T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

KAMU KURUMLARINDA YENİDEN YAPILANMA; BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN ALGISIYLA İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA

DOKTORA TEZİ

Yaşar OKUR

KOCAELİ 2020

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

KAMU KURUMLARINDA YENİDEN YAPILANMA; BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN ALGISIYLA İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA

DOKTORA TEZİ

Yaşar OKUR

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 16.07.2020/17

KOCAELİ 2020

ÖNSÖZ

Bu çalışmada İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasının büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığı araştırılmıştır. Bilindiği üzere yenilik, yeniden yapılanma, değişim, gelişim gibi konular üzerine yapılan çalışmalar, farklılık oluşturan ancak, içinde büyük zorluklar taşıyan çalışmalardır. Çalışma hayatı, aile ve diğer aktivitelerin yanında doktora çalışması ise ayrı bir özveri ve sabır isteyen bir süreç gerektiriyor. Bu süreçte;

Sabırla desteğini esirgemeyen ve beni teşvik eden tez danışmanı hocam Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL, tez izleme jürisi üyesi hocalarım Prof. Dr. Hamza ATEŞ ve Doç. Dr. Oktay KOÇ'a ve tez savunmasında katkılar veren Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU ve Doç. Dr. Demokaan DEMİREL hocalarıma teşekkürü borç bilirim.

Çalışmama destek veren Uğur PEKER, Kadir YILMAZ ve İller Bankası'ndaki çalışma arkadaşlarıma,

Büyükşehir belediyelerinin görüşme ve anketi yoğunlukları içerisinde kabul edip zaman ayıran değerli yöneticilerine teşekkür ederim.

Doktora eğitimi gibi uzun süren bir sürecin yükünü benimle birlikte yaşayan ve her şeyiyle bana destek olan, varlıklarına şükrettiğim hayatımın kıymetleri eşim Canan ve çocuklarım Zeynep Bilge ile Ömer Faruk'a,

Çok teşekkür ederim. Hayat üretmekle anlamlı, dostlarla güzel…

Yaşar OKUR

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 1
İÇİNDEKİLER i
ABSTRACT xi
SİMGE VE KISALTMALAR xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ xvii
TABLOLAR LİSTESİ xviii
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU KURUMLARINDA YENİDEN YAPILANMA; YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI BAĞLAMINDA İLLER BANKASI 7
1.1. KAMU KURUMLARINDA YENİDEN YAPILANMA 7
1.2. DÜNYA'DA YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI 31
1.2.1.Tarihsel Gelişim 31
1.2.2. Yerel Yönetim Bankalarının Varoluş Nedenleri 33
1.2.3. Yerel Yönetim Bankalarının Yapılarına Genel Bakış 35
1.2.3.1. Sanayileşme ve Kentleşmeye Paralel Olarak Çok Eski Yıllarda Kurulmuş ve Varlıklarını Sürdürüyor Olmaları 35
1.2.3.2. Özel Sektörle veya Fonlarla Ortaklık Yapanların Olması 36
1.2.3.3. Şahsi ve Ticari Mevduat Toplayabilmeleri 36
1.2.3.4. Müşteri Kitlelerinin Kamu ve Özel Gerçek ve Tüzel Kişilerden Oluşabilmesi 37
1.2.3.5. Bazı Yerel Yönetim Bankalarının Teknik Danışmalık Hizmeti Veren Birimlerinin Olması 37
1.2.3.6. Yatırım Bankacılığı Fonksiyonlarının Öne Çıkması 37
1.2.3.7. Bir Kısmının Kooperatif ve Tasarruf Sandığı Mantığından Türemeleri 38
1.2.4. Yerel Yönetim Bankalarının Fonksiyonel Gelişim Yönü 38
1.3. İLLER BANKASI 42
1.3.1. Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı 43
1.3.2. İller Bankası'nın Misyon ve Vizyonu 46
1.3.3. İller Bankası'nın Kuruluşu ve Tarihsel Gelişimi 47

1.3.4.İller Bankası'nın Amacı ve Faaliyet Konuları 50
1.3.4.1. Mevcut Durumda 6107 Sayılı Kanun'a Göre İller Bankasının Amacı ve Faaliyet Konuları 50
1.3.4.2. 4759 Sayılı İller Bankası Kanunu Dönemindeki Amacı ve Faaliyet Konuları 52
1.3.5. İller Bankası'nın Fonksiyonel Gelişimi 58
1.3.5.1. İller Bankası'nın Mevcut Durumdaki Temel Fonksiyonları 63
1.3.5.1.1. Finansman Sağlama 63
1.3.5.1.2. Teknik Denetim ve Danışmanlık Hizmeti Sağlama 63
1.3.5.1.3. Kaynak Geliştirme 64
1.3.5.1.4. Pay Dağıtımı 64
1.3.5.1.5. Bakanlık Tarafından Talep Edilen Özel Projeler ve Kentsel Altyapı Projeleri ile Yapım İşleri 64
1.3.5.2. 2009 – 2018 Döneminde Banka Yatırımlarının Sektörel Gelişimi 64
1.3.6. Banka'nın Sermayesi ve Ortaklık Yapısı 75
1.3.6.1. Sermaye-Kredilendirme İlişkisi 77
1.3.6.2. Sermaye-Karlılık İlişkisi 78
1.3.6.3. Sermaye-Kullandırılan Kredilerin Tahsili İlişkisi 78
1.3.6.4. Sermaye-Temsil İlişkisi 79
1.3.7.1. Yurt İçi Finansman Kaynakları 79
1.3.7.2. İller Bankası'nın Uluslararası Finansman Kaynakları 84
1.3.7.2.1. Dünya Bankası Kredisi-Belediye Hizmetleri Projesi (I) 84
1.3.7.2.2. Dünya Bankası Kredisi-Belediye Hizmetleri Projesi (II) 85
1.3.7.2.3. Sürdürülebilir Şehirler Projesi Kapsamında Dünya Bankası Kredisi 86
1.3.7.2.4. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Kredisi-Belediye Kanalizasyon Şebeke ve Atık su Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi 86
1.3.7.2.5. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Kredisi, Yerel Yönetimler Altyapı Geliştirme Projesi 87
1.3.7.2.6. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Kredisi, Kentsel Altyapı Projeleri 87

1.3.7.2.7. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) II Kredisi Kentsel Altyapı Projeleri II 87
1.3.7.2.8. İslam Kalkınma Bankası (İKB) Kredisi Kent içi Ulaşım Projeleri .. 88
1.3.7.2.9. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Belediye Katkı Paylarının Kredilendirilmesi 88
1.3.7.2.10. Körfez Ülkeleri İşbirliği 88
1.3.7.3. Gayrı Nakdi Krediler 89
1.3.8. İller Bankası'nın Organizasyon Yapısı 89
1.3.8.1. İller Bankası'nın Organları 89
1.3.8.1.1. Genel Kurul 90
1.3.8.1.1.1. Mevcut Durumda 6107 Sayılı Kanun'a Göre Genel Kurul 90
1.3.8.1.1.2. 4759 Sayılı Kanun'a Göre Genel Kurul 91
1.3.8.1.2. Yönetim Kurulu 91
1.3.8.1.2.1. 6107 Sayılı Kanun'a göre Bankanın Yönetim Kurulu 91
1.3.8.1.2.2.2. 4759 Sayılı Kanun'a Göre Yönetim Kurulu 92
1.3.8.1.3.Denetim Kurulu 93
1.3.8.1.3.1. 6107 Sayılı Kanun'a göre Denetim Kurulu'nun yapısı 93
1.3.8.1.3.2. 4759 Sayılı Kanun'a Göre Denetçiler 93
1.3.8.2. İller Bankası'nın Merkez ve Taşra Yapılanması ile Personeli 94
1.3.8.2.1. İller Bankası Merkez Teşkilatı 96
1.3.8.2.1.1. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları 96
1.3.8.2.1.1.3.Genel Müdürlük Birimleri 96
1.3.8.2.2. Taşra Teşkilatı 97
1.3.8.2.3. İller Bankası'nın Personeli 98
1.3.9. İller Bankası'nın Denetimi 100
1.3.10. İller Bankası'nın Yeniden Yapılanmasına Yönelik Çalışmalar 101
1.3.10.1. Ernst Reuter'in Belediyeler Bankası Hakkındaki Görüşleri 101
1.3.10.2. 1961 Tarihli OECE Raporu 102

1.3.10.3. Alman Teknik Yardım Kurulu Uzmanlarının, "İmar ve İskan Bakanlığı'nın Görev, Faaliyet ve Organizasyonu" Hakkındaki Raporu 103

1.3.10.4. İller Bankası Yönetim Projesi 103

1.3.10.5. 1987 Tarihli IBRD (Dünya Bankası) - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi 103

1.3.10.6. 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu 104

1.3.10.7. 2004 Tarihli Dünya Bankası Raporu ile 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması 105

1.3.10.8. İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993 107

1.3.10.9. Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması (TOKİ IULA – EMME) 109

1.3.10.10. Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı 111

1.3.10.11. Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu 114

1.3.10.12. Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Reorganizasyonu 115

1.3.10.12.1. VII. Kalkınma Planında İller Bankası (1996 – 2000) 115

1.3.10.12.2. VIII. Kalkınma Planında İller Bankası (2001 - 2005) 116

1.3.10.12.3. XI. Kalkınma Planında İller Bankası (2019 – 2023) 116

1.3.10.13. İller Bankası Stratejik Planlarında (2006 – 2010 ve Diğerleri) Yeniden Yapılanma 117

1.3.10.14. Yüksek Denetleme Kurulu Raporları 118

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE KENTLEŞME, BÜYÜKŞEHİRLER VE İLLER BANKASI 120

2.1.KENTLEŞME VE BÜYÜKŞEHİRLER 120

2.1.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri Kuruluşunun Hukuksal Gelişimi 126

2.1.2. Türkiye'de Büyükşehir Modelinin Gelişimi 129

2.1.2.1. Büyükşehir Modelinin Gelişim Dönemleri 129

2.1.2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Örgütsel Yapısındaki Değişim 129

2.1.2.3. Büyükşehir Belediyesi Sınır ve Nüfuslarındaki Değişim 130

2.1.2.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Diğer Yerel Yönetim Birimleri Sayısındaki Değişim 133

2.1.3. 6360 Sayılı Kanun'la Gelen Değişimin Diğer Yerel Yönetim Birimlerine Etkileri 135

2.1.3.1.Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki Diğer Yönetim Birimlerinin Durumu 135

2.1.3.1.1. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki Belediye, Köy ve Bucaklar 135

2.1.3.1.2. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri..... 135

2.1.3.1.3. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki İl Özel İdareleri..... 136

2.1.3.1.4. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki Mahalli İdare Birlikleri136

2.1.3.2. Büyükşehir Belediyesi Dışındaki Diğer Yönetim Birimleri..... 137

2.1.3.2.1.Nüfusu 2000'in Altına Düşmesi Nedeniyle Tüzel Kişiliği Sona Eren Belediyeler. 137

2.1.3.2.2. Büyükşehir Belediyesi Sınırları Dışındaki Bucaklar 137

2.1.4. Büyükşehir Belediyelerinin ve Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri ile Bu Görev ve Yetkilerin Karşılaştırılması 137

2.1.4.1. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 137

2.1.4.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri 142

2.1.4.3. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir. İlçe Belediyeleri Görev ve Yetkilerinin Karşılaştırılması 144

2.1.5. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve 6360 Sayılı Kanun'un Mahalli İdarelerin Gelirleri Açısından Getirdiği Değişiklikler 146

2.1.5.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden ve İlde Toplanan Vergi Gelirlerinden Paylar..... 146

2.1.5.2. Büyükşehir Belediyelerinin Diğer Gelirleri..... 149

2.1.5.3. Şirket Kurulması 150

2.1.5.4. Denkleştirme Ödeneği ve Belediyelere Yardım Ödeneği 151

2.1.6. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Sistem Üzerine Değerlendirmeler..... 151

2.2. İLLER BANKASI VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ 156

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANMASININ, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ TARAFINDAN NASIL ALGILANDIĞINI BELİRLEMEYE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA 159

3.1. ARAŞTIRMANIN PROBLEMİ 159

3.2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ 162

3.3. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI 164

3.4. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ 164

3.4.1.Araştırmanın Yöntemi 164

3.4.2. Katılımcıların Belirlenmesi ve Örneklem Tespiti 166

3.4.3. Verilerin Toplanması 168

3.4.4. Verilerin Geçerliliği ve Güvenilirliği 175

3.4.5.Verilerin Analizi 176

3.5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI VE TARTIŞMALAR 186

3.5.1. Yeniden Yapılanma Sürecinde İller Bankası'nın Hizmet Kalitesindeki Değişim 187

3.5.1.1. Proje Danışmanlık Hizmetleri 188

3.5.1.2. İhale Danışmanlık Hizmetleri 200

3.5.1.3. Yapı Denetimi Hizmetleri 203

3.5.1.4. Aynı İş İçin Alternatif Projeler Sunulabilmesi 214

3.5.1.5.Teknik Hizmet Standartları 217

3.5.1.6. Fiziksel Altyapıdaki (Banka binası, kullanılan teknolojik donanım, araç-gereç vb.) Değişim. 221

3.5.1.7. Finansal Araçların Tanıtımı ve Sunumu 223

3.5.1.8. Bankacılık Hizmet Standartları 226

3.5.1.9. Personel Yetkinliği ve Sayısal Yeterliliği 228

3.5.1.10. Mevcut Hizmet Yapma Şeklinin Geliştirilmesinde Ortakların Katılımı 233

3.5.1.11. Yeni Hizmet Alanlarına Açılmada Ortakların Katılımı 236

3.5.1.12. Hizmetlerin Tanıtımı 240

3.5.1.13. Hizmet Sunumunda Müşteri Memnuniyeti 243

3.5.1.14. Ortak İdarelerle İletişim 245
3.5.1.15. Bankacılık Sektöründeki İyi Uygulamaları Kendi Yapısına Alma . 247
3.5.2. Yeniden Yapılanma Sonrası Yönetim Yapısı ve Anlayışındaki Değişim 252
3.5.2.1. İş Süreleri 253
3.5.2.2. Örgüt İçinde Alt Birimlere Yetki Devri 256
3.5.2.3. Hizmetlerin Bir kısmının Devredilmesi ya da Bırakılmasının Yönetim Anlayışı ve Örgütsel Yapıya Etkisi 259
3.5.2.4. Yurt içi Hizmet Birimlerinin Yeterliliği 262
3.5.2.5. Büyükşehirlerdeki Değişime İller Bankası'nın Tepkisi 266
3.5.2.6. Yurt dışı Hizmet Birimleri Oluşturulması 272
3.5.2.7. İller Bankası'nın Teknik Hizmetlerle Birlikte Finansal Destek Sağlayan Yapısı 275
3.5.3. Yeniden Yapılanma Sürecinde Bilgi Teknolojilerinin Kullanılması 280
3.5.3.1. İllerBankası'nın İnternet Sitesinden Bilgiye Erişim 282
3.5.3.2. Ortak idarelerin yaptırdığı işlerin bilgilerine, İller Bankası bilgi sisteminden erişim 283
3.5.3.3. Ortak İdarelere İller Bankası Danışmanlığıyla Yapılan İşlerin Bilgilerine Banka Bilgi Sisteminden Erişim 286
3.5.3.4. Ortak İdarelerin İller Bankası Bilgi Sistemi Üzerinden İşlem Yapabilmesi 288
3.5.3.5. Ortak İdarelerin İşlerini Banka Bilgi Sistemi Üzerinden Takip Edebilmesi 289
3.5.4. Yeniden Yapılanma ve İş Kapasitesi İlişkisi 291
3.5.4.1. Eski ve Yeni İş Alanları 292
3.5.4.2. Piyasalardan Kaynak Temini İçin Aracılık Faaliyetleri 293
3.5.4.3. İhale İşini Ortak İdarelere Devretmenin Etkisi 300
3.5.4.4. Emanet Usulünün Terkedilmesi 302
3.5.4.5. Yurtdışında Şubeler ve Temsilcilikler Açma 304
3.5.4.6. Büyükşehir Kanununun Getirdiği Değişime İller Bankasının Tepkisi 305

3.5.5. Yeniden Yapılanmanın Mali ve Finansal İlişkilere Etkisi 307
3.5.5.1. Banka'nın Mali/Finansal Gücündeki Değişimin Finansal İlişkilere Yansıması 308
3.5.5.2.Banka Tarafından Alternatif Finansman Kaynaklarının Kullandırılması 311
3.5.5.3. Ortak İdarelerce Banka Dışından Alternatif Finans Kaynaklarının Kullanımına İller Bankası'nın Varsa Geliştirdiği Tepki 314
3.5.6.Yeniden Yapılanma Sürecinde İller Bankası'nda Büyükşehir Belediyelerinin Temsili 317
3.5.6.1. Banka'nın Kurumsal Yapısında (Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu) Büyükşehir Belediyelerinin Temsili 317
3.5.6.2. Hukuk, Hakkaniyet ve İyi Yönetim Açılarından Temsil 319
3.5.7.Yeniden Yapılanma Sürecinde Hesap Verebilirlik 323
3.5.7.1. Banka'nın Kurumsal Yapısı Açısından (Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu) Hesap Verebilirlik 327
3.5.7.2. Hukuk ve Yönetim Açılarından Hakkaniyet Gereği Hesap Verebilirlik 329
3.5.8.Yeniden Yapılanma Sürecindeki Değişim Konusundaki Diğer Görüşler 332
3.5.8.1. İller Bankası'na İhtiyacın Devam Etmesi 333
3.5.8.2. İller Bankası ile Büyükşehirler Arasında İlişki Yönetiminde Yaşanan Sorunlar 334
3.5.8.3. İller Bankası Yetersiz Kaldığında Yapı Denetim Hizmeti Satın Alabilmesi 336
3.5.8.4. İller Bankası'nın PPP Modeline Destek Olması 336
3.5.8.5. İller Bankası'nın Büyükşehir Belediyeleriyle Çalıştaylar Yapması .. 337
3.5.8.6. İller Bankası'nın Adil ve Öngörülebilir Bir Kredi Sistemi Kurması. 338
3.5.8.7. İller Bankası'nın İş Akım Şemalarını Yayınlaması 338
SONUÇ 339
KAYNAKÇA 349
EKLER 369
EK-1.GÖRÜŞME ÖN YAZISI/KATILIMCI ONAM FORMU VE SORULAR ... 369
ÖZGEÇMİŞ 374

ÖZET

Hayatın her alanında içsel ve dışsal dinamiklerin etkisiyle değişim ve gelişim, çevreyle uyumlu bir şekilde varlığını sürdürebilmenin önkoşuludur. Sanayi devrimi, modernite ve postmodernite ile birlikte değişim ve gelişim gittikçe temposu artan bir yaşam biçimi haline gelmiştir. İller Bankası da 2000'li yılların başlarından başlayıp 2011 yılında mevzuatına kavuşturulan ve halen süren bir yeniden yapılandırma sürecini yaşamaktadır.

Nitel araştırma yöntemi kullanılarak yapılan bu çalışma, İller Bankası'nın yeniden yapılanmasının, sahipleri ve paydaşlarının en büyüğü olan büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığını belirlemeyi amaçlamaktadır. Teorik çalışmalar "Kamu Kurumlarında Yeniden Yapılanma; Yerel Yönetim Bankacılığı Bağlamında İller Bankası Örneği" ve "Türkiye'de Büyükşehirler ve İller Bankası" başlıkları altında ele alınmıştır. Saha çalışmasında İller Bankası'nın yeniden yapılanmasının hizmet kalitesi, yönetim yapısı ve anlayışı, teknolojik kabiliyet ve kapasite, iş kapasitesi, mali finansal ilişkiler, temsil ve hesap verebilirlik faktörleri açısından değişimine etkisi araştırılmıştır.

Araştırmanın evreni büyükşehir belediyelerinin İller Bankası ile iş ilişkisi içerisinde bulunan yöneticilerinden oluşmaktadır. Veri toplama tekniği olarak görüşmenin kullanıldığı saha çalışmasında araştırmanın örneklemi, büyükşehirlerin ilgili birimlerinin 32 adet yöneticisinden oluşmuştur. Görüşmeler, literatür taraması ve Banka'nın faaliyet alanı çerçevesinde uzman kişilerin görüşleri de alınmak suretiyle belirlenen faktörler esas alınıp yeterli düzeyde ayrıntıya ve açıklamaya yönelik sondalara da yer verilen sorulardan oluşturulan standartlaştırılmış açık uçlu görüşme formları kullanılarak yapılmıştır. Ayrıca, mülakat konuları ile ilgili gözlemler ve doküman incelemeleri yapılarak çalışmanın geçerliliği ve güvenilirliği artırılmıştır. Toplanan veriler fenomenolojik betimsel analiz yöntemiyle analiz edilmiştir.

Araştırmanın tasarımında belirlenen ve araştırma sürecinde ortaya çıkan faktörler açısından olumlu gelişmeler yaşansa da sürecin yeniden tasarımı ve uygulamasını gerektiren önemli eksiklerinin olduğu görülmektedir.

Çalışma, toplanan verilerin değerlendirilmesiyle tespitler yapılarak ve kurumsal gelişim ile gelecekte çalışılabilecek konularla ilgili öneriler geliştirilerek sonlandırılmıştır.

ANAHTAR KELİMELER: Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı, İller Bankası, Büyükşehir Belediyeleri, Yeniden Yapılanma.

ABSTRACT

With the influence of internal and external dynamics in all areas of life, change and development are the prerequisites for sustaining their present in harmony with the environment. The industrial revolution, modernity and postmodernity, change and development has become an increasingly paced lifestyle. İller Bank is also undergoing a reorganization process that started in the early 2000s and was legislated in 2011

This study, carried out using a qualitative research method, aims to determine how the reorganising of Iller Bank is perceived by the metropolitan municipalities, the largest of its owners and stakeholders. Theoretical studies "Reorganising in Public Institutions; İller Bank in Case of Local Government Banking Context "and" Metropolitan Municipalities and İller Bank in Turkey "are discussed under the headings. The effect of the reorganising of İller Bank on the change in terms of service quality, management structure and understanding, technological ability and capacity, business capacity, financial relations, representation and accountability factors were investigated in the field study.

The scope of the research consists of the director of metropolitan municipalities who have a business relationship with Iller Bank. In the field study where the interview was used as the data collection technique, the sample of the research consisted of 32 director of the relevant units of the metropolitan municipalities that have a business relationship with Iller Bank in order to reflect the current reality. The interviews were conducted using standardized open-ended interview forms, which were formed based on the literature review and the factors determined by taking the opinions of experts, within the framework of the Bank's field of activity, and also included probes for sufficient detail and explanation. Furthermore, the validity and reliability of the study has been increased by making observations and document reviews regarding the interview topics. The collected data were analyzed by phenomenological descriptive analysis method.

Although there are positive developments in terms of the factors determined in the design of the research and emerging in the research process, it is seen that there are important deficiencies that require redesign and implementation of the process.

The study was concluded by making determinations by evaluating the collected data and by developing suggestions on institutional development and future studies.

KEY WORDS: Investment and Development Bank, İller Bank, Metropolitan Munıcıpalities, Reorganisation.

SİMGE VE KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
A.Ş.:	Anonim Şirket
AYB:	Avrupa Yatırım Bankası
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemleri
CDC	Caisse des Depots et Consignation
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CLF	Credit Local de France
CPS	Dünya Bankası'nın 2008-2011 Döneminde Sağlayacağı Mali ve Teknik Desteğin Çerçevesini Oluşturan Ülke İşbirliği Stratejisi
C3D	Caisse des Depots – Development
ÇEVDES	Altyapı Projelerini Destekleme Projesi
DDK	Devlet Denetleme Kurumu
DESKİ	Denizli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
DOKAP	Doğu Karadeniz Projesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi

GES	Gelir Ortaklığı Senedi
GMYO	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
HES	Hidro Elektrik Santral
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development – Dünya Bankası
IMF	International Monetary Fond
IPA	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İKB	İslam Kalkınma Bankası
İLBANK	İller Bankası
İUFM	İstanbul Uluslararası Finans Merkezi
JFM	Japonya Yerel Yönetimler Bankası
JICA:	Japonya Ulusal İşbirliği Ajansı
KAP	Kamu Aydınlatma Platformu
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KENT-DES	Yerel Yönetimlerin Kentsel Düzenlemelerini Destekleme Protokolü
KEVA	Yerel Yönetim Emeklilik Kurumu (Bulgaristan)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Alman Kalkınma Bankası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KYB	Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı
MARLİT	Mardin Asbest Boru Sanayii ve ve Ticaret A.Ş.

MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MUNIFIN	Finlandiya Belediye Finansman Şirketi
MUSKİ	Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
NİĞBAŞ	Niğde Beton Sanayii ve Tic. A.Ş.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development–Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OECE	Ekonomik İşbirliği Avrupa Teşkilatı
OTP	Országos Takarék Pénztár
PLC	Public Limited Company
PPP	Public Private Partnership
RES	Rüzgar Enerjisi Santrali
SAL	Structural Adjustment Loan
SCET	Societe Centrale Pour l'Equipement du Territoire
SKİ	Su ve Kanal İdaresi
SİMEL	Su, İnşaat, Makine, Elektrik Ltd. Şti.
SPK	Sermaye Piyasası Kurumu
SUKAP	Su, Kanal ve Altyapı Projeleri
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YAYED	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YDK	Yüksek Denetleme Kurulu

YİD	Yap İşlet Devret
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde İmar Planı Sektöründe Bitirilen İşler 65
ŞEKİL 2:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde İmar Uygulama Sektöründe Bitirilen İşler 65
ŞEKİL 3:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Jeolojik-Jeoteknik Araştırmalar Sektöründe Bitirilen İşler 66
ŞEKİL 4:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Harita Sektöründe Bitirilen İşler 66
ŞEKİL 5:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde İçme suyu Sektöründe Bitirilen İşler 67
ŞEKİL 6:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Atık Su Sektöründe Bitirilen İşler 67
ŞEKİL 7:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Katı Atık Sektöründe Bitirilen İşler 68
ŞEKİL 8:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Diğer Altyapı (Malzeme) Sektöründe Bitirilen İşler 68
ŞEKİL 9:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Belediye Yapıları Sektöründe Bitirilen İşler 69
ŞEKİL 10:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Kamulaştırma Sektöründe Bitirilen İşler 69
ŞEKİL 11:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde GAP Kapsamında Bitirilen İşler 70
ŞEKİL 12:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde DOKAP Kapsamında Bitirilen İşler 70
ŞEKİL 13:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde SUKAP Kapsamında Bitirilen İşler 71
ŞEKİL 14:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Yenilenebilir Enerji Sektöründe Bitirilen İşler 71
ŞEKİL 15:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde CBS Sektöründe Bitirilen İşler 72
ŞEKİL 16:İller Bankası Anonim Şirketi Organizasyon Şeması 98

TABLOLAR LİSTESİ

TABLO 1: Uygarlık Devrimlerinin Yapısal Yansımaları Tablosu 13
TABLO 2: Kamunun Yönetildiği ve Kamunun Yönettiği Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması Tablosu 21
TABLO 3: Son 10 Yılda Yerel Yönetimlere Verilen Teminat Mektupları 90
TABLO 4: İller Bankası Personelinin 1945 – 31.12.2019 Arasında Mesleki Alanlara Göre Dağılımı 100
TABLO 5: İller Bankası Personelinin 1945 – 31.12.2019 Arasında Merkez ve Bölge Teşkilatına Göre Dağılımı 100
TABLO 6: Büyükşehir Belediyeleri Kanunları 128
TABLO 7: Büyükşehir Belediyelerinin Gelişim Dönemleri 129
TABLO 8: Sınır Genişletme ve Büyükşehir Nüfusunun İl Nüfusu İçindeki Payı (2011) 131
TABLO 9: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı 133
TABLO 10: 6360 6447 ve 6552 Sayılı Kanunlar Öncesi ve Sonrasıyla Mülki ve Mahalli İdare Birimleri Sayılarındaki Değişim 134
TABLO 11: Mülakat Yapılan Kişilerin Unvanlarına Göre Sayısı ve Görev Yaptığı Birimler 172
TABLO 12: Mülakat Sürelerinin Büyükşehirlere Göre Dağılımı 173
TABLO 13: Katılımcıların Mülakat Süreleri 173
TABLO 14: Veri Analizinde Esas Alınan Temalar ve Kategorileri 181
TABLO 15:Yeniden Yapılanma Sürecinde Değişim Algısına İlişkin Ortaya Çıkan Yeni Bulgular 182

GİRİŞ

Değişim, yaşayabilmenin, güçlenebilmenin, öncü olabilmenin temel koşuludur. Hayatın olağan bir gerçeğidir. Değişmeyen tek şeyin değişim olduğunu vurgulayan Herakleitos'un ifadesiyle, aynı ırmağa iki kez girilmez (Ağaoğulları, 1989:39). İlkçağlardan tarım, sanayi, bilgi ve iletişim toplumuna hayatın her alanında sürekli bir değişim yaşanmaktadır. Bilim ve teknolojideki gelişmeler, üretim ilişkileri, idari yapı ve anlayışlar, coğrafi koşullar ve kültür gibi etkenler, değişimin yönünü ve başarısını belirleyen etkenlerdir. Gerek kamu sektörü, gerekse özel sektör örgütlerinin hepsinde geçmişten günümüze çevreyle etkileşim içinde pozitif farklılık oluşturabilenler, imkan ve konumlarını güçlendirerek sürdürebilmektedirler.

Günümüz dünyasını iki kelime ile ifade etmek gerekirse, bunlar herhalde "değişim ve "rekabet" olacaktır (Tokat, 2012: 9). Yıkıcı rekabetin yaşandığı, ülkelerin gücünün ağırlıkla şirketlerinin dünya ticaretindeki gücü olarak görüldüğü, ulusal ölçekte de büyük şirketlerin öne çıktığı günümüzde, gerek uluslararası güçlü şirketler karşısında gerekse ulusal ölçekte ayakta kalabilmenin yolu, rekabet edebilen yapısıyla değişimi yönetebilmek ve gerçekleştirebilmektir.

Değişim dönemleri riskli dönemlerdir. Risk kavramı içerisinde tehdit ve fırsatları birlikte taşımaktadır. "Kurumların amaçlanan geleceğe ulaşabilmek için çevresel fırsat ve tehditleri öngörerek, örgütün üstün ve zayıf yönlerini bir kaldıraç olarak kullanabilmeleri, etkin stratejiler üretmeleri ve uygulamaları ile mümkündür" (Akgemici, 2013: 6). Değişimin stratejik bir yaklaşımla yapılması, istenilen amaç ve hedeflere zamanında ve etkin bir şekilde varmada kilit rol oynar.

Uzun yıllara dayalı büyük kurumlar, bir yönüyle sistemlerinin, geleneklerinin, kurum kültürlerinin olması nedeniyle kendi içlerinde bir yönetim kapasitesine sahipken, diğer yönüyle değişimi zor olan, dirençli yapılardır. *"... yeni kurumsal düzenlemelerin kontrolü ele geçirmesi (değişim) için mücadele eden eyleyen/failler ile eski kurumsal düzenlemelerin kontrolünden ayrılmak istemeyen (direnen) aktörler arasında meydana gelen politik çekişmenin ürünü olarak ele alınabilecek kurumsallaşma (DiMaggio, 1988) sürecinde; karşıt kurumsal düzenlemelerin kontrolüne tabi olarak bireysel ve/veya örgütsel aktör ve/veya failler, direnme - uyum*

yönlü pozisyon almış olacaktır" (Koç, 2013:3). Zamanında yapılamayan değişimler kurumları kendilerinin yönetemedikleri bir yöne doğru sürükleyeceğinden, bu süreçte oluşabilecek hasarların boyutunu ve hayatta kalınıp kalınamayacağını kestirmek de zordur. Değişim gereğini kavrayıp çözümler üretebilmek ve bu süreci yönetebilmek ayrı bir yetkinlik istemektedir.

Ulaşım, iletişim ve veri akış hızının artması, tüketim kültürünün yaygınlaşması, üreticiler arasındaki rekabetle ürün yenilemenin teşviki, ürünlerin dayanım ömürlerinin bilinçli olarak kısaltılması, yıpranan ürünlerin bakım ve onarım maliyetlerinin göreceli olarak yüksek oluşu ve eskimenin; fiziki yıpranmanın ötesinde tarz değişikliği ve kalitedeki yeni gelişmeler sonucu, üründeki göreceli değer kaybı olarak tanımlanmasının (Özsoy ve Madran, 2015: 74) öne çıkması gibi modern zaman olgu ve algıları, ihtiyaçları daha da artırmakta ve acil hale getirmektedir. Başka bir ifadeyle, zaman içerisinde değişimle birlikte ihtiyaçlar, ihtiyaçların standartları ve önem düzeyleri de değişmektedir. Yeniden yapılanma kurumların, bu değişimin farkına vararak kendilerini geliştirebilmeleri ölçüsünde anlam ifade eder. Bu bağlamda, yönetim anlayışında da vatandaş odaklılık - müşteri odaklılık, kamu hizmeti ve hizmetliliği, saydamlık, hesap verebilirlik, performans gibi değerleri öne çıkaran YKY gibi genel anlamda bir değişimin yanında değişim yönetimi, inovasyon yönetimi, kriz yönetimi ve hatta beklenti yönetimi gibi özel alanlar öne çıkmaya başlamıştır.

İller Bankası ve paydaşları olan yerel yönetimler de bu ortamda kendilerine yeni bir yol çizmek zorundadır. Bir kamu kurumu olarak yeniden yapılanma süreci içerisindeki kurumlardan biri olan İller Bankası, savaş yıllarının ardından insanların ezici çoğunluğunun kırsal kesimde yaşadığı, sanayileşmesi yok denecek düzeyde, kentleşme, kentlileşme ve yerel yönetim olgusu zayıf, imar işlerini yapabilecek bilgi, insan kaynağı, sermaye, girişimci ve teknolojide yetersiz, mevcut kentleri kalkınmamış ve savaş yıllarında tahribe uğramış durumdaki Türkiye'nin hızlı ve kapsamlı bir şekilde imar ihtiyacını karşılamak için dünyadaki örneklerinden de esinlenerek ilk aşamada finansman kurumu olarak doğmuş, ardından faaliyet alanını teknik imkanlar, yapım ve işletim sorunlarının çözülmesi yönlerinde geliştirmiş bir kurumdur.

3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayı1ı Belediye Kanunu'nun 131 ve 132. maddelerinde belediyelere mahsus bir banka kurulması ve bu Banka'nın belediyelere kredi vermesi hükmü konulmuş, ardından 1933 yılında ise 2301 sayılı Kanunla "Belediyeler Bankası" adı altında belediyelere hizmet vermek amacıyla bir banka kurulmuş ve faaliyete başlamıştır. 13.06.1945 tarihinde çıkarılan 4759 sayılı Kanun ile Belediyeler Bankası'nın görev alanı "Mahalli idarelerin, bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar işleriyle uğraşmak" olarak genişletilmiş ve adı da "İller Bankası" olarak belirlenmiştir. Bu yapısıyla uzun yıllar verdiği hizmetin ardından 2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı Kanunla ise Anonim Şirkete dönüştürülmüştür. Banka halen A.Ş. olarak hizmetlerini sürdürmektedir.

İller Bankası, kuruluşundan günümüze finansmanın yanında işlerin bilfiil kendisi tarafından yapılması, ihtiyaç duyulan malzemelerin üretilebilmesi için şirketlere ortak olunması, ülkenin gelişimine katkı için özellikle teknik personel yetiştirilmesi, önem ve öncelikler temelinde yeni iş alanlarına girilmesi ve mevcut iş alanının sürekli gelişimi dahil çalışmalarıyla özellikle belediye ve il özel idaresi düzeyinde hizmet götürmediği birim kalmayan bir kurumdur. Her ne kadar altyapı işlerini yapan bir kurum imajı olsa da, İller Bankası'nın faaliyet alanını şehrin imarıyla ilgili her iş olarak tanımlamak abartılı olmaz.

İller Bankası, yerel yönetimlerin hem sahibi olduğu, hem de kendisinden hizmet aldığı, temel işi yerel yönetimlere hizmet üretmek olan ve henüz ciddi bir alternatifi olmayan bir kurumdur. Bu nedenle yerel yönetimlerin organizasyon yapısı, hizmet alanları, görev ve yetkileri, mali durumları vb. değişime uğradığında bunun İller Bankası'nı etkilemesi kaçınılmazdır. Literatürde de yeniden yapılandırmaya ilişkin değerlendirmelerde öne çıkan hususlardan birisi, bu iki yapının birlikte yeniden yapılandırılmasıdır.

2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı Kanun'la, bir taraftan İller Bankası'nın yeniden yapılanmasının yasal altyapısı oluşturulurken, diğer taraftan, 06.12.2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve

Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve bu Kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı Kanunla birlikte, yeni büyükşehir belediyesi sistemi ve sayıları 30'a çıkan büyükşehir belediyeleriyle Türkiye'nin yerel yönetim sistemi de çok büyük bir değişime uğramıştır. Bu kanunların ardından büyükşehir belediyelerinin sayıları, görev ve sorumluluklarının artırılması, görev alanlarının il sınırlarına genişlemesi, küçük belediyelerin kapatılması, diğer belediyelerin de benzer bir sistemle yönetilmesine ilişkin düzenlemeler yapılması beklentisi gibi konular, ülke gündeminde tutulan konular halini almıştır. Tam da kendi yeniden yapılanmasının yasal zeminini oluşturduğu bu ortamda, yerel yönetim sisteminde yapılan ve devamının da geleceği beklenilen bu büyük değişim, her iki değişimin birlikte ele alınmasını zaruri hale getirmiştir. İller Bankası, bir süreç işi olan yeniden yapılanmasını şekillendirirken, büyük paydaşları olan ve bu süreçte kendileri de yeniden yapılandırılan büyükşehir belediyelerinin bu yapılanmayı nasıl algıladığı, beklentilerinin ve Banka'nın bunlara verdiği tepkilerin nasıl olduğu, nasıl daha etkin bir gelişim sergilenebileceği gibi konular, yerel yönetimler ve İller Bankası'nın birlikte hareket ederek ortak geleceklerini şekillendirmeleri gereken, her iki taraf açısından da önemi çok büyük olan konulardır.

Diğer yandan, dünyada yönetim anlayışındaki paradigma değişimi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki hızlı kentleşme, büyük boyutlarda altyapı ve üstyapı eksikliklerinin yanında hukuk, fen ve sanat kurallarına uyulmadan yapılmış yapılar ile dünyadaki gelişmeleri yeterince dikkate almayan geleneksel bürokratik yönetim anlayışı gibi faktörlere dayalı olarak değişim, yönetimlerin inisiyatifine kalmadan kendini dayatmaktadır. Hızlı ve zorunlu değişimler ise birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Gerek dünyadaki paradigma değişimi, gerekse Türkiye'deki hızlı değişim gereği, yerel yönetimler bankası olarak İller Bankası'nın stratejik bir yaklaşımla müşteri odaklı olarak yeniden yapılandırılmasının önemini göstermektedir.

Ancak, İller Bankası'nın söz konusu değişimi yeterince gösteremediği ifade edilebilir. Bu çalışmanın temel hipotezi, İller Bankası'nın büyükşehirlerdeki değişime uyum sağlayarak kurumsal yapısı, fonksiyonları ve büyükşehirlerle ilişkilerini yeterince geliştiremediğidir. Bu nedenle kamu kurumlarında yeniden yapılanma

bağlamında büyükşehir belediyelerinin İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını nasıl algıladıkları sorusuna cevap aranarak bu değişimin kalıcı, sürdürülebilir ve ihtiyaca en uygun şekilde yapılabilmesine ve ortak geleceğin inşasına katkı verebilmek amaçlanmıştır. Verilerin analizinde nitel araştırma yöntemi desenlerinden betimleyici fenomenolojik analiz deseninin kullanıldığı bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır:

"Kamu Kurumlarında Yeniden Yapılanma; Yerel Yönetim Bankacılığı Bağlamında İller Bankası" başlıklı birinci bölümde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve dünyadaki yerel yönetim bankacılığı ile İller Bankası'nın kuruluşundan günümüze gelişimi, sermaye ve ortaklık yapısı, görev ve yetkileri, sektörel bazda üstlenmiş olduğu işler ve son on yıllık trenddeki gelişimleri, mevcut durumdaki fonksiyonları, finansman kaynakları, organizasyon yapısı, personeli gibi temel konular, fonksiyonel bir yaklaşımla literatür taraması yapılarak doküman analizi ve gözlem veri toplama teknikleri ile elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi suretiyle incelenmiştir. Banka ile ilgili olarak düzenlenen raporlar ile Ulusal Kalkınma Planları, YDK Raporları, toplantılar sonucu paylaşılan bildiriler ve Banka'nın stratejik planlarında yeniden yapılanmaya katkı verebilecek hususlar incelenerek yapılan değerlendirmelere yer verilmiştir.

"Türkiye'de Büyükşehirler ve İller Bankası" başlıklı ikinci bölümde, kentleşme ve büyükşehirler başlığı altında büyükşehir belediyesi sisteminin gelişimi ve yerel yönetim sistemi üzerine etkileri, hukuksal dayanakları ve sisteme yapılan eleştiriler, büyükşehir belediyeleri ile İller Bankası ilişkileri başlığı altında da bu ilişkilerin seyri, yine literatür taraması yapılarak doküman analizi ve gözlem veri toplama teknikleriyle elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi suretiyle incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, büyükşehir belediyelerinin algısıyla İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasının araştırılmasına yönelik olarak yapılan mülakatlar, fenomenolojik betimsel analiz yöntemiyle açıklanmaya çalışılmıştır. Araştırma konusu, saha çalışmasında özellikle yeniden yapılanmanın bileşenleri olarak literatür taraması, gözlem ve yapılan görüşmelerden hareketle elde edilen veriler çerçevesinde belirlenen "Hizmet Kalitesi", "Yönetim Yapısı ve Anlayışı", "Teknolojik Kapasite", "İş Kapasitesi", "Mali – Finansal İlişkiler", "Temsil" ve "Hesap Verebilirlik" boyutlarıyla

incelenmiştir. Ayrıca, mülakatlarda görüşmecilere eklemek istedikleri başka hususların olup olmadığı sorularak, bu faktörlerin dışında önem verdikleri başkaca hususlar da araştırılmıştır.

Sonuç kısmında ise tüm bu çalışmalar sonucu ortaya çıkan tespitler ile geliştirilen öneriler ve gelecekte bu alanda yapılacak çalışmalara konu olmasının faydalı olabileceği değerlendirilen konular ele alınarak çalışma sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU KURUMLARINDA YENİDEN YAPILANMA; YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI BAĞLAMINDA İLLER BANKASI

Yönetimdeki yapısal ve işlevsel değişiklikler, iç ve dış faktörlerin, etkisi altında gelişmektedir. Genel anlamda yönetimin bir türü olarak kamu yönetimi belirli bir çevrede varlığını sürdürür, gelişir, söz konusu çevrenin şartlarından etkilenir ve onları etkiler. Değişimin başlıca faktörleri olarak; ekonomik, sosyal, kültürel, yönetsel ve teknolojik yapıdaki yenilikler, küreselleşme ve ulus devlet gibi devlet anlayışlarındaki gelişmeler, özel sektör kuruluşlarının yapı ve faaliyetlerindeki değişimlerle piyasanın artan gücü, kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler ve değerler sistemindeki gelişmeler gibi etkenler üzerinde durulabilir. Bu yapılarla kamu yönetimleri arasındaki uyumsuzluğun uzun vadede sürmesi beklenemez. İller Bankası da bir kamu kurumu ve yerel yönetim bankası olarak içinde bulunduğu çevreyle etkileşim içerisinde değişimini sürdürmektedir. Bu bağlamda çalışmamızda İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması, kamu kurumlarında yeniden yapılanma ve yerel yönetim bankaları bütünlüğü içerisinde ele alınmıştır.

1.1. KAMU KURUMLARINDA YENİDEN YAPILANMA

Devlet, örgütler ve yönetim anlayışları evrensel ve değişmez olgular olmadığı gibi kutsal da değildir. Ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik, yönetsel yapılar, bilim ve teknoloji, üretim ilişkileri, toplumsal yapı, ihtiyaç ve değerlerle yakından ilişkilidir. Her şey gibi yönetim de zamana, zemine ve ihtiyaca göre değişir, yeniden yapılanır. Değişim, özel işletmeler gibi kamu yönetimini de etkilemektedir. Ancak, ülkelerin idari yapıları, gelenekleri, yönetim anlayışları, gelişmişlik düzeyleri, öncelikleri, uygulanma alanları vb.ne bağlı olarak yeniden yapılanmanın başarısının farklılıklar gösterdiği bilinmektedir.

Dünyada yaşanan tecrübelere dayalı olarak mevcut mevzuatı önceleyen sistemlerle yönetimin fonksiyonelliğini ve bu nedenle değişimi, gelişimi, yönetimin takdir yetkisinin, yönetebilme seçeneklerinin artırılmasını önceleyen sistemlerin varlığından söz etmek mümkündür. Şüphesiz, fonksiyonelliği önceleyen sistemlerde

de düzenlemeler mevcuttur. Ancak bunlar yönetime daha fazla inisiyatif, yönetebilme imkanı tanımaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mevcut mevzuata sıkı sıkıya bağlılık bir taraftan eşitsizlik, adaletsizlik, yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı asgari bir güvence fonksiyonu icra ederken, diğer taraftan yenilenmenin önündeki engellerin sağlam gerekçelerini de teşkil edebilmektedir.

Gelişim ve güven bir sistemin ya da kurumun devamının en önemli garantisidir. Sisteme olan güven ve sistemin meşruiyeti, çevresinden gelen talep ve istekleri, dünyada benzer hizmetleri verenleri de dikkate alarak karşılayabilmesine dayanır. Bunun olabilmesi için de kurumun çevresel faktörlerle etkileşim içinde kendisini sürekli yenileyebilmesi gerekmektedir. Gelişen kurumlarla aradaki farkı kapatabilecek çalışmaların hayata geçirilebilmesi için de zamana ihtiyaç vardır. Bu nedenle yenilenme-yeniden yapılanma, bir süreç olarak algılanmaktadır.

Kurumsal bazda dünyada meydana gelen idari, hukuki, teknik, sosyal, kültürel vd. farklılaşma ve sektördeki değişim hızına yetişilerek ya da öncülük yapılarak iş yapılması, yaşamsal önem taşımakta, bilim ve teknolojinin hızlı gelişimi ve küreselleşme gibi olgular nedeniyle gelişmiş yapılarla gelişemeyen yapılar arasındaki fark geçmişe göre katlanarak açılmaktadır. Bu durum yönetim yapı ve anlayışlarını da etkilemektedir. Yeni geliştirilen icatlarla eski teknolojik yapıyı büyük ölçüde ortadan kaldırabilecek nitelikte değişimler yaşanabilmektedir. Bu nedenle eş zamanlı olarak dünyanın bir kısmının tarım, bir kısmının sanayi, bir kısmının ise bilgi ve iletişim toplumunu yaşadığı, değişimi sağlayamayan örgütlerin ya geri kaldıkları ya da yok olup gittikleri görülmekte, bilişim teknolojileri ve inovasyonla üretim yöntemleri, yönetsel yapılar ve kurallar stratejik yönetim anlayışına dayalı olarak sürekli değişim içeren bir yaklaşımla yenilenemez ve insan kaynakları geliştirilemezse, örgütlerin varlığını sürdürmesi her geçen gün biraz daha zorlaşmaktadır. *"Eskiye oranla giderek daha fazla ve karmaşık faktör, örgütleri yönetme arayışındaki aktörlere baskı uygulamakta ve onları iyi veya kötü karar almaya zorlamaktadır. Alınan kararlar ve bu doğrultuda yapılan uygulamaların, beklenti ve taleplere, ihtiyaçlara karşılık verememesi, değer üretememesi, yönetimsizlik veya yönetmede işlevsizlik veya kriz olarak tanımlanmaktadır"* (Koç, 2019: 121).

Yeniden yapılanma, kurum ya da kuruluşların içinde bulundukları çevre, zaman dilimleri, mevcut yapıları ve dünyadaki gelişmelere göre her kurum ve kuruluş özelinde farklılıklar arz edebilir. Konuya açılım getirilirse her sektörün kendi içerisinde farklı sorunlarının bulunduğu da ifade edilebilir. Bu nedenle konu sınırlandırılarak şirketler bağlamındaki yeniden yapılanmaya kısaca değinildikten sonra kamu sektöründe yeniden yapılanma, dünyadaki genel yönetim anlayışındaki yeniden yapılanma üzerinden ele alınmaya çalışılacaktır.

Bugünün dünyasında yeniden yapılanma, değişim mühendisliği, stratejik yönetim, kriz yönetimi, beklenti yönetimi, değişim yönetimi gibi değişim sürecinin olabildiğince rasyonel, sağlıklı ve risk odaklı olarak gerçekleştirilebilmesine yönelik yöntem ve uygulamalara dayanmaktadır. Yeniden yapılanma programları somut ve bilgi sistemleriyle bütünlük arz eden sistemsel olarak sürekli yenilenmeyi içeren reengineering (değişim mühendisliği) ve stratejik yönetim gibi yapılarla hızlı ve süreklilik arz eder şekilde hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu yapı, daha mekanik bir görünüm arz eden sanayi toplumu algısından, daha organik, -yaşayan, sürekli gelişen- bir görünüm arz eden bilgi ve iletişim toplumu algısına doğru geçişin de bir resmini vermektedir. Yeniden yapılanmanın etkinliği, stratejik düşünce ve ortak aklın kullanımına bağlıdır.

Diğer yandan, küreselleşme ve demokrasinin gelişimine dayalı olarak paydaşların katılımı ve ortak akılla kaynakların toplumun genelinin amaçları doğrultusunda etkin kullanımını sağlamak için yönetim kavramının yerini yönetişim kavramı almaktadır. Yönetişim, (Governance) kavramı OECD Global Governance Komisyonu tarafından *"Bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir. Uyumu sağlamakla yükümlü formel kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların ya uzlaşmaları ya da bunun kendi çıkarına ikna olmaları üzerine doğmuş informel düzenlemeleri de kapsar"* şeklinde tanımlanmaktadır (Güler, 2003b: 105). Yönetişim özünde rasyonel bir yaklaşım olmakla birlikte devletin hakkaniyeti sağlayıcı, dengeleyici, rekabeti etkin hale getirici, tekelleşmeyi engelleyici, hukukun üstünlüğünü öne çıkarıcı bir rol almasını da kaçınılmaz kıldığından bu amaçla

düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulduğu, profesyonel denetim ile sivil toplum kuruluşlarının etkin hale getirilmesinin de öneminin arttığı ifade edilebilir. Kamu tercihi teorisiyle birlikte ele alındığında fiiliyatta devlet tekelinin yerini özel tekellerin alması, bunların yönetişimle dünyada söz sahibi olması halinde, dünyanın özel şirketlerin yönettiği ve yönlendirdiği, sosyal değerlerin zayıfladığı bir yapıya dönüşebileceği, sosyal devlet, hukuk devleti, kamu yararı gibi temel insanlık tarihi birikimlerinin sermayenin istekleri doğrultusunda şekilleneceği söylenebilir. Bunun da dünyadaki toplumlar için kabul edilemez olduğu açıktır. Bu nedenle özellikle tekelleşmeye, rekabetin kırılmasına yönelik çabaların engellenmesi, toplumun görece zayıf kesimlerini koruyucu sistemlerle hukuka uygunluğun sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmelerden ve dünyadaki genel gelişim süreçlerinden hareketle kamu kurumlarında yeniden yapılanma; yeniden yapılanma, yeniden yapılanmanın tarihsel gelişimi, Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve yeniden yapılanma ve uluslararası kuruluşlar başlıkları altında incelenmiştir.

1.1.1. Yeniden Yapılanma

Yeniden yapılanma, kurum ve kuruluşların iç ve dış etkenlere bağlı olarak değişimini ifade eder. İç etkenler mevcut durumlarının analizine dayalı olarak belirlenen ihtiyaçları karşılama kapasitesindeki yetersizlikler ile gelişime katkı verebilecek olumlu etkenlerdir. Dış etkenler ise kurum ve kuruluşun varlığını sürdürebilmesi ve gelişebilmesi için çevresinde kendini uyarlaması gereken etkenlerdir.

Kurumsal olarak bakıldığında çevrenin ve paydaşların ihtiyaçlarındaki değişimle birlikte taleplerinde farklılaşmalar oluşması, kurum ya da kuruluşlar için yeni iş fırsatlarının ortaya çıkması, bazı iş alanlarının bırakılmasının gerekmesi, kurumun teknolojik kapasitesinin düzeyi, dünyada kurumların mali finansal, yönetsel, kültürel yapılarında meydana gelen yapım, mal ve hizmet üretimi, satışı ve kurumun geleceğini ilgilendiren konulardaki gelişmeler ile küreselleşme bağlamında

uluslararası kuruluşların etkileri gibi faktörler, yeniden yapılanmanın etkenleri arasında sayılabilir.

Kamu kurumları açısından yeniden yapılanma, kamu hizmetlerinin içinde bulunulan zamana uygun, dünyayla entegre bir şekilde örgüt, kurallar, uygulamalar ve üretilen kamu hizmetleri olarak bir bütün halinde geliştirilmesini içeren sistemsel değişimi ifade eder. Buna yönelik değişim kamunun yeniden yapılandırılmasında tarihsel gelişim bölümü içerisinde ele alınacaktır.

İşletme boyutunda ise, bugünün hızla değişen pazar koşullarına uyum sağlayabilecek bir değişimin gerçekleştirilmesinde en önemli unsur, işletmenin bulunduğu yer ile bulunması gereken yerin çok iyi belirlenip işletmeye özgü organizasyon yöntemlerinin geliştirilmesidir (Vardarcılar vd., 1995: 4I7).

Yeniden yapılanma için, öncelikle bu değişimleri kavrayabilecek düzeyde bir gelişmişlik de gerekmektedir. Bir başka ifadeyle yeniden yapılanma, çevredeki değişimin ve kurumun ya da kuruluşun mevcut durumunun değerlendirilmesiyle buna dayalı değişim ihyacının ne olduğunun farkına varılabilme ve kavranılabilme düzeyi ile de ilgilidir.

Şirketler açısından genel olarak *"yeniden yapılanma, rekabet gücünü arttırarak yaşamda kalabilmek, daha fazla kâr elde etmek ve sürekli bir gelişme temposu içine girebilmek için, bir işletmenin hızla değişen dünya koşullarına ayak uydurmak üzere, kendisinin fiziki ve psikolojik alanlarda baştan aşağı düzenlenmesidir"* (Çetin, 1996: 1-2). Bunun için; ülke ve dünya koşullarına göre kısa, orta ve uzun dönem analizi yapılarak geleceğe yönelik belirleyeceği vizyon çerçevesinde yeni gelişme stratejilerini oluşturup işlevsel örgütünü ve işletmesini ona göre yeniden yapılandırması gerekecektir (Tokat ve Kara, 1999: 239).

Değişimin gerçekleştirilebilmesi için yöneticinin, olumlu ve olumsuz etmenleri iyi bilmesi gerekir. Bu etmenler üç ana başlık altında incelenebilir:

"a-Kişisel etmenler: Değişimin gereksinimini algılayamama, yanlış anlamalar, belirsizlik ve bilinmeyenlerden korkma, alışkanlıklardan vazgeçememenin zorlukları,

eski sistemden elde ettiklerini yitirme korkusu gibi etmenler, değişime karşı direnmelerin kaynağıdır.

b-Toplumsal etmenler: Toplumsal kesim ve gruplarda oluşmuş normlar, rol dağılımları, gelenekler, inançlar, ortak çıkarlar ve model olarak alınan kişilerin tutumları gibi etmenler grupların değişime karşı çıkmalarına neden olabilir.

c-Kurumsal etmenler: Kısa vadeli düşünce, statüko, bürokrasi, yönetimdeki güç dengeleri, geçmiş denemelerden başarısızlıklar, eski sistemden çıkar elde etme gibi etmenler değişime karşı tutucu kalmaktadır" (Yıldırım, 1995: 437).

Yeniden yapılanma stratejileri, konjonktürel olarak farklılaşabilmektedir. 1990 öncesi işletmenin iş alanını çeşitlendirerek büyüme, 1990 sonrası ise bu şirketleri elden çıkartma, yeniden yapılanma olarak benimsenmiştir. Kötü yönetilen işletmelerin satın alınıp farklı geliştirme stratejileriyle yeniden yapılandırılarak satılması da bir yeniden yapılanma stratejisi olarak uygulanmıştır (Aktaran, Tokat ve Kara, 1999: 241).

1.1.2. Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Tarihsel Gelişim

Toplumların tarihsel olarak gelişimi genel kabul gördüğü haliyle sanayi devrimi öncesi toplum (tarım toplumu), sanayi toplumu ve bilgi ve iletişim toplumu aşamaları şeklinde sınıflandırılabilir. Yönetimin ve özelde kamu yönetiminin gelişiminin de bu sınıflandırma içinde ele alınması yerinde olacaktır. Yeniden yapılanma ve yönetimin gelişmesine tarihsel bağlamda toplumsal gelişim düzeyine bağlı olarak fonksiyonel bir yaklaşımla bakmak, toplumları bütünsel bir yaklaşımla aynı zaman dilimi, aynı çağ içinde gelişmiş toplumların ekonomik, sosyal, kültürel, idari ve teknik yapılarına bakarak değerlendirmek gerekmektedir. Ancak, dünyanın farklı yerlerinde aynı zaman diliminde farklı çağları yaşayan toplumların varlığı da unutulmamalıdır. Değişimin ve gelişimin yönünü kavramak ve ona göre yönlenmek ise tarihsel bir bakış da içeren stratejik yaklaşım gerektirmektedir.

İnsanlık tarihine bir bütün olarak bakıldığında, üretim ilişkilerinin toplumların yapısını belirleyen en önemli etken olduğu görülmektedir (Ceyhun ve Çağlayan, 1997:1). Üretim ilişkilerinin ve şeklinin belirlenmesinde ise teknolojik buluşlar etkin

olmuş ve aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi her bir devrim teknolojik bir buluşla başlamış ve sonra aşamalı olarak ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel yapıları değiştirmiştir (Nohutçu ve Balcı: 2003:14-15).

TABLO 1 Uygarlık Devrimlerinin Yapısal Yansımaları Tablosu

	TARIM DEVRİMİ	SANAYİ DEVRİMİ	BİLGİ – İLETİŞİM DEVRİMİ
TEKNOLOJİK YAPI	Saban Kaldıraç, yel/su, su değirmeni (Hayvan, su, rüzgar gücü)	Buharlı makine Montaj hattı, fabrikalar Demir, kömür, çelik, petrol Demir yolları, otobanlar, hava yolları	Bilgisayar/mikroelektronikler Biyoteknoloji, internet, robotlar, fiber optik, fotonlar, kuantum elektroniği
EKONOMİK YAPI	Feodal ekonomi Tarım sermayesi, sömürgecilik, merkantilizm	Ulusal ekonomi Sanayi sermayesi, serbest piyasa, emperyalizm Fordist üretim	Küresel ekonomi Ulus-üstü şirketler, bankalar ve ekonomik-finansal kuruluşlar Post-fordist üretim
SOSYAL YAPI	Feodal sosyal yapı: Serf-senyör Ataerkil aile, mekanik dayanışma, zayıf kurumsal farklılaşma	Sosyal sınıflar: İşçi, işveren Çekirdek aile, organik dayanışma, yapısal-işlevsel kurumsal farklılaşma	Yeni sosyal hareketler Çevre, nükleer, enerji, feminist, etnik, dinsel, üçüncü cinsiyet
SİYASAL&YÖNETSEL YAPI	Feodalizm/mutlakiyetçi monarşizm	Ulus devlet/temsili demokrasi/weberyen bürokrasi Merkeziyetçilik, ulusçuluk; Uluslar arası çatışma ve polarizasyon Yasal-ussal, hiyerarşik örgütsel yapı	Yönetişim-katılımcı demokrasi/postmodern yönetim Küresel-bölgesel organizasyonlar Adem-i merkeziyetçilik, uluslararası uyum ve entegrasyon Üretken, esnek, yatay örgütsel yapı
KÜLTÜREL YAPI	Geleneksel tarım kültürü Kadercilik, dinsel egemenlik, yükümlülük	Modern kültür Bireycilik, atomizm, modernite, teknik rasyonalite, haklar, evrimcilik	Post-modern kültür İnsan, insani değerler, tözsel rasyonalite (substantial rationality), sosyal sorumluluk

(Kaynak: Nohutçu ve Balcı, 2003:15)

Yukarıdaki tabloda özetlenen değişimin anlaşılabilmesi için yönetim yapısının gelişim evrelerinin bilinmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu değişim tarım toplumundan sanayi toplumuna oradan da bilgi – iletişim toplumuna geçiş şeklinde aşağıda kısaca ele alınarak özetlenecektir.

1.1.2.1.Tarım Toplumu

İlk devletlerin ortaya çıkmasında toplumun kendi içindeki çatışmaların ve dışarıdan gelebilecek saldırıların önlenmesi (emniyet duygusu), ekonomik faktörler, din ve sulama sisteminin büyük bir etkisi olmuştur. (Eryılmaz, 1993: 4) Bu bağlamda kentlerde kamusal hizmetlerle ilgili olarak genellikle ibadet için tapınak, tarımsal ürünlerin fazlasını toplamak için tahıl ambarı ve yönetsel faaliyetlerin yürütüldüğü saray olmak üzere üç temel yapının yer aldığı görülmektedir (Bumin, 1990:23).

Tarım toplumunda insanların bir ulus olarak değil, kabile, aşiret, klan, dukalık, prenslik ve krallık olarak farklı şekillerde yaşadığı görülmektedir. Ülkelerin sınırları çok belirgin olmadığı gibi, yönetimin yetki ve görevleri de her yerde aynı olmamıştır (Aktaran Al, 2007: 23).

"Devletlerin mali, idari, bayındırlık ve ulaştırma işlevleri büyük örgütler tarafından değil, daha çok küçük birimler tarafından yerine getirilmekteydi. Yasama, yürütme ve yargı erki, birbirinden tamamen ayrılmış durumda değildi. Kabile reisi ya da kral baş kanun koyucu, en yüksek yargıç, idari, mali ve askeri otoriteydi. Tayin ve aziller de onun elindeydi. Özel bilgi, beceri ve eğitim istemesi dolayısıyla maliye teşkilatının ayrı bir yeri olmuştur." (Aktaran Al, 2007: 23-24)

Bu dönemde ortaya çıkan bürokrasinin kökeni, feodalite düzeni içerisinde kralın çevresindeki patrimonyal bürokrasidir. Bu bürokrasi, kralın aristokrasiye ve kiliseye karşı kendi otoritesini korumasında yardımcı olmuş ve kendisi de bir lord olan kralın mal varlığını koruduğu gibi sorumlu olduğu bölgede asgari bir düzeni sağlamaya çalışmıştır. (Heper, 1973: 72)

Patrimonyal bürokraside ideal tipe ait otorite ve liyakat boyutları ile uygulaması, aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

Memur – amir otorite ilişkisi genel sorumluluk ilkesine dayanır. Memur, üst kademelerdeki amirlerin hepsine karşı sorumludur. Astlar üstlere karşı sert bir ast-üst ilişkisi içerisinde ve büyük bir sosyal mesafe ile hareket etmek, kuvvetli sadakat

içerisinde olmak ve verilen emre uymak durumundadır. Kurallara değil amirlerin statülerine itaat edilmektedir. İdari faaliyetlerin kapsamı ve niteliği mevzuat ile inceden inceye saptanmadığından memurun işlerini, birimin geleneksel iş düzenine ve amirinin her an değişebilecek nitelikteki isteğine uygun olarak yürütebilmesi beklenir. Yöneticiler de seçerken sadakatinden emin olduğu kişileri seçmektedir. Yetki devri yoktur. Kamusal alan ile özel alan birbirinden ayrılmamıştır. İdari mevkiler babadan oğula geçebilmektedir. İşe almada, terfi ve atamalarda eş dost, kayırma, mezun olunan kurum, ailevi köken ve yöneticilerin kişisel tercihleri önemli rol oynamaktadır. Patrimonyal yönetimde yapısal, işlevsel farklılaşma ve dolayısıyla uzmanlaşma yoktur. Yönetimin uzmanlığa dayanmaması statünün önem kazanmasına yol açmış, yetenek ve beceri yerine sosyal statü ön plana geçmiştir (Heper, 1977: 36-40). Yukarıda anlatılanlardan hareketle patrimonyal yönetim, mevzuatla sınırları belirlenmiş görev, yetki ve sorumluluğa, işe alım, atama ve yükselmelerde uzmanlık, yetenek, beceri, ilke ve niteliğe önem verme ve kurumsallaşma gibi yönetim anlayışları yerine ailevi köken, sosyal statü, ahlak sağduyu ve eşitlik gibi genel normlarla geleneklerin görece zayıf sınırlayıcı etkisi hariç üstün takdiri, üste sınırsız sorgusuz sadakat ve itaat, genel memuriyet, geçici görevlendirmeler ve yaygın sorumluluk ile kıdem ve tecrübe gibi değerlerin öne çıktığı yönetim şekli olarak tanımlanabilir.

Yönetimde yaygın olan kamu görevlisi tipi çeşitli hizmetleri yürüten, çeşitli roller oynayan "genel" kamu görevlisiydi. …Kamu görevlilerinin çoğu birçok kamu görevini birlikte yürütmekteydi (Aktaran; Al, 2007: 26).

Patrimonyal bürokrasinin yer aldığı tarım toplumundaki yönetim anlayışında sanayi toplumunun örgütsel yapılarında görülen iş bölümü, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı-biçimsellik, hiyerarşi, gayrişahsilik ve meslekleşme gibi temel ilkeler, ya hiç yoktur ya da yetersizdir. (Al, 2007:24-25)

1.1.2.2. Sanayi Toplumu

Sanayi toplumu, "teknolojinin hakim olduğu makineleşmeye geçişin başlangıcı olan 18. yüzyılın ortalarında İngiltere'de ortaya çıkıp kısa zamanda Avrupa'ya

yayılan, üretim teknolojisindeki köklü dönüşüm hareketi" (Tutar, 2013:67) ve bu değişim-dönüşümün İngiltere'de özellikle dokumacılık ve demir çelik sanayi ile demiryolu sektöründe başlayıp, dünyaya yayılan iktisadi alandaki tüm gelişmelerle (Parlak, 2011:217) bu gelişmelerin siyasi, iktisadi, idari, sosyal, kültürel, vd. yönden etkisiyle gerçekleşen değişimle oluşan toplum olarak tanımlanabilir.

> *"Sanayi devrimiyle birlikte üretim sistemindeki bu köklü değişimler, teknolojik gelişmeler, kentlerin çoğalması ve büyümesi; altyapı konut, sağlık, işsizlik ve eğitim gibi sorunları gündeme getirmiştir. Özellikle tren başta olmak üzere, otomobil ve uçak gibi yeni ulaşım araçları, kamu da yeni birimlerin ve örgütlerin kurulmasını gerekli kılmıştır. Bugün kamu hizmeti olarak görülen pek çok hizmet sanayi devrimi öncesinde kamunun görevleri arasında değildi. Çünkü geleneksel toplumda devletin bugünkü anlamda bir görev dağılımı yoktu. Genel görevi savunma ve adalet olarak sınırlıydı"* (Al, 2002: 35).

Sanayi devrimiyle gelen değişim, yönetim alanına geleneksel yönetim anlayışı olarak yansımış ve bu anlayış 19. Yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde hakim paradigma olmuştur (Eryılmaz, 2011: 39).

Temelde büyük ölçüde Woodrow Wilson'ın "İdarenin İncelenmesi" isimli eseri, Frederick Taylor'ın "Bilimsel Yönetimin Temel İlkeleri (The Princibles of Scientific Managemet) isimli eserine dayalı Bilimsel Yönetim Teorisi, Henry Fayol'un Yönetim Süreci Teorisi ve Max Weber'in Bürokratik Yönetim Teorisine dayalı olarak gelişen geleneksel yönetim anlayışı, patrimonyal yönetim anlayışının hakim olduğu bir dönemde devrim niteliğinde bir değişim ve 1970'li yıllara kadar hakim bir anlayış olmuştur.

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı ekonomik düzen ile birlikte genelde yönetsel alanda özelde ise kamu yönetiminde önemli değer, norm ve kurumlar sistemini Aksoy (Aksoy, 2016: 35) işbölümü-uzmanlaşma ve hiyerarşiye dayalı kamu yönetimi, kentsel ve yerel yönetim birimlerinin biçimlenmesi, merkezileşme ve bürokrasinin dönüşümü, ulus- devlet sürecinin yerleşmesi ve yaygınlaşması olarak tanımlamaktadır.

Geleneksel Kamu Yönetiminin dayandığı dört temel ilke şunlardır:

“. Kamu yönetiminin yapısı Max Weber’in oluşturduğu bürokrasi modeline göre şekillendirilmiştir.

. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin gerek üretim ve gerekse dağıtımında kendi kurumları (bürokrasi) vasıtasıyla direkt olarak görev alması gerekir.

. Siyaseti ve idareyi ilgilendiren konuların birbirinden ayrılabileceği görüşü hâkimdir.

. Kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir, özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır” (Eryılmaz, 2011: 39-42).

Geleneksel Kamu Yönetiminin yoğun eleştirilere konu edilen temel özellikleri ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

“.Büyük ve merkeziyetçi örgütlenme,

.Katı hiyerarşik örgütlenme,

.İşbölümü ve uzmanlaşma,

.Biçimsellik ve kuralların yoğunluğu,

.Mekaniklik,

.Gizlilik ve yeniliklere kapalılık,

.Meslekleşme” (Al, 2002a: 47-60).

Bilgi ve iletişim toplumunda detaylı olarak ele alınacağı üzere, geleneksel kamu yönetiminin dayandığı dört temel ilke ve geliştirildikleri tarihlerde yönetim anlayışını değiştiren yukarıda yer alan temel özellikleri, yönetim alanı ve anlayışlarının gelişimi, yaşanan tecrübeler ve çevresel etkilerle ortaya çıkan değişim ihtiyacının gereği olarak yoğun eleştirilere konu edilmiştir. Bilgi ve iletişim toplumu, geleneksel yapının tamamına yönelik bir değişim dönüşüm ihtiyacı ve talebi olarak ortaya çıkmıştır.

1.1.2.3. Bilgi ve İletişim Toplumu

"Bilgi toplumu, 1950 ve 1960'lı yıllarda A.B:D., Japonya, Batı Avrupa ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde bilgi teknolojilerinin giderek artan bir şekilde kullanımıyla ortaya çıkmış bir aşamadır. Gelişmiş ülkelerde şekillenen bu aşamanın en önemli özelliği, bilginin ve bilgi teknolojilerinin tarım, sanayi, hizmetler sektörlerinin yanı sıra eğitim, sağlık, iletişim gibi her alanda kullanılabilir olmasıdır. Bu nedenle, bilgi toplumundaki gelişmeler kısa sürede üretimin ve verimliliğin artmasına yol açmakta ve yeni teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeleri de teşvik etmektedir. Bilgi toplumundaki tüm bu gelişmeler diğer dünya ülkelerini de kısa zamanda etkisi altına almış ve uluslararası alanda ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanda entegrasyonu beraberinde getirmiştir." (Aktan, 1998: 6-7)

"Bilgi toplumu; yeni temel teknolojilerin gelişimiyle bilgi sektörünün, bilgi üretiminin, bilgi sermayesinin ve nitelikli insan faktörünün önem kazandığı, eğitimin sürekliliğinin ön plana çıktığı, iletişim teknolojileri, bilgi otoyolları, elektronik ticaret gibi yeni gelişmeler ile toplumu ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal açıdan sanayi toplumunun ötesine taşıyan bir gelişme aşaması olarak tanımlanabilir" (Aktan, 1998: 8)

1929 ekonomik buhranından sonra Keynezyen ekonomi ve refah devleti anlayışları, millileştirme ve ithal ikamesi uygulamaları, devletin üretici olarak piyasada yer alması gibi uygulamalarla devletin harcamalarının aşırı genişlemesi, 1974 yılındaki petrol kriziyle birlikte yeni bir krize yol açmıştır. 1970'li yıllara gelindiğinde dünya genelinde yaşanan stagflasyon olgusuna bir çözüm formülü olmaya ve devleti içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neoliberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan yeni sağ yaklaşım; ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade etmektedir (Aksoy, 1998: 4). Yeni sağ politikalar, neoliberalizm ve 1970'lerin ortalarından itibaren yükselişiyle yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim birbirini tamamlayan yaklaşımlardır.

Yeni Sağ, 1975'in sonlarında ortaya çıkan bir kavramdır. Yeni Sağ'ın 1979'da İngiltere'de Thatcher'in, 1981'de ABD'de Reagan'ın iktidara gelmesiyle devletin

rolünde ve yapılanmasında somut adımlar attığı ve yeni bir farklılaşma yarattığı görülmektedir. Klasik liberalizmden farklı olarak muhafazakar değerlerin de eklenmesiyle piyasa ekonomisi, sınırlı devlet ve muhafazakarlığın toplumsal değerlere vurgu yapan anlayışıyla yeni bir biçim alarak oluşan yeni sağ ya da liberal muhafazakarlık, her alana müdahale eden, merkeziyetçi, katı hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı olan devlet anlayışı yerine esnek örgüt yapılı, âdem-i merkeziyetçi, yumuşak hiyerarşili, minimal devlet anlayışına geçişi temel almaktadır (Şener ve Çolak, 2015: 393).

Yeni Sağ hareketin üç temel kaynağı mevcuttur. Bu kaynaklar: yeni liberalizm, yeni muhafazakârlık ve kamusal tercih okuludur (Aksoy, 1995: 160). Yeni sağ anlayışının devlet-kamu yönetimi örgütlenmesine ve işleyişine yansıması, "devletin/kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan başlayarak küçültülmesi, daraltılması"; "daraltılan bu alanda kamu faaliyetlerinin ve kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi" olarak iki temel nokta etrafında toplanmaktadır (Aksoy, 2003:553). Kamu tercihi teorisyenlerine göre ise geleneksel kamu yönetiminde iddia edilenin aksine siyasetçiler, bürokratlar ve özellikle iyi örgütlenmiş baskı grupları her zaman kendi çıkarlarını maksimize etmek için çalışırlar (Bilgiç, 2003: 31).

Dünyadaki bu gelişmeler, küreselleşme yoluyla yayılırken ülkelere etkisi gelişmişlik ve güçlülük düzeylerine göre olmaktadır. *"Küreselleşme sürecini yöneten ve yönlendiren gelişmiş ülkeler için küreselleşme, tam istihdam ve yüksek hayat standardı anlamı taşırken, gelişmekte olan ülkeler için anlamı yüksek enflasyon, bütçe açıkları, ticari engeller, issizlik, adaletsiz gelir dağılımı vs. olmaktadır"* (Bilgiç 2005: 99).

"1980 sonrası dönemin popüler söylemi, bireysel alandan toplumsal yapıya, devletten kamusal alana kadar birçok değişim ve dönüşüme kapı aralayan neoliberal düşünce, ortaya çıkardığı yapılar ile modern devlet ve topluma ait yapıları yeniden inşa etmektedir. Bu yeniden inşa süreçlerinin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik araçları olan neoliberalizm, yeni sağ ve yeni kamu işletmeciliği gibi akımlar, toplumsal, kamusal alana ait yapıların neo liberal paradigma ile uyumlu ve

karşılıklı etkileşim halinde hem devlet ve kamu yönetimi anlayışında hem de toplumsal yapıların biçimlenmesinde önemli rollere sahiptir" (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 90). Söz konusu akımlar, bu rollerini Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle yaygınlaştırmaya çalışmaktadır.

Yeni sağ, neoliberalizm, yeni kamu işletmeciliği gibi kavramlar altında ortaya çıkarılan değişim talebi aslında aynı yaklaşımın farklı boyutlarıyla görünümleri olarak değerlendirilmelidir. *"Son dönemlerde yapılmaya çalışılan kamu yönetimi reformları YKİ düşüncesini de kapsayan bir içerik taşımaktadır. Küçük ve etkin devlet anlayışını merkeze alan kamu yönetimi reformlarının bir parçasını tamamlayan YKİ yaklaşımı, işletmecilik değer, teknik ve uygulamalarıyla neoliberal politikalarla örtüşen bir yaklaşım göstermekte, etkinlik, verimlilik, kalite, sonuç odaklılık, performans, hesap verebilirlik, saydamlık ve katılımcılık gibi kavramların kamu yönetimi kültürüne girmesine de aracılık etmektedir"* (Songür, 2015: 208). YKİ, piyasanın mutlak egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme, deregülasyon, deconsantrasyon, delegasyon, adem-i merkeziyetçilik, potbürokrasi gibi uygulamalar sonucu devlette kalan ve yeniden yapılandırılan örgüt, görev ve yetkilerin nasıl yapılandırılması ve işlemesi gerektiği konusunu ele almakta ve özel sektörde gelişen yönetim anlayışının kamuya transfer ve adaptasyonunu çözüm yolu olarak sunmaktadır. Gelişen süreçte devlet anlayışı, akılcılığın, bürokrasinin, uzmanlaşmanın, merkeziyetçiliğin, hiyerarşinin, kimlik belirlemeleri ve toplum mühendisliğinin hakim olduğu modern devlet anlayışından bireyi öne çıkaran, belirsizliği, parçalılığı, kültürel etkileşim ve çoğulculuğu öne çıkaran postmodern devlet anlayışına dönüşürken (Ateş, 2003: 324), bürokrasi de postbürokrasi anlayışına dönüşmektedir. Yeniden yapılanmanın bürokrasi boyutunda "bürokrasinin postbürokrasiye dönüşümünde yaşanan zihinsel dönüşüm ve değişimler, bir taraftan özel sektörle kıyaslandığında performans açısından ortaya çıkan uçurum ve özel sektördeki yeni anlayışlarla etkileşerek devletin kendi yapısında, örgütünde, ideolojisinde ve işleyişinde gerçekleştirdiği metamorfozlarla, bir zamanlar bilgiyi üretmede, işlemede, dağıtmada, depolamada ve yönetimde kullanmak üzere tek konsept olarak yararlandıkları bürokrasileri (Ateş, 2001: 969) Weber'in ideal tipinden oldukça farklı noktalara taşımaları sonucu doğurmuştur (Ateş, 2003: 63).

