanacak Gelirler Diğer Gelirler

Tablo 1: Belediye Gelirleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelerin öz gelirleri, “1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu” ve “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” hükümlerine dayanılarak tahsil edilen vergiler, harçlar ve paylardan oluşmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ise belediyelerin taşınır ve taşınmaz mallarının değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, girişimci faaliyetlerden elde edilen kazançlar ve diğer yasal düzenlemelerle belirlenen gelirler gibi ek gelir kaynakları sayılmıştır. Belediyelerin gelirleri temel başlık olarak kanunen belediyelere bırakılan vergiler, harçlar ve harcamalara katılım payı olarak üçe ayrılmıştır. İlgili kanuna göre belediyelerin vergi gelirleri ise; Havagazı Tüketim Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Emlak Vergisi’dir.

Emlak vergisi toplama yetkisi, 1985 yılında belediyelere devredilmiştir. Emlak vergisi oranları, taşınmazın türüne göre farklılık göstermektedir. Araziler için binde bir, arsalar için binde üç ve binalar için genel olarak binde iki oranında emlak vergisi uygulanmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin genel gelir kaynaklarını düzenleyen kapsamlı bir kanun olmasına rağmen, emlak vergisi gibi özel bir

kanunu bulunan vergiler hakkında detaylı hükümler içermemektedir. Ancak, emlak vergisi de belediyelerin gelir kaynakları arasında yer aldığından, dolaylı olarak bu kanun kapsamında değerlendirilmektedir.

Belediyelerin harç gelirleri; Kaynak suları harcı, Tellallık harcı, Hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, Bina inşaat harcı, Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, Kayıt ve suret harcı, Altyapı kazı izni harcı, Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, İmar ile ilgili harçlar, İşyeri açma izni harcı, Muayene, ruhsat ve rapor harcı, İşgal harcı, Sağlık belgesi harcı ve Esnaf muaflığı belgesi harcıdır.

Belediyelerin harcamalara katılma paylarıyla elde ettiği gelirler; Kanalizasyon harcamalarına katılma payı, Yol harcamalarına katılma payı ve Su tesisleri harcamalarına katılma payıdır.

2.5.1.1. Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Yapılan Transferler

Belediyelerin mali kaynakları arasında önemli bir yer tutan transfer gelirleri, koşulsuz ve koşullu transferler olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmaktadır. Türkiye'de en yaygın olarak uygulanan koşulsuz transfer türü, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylardır. Bu paylar, belediye gelirleri içerisinde önemli bir orana sahip olup, belediyeler için temel bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmektedir.

5779 sayılı Kanun (GBVG) belediyelere ayrılacak payların belirlenmesi ve paylaşım usullerini düzenlemektedir. Bu Kanun'da yapılan son değişiklikler 6360 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Kanun'un ilgili hükümleri, 30 Mart 2014 seçimlerinin ardından yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir sınırları dışındaki belediyelerin 5779 sayılı Kanun sonrası dönemde geçmiş durumla karşılaştırılması, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları ve dağıtım usulleri Tablo 2, 3 ve 4'te sunulmuştur.

5779 Sayılı Kanun Öncesi	5779 Sayılı Kanun Sonrası
1. İl Vergi Gelirlerinden Pay:	1. İl Vergi Gelirlerinden Pay:
İl sınırları içindeki vergi gelirinin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u nüfusa göre dağıtılmaktadır.	İl sınırları içindeki vergi gelirlerinin %6'sının %60'ı doğrudan, Kalan %40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.
2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay:	2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay:
İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat Toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

5779 Sayılı Kanun Öncesi	5779 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin % 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.
%2,50 pay nüfus esasına göre büyükşehir İlçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın,	%4,50 payın; %90'ı nüfus esasına, %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın,
%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı	%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı
%30'u büyükşehir belediye payı	%30'u büyükşehir belediye payı
%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.	%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.

Tablo 3: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

5779 Sayılı Kanun Öncesi	5779 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın,	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın,
%80'i nüfus	%80'i nüfus
%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

Tablo 4: Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelere yapılan istihkak aktarımının yanı sıra, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından da belediyelere koşulsuz mali destek sağlandığı görülmektedir. 5779 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce, Hazine ve Maliye Bakanlığı, mali sıkıntı yaşayan yerel yönetimlere Bakan onayı ile karşılıksız yardımda bulunabilmekteydi. İlgili Kanun ile Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden yapılan bu yardımların, "denkleştirme ödeneği" adı altında yeniden düzenlenmesine karar verilmiştir. Devletin topladığı tüm vergilerin binde biri, nüfus bakımından küçük belediyelere destek olmak amacıyla özel bir fon oluşturulmuştur. Bu ödeneğin amacı, büyükşehirlerde yaşayanlarla kıyaslandığında daha az imkana sahip olan küçük belediyelerin gelir dengesini sağlamak ve hizmet kalitesini yükseltmektir. Bu ödenek, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yılda iki kez, mart ve temmuz aylarında eşit taksitler halinde İller Bankası'na aktarılmaktadır. İller Bankası ise bu ödeneği, büyük bir kısmını tüm küçük belediyelere eşit olarak dağıtırken kalan kısmını ise nüfusları daha az olan belediyelere daha fazla pay ayırarak dağıtmaktadır. Bu sayede, nüfusun az olması nedeniyle gelir elde etme imkânı sınırlı olan küçük belediyeler bu ödenek sayesinde daha fazla kaynağa ulaşabilmekte ve vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmektedir.

5779 sayılı Kanun öncesinde, belediyelere verilen devlet destekleri, "Mahalli İdarelere Yardım Ödeneği" adı altında bir kurala bağlı olmaksızın, Maliye Bakanlığı'nın takdiri ile dağıtılıyordu. Bu durum, kaynakların adil ve etkin bir şekilde kullanılmasında belirsizlikler yaratıyordu. Ancak 5779 sayılı Kanun ile bu durum değiştirilmiş ve belediyelere verilen destekler, belirli bir hesaplama yöntemine ve dağıtım kriterlerine bağlanmıştır. Bu sayede, kaynakların daha şeffaf, adil ve verimli bir şekilde kullanılması hedeflenmiştir. Yeni düzenlemeyle, belediyelerin ihtiyaçları daha objektif bir şekilde değerlendirilmekte ve kaynaklar, daha çok ihtiyaç duyan belediyelere öncelikli olarak verilmektedir. (H., Emil, & Kerimoğlu, 2012, s. 267, 268).

Belediyelere yapılan koşullu transferler, genellikle belirli projelerin finansmanında veya belirli hizmetlerin yürütülmesinde kullanım alanının belirtilmesiyle Bakanlık ve ilgili kuruluşlar tarafından yapılan transferler şeklindedir. Bunun yanında belediyelerce tahsil edilen Emlak Vergisi'nin %10'undan oluşan "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı" adı ile yapılan yardımlar da bu tür transfer yardımlarındandır.

2.5.1.2. Ücretler

Belediye Gelirleri Kanunu'nun doksan yedinci maddesi, belediyelere açıkça belirtilmeyen, harç ve harcamalara katılma payı konusu olmayan ve vatandaşların isteği üzerine sundukları hizmetler karşılığında ücret alma yetkisi vermektedir. Bu ücretlerin miktarı ve ödeme koşulları, belediye meclisinin kararına bağlıdır. Bu sayede, belediyeler, vergiler ve harçlar dışında ek gelir elde edebilme imkanına sahip olurlar.

2.5.1.3. Ceza ve Diğer Alacaklar

Belediyelerin öz gelirleri arasında taşınır ve taşınmaz satış ve kira gelirleri, park yerleri işletme gelirleri, müze giriş ücreti payı ve cezalar gibi kalemler bulunmaktadır. Bu gelirler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen genel çerçeve içerisinde belediyeler tarafından belirlenen şartlar ve miktarlarda elde edilmektedir.

2.5.1.4. Borçlanma Gelirleri

Borçlanma gelirleri, belediyelerin sahip oldukları geri ödenen geçici kaynaklara tekabül etmektedir. Yerel yönetimlerin kullandığı mali kaynaklar, yalnızca mevcut nüfusu değil, gelecek nesilleri de borç altına sokmaktadır. Yerel yönetimler borçlanma kararları alırken ve bu borçların kullanım alanlarını belirlerken dikkatli ve sorumlu bir yaklaşım sergilemeleri büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de belediyelerin borçlanma koşulları ve sınırlamaları, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmiştir. Kanunu'nun ilgili altmış sekizinci maddesi belediyelerin borçlanmaları hakkındaki belirli kurallara uyulması gerekliliğini belirtmektedir:

- Belediyelerin dış borçlanma ve tahvil ihracı yoluyla kaynak temin etmeleri, yatırım programı kapsamında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlıdır.
- Belediyelerin borç stok toplamı, en son kabul edilmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarını aşamaz. Büyükşehirler için ise bu sınır, aynı miktarın bir buçuk katı olarak belirlenmiştir.
- Belediye meclisi kararıyla bütçe gelirlerinin yüzde onunu geçmeyecek biçimde borçlanmaya gidilebilir.
- Bütçe gelirler toplamının %10'unu aşan borçlanmada ise Meclisinin salt çoğunluğunun yanı sıra İçişleri Bakanlığı'nın tasdiki de gereklidir.

Ülkemizde önemli bir nüfusun yaşam alanını oluşturan belediyeler, sundukları hizmetlerle orantılı olarak gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Bu gelir kaynaklarının önemli bir bölümünü öz gelirler oluşturmaktadır. Değişen kamu yönetimi anlayışı içerisinde, belediyelerin mali özerkliğe sahip olmaları ve kendi gelirlerini üretebilmeleri önem kazanmaktadır (Korlu & Çetinkaya, 2015, s. 109-110).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere hizmetlerini sürdürebilmeleri ve yatırımlarını finanse edebilmeleri için belirli koşullar altında borçlanma imkânı tanımaktadır. Belediyeler hem iç hem de dış kaynaklardan borçlanabilirler. Bunları açıklamak gerekirse;

- İç Borçlanma: Belediyeler, iç borçlanma yoluyla tahvil ihraç edebilir, İller Bankası'ndan kredi alabilir veya diğer kamu kuruluşlarından borçlanabilirler. Ancak, 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesi uyarınca, belediyelerin borç stoku, belirlenen oranları aşmamaktadır. Bu oranlar, belediyenin bütçe gelirleri ve büyüklüğüne göre değişkenlik göstermektedir.
- Dış Borçlanma: Belediyeler, dış borçlanma yoluyla uluslararası finansal piyasalardan veya uluslararası kuruluşlardan kredi alabilirler. Ancak, dış borçlanma genellikle hazine garantisine bağlıdır. Bu sayede, belediyeler daha uygun koşullarda finansmana erişebilirler.

2.5.1.5. Belediyelerin Vergi Gelirleri

Yerel yönetimlerin öz gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve uluslararası ya da ulusal kurum, kuruluş ve kişilerden alınan yardım ve bağışlar hariç tutulduğunda, geriye kalan tüm gelir kalemlerini içermektedir. Diğer bir ifadeyle, öz gelir; belediyelerin, yasal sınırlamalar çerçevesinde kendi yetkileri dahilinde bulunan kaynaklardan elde ettikleri gelirlerdir (Nas A. , 2011). Dolayısıyla, öz gelirler belediyelerin bütçelerini güçlendirmelerine olanak sağlayan bir finansman kaynağı olmakla birlikte, belediyelere bu gelirleri kendi hedefleri doğrultusunda daha esnek bir şekilde kullanma imkânı sunmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu gibi mevzuat hükümlerine göre belirlenir. Bu kanunlarda, emlak vergisi, çeşitli harçlar, belediye mülklerinin kirası ve belediyenin ticari faaliyetlerinden elde edilen gelirler gibi farklı gelir kaynakları sayılmıştır. Öz gelirlerin büyük bir kısmı, bu kanunlarda

düzenlenen vergiler ve harçlardan elde edilir. Öz gelirler arasında en önemli paya sahip olan vergi, harç ve paylara (genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay hariç) ilişkin yasal düzenlemeler aşağıdaki Tablo 5’te özetlenmiştir. Bu tablo, öz gelirlerin yapısı hakkında genel bir bakış sunmaktadır (Pıçak & Soyal, 2022, s. 17).

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu belediyelerin vergi gelirlerini düzenleyen temel yasal metindir. Bu kanun, belediyelerin hangi vergi türlerini alabileceğini, bu vergilerin konusunu, tarifesini ve oranlarını, matrahını, istisna ve muaflıklarını, tarh ve ödenmesine ilişkin hükümleri içermektedir.

Emlak gelirleri, diğer vergi gelirlerinden farklı olarak 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’da düzenlenmektedir. Bu durum, emlak vergisinin diğer belediye vergilerinden farklı bir yapıya sahip olduğunu ve ayrı bir kanunla düzenlenmesinin gerekliliğini göstermektedir.

BELEDİYELERİN ÖZ GELİRLERİ		
VERGİ	Vergi Türü	İlgili Mevzuat
	Emlak Vergisi	1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
	İlan ve Reklam Vergisi	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 12-16
	Eğlence Vergisi	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 17-22
	Haberleşme Vergisi	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 29-33
	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 34-39
	Yangın Sigorta Vergisi	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 40-44
	Çevre ve Temizlik Vergisi	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ Mükerrer 44
HARÇ	Harç Türü	İlgili Mevzuat
	İşgal Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 52-57
	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 58-62
	Kaynak Suları Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 63-66
	Tellallık Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 67-71
	Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 72-75
	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 76-78
	Bina İnşaat Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Ek md. 1- Ek md. 6
	Kayıt ve Suret Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 79
	İmar ile İlgili Harçlar	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 80
	İşyeri Açma İzin Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 81
	Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 82
	Sağlık Belgesi Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 83
	Esnaf Muafılığı Belgesi Harcı	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/Mükerrer 83
PAYLAR	Pay Türü	İlgili Mevzuat
	Harcamalara Katılma Payı (Yol, Kanalizasyon, Su Tesisleri)	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ 86-94
	Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu/ Mükerrer 97

Tablo 5: Belediyelerin Öz Gelirleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyeler, vergi gelirlerini muhasebe kayıtlarında izlemek amacıyla, “Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı” yer alan “600.01 Vergi Gelirleri Hesabı” alt hesaplarını kullanmaktadırlar.

600	01				Vergi Gelirleri
600	01	02			Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
600	01	03			Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri

Tablo 6: Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına Göre Vergi Gelirleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.5.1.5.1. Emlak Vergisi

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu 1985 yılında yapılan düzenlemelerle birlikte belediyelere emlak vergisi tahsil etme yetkisi vermiştir. Bu düzenlemeden önce, emlak vergisi tahsilatı il özel idareleri tarafından gerçekleştirilmekteydi. Türkiye'de emlak vergisinin yerel bir vergi olarak kabul edilmesine rağmen, tahsilat yetkisinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında farklı dönemlerde değişiklik gösterdiği görülmektedir.

1971 yılına kadar emlak vergisinden elde edilen gelirlerin bir kısmı (%35) il özel idarelerine, bir kısmı (%45) belediyelere aktarılırken, kalanı merkezi yönetim tarafından kullanılıyordu. Ancak, 1981 yılında yapılan düzenlemeyle emlak vergisi tamamen merkezi yönetimin gelir kaynağı haline getirilmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının zayıflamasına neden olmuş ve yerel hizmetlerin finansmanında güçlükler yaratmıştır. Daha sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerle, emlak vergisi tahsilat yetkisi yeniden belediyelere devredilerek, yerel yönetimlerin mali özerkliği güçlendirilmeye çalışılmıştır (Öncel, Kumrulu, & Çağan, 2015, s. 140) Ancak 1985 yılında kabul edilen 3239 sayılı kanun ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikler sonucunda, emlak vergisi tahsilat yetkisi belediyelere devredilmiştir. Bu sayede, emlak vergisi belediyelerin önemli bir gelir kaynağı haline gelmiştir. Emlak vergisi, arsa ve bina gibi taşınmaz mallar üzerinde uygulanan bir servet vergisi türüdür.

Emlak vergisi değerleri, genellikle dört yılda bir yapılan takdir işlemleriyle belirlenir. Bu işlemler sırasında, taşınmazın konumu, büyüklüğü, yapısı ve benzeri özellikleri dikkate alınarak bir değerlendirme yapılır ve bu değer üzerinden vergi hesaplanır. Vergi mükellefiyeti ise, taşınmaz malın sahibi, intifa hakkı sahibi veya tasarruf hakkı olan kişilere aittir. Yani,

bir taşınmazın ortak maliki olan kişiler, hisseleri oranında emlak vergisi mükellefi sayılır. Emlak vergisi oranları, ilgili mevzuatta belirlenen oranlar üzerinden hesaplanır. Bu oranlar, taşınmazın türü, bulunduğu yer ve diğer faktörlere göre değişiklik gösterebilir. Vergi mükellefleri, her yıl yeniden değerlendirme oranında artış gösteren bir şekilde emlak vergisi ödemek zorundadırlar (Bülbül D. , 2018, s. 240).

2.5.1.5.2. Çevre Temizlik Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu madde kırk dört gereğince çevre temizlik vergisi, belediyelerin temizlik hizmetlerinden yararlanan ve belediye sınırları (müccavir alanlar dahil) içerisinde bulunan iş yeri, konut ve diğer amaçlarla kullanılan binaları kapsamaktadır. Bu verginin mükellefleri, söz konusu binaları kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir ve mükellefiyetleri binanın kullanılmasıyla başlamaktadır. Çevre temizlik vergisi, belirli kurum ve kuruluşlar için istisna öngörmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre, genel ve katma bütçeli idareler, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve bu kuruluşların birlikleri, Kızılay, darülacezeler, üniversiteler, Kredi ve Yurtlar Kurumu, elçilikler, konsolosluklar, uluslararası kuruluşlar ve ibadethaneler gibi kamu hizmeti sunan veya uluslararası ilişkilerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisinden muaftır. Ayrıca, bu kurumların müstemlatı ve korumalı işyerleri de vergi dışıdır.

Konutlarda çevre temizlik vergisi, genellikle su tüketimi miktarı üzerinden hesaplanmaktadır. Bu vergi, su faturasına eklenerek, su bedeli ile tahsil edilmektedir. Bu uygulama, su tüketimi ile atık su üretimi arasındaki doğrudan ilişkiyi göz önünde bulundurarak, çevre temizlik hizmetlerinin maliyetinin daha adil bir şekilde paylaştırılmasını amaçlamaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve müccavir alanlarında ise, 2560 sayılı Su ve Kanalizasyon İdareleri Kanunu kapsamında kurulan özel idareler tarafından çevre temizlik vergisi tahsil edilmektedir. Bu durum, büyükşehirlerin su ve atık su yönetimi hizmetlerinin bu idareler tarafından sağlanması nedeniyle ortaya çıkmıştır. Çevre temizlik vergisi, belediyelerin çevre temizliği, atık su arıtma ve benzeri hizmetler için kaynak yaratmasını sağlayan önemli bir gelir kaynağıdır. Bu verginin gelirleri, ilgili belediye veya idare tarafından çevresel hizmetlerin iyileştirilmesi amacıyla kullanılmaktadır (Acar & Aydın, 2013, s. 77).

2.5.1.5.3. İlan ve Reklam Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 13 ila 16. maddeleri arasında düzenlenen ilan ve reklam vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde gerçekleştirilen her türlü ilan ve reklam faaliyetini kapsamaktadır. Bu verginin mükellefleri, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişilerdir. Yurtdışından gelen ilan ve reklamlar da bu vergi kapsamına dahildir. İlgili verginin istisna ve muafiyetleri şu şekilde sıralanmaktadır;

- **Basın Yayın Organları:** Gazete, dergi ve kitaplardaki ilanlar, kamuoyunun bilgilendirilmesi açısından önemli olduğu için vergiden muaftır.
- **Kişisel İlanlar:** Kişilerin kendi kimliklerini veya işlerini tanıtan küçük boyutlu ve ışiksiz levhaları vergiden muaftır.
- **Ürün Tanıtımı:** Ürünlerin ambalajları üzerindeki ve işletmelerin kendi ürünlerini tanıtan ilanları vergiden muaftır.
- **Kamu Kurumları:** Devlet kurumları, belediyeler, siyasi partiler gibi kamu kurumlarının yaptığı ilanlar vergiden muaftır.
- **Kooperatifler ve Meslek Kuruluşları:** Ülke ürünlerinin tanıtımı amacıyla yapılan ilanlar vergiden muaftır.
- **Kültürel Etkinlikler:** Sinema ve tiyatro gibi kültürel etkinliklerin tanıtımı amacıyla yapılan ilanlar vergiden muaftır (Acar & Aydın, 2013, s. 25-27).

2.5.1.5.4. Eğlence Vergisi

Eğlence vergisi, Fransa'da yoksullukla mücadele amacıyla ortaya çıkmış bir uygulamadır. 8 Şubat 1716'da Hôtel-Dieu adlı bakımevinin finansmanını sağlamak amacıyla eğlence gelirlerinin yaklaşık dörtte biri oranında bir vergi uygulaması başlatılmıştır. Bu vergi, Fransız Devrimi'ne kadar "fakirler için bir çeyrek" (quart des pauvres) olarak adlandırılmıştır. Başlangıçta vergi oranının yüksek olması nedeniyle kaldırılması düşünülse de yoksul hakkı vergisine dönüştürülerek varlığını sürdürmüştür. Bu dönüşümle birlikte vergi oranı önemli ölçüde azaltılmış ve yoksullara yönelik sosyal yardımları desteklemek amacıyla tüm sosyal aktiviteleri kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Türkiye'de ise eğlence vergisiyle ilgili hükümler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında düzenlenmektedir. Bu vergi, belediye sınırları içinde faaliyet gösteren

eğlence işletmelerinin gelirlerine uygulanmakta ve belediyelerin gelir kaynakları arasında önemli bir yer tutmaktadır.

Eğlence vergisi, genel olarak eğlence amaçlı faaliyet gösteren işletmeleri kapsamaktadır. Ancak, kanunda belirtilen bazı istisnalar bulunmaktadır. Bu istisnalar arasında;

- **Kamu Hizmeti Sunan Kurumlar:** Genel bütçeli idareler, belediyeler, il özel idareleri gibi kamu kurumlarının düzenlediği sosyal, kültürel ve sportif etkinlikler,
- **Eğitim Kurumları:** Okul dernekleri, eğitim kurumları gibi kurumların düzenlediği etkinlikler,
- **Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar:** Kamu yararına çalışan dernekler, vakıflar gibi kuruluşların düzenlediği etkinlikler,
- **Dinlenme tesisleri:** Askeri gazinolar, ordu evleri gibi tesislerde düzenlenen etkinlikler,
- **Alkollü içki satışı yapılmayan mekanlar:** Kütüphane, kahvehane gibi mekanlar,
- **Spor Toto faaliyetleri** gibi faaliyetler sayılabilir.