Bu anlamda yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi arasındaki farklar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

TABLO: 2 Kamunun Yönetildiği ve Kamunun Yönettiği Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması Tablosu

Kamunun Yönetildiği Kamu Yönetimi	Kamunun Yönettiği Kamu Yönetimi
Weberyen	Post-modern
Yöneten	Yönlendiren
Hiyerarşik	Yatay ve düz
Merkeziyetçilik	Yerinden yönetim
Yukarıdan aşağıya	Katılımcı, birlikte
Katı	Esnek
Statik	Dinamik
Gizli, kapalı	Şeffaf, açık
Sorgulanamayan	Sorgulanan
Yasal, siyasal hesap veren	Yönetsel hesap veren
Kırtasiyeci	Elektronik
Hantal	Etkin
Savurgan	Verimli
Kıskanan	Paylaşan
Sonuç odaklı	Süreç ve sonuç odaklı
Geciken, erteleyen	Hızlı, zamanlı
Performansı dikkate almayan	Performans yönetimine dayalı
Reaktif	Proaktif
Seyirci	Önleyici
Teknik rasyonel	Tözsel (substantial) rasyonel
Bürokrasi odaklı	Vatandaş odaklı

Kaynak: Nohutçu ve Balcı, 2003: 18

1.1.3. Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Türkiye'de yapısal reformların ilk önemli dalgası olarak 1980'lerden 1991'e kadar sürdürülen özellikle ekonomik alanın liberalleştirilmesi sürecini görmek gerekir. İkinci dalga ise, IMF ile 1998 ve 1999 da imzalanan anlaşmalarla "güçlü ekonomiye geçiş" ve "acil eylem" programlarıyla başlayan ve idari-hukuki düzenlemeleri de içeren dönemdir. Bu programların temel felsefesi, devletin iktisadi faaliyetlerde kapladığı alanı daraltmak, üretici konumdan uzaklaştırmak, kamu hizmetlerinin bir kısmıyla bu alanları metalaştırarak sermayenin dolaşımına sunmak, devleti sadece düzenleyici fonksiyonda tutmak olarak değerlendirmek mümkündür. Klasik liberal devlet yaklaşımına benzer biçimde güvenlik, savunma, adalet ve dış ilişkiler işleriyle

sınırlı bir merkezi yönetim örgütlenmesi çerçevesinde, klasik bakanlıklar aşılarak ekonomik sektörlere yönelik düzenleme yetkisi, yönetişimci bir anlayışla üst kurullara bırakılmak istenmektedir (Ataay, 2006: 17-20).

"1980'li yıllardan başlanarak yapılmaya çalışılan kamu yönetiminde liberalleştirme sürecinin 2000'li yıllarla birlikte oldukça yoğun bir devlete dair yapısal reformları ortaya çıkardığını söylemek mümkündür. 1980'li yıllarla birlikte kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan mali ve ticari serbestleştirme, yabancı yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması, kamu yatırımlarının sınırlandırılması gibi yapısal reform süreçleri, 1990 sonrasında ivme kazanmış, 2000'li yıllarla birlikte neoliberal politika araçlarıyla devletin değişim ve dönüşümünü sağlayıcı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" adı altında yasal bir zemine çekilmek istenmiştir" (Güler, 2005: 77).

Bu çerçevede kamu yönetiminin hizmet üretme ve sunma yöntem ve tekniklerinin farklılaşmasıyla kamu hizmeti anlayışı ve buna bağlı olarak kamu yararı ilkesi de bir değişim-dönüşüm yaşamaktadır. Yasal olarak kamu hizmetlerinin sunumu dört yöntem çerçevesinde sunulmaktadır. Bunlardan birincisi, hizmetin devlet eliyle yerine getirilip bütçeden karşılanması, ikincisi, hizmetin devlet tarafından görülüp fiyatlandırılması, üçüncüsü, hizmetin özel kişiler eliyle yerine getirilip fiyatlandırılması ve dördüncüsü, hizmetin yine özel kişiler tarafından yerine getirilip bütçeden veya sosyal güvenlik fonlarından finanse edilmesi (hizmet satın alma) yöntemleridir. Hizmetin devlet tarafından yerine getirilmesinde "kamu yararı ilkesi" bağlamında kar amacı söz konusu edilmezken hizmetin özel kişilerce yerine getirilmesi durumunda kar amacı ağırlıklı bir unsur olarak karşımıza çıkar. Bu durum devlet – yurttaş ilişkisinin niteliğini değiştirerek sermaye – müşteri ilişkisine göre bir hizmet anlayışını inşa etmektedir. Özellikle yüksek bütçeli ve karlı yatırımlarda bunu görmek mümkündür. Bu noktadan bakıldığında ekonomik politikalar/yatırımlar, sosyal politikaların/yatırımların önüne geçerek sosyal ihtiyaçları arka plana itmektedir (Ataay, 2006: 21-33). Bu doğrultuda, devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin ekonomik ve toplumsal krizlere neden olduğu, (…) kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılıp maliyetlerin ve fiyatların aşağı çekilerek tüketicilerin korunmasının ancak hizmetlerin özel sektörle üretilmesi yoluyla sağlanabileceği savına dayanan bu

yaklaşım, toplumsal faydanın en yüksek düzeye çıkartılıp kamu yararının gerçekleştirilmesinin de toplumun piyasalaştırılması yoluyla sağlanabileceği varsayımından hareket etmektedir (Ataay, 2006: 31-32)

Yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanmasıyla ekonomik, verimli ve etkin bir kamu yönetiminin oluşturulmasını öngörmektedir. Piyasa ilkeleriyle uyumu öne alan bu anlayış, klasik bürokratik yapıdan yarı otonom bir yapıya doğru bir değişimi ve "kullanıcı öder" ilkesini benimsemektedir (Özer, 2005: 11).

Türkiye'de kamu yönetimini yeniden yapılandırmanın kamu yönetimi temel kanunu anlayışı çerçevesinde yürütülmeye çalışıldığı ifade edilebilir. 2003 yılı sonrası yeniden yapılandırma çalışmaları için bu temel kanunun iyi bilinmesi gerekmektedir. Söz konusu temel kanun taslağının ilkeleri, hakim görüş olarak neoliberal yaklaşımın ve yeni kamu işletmeciliğinin felsefesini de iyi yansıtmaktadır. Bu nedenle açıklamalar temel kanun taslağında yer verilen anlayışa göre yapılacaktır.

Reform çalışma kurulunun hazırladığı "Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" isimli çalışma, bu anlayışın temel kaynağıdır. Söz konusu çalışmada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir biçimde etkileyen veya uyaran değişim unsurları "ekonomi teorisinde değişim", "yönetim teorisinde değişim", "özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler" ve "toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi" şeklinde dört ana başlık altında değerlendirilmiştir.

1970'li yıllardan başlayan süreç içerisinde enflasyon, durgunluk, işsizlik ve bütçe açıklarının artışı ile klasik refah devleti ve Keynezyen ekonomi anlayışı önemli oranda terk edilmiş, ekonomide liberal yaklaşım güç kazanarak devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması hakim görüş haline gelmiştir. (T.C. Başbakanlık, 2003:, 2003: 21-22).

Türkiye'nin de dahil olduğu OECD ülkelerinin hemen hepsinde kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan etkenler olarak; *"kamu mali yönetiminin krize veya darboğaza girmesi, dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluğun kamu gelirlerinde gerilemeye yol açması ve harcamaların kontrol altına alınamaması*

neticesinde mali durumun kötüleşmesi, küresel rekabet şartlarında sermayenin dışarıya kaçma riskinin kamu gelirlerinde artışı sınırlarken toplumsal taleplerin ve siyasi tercihlerin kamu harcamalarında tasarrufu sorunlu hale getirmesi, kaynaklar sınırlı hale gelirken halkın hükümetten beklentilerinin değişmesi ve artması, daha açık ve şeffaf bir yönetim ve hesap verme sorumluluğunun işletilmesi isteğinin oluşması, daha fazla ve daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi ile sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma isteklerinin artması ve teknolojideki gelişmelerin yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapılarının, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi" etkenlerinin, devletin yeniden yapılanma ihtiyacının ortaya çıkmasındaki etkenler olduğu belirtilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2003: 33-34).

Bilgi toplumuyla birlikte "Klasik Weberyen Bürokrasi Modeli"nin verimsiz ve etkisiz kaldığı, yerine rasyonel-üretken bir çizgide yeni bir örgütlenme modeline doğru bir geçiş yaşandığı, bu kapsamda, prosedürlerden çok sonuçlara odaklanan, tek biçimlilikten çok farklılıklara dayanan, katı yapılardan çok esnek organizasyona önem veren bir anlayışa vurgu yapıldığı görülmektedir. Organizasyonların bilgi işleyen yapılar olarak tasavvur edildiği bu yeni yönetim anlayışında bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme ve sürekli gelişim gibi unsurlar öne çıkmakta, devletin ne yapması gerektiğinin ötesinde üstlendiği görevleri nasıl yapması gerektiği konusu yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ifade eden yönetişim kavramı ve idare etme anlayışının yerine sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı ön plana çıkmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2003: 2003: 23).

Bahsedilen çalışmada sanayi toplumuna göre kurgulanmış kurumsal yapıların yerine küreselleşmiş bilgi toplumuna uygun olacak bir kurumsal yapının inşa edilmesi, özel sektördeki güçlü, rekabete dayalı, başarılı yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transferi, klasik olarak kamu tarafından yürütülen birçok mal ve hizmetin özel sektöre açılması, kamu kumlarının çalışma süreçlerinde esnekliklerin artırılması, kamunun çeşitli hizmetleri piyasadan tedarik etmesi veya kamu kurumlarının özel sektörde gelişen yaklaşımlara uyarlanması gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Bütün bu teorik ve reel değişimler doğrultusunda, kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile

bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiş, bu bağlamda, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve teknolojik gelişmeler sonucunda, bu üç kurum arasındaki işbölümünün ülke şartları içinde sürekli gözden geçirilmesi, toplumun talep ve beklentilerinin, bu temel kurumların dinamik bir etkileşimi ile karşılanması öngörülmüştür. (T.C. Başbakanlık, 2003:, 2003: 24).

Küreselleşme, bilgi ve iletişim toplumu çerçevesinde gelişen, nicelik yerine kalitenin vurgulandığı bu yeni kurumsal yönetim sistemiyle sanayi toplumuna göre kurgulanmış yapılar tasfiye edilerek; idare etme anlayışından yönetişime, bürokrasi merkezli yapıdan birey ve toplum merkezli yapıya, tek taraflı belirleyicilikten çok yönlü katılıma, gündelik sorunlarla boğuşmaktan stratejik yönetime, girdi odaklı bir yönetim anlayışından sonuç odaklı bir yönetime, aşırı ve hantal bir bürokrasiden etkin bir bürokrasiye, kapalılık ve gizlilik kültüründen saydam bir kültüre ve hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performansa ve kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetimin olduğu bir yönetim modeline dönüştürülmüş yapılar öngörülmektedir. Bu sürecin yönetimi etkin, demokratik ve güvenilir hale getirerek halka yaklaştıracağı ve hizmet odaklı bir yönetimi mümkün kılacağı ifade edilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2003: 122-123).

Kamu yönetimini değişime zorlayabilmek için güç merkezlerine ihtiyaç olduğu açıktır. Piyasanın, sivil toplumun bir güç merkezi haline gelmesiyle sivil toplum örgütleri, bilginin öne çıkması, icat ve patentlerle güç haline gelmesiyle bilgi merkezleri, yönetimden taleplerini güçlü bir şekilde isteyebilir, farklı yollarla yönetimden hesap sorabilir. Ancak, değişimin yönü ve bundan elde edilecek kamu yararının ya da bunun sebep olabileceği kamu zararının ve özel yararların objektif olarak değerlendirilmesiyle karar ve önlemlerin alınması da önem arz etmektedir.

Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açıktan söz edilmekte, bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olarak tanımlanmaktadır. Stratejik bakış açısından ve uzun vadeli plandan

yoksun bir yönetim anlayışıyla aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresinin gelirlerini aşan harcamalara yöneldiği ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığına neden olduğu, halkın beklentilerine çözüm üretmeyen bir biçimde performans açığı verdiği, bu verimsiz bir yönetim sürecinin de çeşitli yozlaşma ve yolsuzluklarla birlikte halkın yönetime olan güvenini erittiği belirtilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2003: 65).

Mevcut yönetim yapısının sorunları çözmek yerine sorunlar ürettiği, halka güven vermek yerine halkın güven ve adalet duygularını sarsan, liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi iyi yönetimin temel vasıflarından yoksun yönetim uygulamalarının, yönetimin meşruiyetine ve halkın yönetimi sahiplenmesine büyük zararlar verdiğine özellikle dikkat çekilmektedir. Mevcut yönetim anlayışının sorunları olarak; gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli olması, yani strateji geliştirme ve geleceğe dönük uzun vadeli projeksiyonlar temelinde amaçlardan ziyade gündelik sorun çözme yönelimli olması, tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım izlenmesi, halkın talep ve beklentilerine, görüş ve eleştirilerine ve katılımcılığa kapalı olması, yukarıdan aşağıya doğru ve toplumsal paydaşları/aktörleri yönetim dışında bırakan bir yönetim anlayışına dayanması ve ödüllendirme yerine cezalandırma yönelimli ve itaate dayalı bir yönetim yapısı olması, hususları sayılmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2003: 81-86).

Bu çalışmanın temel ilgi alanlarından birisi de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması bağlamında büyükşehir belediyelerindeki değişimdir. Bu bağlamda, sözkonusu çalışmada yerel yönetimlerin ölçek sorununun olduğu belirtilerek yeniden bir düzenlemeyle ölçek sorununun çözülmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir. Dolayısıyla bir yerel yönetim reformunun başarı şartının optimum ölçek kriterine bağlı olduğu vurgulanmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2003: 135). İkinci bölümde detaylı bir şekilde açıklanacağı üzere, 2003'ten sonraki muhtelif tarihlerde bu düzenlemelerin yapılarak uygulamaya konulduğu görülmektedir.

Söz konusu kanunun yaklaşımıyla; *"özellikle neoliberal düşünce, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişimci yaklaşım zemini üzerinden yeni bir kamu yönetimi yapısı*

oluşturulmak istenmekte, bu çerçevede "kamu hizmeti" ve "kamu yararı" anlayışı yeni yönetim anlayışına, yöntem ve tekniklerine göre biçim ve içerik değişimine uğramakta ve bu bağlamda merkez-yerel arasındaki ilişkiler benimsenen yaklaşımlara göre yeniden inşa edilmektedir" (Kandeğer, 2017: 7)

Konuya uluslararası bağlamında bakıldığında öngörülen çözümlerin esas itibariyle gelişmiş ülkelerin kendi sorunlarının çözümü için bulduğu ve uyguladığı çözümler olduğu söylenebilir. Dünyadaki başarılı çözümlerin alınarak adaptasyonunun sağlanıp uygulanabilmesi de bir gelişmişlik göstergesidir. Ancak, her ülkenin kendi siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik yapısının analizini yaparak olası riskleri minimize ve fırsatların değerlendirilmesiyle olması beklenen faydayı maksimize edecek önlemlerini de alması için gereken düzenleme, uygulama vb. ni de yapması gerekmektedir. Bu kapsamda bazı konuların vurgulanmasında yarar görülmektedir: Dünyada yavaş yavaş serbest ticaretin engellenerek küresel duvarların örülmeye başlandığı, bazı ürünlerin bedeli karşılığı bile satın alınamadığı, özellikle güvenliğe ve yeni teknolojilere yönelik olarak uluslararası kuruluşların da destek vermediği, özel sektörün kar isteğinin sınırsız olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, ne kadar küresel ne kadar milli, ne kadar devlet ne kadar özel sektör olunması ve ülke ve toplum yararı için ne tür sistemsel düzenleme ve uygulamalar konulması gerektiğinin iyi etüt edilmesi gerekmektedir.

1.1.3.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye'de Kamuda Yeniden Yapılanma

Türkiye'de yeni bir olgu da "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" olarak kabul edilen "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" ne geçiştir. Söz konusu sistemin yasama, yürütme ve yargı erkleriyle bağlantılı olarak şüphesiz çok önemli değişiklikler getirdiği bilinmektedir. Yeni sistemle ilgili farklı alanlarla ilişkileri bağlamında çalışmaların ilgilileri tarafından yapılacağı söylenebilir. Bu çalışmayı ilgilendiren kısmıyla ilgili olarak ise bazı konulara kısaca değinilmekle yetinilecektir:

Yerel yönetimlerle siyasal anlamda eyalet vasfını alan birimler birbirinden farklıdır. Dünyada farklı ülkelerde başkanlık sistemi, parlamenter sistem, meclis

hükümeti sistemi vb. sistem ne olursa olsun, merkezi yönetimin yanında yerel yönetimler de bulunmaktadır. Yerel yönetim, siyasal anlamda bağımsızlığı değil, hizmet vermede etkinliği sağlamak için bir görev ve yetki bölüşümünü ifade eder. Üniter devlet olmak da bu sistemlerle birebir bağlantılı değildir. Başkanlık sistemi, parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi vs. her sistemde devlet üniter bir yapıya sahip olabilir.

"Burada önemli olan nokta, ister parlamenter sistemde olsun, ister başkanlık sisteminde olsun, ister üniter devlet, ister federal devlet olsun, ülkelerin kendi tarihi, nüfusu, etnik ve dinsel homojenliği, siyasi, ekonomik ve coğrafi koşulları da dikkate alarak kendine has bir yerel yönetim oluşturduğu/oluşturabileceği görülmektedir. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde taşıdığı birtakım mekanizmalarla temelde başkanlık sistemi olmakla birlikte, Türkiye'ye özgü birtakım mekanizmaları içerisinde barındırmaktadır ve "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" olarak lanse edilmektedir" (Erdoğan, 2019: 247). Yerel yönetim ile merkezi yönetimin ilişkisi, yönetim sistemine değil, her ülkenin kendi tarihi, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi açıdan farklı geçmişine bağlı olarak nasıl düzenlendiğine (Erdoğan, 2019: 246-247) bağlıdır.

Türkiye'deki yeni yapılanmada gücün bir taraftan Başkanda diğer taraftan da büyükşehir belediyesi sisteminde yapılan değişiklikle büyükşehir belediye başkanlarında temerküz ettiği ifade edilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle eski sistemde Başbakana ait yetkilerin Cumhurbaşkanına devri ile bakanlar kurulunun da atanmışlardan oluşması haricinde yerel yönetim ve yerinden yönetim bağlamında bir değişim olmadığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafi boyutlarıyla fonksiyonel anlamda nasıl sonuçlar doğuracağını görmek için Türkiye pratiğinin görülmesi gerektiği ifade edilebilir.

1.1.5. Uluslararası Kuruluşlar ve Dünya Bankası

AB, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşlar, aynı zamanda küreselleşmenin aktörleri olarak fonksiyon icra etmektedirler. Kamu yönetiminde

yeniden yapılanmayı gerektiren unsurlar arasında Avrupa Birliğine üyelik Türkiye'nin uzun yıllara dayalı bir hedefi olarak görülmektedir. Avrupa Birliği'ne üye olabilmenin siyasi ve ekonomik kriterleri ile mevzuat ve kurumsal uyum kriterleri açısından uyum sağlamak şartı bulunmaktadır. Avrupa Birliği'ne üyeliğin Türkiye'de piyasa, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birlikteliği ve yönetim anlayışını oluşturmaya katkı vermesi amaçlanmaktadır.

"Yeni kamu işletmeciliği, küçültülmesi istenen devlet alanında etkin bir yönetim için öngörülen ve 1980'lerde yükselişe geçen neoliberal politikaların hepsiyle ilişkili, devlet içinde geleneksel yönetim anlayışının eleştirileri üzerine kurulu yeni bir paradigmadır. Özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşların çabalarıyla birçok ülke bu anlayış çerçevesinde kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma içine girmiştir" (Kaçer ve Erat, 2014: 28).

Uluslararası kuruluşlar, sistem ihracıyla sermayenin ve gelişmiş ülkelerin taleplerinin kabulü için öncülük ve katalizörlük görevi de üstlenmektedirler. Uluslararası ilişkilerin karşılıklı menfaatler temelinde belirlendiği bilinmektedir.

Bu bağlamda, Türkiye'de 1980 ve 1984 yılları arasında Dünya Bankası'ndan toplam 1.6 milyar dolarlık kaynak sağlayan 5 adet SAL kredisi, kamu kesiminin küçültülmesi ve uluslararası piyasaya kapalı olan ülke pazarının dışarıya açılması gibi iki önemli hedef göstermiştir. Birinci hedef ödemeler dengesi ve bütçe açıklarını gidermek olarak belirlenmiş ve bu hedeflere ulaşmak için kamu yatırımları daraltılmış ve KİT'lerin tasfiyesi veya özelleştirilmesini içeren KİT reformu gündeme gelmiştir. İkinci hedefe ulaşmak için önce ülke dışsatımının artırılması hedeflenmiş fakat bu hedef daha sonra yerini dışalımın serbestleşmesine bırakmıştır (Şimşek, 2007: 64).

Dünyada farklı yöntemlerle altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamaları bulunmaktadır (Bozlağan, 1997: 52-97; Köksal, 1993: 24-60). Uluslararası mali piyasaların elinde fazla kaynak, gelişmiş ülkelerde de azgelişmiş ülkelerde yatırım fırsatı arayan en ileri teknolojileri kullanan yapım şirketleri bulunmaktadır. Yabancı kredi kurumları, bankalar arası konsorsiyumlar aracılığı ile bu şirketlere gerekli

kaynağı kullandırmaktadır. Az gelişmiş ülkelerden ise altyapıdaki devlet tekeline son vererek, bu süreç önündeki engelleri kaldırması talep edilmektedir. Bu gerçekleştirildiğinde (…) azgelişmiş ülkeler altyapı pazarında çok düşük olan özel sektör payı artırılacaktır (Aktaran: Şimşek, 2007:64).

Az gelişmiş ülkelerin kentsel imarına yönelik altyapı ve üstyapı açığı ve ihtiyacını karşılamak için finansman imkanları yetersizdir. Mevcut kaynakları da kamu kurumları kötü yönettiğinden bu yatırımların özel sektör tarafından yapılmasının daha rasyonel olacağı ifade edilmektedir. Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bulunan altyapı finansmanı sağlayan özel amaçlı bankaların belediyelere verdiği kamu kaynaklı borçlar, belediyelerin yerel gelirleri ve merkezden aldıkları payların birleştirilerek altyapı yatırımlarının finanse edildiğini belirtmektedir. Bankaya göre; bu sistem, amaçlarda belirsizlik yaratmakta, borçların silinmesini sağlamakta, politik müdahaleye imkan vermekte ve yolsuzluk üretmektedir Çakır, 2003: 44).

"Dünya Bankasının uygulanmasını istediği modelin çerçevesini 1980'den bu yana uygulanan yapısal uyarlama reformları çizmiştir. Buna göre yerel altyapı kamu hizmeti değildir; yerel altyapı bedelini kullananın ödemesi gereken, finansman kaynağı asıl olarak iç – dış mali piyasalar olan, yatırımcılık boyutu ise özel sektöre bırakılması gereken bir piyasa malıdır. Yerel altyapının ticari mal haline getirilebilmesi için kamu sektörünün devreden çıkması gerekir. Türkiye'de diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, yerel altyapıda açık bir devlet tekeli vardır" (Güler, 1997: 43-44). Dünya Bankası'nın önerdiği yeni altyapı finansman sisteminin temel özellikleri, yerli - yabancı özel sektör tarafından finansman, yapım, işletme işlerinin piyasa şartlarında sağlandığı bir model olarak tarif edilebilir.

İller Bankası bağlamında bakıldığında, farklı görüşler öne sürülebilir. Banka'nın yeniden yapılandırma süreci yeni başlamış değildir. Bir yönüyle bakıldığında her ne kadar rapor ve anlaşmalarda farklı modeller önerilmiş olsa da asıl olan, İller Bankası'nın bu büyük yatırım alanındaki etkinliğinin özel sektör lehine geri çekilmesidir (Şimşek, 2007: 61-62). Yeni sağ ve neoliberalizmin temel isteği de budur. Ancak, diğer yönüyle bakıldığında İller Bankası'nın finansman ve teknik destek

boyutuyla yeterli olamadığı da açıktır. Kaldı ki yerel yönetimler, özellikle büyükşehirler teknik yeterlik boyutunda her geçen gün biraz daha yeterli hale gelmektedirler. Karşılanamayan ihtiyaçların özel sektör tarafından karşılanması tabiidir. Bu noktada asıl olan, Banka'nın kendini geliştirerek finansman boyutuyla alternatifli cazip imkanlar sunabilmesi, ulusal ve uluslararası özel sektörün finansman ve teknik boyutuyla yerel yönetimlerden işlerin her aşamasında haksız kazanç sağlaması ve teknik şartlara uymayan nitelikte hizmet almasının engellenmesine yardımcı olabilmesi, yeni sektörlerin ve mevcut işlerin gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesinin öncülüğünü – yol göstericiliğini yapabilmesi, dünyadaki yönetim, bankacılık ve teknik işlerdeki iyi uygulamaların Banka'ya ve yerel yönetimlere kazandırılabilmesi ve gerek kendi personelini gerekse yerel yönetimlerin personelini eğiterek gelişmelerini sağlamasıdır.

Önemli bir konu da uluslararası sermayenin birçok ülkede uyguladığı güce dayalı rekabet uygulamalarıdır. Yerli şirketleri, kurumları çökertene kadar acımasız bir rekabet, çökerttikten sonra da acımasız bir fiyat uygulamasıyla tekel vasfını ya da anlaşmalı oligopol vasfını kazanarak ülke kaynaklarının yabancı ülkelere transferi, üzerinde özellikle durulması gereken bir risk olarak görülmelidir.

1.2. DÜNYA'DA YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI

Yerel yönetim bankaları, çevresel etkenlerle kamu kurumlarında ve özel sektördeki değişim evreni içerisinde varlıklarını sürdürmektedir. Yerel yönetim bankalarının ve yerel yönetim bankacılığı bağlamında İller Bankası'nın yeniden yapılanmasındaki değişim sürecinin fonksiyonel bir yaklaşımla değerlendirilebilmesi için bazı önemli boyutlarının yeterince ele alınmasında fayda görülmektedir. Bu çerçevede dünyada yerel yönetim bankacılığı, yerel yönetim bankalarının; tarihsel gelişimi, var oluş nedenleri, yapıları ve fonksiyonel gelişimleri başlıkları altında ele alınacaktır.

1.2.1.Tarihsel Gelişim

Dünyada yerel yönetim bankacılığının doğuşu, 14.yüzyıl başlarına kadar uzanmaktadır. Belediye bankacılığının doğuş nedenleri, yeniçağ bankacılığında

yaşanan istikrarsızlıklar ile bazı örnek şehir belediyelerinin kendi kredi ihtiyaçlarını karşılama istekleri (Aktaran Altay, 1997b: 28) ve sanayileşme - kentleşme sonucu büyüyen kentsel altyapı finansman ihtiyacı olarak sıralanabilir (Altay, 1997b: 28). Şehir belediyelerinin kurduğu ve kamu bankacılığının doğuşu olarak da sayılabilecek bu bankaların ilk örneklerini 1401 yılında kurulan Barselona Bankası ile 1408 yılında kurulan Cenova Bankası oluşturmuş, bu gelişme, 15. yüzyılda da Venedik Bankası (1584), Amsterdam Bankası (1630) ve Hamburg Bankası'nın (1619) kurulmasıyla devam etmiştir (Altay, 1997b: 28).

Ancak, yerel yönetimlere mali aracılık etmek üzere uzmanlaşmış kurumların ortaya ilk çıkışı 1860'lı yıllara rastlamaktadır. Bu bağlamda Belçika Belediye Kredi Bankası 1860'ta, İtalya Mevduat ve Kredi Bankası 1863'te, Danimarka Belediye Kredi Kurumu 1899'da, Hollanda Belediye Kredi Bankası 1914'te, İspanya Yerel Kredi Bankası 1925'te ve Norveç Belediye Bankası 1926'da kurulmuştur. Sanayi ve kentleşmelerine dayalı olarak Batı Avrupa'da ortaya çıkan bu tür kurumsal düzenlemeleri, dünyanın farklı ülkeleri izlemiştir. 1953'te Kenya'da Yerel Yönetim Kredisi İdaresi, 1954'te İsrail Yerel Yönetimler Bankası, 1955'te Tayland'da Gelişme Fonu, 1957'de Japonya'da Yerel Kamu Girişimleri Finans Şirketi ve Guatemala'da Belediyeleri Geliştirme Enstitüsü, 1961'de Honduras Özerk Belediye Bankası, 1962'de Endonezya Yerel Gelişme Bankası, Venezuela'da Belediyeleri Geliştirme Vakfı, Nijerya'da Yerel Yönetimler Kredi Kuruluşu, 1964'te Brezilya Konut Bankası, 1965'te Tanzanya'da Yerel Yönetim Kredi Kurulu ve 1970'de Kosta Riko'da Belediyeleri Geliştirme Enstitüsü kurulmuştur (TOKİ, IULA-EMME, 1993: 8).

Bu gelişmeler, yeniçağdaki belediye bankaları örneğinin ötesinde 1801 yılında Almanya'da ve 1822 yılında Fransa'da Belediye Tasarruf Sandıklarının kurulmasına da yol açmıştır. Yukarıda da değinildiği üzere, 1850'li yıllardan itibaren de Belçika ve Danimarka gibi ülkelerde doğrudan yerel yönetim bankaları kurulmuştur (Altay, 1997b: 29).

Bugün itibariyle farklı ülkelerde farklı isimler altında yerel yönetim bankalarının faaliyetlerini sürdürdükleri görülmektedir. Bunlara; Hollanda Belediyeler Bankası, İsveç Belediye Kredi Şirketi, Macaristan "Bank OTP", Danimarka Belediye Kredi

Kurumu ve Bulgaristan "PLC Belediye Bankası" örnek gösterilebilir. Konunun başlı başına bir çalışmayı hak ettiği, ancak, özünde tez konumuzla ilgisinin sınırlı olduğu düşünülerek detaya girilmeden, yerel yönetim bankalarının tarihsel gelişimleri, varoluş nedenleri, genel yapıları ve fonksiyonları ile gelişim yönü hakkında kısa bir bilgi ve değerlendirme ile yetinilecektir.

1.2.2. Yerel Yönetim Bankalarının Varoluş Nedenleri

Yerel yönetim bankaları, yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını piyasa şartlarına göre daha uygun koşullarda ve zamanında sağlayarak özel kesimin kar maksimizasyonu güdüsünden kurtulabilmeleri için kurulmuş kurumlardır. İller Bankası örneğinde olduğu gibi bir kısmı teknik destek de sağlamaktadır.

Yerel yönetim bankacılığının en önemli fonksiyonu, kamu yararı ön planda tutularak uygun maliyetle finansman teminidir. Özel kesimin amacı ise karının maksimize edilmesidir. Bu bağlamda, neoliberal sistemin yer edinmesiyle kamu yararı – karın maksimize edilmesi, vatandaş odaklılık – müşteri odaklılık gibi kamu yönetiminin özel sektörün yönetiminden farklı olduğuna yönelik ikilemlerin de tartışma konuları haline geldiği görülmektedir. Özel sektörün kamu hizmetlerinin sadece yüksek karlı yatırım alanlarında karını maksimize etme amaçlı yatırımlar yapması, hatta bu alanların tekelleşmeye imkan verebilecek özellikte olması riskinin, sosyal devlet olgusunu zayıflatacağı, en temel kamu hizmetlerinin bile kar güdüsüyle karşılanması ihtimalini öne çıkaracağı, bunun da toplumun özellikle zayıf kesimlerinin devlete olan güvenini kıracağı söylenebilir. Ancak, iyi yönetim uygulamalarıyla bu alanlarda yapılacak yatırımların birçok hizmeti kamunun kendisinin yapmasının maliyetinin çok altında ve üst düzeyde kalitede almanın mümkün olduğu da görülmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunlarının tasarruf ve iyi yönetim açığı olduğu bilinmektedir. Bu da önemli olanın iyi yönetim sistemiyle iyi uygulamalar olduğunu göstermektedir.

Yerel yönetim bankacılığı, özel bankaların yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda yeterince çözümler sunamadığı bir alan olarak değerlendirilebilir. Bu anlamda yerel hizmetlerin görülebilmesine yönelik olarak duyulan finansman

ihtiyacının temini için finansman kuruluşlarına da ihtiyaç duyulmuştur. Ancak, gelişen süreçte özel bankalar özel kesimin yaygınlaşması ve rekabeti nedeniyle farklı alanlar ararken, yerel yönetim hizmetlerinin artması ve çeşitlenmesi, teknik ve malî kapasite yetersizlikleri nedeniyle yerel yönetimler de alternatif kaynaklar arar hale gelmiştir. Neoliberalizmin 1970'lerin ortalarından itibaren güç kazanmasıyla kamu hizmetleri olarak bilinen birçok alan özel sektörün ilgilendiği alan haline gelmiş, bu bağlamda yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı yatırımları da kapsam alanına girmiştir. Dünya'da müşavirlik sistemiyle Dünya Bankası, Türkiye'de geliştirdiği ürünü teknik boyutunu da kapsar şekilde sunan Aktifbank örneklerinde olduğu gibi, işlerin teknik boyutuyla entegre finansman ihtiyacının çözümüne yönelik modeller geliştirdikleri, yine özel bankaların işletme ihtiyacına yönelik olarak da finansman sağladıkları görülmektedir. Bu da yerel yönetim bankalarına duyulan ihtiyaç kadar, söz konusu bankaların bundan sonraki süreçte karşı karşıya olduğu rekabeti de göstermektedir.

İyi yönetim anlayışıyla bakıldığında, büyük miktarlarda kaynakları yönetmeleri, yerel yönetim bankalarının da özerk olmalarını gerektirmektedir. Özerk bir kurum tarafından kredi verilmesinin, kredinin amacına uygun olarak gerekli koşulları sağlamasıyla mümkün olması nedeniyle yerel yönetimlerin hem kredi koşullarını sağlama hem de bunu sağlayabilecek insan kaynağı ve diğer imkanları edinme ve kullanıcılardan bedelini alma anlamında gelişimine zorlayacağı, bunun da kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacağı söylenebilir. Kaynakların böyle bir sistem dışında sağlanması, yatırımların amacına uygunluğu ve etkinliğini zayıflatacaktır.

Diğer yandan, özel kesim, bankacılık faaliyeti kapsamında finansman sağlamaktadır. Özellikle küçük ve orta ölçekli yerel yönetimlerin ise finansman desteğinin yanında çeşitli kuruluşlarca yapılan bağışlar, düşük faizli krediler, mali piyasalardan uygun koşullarda borçlanma imkânları, ihale işleri gibi idari, proje öncesi teknik etütler, proje ve yapım uygulama gibi konularda teknik yardıma da ihtiyacı bulunmaktadır. Bu bağlamda, İller Bankası, yapım uygulama dâhil uzun yıllar hizmet vermiştir. Yerel yönetim bankaları, yukarıda belirtilen ihtiyaçların giderilmesinde önemli rol oynamaktadır. İhtiyacın giderilmesi ise finansman ve teknik destek ihtiyacının rasyonel bir şekilde tespiti ve karşılanmasıyla hazırlık ve uygulama

süreçlerinin iyi yürütülmesi ve işlerin performans ve kalitesinin yüksek olmasına katkı vermektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle, yerel yönetim bankalarının var oluş nedenleri genel olarak şöyle sıralanabilir:

- *"Yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması,*
- *Kaynak yaratma becerisi,*
- *Mali piyasalara ulaşmada kolaylık,*
- *Daha uygun koşullarda borçlanma şansı,*
- *Proje finansmanında süreklilik,*
- *Merkezi yönetim bütçesi üzerindeki baskı ve gerilimlerin azalması,*
- *Daha etkin ve verimli kaynak kullanımı,*
- *Mesleki ve teknik yardım"* (TOKİ – İULAEMME, 1993: 10-14).

Yerel yönetim bankaları yüzyıllardır yerel yönetimlere finansman, teknik danışmanlık ve sadece İller Bankası örneğiyle yapım ve uygulama hizmetleri vermektedir.

Yerel yönetim bankaları ülkelerin gelişimine önemli katkıları olan kuruluşlardır. Türkiye'de yapılan bir araştırmaya göre İller Bankası'nın bölgelere gönderdiği kredilerde meydana gelecek %1'lik bir artış bölgesel GSMH'yi %1.05 oranında arttırmaktadır (Özenoğlu, 2011:168).

1.2.3. Yerel Yönetim Bankalarının Yapılarına Genel Bakış

Yerel yönetim bankalarının bazı ortak özellikleri aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

1.2.3.1. Sanayileşme ve Kentleşmeye Paralel Olarak Çok Eski Yıllarda Kurulmuş ve Varlıklarını Sürdürüyor Olmaları

Yukarıda değinildiği gibi, yerel yönetim bankalarının ilk kuruluş yılları 14 yüzyılın başlarına kadar dayandırılmaktadır. Kentleşme ve yerelliğin öne çıktığı yerlerde başlamış ve sonrasında dünya ölçeğinde yaygınlaşmışlardır. Kentleşme,

yerellik ve demokratikleşme arttıkça kendilerine duyulan ihtiyaç ve fonksiyonellikleri de artmaktadır.

1.2.3.2. Özel Sektörle veya Fonlarla Ortaklık Yapanların Olması

Yerel Yönetim Bankalarının bir kısmı İller Bankası'nda olduğu gibi tamamen kamu kaynaklıdır. Ancak, birkısmı da özel sektör bankası ya da kamu – özel ortaklığı olan bankalardır. Örneğin, "Finlandiya Belediye Finansman Şirketi (Municipality Finance Plc-MUNIFIN) 1990 yılında Yerel Yönetimler Emeklilik Fonu (Local Government Pensions Institution) tarafından kurulmuş olup, 2001 yılında Belediye Konut Finansman Şirketi (Municipal Housing Finance Plc) ile birleşmiştir (Brady vd., 2015: 74). Hâlihazırda MUNIFIN'in %53'ü yerel yönetimlerin veya onların kurdukları şirketlerin, %16'sı Finlandiya Devleti'nin ve %31'i de bir kamu kurumu emeklilik fonu olan KEVA'nındır" (Gümüş ve Yereli, 2016: 11). Almanya'da yedi özel tasarruf sandığı hariç yerel yönetim bankası fonksiyonunu üstlenen tasarruf sandıklarının tamamının sahibi yerel yönetimlerdir (Altay, 1997a:67). 1996 yılında Bulgaristan'da kurulan Public Limited Company (PLC) Belediye Bankası'nın mevcut durumdaki ortakları Novito Opportunities Fund AGmvK (%94.92), belediye şirketleri ve özel şirketler (%3.63) ve diğer 18 belediye (%1,45)dir (Municipalbank, 2019:2).

1.2.3.3. Şahsi ve Ticari Mevduat Toplayabilmeleri

Türkiye'de Kalkınma ve Yatırım Bankaları, şahsi ve ticari mevduat toplayamamaktadır. İller Bankası'nın, Belediyeler Bankası döneminde ve ardından 1990 Yılına kadar (İller Bankası, 2009: 67) özel şahıslardan mevduat kabul etme yetkisi olduğu ve bu kapsamda sınırlı da olsa mevduat topladığı görülmektedir (Çoker; 1986: 3). Mevcut durumda İller Bankası'nın özel şahıslardan mevduat toplama yetkisi bulunmamakta, ancak, 28.02.2018 tarih ve 30346 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğin 5. maddesi ile kamu haznedarlığı kapsamında ortaklarının fonlarını toplama yetkisi bulunmaktadır. Dünya'daki benzer örneklerinde ise MUNIFIN gibi yerel yönetimlerle onların şirketleri ve birliklerine kredi verenlerin yanında, Municipalbank ve OTP gibi şahsi ve ticari mevduat toplama ve belediyelerin dışında piyasa bankacılığı yapma

yetkileri olanlar da bulunmaktadır. (Munifin, 2019, Municipalbank, 2019; Otpbank, 2019).

1.2.3.4. Müşteri Kitlelerinin Kamu ve Özel Gerçek ve Tüzel Kişilerden Oluşabilmesi

Belçika'da, eski adı Belçika Belediye Kredi Kurumu olan Belfius, Bulgaristan'da Public Limited Company (PLC), Macaristan'da Bank OTP gibi bankalar hem şahıslara ve şirketlere hem de yerel yönetimler dahil kamuya bankacılık hizmeti sunmaktadır (Municipalbank, 2019; Otpbank, 2019).

1.2.3.5. Bazı Yerel Yönetim Bankalarının Teknik Danışmalık Hizmeti Veren Birimlerinin Olması

Yerel Yönetim Bankalarının bazılarında finans işlemlerinin yanında teknik hizmetler ve yönetim hizmetlerinin de olduğu görülmektedir. Örneğin Fransa'da 1816 yılında bir devlet bankası olarak kurulan Mevduat ve Emanet Sandığı'nın (Caisse des Depots et Consignation) 1982 Yılına kadar finansal hizmetlerin yanında teknik hizmetler ve yönetim hizmetlerini de verdiği, 1982 yılındaki yerel yönetimler yapılanmasından sonra finansal hizmetler kısmını Fransa Yerel Kredi Şirketini (Credit Local De France/CLF) kurarak ayırdığı, mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmeti veren bağlı kuruluşlarını da yeniden örgütleyerek ayrı bir holding çatısı altında topladığı, yeni yapılanma çerçevesinde yerel kredi şirketi ile mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmeti veren şirketler arasında herhangi bir kanuni bağ ve ilişki kalmadığı görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 330; TODAİE, 1993/1: 19-20).

1.2.3.6. Yatırım Bankacılığı Fonksiyonlarının Öne Çıkması

Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı birbirini tamamlayan bir yapıya sahip olsa da Yatırım Bankacılığının yukarıda sayılan diğer fonksiyonlarının yanında menkul kıymet ihracıyla finansman teminine yoğunlaştığı bilinmektedir. Bu bağlamda, ABD Vermont Yerel Yönetim Bankası, Finlandiya Belediye Finansman Şirketi (Municipility Finance Plc. - MUNIFIN), Japonya Yerel Yönetimler Bankası (JFM) (Gümüş ve Yereli, 2016: 205 – 225) örnek olarak gösterilebilir.

1.2.3.7. Bir Kısmının Kooperatif ve Tasarruf Sandığı Mantığından Türemeleri

"Yerel yönetim bankalarının Almanya'daki örneğini "tasarruf sandıkları (Sparkassen)" olarak görmekteyiz. Alman bankacılık sistemi içerisinde tasarruf sandıklarının önemli bir yeri vardır. İlk orijinal tasarruf bankası 1778 yılında Hamburg'da kurulmuştur. İlk belediye tasarruf bankası ise, 1801'de Göttingen'de kurulmuştur. Bu banka Alman tasarruf bankaları için bir prototip oluşturmuştur. Ardından çok sayıda belediye, il ve ilçe de tasarruf sandığı kurulmuştur(Altay, 1997a: 64-65). Bugün Almanya'da Tasarruf Bankaları Finansman Grubu"nun (Savings Bank Financial Group) 400'den fazla tasarruf bankası mevcuttur." (Namazcı, 2013: 12). Yine Fransa'da küçük ve orta ölçekli şirketlerin finansmanı faaliyetlerinde yoğunlaşan Banque de Popuyaires (Halk Bankası) ve tarım sektöründe faaliyet gösteren işletmeler ve kişilere hizmet götüren tarımsal kredi kooperatifleri bankaları ile onların tepe kuruluşu Caisse de Credit Agricole bunlardandır (Altay, 1997a: 45).

1.2.4. Yerel Yönetim Bankalarının Fonksiyonel Gelişim Yönü

Yerel yönetim bankalarının yukarıda sayılan var oluş nedenlerinin yanında sanayileşme ile birlikte eğitim ve kültür düzeyinin yükselmesi, dünyadaki ekonomik, sosyal, kültürel gelişmeye paralel olarak kentleşmenin artması, ihtiyaçların çeşitlenmesi ve kalitesinin de sorgulanması sonucu bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için yerel yönetimlerin daha çok kaynak talep eder hale gelmesi, yönetilenlerin kültür düzeyinin artmasıyla birlikte daha talepkar hale gelmeleri gibi nedenlerle, yerel yönetim bankacılığının faaliyet alanı genişlemiştir. *"Avrupa'da yaklaşık 70 - 100 yıl önce yaşanılan, ikinci aşamada da 1945 büyük savaş sonrası harap olan kentlerin yenilenmesi için yapılan ve çoğunlukla 1970'lerin başına kadar süren maddi altyapı yatırımları harcamalarını Türkiye artan biçimde 1980 sonrasında yaşamaktadır. Sözü edilen yatırımlar merkezi idareden sağlanan kaynakların yanı sıra ülke uygulamalarına göre değişiklik gösteren belediye bankalarının çalışma biçimlerine göre finanse edilmektedir"* (Altay, 1997: 105). Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırım stoku ve tasarruf imkan ve alışkanlığı zaten yetersiz olduğu için sanayileşme, kentleşme, toplumların ihtiyaçlarının artması ve çeşitlenmesi

nedenleriyle yerel yönetim bankacılığı potansiyelinin sürekli gelişme göstereceği ifade edilebilir. Bu süreçte 1970'li yılların sonlarından itibaren küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası ve ulusal yeni finansal aktörler ve araçların piyasaya girmesi, yerel yönetimlerin kendilerine ihtiyaçlarını karşılayacak yeni yollar aramaları, AB uyum sürecinin gerektirdiği yapı değişiklikleri ile AB'den sağlanabilecek kaynaklara erişim yollarının aranması, teknik boyutta literatür ve uygulama sahalarındaki gelişmeler, şirketlerin güçlenmesi, teknolojik alandaki gelişmelerin işlere yansımaları, yapı denetimi firmaları ile müşavirlik firmalarının yaygınlaşması gibi gelişmeler, İller Bankası'nın faaliyet alanında rekabeti tetikleyerek fonksiyonel değişimi zorunlu hale getiren unsurlardır. Bunlara yeni yerel yönetimler bankası kurulması girişimleri (Altay, 1997: 108) de eklenebilir.

Yerel yönetimler ile onların bankaları, birbirlerine bağımlı olarak aynı iklimde yer almaktadır. Bu bağlamda, Türkiye özelinde diğer faktörlerin yanında idari yapıdaki önemli bir değişim olan büyükşehir modelinin uygulaması ve gelişiminin yerel yönetim bankacılığı üzerine etkisinin incelenmesinin ve söz konusu idarelerin İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına bakışının, mevcut yapıyı büyük oranda değiştirecek düzeyde ayrı bir öneme sahip olduğu ifade edilebilir.

Dünyada, yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında Dexia, Dünya Bankası, AYB, JİCA, KFW gibi dünya ölçeğinde, OTP gibi bölgesel ölçekte ve İller Bankası, Danimarka Belediye Kurumu, İspanya Yerel Kredi Bankası gibi ülke ölçeğinde faaliyet gösteren finans kuruluşları bulunmaktadır. Dünyadaki gelişmelere bakıldığında, küreselleşmeyle birlikte, küresel ölçekte faaliyet gösteren finans kuruluşlarının yerel ölçekte faaliyet gösteren finans kuruluşlarının faaliyet alanlarında kendilerine yer edinmeye çalıştıkları görülmektedir. Bu bağlamda uluslararası kuruluşlar tarafından özelleştirme teşvik edilerek yerel bankaların satın alınması, onlarla ortaklıklar kurulması, yeni bir banka olarak piyasaya girilmesi gibi yollar denenmektedir.

Türkiye'de Dünya Bankası kredileri ve ortaya koyduğu yeniden yapılanma modeli çerçevesinde İller Bankası'nın yeniden yapılanması tartışmaları yaşanmıştır. Bu bağlamda, 2011 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 6107 sayılı Kanun'la

ilgili tartışmaların çok önceden başladığı görülmektedir. İller Bankası'nın; hisselerinin Hazine'ye devredilerek yerel yönetimlerle bağının koparılacağı, piyasa şartlarında bankacılık yapmaya çalışacağı, piyasaya bir dünya devi olan Dexia'nın girmesiyle rekabet edemez duruma geleceği, ya tasfiye edileceği ya da uluslararası kuruluşların Türkiye'deki temsilcisi gibi bir yapıya kavuşacağı, böylelikle yerel hizmetlerde İller Bankası'nda olduğu iddia edilen devlet tekelinden kurtulduğu sanılırken aslında yerel yönetim bankacılığı sisteminin uluslararası kuruluşların tekeline düşeceği şeklinde görüşler bulunmaktadır (YAYED, 2006: 3-4, 10; Alıca, 2006: 17).

Küresel bir banka olan ve geçmişi itibariyle ağırlıkla yerel yönetimlerin proje finansmanına katkı veren Dexia Bank, 2006 yılında Denizbank'ın %75 hissesini satın alarak bu piyasaya girmiş, ancak, 2012 yılında hisselerini Rus Sberbank'a satmıştır. Denizbank kamu finansmanı gurubu, 2007 yılında kurularak belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarıyla Denizbank'ın mevcut ilişkilerine yeni bir yön verecek stratejik çalışmalara başlamıştır. 2009 yılı itibariyle kamu finansmanının ayrı bir iş kolu olarak yapılandırılmasıyla bugünkü şeklini almıştır. Bu özelliği ile *"Bütün kamu kuruluşlarına her türlü bankacılık hizmeti sunmaktadır. Yerel yönetimler, bağlı kuruluşları, yerel yönetimlere ait iktisadi teşekküller, kamu iktisadi teşebbüsleri, bu teşebbüslere ait müesseseler ve bağlı ortaklıklardan oluşan kurumlar, kamu finansmanın müşteri hedef kitlesini oluşturmaktadır"* (Denizbank, 2019).

Dünya Bankası, KFW, JICA, İslam Kalkınma Bankası gibi uluslararası bankalar ise doğrudan ya da İller Bankası aracılığıyla yerel yönetimlere kredi kullandırmaya çalışmaktadırlar. Diğer yandan, Vakıflar Bankası ve Aktifbank gibi bazı ulusal bankalar, yerel yönetim bankacılığı ürünleri geliştirme ya da bu alanda özel birim kurma şeklinde aksiyon alarak faaliyette bulunma çabasına girerken, yerel bankalarımızın bir kısmı da yerel yönetimlerin bazı acil işleri ve nakit ihtiyaçlarını karşılamak için kredi kullandırmaktadırlar. Bu kredilerin bir kısmının teminatı da yine İller Bankası'nın vermiş olduğu teminat mektupları olmaktadır. Nakdi kredi temin edilemeyen bazı durumlarda Banka, teminat mektubu vererek başka bazı bankalardan kredi temin edilebilmesine aracı olmaktadır.

Gelişme sürecinde yerel yönetim bankalarının önünde mevcut yapısını koruma, bölgeselleşme, küreselleşme, özelleştirilme ve kendilerini gelişen ortama uyduramadıklarında tasfiye edilme gibi seçenekler durmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde onlarca yıl öncesinde kentleşme sürecinin ve kentsel alt ve üstyapı yatırımlarının büyük ölçüde tamamlanmış olması ve demografik etkenlerin sınırlı olması nedeniyle değişim gereği daha az zorlayıcı bir yapıda görünmektedir. Türkiye'de bu değişim zorunluluğu, yönetim anlayışındaki gelişmeyle birlikte yönetsel yapıda meydana gelen değişiklikler ve gelişmiş ülkelerdeki gibi kentleşmeyi tamamlayamamış olmasının etkisiyle demografik etkenlerdeki hareketliliğin de sürmesi nedenleriyle kırsal nüfus azalırken kentsel nüfusun, özellikle cazibe merkezlerinin nüfusunun hızla artıyor olması sonucu daha belirgin bir hal almıştır. Bu kapsamda, gelişmiş ülkelerdekine göre yüksek oranda kırsal kesimlerde yaşayanların bulunması ve bunun da dünyadaki gelişmelere paralel olarak hızlı bir göç dalgasını beraberinde getirmesi, özellikle 31.03.2014 sonrası yürürlüğe giren büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemelerle büyükşehirlerin hizmet alanının il sınırı olması, nüfusu 2000'in altındaki ilçe merkezleri hariç belediyelerin mahalleye dönüştürülmesi, mevcut durumda büyükşehir belediyesi olamayan belediyeler için ise büyükşehir olabilmede nüfus kriteri değiştirilerek büyükşehir sayısının artırılması ve büyükşehir benzeri bir bütünşehir modeli üzerinde çalışmaların yapıldığının kamuoyuyla paylaşılması, Türkiye'nin sosyal şartları gereği özellikle doğu ve güneydoğuda kırsaldan kentlere olağanüstü şartların getirdiği göçler, kamuda kurumların fonksiyon elde etme, iş edinme çabaları, kamu hizmetinin de rekabet içinde olmasını önemli gören (Eren, 2003:87) yeni kamu yönetimi anlayışı ve ulusal ve uluslararası rekabet karşısında kendilerini yenileme, çevrenin taleplerini karşılayabilecek şekilde uyum sağlama zorunlulukları gibi etkenler, yerel yönetim bankaları dahil kamu kurumlarının karşılarında değişimi-dönüşümü zorlayan etkenler olarak durmaktadır.

Geçmişte patrimonyal yapıdan Weberyen bürokrasiye geçiş bir devrim olarak değerlendirilebilir. Weberyen bürokrasinin hakim olduğu süreçte bürokrasinin olabildiğince geniş yetki ve sorumsuzluk talebine ve kamu kaynaklarının yakınlarına sorumsuzca verilmesine evrilen bir sistemin de yaşaması mümkün olmadığından

dünya genelinde 1970'lerin ortalarından itibaren kamu kaynaklarının performans odaklı, güven veren, bilim, teknik ve hukuka da uygun bir şekilde kullanımı gündeme gelmiş, bu bağlamda özel sektör başarılı olduğu için özel sektör yönetim anlayışının kamuya aktarılması yönünde çalışma ve uygulamalar yapılmıştır. Başkanlık sistemi, bakanların da atanan kişilerden, yani bürokrat olduğu bir sistem olduğundan, özünde bürokrasiyi güçlendiren bir sistem olarak değerlendirilebilir. Bürokrasi liyakate dayanmıyorsa, sınırları net değilse, sürekli gelişime odaklı, bilim, teknik ve hukuka uygun çerçevede performansa dayalı ve güven veren bir yapıda olması ya da bunun genele şamil bir sistemle işlemesi beklenemez. Dünyada yeni yönetim anlayışlarının, yaklaşık son yüzyılda, ağırlıkla, önce ABD'den başlayıp Anglosakson ülkelerine, ardından Avrupa'nın diğer kısımları ve dünyaya yayıldığı söylenebilir. Yurttaş şartları, hizmet standartları gibi uygulamalar özünde bürokrasiyi kamu hizmetlisi anlayışıyla, sürekli gelişimi öne çıkaran bir sistem içine sokan, sınırlarını ve hedeflerini belirleyen ve iyi uygulamalarda rekabeti öne çıkaran yapılardır. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamunun olabildiğince liyakate ve kurum ve hizmet standartları çerçevesinde sürekli gelişime dayalı bir sistem içerisine sokulması, kurumsal gelişime değer katabilecek en önemli anlayışlardan biri olarak değerlendirilebilir. Bankacılık yenilikleri en iyi takip eden meslek olduğundan, yerel yönetim bankalarının da bu sistem içerisinde öncü olmaları beklenmektedir.

Ancak, kurumsal direniş de bir gerçeklik olarak görülmektedir. *"mevcut kurumsal düzenin sürdürülmesine dönük olarak bireysel ve kollektif stratejiler geliştirilerek eski düzenden meşruiyet sağlama eğiliminin ortaya çıkabileceği de bu kapsamda vurgulanmalıdır. Hemen belirtmek gerekir ki; -hangi strateji izlenirse izlensin- değişim süreçleri başta aktörlerin mevcut kurumsal düzenin kontrolünden ayrılmamasıyla betimlenebilecek direnişe yol açabilmekte, ancak, zaman içerisinde elde edilen olumlu sonuçlar doğrultusunda, hemen bütün aktörlerin desteklerine fırsat verebilecek şekilde de yönetilebilmektedir"* (Koç ve Demir, 2013:17).

1.3. İLLER BANKASI

Bir kamu bankası olarak İller Bankası, kamu kurumlarında, özel sektörde ve çalışma alanı olarak bankacılık sektöründe meydana gelen değişimlerden doğrudan

etkilenmektedir. Yeniden yapılanma sürecinin bu etkinin bir ürünü olduğu söylenebilir. Banka'nın yeniden yapılanma sürecindeki değişimin ve bu değişimin gelişim yönünün anlaşılabilmesi için bazı temel konuların detaylı bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda İller Bankası; kalkınma ve yatırım bankacılığı, misyon ve vizyonu, tarihsel gelişimi, amacı ve faaliyet konuları, fonksiyonel gelişimi, sermayesi ve ortaklık yapısı, finansman kaynakları, organizasyon yapısı, denetimi ve yeniden yapılandırılması kapsamında daha önce literatürde yer alan çalışmalar boyutlarıyla ele alınmıştır.

1.3.1. Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı

İller Bankası kanunundaki tanımına göre "özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde "İller Bankası Anonim Şirketi" unvanıyla bir "kalkınma ve yatırım bankası"dır. Bu tanımdan hareketle, öncelikle kalkınma ve yatırım bankacılığına kısaca değinmekte yarar görülmektedir.

Kalkınma ekonomik, sosyal, kültürel, idari, bilimsel yapısı ile insan ve yaşadığı ortamlarla bütünlük arz eden bir kavramdır. Yaşadığımız alanların günün şartlarına göre ileri teknoloji ile fen ve sanat kurallarına uygun, enerjisini üreten, akıllı alt ve üstyapıya ve kültürel zenginliğe sahip yapıları ihtiyaçlarının karşılanmasıyla imarı, geleceğimizin yapılandırılmasında hayati bir öneme sahiptir. Bir kalkınma ve yatırım bankası olan İller Bankası'nın jeolojik, jeoteknik, jeofizik etütten harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, arıtma tesisleri, elektrik, termal sular, belediye hizmet binası, park bahçe ve yenilenebilir enerjiye kadar birçok alanda kuruluşundan günümüze imar faaliyeti anlamında neredeyse hizmet götürmediği bir yerel yönetim biriminin olmadığını söylemek abartı olmasa gerektir. İller Bankası'nın faaliyet alanı, şehrin ihtiyaçları kadar kapsamlı ve geniş olmuştur. Teknik işler bağlamında, zamanla yapım fonksiyonunu bırakarak yaptırma ve teknik danışmanlık fonksiyonlarını sürdürdüğü görülmektedir. Ancak, İller Bankası aynı zamanda 5411 sayılı Bankacılık Kanuna ve diğer mevzuata tabi olarak çalışan bir bankadır. Özellikle yeni büyükşehir belediyesi sistemine ve bütünşehir konseptine göre şekillenen yerel yönetim reformuyla birlikte bankacılık fonksiyonunun her geçen gün biraz daha fazla önem kazanacağı değerlendirilmektedir. Ekonomik, sosyal, kültürel, idari vd. alanlardaki değişimle

birlikte Banka'nın yapısı ve faaliyet alanı da sürekli gelişecek, yeniden yapılanacak ve şehirlerin imarında fonksiyonlarını icra etmeye devam edecektir.

"Kalkınma ve yatırım bankalarının kuruluş amacı ve en temel fonksiyonları, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde, yatırım ve proje desteği sağlamak, bu alanda yatırım yapmak isteyen dış yatırımcıların kaynaklarını ülkeye çekmek, yapılacak verimli proje ile karlılığı ve kalkınmayı sürekli hale getirmek ve bu proje yönetimi ve finansmanı alanında ortaya çıkan teknik destek açığını kapatmaktır" (Aktaran Karahanoğlu, 2017: 2).

Kalkınma ve yatırım bankalarının temel amacı, ekonomik gelişmeleri destekleyerek kalkınmaya katkı verebilmektir. Bu amaçla öncelikle stratejik yatırım alanlarının belirlenmesine ve kaynakların bu alanlara yöneltilmesine çalışmaktadırlar. Ardından bu alanlarda faaliyet gösteren örgütlerin kapasitelerini artırmalarına, yenilikçi projeler üretmelerine ya da yeni yatırım yapmalarına teknik, organizasyonel ve finansal olarak katkıda bulunmaktadırlar (Karahanoğlu, 2017: 2).

"*Kalkınma ve yatırım bankaları, yeni yatırımlar için uygun araştırma ve projelerin yapılması, yatırımcılara mali ve teknik destek sağlanması, menkul kıymetler borsalarının gelişmesine yardımcı olmak amacıyla kurulan finansal aracılardır. Kalkınma bankacılığı ve yatırım bankacılığı hukuki ve mali olarak büyük benzerliklere sahiptirler. Fakat temel olarak kuruluş ve finansal sektörlere bakış açısından bazı farlılıklar taşımaktadırlar. Kalkınma ve yatırım bankacılığı (KYB), bir deyim olarak birlikte söylenmelerine rağmen benzer yönlerinin yanında farklı amaç ve işlevlerle de tanımlamaları yapılmaktadır. Bu iki türe giren bankaların ortak amaçları ülkelerin sanayilerinin gelişmesinde önemli bir etkiye sahip mali aracı kurumlar olma işlevini yerine getirmeleridir"* (Aktaran Koç, Bağcı ve Işık, 2016: 228).

Kalkınma bankaları daha çok gelişmekte olan ülkelerde faaliyetlerini sürdürürler. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra yaygınlaşmışlardır. Küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde faaliyet gösterenleri de bulunmaktadır. İller Bankası ulusal düzeyde faaliyet gösteren bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. Gelişmekte olan ülkeler tasarruf açığı olması nedeniyle küresel ve bölgesel nitelikteki kalkınma bankalarından

uygun vade ve faizle finansman sağlama yoluna gitmektedirler. Kalkınma bankalarının görev ve fonksiyonları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Şenel ve Şekeroğlu, 2019: 566-567):

"Firmaların finansal planlama ve faaliyet stratejilerini belirlerken onlara çeşitli alternatifler sunarak yol göstermek; factoring, forfaiting, yeniden yapılandırma, şirket birleşmeleri, özel kaynak temini ve borç yapılandırma,

- Firmalara finansal olarak rahatlama sağlamak ve yatırımın gerçekleşme döneminde destek sağlamak amacıyla uzun ve orta vadeli destekte bulunmak,

- Girişimcilere proje düzeyinde teknik yardım yapmak,

- Sermaye piyasasının gelişimine zemin hazırlamak,

- Sınırlı miktardaki iç kaynakları daha stratejik olan alt sektörlere yönlendirmek,

- Sermaye piyasalarında yeni ve daha karmaşık türev ürünlerin kullanılmasına kolaylık sağlamak ve yabancı ülkelerden sağlanan fonları verimli yatırımlara yönlendirmek ve uzun vadeli olarak tutmak."

"Yatırım bankaları ise genel olarak gelişmiş sermaye piyasası ve gelişmekte olan sermaye piyasasına sahip ülkelerde faaliyet göstermektedirler. Yatırım bankaları, tahvil ve hisse senetlerinin çıkarılması, mevcut servetlerin transfer edilmesi, menkul kıymetlerin yönetilmesinde ve sermayenin oluşturulmasında, sermaye piyasasının önemli bir aracı kurumudur. Genel olarak mevduat kabul etmeyen, ticari bankacılık ile kalkınma bankacılığının işlevlerini üstlenmeyip bu bankaların fonksiyonları dışındaki alanlarda faaliyetlerini devam ettiren mali kurumlar şeklinde de tanımlanabilirler" (Acar, 2012).

Yatırım bankaları, hisse senedi ve tahvil ihraç ederek sermaye piyasasından uzun vadeli fon sağlamak isteyen işletmelerle, tasarruflarını söz konusu menkul kıymetlerde değerlendirmek isteyen gerçek ve tüzel kişiler arasında aracılık yapmaktadırlar.

"Vogt (1984: 38) yerel yönetim bankasını finansal özerkliğe sahip bir kamu kuruluşu olup, vergiden muaf menkul kıymetler ihraç eden ve karşılığında topladığı paralarla da yerel yönetim tahvillerine yatırım yapan banka olarak tanımlamıştır" (Gümüş ve Yereli, 2016: 211).

Yerel yönetim bankalarının genellikle yerel yönetimlerden daha yüksek kredibiliteye sahip olması, yaptıkları ihraçların büyük tutarlı olması nedeniyle ölçek ekonomilerinden faydalanılması ve son olarak da sahip oldukları tecrübe ve bilgi birikimi dikkate alınarak yerel yönetimlere göre daha geniş bir alıcı kitlesine ulaşabilmelerinden dolayı yerel yönetimlerin yatırımlarını daha düşük maliyetle finanse etmelerini sağlayabildikleri belirtilmekte, bu bağlamda yüksek tutarlı ihraç nedeniyle maliyet düşüşü sağlanacak giderler, finansal danışmanlık ücretleri, kredi derecelendirme notu alınması, reklam ve pazarlama giderleri, basım masrafları olarak sayılmaktadır (Aktaran Gümüş ve Yereli, 2016: 211-212).

1.3.2. İller Bankası'nın Misyon ve Vizyonu

Stratejik yönetim, günümüzün yönetim anlayışı olarak özellikle 5018 sayılı Kamu Yönetimi Mali Kontrol Kanunu ile birlikte idari hayatımızın bir parçası haline gelmiş bulunmaktadır. Stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları çerçevesinde kendini yenileyerek varlığını sürdüren yapılar oluşturmayı esas alan bu anlayışın en temel unsurlarından biri de kurumun misyon ve vizyonunun belirlenmesidir. İller Bankası, devlet yönetiminde ilk defa stratejik plan yapan pilot kuruluşlar arasındadır.

Banka'nın misyonu *"Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmaktır."*

Vizyonu ise *"Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine öncülük eden, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir kalkınma ve yatırım bankası olmaktır."*[1]

1.3.3. İller Bankası'nın Kuruluşu ve Tarihsel Gelişimi

Birinci dünya savaşı ve öncesindeki savaşlar ile kurtuluş savaşı sonrasında yaşanan yıkımlar sonrasında ülke genelinin ve Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan belediyelerin büyük çaplı imar sorunlarının olması, savaş sonrası devlet imkanlarının sınırlılığı, Osmanlı İmparatorluğu ve mirasçısı Türkiye Cumhuriyeti'nin merkeziyetçi yapısı ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerin gelişme düzeyinin düşük olması, 1929 yılında ortaya çıkan dünya çapındaki ekonomik bunalım, Türkiye'de bankacılık sektörünün gelişmemiş olması gibi sorunların sonucu olarak Türkiye Cumhuriyeti Devletinin uygar bir toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir imar düzeyine getirilebilmesi için bazı adımlar atılmıştır. 1929 ekonomik buhranının ardından dünyada Keynezyen ekonomi anlayışı, millileşme ve ithal ikamesinin öne çıktığı, planlı ve sanayileşmeye dayalı yönetim anlayışının serbest piyasaya ve mukayeseli üstünlüklere dayalı ekonomi ve yönetim anlayışının önüne geçtiği bu dönemde, Türkiye'de birçok sanayi kuruluşunun yanında kalkınmanın finansman boyutunun karşılanması için bankalar, teknik boyutunun karşılanması için kurumlar ve işlerin sahada bilfiil gerçekleştirilebilmesi için firmalar da kurulmuştur. Kurulduğu zamanki adıyla Belediyeler Bankası, 1945 yılında geçirdiği değişim sonrası İller Bankası ve 2011'de dönüştüğü haliyle İller Bankası Anonim Şirketi, söz konusu modernleşme, sanayileşme ve kalkınma hamlesini, finansman temininin yanında teknik danışmanlık ve gerektiğinde sahada bilfiil iş yapmak da dahil desteklemeyi günümüze kadar sürdürebilmiş kurumlardan biridir.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin ihtiyaçlarının öne çıkması, belediyelerin elektrik, içme suyu, kanalizasyon, imar planı, harita, yer altı ve yerüstü yapılarının yapılması ve belediye hizmetlerinin verilebilmesi için gerekli olan finans, teknik destek, yönetsel bilgi ve nitelikli yetişkin personel eksikliği, işleri yapacak firmaların görece teknik yetersizliklerinin yanında finansman sorunları nedeniyle belediyelerin

[1] İller Bankası. https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa= iceriksayfa&icId=280/ (Erişim Tarihi: 31.03.2020).

yapacakları yatırımları üstlenmeye karşı isteksizlikleri, makine, araç gereç yetersizliği ve sigorta sorunu gibi birçok sorunla karşı karşıya kalmışlardır. Bunların karşılanabilmesi için farklı kurum ve kuruluşların kurulması, finans, personel ve bilgi kaynaklarının temini gerekmiştir.

Belediyelerin hizmetleri için gerekli kaynak 1930'lu yıllara kadar piyasadan karşılanmıştır. Kaynak maliyetlerinin yüksek olması, ulusal bankaların zayıflığı, ekonomik ortamla birlikte bankaların finansal yapılarının da istikrarsızlığı, devlet kaynaklarının büyük sınai yatırımlara yönlendirilme zorunluluğu, belediye gelirlerinin kentsel altyapıda seçmeli bir biçimde kullanılmasını gündeme getirmiş (Güler, 1996: 2), bu durum, ihtiyacı karşılayacak bir kamu bankası'nın kurulmasını zorunlu kılmıştır. Yukarıda değinildiği üzere Banka'nın kurulduğu tarihlerde dünyada sadece finans hizmeti veren ya da Fransa örneğinde olduğu gibi, finans hizmetiyle birlikte teknik danışmanlık hizmeti de veren yerel yönetim kredi kuruluşları örnekleri bulunmaktadır. 3 Nisan 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 131 ve 132. maddelerinde belediyelere mahsus bir banka kurulması ve bu Banka'nın belediyelere kredi vermesi hükmü yer almıştır. 1933 yılında, 24.06.1933 tarih ve 2776 sayılı T.C. Resmi Gazetede yayımlanan 2301 sayılı Kanunla "Belediyeler Bankası" adı altında belediyelere finansman sağlama amacıyla bir banka kurulmuştur. Ardından söz konusu kanunun uygulama aracı olan Banka'nın tüzüğü (Belediyeler Bankası Esas Nizamnamesi), 29 Temmuz 1933 tarihinde kabul edilip 12 Ağustos 1933 tarih ve 2457 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2301 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacı *"Belediyelere, Şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı... ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tavassut veya kefalet etmek ve esas nizamnamesi ile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır"* şeklinde ifade edilmiştir. Belediyeler Bankası'nın kurulmasındaki temel neden belediyelerin özel bankalardan kredi almak durumunda kaldıklarında yüksek faizlerle karşılaşmalarıdır (Aktaran Serter, 2015:8).

Finansmanı sağlanan işlerin yapımı ise belediyelere bırakılmıştır. Banka'nın tüzüğü, Banka'ya sigorta şirketi kurma ve sigorta şirketlerine aracılık etme izni de vermiştir.

Ardından işlerin finansmanının sağlanmasının yanında yapımında da teknik ve yönetsel yardıma ihtiyaç duyulması nedeniyle Banka'nın kuruluşundan iki yıl sonra 07.06.1935 tarihli ve 2763 sayılı, 1580 sayılı Belediye Kanununa ek kanunla Belediyeler İmar Heyeti adı altında büyük belediyelerin altyapı çalışmalarının teknik boyutunu üstlenen bir kuruluş oluşturulmuştur. Finansmanını Belediyeler Bankası'nın yapımını ise Belediyeler İmar Heyetinin sağladığı bu ikili yapı 1945 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. İlerleyen yıllarda bu kez özel sektörün teknik açıdan yetersizliği karşısında kalınınca, Banka, ihaleci teknik birim yatırımcı – üretici – dış alımcı bir KİT'e dönüşmüştür (Güler, 1996: 1). Söz konusu dönemde Banka, kredilerin yatırımlara dönüşmesinde veya krediden bağımsız olarak teknik ekipman ve kadrosuyla fiili olarak çalışarak yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının yerine getirilmesinde aktif görev üstlenmiştir (Kestane, 1996: 29).

Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti, İçişleri Bakanlığı tarafından kurulmuş, bu bakanlık tarafından örgütlendirilmiş ve yine bu bakanlık tarafından denetlenmiştir.

1945 yılına kadarki çalışmaların değerlendirilmesi sonucunda Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyetinin yeni bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı doğmuştur. 13.06.1945 tarihinde çıkarılan 4759 sayılı Kanun'la Belediyeler Bankası'nın görev alanı *"Mahalli idarelerin, bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar işleriyle uğraşmak"* olarak genişletilmiş ve adı da "İller Bankası" na dönüştürülmüştür. Belediyeler İmar Heyeti ise görev ve yetkileri İller Bankası'na devredilerek kaldırılmıştır.

4759 sayılı Kanunla, temel olarak iki farklı konuda değişiklik yapıldığı anlaşılmaktadır: 1) İller Bankası artık sadece belediyelerin bankası olmaktan çıkmış aynı zamanda İl Özel İdareleri ve Köy tüzel kişiliklerinin, ortak idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların da bankası haline gelmiştir. 2) İller Bankası sadece finansman sağlayan bir kurum olmaktan çıkmış aynı zamanda doğrudan ya da dolaylı yatırımcı kuruluş haline gelmiştir.

Banka'nın yapısı Fransa'da 1816'da kurulan Caisse des Depots et Consignation – CDC'yi andırmaktadır. CDC de 1982 yılında Fransa'da kamu yönetimi sisteminde merkeziyetçiliği azaltmayı öngören yeniden yapılanmaya kadar, yerel yönetimlerin teknik hizmetleri görecek yeterli teknik olanak ve personele sahip bulunmadığından hareketle kendi bünyesi içerisinde teknik hizmetler sağlayacak bir kuruluş olan Societe Centrale Pour l'Equipement du Territoire (SCET) oluşturmuş, ancak, 1987 yılında yeniden yapılanma süreci kapsamında finansman kısmını ayırarak Credit Local de France'i ayrı bir anonim şirket olarak kurmuştur. Finansman için şirket oluşturulurken CDC, mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmetleri veren bütün kuruluşları da Caisse des Depots – Development (C3D) adı altında bir holdingin bünyesinde toplamıştır (TODAİE, 1993: 1/19). İller Bankası'nın diğerlerinden en temel farkı, sonraki yıllarda bizzat yapım işine girmesidir.

1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması (günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) ve İller Bankası'nın kendisine bağlanmasıyla Banka ile ilgili yetkiler bu bakanlığa geçmiştir. 2011 yılına kadar söz konusu kanun yürürlüğünü sürdürmüştür.

Banka mevcut durumda 26.01.2011 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 08.02.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ve değişiklikleriyle faaliyetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak sürdüren, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli, anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası'dır.

1.3.4.İller Bankası'nın Amacı ve Faaliyet Konuları

1.3.4.1. Mevcut Durumda 6107 Sayılı Kanuna Göre İller Bankasının Amacı ve Faaliyet Konuları

08.02.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6107 sayılı Kanunun 3. maddesinde İller Bankası'nın amacı ve faaliyetleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

Banka'nın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir. Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

a) Ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.

b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.

c) Banka'nın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.

ç) Sigorta acenteliği yapabilir.

d) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurt içinde ve yurt dışında şube ve temsilcilik açabilir.

e) Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla iş birliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.

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

g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.

ğ) Ana Sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür.

h) Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır.

ı) Banka'ya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır.

H ve ı fıkraları 8.8.2011 tarihinde yürürlüğe giren kanun değişikliğiyle eklenmiştir. Mevcut durumda İller Bankası'nın görev ve yetkileri, 6107 sayılı İller Bankası A. Ş. Hakkında Kanunda yer aldığı şekliyle yukarıda sayılanlardır.

1.3.4.2. 4759 Sayılı İller Bankası Kanunu Dönemindeki Amacı ve Faaliyet Konuları

4759 sayılı Kanuna göre İller Bankası, "İl Özel İdareleriyle, belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliğe sahip olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle bu kanuna bağlı olmak" üzere kurulmuştur.

6107 sayılı İller Bankası A. Ş. Hakkında Kanun'la yasal mevzuatına kavuşan yeniden yapılanmaya süreç olarak bakıldığında 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemdeki Uygulama Yönetmeliği'nde 2003 yılında yapılan temel değişikliklerin değerlendirilmesi, daha öncesinden başlayan değişimin yönünü göstermesi bakımından gerekli görülmektedir. Bu çerçevede, görev ve yetkiler, Banka'nın mahalli idarelerle (belediyeler, il özel idareleri, köyler) ilişkilerinde görev, yetki ve fonksiyonları, 30.09.2003 tarih 25245 sayılı Resmi gazetede yayımlanan ve 01.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ndeki değişikliklerle karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Yönetmelik değişikliğinden önceki halinde Banka'nın görev ve yetkileri aşağıda belirtilmiştir:

a) Ortak idarelerin kendi kanunları gereğince yapmaya yetkili bulundukları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler alt ve üstyapılar ve diğer işlerin yapılmasını kolaylaştırmak, şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bu idarelere, Banka'nın yönetmeliğinde yazılı esas ve usullere göre kredi sağlamak, bu konularda kurulmuş ve kurulacak olan fonlardan tahsis yapmak.

b) Bakanlık kuruluş kanunu hükümleri saklı kalmak üzere ortak idarelerin istemleri halinde harita, proje, keşif ve etüdleri yapmak veya yaptırmak, bu idarelerin vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkan olmayan veya banka tarafından toplu olarak yaptırılmasında fayda bulunan içme suyu, kanalizasyon, kalkınma planları esas alınarak hazırlanan, Banka yıllık yatırım programlarına girenleri yapmak veya yaptırmak.

c) İmkana göre ortak idarelerin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının program dışı işlerini istemleri halinde ve finansmanı bu idarelerce karşılanmak üzere yapmak veya yaptırmak,

d) Banka'dan alınan kredilerle yapılacak işlerden yapım ve denetlemeleri Bakanlığa verilmiş olanlar dışında kalanların, isteme ve imkana göre teknik kontrol ve denetlemesini üzerine almak.

e) Ortak idareler için gerekli olan her türlü makine, araç gereç malzeme ve eşyadan temin edebileceklerini bu idarelere istemleri halinde satmak veya kiralamak.

f) Ortak idarelerin Banka aracılığıyla sigorta etmek isteyecekleri her türlü araç, gereç ve diğer menkuller ile gayrimenkul mallarını sigorta ettirmek.

g) Yukarıda yazılı görevleri yapmak üzere her türlü araç ve gereçleri temin etmek. Banka'nın görevlerini yerine getirebilmek için

gerekli tesisleri doğrudan doğruya kurmak veya kurulmuş, kurulacak olan ortaklıklara gerekirse iştirak etmek.

h) Ortak idarelerin ve diğer kurum ve kuruluşların istemleri halinde bunların ve ayrıca kanunlarla kurulmuş fonlardan Banka'ya aktarılacak olanların veznedarlık hizmetlerini yapmak,

Bu hizmetlerle ilgili bankaca alınacak faiz ve komisyonlar ile alınacak ücretler mevzuata aykırı olmamak kaydıyla Bankaca tayin ve tespit edilir.

• Yönetmeliğinde belirtilen Banka işlerini yapmak.

• Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

4759 sayılı Kanun'a göre ortak idare kavramı belediyeler, il özel idareleri ve köyleri ifade etmektedir.

Yönetmelikte değişiklikler, 9. maddenin b, c ve d fıkralarında yapılmıştır.

b fıkrasındaki değişime baktığımızda; "*Bu idarelerin vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkan olmayan veya banka tarafından toplu olarak yaptırılmasında fayda bulunan içme suyu, kanalizasyon, kalkınma planları esas alınarak hazırlanan, Banka yıllık yatırım programlarına girenleri yapmak veya yaptırmak," şeklindeki metnin yerini, "Bakanlık kuruluş kanunu hükümleri saklı kalmak üzere ortak idarelerin istemleri halinde harita, plan, proje, keşif ve etüdleri yapmak veya yaptırmak. Banka yıllık yatırım programında bulunan yapım işlerinin ihalesinin ise ortak idareler tarafından yapılması esas olup, talep halinde ihale sürecinde ortak idarelere her türlü teknik bilgi ve eleman desteği sağlamak, ortak idarelerin ihale yapamayacağı durumlarda ilgili Bakanlığın onayı ile ortak idareler adına ihale yapmak*" şeklindeki bir metnin aldığı görülmektedir.

Mahalli idarelerin teknik personeli ve imkanlarının yetersiz oluşu nedeniyle değişiklikten önceki metnin uygulamasında Banka'nın çok ağır bir iş yükünün olduğu bilinmektedir. Değişiklikten sonra ise yıllık yatırım programında bulunan yapım

işlerinin ihalesinin ortak idareler tarafından yapılmasının esas olduğu, talep halinde ihale sürecinde ortak idarelere her türlü eleman ve teknik bilgi desteği sağlanacağı, ancak ortak idarelerin ihale yapamayacağı durumlarda ilgili Bakanlığın onayı ile ihalelerin ortak idareler adına İller Bankası tarafından yapılacağı vurgulanmakta, böylelikle Banka, yukarıda belirtilen zorunlu hal dışında ihale işlemlerinin bizzat kendisi tarafından yapılması uygulamasının dışında kalmaktadır. Değişiklikte belirtilen alanlar hariç işleri kendisinin yapması uygulamasına ise son verilmektedir. Bu uygulama ile belediyelere kendi işlerine daha fazla sahip çıkmaları, işlerini öğrenmeleri, sorumluluk almaları ve kurumsal gelişimlerini sağlamaları yönünde bir zorunluluk getirilmekte, İller Bankası da eleman ve teknik bilgi desteği sağlamakla yükümlü kılınmaktadır. Dönem itibariyle, söz konusu uygulamanın büyük belediyelerde ihalelerin belediyeler tarafından yapılması açısından etkisinin olduğu, ancak, küçük belediyelerin yapım işleri ihalelerini bizzat yapabilmeleri mümkün görülmediğinden, düzenleme ve uygulamamanın işin kendileri tarafından yapılmasının zorlanmasında etkisi olmakla birlikte, bu ihalelerin ağırlıkla yine İller Bankası tarafından yapılması zorunluluğunun devam ettiği görülmektedir.

c fıkrasındaki değişime baktığımızda; "*İmkana göre ortak idarelerin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının program dışı işlerini istemleri halinde ve finansmanı bu idarelerce karşılanmak üzere yapmak veya yaptırmak,*" şeklindeki metnin,

"*Ortak idarelerin veya diğer kurum ve kuruluşların, finansmanı kendilerince temin edilmiş işleri için, istemleri halinde teknik kontrolü ile denetim ve danışmanlık hizmetlerini sağlamak,*" şekline dönüştürüldüğü görülmektedir.

Her iki metnin karşılaştırılmasından da anlaşılacağı gibi, "yapmak veya yaptırmak" şeklindeki metnin yerini "teknik kontrolü ile denetim ve danışmanlık hizmetlerini sağlamak" metni almaktadır. b fıkrasında da görüldüğü gibi, Banka'nın işleri bizzat yapma veya yaptırma şeklindeki önceki uygulamalarının yerini yukarıda sayılan özel konular ve durum hariç teknik kontrol ile denetim ve danışmanlık hizmeti sağlamak almaktadır.

d fıkrasındaki değişime baktığımızda; "*Banka'dan alınan kredilerle yapılacak işlerden yapım ve denetlemeleri Bakanlığa verilmiş olanlar dışında kalanların, isteme ve imkana göre teknik kontrol ve denetlemesini üzerine almak*", metninin,

"*Banka'ca kredilendirilerek yapılan her türlü işlerden; yapım ve denetimleri Bakanlığa veya başka bir kamu kuruluşuna verilmiş olanlar dışında kalanların, Banka'ca kontrollük veya izleme görevinin yapılması esas olmakla birlikte, idarelerle müştereken de teknik kontrol ve denetimini yapmak,*" şekline dönüştürüldüğü görülmektedir.

Değişik şeklinde Banka'ca kredilendirilerek yapılan her türlü işlerden yapım ve denetimleri bakanlığa ve başka bir kamu kuruluşuna verilenlerin dışında kalan kredilerin kontrollük ve izleme görevlerinin esas olarak Banka tarafından yapılacağı, bunun yanında idarelerle müştereken de teknik kontrol ve denetimin yapılabileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca, bir de bu düzenleme İller Bankası'nın uygulamalarında çokça konu edilecek "izleme" ismiyle yeni bir denetim türü getirmektedir. b ve c fıkralarında işlerin Banka tarafından ihalesi, yapımı ve yaptırılması bırakılırken d fıkrasında denetim esas olarak Banka üzerinde kalmakta, ancak ortak idarelerle birlikte de teknik kontrol ve denetimin yapılabileceği öngörülmektedir.

Bu kapsamda; sözkonusu yönetmeliğin hükümlerinin geçerli olduğu dönemde Banka, ortak idarelerin istemleri halinde harita, plan, proje, keşif ve etüdleri yapmak veya yaptırmak görevi dışında bilfiil işleri kendisinin yapması uygulamasından çekilmiş, ayrıca kontrollük hizmetlerine tam kontrollük hizmetinin yanında müşterek kontrollük hizmeti ve izleme usulünü de görevi kapsamına alarak ortak idarelerin kontrollük hizmetlerinde sorumluluk almalarını, ihale yapamayacakları durumlarda ilgili Bakanlığın onayı ile adlarına Banka tarafından ihale yapılması hariç ihalelerini kendileri yaparak işlerine sahip çıkmalarını, böylece kendilerini geliştirmelerini teşvik etmeyi, temel uygulamalarından biri haline getirmiştir. Harita, plan, proje, keşif ve etüdler, Banka'nın yatırım faaliyetleri içerisinde çok az pay alan faaliyetlerdir. Söz konusu yönetmelik değişikliğinin ardından Banka'nın harita, plan, proje, keşif ve etüdlerini bizzat yapması da peyderpey azalmıştır.

6107 sayılı Kanun ile ise *"ortak idarelerin istemleri halinde harita, plan, proje, keşif ve etüdleri yapmak veya yaptırmak, idare ve kurumların vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkan olmayan veya Banka tarafından toplu olarak yapılmasında fayda bulunanları, yatırım programları içinde meydana getirmek, idare ve kurumların istemleri aranmaksızın bunların Banka yatırım programında yer alan işlerinden hibe veya fon yardımlarının katkısıyla gerçekleştirilecek olanları Banka eliyle yapmak veya yaptırmak"*; görevleri, *"faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir."* şekline dönüştürülerek, Banka'nın görevleri sayılanlarla sınırlı hale getirilmiştir. Uygulamada, Banka Organizasyon Görev ve Yetki Yönergesine göre, yeni alanlarda proje geliştirme ve mevcut projeleri geliştirmenin yanında hazırlanan her bir proje veya mevcut bir projenin sahaya aplikasyonu, proje geliştirme olarak değerlendirilmekte, Proje Dairesi Başkanlığı'nca bu çerçevede çalışmalar sürdürülmektedir.

Banka'nın emanet usulünü büyük ölçüde bırakması tartışma konusu olsa da, artık 1930'ların şartlarında bulunulmaması, müteaahitlik hizmetlerinin önemli bir faaliyet alanı ve gelir kaynağı olması göz önüne alındığında, uygulamanın, emanet usulünün bırakıldığı alanlarda, sadece teknik danışmanlık boyutuyla ilgilenileceğinden, İller Bankası'nın iş hacminde artışa yol açacağı, kaldı ki yüklenicilere iş yaptırmanın eskidenberi var olduğu, söylenebilir. İller Bankası bu kararıyla aynı zamanda dünyada benzer nitelikteki diğer yerel yönetim bankalarının uygulamalarını da benimsemiş olmaktadır.

Ancak, 6107 sayılı Kanun'a 08.08.2011 tarihinde 648 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle "Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapma veya yaptırma ve Banka'ya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapma veya yaptırma görev ve yetkileri de eklenmiştir. Söz konusu maddelerin uygulamasında işi yaptırmanın benimsendiği görülmektedir.

Kanun'daki gerekli izinleri almak kaydıyla yurt içinde ve yurt dışında şube ve temsilcilik açabilme yetkisi ile yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla iş birliği yapabilme ve bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilme yetkilerinin eski kanun'daki görevlerden farklılık arz ettiği görülmektedir.

Banka, iradesinin dışında gerçekleşen idari ve mali gelişmelerden de etkilenmektedir. 1984 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Yasası, devamında Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili çıkan yasalar ve diğer düzenlemeler ve 06.12.2012 Tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve bu Kanunda değişiklik yapılmasına dair 6447 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yatırımlarının önemli bir kısmı, özellikle teknik danışmanlık hizmetleri, JICA'da olduğu gibi kredi anlaşmalarındaki zorunluluk nedeniyle müşterek denetim ve izleme yöntemiyle yapılanlar hariç, fiili olarak Banka'nın hizmet alanının dışına çıkmıştır. Eğilim bu yönde sürerken, teknik danışmanlık alınan işlerde de yöntem giderek teknik ve mali sorumluluk içermeyen izleme yöntemine kaymaktadır. 1984'ten günümüze söz konusu belediyeler, dış borçlanma yoluna da gitmiştir. Yukarıda yer verilen gelişmelerle birlikte büyükşehir sisteminin yerleştiği ve bu sistem ya da yakın bir sistemin ülkenin her yerine yayılacağı beklentisinin yaygın olduğu bir ortamda, Banka ile Büyükşehir Belediyelerinin arasındaki ilişkinin mevcut kapasitesi ve potansiyel kapasitesinin sorgulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

1.3.5. İller Bankası'nın Fonksiyonel Gelişimi

İller Bankası'nın kuruluşu ve fonksiyonel gelişiminin ihtiyaçlar çerçevesinde şekillendiği ifade edilebilir. Kuruluşundan günümüze Banka'nın faaliyetlerine baktığımızda günün koşullarına göre üstlenmiş olduğu görevler, görevlerin gerektirdiği teşkilat yapısı ve bu görevlerin Banka bütçesi içerisindeki ağırlığı bir değişim içerisinde olmuştur. Bu yaklaşım, Banka'nın geleceğine ilişkin olarak yapılacak projeksiyonlara ışık tutabilmesi açısından önem arz etmektedir.

Banka, başlangıçta belediyelere finansal destek için kurulmuş, nüfusu 10.000 üzerindeki şehirlere hizmet verilmesi amaçlanmıştır. O günün koşullarında belirli bir nüfusun üzerinde olan yerleşim yerlerinin ihtiyaçlarının öne çıktığı ifade edilebilir. 1935 yılında ise teknik işleri yürütecek bir birimin olmamasının eksikliğini gidermek amacıyla Belediyeler İmar Heyeti'nin kurulması, 1945 yılında bu iki kurumun, işlerin bir bütünlük içerisinde yürütülebilmesini teminen İller Bankası adı altında birleştirilmesi, ardından yeterli sayı ve yetkinlikte yüklenici bulunamaması nedeniyle emanet usulüyle Banka'nın imalat işlerine de girmesi, Türkiye'nin o zamanki gelişmişlik düzeyiyle bağlantılı yapılandırmalardır. Bu bağlamda, Banka, 1945 – 1960 arası ihale usulüyle, 1960 – 1986 arası ihale ve emanet usulüyle 1986 sonrası ise genel iktisadi anlayışa ve hükümetlerin icra planlarına paralel olarak emanet usulünü peyderpey terk ederek ihale usulüyle çalışmıştır (Güler, 1997: 60-61). Banka bu arada, daha çok kendi çalışma alanında faaliyet ya da kendi çalışmalarında kullandığı hammaddeleri üreten aşağıdaki şirketlere de ortak olmuştur: SİMEL (Su, İnşaat, Makine, Elektrik Ltd. Şti.), NİĞBAŞ (Niğde Beton Sanayii ve Tic. A.Ş.), MARLİT (Mardin Asbest Boru Sanayii ve ve Ticaret A.Ş.), DOĞUSAN Sanayi ve Ticaret A.Ş. GÜVEN Sigorta A.Ş., T. C. Turizm Bankası A.Ş. (Çoker, 1986: 78 – 85) ve Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı AŞ (Emlak Konut GYO) (İller Bankası A.Ş. [İlbank] 2017: 42). Mevcut durumda bu şirketlerde ortaklığının tamamına yakınını sona erdirmiş, NİĞBAŞ (Niğde Beton Sanayii ve Tic. A.Ş.) ve Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı AŞ (Emlak Konut GYO)'de cüz'i miktarlarda ortaklığı kalmıştır.

Banka'nın ilk nüvesini oluşturan Belediyeler Bankası, kurulduğu 1933 yılından itibaren; İller Bankası da kurulduğu 1945 yılından itibaren enerji işlerine yatırımların en büyük bölümünü tahsis etmiş ve bu önem 9 Eylül 1984 tarih ve 2705 sayılı kanun'la beldelerin elektrik tesisleri ile ilgili işlerin Türkiye Elektrik Kurumu'na devredilmesinin karara bağlanmasına kadar devam etmiştir. 1982 yılı sonuna kadar 50 yılda yapılan tüm yatırım harcamaları toplamının %41.5'i elektrik işleri için yapılmıştır. Bu dönemde ikinci büyük payı ise %27 ile içme suyu yatırımları almıştır (Çoker, 1986: 325).

11 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı Kanunla kurulan Belediyeler Bankası'nın en önemli görevi belediyelerin imar çalışmalarına yardımcı olmak ve bu çalışmaları teknik kadro ve finansman yoluyla desteklemek olmuştur. Banka, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ek olarak çıkarılan 7 Haziran 1935 Tarih ve 2763 sayılı Kanun'la nüfusu onbinden yukarı olan yerlerin harita ve imar planlarını yapmak ve yaptırmakla görevli kılınmıştır. Aynı kanunla Belediyeler Bankası bünyesinde, ilgili Bakanlık ve kuruluş temsilcilerinin de katılımıyla kurulan belediyeler imar heyeti, belediyelere imar çalışmaları konusunda teknik yardım yapmaya başlamıştır. 1945 yılında Belediyeler İmar Heyeti Banka'da kurulan Fen Heyetine devredilmiş, 1949 yılında Fen Heyeti'nin görevleri konularına göre ayrı ayrı kurulan teknik müdürlüklere geçmiş, bu kapsamda harita işleri için Harita İşleri Müdürlüğü kurulmuş, 1968 yılında yapılan bir düzenleme ile ise Harita İşleri Müdürlüğü Harita Dairesi Başkanlığı'na dönüşmüştür. İller Bankası, 1959 yılından itibaren kurduğu emanet komisyonlarıyla haritaları bizzat yapmaya başlamıştır (Çoker, 1986: 291). Günümüzde merkezde ve 18 Bölge Müdürlüğü'nde mevcut harita teknik elemanlarıyla birlikte İller Bankası Mekansal Planlama Dairesi Başkanlığı, harita bütünleme ve arşivleme işlerinde teknik danışmanlık yapmaktadır.

İmar planlama işleri ise yine yukarıdaki seyir içerisinde Belediyeler İmar Heyeti, bu heyetin Fen Kurulu adı altında İller Bankası'nda faaliyetini sürdürmesi ile başlamıştır. İlk yıllarda imar planlama ve yapı işleri görevleri İller Bankası Yapı ve Şehircik Müdürlüğü tarafından yürütülmüş, ancak hizmetlerin ayrı ayrı yoğunluk kazanması sonucu bu müdürlük üç ayrı müdürlüğe bölünmüştür. Yapı işlerinin yürütülmesinden Yapı İşleri Müdürlüğü, bir kısım imar planlarının emaneten yapılmasından İmar Planlama Müdürlüğü ve imar planlarının ihale suretiyle yaptırılmasından ve diğer şehircilik hizmetlerinin yürütülmesinden de Şehircilik İşleri Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur. 1968 yılında bu üç müdürlük birleştirilerek tek bir daire başkanlığı çatısı altında toplanmış ise de 1970 yılında Yapı İşleri Müdürlüğü ayrılarak İmar Planlama Müdürlüğü ile Şehircilik İşleri Müdürlüğü'nün birleştirilmesiyle İmar Planlama Dairesi Başkanlığı kurulmuş ve imar planlama işleri 1970 yılından itibaren bu daire başkanlığı tarafından yürütülmüştür (Çoker, 1986: 296-297). Günümüzde harita, imar planlama, imar uygulama, yer altı etütleri, kamulaştırma

ve CBS sektörlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Mekansal Planlama Dairesi Başkanlığı bünyesinde söz konusu faaliyetler sürdürülmektedir.

Belediyeler Bankası ve devamı olan İller Bankası'nın ilk kuruldukları yıllardan itibaren ele aldıkları konular arasında enerji, içme suyu, kanalizasyon, içme suyu ve atık su arıtma yatırımları başta gelmektedir. 1933 – 1945 yılları arasında Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Fen Heyeti'nin mali ve teknik katkılarıyla yapılan içme suyu tesisi 20 adettir. 1945 – 1962 yılları arasında 458, 1963 – 1967 yılları arasında ise 176 tesis kullanıma sunulur. O dönemde toplam belediye sayısı 583'tür (Türkiye'nin Mimarı İller Bankası, 2009: 82). Günümüze kadar devam eden süreçte İller Bankası'nın en öncelikli görevlerinden biri içme suyu olmuştur. Ülkemizde içme suyu temini sorunu hala tam olarak giderilebilmiş değildir.

Kanalizasyon tesisleri öncelikle beldelerin fenni içme sularına kavuşmaları, konutlarda bol su kullanımını gerektirdiğinden zorunlu olarak ertelenmiş, su kullanma alışkanlığı yeterli düzeye çıkıncaya kadar İller Bankası'nca kanalizasyon konusunda bir çalışma yapılamamıştır. 1969 yılından itibaren İller Bankası yılık programlarına kanalizasyon tesisleri için ödenek konulmuş ve 1970 yılından itibaren harcama yapılmaya başlanmış, ilk tesis 1978 yılında tamamlanmış, zamanla konunun taşıdığı önemle paralel olarak ödenek ve harcama miktarı sürekli artmıştır (Çoker, 1986: 312 – 314).

İçme suyu ve kanalizasyon tesislerinin yapımı, bu sektörlerin arıtma tesislerinin yapımını gerektirmiştir. Günümüzde kanalizasyon ve atık su arıtma tesisleri Banka'nın yaptığı en önde gelen işler arasındadır. Mevcut hükümetin iradesiyle SUKAP, BEL-DES, KENT-DES, KÖY-DES gibi isimler altında merkezi bütçeden kaynaklar aktarılarak bunları tamamı hibe, yarısı hibe yarısı İller Bankası kredisi ya da farklı oranlarda kullanımla bir kısmı hibe bir kısmı İller Bankası kredisi şeklinde kullandırılan kaynakların yanında uluslararası finans kuruluşlarından temin edilen fonlarla bu en temel altyapı yatırımlarının tamamlanmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu alanda önemli bir mesafe alındığı, söz konusu altyapı yatırımlarının İller Bankası'nın kullandırdığı krediler arasındaki payının giderek düşmesinden anlaşılmaktadır. Ancak, bu yatırımlar sonuçlanabilecek yatırımlar değildir. Çünkü,

hem şehirler büyümekte, dolayısıyla bu yatırımlara ihtiyaç da artmakta, hem de eskiden yapılmış tesislerin yenilenmesi konusu gündeme gelmektedir. Ülke çapında düşünüldüğünde, yeni yapılması gerekenler ve yenilenmesi gerekenlerin devreye girmesiyle uzun yıllar sürecek çok büyük bir yatırım ihtiyacının karşımızda durduğu görülmektedir. Ancak, büyükşehir belediyeleri sisteminde bu yatırımların İller Bankası tarafından mı, büyükşehir belediyeleri tarafından mı, yoksa birlikte mi yaptırılacağı önem kazanmaktadır.

Banka içinde içme suyu, içme suyu arıtma, kanalizasyon, atık su arıtma ve yağmursuyu kanalları ile ilgili yatırımlar, Altyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

İller Bankası, ortak idarelerin su sorununu çözmek için "İltemel Limited Şirketi"ni kurmuş, 1963 yılında bu şirketi yetersiz kalması gerekçesiyle tasfiye ederek sondaj işleri müdürlüğünü kurmuş, her türlü işleri için kullandığı makine parkının genişlemesi üzerine bu müdürlüğü Makine ve Sondaj İşleri Müdürlüğü'ne, bu müdürlüğü de 1970 yılında Makine Sondaj Dairesine çevirmiştir. Söz konusu dairenin adı daha sonra Yeraltı Etüdleri Dairesi Başkanlığına dönüştürülmüş (Türkiye'nin Mimarı İller Bankası, 2009: 92-93) yeniden yapılanma sonrasında bu dairenin görevleri Mekansal Planlama Dairesi Başkanlığı'na devredilmiştir.

Banka'nın yapı işleri ile ilgisi, belediyelerin hizmet binaları, soğuk hava deposu, terminal vb. yapı ihtiyaçlarını karşılamak üzere Banka'nın kuruluşundan itibaren sürmüş ve yukarıda belirtilen süreçlerden de görüleceği üzere 1970 yılından itibaren yapı işleri birimi tarafından yürütülmüştür (Çoker, 1986: 297). Günümüzde bu işler Üstyapı Uygulama Daireleri Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Banka'nın yaptığı işlerin sektörler itibariyle şehirlerin ihtiyaçları ile bu ihtiyaçların önem ve önceliklerine göre sürekli değişen bir yapıda olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak yıllık faaliyet raporlarından da görüleceği üzere, ihtiyaçların giderilme ve yeni ihtiyaçların önem düzeylerine göre, Banka'nın kaynak aktarımlarının sektörel olarak değiştiği gözlenmektedir.

1.3.5.1. İller Bankası'nın Mevcut Durumdaki Temel Fonksiyonları

Banka'nın fonksiyonları 5 ana başlık altında toplanabilir:

- Finansman Sağlama
- Teknik Denetim ve Danışmanlık
- Kaynak Geliştirme
- Pay Dağıtımı
- Bakanlık Tarafından Talep Edilen Özel Projeler ve Kentsel Altyapı Projeleri ile Yapım İşleri

1.3.5.1.1. Finansman Sağlama

Banka kendi öz kaynaklarından, ulusal ve uluslararası piyasalardan elde edilen fonları, farklı sektörlere ve zamana göre değişen farklı koşullarda, çok büyük bir ağırlıkla yanında teknik denetim ve danışmanlık hizmeti de vererek kullandırmaktadır. Banka, doğrudan yatırıma aktardığı kaynaklarla ülke kalkınmasına önemli bir katkı sunmaktadır. Konuya ilişkin düzenlemeler konjonktürel olarak değiştiği için mevcut durumdaki kredilerin sektörel bazda koşulları, kullanım usul ve esasları gibi konular üzerinde ayrıca durulmamıştır. Bu konudaki geçerli düzenlemeleri Banka'nın iletişim kaynaklarından bulmak mümkündür. Banka, mevcut durumda bu fonları proje ve uygulama kredileri, nakit ve nakit destek kredileri, gayrı nakdi krediler olarak kullandırmaktadır.

1.3.5.1.2. Teknik Denetim ve Danışmanlık Hizmeti Sağlama

Banka, mahalli idarelerin kentsel altyapı ve üstyapı yatırımlarının toplumun ihtiyaçlarına, önem ve önceliklerine, fen ve sanat kurallarına ve mevzuata, uygun bir şekilde tasarlanması ve bu tasarımların gerçekleştirilebilmesi için 1933 yılındanberi oluşan birikimiyle teknik danışmanlık hizmetleri vermektedir. Banka'nın hizmet alanı şehrin ihtiyaçları kadar geniştir. Örgütü de 18 bölge şeklinde yurt çapında yaygındır. Bu bağlamda, jeolojik, jeoteknik ve jeofizik etütten, harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, arıtma, park bahçe, belediye yapıları, yenilenebilir enerji vb.ne geniş bir yelpazede her sektörde mevzuat ve teknik kurallar çerçevesinde teknik denetim ve

danışmanlık hizmetleri sunmaktadır. Bu çalışmalarıyla aynı zamanda yerel yönetimlerin kurumsal gelişimine de katkıda bulunmaktadır.

1.3.5.1.3. Kaynak Geliştirme

Banka, kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır. Banka, kendisine ait arsalarla ortak idarelerin, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile şahısların arsaları üzerinde ortak paylaşıma dayalı gayrimenkul projeleri geliştirir ve gerçekleştirir. Kaynak geliştirme faaliyetleri 6107 sayılı Kanun ile tasarlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

1.3.5.1.4. Pay Dağıtımı

Banka genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere yasal olarak düşen payları dağıtma fonksiyonunu yerine getirmektedir. Bu paylar, 1 Mart 1981 tarihine kadar 5237 sayılı, 15 Ağustos 2008 tarihine kadar 2380 sayılı, bu tarihten sonra da "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi" hakkındaki 5779 sayılı kanun gereğince Banka'da toplanan nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik endeksine göre dağıtılan paylardır. Mevcut durumda büyükşehir ilçe belediyelerine %4.5, Büyükşehir Belediyeleri dışındaki belediyelere %1.5, il özel idarelerine ise %0.5 oranında pay verilmektedir.

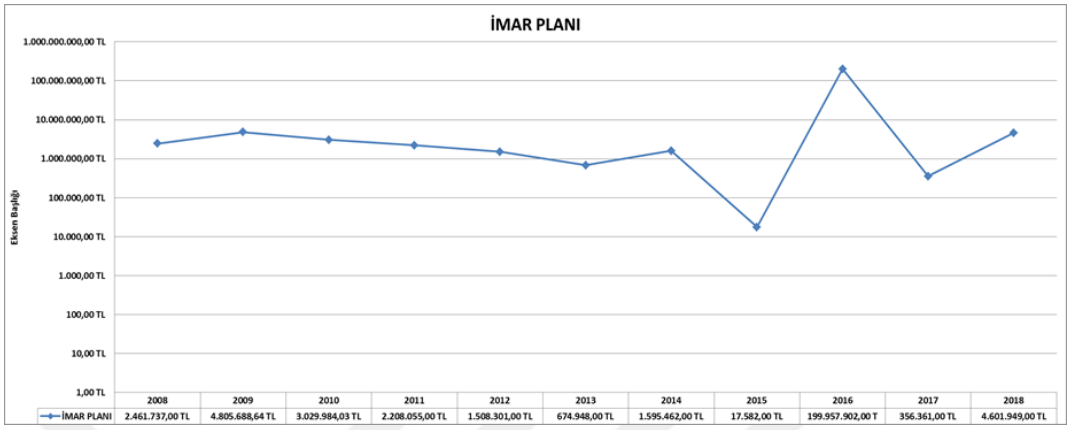
1.3.5.1.5. Bakanlık Tarafından Talep Edilen Özel Projeler ve Kentsel Altyapı Projeleri ile Yapım İşleri

Banka, Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar ya da yaptırır. Bu görev de 6107 sayılı kanunla verilen görevlerdendir.

1.3.5.2. 2009 – 2018 Döneminde Banka Yatırımlarının Sektörel Gelişimi

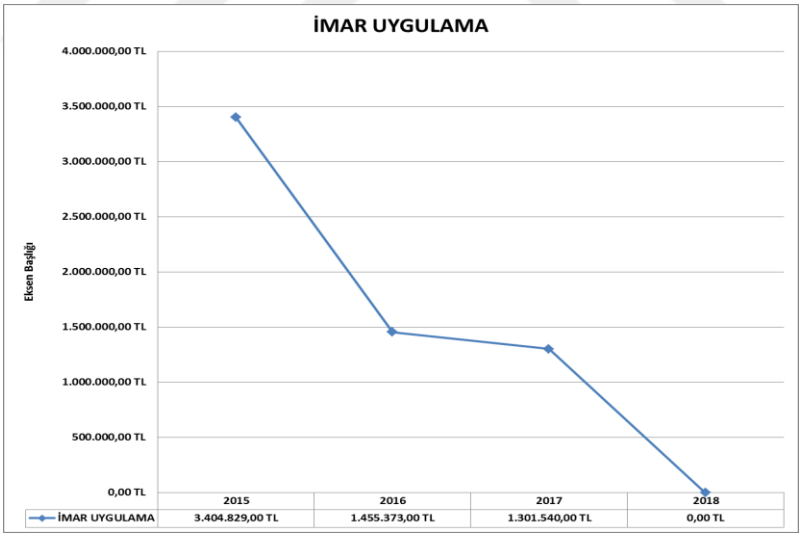
Aşağıdaki tablolarda 2009 – 2018 döneminde bitirilen işlere ait yıllık yatırım harcamaları miktarındaki değişmeler, sektörler itibariyle ele alınmaktadır:

ŞEKİL 1:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde İmar Planı Sektöründe Bitirilen İşler



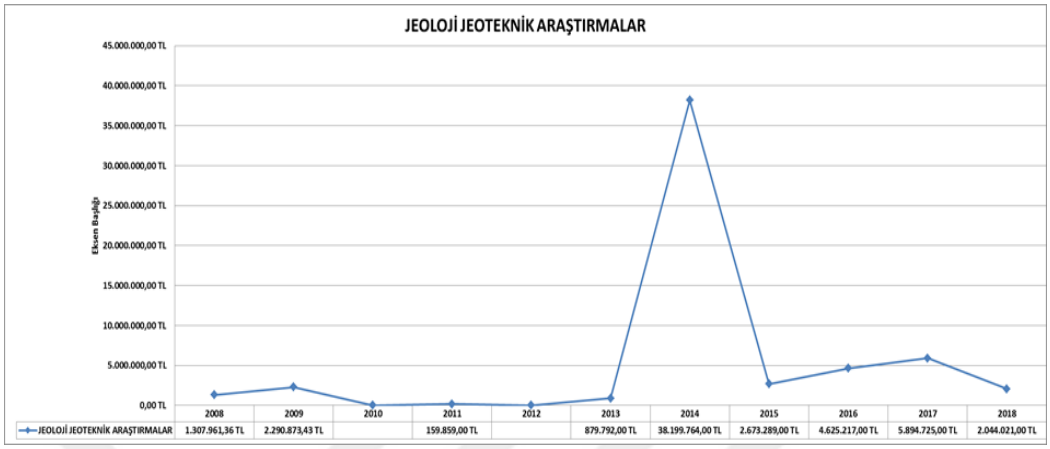
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 2:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde İmar Uygulama Sektöründe Bitirilen İşler



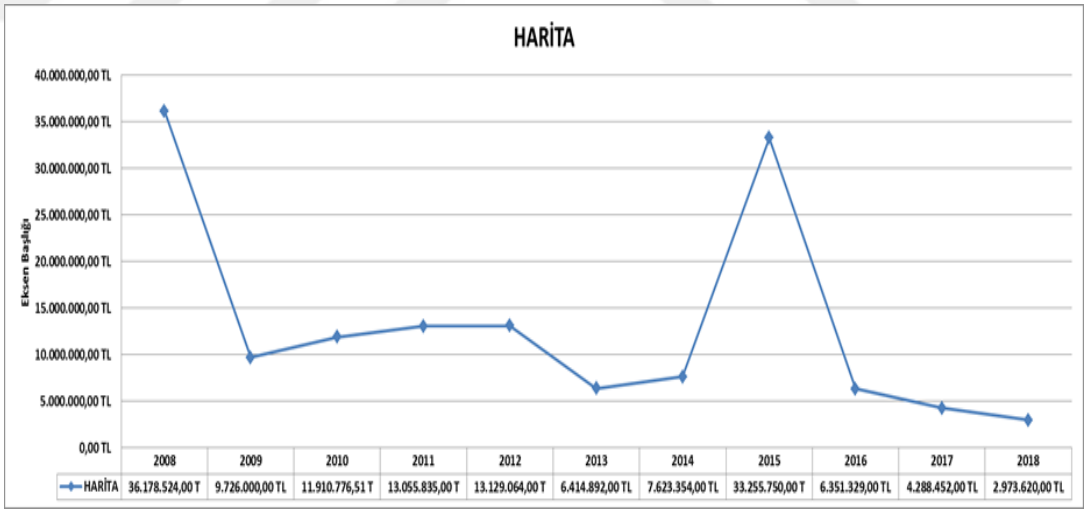
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 3:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Jeolojik-Jeoteknik Araştırmalar Sektöründe Bitirilen İşler



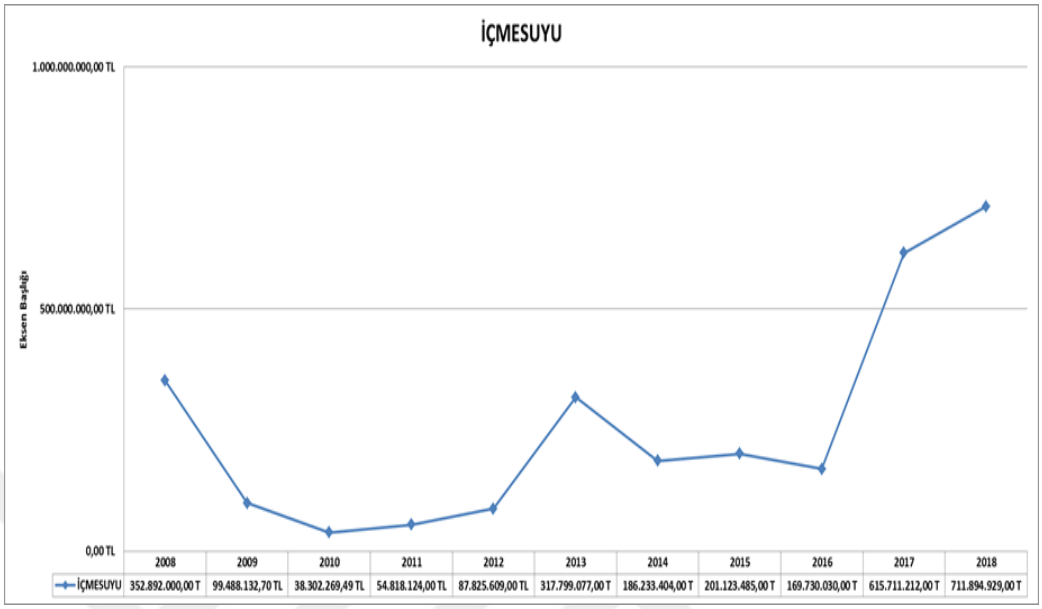
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 4:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Harita Sektöründe Bitirilen İşler



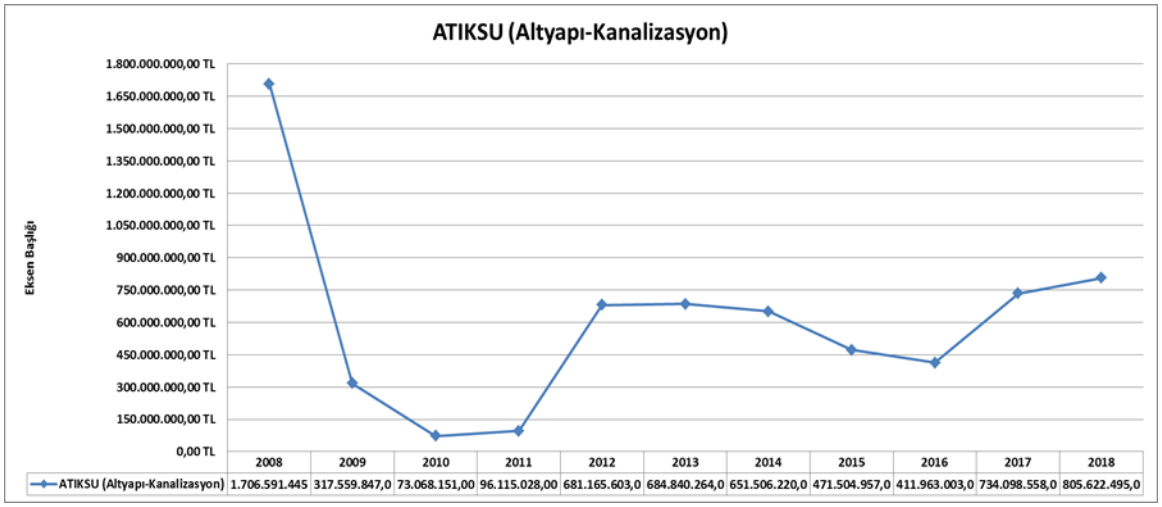
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 5:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde İçme suyu Sektöründe Bitirilen İşler



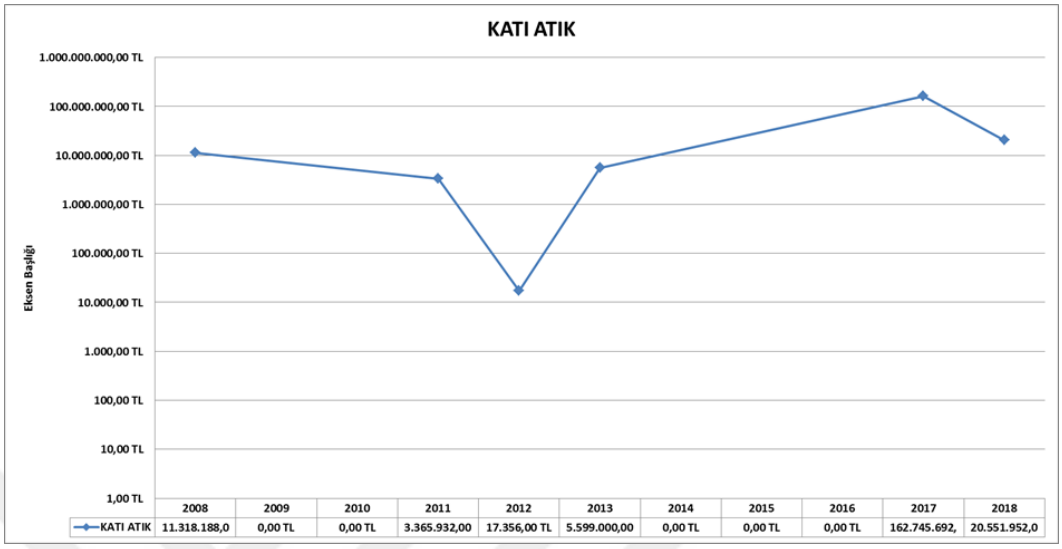
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 6:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Atık Su Sektöründe Bitirilen İşler



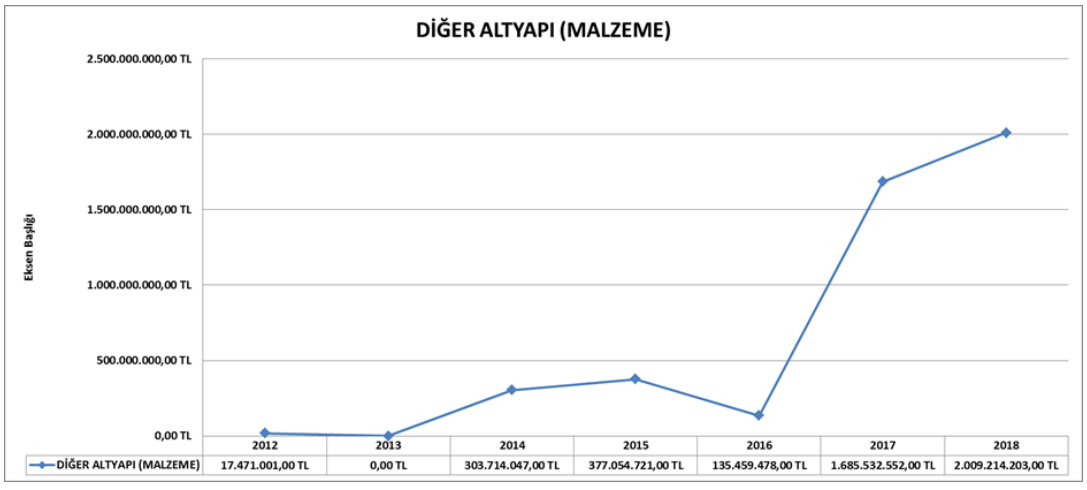
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 7:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Katı Atık Sektöründe Bitirilen İşler



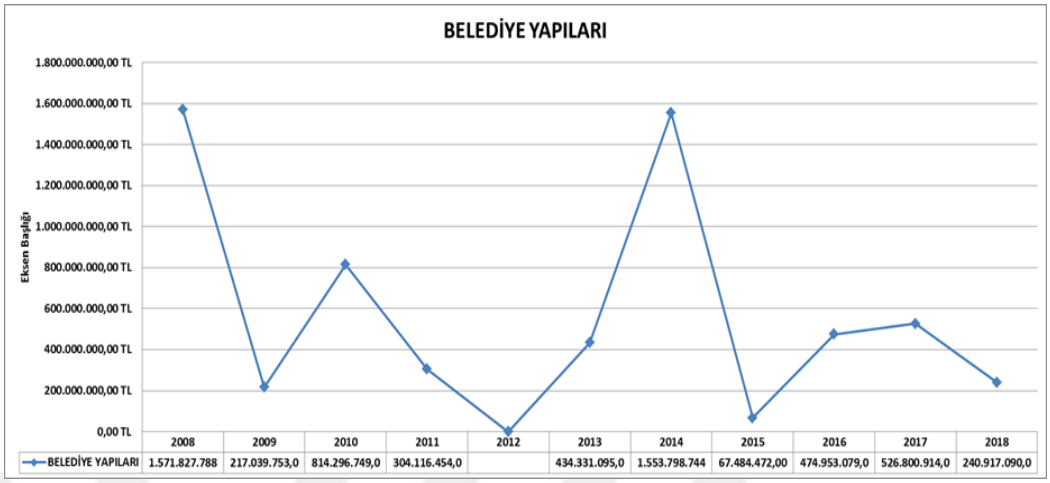
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 8:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Diğer Altyapı (Malzeme) Sektöründe Bitirilen İşler



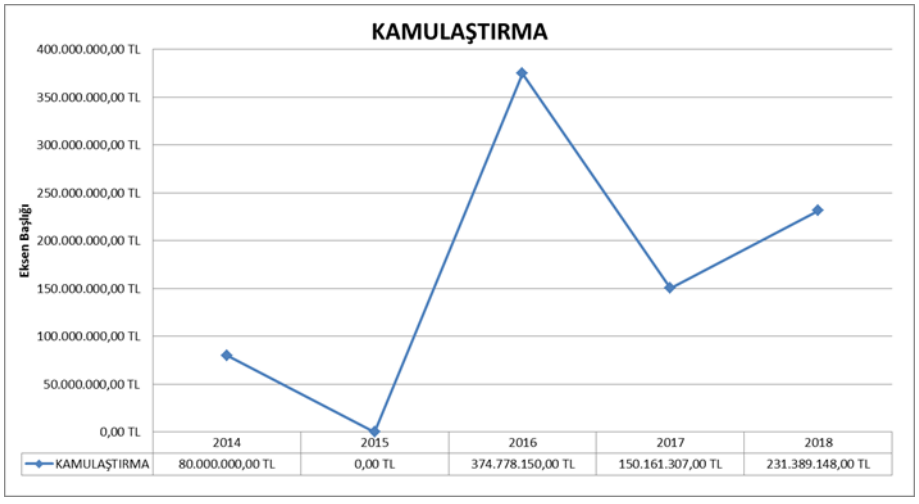
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 9:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Belediye Yapıları Sektöründe Bitirilen İşler



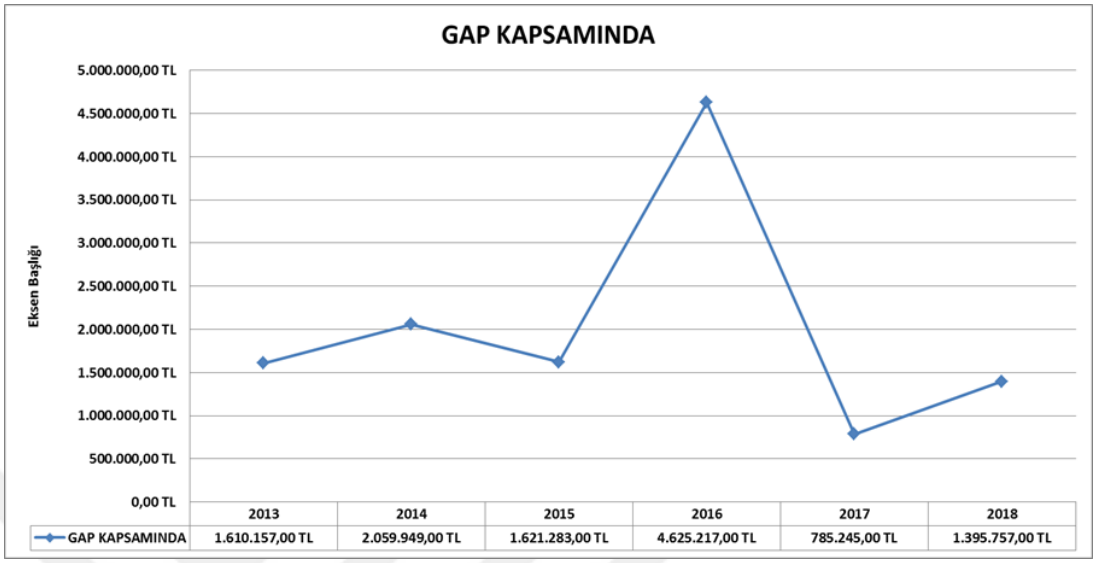
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 10:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Kamulaştırma Sektöründe Bitirilen İşler



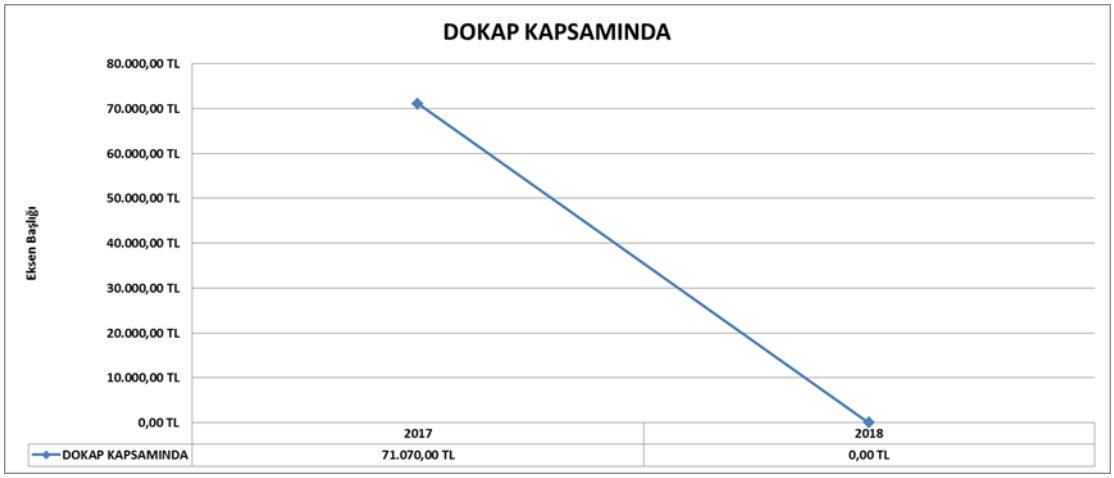
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 11:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde GAP Kapsamında Bitirilen İşler



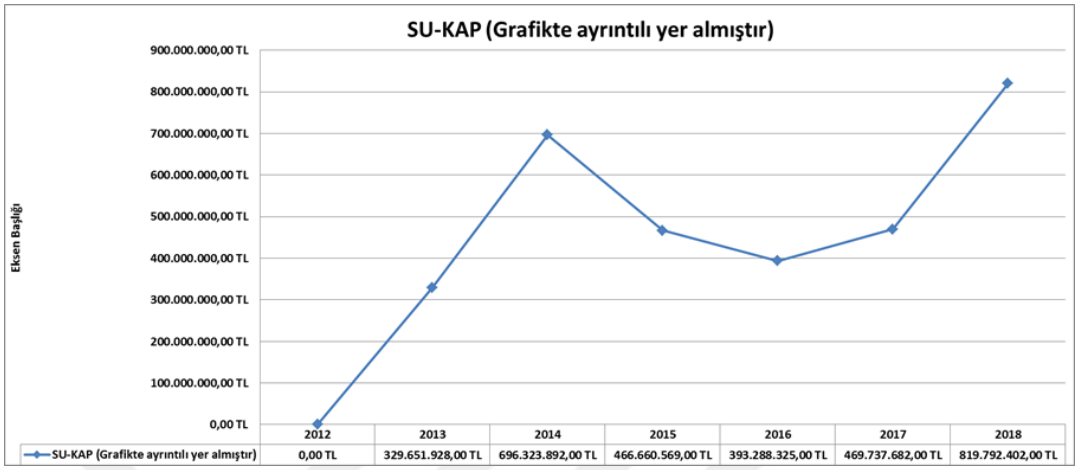
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 12:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde DOKAP Kapsamında Bitirilen İşler



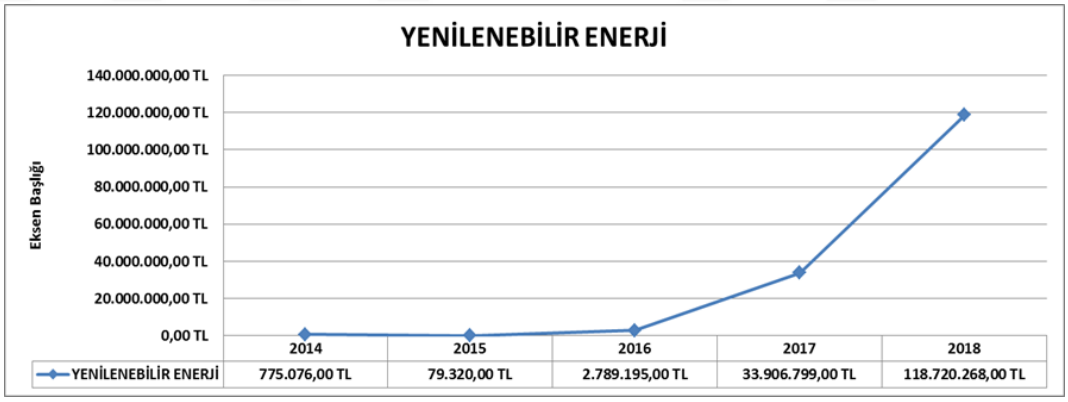
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 13:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde SUKAP Kapsamında Bitirilen İşler



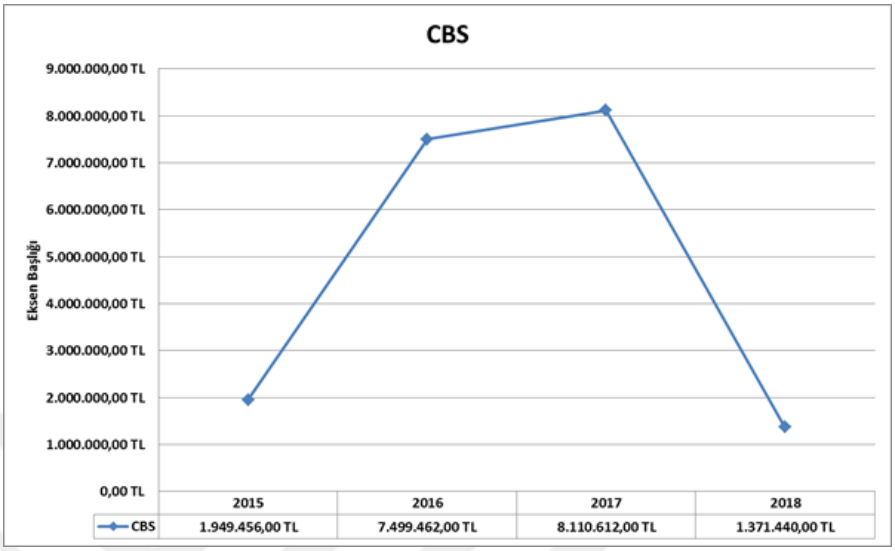
Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 14:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde Yenilenebilir Enerji Sektöründe Bitirilen İşler



Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

ŞEKİL 15:31.12.2018 Tarihi İtibariyle 2009-2018 Döneminde CBS Sektöründe Bitirilen İşler



Kaynak: İller Bankası'nın 2008 – 2018 Yılları Arası Faaliyet Raporları

Mevcut şekillerden şu hususlar anlaşılmaktadır:

2013'te kamulaştırmaya, GAP'a ve yenilenebilir enerjiye, 2014'te CBS'ye, 2015'te imar uygulamaya, 2016'da DOKAP'a yeni alanlar olarak kredi ve teknik destek verilmeye başlanmıştır.

Jeolojik – jeoteknik araştırmalarda 2014 yılında, imar planı ve haritada 2015 yılında, İçme suyunda 2013 yılında, katı atıkta 2017 yılında yüksek oranda artışların olduğu, diğer altyapıda (malzeme, asfalt kaplama, yol ve kaldırım, köprü, köprülü kavşak, ana cadde tanzimi, yaya geçidi, çevre düzenlemesi vd.) 2010 -2012 yılları arasındaki yüksek oranlardaki yükselişin ardından 2013'te önemli oranda bir düşme ve ardından 2014 yılından itibaren önemli oranlarda yükselmelerin olduğu ve halen bu durumun devam ettiği görülmektedir.

Jeotermal enerjide 2010 ve 2011 yıllarında yatırımlardaki yükselişin ardından 2012 yılından 2018 yılına kadar sektörde bitirilen bir işin olmadığı, 2018 yılında ise yeniden bir yükselme eğilimine girildiği sonucuna ulaşılmıştır.

İçme suyu ve atık suda yatırımların niteliği gereği nispi olarak yüksek rakamlar görülmektedir. Günümüz itibariyle İller Bankası'nın faaliyet alanı, yerel yönetimlerin kamu kullanımı niteliği taşıyan her türlü alt ve üstyapı hizmetleri ile ilgili etüd, plan ve proje hazırlamak, bu konularda danışmanlık ve denetim hizmetleri vermek ve söz konusu yatırımların gerçekleşmesi için kredi sağlamaktır. Banka tarafından bu hizmetler aşağıda organizasyonel yapı bölümünde görüleceği üzere daire başkanlıkları ve 18 bölge müdürlüğü vasıtasıyla yerel yönetimlerle sıkı bir iş birliği içerisinde verilmektedir.

1.3.5.3. İller Bankası'nın Fonksiyonel Gelişiminin Değerlendirilmesi

İller Bankası, altyapı işlerine yoğunlaşan bir banka olarak bilinmektedir. İçme suyu, kanalizasyon, yağmur suyu, arıtmalar, jeolojik, jeoteknik, jeofizik etütler, sondaj işleri vd. bu işlerin temelini oluşturmaktadır. Ancak, Banka'nın faaliyet alanı bununla sınırlı değildir. Banka üstyapıya da finansman ve teknik danışmanlık imkanları sunmaktadır. Önümüzdeki süreçte üstyapıya yönelik yatırımlarda önemli artışlar beklenmektedir.

Ekonomik, sosyal, idari, kültürel, teknik vd. gelişmelerle birlikte oluşan ihtiyaçlara dayalı olarak gelişen fonksiyonların yanında devlette uzman kuruluşların devreye girmesi ve farklı kurumlar tarafından bazı işlerin üstlenilmeye çalışılmasıyla da İller Bankası'nın fonksiyonlarında değişimler olduğu, diğer bir ifadeyle, Banka'nın faaliyet alanlarına kamu ya da özel sektörden yeni kurumların da girmeye çalıştığı görülmektedir. Elektrik ile ilgili işlerin TEK'na devri ve DSİ'nin illerin kanalizasyon yapımı işleriyle termal su işlerine girmesi, Vakıfbank'ın bünyesinde yerel yönetimler birimi kurarak yerel yönetimlerin yatırım bankacılığı işlerine girmeye çalışması[2], Aktifbank'ın teknik boyutunu da ele alarak bir paket halinde yenilenebilir enerji işlerine girmesi[3], ticari bankaların yerel yönetimlerin kısa vadeli nakit ihtiyaçlarına yönelik krediler vermeleri bunlara örnek olarak gösterilebilir.

[2] https://www.yenisafak.com/ekonomi/belediyeleringucu-olacak- 2939489/ (Erişim Tarihi: 12.12.2019).

[3] https://www.aktifbank.com.tr/tr/aktifbank-hakkinda/BasinOdasi/ bizden-haberler/Sayfalar/ halk-Enerji-ile-ortak-sirket.aspx/ (Erişim Tarihi: 12.12.2019).

Diğer yandan, aşağıda finansman kaynakları bölümünde de açıklanacağı üzere, hükümet, sosyal devletin gereği pozitif ayrımcılık yaparak BEL-DES, SUKAP, KENT-DES, KÖY-DES gibi uygulamalarda en temel gereksinimler olan içme suyu, kanalizasyon, içme suyu arıtma, atık su arıtma gibi alanlardaki ihtiyaçların tamamen giderilmesine yönelik plan ve uygulamalar yapmakta, Banka da teknik ve finansman desteğiyle bu çabalara katkı vermektedir. Kısa bir zaman zarfında, küçük yerleşim yerlerinde de altyapı ihtiyaçlarının büyük oranda giderileceği görülmektedir.

Bu noktada büyükşehir sisteminde yaşanan değişimin etkilerinin neler olabileceği özel bir önem arz etmektedir. Büyükşehirlerde gelişmeleriyle orantılı olarak İller Bankasıyla teknik boyutta iş yapmama yönünde iradenin oluştuğu görülmektedir. Mevcut ihtiyaçlara ya da geçmiş dönemde yapılmış altyapı yatırımlarını yenilemeye yönelik yatırımlarının artık önemli ölçüde büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacağını ifade etmek gerekir. Belirli bir yetkinliğe sahip olan büyükşehir belediyeleri, tam denetim ya da müşterek denetim yöntemiyle iş yapmak istememektedirler. Dolayısıyla Banka, büyükşehir modeliyle yapılandırılmış bir sistemde ne tür işler gerçekleştirebileceğinin hesabını çok ciddi bir şekilde yapmak durumundadır. İhtiyaçlar çözümlerini dayatmakta, konjonktürel olarak içinde bulunulan ortamın analizini ve geleceğe yönelik projeksiyonlarını sağlıklı bir şekilde yapmak ve olası riskleri değerlendirip çözümler üretmek zorunlu hale gelmekte, bunu yapamayanların varlıklarının ya da mevcut durumlarının sorgulanır hale gelmesi kaçınılmaz olmaktadır. Banka fonksiyonel gelişimi üzerine detaylı çalışmalar yapmalıdır. Bu bağlamda, konunun teknik boyutu ile ilgili olarak yerel yönetimlerin mevcut ve ileriye dönük hizmet ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla belediyelere ait veriler, İller Bankası Bölge Müdürlükleri denetiminde toplanıp Banka'da var olan veriler ile de desteklenerek veri tabanına girilse de, söz konusu programın genel bir yönetim bilgi sistemi tasarımı çerçevesinde geliştirilmesi, hem mevcut durumun iyi işlemesi, hem de geleceğe yönelik etkin projeksiyonlar geliştirilebilmesi için önem arz etmektedir.

Banka'nın fonksiyonlarından biri olan pay dağıtım işlemlerine de fonksiyonel açıdan bakmakta fayda bulunmaktadır. Aşağıda kısaca yer verildiği gibi, pay dağıtımı işlemleri Banka'nın ana faaliyet alanlarından biri olarak görülmektedir. Günümüzde

pay dağıtımı konusunun, sadece bir program konusu olduğu ifade edilebilir. Eski sistemde bunun önemli bir yeri olsa da günümüzde nihayetinde bir programla bu işi hatasız bir şekilde yapmak mümkündür. Bu program İller Bankası yerine büyükşehirlerde olduğu gibi doğrudan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca da kullanılabilir. Fon dağıtım fonksiyonu esas itibariyle Banka'ya fayda ve güven sağlamaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin bankası olması nedeniyle mevcut uygulamanın doğru olduğu, Banka'nın gelişimi, birlikte iş yapılırken işlerin daha sağlıklı ve teminata dayalı olarak yürütülebilmesi açısından büyükşehir belediyelerinin paylarının da Banka kanalıyla dağıtılmasının yerinde olacağının da belirtilmesi gerekir.

1.3.6. Banka'nın Sermayesi ve Ortaklık Yapısı

1933 yılında 2301 sayılı Kanunla "Belediyeler Bankası" adı altında belediyelere finansman sağlama amacıyla 15.000.000,00 TL. nominal sermayeli bir banka kurulmuştur. 13.06.1945 tarihinde çıkarılan 4759 sayılı Kanun'la İller Bankası'nın nominal sermayesi 100.000.000,00 Tl. olarak belirlenmiştir. Bu sermaye farklı tarihlerde artırılarak en son 08.11.2019 tarih ve 30942 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 07.11.2019/1767 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile 18 milyar TL'den 30 milyar TL'ye çıkarılmıştır. Banka'nın ödenmiş sermayesi ise 31.12.2019 tarihi itibariyle 16.870.557 (Bin) TL.'dir (İller Bankası, 2020: 16).

6107 sayılı Kanun'a göre Banka'nın Ortaklık yapısı ve sermayesi aşağıdaki gibidir:

> *a) Banka'nın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir. (6107 sayılı Kanun'la köyler İller Bankası'nın ortakları olmaktan çıkarılmışlardır.)*
>
> *b) Banka'nın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Cumhurbaşkanı (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 148 inci maddesi ile değişik) kararı ile beş katına kadar artırılabilir. Yukarıda da belirtildiği gibi, İller Bankası'nın nominal sermayesi son olarak 30.000.000.000,00 TL.'ye çıkarılmıştır.*

c) Sermaye tavanına ulaşıncaya kadar Banka'nın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:

d) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki (%2) oranında kesilecek miktarlar.

e) Banka'nın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.

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

Banka sermayesinin tamamına yakını, belediyeler ve il özel idarelerinin ortaklık paylarından ve az da olsa yıllık Banka karından eklenen paylardan oluşmaktadır.

4759 sayılı Kanun'a göre ise yukarıda sayılanların dışında aşağıdaki gelirler de bulunmaktaydı:

İl özel idareleri ve belediyelerin; her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının satış bedelleri, geri alınan paralar, devlet tarafından belli işlere sarf edilmek üzere tahsisen yapılan yardımlar, İmar ve İskan Bakanlığı emrinde toplanan fonlardan yapılan bağış ve yardımlar, her türlü avanslar ve borçlanmalar, giderlere katılma karşılıkları, geçen yıllardan devreden nakit mevcutları, yatırımlar için ayrılan paralardan artan miktarlar, kanunlarda veya tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar hariç tutulmak üzere, yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların %5'i;

İl özel idareleriyle belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin, bağlı bulundukları

idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının yüzde beşi;

İl özel idarelerince, arazi ve bina vergileri tahsilatından köy idareleri sermaye payı adı ile ayrılacak olan yüzde üçler;

Banka'nın yıllık safi kazancından 19. madde gereğince köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak yüzde otuzlar.

Görüldüğü gibi, 6107 sayılı Kanun, İller Bankası'nın sermaye kaynaklarını, hem Genel Bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar üzerinden yapılan kesinti oranını %5'ten %2'ye düşürerek, hem de bir önceki kanun olan 4759 sayılı Kanun'da yer alan bazı kaynakları tamamen kaldırarak azaltmıştır.

Diğer yandan, sermaye kaynaklarının daraltılması, siyasi iradenin ve ortakların Banka'ya, artık bankacılık da yaparak kaynak bulması, bütün kaynağın ortak idarelerin vereceği sermayeden oluşmaması konusunda fiili uyarısı olarak da değerlendirilmelidir. Bir sonraki aşamada eğilimin bu oranın da düşürülmesi yönünde olacağı ve güçlü belediye yapılarının bu eğilimi sürdürmedeki başarı ihtimallerinin daha yüksek olabileceği düşünülmektedir.

Bugünkü haliyle Banka, Türkiye'de bulunan bankalar arasında sermayesi en yüksek olan bankadır. Bu sermayenin oluşumu, yakın zamana kadar çoğunluğunun kendi ihtiyaçlarını karşılamaktan hayli uzak olduğu belediyelerin, kendileri için ciddi bir külfet getirmesine rağmen yasal zorunluluk nedeniyle ödedikleri paylara dayanmaktadır.

1.3.6.1. Sermaye-Kredilendirme İlişkisi

Kredi akışında önceliklendirmenin ilk yıllarda nüfusu on binden büyük belediyelere, günümüzde ise küçük belediyelere doğru olduğu, kredi mekanizmasının merkeziyetçi bir yaklaşımla ve sosyal sorumluluk çerçevesi içerisinde çalıştığı görülmektedir. Günümüzde benzer bir durumun kentsel dönüşüm işlemlerinde de yaşanacağına yönelik işaretler bulunmaktadır. Şüphesiz sosyal sorumluluk ve yeni bir

alan olarak kentsel dönüşüm çalışması da olmalıdır. Ancak, bunun diğer ortaklara kredi temini ve uzun yıllardır sürdürdüğü hizmet alanlarındaki işlerini engellememesi de gerekmektedir. Diğer yandan, Banka, bankacılık fonksiyonunu geliştirerek fon temini konusunda daha aktif aksiyon alma, sektörel olarak farklı opsiyonlarla farklı kaynaklar sunabilme kapasitesine sahip olabilmelidir. Sosyal sorumluluk kapsamındaki projelere ağırlık verilmesi isteniyorsa bunda da Banka'nın sahiplerinin karar vermesi daha uygun olacaktır.

1.3.6.2. Sermaye-Karlılık İlişkisi

İller Bankası, günümüz itibariyle, bankacılık sektöründe ödenmiş sermayesi en yüksek banka olmasına rağmen, karlılık oranı düşüktür. Banka'nın ticari karlılık için çalışmaması, sosyal etkenler vb. ifadeler, diğer kamu bankalarının durumlarına bakıldığında, karlılık oranındaki bu düşüklüğü, yeterince izah edebilecek ifadeler olarak görülmemektedir. Yenilenmenin yavaş, hedeflerin düşük olması ve rekabetçi bir yapının olmaması, Banka'yı gelişme ve gelir elde etme amacından uzaklaştırmaktadır. Merkezi idarenin hakimiyetinin olması ve Banka'nın kimliğindeki banka mı yoksa teknik birim mi, banka mı ya da kamu kurumu mu olduğu gibi aslında yenilenmeyi etkilememesi gereken merkeziyetçilikten kaynaklanan ikilemler de değişimi geciktiren etkenler arasındadır. Karlılık ve üretilen hizmetler, hedefler belirleme, performansı yüksek tutabilme açısından motive edici değerlerdir. Stratejik planla birlikte kısmen hedefler konulmaya başlanmış ise de karlılık boyutunda böyle bir anlayış bulunmamakta, burada da bu iki unsur birbirinden bağımsızmış gibi, karlılık mı kamu hizmeti mi ikilemi öne sürülmektedir. Banka'da ve yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanma düzenleme ve çalışmaları, Banka'yı alternatif finansman kaynaklarına ve faaliyetlere yönelmeye, kendi kaynağını kendisi bulacak bir yapı kurmaya zorlamaktadır.

1.3.6.3. Sermaye-Kullandırılan Kredilerin Tahsili İlişkisi

Sermayeyi azaltan nedenlerden biri de kurumsallıkla bağdaşmayan etkenlerle geçmişteki hesapsızca programa alınan projelerin uygulamaya konulması ve kullandırılan kredilerin tahsilinde yaşanan sorunlar sonucunda getirilen aflarla Banka

alacaklarının silinmesi, taksitlendirmenin süre ve faiz oranlarının revize edilmesiyle yeniden yapılandırılmasıdır. Bu bağlamda, Ziraat Bankası ve Halk Bankası'na sağlanan görev zararlarının Hazine tarafından karşılanması imkanı, İller Bankası'na sunulmamıştır. Her ne kadar Banka'nın alacakları adı geçen bankalardaki gibi, adı üstünde görev zararı olarak nitelenmese de esasen her iki tarafın alacağının da merkezin etkisinden kaynaklanan harcamaların ürünü olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, Banka'nın kurumsallığının geliştirilmesinin, bu tarz olumsuz etkileri daha aza indireceği ifade edilebilir.

1.3.6.4. Sermaye-Temsil İlişkisi

Sermaye bağlamında belediyelerin genel anlamda mali yapılarının yetersiz olması, İller Bankası'nın sermayesine yaptıkları katkıyı kendi isteklerinden öte zorunlu olarak yapmaları, sermayeye katkılarıyla Banka'da temsil edilme ve kullandıkları kredi miktarları arasında herhangi bir orantının ya da bağın aranmaması hususlarının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Sayılan hususlar, Banka ile ortak idareler arasındaki organik bağın merkezi idarenin inisiyatifine bırakıldığını göstermektedir.

1.3.7. Banka'nın Finansman Kaynakları

Banka'nın, görev ve yetkilerini gerçekleştirebilmesi için gerekli olan finansman kaynakları ve gelirleri, yurt içi ve yurt dışı kaynaklar ile gayrı nakdi krediler olarak ayrılabilir.

1.3.7.1. Yurt İçi Finansman Kaynakları

İller Bankası'nın yurt içi finansman kaynakları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Sermaye

- Belediyelere Yardım amacıyla T. C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bütçesine İller Bankası'na aktarılmak üzere konulan ödenek (Eski adıyla Belediyeler Fonu) ve belirli projeler/işler için ödenek tahsisi

- Alınan faiz ve komisyonlar
- Bankacılık hizmetleri gelirleri
- Banka iştiraklerinden gelen karlar
- Denetim ve danışmanlık hizmet giderleri karşılığı
- Sigorta acentelik işlemleri gelirleri
- Proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapması veya yaptırmasından elde edilecek gelirler.
- Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapması veya yaptırmasından elde edilecek gelirler.
- Banka öncülüğünde şirket kurulması halinde kurulacak şirketin/şirketlerin gelirleri.
- Yurt dışında şube ya da temsilcilik açılması halinde bunların gelirleri.
- Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından, her türlü fonlardan ve hibelerden sağlanan kaynaklar ile ortak idarelerin tevdiatı.

4759 sayılı kanun'da h, i, j ve k maddelerinde sayılan gelir kaynakları bulunmamaktaydı.

Banka iştiraki olarak NİĞBAŞ ve Emlak GMYO olsa da iştirak alanından uzun zamandır Banka'nın elde ettiği kar olmadığı ifade edilebilir.

Banka, 28.02.2018 tarih ve 30346 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğin 5. maddesi

kapsamında ortakları olan il özel idareleri ve belediyelerin fonlarını (tevdiat) da kaynak olarak değerlendirebilmektedir.

Yukarıda birçok kaynak belirtilse de finansman kaynaklarının çok büyük bir kısmı ortakların sağladığı sermayeden oluşmaktadır. Diğer kaynaklardan sağlanan finansman miktarının düşük kaldığı görülmektedir.

İller Bankası ortak idarelerin paylarından ayrılan kaynakların dışında bazı kaynakların kullanımına da aracılık etmiştir. Bu bağlamda 2001 yılı sonuna kadar Belediyeler Fonu İller Bankası üzerinden kullandırılmıştır.

Genel bütçe gelirlerinden ayrılıp Belediyeler Fonu'nda toplanan %3 nispetindeki gelirler ile Akaryakıt Tüketim Vergisinden Belediyeler Fonu'na aktarılacak gelirler, 20.01.1985 tarih 18641 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 'Belediyeler Fonu Yönetmeliği' esaslarına göre belediyelerin İller Bankası programında bulunan işlerinin yıl içi yatırımları için 15 ve 25 yılda geri alınmak üzere tahsis edilmekte iken, 'Belediyeler Fonu Yönetmeliği'nin borçlanma ve kredinin geri dönüşümü ile ilgili hükümleri Danıştay 8. Dairesinin 31.10.1989 gün ve 1988/1207 esas, 1989/817 karar sayılı kararları ile iptal edilmiş olup, iptal kararından sonra Belediyeler Fonu'ndan belediyelere borçlanma şeklinde bir tahsis yapılmamıştır.

1993 yılından itibaren Belediyeler Fonu genel bütçe kapsamına alınarak Belediye Fonu Hizmetleri için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesine ödenek konulmaya başlanmış ve 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Kanunu gereğince ayrılan pay da bu ödenek kapsamına dahil edilmiştir.

21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine Dair Kanun'un geçici 1. maddesi kapsamında Belediyeler Fonu kaldırılmıştır.

2001 Yılı sonu itibariyle Belediyeler Fonunun tamamen kaldırılmış olması, sonraki süreçte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) aktarılan fonun istikrarlı bir fon olmaması, Banka'nın finansman kaynaklarını daraltmıştır. Ancak, bu uygulamanın İller Bankası'na özel bir uygulama olmadığı

bilinmelidir. Aynı dönemde bütçe dışı kalan fonların kaldırıldığı, bununla genel bütçeye bir disiplin getirildiği unutulmamalıdır.

Bunun yanında BELDES (Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi), SUKAP (Su Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri), Denkleştirme Ödeneği, KENT-DES (Yerel Yönetimlerin Kentsel Düzenlemelerini Destekleme Protokolü), Altyapı Projelerini Destekleme Projesi (ÇEVDES), Havzaları Destekleme Protokolü, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Zarar Görmüş Olan ve İhtiyaç Duyulan Altyapı Tesislerinin Yapılmasına İlişkin Protokol, İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (İUFM) Ortak Altyapıların Yaptırılması Faaliyetlerine İlişkin Protokol gibi bazı isimler altında farklı kaynaklardan aktarılan fonlarla hibe ya da bir kısmı hibe bir kısmı Banka kredisinden oluşan kaynaklarla finansman imkanları oluşturulmuştur. 31.12.2017 tarihi itibariyle Banka kanalıyla BELDES kapsamında yapılan harcama toplam 127.838.bin Tl. olmuştur (İller Bankası A.Ş. 2017 Yılı Faaliyet Raporu, 2017: 23). SUKAP kapsamında ise 31.12.3018 tarihi itibariyle 3.518.458.000,00 TL Tl. fon kullandırılmıştır. (İller Bankası, 2018: 28) SUKAP kapsamında fon kullandırılması halen sürmektedir.

Banka karından ayrılan ödenek ayrı bir finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanunu'nun 13'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası gereğince Banka yıllık safi kârının %51'i il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı; nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında hibe olarak kullandırılmıştır. Belediyelere ait harita, imar planı, içme suyu, atık su, arıtma tesisi, deniz deşarjı, katı atık düzenli depolama, jeotermal enerji tesisi, kent bilgi sistemi, etüt ve proje işlerinin finansmanı %50 oranında Banka kârından ayrılan ödenekten hibe katkı sağlanarak, kalan %50'si Bankaca ilgili belediyelere kredi açılmak sureti ile yapılmıştır.

Ancak, 18.01.2019 Tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7161 sayılı Kanun'un 57. maddesi ile 26/1/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 13 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle; Banka'nın, genel kurulu tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan safi kârın yüzde ellibirini; yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm uygulamaları, harita, imar planı, altyapı ve üstyapı projeleri ve bu projelerin yapım işlerinin finansmanı, il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı veya finansmandan doğan faizin desteklenmesinde hibe olarak kullanabileceği, bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların yönetim kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemeyle, bu karın kullanımında yasanın önceki halindeki nüfus ölçeğine dayalı sınırlamalar kaldırılmış ve karın faiz desteklemesinde hibe olarak kullanılabilmesine imkan tanınmıştır. Yedinci fıkrasında yer alan değişiklikle ise 5411 sayılı kanuna aykırı olmamak kaydıyla Banka'nın gelir temin etmek amacıyla; yurt dışında doğrudan veya ortaklıklar aracılığıyla proje geliştirebilmesi, yenilenebilir enerji, şehir planlama, mimarlık, mühendislik ve müşavirlik hizmetleri, altyapı ve üstyapı uygulamaları yapabilmesi veya yaptırabilmesine yol açılmıştır.

Diğer yandan, kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında oluşturulan fonlar da önem arz etmektedir: 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Kanunun "Banka'ya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak" hükmüyle kaynak geliştirme faaliyetleri de eklenmiştir.