Bu istisnalar, kamu yararına olan faaliyetlerin desteklenmesi ve eğlence vergisinin yükünün belirli sektörlerle aşırı yüklenmemesi amacıyla getirilmiştir.

2.5.1.5.5. Haberleşme Vergisi

Haberleşme vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ilgili maddeleri, belediye sınırları içindeki haberleşme hizmetlerinin vergilendirilmesini düzenlemektedir. Haberleşme vergisi, temel olarak telefon, teleks, faks ve veri iletişim hizmetlerinden elde edilen gelirler üzerinden hesaplanmaktadır. Verginin mükellefi, bu hizmetleri sunan kuruluş olup, Türkiye'de genellikle PTT tarafından tahsil edilmektedir. Verginin matrahı, bahsi geçen hizmetlerin ücreti üzerinden belirlenmekte olup, tesis, devir ve nakil ücretleri bu kapsam dışında tutulmaktadır. Vergi oranı ise kanunda %1 olarak sabitlenmiştir. Vergi mükellefleri, belirli dönemlerde vergi beyannamesi vererek, tahsil ettikleri tutarları ve ödeyecekleri vergileri ilgili belediyeye bildirmek zorundadırlar.

Kanunda, kamu kurum ve kuruluşlarının kullandığı haberleşme hizmetleri için vergi muafiyeti öngörülmüştür. Bu sayede, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması amaçlanmıştır. Ancak, özel sektörde faaliyet gösteren tüm haberleşme hizmetleri bu vergiye tabidir. Haberleşme vergisi, belediyelerin gelir kaynakları arasında önemli bir yer tutmaktadır. Elde edilen gelirler, belediyelerin yerel hizmetleri finanse

etmelerine katkı sağlamaktadır. Ancak, vergi sistemindeki gelişmeler ve teknolojik değişimler, haberleşme vergisinin yeniden değerlendirilmesini gerektirebilir.

2.5.1.5.6. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 34-39. maddeleri arasında düzenlenen ve yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağı oluşturan vergidir. Belediye yetki sınırları içinde tüketilen “elektrik enerjisi” ve “havagazı” üzerinden hesaplanan bu verginin tahsilatı ve ilgili belediyeye aktarımı, “4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu” elektrik enerjisini elde eden ve havagazını dağıtım yapan kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde düzenlenen elektrik ve havagazı tüketim vergisi, belirli bir matrah üzerinden hesaplanmaktadır. Vergi matrahı, basitçe ifade etmek gerekirse, verginin uygulandığı değerdir. Bu vergi için matrah, elektrik ve havagazı satış bedelleridir. Ancak, bu bedeller içerisindeki iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin ek bedeller, vergi matrahının dışında tutulmaktadır. Vergi oranları ise tüketim amacına göre farklılık göstermektedir. Endüstriyel amaçlı elektrik tüketiminde daha düşük (%1), diğer amaçlı tüketimlerde ise daha yüksek (%5) oranlar uygulanmaktadır. Havagazı tüketimi için de genel olarak %5 oranında vergi alınmaktadır. Elektrik ve havagazı dağıtım şirketleri, tüketicilerden tahsil ettikleri vergiyi, belirlenen süre içinde belediyelere bildirmek ve ödemek zorundadırlar. Bu süre, genellikle verginin tahsil edildiği ayı takip eden ayın yirminci günüdür. Vergi beyannamesi, mevzuatta belirtilen formatta ve içeriğe uygun olarak düzenlenir. Bazı özel durumlarda, elektrik ve havagazı tüketim vergisi uygulanmamaktadır. Örneğin, elektrik ve havagazı işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler, kendi tükettikleri enerji için vergi ödemezler. Bu durum, belediyelerin kendi hizmetlerini daha düşük maliyetle sunabilmelerine olanak tanır.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi, belediyelerin önemli bir gelir kaynağıdır. Toplanan vergiler, belediyelerin altyapı yatırımları, çevre hizmetleri ve diğer kamu hizmetleri için kullanılmaktadır. Ancak, bu verginin yüksek olması, enerji maliyetlerini artırarak üretim maliyetlerini yükseltebilir ve rekabet gücünü zayıflatabilir. Ayrıca, vergi oranlarının ve uygulamalarının farklı sektörler üzerindeki etkileri de göz önünde bulundurulmalıdır.

2.5.1.5.7. Yangın Sigortası Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 40 ila 44. maddeleri arasında düzenlenen yangın sigortası vergisi, belediyelerin önemli bir gelir kaynağıdır. Bu vergi, belediye sınırları ve mücavir alanlar dâhilinde bulunan menkul ve gayrimenkul mallara yönelik yangın sigortası poliçeleri üzerinden alınan primler, yangın sigorta vergisine tabiidir. Bu vergilendirme, diğer sigorta türlerinden farklı olarak yalnızca yangın sigortasına uygulanmaktadır. Bu durumun gerekçesi, yangınla mücadele konusunda yerel yönetimlerin ifa ettiği itfaiye hizmetlerinin önemi ve olası zararların asgariye indirilmesi gerekliliği olarak açıklanabilir. Söz konusu verginin ödenmesi yükümlülüğü ise sigorta şirketlerine aittir (Acar & Aydın, 2013, s. 68). Yangın sigortası vergisi oranı %10 olarak belirlenmiştir ve vergi matrahı, yangın sigortası işlemlerinden alınan primlerin toplam tutarıdır. Şirketler, poliçe kesim tarihi içinde tahsil ettikleri vergi tutarını takip eden ayın sonuna kadar beyanname ile bildirmek ve aynı süre içinde ödemek zorundadır. Beyannamenin şekil ve içeriği, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenir.

2.5.1.6. Belediyelerin Harç Gelirleri

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ikinci kısmı, belediye harçlarını düzenlemektedir. Bu kısımda, belediyelerin hangi harçları alabileceği, bu harçların konusu, tarifesı ve ödeme şekilleri belirlenmiştir. Belediyeler, harç gelirlerini muhasebe kayıtlarında izlemek için “Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı” “600.01.06 Harçlar Hesabı” alt hesaplarını kullanmaktadırlar.

2.5.1.6.1. İşgal Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu madde elli iki, belediyelerin umuma açık alanlarının geçici olarak kullanılması karşılığında alınan bir ücrettir. Bu sayede, belediyeler bu alanların bakım ve onarımını finanse edebilir ve düzenli kullanımını sağlayabilirler.

İşgal harcına tabi tutulan durumlar ise şu şekilde sıralana bilir;

- **Pazar ve Panayır Alanları:** Bu alanlarda mal satanların işgali,
- **Meydan ve Parklar:** Bu alanlarda herhangi bir amaçla yer tutulması,
- **Yol, Köprü ve İskeleler:** Bu gibi kamu alanlarının geçici olarak işgali,

- **Park Yerleri:** Belediyeler tarafından belirlenen park yerlerinin işgali gibi durumlar işgal harcına tabi olduğu gibi mükellefiyete izinsiz işgaller de dahildir.

Kanun, belirli durumlarda işgal harcı alınmamasını öngörmektedir. Bunlardan bazıları:

- **Kamu Taşıtlarının İşgali:** Genel bütçeli idareler, belediyeler, il özel idareleri gibi kamu kurumlarına ait araçların kamu işleri için gerçekleştirdiği işgaller,
- **Ticari Taşıtların Belirlenen Alanlarda Beklemesi:** Ticari amaçla kullanılan araçların, belirlenen bekleme alanlarını kullanması durumunda işgal harcı alınmaz.

2.5.1.6.2. Kaynak Suları Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 63-66. maddeleri arasında düzenlenmiş olup, özel kaplarda satışa sunulan tüm kaynak sularını kapsamaktadır. Bu kapsamda, içme suyu olarak tüketilen doğal mineralli sular, maden suları ve diğer doğal kaynak suları bu harca tabidir. Mükellefi, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurarak satışa sunan gerçek veya tüzel kişilerdir. Bu kişiler genellikle üretici veya dağıtıcı firmalardır.

Harcın miktarı, kanunda belirtilen tarife hadlerine göre hesaplanan maktu bir tutardır. Bu tutar, suyun türü, ambalajın büyüklüğü ve diğer faktörlere göre değişiklik gösterebilir. Harcın ödeme zamanı, suyun kaplara doldurulması ve özel işaret konulması anıdır ve bu işlem sırasında belediyeye peşin olarak ödenir.

2.5.1.6.3. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 58-62. maddeleri hükümleri uyarınca, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işletmelerin bu faaliyetleri için belediyeden aldıkları ruhsat karşılığında ödedikleri bir bedeldir. Bu harcın mükellefi, söz konusu çalışma ruhsatını alan gerçek veya tüzel kişilerdir. Adi ortaklıklarda ise ortakların her biri, harcın tamamından müteselsilen sorumludur.

Harcın mükellefiyet dönemi, çalışma izninin geçerli olduğu takvim yılıdır. Harcın miktarı, işletmenin büyüklüğü, çalışan sayısı ve diğer ilgili faktörler dikkate alınarak belirlenen bir tarife üzerinden hesaplanır. Genellikle yıllık olarak ödenen bu harç, ilgili belediyeye beyan edilir ve makbuz karşılığında tahsil edilir.

2.5.1.6.4. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 76-78. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, ölçü aletlerinin doğru ve güvenilir bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla uygulanır. Bu sayede, tüketicilerin haklarının korunması ve piyasada adil rekabetin sağlanması hedeflenir. Harç, ölçü aletlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi ve damgalanması karşılığında ödenir. Ölçü ve tartı aletleri muayene harcının mükellefi, bu aletleri kullanan gerçek veya tüzel kişilerdir. Yani, bir işletme veya kişi, kullandığı tartı, ölçü aleti veya ölçeği damgalatmak zorundadır ve bu işlem için harç ödemek zorundadır.

2.5.1.6.5. Tellallık Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 67-71. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu harcın konusunu, belediyeler tarafından belirlenen yerlerde gerçekleştirilen her türlü mal ve ürün satışını kapsamaktadır. Bu kapsamda, gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan tüm satış işlemleri harca tabidir. Harcın mükellefi, mal veya ürünü satan kişidir. Satış işlemi öncesinde belediyeye bildirimde bulunma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi durumunda, harç miktarı %50 oranında artırılır. Tellallık harcının matrahı, satışın gerçekleşen gayri safi hasılatıdır. Başka bir deyişle, satıştan elde edilen toplam gelir, harcın hesaplanacağı taban tutarıdır. Harç oranı ise kanunda belirlenen oranlar doğrultusunda uygulanır. Genel olarak, satış tutarının %2'si oranında harç alınmakla birlikte, belirli bir tutarın üzerindeki satışlar için daha düşük bir oran (%1) uygulanabilir. Tellallık harcı, belediyeler tarafından görevlendirilen yetkililer tarafından makbuz karşılığında tahsil edilir. Harç, genellikle satış işlemi gerçekleştirildiği sırada ödenir.

2.5.1.6.6. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 72-74. maddeleri arasında düzenlenen hayvan muayene, kesimi ve denetleme harcı, belediyelerin gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Bu harcın kapsamına, mücavir alanlar dahil olmak üzere özel kişi veya kuruluşlar tarafından işletilen mezbahalarda kesilen hayvanlar ile belediye sınırları dışında kesilip belediye sınırları içinde satışı yapılan etler girmektedir.

Harcın mükellefi, hayvanın sahibi veya eti satan kişi veya kuruluştur. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde, yetkili mercilerce izin verilerek yapılan hayvan kesim işlemlerinde, harç mükellefiyeti hayvan veya et sahiplerine aittir. Harç miktarı, 74. madde hükmü uyarınca hayvan başına belirlenen tarife üzerinden hesaplanmakta ve makbuz karşılığında peşin tahsil edilmektedir.

2.5.1.6.7. Bina İnşaat Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Mükerrer Yedinci Bölümünde düzenlenmiştir. İlgili maddelere göre, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içinde yapılan yeni inşaatlar, mevcut binalarda yapılan ilaveler ve tadilatlar ile binaların kullanım amaçlarındaki değişiklikler için uygulanır. Bu harcın mükellefi, inşaat ruhsatı alan veya alması gereken kişi ya da kuruluştur. Yani, inşaaata başlayan veya binanın kullanım amacını değiştiren her türlü gerçek veya tüzel kişi bu harcı ödemek zorundadır. İnşaat harcı, inşaat ruhsatı alınmadan inşaaata başlanmış olsa dahi tahakkuk eder. İnşaat, tadilat veya ilave amacıyla ruhsat alanlar, ruhsatsız inşaaata başlayanlar ve binanın kullanım amacını değiştiren bina sahipleri, bina inşaat harcı mükellefi olarak kabul edilir.

Bina inşaat harcı, inşaatın büyüklüğü, konumu ve yapılacak işin türüne göre belirlenen bir tarife üzerinden hesaplanır. Harç miktarı, genellikle inşaatın metrekaresi üzerinden hesaplanır ve inşaat ruhsatı alınmadan önce belediyeye ödenir. Bu hükümler çerçevesinde, inşaat faaliyetinde bulunanların ruhsat alma ve harç ödeme yükümlülükleri açıkça belirtilmiştir.

2.5.1.6.8. İmar ile İlgili Harçlar

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu madde seksen 'de düzenlenmiştir. İmar harçları; parselasyon harcı, plan ve proje tasdik harcı, ifraz ve tevhit harcı, zemin açma izni, toprak hafriyat harcı ve yapı kullanma izni harcından oluşmaktadır. Teşvik belgesine sahip organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanunu'na göre gerçekleştirilen parselasyon işlemleri parselasyon harcına; proje tasdik işlemleri plan ve proje tasdik harcına; ifraz ve tevhit kararları ifraz ve tevhit harcına; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcına; yapı kullanma izni verilmesi işlemleri ise yapı

kullanma izni harcına tabidir. Belediye Gelirleri Kanunu'na göre imar mevzuatı çerçevesinde belediye tarafından tahsil edilir. Harçların hesaplanmasında konut ve ticaret bölgeleri arasında farklılık gözetilmekte olup, istisnai durumlar ilgili kanun maddesinde belirtilmiştir. Bunlar;

- **Teşvik Belgeli Projeler:** Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında yapılan yatırımlar, genellikle imar harçlarından muaftır. Bu durum, yatırımları teşvik etmek ve ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla uygulanmaktadır.
- **Tarım Tesisleri:** Sera gibi tarım tesisleri de imar harçlarından muaf tutulabilmektedir. Bu durum, tarım sektörünü desteklemek ve gıda üretimini artırmak amacıyla yapılmaktadır.
- **Afet Sonrası Yapılar:** Afetlerde zarar gören yapıların yeniden inşası için bazı muafiyetler öngörülebilir. Bu durum, afetzedelerin yeniden yerleşmesini kolaylaştırmak amacıyla yapılmaktadır.
- **Organize Sanayi Bölgeleri ve Sanayi Siteleri:** Bu bölgelerde yapılan yatırımlar, belirli koşullar altında imar harçlarından muaf tutulabilmektedir. Bu durum, sanayinin gelişmesini desteklemek amacıyla uygulanmaktadır.

İl özel idareleri 5302 sayılı kanun gereğince Bina İnşaat Harcı dahil yukarıda sayılan harçlardan müstesnadır.

2.5.1.7. Belediyelerin Harcama Katılma Payları

Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelere, yol, su ve kanalizasyon gibi kamu hizmetlerinin finansmanında önemli bir kaynak sağlayan "harcamalara katılma payı" alma yetkisi vermektedir. Bu paylar, ilgili hizmetten doğrudan faydalanan veya faydalanan olan taşınmaz malların sahiplerinden, kanunda belirlenen oranlarda ve usullerle tahsil edilmektedir. Harcamalara katılma paylarının hesaplanması, tahakkuku ve tahsili gibi konularda detaylı düzenlemeler içeren bu kanun, belediyelerin gelirlerini artırarak, daha iyi hizmetler sunabilmelerine olanak tanımaktadır.

2.5.1.8. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları çeşitli kalemlerden oluşmaktadır. Bu kaynaklar arasında; “genel bütçe gelirlerinden ve ilde toplanan vergi gelirlerinden alınan paylar, belediyenin kendi faaliyetlerinden elde ettiği gelirler ve iştirak edilen şirketlerin

gelirleri” bulunmaktadır. Ayrıca, hizmet alanındaki nüfus yoğunluğu düşük olan belediyeler için denkleştirme ve yardım ödenekleri de gelir unsurları arasında yer almaktadır.

6360 sayılı Kanunun yirmi beşinci maddesi ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun ikinci maddesinde pay dağıtımına ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

GBVG Pay Dağıtım		
Büyükşehir Dışındaki Belediyelere Payı	Büyükşehir İlçe Belediye Payı	İl Özel İdare Payı
%1.5	%4.5	%0.5

Tablo 7: GBVG Pay Dağıtım Oranları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

5779 sayılı Kanun’dan önce büyükşehir olmayan belediyelere aktarılan pay %2.85’ten %1.5’a, il özel idarelerine aktarılan pay %1.15’ten %0.5’e düşürülmüştür. Büyükşehir belediyeleri yetki alanında kalan ilçe belediyelerinin payı ise %2.5’ten %4.5’e yükseltilmiştir.

760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunun’ da ek bir listedeki özel tüketim malları hariç olmak üzere elde edilen tahsilatın toplamını %6’sının %30’u büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yetki sınırları kapsamında toplanan GBVG’nin %5’ten %6’ya çıkarılmasına karar verilmiştir.

Belirtilen %6’lık payın %60’ı doğrudan büyükşehir belediyesine aktarılırken geri kalan %40’lık oran ise nüfusa (%70) ve yüzölçümüne (%30) esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bunun dışında büyükşehir belediyelerine, at yarışları dahil bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %20’si yarışların düzenlendiği ilgili belediyelere, %30’u nüfus kriterine göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine %20’si geriye kalan %50 ise büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, onlara bağlı kuruluşlar ve ilçe belediyeleri, tahsil ettikleri vergi ve benzeri mali yükümlülüklerden doğan borçlarını (paylar, su, atık su ve doğalgaz ücretleri dahil) zamanında ödemediklerinde, alacaklı belediye veya bağlı kuruluşun başvurusu üzerine, borç miktarı İller Bankası tarafından yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden kesilerek alacaklı tarafın hesabına yatırılır. Gecikmeden kaynaklanan

faiz ve benzeri zararların tazmininden ilgili ilçe belediye başkanı ve mali işlerden sorumlu yöneticisi birlikte ve zincirleme sorumludur. Bu kural, ilçe belediyelerine yapılacak ödemeleri zamanında gerçekleştirmeyen büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve mali işlerden sorumlu yöneticileri hakkında da geçerlidir.

Büyükşehir belediyelerinin her türlü sosyal tesisleri, eğlence ve spor müsabakalarından tahsil yoluyla elde edilen gelirler (vergi, resim vb.) büyükşehir belediyelerinin gelirleri içerisinde yer almaktadır. Yetkisi kapsamında bulunan mahalle, yol, meydan, cadde ve bunun gibi alanlarda ilan ve reklam yoluyla elde edilen gelirler büyükşehir belediyeleri bütçesine yansıtılır. Ücretli yollar ve otopark gelirlerinin %50'si sınırları içerisinde kalan belediyeye yansıtılırken geri kalan %50'si ise büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

2464 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslara göre temel altyapı harcamaları olan (yol, su vb.) ve büyükşehir belediyesi tarafından yapılan bu yatırımların katılım paylarını büyükşehir belediyeleri almaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, ceza, faiz, kiralama gelirleri ile kamu idarelerince yapılan yardımlar, bağlı kuruluşlarının gelir gider arasındaki fazlalık sonucu oluşan tutarlar büyükşehir belediyesi bütçesine katılır. Büyükşehir belediyesince teşebbüslerinin hasılatları, taşınır ve taşınmaz malların elde ettiği gelirler, şartlı ve şartsız bağışlarda büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.

2.5.2. İl Özel İdaresi Gelirleri

Cumhuriyet döneminde il özel idarelerinin gelir yapısı, merkezi hükümet ile olan mali ilişkilerinin dinamikleri doğrultusunda önemli değişimler göstermiştir. 1913-1935 yılları arasında il özel idarelerinin gelirlerinin büyük bir kısmı, merkezi hükümetten aktarılan paylardan oluşmaktaydı. Bu durum, il özel idarelerinin mali özerkliğinin sınırlı olduğunu ve merkezi hükümete olan bağımlılığının yüksek olduğunu göstermektedir. 1936 ila 1970 yılları arasında ise il özel idarelerinin gelir yapısında önemli bir dönüşüm yaşanmış ve yerel vergilere dayalı bir yapıya geçilmiştir. Ancak, merkezi hükümetten yapılan transferler tamamen ortadan kaldırılmamış, 'yardım' adı altında devam etmiştir. Bu durum, il özel idarelerinin mali yapısındaki karmaşıklığı ve merkezi hükümet ile olan ilişkisinin sürekliliğini göstermektedir.

1971 yılına dek il özel idarelerinin gelir yapısı, yerel vergilere dayalı bir model üzerine inşa edilmiştir. Ancak 1952'den itibaren bu modelin etkinliğinde belirgin bir gerileme

gözlemlenmiştir. 1950-1964 yıllarında il özel idareleri gelirlerinin %40-45'ini oluşturan merkezi yönetimden gelen yardımlar, bu kurumların mali yapısında önemli bir dönüşüme yol açmıştır. 1971-2000'li yıllarda ise il özel idarelerinin gelir yapısında köklü bir değişim yaşanmış, yerel vergilerden elde edilen gelirlerin payı azaltılarak merkezi yönetim ve belediyelerden alınan paylara dayalı bir sisteme geçilmiştir. Bu yeni sistemde, il özel idarelerinin gelirleri, yalnızca merkezi bütçeden gelen paylarla sınırlı kalmamış, aynı zamanda belediyelerin topladığı belirli vergi gelirlerinden de pay almalarına olanak tanınmıştır (Güler B. A., 1994, s. 15) (Güler B. A., 1994a, s. 19).

İl özel idareleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005) ile yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. İlgili Kanun'un üçüncü maddesinde yer alan tanıma göre, il özel idareleri “il halkının yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak ifade edilmektedir. Bu tanım, il özel idarelerinin hem yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılama yükümlülüğünü hem de idari ve mali özerkliklerini vurgulamaktadır.