Bu kapsamda, Banka'nın faaliyet alanında "altyapı yatırımlarının" yanında "üstyapı" yatırımları olarak Banka kendi arsaları üzerinde ve ortakları olan belediyeler ve il özel idareleri, diğer kamu ve özel kuruluşlar ile şahıslara ait arsalar üzerinde ortaklaşa kâr amaçlı gayrimenkul projeleri geliştirmektedir.

"Bu çerçevede, ilgili mevzuatlara uygun olarak "arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemiyle" değerlendirilebilecek niteliğe sahip olup İller Bankası'nın da uygun göreceği belediye gayrimenkullerinin; Banka tarafından satın alınması ve bunlar üzerinde arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemi kullanılarak belediyelerle ortak

uygulama yapılmasının yanında belediyelerin İller Bankası'na olan kredi borçlarının mahsup edilmesi de mümkün olabilmektedir" (İller Bankası A.Ş. [İlbank] 2020: 24).

Yukarıdakilere ek olarak İller Bankası, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projeleri ve "Marka Şehirler Oluşturma Projesi"'nde de aktif bir rol almakta ve elde edilen kârın yarısını kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere Bakanlık Kentsel Dönüşüm Özel Hesabı'na aktarmaktadır (İlbank, 2020: 24).

İller Bankası kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında; *"Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhaleleri", "Belediyeler, Kamu ve Özel Kuruluşlar ile Şahıslarla Projeler Yürütme", "Gayrimenkul Satışı", "Kentsel Dönüşüm Projeleri"* işlerini gerçekleştirmektedir (İlbank, 2020: 24-25). Bu alanlar İller Bankası hizmetleri içerisinde yeni alanlardır. Özellikle devletin bütün kurumlarının birlikte çalışması gereken deprem bölgelerindeki kentsel dönüşümde Banka'nın bilgi ve birikiminden yararlanılmasının katkı vereceği değerlendirilmektedir.

1.3.7.2. İller Bankası'nın Uluslararası Finansman Kaynakları

İller Bankası Dünya Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, Avrupa Yatırım Bankası ve İslam Kalkınma Bankası gibi uluslararası kurumlar ile geliştirdiği iş birlikleri kapsamında sağladığı uzun vadeli dış finansman kaynakları ile yerel yönetimlerin yatırım ihtiyaçlarına katkı vermeye devam etmiştir. Bu kapsamda temin edilen fonlar İller Bankası faaliyet raporlarına dayalı olarak aşağıda özetlenmiştir:

1.3.7.2.1. Dünya Bankası Kredisi-Belediye Hizmetleri Projesi (I)

Ülkemizin çevre altyapısının iyileştirilmesine dış finansman katkısının da sağlanması amacına yönelik olarak Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) ve Kalkınma Bakanlığı ile birlikte 2003 yılında Dünya Bankası kredisinin kullanılması amacıyla Belediye Hizmetleri Projesi'nin oluşturulması çalışmaları başlatılmıştır. Bu proje ile;

• Su, atık su ve katı atık sektörün de ihtiyaç duyulan yatırımların gerçekleştirilmesi,

• Sürdürülebilir bir finansman mekanizmasının oluşturulması,

• İller Bankası'nın kurumsal olarak güçlendirilmesi,

hedeflenmiştir. Su, atık su ve katı atık projelerinin yapımı için kullandırılacak 212.900 Bin Avro tutarındaki kredi için İller Bankası A.Ş. ile Dünya Bankası arasında 8 Şubat 2006 tarihinde kredi anlaşması, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) ile Dünya Bankası arasında ise garanti anlaşması imzalanmıştır. Kredi tutarının %98,40'ı (206.238.705,47 Avro) kullanılmıştır.

Kredi geri ödemeleri devam etmektedir (İlbank, 2020: 28).

1.3.7.2.2. Dünya Bankası Kredisi-Belediye Hizmetleri Projesi (II)

Dünya Bankası'nın 2008-2011 döneminde sağlayacağı mali ve teknik desteğin çerçevesini oluşturan Ülke İşbirliği Stratejisi (CPS)'nin finansman programı kapsamında Belediye Hizmetleri Projesi'ne ilişkin ek kredi için Başbakanlık T.C. Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı), Kalkınma Bakanlığı ve Dünya Bankası ile 2008 yılı ocak ayı içerisinde başlayan görüşmeler sonuçlanmıştır.

Belediye Hizmetleri Projesi-(II) (Ek Kredi) kapsamında 178.200 Bin Avro tutarındaki kredi anlaşması 29 Haziran 2010 tarihinde İller Bankası A.Ş. ile Dünya Bankası arasında imzalanmış olup, aynı tarihte T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) ile Dünya Bankası arasında ise garanti anlaşması imzalanmıştır.

31 Aralık 2017 itibariyle toplam kredi tutarının %94,13'ü (167.732.612,92 Avro) kullanılmıştır. 1 Ocak 2017 - 31 Aralık 2017 döneminde kullanılan kredi tutarı 5.811.418,59 Avro (%3,26) dur (İlbank, 2020: 29).

1.3.7.2.3. Sürdürülebilir Şehirler Projesi Kapsamında Dünya Bankası Kredisi

Dünya Bankası finansmanında yapılan önceki projelerin kapsamında olan su, atık su, katı atık sektörlerine ek olarak enerji verimliliği, yenilenebilir enerji ve kent içi ulaşım sektörleri de bu proje kapsamında bulunmaktadır. Sürdürülebilir Şehirler Projesi ile sürdürülebilirliğin üç temel unsuru olan çevresel, finansal ve sosyal sürdürülebilirlik alanlarında uluslararası tecrübelerin Türkiye'de uygulanması hedeflenmektedir.

"Sürdürülebilir Şehirler Projesi" kapsamında 121,2 milyon Avro tutarındaki kredi anlaşması 26 Aralık 2016 tarihinde İller Bankası A.Ş. ile Dünya Bankası arasında imzalanmış olup, aynı tarihte Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) ile Dünya Bankası arasında da garanti anlaşması imzalanmıştır.

Bu çerçevede, Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (MUSKİ) Genel Müdürlüğü ile Muğla Atık su Projesi'nin finansmanı için 67.450 Bin Avro ve Denizli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (DESKİ) Genel Müdürlüğü ile Denizli İçme suyu, Atık su ve Yağmursuyu Sistemleri İyileştirme Projesi'nin finansmanı için 53.750 Bin Avro olmak üzere toplam 121,2 milyon avro tutarındaki alt kredi anlaşmaları 28 Aralık 2016 tarihinde imzalanmıştır.

2019 yılında İller Bankası ile Dünya Bankası arasında, Sürdürülebilir Şehirler Projesi kapsamında 500 milyon avroluk düşük faizli yeni bir finansman anlaşması imzalanmıştır. Anlaşmayla, şehirlere içme suyu, atık su, yağmur suyu, ulaşım, enerji projelerinin finansmanı noktasında önemli katkı sunulacağı belirtilmektedir (İlbank, 2020: 30).

1.3.7.2.4. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Kredisi-Belediye Kanalizasyon Şebeke ve Atık su Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi

Ülkemizde, kanalizasyon ve atık su arıtma sistemlerinin kullanımını yaygınlaştırmak ve alıcı ortamın su kalitesini artırmak amacıyla, orta büyüklükteki belediyeler kanalizasyon ve atık su arıtma sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik 12.784.000 Bin Japon Yeni (95.865 Bin Avro) tutarındaki "Belediye Kanalizasyon

Şebeke ve Atık su Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi" kredi anlaşması", İller Bankası A.Ş. ile Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) arasında 22 Haziran 2011 tarihinde hazine garantili olarak imzalanmıştır. Söz konusu kredi kapsamında 9 adet alt kredi anlaşması imzalanmış ve uygulamaya geçilmiştir (İlbank, 2020: 30).

1.3.7.2.5. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Kredisi, Yerel Yönetimler Altyapı Geliştirme Projesi

Ülkemizde geçici koruma altında olan Suriyelilerin bulunduğu yerel yönetimlerin su, atık su ve katı atık sektörlerindeki proje taleplerinin karşılanması amacıyla, 15 Mayıs 2015 tarihinde Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ile İller Bankası A.Ş. arasında 45 milyar Japon Yeni tutarında Hazine garantili "Yerel Yönetimler Altyapı Geliştirme Projesi" kredi anlaşması imzalanmıştır. Kredinin kullandırılmasına devam edilmektedir (İlbank, 2020: 30).

1.3.7.2.6. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Kredisi, Kentsel Altyapı Projeleri

Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) Üyelik Müzakere sürecindeki öncelikli sektörlerden olan çevre konusunda; su, atık su ve katı atık alanlarında iş birliği yapılması amacıyla, 28 Haziran 2012 tarihinde Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ile İller Bankası A.Ş. arasında 150 Milyon Avro tutarındaki Hazine garantili "Kentsel Altyapı Projeleri" kredi anlaşması imzalanmıştır. Kredinin kullandırılmasına devam edilmektedir (İlbank, 2020: 30).

1.3.7.2.7. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) II Kredisi Kentsel Altyapı Projeleri II

"İller Bankası Kentsel Ulaşım ve Çevre Kredisi" kapsamında yerel yönetimlerin kentsel ulaşım, su, atık su ve katı atık sektörlerindeki öncelikli yatırım projelerinin finanse edilmesi, kamu sağlığını ve çevreyi iyileştirmek ve AB müktesabatının Türkiye'de uygulanmasına katkıda bulunmak amacıyla İller Bankası A.Ş. ile Avrupa Yatırım Bankası (AYB) arasında 250 Milyon Avro tutarındaki Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) garantili kredi anlaşması 6 Ekim 2015

tarihinde imzalanmıştır. AYB kredisi kullanılarak finanse edilecek projelerin seçim ve hazırlık çalışmaları devam etmektedir (İlbank, 2020: 30).

1.3.7.2.8. İslam Kalkınma Bankası (İKB) Kredisi Kent içi Ulaşım Projeleri

Yerel yönetimlerin kent içi ulaşım projelerine finansman sağlamak amacıyla, "Kent içi Ulaşım Projeleri" kapsamında 150 milyon Avro tutarındaki Çerçeve Anlaşma 29 Ağustos 2016 tarihinde İller Bankası A.Ş. ile İslam Kalkınma Bankası arasında imzalanmış olup aynı tarihte Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) ile İslam Kalkınma Bankası arasında da garanti anlaşması imzalanmıştır. Kredinin kullandırımı sürmektedir (İlbank, 2020: 30).

1.3.7.2.9. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Belediye Katkı Paylarının Kredilendirilmesi

AB Katılım Öncesi Mali Yardım aracı (IPA) Çevre Operasyonel Programı (2007- 2013) Bütçesi altında hibe kullanan belediye çevre altyapı projelerinin yatırım bedellerinin yaklaşık %9'una karşılık gelen belediye katkı payları, hibe faydalanıcısı belediyelerin talep etmesi halinde, İller Bankası kredisi ile karşılanmaktadır. Belediye katkı payı ödemeleri İller Bankası kredisi kullanılarak karşılanan AB projeleri Banka genel müdürlük ve bölge teşkilatınca yapı denetim türü olarak izleme yoluyla takip edilmektedir.

Söz konusu krediler kapsamında 31.12.2017 tarihi itibariyle; 22 adet belediye çevre altyapı projesi için İller Bankası'nca 128.022 Bin TL tutarında kredi tahsis edilmiş olup, 31.12.2017 tarihi itibariyle kullanılan toplam kredi tutarı 100.524 Bin TL'dir. 01.01.2017 – 31.12.2017 döneminde 27.499 Bin TL kredi kullanımı gerçekleşmiştir (İlbank, 2020: 31).

1.3.7.2.10. Körfez Ülkeleri İşbirliği

Marmara depremi'nden sonra depremden etkilenen bölgelerin yeniden inşası projesinde körfez ülkeleri iş birliği kapsamında İller Bankası'nca yürütülen işlerdir (İlbank, 2017: 35).

1.3.7.3. Gayrı Nakdi Krediler

5779 sayılı " İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" gereğince, Banka tarafından dağıtılan paylardan, Banka'ya ve diğer kurumlara olan borç taksitleri düşüldükten sonra hesaplanan tahmini pay üzerinden teminat mektubu düzenlenerek gayri nakdi kredi kullandırılmaktadır.

Gayrı nakdi krediler de bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Banka uygulamasında çoğunlukla başka bankalardan kredi temin edilebilmesi için teminat mektubu verilmektedir. Bu da ortak idarelerin finansman ihtiyaçlarına dolaylı bir katkıdır. Son 10 yılda kullandırılan gayrınakdi kredilere ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur (İlbank, 2019: 27):

TABLO 3: Son 10 Yılda Yerel Yönetimlere Verilen Teminat Mektupları

Yıl	Adet	Teminat Mek. Tutarı (1.000 TL.)
2009	465	1.428.342
2010	515	314.670
2011	501	154.520
2012	451	421.363
2013	261	327.766
2014	199	296.441
2015	142	210.502
2016	179	199.944
2017	140	269.429
2018	250	1.567.690
2019	401	2.892.940

Kaynak: İller Bankası 2019 Yılı Faaliyet Raporu

1.3.8. İller Bankası'nın Organizasyon Yapısı

1.3.8.1. İller Bankası'nın Organları

İller Bankası'nın organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdür ve Denetim Kurulu'ndan oluşmaktadır. Birimler hakkında atama/atanma, yetki, görev ve

sorumluluk açılarından yeniden yapılanma süreciyle ilgili bilgiler verilecek ve bu bilgiler temelinde değerlendirme yapılacaktır.

1.3.8.1.1. Genel Kurul

1.3.8.1.1.1. Mevcut Durumda 6107 Sayılı Kanun'a Göre Genel Kurul

6107 sayılı Kanun'a göre Banka'nın Genel Kurulu;

a) İl özel idarelerini temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden,

b) Belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden,

c) İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskân bakanlıkları (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden, (bu süreçte T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulmuştur.)

Oluşur.

2- Birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerine göre yapılacak seçimlerin usul ve esasları ana sözleşmede düzenlenir.

1.3.8.1.1.1.1. 6107 Sayılı Kanun'a Göre Genel Kurulun Görev ve Yetkileri

Genel kurul; yıllık faaliyet raporu ve denetim kurulu raporları ile bilanço ve kâr-zarar hesaplarını inceleyerek yönetim kurulu ve denetçilerin ibrasını, Banka'nın tahsili imkânsız görülen alacaklarının terkinini karara bağlar. Genel kurul ayrıca, bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 29.6.1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

1.3.8.1.1.2. 4759 Sayılı Kanun'a Göre Genel Kurul

Mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'na göre ise;

Banka'nın Genel Kurul'u, İçişleri Bakanlığınca iller üç gruba ayrılarak, her yıl nöbetleşe belli edilecek:

a) Birinci grup içindeki yirmi bir ilin genel meclislerince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden;

b) İkinci grup içindeki yirmi bir belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilecek birer kişiden;

c) Üçüncü grup içindeki yirmi bir köyün ihtiyar meclislerince kendi aralarından seçilecek birer kişiden;

d) İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlarını temsil etmek üzere gönderilecek birer kişiden;

Terekküp eder.

Değişime bakıldığında temsil ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kısmi iyileşme olmakla birlikte, konunun demokratik bir yaklaşımla Banka sahipleri lehine yeniden ele alınmasının yararlı olacağı söylenebilir.

1.3.8.1.2. Yönetim Kurulu

1.3.8.1.2.1. 6107 Sayılı Kanun'a göre Bankanın Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu, Genel Müdür dahil yedi üyeden oluşur.

Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen

iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu yemin törenini izleyen ilk toplantıda, aralarından birer üyeyi başkan ve başkan vekili olarak seçer.

Yönetim Kurulu üyeliklerine atanacakların 5411 sayılı Kanunda aranan nitelikleri haiz olması şarttır. Ancak, Genel Kurul tarafından seçilecek üyeler bakımından en az on yıllık mesleki deneyime sahip olma şartı aranmaz.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar atanabilir. Yönetim Kurulu üyeliği; Genel Müdürün bu göreviyle ilişiğinin kesilmesi, Genel Kurul tarafından seçilen ve belediye başkanı veya meclis üyesi unvanını taşıyan üyelerin ise herhangi bir nedenle başkanlık veya meclis üyeliklerinin son bulması halinde sona erer. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde 6762 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne dair 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır. İçişleri Bakanlığı'nın mahalli idareler bağıyla İller Bankası ile arasındaki ilişki de son bulmuştur. Bu durumda, söz konusu iki adet yönetim kurulu üyesinin belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere genel kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından genel kurul tarafından seçilmesi hükmünün yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirme yapılırken genel müdürün atanması önerisinin de T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca yapıldığı ve yönetim kurulu atamalarında genel müdür dahil tüm üyelerin Banka'nın sahipliğinde hiçbir payı olmayan ilgili bakanlık tarafından yapılacağı ya da önerileceği de unutulmamalıdır.

1.3.8.1.2.2.2. 4759 Sayılı Kanun'a Göre Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Banka'nın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı olup, bir başkan ve dört üyeden oluşur.

Yönetim Kurulu üyelerinden üçü Bayındırlık ve İskan Bakanı, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir, Başbakan, Maliye Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanırlar.

Yönetim Kurulu Başkanı Genel Müdür'dür. Yokluğunda Genel Müdür Vekili Yönetim Kurulu'na başkanlık eder.

Yönetim Kurulu üyeliklerine atanacakların Devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip ve yükseköğrenim yapmış olmaları, Maliye Bakanınca önerilecek üyenin maliye ve iktisat konularında; İmar ve İskan Bakanı tarafından önerilecek iki üyenin İller Bankası'nın bu Kanunla tespit edilen görevleri konusuna giren teknik işlerde, bankacılıkta veya idarecilikte, bilgi ve uzmanlık sahibi olmaları şarttır. İmar ve İskan Bakanınca önerilecek bir üyeden ise mesleki uzmanlık şartı aranmayabilir.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilirler ve atandıkları usule göre görevlerinden alınabilirler. Süre dolmadan üyeliğin boşalması veya üyelik için aranan niteliklerin yitirilmesi halinde, kalan süreyi tamamlamak üzere atama yapılır.

1.3.8.1.3.Denetim Kurulu

1.3.8.1.3.1. 6107 Sayılı Kanun'a göre Denetim Kurulu'nun yapısı

Banka'nın Denetim Kurulu üç üyeden oluşur. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi Bakanlık, biri Maliye Bakanlığı tarafından atanır. Denetçilerin Yönetim Kurulu üyeleri için aranan şartları taşıması gerekir. Denetçiler, 6762 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre görev yapar. Denetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilir. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde 6762 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

1.3.8.1.3.2. 4759 Sayılı Kanun'a Göre Denetçiler

4759 sayılı Kanun'da Denetim Kurulu bir birim olarak yer verilmemekte, yerine denetçilerden Banka'nın işlemleri, hizmet süreleri içinde devamlı olarak iş görecek

olan iki denetçi tarafından denetlenir. Denetçilerden biri Banka Genel kurulu, diğeri İçişleri Bakanı tarafından bir hesap yılı için seçilir. Denetçi seçilebilmek için, bu kanunun verdiği görevleri başarmağa muktedir, hukuk ve ekonomi bilgisine ve muhasebe tekniğinde görgü ve uzmanlığa sahip olmak şarttır. Denetçilerin hizmet süreleri bir yıl olup yeniden seçilebilirler.

6107 sayılı Kanun'la yeniden yapılanma sürecinde denetimin merkezileştirildiği, temsil ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yerel yönetimlere sistemde yer verilmediği görüldüğünden konunun demokratik ve Banka sahipleri lehine bir anlayışla yeniden ele alınmasının yararlı olacağı söylenebilir.

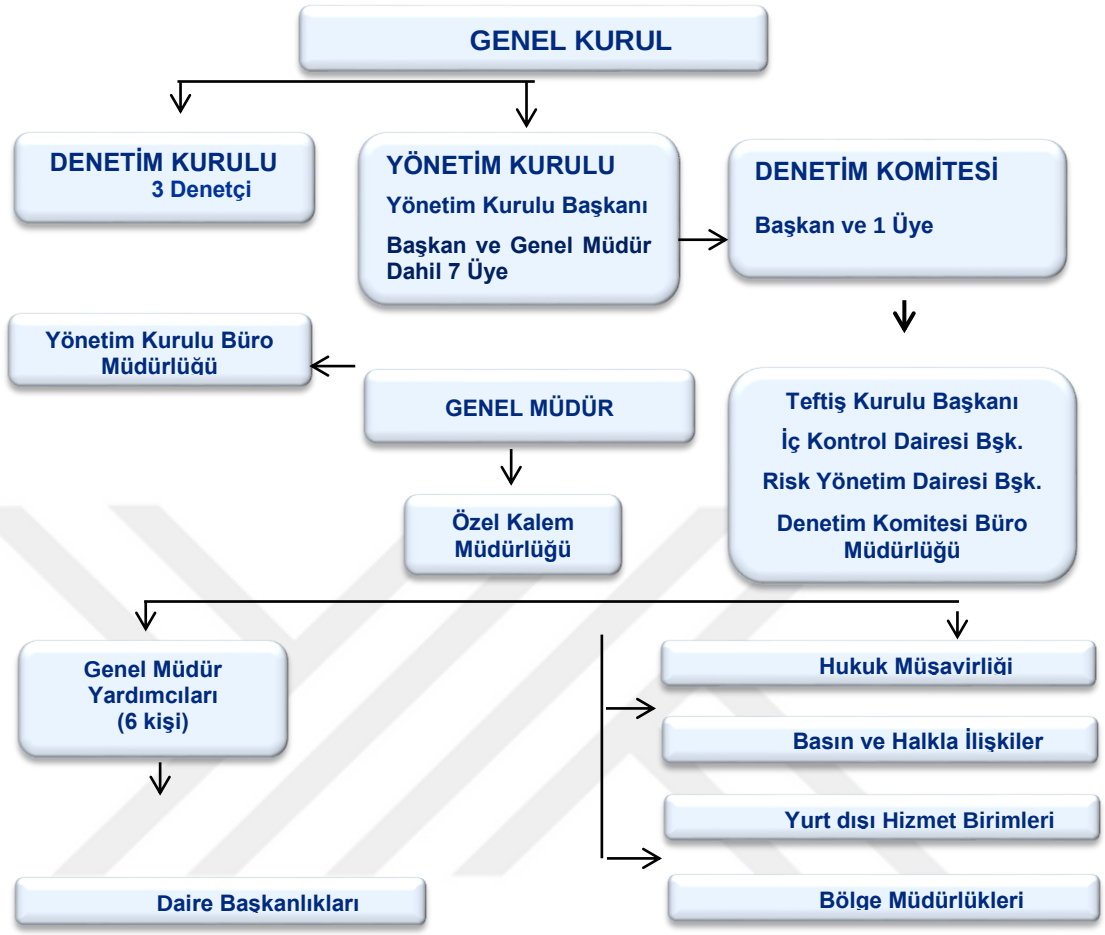
1.3.8.2. İller Bankası'nın Merkez ve Taşra Yapılanması ile Personeli

İller Bankası yurt içinde organizasyon yapısı aşağıda gösterildiği şekilde, genel müdürlük merkez teşkilatı ve taşradaki hizmet birimlerinden oluşur. Yurt dışı teşkilatı ise bu yönde isteği olsa da bulunmamaktadır.

Banka, kendisine yüklenen görevleri yapabilmek için bir taraftan personel kadrosunu genişletirken diğer taraftan da gelişim sürecinde merkezi yönetimde başkanlık, taşrada ise bölge örgütlenmesine gitmiştir.

İller Bankası organizasyon yapısı, İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesinden (https://kms.kaysis. gov.tr/Home/Goster/25007?AspxAutoDetectCookieSupport=1/ Erişim Tarihi: 27.01.2019). yararlanılarak aşağıdaki şekliyle oluşturulmuştur:

İller Bankası Anonim Şirketi Organizasyon Şeması



1-Bankacılık Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

2-Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığı

3-Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı

4-İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı

5-Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı

6-Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

7-Yatırım Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

8-Proje Dairesi Başkanlığı

9-Altyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı

10-Üstyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı

11-Mekansal Planlama Dairesi Başkanlığı

12-Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

13-Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı

14-Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı

15- Daire Başkanlığı

1-Adana Bölge Müdürlüğü *(Adana, Hatay, Osmaniye, Mersin)*
2-Ankara Bölge Müdürlüğü *(Ankara, Çankırı, Kırıkkale, Çorum, Bolu, Düzce)*
3-Antalya Bölge Müdürlüğü *(Antalya, Burdur, Isparta)*
4-Bursa Bölge Müdürlüğü *(Bursa, Yalova, Balıkesir, Çanakkale)*
5-Diyarbakır Bölge Müdürlüğü *(Diyarbakır, Şırnak, Siirt, Batman, Mardin)*
6-Elazığ Bölge Müdürlüğü *(Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl)*
7-Erzurum Bölge Müdürlüğü *(Erzurum, Erzincan, Ağrı, Iğdır, Kars, Ardahan)*
8-Eskişehir Bölge Müdürlüğü *(Eskişehir, Bilecik, Afyonkarahisar, Kütahya)*
9-Gaziantep Bölge Müdürlüğü *(Gaziantep, Kilis, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Adıyaman)*
10-İstanbul Bölge Müdürlüğü *(İstanbul, Kırklareli, Tekirdağ, Edirne, Kocaeli, Sakarya)*
11-İzmir Bölge Müdürlüğü *(İzmir, Manisa, Denizli, Muğla, Aydın, Uşak)*
12-Kayseri Bölge Müdürlüğü *(Kayseri, Niğde, Nevşehir, Kırşehir, Yozgat)*
13-Kastamonu Bölge Müdürlüğü *(Kastamonu, Zonguldak, Bartın, Karabük)*
14-Konya Bölge Müdürlüğü *(Konya, Aksaray, Karaman)*
15-Samsun Bölge Müdürlüğü *(Samsun, Ordu, Amasya, Sinop)*
16-Sivas Bölge Müdürlüğü *(Sivas, Tokat)*
17-Trabzon Bölge Müdürlüğü *(Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane, Bayburt, Giresun)*
18-Van Bölge Müdürlüğü *(Van, Bitlis, Muş, Hakkari)*

1.3.8.2.1. İller Bankası Merkez Teşkilatı

İller Bankası'nın merkez örgütü, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve bunlara bağlı alt birimler olarak daire başkanlıkları ile denetim komitesi vasıtasıyla yönetim kuruluna bağlı iç sistemler birimleri, danışma birimleri, özel kalem, büro, kurul ve komisyonlardan oluşmaktadır. Mevcut durumda 16 adet Daire Başkanlığı ile üç adet iç sistemler birimi bulunmaktadır.

1.3.8.2.1.1. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları

Banka genel müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre genel müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. Genel müdür yardımcılarının atanmasında da 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki şartlar aranır. Bakan, genel müdürlüğün boşalması hâlinde genel müdür yardımcılarından birini genel müdür vekili olarak görevlendirir. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı 3 No'lu Kararnamesinin 2. maddesine göre "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır." Bu maddeye göre; İller Bankası genel müdürü bakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı kararıyla, genel müdür yardımcıları genel müdürün teklifi üzerine, bakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla, atanır. Atama usulü neyse, görevden alma da aynı yolla yapılır.

1.3.8.2.1.1.3.Genel Müdürlük Birimleri

Genel müdürlük yapılanması yukarıda yer alan şemada gösterilmiştir. Bu şemada yer verilen birimlerden Araştırma Geliştirme Kurulu, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığının Planlama ve Koordinasyon kısmının ayrı bir başkanlık haline getirilmesi, araştırma kısmının ayrılmasıyla oluşturulmuştur. Şüphesiz, araştırma ve geliştirme şirketlerin dünyadaki ve sektördeki gelişimi algılamaları, buna göre dinamik bir yapıyla kendilerini sürekli geliştirip varlıklarını kalıcı ve güçlü hale getirmeleri için öncü bir fonksiyonu ifade etmektedir. Ancak,

Araştırma Geliştirme Kurulu'nun kamudaki farklı isimler altında da olsa benzerleri gibi fonksiyonel olmadığı, görevden alınan yönetici sınıfın istihdam edildiği bir yer olduğu bilinmektedir. Planlama ve koordinasyonun ayrılmasının ise Banka'ya özel bir katkı verdiği söylenemez. Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, İhale Dairesi Başkanlığı (Yatırım Koordinasyon), Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı'nın kurulması, Yer altı Etütleri, İmar Planlama ve Harita Daire Başkanlıklarının kamulaştırma, CBS, yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konularının birleştirilmesiyle Mekansal Daire Başkanlığı'nın, Proje ve Proje Geliştirme Dairesi Başkanlıklarının birleştirilmesiyle Proje Dairesi Başkanlığının oluşturulması, idari yapıdaki değişimle ilgili konular olarak ifade edilebilir.

Son olarak, 2019 yılında Proje Dairesi Başkanlığı altında İklim Değişikliği Müdürlüğünün kurulması, olumlu bir gelişme olarak zamanın ihtiyaçlarına göre değişimin sürdüğünü göstermektedir. Bu bağlamda 2011 öncesinden başlayan ve 2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı Kanun'la mevzuat zeminine kavuşan yeniden yapılanmanın, teşkilat yapısına bazı fonksiyonel değişiklikler de getirdiği söylenebilir.

1.3.8.2.2. Taşra Teşkilatı

İller Bankası, taşrada bölge müdürlüğü olarak teşkilatlanmıştır. Taşra teşkilatı olarak da 18 adet bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Daha önce Çanakkale, Denizli, Muğla ve Malatya'da bulunan (Çoker, 1986: 22, Topal, 2003: 41; Güler, 1997: 53) Başmühendislik birimleri ise kaldırılmıştır.

İller Bankası'nın taşra örgütlenmesi 1953 yılında başlamıştır. 1953 – 1957 arasında Bursa, İzmir, Ankara, Adana, Diyarbakır, Elazığ ve Trabzon olmak üzere 7 adet bölge müdürlüğü kurulmuştur. 1960 yılında İstanbul, 1961'de Antalya, 1960'lı yılların ikinci yarısında Konya, Van, Kayseri, Eskişehir, 1979 yılında Sivas, 1984 yılında ise Gaziantep ve Kastamonu eklenerek Bölge Müdürlükleri sayısı günümüzdeki sayı olan 18'e çıkarılmıştır. Yurt içi hizmet birimleri olarak Bölge Müdürlükleri ve kapsadıkları iller yukarıdaki şemada sunulmuştur.

Bölge müdürlükleri ve kapsadığı illere bakıldığında, dağılımın ve bölge müdürlüğü sayısının birlikte yeniden yapılandırılmasının fonksiyonel olabileceği değerlendirilmektedir.

1.3.8.2.3. İller Bankası'nın Personeli

Genel müdürün teklifi üzerine, teftiş kurulu başkanı, I. hukuk müşaviri, daire başkanları ve bölge müdürlerinin ve diğer personelin atanmasına karar verilmesi ve bunların görev ve yetkilerinin belirlenmesine yönetim kurulu karar verir.

Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür.

Banka personelinin hizmete alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine yönetim kurulu kararı ile (16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Kanunun 21 inci maddesiyle değişik) yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir. Mevcut durumda İller Bankası İnsan Kaynakları Yönetmeliği hükümleri yürürlüktedir.

1945 yılında İller Bankası kurulurken Belediyeler Bankası ile Belediyeler İmar Heyetinden toplam 78 personel naklen alınmış, 2 adet yeni memur alımı ile aynı yıl bu sayı 80'e ulaşmıştır. Bu sayının %60'ı idari personel, %25'i teknik personel, %15'i ise yardımcı hizmetler personelidir. Kuruluşunda İller Bankası'nda 5 İnşaat Mühendisi, 4 Elektrik Mühendisi, 3 Harita Mühendisi, 4 Mimar ve 4 Tekniker bulunmaktadır. Çok az sayıda personel ile tüm ortak idarelerin teknik işlerini yürütmenin ortaya çıkardığı sorunlar Banka'yı değişik çözüm arayışlarına itmiştir. Şöyle ki; yurt içindeki teknik üniversite ve fen okullarının ilgili branşlarında, mecburi hizmet karşılığı 13 öğrencinin Banka hesabına okutulması, ayrıca yurt dışına öğrenci ve stajyer gönderilmesi kararlaştırılmıştır (Çoker, 1986: 50).

Takip eden yıllarda da bu uygulamaya devam edilmiş ve 1947–1948 yıllarında, 9'u teknik üniversitede yapı, 15'i su, 4'ü mimari, 10'u elektrik, 1'i makina, 1'i güzel

sanatlar okulunda ve 1'i tapu ve kadastro okulunda harita bölümü olmak üzere toplamda 41 öğrenci burslu olarak okutulmuştur. Ayrıca 2 personel de Amerika Birleşik Devletleri'nde staja gönderilmiştir. İleriki yıllarda da mecburi hizmet karşılığı burslu öğrenci okutma politikası sürdürülmüş ve kurum bundan büyük fayda sağlamıştır. Daha sonra mezun olan ve kurum bünyesinde çeşitli kademelerde görev alan bu mecburi hizmetli elemanlar en üst düzeydeki yöneticiliklere kadar yükselmişlerdir. Bu şekilde burslu öğrenci okutarak büyük fayda sağlayan İller Bankası, çeşitli sebeplerden dolayı 1965 yılına kadar bu politikaya ara vermiştir. 1965 yılından itibaren yeniden başlanılan burslu öğrenci politikası ile bazı öğrenim giderleri üstlenilerek çeşitli yüksekokul ve akademilerde Banka personeli de okutulmuş, böylece devamlı bir teknik personel kaynağı yaratılarak büyük ölçüde teknik personel ihtiyacı bu yoldan karşılanmıştır (İller Bankası, 1980: 225-226'dan Yanaşık, 2017: 77).

Kuruluşundan günümüze İller Bankası'nın personel sayıları ve dağılımları belirli aralıklarla aşağıda sunulmuştur:

TABLO 4:İller Bankası Personelinin 1945 – 31.12.2019 Arasında Mesleki Alanlara Göre Dağılımı

SINIF/YIL	1945	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Genel İd.H.	46	342	658	862	1020	882	1192	1357	1552	1292	1318	1388	1263
Avukat H.	2	6	8	13	11	10	10	11	10	10	11		
Sağlık H.	-	1	4	6	10	22	43	47	39	21	15		
Teknik H.	20	275	672	1049	1149	1145	1421	1325	1403	1181	1058	1020	1054
Yard. H.	12	162	260	466	586	539	695	593	153	89	25	228	140
Kadrolu İş.	-	185	634	884	930	652	681	578	410	700	508	4	5
Genel T.	80	971	2236	3280	3706	3250	4042	3911	3567	3293	2971	2640	2462

(Kaynak: Çoker, 1986: 50-67; Topal, 2003: 47-49; İller Bankası 2005, 2010, 2015 ve 2019 Yılları Faaliyet Raporları)

TABLO 5:İller Bankası Personelinin 1945 – 31.12.2019 Arasında Merkez ve Bölge Teşkilatına Göre Dağılımı

SINIF/YIL	1945	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Merkez T.	80	694	1410	1968	2053	1678	1833	1680	1544	1405	1285	1187	1094
Bölgeler T.	-	277	826	1292	1653	1572	2209	2231	2023	1888	1686	1453	1368
Genel T.	80	971	2236	3280	3706	3250	4042	3911	3567	3293	2971	2640	2462

(Kaynak: Çoker, 1986: 50-67; Topal, 2003: 47-49; İller Bankası 2005, 2010, 2015 ve 2019 Yılları Faaliyet Raporları)

Tablo 2 ve Tablo 3'den de görüleceği üzere, 1945 yılında 80 olan personel sayısı, 1990 yılında en yüksek değeri olan 4042'ye ulaşmış, o tarihten sonra ise sürekli bir azalış seyrine girerek 2462'ye kadar gerilemiştir. Teknik personel idari personel ayrımında ise teknik hizmetler personeli sayısının 1965 - 1970 yılları arasında idari personeli geçtiği ve bunun 1990 yılına kadar devam ettiği, o tarihten sonra ise idari personel sayısının teknik personel sayısını geçtiği ve günümüze kadar sayısal üstünlüğünü koruduğu görülmektedir. Kuruluşundan 1960 yılına kadar geçen teknik personel yetiştirme safhasını dikkate almazsak, Banka tarihinde teknik personelin toplam personele oranı %30 - %40 aralığında değişmiştir. 2011 yılından sonraki süreçte toplam personel içerisinde teknik personel lehine bir artış eğilimi görülmekle birlikte, genel idare hizmetleri personelindeki artış hızının daha yüksek olduğu, sözleşmeli personel statüsüne geçilmesiyle kadrolu işçilerin sayısında çok büyük bir azalmanın ve yardımcı hizmetler sınıfında ise yine çok büyük oranlarda artışın olduğu gözlenmektedir.

Merkez teşkilatının 1985 yılına kadar bölgelere oranla daha fazla personele sahip olduğu, o tarihten sonra ise bölge müdürlükleri personelinin sayısının merkez teşkilatı personelinin sayısını geçtiği, 2011 yılından itibaren merkez teşkilatı personel sayısının tekrar görece artan bir eğilim içerisine girdiği görülmektedir.

2011 yılından sonra genel anlamda personel sayısı ise kamudaki diğer uygulamalara paralel olarak düşüş eğilimdedir.

1.3.9. İller Bankası'nın Denetimi

1982 Anayasası'nın 165'inci maddesinin "*Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esasları kanunla*" *düzenlenir*" hükmü ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi çerçevesinde İller Bankası, sermayesinin tamamı yerel yönetimlere ait olduğu için TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

Ayrıca, İller Bankası; kendi Teftiş Kurulu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kurulusu olması nedeniyle Bakanlık Teftiş Kurulu, Bankalar Kanunu'na tabi

olduğundan Bankalar Yeminli Murakıpları, konularına göre yetkili devlet kuruluşları ve bir kamu kuruluşu olarak da Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir.

1.3.10. İller Bankası'nın Yeniden Yapılanmasına Yönelik Çalışmalar

Günümüze kadar İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çok sayıda yerli ve yabancı raporlar yayımlanmıştır. Ayrıca kalkınma planları ve eki çalışmalarda da Banka ile ilgili eleştiri ve önerilere yer verilmektedir. Bunlar, yurt dışı kaynaklı çalışmalar olarak; 1961 Tarihli OECE Raporu, İller Bankası Yönetim Projesi, 1987 Tarihli IBRD (Dünya Bankası) - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi, 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu, 2004 Tarihli Dünya Bankası Raporu ile 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması, yurt içi çalışmalar olarak ise Ernst Reuter'in İller Bankası hakkındaki görüşleri (Keleş, 1994: 50), İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı'nın "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması", Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı, Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu, Yüksek Denetleme Kurulu Raporları ve İller Bankası Stratejik Planlarında Yeniden Yapılandırma şeklinde sayılabilir.

Çalışmamızda bu raporların birer özeti yerine, fonksiyonel bir yaklaşımla, söz konusu çalışmalarda yer alan eleştiri ve önerilerden, güncelliğini yitirenler ile gerçekleşenlere gerek duyulması halinde kısaca değinilecek, henüz gerçekleşmeyenlerin önemli görülen kısımlarının birer özeti yapılarak yeniden yapılanmada yararlanılabilecek eleştiri ve öneriler öne çıkarılacaktır.

1.3.10.1. Ernst Reuter'in Belediyeler Bankası Hakkındaki Görüşleri

"Banka'yı, sermaye teşekkülü bakımından mütalea etmek icab ederse denilebilir ki, Belediyeler Bankası, Türk belediyelerine ait mecburî mahiyeti haiz bir kollektif tasarruf sandığından başka bir şey değildir" (Reuter, 1943: 45). Reuter, Banka'nın teknik hizmetlerine devamının daha uzunca bir süre belediyeler için gerekli olacağını, belediyelerle ilgili yatırım etkinliklerinin uzmanlık ve yetenek sahibi bir kuruluş

tarafından yürütülmesinin yararlı olduğunu, bunun bir merkezi yönetim kuruluşu olarak, sanıldığının tersine, belediyeler üzerindeki vesayeti artırmadığını, belediyeleri belki de daha rahat iş görebilir duruma getirmesi nedeniyle yerel özerkliğe katkıda bulunmasından söz edilebileceğini belirtmiş (Reuter, 1943: 23; Keleş, 1994: 49) ayrıca, Banka'nın gerçek anlamda bir komün bankası haline gelebilmesi için, büyük formalitelere gerek kalmaksızın belirli miktarda kısa vadeli krediler verebilmesini önermiştir (Keleş, 1994: 49). Reuter'in ifade ettiği gibi, günümüz itibariyle İller Bankası'nın yerel yönetimlerin kurumsal kapasitesini artırdığı ifade edilebilir.

1.3.10.2. 1961 Tarihli OECE Raporu

1961 yılında hükümetin devlet teşebbüslerinin reorganizasyonu kapsamında Ekonomik İşbirliği Avrupa Teşkilatı uzmanlarına hazırlattırılan "Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ait Özel Raporlar" başlığı altında İller Bankası ile ilgili tespit ve öneriler getirilmektedir (Çoker, 1986: 379-381):

> *"1) İller Bankası, kanun koyucunun amacı doğrultusunda bir bankadır ve çalışmalarını bankacılık işlerinde geliştirmelidir. Bu amaçla Banka en kısa zamanda teknik personelin tamamını bırakmalı ve kendisine yalnızca finanse edilecek proje hakkında bilgi verebilecek birkaç mühendis ve mimarı teknik müşavir olarak alıkoymalıdır.*
>
> *2) İller Bankası, bir bankadır ve bankalar için geçerli kurallara bağlı olarak çalışmalarını sağlıklı bir biçimde sürdürmelidir. Banka mevzuatında, işleyişi dış baskılara ve tehditlere karşı kurumu savunacak hükümler bulunmalıdır. Banka mevzuatı bir imkanlar raporu hazırlanmasını öngörmeli ve teşkilat her zaman buna uymalıdır. Banka kelimenin en geniş anlamıyla şube ve ajanslara sahip olmalı ve mahalli idarelerin cari işleri için kasadarlığını yapmalıdır.*
>
> *3) İller Bankası tam bir özerk kuruluş olarak idare edilmelidir. Sağlam bir banka düşüncesiyle bir arada yürümesi mümkün olmayan dış etkiler ve olabilecek siyasal baskılar önlenmeli ve bu amaçla gerekli değişiklikler yapılmalıdır. İnşaat işlerinin finansmanında Banka rantabiliteyi göz*

önünde tutmalıdır. Ayrıca İller Bankası'nın iyi bir personele ihtiyacı vardır. Banka'nın personele ödeyeceği ücret, hususi bankaların uyguladıklarının aynı olmalıdır."

1.3.10.3. Alman Teknik Yardım Kurulu Uzmanlarının, "İmar ve İskan Bakanlığı'nın Görev, Faaliyet ve Organizasyonu" Hakkındaki Raporu

1964 yılında hazırlanan raporda İller Bankası'nın hem teknik hem de idari ihtiyaçları birlikte ele alan yapısından övgüyle bahsedilmekte, Türkiye'nin belediyelerin imarla ilgili çözemediği problemleri "maksada uygun ve pratikte tecrübeden geçmiş bir usulle çözdüğünü" (Çoker, 1997: 381-382) belirtmektedir.

1.3.10.4. İller Bankası Yönetim Projesi

Haziran 1986 tarihinde, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Dünya Bankası tarafından finanse edilerek Inbucon Management Consultants'a hazırlatılan çalışma sonucunda, Banka'nın faaliyetlerinden bankacılık (kalkınma bankacılığı) ve finansman öne çıkarılmış, teknik hizmetler ise danışmanlık ve kontrollük düzeyinde tutulmuştur. Destek hizmetleri başlığı altında toplanan yapı ve hizmetlerin personel ve şube sayısının azaltılması ve özelleştirme uygulamaları önerilmiştir. Bu hedeflere ulaşmak için; *"Hükümet kaynaklarından finanse edilen kredilere gerçekçi faiz oranı uygulanmalı ve böylece sorumluluk alınmalı; ucuz krediler yerine gerçek piyasa koşul ve oranlarına göre kabul edilmiş ticari banka kredilerine başvurulmalı, Banka inşaat ihalelerinde taraf olmaktan çıkarılmalı ve bu ihaleleri belediyeler kendileri yapmalı ve Banka hizmet olarak yalnızca teknik danışmanlık rolü üslenmelidir"* (Şimşek, 2007: 54-55).

1.3.10.5. 1987 Tarihli IBRD (Dünya Bankası) - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi

Altyapı yatırımlarının finansmanı için IBRD'ye birkaç belediyenin başvurusu üzerine, IBRD İller Bankası ile ilgili çalışma yapmıştır. Bunun sonucunda, kredinin verilmesi için, yerel yönetimler mali sisteminin yeniden yapılandırılması ve bu kapsamda ele alınan İller Bankası'nın yerel yönetimler için gerçek bir kalkınma

bankası haline getirilmesi öngörülmüştür. Söz konusu raporda, yerel yönetim mali sistemindeki sorunlar, İller Bankası'nın rolü üzerinden ele alınmıştır. İller Bankası ile ilgili öneriler şunlardır:

• Belediyeler ile uluslararası kredi kuruluşları arasında mali konularda aracılık edecek bir kurum haline gelmelidir. Banka, öncelikli olarak fon transferi konusunda uzmanlaşmalıdır.

• Sermaye piyasası işlemlerine katılmalıdır.

• Belediyeler için borçlanma araçları yaratan bir sermaye kuruluşu olması gerekmektedir (Şimşek, 2007: 55, Namazcı, 2013: 39, Çoker, 1986: 382-383).

1.3.10.6. 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu

1980 yılında uygulanmasına başlanılan iktisadi politikalarla yıllık icra planlarında yerel yönetimler ve tüm kamu kuruluşlarının yatırımlarını mümkün olduğunca yüklenicilere yaptırmaları hususunda yükümlü tutulmaları, İller Bankası'nın yerel idarelerinin altyapı yatırımlarında tek kuruluş olmasının sona erdirilmesi anlamına gelmektedir.

Çukurova Kentsel Gelişim Projesi kapsamında Dünya Bankası'ndan aldıkları kredilerle altyapı yatırımlarına başlayan Çukurova belediyeleri, yatırımlarını tamamlayabilmek için Dünya Bankası'ndan yeniden kredi talebinde bulunmuşlardır. Bu talep Dünya Bankası tarafından reddedilmiş, Türkiye yerel yönetim maliyesinde tatmin edici değişiklikler yapılması şart koşularak yeni bir kredinin verilebileceği bildirilmiştir.

Rapora göre, Türkiye'de kentsel altyapı sorunları önemli boyutlara ulaşmış ve önemli büyüklüklerde finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacın karşılığında uzun vadeli ve yüksek miktarda kredi verebilecek bir yapı bulunmamaktadır. Yatırımlar kısa vadeli krediler, cari belediye gelirleri ve merkezi yönetim kaynaklarından finanse edilmektedir. Belediyeler yatırımları karşılayacak gelirlerden yoksundur. Başka kaynak da bulunamayınca ticaret bankalarından İller Bankası

aracılığıyla kısa vadeli krediler kullanmaktadır. Oysa kentsel altyapı yatırımları uzun vadeli yatırımlardır. Bunların kısa vadeli borçlanma yoluyla değil, uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması gerekir. Bu nedenlerden ötürü, kentsel altyapı yatırımları için gerekli kaynakların karşılanabileceği alan, bankacılık sektörü ve sermaye piyasasıdır. Yatırım yetkisinin karar-proje-uygulama ve işletme aşamalarının tümüyle belediyelerin inisiyatifine bırakılması öngörülmekte, belediyelerin yeterli miktarda iyi yetişmiş personelinin bulunmadığı, dolayısıyla bu fonksiyonun İller Bankası tarafından yerine getirilmesinin gerekli olduğu şeklindeki gerekçelere karşı işin bu boyutunun inşaat sektörü tarafından doldurulacağı belirtilmektedir.

İller Bankası'nın faaliyet alanlarından çekilip, yerel yönetimlerin finansman teminine katkı sağlayacak şekilde çalışması gerekir. Çünkü belediyeler yatırımlarını karşılayacak cari gelirlerden yoksundurlar. Genel bütçe gelirleri sınırlı olduğu için bu giderlerin hazineden karşılanması da mümkün görünmemektedir.

Yeni yapının İller Bankası'nın yeniden yapılanmasıyla olabileceği gibi İller Bankası yerine yeni bir örgüt kurularak da oluşturulabileceği ifade edilmektedir. Hangi yöntem seçilirse seçilsin, kurulacak olan yeni birim, kredi sağlayan bir tekel olarak değil, yardımcı uzman kredi kuruluşu olarak örgütlenecektir. Belediyeler bu kuruma başvurmadan da ticaret bankalarından borç alma ve tahvil ihraç etmede serbest bırakılacaklardır (Güler, 1997: 63-65).

1.3.10.7. 2004 Tarihli Dünya Bankası Raporu ile 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması

Türkiye'nin 1980 sonrası Dünya Bankası ile yaptığı anlaşmalar üç kademeli olarak incelenebilir. İlk kademe anlaşmalar olan "yapısal uyarlama kredileri" genel nitelikli olup makro-ekonomik politikalar ile tüm sosyo-ekonomik yapıyı dönüştürmeye, ikinci kademe anlaşmalar olan "sektörel uyarlama kredileri" bir sektörü dönüştürmeye yöneliktir. Üçüncü kademe anlaşmalar olan "proje kredisi" anlaşmaları ise konu hedeflidir (Şimşek, 2007: 76). Dünya Bankası'nın İller Bankasıyla yaptığı anlaşmalar proje kredisi hedeflidir. Dünya Bankası, kredi anlaşmalarında kredinin yanında yapısal değişim içeren kurallar da koymaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin yatırım harcamalarının finansmanı ağırlıklı olarak merkezi yönetimden aktarılan kaynaklardan karşılanmaktadır. Bu nedenle yeni sağ politikalar ve bu politikaların az gelişmiş ülkelerde uygulanmasını sağlayan kuruluş olarak Dünya Bankası, yerel yönetimlerin özellikle altyapı yatırım harcamaları için yeni bir mali sistem önermektedir. Önerilen yeni maliye sisteminin üç temel özelliği;

"*1) Kamu kaynağı yerine yerli, tercihen de yabancı özel kaynağa dayanmak,*

2) Yerel altyapı hizmeti için yatırım yapma yetkisini yerli ve yabancı şirkete bırakarak kamu hizmeti olmaktan çıkarmak,

3) Finansman işletme, yapım giderlerini anapara, faiz, döviz kuru, yapım maliyeti, yapımcı karı, işletme maliyeti ve işletme karını içerecek şekilde fiyatlandırarak kullanıcıdan yani halktan almaktır" (Güler, 1996: 22-25).

Türkiye'de, altyapı sektörü olarak tanımlanan elektrik, ulaştırma, iletişim gibi genel sektörlerde devletin, içme suyu ve kanal gibi yerel sektörlerde belediyeler ile İller Bankası'nın tekeli bulunmaktadır.

Bu kredi anlaşmasına göre, projenin başarılı şekilde hayata geçirilmesi için İller Bankası'nın kurumsal yapısı geliştirilmelidir. Projede hükümetin belediyelere teknik yardım, kredi ve hibe sağlayan İller Bankası'nda reformlar başlattığı vurgulanmıştır.

Merkezi hükümet İller Bankası'nın daha fazla kredi verebilmesi için Banka için reformlar yapmaktadır. Yapılacak reformlar Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tespit edilmiştir. Banka'nın yaklaşan AB hibe programlarının uygulanmasında önemli bir rol oynayacağı düşünüldüğünden reformlar özel bir anlam kazanmıştır. Projede vurgulanan önemli bir nokta ise; İller Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliklerle hükümetin yaklaşan AB programlarının uygulanmasında İller Bankası'nı yardımcı olacak bir ajans olarak görmesi ve bu yönde Banka'yı kullanmak istemesidir (Aktaran Namazcı, 2013: 56). Ayrıca projede İller Bankası'na aşağıdaki başlıklar halinde önerilerde bulunulmuştur;

"a) Belediyelere hizmeti zamanında sunmak;

b) İller Bankası'nın bankacılık işlevini güçlendirmek;

c) Belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamak için projeleri tamamlamak;

d) Uygun teknoloji kullanılmasını sağlamak;

e) İller Bankası'nın personel kalitesini artırmak;

f) Diğer ülkelerdeki projelerin gelişimini desteklemek;

g) Kredilerin zamanında ödenmesi, böylece kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması, Banka'nın sermayesinin daha ekonomik kullanılmasını sağlamak" (Aktaran: Namazcı, 2013: 43).

1.3.10.8. İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, 1993

İller Bankası'nın yeniden yapılanmasıyla ilgili en kapsamlı çalışmalardan biri de TODAİE tarafından 1993 yılında hazırlanan İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporudur. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından Banka'nın yeniden yapılandırılması için TODAİE'den istenen araştırma projesinin amacı sunuş sayfasında şu şekilde belirtilmiştir:

"Banka merkez ve taşra örgütü birimlerini, mevzuat ve örgüt bazında getirilecek rasyonel çözümlerle, yerel yönetimlerin bugünkü ve gelecekteki gereksinmelerine uygun ve esnek bir duruma getirmek, hizmetlerin zamanında, etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlayacak bir modeli gerçekleştirmek" (TODAİE, 1993: i).

Rapora göre; merkeze bağımlı, merkezin koyu vesayeti altındaki yerel yönetimlerin özerk bir banka kurmaları ve yaşatmaları düşünülemeyeceği için, bu kurumlar merkezin aşırı yönetsel vesayetinden kurtarılmalı; Banka'nın sermayesini güçlendirecek ve yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlayacak bir mali reformu da içeren yerel yönetim reformu yapılmalıdır. Bu durum, yerel yönetimlerin kredi

kapasitelerini olumlu yönde etkileyecek ve Banka'dan beklenen temel işlevlerin istenen nitelikte yerine getirilmesini sağlayacaktır (TODAİE, 1993: 249).

Banka, altyapı hizmetlerinin teknik sorumluluğunu, özellikle teknik gücü yeterli olmayan az nüfuslu belediyeler için üstlenmeye devam etmelidir. Banka uygulama sorumluluğunu belediyelere bıraksa bile kredinin amacı doğrultusunda harcanıp harcanmadığını kontrol etmeli, talep edilmesi halinde bu tür belediyelere teknik danışmanlık yapmalıdır. Verilecek hizmetlerin etkinliği bakımından nüfusu 100 binden az olan belediyeler için teknik sorumluluğun Banka'da olması gerektiği belirtilmiştir. Nüfusları 100 bini aşan belediyelerin ise teknik güçlerini yetersiz buldukları takdirde, yatırımlarının yürütülmesini Banka'dan talep edebilmeleri öngörülmüştür (TODAİE, 1993: 250).

Ortak idarelerin sabit sermaye yatırımları finansmanın da yaşadıkları kaynak sorununu aşabilmek için Banka sermayesi artırılmalı ve kamusal fonlar geliştirilmelidir. Bu kapsamda bankacılık ve finansman işlevleri geliştirilmeli, fonların en rasyonel biçimde kullanabileceği yapısal düzenlemeler yapılmalıdır (TODAİE, 1993: 254).

Kalkınma ve yatırım bankası statüsü korunmalı; hazine ve fon yönetimi birimi kurulmalı; kısa, orta ve uzun vadeli bankalar arası borçlanmalar, banka bonosu ihracı, yurt içi ve yurt dışına tahvil ihracı ve varlığa dayalı menkul kıymet ihracı gibi alternatif fon kaynakları bulunmalı ve pasif yapı çeşitlendirilmeli, fonlar bankalar arası çeşitli olanaklardan yararlanarak değerlendirilmelidir. Banka, ortak idarelere mali danışmanlık yapmalıdır (TODAİE, 1993: 254).

Merkez, hizmetlerin yürütülmesinde düzenleyici bir rol üstlenmeli, uygulama mutlaka bölgelerde yapılmalı, yerel yönetimlere daha fazla yakınlaşma ve hizmette verimlilik sağlanması amacıyla bölge sayısı artırılmalıdır. Bu kapsamda, bölgelere yetki devri ve bunun genişlemesi uygulamalarının sürekliliği ve kalıcılığı sağlanmalı, bölgelere personel aktarımı yapılmalıdır (TODAİE, 1993: 258).

Yaşanan değişimler sonunda ise "Yerel Yönetim Bankası" olarak adını değiştirmelidir (TODAİE, 1993: 251).

1.3.10.9. Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması (TOKİ IULA – EMME)

Toplu Konut idaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı tarafından 1993 yılında yapılan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasının ikinci bölümünde İller Bankası uygulamasının güçlü ve zayıf yönleri irdelenerek Türkiye için yeni bir yerel yönetim bankası modeli önerilmektedir. Araştırmaya göre İller Bankası'nın zayıf yönleri şunlardır (IULA – EMME ve TOKİ, 1993: 104 - 108):

İller Bankası merkezi yönetim bütçesinden gelen kaynaklar dışında yeni mali kaynaklar bulmakta zayıf kalmaktadır. Bu bağlamda, Banka'nın uzun vadeli kredilerin maliyetlerini karşılayacak düzeyde bir faiz oranını merkezi yönetimden bağımsız olarak kendisi belirleyip uygulamadıkça piyasadan uzun vadeli fon temininde başarılı olamayacağı görülmektedir. Niteliği uzun vadeli kredi gerektiren, finansman yetersizliği nedeniyle gelen taleplerin karşılanamadığı bayındırlık işlerinin gerçekleştirilmesinde projelerin maliyetleri ile işletme ve bakım giderlerinin doğru tahmininde de sorunlar yaşanmakla birlikte, uzun dönemli maliyetleri karşılayacak bir finansman politikası uygulanmadığı sürece, merkezi yönetim bütçesinden gelen kaynaklar ve kısa vadeli kredilerle bu sistemin yürütülebilmesi mümkün görülmemektedir. Belediyelerin mali kaynaklar açısından güçsüzlüğü, Banka'nın projelerin seçimi ve yatırım kararlarını almasında mali ve teknik kriterler, önem ve öncelikler yerine politik müdahalelere açık özerk olmayan bir yapısının olması, yerel yönetimlerle Banka arasında hesap verme ilişkisinin gelişmemesi, Banka'nın evrensel bankacılık işlemlerini sınırlı ölçüde sunması da zayıf yönler olarak sayılmaktadır.

Zayıf yönler sayıldıktan sonra, 1933 yılında kurulan ve 1945 yılında yapısı farklılaştırılsa da uzun yıllardır yeterince gelişemeyen yapısı ve işleyişi ile İller Bankası'nın, görev, yetki ve sorumlulukları sürekli artarak değişen demokratik ve katılımcı yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları bir yerel yönetim kuruluşuna dönüşmesi gerektiği belirtilmektedir.

Kısaca, "*yatırım kararlarına siyasi iktidarların karışmadığı, özerk ulusal ve uluslararası mali piyasalarda yarışabilecek, yatırım ölçütleri saydam, ağırlıklı olarak yatırım bankacılığı işlevinde yoğunlaşmış ve bu kimliği ile her boydan yerel yönetim birimini orta ve uzun vadeli yatırım fonlarına ulaştırabilecek çağdaş bir kurum"* (Topal, 2003: 130) önerilmektedir.

Araştırmada üzerinde durulan bir diğer husus da proje finansmanı ile uygulamasının birbirinden ayrılmasıdır. Küçük belediyelerin finansman yanında teknik desteğe de ihtiyaçlarının olması ve bu desteğin özel danışmanlık şirketlerinden alınamamasından hareketle söz konusu dönemde bunun mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Araştırmanın sonuç bölümünde ise aşağıdaki önerilerde bulunulmuştur:

• *"Yapılabilirliği kanıtlanmış öncelikli projeleri finanse etmek;*

• *Sermaye piyasalarına yerel yönetimlerin kredi değeri taşıdığını göstermek ve onları bu piyasalara sokmak;*

• *Yerel yönetimlerin ticari bankalardan alacakları kredilere güvence vererek kredi sağlamalarını kolaylaştırmak;*

• *Yerel yönetimler ve bağlı işletmeleri için bağımsız değerlendirme servisi kurmak;*

• *Yerel yönetimlere bankacılık hizmeti sunmak;*

• *Yerel yönetimlere mali konularda ve mali piyasalarda danışmanlık yapmak;*

• *Proje finansmanında süreklilik ve kararlılık sağlamak;*

• *Borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların yerinde ve verimli bir biçimde kullanılması, şeffaflığın sağlanması, borcun zamanında ödenmesi*

için yerel yönetimlerde bir borç yönetimi ve denetimi sisteminin geliştirilmesine katkıda bulunmak;

• *Bunları yaparken, yerel yönetimlerin özerkliğine, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına katkıda bulunmak* "(IULA – EMME ve TOKİ, 1993: 132 - 133).

1.3.10.10. Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı

Türkiye Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı tarafından 1996 yılında akademik ve uygulayıcı çevrelerin katılımıyla yapılan toplantı sonucu ortaya çıkan tespit ve öneriler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Kamu parası ne olursa olsun sorunları çözmekte yeterli olmayacaktır. Bugün dünyada tartışılan, yeni kaynakların nasıl yaratılıp kanalize edileceğidir. Yeni kaynaklar yaratmanın yolları bulunamadığı takdirde, devletten belediyelere ne kadar fazla para kanalize edilirse edilsin, kentlerin sorunlarının çözülmesinde başarısız olunacaktır. İller Bankası, devlet kaynaklarına yoğunlaşmak yerine yeni kaynaklar bulmaya, işleri yapmak yerine yaptırmaya odaklanmalı, belediyelerin teknik gelişimine katkı vermelidir (Türkiye Belediyecilik Derneği (TBD) ve Konrad Adenauer Vakfı (KAV), 1996: 74-76). İller Bankası, Dünya Bankası'ndan kullanabileceği kredilerin ancak %40'ını kullanabilmekte, Dünya Bankası, bu kredilerin kullandırılabilmesi için koordinatör bir kuruluş bulamamaktadır (TBD ve KAV, 1996: 15).

İller Bankası, özerk bir kurum olmalı, sahibi olan yerel idareler yönetimine katılmalı, üzerindeki siyasi baskılar kaldırılmalıdır (TBD ve KAV, 1996: 40, 43, 53, 65, 109-111). İller Bankası, Bakanlığa bağlı genel müdürlük olarak kendi ihtiyacı olan personelin alımını yapamamakta, bankacılık piyasasında ihtiyacı olan elemanları mevcut durumdaki ücret sistemiyle temin edememektedir. Bakanlık, Banka'yı şube müdürlüğü gibi görmektedir (TBD ve KAV, 39).

İller Bankası, teknolojik gelişmelere uyum sağlayamamaktadır (TBD ve KAV, 1996: 53).

İller Bankası reformu ile yerel yönetimler reformu, birlikte ele alınmalıdır (TBD ve KAV, 24, 55).

Banka tarafından yerel yönetimlere yüksek faizle kredi kullandırılması, belediyelerin mali yapısını olumsuz etkilemektedir (TBD ve KAV, 1996: 39, 46).

Banka genel kuruluna katılan belediye temsilcileri, genellikle küçük belediyelerden gelmekte ve her yıl değişmektedir. Yönetim kurulu da atananlardan oluşmaktadır. Bu durum, gerçekçi bir temsili zora sokmaktadır (TBD ve KAV, 1996:23). İller Bankası'nın organizasyon yapısının değiştirilmesi gerekmektedir. *"Genel Kurul kanunen çok ideal. Her sene vilayetlerin üçte birinden elemanlar katılmak suretiyle (...) genel kurul teşekkül ediyor. Ertesi sene o temsilciler geliyor, başka belediye ve köylerden geldikleri için, bir sene alınacak kararlardan ertesi sene gelenlerin hiç haberi olmuyor. Dolayısıyla genel kurul, tamamen formalite icabı, mizansen olarak yapılıyor. Geliniyor, gelen delegelere biraz ikramda bulunuluyor, çantalarına ufak tefek hediyeleri veriliyor, akşam yemeği verilip güle güle deniliyor. Bu komedinin artık bırakılması lazım. (...) "Ben 15 yıldır İller Bankası genel kurul toplantılarına katıldım; ama, dişe dokunur hiçbir değerlendirme, o toplantıların hiçbirinde görmedim. Gerçekten değil İller Bankası raporu üzerinde bir değerlendirme, bir tahlil yapmak, okuma imkanından bile mahrum olan kişiler oraya gelmekte ve sadece, eğer, kendi hizmetleriyle ilgili kendilerine bir menfaat sağlayabilmek için İller Bankası yetkilileriyle konuşma imkanı sağlaması açısından yarar uman kişiler. Onun için, böyle bir değerlendirme kesinlikle yapılmamıştır"* (TBD ve KAV, 1996: 125).

Banka, yönetim kurulu üyelerinin belirli vasıflara sahip olması, belediye temsilcilerinin ağırlık taşıyacağı bir yeni yapıya kavuşturulması lazım" (TBD ve KAV, 1996: 90).

İller Bankası, yerel yönetimlerin sahibi olduğu bir banka olduğundan yerel yönetimlere karşı sorumlu olmalıdır. Ancak, genel bütçe vergi gelirlerinden kanuni zorunluluk gereği gönderilen, yerel yönetimlerin hakkı olan ve herhangi bir banka tarafından yapılabilecek nitelikte olup görevi gereği İller Bankası tarafından yapılan

fon aktarımı, yerel yönetimler tarafından bir lütuf gibi algılanmaktadır (TBD ve KAV, 1996: 89).

Banka, teknik kadrosunu güçlendirerek geçmişe göre çok çeşitlenmiş bulunan yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı alanlarda danışmanlık yapmalıdır. Finansal desteğin yanında birikimi, deneyimi olan teknik desteğin alınabildiği bir kurum olarak muhafaza edilmelidir (TBD ve KAV, 1996: 31, 40, 45,46, 49, 50, 91-92). İller Bankası, finansal ve teknik hizmetleri birlikte sunmaya devam etmelidir (TBD ve KAV, 1996:77-78)

1933'lerde kentleşme hızının çok yavaş ve büyük kentler az iken nüfusun çok önemli miktarda arttığı, büyük kentlerin fazlalaştığı, taleplerin çeşitlendiği, iletişim ve teknolojinin gelişmesiyle herkesin her şeyden haberdar olduğu bir ortamda, aynı anlayış ve bünyeyle 2000 nüfuslu bir beldeyle 10 milyon nüfuslu bir büyükşehire aynı hizmeti vermekte güçlükler bulunmaktadır. Tartışmalar doğal olarak buradan çıkmaktadır (TBD ve KAV, 1996: 82).

Maliyetin geri dönüşü bütün dünyanın gündeminde olmasına, aksi takdirde kaynakların eriyip gitmesine rağmen Türkiye'de kullanıcı öder ilkesi yerleşemiyor (TBD ve KAV, 1996: 83).

İller Bankası yerel yönetimlere vasi rolünde, siz yapamazsınız, bunu size ben yapayım rolünün, misyonunun yerine gelin bunun nasıl yapıldığını size öğreteyim, siz bu işte kaynak yaratın, kendi işinizi kendiniz yapın anlayışını benimsemelidir. Örgütlenme modeli olarak birimler arası bağlantı bulunmamaktadır. Teknik hizmetlerle finans sağlayan ikrazlar dairesi arasında bir bağıntı yoktur. İller Bankası bir projenin nasıl daha ucuza gelebileceğini araştırıyor durumda değildir maalesef. İller Bankası, işlerin planlanmasında teknik birimleri arasında bağlantıyı geliştirmeli, daha uygun fiyatlarla alternatif projeler üretimini araştırmalıdır. Teknik olarak kendilerine yeten yerel yönetimlerin sadece finansman ihtiyaçlarını karşılamayı, diğer konuları kendilerine bırakmayı sistemleştirmelidir (TBD ve KAV, 1996: 84).

"İller Bankası'nın bütün yerel yönetimlerin her konusuyla ilgili bir bilgi bankası haline de gelmesinde de bir zorunluluk var. Eğer bir hizmet yapılabilecekse, bu

verilerin ışığında, onların değerlendirilmesi suretiyle gerçek hizmet yürütülebilir" (TBD ve KAV, 1996: 124).

1.3.10.11. Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu

1996 yılında İller Bankası tarafından akademik ve uygulayıcı çevrelerin katılımıyla gerçekleştirilen sempozyumda öne sürülen tespit ve öneriler aşağıda özetlenmiştir (Topal, 2003: 155-160):

OECD ülkeleri içerisinde belediye tahvil piyasası olmayan tek ülke olan Türkiye'de İller Bankası'nın düzenleyici rol oynayabileceği bir belediye tahvil piyasası oluşturulmalıdır.

Özellikle küçük ölçekli belediyelerdeki durumu Topal (2003:156) şöyle özetlemiştir: *"Belediyelerin kentsel altyapı yatırımlarını gerçekleştirmede teknik personel açısından büyük açıkları mevcuttur. Yatırımları gerçekleştirmek bir yana, Bankaca yaptırılan ve işletilmek üzere belediyelere devredilen tesisler işletilmemekte, atıl yatırımlar haline dönüştürülmektedir. Yatırımların gerçekleştirilebilmesi için mühendislik ve müşavirlik hizmetlerinin belediyelerce dışardan satın alınması düşünülse bile bu sistemi kontrol edecek bir yapı zorunludur.*

İller Bankası'nın yaptığı tesisleri teknik bilgi ve beceriye sahip personeli olmayan belediyelere devretmesi, kaynakların etkinsiz kullanımı sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle İller Bankası, belediyelerdeki teknik personelin işletme, yatırım, projelendirme ve proje yönetim yönünden eğitimini sağlamalıdır."

"İller Bankası'nın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu, hatta bir şubesi gibi faaliyette bulunması, hissedarları olmalarına rağmen yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz sahibi olamamaları, Banka kaynaklarının kullanılmasında siyasi tercihlerin rolünü artırmaktadır."

Banka, kent bilgi sistemleri konusunda belediyelere öncülük etmelidir.

İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile birlikte ele alınmalıdır.

Diğer yandan, belediyelerin yatırımları için finansman sağlamakta yetersiz kaldığından Banka'nın para ve sermaye piyasalarında faaliyet gösterebilecek bir yapıya kavuşturulması, genel kurulun, yönetim kurulunun hissedarların temsilini sağlayacak bir yapıda şekillenmesi önerileri getirilmiş, İller Bankası'nın kalkınma ve yatırım bankası olmasının imar işleriyle uğraşmasıyla çelişmediği, aksine fonlama maliyetlerini düşürmesi ve yeni finansman imkanları sağlamasıyla birbirlerini tamamladıklarına vurgu yapılmıştır.

1.3.10.12. Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Reorganizasyonu

Kalkınma planları incelendiğinde, 7., 8. ve 11. kalkınma planlarında İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına yer verildiği, 9. kalkınma planı çalışmaları kapsamında hazırlanan Yerleşme, Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda konu işlendiyse de esas itibariyle 7. ve 8. kalkınma planlarda yer verilen tespit ve önerilerin tekrarından oluşan değerlendirmelere yer verildiği görülmektedir. O nedenle 9. ve 10. Kalkınma Planları ayrıca ele alınmayacaktır.

1.3.10.12.1. VII. Kalkınma Planında İller Bankası (1996 – 2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 - 2000) küreselleşme ve yerelleşmenin etkileri ile biçimlenmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bazı önemli projelerin yönetimi için merkezi yönetim ile iş birliği ve koordinasyonun sağlanmasının teşviki önemli unsurlardandır. Belediyelere hizmet veren İller Bankası'nın bir yatırım bankası olması bu planla beraber gündeme getirilmiştir. İl, ilçe ve belediye kurulması için ölçütler, optimum büyüklükler ilk kez tartışılmaya başlanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1995: 132).

Yeniden yapılanma yerel yönetimlerle birlikte İller Bankası'nın yeniden yapılanması şeklinde algılanmalıdır. Su kaynaklarının yönetimi konusunda yeni bir yapılanmaya gidilmesi, suyu olmayan veya yetersiz olan yerleşim birimlerinin içme suyu ihtiyacının öncelikle karşılanması, içme suyu şebeke kayıplarının kabul edilebilir

düzeye indirilmesi çalışmalarına ağırlık verilmesi, içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesislerinin yap-işlet-devret modeliyle yapılmasının özendirilmesi, nüfusu 100 bini geçen belediyelerde su ve kanalizasyon idareleri kurulması, yatırım kaynaklarının etkin kullanımı gibi genel anlamda merkezi ve yerel idarenin yapması gerekenler ele alınırken, İller Bankası için de bazı öneriler getirilmiştir (DPT, 1995: 156-157).

İçme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde belediyeler ile İller Bankası arasında iş birliği geliştirilecektir(DPT, 1995: 156).

İller Bankası tarafından yapılacak olan evsel atık su arıtma tesislerinin projelendirilmesinde havza bazlı yaklaşıma ağırlık verilecektir(DPT, 1995: 156).

İller Bankası, özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır (DPT, 1995: 132).

1.3.10.12.2. VIII. Kalkınma Planında İller Bankası (2001 - 2005)

İller Bankası Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılacaktır (DPT, 2000: 175)

İller Bankası Genel Müdürlüğünün katı atık projelerinde verdiği hizmete yönelik mali destek artırılacaktır (DPT, 2000: 176). Konularında yerel yönetimlere öncülük etmek ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak akışını yönetmek üzere İller Bankası Genel Müdürlüğü gerçek bir yerel yönetim ortaklığı olarak yeniden örgütlenecek; yatırımların finansmanında kullandığı kaynaklar görevlerine paralel olarak artırılacaktır (DPT, 2000: 199).

1.3.10.12.3. XI. Kalkınma Planında İller Bankası (2019 – 2023)

11. Kalkınma Planına göre "Şehirlerin özgün kimliğini geliştirmek üzere; doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve yeniden canlandırılması için İller Bankası A.Ş Genel Müdürlüğü (İLBANK) tarafından yerel yönetimlere yönelik destek programı geliştirilecektir." (T. C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 159).

1.3.10.13. İller Bankası Stratejik Planlarında (2006 – 2010 ve Diğerleri) Yeniden Yapılanma

İller Bankası 2003 Yılı sonrasında başlayan AB uyum süreci kapsamındaki değişimde ilk defa stratejik plan hazırlayan pilot kuruluşlardan biridir. Gelecekte üstleneceği role yön veren ilk Stratejik Planında bir temel anlayış öne çıkmaktadır:

• İller Bankası'nın ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme ile değişen dünya gündemi ve teknolojik gelişmeler karşısında varlığını sürdürebilmesi ancak değişen koşullara uyum sağlayarak, günümüz Türkiye'sinin sorunlarıyla baş edebilecek yeni bir yapılanmaya kavuşmasıyla mümkün olabilecektir.

• İller Bankası'nın kuruluşundaki gerekçeler, mevcut beldelerimizde kentsel altyapı ve üstyapılara duyulan ihtiyacın yanında hızlı kentleşme nedeniyle geçerliliğini bugün de korumaktadır.

Bu temel anlayış çerçevesinde stratejik planın amaçları doğrultusunda hedefler konulmuştur:

1. Verilen hizmetler tam ve zamanında yerine getirilerek, hizmet alanların memnuniyeti ve güveni sağlanacaktır.

2. İç ve dış piyasalardan temin edilen hibe ve uygun koşullu kredilerin etkin bir şekilde kullanımı sağlanarak yatırım bankacılığı yapılacaktır.

3. Yerel yönetimlerin kentsel ihtiyaçlarını karşılayacak projeler üretilecek ve bu alandaki eğitim ihtiyacı karşılanacaktır.

4. İller Bankası'nın kurumsal kapasitesi geliştirilecektir.

5. İnsan kaynaklarının niteliği ve performansı yükseltilecektir.

6. Ülkemizin ikili iş birliği yapmaya önem verdiği ülkelerdeki projelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunulacaktır.

7. Kaynakların etkin kullanımı, maksimum kredi dönüşümü ile güçlü bir mali yapının sürekliliği ve gelişmesi sağlanacaktır.

8. AB'den ve uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak kaynakların belediyelerin kentsel altyapı projelerine kullandırılması Banka aracılığı ile yapılacaktır.

I. İller Bankası Stratejik Planı ile Banka için Dünya Bankası'nın istekleri doğrultusunda kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Banka'nın daha sonra hazırlanan stratejik planlarında da bu yaklaşımda bir değişim olmamıştır.

1.3.10.14. Yüksek Denetleme Kurulu Raporları

Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında daha çok işlerin yürütülmesine ilişkin konular ele alınırken, yeniden yapılanmaya ilişkin en dikkat çeken öneri, 2003 Yılı Yüksek Denetleme Kurulu raporunda yer almaktadır. Buna göre; malî ve teknik açıdan güçlü olan büyükşehir belediyelerinin, içme suyu ve kanalizasyon tesislerinin Banka tarafından yaptırılması, diğer küçük belediyelerin Banka imkânlarından yeterince yararlanamamasına yol açmaktadır. Bunun giderilmesi için kuruluş kanununda değişiklik yapılarak Banka'nın görev alanının nüfusu 100 binin altında olan belediyelerle sınırlandırılması gerektiği ifade edilmiştir (TODAİE, 1993: 250).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE KENTLEŞME, BÜYÜKŞEHİRLER VE İLLER BANKASI

Yönetim evreni, ekonomik, sosyal, idari, kültürel ve diğer yapılarıyla bir bütünü ifade eder. Bu yapılardan herhangi birinde meydana gelen bir değişim, ilgisi ölçüsünde diğerlerini de etkilemektedir. Dünyada ve Türkiye'deki gelişime bakıldığında kentleşme ve büyükşehir olgusu, genel bir eğilimi göstermektedir. İller Bankası'nın yeniden yapılandırılma sürecinin sahipleri ve güçlü müşterileri olan büyükşehir belediyelerinin algısıyla değerlendirilmesinin önemi, boyutları ve Banka'nın kurumsal gelişimine etkilerinin belirlenebilmesi için büyükşehir belediyesi sisteminin yönetim sistemi içerisindeki konumunun, fonksiyonlarının ve İller Bankası ile ilişkileri ile bu ilişkilerin gelişim yönünün yeterince bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle yerel yönetim sistemi içerisinde büyükşehir belediyesi sistemi ile bu sistemin İller Bankası ile ilişkisi, "kentleşme ve büyükşehirler" ve "İller Bankası ve büyükşehir belediyeleri" başlıkları altında işlenmiştir.