Türkiye'de il idaresi teşkilatının kurulması, kaldırılması ve sınırlarının belirlenmesi gibi temel konular, “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu” 2/a maddesi uyarınca düzenlenmektedir. 6360 Sayılı Kanun ile otuz ilde il özel idareleri kaldırılmış ve Türkiye'de elli bir il özel idaresi mevcudiyetini devam ettirmektedir. Aynı kanunun 2/e maddesi, illerin, ilçelerin ve bucakların adlandırılması konusunda genel bir çerçeve çizmektedir. 5302 Sayılı Kanun özel idarelerinin organlarını ve işleyişini ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. İl özel idarelerinin karar alma organı olan “il genel meclisi”, halk tarafından kanunlarca belirlenen ve Yüksek Seçim Kurulu'nun gözetiminde yapılan seçimlerce, seçilen üyelerden oluşmaktadır. “İl encümeni” ise valilerin başkanlığında, genel sekreter, ilin kanunda öngördüğü memurlar ve seçilmiş meclis üyelerinden meydana gelmektedir. “Vali” ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

5302 Sayılı Kanununun madde otuz beş 'de il özel idaresi teşkilatının temel birimlerini belirleyerek hizmet sunumunda etkinliği artırmayı hedeflemektedir. Kanun, hukuk işleri, sağlık, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve genel sekreterlik birimlerini temel yapı taşları olarak öngörmektedir. Bununla birlikte, il genel meclisinin kararıyla bu birimlerde değişiklik yapılabilmesine de olanak tanınmaktadır. İlçe düzeyinde ise,

faaliyetlerini yürütmek üzere kaymakamlık bünyesinde “ilçe özel idare” teşkilatları kurulabilmektedir.

2000’li yılların başlarından itibaren il özel idarelerinin gelir yapısında yeni bir dönem başlamış, belediyelerce toplanan emlak vergisinden il özel idarelerinin aldığı pay tamamen kaldırılmasıyla önemli bir gelir kaynağı ortadan kalkmıştır. Bu durum, il özel idarelerinin bütçelerinde bağışlar, yardımlar ve diğer özel gelirlerin payının artırılması çabalarına girişilmesine neden olmuştur. İl özel idarelerinin gelirlerini düzenleyen temel yasal dayanak, 5302 Sayılı Kanun’un madde kırk iki olmuştur. Bu madde kapsamında il özel idarelerinin gelir kaynakları detaylı bir şekilde belirtilmiştir:

İl Özel İdare Gelirleri
Kanuni Gelirler; Vergi, Resim ve Harç Katılım Payları
GBVG 11 İl Özel İdarelerine Ayrılan Paylar
Genel ve Özel Bütçeli idarelerden Yapılacak Ödemeler
Taşınır, Taşınmaz Mallarının Kira, Satış ve Başka Suretle Elde Edilen Gelirler
İl Genel Meclisi Tarafından Belirlenen Ücret Tarifesine Göre Tahsil Edilecek Hizmet Karşılığı Ücretler
Faiz ve Bağış Gelirleri
Her Türlü Girişim, iştirak ve Faaliyetler Karşılığında Sağlanacak Gelirler
Diğer Gelirler

Tablo 8: İl Özel İdare Gelirleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu çerçevede, yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi (gelir paylaşımı) bağlamında toplam bütçe gelirleri içinde kayda değer bir paya sahip olan gelir kalemleri ele alınacaktır. Bu kapsamda, " genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarımı (kaynak transferi), “vergi gelirleri”, ve "alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler" detaylı olarak incelenecektir.

2.5.2.1. İl Özel İdareleri Harç Gelirleri

İl özel idarelerinin gelir kaynakları, belediyelerin gelirlerini düzenleyen “Belediye Gelirleri Kanunu” gibi kapsamlı yasal çerçeveye sahip değildir. Öz gelirleri, esas olarak 1913 yılında yürürlüğe giren ve son olarak 2005 yılında güncellenen “İl Özel İdaresi Kanunu” ile belirlenen sınırlı sayıda harçtan oluşmaktadır. Bu durum, il özel idarelerinin gelir kaynakları konusunda belediyelere kıyasla daha dar bir çerçeveye tabi olduğunu

göstermektedir. Bu durum, il özel idarelerinin mali özerkliklerinin belediyelere kıyasla daha kısıtlı olduğunu göstermektedir. İl özel idarelerinin harç gelirleri arasında; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsat Harcı, Kaynak Suları Harcı, İskele Resmi, Çeltik Resmi, Taş Ocakları Resim ve Harçları ve Maden Ocağı Ruhsat Harcı sayılabilir (İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, 2009: 30-31).

2.5.2.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi

2380 sayılı kanun (1981), özel idarelerin gelirlerinde temel bir dönüşüm yaratmıştır. Bu kanunla birlikte, merkezi yönetim vergilerinden doğrudan pay almaları yerine, “genel bütçe vergi gelirlerinin toplamından belirli bir oranda pay ayrılması” yöntemi benimsenmiştir. Bu değişiklik, il özel idarelerinin gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve merkezi yönetime olan mali bağımlılığının azaltılması amacını taşımaktadır. Bu oran, ilk olarak %1 olarak belirlenmiş, ancak daha sonraki mevzuat değişiklikleriyle 2001 yılında 4629 sayılı kanun kapsamında %1,12'ye yükseltilmiştir. 2380 sayılı Kanun'un birinci maddesi uyarınca, il özel idarelerine ayrılan paylar, aylık olarak hesaplanarak, tahsilatın ardından İçişleri Bakanlığı'na bağlı özel hesaplara aktarılmak üzere İller Bankası'na yatırılmaktadır. Bu payların il özel idareleri arasında dağılımı ise, İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen en güncel nüfus sayımı verilerine göre gerçekleştirilmektedir.

5779 sayılı Kanun (2008), il özel idarelerinin gelir yapısında önemli bir değişikliğe yol açmış ve 2380 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeyle birlikte, il özel idarelerine ayrılan genel bütçe vergi gelirleri payı %1,15'e yükseltilmiştir. Ayrıca, bu payın il özel idareleri arasında dağıtımında yüzölçümü, gelişmişlik endeksi, nüfus, köy sayısı, kırsal nüfus gibi çoklu kriterler benimsenmiştir. 2005 yılı değişikliği ile genel bütçeden ayrılan pay oranı 0,5'e düşürülmüştür. Bu çerçevede, ayrılan payın “%50'si nüfusa, %10'u yüzölçümüne, %10'u köy sayısına, %15'i kırsal nüfusa ve %15'i de gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır” (T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2009).

2.5.2.3. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler

İl özel idarelerinin gelir yapısında, bağışlar, yardımlar ve diğer özel gelirler önemli bir yer tutmaktadır. Bu gelir kalemleri, il özel idarelerinin bütçelerinin yaklaşık üçte ikisini oluşturmaktadır. Söz konusu gelirler, genel olarak “yurt dışından alınan bağış ve

yardımlar”, “merkezi yönetimden gelen aktarmalar”, “diğer kamu kurumlarından alınan destekler”, “özel sektör ve bireylerden gelen bağışlar” ile “proje bazlı yardımlar” olmak üzere beş başlıkta toplanmaktadır.

Yönetimler arası gelir dağılımında vergi tahsisi önemli bir mekanizma olsa da il özel idarelerinin gelir kaynakları arasında yer alan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, farklı bir finansman yöntemini temsil eder. Bu yöntem, merkezi yönetimin bazı hizmetlerini il özel idarelerine devretmek yerine, bu idarelerin kendi kaynaklarını kullanarak hizmet üretmelerine olanak tanır ve mali özerkliklerini güçlendirir. Ancak, bağış ve yardımların tutarı ve dağılımındaki belirsizlikler, il özel idarelerinin gelirlerindeki istikrarsızlığa yol açabilir ve bu durum, yerel yönetimlerin özerkliklerini tam anlamıyla kullanmalarını engelleyebilir. Ayrıca, bağış ve yardımların dağılımında siyasi etkilerin olması, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorlaştırabilir.

2.5.3. Köy Yönetiminin Mali Yapısı

Köy bütçelerinin gerçekleştirilmesi süreçleri, 21 Ocak 1942 tarihli ve 5012 sayılı Resmî Gazete ‘de yayımlanan "Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi" hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Köy bütçesi, köyün bir yıllık gelir ve gider projeksiyonları ile imece ve salmaya dair hususları içeren ve köy ihtiyar meclisi kararıyla kabul edilen bir belgedir. İlgili makamın (kaymakam veya vali) tasdikini müteakip kesinleşir. Bütçe kalemleri arasında olağanüstü durumlarda ödenek aktarımı yetkisi ihtiyar meclisine aittir. Her ayın başında, bütçeden bir aylık zaman zarfında gerçekleştirilen harcamaları ve elde edilen gelirleri gösteren aylık hesap cetvelleri düzenlenir. Ayrıca, yılsonunda yıllık kesin hesap cetveli hazırlanır.

Köy gelirlerinin tahsili, muhtar tarafından gerçekleştirilmekte ve bu işlem karşılığında Maliye Bakanlığı tarafından basılan gelir makbuzları verilmektedir. Muhtarların, Maliye'den temin edecekleri makbuzları, kaza ve vilayet köy bürolarındaki makbuz defterine kaydettirmeleri gerekmektedir. İlgili mevzuat uyarınca, köy gelirlerini tahsil eden muhtarlar, topladıkları para ve malı muhafaza etmekle yükümlüdürler. İhtiyar meclisi, her ay köy muhtarının sunacağı hesabı tetkik ederek bütçeye muvaffakiyetini tasdik etmelidir. Köy bütçesi, ulusal bankalarda köy tüzel kişiliği adına açılacak vadeli hesapta saklanmalıdır. Köy muhtarı, her ayın ilk günü, bir ay içinde hangi kaynaklardan ne kadar gelir elde edildiğini, köy kasa ve depolarından kimlere hangi işler için ödeme

yapıldığını tüm belgeleriyle birlikte köy ihtiyar heyetine sunmak ve hesap vermekle sorumludur. Bu denetimin sonucu, gelir ve gider defterlerinin altına yazılmalı ve ihtiyar heyeti tarafından imzalanmalıdır.

Köyde aylık veya yıllık maaş alanlar veya köy işlerinde geçici olarak çalışanların ücretleri, damgalı senetle ödenir. Satın alınan malzeme ve ekipman bedeli karşılığında fatura ve damgalı senet alınır. İnşaat işlerine dair sözleşme yapılmışsa, bunların bedelleri sözleşmede belirtilen zamanlarda ve işin ilerlemesine bağlı olarak senet karşılığında ödenir. Köyde yapılan harcamaların belgelere dayanmayan giderlerinden köy muhtarı ve harcamayı onaylayan ihtiyar kurulu üyeleri sorumlu tutulmaktadır.

Köy Gelirleri
Salma
Köy Namına Kayıtlı Emlak ve Arazi Gelirleri
Köye Vakfedilen Arazi ve Emlak Gelirleri
Düzenli Olmayan Gelirler
Hediye ve Bağışlanmış Paralar ve Mallar
Köy Namına Ekilen Tarla Gelirleri
Köy Tezgâh, Ambar ve Dükkânların Gelirleri
İl Mera Komisyonunca Belirlenen Mera Kiralamalarının %25 Kira Geliri

Tablo 9: Köy Gelirleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Köylerde işlerin birçoğu bütün köylünün birleşerek çalışması (imece) ile yapılır. Köyün diğer gelirleri ise Tablo 9’da belirtilmiştir. Köy gelirlerinin en önemli getirisi “Salma” gelirleri olduğundan detaylıca değinilecek olup diğerleri başlık isimlerinden dahi anlaşılabilir.

Salma, köy işlerini yürüten personelin aylık ve yıllık ücretleri ile köy sınırları içinde yapılacak zorunlu işler için yetersiz kalması durumunda, azami yirmi lirayı geçmemek kaydıyla, herkesin mali durumuna göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde ikamet edenlere ve köyde maddi menfaati bulunanlara salma salınır. Salma, köyde ikamet edenler için hane başına taksim edilir. Bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri varsa, bunlar müstakil bir hane sahibi olarak kabul edilir. Salma belirlenirken her hanenin ödeme gücü göz önünde bulundurulur. Köy dışında ikamet edip de köyde maddi menfaati bulunanların vergi miktarı, o köydeki menfaat ve yarar derecesine göre tayin edilir. Köyün ücretli personelinin ücretleri ve zorunlu işler haricinde hiçbir iş için ve hiçbir ad

altında salma salınamaz. Bu şekilde toplanan paralar, bu işler dışında hiçbir yere ve hizmete tahsis edilemez.

2.5.4. Türkiye’de Mali Özerklik Uygulanışı

Mali özerklik kavramına çalışmamızın birinci bölümünde detaylı incelediğimizden bu bölümde Türkiye’de bu kavrama bakış açısını incelemeye çalışacağız. Mali Özerklik kısaca, bir kuruluşun ayrı bir mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmesi ve yasal düzenlemeler çerçevesinde kendi organlarının kararları doğrultusunda harcama yapma yetkisini ifade eder. Ancak bu özerklik, devletten bağımsızlık anlamına gelmediği için, kuruluşların yasalarda belirtilen şekil, usul ve esaslara uygun olarak devlet tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerklikleri de anayasa ve kanunların kendilerine tanıdığı yetkiler çerçevesinde sınırlandırılmıştır. Bu itibarla, yerel yönetimlerin, hizmetlerini ifa edebilmeleri için gerekli mali imkanlara, müstakil bir bütçeye ve seçilmiş karar ve yürütme organlarına sahip olmaları temin edilmiştir.

Tüzel kişiliği merkezi yönetimden farklı ve bağımsız kişiliğe sahip olan yerel yönetimler, bu bağlamda idari özerkliğe de sahiptirler. Bu nedenle, yerel yönetimlerin kendilerine has hak ve sorumluluklarının yanı sıra, devlet bütçesinden ayrı ve bağımsız bir bütçeye, gelir kaynaklarına ve varlığa sahip olmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, bağımsızlıklarının kısıtlanmasına ve merkezi yönetimin daha fazla müdahalesine yol açmaktadır. Bu bağlamda, bağımsızlık, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlayabilmenin en önemli araçlarından biri olarak öne çıkmaktadır. İdarelerin etkili karar alabilmeleri ve ülke menfaatlerine en uygun hizmetleri sunabilmeleri için bağımsızlık tanınmıştır. Bir yerel yönetimin özerk olarak adlandırılabilmesi için, karar alma ve uygulama süreçlerinde serbestliğe sahip bağımsız organlara sahip olması, merkezi ve yerel yönetimler arasında dengeli bir görev ve gelir paylaşımının sağlanması ve en önemlisi, yeterli mali kaynaklara ve bu kaynakları kullanma yetkisine sahip olması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin mali sorunları bağlamında en önemli konu, kaynak yetersizliği ve merkezi yönetime bağımlılıktır. Yerel yönetimlerin finansman sağlama yöntemlerinde merkezi yönetime bağımlılığın artması hem mali hem de idari özerkliğin zayıflamasına yol açar. Kendi kendini yönetebilen, demokratik ve etkin bir yerel yönetim yapısı kurabilmenin temel şartı, yerel yönetim birimlerinin kendi finansman kaynaklarını

geliştirebilecekleri yapıların oluşturulması ve yerel yönetimlerin finansman kaynakları içinde öz gelirlerin oranının artırılmasıdır. Yerel yönetimlerin kaynak yaratımında en önemli unsur olabilecek vergilendirme konusunda daha geniş yetkilerle donatılması gerekmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve mali kaynakların tahsisi hususunda muhtelif sorunlar yaşanabilmektedir. Yerel yönetimler genel bir perspektiften incelendiğinde, mali açıdan sorunların varlığı aşikardır. Türkiye'de yerel yönetim finansman sisteminde esas olarak merkeze bağımlılık ön plandadır. Bu nedenle ülkedeki belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin her birinde merkeze bağımlılık nedeniyle karşı karşıya kalınan sorunlar mevcuttur. Ancak bu sorunların görev ağırlıklarıyla birlikte değerlendirmesi yapıldığında daha çok belediyelerin üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

Nüfus yoğunlukları, yetki alanları ve demokratik etkinlikleri dikkate alındığında, yerel hizmetlerin sunulmasında en önemli rolün belediyelere ait olduğu görülmektedir. Bu durum, belediyelerin çeşitli açılardan yeni görevlerle karşılaşmasına neden olmaktadır. Belediyelerin üstlendikleri görevleri etkin ve yeterli bir şekilde yerine getirebilmeleri için mali yapılarının güçlü olması beklenir. Yeterli finansman kaynaklarının sağlanmasının yanı sıra, gelir yapısının da belediyelerin mali özerkliğini sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, ülkemizde diğer yönetim kademelerinde olduğu gibi belediyelere sağlanan mali kaynakların da belediyelerin üstlendikleri hizmetleri karşılayacak düzeyde ve esneklikte olmadığı görülmektedir. Ancak, Türkiye'de 2000'li yıllarda yerel yönetimler alanında önemli yenilik çalışmaları yapıldığı da bir gerçektir.

2004 yılındaki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 yılı 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin yetki ve görev alanlarında genişleme söz konusu olmuştur. Fakat belediyelerin finansman kaynaklarının arttırılmasına ilişkin bir çalışmanın yapılmadığı görülmektedir. Belediyelerin finansman kaynaklarını düzenlemekte olan temel kanun 1981 yılı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmuştur. Kanunda günümüze değin önemli bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Bunun sonucunda ise belediyelerin finansman kaynaklarının özellikle de gelir kaynaklarının da yetersiz ve verimsiz bir hal aldığı görülmektedir. Belediyelerin finansman kaynaklarının yanı sıra, öz gelir kaynakları da yetersiz ve verimsiz bir yapı arz etmektedir. Günümüzde belediye gelirlerinin önemli

bir bölümünü, 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenen genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır. 2014 yılında 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların dağıtım usulü ve miktarında da değişiklikler yapılmıştır. Ancak, söz konusu paylar belediyelerin görevlerini ifa etmek için kâfi gelmemektedir. Bununla birlikte, belediyeler finansman kaynağı temin ederken mevzuattaki boşluklardan, yetki ve koordinasyon yetersizliklerinden kaynaklanan çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır (Arıkboğa, 2016, s. 277).

Buradan hareketle sadece finansman kaynaklarının yetersizliğini ele almakta doğru olmayacaktır. Yerel yönetimlerin özellikle belediye ayağında ciddi popülist harcamalar, sürdürülebilir olmayan borçlanma yolları, kaynakların israfı gibi birçok yönetim zafiyetinin de olduğu su götürmez bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE İLLER BANKASI İLİŞKİLERİ

3.1. İller Bankasına Yönelik Açıklamalar

İller Bankası'nın öncülü olan Belediyeler Bankası'nın 1933 yılından 1944 yılına kadar belediyelerin imar faaliyetlerine kaynak sağladığı bilinmektedir. Kentsel altyapı ve üstyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi amacıyla Belediye İmar Heyeti'nin kurulmasıyla belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi amaçlanmıştır. Buna rağmen yerel yönetim birimlerinin imar ve yapı işlerinin yanı sıra finansman ve eş güdüm kaynağının sağlanmasında da birtakım eksiklikler ve yetersizliklerle karşı karşıya kalınmıştır. Bu durumun giderilmesi maksadıyla topyekûn bir değişme yerine var olan yapının üzerinde birtakım düzenlemeler ve yeniliklerin yapılması amaçlanmıştır.

25 Mayıs 1945 tarihli Meclis Bütçe Komisyonu raporunda, 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın çalışmalarının şehir ve kasabaların modern tekniklere uygun şekilde kurulması ve kentsel tesislerin belirli bir plan ve program dahilinde oluşturulması konusunda müspet neticeler verdiği belirtilmiştir. Bu çalışmaların il ve köy idareleri alanına teşmil edilmesinin faydalı olacağı ve böylece mali ve teknik imkanların tevhit edilmesiyle şehir, kasaba ve köylerin imar ve inşasının temini için daha hızlı adımlarla ilerleme imkanlarının sağlanabileceği ifade edilmiştir. Bu nedenle, Belediyeler Bankası'nın İl Özel İdareleri ile köy idarelerini de bünyesine alarak daha geniş bir yapıya kavuşturulması amacıyla hazırlanan kanun tasarısı komisyon tarafından da muvafık görülmüştür. Bu süreçte bankanın adı "İller Bankası" olarak değiştirilmiştir.

Belediye Bankası'nın yeniden yapılandırma nedenleri şu şekilde belirtilmektedir:

- Belediye Bankası, başlangıçta sadece belediyelerin imar ve yapı işlerine odaklanırken, zamanla diğer yerel yönetim birimlerinin de benzer ihtiyaçları olduğu fark edilerek faaliyet alanı genişletilmiştir.
- Kurumun faaliyet alanı, salt mali kaynak transferiyle sınırlı kalmayıp, teknik yardım ve yatırım faaliyetlerini de içerecek şekilde genişletilmiştir.
- Nüfus artışı ve kentleşme olgusu, yerel düzeyde ortaya çıkan ihtiyaçların çeşitlenmesine ve artmasına yol açmıştır. Bu durum, kredi ihtiyacını artırmış ve Belediye Bankası'nın mevcut yapısının bu talepleri karşılamada yetersiz kalması nedeniyle bir yeniden yapılanma sürecini tetiklemiştir.

3.2. İller Bankası Kanunu ve Şeması

İller Bankası, mevduat kabul etmeyen bir kamu yatırım ve kalkınma bankasıdır. İller Bankası il özel idareleri ile belediyelerin ortağıdır. 2011 yılında çıkan “6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Kanunu” ile bugün ki yasal çerçevesine kavuşmuştur. Hem il özeli İdareleri hem de belediyelerin hem paydan elde ettikleri gelirleri hem de kendilerince elde ettikleri diğer gelirlerini 2018 yılından itibaren İller Bankası ortaklık fonu adı altında yatıra bilmektedirler. İller Bankası, özel hukuk hükümlerine bağlı olan bir kuruluş olmasının yanında kendi tüzel kişiliği de olan bir kuruluştur. Yetki organları incelendiğinde ise Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlükten oluştuğu görülmektedir. İller Bankası, genel bütçeden herhangi bir kaynak aktarımı almaksızın faaliyet göstermekte ve Sayıştay denetimine tabi olmakla birlikte; “237 sayılı Taşıt Kanunu, 4375 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” hükümlerine uygun hareket etmek zorundadır.

İller Bankası özellikleri incelendiğinde ülkemizde kendine has bir konumda bulunan ve dünyada da tam olarak benzeriyle karşılaşmanın olanaklı olmadığı bir kurumdur. Kurum, ülkenin ihtiyaç ve şartları doğrultusunda kurulan bir yerel yönetimler bankasıdır. Bankanın, yerel yönetimlerin sermaye yatırımları konusunda özgün bir finansman modeli geliştirdiği ve bu modelin Türkiye'ye özgü olduğu söylenebilir.

3.3. Yerel Yönetimler ile Merkezi Hükümet Arasında İller Bankası

İller Bankası, yerel yönetimlerin temel destekleyicisi olarak teknik uygulamaya dönük görevlerde öne çıkmıştır. Kentsel yatırımların finansmanının yanı sıra, bu yatırımların hayata geçirilmesini de üstlenerek yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici ve denetleyici gibi çok yönlü işlevler icra etmiştir. İller Bankası'nın temel fonksiyonları; yatırım, kredi ve yerel yönetimlere aracılık hizmetleri olarak sıralanabilir.

İller Bankası, merkez ile yerel yönetimler arasında düzenleyici bir rol üstlenen aracı bir kurum niteliğindedir. Bu aracılık teknik ve mali olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Teknik aracılık, 2011 yılında lağvedilen Devlet Planlama Teşkilatı tarafından programlanan yerel yönetim işlerinin inşaat ve sanayi sektörü ile ilişkilerinin tesis edilmesi ve yönlendirilmesini içermektedir. Banka, mali ve teknik kapasitesi ölçüsünde yerel

yönetimlerin imar planları harita çizimlerini hibe şeklinde yaparak teknik aracılık görevini ifa etmektedir. Mali aracılık ise, merkez ve yerel idareler arasında fon akışını düzenlemek ve yerel yönetimlere kredi sağlamaktır.

3.4. İller Bankası Anonim Şirketleşme Aşamasındaki Tartışmalar ile Anonim Şirket Olduktan Sonraki Etkinliğinin Değerlendirilmesi

İller Bankası, 26 Ocak 2011 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 6107 sayılı kanunla İller Bankası Anonim Şirketi'ne dönüştürülmüştür. 67 yıl kamu bankası olarak faaliyetlerini sürdürmüş olan İller Bankası, kendisine verilen Anonim Şirket unvanı ile özel hukuk hükümlerine tabi, özel bütçesiyle hareket eden, kalkınma ve yatırım bankası statüsünü kazanmıştır. Bankanın ortakları arasında belediyeler ve il özel idareleri kanunen sayılmıştır.

İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde, İller Bankası'nın il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri ile bunlara bağlı idarelerin hizmetlerini ve yatırımlarını desteklemek amacıyla ilgili idarelerin ortaklığıyla kurulduğu belirtilmektedir. Ayrıca, İller Bankası'nın hem kredi müessesesi olarak faaliyet gösterdiği hem de bu idareler adına, talepleri üzerine yatırım faaliyetlerinde bulunduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle kanun tasarısının gerçekleşmesi için Bankanın asli faaliyetlerinin tam olarak anlaşılabilmesi sorunun üzerinde durulmuştur. İller Bankası'nın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tabi olmasına rağmen, bu kanun hükümlerini 4759 sayılı İller Bankası Kanunu çerçevesinde yerine getiremediği ve bu durumun hukuki sorunlara yol açtığı ifade edilmiştir. İller Bankası'nın kuruluşu ve yapısı itibarıyla özel bir bankacılık kurumu olması nedeniyle tabi olduğu Bankacılık Kanunu hükümlerini yerine getiremediği değerlendirilmektedir.

İller Bankası, daha verimli ve etkin hizmet üretimi amacıyla Anonim Şirket statüsüne dönüştürülmüştür. Bu dönüşümle birlikte, Bankanın il özel idareleri ve belediyelerin yapım işleriyle ilgili faaliyetlerinden önemli ölçüde çekilmesi ve il özel idaresi ve belediyelerin kredi taleplerine cevap verecek bir yapıya kavuşması hedeflenmiştir. Bu hedefin gerekçesi olarak, İller Bankası'nın modern bankacılık ilkelerine göre faaliyet göstermesinin yanı sıra, konusunda uzmanlaşmış bir kalkınma ve yatırım bankası olması üzerinde durulmuştur.

İller Bankası A.Ş., yeniden yapılandırılma süreci sonrasında, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu, Genel Müdür ve Genel Müdürlüğe bağlı birimlerden oluşan bir örgütsel yapıya kavuşmuştur. Genel Kurul; il özel idarelerini temsilen il genel meclisi üyeleri arasından seçilen 20 üye, belediyeleri temsilen her il için belediye başkanları arasından seçilen birer üye ve İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nı temsilen görevlendirilen birer üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun dört üyesi ilgili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanırken, iki üyesi ise belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen adaylar arasından Genel Kurul tarafından seçilmektedir. Genel Müdür, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve kurulun doğal üyesi olarak görev yapmaktadır.

İller Bankası A.Ş. Görevleri
Yerel yönetimlere Finansman temin etmek ve merkezi bütçeden ayrılan payların dağıtımını sağlamak.
Yerel yönetimlere Danışmanlık ve teknik hizmet vermek.
Banka, kaynaklarını arttırmak amacıyla, proje finansmanı için borçlanmadan ve şartlı yükümlülük altına girmeden kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri geliştirebilir ve hayata geçirebilir.
Çevre, Şehircilik ve iklim Değişikliği Bakanlığı tarafından istenilen özel projeler ile kentsel altyapı projelerini yapmak ve yaptırmak.
Yurtiçi ve yurtdışındaki finans kuruluşları ile iş birliği yapmak ve bu finans kuruluşları ile sermayepiyasalarında kaynak temini elde etmek.
Banka, her türlü taşıt, menkul ve gayrimenkul malları üzerinde mülkiyet ve tasarruf hakkına sahiptir. Söz konusu malları iktisap edebilir, devredebilir, kiralayabilir ve bunlar üzerinde ayni ve şahsi haklar tesis, tadil veya terkin edebilir.
Bankacılık Kanunu'na aykırı olmamak kaydıyla çalışma alanı kapsamında yurt dışında projelendirme ve danışmanlık hizmetleri sunmak.
Banka, proje geliştirme, yürütme ve projelerin uygulanması için temin edilen finansmanın kullanılmasına aracılık etmek.
Ortak idarelerle her türlü eğitim faaliyetlerinde bulunmak.
Yerel yönetimlerin ve banka personelinin her türlü sigorta faaliyetlerine aracılık etmek.

Tablo 10: İller Bankası A.Ş. Görevleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlbank A.Ş. adıyla anonim şirket yapısına dönüştürülmesinin ardından yerel yönetimler için üstlenilen görevler Tablo 10'da detaylıca ele alınmıştır.

3.5. İller Bankasının Faaliyet Konuları, Mali Yapısı ve Teşkilat Yapısı

İller Bankası'nın sermaye kaynakları çeşitli unsurlardan oluşmaktadır. Bunlar arasında en önemlileri şunlardır; Banka'nın yerel yönetimlerin aylık gelirlerinden yapılan kesintilerle elde edilen Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarıdır. İller Bankası'nın faaliyetlerini sürdürmesi ve hizmetlerini sunması için önemli bir finansal kaynak sağlar. Banka'nın yıllık net karının %30'u sermaye artırımına katkı sağlamak amacıyla ayrılır. Bu şekilde, Banka kendi faaliyetlerinden elde ettiği karları doğrudan sermaye olarak kullanarak büyüme ve genişleme imkanına sahip olur. Banka'nın sermaye kaynakları arasında bağışlar ve yardımlar da yer alır. Özellikle sivil toplum kuruluşları, özel sektör veya uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan bağışlar ve yardımlar, Banka'nın sermaye artırımını desteklemektedir. Cumhurbaşkanı, İller Bankası'nın sermaye artırımını konusunda yetkilidir. Bu çerçevede, belirtilen kaynaklardan elde edilen gelirlerle sermaye artırımını gerçekleştirilerek Banka'nın mali gücü güçlendirmekte ve daha etkin hizmet sunumu sağlanabilmektedir. Bankanın mali yapısı 10 Ocak 2023 tarihinde 32069 sayılı Resmî Gazete kararına göre sermayesi 45 Milyar TL olarak belirlenmiştir. Bu ana sözleşmesinde yer alan en üst limit haline geldiği anlamına gelmektedir. Bundan sonra yapılacak sermaye arttırmaları için 6107 sayılı kanunda değişikliğe gidilmesi gerekmektedir.¹ Bu kapsam da Banka'nın daha aktif ve işlevselliğinin artması düşüncesiyle iş kanuna geçme çabaları da aktif olarak gündemdeki yerini korumaktadır. İller Bankası Mali Yapısı incelenirken bankanın gelir kaynaklarının, giderlerinin ve sermaye yapısının üzerinde durulması gerekmektedir.

1. Gelir Kaynakları:

- Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları: İller Bankası'nın temel gelir kaynaklarından genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır. Bu paylar, yerel yönetimlerin aylık gelirlerinden kesilmekte ve kanunla belirlenen oranlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır. Her ay, dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden yüzde iki oranında kesinti yapılmakta ve bu kesinti İller Bankası'nın gelirlerini oluşturmaktadır. Söz konusu paylar, yerel yönetimlerin bütçelerini desteklemek ve altyapı projelerini finanse etmek amacıyla kullanılmaktadır.

¹ İlerleyen sayfalarda sermaye hareketliliği kısmında detaylıca değinilecektir.

- Faiz Gelirleri: İller Bankası, kullandırmış olduğu kredilerden ve yatırım araçlarından elde ettiği faiz gelirleriyle gelirinde artış yaşanmaktadır.
- Komisyon Gelirleri: İller Bankası farklı kurum ve kuruluşlara finansal hizmet sunmaktadır. Bunun karşılığında almış olduğu komisyon gelirleri bulunmaktadır.
- Diğer Gelir Kaynakları: Banka'nın sağlamış olduğu diğer hizmetlerden ve işlemlerden elde ettiği gelirler de mali yapısını desteklemektedir.

2. Giderler:

- Kredi ve Finansman Maliyetleri: İller Bankası'nın sağladığı krediler ve finansman araçları için ödediği maliyetler, önemli bir gider kalemini oluşturur.
- Personel Giderleri: Banka çalışanlarının maaşları, sigorta primleri ve diğer personel giderleri, toplam giderlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.
- Operasyonel Giderler: Bankanın günlük operasyonlarını sürdürmek için yapılan harcamalar da önemlidir. Ofis kirası, elektrik, su, iletişim gibi giderler bu kategoriye girmektedir.
- Diğer Giderler: Vergi ödemeleri, bakım ve onarım giderleri gibi diğer çeşitli giderler de Banka'nın toplam giderlerini etkilemektedir.

3. Sermaye Yapısı:

- Sermaye, İller Bankası'nın sahip olduğu öz kaynakları ifade eder. Bu öz kaynaklar, Banka'nın varlıklarını finanse etmek için kullanılmaktadır. 6017 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinde bu durum açıkça belirlenmiştir. Bu maddeye göre:
 - a) Banka müstakrizleri, il özel idareleri ve belediyelerdir.
 - b) Banka sermayesi 120.000.000.000 (yüz yirmi milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermayeyi Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı kararı ile beş katına kadar artırılabilir.
 - c) Sermaye tavanına ulaşınca kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıda bulunan Tablo 11'deki kaynaklar eklenir:

İlbank Ödenmiş Sermayesine Eklenen Kaynaklar
2 Temmuz 2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel idarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ile iller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık kesilen %2 tutarlar
Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık karından %30 oranında ayrılacak pay
Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar

Tablo 11: İlbank Ödenmiş Sermayesine Eklenen Kaynaklar

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- Sermaye kaynakları, Banka'nın başlangıç sermayesi, yıllık net karının bir kısmının ayrılması, sermaye artırımını yoluyla sağlanan gelirler ve bağışlar gibi unsurlardan oluşur.

4. Risk Yönetimi:

- İller Bankası, çeşitli risklerle karşı karşıyadır ve bu risklere karşı etkili bir şekilde korunmak için çeşitli risk yönetimi stratejileri kullanır. Bunlar arasında kredi riski yönetimi, risk piyasa yönetimi, likidite riski yönetimi ve operasyonel risk yönetimi bulunur.

İller Bankası'nın mali yapısı, bu unsurların bir dengesiyle sağlanmaktadır. Bu unsurların dengeli bir seyir alması Banka'nın etkin bir şekilde faaliyet göstermesini ve yerel yönetimlerin finansal ihtiyaçlarını karşılamasını sağlamaktadır.

3.6. İlbank A.Ş.'nin Teşkilat Yapısı

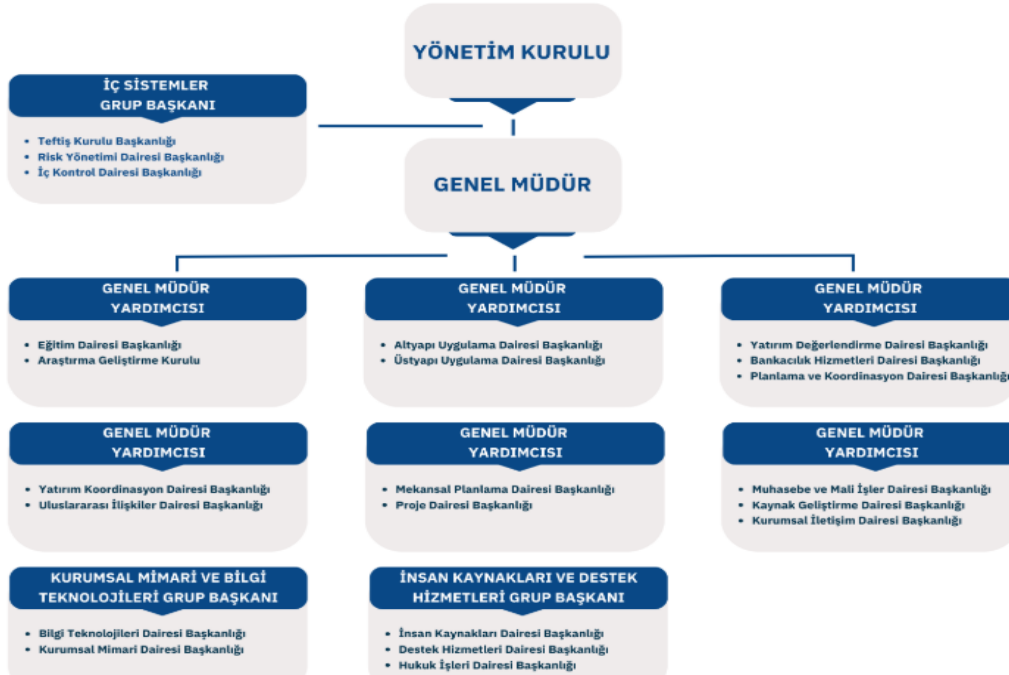
İller Bankası A.Ş.'nin teşkilat yapısı; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu, Genel Müdürlük, Daire Başkanlıkları ve Bölge Müdürlüklerinden müteşekkildir. Bankanın yönetimi, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları tarafından icra edilmektedir. Bankanın yetkili organları ise Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Müdür'dür.

Genel Kurul, yıllık faaliyet raporunu, Denetim Kurulu raporlarını, bilanço ve kâr-zarar hesaplarını inceleyerek Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu'nun aklanmasını karara bağlamaktadır. Bankanın Olağan Genel Kurul Toplantısı, hesap döneminin bitiminden itibaren üç ay içinde gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda Genel Kurul, Bankanın en yetkili organı olarak önemli görevlere sahiptir.

Genel Kurul'a karşı sorumlu karar organı olan Yönetim Kurulu, Bankanın yönetim ve temsil görevini üstlenmektedir. Yedi üyeden oluşan kurulun üyelerinin görev süresi üç yıldır ve süresi dolan üyeler tekrar atanabilir veya seçilebilirler. Üyelerin dört tanesi Bakanlık tarafından atanırken, iki üye belediyeleri ve il özel idarelerini temsilen Genel Kurul'a katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilmektedir. Yönetim Kurulu üyeliklerine atanacakların 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda aranan nitelikleri taşıması zorunludur. Ancak Genel Kurul tarafından seçilecek üyeler için en az on yıllık mesleki deneyim şartı aranmamaktadır.

Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu tarafından devredilen görev ve yetkiler dahilinde Banka faaliyetlerinin etkin ve sağlıklı yürütülmesinin koordinasyonunu sağlamaktadır. Genel Müdürlük hizmet birimleri Şekil 1'de gösterilmiştir.

Genel Müdürlük ve hizmet birimleri, bankayı ilgili mevzuat, Genel Kurul ve Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda yönetmekle sorumludur. Yönetim Kurulunca belirlenen temsil ve yetkilendirme esasları çerçevesinde idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü şahıslara karşı Banka'yı temsil eden birimdir. Genel Müdürlük bünyesinde çeşitli birimler bulunmaktadır. Bunlar; 19 Hizmet birimi, 3 İç sistem birimi, 18 Yurt içi Hizmet Birimi (Bölge Müdürlüğü) şeklindedir.



Şekil 1: İLBANK Yönetim Şeması

Kaynak: (www.ilbank.gov.tr Erişim Tarihi Ocak 2025)

Denetim Kurulu, Banka'nın Denetim Kurulu'nda 3 üye bulunmaktadır. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, biri Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından atanırken görev süreleri 3 yıl olup Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre görev yapmaktadırlar. Bölge Müdürlükleri sayısı 18 olup tüm ülke sathında kendilerine yetkili kılınmış illerde Banka faaliyetlerini icra etmektedirler. Bölge Müdürlükleri ve yetkili oldukları iller Tablo 12'de belirtilmiştir.

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

Tablo 12: İlbank Bölgeler ve Kapsadığı İller

Kaynak: (İLBANK Sitesinden Oluşturulmuştur. Erişim Tarihi Haziran 2024)

3.7. İller Bankasının Yerel Yönetimlere Sunduğu Hizmetler

İller Bankası, yerel yönetimlerle mali ve idari destek alanlarında iş birliği içinde faaliyet göstermektedir. Banka, yerel yönetimlere finansman sağlamanın ötesinde, altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına gerçekleştirilmesini de üstlenmektedir. Kentsel alandaki yerel yatırımların finansmanını sağlayan bu merkezi kuruluş, yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici ve denetleyici gibi çok yönlü roller üstlenmektedir. İller Bankası'nın yerel yönetimlere mali kaynak sağlama işlevleri, genel olarak iki ana başlık altında incelenebilir: Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan pay ve fonların tahsis ve dağıtım işlemleri ile yerel yönetimlere verilen kredilerdir.

3.7.1. Pay ve Fonların Tahsis ve Dağıtımı

İller Bankası, genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan pay ve fonların dağıtım işlemlerini gerçekleştirmesi sebebiyle bu idarelerle sürekli bir etkileşim içindedir. 02.02.1981 tarihli ve 2380 sayılı kanun maddesi uyarınca belediye ve il özel idarelerine pay verilmesi öngörülmüş olup, yerel yönetimlere ayrılan pay ve fonların oranlarının daha sonra çeşitli kanunlarla ve bütçe kanunlarına eklenen geçici maddelerle zaman zaman değiştirildiği görülmektedir. Güncel pay dağıtım ve tahsis işlemleri ise 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile düzenlenmektedir.

3.7.2. Yerel Yönetimler Ortaklık Fonu

Bu başlık altında İller Bankası'nın Belediyelerin ve il özel idarelerinin hem pay paralarını hem de diğer dışarıdaki gelirlerini fon kapsamında tutmasından bahsedilecektir.

İller Bankası bankacılık faaliyetleri kapsamında 5411 Sayılı Bankacılık Kanuna tabidir. Bu bağlamda, İller Bankası 5411 Sayılı Kanun'un 60. Maddesinin 4. Fıkrasında yer alan "Kalkınma ve yatırım bankalarının Kurulca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kredi müşterileri, ortaklıkları ve ortaklarından sağlayacakları fonlar ile bankalardan, para piyasaları, sermaye piyasaları ve organize piyasalardan kullanacakları fonlar bu Kanun uygulamasında mevduat sayılmaz." hükmü gereğince, 6017 sayılı kuruluş kanununda belirtildiği üzere ortakları olan belediyeler ile il özel idarelerinin paralarını fon hesaplarında tutma yetkisine sahiptir. 28.02.2018 tarihli ve 30346 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan "Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ" kararının 2. Maddesinin 5. Fıkrası uyarınca, "İller Bankası A.Ş. ortakları olan belediyeler ve il özel idareleri mali kaynaklarını bu Tebliğin 6. maddesinde belirlenen oranlara ilişkin koşullar çerçevesinde İller Bankası A.Ş.'de değerlendirebilir." kararı alınmış ve ortaklık fonu toplama işlemlerine başlanmıştır. Fon işlemlerinde uygulanan faiz oranları, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde belirlenen haftalık faiz oranlarına tekabül etmektedir.

Fon avantajlarına bakıldığında:

1. İller Bankası yerel yönetimlerin ortağı olduğundan yerel yönetimlere fondan elde ettirdiği gelirler stopajdan muafır. 21.09.2024 tarihli 32669 Numaralı Resmî Gazete 'de yayımlanan kararına göre müstakrizlerin (ortakların) fonlarından elde edilen

gelirlerden stopaj kesintisi oranı %0 olarak belirlenmiştir. Daha sade bir anlatımla bir yerel yönetim parasını bir mevduat bankasına yatırdığında vade sonunda elde edeceği gelirden 2025 yılı itibari ile %5 ila %15 arasında bir vergiye tabi tutulurken ortağı olduğu İller Bankasına yatırması halinde böyle bir vergi kesintisine maruz kalmayacaktır. Bu da hem İller Bankasını diğer mevduat bankalarından öne geçirirken yerel yönetimlerinde üstündeki vergi yükü bir nebze azaltılmış olacaktır.

2. İller Bankası ortaklık fonunu yerel yönetimler cari hesap gibi kullanabilmektedirler. Diğer mevduat bankalarında belirli bir gün mevduatınızı orda tutmak zorundasınızdır. Olası bir kısmi veya tam para çekme halinden ana para üzerinden gönderim sağlanırken beklediğiniz günler için bir gelir elde edemez hatta ceza ile bile karşılaşabilirsiniz. İller Bankasında ise yerel yönetimin ihtiyaç duyması halinde parasının tamamı veya bir kısmını çekebilmektedir. Paranın fonda kaldığı gün veya günler boyunca getirisi Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine karşılık gelen orandaki faizi ile gönderilmektedir. Bunun yanında kısmi çekim işlemlerinde vade bozulmamakla birlikte ilk günlük bağlama oranları ile devam etmektedir.
3. Diğer mevduat bankalarında faiz hesaplamaları 365 gün üzerinden uygulanırken İller Bankasında bu hesaplama 360 gün üzerinden yapılmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin stopaj avantajına ek aynı zaman da eksik gün hesabı sayesinde diğer bankalardan elde edecekleri gelirlere pozitif anlamda katkı yapmaktadır.