2.1. KENTLEŞME VE BÜYÜKŞEHİRLER

Dünyada yönetsel yapılar, üniter devlet, federal devlet, yönetim türleri, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi, krallık gibi farklı yapılara bürünebilmektedir. Ancak, bu yapıların hepsinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayrımını görmek mümkündür. Yerinden yönetim, tarihsel süreçte, yönetim modellerinin temelde birleştiği bir ana unsur olarak gösterilebilir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenlerinin temelinde, mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden karşılanmasının merkezi yönetime göre daha fonksiyonel etkinlik sunması ve demokratik gelişime yerel düzeydeki uygulamalarla bir okul gibi önemli katkılar sağlaması bulunmaktadır. *"Fonksiyonel etkinlik, çeşitli açılardan tanımlanabilir. Her şeyden önce etkinlik, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluk şeklinde düşünülebilir. Bu uygunluk sağlanabilmişse, bunun tezahürü "kararlarda isabet" olacaktır. Kararlarda isabet ise, hizmetin yürütülmesinden sonra ortaya çıkan bir durumdur. Ancak, karar*

başlangıçta verileceği için, isabetin de önceden değerlendirilmesi gerekir. Burada idarenin tek karar organı olarak hareket etmesi, sübjektif işlemi de beraberinde getirebilir. Bu sübjektifliği azaltacak unsur ise, kendilerine hizmet sunulan bireylerin, söz konusu hizmet hakkındaki düşünce ve eğilimlerinin, önceden belirlenebilmesi ve dikkate alınmasıdır. Bu da ancak, hizmete muhatap halkın yönetime demokratik katılımı ile sağlanabilir" (Eryılmaz, 2011: 148). Ayrıca, bu iki temel unsur ile fonksiyonel etkinliğin sağlanabilmesi için işlerin stratejik yönetim çerçevesinde araştırma, geliştirme ile uzmanlığa değer verme ve düzenleyici etki analizi gibi yönetim standartlarını yükselten, yönetim kapasitesini artıran bir anlayışla yürütülmesi gerekmektedir.

Türkiye'de yerelleşmenin de dünyadaki gelişmelerin zorlaması sonucu merkezin tasarrufuyla başladığı bilinmektedir. İlk yerel yönetim birimleri her ne kadar 1800'lü yılların ortalarına kadar gitse de yerelin merkeze yürüyüşünün, merkezde söz sahibi olma adımlarının ağırlıkla 1950 sonrası demokratikleşme hareketleriyle ivme kazandığı söylenebilir.

Yerel yönetimlerin öneminin farklı boyutları üzerine kısaca birkaç hususa değinilmesinde yarar görülmektedir. Seçilmiş yerel organlar hemşehrilerinin öncelikli ihtiyaçlarını merkezi yönetime göre daha kolay ve isabetli tespit edebilirler ve bu hizmetleri onlara daha hızlı ve etkin biçimde götürebilirler (Acartürk ve Özgür, 2004:158). Savurganlığın önüne geçilmesinde, zaman kayıplarının ve bürokratik engellerin ortadan kaldırılmasında, kamu politikasını oluşturma sürecine halkın doğrudan katılımı ile yönetim sorumluluğunun yönetilenler tarafından paylaşılması ve politikaların uygulanmasında kolaylık sağlayabileceği de unutulmamalıdır (Yüksel, 2004:6). Devlet hizmetlerin tür ve hacim olarak artmasıyla çok büyük kaynaklar tüketen, toplumun her alanına müdahale eden devasa bir yapıya kavuşmuştur. Kaynakların etkin kullanımının sağlanabilmesi için şeffaflığın geliştirilmesiyle ortak aklın kullanımı ve hizmet alanların hizmet esnasındaki denetimin önemi açığa çıkmış, genel anlamda denetimin performansı ve kamunun ortak aklından yararlanma düzeyi sorgulanır hale getirmiştir. (Okur, 2009: 1). Bu bağlamda hizmetten yararlananların denetimini etkinleştirerek hesap verebilirliği artıracak kurumsal yapılar ve

uygulamaların oluşturulması, yönetimde etkinlik ve bir denge-fren sistemi kurulmasına katkı verecektir.

Kentleşme dünyada hızla ilerleyen bir olgudur. Gelişmiş ülkeler uzun yıllar öncesinden kentleşmelerini büyük ölçüde tamamlamışlardır. "Kentleşme biten yüzyılın ayırt edici özelliği olmuştur. …Gelinen noktada dünya kentlilerin dünyasıdır diyebiliriz" (Erten, 1999: 43). Bu anlamda dünya bir şehir devrimi yaşamaktadır (Açıkgöz, 2007/82). Büyük yapısal sorunların altında ezilen, kurumsallık ve yönetim kapasiteleri yetersiz, değişim yönetimi ve kriz yönetiminde zafiyetleri bulunan gelişmekte olan ülkeler ise, dünyadaki gelişimin kendini dayatmasıyla, geriden gelerek, daha kısa sürelerle bu süreci tamamlamak zorunda kalmakta, hızlı ve büyük değişim ise birçok yeni sorunun doğmasına sebebiyet vermektedir. Bu süreçte, cazibe merkezi olmaları ölçüsünde, küçük yerleşim birimleri beldelere, beldeler ilçelere, ilçeler illere, iller de büyükşehirlere dönüşmektedir. Nüfusun artışı, eğitim, sosyal imkanlar, makineleşme, tarımsal sanayinin gelişmemesi, tarımsal ürünlerin getirilerin düşük olması vb. nedenlerle oluşan gizli/açık işsizlik vd. etkenlerle plansız, hızlı, kuralsız, düzensiz ve il bazında koordinasyonsuz bir şekilde belirli kentlerde yoğunlaşması, hizmetlerin türlerinin ve standartlarının artması, farklılaşması ve il belediyelerinin bu ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalması sonucu, büyükşehir belediyelerinin sayısı sürekli artmakta görev, yetki ve sorumluluk alanları genişlemektedir. Yavuz ve Keleş'in ifadesiyle (Keleş ve Yavuz, 1989: 259) ülkemizde kentleşme, kırsal yoksulluğun kentsel yoksulluğa dönüşmesi şeklinde, yaşam ve kültür düzeyleri ve dünya görüşleri birbirine karşıt bireylerden oluşan bütünleşmemiş bir toplumsal yapı oluşturmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerde devletin birçok alanda hakimiyetinin işlerlik kazanamadığı, kendi varlıklarına bile hakim olamadığı, gelişmeleri geriden takip ettiği, mevcut durumun zorlamasıyla adeta yapılan usulsüzlüklere usül bulma şeklinde düzenlemeler geliştirildiği, usulsüz işlemlerin görece olağanlaştığı, toplumun bazı kesimleri tarafından hak ve imkan olarak benimsendiği görülmektedir. Devlet toplumsal değişimin aktörü, yönlendiricisi gibi değil, görece etkileneni pozisyonundadır. Kurumsallaşmış, güçlü, yönetebilen, yönlendirebilen devlet olgusu zayıf olunca, değişim yönetimi zayıf kalmakta, buna bağlı olarak ortaya çıkan yönetim

açıkları ve bunun idari, mali, ekonomik, sosyal, kültürel hayata yansımasının etkisi de büyük olmaktadır.

Klasik belediye yönetimi sisteminin yetersizliği, "kentsel hizmetlerin bütüncül şekilde ve etkin biçimde sunumunu" (Şengül, 2011: 113) sağlayacak sistemler geliştirilmesinin önemini artırmaktadır. Büyükşehir terimi, kentin büyüklüğünü değil, özel bir yönetim sistemini anlatır bir terim olmuş (Çelikyay, 2014:11), ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı değerlendirilmiştir (Tekel, 2002: 44). Benzer şekilde hizmetlerin sadece boyutu, ölçeği değil, çeşitliliği, niteliği ve hizmet alanların profili de değişmekte, buna bağlı olarak da özel bir yönetim anlayışı, hizmet yapımı ve demokratik katılım şekli gelişmektedir. Bu bağlamda, geçmişte Osmanlı İmparatorluğu zamanında ve Cumhuriyet döneminde 1956 yılına kadar İstanbul için özel yönetim şekli belirlendiği ve uygulandığı görülmektedir (Atasoy, 1992: 156). 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi gereği alt kademede 14 belediye dairesi oluşturularak İstanbul Şehremanetine bağlanmasıyla oluşturulan iki kademeli federal yapı ise, yerel yönetim tarihimizdeki ilk büyükşehir yönetim modeli olarak bilinmektedir (Tuzcuoğlu, 2003: 184).

Büyük kentler, büyük fırsatlar kadar büyük sorunları da beraberinde getirmektedir. Büyük kentlerin *"dünya metropolleri arasındaki iletişim ağının düğüm noktalarına girmede bir rekabet fırsatı elde etmesi, bu kentlerin ileri teknolojiyle beslenmiş ve doymuş çağdaş altyapı gereksinimlerini gündeme getirmiş bulunmaktadır. ... Mevcut kaynaklarla, kısa sürelerde, bütünlük içerisinde ve etkin bir biçimde bu ihtiyaçların karşılanması mümkün görülmediğinden, alternatif çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır. Dünya uygulamalarında soruna, bir yandan büyük kentleri hafifletmeyi öngören amenajman (kentlerdeki yoğun nüfusun azaltılması ve genişlemenin önlenmesi hareketi) uygulaması ile yaklaşılırken, bir yandan da mahalli idare sorunlarını metropoliten alanlar adı altında daha geniş coğrafi üniteler içinde ele almak eğilimi ortaya çıkmış, hatta uygulamaya intikal etmiştir."* (Nadaroğlu, 2001: 107).

Türkiye'de 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanunla iki düzeyli bir büyükşehir modeli benimsenmiştir. Bu tür modelde üst kademede büyükşehir belediyesinin, alt

kademede ise ilçe vb. belediyelerin kurulması, kademeler arasında görev, yetki ve kaynak bölüşümü yapılarak hukuki ve idari ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir. İki düzeyli yönetim modelinde her iki düzey, kanunla belirlenen kendi görev/yetki alanına ve gelir kaynaklarına sahiptir. İki düzeyli model, anakent ölçeğinde kentsel hizmetlerin koordinasyonunu sağlar. Aynı zamanda yerel özerklik ve katılım gibi demokratik prensiplerin uygulanmasını mümkün kılar. Görev paylaşımında üst düzey, genellikle planlama, toplu taşıma, altyapı gibi büyük çaplı hizmetleri üstlenir. Bütün metropol alanını ilgilendiren hizmetlerin sorumluluğu ile hizmetlerin koordinasyon ve denetim sorumluluğu üst düzeye bırakılır. Alt düzey ise, esasen yerel halkın günlük gereksinimlerini karşılayacak hizmetleri yerine getirir. Alt düzey birimlerin hareket sahası modelin uygulanma şekline bağlıdır. İki düzeyli büyükşehir modeli, optimal hizmet sağlamak ve katılıma imkan sağlamak unsurlarını içerir (Aktaran: Şengül, 2011: 117).

Büyükşehir belediyesi sistemi, yerelde aşırı merkezileşme tehlikesinin önlenmesine, temsil ve katılımın mümkün olduğunca tabana yayılmasına yönelik uygulamalar geliştirilmesi kaydıyla bu fonksiyonlara güçlü, etkin ve dönüştürücü bir katkı verebilecek potansiyele sahip görünmektedir. Büyükşehir belediye sistemi, 6360 sayılı Kanun'la büyük imkanlara sahip olma, ihtiyaçları ve harcamaları il düzeyinde planlama, uygulama, koordine ve kontrol etme imkanı vermekte, bu yönüyle yerindenlik, fonksiyonellik, ölçek ekonomisi ve demokrasinin gelişmesini sağlamakta, ayrıca, özerkliklerinin hayata geçirilebilmesinde belediyelere güç vermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesine göre *"Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."*[4]

6360 sayılı Kanunun uygulamasıyla büyükşehirlerin güçlü bir yapıya kavuşmaları nedeniyle alternatif finans kaynaklarından finans bulmada ve mali yapılarını güçlendirerek yükümlülüklerini yerine getirmede kolaylıklar sağlanacağı, güçlü ve iyi yönetim anlayışıyla geleceğe yönelik bakış açısının, şehir ve dünya ölçeğinde belediyecilik algılamasının, hizmetlere ilişkin projelerin, hizmet yapma

[4] http://www.tbb.gov.tr/ (Erişim Tarihi: 13.12.2019).

şeklinin de farklılaşacağı, hayatın içerisindeki dinamizm ve değişimin vaktinde kavranılıp fırsatlara da yoğunlaşan risk odaklı bir yaklaşımla aksiyonlar alınabileceği ifade edilebilir. İnsan özelinde ele alınan Maslow'un ihtiyaçlar teorisinde olduğu gibi, yerel yönetim ölçeğinde asgari ihtiyaçlarını karşılamadan aciz yerel yönetimlerden geleceğe yönelik önemli bir vizyon farkı beklemek mümkün değildir. Diğer yandan, hizmet bütünlüğü, optimal fayda gibi makul gerekçelerden yola çıkılsa da merkezileşmiş yerel yönetimlerin gelecekte daha güçlü hale geleceği, yerelde güç odaklarının oluşacağı, ülke yönetimiyle şehir yönetimlerinin arasındaki ilişki ve dengenin önem kazanacağı, özerklik vurgularının daha güçlü yapılacağı, mülki idare sisteminin yapısının sorgulanacağı da kaçınılmaz gibi durmaktadır.

Avrupa'da benzer şekilde belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılması ile ilgili düzenlemeler 1960 ve 1970'li yıllarda görülmektedir. Bu kapsamda belediye sayısı Bulgaristan, Danimarka ve İsveç'te %80, Belçika, Almanya ve İngiltere'de %60, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç'te %40 oranında azaltılmıştır (Canpolat, 2016: 93- 95). Bu uygulama için -büyükşehir yönetim ölçeğinin genişletilmesi- ABD, Kanada, Fransa, Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere gibi ülkeler örnek gösterilebilir ve bu ülkelerde söz konusu yöntem yaygın olarak kullanılmaktadır (Çelikyay, 2014:11-15; Çoker, 1988: 78).

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, genel bütçe vergi gelirlerinden, il belediyelerine göre daha fazla pay almaktadırlar. Bu nedenle büyükşehir statüsünde bulunmayan il belediyeleri de büyükşehir belediyesi statüsüne geçmek istemektedir. Büyükşehir olma talebinin altında yatan asıl neden, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ilçeler üzerinden aldıkları paya ilaveten büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından %6 oranında pay almasıdır. Tüm il sınırları büyükşehir belediye sınırı kabul edildiğinden, tüm ilde toplanan vergi gelirleri üzerinden %6 oranında pay alınmaktadır. Kapanan belediyelere aktarılan kaynaklar da büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi bütçesinde toplanmaktadır.

İller Bankası yerel yönetimlerin sahibi ve müşterileri olduğu bir banka olduğundan genelde yerel yönetim sisteminde ve özelde büyükşehir belediye sisteminde yapılan her değişikliğin İller Bankası'nı etkileme potansiyeli bulunabilmektedir. Bu nedenle İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasının değerlendirilmesi, yerel yönetim sistemindeki değişimden bağımsız olarak ele alınamaz. Bu dönemin özgünlüğü, İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması sürecinde aynı zamanda 6360 sayılı Kanunla yerel yönetim sisteminde ve özellikle büyükşehir belediye sisteminde yapılan köklü değişimdir. İller Bankası'na olası etkileri dikkate alınarak bu bölümde büyükşehir belediye sistemindeki değişimin tüm boyutlarıyla birlikte değerlendirilebilmesi için, büyükşehir belediyelerinin; hukuksal yapıları, gelişim dönemleri, örgütsel yapıları, sınırları, nüfus kriteri ve sayıları, diğer yerel yönetim birimlerine etkileri, görev ve yetkileri ile bu görev ve yetkilerin, Banka'nın hangi birimlerle hangi işleri gerçekleştireceğinin tespiti açısından, aynı sınırlar içinde görev icra ettikleri büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileriyle karşılaştırılması ve gelirlerindeki değişim boyutlarıyla ele alınmıştır.

2.1.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri Kuruluşunun Hukuksal Gelişimi

Büyükşehir belediyelerinin kurulması, Anayasanın 127. maddesinde mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ve bu kapsamda kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği hükmüne dayandırılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Kanuna göre, büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Bu konuda son düzenlemeler olan 6360 ve 6447 sayılı Kanunların gerekçesinde büyükşehir belediyesi kurulmasının nedenleri olarak aşağıdaki hususlara yer verilmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte değişen yönetim anlayışıyla yeni değerler öne çıkmaktadır. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı, gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimi reformları için temel alınan ilkeler haline gelmiştir. Bu ilke ve değerler bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini artırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmektedir. Bu anlamda, büyükşehir belediyeleri, hem mahalli müşterek ihtiyaçların makro politikaları belirleyen bir çerçeve içerisinde, planlama, koordinasyon ve ölçek ekonomisiyle yerinden belirlenmesi ve karşılanmasını, hem de demokratik katılım imkanı sunarak, vatandaşlara etkin hizmet üretme kapasitesinin artırılmasını sağlamada katkıda bulunmaktadır.

Gerekçede doğrudan ifade edilmese de hizmetten yararlananların hizmetin planlanması ve verilmesi aşamalarında doğrudan hesap sorabilme imkanlarının etkin bir denetim olduğu belirtilebilir. Şeffaflık ve katılım anlayışı ile birlikte teknolojinin de etkin kullanımıyla ortak akla ulaşılarak yapılacak bir yönetim faaliyetinin ülkenin ve toplumun gelişimine büyük katkı vereceğine de burada vurgu yapılması yerinde olacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin kuruluş yılları ve hukuki dayanağı olan kanunları aşağıda sunulmuştur:

TABLO 6:Büyükşehir Belediyeleri Kanunları

YIL	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURULUŞ MEVZUATI	KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
1984	195 Sayılı Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında KHK; 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	Ankara, İstanbul, İzmir
1986	3306 Sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Adana
1987	3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Bursa
1987	3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Gaziantep
1987	3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Konya
1988	3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Kayseri
1993	504 Sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun
2000	593 Sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Adapazarı
2012	6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van
2012	6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Ordu

Kaynak: Araştırmacı tarafından düzenlenmiştir.

Bunların dışında büyükşehir belediyesi sistemine yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır: Bu bağlamda; 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun ve her ne kadar yürürlüğe girememiş olsa da geleceğe yönelik etkileri büyük olan 2003 yılında gündeme getirilen Kamu Yönetiminin Temel

İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, önem arz eden düzenlemeler olarak sayılabilir.

2.1.2. Türkiye'de Büyükşehir Modelinin Gelişimi

Büyükşehir Belediyelerinin yapısı, toplumsal gelişim ve ihtiyaçlara dayalı olarak ve diğer yönetim birimlerini de etkileyerek zaman içerisinde değişim göstermiştir. 1984 yılına kadar büyüyen şehirler için model araştırması dönemi olarak kabul edilebilir. 1984 yılında ilk büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla başlayan süreç, aşağıda büyükşehir belediyelerinin gelişim dönemleri, örgütsel yapısında, sınırlarında ve nüfus kriterinde, diğer yerel yönetim birimleriyle birlikte sayılarındaki değişim ve genel anlamda bu değişimin diğer yerel yönetim birimlerine etkileri başlıkları altında ele alınıp tartışılacaktır.

2.1.2.1. Büyükşehir Modelinin Gelişim Dönemleri

Arıkboğa'nın (2013:51) ifadesiyle büyükşehir modelinin gelişim dönemleri kısaca aşağıdaki şekilde tablolaştırılabilir:

TABLO 7:Büyükşehir Belediyelerinin Gelişim Dönemleri

S. No	DÖNEM	ADLANDIRMA	AÇIKLAMA
	Arayış Dönemi		
1	1960'lar-1982 dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl yapalım?
	İl Merkezinde BŞB Dönemi		
2	1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB'lerin ilave olması
3	2004-2008 Dönemi	Genişletme Döne-mi	Yarıçapa dayalı genişletme
4	2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli
	Mülki Ölçekte BŞB Dönemi		
5	2012 +	Alansal BŞB Döne-mi	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy

2.1.2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Örgütsel Yapısındaki Değişim

1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanun'da ilk büyükşehir belediyeleri olan İstanbul, Ankara ve İzmir için iki kademeli bir belediye sistemi kurulmuştur. İlk

kademede büyükşehir belediyesi kurulacak yerin belediye sınırları içinde, öncelikle birden fazla ilçenin, dolayısıyla bu ilçelerin belediyelerinin bulunması şartı konulmuştur. Bunlar varsa ikinci olarak büyükşehir belediyeleri de olabilecektir. Diğer yandan, büyükşehir belediyesi olabilmek için nüfus şartı konulmamıştır.

1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'un büyükşehir yapıldığı 504 sayılı KHK ile büyükşehir yapılması istenilen merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması şartı kaldırılmış, ilçe oluşturulması yerine alt kademe belediyeleri kurulmuştur. Hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tespiti esaslarını belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

593 sayılı KHK ile 2000 yılında Sakarya İlinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesinin kurulmasında ise hem ilçe hem de alt kademe belediye kurulması yöntemi kabul edilmiştir.

Son olarak 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı kanun ile ise aşağıda detaylı bir şekilde ele alınacağı üzere, büyükşehir belediyesi sınırlarında olan ilçe belediyeleri dışındaki belediyeler, bucaklar ve köyler mahalleye, ilçeler ise büyükşehir ilçe belediyesine çevrilmiştir.

2.1.2.3. Büyükşehir Belediyesi Sınır ve Nüfuslarındaki Değişim

1984'ten 2004'e kadar süreçte büyükşehir belediyelerinin sınırları, belediye sınırları iken, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanun'la nüfus ve sınırlar açısından yeni kıstaslar getirilmiştir. Kanun'un 4. maddesiyle nüfusu 750.000 den fazla olan illerin belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hükme bağlanmaktadır. Belediye sınırları ise Kanun'un geçici 2. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun, nüfus yoğunluğu çok yüksek olan İstanbul ve Kocaeli illerinin tamamını büyükşehir sınırları içerisine almaktadır. Diğer büyükşehirlerin sınırları için ise coğrafi ölçüm şartı getirilmiştir. Buna göre il sınırları içinde olmak ve valilik binası merkez alınmak suretiyle,

• Nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde 50 km yarıçapındaki yerleşim yerleri,

• Nüfusu 1.000.000 – 2.000.000 arası olan büyükşehirlerde 30 km yarıçapındaki yerleşim yerleri,

• Nüfusu 1.000.000'dan az olan büyükşehirlerde ise 20 km yarıçapındaki yerleşim yerleri büyükşehire dahil edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile ise nüfus kriteri korunmuş, sınırların belirlenmesinde il sınırları büyükşehir belediyeleri sınırları, ilçe sınırları, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları olarak kabul edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda sınır ve nüfus değişimine ilişkin veriler, 2011 yılı itibariyle verilmiştir.

TABLO 8:Sınır Genişletme ve Büyükşehir Nüfusunun İl Nüfusu İçindeki Payı (2011)

No	BŞB'ler	Sınır genişletme	BŞB nüfusu	İl nüfusu	BŞB nüfus payı (%)
1	İstanbul	Mülki sınır	13.483.052	13.624.240	99,0*
2	Kocaeli	Mülki sınır	1.499.958	1.601.720	93,6*
3	Ankara	50 km yarıçap	4.550.662	4.890.893	93
4	İzmir	50 km yarıçap	3.366.947	3.965.232	84,9
5	Adana	30 km yarıçap	1.617.284	2.108.805	76,7
6	Bursa	30 km yarıçap	1.948.744	2.652.126	73,5
7	Eskişehir	20 km yarıçap	648.396	81.247	83
8	Gaziantep	20 km yarıçap	1.393.289	1.753.596	79,5
9	Kayseri	20 km yarıçap	977.240	1.255.349	77,8
10	Sakarya	20 km yarıçap	577.233	888.556	65
11	Diyarbakır	20 km yarıçap	875.069	1.570.943	55,7
12	Konya	20 km yarıçap	1.073.791	2.038.555	52,7
13	Mersin	20 km yarıçap	859.680	1.667.939	51,5
14	Antalya	20 km yarıçap	1.041.972	2.043.482	51
15	Erzurum	20 km yarıçap	382.383	780.847	49
16	Samsun	20 km yarıçap	538.106	1.251.729	43
Toplam			**34.833.806**	**42.875.259**	**81,2**

Kaynak: (Arıkboğa, 2012: 8)

Tablodan da görüleceği üzere 2011 yılı sonu itibariyle mevcut 16 büyükşehir belediyesinin nüfusunun %81.24'ünün büyükşehirlerde yaşadığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı Kanun'un uygulanmasından sonra büyükşehir olacak belediyelerle birlikte toplam 30 adet büyükşehir belediyesinin 31.12.2013 tarihi itibariyle nüfusları 30 Mart 2014 tarihi itibariyle yaklaşık bir perspektif sunabilmek için aşağıda sunulmuştur:

TÜİK'in adrese dayalı sistemden aldığı verilere göre, 31.12.2013 tarihi itibariyle Türkiye'nin toplam nüfusu 76.667.864, belediyelerin toplam nüfusu 71.251.022, Büyükşehirlerin toplam nüfusu ise 58.999.801'dir. Bu verilere göre Türkiye nüfusunun %92,93'ü belediye olan yerleşim birimlerinde, belediye toplam nüfusunun %82,80'sinin ve Türkiye toplam nüfusunun %76,96'sının büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yaşadığı sonucuna ulaşılmaktadır. 31.12.2017 tarihi itibariyle ise nüfusun %77.57'si büyükşehirlerde, %16,47'si diğer belediye sınırları içerisinde, %5,96'sı köy sınırları içerisinde yaşamaktadır. 31.12.2018 tarihi itibariyle ise 82.000.882 olan Türkiye nüfusunun 63.495.314'ü (%77,43) büyükşehirlerde yaşadığı görülmektedir.[5]

6360 sayılı kanun uygulanmadan önceki ve uygulandığından sonraki haliyle büyükşehir belediyelerinin nüfusları, konunun ehemmiyetini ortaya koymaktadır. Kanun uygulandığında büyükşehir belediyeleri nüfusunun toplam nüfusa oranı, %76.96'dır. Büyükşehirlerde nüfusun bu kadar fazla olması, büyükşehir belediyelerinin sayısının artmasının yanında alanlarının il sınırları olarak belirlenmesinden de kaynaklanmaktadır. Yukarıdaki verilere ilaveten, Türkiye'nin kentleşmesini henüz tamamlayamadığı ve kentleşme kapsamında kırsaldan kentlere göçün önemli ölçüde cazibe merkezi olan büyükşehirlere doğru olduğu[6], dolayısıyla, büyükşehirlerin nüfuslarının diğerlerine göre daha fazla artacağı öngörüsü de dikkate alınması gereken bir faktör olarak değerlendirilebilir.

[5] http://www.tuik.gov.tr/ (Erişim Tarihi: 15.12.2019).
[6] https://www.nufusu.com/ (Erişim Tarihi: 15.12.2019).

Diğer yandan, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, 31.12.2017 tarihi itibariyle, nüfusu 2.000'in altında 104, 5.000'in altında 533, 10.000'in altında 717 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %51'dir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 681 belediye bulunmaktadır.

TABLO 9:Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı

	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam	Nüfus
0-2.000			2	42	60	104	169.882
2.001-5.000			11	123	295	429	1.270.285
5.001-10.000			41	104	39	184	1.285.674
10.001-20.000			78	62	1	141	2.031.395
20.001-50.000		6	139	53	1	199	6.274.566
50.001-75.000		5	49	11		65	3.967.475
75.001-100.000		8	26	4		38	3.347.809
100.001-250.000		27	88	3		118	18.204.029
250.001-500.000		5	63			68	24.139.374
500.001-750.000	1		14			15	9.307.317
750.001-1.000.000	7		8			15	12.709.855
1.000.001-2.000.000	14					14	19.585.209
2.000.001-3.000.000	5					5	11.703.338
3.000.001-5.000.000	1					1	4.279.677
5.000.001+	2					2	20.474.257
TOPLAM	30	51	519	402	396	1.398	

Kaynak: MİGM 2017 Yılı Faaliyet Raporu (2018). https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf/ (Erişim Tarihi: 14.04.2019).

2.1.2.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Diğer Yerel Yönetim Birimleri Sayısındaki Değişim

Büyükşehir belediyelerinin kanunlarını gösteren tablodan da görüleceği üzere büyükşehir sayısı, 1984 yılından başlayarak 2014 yılında 6360 ve 6447 sayılı kanunlar yürürlüğe girene kadar 16'ya ulaşmıştır. Bu çerçevede Türkiye'de Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun olmak üzere toplam 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktaydı. 6360 ve 6447 sayılı kanunlarla Aydın, Balıkesir, Denizli,

Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu olmak üzere toplam 14 il belediyesi büyükşehir belediyesi haline gelmiştir. Söz konusu kanunlar sonrasında büyükşehir belediyesi ve mahalli idare birimleri sayılarındaki değişim 31.12.2017 tarihi itibariyle karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

TABLO 10: 6360 6447 ve 6552 Sayılı Kanunlar Öncesi ve Sonrasıyla Mülki ve Mahalli İdare Birimleri Sayılarındaki Değişim

İdare Birimi	6360, 6447 ve 6552 Sayılı Kanunlar Öncesi	6360, 6447 ve 6552 Sayılı Kanunlar Sonrası	31.12.2017 İtibariyle Mevcut Durum
Büyükşehir Belediyesi	16	30	30
İl Belediyesi	65	51	51
BŞB İlçe Belediyesi	143	519	519
İlçe Belediyesi	749	400	402
Belde Belediyesi	1977	397	396
İl Özel İdaresi	81	51	51
Köy	34.283	18.201	18.380
Bucak	620	319	0

Kaynak : MİGM Faaliyet Raporları https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerel yonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf./(Erişim Tarihi: 14.04.2019).

Ülkemizde ayrıca 33 belediye bağlı idaresi ve 793 mahalli idare birliği bulunmaktadır.

Tablodan da görüleceği üzere, 31.12.2017 tarihi itibariyle 6360 ve 6447 sayılı kanuni düzenlemelerle nüfusu 750.000'i geçen illerde kurulan yeni 14 BŞB ile BŞB sayısının 30'a, BŞB İlçe Belediyesi toplamının 519'a çıktığı, İl Özel İdarelerinin 81'den 51'e, ilçe belediyelerinin 749'dan 402'ye, belde belediyelerinin 1977'den 396'ya, bucak sayısının 620'den önce 319'a ve köy sayısının da 34283'ten 18380'e

indiği görülmektedir. 2014 yılındaki değişimle birlikte bucak birimleri tamamen kaldırılmıştır.

Fonksiyonel yaklaşımla bakıldığında, önümüzdeki süreçte nüfusu 5000'in altındaki belediyelerin kaldırılmasının da ihtimal dahilinde olduğu düşünülmektedir. 2017 Yılsonu itibariyle 533 adet belediyenin nüfusu 5.000'in altındadır. Bunlardan 178 adedi ilçe belediyesidir. Nüfusu 5.000'in altındaki belediyelerin yapılması muhtemel bir değişiklikle kapatılması durumunda, mevcut durumda 1398 olan belediye sayısı 865'e, bunlardan sadece belde belediyelerinin kapatılması durumunda ise 1.043'e düşecektir.

2.1.3. 6360 Sayılı Kanun'la Gelen Değişimin Diğer Yerel Yönetim Birimlerine Etkileri

2.1.3.1.Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki Diğer Yönetim Birimlerinin Durumu

2.1.3.1.1. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki Belediye, Köy ve Bucaklar

Kanun ile 30 büyükşehir belediyesinin mülki sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri dışındaki tüm köy ve belediyelerin kamu tüzel kişilikleri kaldırılarak statüleri mahalleye dönüştürülmüştür. Köyler ve belediyeler tek mahalle adı altında bağlı bulundukları ilçenin mahallesi haline getirilmiştir. Dolayısıyla bu birimlerin mahalleleri de kaldırılmıştır. Bucak teşkilatları ise 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde kaldırılmıştır.

2.1.3.1.2. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilçeler, büyükşehir ilçe belediyesi olmuş ve sınırları, ilçe belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Yukarıda belirtilen son iki kanunla 27 yeni ilçe oluşturulmuş ve bunlardan büyükşehir belediyesi içinde olanlar, büyükşehir ilçe belediyeleri olmuştur. Büyükşehir ilçe belediyesi olabilme nüfus kriteri, 50.000'den 20.000'e indirilmiştir.

"Büyükşehir belediyesi sistemi içinde önemli unsurlardan biri, büyükşehir ilçe belediyesi yapılanmasıdır. Büyükşehir ilçe belediyesi olmak, normal bir ilçe belediyesi olmaktan farklı bir niteliğe sahiptir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde olmayan bir ilçe belediyesinin, sıradan bir belediyeden farkı yoktur ve Belediye Kanunu'na tabi olarak belediye hizmetlerini herhangi bir idari yapılanmanın (büyükşehir belediyesi) altında olmadan baştan sona kendi başına yürütebilmektedir. Oysa büyükşehir ilçe belediyesi, belediye hizmetlerinin bir kısmını büyükşehir belediyesine devretmek ve bir kısmını da paylaşmak zorundadır. Buna ek olarak bazı hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması/denetlenmesi, gelirinin bir kısmının büyükşehir belediyesine devredilmesi gibi durumlar da söz konusudur." (Zengin, 2014: 106).

2.1.3.1.3. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki İl Özel İdareleri

30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerdeki il özel idareleri 6360 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerinin bir kısım görevlerini yerine getirmek üzere Valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulsa da bu başkanlıkların yerel yönetimlerle doğrudan ilişkileri bulunmadığından, İller Bankası'yla da ilişkileri bulunmamaktadır.

2.1.3.1.4. Büyükşehir Belediyeleri Sınırları İçindeki Mahalli İdare Birlikleri

6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birlikleri, ilk mahalli idareler genel seçiminden önce (30.03.2014 tarihinde yapıldı) tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunması hükme bağlanmıştır.

2.1.3.2. Büyükşehir Belediyesi Dışındaki Diğer Yönetim Birimleri

2.1.3.2.1.Nüfusu 2000'in Altına Düşmesi Nedeniyle Tüzel Kişiliği Sona Eren Belediyeler.

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan, kanunda 27 sayılı listede adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri, ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.

2.1.3.2.2. Büyükşehir Belediyesi Sınırları Dışındaki Bucaklar

Türkiye'nin diğer illerinde varlığını sürdüren bucak mülki kademesi 10 Eylül 2014'de çıkarılan 6552 sayılı Kanun ile tümüyle kaldırılmış, bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

2.1.4. Büyükşehir Belediyelerinin ve Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri ile Bu Görev ve Yetkilerin Karşılaştırılması

Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyelerinin arasındaki görev ve yetki dağılımı konusu, 6360 sayılı Kanunla gelen değişimin boyutunu ve İller Bankası'nın karşı karşıya olduğu durumu görebilmek açısından çok önem arz etmektedir. Bu nedenle söz konusu kanundaki görev ve yetki dağılımı etraflıca ele alınacaktır.

2.1.4.1. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediye sisteminin değişmesiyle görev alanı ile görev ve yetkilerin kapsamı açısından büyük bir değişim gözlemlenmektedir. Görev alanlarının kapsamı, İller Bankası ile ilişkilerinin fonksiyonel gelişiminde önem arz ettiğinden aşağıda mevzuatında yer aldığı şekilde ele alınmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6360 sayılı Kanun'la kısmen değiştirilen 7. maddesine göre büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69. maddesi çerçevesinde arsa ve konut üretmek, 73 üncü maddesi kapsamında kentsel dönüşüm ve gelişim alanları belirleyip ilan etmek ve üzerinde kentsel dönüşüm projeleri uygulamak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve

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

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı

kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmak.

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

z) *Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.*

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler. Aşağıda önemleri nedeniyle bazı hizmetler alt başlıklar halinde sunulmuştur:

Büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi altyapı koordinasyon merkezi, kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi ise ulaşım koordinasyon merkezi tarafından sağlanır.

2.1.4.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri

Büyükşehirlerdeki ilçeler açısından büyükşehir belediye sistemi içerisinde olmak, yüksek maliyetli yatırımlarla ilgili birçok konuda görev ve sorumluluktan kurtulmak anlamına gelmektedir. İller Bankası açısından ise büyük çaplı işlerin büyükşehirlere devredilmesi nedeniyle potansiyel iş geliştirme alanının belirlenmesinde bu değişimin ayrı bir önemi bulunmaktadır. 5216 sayılı kanunun 7. maddesine göre büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- *Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılan büyükşehirlere ait görevler dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.*

- *Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.*

- *Sıhhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.*

- *Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.*

- *Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.*

- *Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.*

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler 5216 sayılı Kanun'un kapsamı dışındadır.

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu

hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaştırılır.

2.1.4.3. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir. İlçe Belediyeleri Görev ve Yetkilerinin Karşılaştırılması

Büyükşehir Belediyesi sistemindeki ikili yapı, 6360 sayılı Kanun sonrasında da varlığını sürdürmektedir. Mevcut durumda bu ikili yapıdaki görev dağılımının nasıl olduğu ya da olması gerektiği sorusu önem kazanmaktadır.

"İlçe belediyesinin varlığını devam ettirmesi, bir mükerrerlik olmayıp bir ölçek optimizasyonu meselesi olarak görülmelidir. Başka bir ifadeyle, sunulacak olan kamu hizmetinin niteliğine bağlı olarak, o hizmet hangi ölçekteki yerel yönetim biriminde sunulması daha optimal ise o ölçekteki yerel yönetimin yetkisine verilmektedir. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modelinde; rutin, küçük ölçekli ve günlük ihtiyaçlara dönük kamu hizmetleri ilçe belediyeleri tarafından karşılanırken; daha üst ölçekli, il bazında planlama ve koordinasyon gerektiren ve büyük çaplı hizmetlerin ise Büyükşehir Belediyeleri tarafından verilmesi sağlanmaktadır" (Bingöl vd, 2013: 48).

6360 sayılı Kanun'la 14 il belediyesinin büyükşehir olma vasfını kazanması, sınırları içerisinde ilçe belediyeleri dışındaki belediyelerle il özel İdarelerinin kapanması, fiziki görev alanlarının il sınırlarına genişlemesi, yine mevcut büyükşehir belediyelerinin de sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri dışındaki belediyelerle İl Özel İdarelerinin kapanması ve aynı şekilde fiziki görev alanlarının il sınırlarına genişlemesi nedenleriyle görevleri artmıştır. Ayrıca söz konusu kanunla büyükşehir belediyelerine ilçeleri illere bağlayan anayolların yapılması, mabetler yapılması, gayrisıhhî işyerlerinin, eğlence yerlerinin, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerinin kentin belirli yerlerinde toplanması gibi yeni görevler de verilmiştir. Su, kanal ve büyük çaplı diğer yatırımlar, büyükşehir belediyelerinin görevi kapsamına alındığından büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri azalmıştır. Diğer yandan, bu kanunla mahalleye dönüştürülen belediyelerin her türlü işi bağlandıkları ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi gerektiğinden söz konusu belediyelerin görevleri artmıştır. Ancak, bu işler daha küçük boyutlu işlerdir.

5216 sayılı Kanun'un 6360 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile değişik 27/1. maddesine göre büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

Kısaca belirtmek gerekirse, büyükşehir belediyesinin; yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak, meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi gibi büyük ölçekli işleri gerçekleştirmek, büyükşehir belediyesinin yetkisindedir. Ulaşımdan altyapıya büyük çaplı ve uzun süre hizmet verebilecek işlerle il ölçeğinde planlama ve koordinasyon gerektiren işler büyükşehir belediyesi tarafından, büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri dışında kalan hususlarla Kanun'da büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri olarak sayılan görece küçük ölçekli, günlük, rutin ve daha kısa süreli işler ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilecektir. Ayrıca, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak gibi destek amaçlı işlerle, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilme gibi büyükşehir ve ilçe belediyelerinin birlikte yetkili olduğu işler de bulunmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin z fıkrasına göre büyükşehir belediyesi kendi görevi kapsamındaki bazı hizmetleri, ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapma kararı alabilir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyesi, a) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek; b) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; c) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek gibi

görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapabilirler.

5216 sayılı Kanun'a göre, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi görev ve yetki dağılımını ele alan düzenlemeler, doğası gereği büyükşehir belediyesini merkeze alan, önemli görev ve sorumlulukların, bunların plan, program ve koordinasyon içinde, kaynakların etkin kullanımı ve hizmetlerde belirli bir kalite standardı sağlanarak yerine getirilmesinin sorumluluğunu ağırlıkla büyükşehir belediyesine yükleyen düzenlemelerdir.

2.1.5. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve 6360 Sayılı Kanun'un Mahalli İdarelerin Gelirleri Açısından Getirdiği Değişiklikler

Büyükşehir Belediyelerinin gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri ile ilde toplanan vergi gelirlerinden paylar, pay dışındaki diğer gelirler ve kurdukları şirketlerin gelirlerinden oluşmaktadır. Hizmet alanlarındaki nüfus bakımından küçük belediyeler için denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği de bir gelir kaynağıdır. Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, Banka ile ilişkilerinde iş geliştirme kapasitesi ve teminat boyutlarıyla önem arz ettiğinden aşağıda detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

2.1.5.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden ve İlde Toplanan Vergi Gelirlerinden Paylar

6360 sayılı Kanunun 25. maddesi ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesinde pay dağıtımına ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Buna göre pay dağıtımı aşağıdaki şekilde yapılacaktır:

• Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır. 5779 sayılı Kanunun eski haliyle karşılaştırıldığında, büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılan payın %2.85'ten %1.50'ye ve İl Özel İdarelerine aktarılan payın %1.15'ten %0.5'e düştüğü, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine aktarılan payın ise %2.50'den 4.50'ye çıktığı görülmektedir.

• 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinde aldığı pay ise %5'den %6'ya çıkarılmıştır. Yukarıda yer verilen yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır. 5779 sayılı Kanun'un eski halinde ise büyükşehir belediyelerinin 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'inin büyükşehir belediye payı olarak ayrılması hükme bağlanmıştı. Büyükşehir ilçe belediyelerinin paylarının %30'luk kısmının büyükşehir belediyelerine aktarılmasına ise devam edilmektedir.

Yukarıda yer verilen değişimle hem büyükşehir ilçe belediyelerinin paylarının artması sonucu onlardan gelecek payların artması nedeniyle hem de büyükşehir belediyelerinin paylarının artması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin arttığı görülmektedir.

• Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan

tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.

• Bakanlar Kurulu, pay oranlarını iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.

• Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası A.Ş. ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.

• Paylar, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5779 sayılı Kanun'da belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası'na aktarır. İller Bankası, payları yine söz konusu kanunda belirlenen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az %10'unu on yıl süre ile bu kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırır ve kullanırlar. Yatırım bütçelerinin en az %10'unun belediye sınırlarına yeni dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetlerine tahsisinin zorunlu olması, tahsisin büyükşehir belediyelerinin inisiyatifine bırakılmaması, büyükşehir merkeziyle kırsalı arasındaki hizmet farkının giderilmesinde kanun koyucunun iradesinin güçlülüğünü göstermektedir. Bu kural, merkez dışındaki yerlerin alt ve üstyapı yatırımlarının yapılmasına ve gerçekten kentleşmesine etkin bir katkı verecektir.

6360 sayılı Kanun'un getirdiği bir başka önemli düzenleme, büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paydaki artışın, bir önceki yılın

aynı ayında tahakkuk eden payın %20'sinden fazla olamaması; fazlalığın, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine (bu oranı aşmamak üzere) dağıtılmasına ilişkin sınırlamanın kaldırılmış olmasıdır. Böylece, büyükşehir belediyelerinin il dâhilinde gerçekleşecek vergi tahsilâtı artışından kısıtlama olmaksızın yararlanması imkânı getirilmektedir. Bununla daha fazla vergi toplanan ve kalabalık olan büyükşehir belediyeleri için önemli bir avantaj sağlanmaktadır (Çelikyay,2014:18).

2.1.5.2. Büyükşehir Belediyelerinin Diğer Gelirleri

Büyükşehir belediyesinin diğer gelirleri şunlardır:

• 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si.

• Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

• Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

• Karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.

• Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

• *Kira, faiz ve ceza gelirleri.*

• *Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.*

• *Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.*

• *ı) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.*

• *Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.*

• *Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.*

• *Şartlı ve şartsız bağışlar.*

• *Diğer gelirler.*

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.

2.1.5.3. Şirket Kurulması

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile

belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

2.1.5.4. Denkleştirme Ödeneği ve Belediyelere Yardım Ödeneği

Denkleştirme Ödeneği ve Belediyelere Yardım Ödeneğine ilişkin hususlar 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinde düzenlenmiştir. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini, belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

2.1.6. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Sistem Üzerine Değerlendirmeler

Büyükşehir belediyelerinin gelişim sürecinde genel anlamda mevzuattaki değişim ve uygulamalarıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yapısı ve aralarındaki ilişkiler yeniden yapılandırılmıştır. Ancak, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen değişiklikler, kamu yönetimi genelinde büyük etki yapacak ve geleceği de bu çerçevede belirleme potansiyeli olan nitelikte değişiklerdir. Yukarıdaki detaylı

açıklamalardan görüleceği üzere büyükşehirlerde önemli oranda görev, yetki, kaynak ve genel anlamda güç yoğunlaşması yaşandığı görülmektedir. Bu nedenle söz konusu kanunla yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin gerekçeleri ile bunlardan İller Bankası ile büyükşehir belediyelerini doğrudan ilgilendirenlerin ele alınmasında yarar görülmektedir.

Yerel yönetim sisteminin genel anlamda ve büyükşehir belediye sistemi özelinde yapısal ve fonksiyonel olarak değişiminin gerekçeleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Küçük ölçekli yerleşim birimlerinin altyapı, üstyapı, ulaşım, çevre gibi üst düzeyde uzmanlık, teknoloji, yönetim kapasitesi ve makro düzeyde yaklaşım gerektiren bilgi, birikim ve kaynaklara (mali, finansal, beşeri, fiziki, teknik, …) sahip olmaması, bu yerleşim birimlerinin kaynaklarının ağırlıkla güncel işlerin yürütülmesini sağlayabilecek düzeyde kalması, mevcut yapıyla gelişen süreçte böyle bir güce sahip olma imkanının olmaması.

- Kaynakların kullanımında ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması, küçük ölçekli yerleşim birimlerinin yatırım ve hizmetlerin optimal olarak gerçekleşmesine uygun olmaması ve yerel kalkınmayı gerçekleştirme kapasitelerinin bulunmaması,

- Mevcut yapının güçlü yerel yönetimler anlayışına uygun olmaması,

- Hizmetlerin sunumunda makro düzeyde planlama, koordinasyon ve denetimin sağlanamaması,

- Mevcut yapının kaynak israfına ve hizmetlerin kaliteli, verimli, ekonomik ve etkin bir şekilde yapılamamasına sebebiyet vermesi,

- Yerel yönetimlerin varlık amaçlarından biri olarak dile getirilen demokratik ve hizmet etkinliği anlamında özerk bir yapıya kavuşabilmelerinin, devlet yapısının güven ve meşruiyeti ile hesap verebilirliğinde denge-kontrol sisteminin yerleşebilmesinin, hizmetlerden memnuniyet oranının yükselmesinin daha güçlü olmalarıyla mümkün olması.

- Hizmet dağılımında adaletin ve sosyal devlet anlayışının iyi tasarlanmış güçlü yerel yönetimlerle daha iyi gerçekleştirilebileceğine inanılması.

Oluşturulan yapı, dünyadaki gelişimle birlikte değerlendirildiğinde daha etkin bir yönetim anlayışı getirmektedir. Bu yapının demokratik sistemlerde ve yerelde aşırı merkezileşmeye gidilmediğinde etkin olabileceği, Türkiye'de siyasi anlamda özerk yapılar için tasarlanmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer bir yaklaşımla, çok küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kapatılması ve/veya birleştirilmesi ve büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının genişletilerek sayıca da artırılması yoluyla yerel yönetimlerde optimal hizmet ölçeğine ulaşma hedefinin rasyonelleri şöyle sıralanabilir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 18-19):

- *"Ölçek büyümesi hizmet sunum kapasitesini büyütürken, birim başına hizmet maliyetlerini azaltacak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacaktır.*

- *Ölçek büyümesi ile birlikte insan kaynakları kapasitesi gerek niteliksel gerekse niceliksel olarak artacaktır.*

- *Seçmenlerin daha büyük bir ölçekte seçim yapma imkanı, karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği ve sofistikasyonu açısından yararlar sağlayacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.*

- *Araç, gereç ve ekipman parkı gerek niceliksel gerekse niteliksel olarak artış gösterecek; aynı havuzdan kullanım imkanı ise verimliliği artıracak ve israfı azaltacaktır.*

- *Ölçek büyümesi ile sağlanan kaynak artışı ve nitelikli personel istihdamı hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanmayı da mümkün kılacaktır.*

- *İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; böylece bir yandan verimlilik yükselirken diğer yandan maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.*

- *Kentin bütününü kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek; parçacıl, birbiriyle çelişen planların uygulamada doğurduğu sıkıntılar ortadan kalkacaktır.*

- *Birden fazla belde ve/veya ilçeyi sınırları içine alan daha büyük ölçekli projeleri hayata geçirmek kolaylaşacaktır.*

- *İl genelinde koordinasyon gerektiren hizmetlerin sunulmasında yaşanan koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; böylece hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulabilir hale gelecektir.*

- *Kentin bütününü ilgilendiren hizmetlerin tek noktadan yönetilmesi kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkanlar açısından daha adil bir dağılıma imkan verecektir.*

- *Tüm bu avantajların bir sonucu olarak, hizmetlerin sunumunda kalite, hız, ekonomiklik ve verimlilik artacağından; nihai olarak hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti de artacaktır."*

Büyükşehir Belediye sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesiyle belediye yönetim anlayışında, merkez (kent) yönetiminden, mekânsal alan yönetimine doğru bir geçiş yaşanmıştır (Gürbüz ve Yıldırım, 2014:132). Bu bağlamda, kaynakların etkin kullanımı için hizmet sunumu açısından geleceğe yönelik demografik ve sosyo – ekonomik yapıya bağlı projeksiyonların göç olgusunu da dikkate alan bir anlayışla yapılması gerektiği söylenebilir.

Çok önemli bir değişim olarak, 31.12.2012 tarihi itibariyle Türkiye nüfusunun %75.8'i büyükşehir belediyesi sınırları içerisine girmiştir. 31.12.2017 tarihi itibariyle ise nüfusun %77.76'sı büyükşehirlerde yaşamaktadır. Nüfus oranlarındaki değişimin büyükşehirler lehine olduğu görülmektedir. Cazibe merkezi olmaları nedeniyle bu oranın gelecekte de büyükşehirler lehine gelişeceği ifade edilebilir. Türkiye reel anlamda gelişmiş toplumlardaki gibi kentleşmesini henüz tamamlayabilmiş değildir. Dünyadaki nüfus değişimine tarihin akışı içinde bakıldığında, Türkiye'de kent merkezlerine göçün bir müddet daha süreceği, bunun da cazibe merkezleri ağırlıklı

olarak büyükşehirler ekseninde olacağı, dolayısıyla büyükşehirlerin gelecekte daha da büyüyeceği öne sürülebilir.

Yeni yapılanmanın temel argümanının kaynakların optimal kullanımı ilkesi olduğu göz önünde tutularak kentleşmeye tarihin akışı çerçevesinde bakıldığında, kırsal kesimden kentlere doğru göçün süreceği, dolayısıyla geleceğe yönelik olarak gerçekçi nüfus projeksiyonları yapılmak suretiyle kaynakların etkin tahsisinin ne kadar önemli olduğu daha da görünür hale gelmektedir. Bütünşehir kavramının öne çıkması, nüfus kriteri aşağı çekilerek büyükşehir belediyesi sayısının artırılması ve büyükşehir olamayacak olanlara da benzer bir yönetim modelinin getirilmesi, işlerin ortak bir havza yaklaşımıyla birleştirilerek yapılması beklentileri, büyük altyapı projelerine merkezi yönetimden kaynak transferi ya da bu yatırımların merkezi yönetim tarafından doğrudan yapılması veya yaptırılması ve benzeri üzerinde çalışmaların olduğu bilinen konular da artık hizmetlerin ölçek, boyut ve nitelik olarak farklı bir konseptle yapılması zorunluluğunu göstermektedir. Büyükşehir sınırları içindeki köylerin, beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, buraların bağlı bulundukları ilçelerin mahalleleri haline gelmesi, bucakların ülke genelinde kaldırılması, il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması, yerel yönetim birliklerinin büyükşehirlerde yer alanlarıyla fonksiyonu kalmamış olanlarının tasfiye edilmesi, büyükşehir İlçe belediyeleriyle büyükşehirler arasındaki görev, yetki ve finansal dağılımın değişmesi, yönetimin koordinasyonsuz, dağınık, çok merkezli, etkin olmayan yapısını düzeltmekte, büyükşehir belediyelerini yerelde merkezi bir güç haline getirmektedir. Bu gelişmelerin sonucu olarak yönetim kapasitesi, yönetim kültürü, temsil iradesi ve gelişen mali, teknik ve personel yapısıyla büyükşehirlerin artan oranda geleceğin muhatabı olma vasıflarını güçlendirecekleri söylenebilir.

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de ifade edildiği gibi belediyelerde, planlama ve koordinasyon eksikliği, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülmesinin zorluğu vd. sorunlara büyükşehirlerde getirilen yeni bir yönetim anlayışıyla çözüm üretmek hedeflenmektedir (Çelikyay,2014:11).

Hizmet etkinliğinin ön planda olduğu 6360 sayılı Kanun'da, ölçek ekonomileri belirlenirken hizmetin faydasının yayıldığı alanın büyüklüğü, coğrafi özellikleri,

ekonomik – sosyal gelişim düzeyi, kırsal kesimin sorunları ile sosyal boyutun da dikkate alındığı görülmektedir. Sosyal boyut sayesinde kırsal kesim, belki de çok daha sonraki yıllarda alabileceği hizmetleri günümüzde alabilmektedir. "Fayda-maliyet analizi kavramının kamu için dikkate alınacak önemli bir boyutu sosyal faydasının önde olmasıdır. Bir kamu yatırımında ulusal açıdan yapılacak fayda-maliyet analizi sadece olayın ekonomik boyutu ile değil diğer yandan sosyal faydası ile izah edilebilmelidir (Şahin, 2016:10)

2.2. İLLER BANKASI VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Dünyada yönetim anlayışları yerelleşme eğilimindedir. Merkezi yönetiminin küçültülmesi ve iş yükünün hafifletilmesi, hizmetlerin yerinden görülmesi ve gerek merkezi gerekse yerel yönetimde yeni yönetim tekniklerinin uygulanması temel yaklaşımlar olarak görülmektedir.

Ekonomik, sosyal kültürel, idari vd. yapılarda oluşan her değişimin kurumlar tarafından değerlendirilerek kendilerine etkisinin risk odaklı bir yaklaşımla analizi sonucunda gerekmesi halinde aksiyonlar alınması, kurumlar açısından hayati önem arz etmektedir. Yukarıda detayları açıklandığı üzere, Türkiye'de büyükşehir belediyesi sistemi sürekli bir gelişim içerisinde olmuştur. Son olarak 6360 sayılı kanun, yerel yönetim sistemini büyük ölçüde değiştirdiği gibi, geleceğe yönelik olarak da belirleyici etkilerini sürdüreceği anlaşılmakta, bu nedenle aktörler arası etkileşim daha önemli hale gelmektedir. Mevcut durumda 31.12.2018 tarihi itibariyle 82.000.882 olan Türkiye nüfusunun 63.495.314'ünün (%77,43) büyükşehirlerde yaşadığı, sözkonusu kanun'un yayımlandığı tarihten günümüze ve gelecek perspektiflerine bakıldığında yeni büyükşehirler oluşturulmasa bile bu oranın daha da artacağının görüldüğü, kaldı ki, uzun süredir nüfus kriterinin düşürülerek başka büyükşehirler oluşturulmasına yönelik çalışmaların bulunduğu haberlerinin olduğu[7], hatta yerel yönetimlerin tamamının bütünşehir modeli olarak benzer bir model altında sistemleştirileceği konusunda yaygın bir kanaat oluştuğu görülmektedir. Temelde ölçek ekonomilerine dayalı bir yaklaşım benimsendiğinden sistem değişmemekle birlikte hizmet bütünleştirmesine de gidilebilir. Kaynakların etkin kullanımı, ölçek ekonomisi, akılcı

[7] https://www.ahaber.com.tr/ (Erişim Tarihi: 10.12.2019).

yönetim gibi ilkeler, işler ya da işler ve idari birimler bazında bütünlükçü yaklaşımı zorunlu hale getirmektedir.

Yerel yönetimlerin bankası olan İller Bankası, bu modelde büyükşehirlerde muhatap olarak büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerini alacaktır. Ülkenin geleceğinde adına büyükşehir, bütünşehir ya da başka bir kavram denilsin, büyük belediye yapılarıyla sahiplik ve iş ilişkisi içerisinde olmakla karşı karşıyadır. İller Bankası'nın karşısında muhatap olarak küçük ve orta ölçekli belediyeler yerine, ihtiyaçları çok daha büyük ölçekli, iş yapabilme açısından teknik, mali ve personel gücüne çok daha fazla sahip, Banka'nın yaptığı işleri teknik boyutuyla birlikte sorgulayabilen ve eksik ve hatalı işlemlerde gereği için mücadele verebilen, her geçen gün biraz daha fazla işini sahiplenip teknik boyutta mümkün olduğunca Banka'ya iş vermek istemeyen, iş yapım şekillerini Banka'dan farklı usullerle algılayabilen, bu konularda dünyayı takip etmekte istekli, Banka'yı iş yapma potansiyelinin dışında da sorgulama gücünü kendinde görebilen büyükşehirler bulunacaktır. Bu yönetim anlayışında ölçek ekonomilerinden yararlanmak için işlerin bütünleştirilerek yapılması anlayışı daha çok yer edinecektir. Banka'nın, 2011 yılında anonim şirket yapısına büründürülmesi, bir şirket gibi yönetilmesi, müşteri ve paydaş odaklı olma, paydaşlarıyla olması gereken iş ölçeklerini ve potansiyellerini de dikkate alarak iş ilişkisi geliştirebilmek için birlikte çaba gösterme gibi zorunlulukları beraberinde getirmektedir.

İller Bankası, yerel yönetimlerin imarına finansal ve teknik açıdan destek verebilmek amacıyla kurulmuştur. Bu nedenle İller Bankası reformu ile yerel yönetimler reformu, birlikte ele alınmalıdır (TBD ve KAV, 24, 55). İller Bankası'nın yerel yönetimlerin içinde bu yapıya özel bir önem atfederek kendini yapılandırması, değişimi çok dikkatli bir şekilde takip ederek buna uygun iş ilişkileri geliştirmesi, varlığını sürdürebilmesinin ve geliştirebilmesinin zorunlu şartı olarak durmaktadır. İller Bankası'nın hizmet kalitesi, yönetim yapısı ve anlayışı, teknolojik kabiliyet ve kapasitesi, iş kapasitesi, mali finansal ilişkileri, büyükşehirlerin İller Bankası'nın kurumsal yapısında temsili ve Banka'nın hesap verebilirliği ve ilişkileri etkileyen diğer konulardaki değişimler de büyükşehir belediyelerinin gelişimini etkileyecektir. Bu bağlamda, büyükşehir olgusunun yapısal gelişimiyle İller Bankası'nın yeniden

yapılandırılması ve hizmet alanlarının koordineli bir şekilde şekillenmesi gerektiğinden yeniden yapılanmanın büyükşehir belediyelerince nasıl algılandığı sorunu her geçen gün biraz daha fazla önem kazanmaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle kamu kurumlarında yeniden yapılanma bağlamında İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasıyla ilgili olarak büyükşehir belediyelerinin algıları hakkında bir saha araştırması yapılmıştır. İller Bankası'yla iş ilişkisi içerisinde olan ve bir kısmı daha önce İller Bankası'nda yönetici olarak da çalışmış büyükşehir belediyeleri yöneticilerinden oluşan katılımcılara İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması sürecine dair algıları sorulmuştur. Söz konusu araştırma ve bu araştırmanın bulgularının değerlendirilmesi, sonraki bölümün konusudur.

Diğer yandan, İller Bankası ile Büyükşehir Belediyeleri ilişkileri bağlamında; büyükşehir belediyelerinin Banka'ya sermaye katkısı, sektörel bazda Banka'dan kullandığı krediler, söz konusu kredilerin denetim türleri gibi önem arz eden konularda doküman incelemesi yapabilmek için son 10 yılı kapsayan, benzerleri bütün yerel yönetimlere ilişkin ve toplu olarak İller Bankası Faaliyet Raporlarında yer aldığı için gizliliğe konu olmadığı anlaşılan bazı veriler, İller Bankası'ndan yazılı olarak talep edilmiş, ancak Banka'dan olumsuz cevap alınmıştır. Bu nedenle, yeniden yapılanma döneminde İller Bankası ile büyükşehirler arasındaki iş ilişkilerinin seyrine ilişkin dokümanlara dayalı bir inceleme ve değerlendirme yapılamamıştır. Çalışma alalında ilk olduğu için sayısal verilere başka kaynaklardan da ulaşılamamıştır. Genel olarak yerel yönetimlerle ilişkilere ise yukarıda görüleceği üzere, İller Bankası Faaliyet Raporlarından yararlanılarak ilk bölümde yer verilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANMASININ, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ TARAFINDAN NASIL ALGILANDIĞINI BELİRLEMEYE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

3.1. ARAŞTIRMANIN PROBLEMİ

Değişim, kurumların varlığını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmenin temel koşuludur. Kurumlar, ihtiyaçların ürünüdürler. Ortaya çıktıkları zamanın ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi, idari, teknolojik vs. ikliminde kurulurlar. Zaman içerisinde bütün bunlardaki farklılaşma ile birlikte ihtiyaçlar da değişir. Kurumların, çevresel koşullara uygun ihtiyaçların farkına varmaları, onları karşılayacak ürünleri keşfetmeleri, üretmeleri, mevcut ürünlerin üretim standartlarını zamanın koşullarına uygun hale getirmeleri, müşterilerinin/paydaşlarının tercih edilen kurumları olabilmeleri, değişimin önem ve kapsamının doğru anlaşılması, sorunların çözümü ve iyi uygulamalar geliştirilmesi için yerinde ve zamanında harekete geçilmesine bağlıdır. Yeniden yapılanma, değişim ihtiyacının gerçeğe dönüşmesi ölçüsünde anlam ifade eder.

Dünyada 1970'lerin ortalarından itibaren değişimi tetikleyen yeni sağ ve onun devlet yönetimindeki yansıması olan yeni kamu yönetimi anlayışına bakıldığında; deregülasyon, kamu hizmetlerinin alternatif hizmet yöntem ve kanallarıyla sunulması, serbest rekabetin kurumsallaştırılması, bu kapsamda, piyasada devlet ya da özel sektör olarak tekel veya oligopol olunmaması ya da tekel veya oligopol oluşturulmasına yol açılmaması, mevcut tekel ve oligopolleri kırıcı düzenleme ve uygulamalar geliştirilmesi, desantralizasyon, esnek örgütlenme ve esnek yönetim, yeni hesap verebilirlik anlayışı, katılımcılık, saydamlık, performans, çözüm ve sonuç odaklılık, hizmet vermenin yanında gelir de elde etme, müşteri odaklılık, kurumsallaşma ve hizmette kaliteye önem verme, sorunların gerçekleşmeden önlenmesine çalışılması, kamu hizmetlerinde büyük değişiklikler getiren teknolojinin etkin kullanımı ve insan kaynakları yaklaşımının benimsenmesi gibi ilkelerin öne çıktığı ifade edilebilir. Bu süreçte, yerellik, özerklik, demokrasinin demokratikleştirilmesi, insan hakları, yaşam

standartlarının yükselmesi gibi değerlerle kamu yönetiminden kamunun yönetimine (Nohutçu ve Balcı, 2003: 17) geçiş anlayışının benimsenmesi yönünde ilerleme sağlandığı, yönetimde stratejik yaklaşımla kurumsal yönetim, değişim yönetimi, kriz yönetimi ve inovasyon yönetimi gibi alanların öne çıktığı görülmektedir. Bu durum yönetimde üst düzey bir kapasite, liyakat ve ortak aklı kullanmaya dayalı yeni bir yönetim anlayışını gerektirmektedir.

Dünya uygulamalarına bakıldığında, devletin bizzat üretici durumda olmasının sakıncaları açık olmakla birlikte, işin tamamen piyasaya bırakılmasının da iddia edildiği gibi etkinliği tam olarak sağlayamadığı, rekabetin sağlanamadığı, hukukun güçlü olmadığı yerlerde güçlü olanı kayırır tarzda birtakım usulsüzlük, yolsuzluk ve haksızlıklara yol açılabildiği, yaşanan krizlerden anlaşılmaktadır. Devletin düzenleyici ve denetleyici olarak, hatta çok istisnai olarak da olsa gerektiğinde müdahale edici olarak sistemde yer alması, gerek sistemin sağlıklı işleyişi, gerekse, haksız kazanımların engellenmesi açısından zorunluluk arz etmektedir. Hukuk devleti ilkesine dayalı, hesap verebilir, şeffaf, vatandaş odaklı bir yönetim tesis edilemezse bilinen usulsüzlük ve kötü yönetim uygulamalarının ötesinde yasalı usulsüzlükler ve ek kötü yönetim maliyetleriyle karşılaşılması kaçınılmaz görülmektedir.

Hizmet vermeye başladığı 1930'lardan bugünlere dünya değişirken İller Bankası da değişen ihtiyaçlara, yasal/yapısal düzenlemelere, dünyadaki genel eğilimlere paralel olarak kendini geliştirme çabası içerisinde olmuştur. Doğası gereği, her yeni ihtiyaç, görev, anlayış, yasal/yapısal değişim ve dünyadaki trendler, kendi içinde fırsatları kadar yeni sorunlar doğurma, riskler oluşturma, yükler getirme potansiyeli de taşımaktadır. Riskin önemini artıran bir etken olarak, Bankacılık sektörünün diğer sektörlere göre yenilikleri önden takip eden, hatta oluşturan kurumlar olduğu da unutulmamalıdır. Bunlara ilaveten İller Bankası ve dünya uygulamalarında yerel yönetim bankalarının bir kısmının, bir nevi kooperatif/tasarruf sandığı gibi yapısıyla ortaklarına ilave imkanlar sağlaması ve diğer bankalardan farklı bir yapıyla faaliyette bulunması dikkate alınması gereken bir husustur.

Gelişen süreçte, İller Bankası, 26.01.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun ve değişiklikleriyle 2000'li yılların

başlarından itibaren dile getirdiği yeniden yapılanmasını yasal düzenlemelere kavuşturarak sürdürmektedir. Diğer yandan, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve bu Kanunda 6447 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikle, genel anlamda mahalli idarelerin, özelde ise büyükşehir belediyelerinin yapısı ve gelişiminde çok önemli değişiklikler olmuştur. Kamu yönetimi genelinde büyük etki yapma ve geleceği bu çerçevede belirleme potansiyeli olan bu yasalar, yürürlüğe girmiş ve büyükşehir belediyesi sisteminde fiili değişim, 2014 yılı mart ayı sonunda gerçekleştirilen mahalli idare seçimleriyle başlamıştır. Diğer yandan, büyükşehir belediyelerinin sayısının daha da artırılması çalışmalarının yanında büyükşehir olamayacak iller için benzer bir sistemin ya da ölçek ekonomisi sağlayacak havza bazlı yaklaşımların geliştirilmesi beklentisi, bu bağlamda yeni bir idari yapılanma olarak bütünşehir kavramının telaffuz edilmesi, İller Bankası'nın ağırlıkla iş yaptığı küçük belediyelerin ve il belediyelerinin de yapılarının ve hizmet şekillerinin değişeceği ve bunun iş ilişkilerine etkisinin kaçınılmaz olacağı kanaatini vermektedir.

Banka'nın yeniden yapılanmasının, amaçlarına erişme konusunda ne kadar işlevsel ve etkin olduğunun büyükşehir belediyelerinde ve genel olarak yerel yönetimlerdeki değişim olgusuyla birlikte ele alınarak tespiti, İller Bankası açısından mevcut ve gelecekteki durumunu görebilmek ve ona uygun politikalar geliştirebilmek için büyük önem arz etmektedir. Değişimde odak noktası, müşteri-hizmet alan olarak yerel yönetimlerin, bu araştırma özelinde ise büyükşehir belediyelerinin ihtiyaçlarına uygunluğu ve memnuniyetlerini sağlama potansiyelidir. Değişimin yerel yönetimlerle ve özellikle yerel yönetimlerin en büyük aktörü olan ve sistemi tamamen değiştirme potansiyeli taşıyan büyükşehir belediyeleriyle birlikte yapılması, onlar açısından İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinin nasıl algılandığının bilinmesi, değişim yönetimine ve sürecin etkin işlemesine değerli katkılar verecektir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle bu araştırmanın problemini, İller Bankası'nın 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun çerçevesinde yeniden yapılanma sürecindeki değişiminin büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığı sorusu oluşturmaktadır. Bu temel problemin açıklığa kavuşturulabilmesi için hizmet kalitesi,

yönetim yapısı ve anlayışı, teknoloji, iş kapasitesi, mali finansal ilişkiler, temsil, hesap verebilirlik faktörleri kullanılmıştır. Ayrıca, katılımcılardan eklemek istedikleri diğer hususların da belirtilmesinin istenildiği sorular ekte sunulmuştur (EK: 1).

3.2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu araştırmada, İller Bankası'nın 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun çerçevesinde yeniden yapılanma sürecindeki değişiminin büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığının açıklığa kavuşturulması amaçlanmaktadır. Yeniden yapılanmanın hedefi, Banka'nın yönetim yapısı ve faaliyetlerini geliştirerek, hizmet verdiği mahalli idarelerin ihtiyaçlarını daha fonksiyonel bir şekilde karşılamaktır. Bu çalışmada, İller Bankası'nın yeniden yapılandırma hedeflerini gerçekleştirmede ne kadar yetkin olduğu ve eğer düzenleme ve uygulamalarda fonksiyonellik açısından sorunlar varsa Banka'yı etkin hale getirmek için neler yapılabileceği, büyükşehir belediyelerinin algılamaları ve değerlendirmeleri çerçevesinde ele alınacaktır.

Bankacılık sektörü, dünyada gelişimi en önden takip eden, hatta oluşturan sektörlerden biridir. Sektör içerisinde yatırım ve kalkınma bankalarının ve bunlar içerisinde de bir mahalli idareler bankası olan İller Bankası'nın ülke kalkınmasında büyük rolü bulunmaktadır. İller Bankası, 2000'li yılların başlarından itibaren sürekli yeniden yapılanma arayışı içerisinde olmuş ve bunun yasal boyutunu 2011 yılında gerçekleştirerek uygulamaya koymuştur.

Diğer yandan, dünyada yönetim anlayışında köklü bir değişim yaşanırken özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kentleşme, büyük bir hızla süren bir olgudur. Gelişmiş ülkeler uzun yıllar öncesinden kentleşmelerini büyük ölçüde tamamlamışlardır. Gelişmekte olan ülkeler ise, sürecin kendini dayatmasıyla, geriden gelerek, daha kısa sürelerle bu süreci tamamlamak zorunda kalmakta, hızlı ve büyük değişim ise birçok sorunun doğmasına sebebiyet vermektedir. Bu hızlı değişim zorunluluğu yanında az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nüfus, gelişmiş ülkelere göre daha hızlı artmaktadır. Tarımsal sanayi yeterince gelişememekte, tarımsal ürünlerin getirileri ise düşük kalmaktadır. Tarım sektörüne makineleşmenin de girmesiyle oluşan gizli/açık işsizlik yaygınlaşmakta, büyükşehirlerdeki ekonomik,

sosyal, kültürel vd. alanlardaki imkanların etkisiyle oluşan göçlerle nüfus plansız, kuralsız, hızlı, düzensiz ve koordinasyonsuz bir şekilde belirli kentlerde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca, ulaşım, iletişim, eğitim vb. alanlardaki gelişmelerle hizmetler farklılaşmakta, standartları yükselmekte, türleri değişmekte ve zamanla yerel yönetimler bu ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu ve benzeri nedenlerle ölçek ekonomilerinden yararlanarak etkin ve sürdürülebilir bir yerel yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için Türkiye'de 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ve 3030 sayılı Kanunla başlayan büyükşehir modeli, günümüze kadar büyük değişimler geçirerek gelmiş, büyükşehir belediyelerinin sayısı sürekli artmış, görev, yetki ve sorumluluk alanları genişlemiştir.

İller Bankası'nın yeniden yapılanması sürecinde büyükşehirlerle ilişkilerindeki değişimin öncelikli görülen faktörler açısından belirlenmesi, kendi özelinde önem arz etmektedir. Büyükşehir belediyesi sisteminin 6360 ve 6447 sayılı Kanunlarla büyük bir değişime uğramasının yanında yaygınlaşacağı beklentisiyle İller Bankası'nın büyükşehir belediyeleriyle ilişkilerinin fonksiyonelliği, daha önemli hale gelmiştir. Görüşmeye katılarak görüş ve değerlendirmelerini paylaşanların katkılarıyla sınırlı olsa da, Banka'nın yeniden yapılanmasının fonksiyonelliği düzeyini büyükşehir belediyelerinin bakış açısıyla değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışma, yeniden yapılanmanın yasal düzenlemesinin yapıldığı 2011 yılı ve öncesinde de önemli olmakla birlikte, özellikle son düzenlemelerle büyükşehir belediyesi sisteminin Türkiye genelinde önemli bir yer edinmesi ve Banka'nın mevcut durumda büyükşehirlerle ilişkilerinin görece zayıf olmasından dolayı daha da elzem hale gelmiştir. Banka, mahalli idarelerin en büyük aktörü olan ve önemli bir potansiyel vadeden büyükşehirlerle, onların ihtiyaçları doğrultusunda ilişkilerini geliştirmek zorundadır. Diğer yandan literatürde her ne kadar İller Bankası ile yerel yönetimlerin ilişkisindeki gelişime yönelik çalışmalar varsa da İller Bankası ile büyükşehirlerin ilişkilerinin gelişimine yönelik bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışma, İller Bankasındaki yeniden yapılanmanın büyükşehirlerin algısıyla değerlendirilmesi suretiyle ilişkilerin geliştirilmesinde kurumsal yapı, düzenleme ve uygulamaların fonksiyonel hale gelmesine katkı sağlayabilmeyi amaçlaması ve bu alanda ilk çalışma olmasından dolayı önem arz etmektedir.

3.3. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Araştırmanın evreni 30 büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşları ve şirketlerinin yöneticilerinden oluşmaktadır. Ülke çapında yayılı olan büyükşehir belediyelerinin ağırlıkla üst düzey yöneticileriyle yapılan nitel çalışmanın maliyet, süre, deneyim ve çaba gerektirmesi, mülakat yapılan kişilerin konumları gereği zaman kısıtları ve kendilerine ulaşılabilmesinin zor olması, gerçekleştirilen mülakatların çok uzun ve kapsamlı olması nedeniyle dokümantasyonu ve analizinde karşılaşılan zorluklar, araştırmanın sınırlılıkları arasında sayılabilir.

Diğer yandan, doküman analizi için ilgili kurumdan, araştırmacı kurumda çalışıyor olmasına ve istenilen bilgilerin genel anlamda belediyeler açısından benzerleri her yıl yayınlanıyor olmasına rağmen bilgi temin edilemediğine yukarıda değinilmiştir. Kurumlarda şeffaflık, hesap verebilirlik, güven oluşturma gibi değerlerin yeterince gelişmemiş olması, konuların araştırmacılara açılmasında engel teşkil edebilmektedir. Konunun büyükşehir belediyelerinin algısının ne olduğunun belirlenmesi olması, araştırmanın asıl deseninin mülakatlardan elde edilmesi ve araştırmacı ile mülakata katılanlardan 12 adedinin uzun yıllar İller Bankası'nda çalışmış olmaları sonucu edindikleri tecrübe ve gözlem sonuçları, araştırmanın etkin olarak yapılabilmesine imkan tanımıştır.

Araştırmanın bu alanda yapılmış ilk akademik çalışma olması, bir yandan özgünlüğü açısından avantaj sağlarken diğer yandan başka kaynaklardan veriye ulaşıma imkan vermemektedir. İller Bankası ile büyükşehir belediyelerine ilişkin başka çalışmalardan ek verilere ulaşılamadığından tartışmalar kısmında İller Bankası üzerine daha önce genel anlamda yapılmış çalışmalardan ilgili olan kısımlardan önemli görülenlerle araştırmanın bulgu ve sonuçlarının karşılaştırılması yapılabilmiştir.

3.4. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

3.4.1.Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırma, İller Bankası'nın 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun çerçevesindeki değişimini, büyükşehir belediyelerinin değerlendirmelerine göre analiz

edebilmek üzere tasarlanmıştır. Bu kapsamda, öncelikle, yeniden yapılanmanın işlevselliği ile ilgili genel bir literatür taraması yapılmış ve bu konuyu irdeleyebilmek için kullanılabilecek kavramlar ve bu kavramlar arasındaki ilişkiler belirlenmiştir. Araştırmaya nicel araştırma yöntemiyle başlanmış ve anket soruları oluşturularak pilot çalışma yapılmıştır. Anket çalışmasının istenilen sonucu vermemesi üzerine, anket çalışmasında kullanılan faktörlerden yararlanılarak oluşturulan standartlaştırılmış açık uçlu sorularla nitel araştırma yöntemine geçilerek çalışmalar sürdürülmüştür.