3.7.3. Yerel Yönetimlere Açılan Krediler

İller Bankası, yerel yönetimlere kredi sağlama, kısa vadeli avans verme ve kefalet temin etme gibi görevleri ifa etmektedir. Bu işlemler, "İkraz, Kefalet, Aracılık ve Avans İşlemleri Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Kredi, avans veya kefalet talebinde bulunan yerel yönetimler, bu taleplerine karşılık teminat göstermekle yükümlüdürler. Yerel yönetimlere nüfus esasına göre dağıtılan paylar, teminat olarak kabul edilmektedir.

3.8. İller Bankası'nın Yerel Yönetimlerle Yapmış Olduğu Kaynak Geliştirici Yatırım Ortaklıkları

İller Bankası, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarını karşılamak ve projelerini desteklemek amacıyla kurulmuştur. İller Bankası'nın yerel yönetimlerle kaynak

geliştirici ortaklıklar kurması, genellikle belirli projelerin finansmanını sağlamak için gerçekleştirilen bir işlemdir. Bu ortaklıklar genellikle şu şekillerde gerçekleştirilmektedir:

- 1. Proje Finansmanı:** İller Bankası, yerel yönetimlerle ortak projeler geliştirerek finansman sağlamaktadır. Örneğin altyapı projeleri, yol yapımı, su, kanalizasyon sistemlerinin geliştirilmesi gibi
- 2. Kamu-Özel İş birliği Projeleri (KÖİ):** İller Bankası, yerel yönetimlerle birlikte kamu özel iş birliği modellerini kullanarak büyük ölçekli projeleri hayata geçirebilir. Bu tür projelerde özel sektör, projenin finansmanını sağlamaktadır. İşletme sürecinde yer alırken, yerel yönetimler ise projenin sahipliğini ve denetimini üstlenmektedir.
- 3. Yatırım Fonları ve Kredi Programları:** İller Bankası, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına yönelik özel yatırım fonları veya kredi programları oluşturarak, bu fonları yerel yönetimlerle iş birliği içinde kullanabilir.
- 4. Teknik Destek ve Danışmanlık:** İller Bankası, yerel yönetimlere teknik destek ve danışmanlık sağlayarak, projelerin planlanması, uygulanması ve yönetilmesi süreçlerinde yardımcı olabilir.

Bu tür ortaklıklar, yerel yönetimlerin kaynak bulma ve projelerini hayata geçirme süreçlerinde önemli bir rol oynar. Hem İller Bankası hem de yerel yönetimler, bu ortaklıklar aracılığıyla daha etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunmayı hedefler. Bu tür ortaklıklar, ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına da katkı sağlayabilir.

3.9. İller Bankası A.Ş.’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkinliği

Bu bölümde İller Bankası A.Ş.’nin finansal yapısı, sermaye hareketliliği ve yerel yönetimlere aktardığı paylar ele alınacaktır. Bu bilgiler kapsamında etkinliği tartışılacak olup finansal yapısı kapsamında yapacağımız önerilere zemin hazırlanacaktır.

3.9.1. İller Bankası A.Ş. Finansal Yapısı ve Sermaye Hareketliliği

Makalemizin “Sermaye Yapısı” kısmında detaylıca aktardığımız kısımlara ek olarak bankanın son beş yıl içindeki sermaye yapısını daha detaylı incelemekte fayda görmekteyiz.

6107 sayılı Kanun kapsamında Bankanın sermayesi 9 Milyar TL olarak belirlenmiş olup bu miktar 5 katına kadar Cumhurbaşkanlığı Kararı ile arttırılabilecektir. Bu limit Banka üst sınırı olup 10.01.2023 tarihli Resmî Gazete yayımına göre Bankanın sermayesi

Cumhurbaşkanı Kararı ile 45 Milyar TL'ye çıkarılmıştır. Bu kapsamda İller Bankası "2023 Yılı Faaliyet Raporu" yayımına göre ödenmiş sermaye miktarı 39.040.740 Bin TL'ye ulaşmıştır. Bankanın 45 Milyar TL'yi geçmesi 2024 yılı sonu itibari ile ön görülen rakam gerçekleşmiştir. Bu durumda kanun değişikliği ile sermaye arttırıma gidilmesi gerekliliği oluşmuştur.

Bankanın sermayesi 2024 yılında iki kez artırılmıştır. İlk artış, 18.07.2024 tarihli ve 7521 sayılı torba kanunun Resmî Gazete 'de yayımlanmasıyla gerçekleşmiştir. Torba kanunun 27. Maddesi ile 26/1/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "9.000.000.000 (dokuz milyar)" ibaresi "60.000.000.000 (altmış milyar)" olarak değiştirilmiştir. İlerleyen süreçte, 60 milyar TL'lik hedefe kısa sürede ulaşılacağı öngörülerek, 30.11.2024 tarihli ve 32738 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan 9203 sayılı Cumhurbaşkan Kararı ile Bankanın sermayesi 120.000.000.000 TL'ye çıkarılmıştır. Bu karar kapsamında, Banka kanununun dördüncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "60.000.000.000 (altmış milyar)" ibaresi "120.000.000.000 (yüz yirmi milyar)" şeklinde değiştirilmiştir.

Aktifler Yıl	Likit Aktifler	Krediler	Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıklar	Diğer Aktifler	Toplam Bin TL
2019	5.706.116	28.414.386	1.733.466	233.550	36.087.518
2020	14.380.050	29.588.230	2.263.083	647.967	46.879.330
2021	23.505.286	33.947.835	3.901.260	1.581.615	62.935.996
2022	39.928.633	45.687.549	4.559.394	2.646.174	92.821.750
2023	77.280.778	65.176.685	4.953.332	2.483.111	149.893.906

Tablo 13: İlbank Aktif Bilançoları (2019-2023)

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

Bankanın yayımladığı "2023 Yılı Faaliyet Raporu" incelendiğinde finansal tabloların yıllara sair karşılaştırması aşağıdaki tablolarda değerlendirilecektir. Öncelikle banka aktiflerini ele alacak olursak (Tablo: 14); Bankanın Likit Aktifleri 2019'dan 2024 yılına kadar yaklaşık 14 kat Krediler Aktifi yaklaşık 2 kat Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıklar Aktifi yaklaşık 3 kat, Diğer Aktifler yaklaşık 11 kat artmış olup Toplam Aktiflerin 5 yıl gibi kısa bir sürede yaklaşık 4 kat arttırıldığı görülmektedir.

Pasifler Yıl	Alınan Krediler	Fonlar	Karşılıklar ve Vergi Borcu	Diğer Pasifler	Özkaynaklar	Toplam Bin TL
2019	3.922.790	10.235.636	333.850	60.110	20.955.132	35.507.518
2020	8.099.955	13.546.126	402.526	698.846	24.131.877	46.879.330
2021	13.397.679	19.172.877	606.883	1.377.084	28.381.473	62.935.996
2022	23.568.228	31.472.150	1.112.722	1.254.411	35.414.239	92.821.750
2023	36.145.098	60.643.045	2.064.895	1.978.023	49.062.845	149.893.906

Tablo 14: İlbank Pasif Bilançoları (2019-2023)

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

Bankanın 2019-2024 yılları arası Pasiflerine göz atılacak olursa (Tablo: 15); Alınan Krediler Pasifinde 9 kattan daha fazla bir artış olduğu, Fonlar Pasifinde yaklaşık 6 kat artış olduğu, Diğer Pasifler hesabında 33 kat artış olduğu, Özkaynaklar Pasif hesaplarında yaklaşık 2.5 katlık bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Toplam Pasif Hesaplarının miktarı ise yine 5 yıllık süreçte yaklaşık 4 kat arttığı gözlemlenmiştir.

Bankanın yine 2019-2024 yılları arası kar/zarar hesapları incelendiğinde (Tablo: 16) özellikle 2021 Corona Virüs Pandemisi sonrası banka ana çalışması olan altyapı ve üst yapı çalışmalarına ek geleneksel bankacılık çalışmalarına da ağırlık verildiği gözlemlenmektedir. Bundan kastımız özellikle fon ve faiz getirilerinin önceki yıllara nazaran ciddi bir şekilde arttığı görülmüştür. Bankanın Faiz Gelirleri yaklaşık 4 kat artmış olup Faiz Giderleri ise yaklaşık 6 kat artmıştır. Totalde Net Faiz Geliri yaklaşık 3.5 kat arttığı gözlemlenmiştir. Net Ücret ve Komisyon Gelirleri yaklaşık 9 kat büyümüştür. Bankanın Kambiyo Karı 74 kat artsa da İller Bankası A.Ş. varlıklarının çok büyük bölümü TL cinsi varlıklar olduğundan bilanço da kayda değer bir artışa neden olmamıştır. Diğer Faaliyet Gelirleri yaklaşık 11 kat, Faaliyet Gelirleri Toplamı ise yaklaşık 4 kat artmıştır. Diğer Faaliyet Giderleri yaklaşık 7 kat artmış, Vergi Öncesi Karlarda ve Vergi Karşılığı hesaplarında da yaklaşık 4 kat artışlar olduğu görülmektedir. Netice incelendiğinde Banka 2019-2023 yılları arasında kar etmiş bu kar bu aralıkta yaklaşık 4 kat arttırılabilmektedir.

KAR/ZARAR YIL	2019	2020	2021	2022	2023
Faiz Gelirleri	3.460.661	3.559.376	531.773	6.871.460	13.181.560
Faiz Giderleri	544.787	283.239	957.005	1.680.770	3.395.895
Net Faiz Geliri	2.915.874	3.276.137	4.360.468	5.190.690	9.785.665
Net Ücret ve Komisyon Giderleri	35.271	33.085	12.956	8.308	311.773
Kambiyo Karı/Zararı Net	338	508	38.392	14.542	24.980
Diğer Faaliyet Gelirleri	224.162	289.060	506.013	1.439.874	2.479.651
Faaliyet Gelirleri Toplamı	3.174.974	3.598.760	4.841.045	6.624.330	12.552.109
Diğer Faaliyet Giderleri	892.132	939.154	1.278.399	2.172.908	6.011.203
Vergi Öncesi Kar	2.282.842	2.659.636	3.562.646	4.451.422	6.540.906
Vergi Karşılığı	500.776	586.410	907.110	1.089.980	2.413.638
Toplam Bin TL	14.031.817	15.225.365	16.995.807	29.544.284	56.697.380

Tablo 15: İlbank Kar-Zarar Tablosu (2019-2023)

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

Bu kapsamda belirtmek istediğimiz bir husus daha vardır. Bankanın özellikle ekonomik krizlerde direncinin artırılması hususudur. Bankanın TL cinsi varlıklarının bütçesinin tamamına yakını olduğu varsayıldığında olası bir yabancı para karşısında TL'nin değer kaybetmesi durumunda Banka reel olarak zarar edeceği göz önünde tutulmalıdır. İller Bankası A.Ş.'nin Ödenmiş Sermaye Hareketleri incelendiğinde (Tablo: 17) 2019 yılından 2023 yılına kadar ödenmiş sermayesini yaklaşık 2.5 kat arttırdığı görülmektedir.

Buna karşılık Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (MB) Dolar/TL kurlarına bakılarak yılların ilk işgünü ile son iş günü kurlarına ve hesaplaması kolay olması açısından ondalıklı yazılmadığı varsayımında aşağıda ki tabloda da (Tablo: 11) görüldüğü üzere bir kur ortalaması alındığında İller Bankası A.Ş. ödenmiş sermayesi dolar cinsinde 2019 da yaklaşık 3.3 Milyar Dolara denk gelirken 2023 yılı dolar cinsi karşılığı 1.6 Milyar Dolara denk geldiği görülmektedir. Banka her dönem TL bazında sermayesine ekleme yapmasına rağmen dolar cinsi reel azalış yaşadığı görülmektedir. Buda Bankanın sermaye yapısına olumsuz etki ettiği varsayımını çıkarmaktadır. Tezimizin ileri sayfalarında bu duruma dair çözüm önerilerinden bahsedilecektir.

Yıl	İller Bankası A.Ş. Ödenmiş Sermaye Hareketleri TL	Ortalama Dolar/TL Kuru	Dolar Karşılığı Ödenmiş Sermaye Miktarı
2019	16.870.557	5	\$ 3.374.111
2020	19.278.132	7	\$ 2.754.019
2021	22.547.763	9	\$ 2.505.307
2022	28.538.677	17	\$ 1.678.746
2023	39.040.740	24	\$ 1.626.698

Tablo 16: İlbank A.Ş.’nin ABD Doları Cinsinden Ödenmiş Sermayesi (2019-2023)
(Bin TL)

Kaynak: (İller Bankası A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

Çalışmamız yazım sürecinde yayımlanan “2024 Yılı Faaliyet Raporu” henüz Genel Kurulun Banka bütçesini onaylamamasından dolayı detaylıca yer verilememiştir. Fakat öncü gösterge niteliğinde bakılıp finansal göstergeler incelendiğinde net karın 2024 yılında 17.207.394 Bin TL açıklandığı görülmektedir. Bu rakam İlbank Genel Müdürü Recep Türk’ün kurum içi bir spor organizasyonunda ödül takdiminde verdiği beyanatta “Son on yılın karını bir yılda yaptık. Eməği geçen bütün personelimize teşekkür ederim.” geçmiş bütçelere bakıldığında doğrulanmaktadır. İlgili faaliyet raporu ile görülmektedir ki hizmetlerin etkinliğinin artırılması için İlbank’ın hem sermaye yeterliliği hem de teknik personel yetkinliği dahada ön plana çıkarılmalıdır. Bu kapsamda müstakrizlerine daha farklı finansal enstrümanlar sağlanması da bu büyük potansiyelin bir gereği olacaktır.

3.9.2. İller Bankası A.Ş.’nin 2023 Yılı Yatırım Programı ve Banka Özkaynaklarından Yürütülen İşler

İller Bankası A.Ş.’nin 2023 yılı yatırım programı 15.01.2023 tarihli 32074 sayılı yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda 23.643.853 Bin TL ödenek ayrılmıştır. Bu kapsamda Bankanın yayımladığı 2023 yılı faaliyet raporunda: Enerji Sektörüne: 1.681.411 Bin TL, İçme suyu Sektörüne: 5.912.431 Bin TL, Katı Atık Sektörüne: 3.212.135 Bin TL, Kanalizasyon Sektörüne: 8.137.024 Bin TL, Ulaştırma Sektörüne: 4.700.852 Bin TL ödenek ayrıldığı ifade edilmektedir. Yapılan çalışmalar sonucu programda gerçekleşme oranı %35,57 olarak ifade edilmiştir.

Banka özkaynakları ile yerel yönetimlerin kanalizasyon, raylı sistemler, yenilenebilir enerji kaynakları, harita, içme suyu imar, kamulaştırma, yol ve trafik düzenlemeleri ile

kentsel dönüşüm projelerine desteklemeler yapılmaktadır. Banka'nın yayımladığı 2023 yılı faaliyet raporunda devam eden ve biten işler Tablo: 18'de tarafımızca tablolatırılmıştır. Banka gerek sermayesi ile gerekse de teknik ekip uzmanlığı ile yerel yönetimlerle ortaklaşa 2023 yılında toplam 271 iş bitirmiş olup, yerel yönetimlerle ortaklaşa toplamda 992 iş devam etmektedir. İller Bankası A.Ş.'nin sadece 2023 yılında bitirdiğı iş sayısı düşünıldüğünde geçmişe sair bu iş sayısının ülkemize ve yerel yönetimlere sağladığı imkân yadsınamaz. Özellikle yerel yönetimlere sağlanan düşük faizli ve iş bitiminden sonra ödenmeye başlanan kredilerin yanı sıra hibelerle de ciddi anlamda yerel yönetimlere destek sağlanmaktadır. İçme suyu Şebeke, içme suyu sertlik giderme tesisleri, içme suyu arıtma tesisleri, kanalizasyon şebeke, atıksu arıtma tesisleri, yenilenebilir enerji kaynakları ve yerel yönetimlerin her türlü finansman ihtiyaçları gözetildiğinde İller Bankası'nın çalışma alanının büyüklüğü ortaya çıkmaktadır. Yapılan her işin insanımızın hayat kalitesini arttırıcı, geleceğin şehirlerinin yapımına katkısını da bu vesile ile dile getirmiş bulunmaktayız.

Yerel Yönetimlerin sadece proje kapsamında tesisleşmesine destek olunmamaktadır bunun yanında yerel yönetimlerin ihtiyacı olan alımlarına da finansman sağlanmaktadır. Yerel Yönetimlerin ihtiyaçlarına değinecek olursak bunlar: İş makinaları, hizmet araçları, boru ve pompa ihtiyaçları, inşaat malzemeleri, kamulaştırma, büro malzemeleri ve ihtiyaç dahilinde diğer malzemeler olarak sıralaya biliriz. Bankanın 2023 yılı faaliyet raporunda 2014-2023 yılları arasında bu ihtiyaçlara aktarılan finansmanlar kalemler halinde açıklanmış olup toplamda 11.438.927 Bin TL'lik ihtiyaç finansmanı sağlanmıştır.

İller Bankası A.Ş. 2023 yılı faaliyet raporunda 2024 yılı yatırım programında 93.585.114 Bin TL ödenek planlanmıştır. Bunun 20.000.000 Bin TL'si Banka özkaynaklarından, 4.678.522 Bin TL'si hibe (SUKAP) kaynaklarından, 61.550.284 Bin TL'si yurtdışı kaynaklı kredilerden, 6.856.308 Bin TL'si yurtdışı hibelerden ve 500.000 Bin TL'si kaynak geliştirme faaliyetlerinden karşılanacağı öngörülmektedir.

İller Bankası A.Ş. 2023 yılı faaliyet raporunda 2024 yılı yatırım programında 93.585.114 Bin TL ödenek planlanmıştır. Bunun 20.000.000 Bin TL'si Banka özkaynaklarından, 4.678.522 Bin TL'si hibe (SUKAP) kaynaklarından, 61.550.284 Bin TL'si yurtdışı kaynaklı kredilerden, 6.856.308 Bin TL'si yurtdışı hibelerden ve 500.000 Bin TL'si kaynak geliştirme faaliyetlerinden karşılanacağı öngörülmektedir.

Sektör	Devam Eden İş Sayısı	Biten İş Sayısı
Yol	353	113
Belediye Yapı İşleri	273	28
İçme Suyu	150	47
Kanalizasyon	70	18
Yenilenebilir Enerji	37	19
Kamulaştırma	23	9
Jeoteknik ve Jeotermal	9	6
İçme Suyu Sondaj	8	3
Atıksu Arıtma	6	2
İmar Planı	5	-
Akıllı Şehir Çalışmaları	3	2
Harita	2	1
Diğer Yerel Yönetim İhtiyaçları	53	23
Toplam	992	271

Tablo 17: 2023 Yılı İlbank Özkaynakları ile Devam Eden ve Biten İşler

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

Nüfusu 25.000 ve altında olan altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi maksadıyla 2011 yılında kararı alanın ve 2012 yılı bütçe kanununda Su Kanalizasyonu ve Altyapı Projeleri (SUKAP) kapsamında belediyelerin temel altyapı gereksinimlerinin yerine getirilebilmesi için ilgili bütçe kanununda yer verilen bütçe kalemine denk gelen tutarlar İller Bankası hesaplarına tahakkuk ettirilmiştir. SUKAP kapsamında ki projelere genel bütçeden kamu idaresinin bütçesine veya özel bütçeli kurumlara aktarım yapıla bilinir. İller Bankası Kanunu'nun verdiği yetki çerçevesinde, SUKAP projeleri kapsamında nüfusu 25.000'ne eşit veya altında bulunan belediyelere, proje tutarının %50'si oranında hibe kalan %50'lik kısım için ise Banka tarafından uzun vadeli kredi kullandırılmaktadır. Nüfusu 25.000'den fazla ve Cumhurbaşkanı Kararı ekinde yer alan belediyeler ise, Belediye Kanunu'nda belirtilen borç stoku limiti aranmaksızın İller Bankası tarafından kredi tahsis edilmektedir. Banka projesi hazır olmayan belediyelere de projelendirme hususunda öncelik vermektedir. İller Bankası 2023 yılı faaliyet raporundan oluşturduğumuz (Tablo: 18) tabloda Aralık 2023 yılı tarihinde projesi kabul edilen 1513 SUKAP projesinin 1366'sı tamamlanmış olarak belirtilmektedir. Buda projesi kabul edilen işlerin %90'nının bitirildiğini göstermektedir.

SUKAP KAPSAMINDA YÜRÜTÜLEN İŞLER			
	İçme suyu	Atıksu	Toplam
Bitirilen İş Adeti	533	833	1.366
Devam Edilen İş Adeti	47	56	103
Sözleşme Aşamasında Olan İş Adeti	4	3	7
İhale Aşamasında Olan İş Adeti	14	23	37

Tablo 18: SUKAP Kapsamında Yürütülen İşler (Bin TL)

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

2011 yılından bu yana toplam aktarılan finansman miktarının kredi ve hibe durumu incelendiğinde (Tablo: 19) toplam 19.318.645 Bin TL'nin 11.224.742 Bin TL'si İller Bankası'na sağlanan kredi ile geri kalan 8.093.903 Bin TL'nin de SUKAP kapsamında hibe olarak tahsis edildiği görülmektedir.

SUKAP FİNANSMAN TABLOSU			
	İçme suyu	Atıksu	Toplam
Toplam Tahsis Miktarı	7.636.043	11.682.602	19.318.645
Kredi	4.550.253	6.674.489	11.224.742
Hibe	3.085.790	5.008.113	8.093.903

Tablo 19: SUKAP Finansman Tablosu (Bin TL)

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

3.9.3. Doğal Afetler ve Kriz Anlarında İller Bankası A.Ş. ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Birlikte Yürüttüğü Çalışmalar

İller Bankası ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) afet ve risklerin finansmanı ve kaynakların aktarımı hususunda ilk protokol “Afet Konutlarına İlişkin Finansman Aktarımı ve Hak ediş Ödemesine Dair Protokol” 20 Aralık 2019 tarihinde imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iş birliği özellikle doğal afetlerin yarattığı hasarların ilk anda insan hayatına olan zararlarını minimize etme çabaları iken daha sonrasında bölgenin inşa ve ihyası çalışmalarına katkı sağlamaktadır. Bankanın güçlü sermaye yapısı, bankacılık hizmetlerindeki deneyimi ve teknik personelin saha çalışmaları AFAD ile çalışmasında ülkemize birçok katkı sağlamıştır. 2019 yılı sonrası 24 Ocak 2020 Elâzığ Depremi, 30 Ekim 2020 İzmir Depremi, 11 Şubat 2021 Kastamonu İli Bozkurt İlçesi Sel Felaketi ve 6 Şubat 2023 “Asrın Felaketi” olarak adlandırılan Kahramanmaraş merkezli 11 ili kapsayan depremde Banka ve AFAD arasında birçok iş birliği yapılmıştır.

Özellikle 6 Şubat depremlerinin yaptığı yıkımın yaralarını sarmak, enkazı kaldırmak ve hayatın yeniden başlamasını sağlamak için iki kurumda ciddi anlamda çalışma yürütmüşlerdir. Dönemin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı Murat Kurum tarafından o dönem yapılan birçok canlı yayında İller Bankasına hususen teşekkür ettiği gözlemlenmiştir. 14 Şubat 2023 tarihli Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Resmî Sitesindeki (www.csb.gov.tr, WEB1,2023.) haber bülteninde Bakan Kurum İller Bankası'nın deprem sonrası bölgedeki çalışmalarından bahsederken "10 ili kapsayan ağır hasarlı bölgelerin, içme suyu altyapısının %95'ni Bankanın onardığını" ifade etmiştir. Bu değerlendirmeleri sonucunda Banka personeline özveriyle çalışmaları nedeniyle teşekkür etmiştir.

Depremi yüzölçümüne bakılacak olursa 11 ilin yaklaşık yüzölçümü 109 bin kilometrekareye tekabül etmektedir. Ülkenin yüzölçümü yaklaşık 783 bin kilometrekare olduğu bilindiğine göre yine kabataslak bakıldığında yıkımın, ülkenin yaklaşık 1/7'sini doğrudan etkilediği görülmektedir. İşte tam burada insanın ilk ve en temel ihtiyacı olan suyu Banka teknik personeli ve sermaye altyapısı ile bir hafta gibi kısa sürede bölgeye ulaştırmayı başarmıştır. Bu Bankanın ne denli bir insan kaynağı zengini olduğunu göstermektedir. Yukarıda belirttiğimiz depremden hemen sonrasındaki faaliyetlerden sadece biridir. Deprem sonrası hasar tespit çalışmalarında, çadır ve konteyner kentlerin kurulmasının altyapı çalışmaları, enkaz kaldırma çalışmaları, bölgede bozulan kanalizasyon hatlarının tamir ve yeniden yapımında, bölgede daha önce yapılan altyapı ve üstyapı tesislerinin bakım ve onarımının sağlanmasında ve kalıcı konutların inşasında Banka hem maddi hem de teknik personeliyle bu yoğun çalışmaların tam ortasında bulunmuş ve bu çalışmaları yönetmiştir. Bu kapsam da Banka üst yönetimi de Bankanın kanuni zorunluk tuttuğu ve inisiyatifleri de üstlerine alarak hibeleri deprem bölgesine aktarmak için üstün bir çaba göstermişlerdir. İller Bankası ile AFAD arasında 15 Aralık 2023 tarihinde akdedilen "AFAD 4153 Sayılı Kanun Kapsamında İş Birliği Protokolü" uyarınca, AFAD tarafından yürütülen çalışmalar için ayrılan yatırım ödeneği İller Bankası'na aktarılmaktadır. Bu projeler kapsamında AFAD tarafından hazırlanan ve onaylanan ödemeler, AFAD'ın talebiyle yerel yönetimlerin banka hesaplarına gönderilmektedir. Bankanın 2023 faaliyet raporunda bu durum tablolarla açıklanmıştır. (Tablo: 21) Bu tablolara ek olarak 2024 yılı mart ayı sonuna kadar yine faaliyet raporundan elde edilen bilgiye göre toplam 610.962 Bin TL kaynak aktarımı yapılmıştır.

İLBANK ve AFAD Protokolleri ile Yapılan Harcamalar	
Yapılan Protokoller	Harcamalar
Kalıcı Konutlar Protokolü	88.454
İl Hizmet Binaları Protokolü	13.021
Afet Konutları Protokolü	97.733
Afad Yatırım Programında Olan Projelerin Finansmanı ve Hak Ediş Ödemeleri Protokolü	7.803
Deprem Bölgesi Geçici Barınma Altyapıları Protokolü	19.990
7452 Sayılı Kanun Kapsamındaki Altyapı Protokolü	81.773
4153 Sayılı Kanun Kapsamındaki İş birliği Protokolü	302.189
Toplam Bin TL	610.963

Tablo 20: İLBANK ve AFAD Protokolleri ile Yapılan Harcamalar (Bin TL)

Kaynak: (İLBANK A.Ş. Resmî Sitesi (www.ilbank.gov.tr) Hazırlanmıştır Erişim Tarihi Haziran 2024)

3.9.4. İller Bankası Anonim Şirketi'nin Uluslararası Finans Merkezleri ile İlişkisi

İller Bankası uluslararası birçok finans kurumu ile ilişkilerini sürdürmektedir. Bu kurumlar başlıca; Dünya Bankası (WB), Avrupa Yatırım Bankası (AYB), Fransız Kalkınma Ajansı (AFD), Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA) gibi birçok dünya devi kuruluşla çalışmalar yürütülmektedir.

Dünya Bankası ile İller Bankası A.Ş. arasındaki ilişki uzun yıllara dayansa da 2020 yılı sonrasını incelediğimizde ilişkinin derinliği göze çarpacaktır. İller Bankası Resmî Sitesi haberler kısmına bakıldığında (Erişim Tarihi: Temmuz 2024) bile iki kurum arasındaki ortaklığın ne denli fazla olduğu görülmektedir. İller Bankası ile Dünya Bankasının 2022 yılında imzaladığı “Türkiye Deprem, Sel ve Yangın Acil İmar Projesi” temalı kredi anlaşması değeri 420 Milyon Avro iken 2023 yılında imzalanan “Deprem Sonrası İyileştirme ve Yeniden İmar Projesi, Kamu ve Belediyelerde Yenilenebilir Enerji Projesi, Türkiye Su Döngüselliği ve Verimliliğinin Artırılması Projesi” adı ile üç ayrı kredi anlaşması ile 713 Milyon Avro tutarında anlaşmalar imzalanmıştır. Son iki yıla bakıldığında toplamda 1.133 Milyon Avro değerinde iş hacmi oluşturma projeleri uygulama iradesi ortaya konulmuştur. Projelerin detayına girmeden sadece isimlerine bakıldığında dahi projelerin doğal afetler ile ilgili olduğu ve özellikle depremlerin etkisini azaltıcı ve hayata geri dönüşü sağlayıcı ekonomik hareketlenmeyi artırıcı krediler olduğu gözükmemektedir.

Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası ile İller Bankası A.Ş. 2020 yılı sonrası aralarındaki ilişki incelenecek olunursa “Türkiye Deprem Sonrası Yeniden İmar Çerçeve Projesi” kapsamında 400 Milyon Avro kredi anlaşması sağlandığı görülmektedir. Bu kapsamda yeniden görüleceği üzere bu kredi anlaşması da yine doğal afet sonrası yaşamın ve ekonominin yeniden canlandırılmasına dair bir kredi anlaşması olduğu gözlemlenmektedir.

Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA) ile İller Bankası A.Ş. ilişki incelendiğinde ise özellikle yukarıda ifade ettiğimiz uluslararası kuruluşların dışında bir ilişki olduğu gözlemlenmektedir. JICA ile ilişkiler ilk olarak birinci anlaşması 2011 yılında başlayan 2015 yılında ikincisi imzalanan ve 2021 yılında imzalanan 10 yıllık periyotta 11 ili kapsayan 35 projenin, şehirlerin altyapıları, ulaşım ve afet riski yönetim konularını kapsamaktadır. Özellikle 2021 de imzalanan kredi anlaşmasının 3.5 Milyar TL olduğu da göz önünde bulundurulduğunda JICA ile daha geniş kapsamlı ve sadece acil-afet dönemlerinde değil daha kapsamlı anlaşmalar sağlandığı görülmektedir.

İller Bankası birçok uluslararası kuruluşla faaliyetler yapmaktadır. Fakat bu faaliyetlerin belirli bir kısım uluslararası kuruluşlarla sınırlı kaldığı gözlenmektedir. Bu tabi ki de tek başına Bankanın verebileceği bir karar değildir. Çift taraflı çalışan bu mekanizmalarda kendiniz kadar karşı kuruluşunda sizinle çalışma şevki olması gerekmektedir. Burada İller Bankasına düşen kısım uluslararası arena da daha çok aktif olmak ve çalıştığı kurum portföyünü genişletmek gerekir. Bu kapsamdaki önerilerimizi ilerleyen kısımlarda detaylıca anlatacağımızdan burada yer vermeyeceğiz. İller Bankası gerek mali yapısında yapacağı reformlarla gerekse de vizyonunu dost ve kardeş coğrafyalara döndüğünde bugün sadece acil durumlarda bin bir ikna ve pazarlıkla elde ettiği kredibilitesinin çok çok üstüne çıkacağı kesin olarak söylenebilir.

3.10. İller Bankası A.Ş.’nin Etkinliğinin Arttırılmasına Dair Öneriler

Bu bölümde İller Bankası’nın hem uluslararası hem de yerel faaliyet alanlarını geliştirici önerilerde bulunulacaktır. İller Bankası’nın faaliyet alanlarının arttırılması hem ülke ekonomisine hem yerel yönetimlerine hem de bizzat Bankanın imkân ve kabiliyetlerini arttıracaktır. Bu da hizmet alıcılarının finansmana ulaşmakta kolaylık sağlamasına, proje ve diğer gelir getirici faaliyetlerine katkı sağlaması amaç edinilmiştir. Bu husus aynı zamanda yerel yönetimlerin mali özerkliğine de katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

3.10.1. İller Bankası A.Ş.’nin Uluslararası Etkinliğin Arttırılması

İller Bankası gerek sermaye yapısı gerekse de nitelikli teknik personel yapısıyla dünyanın her yerinde çalışma imkân ve kabiliyetine sahip, bu denli bilgi ve birikime sahip dünya da sayılı denilebilecek bir yapıya sahiptir. Fakat ülkemizin ana sorunlarından biri olan tanınırlık ve reklam eksikliği bu kurumumuzda da bir problem olup ülkemizin her karışını şantiye alanı haline getiren ve yatırım yapan bir kurum olmasına rağmen çalışmaları ülke içinde bile duyurulamamaktadır. Ülkemizin birçok vizyoner projesinde yer almasına rağmen bu durum kamuoyunda gerektiği kadar dile getirilememiştir. Vizyon projelerine verdiği katkı ile yurtdışında da çalışmalar yapılabilceğini kanıtlamıştır.

İlbank’ın yurtdışına açılması, yurtdışı altyapı ve üstyapı çalışmalarında bulunması sadece İlbank’ın faydasına olmayacaktır aynı zamanda bu yolla ülkenin dış politikasına da etki edebilecek bir konuma getirilebileceği öngörülmelidir. Bu kapsamda aşağıda önereceğimiz hususlar ülkenin hem ekonomik hem siyasi hem de iş geliştirme kabiliyetlerini geliştirici dış politikadaki etkisini arttırıcı öneriler olacağı düşünülmektedir.

3.10.1.1. Türk Devletleri Teşkilatı (TDT) ve Üye Ülkelerle Ortaklık, Finansman ve Teknik Yönden Çalışmalar

Dünya da ülkeler arası örgütlenme özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası, barışın korunması, savaş suçlarının önlenmesi ve ekonomik kalkınma temelleri üzerine kurulmaya başlanmıştır. Buda özellikle 1980’lerde dile getirilen küreselleşme ve küresel örgütlenme gibi kavramları ortaya koymuştur.

Küreselleşme, dünya genelinde insan, mal, sermaye ve bilgi akışını ifade ederken, bu artan hareketlilik ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılığı da artırmıştır. Küreselleşme terimi için kesin bir tanım bulunmamakla birlikte, genel olarak "tüm dünyada insan, sermaye, hizmet ve teknolojiye entegrasyonun sağlanması" şeklinde tanımlanabilir (Aslantaş, 2023, s. 6).

Küreselleşme teknolojinin gelişmesi, dünya üzerinde ki mesafelerin kısalması ile birlikte gündemdeki yerini arttırarak devam eden bir kavram olmayı başarmıştır. Dünya üzerinde olan her hangi bir olayın kitle iletişim araçları ile dünyanın öbür ucunda bilinmesi, hem ekonomik hem siyasi hem de kültürel anlamda bir domino taşı gibi bir birini etkiler hale gelmiştir. Dünya üzerinde askeri, siyasi, ekonomik birçok uluslararası örgüt kurulmuş ve

olgunlaşmaları 2000’li yıllara kadar sürmüştür. İkinci dünya savaşı kazanan ülkelerinin baş aktör olarak kurmaya başladığı küresel örgütler diğer tüm dünya ülkelerine örnek olmuş olup Avrupa Kıtası öncülüğünde kurulan ve siyasi, ekonomik ve askeri kuruluşlara birkaç örnek vermek gerekirse; Birleşmiş Milletler (1945), Dünya Bankası (1947), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) (1949), Avrupa Konseyi (1949), Avrupa Ekonomik Topluluğu (1957) ve devamı niteliğinde Avrupa Birliği (1993), Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) (1961) başlıca büyük küresel örgütlenme örnekleridir. Bunlara ek olarak Afrika Kıtasında; Afrika Kalkınma Bankası (1964), Afrika Birliği (2002) gibi örgütler kurulmuştur. Asya Kıtasına Bakıldığında ise; Asya Kalkınma Bankası (1966), Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) (1967) gibi büyük örgütler olduğu görülmektedir. Bunlara ek olarak kıtalardan ve ülke sınırlarından bağımsız uluslararası örgütlerde mevcuttur. Buna da bir örnek vermek gerekirse Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika Cumhuriyeti baş harflarından oluşan 2006’da kurulan BRICS’tir. (Yukarıda ifade edilen kuruluş yıllarının tamamı örgütlerin resmi web sitelerinden alınmıştır. Erişim tarihi Haziran 2024’tür.)

Özellikle 2000’li yıllar sonrası dünya da kurulu uluslararası örgütler ekonomik ve siyasi olarak neredeyse bilinen bütün devletlerle ilişkilere girmiş etki alanlarını globelleştirmişlerdir. Bunu başlarda birbirine sınır ülkeler ile yaparlarken daha sonra çıkarların denk düğüldüğü her ülke ve grupla yapmaya evrildiği görülmektedir. Bu kapsamda günümüzde adını “Türk Devletleri Teşkiti” olarak belirlenen ve Türk Dünyasını hem dil, hem ekonomik hemde siyasi sınırların kaldırılması yönünde amaç belirlenmiş uluslararası bir örgüt kurulmuştur.

Türk Devletleri Teşkilatı, SSCB’nin 1991’de dağılmasıyla, Türk Cumhuriyetleri bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bağımsızlıklarını elde eden devletleri ilk tanıyan Türkiye olmuştur (Aslantaş, 2023, s. 73). Oluşan boşluktan yararlanılmaya çalışılsa da hem ülkemizde hem de yeni kurulan Türk Cumhuriyetlerin’de siyasi iklim birleşilmeye veya örgütlenmeye müsait olmamıştır. 3 Ekim 2009 tarihinde Nahçıvan Zirvesi’nde, Nahçıvan Anlaşması’nı Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan ve Türkiye’nin imzalayarak Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi (önceki adıyla Türk Konseyi, şimdiki adıyla Türk Devletleri Teşkilatı) kurulmuştur (Aslantaş, 2023, s. 75).

Türk Devletleri Teşkilatı resmi sitesindeki (www.turkicstates.org) bilgilere göre üye ülkeler; Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkiye olup gözlemci

lkeler ise Macaristan ve zbekistandır. İlk Zirve ekonomik ve ticari amaçlarla Ekim 2011’de Kazakistan Almatı’da düzenlenmiş olup yapılan toplantılar sonucu “Türk İş Konseyi” kurulmuştur. İlk Zirve sonrası İkinci Zirve “eēitim, bilim ve kültür” temalı olarak, nc Zirve “ulaşım” temalarıyla toplanılmıştır. nc Zirvede “Türk Dili Konuşan lkeler İřbirliēi Konseyi Dışışleri Bakanlıkları Arasında İřbirliēi Protokolü” imzalanmıştır. Dördüncü Zirve teması “turizm”, Beşinci Zirve “medya ve enformasyon”, Altıncı Zirve “Gençlik ve Ulusal Sporlar”, Yedinci Zirve “ Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin (KOBİ) Desteklenmesi” temaları işlenmiştir. Sekizinci Zirve “Dijital aēda Yeşil Teknolojiler ve Akıllı şehirler” temasında toplanılmış olup teşkilatın resmi adı “Türk Devletleri Teşkilatı” olarak deēiřtirilmiřtir. Ekonomik olarak “Yatırım Fonu” kurulması ve 2040 Vizyon Belgesi onaylanmıştır. Dokuzuncu Zirve “Türk Medeniyeti için Yeni Dönem: Ortak Kalkınma ve Refaha Doēru” temasıyla toplanılmış 2040 Vizyon Belgesine güçlü baēlılık bildirilmiştir.

Burada çalışmamıza konu olan kısım Sekizinci Zirve’deki “Yatırım Fonu” kurulması hususudur. Türkiye Cumhuriyet Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’nın basına 16.03.2023 tarihinde verdiēi beyanatta “Fon sayesinde kobilere, altyapı ve üstyapı prjelerine, tarım ve turizm aları ile enerji kaynaklarına yatırım yapılacaēı...” ifade etmiştir (www.iletisim.gov.tr, WEB2.) .

İller Bankası lkemizde altyapı çalışmalarını başarıyla yürüten hem teknik derinliēi hemde güçlü finansman kaynakları ile kurulan bu fonda etkin bir baş aktör olabilir. 16.03.2023 alınan karara göre “Türk Yatırım Fonu Kuruluş Anlaşması” onaylanmıştır. Fonun byklēi başlangıç olarak 500.000.000 Amerikan Doları olarak belirlenmiş, ye ülkelerin hepsine eēit olarak pay edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti 1987 yılından beri Avrupa Birliēine ye olmak için uērař vermektedir.Bu kapsamde bir Avrupa Birliēi ve Türk Devletleri Teşkilatı karşılaştırılması İller Bankası’nın ne denli bir pazara girmesi gerektiēini anlamak için kolaylık saēlayacaktır.

Bu bilgilere ek olarak AB lkeleri toplam 27 ülke olup toplam yzlm 4 milyon metrekaredir. TDT lkeleri ise 5 ülke olup yzlm 4,2 milyon metrekare ’ye denk gelmektedir. Buradan hareketle ülke sayısının az olması ekonomik iş birliklerinin arttırılması amaçlarının her alanda deklare edilmesi ve somut olarak bir fon etrafında toplanılması pazarın byklēn ortaya koymaktadır. Burada İller Bankası hem teknik

bilgi birikimini hem de 1933'ten beri finansman uzmanlığı ile örnek olabilir ve bu pazarı ele geçirebilir.

Bu husus İller Bankasının uluslararası bir konuma getireceği gibi fonun büyümesi ile hem ülkemizde yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı projelerine kaynak aktarımında kolaylıklar sağlayacağı hem de TDT üye ülkelerin altyapısı ve imar faaliyetlerinde aktif rol oynaması bilançosuna döviz cinsi gelir elde etmesini sağlayacaktır. Yaptığı projeler ise pazarda tanınırlığını ve güvenilirliğini hem bölge ülkelere hem de tüm dünya ülkelere gösterecektir.

İller Bankası TDT fonunu sadece “proje finansmanı” amacıyla yer almamalıdır. Kendi modelini TDT üye ülkelere de ihraç etmelidir. Nasıl ki bölge müdürlükleri eliyle bütün yerel yönetim birimlerine kaynak aktarımı ve proje bazlı altyapı ve üstyapı çalışmaları yapıyorsa bunu TDT üye ülkelere de yapmalıdır. Başlangıçta üye ülkelerin Türkiye’de okuyan öğrencilerinden Mühendislik Fakültesi ile İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte öğrencilerini aktif olarak bölgelerde çalıştırarak buralarda yetiştirmelidir.

	Avrupa Birliği (AB)	Türk Devletleri Teşkilatı (TDT)
Ekonomik Kapasite	- Gayri Safı Yurtiçi Hasıla: 17 Trilyon ABD DOLARI - İşsizlik: %6 - Enflasyon: %10.1 - Yıllık Büyüme Hızı: %3.1 - Ortak Para Birimi: EURO - Kişi Başı Gelir: 33 Bin ABD DOLARI	- Gayri Safı Yurtiçi Hasıla: 3 Trilyon ABD DOLARI - İşsizlik: %6.7 - Enflasyon: %28.82 - Yıllık Büyüme Hızı: %5.4 - Ortak Para Birimi: EURO - Kişi Başı Gelir: 7 Bin ABD DOLARI
Nüfuz/Etki Alanı Kapasitesi	En değerli pasaport endeksi: - AB ülkeleri ilk 10'da yer almaktadır - Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Temsil: Daimi iki Ülke (İngiltere-Fransa) temsil etmektedir - Küresel Yumuşak Güç Endeksi: AB Ülkeleri ilk 30'da yer almaktadır - Küresel Rekabet Endeksi: AB Ülkeleri ilk 20-50 sıralar arasında yer almaktadır.	En değerli pasaport endeksi: - TDT Ülkeleri 52-92 sıralarında yer almaktadır - Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Temsil: Hayır - Küresel Yumuşak Güç Endeksi: Türkiye 29. Sırada yer almakta, diğer TDT ülkeleri Sıralamada yer almamaktadır. Küresel Rekabet Endeksi: TDT Ülkeleri ilk 55-96 sıralar arasında yer almaktadır.
Üye Ülkeleri vatandaşlarına Sunduğu imkanlar	- Serbest Dolaşım: Var - İkamet ve Çalışma Özgürlüğü: Var	- Serbest Dolaşım: Yok - İkamet ve Çalışma Özgürlüğü: Yok
Ticari ilişkiler	- Mal ve hizmetlerin ortak pazarda serbest dolaştığı bir yapı mevcuttur. - Avrupa Ekonomik Alanı ve Serbest Ticaret Bölgesi gibi imtiyazlı girişimler oluşturulmuştur.	- Henüz somut bir ortak Pazar mevcut olmasa da ticaret ve gümrük prosedürlerinin basitleştirilmesi ve uyumlaştırılması çabaları mevcuttur. - TDT Ticaretin Kolaylaştırılması Stratejisi kabul edilmiştir. Ayrıca TURANSEZ özel ekonomik bölgesi çağrıları dile getirilmektedir.
Kültürel vb. iş birlikleri	- UEFA - Erasmus - Avrupa Kültür Programı	- Spor ve geleneksel oyunlar - Sanat ve entelektüel faaliyetler - Ortak turizm vb. iş birlikleri

Tablo 21: AB ve TDT Ülkelerinin Karşılaştırılması

Kaynak: (Tablo 21’de yapılan karşılaştırmalar Aydılek’in 2022 yılı yayımından uyarlanmıştır.)