Nitel araştırma insanların yaşam tarzlarını, öykülerini, davranışlarını, örgütsel yapıları ve toplumsal değişmeyi anlamaya dönük bilgi üretme süreçlerinden biridir (Aktaran, Özdemir, 2010: 325).

Creswell tarafından nitel araştırmanın kapsamlı bir tanımı şu şekilde yapılmaktadır.

"Nitel araştırma varsayımlarla ve bireyler veya grupların bir sosyal ya da insan sorununa atfettikleri anlamlara değinen ve araştırma problemlerinin incelenmesini içeren yorumlayıcı/kuramsal çerçevelerin kullanımı ile başlar. Bu problemi araştırmak için, nitel araştırmacılar; araştırmada, çalışmadaki insan ve yerlere duyarlı olan doğal ortamdaki veri koleksiyonlarını ve hem tümevarım hem de tümdengelimli örüntü ve temalar kuran veri analizlerini içeren nitel bir yaklaşım kullanırlar. Nihai yazılı bir rapor veya sunum; katılımcıların seslerini, araştırmacının derin düşüncelerini, problemin kompleks bir açıklama ve yorumlamasını ve literatüre katkısını veya değişim çağrısını içerir" (Creswell, 2016: 44). Bir problem veya konunun keşfedilmesi gerektiği için nitel araştırma yapılır (Creswell, 2016: 47). Birçok bilim dalında olduğu gibi nitel araştırma da farklı bilim dallarından yararlanır.

Ekiz'e göre, *"Nitel araştırmaların en temel özelliği, üzerinde çalışma yapılan kişilerin bakış açılarıyla araştırılan olay, olgu, norm ve değerleri incelemeye çalışmasıdır. Bu inceleme sırasında araştırma yapılan kişilerin oluşturdukları ve kullandıkları özel dil, anlamlar, kavramlar üzerinde durup onları anlamak ve bunların araştırılan kişiler için ne anlam ifade ettiğini ortaya çıkarmak, önemli bir çalışma stratejisidir"* (Ekiz, 2015: 31).

Creswell'e göre, nitel araştırmanın bir türü olarak fenomenolojik araştırma ise, "… deneyimlenen bir fenomenin derinlemesine anlaşılmasını

sağlamaktadır"(Creswell, 2016: 83).

3.4.2. Katılımcıların Belirlenmesi ve Örneklem Tespiti

Araştırmanın evreni 30 adet büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşları ve şirketlerinin yöneticilerinden oluşmaktadır. Mevcut durumda Türkiye'de 30 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bunların 14'ü 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra büyükşehir belediyesi olmuştur.

Araştırmanın örnekleminin seçimi, sonuca doğrudan etkisi olabilecek bir unsurdur. Nitel araştırmada en sık kullanılan veri toplama yöntemlerinin görüşme ve gözlem olması nedeniyle büyük bir örneklem grubuyla çalışmak hem zaman, hem de maliyet açısından mümkün olamamaktadır. Örneklem grubunun büyük olması, gözlem ve görüşme yoluyla elde edilen geniş çaplı verilerin analizinde zorluklar yaşanmasına da neden olabilmektedir. Bu nedenle nitel araştırmalarda genelleme kaygısı güdülmeksizin mümkün olduğunca evrende olması muhtemel bütün çeşitliliği, zenginliği, farklılığı ve aykırılığı temsil edecek bütüncül bir resim elde edilmeye çalışılır. Bu durum ise örneklem sayısının belirlenmesi üzerinde önemli bir etkendir. Çünkü nitel araştırmalarda konuyu anlamaya dönük derinlemesine bir çalışma mantığı izlenmektedir. Bu noktada çok kişiye ulaşmak yerine görünen ve görünmeyen durumların açıklanması hedeflenmelidir. Yani örneklemin temsil etme kabiliyeti yerine olayın anlaşılmasına katkısı daha öne çıkan bir durumdur (Yeşil, 2014: 64).

Nitel araştırmacılar olasılıklı olmayan amaçlı örneklem yöntemini kullanma eğilimindedirler. Görüşme yapılacak bireylerin seçiminde, evreni temsil etme güçlerinden çok araştırma konusuyla doğrudan ilgili olup olmadıklarına bakılır (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 107). Bu nedenle, amaçlı (yargısal) örneklemede araştırmacı kimlerin seçileceği konusunda kendi yargısını kullanır ve araştırmanın amacına en uygun olanları örnekleme alır (Balcı, 2005). *"Kaynağın kalitesi, elde edilen verilerin kalitesini belirleyecek temel unsurdur. Bu yüzden görüşülecek kişilerin araştırılan konunun uzmanı olmaları ya da o konuda karar verici konumda bulunmaları beklenir. Ayrıca araştırılan alt gurubu kısmen de olsa temsil edebilmeleri*

için seçim sırasında demografik/sosyal özelliklerin de göz önüne alınması yararlı olacaktır" (Baş ve Akturan, 2013: 112). Bu bağlamda, araştırmamızda en uygun olanlarla mülakat yapılarak maksimum verim elde edilebilmesi için görüşmecilerin seçimi bazı kriterlere göre yapılmıştır:

İlk olarak görüşmecilerin konunun hem uzmanı olan, hem bilfiil iş ilişkisi içerisinde bulunan, hem de üst yönetimde karar mercii olarak yer alan kişiler olmalarına dikkat edilerek araştırmanın örneklemi, büyükşehirlerin ilgili birimlerinin İller Bankası ile halen iş ilişkisi bulunan, kendi deneyimleri ile ilgili bilgiler verebilecek yöneticileri (Büyükşehir Belediye Başkanı, Genel Sekreteri, Genel Sekreter Yardımcısı, Daire Başkanı, Şube Müdürü ve bağlı birimlerinin Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanları ve Müdürleri) arasından mülakatı kabul edenlerden oluşturulmuştur.

İkinci olarak araştırmanın örneklemi seçilirken kısmen de olsa temsiliyeti sağlamaya katkısı olması için yukarıda belirtilenlerin yanında, Türkiye'nin farklı bölgelerine, farklı siyasi partilerine mensup olanlarla kayyumla yönetilenlerden ve 30.03.2014 tarihi öncesi ve sonrasında büyükşehir belediyesi olanlardan örneklem alınmasına dikkat edilmiştir.

Üçüncü seçim kriteri ise derinlemesine, karşılaştırmaya dayalı, detaylı bilgiler alınabilmesi için görüşmecilerin bir kısmının büyükşehir belediyeleri ile İller Bankası arasındaki ilişkinin her iki tarafını da bilenler olarak geçmişte İller Bankası'nda çalışanlardan oluşturulmasıdır.

Diğer önemli bir konu da araştırmada örneklem için ideal sayının ne olacağıdır. Fenomenolojik çalışmalarda veri, genellikle katılımcılarla derinlemesine ve çoklu mülakatlar kullanılarak toplanmaktadır (Aktaran Creswell, 2016: 81). "… Çalışmanın sonunda araştırmacının yaygın bir anlayış ortaya çıkarabilmesi için, çalışmaya katılanların söz konusu fenomeni bütün yönleriyle yaşamış bireylerden dikkatlice seçilmiş olması gerekmektedir (Creswell, 2016: 83). Polkinborn (1989) araştırmacıların mülakatları fenomeni bütünüyle deneyimleyen ve sayıları 5 ile 25 kişi arasında değişen bireyler ile yapması gerektiğini belirtmektedir (Creswell, 2016: 81).

Ancak, görüşme veri toplama tekniğinde araştırmacının sürekli karşılaştırma yaklaşımı kullanarak daha fazla fikir vermeyene kadar aramaya (ve mülakat yapmaya) devam etmek için kategorileri doygunluğa ulaştırmaya çalışması gereğinden de bahsedilmektedir (Creswell, 2016: 195). Mülakat yapılan herkesin bir başka kategori oluşturma olasılığı bulunduğu için "doyum noktası"na ulaşmak mümkün olmayacağından yapılan mülakatları belirli bir sayı ile sınırlamak sonuca ulaşmak açısından gereklidir (Çetinkaya İstikbal, 2017: 139).

Yukarıda belirtilen ölçütler doğrultusunda bu çalışmada, büyükşehir belediyelerinin ilgili birimlerinde farklı bölgelerde, 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasında kurulan büyükşehir belediyelerinde görev yapan, farklı siyasi partilere mensup yönetici sınıfından 30 büyükşehir belediyesinden seçilen toplamda 32 adet yöneticiyle görüşmeler yapılmıştır. Söz konusu görüşmecilerin 12 adedi, İller Bankası'nda görev geçmişi bulunan ve devamında büyükşehir belediyelerinde görev alanlardan oluşmuştur.

3.4.3. Verilerin Toplanması

Nitel araştırmalarda farklı veri toplama teknikleri kullanılmaktadır. Bunlar görüşme, gözlem ve doküman incelemesi olarak sayılabilir. Veri toplama tekniklerinin birkaçının birlikte kullanılabilmesi, araştırmanın geçerlik ve güvenilirliğine katkı verir. Görüşme tekniğinde; katılımcının sözel ifadelerinin gözlem ve doküman inceleme yöntemleri kullanılarak doğrulanması, elde edilen bulguların geçerliliğini ve güvenilirliğini artırması açısından önemlidir (Yıldırım ve Şimşek, 2008:89). Bu nitel araştırmada görüşme yanında gözlem ve doküman incelemesi veri toplama teknikleri kullanılmıştır.

Görüşmeler, yönlendirici olmamasına dikkat edilen, kolay anlaşılabilir, yeterli düzeyde ayrıntıya, açıklamaya ve aydınlatmaya yönelik sondalara da yer verilen standartlaştırılmış açık uçlu görüşme formları kullanılarak yapılmıştır. Sorular, literatür ve Banka'nın faaliyet alanı çerçevesinde çalışmalar yapılarak ve uzman görüşleri alınarak belirlenen faktörler esas alınarak fenomenolojik betimsel analiz formatına uygun yapıda oluşturulmuştur.

Standartlaştırılmış açık uçlu görüşme yaklaşımı, görüşmeci yanlılığını ve öznelliğini azaltan, aynı soruların sistematik bir sıra içinde bütün deneklere aynı şekilde sorulması yoluyla görüşmeci etkisini ve öznel yargılarını en aza indirmesi nedeniyle elde edilen verilerin karşılaştırılması ve analizi daha kolay olan bir nitel görüşme yöntemidir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 123). Bu yöntem, araştırma problemi ile ilgili tüm boyutların ve soruların kapsanmasını güvence altına almak için geliştirilmiş bir yöntemdir (Sevencan ve Çilingiroğlu, 2007: 4) *"Standartlaştırılmış açık uçlu görüşme, bir araştırmanın başkaları tarafından tekrar edilmesi olasılığını önemli ölçüde artırır. Ayrıca, çok sayıda görüşmecinin çalışması gereken geniş araştırma projelerinde bu tür görüşme yöntemi etkili biçimde kullanılabilir. Bu yöntemin zayıf yanı, görüşme formunun hazırlandığı sırada öngörülmemiş olan boyutların ortaya çıkarılmasını ve irdelenmesini engelleme olasılığıdır."* (Aktaran: Yıldırım, Şimşek, 2011: 123).

Araştırmanın başkaları tarafından tekrar edilmesi olasılığını önemli ölçüde artırması ve çok sayıda görüşmecinin çalışması gereken geniş araştırma projelerinde bu görüşme yönteminin etkili biçimde kullanılabilmesi, araştırmanın dış geçerlik ve dış güvenirliğine katkı veren özelliklerdir. Bu yöntemin zayıf yanının olasılığının engellenmesi için, , araştırılan konunun bütün boyutlarını kapsayan, daha çok açık uçlu soruların sorulduğu, detaylı cevapların alınmasına ve yüz yüze, birebir görüşülerek bilgi toplanmasına imkan veren bir veri toplama tekniği olan (Tekin, 2006: 1) derinlemesine görüşme yönteminden yararlanılmıştır. Görüşmelerde soruların ve sondaların sınırlayıcı olmadığı, önemli olanın kendi bilgi ve deneyimlerine dayalı değerlendirmelerinin olduğu açıkça belirtilmek suretiyle, gerektiğinde görüşmeyi derinleştirmek amacıyla sondalar (alt soru) kullanılmıştır. Bu şekilde, görüşmelerde konular derinlemesine ele alınarak ve son olarak da belirtmek istedikleri başka hususların olup olmadığı sorularak, bu etkinin olasılığı en aza indirilmeye çalışılmıştır.

Diğer yandan, yukarıda değinildiği üzere, literatürde genel olarak İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını ele alan çalışmalar olmakla birlikte, yeniden yapılanmanın büyükşehir belediyeleriyle İller Bankası ilişkilerine ve İller Bankası'nın yeniden yapılanmasının büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığına ilişkin bir çalışmanın bulunmaması nedeniyle araştırmanın keşifsel bir nitelik taşıdığı

söylenebilir. Keşifsel bilgiye de en fazla derinlemesine görüşmeler yöntemiyle ulaşılabileceği değerlendirilmiştir. Bu yöntemle, niceliksel araçlarda görülebilen anketi başkasına doldurtma ya da gereken önemi vermeme gibi sakıncalar da ortadan kaldırılmaya çalışılmış ve araştırma kapsamında kendileriyle görüşülen kişilerin gerçek düşüncelerinin derinlemesine incelenmesi imkanına kavuşulmuştur.

Görüşmeciler maksimum çeşit örneklemesiyle belirlenmiştir. Maksimum çeşit örneklemesinde araştırmacı çok çeşitli özelliklere sahip farklı birimleri örneklemi kapsamına alır (Baş ve Akturan, 2013: 199). *"Buradaki amaç, göreli olarak küçük bir örneklem oluşturmak ve bu örneklemde çalışılan probleme taraf olabilecek bireylerin çeşitliliğini maksimum derecede yansıtmaktır. ... Böyle bir araştırma sonucu ortaya çıkabilecek bulgular ve sonuçlar herhangi başka bir yöntemle ulaştığımız sonuçlara oranla daha zengin olabilir. Maksimum çeşitliliğe dayalı bir örneklem oluşturmada amaç, genelleme yapmak için bu çeşitliliği sağlamak değildir, tam tersine çeşitlilik gösteren durumlar arasında herhangi bir ortak ya da paylaşılan olguların olup olmadığını bulmaya çalışmak ve bu çeşitliliğe göre problemin farklı boyutlarını ortaya koymaktır*" (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 108-109).

Bu kapsamda; 31/05/2016 tarihinde Balıkesir, 20/11/2017 tarihinde Gaziantep, 21/11/2017 tarihinde Kahramanmaraş, 22/11/2017 tarihinde Malatya, 23/11/2017 tarihinde Ordu, 23/11/2017 tarihinde Samsun, 04/12/2017 tarihinde Kocaeli ve Sakarya, 05-06/12/2017 tarihlerinde Tekirdağ, 07/12/2017 tarihinde Manisa ve 08/12/2017 tarihinde Denizli Büyükşehir Belediyelerinde olmak üzere, toplam 11 büyükşehir belediyesinde 24 adet mülakat gerçekleştirilmiştir. Söz konusu mülakatların hangi düzeyde bürokratlardan kaçar kişiyle yapıldıklarına, büyükşehirler ve kişiler bazında mülakatların ne kadar sürdüğüne ilişkin detaylara aşağıdaki tablolarda yer verilmektedir.

Diğer yandan, seçilen örneklemlerin tamamıyla yüz yüze mülakat yapılmasının maliyet ve süre kısıtı yüzünden mümkün olmaması nedeniyle Aydın, Muğla, Eskişehir, Adana, Mersin, Hatay, Diyarbakır, Mardin ve Van büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı su ve kanal idarelerine de görüşmeler yapılarak sorular gönderilip cevap vermeleri istenilmiştir. Sayılan Büyükşehir Belediyelerinden Adana, Mersin, Hatay, Diyarbakır, Mardin ve Van Büyükşehir Belediyelerinden (6 adet büyükşehir belediyesi) 8 adet cevap gelmiş, gelen cevaplarla birlikte 17 adet büyükşehirde

yapılabilen mülakat sayısı toplamı 32 adet olarak gerçekleşmiştir. Aydın, Muğla ve Eskişehir Büyükşehir Belediyelerinden ise cevap alınamamıştır. Sonuç olarak 11 büyükşehir belediyesinde yüz yüze 24 adet mülakat gerçekleştirilmiş, ilaveten soruların gönderildiği 9 Büyükşehir Belediyesinin 6'sından 8 adet cevap alınabilmiştir.

Etik kurallar gereği katılımcıların isimleri gizli tutulmuş, katılımcılara ait görüşler, isimler ve çalıştıkları kurumlar gizli kalacak şekilde numaralandırılarak değerlendirilmiştir.

Katılımcıların görüşmeye başlamadan önce ses kaydı için izinleri alınmış, seslerinin sadece bilimsel amaçlarla kullanılacağı teyit edilerek bu konuya açıklık getirilmiş ve bu sayede uygun görüşme ortamı oluşturulmaya çalışılmıştır. Görüşmeler randevu alınmak suretiyle katılımcıların bürolarında, sohbet formatında, süre sınırı konulmaksızın, kaydına müsaade ettikleri kısımların kayda alınacağı, istemedikleri kısımların ise kayıt dışında tutulacağı belirtilerek gerçekleştirilmiş, ilgililerin izni alınarak ses kayıt cihazıyla kaydedilmiş, zaman zaman da notlar tutulmuştur. Görüşmelerin samimi ve güvenilir bir ortamda gerçekleşmesi, verimli ve gerçekçi olmalarına katkı vermiştir.

Mülakat yapılabilen Büyükşehir Belediyelerinin siyasal dağılımına bakıldığında, CHP'nin kazandığı 5 adet Büyükşehir Belediyesinden toplamda 2, MHP'li Büyükşehir Belediyelerinden 3, kayyumla yönetilen Büyükşehir Belediyelerinden 3 ve AKP'li Büyükşehir Belediyelerinden ise 9 adet Büyükşehir Belediyesi yöneticisiyle mülakat yapılabilmiştir.

Söz konusu büyükşehir belediyelerinden 7 adedi 30.03.2014 tarihinden önce, 10 adedi ise 30.03.2014 tarihinden sonra kurulmuş belediyelerdir.

Mülakat yapılabilen büyükşehir belediyelerinin 4 adedi Marmara, 2 adedi Ege, 4 adedi Akdeniz, 3 adedi Güneydoğu Anadolu, 2 adedi Doğu Anadolu, 2 adedi Karadeniz Bölgelerinde yer almaktadır. Sorular gönderilerek cevap istenilen İç Anadolu Bölgesinde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile Ege Bölgesi'nde Aydın ve Muğla Büyükşehir Belediyeleri ise cevap vermemiştir.

Yukarıda da değinildiği üzere, görüşmecilerden 12 adedi, daha önce İller Bankası'nda bölge müdürlüğü ve daire başkanlığı görevlerinde bulunmuş, mülakat tarihlerinde büyükşehir belediyelerinde genel müdür, genel müdür yardımcısı ve daire başkanı düzeyinde görev yapan yöneticilerden oluşmaktadır.

Yukarıda detayları açıklanan dağılımla farklılıkların maksimum düzeyde dikkate alınmasına, derinlemesine görüşmelerle araştırmanın keşifsel yönünün öne çıkarılmasına ve fenomenolojik betimsel analiz deseninin kullanılmasıyla katılımcıların görüşlerinin araştırmaya olabildiğince yansıtılmasına çalışılmıştır.

Araştırmada mülakata katılanların yaşı, cinsiyeti, eğitim düzeyi gibi kriterler ise değerlendirmeye alınmamıştır.

Yeniden yapılanmanın, kanun değişimi hazırlıklarını da dikkate alırsak Banka'nın kanununun değiştiği 2011 yılından önce başlamış olduğu kabul edilebilir. Ancak, değişimin zaman alması nedeniyle yeniden yapılanma, halen devam eden bir süreçtir. Diğer yandan, bu süreçte büyükşehir belediyelerinde çalışanlar ile büyükşehir belediyelerinin yapısı ve Banka ile ilişkileri açısından da değişimler olmaktadır. Bu nedenle, çalışmamızda yeniden yapılanma bir süreç olarak ele alınmış ve mülakata katılanlara büyükşehir belediyesinde görev yaptıkları süre içerisinde gözlemledikleri değişim sorularak objektif sonuçlar alınmaya çalışılmıştır.

Araştırma sorularına katılımcıların ilgisi üst düzeyde olmuştur. 24 kişiyle yüz yüze 29 saat, 27 dakika, 20 saniye görüşme yapılmış ve bu ses kayıtları çözümlenerek yazılı hale getirilmiştir. Yukarıda değinildiği üzere, ayrıca, yüz yüze mülakat yapılamayanlara gönderilen soru formlarına 8 adet cevap gelmiştir.

Etik kurallar gereği numaralandırılmaları suretiyle katılımcıların unvan dağılımı ve adetleri, büyükşehir belediyeleri ve katılımcılar bazında mülakat süreleri aşağıdaki tablolarda sunulmuştur:

TABLO 11: Mülakat Yapılan Kişilerin Unvanlarına Göre Sayısı ve Görev Yaptığı Birimler

Adet	Unvan	Birim
3	Genel Sekreter	BŞB
3	Genel Sekreter Yrd	BŞB
6 (yüzyüze) + 2 (sorular gönderilerek) = **8**	Genel Müdür	SKİ
9 (yüzyüze) + 1 (sorular gönderilerek) = **10**	Genel Müdür Yrd.	SKİ
3 (yüzyüze) + 3 (sorular gönderilerek) = **6**	Daire Başkanı	2 Adedi BŞB, diğerleri SKİ
3 (sorular gönderilerek)	Şube Müdürü	SKİ

Tablo 11'de araştırmaya katılan büyükşehir belediyeleri yöneticilerinin unvanlarına göre dağılımı ve görev yaptığı birimler yer almaktadır. Tablodan, Banka

ile ilgili birimlerde her düzeyden yöneticiyle görüşmeler yapıldığı görülmektedir.

TABLO 12: Mülakat Sürelerinin Büyükşehirlere Göre Dağılımı

Adı	Mülakat Süresi (Saat: Dakika: Saniye)
Balıkesir BŞB BASKİ	07:51:09
Gaziantep BŞB GASKİ	03:19:,34
Kahramanmaraş BŞB KASKİ	03:02:11
Malatya BŞB MASKİ	01:58:06
Ordu BŞB OSKİ	02:35:12
Samsun BŞB SASKİ	02:17:05
Kocaeli BŞB İSU	00;56:47
Sakarya BŞB SASKİ	02:11:53
Tekirdağ BŞB TESKİ	02:41:45
Manisa BŞB MASKİ	01:01:38
Denizli BŞB DESKİ	01:32:00
TOPLAM (SAAT,DAKİKA)	29:27:20

Tablo 12'de mülakat süreleri toplamının araştırmaya katılan büyükşehir belediyelerine dağılımı yer almaktadır. Bu tablodan da görüleceği üzere görüşmeye katılan her bir büyükşehir belediyesi ile ortalama 3 saat civarında (3:01:54) bir görüşme yapılmıştır.

TABLO 13: Katılımcıların Mülakat Süreleri

Katılımcı Numarası	Mülakat Süresi (Saat: Dakika: Saniye)
1	01:12:06
2	02:11:15
3	02:50:15
4	01:37:33
5	00:49:40
6	00:42:20
7	02:07:41
8	01:11:53
9	01:02:24
10	00:57:11
11	01:02:36
12	00:55:30
13	01:27:33
14	00:42:23
15	01:05:30
16	01:30:42
17	01:06:45
18	01:08:03
19	01:09:02
20	01:16:10
21	01:25:35
30	00:19:15
31	01:05:08
32	00:56:48
TOPLAM: (SAAT:DAKİKA:SANİYE)	29:27:20

Tablo 13'de katılımcıların her birine ilişkin mülakat süreleri yer almaktadır. Bu tablodan da görüleceği üzere her bir katılımcı ile ortalama bir saat onbeş dakika civarında (01:14:33) görüşme yapılmıştır.

Araştırmada kullanılan ikinci veri toplama tekniği ise gözlem yöntemidir. Gözlemlenen aynı şey veya eylemin değişik özne ve aktörler için farklı anlamlar ifade edebileceği nitel araştırmanın önemli bir kuramsal sayıltısını oluşturur. (Erjem, 2005: 4) Araştırmacının 2003 yılından beri İller Bankası'nda çalışıyor olması ile mülakat yapılan kişilerden 12 adedinin İller Bankası'nda geçmişte daire başkanlığı ve bölge müdürlüğü düzeyi dahil uzun yıllar görev yapmış olmaları ve halen kurumlarında İller Bankası'yla ilişkileri genel müdür, genel müdür yardımcısı ve daire başkanı düzeylerinde yürüten pozisyonda çalışmalarının yaptıkları yorumlarda etkili olduğu, dolayısıyla gözlemlerinin görüşmelerde yapılan değerlendirmelerde önemli ölçüde yer aldığı ifade edilebilir. Ayrıca, her iki tarafı bilenlerin gözlemleri ve görüşlerine dayalı olarak yapılan değerlendirmelerin daha rasyonel ve çözüm odaklı bakış açıları ve öneriler sunacağı düşünülmüştür.

Üçüncü veri toplama tekniği olarak doküman incelemesi kapsamında ise geçmiş bölümlerde yer verildiği üzere ilgili mevzuat, İller Bankası stratejik planları, faaliyet raporları ve İller Bankası hakkında geçmişte hazırlanan raporlar ile yapılan çalışmalar incelenmiştir. Araştırmanın kısıtları kısmında da yer verildiği üzere, İller Bankası'yla büyükşehir belediyelerinin son 10 yıllık sürede; İller Bankası sermayesine katkıları, İller Bankası kanalıyla kullandıkları yerli yabancı kaynaklı nakdi ya da gayrınakdi krediler ve hibeler gibi, genel olarak ayrıştırma yapılmadan bütün mahalli idarelerle ilgili olarak faaliyet raporlarında da yer verilen, dolayısıyla gizli olduğu ifade edilemeyecek konulardaki bazı temel veriler, İller Bankası Genel Müdürlüğü'nden yazılı olarak istenilmiş ancak, bu talep karşılanmamıştır. Büyükşehirlerle ilgili veriler alınamadığından ilgili kısımda bu verilere yer verilememiş, Banka'nın genel olarak yerel yönetimlerle ilişkisinin gelişimiyle ilgili toplanabilen verilerden önemli görülenler analize katılmıştır.

3.4.4. Verilerin Geçerliliği ve Güvenilirliği

Nitel araştırmalarda, nicel araştırma yöntemlerinde olduğu şekilde belirli bir analiz tekniği kullanılmadığı için, verilerin güvenirlik ve geçerliliğini test etmek, bildiğimiz anlamda mümkün değildir. Ancak araştırmada belirli bir sistematiğin yerleştirilip bunun takip edilmiş olması ve kullanılan analiz tekniklerinin farklılaşmaması, elde edilen verilerin güvenirlik ve geçerlilik koşullarını sağladığını gösterecek bir emaredir (Gençoğlu, 2014: 689).

Çalışmamızda belirli bir sistematiğin yerleştirilip bunun takip edilmiş olması ve kullanılan analiz tekniklerinin farklılaşmamasına sahip olmanın yanında geçerlilik ve güvenilirliği sağlamaya yönelik olarak neler yapılabileceği de araştırılmıştır. Araştırmada kullanılan standartlaştırılmış açık uçlu mülakat formunun geliştirilmesi sürecinde konuya ilişkin sorular bir araya getirilerek bir soru havuzu oluşturulmuştur. Daha sonra İller Bankası'nda çalışan uzman, alan akademisyeni ve yönetici kadrosunda görev yapmış kişilere sorular iletilmiş olup anlam kargaşasına yol açacak ve tekrarlara sebep olacak sorular uzman katılımcılardan gelen sözlü geribildirimler üzerine düzeltilmiştir. Gelen geribildirimlerden olumlu sonuç alınması üzerine, ilk olarak 4 adet pilot çalışma kapsamında mülakat yapılmış ve aynı uzman guruptan mülakatların da değerlendirilmesi suretiyle kapsam geçerliği hakkında görüş istenmiş, gelen olumlu görüşler üzerine bu şekilde oluşturulan veri toplama aracıyla mülakatlar tamamlanmıştır. Ardından, toplanan verilerin belirli temalar içinde katılımcı sayısı ve frekans ağırlığı da gösterilerek sistemli bir şekilde sunulabilmesi amacıyla katılımcıların konu hakkındaki görüş, tespit, uyarı ve önerilerinin yer aldığı bulgular, mülakat metinlerinde yer alan gerekçelerle açıklamalar ve söz konusu metinlerden önemli görülen kısımlardan doğrudan alıntılar yapılarak, yine ilgili kısımlarda literatürden kullanılabilecek çalışmalar ile Banka hakkında elde edilebilen dokümanlardan konuyla ilgili olabilecek bilgiler ve gözlemler de kullanılarak raporlaştırılma işlemi tamamlanmıştır.

Araştırmamızda büyükşehir belediyelerinde ve ilgili birimlerinde görev yapan yönetici sınıfından kamu görevlilerinin ve İller Bankası görev geçmişi bulunan ve devamında büyükşehir belediyelerinde görev alan yöneticilerin özellikle seçilmesi çalışmanın geçerliliğini arttırmaya yönelik bir çalışmadır. Böylece görev yerinde kısa

süreli çalışmanın verdiği tecrübesizlik, konulara hakim olamama ve odaklanamama gibi araştırmayı olumsuz yönde etkileyecek durumlardan kaçınılması sağlanmıştır.

Nitel araştırmada çalışmanın geçerliliği ve güvenilirliği, çalışmanın doğruluğunu temin etmek açısından çok önemlidir. Bu çalışmanın geçerliliğini sağlamaya dönük olarak yapılan mülakatlarda kişilerin cümleleri, özgün görüşlerin yanında frekans dağılımları da verilerek genelleyici geçerlik içinde sunulmuştur (Yeşil, 2014: 76). Yani araştırma yapılan kişilerin bazı cümleleri ile ilgili genellemeler yapılabilmesi mümkündür (Ekiz, 2003: 34). Diğer yandan çalışmanın güvenirliğine yönelik olarak bazı kriterler bulunmaktadır. Öncelikle araştırmaya ilişkin yapılan mülakatlarda bir yıldan fazla bir süre devam eden ve yaklaşık 30 saate yakın görüşmeler yapılmış, yapılan mülakatların neticelerinde çıkan sonuçlar başka bir yöneticiye ait olmadığı belirtilmeden diğer kişiler ile görüşme yapılması esnasında çaprazlama olarak paylaşılmış ve sonuçların doğruluğu test edilmiş (Lincoln ve Guba, 1985: 218-219), 8 görüşmeciye ise sorular gönderilerek cevaplar alınmış, bunların yanında; maksimum çeşit örneklemesiyle farklı özelliklere sahip araştırmacıların araştırmaya dahil edilmesiyle veri kaynaklarının olabildiğince yansız olmasına çalışılmıştır. Mülakatlara ek olarak gözlemler, görsel ve yazılı verilerle karşılaştırma yapılarak veri çeşitlendirilmesi - "data triangulation" uygulanmıştır (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 267). Görüşmeci yanlılığını ve öznelliğini azaltan, araştırma problemi ile ilgili tüm boyutların ve soruların olabildiğince kapsanmasını güvence altına alan, araştırmanın başkaları tarafından tekrar edilebilmesi olasılığını artıran standartlaştırılmış açık uçlu soruların tercih edilmesi, geçerlik ve güvenilirliğin artmasına katkı vermektedir. Araştırmacının Banka'da çalışıyor olması nedeniyle veri kaynakları ile uzun süreli birlikteliği de öznel yargılarından sıyrılabilmesi için bir avantaj olarak değerlendirilmelidir.

3.4.5.Verilerin Analizi

Araştırma sürecinde gerekli verilerin toplanması kadar temel sorun alanı çerçevesinde analizi de önem arz etmektedir. Nitel araştırmada analiz yapmak, ihtiyaca göre tasarlanan, revize edilen bir süreçtir (Miles ve Huberman, 1984: 54). *"Nitel araştırma veri analizi çeşitlilik, yaratıcılık ve esneklik anlamına gelir. Her nitel*

araştırma farklı birtakım özellikler taşır ve veri analizinde birtakım yeni yaklaşımları gerektirir. Bu nedenle araştırmacının, gerek araştırmanın, gerekse toplanan verilerin özelliklerinden yola çıkarak ve var olan veri analiz yöntemlerini gözden geçirerek kendi araştırması için bir veri analiz planı geliştirmesi beklenir" (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 221).

Nitel araştırma yönteminde çeşitli araştırma desenleri sunulmakla birlikte kendi yaşam çevresi içinde gerçekleşen bir örgütsel değişimin paydaşları tarafından nasıl algılandığını çok yönlü, sistemli ve derinlemesine inceleyen ampirik bir araştırma yöntemi olan nitel analiz yöntemi olarak betimleyici fenomenolojik analiz deseni tercih edilmiş ve görüşmeler sonucu elde edilen verilerin analizinde bu analiz yönteminden yararlanılmıştır. Betimsel analiz, çeşitli veri toplama teknikleri ile elde edilmiş verilerin daha önceden belirlenmiş temalara göre düzenlenmesi ve yorumlanmasını içeren bir nitel veri analiz türüdür. Bu analiz türünde araştırmacı görüştüğü ya da gözlemiş olduğu bireylerin görüşlerini çarpıcı bir biçimde yansıtabilmek amacıyla doğrudan alıntılara sık sık yer verebilmektedir. Bu analiz türünde temel amaç, elde edilmiş olan bulguların okuyucuya özetlenmiş ve yorumlanmış bir biçimde sunulması (Yıldırım ve Şimşek, 2011:224), ham haldeki verilerin okuyucuların anlayabileceği ve isterlerse kullanabileceği bir şekle sokulmasıdır (Altunışık vd., 2012: 324).

Fenomenolojik araştırma deseninin de kendine özel nitelikleri bulunmaktadır. Bu araştırmada olguyu, tecrübeyi, bireyin bakış açısından tanımlamak çalışmanın kalitesini arttırmada kilit rol oynamaktadır (Baş ve Akturan, 2013: 91). Temaların belirlenmesinde temaların sıklıkları değil önemleri üzerinde durulmalıdır. Temaların kapsamı, birbiriyle ilişkili olmayan yani her biri farklı bir anlam ifade eden ve tekrar etmeyen kavramlardan oluşmalıdır (Baş ve Akturan, 2013: 93).

Nitel araştırmalarda kullanılan muhakeme süreci algısal olarak parçaları bir araya getirerek bir bütün yaratmayı gerektirmektedir. Bu süreç sonunda anlam ortaya çıkar. Ancak her bireyin algısı farklı olduğu için ortaya değişik anlamların çıkması olasıdır. Buna karşılık fenomenolojik yaklaşımda olgulardaki gerçekliğin tanımlaması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda genelleştirmelerin yapılması amaçlanmamaktadır.

Fenomenoloji, tümevarımsal tanımlayıcı bir araştırma yöntemidir. Burada amaç, tüm olgunun –birey tecrübelerini de kapsayarak- göründüğü gibi tanımlanmasıdır. (Baş ve Akturan, 2013: 85).

Bu çalışmada betimleyici fenomenolojik analiz deseninin kullanılmasına, konu hakkında daha önce bir araştırmanın yapılmamış olması ve büyükşehirlerin de yeniden yapılanma sürecinde olmaları nedeniyle keşifsel bilgilere ihtiyaç duyulması ve bu yöntemle nitel araştırma sonucu, araştırma konusu ile ilgili olarak toplanan verilerin olabildiğinde nesnel ve farklı görüşleri kapsayan bir yaklaşımla yansıtılarak analiz edilebilmesi nedenleriyle başvurulmuştur.

Betimsel analiz dört aşamadan oluşmaktadır (Altunışık vd., 2012: 324, Ekiz, 2003: 74).

a) Kapsamın belirlenmesi, analiz için bir çerçeve oluşturulması
b) Verilerin tematik çerçeveye göre işlenmesi
c) Bulguların tanımlanması ve düzenlenmesi
d) Bulguların değerlendirilmesi ve yorumlanması

Fenomenolojik analizin aşamaları ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

a) Araştırmacının fenomenle ilgili kişisel deneyiminin betimlenmesi
b) Tekrar edilmeyen, örtüşmeyen, önemli görülen ifadelerin bir listesinin oluşturulması
c) Önemli ifadelerin "anlam birimleri" veya temalar olarak adlandırılan bilgi birimleri halinde guruplandırılması
d) Katılımcıların fenomenle ilgili deneyiminin neler olduğunu ele alan dokusal betimlemenin oluşturulması
e) Fenomenin deneyimlendiği ortamın ve bağlamın yansıtıldığı, deneyimin nasıl gerçekleştiğini ele alan yapısal betimlemenin oluşturulması
f) Dokusal ve yapısal betimlemelerin birleştirilmesiyle karma bir betimlemenin yapılması (Creswell, 2016: 193-194).

Bu süreç doğrultusunda ilk olarak çok uzun görüşmelere ilişkin ses kayıtları metne dönüştürülmüş ve İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasının büyükşehir

belediyelerinin algısıyla açıklanabilmesine ilişkin ana çerçeve oluşturulmuştur.

İkinci aşamada verilerin dökümleri satır satır okunmuş ve saha çalışmasında sorulan sorular temelinde hedeflenen ölçütler doğrultusunda gerekli ekleme veya çıkarmalar yapılmıştır. Daha sonra ortaya çıkan verilerin konuyu net şekilde ortaya koyması sağlanmış ve gereksiz tekrarlar önlenmeye çalışılarak bulgular tanımlanmış ve düzenlenmiştir (Uğurlu vd., 2014: 129). Son olarak netleşen bulgularla ilgili İller Bankası'ndaki yeniden yapılanmaya ilişkin büyükşehir belediyelerinin algı ve beklentileri yorumlanmıştır. Oluşturulan temalar çerçevesinde yapılan yorumlar katılımcı görüşleri, gözlem ve ilgili dokümanların da değerlendirilmesiyle desteklenmiştir.

Verilerin analizine ilişkin aşamalara, belirlenen faktörler doğrultusunda yöneticilerin "Proje Danışmanlık Hizmetleri", "Yetki Devri", "Ortak İdarelerin Banka Bilgi Sistemi Üzerinden İşlem Yapabilmesi", "Uluslararası Kredi Kullanımında Danışmanlık Faaliyetleri", "İhale Yapmanın Ortak İdarelere Devredilmesi", "Emanet Usulünün Terk Edilmesi", "İller Bankası'nın Başka Ülkelerde Şubeler ve Temsilcilikler Açması İle İş İlişkileri Geliştirilmesi" ve "Büyükşehir Yasasının Getirdiği Değişime İller Bankasının Tepkisi" ile ilgili görüşleri örnek olarak verilebilir. Bu görüşler doğrultusunda görüşme verileri okuyucuya dönük olarak temalar altında düzenlenmiş ve tanımlanmıştır. Örneğin Yeniden yapılanma sonrasında İller Bankası'nın yetkili organlarında büyükşehir belediyelerinin temsili hakkında 3 katılımcı temsil edildikleri algısına sahip olduğunu belirtirken, 21 katılımcı temsil edilmedikleri algısına sahip olduklarını belirtmiştir. Çalışma sonunda yeniden yapılanmaya ilişkin olarak araştırmanın problemi, alt soruları ve sondalarında yer verilen konular ile bu konuların dışında görüşmecilerden elde edilen yeni bulgular ayrıca ele alınmıştır. Sondaların çokluğu nedeniyle soru bazında ayrımların mümkün olmaması ve mülakatların oldukça uzun olması nedeniyle yöneticilerin görev yaptıkları belediyelerdeki siyasi parti ilişkileri, çalıştıkları bölgeler, 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında büyükşehir belerdiyesi olanlar ve daha önce İller Bankası'nda çalışanlar ve çalışmayanlar gibi ayrımlar dikkate alınarak karşılaştırılması cihetine gidilememiştir.

Elde edilen veriler her ne kadar nitel analiz teknikleri kullanılarak analiz edilse de konuya ilişkin genel hususların belirlenmesi, farklı belediyelerde görev yapan

yöneticilerin İller Bankası'ndaki yeniden yapılandırma konusundaki ortak beklentilerinin açığa çıkarılması açısından transcript edilen görüşme metinleri içerisinde yer alan ortak unsurlar, görüşme sorusuyla bağlantılı olarak ele alınıp frekans dağılımları da belirlenerek değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme yapılırken nitel analiz ruhuna aykırı hareket etmemek adına benzer ifadeler dışında dikkat çekici ve belirleyici hususlar da bir kişi olsa dahi ayrıca ele alınmıştır.

Verinin analizinde yapılan kodlamada üç adım izlenmiştir. Bunlar sırasıyla açık kodlama (*open coding*), eksen kodlama (*axial coding*) ve seçici kodlama (*selective coding*)'dır (Corbin and Strauss, 1990: 12). Oluşturulan metinler analitik olarak parçalarına ayrılarak ilk kodları tespit etmek amacıyla açık kodlama yapılmıştır. Açık kodlama yapılması aşamasında mülakatların süre olarak oldukça uzun sürmesinden yola çıkılarak, tüm satırların adlandırılması yoluna gidilmeyip, veri içinde anlamlılık gösteren satırların kodlanmasına öncelik verilmiştir. Satır satır kodlama yönteminin yanı sıra paragraflara isim verme yoluna gidilmiştir. Etiketlenen paragrafların birbiri ile ilişkili olanları tespit edilmiş ve buna göre kategorilere ayrılmıştır.

Bulgular sınıflandırıldıktan sonra gerekçeleriyle birlikte özetlenerek ve mülakat metinlerinin, görüşmeci algılarının kapsamlı ve olduğu gibi açıklanmasına etkin katkı vereceği düşünülen kısımlarından alıntılar yapılarak, bulguların daha anlaşılabilir kılınmasına çalışılmıştır. Ardından, erişilen bulgularla ilgili olarak geçmişte genel anlamda Banka hakkında yapılan çalışmalarda elde edilen bulgulardan önemli görülenler de eklenerek sorunun/alt sorunun değerlendirilmesi yapılmıştır.

İller Bankası'nın yeniden yapılanmasının büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığını belirlemeye yönelik olarak yapılan bu çalışma kapsamında mülakat aşamasında kullanılan ve nasıl oluşturuldukları yukarıda açıklanan temalar ve kategorileri ile ortaya çıkan yeni bulgularla ilgili olarak oluşturulan tablolar aşağıda sunulmuştur:

TABLO 14: Veri Analizinde Esas Alınan Temalar ve Kategorileri

Hizmet Kalitesi	• Proje danışmanlık hizmetleri • İhale danışmanlık hizmetleri • Yapı denetim hizmetleri • Aynı iş için alternatif projeler sunulabilmesi • Teknik hizmet standartları • Fiziksel altyapı • Finansal araçların tanıtımı, sunumu • Bankacılık hizmet standartları • Personelin yetkinliği ve sayısal yeterliliği • Mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesi için ortakların katılımı • Yeni hizmet alanlarına açılmada ortakların katılımı • Hizmetlerin tanıtımı • Hizmet sunumunda müşteri memnuniyet düzeyi ölçümleri • Ortak idarelerle iletişim • Bankacılık sektöründeki iyi uygulamaları kendi yapısına alma
Yönetim Yapısı ve Anlayışı	• İş süreleri • Örgüt içinde alt birimlere yetki devri • Hizmetlerin bir kısmının bırakılması ya da devredilmesi • Yurtiçi hizmet birimlerinin yeterliği • Büyükşehirlerdeki değişiminle etkileşim • Yurtdışı hizmet birimleri oluşturulması • Teknik hizmetlerle birlikte finansal hizmet sağlayan yapı
Bilgi Teknolojilerinin Kullanılması	• İller Bankası'nın internet sitesinden bilgiye erişim • Ortak idarelerin yaptırdığı işlerin bilgilerine İller Bankası bilgi sisteminden erişim • Ortak idarelere İller Bankası danışmanlığıyla yapılan işlerin bilgilerine Banka bilgi sisteminden erişim • Ortak idarelerin İller Bankası bilgi sistemi üzerinden işlem yapabilmesi • Ortak idarelerin İller Bankası bilgi sistemi üzerinden işlemlerini takip edebilmesi
İş Kapasitesi	• Eski ve yeni iş alanları • Piyasalardan kaynak temini için aracılık faaliyetleri • İhale işinin ortak idarelere devretme • İşleri kendisinin yapmasını (emanet usulünü) bırakma • Yurtdışında şubeler ve temsilcilikler açma • Büyükşehirlerdeki değişime İller Bankası'nın tepkisi
Mali-Finansal İlişkiler	• Banka'nın mali/finansal gücündeki değişimin finansal ilişkilere yansıması • Banka tarafından alternatif finansman kaynaklarının kullandırılması • Belediyelerce Banka dışından alternatif finans kaynaklarının kullanımına İller Bankasının varsa geliştirdiği tepki
Temsil	• Banka'nın kurumsal yapısında (genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu) büyükşehir belediyelerinin temsili. • Hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim açılarından temsil
Hesap Verebilirlik	• Banka'nın kurumsal yapısı açısından (genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu) hesap verebilirlik • Hukuk ve yönetim açılarından hakkaniyet gereği hesap verebilirlik

Kodlama örnekleri verilmesinin konunun anlaşılmasına ve genel anlamda yapılan kodlama hakkında bilgi edinilebilmesine katkı verebileceği düşünüldüğünden ortaya çıkan yeni bulgular, açık kodlama örnekleri ile birlikte aşağıda sunulmuştur:

TABLO 15: Yeniden Yapılanma Sürecinde Değişim Algısına İlişkin Ortaya Çıkan Yeni Bulgular

Yeniden Yapılanma Sürecinde Değişim Algısına Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Yeni Bulgular	**Katılımcı Görüşleri**
AR-GE	*İller Bankası'nın projelerini sürekli AR-GE faaliyetiyle revize etmesi gerekmektedir (K 7.) İlbank'ın AR-GE'ye ihtiyacı var (k 16). İlbank, AR-GE teknik birimi kursa, yurt dışına bir ekip gönderse, örneğin atık su çamuru nasıl faydalı hale getirilir, incelese, bizi de çağırsa, bir iki kez seminere gitsek, bir vizyon sunsa. Bu yolla atık su çamurlarını bütün Türkiye'de hallederiz.*
Rekabet	*"İller Bankası o kadar emin ki kendinden, kendisini artık tanıtmıyor, araya, sahaya başkaları giriyor, farkında değil" (K 7). Kalkınma Ajansı ile biz burada bir GES yaptık (K 21). "İlbank'ın, bu yeni yapılanmayla aslında biraz Bankacılık sektörüyle rekabet etmesi gerektiğini düşünüyorum. Yeni yapılanmada en azından Yönetim Kurulu'nun büyük projelerde bir esnekliğinin olması gerektiğini düşünüyorum"(K 8). "Nakit ihtiyacını başka bankalardan teminatsız çözen belediyeler de var ben bazılarını biliyorum, İler Bankası'nın bu misyonu üstlenmesi çok doğru bir yöntem olur." (K 5). "Biz bir müşavirlik firması kurduk. Müşavir firmayla evrak boyutunda, hak ediş boyutunda bunları denetliyoruz ve çok sağlıklı sonuçlar aldık" (K 19).*
İşletme Aşamasının İş Kapsamına Alınması	*"Banka sadece yapım aşamasında değil, işletme aşamasında da yer almalı" (K 20). "İşletme sürecine biraz daha müdahil olması işletme aşamasının da sorgulanması, oradan geri dönüşler alınması gerektiğini düşünüyorum"*
Projelerin İş Bütünlüğünü Dikkate alması	*"Projelerin işletme dahil iş bütünlüğü içinde irdelenmesi katkı verecektir" (K 7). "Proje, ihale, uygulama, işletme ve finans bir bütünlük içinde ele alınmalı" (K 7). "İller Bankası'nın kullanıcıyı düşünerek biraz daha empati yapması gerektiğini düşünüyorum. Yatırımların işletme sürecinde, özellikle ekonomi, ciddi bir konu, işletenler ve kullanıcılar için. Kullanılabilirlik boyutunu sahada yerel yönetimlerle daha iyi istişare yapması gerektiğini düşünüyorum" (K 9). "Yapılacak tesisin maliyetinin ve işlerliğinin, işletme boyutu ve enerji maliyetlerinin yüksek olması dikkate alınarak proje ömrü içinde değerlendirilip terfi gibi yapıların minimize edilmesi, hatta mümkünse ortadan kaldırılması konusunda teknoloji kullanılarak artık çoğu şeyi çözmek mümkün" (K 9).*

Müşavirlik Sisteminin Kurulması	*"Bu teknolojik donanım ve bu kadar tecrübeli elemanıyla Banka'nın kontrollük değil de en azından müşavirlik ve finans noktasında bir şeyler yapmasını ben arzularım" (K 3). "Hizmet standartları kesinlikle müşavirliği gerektiriyor" (K 16).*
Yerel Yönetimlere Eğitim Verilmesi	*"İller Bankası'nın kendi ortaklarına, daha önce yapılan bölgesel eğitim programları gibi, teknoloji konusunda bir eğitim programı düzenleyip bunlara katılım sağlayabilmesi lazım" (K 14). "Banka eğitim konusunda görev alabilir. ... Bu, uzaktan eğitim de olabilir, belediyeler için bir akademi gibi çalışabilir. Bütün sıkıntı belediyelerde, özellikle yeni belediyelerde, yetişmiş teknik eleman yok" (K 20). "İller Bankası, müşterek kontrollük, uluslararası finans başlıkları altında en azından arkadaşlarımızın gidecekleri, dinleyecekleri, sadece belediyelerin değil kendi çalışanlarının da katılabileceği, ortak eğitim verebilir" (K 7) "İller Bankası'nı yerelin bankası, belediyelerin ortak olduğu bir kurum olarak düşünürsek, gerek mühendislik, gerekse finans anlamında yerel yönetimlerle ilgili çok daha ciddi programlara yönelebilir, bu seminer olur, sempozyum olur konferans olur, uluslararası aktiviteler olur, bu tarz faaliyetlerle hem kendi iç yapısını sunar, hem de özel sektörü ve akademik çevreleri harekete geçirerek bu tür programları organize edebilir" (K 9).*
İş Tekniği ve Teknolojik Gelişmelere Uyum	*"İller Bankası, teknolojiye çok ayak uyduramıyor gibi geliyor bana. Öğrendiğim kadarıyla herhalde ekiplerde yeterli teknik programlar bulunmuyor" (K 6). "Teknoloji katkısında çok ön plana çıkamıyor, hatta belediyeler manevra kabiliyeti daha fazla olduğu için teknolojik desteklerde gözünü dışarıya dikiyor. Teknolojik farklılıktan biraz uzaklaştı gibi İller Bankası, ya da şöyle diyelim, dünya çok hızlı ilerliyor, İller Bankası birlikte ilerleyemedi" (K 7). "Dünyanın farklı teknolojileriyle ilgili İller Bankası bizden daha çok fırsatlar bulabiliyor, onlardan bilgi sahibi olduğu zaman bunları mahalli idarelerle paylaşmasında fayda var" (K 10). "Banka bize gelip yeni arıtma teknolojileri, borular, vanalar, pompalar, terfi merkezleri çıktı vs. bu tür noktalarda, hem projelendirmede, hem uygulamada bizi daha çok yönlendirebilir. Şu anda mevcut statik yapı gidiyor, ben iyi bir değişim görmüyorum, yani bu bizden geliyor zaman zaman, ya böyle bir şey varmış vs gibi, onlar da bizi kırmamak için bakıyor, üst yönetimi bilemiyorum ama tabanda böyle, benim samimi düşüncem bu. Yeniliklerin önünün biraz daha açılması lazım". (K 21).*

Yönetim Bilgi Sistemi Kurulması	*"Çeşitli yönlerde çalışmalar yapılmış: İsale hatları, depolar, şebekeler… Bunların işletme planları bizde var, ama hiçbiri elektronik ortamda değil. İhtiyaç duyduğumuz veriyi bölge müdürlüğünden ya da genel müdürlükten talep ediyoruz. Kendilerinde olması halinde bize dönüyorlar. Böyle bir sistem olsa, önemli verileri gerektiğinde kaynağından sorgulayabiliriz" (K 13) "Belediyeler akıllı kentlere geçiş yapmaya başladı, kent bilgi sistemiyle kayıt almaya başladı, ama diğer kurumlarda da bu altyapı olsa entegre eder, tek tuşla son 15 yılda şehre ne yapılmış hepsini çıkarabiliriz. Devletin genelinde olsa, entegre olur, geleceğe yönelik olarak" (K 8). "Hem ortak idarelerin kendilerinin yaptığı hem de İller Bankası'nın ortak idareler için yaptığı ya da birlikte yapmış olduğumuz işlerle ilgili veri tabanı olsa belki geleceği daha iyi planlama söz konusu olabilir" (K 18). "İşlemlerimizi takip edebileceğimiz bir sistem yok"* (K 2,3,5,8,9,12,14). *"Ortak ağlar kurulmalı yerel yönetimlerle, uzun yazışmalara gerek kalmadan, e-imzayla falan, direkt ulaşılmalı. İşlerin biraz daha hızlı yürümesiyle alakalı ortak bilgisayar sistemleri, programlar düzenlenebilir. Bununla alakalı iyi araştırmalar yapılmalı, üniversitelerle çalışılmalıdır. Banka, kendini geliştirmeye biraz daha adapte olmalı. Konuya devlet mantığıyla değil de hani biraz daha serbest piyasa mantığıyla yaklaşmalı" (K 6).*
Malzemelerdeki Gelişimin İşlere Uyarlanması	*"Banka sadece kendi kullandığı teknoloji açısından değil, kullanılan malzemeler açısından da yeniliğe, yeni teknolojiye açık olması lazım" (K 20).*
Genel Kurulun Yılda 2 Defa Toplanması	*"Genel Kurul yılda iki defa toplanabilir. Bir sonraki yılda neler yapılabileceği konuşulabilir. Bir önceki yıl değerlendirilebilir" (K 7).*
Müşteri Odaklılık	*"İller Bankası, müşteri odaklı değil, yönlendirici odaklı çalışıyor. Bankacılık olarak baktığımızda, kesinlikle müşteri odaklı olması gerekiyor" (K 1). "Müşteri memnuniyeti düzeyi ölçümü yapılmamaktadır."* (K 2,8,9,10,12,14,16,18,19,20,21). *"Banka'nın 21. yüzyıl Bankacılık formasyonuna göre düşünmesi lazım. Biz ortağız ama aynı zamanda müşteriyiz. Müşteri odaklı olması lazım. Bu devlet zihniyetini değiştirmesi lazım, bir bankacı olarak söylüyorum" (K 14).*
İller Bankası Modelinin İhracı	*"İller Bankası modeli, benim bildiğim kadarıyla dünyanın başka bir yerinde yok. Yani bu modeli, belki hani Kafkas ülkelerine filan yaymakta Banka ve Ülke açısından fayda olabilir" (K 10).*

Projeleri Ölçek Ekonomilerine Göre Tasarlama	*"Banka ve büyükşehir belediyeleri açısından daha bütüncül ve geneli kapsayan bir yaklaşıma ihtiyaç var. Hizmet bütünlüğü artıdır. Örneğin siz 54 tane belediye ve bu 54 tane belediyede de yaklaşık 75 tane su tarifesiyle hizmet eden, sadece suyu verip parasını alan, geleceğe yönelik yatırım yapamayan, her bir belediyenin sorunu kendi sorunu olarak gördüğü, ancak ekonomik durumunun uygun olmadığı bir durumda, büyükşehir bütüncüllüğünde bu sorunların ortak olarak havza bazında çözülüp daha ekonomik işletilmesi, kolay ve çevreye duyarlı projelerin yapılması anlamında büyükşehir yasası bir öncüdür" (K 7). "İller Bankası'nın sadece bir şehre bağlı olmamasının avantajları var. Havzayı biliyor, diğer taraftaki örnek modelleri biliyor ve hepsini bir potada eritebilecek birikime erişiyor" (K 7).*
Ortak İdarelere Bilişim ve Teknik Altyapı Desteği Verme	*"Bu iş kombine bir iş; bir tarafta altyapı var, bir tarafta işletme var, bir tarafta abone var, bir tarafta arıza yönetim sistemi var, bir tarafta kayıp kaçak kontrolü var. Bunları bir bütün olarak İller Bankası projelendirebilir. Yani Banka birazcık daha özellikle bilişim ve teknik altyapı konusunda da belediyelere destek verebilir diye düşünüyorum, çünkü bu konuda destek alabileceğimiz kimse yok" (K 20).*
Dışardan Yapı Denetim Hizmeti Temini	*"İller Bankası'nın son dönemlerde iş yükünün olağan üstü artması nedeniyle saha denetimlerinde zorlandığı gözlenmektedir. Değişen kapasite ihtiyacına göre dışarıdan teknik hizmet temin edilebilir" (K 26).*
Özerklik	*"Banka'nın, aldığı kararlarda, belediyelerin bankası gibi değil de daha çok merkezi, hükümete bağlı, ilişkili olduğu bakanlıkla işleri yürüten bir yapısı var. Temsil edilmesi noktasında; alınan kararlarda, yapılan işlemlerde, atamalarda ilgili bakanlığın yetkisinde olan şeyler ağırlıkta. Dolayısıyla belediyelerin etkisi, temsili söz konusu değil. Belediyeler daha çok taleplerinin finansmanı ile ilgileniyor" (K 2). "Yönetim Kurulu'nun yapısının hakkaniyetli olduğunu düşünmüyorum. Banka üzerinde merkeziyetçilik var, benim paramı Bakan'ın talimatıyla Yönetim Kurulu'nun yönlendirmesi gibi bir fiili durum var. Yönetim Kurulu'nun sermaye yapısına göre oluşturulmasının daha doğru olacağını düşünüyorum" (K 4). "Son iki yıldır İller Bankası üstyapı dediğimiz, belediye binaları, kültür merkezleri veya başka bir şeye daha önce kredi vermiş olsa bile şu anda bunları yeni Bakanın tasarrufu ile kesiyor, biz burada bunu somut yaşadık, Büyükşehir Belediyesi binası yapılacaktı ve bu seçime kadar yetişecekti, büyük bir hızla ilerliyordu, bir gün bir yazı geldi; "- Ben, 8 ay senin kredini durdurdum." Başlamış bir iş idi ve şimdi durdu" (K 21).*

Çalışmanın bu alanda yapılmış ilk araştırma olması nedeniyle literatürde yer verilen bulgulara ayrıca yer verilememiş, dolayısıyla bu konuda bir karşılaştırma yapılmamıştır. Banka ile genel anlamda yerel yönetimlerin ilişkilerine yönelik çalışmalarda yer alan ve önemli görülen bazı bulgulara ise sondalarla (altsorular) ilgili bölümlerin sonunda yer verilmiştir. Sorular ve alt sorulara verilen cevapların betimlenmesinin ardından doğrudan alıntılara mümkün olduğunca fazlaca yer verilmek suretiyle belirlenen temalara ilişkin çerçevenin zenginleştirilmesi ve güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Çalışma, görüşmelerin aktarılmasının yanında görsel ve yazılı veriler ile desteklenmiştir. Çalışmadan elde edilen bulgulardan çıkan sonuçlar çalışma öncesinde bulunması beklenen bilgilerin ötesindedir. Buradan araştırma için katkı veren kendine özgü görüşlerin yanında tümevarımcı bir analiz yöntemi ile genele yönelik değerlendirmelere ulaşılabilmesi de mümkündür.

3.5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI VE TARTIŞMALAR

Araştırmanın analizi, belirlenen faktörler temelinde hazırlanan sorularla, yukarıda da belirtildiği üzere yeterli düzeyde ayrıntı, açıklama ve aydınlatmaya yönelik sondalara da yer verilen standartlaştırılmış açık uçlu görüşme yöntemiyle yapılan mülakatlara, gözlemlere ve doküman incelemesine dayalı olarak yapılmıştır. Araştırmanın alanında ilk olması nedeniyle diğer kaynaklardan, İller Bankası'nın benzerleri kamuya açık olarak faaliyet raporlarında yayımlanan bilgilerin büyükşehirlerle ilgili olanlarını vermemesi nedeniyle İller Bankası kaynaklarından veri temin edilememiştir. Bu nedenle analizler, temel olarak görüşmelere dayandırılmış ayrıca, İller Bankası'nın genel anlamda yeniden yapılanmasına yönelik olarak literatürde daha önce yapılmış çalışmalardan önemli görülenler, gözlemler ve Banka hakkında erişilebilen diğer bilgiler dikkate alınarak değerlendirmelerde bulunulmuştur. Esasen aranılan büyükşehir belediyelerinin algısı olduğundan, yapılacak analizlerde görüşmelerden elde edilen bilgi, tespit ve öneriler, çalışmanın temelini oluşturmuştur. Araştırmanın bulguları ve tartışmalar, araştırma konusu kapsamında belirlenen temalar ve kategorileri düzeninde ele alınmıştır.

3.5.1. Yeniden Yapılanma Sürecinde İller Bankası'nın Hizmet Kalitesindeki Değişim

"Kalite müşterilerin ihtiyaçlarını tatmin edebilecek mal ve hizmetlerin üretilmesi, işletmenin faaliyet verimliliğinin arttırılması ve etkin bir maliyet kontrol süreci ile maliyetlerin düşürülmesinde stratejik bir araç olarak görülmektedir. Kalite kavramının hizmet sektöründe açıklanması diğer sektörlere göre daha zordur. Hizmet sektöründe kalite; müşterinin ihtiyaç ve beklentilerine uygunluk, sürekli başarı, sunulan hizmetin eksiksiz ve hatasız gerçekleştirilmesi, ölçülebilen ve değerlendirilebilen müşteri memnuniyeti ile doğru orantılı bir unsur olarak kabul edilmektedir" (Güven ve Çelik, 2007:2).

İller Bankası, hem teknik işler hem de kalkınma ve yatırım bankacılığı yapan bir yapıya sahiptir. Bu nedenle, hizmet kalitesi konusunda bu iki yapı kapsamındaki alt kategorilerle genel olarak hizmet kalitesine yönelik alt kategoriler dikkate alınarak sondalar oluşturulmuş ve görüşmeler esnasında sondalarla hizmet kalitesine yönelik detay sorular yöneltilerek mülakatlar derinleştirilmiştir. Literatürde bankacılıkla ilgili hizmet standartlarına yönelik çalışmalar varsa da bankacılıkla birlikte yürütülen teknik boyuttaki işlere ilişkin çalışma bulunmamaktadır. İller Bankası'nın teknik işlerle birlikte bankacılığı da faaliyet alanına alan özgün yapısı, bunda rol oynamaktadır. Bu nedenle teknik işlerle ilgili faaliyetleri ve bunlarda yeniden yapılanmayla fark oluşup oluşmadığı temelinde sorular da oluşturulmuştur.

Bankacılık ile ilgili hizmet kalitesini ölçmede A. Parasuraman, V. A. Zeithaml ve Leonard L. Berry (PZB)'nin geliştirdiği SERVQUL adı verilen ölçme yöntemindeki parametrelerden (Aktaran Altan ve Atan, 2004: 17-32; Yılmaz, Çelik ve Depren 2007: 234-248), Banka hakkında nicel analiz yöntemiyle yapılan araştırma (Meriç, 2010: 85-108) ile mülakat yöntemiyle yapılan nitel araştırmalar (Kılıç ve Gül, 2015: 217-233; Yaş, 2011: 118-135) ve diğer çalışmalardan mülakatta konunun derinlemesine ele alınabilmesi için yararlanılmıştır.

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın hizmet kalitesindeki değişime ilişkin görüşler ***"Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın hizmet kalitesini değerlendirdiğinizde, değişim görüyor musunuz? Değişim olduğu kanaatindeyseniz,***

değişimi, değişim alanlarını da belirterek anlatır mısınız?" şeklindeki soruyla değerlendirilmiştir. Bu bağlamda hizmet kalitesi sondalarla detaylandırılarak aşağıdaki kategoriler altında ele alınmıştır:

- Proje danışmanlık hizmetleri
- İhale danışmanlık hizmetleri
- Yapı denetimi hizmetleri
- Alternatif projeler sunulabilmesi
- Teknik hizmet standartları
- Fiziksel altyapı (binalar, teknolojik donanım, araç-gereç vd.)
- Finansal araçların tanıtımı, sunumu
- Bankacılık hizmet standartları
- Personelin sayısal yeterliliği ve yetkinliği (güven verme, empati, iş yapma arzusu, iş başarımı vb.)
- Mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesi için ortakların katılımı
- Yeni hizmet alanlarına açılmada ortakların katılımı
- Hizmetlerin tanıtımı
- Hizmet sunumunda müşteri memnuniyet düzeyi ölçümleri
- Ortak idarelerle iletişim
- Bankacılık sektöründeki iyi uygulamaları kendi yapısına alma

3.5.1.1. Proje Danışmanlık Hizmetleri

Proje işi, genel anlamda rasyonel iş tasarımını ifade ettiğinden, işin en önemli kısmı olarak kabul edilebilir. Proje ne kadar iyiyse uygulamada sorunlar o kadar az ve meydana getirilen ürünün kalitesi o kadar yüksek olur. Özellikle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte, ihale öncesinde proje aşamasıyla tamamlanan çalışmaların ihale sonrasındaki çalışmalardan çok daha önemli olduğu, uygulamadan anlaşılmaktadır.

Hizmet kalitesindeki değişim bağlamında proje işleriyle ilgili katılımcıların görüş ve değerlendirmeleri aşağıda sunulmuştur. Söz konusu görüş ve değerlendirmelerden katılımcıların en çok ilgi gösterdiği ve görüş beyan ettiği kısmın

proje olduğu görülmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın teknik hizmetler açısından proje işlerinde farklı boyutları ile gelişmeler gösterdiği 21 katılımcı tarafından ifade edilmiştir:

İller Bankası, yeniden yapılanma sürecinde; proje açısından yeterli ve gelişen bir yapıya sahiptir. Kurumsal dönüşüm, yeni teknolojilere ayak uydurma ve hizmet kalitesinde iyileşmeler olmuştur. Büyükşehir belediyelerini proje açısından desteklemektedir.

"Teknik konularda proje, ihale ya da inşaat sırasında önceki döneme göre işlerin biraz daha derli toplu gittiğini düşünüyorum" (K 9).

"Üstyapı hizmetleri ve diğer alanlarda kullandığımız kredilerle ilgili teknik açıdan bir sıkıntı yaşamıyoruz. Etkinlik bariz bir şekilde görülüyor. 2011 sonrasını genel olarak değerlendirirsek, hizmetlerin etkinliğinde, sonuç odaklılıkta artış bariz bir şekilde görülmektedir. İller Bankası'nın kendini çağın değişen koşullarına, kurumsal anlamda uyarladığını görmekteyiz" (K 12).

"İller Bankası proje konusunda yerel yönetimlere ciddi destekler vermektedir" (K 10)

Büyükşehir belediyelerinin önemli bir kısmında, özellikle yeni büyükşehir belediyelerinde teknik personel ve tecrübe eksikliği olduğundan olumlu yaklaşımlarla yönlendirme ve yol gösterilmeye ihtiyaçlarının olduğu bilinmektedir. Sözkonusu katılımcılara göre İller Bankası'nın büyükşehir belediyelerini yönlendirici rolü tatmin edici düzeydedir. Yeni oluşan büyükşehirlerdeki uzman kadro yetersizliği, İller Bankası deneyiminden yararlanılarak giderilmiştir. Ayrıca ilişkilerde daha etkin ve hızlı dönüşler olduğu, hassas ve titiz çalışmalar yapıldığı, olumlu düzeltme ve yönlendirmeler ile birlikte iyi ilişkiler kurulduğu dile getirilen konulardandır.

"Biz projelerimizi yaparak İller Bankası'na gönderdiğimizde bu projelerin ciddi olarak incelendiğini gördük, çok sıkça şu kısım eksik, bu

kısım eksik denilebiliyor, geri gönderilip düzelttiriliyor ve bu anlamda ciddi bir katkı veriliyor Güzel giden bir gelişim var." (K 21)

"Projelerin yapılmasında bizi gayet titiz bir şekilde yönlendirdiler. Daha doğrusu birlikte projeleri gerçekleştirdik. Yani proje işleri açısından gayet verimli bir çalışma oldu" (K 18)

"Aradığımızda bir muhatap bulabiliyoruz. Daha hızlı ve etkin bir şekilde dönüşler oluyor. Daha hassas çalışmalar yapıldığını gözlemliyoruz." (K 13)

Yeniden yapılanma sürecinde proje işlerinde karşılaşılan sorunlar da bulunmaktadır. Karşılaşın sorunlara yönelik görüş belirten 12 katılımcı; farklı boyutlarıyla bu sorunları dile getirmişlerdir. Katılımcılara göre; yeniden yapılanma sonrasında proje işlerinde birçok açıdan gelişme yaşanmamıştır:

İller Bankası'nca proje ile ilgili düzenlemeler yenilenememiştir. Teknolojik gelişime ayak uydurulamamış, proje konusunda öncü olma açısından yetersiz kalınmıştır. Proje ile ilgili daire başkanlığı düzeyinde bir yapı oluşturulsa da uzman kadro sıkıntısı vardır ve taşra teşkilatı genel müdürlükle aynı kapasitede değildir. Buna rağmen bölge müdürlüğünde vize işlemleri çok beklemese de genel müdürlükte onay işlemleri çok beklemektedir. Proje Dairesi zayıf kalmaktadır. Hizmetlerinin yürütülmesinde de sorunlar bulunmaktadır: Zaman etkin kullanılamamakta, projelerin revize edilmesinde ve karar alma mekanizmalarında sıkıntılar yaşanmaktadır.

"Proje işleri için İller Bankası çok eski bir kurumdur. İller Bankası'nın ilk proje talimatları, yönetmelikleri, üniversitelerde dahi okutulmaktayken, büyükşehirlerden önceki teknik daireler, özellikle sanayi siteleri, toplu konut idareleri vs. kurulduğunda, bunların kendilerine ait proje ve şartnameleri oluşturulunca, İller Bankası Proje Yönetmeliği yenilenmediğinden gündemden düşmüştür. Proje konusunda İller Bankası'nın, yeterli teknik kadro ile müşteri olarak görülen hizmet alan dairelerin isteklerini tam zamanında hızlı olarak yapamadığı kanaati hasıl olmaktadır. Bu konuyla ilgili daire başkanlığı oluşsa da her taşra teşkilatı

eşit kapasitede değildir. ...İller Bankası teknolojik gelişmelere ayak uydurmada, öncülük etmede yetersiz kalıyor. İller Bankası'nın proje işlerini tam zamanında hızlı olarak yapamadığı kanısındayım" (K 1).

"Karar alma mekanizmasında bir sıkıntı var, yani bir yavaşlık var. Bir proje değişikliğine gitmek istedik biz ekibimizle, bölgedeki arkadaşlarla görüştük, arkadaşlar olumlu baktı, "Biz genel müdürlüğe soralım" dediler. Genel müdürlüğe gittik sonuç olumsuz geldi. Sonra biz ısrarcı olduk tekrar, şükürler olsun bölgedeki arkadaşların desteğiyle genel müdürlüğü ikna ettik. Ama tabi aradan sanırım bir 8 ay geçti. ... Bölgelerin hızına genel müdürlük sanki yetişemiyor gibi geliyor proje onayları ve tadilatlarında. Bölgelere biraz daha yetki verilebilir mi? Yetki dağılımı yapılabilir mi bu konuda?" (K 6).

"Proje dairesinin de sanıyorum, İller Bankası'ndaki eski yapısı yoktur. Biraz daha orayı zayıflattılar diye düşünüyoruz" (K 2).

Proje için harcanan zamana kayıp zaman olarak bakılmaktadır. Proje uygulama aşamasında sürekli revize edilecek bir doküman olarak görülmektedir. Halbuki genel anlamda kabul edilir ki, işlerde proje asıldır, önemsenmesi ve önde tutulması gerekir, çünkü, proje düzgünse iş düzgündür ve işletmesi kolaydır. Projeye önem verilmediğinde ise imalatın standart ve kalitesinin istenilen düzeyde olması beklenemez.

"Banka'nın asıl projeyi önemseyip hep önde tutması lazım. Türkiye'de proje işi acele edildiği, proje bitsin hemen imalata geçelim diye bakıldığı ve proje süreci kayıp zaman gibi değerlendirildiği için, bu şans projeciye verilmiyor. Bu konu İller Bankası'nda da eksiktir, su kanal idarelerinde de eksiktir. Belediyelerde hiç yoktur. Türkiye'de de eksiktir" (K 2).

"Projeyi ilerde de hallederiz şeklinde bir bakış var. Tabii, öyle olunca proje işi hep eksik ve zayıf kalıyor (K 2).

"Genel anlamda kabul edilir ki, işlerde proje asıldır, proje düzgünse iş düzgündür ve işletmesi kolaydır" (K 1).

Proje yapımında iş yapım şekilleri, teknolojik kabiliyetler ve kullanılan malzemeler açısından günün koşullarına göre farklılıklar oluşmaktadır. Benzer nitelikteki işler için benzer projeler kullanılabilse de projelerin güncel ve mümkün olduğunca işe özel olması önem arz etmektedir. Yaşanan teknolojik gelişmelerle bunun yapılabilmesi daha kolay hale gelmiştir. İller Bankası tarafından eski tarihli tip projeler uygulanmaya çalışıldığından, güncel gelişmelere ayak uydurmak için İller Bankası'nın ihalesinin ardından revize proje ihaleleri yapılmak zorunda kalınmaktadır. Diğer yandan belirli bir işe özel yapılmış olsalar da projelerin güncel olmaması da uygulama aşamasında sorunlara yol açabilmektedir. Banka tarafından uygulanması gecikmiş eski tarihli projeler yenilenmeden ihaleye çıkılmakta, bu da ciddi sorunlara yol açabilmektedir.

"İller Bankası ile gayet uyumlu çalışıyoruz, bazı projelerimizi ihale yöntemiyle İller Bankası'na yaptırıyoruz. Özellikle, su projelerimizin, akıllı su yönetim sistemi, akıllı şebeke sistemine göre olması gerektiğini düşünüyorum. Bu konuda biz, genel olarak İller Bankası'nın projelerine güveniyoruz, ama, artık yeni yönetmeliklerin, özellikle Su Kayıp Kaçaklarını Kontrol Yönetmeliğinin belediyelere yüklediği yükümlülükler noktasında biz İller Bankası'nın hazırladığı projeleri tekrar revize edip, mecburen, revize ihalesi yapıp, akıllı şebeke ünitelerini tekrar yapmak zorunda kalıyoruz. Banka'nın teknolojiye entegre olması lazım. Yine projelerde, özellikle atık su projelerinde, bu terfi merkezlerinde, biraz sıkıntılar var. Bunların da değişmesi lazım… Biriken pisliklerin alınması konusunda, oradaki sepet sistemi mesela, en son... projemizde TF 12 terfi merkezimiz… Çok sıkıntı yaşadık, önüne bir daha ayrıca yeni bir kum tutucu vesaire yapmak zorunda kaldık" (K 20).

"Projelerin maalesef güncelliği yok, 3-5-10 yıl öncesi yapılmış bir proje, aslında uygulamaya geçilmeden önce tekrar gözden geçirilerek baştan revize edilmesi, belki bu problemi çözebilir. … Şimdi, imar planı

yapılmış ama, bu plana göre yolun içerisine vatandaşlar evlerini yapmış. Bu duruma da çok rastlıyoruz. Pratikte kanal gidecek ama ortada ev var, oranın bahçesi var ya da planlara işlenmiş ama yolları açılmamış, öyle bir yol yok. Ciddi sıkıntılarımız var, İlçe Belediyemize diyoruz ki "- sen bunu aç ya da ...' sen bunu uygula, yolları vs. yaptır ki, biz de ona göre hareket edelim." Bu tür sıkıntılar projeyi değiştirtiyor, projenin uygulanabilirliği azalıyor. Bazı yerlerde böyle bir cadde yok, sokak yok, bunlar kağıt üzerinde olduğu için revizyon gerekiyor" (K 21).

İller Bankası'nın yeterli sayıda uzman kadrosu bulunmaması ve proje revizelerinde esnek davranmaması nedenleriyle işlerde gecikmelere ve ihtiyaçların giderilmesinde yetersiz kalınmasına sebebiyet verilebildiği öne sürülmektedir. Bu nedenlerle büyükşehir belediyeleri kendi projelerini kendileri yaptırma yoluna gittiklerini, ancak, yeni büyükşehir düzenlemesinden sonra projeye talep arttığı için güçlü proje firmaları bulmakta da zorlandıklarını belirtmektedir.

"Yeniden yapılanma sonrası İller Bankası'nda ciddi anlamda uzman kadro yetersizliği var. Bu yüzden, bu proje sıkıntısını çektik" (K 3).

"Projeleri siz yaptırın diyor, İller Bankası bize. Biz de piyasadaki proje firmalarına işleri ihale ediyoruz. Aslında burada piyasada yetkin, bu işleri layıkıyla yapan proje firması bulmak da biraz zordur. 4734 sayılı yasayla proje sektörüne bir darbe oldu. Daha sonra büyükşehir belediyeleri, büyükşehir kanunuyla 16 dan 30 a çıkınca çok ihtiyaç oldu ve su kanalizasyon idareleri proje firması bulmakta zorlandı. Biz burada proje ihalelerini kendimiz yapıyoruz. Bir kısmını... olarak onaylıyoruz, bir kısmında ise İller Bankası'ndan destek alıyoruz" (K 2).

"2014 yılında, belediyeler için çok önemli olan SUKAP'ı yaptırmak için öncelikle projeyi yaptırmamız gerekiyordu. Ben Bölge Müdürüyle görüştüğümde benim projeyi hazırlayıp size sunmam en aşağı 2 yıl demişti. Ben de Banka'yı bilen biri olarak o zaman projeyi kendimiz hazırlayalım, ihalesini biz yapalım, ancak, SUKAP projelerinde İller Bankası'nın onayı

şart koşulduğu için onayını size yaptıralım deyince, Bölge Müdürü çok iyi olur dedi. Biz, ondan sonra ihaleleri kendimiz yaptırdık, İller Bankası'na işleri tetkik ettirmek suretiyle projeleri onaylattık." (K 3).