İller Bankası TDT üye ülkelerinde ilgili ülkenin önceliklerinin belirleyeceği bölge teşkilatlanmaları kurulabilir. Bu teşkilatlar İller Bankası Genel Müdürlüğünden atanacak Teknik görevliler ve finans uzmanları eliyle çalışmaya başlamalıdır. Bu bölgeler eliyle ilgili ülke yerel yönetimlerinin ihtiyaç duydukları projelerin yapımı ve denetimi sağlana bilecektir. Başlangıçtaki öğrenciler de zamanla buralarda görevlendirilerek süreç sonrası bu bölgeler kendi ülkelerinin İller Bankası modeline uygun hale gelecektir. Bu modelde İller Bankası bir nevi “Türk Dünyası Yatırım Bankası” (TURKBANK) halini alacaktır. TURKBANK modeliyle Uzakdoğu’dan Balkanlara kadar uzayan büyük bir coğrafyaya hizmet edilebilecektir.

Bu önerimizle amaçlanan temel iki husus vardır. Bunlar:

- İller Bankası aracılığıyla TDT üye ülkelerin altyapı ve üstyapıların yapılabilmesi ve TDT Yatırım Fonu ile imar ve bayındırlık faaliyetlerin tek elden tüm üye ülkeler yerel yönetimlerinin ihtiyacına göre yapılabilmesi sağlamak.
- İller Bankasının gelir kaynaklarının çeşitliği ve aktif büyüklüğünün sağlanması ile hem yerel yönetimlerin krediye ulaşmasının sağlanması hem de Bankanın uluslararası arenada kritik bir görev üstlenmesi amaçlanmıştır

3.10.1.2. İbank Katılım Modeli, Körfez Ülkeleri ile İlişkilerin Geliştirilmesi:

Sürdürülebilir Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi

Katılım Bankacılığı modeli ilk olarak literatür olarak Mısır ülkesinde 1963 yılında Ahmed en-Neccar tarafından kurulduğu varsayılmaktadır (Akçay, 2023, s. 6). Temelinde faizsiz bir bankacılık modeli oluşturma çabaları vardır. Fakat dönemin şartları ve siyasi iktidarın buna uzak politikaları nedeniyle bu girişim başarısız olmuştur. Bu girişimin başarısız olması sistemin eksikliklerinin giderilerek büyümesine de vesile olmuştur.

Bilinen modern anlamda islami hassasiyetlere uygun hareket eden ilk banka modeli 1975'te Birleşik Arap Emirlikleri ülkesinde "Dubai İslam Bankası" olarak kurulmuştur. Bu girişime ek olarak yine aynı yılda "İslam Kalkınma Bankası" kurulması ile katılım bankacılığında bir ivme yakalanmıştır. Bu bankalara ek 1977'de Sudan Faysal İslam Bankası, Mısır Faysal İslam Bankası, 1979'da Bahreyn İslam Bankası ve 1983'te Bank İslam Malaysia Berhad (BIMB) kurularak sektörde ciddi bir atılım olmuştur (Orhan, 2023, s.28-29). Özellikle körfez ülkelerinde yaygınlaşıp ülkenin siyasi güçlerinin isimleri ile açılması müşterilerine güven vermiş ve sisteme olan inancın artmasına vesile olmuştur. Sonrasında neredeyse bütün islam ülkelerine yayılmaya başlamış olup temel kavramlarda eseneme olmasa da ülke kültürleri ve kanunlarına göre farklı ürün ve hizmetlerle çalışmalar yapılmaya çalışılmıştır.

Modern bankacılık faaliyetleri 1900'lü yılların son çeyreğine dayanmaktadır. Konvansiyonel bankacılık diye tarif edilen bankacılık modeli ise bilinen en yaygın bankacılık modeli olan faizle çalışan bankalardır. Katılım Bankacılık modeli bir porje veya ortaklık üzerine katılarak yapılan model iken faizli bankacılık en temelinde toplanan mevduata daha az faiz verip eldeki parayı finans ihtiyaçlılarına daha yüksek bir orandan vererek elde edilen geliri temsil etmektedir.

Katılım Bankacılığı modeli oluşmasının sebebi Hz. Muhammed (s.a.v) döneminde getirilen riba (faiz) yasağıdır. İslam inancına göre faizin yasaklanması, oran ve türe bakılmaksızın bütün faiz türlerinin Kur'an'da çeşitli ayetler ile yasaklanması temeline dayanmaktadır: “Allah, alışverişi helal, faizi de haram kılmıştır.” (Kur'an-ı Kerim, Bakara: 275) “Ey iman edenler! Kat kat artırılmış olarak faiz yemeyin.” (Kur'an-ı Kerim, Al-i İmran: 130) (Akçay, 2023, s. 19) ayetleri ile sabittir. Birçok hadisi şerifte ise faiz lanetlenmiş ve Allah ile kavga-savaş etmeye denk görülmüştür.

Katılım Bankacılığı temel ilkelerine değinecek olursak bunlar; faizsizlik, reel ekonomiye dayalı, risk paylaşımının (kar-zarar) ortak olması, taraflardan herhangi birine zarar verebilecek belirsiz sözleşmeler yasaktır, aşırı risk ve spekülasyona mahal verilmemesi gerekliliği ve ekonomik ve sosyal kalkınmaya destek verme prensipleridir (Balcı, 2020, s. 29-30).

Katılım Bankalarının günümüzde birçok çalışma kalemi vardır. Bunlar; Murabaha, Mudarebe, Müşareke, İcara (Leasing), Selem, İstisna, Karz-ı Hasen, Sukuk ve Tekafül'dür. Tezimiz çerçevesinde Murabaha, Mudarebe, Müşareke, Leasing ve Sukuk incelenecektir. Bu konuda literatür de çok detaylı çalışmalar olsa da en basit anlamda bu kavramları Türkiye Cumhuriyeti Diyanet işleri Başkanlığı resmî sitesinde (kurul.diyaret.gov.tr) açıklamıştır. Kurula sorulan “Katılım bankalarından alınan kâr payının dini hükmü nedir?” sorusuna cevaben verilen yazıda bu kavramlar şu şekilde cevaplanmıştır;

Müşareke, katılım bankaları ve iştirakçilerinin ortak sermaye ile ticari faaliyette bulunmasını ve kâr veya zararı paylaşmasını esas alan bir ortaklık türüdür. Bu modelde taraflar, ortak sermaye ile bir fabrika kurup işletebileceği gibi inşaat projeleri de gerçekleştirebilirler.

Mudarebe, emek-sermaye ortaklığı yaparak ticari faaliyetlerde katılım bankası ile sermaye sahibinin kârı önceden belirlenen oranlarda paylaşımlarını öngören bir ortaklık modelidir. Bu modelde bir taraf sermaye sağlarken, diğer taraf bu sermayeyi işletir. Zarar, işletmecinin kasıt, kusur veya sözleşme şartlarına aykırı davranışından kaynaklanmıyorsa sermayeden karşılanır.

Murabaha, bir malın maliyetinin müşteriye beyan edilerek, üzerine kâr ilave edilerek satılması işlemidir. Bu muamelede, malı peşin olarak iktisap etme imkânı bulamayan müşteri, katılım bankasına müracaat ederek malın satın alınıp kendisine taksitle

satılmasını talep eder. Katılım bankası, müşterinin talep ettiği malı satın alarak satış bedelinin üzerine kâr payı ekleyerek müşteriye satar. Bu işlemin dinen caiz olabilmesi için, malın satışının evvela katılım bankasına, bilahare katılım bankasının bu malı müşteriye satması gerekmektedir. Bu alışverişte, malı satanın muhatabı katılım bankası, katılım bankasının muhatabı ise murabahayı talep eden olmalıdır. Alınan malın faturası katılım bankasına kesilerek daha sonra yapılacak bir sözleşme ile müşteriye satılması gerekmektedir. Bunun mümkün olmaması halinde, katılım bankasının müşteriye yazılı bir vekaletname vererek malı kendi adına satın alması ve katılım bankası sözleşme yoluyla müşteri arasında malın katılım bankası tarafından müşteriye satıldığına dair bir ibare eklenmesi gerekmektedir.

Leasing, makine, teçhizat, taşıt aracı ve benzeri malların, bu mallara ihtiyaç duyan işletmelere bir kira sözleşmesi çerçevesinde kiralanması ve kira süresi bitiminde önceden belirlenen bir bedel karşılığında kiracıya devredilmesini esas alan orta vadeli bir finansman yöntemidir. Fıkhen de meşru kabul edilmektedir.

Sukuk, ihraç edildikten sonra eşit değerleri temsil eden, ihraçtan elde edilen fonların önceden belirlenen yatırım stratejilerine uygun olarak tahsis edildiği, yatırımın niteliğine göre maddi varlıklar ve benzeri üzerindeki hakları ve payları temsil eden veya bir projede yahut belirli bir yatırım faaliyetinde ortaklık hakkı tesis eden sertifikalardır (Yılmaz, 2014, s. 83).

Katılım bankacılığı modelini kısaca anlattıktan sonra İller Bankası A.Ş. ile ilgili kısma geçtiğimizde şu önerileri yapabiliriz;

Türkiye’de katılım bankacılığı sektöründe pazar payı (2024 IFN Yıllık Raporuna göre) 2017 yılında %5’ iken 2023 yılı sonunda %8,5’a çıkara bilmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın 24.05.2024 tarihinde “Albaraka İslami Finans Zirvesi” toplantısında yaptığı konuşmada bu oranı “kısa vadede %15’lere çıkarma” hedeflerinin olduğunu dile getirmiştir. Bu katılım bankacılığının hükümet tarafından destekleneceği anlamına gelmektedir. Burada önereceğimiz husus İller Bankası’nın mevcut yapısının devamına ek olarak, katılım bankacılığı ilkelerine uygun, muhasebat ve gelir mevcut durumdan farklı faiz dışı elde edilmiş gelirlerinden oluşan, BDDK uygun görmesi halinde İlbank Katılım Daire Başkanlığının kurulması, buna izin verilmemesi halinde ise bir anonim şirket olan İller Bankası’nın farklı iştirak veya şirketle bu modeli uygulamasıdır. Bürokratik engellerin aşılmasından sonra İlbank Katılımla özellikle Körfez Ülkeleri yatırım ve

kalkınma bankaları ile büyüklüğü dünya şirketlerini aşan ve bu şirketlere ortaklıkları olan fonlardan yararlanma imkanları ortaya çıkacaktır.

Körfez ülkeleri bu fon ve bankalar yoluyla petrol gelirlerine bağımlılığını azaltmayı amaç edinmekte ve gelir çeşitliliğini sağlamak istemektedirler. Bu açığın İller Bankası'nın teknik personel ve altyapısı ile sağlanabileceği düşünülmektedir. Yapılacak ortaklık projelerinde bu finansmanın kullanılması hem ülkemize yurtdışı kaynak transferlerinin sağlanmasını hem de ülkemiz gelir çeşitliliğini arttırıcı sürdürülebilir doğa dostu ekonomik kaynaklara yatırımın maliyetini düşürecektir.

Bu konuda özellikle İlbank Katılımın kurulması ile birçok projenin finansmanı sağlanabilir. Örnelemek gerekirse Türkiye'nin enerji açığını kapatıcı Güneş Enerji Sistemleri (GES), Rüzgâr Enerji Sistemleri (RES) kurulabilir. Burada Finansman kuruluşu ile ortaklık çalışması yapıla bilinir. Sistemin kurulması ve en etkin halde çalışmasını sağlamak İlbank Teknik ekibinin işi olurken, sistemin kurulacağı yerin belediye ve il özel idaresinin tarıma elverişli olmayan, güneşlenme süresi veya rüzgâr etkisi güçlü bölgenin yine teknik ekiplerce belirlenecek büyüklükte arazi tahsisini yapmaları ve yapının finansman kuruluş tarafından sağlanması üçlü bir ortaklık getirecektir. Buna 40-30-30 sistemi de denilebilir. (Arazi büyüklüğü, kurulan sistemin etkinliği ve verimliliği gibi hususlar bu oranları değiştirebilir) Bu projenin %40 oranı İlbank Katılımın hakkı, %30 oranı Belediye veya İl Özel İdare (burada bulunan her iki kuruma da belirli bir miktar oranda ortaklık verilmesi gerekliliği tarafımızca düşünülmektedir.) ve %30 oranı da finansmanı sağlayan kuruluşa ait olmalıdır. Bu sistem hem finansmanı sağlayan kuruluşların ilkelerine uygun olacak hem de sözleşmeye diğer tarafların gelirlerinin sürekliliği ve çeşitlenmesini sağlayacağı gibi ülkemiz içinde enerjide dışa bağımlılığın ciddi oranda düşürebilecek bir sistem olacaktır.

Bunlara ek olarak İlbank Katılım ile katılım bankacılığı hassasiyetine sahip fakat İller Bankası A.Ş.'nin faizle çalışmasından dolayı fon sağlayıcı diğer banka ve aracılık hizmetleri sağlayıcılarla ortak çalışmalar yapıla bilinecektir.

3.10.1.3. Uluslararası Çalışmalara Yönelik İnsan Kaynakları Birimlerinin Revize Edilmesi

Çalışmamızda Türk Dünyası Devletleri kısmında kısaca değindiğimiz insan kaynakları hususunu biraz daha detaylandırarak olursak, İlbank'ın hem akademik yazım hayatında

daha fazla yer alması hem de değişen dünyada değişen yeni nesillerin fikirlerinin kuruma entegre edilmesi gerekliliğini savunmaktayız. Köklü kurumlarda bir zamandan sonra alışılakelmişin dışına çıkılmaması zihinlere kazınmaya başlamaktadır. Bu nedenle geçen beyinlerin gerek lisans dönemlerinde gerekse de lisansüstü çalışmalarında kurumla entegrasyonu sağlanmalıdır. Bunu söylerken gelenekten gelen ve uzun yılların deneyimlerini de kökten bir tarafa bırakılmamasını savunmaktayız. Kurumun aidiyet anlayışını geliştirici, kendi deneyim ve birikimini günün standartlarına uygun yetişmiş bilgi ve becerisini kullana bilen, teknoloji çağından yetişmiş geçen bireylerle ortaklaşa hareket edilmesi gerekmektedir. İller Bankası, belirli sektörler veya projelerde uzmanlaşarak, bu alanlarda daha etkin ve değer yaratan hizmetler sunabilir. Örneğin, altyapı projeleri,  evre koruma projeleri veya sosyal kalkınma projeleri gibi belirli alanlarda uzmanlaşmanın sağlanması amaçlanabilir. Bu tür bir uzmanlaşmanın sağlanması ve devamı kurumsal açıdan önemli bir nitelik arz etmektedir.

Lisans döneminde gerek yerli öğrencilerin gerekse yabancı öğrencilerin branşlarına uygun, mühendislik ve teknik birim  ğrencilerinin sahada aktif çalışan ekiplerin içerisinde, sahada çalışmanın dışında bankacılık, finans, muhasebe gibi idari birim bölümleri  ğrencilerinin ise süreçlerin içine katılarak eğitilmesi ve bu durumun bir program çerçevesinde yetkinlik kazanımının test edilerek sürdürülmesi gerekliliğine inanmaktayız. Günümüzde “stajyer  ğrenci” olarak kurum bünyesinde birçok öğrencinin bu maksatla çalışması sağlanmaktadır. Fakat bu belirli bir süreyi kapsamakta olup kazanımların ve yetkinliklerin artıp-azaldığını gösteren bir çalışmayı ilgili kurumlar ortaya koymamaktadır. Burada  onerimiz niteliğin arttırılması için; öğrencilerin birinci sınıfın ikinci döneminden, üçüncü sınıfın ikinci dönem sonuna kadar deyim yerindeyse Bankada bir müfredata tabi tutulmasıdır. Bu program hem öğrencinin boş zamanlarına göre ayarlanmalı hem de kurumun yetiştirmek istediği yetkinliğinden emin olduğu bir programa göre yapılmalıdır. Bu  ğrenciler her dönem sonunda ilgili programlarda aldıkları eğitimlerden sınav yoluyla denetlenmelidir. Bu sınavlar ciddi ve yetkinliğini ölçmede akademik ölçülere uygun sınavlar olmalıdır. Bu sınavlardan elde edilen belgelerin güvenilirliği ve etkisi kurumunda imajı açısından önemli olmalıdır. Başarısız olanlara kurum amirlerinin inisiyatifine bırakılması kaydıyla yeniden sınava girme imkânı tanına bilir. Burada bu kadar mesai harcayan öğrenciye de Bankanın Yönetim Kurulu tarafından asgari  creti geçmeyecek şekilde ödeme yapılması ve Sosyal Güvenlik

Kurumu ödemelerin yapılması da ayrıca öğrenciler için teşvik olmuş olacaktır. Burada denilebilir ki bu öğrencilerin istihdamı konusunda İller Bankası yeterli olmayabilir. Tam olarak burada verilecek eğitimlerin kalitesi ile gittikleri kamu/özel hangi kuruluş olursa olsun yetkinliği oluşmuş kendince bakış açısı olan bireyler olacaklarından gittikleri her kurumu ayrı bir nefes olacakları ilerleyen süreçlerde gözlemlenecektir.

Lisansüstü akademik hayatta ise Banka üniversitelerle anlaşarak kendi alanında araştırma ve geliştirme önerileri olabilecek ya da bu alanda çalışma yapmak isteyen yüksek lisans ve doktora öğrencilerine destek olmalıdır. Akademik camia da ne kadar tanınır olursanız yurtdışında da o kadar tanınırlığınız artacaktır. İller Bankası üzerine her sene belirli sayıda çıkacak makale, tez veya fikir yazıları Bankanın çalışma alanlarına katkı sağlayacağı gibi yerel yönetimlerin gelişmesi ve demokratik çabaların artmasına da katkı sağlayacaktır. Türkiye Cumhuriyeti merkezden yönetilen güçlü bir ülke Banka ise yerel yönetimlerin güçlenmesi için çalışan bir kurum başlangıçta tezatlık gibi görünen bu sistem, Bankanın çalışma performansının artmasıyla merkezden yönetim olan bir kuruluşun nasılda yerel yönetimlerin ufkunu açıcı ve onları daha fazla çeşitli gelir kaynağına erdirici bir unsur olduğunu gösterecektir. Türkiye’de mali özerklik kavramı yüzeysel tartışılmaktadır. Asıl mali özerklik kendi kendine yetebilen ve gelirleri çeşitlendirilmiş yerel yönetimlerin varlığı ile sağlanabilmektedir. İller Bankasının en temel amacı da kendi kendine yetebilen yerel yönetimler oluşmasını sağlamaktır.

3.10.2. İller Bankası A.Ş.’nin Ulusal Anlamda Etkinliğinin Arttırılmasına Dair Öneriler

Bankanın sadece yurtdışına açılması yeterli olmayacaktır. Mevcut durumunu korumak kaydıyla yerel yönetimlerin tamamını kapsayıcı ortaklık faaliyetlerini de geliştirmelidir. Bu öneriler ile hem banka kendine yeni gelir kaynakları elde edebilir hem de yerel yönetimler bütçelerine bu sayede kazandırılan gelirlerle yeni tesisler kazandırabilir. Burada oluşan istihdamla ülke ekonomisine yeni kaynaklar sağlanmış olacaktır.

3.10.2.1. Türkiye’de Yayla Turizmi ve Hayvancılığının Desteklenmesi, İlbank-Belediye-İl Özel İdareleri İşletme Modeli

Türkiye’de özellikle Karadeniz Bölgesinde yaylar bulunmaktadır. Bu yaylaların ekonomiye kazandırılması gerekmektedir. Bölgedeki yaylaların rantabil alanlar haline

getirilmesi ve yaylaların yapısına uygun ekonomik alanların oluşturulması gerekmektedir. Bu konuda İller Bankasının hem sermaye hem de teknik kapasitesinin kullanılması yerel yönetimlerin ise bu yapılan tesislerin denetimi ve işletilmesinin sağlanması öngörülebilir. Örneğin Bayburt İli Merkeze bağlı Kitre Köyü Yaylası hayvancılık üzerine, Ordu İli Aybastı İlçesine bağlı Perşembe Yaylası sağlık üzerine, Erzurum İli Pasinler İlçesine bağlı Övenler Yaylası arıcılık faaliyetleri üzerine çalışmalar yapılabilir.

Burada önerilen ana unsuru ifade etmek gerekirse örneğin; İller Bankası ve ilgili yerel yönetimin ortaklaşa belirlediği bir yaylada hem maden suyu kaynağı hem de Sağlık Bakanlığı onayıyla nefes hastalıklarına iyi gelen bir tesis inşa etme iradesi gösterilmiş olsun. Burada maden suyu kaynağının işletilip çıkarılmasının da yeterliliği ile ilgili kuruluşun onayından sonra İller Bankası hem maden suyu işletim tesisinin yapımını hem de Sağlık Bakanlığının uygun gördüğü proje ile sağlıkturizmi tesislerinin yapımını sağlamalıdır. Daha sonra ilgili yerel yönetim bu tesislerin üretimi, bakım ve onarımını üstlenmelidir. Tesisin büyüklüğü ve gelirinin paylaşımı %50-%50 olabileceği gibi duruma göre değişiklikler de olabilecektir. Tam olarak burada ifade etmek istediğimiz başka bir durum daha mevcuttur. Kamu kurumları kâr amacı gütmendiğinden bu tesislerin tam kapasite çalışmama sorunu vuku bulabilir. Bu nedenle bu tesislerin işletimi özel şahıslara yaptırılmalıdır. Burada idare hukukumuzda yer alan Müşterek Emanet Usulü uygulanabilir.

Müşterek emanet usulü, kamu hizmetinin, zararı ve amortismanları idareye ait olmak ve bu hizmeti üstlenen özel hukuk kişisine elde edilecek hasılatın bir pay verilmek suretiyle yürütülmesi için yapılan sözleşmedir. Bu usulde sermaye idareye ait olup, özel hukuk kişisi emeği ve bilgisiyle hizmeti yürütmektedir. Masraflar, hizmetten yararlananlardan alınan bedelin bir kısmı ile karşılanır. Kalan kısım ise sözleşmeye göre paylaşılır (Odyakmaz, 1998, s. 11). İdare hukukumuzunda cevaz verdiği bu durumda işletmelerin kar amacı güdülerek yönetilmesi sistemin devamlılığını sağlayacağı gibi tesislerin bakım ve onarımı hususları da minimum maliyetlere indirgenecektir. Müşterek emanet usulü ile aynı zamanda tesisi işletecek olan kişinin de kardan pay alacağı düşünüldüğünde en iyi hizmeti sağlayacağı hayatın olağan akışında olacaktır.