Projelerin işin etki edebilecekleri tüm boyutlarını dikkate alarak tasarlanmasına ihtiyaçların gereği gibi karşılanabilmesi, ilave maliyet, bürokrasi ve sorunlara yol açılmaması, hizmet standardı ve kalitesinin yükselmesine katkı vermesi gibi nedenlerle önem verilmesi gerekmektedir. Ancak, uygulamada buna dikkat edilmediği ve altyapı - üstyapı ayrımının gereksiz bürokrasi, maliyet ve sorunlar doğurduğu ifade edilmektedir.

"Büyükşehirlerin ihtiyaçları çok fazla şimdi mesela, üstyapı ile altyapıyı ayırmak lazım deniliyor, ama altyapıyı yaptık yolları bozduk, şimdi de asfalt ihtiyacı var, ...büyükşehir açısından bakınca bozulan yollardan da belediye sorumlu, hani orada da bu tür detaylar var"(K 17)

Projeler belirli bir iş için yapılan tasarımlardır. Ancak, işin devamı sırasında bağlantılı başka işler yapılması, projenin bir kısmının yapılmasından vazgeçilerek onun yerine başka bir iş yapılması gibi talepler de gelebilmekte, İller Bankası'ndan bu konularda esnek davranılması istenilmektedir. Proje revize işlemlerinde esnek davranılmadığı, bu yüzden müşterek denetimde anlaşmazlıklar çıktığı hususu, dile getirilen sorunlar arasındadır.

"Ortak kontrollükte zaman zaman sistemsel bir sorun çıkıyor, şöyle ki; Banka eski bir kurum ve sisteminden taviz vermek istemiyor, diyelim ki; projede A Caddesi var, bunun yanında B Caddesi var, halkın talepleri var, yeni yerleşim var, aradan bunu çıkaralım diyoruz, işte yağmur suyu hattı yok bu hattı ilave edelim diyoruz. Bu konularda kurum olarak tasdikli son haliyle yapacaksınız diye bir direnme var, burada siyasi talepler diyelim, mademki hizmet geliyor şunu da bunu da yapalım diyerek. Biz de diyoruz ki; parayı biz veriyoruz biraz daha rahat olalım, yani bizi çok sıkmayın, biz bunu zaman zaman birkaç işimizde yaşadık, örneğin, yağmursuyu işlerinde, arkadaşlarımızın yaklaşımı şu; biz taşkın koruma yapmıyoruz

biz yağmursuyu yapıyoruz, ama yağan yağmur yoğun. Burada ... denilen bir yer var, kentin merkezinde kalmış şimdi, bir havzayı toplayıp geliyor, her yağmur yağdığında sular dolup taşıyor evlere, resimleri de var, bunu somut bir olay olduğu için anlatıyorum, biz bu projeyi değiştirebilmek için çok uğraştık, sonuç olarak dediğimiz oldu ama, zaman kaybı da oldu. Biz o boruları 2 günde çıkardık ve döşedik o vadiye, son yağmurlarda, -şimdi iklim değişiklikleri oluyor, bir anda yağmur yağıyor- biz bunun faydasını gördük" (K 21).

Katılımcıların proje yapım ve uygulama aşamalarına ilişkin kurumsal gelişime katkı verebilecek öneriler de getirdiği görülmektedir. Bu bağlamda proje ile ilgili 10 katılımcının önerileri bulunmaktadır. Öneride bulunanların sayısı ile önerilerin sayı ve nitelikleri, katılımcıların bu konuya çok önem verdiğini göstermektedir. Katılımcılar tarafından dile getirilen öneriler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

İller Bankası'nın asıl proje olarak gücünü muhafaza etmelidir. Banka'nın büyükşehir belediyeleriyle ilişkilerindeki önemi nedeniyle projelerde hizmet kalitesini koruması gerekmektedir.

"İller Bankası'nın asıl proje olarak gücünü muhafaza etmesi gerekecek diye düşünüyoruz" (K 2).

İller Bankası, AR-GE faaliyetlerine ağırlık verilmelidir. AR-GE kapsamında dünyadaki gelişmeler takip edilerek projelere uyarlanabilmeli ve bu konuda kendi deneyimleri de katılarak danışmanlık hizmeti verilebilmedir.

"İller Bankası'nın her konuda bir ihtisas kuruluşu olarak en azından danışıldığı zamanda fikir verebilmesi, öncelikle proje konusunda, hem kendini geliştirmesi hem de dünyanın her yöresinde projelerde neler yapılıyor bilmesi gerekir. İller Bankası'nın bu konuda da çok uzman bir kuruluş olması gerektiğini düşünüyorum" (K 7).

Geleceğe ilişkin projeksiyonlarda AR-GE'den de yararlanılarak, kullanılan nüfus tahminleri, proje şartnameleri ve mevcut tip projeler, revize edilmelidir. İş tekniği ve teknolojik gelişmelere ayak uydurulmalıdır.

"Şu anda, İller Bankası Proje Yönetmeliğinin, özellikle söz konusu yönetmelikteki nüfus hesapları için alınan değerlerin revize edilmesinde fayda bulunmaktadır. Şartnamelerin de revize edilmesi ve güncel kullanımlara uygun olması gerekir. Çünkü daha önceki batarya sistemi, sulardaki borulardaki kayıplar ile insanların temizlik ve kullanım süresi vb. konular günümüzdekilerle farklılıklar arz etmektedir" (K 1).

"İller Bankası'nın projelerini sürekli bir AR-GE faaliyetiyle revize etmesi gerekmektedir. Bütün projelerini revize etmesi, projeye yeni bir bakış açısıyla bakıp mevcut projelerin doğruluğunun tahkik edilmesi gerektiğini düşünüyorum. Depoların mantığı, şebekedeki basınç mantıkları, hidrolik modellemeler… değişiyor. Sektör hızla ilerliyor, ben büyükşehir belediyelerinin dahi bu hıza yetişemeyeceğini, yetişse bile bölgesel faktörlerden dolayı belki bir konuda uzmanlaşabileceğini düşünüyorum. Mesela, sizin bölgenizde deniz yoktur ya da yeraltı su seviyesi yüksek değildir. Siz sadece gördüğünüz alanlarda uzmanlaşabilirsiniz ama, İller Bankası, bütün Türkiye'ye hakim olduğu için sert zeminden gevşek zemine kadar her alanda uzmanlaşabilir. Dolayıyla, siz büyükşehir belediyesi olarak girmediğiniz bir sahaya birden girmek istediğinizde bocalayabilirsiniz ama, o sahaya girmek istediğinizde tabi ki orda İller Bankası'nın bilgi birikimlerine başvurabilirsiniz" (K 7).

"Projelerin teknik açıdan biraz daha çağdaş hale gelmesi gerekir. Klasik projeler yerine yeni, akıllı su yönetimine uygun projelerin yapılması gerekiyor. İller Bankası'nın hazırladığı projelerde yeni gelişmelere uygun hareket etmesi iyi olur diye düşünüyorum. İş tekniğindeki gelişmelere ve teknolojiye entegre olması lazım" (K 20).

Kaynakların heba edilmemesi ve optimal kullanımının sağlanabilmesi için projelerde geleceğe yönelik projeksiyonların rasyonel temellere bağlı olarak yapılması önem arz etmektedir. Kaynaklar ihtiyaç, önem ve öncelikler temelinde, projenin olabilirliği de dikkate alınarak sarf edilmelidir.

> *"Kamu kaynaklarının heba edilmemesi için geleceğe yönelik projeksiyonların daha sağlıklı olması, önem ve önceliklerin öne çıkması, olabilirliğinin araştırılması lazım. Devasa, çok devasa bir İlbank kredisi ile ilgili adres veriyorum size, bu bizim ... üst bölgelerde bir beldemize saray gibi bir bina yapmış belediye. Şu anda, bir tane bekçi bekliyor orada. Kim bilir ne kadar kredi aldı" (K 16).*

Projenin etkin bir şekilde uygulanabilir olabilmesi için etüt çalışmalarının proje mahallinde, yeterli zaman ayırarak, hukuka, proje tekniğine ve bilimsel temellere dayalı olarak yapılması ve proje yapıldıktan sonra da gecikmeden uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde hukuki ihtilaflar, sahaya uyum problemi, teknik açıdan yetersizlikler gibi birçok sorunla ve çok sayıda proje tadilatı yapılması zorunluluğuyla karşı karşıya kalınabilmekte, bu da hizmet standardı ve kalitesini düşürmektedir.

> *"Eski tarihli ya da etüt aşaması iyi çalışılmamış projelerden kaynaklanan sıkıntılar projeyi değiştirtiyor, projenin uygulanabilirliği azalıyor, bazı yerlerde böyle bir cadde yok, sokak yok, bunlar kağıt üzerinde olduğu için bir revizyon gerekiyor" (K 21)*

Projeler ve revizeleri, ihale, uygulama, işletme süreci, finans boyutu ile yapım, mal ve hizmet ihtiyaçları bir bütünlük içerisinde dikkate alınarak yapılmalıdır. Banka, projede iyi olabilmek için uygulamada yapı denetiminden çekilmemeli, işletme aşamasını da izlemelidir.

> *"Proje, ihale, uygulama, işletme ve finans bir bütünlük içinde ele alınmalı. İnşaat aşamasında karşılaşılan bir sorunla ihale mevzuatlarıyla ilgili karşılaşılan sorunları yerinde çözüp tatbikatta da müşterek kontrollük olmazsa, sadece İller Bankası izlesin, para versin mantığıyla uygulamanın içerisinde olmazsa, projenin içerisinden de uzaklaşabilir. Çünkü, uygulamayı gerçekleştirmezse projenin sağlıklı olmasında dışarda kalabilir" (K 7).*

"İşletme aşamasında da tabi ki, projeyi işletme sorumluluğu tamamen Belediyelerde olmakla birlikte takip etmek gerekir. Kullanılan malzemelerde, projenin bazı detaylarında işletme aşamasında karşılaşılan sorunlar nelerdir? Bunların da bilinmesi için belirli bir şekilde işletmelerin takip edilmesi, mesela geçici kabulü yapılmış ya da kesin kabulü yapılmış tesislerin 1 sene sonraki, iki sene sonraki durumlarının İller Bankası tarafından etüt edilmesi lazım. Mesela yaptığınız bir klor odası, acaba bir sene sonra orada klorlama yapılıyor mu? Ya da terfi merkezi çalışıyor mu? Siz teslim ettiğiniz zaman sızdırmaz olan depo acaba sızdırıyor mu? Sizin kullandığınız özel aksamlar, vanalar görev yapıyor mu? Yangın hidrantları görev yapıyor mu? Belki bir sene iki sene sonra, siz kesin kabulden sonra kullandığınız borular, çelik borular acaba korozyona uğruyor mu? Koruge boruların başına başka bir iş geliyor mu? Depo kalitelerimizi, İller Bankası'nın zamanında yaptırdığı depolarda, bir kaç sene sonra acaba hangi sorunlar çıkıyor. İşletme sürecine biraz daha müdahil olması işletme aşamasının da sorgulanması, oradan geri dönüşler alınması gerektiğini düşünüyorum" (K 7).

*"Yapım, mal ve hizmet olarak ayrıl**ma**ması lazım. Sonuçta bu krediyi kullanıyorsak bu işi yapıyorsak buradan kullanalım. Bu, üstyapı dairesi başkanlığının da iş yükünü azaltır. İşler hızlanmış olur. Daha kısa sürede olur" (K 16).*

Projeler hizmet alanları da işin içine katacak şekilde empati geliştirilerek ve maliyet, işletim kolaylığı, dışsal ekonomiler gibi etkenlerle kullanışlılığı da dikkate alarak yapılmalıdır. İşletme aşaması düşünülmeden salt işletme öncesi maliyet avantajına bakılarak yapılan projeler, işletme aşamasında işletilememe tehlikesi dahil birçok sorunla karşılaşabilmektedir.

"Proje yapımında kullanıcıyı düşünerek biraz daha empati yapılması gerektiğini düşünüyorum. Yatırımların işletme sürecinde, özellikle ekonomi, ciddi bir konu işletenler ve kullanıcılar için.

Kullanılabilirlik boyutunu sahada yerel yönetimlerle daha iyi istişare yapması gerektiğini düşünüyorum" (K 9).

"Bir de kullanıcılar açısından fonksiyonların daha iyi analiz edilmesi gerekiyor, yani örnek olarak, projeler hazırlanırken özellikle atık su tesislerinin proje tasarımlarında terfi sistemlerinden kaçınmaları şart, yani, biraz daha cömertçe terfie yönelik çalışmalar olduğunu görüyorum. Hem enerji maliyetlerinin yüksek, hem de özellikle atık su gibi çevreye olumsuz etkiler oluşturan bu tür yapıların minimize edilmesi, hatta mümkünse ortadan kaldırılması konusunda teknolojiyi kullanarak artık çoğu şeyi çözmek mümkün. ... Kullanıcı açısından değerlendirildiği zaman yatırım maliyeti yüksek ama cazibeli ise çok daha fizible olabiliyor, yani o anlamda diyorum. Fiyat mukayesesinde işletme giderlerinin olmazsa olmaz olarak değerlendirilmesi lazım. ... Artık tünel, yatay delgi, kazısız teknolojiler gibi argümanlar var. İşletme ayağının yani yatırım maliyetinden çok daha önde değerlendirilmesi gerekir" (K 9).

İş süreçlerinde hizmet standartları geliştirilerek zamanın etkin kullanılması, süreçlerin kısaltılması, proje yapım ve revize sürecinde esneklik ve pratiklik kazanılması, gerekmektedir. Banka, paydaşlarına uzmanlığını hissettirecek donanımda insan kaynaklarına sahip olmalıdır. Bu olmadığında büyükşehir belediyeleri, mümkün olduğunca projelerini kendileri yapma yoluna gitmektedir.

"Özellikle projelerin hazırlanması biraz hızlı olabilir, biz daha hızlı hazırlıyoruz kurum olarak, İller Bankası'na proje yaptırmak yerine kendimiz yapmayı tercih ediyoruz. İkincisi, iş devam ederken yönetim kurulu kararı alarak değişiklik yapılmasını istediğimiz konuların ve yeni ilave projelerin onayları biraz uzun sürüyor. Arıtma tesislerinin projeleri çok daha uzun sürüyor" (K 20).

"Biraz daha esnek ve pratik olursa, sadece zaman açısından proje sürecinin biraz kısaltılması, iş süreçlerinin biraz daha iyileştirilmesi güzel olur. (K 21).

Proje ile ilgili olarak Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasında Banka'nın; yapılabilirliği kanıtlanmış öncelikli projeleri finanse etmesi gereği üzerinde durulmaktadır (TOKİ IULA – EMME, 1993: 132). Proje finansmanında belirlenen önem ve öncelikler temelinde yapılabilirliği kanıtlanmış projelerin finansmanına öncelik tanınması, kurumun misyon ve vizyonunun da önemli gereklerindendir. Türkiye Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı tarafından 1996 yılında akademik ve uygulayıcı çevrelerin katılımıyla yapılan toplantı sonucu ortaya çıkan tespitte ise İller Bankası'nın teknolojik gelişmelere uyum sağlayamadığı ifade edilmektedir (TBD ve KAV, 1996: 53).

Verilerin değerlendirilmesinden; ağırlıkla İller Bankası'nın proje hizmetlerinde hizmet kalitesi ve büyükşehirleri uzman kadrosuyla bilgilendirme, yönlendirme ve kontrol desteğinde gelişmeler olduğu yönünde algı oluştuğu görülmektedir. Kurumsal dönüşüm ve teknolojik gelişmelere uyum konusunda da 2 katılımcının olumlu görüşü bulunmaktadır. Ancak, yukarıda detaylı olarak ele alındığı üzere iyileşmelerin sınırlı olduğu, teknolojik gelişmelere uyum sağlayamaması ve yönetmelik, şartname vb. düzenlemeleri, geleceğe yönelik projeksiyon kriterleri ile kullanılan projelerin yenilenmemiş olması, ihtiyaç, önem, öncelik ve olabilirlik temelinde tasarımda yaşanan sorunlar nedeniyle öncü olmada yetersiz kalınması, insan kaynakları, zaman yönetimi, karar alma, proje revize ve ek proje işlemleri, projenin iş bütünlüğü içerisinde ele alınmaması gibi birçok alandaki sorunlar, getirilen kapsamlı eleştiriler ve köklü değişimler içeren önerilerden anlaşılmaktadır.

3.5.1.2. İhale Danışmanlık Hizmetleri

İller Bankası, teknik hizmetlerinden biri olan ihale danışmanlık hizmetlerini SUKAP işleri, Banka hibesiyle yapılan işler, ortak idarenin ihalesini Banka'nın yapmasını istediği işler gibi sınırlı sayıda bazı işlerde kendisi yapmakta, bunların dışında ortak idarenin ihale danışmanlığı istemesi halinde ihale evrakının hazırlanması ve ihale komisyonuna uzman personel verilmesi suretiyle destek vermekte ya da bu ikisi olmasa bile idarelere gayrı resmi olarak yardımda bulunmaktadır.

Banka ya da idareler ihale işlemlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve diğer düzenlemeler ile Dünya Bankası gurubu kredilerini FIDIC kurallarına göre gerçekleştirmektedir. 2003 yılında çıkarılan İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde ortak idarelerin mümkün olması halinde ihalelerini kendilerinin yapması prensibi benimsenmiş ve bu 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda da prensip olarak belirlenmiş durumdadır. Banka'nın ihale danışmanlığı hizmetlerindeki değişimin ortak idareler tarafından nasıl algılandığına ilişkin katılımcıların açıklamalarından aşağıda yer verilen bulgulara ulaşılmıştır:

Yeniden yapılanma sonrasında İller Bankası'nın teknik hizmetler açısından ihale danışmanlığı işlerinde gösterdiği gelişme konusunda 10 katılımcı, Banka'nın ihale işinde ilerleme kaydettiğini belirtmiştir. Buna göre; ihale danışmanlık hizmeti, yerel yönetimler yetersiz olduğunda, özellikle büyükşehirler dışındaki yerel yönetimler için önemli bir hizmettir. Ancak, ortak idarelerin işin sahibi olarak ihale işlerine katılması, ihaleyi kendileri yapabilenlerin de yapması, hizmet performans ve kalitesi açısından doğru bir yaklaşımdır.

"İhalelerde danışmanlık hizmetleri eskiye göre daha iyi seviyede, yani 2011 den öncesine göre daha iyi noktadadır." (K 4, 11)

"Bazı büyükşehir belediyeleri destek istemiyor ama il ya da ilçe belediyeleri noktasında ihale danışmanlığı ihtiyacı devam ediyor. Eskiden belediyelerin işten ihale yapıldığı zaman haberi oluyordu, ama şu anda öyle değil, Banka, proje ve ihale aşamasından, yapımının bitimine kadar işin içerisine belediyeyi de kattı." (K 10)

Aynı konuda 4 katılımcı, yeniden yapılanma sürecinde bir gelişme yaşanmadığını, belediyelere bu hizmetin doğrudan faydasının olmadığını ve İller Bankası'nın işi yeterince hızlı yapamadığını belirtmişlerdir:

"*İhale danışmanlık hizmetlerinde pek bir değişim yok*" *(K 2)*

"İhalelerimizi kendimiz yapıyoruz. Ben oturmuş belediyelerde İlbank'ın tamamen finans sağlaması taraftarıyım. Çünkü, onların işinde

uzmanlaşmış ekipleri var. Belediye kendisi siyasi kurum olduğu için çok daha hızlı hareket edebiliyor. Mesela biz çoğu zaman 24 saat esaslı çalışıyoruz ama, diğer devlet kurumlarımız benim mesaim saat 17:00'de bitiyor, ben 17:00'de veya 18:00'de giderim diyor." (K 5)

İhale işlerinde hizmet kalitesiyle ilgili olarak öneride bulunan 3 katılımcı ise; yerel teşkilat ve ortak idareler için ihale dairesinde bir danışmanlık birimi kurulmasının hata payını azaltabileceğini ve ihale hizmetlerinin bütüncül ve genelleyici bir yaklaşımla yeniden ele alınması gerektiğini dile getirmiştir.

"İhale işlerinde daha bütüncül ve geneli kapsayan bir yaklaşıma ihtiyaç var. Hizmet bütünlüğü artıdır. Örneğin siz 54 tane belediye ve 54 tane belediyede de yaklaşık 75 tane su tarifesiyle hizmet eden sadece suyu verip parasını alan geleceğe yönelik hiç yatırım yapamayan, her bir belediye de sorunu kendi sorunu olarak görüp çözümünü kendi çözecek tarzda ekonomik durumu da uygun değilse çözemez iken, büyükşehir bütüncüllüğünde bu sorunları ortak olarak havza bazında çözüp daha ekonomik işletilmesi kolay ve çevreye duyarlı projelerin yapılması anlamında büyükşehir yasası bir öncüdür. Artık bu ilçenin bu beldenin bu köyün suyu, kanalizasyonu, otobüsü, itfaiyesi, sağlık birimi yoktur bunlar tamamen büyükşehir uhdesinde çözülür. Bahsettiğim küçük ölçekli çalışmalarda 54 tane ambulans, 54 tane arıtma tesisi, 54 tane su deposu, 54 tane mezbaha yerine artık bunu makro ölçekte ortak kullanabilecek noktalarda daha yapıcı, daha modernize, daha güzel imalatlarla yapılması, hizmet kalitesini ve insana ve çevreye verilen duyarlılığın göstergesidir. Bunların ben olumlu olduğuna inanıyorum." (K 1)

"İhale Dairesi Başkanlığı'nda bir birim kurularak su kanal idarelerine danışmanlık yapılması ve daha sıkı görüşülmesinin, hata payının azaltılması anlamında iyi olacağı düşünülmektedir."

"İhale yasasına göre ihale işlerinde, biz yeterli personele sahip olduğumuz için kendi işimizi kendimiz yapıyoruz. ... Uluslararası

kredilerde onlar işin mevzuatına daha hakim, ne kadar çok onlarla yaparsak o kadar doğru olacağını düşünüyorum." (K 3)

Yerel yönetim bankacılığında proje finansmanı ile teknik yardımın ayrılması, gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır. İhale işleri de teknik yardım kapsamında değerlendirilebilir. Buna göre, finans kuruluşunun hem kredi vermesi hem de uygulama ajanı gibi davranması durumunda maliyetlerin yüksek olması ve işlerin yavaşlamasına sebebiyet verebileceği gibi, yerel yönetimlerin planlama, proje hazırlama, mühendislik, gözetim ve yönetim becerilerinin gelişmelerini de engeller (TOKİ – İULAEMME, 1993: 78).

İhale danışmanlık hizmeti, özellikle büyükşehirler dışındaki yerel yönetimler için önemli bir hizmettir. Her geçen zaman diliminde bu hizmete olan ihtiyaç azalmaktadır. Görüş beyan eden 10 katılımcı hizmet kalitesinde gelişme olduğunu ifade etse de 9 katılımcı ihale danışmanlık hizmeti almadıklarını belirtirken, 2 katılımcı bu hizmetin artık faydasının olmadığını, 2 katılımcı da gelişme olmadığını beyan etmiştir. İhale danışmanlık hizmetinde eğilim ihalenin yerel yönetimlerin kendileri tarafından yapılması yönünde ise de söz konusu hizmeti alanlar açısından yeniden yapılanma ile birlikte ihale danışmanlık hizmetlerinin geliştiği algısının olduğu, ihtiyaç ve düzenlemelerden kaynaklanan zorunluluklar sürdüğü sürece bu hizmetin de devam edeceği ifade edilebilir.

3.5.1.3. Yapı Denetimi Hizmetleri

Yapı denetimi faaliyeti, Banka'nın teknik işlerde en temel faaliyet alanlarından biridir. Sözleşmeye bağlanan her türlü yapım, bakım ve onarım işinin denetimi, yapı denetim hizmetini oluşturur. İller Bankası A.Ş. Yapı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre bu kapsamda yapılan denetim türleri tam denetim, müşterek denetim, izleme ve müşavirlik hizmeti olarak sınıflandırılıp aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

***"Tam denetim:** Doğrudan Banka, Şirket veya Müşavir Firma tarafından yapılan denetimi,*

Müşterek denetim: *Banka ile ortak idarelerin veya kredi kullanıcısının birlikte yaptığı denetimi,*

İzleme : *Banka için esas olan tam denetim veya müşterek denetimin mümkün olmadığı hallerde, hak ediş ve harcama belgelerinin kredi konusu işe aidiyetine ilişkin denetimi,*

Müşavirlik hizmeti: *Ortak idareler veya başka kamu kurum ve kuruluşların işlerinin yürütülmesinde yönlendirme, yönetme, projelerin hazırlanması, hazırlanmış projelerin uygun hale getirilmesi ve uygun görülmesi, ihale dokümanlarının hazırlanması, ihale sürecinde yardımda bulunulması, işin denetiminin ve kabulünün yapılmasına ait iş ve işlemlerin Banka, şirket veya müşavir firma tarafından kısmen veya tamamen yapılması şeklinde verilen hizmeti, ifade eder."* (İlbank A.Ş., 2011b: 2)

Günlük kullanımda ise "denetim" kavramı yerine genel olarak "kontrollük" kavramı kullanılmaktadır. O nedenle, açıklamalarda her iki kavram da kullanılacaktır.

Hizmet kalitesinde değişim kapsamında yeniden yapılanma ile birlikte İller Bankası'nın sunmuş olduğu yapı denetimi (kontrollük) işlerindeki değişime yönelik katılımcı görüşleri aşağıda sunulmuştur:

Mülakat yapılanlardan 19 katılımcıya göre İller Bankası, yeniden yapılanma sonrasında teknik hizmetler açısından yapı denetimi (kontrollük) işlerinde gelişme göstermiştir: Banka'nın kurumsal yapısındaki iyileşme ve deneyimin etkisi hissedilir düzeydedir. Banka'nın kontrol mühendislerinin iş deneyiminden ve uzmanlık bilgilerinden yararlanılmaktadır. Bu gelişmelerde kurum kültürünün olması, tecrübe ile yeniliğin harmanlanması, Banka'nın işine daha çok sahip çıkan ve konusuna daha hakim bir hale gelmesi, kontrollüğün müştereken yapılması ve işbirliğindeki gelişmelerin etkili olduğu ifade edilmektedir.

"Yeniden yapılanma sürecinden önceki kontrollük hizmetleri ile şimdiki arasında çok fark var. İlbank şu anda işine daha çok sahip, konusuna daha çok hakim" (K 6).

"Bu gençler bilgisayar kullanıyorlar algılamaları çoğu kişilere göre daha farklı. Eskilerin de tecrübeleri var. Bunların harmanlanmış olması, teşkilatta kontrollüğü olumlu etkiliyor" (K 3).

Birinci bölümde detayları ele alındığı üzere, müşterek yapı denetimi, yeniden 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemdeki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde 2003 yılında yapılan değişiklikle getirilmiştir. Yerel yönetimlerle iyi iletişim ve ortaklaşa yürütülen kontrollük işleri, belediyelerin deneyimi üzerinde olumlu etkiler yaratmıştır. Bununla hem yerel yönetimlerin işlerini öğrenip sahip çıkmasıyla kurumsal gelişimi ve projeye katkı vermeleri, hem de olası sorunların uygulama sürecinde Banka, yüklenici ve belediye üçgeninde doğrudan çözülmesi sağlanmıştır.

"Kontrollükler müteahhit, yerel yönetim ve İller Bankası beraber yapıldı, böyle olunca problemler azaldı ve belediyenin projeye katkısı da arttı diye düşünüyorum." (K 10)

"Şu anda iyi bir iletişim var. İller Bankasıyla işlerimiz de iyiye doğru gidiyor. Biz istersek eşgüdümlü kontrollükler yapıyoruz. Kontrol desteği veriyorlar bize" (K 13).

Katılımcılardan 10'u yeniden yapılanma sürecinde yapı denetimi (kontrollük) hizmetlerinin sorunlu yönlerine yönelik görüşler bildirmiştir. Eleştiriler kurumsal gelişim, yetkin personel yetersizliği ile müşterek denetim uygulamasında yaşanan sorunlar üzerinde yoğunlaşmaktadır:

Yapı denetimi hizmetlerinde iyileşme görüntüsü kurumsal değil, kişilere göre değişen bir görünüm arz etmektedir. Kurumsallık gelişmemiştir.

"Kontrollükte pek bir değişim yok. Oturmuş bir kurumsal yapının getirdiği bir katkıdan ziyade kişisel bakış etken oluyor" (K 2).

Yeniden yapılanma sürecinde bir yandan iş yükünde artış olurken diğer yandan iş sürelerinde kısalma olmuştur. Her ne kadar yeni personel alınsa da iş yoğunluğu

nedeniyle yeni gelen personeller teknik ve idari konularda gereken eğitimi almadan her konuda ve çok sayıda yapı denetimi hizmetiyle görevlendirilmiş, bu da işleyişte sorunlara yol açmıştır.

"Kontrollük bir projeyi yönetmek aslında. İller Bankası geçmişte hep daha konforlu, daha rahat çalışmış. Şimdi işlerin süreleri kısa, daha hızlı, daha netice alıcı, ama, problem de fazla çıkıyor. ... 2011'de Yasa'nın çıkmasından sonra İller Bankası kadrolarına yeni personeller kattı, güç kattı. Ama o personel eğitilerek işin içine sokulup bir etkinlik oluşturulamadı. İşler hızlı gidince bu kolay olmuyor. Eskiden işler, daha uzun süreli işlerdi, kontrol mühendisi, önce birisinin yanında yardımcı olarak başlıyor, o işleri kavrıyordu, öğrenecek zamanı vardı. Şimdi öğrenecek çok zaman yok, biraz daha emek var. Kişi, kendisi çabalayacak, inisiyatif alacak. ...İhale ettiğimiz işlerde İller Bankası yeni başlayan bir arkadaşa "sen bu işin kontrolüsün git yap" diyor. ... Bir yıllık arkadaşlar deniz deşarjına bakıyor. Şimdi hadi deyince, mezun oldu inşaat mühendisliğinden, her şeyi kontrol edebilir demek mümkün mü? Ona da yazık" (K 2).

"Çalışanların da kendilerini nasıl geliştireceğine dair bir mekanizma ortaya koymak lazım. İller Bankası'ndaki çalışan genç arkadaşlar bir oryantasyon eğitiminden geçmeli, belki de belediyelerle olan diyaloglarla ilgili de eğitilmesi gerekiyor. Neticede o işi isletecek kişi olarak bizim bir arkadaşımız işletmede karşılaşacağı sorunlarla ilgili derdini anlattığı zaman onu çok iyi anlayabiliyor olması lazım. Muhataplarının da bu işi işleteceklerini düşünerek o işe sahip çıkmaları gerekiyor, bunların çözülebileceğini düşünüyorum" (K 7).

İller Bankası uzun yıllar yeni personel almaması nedeniyle eski personelle yeni personel arasında kuşak farkından kaynaklanan iletişim sorunları yaşanmakta, bu da eski ile yeninin harmanlanmasını zorlaştırmaktadır.

"İller Bankası uzun bir zaman personel almadığı için arada bir boşluk oluştu, ara kadro, geçiş olmadı. Öyle olunca, insanların aldığı eğitim ve bakış açıları, çok farklı. Bir saha çalışması yaptığınızda yeni personelle eski personel arasında iletişimin de çok iyi oturmadığını tespit edebilirsiniz" (K 2)

Yeniden yapılanmalarda meydana gelen temel sorunlardan biri de insan kaynakları boyutunda yaşanan uzman personel kaybıdır. Ara kademede iyi yetişmiş personelin başka kurumlara geçmesi, Banka'ya ağırlıkla ya iş deneyimi az ya da emekliliği gelmiş veya emekliliğine yaklaşmış, motivasyonu düşük, gerekirse ayrılırım diyebilen personelin kalması, bu iki gurup personelden de kalanlardan iyi olanların bir kısmının idareci olması, dolayısıyla işine daha hakim personelin sahada olmaması, işlerin hukuk, fen ve sanat kurallarına göre yüksek performansta yürütülmesini zorlaştırmaktadır

"İller Bankası'nda, özellikle bu dönüşümden sonra tecrübeli, konusuna hakim elemanların sayısında biraz azalma oldu. Daha çok muhatap olunan teknik elemanlar, yeniler. Onlar da sanki sahada öğreniyor gibi. O donanımlı elemanların sayısı azalınca, kalanlar bir şekilde idareci, şube müdürü, bölge müdürü oldular. Tabi ki sadece idarecinin bilmesinden ziyade sahadaki elemanların da işi bilmesi gerekiyor. Konuya hakim insanlar sahadakiler değil de onların amirleri gibi, yani şube müdürleri sanki her şeyi bilmek zorunda. Kontrol mühendisinin gelişmesi, daha çok sahaya hakim olması lazım. Zaten üzerinde 4-5 tane iş var. İşi sahiplenme konusunda biraz sıkıntı var yani." (K 7)

"Ara kademe, böyle her yeniden yapılanmada boşalıyor. Şimdi, belli bir süre 6-7 yıla kadar olanlar bir de, atıyorum 20 yılından 25 yılından sonrasında İller Bankası'nda çalışanlar. Hâlbuki ki en verim alacağınız kısım, bu yetişmiş ara kademe. Bir operasyon yaptığınızda, herhangi bir şekilde yeniden yapılanmaya girdiğinizde, eğer güven veremiyorsanız, bir imkan sunamıyorsanız, bu aradaki insanlar, güvenli limanlara kendilerini

atıyorlar. Dolayısıyla, ara kademe boşaldığı zaman ya emekliliğine yaklaşmış, çok çalışma istemeyen, gerek duyarsam çekip giderim diyen insanlar ya da birkaç yıllık, henüz yeterince yetkinliğe ulaşamamış insanlar kalıyor geriye. O da yetkin olmayan insanlarla bir kontrollük hizmeti yürütme sıkıntısını doğuruyor" (K 7).

Müşterek denetim, uygulamanın ortak yürütülmesi, olası risklerin ve mevcut problemlerin birlikte ortak akılla giderilmesi, kurumsal gelişime katkı gibi birçok yönden faydalar sunmaktadır. Ancak, işlere yeteri kadar zaman ayrılması, koordinasyon ve ilişki yönetiminde yetkinlik gibi konularda aksamaların olmamasını da gerektirmektedir. Bir taraftan personel yetkinliğindeki yetersizliklere vurgu yapılırken diğer taraftan personel üzerindeki iş yükünün fazlalığı, zamanın etkin kullanılamaması ve koordinasyon ve ilişki yönetiminde sorunlar yaşanması eleştiri konuları olarak öne çıkmaktadır.

"İller Bankası açısından olumlu diyemeyeceğiz ama, biz daha güçlü olsak İller Bankası'ndan hiç yardım, destek almak istemeyiz. Niye istemeyiz? Birtakım işler birlikte yapıldığında, zamanında hallolmuyor. Karşıdaki muhatap ben de bir bakıyım diyor. O baktığında, bazen belediyelerdeki işin acelesi oluyor, beklemeye tahammülü olmuyor. Biz, hemen o gün işe başlıyoruz. İller Bankası ona bir plan, program yapıyor, bu süreci biraz daha uzatıyor. Sahanın performans ve hız ihtiyacına genel müdürlük olsun, bölge olsun yetişemiyor" (K 2).

"Müşterek kontrollük, İller Bankasıyla ortak idareler arasında uyumsuz şekilde devam ediyor, bir koordinasyon yok" (K 3).

Diğer yandan, bir büyükşehir belediyesi, yapı denetimi alanında kendi müşavirlik firmasını kurduğunu ve bundan olumlu sonuçlar aldığını ifade etmiştir. Mevcut insan kaynağıyla yapı denetimini gerçekleştirmenin yanında bir müşavirlik firması kurarak profesyonelleşme eğilimiyle bu işin yapılmak istenmesi, büyükşehir belediyesi açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. İller Bankası da bu gelişmeyi kendi açısından değerlendirmelidir.

"Kendi belediyemin personel envanteriyle kontrol hizmetleri yapılıyor, ama her yerde her an olma şansları yok. Mutlaka bunlara bir danışmanlık hizmeti ya da kontrollük hizmeti adı altında bir yapılanma yapmanız gerekiyordu. Bununla ilgili bir müşavirlik firması kurduk. Müşavir firmayla evrak boyutunda, hak ediş boyutunda denetim yaparak çok sağlıklı sonuçlar aldık" (K 19).

11 katılımcı ise mevcut durumda yapı denetimi hizmetlerini kendilerinin yaptığını, birlikte yapılan işlerde ise Banka'nın işleri izleme yöntemiyle takip ettiğini beyan etmiştir. Büyükşehir belediyelerinden teknik kapasite açısından kendilerine yeter hale gelenlerin yapı denetimi (kontrollük) hizmeti almadığı görülmekte, İller Bankası'nın küçük belediyelere odaklanması önerilmektedir.

Katılımcılardan uygulama ve piyasadaki gelişimi dikkate alarak yeniden yapılanmaya katkı verebilecek öneri getirenler de bulunmaktadır. Söz konusu katılımcılar yapı denetimi (kontrollük) hizmeti şekliyle ilgili çok farklı görüşler ileri sürmüşlerse de sonuç odaklı ve kapsayıcı bir yaklaşım olarak, İller Bankası ile büyükşehirler arasındaki yapı denetim hizmetlerinin türü ve kapsamının işin niteliği, uygulama teknolojisi ve türü ile ilgili ortak idarelerin eleman ve bilgi ihtiyacına göre ortak karar verilerek belirlenmesi görüşüne öncelik verilebilir. Büyükşehirlerdeki eğilim olarak da tam ve müşterek denetimden çok izlemenin tercih edildiği görülmektedir.

"Teknik kadrosu gerçekten bilgili tecrübeli personelden oluşan İller Bankası'nın ***(…)*** *ile yürüttüğü iş sayısı 15'in üzerindedir. Bu 15 tane işin kontrollük hizmeti, İller Bankası kanalıyla SUKAP kapsamında müşterek yürütüldüğü gibi, SUKAP kapsamında olmayan işlerin bir kısmı da müştereken yürütülmektedir. Ancak, çoğunluğu izleme şeklinde, teknik ve mali sorumlusu su kanal idaresi olarak yürütülmektedir. Kontrollük (yapı denetimi) hizmetleri, özellikle 2013 yılından itibaren daha çok yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu kontrollük hizmetlerinde İller Bankası'nın yerinin hassas projeler dışında, uygulama teknolojisi, uygulama türü ve ilgili yerel yönetimin bu konudaki eleman ve bilgi ihtiyacına göre*

belirlenmesi, bu konuda yardımcı olunması, diğer çoğu işin yerel yönetimler tarafından yürütülmesinin iş kalitesini arttıracağına inanılmaktadır. Bu nedenle, kontrollük hizmetinin hem yerel yönetim tarafından hem de İller Bankası tarafından seçici olarak kredinin türüne göre yapılmasına karar verilmesinde fayda görülmektedir. Kısaca, İller Bankası'nın daha çok denetimden daha fazla işin takibine, izleme yöntemine yönelmesinin faydalı olacağına inanıyorum" (K 1).

"Büyükşehir belediyelerinin olduğu ortamda, teknik boyutu da dikkate aldığımızda, izleme odaklı çalışılması, finansal tarafın çok daha güçlendirilmesi, mümkün olduğunca daha fazla kaynaklar bulunarak kolaylıklar sağlanması ve biraz daha danışmanlığa, projenin ve yeniliklerin geliştirilmesine yönelik bir yapının oluşturulması, İller Bankası'nın geleceğinde daha iyi bir yönetim şekli olabilir." (K 1)

Yapı denetiminde müşavirlik sistemine geçilmesi, ulusal ve uluslararası boyutuyla tartışılan konulardan biridir. Ancak, uzmanlık gerektiren konuların artmasıyla bir ihtiyaç olarak da değerlendirilmektedir. 1 katılımcı yapı denetimi işlerinin müşavirlere devredilmesini önermiştir:

"Banka bir, müşavir şartı koşacak, müşavir tarafından kontrol edilecek bütün işler" (K 16).

İşletme aşamasında oluşabilecek sorunların ve yaşanan deneyimle iyi uygulama örneği niteliği olarak kabul edilebilecek uygulamaların belirlenerek sonraki yapım işlerinde değerlendirilebilmesi, önemli bir kazanımdır. Diğer yandan Banka, uzun yıllara dayalı birikimiyle işletme aşamasında da hizmet ve danışmanlık katkısı verebilir. İller Bankası'nın işletme aşamasından geribildirim alınması, danışmanlık ya da işletmecilik yapılmasına yönelik bir sistemi bulunmamaktadır. Hem Banka hem de büyükşehirlere faydalı olacağı düşünüldüğünden katılımcılar tarafından bu alanda çalışma yapılması istenilmektedir.

"İşletme sürecine biraz daha müdahil olunması, işletme aşamasının da sorgulanması, oradan geri dönüşler alınması gerektiğini düşünüyorum" (K 7,10).

Katılımcı görüşlerinden anlaşıldığı şekliyle büyükşehirlerin Banka ile olan bütün işlerinde olduğu gibi yapı denetiminde de zamanın etkin kullanımı temel sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Zaman yönetiminde teknik gereklilikler ile Banka, büyükşehir belediyesi ve yüklenicinin yeterlilikleri, iş türü, alanı ve konjonktürel koşullar gibi etkenler de dikkate alınarak etkinleştirme çalışmaları yapılabilir. Bu bağlamda müşterek kontrollük sisteminin sürdürülmesi, ancak zamanın da etkin kullanılması bir öneri olarak getirilmiştir.

"İller Bankası'nın müşterek kontrollük yaptığı işlerde zaman konusunun biraz daha dikkate alınması lazım. Bölgelere yetki verilebiliyor ama bölgelere yetki verilmesi ile birlikte bölgelerin ortak kontrollükle yürüttükleri işlerde bile aslında zaman zaman yerel yönetimlerin hızının yavaşlaması mümkün, özellikle bu birlikte - müşterek kontrollük yapılan hizmetlerde bu sürenin daha hızlı yapılması yani gerçekleştirilmesi için biraz daha çalışılması, kafa yorulması lazım" (K 9).

Katılımcılar tarafından uygulanması önerilen bir diğer konu da finansmanı büyükşehirler tarafından karşılanan işlerde de kontrollük hizmeti verilebilmesidir. Banka'nın finansmanını sağlamadığı işlerde de teknik danışmanlık yapması, iş hacminin gelişmesine ve gelirlerinin artmasına katkı verecektir.

"Sadece Bankayla yaptırdığımız değil, Banka'dan kredi kullanmadan kendi yaptırdığımız hizmetlerle ilgili de Banka, denetim - danışmanlık hizmeti verebilir. Bu da Banka için gelir kaynağı olabilir" (K 20).

İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinde teknik hizmetler açısından yapı denetimi (kontrollük) işlerinde kurumsal yapısındaki iyileşme ve deneyimi, kontrol mühendislerinin iş deneyimi ve uzmanlık bilgileri, tecrübe ile yeniliğin

harmanlanması, müşterek denetim gibi etkenlerle ağırlıkla gelişme gösterdiği yönünde bir algı bulunmaktadır. Ancak, getirilen eleştiri, uyarı ve öneriler de hem sayıca fazla hem de nitelik olarak önem arz etmektedir. Yapı denetiminde gelişimin kurumsal değil kişisel çabalardan kaynaklanması, bir taraftan iş yükü artarken diğer taraftan iş bitirme sürelerinin kısalması nedeniyle denetimlerde aksamalar yaşanması, yeniden yapılanma sürecinde sahada tam verimli olabilecekleri zamanındaki uzman personelin azalması, yeni alınan personelin kuşak farkı ve yeterli eğitim verilmeden ve iş ayrımı gözetilmeksizin çok sayıda işle görevlendirilmesi, müşterek denetimde işlere yeteri kadar zaman ayrılmaması ve koordinasyon ve ilişki yönetiminde yetkinlik gibi konularda aksamaların olması, büyükşehir belediyelerinin izleme yöntemine kayma ve hatta teknik örgütlerinin yanında müşavirlik sistemi de kurarak kendi işlerini tamamen kendileri yapma yönündeki eğilimleri şeklinde sayılabilecek sorunlar, Banka'nın yeniden yapılanması ve geleceği üzerine önemli etkileri olabilecek sorunlardır. İller Bankası ile büyükşehirler arasındaki yapı denetim hizmetlerinin türü ve kapsamının işin niteliği, uygulama teknolojisi ve türü ile ilgili ortak idarelerin eleman ve bilgi ihtiyacına göre ortak karar verilerek belirlenmesi, müşavirlik sisteminin kurulması, Banka'nın kredi kullandırmadığı işlerde ve işletme aşamasında da yapı denetimi hizmeti verilebilmesi ve işletme aşamasında oluşabilecek sorunların ve yaşanan deneyimle iyi uygulama örneği olarak kabul edilebilecek uygulamaların belirlenerek sonraki yapım işlerinde değerlendirilebilmesi, istişareye değer verilmesi ve teknik gereklilikler ile Banka, büyükşehir belediyesi ve yüklenicinin yeterlilikleri, iş türü, alanı ve konjonktürel koşullar gibi etkenler de dikkate alınarak zaman yönetimini etkinleştirme çalışmaları yapılması şeklindeki öneriler, yapı denetiminde hizmet kalitesine değer katabilecek nitelikte öneriler olarak kabul edilebilir.

Banka'nın yapı denetimi hizmetlerini tam denetim, müşterek denetim, izleme ve müşavirlik olarak farklılaştırmasıyla sistemsel olarak çalışma alanının ihtiyaç ve taleplerine göre alternatifler sunabilen bir yapıya kavuştuğu söylenebilir. Katılımcıların görüşlerinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinin bulunduğu alanlarda tam denetim uygulaması bulunmamaktadır. Ancak, nitelik gerektiren işlerde bu yöntemin uygulanamayacağı anlamına da gelmemektedir. Müşterek denetim ise Banka'nın insan kaynaklarında yaşanan sorunlar, iş yoğunluğu, koordinasyon ve yönetim anlayışı farklılıkları gibi sorunları olsa da özellikle yeni

büyükşehir belediyelerinin kurumsal gelişimine ve büyükşehir belediyesi, Banka ve yüklenici katılımıyla denetim işlevinin etkin işlemesine önemli katkılar veren, bu yönleriyle gelişen ve halen ihtiyaç duyulan bir denetim türü olarak algılanmaktadır. Ancak, bu konuda görüş bildiren katılımcıların 11 adedinin, denetim (kontrollük) hizmetlerini kendilerinin yaptığını, birlikte yürütülen işlerde ise Banka'nın izleme yöntemiyle işleri takip ettiğini belirtmesi, tam ya da müşterek denetim (kontrollük) yerine izlemenin tercih edilmesinin etkinliği artırabileceğinin ifade edilmesi, gözlemsel anlamda da JICA kredileri, SUKAP işleri ve Banka'nın hibe kullandırdığı işler gibi müşterek denetimin zorunlu tutulduğu işler hariç denetimin ağırlıkla izlemeyle yapılmaya kayması, müşterek denetim hakkında koordinasyon sağlanamaması, işleri yavaşlatması gibi olumsuz görüşlerde ve önerilerde yer verilen hususlar ve Büyükşehir Belediyelerinin sayılarının artması ile teknik işleri kendilerinin yapmaları yönündeki gelişim, yapı denetiminin önümüzdeki süreçte çok büyük ağırlıkla izleme yöntemiyle yapılmaya dönüşeceğini göstermektedir. İzleme, yukarıda da değinildiği üzere, teknik ve mali sorumluluğun Banka'ya ait olmadığı, sadece kredinin yerine harcanıp harcanmadığının kontrol edildiği bir yöntemdir. Özellikle gelişmiş ülkelerdeki başarılı örneklerde yerel yönetimlere mali aracılık eden yerel yönetim banka ve benzeri kredi kurumlarının etkinliklerini kredi vermekle sınırlandırdıkları görülmektedir (TOKİ – İULAEMME, 1993: 73). Yerel yönetimler güçlendikçe Türkiye'deki eğilimin de benzer şekilde olacağı düşünülmektedir.

Diğer yandan, katılımcılardan 1 kişiye göre, ihale şartnamesinde denetimin (kontrollüğün) müşavirliğe dönüştürülmesi, yapı denetiminde daha etkin bir uygulama olabilir. Banka'nın iş yükü, insan kaynakları, teknik kapasitesi, piyasada gelişen uzmanlık alanları ve rekabet zorunluluğu ile yapı denetimi anlayışındaki değişim gibi etkenler birlikte değerlendirildiğinde, müşavirlik sisteminin de üzerinde çalışılması gerektiği düşünülebilir. Yukarıda tanımında belirtildiği üzere müşavirlik, proje, ihale ve geçici ve kesin kabul dahil uygulama boyutlarıyla birlikte işi bütünlüğü içerisinde ele alan ve daha sıkı bir kontrolü ifade eden bir yapı denetimi yöntemidir. Özellikle Dünya Bankası tarafından finansmanı sağlanan işlerde müşavirlik sisteminin uygulanmasının zorunlu olduğu ve Banka'nın yurtdışında da işler yapmak istediği bilinmektedir. Banka, müşterek denetimde yaşadığı sorunlar, işin ve piyasanın gerekleri, işlerin büyükşehir ölçeğinde ele alınması ve akıllı kentler, kentsel dönüşüm,

yenilenebilir enerji gibi özel bilgi ve birikim gerektiren alanlara kayması ile yurt dışına açılma girişimlerini de dikkate alarak kendi bünyesinde ayrı bir şirket kurmak suretiyle belirleyeceği iş alanlarında diğer denetim türlerinin yanında müşavirlik sistemi uygulamasına da geçebilir. Yeniden yapılanmanın Banka'nın en önemli iş alanlarından biri olan yapı denetiminde büyükşehirlerin algı ve görüşleri ile gelişimin yönünü dikkate alması kaçınılmaz bir gereklilik olarak görülmektedir.

3.5.1.4. Aynı İş İçin Alternatif Projeler Sunulabilmesi

Aynı iş için alternatif projeler üretilmesi, ihtiyaç ve imkanlara göre en uygun tercihi bulabilme açısından önem arz etmektedir. Farklı seçeneklerin aranması, etkin bir tasarımın ön şartıdır. Ayrıca, kurumsal gelişim, farklılık ve farkındalık oluşturma, dünyadaki iyi uygulamaları kurumun uygulamalarına adapte edebilme ve iyi tanınma, gibi birçok açıdan katkı verici olduğu ifade edilebilir.

Hizmet kalitesindeki değişim kapsamında, yeniden yapılanma ile birlikte İller Bankası'nın sunmuş olduğu teknik hizmetlerden proje işlerinde, daha etkin bir hizmet sağlamak için alternatif projeler sunularak önerilerde bulunulmasının ortak idarelerce nasıl değerlendirildiği konusunda 4 katılımcı, alternatif proje süreci ile projelerde esnekliğin ortaya konulduğunu, projeler yapılırken alternatiflerin değerlendirilmesiyle etkinliklerinin arttırıldığını ve revizelerin daha esnek bir şekilde yapıldığını dile getirmiştir.

"Farklı bir bakışla tecrübelere binaen yeni tasarım geliştiriliyor, bize alternatif proje sunuluyor" (K 13)

"Projeler yapılırken alternatifleri değerlendirilerek yapılıyor." (K 18)

Diğer yandan, aynı iş için alternatif projeler sunulması konusunda gelişme yaşanmadığını ya da yaşanan gelişmenin yeterli olmadığını savunan 7 katılımcıdan 2'si, alternatif proje sunulmadığını ifade ederken, 5'i, projelerde esnekliğin hala yeterli olmadığını dile getirmiştir. Kalite, maliyet, ihtiyaca uygunluk ve fonksiyonellik gibi boyutlarıyla daha başarılı projeler üretebilmek için proje yapım sürecinin farklı

önerilere açık olarak ortak akılla yürütülmesi, bu şekilde mevcut projenin geliştirilmesi, esneklik olarak değerlendirilebilir. Alternatif projeler sunulması, farklı ya da hibrit modelleri içerebilir. Görüşmelerden, proje yapım sürecinde esnekliğe de alternatif projeler sunulması gibi değer verildiği anlaşılmaktadır.

Görüşmelerde öne çıkan bir nokta da bu konuda kendini geliştirmesinin bir şirket olarak işini ve piyasasını koruyabilmesi açısından İller Bankası için daha önemli olduğudur. Çünkü, büyükşehir belediyeleri bu desteği İller Bankası'ndan alamamaları durumunda yurt içi ve yurt dışı başka örneklere veya yüklenici firmaların çözüm önerilerine yönelmekte ya da kendileri bir çözüm üretmektedir. Bu da İller Bankası'nın hizmet kalitesi, itibarı ve öncülüğünün zayıflaması ve iş alanının daralması ile Banka'nın teknik anlamda iş alanına başka rakiplerin girmesine yol açılması anlamına gelmektedir.

"Türkiye'de genelde kamu, yeniliğe biraz dirençlidir. Bir zenginlik olmasına rağmen alternatif proje sunma işi eksiktir." (K 2)

"Aynı iş için alternatif projeler sunma noktasında İller Bankası'nı eksik görüyorum. Bakın siz ilerde arıtma düşünüyorsunuz, ama arıtma ile ilgili şöyle modeller var deyip, farklı modelleri bize sunmadı. Eğer bunu yapmazsa belediyeler, yurt dışına gidelim, acaba İngiltere'de nasıl? İspanya'ya gidelim, ya da diğer Belediyelere gidelim onlarda nasıl yapılmış mantığıyla gider." (K 7)

"Büyükşehirler için çok ihtiyaç duyulduğunu sanmıyorum, çünkü özel sektörden hizmet alımı söz konusu olduğundan günümüz teknolojik gelişmeleri aslında bu tür kurumlara yansıyor. Diğer yerel yönetim birimlerinde ise çok ciddi bir ihtiyacı karşıladığını düşünüyorum." (K 9)

Katılımcılardan 5 kişi ise aynı iş için alternatif proje sunumu konusunda önerilerde bulunmuştur. Bu bağlamda, tek tip proje yerine her paydaşa faklı seçenekler sunulabileceğini, teknik heyetlerin fuar ve yurt dışı paydaşlarıyla düzenlenecek eğitimsel ve teknoloji transferi odaklı programlara katılarak yerel yönetimlere alternatif projeler sunma konusunda yetiştirilebileceğini, alternatif proje

konusunda esnek davranılmasının maliyetleri daha uygun, projeyi daha fonksiyonel hale getireceğini, ifade etmişlerdir. 1 katılımcı ise özellikli olmayan işlerde standartlaştırılmış tek tip proje üretilmesinin, daha çözüm odaklı ve etkin olabileceğini belirtmiştir.

"İller Bankası'nın "gel benim şu projemi yap" tan ziyade, yeni projeler üreten, alternatif projeler geliştiren bir yapısı olabilir." (K 2)

"Sonuçta mühendislik anlamında yaptığınız işin hem ekonomik, hem uygulanabilir, hem de kaliteli olması lazım. Alternatifleri içinde bu şartları sağlayan projeler ön plana çıkıyor." (K 3)

"Özelliği olan işlerde alternatif projeler uygulanabilir. Çünkü alternatif projeler yatırım maliyetinin uygunluğu ve projenin işlevselliği anlamında ekonomi sağlıyor. İller Bankası'nın buradaki misyonu, özellik arz etmeyen işlerde aynı iş için tek tip projeler üreterek yerel yönetimlerin sorunlarının çözümünü kolaylaştırmaktır. Çünkü onu çok rahat çalıştırma şansımız var. Çalışmayan tesis faydalı olmayan tesistir." (K 1)

Geçmişte yapılan çalışmalardan Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısında, İller Bankası'nın işlerin planlanmasında teknik hizmet birimleri arasında bağlantıyı geliştirmesi ve daha uygun fiyatlarla alternatif projeler üretimini araştırması gereği dile getirilmektedir (Türkiye Belediyecilik Derneği ve Konrad Adeneuer Vakfı, 1996: 84). Söz konusu öneri, teknik hizmet birimleri arasındaki ilişkileri geliştirerek ortak akılla alternatif projeler geliştirilmesinin uzun yıllardır gündemde olduğunu göstermektedir.

Yukarıdaki verilerden; İller Bankası'nın eskidenberi ağırlıkla kendi projelerini uyguladığı, proje yapım sürecinde yeterince esnek olmadığı, alternatif projeler sunma konusunda kendini yeterince geliştiremediği anlaşılmaktadır. Proje yapım sürecinin daha esnek davranılarak ortak akılla yürütülmesi ve alternatif projeler sunulması, ortak idareler kadar kendi piyasasının ve işinin geliştirilerek devam ettirilebilmesi açısından İller Bankası için de önem arz etmektedir. Banka'nın dünyadaki gelişmeleri ve iyi uygulamaları kendi projelerine adapte ederek danışmanlık fonksiyonunu geliştirip

alternatifler sunması ve yerel yönetimlere öncülük yapmasının, öncelikle kendisine sonra da yerel yönetimlere katkı vereceği söylenebilir.

3.5.1.5.Teknik Hizmet Standartları

YKY, dünyada birçok ülkede neoliberal akımla küçültülen kamunun devlet yönetiminde kalan kısmının iyi yönetimini amaçlamaktadır. Güven duyma ve kişisel yetkinliğin yanında sistemsel olarak hizmet standartlarının oluşturulup uygulamaya konulması ve bunların yine sistemsel olarak sürekli geliştirilmesi, sürdürülebilir iyi yönetişimin önemli unsurlarındandır. Hizmet standartları, hizmet kalitesinin kriterleri olarak görülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla ABD ve diğer ülkelerde rekabet sayesinde kamu görevlileri kendileri ve diğer çalışanlarla yarışır hale gelmekte, sundukları hizmeti, ürettikleri malları daha ucuz ve daha kaliteli nasıl üretiriz çabasına bürünmekteler (Aktaran Eren, 2003: 87). Bu bağlamda, hizmet standartları, yurttaş şartları gibi yönetimde kalite ve performansı artırıcı uygulamalar gelişmektedir (Ateş ve Okur, 2009: 102-103). İngiltere'den başlayıp dünyaya yayılan yurttaş şartları benzeri uygulamalar Türkiye'de de 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" çerçevesinde kamu hizmet standartları adıyla farklı devlet birimlerinde uygulanmaya çalışılmaktadır.

Hizmet standartlarının oluşturulması ve geliştirilmesi, işlerin bir sistem içerisinde ve kişilerin kapasite ve inisiyatiflerine bırakılmadan yürütülebilmesi için yönetim anlayışı ve şekli ne olursa olsun önem arz eden bir konudur. Hizmet standartları, teknolojide ve iş tekniğindeki gelişmelerle birlikte müşteri odaklı olarak kurgulandığı ve geliştirildiğinde, kurumların gelişimine önemli katkılar vaat eden bir görüntü vermektedir.

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın sunmuş olduğu teknik hizmetlerde, hizmet kalitesindeki değişimin, hizmet standartları açısından değerlendirilmesine ilişkin katılımcı görüşleri aşağıda betimlenmiştir:

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın teknik hizmetler açısından hizmet standartlarında yaşanan değişim konusunda 22 katılımcı, olumlu gelişim

olduğunu ifade etmiştir: Buna göre, hizmet standartları konusunda sürekli olarak gelişme gösterilmekte, gerektiğinde revizyon yapılmaktadır.

"Hizmet standartları gittikçe yükseliyor" (K 1,9,11,12).

"Bir talebimiz olduğunda el birliğiyle gönül birliğiyle bunları çözmek istiyorlar, hizmet kalitesi açısından bir sorun yaşamadık. Ben 10 yıldır buradayım, eski İller Bankası'na göre hizmet kalitesi açısından işler daha hızlı gidiyor" (K 5).

"Teknik yönden İller Bankası'ndan memnunuz, gelişmeler de çok olumlu" (K 6).

Hizmet standartları açısından Banka'nın kurumsal altyapısı ise iyi seviyededir. Fiziksel donanımı ve araç gereçleri günün ihtiyaçlarına göre yenilenmektedir. Banka, yeni teknolojilere açıktır ve personeli yeterli seviyededir.

"İller Bankası yönetimi, günün ihtiyaçlarına göre kendisini revize edebilmektedir. Fiziksel yapı, teknolojik donanım araç gereç vb. konularda İller Bankası kendini yenileyen bir kurumdur" (K 1).

"Hizmet standartları açısından, Banka yeni teknolojilere açık, dolayısıyla, biz onları birlikte tahkik ediyoruz, görüş alışverişinde bulunuyoruz. Personel ile ilgili olarak da gelen arkadaşlarımız yeterli kişiler, yeni gelen arkadaşlar eskilerin yanında pişiyorlar" (K 21).

Görev dağılımının iyi yapılması, müşteri ilişlerinde pozitif gelişmeler, klasik devlet memurluğundan görece uzaklaşılarak çalışanla çalışmayanın biraz daha gözetilir hale gelmesi, büyükşehirlerin taleplerinin daha kısa sürede yerine getirilmesi, bu gelişmeleri sağlayan diğer etkenler olarak dile getirilmektedir.

"Sistem güzel oturmuş görünüyor. İşler hızlı bir şekilde ilerliyor diye düşünüyoruz. Muhtemelen dairede görev dağılımını iyi yapmışlar. Biraz onun da etkisi var diye gördük" (K 2).

"Yeniden yapılanma bence işler açısından kurumu daha dinamik hale getirdi. Çalışanla çalışmayan gözetilir hale geldi, klasik devlet memurluğu zihniyetinden biraz daha uzaklaştırıldı insanlar" (K 10).

"Hizmet standartlarında iyiye giden bir trend var. Banka - Müşteri ilişkisinde. Pozitif bir gelişme var" (K 17).

Hizmet kalitesinde yeniden yapılanma sürecinde yaşanan gelişmenin yeterli olmadığını belirten katılımcılar da bulunmaktadır. Gelişmeleri yetersiz bulan 4 katılımcı, İller Bankası'nın merkeziyetçi ve bürokratik yapısı, merkezde hizmet standartlarının görece düşük olması ve iş yükü ve kapasite artışından dolayı işlerin geciktirildiğini, ortak idarelerle iş ve ilişkilerde koordinasyon eksikliğinin olduğunu, sorumluluk alma bilincinin bazı personellerde bulunmadığını, inisiyatif alma isteğinin düşük olduğunu ve yazışmalara geç dönüş yapıldığını beyan ederek olumsuz görüş bildirmiştir.

"İller Bankası'nda bir koordinasyonsuzluk var. Sorumluluk almak istemiyor kimse. Yazılara cevap konusunda, prensip geliştirme anlamında bir durum yok" (K 3).

"Proje tasdik süreçlerinde, proje biriminde işler çok, detaya kafa yoran eleman sayısı az olduğu için dosyalar birikmiş vaziyette, arkadaşlarımız özveriyle çalışsa da zaman alıyor, proje tasdikinde sıkıntı yaşıyoruz. Proje çalışanın, proje yapanın, belki de bazen detaylarda eksikler olduğu için birilerine danışması gerekiyor. Belediye olarak siz zamanla yarışıyorsunuz, fakat oraya gittiğinizde oradaki insanın zamanla ilgili bir endişesi yok. İşleri süresinde yetiştirmede, inisiyatif ve sorumluluk almada aşağı kademede sıkıntılar var" (K 7).

"Hizmet standartları açısından yörede bölgesel olarak ilişkilerimiz güzel. Ama İlbank'ın Ankara'ya bağlı olması sebebiyle aşamadığımız bazı şeyler var. Ankara'nın da bazı şeyleri kendinde düzeltmesi lazım. Bakın kredi alacağız .... Bankasından. Bizden parasına karşılık sadece ipotek

istiyor. Biz ... bank'tan 4 sayfa evrakla kredi aldık. İlbank, halk tabiriyle anamızın nikahını istiyor" (K 15).

Katılıcılar tarafından yukarıda belirtilen görüşlere ek olarak hizmet standartlarının iyileştirilmesi konusunda; proje biriminin güçlendirilmesi ve İlbank merkez birimlerinde hizmet standartlarının revize edilmesi önerileri getirilmiştir.

"Proje konusu önemli, ben projelerin zamanında yetiştirilebilmesi, belirli bir kalitede yapılabilmesi ve asgari standartta sunulabilmesi için İller Bankası'nın proje biriminin daha güçlendirilmesi gerektiğini düşünüyorum" (K 7).

Bazı konular, sorunlu alanların alınacak önlemlerle düzeltilmesinden öte yapısal değişim gerektirebilir. 1 katılımcı tarafından hizmet standartlarının geliştirilmesiyle hizmet kalitesinin artırılabilmesi için teknik danışmanlık hizmetlerinin müşavirlik sistemiyle gerçekleştirilmesinin bir zorunluluk olduğu belirtilerek denetimde yapısal bir değişim gereği üzerinde durulmaktadır.

"Hizmet standartları kesinlikle müşavirliği gerektiriyor. Kendin yetkilendireceksin müşaviri, müracaat edecekler, belli kriterlerin olacak. Değişik kriterler isteyebilirsiniz. Konusu altyapıysa altyapı konusunda akredite olmuş, üstyapıysa üstyapı konusunda akredite olmuş olacak. Müşavir kontrolü yapar, parasını belediye verir. O parayı da senden kredi çekebilir. Yani banka gibi düşünürsen ondan da kazanırsın ondan da kazanırsın. Ama riske de girmezsin" (K 16).

Banka'da hizmet standartlarının geliştiği yönündeki algı ağır basmaktadır. Ancak, bazı katılımcı görüşlerinden bu gelişimin yeterli olmadığı sonucuna varılmaktadır. Proje, ihale, yapı denetimi (kontrollük), alternatif projeler sunma gibi hizmetlerdeki değişim dikkate alındığında hizmet standartlarındaki gelişimle ilgili yüksek olumlu algı ile arada bir çelişki görülmektedir. İller Bankası'nda mevzuatla düzenlenenler hariç sürekli gelişen haliyle, müşteri odaklı olarak geliştirilmiş ve sistemsel olarak bütün işler için kurgulanmış bir hizmet standartları düzenleme ve uygulaması bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kendi sistemlerinin görece

daha zayıf olması, bu algının oluşmasında rol oynamış olabilir. Dünyada ve Türkiye'deki gelişime uygun olarak süreçleri, süreleri ve belgeleri azaltan, yetki devrine dayalı, yapılacak işin zamanı ve kalite standardını belirleyip taahhüt eden, ortak idarelerle entegre, teknik hizmetler ve bankacılık hizmetlerini kapsayan bir hizmet standartları sistemi ile görevde yükselme ve liyakat standartları sistemi oluşturulmalıdır. Oluşturulan sistemin işletilebilmesi ve geliştirilmesi ayrı bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Hizmet standartları oluşturulduktan sonra hizmet kalitesinin artırılabilmesi için oluşturulan sistemin sürekli geliştirilerek işletilmesiyle, hizmet standartlarının artırılması, zamanın etkin kullanılması ve işlerde esneklik ve pratiklik kazanılması sağlanmalıdır.

3.5.1.6. Fiziksel Altyapıdaki (Banka binası, kullanılan teknolojik donanım, araç-gereç vb.) Değişim.

Yeniden yapılanma ile birlikte İller Bankası'nın sunmuş olduğu bankacılık hizmetlerinde yaşanan değişimin fiziksel altyapı boyutu - binalar, teknolojik donanım, araç gereç ve benzeri - ile ilgili katılımcı görüşleri aşağıda sunulmuştur.

Yeniden yapılanma ile birlikte İller Bankası'nın fiziksel altyapısında yaşanan değişime katılımcıların farklı boyutları dikkate alarak yanıtlar verdiği görülmektedir: 16 katılımcı İller Bankası'nın kendini yenilediğini, 12 katılımcı bölge müdürlüklerinin fiziksel altyapısının olumlu etki bıraktığını, 9 katılımcı bankacılık hizmetlerindeki altyapının gelişen teknolojiye uyumlu olduğunu beyan etmiştir. Bu bağlamda, fiziksel altyapının yeterli olmasıyla Banka, yerel yönetimlere güven vermekte, onlarla ilişkileri olumlu etkilenmekte, iş kalitesinin artması ve süresinin kısalmasına katkı sağlamaktadır.

> *"Fiziksel yapı, teknolojik donanım, araç gereç vb. konularda İller Bankası kendini yenileyen bir kurum. Binanın yeri, binanın teknolojik donanımı, özellikle kurum içerisinde çalışan arkadaşların kılık kıyafet tarzı, teçhizatı ve ulaşım anında kullandığı araçlar, kurumun iş yaptığı yerel yönetimlere güven veriyor" (K 1)*

"Bölgemize yeni bir hizmet binası yapıldı. Son derece modern ve tüm detayları düşünülmüş, ortak çalışan kurumları olumlu etkiliyor" (K 13).

"Bankacılık hizmetleri açısından, binaların teknolojik donanımı ve araç-gereçte, sıkıntı yok" (7,16,17,26).

Katılımcı görüşlerinde dikkat çeken bir nokta da İller Bankası'nın kaynak geliştirme faaliyetiyle kendi mülklerini değerlendirerek fiziksel altyapısını güçlendirmesidir. Bu bağlamda bir bölge müdürlüğü binasının arsa karşılığı inşa edilmesinin örnek olarak gösterilmektedir.

"İşler eskisinden daha kaliteli, daha hızlı yapılıyor. Özellikle eski yerler, araziler, mülkler kar paylaşımı yaklaşımıyla değerlendirildi. Örneğin, İstanbul Bölgesinin olduğu yer" (K 2).

Binalar açısından genel müdürlükte ve bazı bölgelerde sorunlar da bulunmaktadır. Bu kapsamda 2 katılımcı, merkezdeki fiziki altyapısının bölge binalarına göre daha kötü durumda olduğunu, 1 katılımcı ise fiziksel altyapının yetersiz olduğunu beyan etmiştir. Ayrıca bazı katılımcılara göre merkezde bütün genel müdürlük birimlerinin bir arada olduğu modern bir binanın olmaması, yerelde ise bazı bölge binalarının yapı, kapasite, görünüm ve işleyiş açılarından yetersiz ve ulaşımı sorunlu yerlerde olması, iş performansına olumsuz etki etmektedir. Fiziksel altyapı konusunda öneri sunan 4 katılımcı ise, İller Bankası teşkilat binalarının modernize edilmesi gerektiğini ve yerlerinin de iyi belirlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

"Genel Müdürlük binasını halledemediler. Belediyeler olarak İller Bankası'nda bir işimiz olduğunda bütün birimleri bir arada bulmak, problemlerimizi, işlerimizi orada çözmek isteriz. İller Bankası, bu konuda kesinlikle eksiktir diye bakıyoruz" (K 2).

"Fiziksel altyapısı yetersiz. Bölge olarak hizmet binasının daha modern bir görünüm ve işleyişi iyi olan, personelin ve hizmet alıcıların rahat ulaşabileceği bir yerde olmasını arzu ederiz" (K 5).

"İller Bankası, her geçen gün daha iyiye gidiyor ama, fiziksel altyapısının, çok daha iyi yerde olması gerekiyor" (K 10).

Fiziksel altyapı, hizmet kalitesinin bir unsuru olarak görülmektedir (Altan ve Atan, 2004: 21). Fiziksel altyapının yeterliliği konusunda görüşmecilerin binalar dışındaki altyapının yeterli olduğu konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Binalar hakkında İller Bankası'nın merkezde birimlerini toplayan, fiziksel altyapısı yeterli, modern bir binaya ihtiyacı olduğu konusu öne çıkmaktadır. Bölgelerde ise çoğunluğu yeterli olmakla birlikte fiziksel altyapısı yetersiz olanlar da bulunmaktadır. Sorunun hizmete kolay erişimi de dikkate alan bir yaklaşımla çözümü istenilmektedir.

3.5.1.7. Finansal Araçların Tanıtımı ve Sunumu

Finansal araçların tanıtımı, bir kalkınma ve yatırım bankası olarak İller Bankası açısından büyük önem arz etmektedir. Banka, ürünlerini tanıtabildiği ve pazarlayabildiği ölçüde performansını artırabilecektir. Finansal araçların tanıtımı ve sunumunda etkinlik, kurumsal tanıtımda etkinliğe de katkı verecektir.

Finansal araçların tanıtımı ve sunumu konusunda görüş bildiren 14 katılımcı, ağırlıkla yurtdışından alınan krediler konusunda İller Bankası'nın iyi bir çaba gösterdiğini, bu konuda genel müdürlükçe düzenlenen etkinliklere katıldıklarını ve gerekli olduğunda kurum ile yazışma, telefon ya da internet sitesi aracılığı ile bilgi alabildiklerini belirtmiştir.

"Banka, finansal araçların tanıtımı ve sunumu konusunda gayet iyi, yurt dışı kredi aldığında kredi şartları hakkında sürekli bilgi veriyor ve kullanmak isteyip istemediğimizi soruyor. O konuda memnuniyet ve iyiye gidiş var." (K 10)

"Finansal açığı aşabilmek için İller Bankası, bize bizden daha çok yardım etmeye çalışıyor. Bunu bizzat gördük. Özellikle dış kredide, bölge müdürlüğümüze yaptığımız bütün müracaatlar incelendi. Hemen hemen %90'ına cevap verildi. Bizi birebir arıyorlar, birebir ilgileniyorlar. Birebir o krediden çıkması için çaba sarf ediyorlar." (K 13)

"İç kaynaklı olsun, dış kaynaklı olsun mali konularda toplantılar oluyor ve onlar da bizleri davet ediyorlar. Finansman kaynağı bulunması ile ilgili konularda gerekli destek veriliyor, yeterli bilgimiz oluyor. Biz de zaman zaman telefon açıp bölge müdürümüze, genel müdür yardımcılarımıza, daire başkanlarımıza soruyoruz ve yeterince bilgiyi alıyoruz." (K 5)

Katılımcılardan 11'i ise tanıtım faaliyetlerinin yeterli olmadığını, özellikle üst yönetimin büyükşehirlerle ilişkilerde zayıf olduğunu ve tanıtıma katılmadığını dile getirmişlerdir. Bunun sonucu olarak konular birlikte tartışılamamakta, Banka'nın görünürlüğü eksik kalmaktadır.

"A.Ş. olma aşamasında biraz tanıtım yapıldı, ancak son zamanlarda biraz daha durağana döndü. ...Özellikle ilişki kopukluğunun olduğu en üst yönetim kademesinde, tanıtımların yapılmadığı inancındayım." (K 1,2)

"Tanıtım, sunum, konuyu birlikte tartışma gerçekleşmedi." (K 7,16,19,28)

"Finansal araçların tanıtımı ve sunumunda eksiklik var, görünürlük yetersiz." (K 16, 20,23,26)

Bir katılımcı ise konuya bankacılık piyasası açısından bakmaktadır. Sektörel olarak bankaların yoğun tanıtım ve sunum faaliyetleri yaptıkları bilinmektedir. İller Bankası ise diğer bankaların yaptığı gibi tanıtım faaliyetleri yapamamaktadır.

"Banka, diğer devlet ve özel bankaların gerek ulusal ve gerekse yerel basın, yayın ve diğer iletişim araçlarıyla yaptıkları tanıtımı ve sunumu yapamamaktadır." (K 28)

Tanıtım ve sunum faaliyetleri ile ilgili öneride bulunan katılımcılar da bulunmaktadır. Söz konusu katılımcılara göre, İller Bankası tanıtım faaliyetlerine ağırlık vermeli, geniş ölçekte katılımcıya ulaşacak düzeyde gerek akademik, gerekse idari açıdan panel, konferans, sempozyum veya uluslararası aktiviteler gibi etkinlikler

düzenlemeli, kendi çalışanlarına ve ortak idarelere yapı denetimi ve uluslararası finans eğitimi vermelidir.

"İller Bankası, müşterek kontrollük, uluslararası finans başlıkları altında belediye çalışanları ve kendi çalışanlarının katılabileceği bir ortak eğitim verebilir." (K 7)

"İller Bankası'nı yerelin bankası, belediyelerin ortak olduğu bir kurum olarak düşünürsek, gerek mühendislik, gerekse finans anlamında yerel yönetimlerle ilgili çok daha ciddi programlara yönelebilir; bu seminer, sempozyum, konferans, uluslararası aktiviteler şeklinde olabilir. Bu tarz faaliyetlerle hem kendi iç yapısını sunar, hem de özel sektörü ya da akademik çevreleri harekete geçirerek bu tür programları organize edebilir. Bunu Belediyeler Birliği kısmen yapıyor ama yerel yönetimlerin ya da yerel yönetimlerin kurumu olan İller Bankası'nın bu aktivitelere daha fazla yönelmesi gerekir diye düşünüyorum" (K 9)

Ayrıca, İller Bankası'nın bir tanıtım birimi ve pazarlama ekibinin olması ve olumlu algı oluşturabilmek için tanıtımı sık periyotlarla yapması önerilmiştir.

"İller Bankası'nın tanıtım birimi olsa çok iyi olur." (K 3)

"Birinci mesele, İller Bankası'nın pazarlama yeteneği yok. Pazarlayacak kendisini, anlatacak, aynı diğer bankalar gibi. … Bu konuyla ilgili pazarlama ekibinin olması lazım." (K 14)

"Takdir edersiniz ki, tanıtım zordur, insanlarda algı yaratmak zordur. Bunları tekrarlamakta, hatta daha sık periyotlarda yapmakta fayda var diye düşünüyorum." (K 14)

Tanıtım, mevcut ve potansiyel müşteri isteklerini ve ihtiyaçlarını teşhis etmek, uyarmak veya tatmin etmek için ürün markasıyla ilgili enformasyonun, anlamların aktarımı ve paylaşımıdır (Tuncel, 2011: 259). Tanıtım yapılamadığında gelişmeler ve geliştirilen finansal enstrümanlardan büyükşehirlerin yeterince bilgi sahibi olması ve

Banka'nın hizmetlerine taleplerinin artması beklenemez. Banka farklı olmalı ve bunu anlatarak farkındalık oluşturabilmelidir. İller Bankası'nın finansal araçlarının tanıtımı ile ilgili olarak ağırlıkla uluslararası kredilerle ilgili tanıtım yapıldığı, ancak, bunun da kapsamlı ve yeterli düzeyde sürdürülen bir çalışma olmadığı, ulusal finans imkanlarıyla ilgili tanıtımların da yeterli düzeyde yapılmadığı, bilgi alışverişinin daha çok yerel yönetimlerin kendilerinin sormasıyla yapıldığı algısının oluştuğu görülmektedir. Araştırmacı tarafından özellikle Dünya Bankası kredileriyle ilgili müşteri temini konusunda yaşanan sıkıntılar nedeniyle bazı çalışmaların yapıldığı da gözlenmiştir. İller Bankası'nın tanıtım ve pazarlama birimi kurarak ortak idarelere birebir finansal araçların tanıtımı ve sunumunun yanında geniş kapsamlı ve katılımlı panel, konferans, seminer ya da akademik çalışma gibi faaliyetler de yapması, kurumsal tanıtım ve gelişimine katkı verecektir.