Önerilerimizin bu kısmında hem ülkenin yaylalarının değer kazanması, yaylalara yakın köy veya mahalle birimlerinin değer ve istihdam kazanması, ülke vatandaşlarının

yaylalara olan merak ve ihtiyacının karşılanması ve bunlara ek olarak ülkenin çeşitli bölgelerindeki farklı üretim olanaklarının ekonomiye kazandırılmasında sağlanmış olacaktır. Burada İller Bankası ve ilgili yerel yönetimler tesisler kazandığı gibi bu tesisler sayesinde de gelir kaynaklarını çeşitlendirmiş olacaktır.

3.10.2.2. İl ve İlçe Belediyeleri ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri ile Sigorta Faaliyetlerinde Ortak Çalışmaları

İller Bankası A.Ş. Türkiye’de yürürlükte olan 5684 Sayılı Sigortacılık Kanununa göre ve kendi kuruluş kanunu olan 6107 Sayılı Kanun’un 3. Maddesinin ç. bendinin verdiği yetkiye dayanarak sigorta faaliyetlerini sürdürmektedir. Banka resmî sitesindeki bilgiye göre “yerel yönetimlerin her türlü sigortacılık faaliyetlerine aracılık edebileceği” ifade edilmiştir. Bankanın Genel Müdürlüğünde Bankacılık Hizmetleri Dairesi Başkanlığına Bağlı Sigorta Gurubu ve 18 Bölge Müdürlüğü ayrı ayrı acente olarak bu görevi yapmaktadır. Zorunlu Deprem Sigortası, Trafik Sigortası, Kasko, İnşaat All Risk vb. birçok sigorta faaliyetinde poliçe üretimleri yapılmaktadır.

İller Bankasının çeşitli sigorta firmalarının acenteliğini alma ve bu acenteler ile komisyon geliri etme hakkı bulunmaktadır. İller Bankasının çalışma alanı düşünüldüğünde yapılan sigortaların bedellerinin büyüklüğü ile komisyon büyüklüğü doğru orantılıdır. Fakat bu İnşaat All Risk sigorta kaleminde bir avantajken trafik sigortası, kasko gibi daha çok bireysel sigorta çeşitlerinde dezavantaj yaratmaktadır.

Bireylerin daha yoğun yaptırdığı sigorta kalemlerinde poliçe üretiminin yapılması ise İller Bankasının acente vermesi ve ilgili il ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi binalarında, Sigortacılık Eğitim Merkezi’nin (SEGEM) yaptığı sınavı başarı ile tamamlamış belediye personelleri tarafından yapıla bilinir. Burada belediyeye İller Bankasınca oluşturulacak bir acente partajıyla, belediyeler kendi memurları ile vatandaşa sigorta yapabilecektir. Bu hem İller Bankasının sigorta hacminin tüm ülke sathına yayılmasını sağlayacağı gibi hem de belediyelerin vatandaşlarına yeni bir hizmet kolu oluşturmasını sağlayacaktır.

Bu denli büyük bir kitleye hitap edeceğini anlayacak sigorta şirketleri ise gelirlerinden feragat ederek hem İller Bankasına hem de ilgili belediyeye daha çok komisyon yansıtacaktır. Burada önereceğimiz bir başka husus ise belediye de sigorta üretimi yapacak olan memurların sigorta gelirlerinden performanslarına dayalı prim geliri elde

etmesini sağlamaktır. Bu hem belediye de bu birime maddi anlamda ilgiyi arttıracakđ gibi personelin bu anlamda uzmanlaşmasını da sağlayacaktır. İller Bankası bu sayede vatandaşa direkt hizmet sağlamanın da bir yolunu bulmuş olmaktadır.



SONUÇ

Ülkemiz 1839 yılındaki Tanzimat Fermanı'nın ilanından bu yana toplumun her alanında gelişmiş Batı ülkelerinin yolunda hareket etmektedir. Siyasetten, kültürel hayata, kamu kurum ve kuruluşlarımızın tasarımından, sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme çabalarına, spordan, gündelik hayatımıza kadar her alanda batılı gibi düşünmek ve batılı gibi yaşamak enerjisi içine girilmiştir. Bu durumdan elbette ki toplumun en temel hizmetlerini yerine getiren yerel yönetimlerimizde etkilenmiştir. Yerel yönetimlerimizin kurulması, seçilmesi ve seçim anlayışımız ile demokrasi hayatımızın şekillenmesi de bu kapsamda ele alınmıştır.

Osmanlı İmparatorluğuyla başlayan ve sonrasında Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile devam eden Batılılaşma bakış açısı günümüzde dahi tartışılmaktadır. Çalışmada ele alınan yerel yönetimlerin yetkileri ve oluşma aşamaları özellikle; merkezi hükümeti güçlü, üniter yapısı ile örnek teşkil eden Fransızlardan alınmıştır. Bu sistemde yerel yönetimlerin, merkezi idareye bağımlı olması da doğaldır. Bu kapsamda yerel ihtiyaçların yine yerel anlayışla giderilebilmesi için yerel yönetimlere mali özerklik adı altında birtakım özgürlükler de tanınmıştır.

Merkezi yönetim sistemi, idari organların tek bir merkez eliyle yürütülmesini amaçlamaktadır. Merkezi yönetim anlayışı ile kamu hizmetleri ülke sathında belirli bir düzen ve birliktelik ile yapılmaktadır. Bu sistemle güçlü bir devlet otoritesi sağlanmakta olup hizmetler planlı ve daha rasyonel yürütülebilmektedir. Merkezi yönetimlerde devlet tüzel kişiliği vardır. Merkezi yönetimin bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açtığı, yerel ihtiyaçları göz ardı edebildiği de tartışılmaktadır. Ülkemizde 2017 yılı referandumu sonucunda oluşan yeni hükümet etme modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak kabul edilmiştir. Bu sistemle merkezi hükümetin başı Cumhurbaşkanı olmuştur. İdari yönden bakanlıklar ve alt birimleri ile sermayesi kamu hazinesi olan bağlı, ilişkili ve ilgili kuruluşlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur.

Yerel yönetim sistemi de ise her bir yerel yönetim birimi, ayrı ayrı kamu tüzel kişiliğine haizdir. Yerel yönetimler kendilerine ait bütçelere ve malvarlığına sahiptirler. Kendilerine ait meclis ve yürütme organları bulunmaktadır. Yerinden yönetim anlayışı demokratik ilkelere daha uygun olup kırtasiyecilik ve bürokrasiyi de azaltmaktadır. Bunun dışında yerel yönetimler yerel ahenge daha uygun hizmet edebilmektedir. Yerel yönetim modeliyle yönetilen ülkelerde bölgesel eşitsizliklerle birlikte ülke bütünlüğü

bozulabilmektedir. Partizanca tutumlar ve yeterli mali ve teknik imkanların yoksunluğu da hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklara sebebiyet verebilir.

Yerel yönetimlerin mali hareketleri merkezi hükümetin temsilcileri tarafından denetime tabi tutularak, harcamalarını ilgili kanunların öngördüğü şekilde takdir yetkisine yapabilmektedirler. Yerel yönetimler anayasaya göre belediye, il özel idare ve köy olarak üç temel unsur üzerine bina edilmiştir. Bu kapsamda 5393 sayılı kanun ile 5216 Sayılı kanunlarca yönetilen birimler belediyelerce yönetilirken, 5302 sayılı kanunla yönetilen birimler il özel idarelerince yönetilmektedir. Özellikle 5393 sayılı kanunda belediyelerin bulundukları merkezlerdeki temel ihtiyaçları (İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım, 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 vb.) gidermekle görevlidir. İl özel idarelerinin yönetimde olan merkezi yerlerin ise aynı görevlerle donatıldığı görülmekle birlikte belediye merkezleri kadar dinamik bir çalışma yapılanmaları bulunmamaktadır. Bu iki birim dışında daha küçük olan köy yerel birimleri de 442 sayılı kanunla yönetilmektedir.

Merkezi hükümet ile yerel yönetim birimleri arasındaki en temel denetim kavramları; vesayet denetimi ve yetki genişliğidir. Her iki kavramda merkezi hükümetin elemanları ile yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin denetiminin sağlanması amacıyla gütmektedir. Bunun dışında ülkemizde Sayıştay eli ile de tüm kamu kurum ve bağlı kuruluşları denetlenmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişki özellikle 5779 sayılı kanun ile 6360 sayılı kanunun ile mali ilişkilerini ortaya koymaktadır. 5779 sayılı kanunla yerel yönetimlerin merkezi hükümetin elde ettiği vergi gelirlerinden pay verilmesi konusu daha kurumsal bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu kanun kapsamında belediyelerin ve il özel idarelerinin gelirleri belirliliğe ve sürekliliğe kavuşturulmuştur. 2012 yılında yayımlanan ve 5779 sayılı kanunda da değişikliklere yer veren 6360 sayılı kanunla hem büyükşehir belediye sayısı artmış hem de birçok belediyenin de kapanması ile burada oluşan bütçeler daha büyük kurumsal yapıya sahip belediyelere aktarılmıştır. 6360 sayılı kanunla il özel idarelerinin bütçedeki vergi geliri paylarında düşüşe gidilmiştir. Yerel yönetimler ile merkezi hükümet ilişkilerini sadece maddi anlamda ele almak yanlış olacaktır. Özellikle 6360 sayılı kanunla birlikte nüfusun çok büyük bir kısmının büyükşehir belediyelerinin

yetki alanında olduğu göze önüne alındığında yerel yönetimlerin ekonomik, siyasi, kültürel vb. konularda aldıkları kararlar ulusal çapta etkilere sebebiyet vermektedir.

İller Bankası, yerel yönetimlerin 1933 yılından bu yana ülkenin teknik ekipman ile teknik personel ihtiyacının karşılanması ve mevcut teknik faaliyetlerin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin her türlü finansmana en az maliyetle kavuşturulması amaç edinilmiştir. Banka yerel yönetimlerin tüm ihtiyaçlarını karşılama ve finansal yapılarına katkı sağlamakla görevlendirilmiştir. İller Bankası özellikle 2011 yılında çıkan 6107 sayılı kanun ile şirketleşme sürecini tamamlamış gerek yurtiçi gerekse de yurtdışı birçok finansal kurumla ilişkilerini geliştire bilmiştir.

Akademik yayınlarda İller Bankası'nın özerkliği sıkça ifade edilmektedir. Banka yapısı gereği merkezi hükümetinin bir unsuru olup genel kurul üyeleri yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu durum Bankanın özel yapısıyla ilgili bir durumdur. Banka dünyada örneğine pek rastlanmayan bir kuruluş felsefesi ile kurulmuştur. Hem bakanlığın ilgili kuruluşu olup hem de seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının giderilmesi hususunda siyasi dengelerin yaşattığı fiili durum özerklik bahsinin etkili olmaması doğal karşılanmalıdır. Burada bir başka tartışma konusu olan Banka özelinde mali özerklik tartışmalarının da akademik yayınlarda yapıldığı görülmektedir. Bu yayınlarda merkezi hükümetin bir kuruluşu olarak varsayılan Banka'nın faydaları göz ardı edilmekte olup sığ bir bakış açısıyla “her merkeze bağlı kurumun yerel yönetimlerin mali özerkliğine zarar verdiği” varsayımı ele alınmaktadır. Her şeyden önce Banka yerel yönetimlerin “ortağı” konumundadır. Burada belirtilmelidir ki bu yorumların birçoğu Banka'nın yaptığı faaliyetlerin anlaşılamadığı ve Banka'nın kendi faaliyetlerini kamuoyuna yeterince duyuramamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Banka yerel yönetimlere sunduğu kredi imkanlarında; piyasanın çok altında düşük faiz oranları, uzun vadeye yayılmış ödeme imkanları ve birçok projede kredinin bir kısmının veya tamamının hibeye dönüştürülmesi gibi imkanlar sağlandığı görülmektedir. Kuruluş kanununda yer alan ilgili maddeler uyarınca her sene elde ettiği karın büyük bir kısmını ortaklarına hibe veya maliyeti düşük kredi imkanlarını sağlamak için kullanmaktadır. Burada yapılan bir eleştiriye de yer verebiliriz. Bu eleştiri “yapılan hibe veya kredilerin merkezi hükümete yakın belediyelere” daha çok yapıldığı iddiasıdır. Banka özellikle ortaklık fonu aracılığı ile belediyeler ve il özel idarelerine aynı oranda ve getirisi yüksek

imkanlar sunmaktadır. Bankanın en yüksek karar alma ve denetim organı olan Genel Kurulunun oluşumu da göz önüne alındığında bu iddiaların yersiz olduğu varsayımı güçlenmektedir. Burada asıl değinilmek istenilen konu Bankanın uluslararası aştırılması hususudur. Banka'nın gerek teknik altyapısı gerekse de güçlü mali yapısı, çalışmanın üçüncü bölümünde konu edilen önerilerin hayata geçirilmesi ile daha da gelişip büyüyeceği düşünülmektedir. Bankanın globalleşmesi halinde yerel yönetimlerin hem maddi hem de teknik altyapılarının gelişeceği varsayılmaktadır.

İller Bankası toplumu hem doğrudan hem de dolaylı olarak etkilemektedir. Özellikle doğal afet anlarında İller Bankası ilgili yerel yönetimin finansal ihtiyaçlarını gidermeye çalışırken aynı zaman da teknik personeli eliyle de hasar tespit çalışmaları ve sonrasındaki altyapı ve üstyapı çalışmalarını yürütmektedir. Dolaylı olarak ise Banka proje kapsamında verdiği kredi ve hibeler yoluyla içme suyu oluşturma ve arıtma, kanalizasyon, katı atık depolama ve ayrıştırma merkezleri ve derin deniz deşarj sistemlerinin kurulmasını sağlamaktadır. Bunlara ek olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın "Sıfır Atık" projesine destek vererek çevre sağlığına katkıda bulunmaktadır.

İller Bankası mali özerklik kavramına ters olmayan bir kurumdur. Banka yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusundaki projelere kredi imkânı sağlayıp bu projelerin hayata geçmesi sonrası ödemelerini sağlamaktadır. Örnek vermek gerekirse İller Bankası birçok yerel yönetime GES, RES vb. projeler için kredi sağlamakta ve bu sürdürülebilir projeler üretime başladıktan sonra yerel yönetimler kredi taksitlerini ödemeye başlamaktadır. Mali özerklik aslında tamda budur. Yerel yönetimler kendi kendilerine yetebilecek projeleri hayata geçirirken İller Bankası hem finansör olarak hem de teknik personel eliyle projelerin her türlü ihtiyacını gidermektedir. Bunun sağlanması halinde belediyeler ve il özel idareleri hem ekonomik olarak hem de teknik altyapılarını belirli bir olgunluğa kavuşturabileceklerdir. Buda mali özerkliğin en temel durumu olan "kendi kendine yetebilme ve dışarıdan müdahaleye bağımlı olmama" eksenini ortaya konulmasını sağlayacaktır. İller Bankasının küreselleşmesi ve özellikle kendi yapısını ihraç etmesi halinde hem ülke ekonomisine ciddi katkılar sağlayabileceği hem de yeni pazarlarda oluşturduğu yapı ile diplomaside etkin bir kurum haline gelebileceği öngörülmektedir.

Yapılan çalışmanın sonucunda yerel yönetimleri hizmet kalitelerinin arttırılması ve gelişen dünyanın akıllı şehirlerini inşa etmesi yolunda İller Bankası'nın önemi ifade edilmeye çalışılmıştır. Günümüzde değişen dünya şartlarına ayak uydurulması, başlıca vizyonu insana hizmet olan tüm kurumların yapması gereken en temel görevi olmuştur. Aksi halde geri kalan veya vizyonunu dar tutan tüm kurum, kuruluş ve hatta devletler yok olma tehlikesi altında kalacaktır.



KAYNAKÇA

- Acar, F., & Aydın, F. (2013). Tüm yönleri ile belediye gelirleri | vergiler, harçlar, ücretler, katılım payları. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Akçay, S. (2023). Katılım bankacılığı ve Türkiye’de mudarebe sisteminin uygulanabilirliğine ilişkin bir araştırma. Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapıları: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 276-297.
- Arslan, M., & Biniş, M. (2014). Amerika Birleşik Devletleri’nde mahalli idarelerin mali yapısı ve merkezi idare ilişkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 149-173.
- Aslantaş, A. (2023). Küreselleşmede bölgesel örgüt iş birliği mekanizması çerçevesinde Türk Devletleri Teşkilatı. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Aydilek, E. (2022). Türk Devletleri Teşkilatının Siyasi ve Ekonomik Potansiyeli. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*.
- Balcı, M. (2020). Katılım bankacılığı Türkiye uygulamasının katılım finans ilkeleri açısından tetkiki ve uygulama sonuçlarının iktisadi etkileri. İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Batal, S. (2010). Almanya’da yerel yönetimler ve Türkiye yerel yönetim yapısı ile mukayeseli değerlendirmesi. *Mevzuat Dergisi*.
- Bayrakçı, E. (2002). Demokratik yerel yönetimin temel ilkeleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 89-110.
- Berkün, S. (2017). Kamu açısından yönetim. *Emek ve Toplum Dergisi*, 638-663.
- Bülbül, D. (2001). Kamu yönetiminde idari ve mali paylaşım uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 67-74.
- Bülbül, D. (2018). Yerel yönetimler maliyesi. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çoker, Z. (1986). İller Bankası ve Mahalli İdareler. Ankara: Kazancı Matbaası.
- Delcamp, A. (1994). Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma. Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri. Ankara: Konrad Adenauer Vakfı Yayınları.
- Eren, H. (1994). Yönetimde merkezîyetçilik, adem-i merkezîyetçilik ve özerklik denetim. *Türk İdare Dergisi*, 145-150.

- Eryılmaz, B. (2011). Kamu yönetimi: Düşünceler, yapılar, fonksiyonlar. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Göktolga, O. (2017). İsviçre yerel yönetim yapısı ve komünler. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 60-72.
- Gözler, K. (2012). İdare hukukuna giriş. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2008). Türkiye'nin yönetim yapısı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, H. (2013). Dünyada yerel yönetimler. (M. Okçu & H. Özgür, Eds.) Ankara: Seçkin Yayınları.
- Güler, B. A. (1994). Belediye gelirlerinin yapısı 1925-1989. *Çağdaş Yerel Yönetimler*.
- Güler, B. A. (1994). İl özel idaresi gelirleri: 1925-1990. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1994.
- Güler, B. A. (2012). Türkiye'nin yönetimi. Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M. (1996). İdare hukuku. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güner, A. (2005). Mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimlerin gelirleri üzerine bir değerlendirme. 20. *Maliye Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. Denizli: Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayını.
- Güner, A. (2006). Yönetimler arası gelir bölüşümü: Temel ilke ve uygulamalar. In A. Güner & S. Yılmaz, *Mali yerelleşme: Teori ve uygulama üzerine yazılar* (pp. 61-82). İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- H., Y., Emil, F., & Kerimoğlu, B. (2012). Yerel yönetimler maliyesi. Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayını.
- Karakılçık, Y. (2016). Yeni yerel bölgesel gelişmeler ışığında yerel yönetimler. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kayıkçı, S. (2003). 1982 reform yasası sonrası Fransa'da yerel yönetimler ve yerel özerklik şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22-47.
- Keleş, R. (1984). Japonya'da yerel yönetimler. *Amme İdaresi Dergisi*, 101-122.
- Keleş, R. (2012). Yerinden yönetim ve siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılıç, V. C., & Gül, H. (2015). İller Bankasının İlbank A.Ş.'ye dönüştürülmesinin belediye finansmanı üzerindeki etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 217-233.
- Korlu, K., & Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye'deki belediyelerin mali özerkliğinin öz gelirler bağlamında analizi ve değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 109-120.
- Ladner, A. (2007). Local government and metropolitan regions: Switzerland. Lausanne: IDHEAP Work Papers.

- Nalbant, A. (1997). Üniter devlet-bölgeselleşmeden küreselleşmeye. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Nas, A. (1999). Belediye gelirleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Nas, A. (2011). Belediye gelirleri. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ökmen, M., & Parlak, B. (2010). Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler: İlkeler, yaklaşımlar ve mevzuatlar. Bursa: Alfa Akademi.
- Öncel, M., Kumrulu, A., & Çağan, N. (2015). Vergi hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Önez Çetin, Z., & Yılmaz, N. (2016). Japonya'da yerel yönetimlerin idari ve mali yapısı üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1213-1237.
- Pıçak, Ş., & Soyal, T. (2022). Belediyelerin öz gelirleri ve muhasebeleştirilmesi. *Yerel Yönetim ve Denetim*, 17.
- Söztutar, M. (2018). Yerel yönetim kavramı ve yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi. In M. Söztutar, *Atatürk Üniversitesi AÖF Kamu Yönetimi Bölümü Ders Kitabı* (pp. 2-21). Erzurum: Atatürk Üniversitesi AÖF Yayınları.
- Steade, R. (1984). Business, its nature and environment: An introduction. South-Western.
- Süren, B. (2011). Prof. Dr. Coşkun Can Aktan'ın toplum ve devlet arayışı. *İlim Dünyası*, 18-27.
- Tanaka, Y. (2011). Local bonds in Japan. *Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan*.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, M., & Özer, A. (2014). Mahalli idareler. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tosun, K. (1992). İşletme yönetimi. İstanbul: Savaş Yayınları.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2007). Mahalli idareler: Teori, uygulama, maliye. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 259-287.
- Wilson, D., & Game, C. (2011). Local government in the United Kingdom. Palgrave Macmillan.
- Yamaç, M. (2014). İngiltere'de yerel yönetimler. *Sosyal Bilimler Metinleri*.

Yenisu, E., Şahin, F., & Öztekkeli, H. (2019). Yönetim düşüncesinin evriminde sistem kuramının etkileri: Kavramsal bir çözümleme. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 514-527.

Yılmaz, E. (2014). Yeni bir finansal araç olarak sukuk çeşitleri, Türkiye uygulaması ve vergilendirilmesi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 81-100.

İnternet Kaynakları

WEB 1: <https://www.csb.gov.tr/bakan-kurum-deprem-bolgesinde-su-hayati-onemde-bakanlik-faaliyetleri-38427>

WEB 2: (<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskani-erdogan-turk-devletleri-teskilati-artik-cozum-uretemeyen-uluslararası-sistemin-yeni-sinerji-merkezidir>)



ÖZ GEÇMİŞ

Ad Soyad: Abdulkadir YAŞAROĞLU	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Fakülte	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Bölümü	Kamu Yönetimi (İ.Ö)
Makale ve Bildiriler	
1. Yaşaroğlu, A. (2024). Yerel Yönetimlerimizin Demokrasi Anlayışımıza Etkisi ve İl Özel İdareleri ile Belediyelerin Hizmet Yönünden Karşılaştırılması. Türkiye Günlüğü Dergisi. Sayı: Aralık 160. Sayfa: 152-162.	