3.5.1.8. Bankacılık Hizmet Standartları

Bankacılık hizmet standartları da teknik hizmet standartları gibi hizmet standardı bütünlüğü içerisinde ele alınmaktadır. İller Bankası'nın hem teknik hem de bankacılık yönünün olması nedeniyle her iki alanın da ayrı değerlendirilebilmesi için Bankacılık hizmetleri ayrı ele alınmıştır. Yeniden yapılanma sonrasında İller Bankası'nda bankacılık hizmetleriyle ilgili hizmet standartlarındaki değişimin paydaşlar üzerindeki etkisini incelemek amacıyla bankacılık işlemlerinin belirlenen standartlarda gerçekleşip gerçekleşmediği araştırılmıştır. Konu hakkında katılımcıların mülakatlarda açıkladıkları görüşlerden elde edilen bulgular frekans dağılımlarına da yer verilerek aşağıda sunulmuştur:

Bankacılık hizmetleri açısından hizmet standartlarındaki değişim hakkında 16 katılımcı farklı boyutlarıyla hizmet standartlarında gelişmeler yaşandığını belirtmiştir. Bu bağlamda; 13 katılımcı, hizmet standartlarında olumlu anlamda belirgin bir fark oluştuğunu, 5 katılımcı, iş ve işlemlerin daha hızlı ve kaliteli hale geldiğini, 1 katılımcı, JICA'dan kredi kullanımındaki hizmet standartlarında gelişme kaydedildiğini belirtmiştir. 1 katılımcı ise bir sistem oluşturulduğunu, hizmet standartlarında gelişme yaşandığını, ancak, hizmet kalitesi açısından sorunlar bulunduğunu bildirmiştir.

"Hizmet standartları konusunda gelişme var. Daha iyi diyelim. Belirli bir sistem oturmuş orada, hizmet kalitesi açısından ise biraz sorunlu görüyoruz." (K 2)

"JICA kredilerini İller Bankası'nın en başarılı olduğu saha olarak görüyorum ben. Buradaki standart başarılı oldu, devamında da bir beklenti oluştu." (K 7)

"İşlerin belli bir sürede ve standartta yapılması konusunda bir sorun yok, gelişme var." (K 9)

Hizmet standartlarında bir değişim gözlemlemediklerini, eski düzenin devam ettiğini ve özellikle genel müdürlüğün işleri yavaşlattığını belirten katılımcılar da bulunmaktadır. Söz konusu katılımcılara göre, görülen olumlu değişim varsa, bu yeniden yapılanma kaynaklı değil, Banka dışındaki kurumların düzenlemeleri ya da yurtdışı krediler kaynaklıdır. Ayrıca, İller Bankası'nda kredi dağıtımı konusunda önem ve öncelikler temelinde bir kredi verme sistemi ve hizmet kriterleri bulunmamaktadır.

"Hizmet kalitemizde yeniden yapılanma kaynaklı hiçbir değişiklik yoktur." (K 1,2,15,18)

"Bankamızın kalite ve hizmet standartlarında sıkıntılar var, merkez (genel müdürlük) bizi tıkıyor." (K 15)

"Hizmet standartlarında, Bankacılık işlemleri açısından bu son parasal sıkıntıyı söylemeden geçemeyeceğim. Şimdi burada İlbank'ın kaynaklarının eşit olarak dağıtılması lazım. Benim gördüğüm kaynaklar bastırana daha fazla dağıtılıyor. Veya işte kapıda durup ağlayana daha fazla dağıtılıyor. Geçmiş yıllarda daha fazla kaynak alanlar, bu yıllarda da daha fazla kaynak alabiliyor. Mesela, ben geçmiş yıl da - doğru düzgün bir kredi anlamında söylüyorum, SUKAP anlamında söylemiyorum - fazla kredi kullanmamış olmama rağmen, benim yarım kadar olan belediyeler çok daha fazla kredi kullandılar ve hala kullanmaya devam ediyorlar. Ben de hala bekliyorum umutla, kredim ne zaman çıkacak diye. Bunun önem,

öncelik gözeten, kriterleri belirli olan bir sisteme oturtulması lazım." (K 18)

Öneride bulunan bir katılımcı ise müşteri odaklı bir anlayış ile hizmet verilmesi gerektiğini belirtmiştir.

"Banka, müşteri odaklı değil, yönlendirici odaklı çalışıyor. Bankacılık açısından baktığımızda ise olaya kesinlikle müşteri odaklı bakılması gerekiyor." (K 1)

Katılımcılardan bu konuda görüş beyan edenlerin ağırlıkla yeniden yapılanma sürecinde hizmet standartlarının geliştiği yönünde bir algısı bulunmaktadır. Ancak, gelişmenin büyük ölçüde değişen Banka dışı düzenlemelerden ve uluslararası kredilerden kaynaklandığı, Banka'nın kendisine ait bir hizmet standartları düzenlemesinin bulunmadığı yönündeki katılımcı eleştirileri doküman incelemesine ve gözleme dayalı olarak da doğrudur. Bir katılımcının hizmet standartları oluşturulsa da hizmet kalitesinde bir değişiminin olmadığını açıklaması, kuralların uygulamaya dönüşmesindeki sorunları belirtmesine yaptığı vurgu nedeniyle ayrıca önem az etmektedir. Banka, kendi dışındaki kurumların düzenlemelerinden kaynaklanan hizmet standartlarına uyumda hassasiyet göstermeyi artırmalı ve öneride belirtildiği gibi, müşteri odaklı bir yaklaşımla kendi hizmet standartlarını da oluşturmalı, uygulamalı ve geliştirmelidir.

3.5.1.9. Personel Yetkinliği ve Sayısal Yeterliliği

Yenilik ve icatlar oluşturabilen, muhakemesiyle iyi uygulamaları sürekli ve sürdürülebilir gelişim anlayışıyla yenileyerek sistemleştirip uygulayabilen, ortak akılla takım çalışması sinerjisinden yararlanabilen tek varlık insandır. Teknoloji önemli olmakla birlikte insan unsuruyla bir anlam ifade eder. Kurumların da varlıklarını gelişerek sürdürebilmeleri için canlı varlıklar gibi gelişime ihtiyacı vardır. Bu gelişimi sağlayacak en önemli girdi, insan kaynağıdır. Bu kaynağın etkin kullanımı ise sürekli geliştirilmesine bağlıdır. Kurumlar, uygulama boyutu da bulunan hizmet içi eğitimlerle ve ortak aklın sinerjisiyle insan kaynaklarının eğitimini, işinin bir parçası haline getiren bir yapıya kavuşturmak zorundadır.

Ancak, çağımızda ekonomik, sosyal, siyasal, idari, hukuki, teknik, kültürel vd. alanlardaki çok hızlı ve büyük değişimlerin, bireysel çabalarla yakalanıp aşılabilmesi imkansız hale gelmiştir. İş tekniği ve teknolojik gelişmelerden yönetim anlayışına, hukuki, mali, finansal gelişmelere birçok alanda bireysel çabayla yetişilmesi mümkün olmayan değişimler yaşanmaktadır. Eğitim, lüks değil, ihtiyaçtan da öte varlığını geliştirerek sürdürebilmek için bir zorunluluktur. Gerek teknoloji ve iş tekniğindeki gelişmeler, gerekse iyi yönetim uygulamaları ve diğer alanlardaki değişim, onları uygulayacak insana bağlı, etkinliği insanın yetkinliğiyle sınırlı sistem ve uygulamalardır. Yetkin personelin olmaması durumunda, bunların alınması, adaptasyonu, uygulaması ve geliştirilmesini bırakın, farkına varılması bile mümkün olamayabilir.

"Ürün teknolojisine yatırım yaparak rekabet üstünlüğü sağlamaya çalışmanın beraberinde getirdiği pek çok sorun var. Öncelikle bu teknolojinin büyük bir bölümü size ait değil. Size robotlar, satış noktası terminalleri ve üretiminizi ya da hizmet teslimatınızı analiz etmeniz için yazılımlar satan şirketler, aynı robotları, terminalleri ve yazılımları rakiplerinize de satıyorlar. Bu teknolojiden yararlanmanız, teknolojiyi daha hızlı ve daha etkin bir şekilde uygulamaya sokma yeteneğinize bağlı. Tabii bu da işgücünün becerisini ve motivasyonunu devreye sokuyor" (Pfeffer, 1995: 7).

Her kurumda olduğu gibi yeniden yapılanma sürecindeki İller Bankası'nda da yeterli sayıda yetkin personelin bulunması büyük önem kazanmıştır. Bu kapsamda katılımcıların personel yetkinliği ve sayısal yeterliğindeki değişim hakkında görüşlerinin analizi aşağıda sunulmuştur:

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın personel yetkinliği hakkında 23 katılımcı, personelin konusuna hakim ve deneyimli olduğunu belirtmiştir. İller Bankası personeli teknik kapasiteye sahip, deneyimli ve kamuoyunda yüksek itibarlıdır.

"İller Bankası personeli, eski personel olduğu için genelde konusuna hakim olduğu yönünde algımız var." (K 8)

"Yeterli kapasite ve donanıma sahip olduklarını düşünüyorum." (K 18)

Güven verme, empati yapma, iş yapma arzusu, iş başarımı, istişare ile ortak, uyumlu ve dikkatli çalışma, hizmet kalitesi açısından önemli ölçütler olarak kabul edilmektedir (Aktaran Altan ve Atan, 2004: 17-32). Banka çalışanlarında bu konularda olumlu gelişmeler olmuştur.

"Banka'da dinamik bir yapı var. Buraya gelen arkadaşlarımız çok çalışkan ve hizmet üretmeye çalışan kişiler." (K 5)

"Banka personelinin güven verme, empati, iş yapma arzusu, iş başarımı vesaire, olumlu." (K 10)

"Çalışırken, istişare ile ortak noktayı bulmada gayet iyiler." (K 19)

Banka personelinin sayısal yeterliği konusunda 6 katılımcı, personelin sayısal olarak yeterli olduğunu ifade etmiştir. Ancak, yeni alınan personellerin yetişmesi için zamana ihtiyaç vardır. Yeni alınan personeller yetişkin hale geldiğinde İller Bankası daha da güçlenecektir.

"Banka'nın yeterli personeli var. Son zamanlarda uzman yardımcılığı sistemiyle eğitimli, gerçekten iyi okullardan mezun arkadaşların Banka'ya giriş yaptığını görüyoruz. Yeni alınan personellerin de yetişmesiyle, bu hizmetlerin çeşitlendirilmesi mümkündür diye düşünüyorum." (K 14)

Katılımcılardan birkısmı İller Bankası personeli ile büyükşehir belediyelerinin personelini karşılaştırmaktadır. Söz konusu katılımcılar yerel yönetimlerin, İller Bankasına göre teknik personel açısından görece zayıf olduğu algısına sahiptir.

"İller Bankası'nın yetişmiş eğitimli, özverili, tecrübeli kadrosu her zaman için yerel yönetimlerin duyduğu ihtiyaçtır Çünkü yerel yönetimlerde İller Bankası kadar teknik kapasiteye sahip tecrübeli, bu konunun uzmanı personel bulma şansımız maalesef yoktur." (K 14)

"Uzman personel, yetişmiş, onu kabul ediyoruz, bizim personele abilik yapıyorlar. Kontrol Mühendisi arkadaşlarla gayet uyumlu çalışıyoruz. Şu ana kadar açıkçası çalışma konusunda çok sıkıntılı bir iş görmedim, gayet dikkatli arkadaşlar." (K 20)

Katılımcılardan yeniden yapılanma sürecindeki gelişimi eksik ve yetersiz bulanlar da bulunmaktadır: 17 katılımcı iş gücü sayısının yetersiz olduğunu belirtmiştir. İller Bankası'nın A.Ş olma çalışmaları kapsamında personelin kurum değiştirmesi sebebiyle kurumsal hafıza zayıflamıştır. Kalanlardan bir kısmı ise idareci olunca sahada çalışan personel sayısal ve niteliksel olarak yetersiz hale gelmiştir.

"Üzerlerinde ciddi bir iş yükü var, personel sayısı biraz artarsa daha iyi olur diye düşünüyorum. Yetişmiş personel, yönetici pozisyonuna gelince, İller Bankası A.Ş. olurken başka kurumlara gidince vb. personel açısından yetersizlik oluştu." (K 8)

"2011'den sonra azımsanmayacak sayıda bir personel başka kurumlara giderek İller Bankası'ndan ayrılmış oldu. Bu kurumsal hafızayı zayıflattı." (K 9)

"İş potansiyelini göz önüne alırsak, sanki birimlerde teknik personel azlığı var gibi." (K 10)

Bazı katılımcılara göre asıl sorun mevcut personelin rasyonel kullanılamamasıdır. Çalışan personel inisiyatif alma, iş yapma, iş başarımı, çözüm odaklı çalışma ve empati kurmada isteksizdir. Yetkin de değildir. Yeniden yapılanma sürecinde çok sayıda personel alınmasına rağmen eskinin tecrübesiyle yeninin enerjisi harmanlanamamıştır.

"İller Bankası kadrolarına yeni personeller kattı, güç kattı, o personel yetkin hale getirilemedi. Personel yetkinliği konusunda İller Bankası'nda genel olarak bir sıkıntı vardır. Çalışan personel kendisi bir inisiyatif alıp, şunu şöyle yapalım, çözelim noktasında, iş yapma, iş

başarımı noktasında eksik; insanlar önce kendi başlarına ne geleceğini düşünüyor." (K 2)

"Personel yetkinlik ve sayısal bakımdan yeterli değil, ama bir de bunlar rasyonel kullanılabiliyor mu? Şöyle, birimde eleman çoktur ama iş yapabilecek kabiliyette insan sayısı az olunca bütün işleri onlar götürüyor, diğerleri duruyorlar." (K 3)

"*Eskinin tecrübesiyle, yeninin enerjisinin bir araya getirilmesindeki zorluk konusunun yarattığı sıkıntı var" (K 3).*

Öneride bulunanlar ise, personel yetkinliğinin eğitim faaliyetleriyle arttırılması, personel yetersizliğinden ötürü artan iş yükünün hata payını artırması nedeniyle personel sayısının yeterli çoğunluğa ulaştırılması, genç personelin esnek ve gelişmelere açık olması ve devlet memuru zihniyetiyle davranmaması üzerinde durmuştur.

"İller Bankası kendi içinde eğitimlere önem vermesi lazım." (K 2)

"Yeni alınan personelin normal devlet memuru zihniyetiyle davranmamaları, esnek ve gelişmelere de açık olmaları gerekiyor." (K 15)

"Yeni alınan personelin teknik açıdan iyi yetişmesi lazım, eksikleri var. Bu gençler standartları bilecekler, müteahhit ile haşır neşir olmayacaklar." (K 16)

Saha araştırmasında personelin sayısal yetersizliği konusu ön plana çıkmakta, ağırlıkla personelin yetkinliği konusunda bir algı oluştuğu görülmektedir. Personelin sayısal olarak yetersizliği konusunun mevcut personelin ne kadar etkin kullanılabildiğiyle ilgisi olduğu kadar, ne kadar yetkin hale getirildiğiyle de ilgisi bulunmaktadır. Bu anlamda bir yönetim sorunundan bahsedilebilir. Personelin yetkinliği algısı kısmen doğru olsa da söz konusu algıda büyükşehir belediyelerinin birçoğunun henüz yeterince iyi yetişmiş personele sahip olmamaları nedeniyle kendi personellerinin durumuna bakarak değerlendirme yapmalarının da rolü bulunmaktadır.

Mevcut personelin büyük şirketlerde olduğu gibi, sürekli hizmet içi eğitimle yetkinliğinin artırılması ve etkin kullanımlarının sağlanması gerekmektedir.

Personelin yetkinliği ve sayısal yeterliliği konusunda literatürde de bazı değerlendirmeler bulunmaktadır. Çözüm önerileri de içeren bu değerlendirmelerin bir kısmına aşağıda yer verilmiştir:

"Banka'da iş analizi yapılmamış, görev tanımlamaları ve nitelik tabloları ve kadro el kitabı çıkarılmamış, norm kadro kılavuzu da ortaya konmamıştır. Kadroların ödev yetki ve sorumluluklarının ve personelde aranacak deneyim ve bilgi nitelikleriyle hizmete özgü niteliklerin ortaya konmasını gerçekleştirmek üzere bir norm kadro araştırması yapılmalıdır" (Topal, 2003: 113).

"Banka'da hizmet içi eğitim etkinlikleri giderek azalma eğilimi içindedir. Aday memur eğitimi de aynı durumdadır. Yerel yönetimin personeline ilişkin eğitim etkinlikleri ise hemen hiç yapılmamaktadır. Banka'da eğitim faaliyetlerine çok daha fazla önem verilmeli ve bu amaçla eğitim işleri, personel dairesinden ayrılarak ayrı bir eğitim dairesi başkanlığı kurulmalıdır" (Topal, 2003: 114).

Geçmişteki çalışmalardan; 1961 tarihli OECE Raporu (Çoker, 1986: 379-381), Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı (TBD ve KAV, 39), İller Bankası Stratejik Planı (İller Bankası[İlbank], 2006: 18) gibi belgelerde personelin gelişimi ile mali ve sosyal haklara kavuşturulması gereğine vurgu yapılmaktadır. Aynı sorunun halen büyük ölçüde devam ettiği görülmektedir.

3.5.1.10. Mevcut Hizmet Yapma Şeklinin Geliştirilmesinde Ortakların Katılımı

Yeniden yapılanma sürecinde önemli bir adım da paydaşlardan görüş alışverişinde bulunarak iş süreçlerinin iyileştirilmesi ile gelişiminin sağlanmasıdır. Çalışma kapsamında katılımcılardan iş bir bütün halinde dikkate alınmak suretiyle etüt, proje, uygulama ve işletme aşamalarına yönelik "mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesi için ortakların katılımı konusundaki görüşleri" istenilmiştir. Katılımcıların görüşlerinde öne çıkan hususlar aşağıda sunulmuştur:

Mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesinde ortakların katılımı konusunda 11 katılımcı, paydaş katılımı sağlanarak değişiklik önerilerinin dikkate alınıp düzenleme ve uygulamalarda gerekli revizyonun sağlandığını, işin süresi, karar verme ve ihtiyaca uygunluğunda katkı veren gelişmeler olduğunu belirtmiştir.

"Sürekli İller Bankası'ndaki arkadaşlarla iletişim halindeyiz. Yeri geldiğinde onlar bize bazı şeyleri kabul ettiriyor, yeri geldiğinde biz onlara. Karşılıklı istişare ile çözülüyor sorunlar." (K 10)

"Teknik açıdan da bizi destekliyorlar. İşleri birlikte yapıyoruz. İlbank'ın yapılan işlerdeki katkısı çok büyük, İlbank olmadan biz bu işleri yapamayız." (K 18)

"İstişare ile hem işi geliştirebiliyoruz hem de işin süresi kısaltılabiliyor. Yüklenici de bundan memnun oluyor. Hızlı kararlar verilmesi sağlandığı için, bunun katkısı tartışılmaz." (K 19)

Diğer yandan 10 katılımcı, mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesi için iletilen taleplerin dikkate alınmadığını, İller Bankası'nın kendi bildiğini yaptığını ve ortak çalışmalarda kendini üst olarak konumlandırması nedeniyle ortakların katılımının tam olarak sağlanamadığını belirtirken 1 katılımcı ortakların da katılım talebinin olmadığına değinmiştir.

"İşin tasarım aşamasında, ortakların katılımıyla ortak iş yapmada sorun var." (K 2)

"Banka sanki kendi bildiğini yapıyor, ortakların katılımına fazla değer vermiyor. Ortaklar da biz katılmadan siz bizim adımıza da düşünün gibi bakıyor biraz." (K 2)

"Birlikte iş yapıyoruz anlamında yaklaşım eksik. Belediye'nin ortak olduğunu hissetmesi lazım ama, uygulama bir ortaklık modeli yokmuş gibi yürütülüyor." (K 7)

Dikkat çeken bir değerlendirme de katılım konusunun Banka'nın inisiyatifini de aşması ve Bakanlığın inisiyatifinin öne çıkmasıdır. 1 katılımcıya göre; Banka'da Bakanlığın talimatlarıyla iş yapılmakta ve Banka'nın sahiplerinde ortak oldukları hissi bulunmamaktadır.

> *"Belki bir yıl öncesine kadar, İller Bankası Genel Müdürlüğüyle ilişkilerimiz, sorun çözme biçimimiz, halkla ilişkilerimizi rahatlattı. Şimdi ise Sayın Bakanımızın talimatı olmadan iş yapılmıyor. Bu çözümlenmesi gereken ve tüm belediyelerimizde dile getirilecek bir husustur." (K 5)*

Mevcut işlerin geliştirilmesinde ortakların katılımı konusunda 10 katılımcının ise öneride bulunduğu görülmektedir: Hangi işlerin nasıl yapılabileceği ortakların katılımıyla belirlenmeli, iş süreçleri bu yönde geliştirilmeli ve koordineli çalışılmalıdır. İşlerini geliştirerek sürdürebilmesi için İller Bankasının da buna ihtiyacı vardır. Çünkü, büyükşehir sistemiyle birlikte artık karşısında talimat vererek iş yaptırabileceği küçük yapılar yerine işini sahiplenerek kendi istediğinin olmasını isteyen aktörler bulunmaktadır. Ortak vizyon ve gelişim için bu bir zorunluluktur. Banka rutin yapısının dışına çıkmalıdır. İşlerin ölçeği de değiştiğinden iş sahipleriyle birlikte bütünlükçü bir bakış açısıyla yeni tasarımlar yapmalıdır.

> *"Büyükşehirlerdeki değişim ve etkileşime baktığımızda artık İller Bankası, karşısında talimat vereceği bir belediye yerine görüş alışverişinde bulunacağı, ortak iş yapacağı bir kurumun olduğunu düşünerek planlamasını yapmasının faydalı olacağına inanıyorum. Büyükşehirlerdeki bu değişim karşısında İller Bankası'nın da az önce dediğim gibi çalışma şartlarını revize etmesi gerektiğine inanıyorum." (K 1)*

> *"İller Bankası, büyükşehir belediyelerini ortak olarak görmelidir. Ortak düşünce, hem İller Bankası'nın vizyonunu geliştirir, hem de İller Bankası gibi güçlü bir kurumla çalışmak büyükşehirlerin vizyonunu geliştirir. Ortak çalışma, her ikisini de geleceğe daha güçlü taşır." (K 1)*

"İller Bankası'nın Büyükşehir belediyeleriyle birlikte işleri geliştirmesinin master plan çalışmasında, (bir ilin içme suyu, kanalizasyonu vd. işlerinin bütüncül bir yaklaşımla planlanması) katkısı olabilir." (K 15)

Yerel yönetim bankacılığının amacı, yerel yönetimlerin finansman ve teknik destek ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bu ihtiyaçların karşılanmasında en önemli ölçüt, verilen hizmetin ihtiyaca ve talebe uygun olmasıdır. Bu da ancak katılımcı bir yaklaşımla hizmetin niteliklerinin belirlenmesiyle olabilir. Geleneksel yönetime gelen tepkilerin en önemli nedenlerinden birisi de yönetime katılımın olmayışıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden biri katılımcı anlayış olduğu gibi (Eryılmaz, 2011: 39), yönetişim kavramı da yönetim faaliyetinde aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır (Aktaran; Coşkun, 2003: 40). Katılımcıların görüşlerinden, mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesine ortakların katılımında gelişme olmakla birlikte, bu gelişmenin yeterli düzeyde olmadığı anlaşılmaktadır. Önerilerde de belirtildiği şekliyle; Banka'nın ve büyükşehir belediyelerinin ortak aklın verdiği vizyonla kendilerini geleceğe güçlü taşıyabilmeleri için mevcut iş yapma şekli, işin sahiplerinin istekleri dikkate alınarak ve bütüncül bir yaklaşımla yeni tasarımlar gerçekleştirilerek geliştirilmeli, bu bağlamda, Banka hangi işlerin nasıl yapılabileceği konusunda büyükşehirlerle sürekli koordineli bir şekilde çalışmalıdır.

3.5.1.11. Yeni Hizmet Alanlarına Açılmada Ortakların Katılımı

Ekonomik, sosyal, idari, teknolojik vd. alanlardaki değişimlerle birlikte, ihtiyaçlar ve talepler de değişmektedir. Banka'nın bunların farkına vararak yeni alanlarda ortakların ihtiyaçlarına uygun hizmetler üretmesi, oluşan sorunları birlikte çözebilmesi, değişimi kavrayarak varlığını fonksiyonel bir şekilde sürdürebilmesinin ön şartıdır. Banka'nın kuruluşundan günümüze bakıldığında enerji, harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, içme suyu ve atık su arıtma, belediye binaları gibi klasik hizmetlerin yanında yenilenebilir enerji, akıllı kentler, kentsel dönüşüm, sosyal alanlar gibi yeni hizmetler de üstlendiği görülmektedir. Banka'nın faaliyet alanı yerel yönetimlerin imarıyla ilgili her alan olarak tanımlanabilir. Yeniden yapılanma ile

birlikte Banka'nın yeni hizmet alanlarına açılmasında, ortak idarelerin katılımı konusundaki katılımcı görüşlerinde öne çıkan hususlar aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

İller Bankası'nın yeni hizmet alanlarına açılmasında ortak idarelerin katılımı konusunda 10 katılımcı, İller Bankası'ndan yeni hizmet alanlarına ilişkin olarak kredi kullandığını ya da kredi başvurusunda bulunduğunu ve ortak idarelerin İller Bankası'na ulaşan taleplerinin dikkate alınarak değerlendirildiğini belirtmiştir.

"Bizim enerjinin dışında İller Bankasıyla bazı çalışmalarımız var. Bunlardan bir tanesi SCADA sistemi. Enerjiyle ilgili de tip çalışmalarımız var. İller Bankası'nın buna destek olacağını biliyoruz." (K 13)

"Yeni hizmet alanlarının açılmasında, ortakların ihtiyaçlarına, isteklerine göre şekillenme anlamında bir irade gösterildi." (K 17)

"Banka'nın yeni hizmet alanlarına açılmasında ortakların katılımı, beraber iş yapma anlamında bir heyecan duyduk." (K 17)

Yeni iş alanlarına açılmaya ilişkin görüş bildirenlerden 8 katılımcının ise yeni hizmet alanlarında Banka ile büyükşehirlerin ortak çalışmasının olmadığını, yerel yönetimlerin İller Bankası'na, yeni hizmet alanlarıyla ilgili işler konusunda önerilerde bulunmadığını, İller Bankası süreçleri önceden takip ettiği için bazı belediyeler farkına varmadan yeni hizmet alanlarının açıldığını, konular yeni olduğu için nasıl yapılacakları konusunda bir birlikteliğin de bulunmadığını belirttiği görülmektedir. Bu durum, bir taraftan İller Bankası'nın gelişmeleri yerel yönetimlere göre daha iyi takip ettiğini gösterirken bir taraftan da hizmetlerin tanıtımına ve yerel yönetimlerle ilişkilerin geliştirilmesine biraz daha önem verilmesi gerektiğini göstermektedir.

"Farklı alanlarda böyle bir çalışmamız olmadı, içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyunun dışında proje birimi olarak biz rüzgâr enerjisi veya GES projeleri gibi farklı bir projeyi henüz yapmadık. İller Bankası'yla müşterek bir çalışmamız olmadı." (K 13)

"Yerel yönetimlerde öyle bir algı yok, algılayamıyor. Yenilenebilir enerji kaynaklarını algılayamadı belediyelerin çoğu." (K 12)

"Kentsel dönüşüm gibi yeni projelerde nasıl hareket edileceği noktasında bir birliktelik yok. Banka'nın bu konuda kendi içerisinde de bir birlikteliği yok. Kaynak aktarılması için Banka'dan başka bir kurum da yok. Biz, bu imkanı kentsel dönüşümde kullanamadık" (K 3)

Katılımcılardan 14'ünün de bu konuda öneride bulunduğu görülmektedir. Öneride bulunanların bu kadar yoğun olması ve gözlemsel olarak da Banka'nın bu alanlarda görece az iş yapmış olmasından, bu konuda ciddi anlamda bir ihtiyacın ve hizmet açığının olduğu görülmektedir. Söz konusu katılımcılar; ülkenin enerji ihtiyacının mevcut üretim tesisleriyle giderilemeyeceğinin ve bunun sürdürülebilir olmadığının ortaya çıkmasıyla birlikte İller Bankası'nın RES, GES, HES gibi yenilenebilir enerji sistemleri konusunda proje üretmesi, projelerin enerjisiyle birlikte tasarlanması, ayrıca ihtiyaçlara göre enerji dışındaki yeni iş alanlarında da iş üretmesi gerektiğini belirtmiştir. Diğer yandan, işlerde önem ve öncelik sıralaması yapılması ve buna göre yeni hizmet alanlarından önce altyapı ve üstyapı işlerinin tamamlanması da bir öneri olarak getirilmiştir.

"Hangi proje olursa olsun, projeyi enerjisi ile birlikte düşünmek lazım." (K 16)

"Kentsel dönüşüme de katılıyorum, RES'e, GES'e de katılıyorum. Kesinlikle bunların da olması lazım, ama öncelik açısından baktığımızda altyapı ve üstyapının tamamlanması lazım." (K 5)

Yeni iş alanlarının geliştirilmesinin kurumsal yapıda da desteklenmesi gerekmektedir. 1 katılımcı tarafından AR-GE'nin geliştirilmesi ve yenilenebilir enerji konusunda daire başkanlığı kurulması önerisinde bulunulmuştur.

"İlbank'ın bir AR-GE'ye ihtiyacı var. Daire Başkanlığı olarak "Yenilenebilir Enerji Daire Başkanlığı" olması gerekir" (K 16)

İller Bankası'nın iş alanı ihtiyaçlara göre sürekli gelişen bir yapıya sahiptir. Banka'nın bütün bu alanların finansman ve teknik destek ihtiyacını karşılama potansiyeli bulunmamaktadır. Diğer yandan, büyükşehirler de finansal ve teknik açıdan her geçen gün biraz daha güçlü hale gelmektedir. Üzerinde önemle durulması gereken bir öneri olarak, kentsel dönüşüm örneğinde Banka'nın önem ve öncelikleri dikkate alarak, iş yaptığı diğer alanlarda bir zaafiyete sebebiyet vermeden hangi işlerin, ne tür bir finansman kaynağıyla, nasıl yapılabileceği konusunda Büyükşehirlerle birlikte bir çalışma yapması gerektiği dile getirilmiştir.

> *"Daha önce bildiğimiz İller Bankası imajına göre değerlendirdiğimizde yeni alan olarak örnek bir kentsel dönüşüm var. Banka'nın buna kaynak ayırdığını gözlemliyoruz. Aslında, bu İller Bankası'nın geleneksel kurumsal fonksiyonuna biraz ters gibi geliyor bize. Kentsel dönüşümden dolayı bir finans zaafiyeti yaşama ihtimali söz konusu. Yani Banka'nın bunu tekrar gözden geçirmesi gerekir bence. Kentsel dönüşüm daha lokal, daha spesifik bir konu ve tabana yayılan bir yatırım değil. Kısmen özel sektör de işin içinde bu konuda zaten. Ama bunun daha değişik bir fonlamayla ya da finans kaynaklarıyla yürütülmesinde fayda var diye düşünüyorum." (K 9)*

İller Bankası'nın yeni iş alanlarına açılırken yerel yönetimlerin istek ve ihtiyaçlarını değerlendirmesinde görece gelişme yaşansa da bu konuda kurumsal gelişimin yeterli olmadığı görülmektedir. Banka'nın önce klasik görevleri olan altyapı ve üstyapı yatırımlarını yapması şeklinde görüş bildirenlerin yanında yeni hizmet alanlarına girmeşi yönünde yoğun bir talep bulunmaktadır. Yeni iş alanları projelendirilirken yönetsel yapı, AR-GE, finans, enerji gibi temel unsurlarının birlikte ele alınması, bu bağlamda yenilenebilir enerji ile ilgili daire başkanlığının da kurulması ve Banka'nın hangi işlerin, ne tür bir finansman kaynağıyla, nasıl yapılabileceği konusunda Büyükşehirlerle birlikte bir çalışma yapması gerektiği belirtilmektedir.

3.5.1.12. Hizmetlerin Tanıtımı

Bütün kurumlarda olduğu gibi, İller Bankası da kendi başına değil benzerlerinin olduğu bir çevrede etkileşim içinde yaşamaktadır. Bu bağlamda, güçlü ve fonksiyonel bir şekilde varlığını sürdürebilmesi için çevrenin kullandığı gelişim araçlarını kullanması gerekmektedir. Kurumsal tanınırlık iş ilişkilerinin gelişimine katkı veren en önemli etkenlerdendir. Ancak, tanınırlığın etkisi sadece iş ilişkilerine değildir. Kurumun piyasada yer edinmesinin yanında bazı hak ve imkanların elde edilmesinde, ulusal ve uluslararası alanda kendini geliştirmede ve kurumun saygınlığının artırılmasında da tanıtımın büyük bir önemi vardır. Kurumsal itibar ve imajın tanınırlıkla orantılı olduğu söylenebilir. Kurumun birtakım hakları elde edebilmesi, kurumsallaşabilmesi, özerkliğini kabul edilebilir hale getirebilmesi, şeffaf, sorgulanabilir bir yapıya kavuşabilmesi, kendini toplumun ihtiyaçları ve talepleri doğrultusunda geliştirebilmesi, büyük ölçüde buna bağlıdır.

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın yapmış olduğu hizmetlerin ortak idarelere, diğer paydaşlara ve topluma tanıtımının yapılmasındaki değişimin hizmet kalitesine etkileri, katılımcıların görüşleri çerçevesinde belirlenmeye çalışılmıştır.

İller Bankası'nın tanıtım faaliyetlerinde iyileşme olduğunu belirten 1 katılımcı bulunmaktadır. 6 katılımcı da İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinde tanıtıma başladığını belirtmektedir. Öne çıkan tanıtım şekli ise yeniden yapılanmadan sonra her işle ilgili olarak asılan tabelalar ve özellikle uluslararası kredilerle ilgili ilgili tanıtım faaliyetleridir.

> *"Gittiğimizde bize ilgi var ama, kendilerinin tanıtımıyla bilfiil görevlendirilmiş birim v.s. söz konusu değil, fakat eskiye göre bu ilgide iyileşme var. Hizmetlere bakış açısından İller Bankası daha profesyonel bir vizyona sahip." (K 4)*

> *"Yasadan sonra İller Bankası yaptığı her işin reklamını yani normal olarak yapması gerekeni yapıyor. Bunu belki bir levha asmak şeklinde değerlendirmemek lazım, insanlarda bir İller Bankası – İlbank kavramı oluştu." (K 10)*

"Banka hizmetlerin tanıtımında iyi, her projede İller Bankası'nın standart bir reklam tabelası var." (K 19)

Tanıtım faaliyetinin yeterli olmadığı konusunda 22 görüşmecinin açık kanaati bulunmaktadır. 1 katılımcı ise tanıtım faaliyetlerini üstelenen bir birim olmadığını ifade etmektedir. Temel atma, tesis açma gibi faaliyetlere Banka katılmamaktadır. Banka'nın sadece altyapı işleri yapıyor görüntüsü bulunmaktadır. Tanıtımın olmaması, İller Bankası farkında olmasa da araya başkalarının girmesine sebebiyet vermektedir.

"İller Bankası'nın tanıtımı biraz zayıf. Banka, kendini belki daha fazla anlatabilir." (K 15)

"Çok iş var, Banka işlerle ilgili her programda bulunamıyor. Tesisleri İller Bankası'yla birlikte açalım gibi bir yaklaşım olmadı. Biz genel müdürlükteyken, temel atılacak, açılış yapılacak işlerle ilgili talep, İller Bankası yönetiminden değil, bakanlıktan gelirdi. İller Bankası, temel atılacak, açılış yapılacak yerleri belirleyelim, biz de bulunalım dese, yerel yönetimler, hayır demez." (K 2)

"Tesis açılışları gibi zamanlarda Banka'nın reklam ve tanıtım için çok yere gitmesi gerekiyor. Ben bir açılışta İller Bankası'nın bayraklarını astım. Genel Müdürümüz niye asıyorsun diye kızınca, "Bizim vefa borcumuz var" dedim. Belediye Başkanı temel atma törenine geldi ama, Banka'dan kimse gelmedi. Bunlara ehemmiyet verilmesi lazım." (K 3)

Piyasada uzun süreli kalabilmek ancak tanıtımın yeterli düzeyde olmasıyla mümkündür. 1 katılımcı, tanıtımın önemine rekabet boyutuyla bakarak, İller Bankası'nın hizmet alanına başka aktörler girdiğini ve Banka'nın bunun farkında olmadığını belirtmiştir.

"İller Bankası o kadar emin ki kendinden, artık kendisini tanıtmıyor, araya, sahaya başkaları giriyor, farkında değil." (K 7)

Tanıtım, ilişkilerin güçlü tutulmasıyla ve süreklilik arz etmesiyle kalıcı olabilir. Bu da reklam faaliyetlerinden ilişki yönetimi kalitesine birçok konunun birlikte sürdürülebilmesiyle mümkündür.

> *"İller Bankası'nın hizmet tanımını bilmiyoruz, çalışmalar hakkında bilgi sahibi değiliz. Biz İlbank denilince sadece şunu biliyoruz; altyapıyı fonlayan bankamız diye biliyoruz, hep bu şekilde, çünkü çalışma tabelalarına da baktığımız zaman şehirde tamamen bunu görüyoruz işte, o zaman sizin piarınız yetersiz demek ki tanıtım konusunda." (K 8)*

> *"Banka altyapı yatırımlarında şimdi tabela dikmeye başladı. Genel kuruldan, genel kurula yerel yönetimleri hatırlayan bir Banka olmaktan çıkmalı." (K 14)*

İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını öncelikle kendi personeline anlatabilmesi ve onlardan aldığı güçle yol alması gerekmektedir. Ancak, 1 katılımcı tarafından Banka'nın yeniden yapılanmasını kendi personeline bile anlatamadığı ifade edilmektedir.

> *"Bir kurumun en iyi reklamını o kurumun personeli yapar. Dolayısıyla, İller Bankası'nın da öncelikle bir değişim olduğuna kendi personelini inandırması lazım. Kötü yönetilip, ayak uyduramayıp, kurumsal meşruiyetini, toplum nezdindeki önemini yitirdiği anda o kurumlar ölür. Kurumların yaşaması için vatandaşlarda ya da paydaşlarda şu algının olması lazım; evet bu kurum iyi iş yapıyor, biz buna inanıyoruz, güveniyoruz. Bu algıyı kurumlar verdiği zaman o kurumlar başarılı oluyor. O algıyı da vermek için önce kendi personelinin kurum bilincinin olması, İller Bankası çok değişti, aynı sağlam iş yapma geleneğini devam ettiriyoruz ama çok değişti demesi lazım. "Bu yeni şeylere bizim Banka kapalıdır", "ne yapalım, ne söylersen söyle ikna edemiyoruz" gibi bir imaj, Bankayı zedeler diye düşünüyorum." (K 20)*

Diğer yandan, öneride bulunan katılımcılar ise Banka'nın temel atma ve yapımı tamamlanan projelerin açılış törenlerinde yer alması, kredi konularında olsun, altyapı

ve üstyapı projelerinin tanıtımı olsun belediyelere tanıtım yapıldığı gibi halka da hizmetlerini anlatması ve tanıtıma önem vermesi gerektiğini belirtmiştir.

"Benim gördüğüm, Banka'nın özel bir tanıtım çabası yok, yaparsa iyi olur diye düşünüyorum." (K 21)

Yukarıdaki veriler değerlendirildiğinde katılımcıların önemli çoğunluğunun, İller Bankası tanıtım faaliyetlerinin yeterli olmadığı, reklam ve tanıtım görevi üstlenen bir birimin de bulunmadığı algısına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, kendi personelinin bile yeniden yapılanmaya inancının olmadığı ifade edilmektedir. Diğer yandan, İller Bankası'nın temel olarak altyapı hizmetleri veren bir kurum olduğu algısı yaygındır. Banka sadece altyapı değil üstyapıya, hatta şehrin ihtiyacı her neyse ona hizmet veren bir kurum olduğu algısını geliştirmelidir.

3.5.1.13. Hizmet Sunumunda Müşteri Memnuniyeti

Yeniden yapılanma ile birlikte İller Bankası'nın hizmet sunumu sonrasında müşteri memnuniyeti ölçümü yapılıp yapılmadığı konusunda görüşleri sorulmuştur. Mülakatlarda öne çıkan veriler aşağıda sunulmuştur:

Mülakat yapılanlardan 6 katılımcı hizmet sunumunda müşteri memnuniyeti ölçümlerinin yapıldığını belirtmiştir.

"Müşteri memnuniyet düzeyi ölçümü, İller Bankası'nda çalıştığım dönemde 2-3 defa yapıldı bu, zaman zaman yapılıyor." (K 3)

Müşteri memnuniyet düzeylerinin ölçümünün yapılmadığına yönelik yüksek oranda bir algı bulunmaktadır. Bu bağlamda, 21 katılımcı müşteri memnuniyetini ölçme çalışmalarının yapılmadığını belirtmiştir.

"Müşteri memnuniyeti düzeyi ölçümü yapılmamaktadır." (K 1,2,4,7,8,9,10,12,14,15,16,18,19,20,21)

"Sempozyumlarda ve çalıştayların sonlarında anket çalışmaları görmüştüm. Bir kaçını doldurmuştum ama, İller Bankası'na yönelik böyle bir çalışma görmedim." (K 13)

Diğer yandan 3 katılımcı, müşteri memnuniyeti ölçümlerinin sorunların belirlenmesinde önemli bir gösterge olduğunu, 1 katılımcı ise bu konuda yılsonu değerlendirme toplantılarında bir araya gelinip İller Bankası'nın hizmetlerine ilişkin sunumlar yapılarak katılımcı görüşlerinin alınabileceğini, yine anket ve mülakat gibi çalışmaların da yapılabileceğini öneri olarak getirmiştir.

"Müşteri memnuniyet düzeyini ölçseler İller Bankası, küçük sorunları aşar." (K 2)

"Müşteri memnuniyet düzeyi ölçümlerinin periyodik olarak yıllık yapılması konusunda bir önerinin olması lazım, Banka'nın eksik yanlarını görmemiz açısından ve bunların düzeltilmesi adına bir düzenleme yapılması lazım." (K 3)

"Müşteri memnuniyetinin kesinlikle ölçülmesi lazım, SWOT analizleri yaptırın." (K 16)

"Yoğun rekabet ve dinamik pazar ortamında çağdaş pazarlama anlayışı gereği müşterinin memnuniyeti pazarlama faaliyetlerinin odak noktasını oluşturmaktadır. ... çoğu işletme her yıl müşterilerinin ne oranda memnun olduklarını belirleyebilmek için müşteri anketleri yapmaktadır.. ...Müşteri memnuniyeti, herhangi bir işletmenin anahtar performans değerlendirme kriterlerinden biri durumuna gelmiştir" (Eroğlu, 2005: 10). Müşteri memnuniyet ölçümleri konusunda katılımcıların görüşlerinden; az sayıda katılımcının müşteri memnuniyet ölçümlerinin yapıldığı, çok büyük çoğunluğun ise böyle bir çalışmayla karşılaşmadığını belirttiği görülmektedir. Müşteri memnuniyet ölçümlerinin daha çok denekle ve yılda en az bir defa yapılmasının Banka'nın ve Banka ile ortak idarelerin ilişkilerinin gelişmesine katkı vereceği, bazı sorunların bu şekilde aşılabileceği algısı bulunmaktadır.

3.5.1.14. Ortak İdarelerle İletişim

Kurumsal iletişim, gelişimin anahtarıdır. Sorunların ve ihtiyaçların iletilmesi, çözüm ve iyileştirme önerilerinin geliştirilmesi, yeni iş alanlarının belirlenmesi, uygulamaya konulması, etkin bir şekilde yürütülebilmesi, ilişki ve iletişimin iyi olmasına bağlıdır. Saydamlık, hesap verebilirlik, etkin hizmet, müşteri memnuniyeti gibi alanlar kurumsal iletişimle doğrudan bağlantılıdır. Banka'da iletişim, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde ortak idarelerle iletişimde değişim hakkındaki katılımcı görüşlerinden öne çıkan hususlar aşağıda sunulmuştur:

Görüşmeye katılanlarda ortak idarelerle iletişimin iyi olduğuna ilişkin yaygın bir algı bulunmaktadır. Bu kapsamda 21 katılımcı, İller Bankası'nın ortak idarelerle olan iletişiminin iyi durumda olduğunu belirtmiştir. İyi bir diyalog içerisinde, iletişime açık ve işlerin hızlanması talebine duyarlı olma, bu algıyı belirleyen etkenler olarak ifade edilmektedir.

"Hem belediyelerin ve bağlı olduğu kuruluşların hem de büyükşehir belediyeleri birimlerinin İller Bankası'yla iyi bir iletişim içinde, iyi bir çalışma ortamı yakaladıklarını görüyorum." (K 4)

"Banka'yla iletişimimiz iyi düzeydedir. Bölgeyi ne zaman arasam ulaşıyorum. Ayrıca, genel müdürlük açısından da hangi daire başkanını arasak, sayın genel müdürümüzü de arasak her zaman ulaşamayabiliriz ama geri dönüş mutlaka olur." (K 5)

"Bölge müdürlüğündeki arkadaşlar iletişime son derece açıklar, işlerin hızlanması gibi taleplerimizde ne dediysek yardımcı oldular, o konuda biz memnunuz." (K 10)

Her iki kurumda da çalışmış personellerin olması, kurumlar arasında ilişki kurmayı kolaylaştıran etkenlerden biri olarak gösterilebilir. Büyükşehirlerde İller Bankası'ndan geçen çok sayıda personel olması, doğal ortamında iletişimin kapsam ve kalitesini artırmaktadır.

"Bölge müdürlüğü'nde çalışan, İller Bankası'ndan geçen çok sayıda eleman var. Şube müdürü, daire başkanı, genel müdür yardımcısı seviyesinde. Bizdeki yapılanmanın yarısından fazlası İller Bankalı. Burada gönüllü iletişim kurulabilecek muhteşem bir yapı var aslında." (K 7)

Diğer yandan 4 katılımcı iletişim sorunları yaşadığını belirtmiştir. Banka'nın genel kuruldan genel kurula yerel yönetimleri hatırlaması, güven verememesi, ikili ilişkilerde yerel yönetimleri yok sayması gibi etkenler, bu algının nedenleri olarak açıklanmaktadır.

"Banka ile iletişim sorunları var." (K 3)

"İller Bankası, genel kuruldan genel kurula yerel yönetimleri hatırlayan bir banka olmaktan çıkmalı, arada bir güven verme olayı olmalı. Daha bir sempati duyulmalı. Bunu da sağlayacak olanlar şu anki yönetim ya da bundan sonraki yönetimlerdir. İkili ilişkiler bağlamında burada madem ortağız, madem bu gemide beraber hareket ediyoruz o zaman bizi yok saymak yerine ziyaret etmenizi bekliyoruz." (K 14)

"İlişkilerimiz var. Ben genel müdür bey'i de ziyaret etmiştim. Sıcaklık, ilişki anlamında bize sıcak bakıyorlar ama temel, sistemsel bazı eksiklere onların da çabucak yapabilecekleri bir şey yok. Bazı konularda kafa yapısı değişmeli." (K 15)

İletişimde sorunlar bağlamında 2 katılımcı ise, ilişkilerin kurumsal olmadığını, kişilere göre değiştiğini belirterek iletişimin kurumsal olması gereği üzerine öneride bulunmuştur.

"İletişimde sorun yok ama, bu şahsa bağlı. Biz şimdi çok iyi iletişimdeyiz, ne zaman arasak dönüyorlar, ancak bunu sistemleştirmek lazım." (K 16)

"Belki bizim ikili ilişkilerimizin çok uyumlu olmasından kaynaklanan bir koordinasyonumuz var. Orada problemleri hemen açıp,

birbirimizle anında üst düzeyde paylaşıyoruz ve bu problemlerde hemen gerekli kadrolara iletilip, çözülme imkanı olanlar hemen çözülüyor. …Burada önemli olan alt kademeyle üst kademe arasında, bizimle İlbank, İlbankla bizim aramızdaki iletişim kanallarının devamlı açık olması." (K 18)

Kurumsal marka, kurum kimliği, kurumsal itibar gibi kavramlar günümüzde son derece önemlidir ve hepsi iletişim olgusuyla ilişkilidir (Tunçel, 2011: 252). İletişimin gelişimi, kurumun gelişimine her alanda katkı vermektedir.

İller Bankası'yla ortak idareler arasında iletişimin iyi olduğu konusunda güçlü bir algı bulunmaktadır. Ancak, Banka'nın genel kuruldan genel kurula yerel yönetimleri hatırladığını, güven veremediğini, ikili ilişkilerde yerel yönetimleri yok saydığını, ilişkilerin iyi olmasının sistemsel olmaktan çok şahıslara ve İller Bankasından büyükşehir belediyelerine geçen çok sayıda personelin varlığına bağlı olduğunu ifade ederek bu sorunların giderilmesi gerektiğini belirtenler de bulunmaktadır.

3.5.1.15. Bankacılık Sektöründeki İyi Uygulamaları Kendi Yapısına Alma

Sektörlerdeki iyi uygulamalar, kurumların uzun yıllara dayalı deneyimlerden elde edilen kazanımları kendi yapılarına adapte ederek hızlı bir gelişim imkanı sağlamaktadır. Kıyaslama ve iyi uygulamaları kendi bünyesine adapte etme, değişim yönetiminin anahtar tekniklerindendir.

Ortak idarelerin bankası olan İller Bankası'nın gerek teknik gerekse idari alanda günün gelişen ihtiyaçlarına çözümler üretmesi gerekmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın bankacılık sektöründeki değişimlerden etkilenip etkilenmediği, sektördeki iyi uygulamaları takip edip Banka bünyesine alıp almadığı, ortak idarelerin sorunlarına idari, hukuki, finansal, teknolojik ve diğer açılardan çözümler üretip üretmediği konusunda görüşlerinin alınması için katılımcılardan bankacılık sektöründeki iyi uygulamaların İller Bankası'na uyarlanması konusunda görüşleri istenilmiştir. Verilen yanıtlar incelenmiş ve katılımcı görüşleri aşağıda sunulmuştur.

Katılımcılardan iyi uygulamaların Banka'ya uyarlanması konusunda görüş bildiren 6'sı, Banka'nın, bankacılık sektöründe teknolojik ve finansal enstrümanlara ilişkin iyi uygulamaları takip ettiği ve kendi bünyesine adapte ettiği görüşüne sahiptir. Banka tarafından yeni kredi konuları olarak kıdem tazminatı, malzeme ihtiyacı, elektrik borçları, kamulaştırma giderleri alanlarında kredi kullandırılmakta ve avans verilmektedir.

"Bankacılıktaki iyi uygulamaları kendi yapısına uyarlama örneği olarak kıdem tazminatı kredisi gösterilebilir. Belediyelerde birçok işçi pozisyonunda çalışan personel var. O işçilerin kıdem tazminatları verilip te iş akitleri feshedilemediğinden adam ne çalışıyor ne de tafrasından geçiliyor. Banka, bu tür emekliliği dolmuş kişilerle ilgili kıdem tazminatları için kredi çıkardı. Bu sayede o tarz insanlardan belediyeler kurtulmuş oldu." (K 3)

"Son dönemde iyi uygulama örneği olarak neler var? Kıdem tazminatı kredisi, malzeme kredilerinde artış, elektrik borçları ödemeleri gibi birtakım enstrümanlar var. Banka, yasadan sonra yeniliğe açık hale geldi." (K 10)

"Kamulaştırma için de bize kredi verdiler. Bizim için olumlu bir gelişme oldu." (K 13)

Diğer yandan, Banka, teknik alanda da eskidenberi yoğunlaştığı içme suyu, kanalizasyon, arıtma tesisi gibi işlerin yanında bu alanların yeni iyi uygulamaları olarak köprülü kavşaklar, akıllı kentler, akıllı tesisler vb. ortak idarelerin ihtiyacı haline gelen taleplerine karşılık vererek dinamik hale gelmiştir.

"Yasa öncesinde teknik hizmetler açısından İller Bankası proje, ihale danışmanlık hizmetleri, kontrollük hizmetleri, daha çok içme suyu, kanalizasyon, katı atık, atık su arıtma tesisleri yapımı gibi işleri yapıyordu. Ama yasadan sonra belediyenin tüm ihtiyaçlarına karşılık vermeyi hedefledi, yani içme suyu, altyapı olmasa da köprülü kavşaklar, yol düzenlemeleri vs. Bence bu değişim, belediyenin ihtiyaçları açısından

önemliydi. Yasadan önce yollara falan çok sıcak bakılmıyordu, Yasanın çıkış amacı Banka'yı işler açısından daha dinamik hale getirmekti. Bence eskiye göre daha dinamik hale de geldi." (K 10)

Ortak idarelerin acil ihtiyaçları için kullanabilecekleri kısa vadeli bir kredi türüne ihtiyaçları, öne çıkan konulardandır. Banka bunu sağlamadığı için başka finans kurumlarından temin yoluna gidilmektedir. Diğer yandan, yürüyen işlerinde de Banka'nın sağlayabildiği finansman miktarı yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda 9 katılımcı özellikle finansman ihtiyacına çözümler üretilmesinde, bunun için de diğer finans kurumlarının iyi uygulamalarının Banka'ya adaptasyonunda yetersiz kalındığını belirtmiştir. Bunlardan 6'sı bu konuda bir değişim yaşanmadığını belirtirken 3 katılımcı değişimin olduğunu, ancak çözüm olarak uygulamaya konulan enstrümanlardan biri olan diğer bankalardan İller Bankası teminat mektubu kullanılarak alınan kredilerin maliyetinin Banka komisyonu da eklendiğinde yüksek olduğunu, bunun yerine başka bankalardan doğrudan kredi kullandıklarını belirtmiştir.

"İller Bankası madem Banka, kriz anınız oluyor, o gün bir milyona ihtiyacınız oluyor, çok büyük bir para değil ama ... Böyle bir imkanınızın olması lazım, böyle bir teklif ile gelen olmadı bize hiç. İller Bankası'ndan teminat mektubu alıp buna dayalı olarak başka bankalardan kredi alımı uygulamasında İlbank komisyonunu eklediğimiz zaman, bizim yerel bankaların daha üstünde bir rakama denk geliyor. Çoğu zaman bunu yaşadık. Özel Bankalardan kredi kullandık çünkü çok daha cazipti." (K 7)

"Biz o uygulamaları, pek kullanmadık, onlara biraz yabancıyız" (K 18)

İyi uygulamaların Banka'ya adaptasyonu için katılımcıların getirdiği öneriler de bulunmaktadır. Bu bağlamda, 7 katılımcının kriz dönemlerinde ve olağanüstü durumlarda farklı finansal araçlar olarak ek destek paketlerinin devreye girmesini, yerel yönetimlerin risk analizlerinin yapılarak kredibilitesinin belirlenip uygun olanlara ödeme planları, vade, faiz oranı vb. konularda daha cazip imkanlar sunulmasını, kredi imkanları geliştirilmesi suretiyle ortak idarelere verilen desteğin

artırılmasını ve kredi kullanımının kolaylaştırılması ve hızlandırılmasını öneri olarak sunduğu görülmektedir.

"İlbank'tan aldığım parayı dengeli götürüyorsam, ödeme konusunda Banka'yı sıkıntıya düşürmüyorsam, ekonomik göstergelerim güçlüyse, yani benim kredibilitem iyiyse, beni değerlendirecek bir sisteminizin olması lazım. Bu kredibilitesi yüksek bir müşteri, bunun kredisinin vadesini uzatalım, limitini yükseltelim gibi." **(K 16)**

"Banka'nın finansal araçların uygulama alanlarını biraz değiştirmesi, bu konuda gerekiyorsa yasal değişikler yapılması gerekir. Netice itibariyle Banka, belediyeleri dış finansman kuruluşlarına muhtaç etmemeli." (K 20)

"İmkanları geliştirmek, hızlı kararlar vermek, kaynak yaratımını ve kamu kurumlarına verilen desteği artırmak, kredi kullanımı kolaylaştırmak ve hızlandırmak lazım." (K 19)

Nakit ihtiyacının destek hesabı, kredili mevduat hesabı vb. isimler altında özel bankaların uyguladığı sistemde olduğu gibi, belirli bir limiti kısa vadeli kullanım imkanı veren, vadesi geldiğinde kapatılan, ardından söz konusu limit dahilinde tekrar çekme imkanı veren bir yapıda olması, bir kere açıldıktan sonraki kullanımlarda herhangi bir bürokratik işlem gerektirmemesi istenilmektedir. Büyükşehirler açısından bu sistemin önemli bir ihtiyaca cevap verebileceği anlaşılmaktadır.

"Dışarıdan diğer bankalardan almış olduğumuz sıcak paranın da İller Bankası'ndan alınması noktasında bir çalışma yapılabilir. Banka, bu tarz kısa sürede acil nakit ihtiyaçlarını karşılayacak bir finans sistemiyle bunu karşılayabilir." (K 4)

"Nakit kullanma imkânım olsun. Çünkü zarar eden biziz yüzde 16 faizle. Tamam yüzde 11 faiz olmasın, yüzde 13 olsun. Ama piyasa koşularına göre daha uygun olsun. Ben kendi bankamdan kullanayım.

Onu da tekrar kapatayım. Kapattıktan sonra kullanma hakkım olsun." (K 12)

Diğer yandan, iyi uygulamaların yaygınlaştırılması konusunun geliştirilmesi, yönetimlerin üzerinde durduğu konulardan biridir. T. C. Kalkınma Bakanlığı'nın, 11. Kalkınma Planı, Kamuda Kurumsal Yönetim Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da konuya yer verildiği görülmektedir. *"Pek çok ülkede ve küresel kurum ve kuruluşlarda kamu sektöründe yenilikçilik konusundaki iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırma çabaları gözlemlenmektedir. ...Kamu kurumlarının saygın iyi uygulama örneklerini tespit etmek ve bunları etkin bir şekilde kamunun tüm unsurlarına aktarmak için çaba harcaması gerekmektedir "*(T. C. Kalkınma Bakanlığı, 2018: 48).

Bankacılık sektöründeki iyi uygulamaları kendi yapısına alma konusunda katılımcıların; İller Bankası'nın bankacılık sektöründeki iyi uygulamaları kendi yapısına uyarlayarak finansal çözümler aradığı, bunda kısmen başarılı olduğu algısına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Kıdem tazminatı, kamulaştırma, malzeme, araç gereç ve elektrik borçları alanlarına kredi verilmesi, konjonktürel olarak etkinliği zayıflayabilse de kendisi kredi veremediğinde teminat mektubu vererek başka bankalardan kredi alınabilmesine imkan tanınması ve avans verme uygulamaları, bu konudaki çözüm arayışları olarak görülmektedir.

Avans verme, Banka'nın eski uygulamalarından biridir. 1968 yılında gerçekleştirilen bir Yönetim Kurulu toplantısında "İkraz, Kefalet, Aracılık ve Avans İşleri Yönetmeliği"ne dair düzenlemede, *"İl Özel İdareleri ile Belediyelere (...) ayrıca sözleşme yapılmasına hacet kalmaksızın açıldığı ve müteakip bütçe yılı içinde kapatmak şartıyle ispirtolu içkiler ve gümrük %10 payları karşılık gösterilmek suretiyle bu hisselerin tamamına kadar kısa vadeli avans verilir."* hükmü konulmuş, kısa avans adıyla tanımlanan katkı payı kredileri uzun yıllar "Bir bilanço yılı içerisinde açılıp o bilanço yılı içerisinde kapatılmak" koşuluyla kullandırılmıştır. DPT'nin "Belediye Katkılarının Yıl İçi Finansmanı" düzenlemesine bağlı olarak Banka öz kaynaklarından açılan katkı payı kredileri uygulamasına 2005 yılından itibaren son verilmiştir (İller Bankası 2009: 66).

Banka teknik anlamda da klasik olarak yaptığı işlerin dışında işler yaparak hizmet alanını geliştirmiştir. Ancak, eskidenberi gündemde olan (Keleş, 1994: 49) ve avans verme imkanı da kaldırılınca önemli bir ihtiyaç haline gelen acil nakit ihtiyaçlarına yönelik bir kredi sistemi kurulması, kredibilitesi yüksek müşterilere vade, limit ve faiz oranlarında bazı avantajlar sağlanması, kredi vermede iş süreçlerinin kısaltılması ve kolaylaştırılması, farklı finansal enstrümanların Banka'ya uyarlanması gibi birçok alanda iyi uygulamaların adaptasyonuyla yeni finansal enstrümanlar geliştirilmesine ihtiyaç devam etmektedir.

3.5.2. Yeniden Yapılanma Sonrası Yönetim Yapısı ve Anlayışındaki Değişim

1970'lerin sonlarından başlayan süreçte dünyada yönetim yapısı ve anlayışında büyük değişimler yaşandığı bilinmektedir. Neoliberal politikaların yaygınlaşarak uygulanmasıyla devletin küçültülmesi ve devlette kalan kısmın yönetim şeklinin yeni kamu yönetimi anlayışıyla yönetilmesi yaygın olarak görülen bir durumdur. Bu değişimin İller Bankası'na nasıl yansıdığı, İller Bankası'nın yeniden yapılanması sürecinde organizasyon yapısı ve yönetim anlayışındaki değişimin paydaşlar üzerindeki etkisi ***"Yönetim yapısı ve anlayışı açısından baktığınızda, İller Bankası'ndaki yeniden yapılanmanın bir farklılık yarattığını düşünüyor musunuz? Eğer evetse, örnekleyerek izah eder misiniz?"*** sorusuyla belirlenmeye çalışılmıştır. Sorunun daha iyi anlaşılabilmesi ve mülakatta temel unsurlar olarak görülen boyutların eksiksiz olarak ele alınabilmesi için yönetim yapısı ve anlayışındaki değişim, aşağıdaki başlıklar (sondalar) altında ele alınmıştır:

- İş süreleri
- Örgüt içinde alt birimlere yetki devri
- Hizmetlerin birkısmının devredilmesi ya da bırakılması
- Yurt içi hizmet birimlerinin yeterliliği
- Büyükşehirlerdeki değişimin İller Bankası'na etkisi

- Yurt dışı hizmet birimleri oluşturulması

- İller Bankası'nın teknik hizmetlerle birlikte finansal hizmet sağlayan yapısı

3.5.2.1. İş Süreleri

Bürokraside en çok yakınılan konulardan biri iş sürelerinin uzamasıdır. Teknolojik gelişim, yetkin personel, bürokratik yapı gibi, iş sürelerini belirleyen birçok etken bulunmaktadır. Paydaşlarla makul ve öngörülebilir sürelerle iş ilişkisi, iyi yönetim anlayışının gereklerindendir.

Yeniden yapılanma sürecinde iş sürelerinde yaşanan değişim hakkında 10 katılımcı, Banka'da iş sürelerinde kısalma yaşandığını belirtmiştir. İşlerin belirlenen sürelerde yerine getirilmesini sağlayan bu değişimle birlikte İller Bankası'na ulaşan talep ve teklifler kısa sürede olumlu ya da olumsuz sonuçlanmaktadır.

> *"Şimdi işlerin süresinde bittiğini görüyoruz. Bu konuda çok ciddi adımların atıldığını görüyorum. Dönüş noktasında bakarsak, iletişim kurmada taleplerimizin olumlu veya olumsuz geri dönüşü gerçekten çok hızlandı." (K 4)*

> *"İş sürelerinde her geçen gün biraz daha hızlanma yönünde bir değişim var." (K 5, 9,10)*

İş sürelerinde kısalmayı etkileyen faktörlere bakıldığında katılımcı görüşlerinde bazı hususların öne çıktığı görülmektedir:

Ekonomik konjonktürle iş yapma imkanları arasında önemli bir bağ bulunmaktadır. Enflasyon, faiz ve kur riskinin, süreğen kriz beklentilerinin yüksek olması, iş tekniği ve teknolojideki gelişmelerin görece düşük olması, hak edişlerin ödenmesinde belirli bir sistemin olmaması, mevzuatın getirdiği sistemin işin aksamasına imkan tanıması gibi nedenler işlerin hem süresini hem de maliyetlerini artırmaktadır. İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinde ekonomideki görece istikrar ve 4734 ve 4735 sayılı kanunlarla getirilen ihale sistemindeki finansmanı

olmayan işlerde ihaleye çıkılmaması, işlerin geçmişe göre daha kısa ve kesin sürelere bağlanması, yıllık yatırım takviminde öncelikle devam eden işlerin ödeneklerinin ayrılması gibi ilkelerle mevzuattaki başka bazı olumlu değişimler, iş sürelerini de hızlandırmıştır.

"İş sürelerini etkileyen işin yapılabilirliği ve paradır. Ödemede parasal anlamda hiçbir sıkıntı olmadığı için çok güzel yürüdüğünü düşünüyorum." (K 1,8)

"Daha önceki yıllarda yapılan işlerde Banka'nın elindeki nakit akışı belli olmadığı için iş daha uzun sürelere yayılıyordu." (K 3)

"Projeler, birtakım sorunlar olsa da geçmişe göre hızlı yapılıyor, yeniden yapılanmanın getirdiği bir şey olarak değil de, süreç içinde beklentiler ve birtakım yenilikler hız getirmiştir. İş süreleri kısaldı, biraz daha rahatladı. 4734 sayılı ihale yasası ile de ilgili olarak." (K 2)

İşin süresini etkileyen diğer faktörler ise, Banka'nın 2003 yılında getirdiği yeni yapı denetimi sisteminin peyderpey daha iyi uygulanır hale gelmesi, teknolojik gelişmelere uyum, bürokrasinin azaltılması ve daha genç ve dinamik personel istihdamına gidilmesi olarak sayılmaktadır:

"Bir kredide iş yüklenici firmayla sizin denetiminize bağlı. Eğer iş sağlıklı bir projeyse, siz de işin denetimini iyi şekilde yaparsanız daha kısa sürede meyvesini alıyorsunuz." (K 3)

"İş sürelerinin kısalmasıyla ilgili gözle görülür değişiklik var. Teknolojik gelişmelere ayak uydurma söz konusu. Bürokrasinin azaltılmış olduğu da gözlemleniyor eskiye nazaran." (K 12)

"İş sürelerinin kısalması doğru. Çünkü daha hareketli, daha genç, daha dinamik personel alıyorsunuz. Daha çalışkan, üretken personel alıyorsunuz." (K 14)

Diğer yandan 7 katılımcı ise; proje yapım sürelerinin hala uzun ve öngörülemez olduğunu, özellikle genel müdürlükte işlerin hızlı yürümediğini belirtmişlerdir. İş sürelerinde dikkate değer bir kısalma olmamıştır.

"İş sürelerinde çok bir değişim göremedik." (K 7)

"Bizim kredi başvurularımız bazen geç neticeleniyor Hani kredi verilecekse de verilmeyecekse de onun biraz net olması gerekir." (K 11)

"Bölge Müdürlüğü ile ilişkilerimiz güzel. Ama İlbank'ın Ankara'ya bağlı olması sebebiyle aşamadığımız bazı şeyler var. Bölge hızlı ama, Ankara da aynı hızda olmalı." (K 15)

İş sürelerinin makul ve belirli olması, "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" çerçevesinde kamu hizmet standartları arasında sayılmaktadır. Katılımcılar tarafından İller Bankası'nın iş sürelerinde görece gelişme olduğu ifade edilmektedir. Bu gelişmede ekonomideki istikrar, ödemelerde parasal sıkıntının azalması, 2003 yılında getirilen yeni yapı denetimi sisteminin uygulanması, iletişim kurmada taleplere hızlı geri dönüşler, teknolojik gelişmelere ayak uydurma, bürokrasinin azaltılması ve genç, çalışkan ve üretken personel alınması gibi etkenler rol oynamıştır. Ancak, bu hızlanmanın Banka'nın kendi düzenlemelerinden değil, 5018, 4734, 4735, 2962 ve 6495 sayılı kanunlar gibi genel düzenlemelerden kaynaklandığı ifadesinde de yüksek oranda bir gerçeklik payı bulunmaktadır. Mevcut durumda Banka'nın mevzuatta düzenlenenler hariç iş süreleriyle ilgili hizmet standartları yetersizdir. İller Bankası ya da büyükşehirlerin iş ölçeğine göre çok küçük bedelli ve kısa sürelerde tamamlanabilecek işler, bürokratik iş süreçleri ve yetki devrinin yetersiz olması, kaynak yönetimi sorunları ve işlere ait hizmet standartlarının bulunmaması nedeniyle uzun zaman alabilmekte, bu da yapılacak işin yanında ona bağlı olarak programa alınabilecek bir çok işin de gecikmesine neden olmaktadır. Katılımcılar tarafından en çok yakınılan ve işleri kendilerinin yapması ya da yaptırmasında etken olan konulardan birinin de bu olduğu görülmektedir. Yönetim bilgi sistemi de oluşturularak kaynak ve yetki devriyle birlikte hizmet standartlarının uygulanması, işlemleri daha hızlı hale getirecektir.

3.5.2.2. Örgüt İçinde Alt Birimlere Yetki Devri

Bir işi en yakın birimin yürütmesi (Eryılmaz, 2011: 105), hizmetin kural olarak yerinden verilmesine dayanan yetki devri, bilinen etkin yönetim anlayışlarından biridir. İller Bankası'nda yeniden yapılanma sürecinde örgüt içinde alt birimlere yetki devri ile ilgili olarak yaşanan değişime ilişkin katılımcı görüşlerine başvurulmuş ve alınan yanıtlarda değerlendirmeye alınan hususlar aşağıda sunulmuştur:

Mülakata katılanlardan 15'i yeniden yapılandırma sürecinde yetki devrinde iyileşme yaşandığını belirtmiştir. Bu bağlamda; merkez ve bölge teşkilatlanmasında yetki devri yapıldığı, yetki devri sonrasında iletişim kanallarının daha aktif hale geldiği ve bölge ve merkez teşkilatında yapılması gereken işlerin daha hızlı bir şekilde gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Hak ediş ödemelerinin bölgelere bırakılması, proje ve ihale yapımının bölgelere devredilebilmesi somut yetki devri uygulamaları olarak sayılmaktadır.

"İller Bankası'nda hak ediş ödemeleri genel müdürlükte yapılırken, belirli zaman içinde bunlar bölgelere bırakılmış, birçok iş artık bölgelerden yürüsün isteniyor." (K 2)

"Bölgelere yetki devrinde gelişme var. Bölge müdürlüklerinde yapılan işlerin dönüşü daha hızlı ve kolay ancak, Ankara'dan yapılan işlerde de eskiye göre ciddi mesafe kat edildiğini görüyoruz." (K 4)

"İhalelerin yetkisini verebiliyorlar, proje devrine başladılar. Yetki devri görüyorum." (K 10)

Yetki devri sınırsız değildir, merkezin belirli bir düzeyde kontrol gereğini de içerir. 1 katılımcı kredi verilmesi aşamasında genel müdürlükte sıkı bir kontrol mekanizmasının olduğunu, bunun yetki devrinin gereği olarak işe değer kattığını ifade etmiştir.

"Siz önce bölgenin olurunu alıyorsunuz Bölge yukarıya gönderiyor. Yukarısı biraz daha ince eleyip sık dokuyor Doğru iş yapıyorsunuz ve daha

disiplinli kontrol ediyorsunuz, onu söyleyeyim size. Yukarıda iyi ekibiniz var." (K 16)

Yetki devrinde sorunlar da bulunmaktadır. Bu bağlamda 11 katılımcı yetki devrinde yaşanan problemleri farklı boyutları ile ifade etmiştir:

Taşra teşkilatına yeterince yetki devredilmediği, kurumun çok daha merkezileştiği ve sorunun kurumun kendisini de aşarak Bakanlığın tek karar verici merci haline geldiği, belirtilmektedir.

"Yetki devrinde ben herhangi bir müspet gelişme göremedim. Aksine daha merkezi oldu. Hatta bazı taleplerimizle ilgili, sadece "Genel Müdür ile görüşün" değil "bu konuda Bakan karar verir" noktasına geldik." (K 7)

"Yetki devirleri birimlere göre değişebilir, ben yetkinin her zaman devredilmesinden yana olmuşumdur Benim bildiğim kadarıyla İller Bankası'nda yetki devri kargaşası hala devam ediyor, yetki devrinin yeterli düzeyde olmadığını düşünüyorum." (K 14)

Yetki devrinde istekli olunmamasının nedeni olarak genel müdürlük tarafından bölgelere güvenilmemesi gösterilmektedir. Ancak, bölge müdürlüklerinin inisiyatif kullanmaktan kaçınarak konuları merkeze taşıması da yetki devrini işlevsizleştiren bir faktör olarak görülmektedir.

"Yetki devri kapsamında proje onaylarını falan bölge müdürlüğü yapabilir diye düşünüyorum. Madem bölge müdürlüğü var, buraya da bir müdür koymuşsanız, birçok şey için güvenmek lazım diye düşünüyorum." (K 20)

"Bölge müdürlükleri, yetki kullanmıyor gibi bir hava var, her şey Ankara'ya mutlaka soruluyor. Bizim Bölge Müdürlüğü'nde hiçbir inisiyatif kullanılmadı." (K 8)

Katılımcılardan öneri getirenler yetki devrinde dikkat edilmesi gereken hususları belirtmişlerdir: Buna göre; yetki devrine birçok alanı kapsayacak şekilde esneklik kazandırılması, yetki devrinin rasyonel olması durumunda yapılması, devredilmesi düşünülen yetkilerin iyi analiz edilip özellikleri dikkate alınarak belirlenmesi ve yetki devrinde bankacılığın öne çıkarılması gerekmektedir.

"Örgüt içinde alt birimlere yeterince yetki devri yapılmadığını, esnekliği sağlamak için daha birçok yetkinin devredilmesi gerektiğini düşünüyorum." (K 12)

"Kurum içinde alt birimlere yetki işin özelliğine göre verilmeyebilir. Yetki vermek, o işi çözmek anlamına da gelmiyor. Bazı yetkiler yanlış kullanılması halinde çok kişiyi bağlayacağı için sıkıntı olabilir." (K 1)

"Örgüt içinde alt birimlerde daha çok bankacılığa önem vermek gerekiyor. Çünkü kurumların daha kolay, sürdürülebilir ve ekonomik finansal desteklere ihtiyacı var." (K 19)

1993 Tarihli İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporunda uygulamanın bölgelere bırakılmasına ve bölgelere yetki devrine vurgu yapılmakta, bunun genişleyerek sürekliliği ve kalıcılığının sağlanmasının ve bölgelere personel aktarımının gereğine değinilmektedir (TODAİE, 1993: 258). Yaş tarafından ise (Yaş, 2011: 133) nakdi kredi açma yetkisinin bölgelere devri konusunda öneride bulunulmaktadır.

Yeniden yapılanma sürecinde kısmen yetki devrinde bulunulsa da taşra teşkilatına yeterince yetki devredilmediği, bölge müdürlüklerinin inisiyatif kullanmaktan kaçınıp konuları merkeze taşıyarak yetki devrini işlevsizleştirdiği, genel müdürlük tarafından da bölgelere güvenilmediği, kurumun çok daha merkezileştiği ve sorunun kurumun kendisini de aşarak Bakanlığın tek karar verici merci haline geldiği şeklindeki eleştiriler dikkate alındığında hem yetki devredilmesinde hem de yetki devri anlayışının yerleşmesinde sorunlar olduğu görülmektedir.

Banka'nın işlerinin önemli bir kısmının küçük denilebilecek tutarlarda işler olduğu dikkate alındığında, bölge teşkilatı tarafından yapılabilecek, rakamsal boyutta küçük teknik işlerin yapılmasıyla birlikte belirli bir limite kadar nakit kredilerin açılması yetkisinin de bölgelere bırakılması ve bunların sistemsel olarak takibi, Banka'nın işgücünün etkin kullanımı ve performansının artmasına önemli katkı verecektir. Yetki devrinin artırılması, Banka'nın eskidenberi yürüttüğü işler açısından da değerlendirilebilir. Yetki devriyle birlikte ele alınması gereken bir husus da norm kadro uygulaması, personel yetkinliği, fiziksel ve teknolojik donanım ile yazılım eksikliklerinin giderilerek işleri yürütebilecek bir kapasitenin oluşturulması ve denetimin etkin hale getirilmesidir. Bu ikisi birlikte gerçekleştirilmediğinde yetki devrinin de kendi içinde sorunlara yol açacağı ifade edilebilir.

3.5.2.3. Hizmetlerin Bir kısmının Devredilmesi ya da Bırakılmasının Yönetim Anlayışı ve Örgütsel Yapıya Etkisi

İller Bankası, içinde bulunduğu koşullar gereği, dünyadaki benzerlerinden farklı olarak işlerin yapım dahil her aşamasında yer almış bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. İşlerin banka tarafından yapılmasına emanet usulü denilmektedir. Yapı denetimi (kontrollük) yöntemleri ele alınırken açıklandığı üzere, denetim sorumluluğunun tamamen İller Bankası'nda olması durumu tam denetim, ortak idareyle birlikte olması durumu müşterek denetim, teknik ve mali sorumluluğun ortak idarelerde olması durumu ise izleme olarak adlandırılmaktadır. Banka, yeniden yapılanma sürecinde emanet usulünü bırakmış, yapı denetimi türü olarak eskiden tam denetim ağırlıktayken müşterek denetim ve izleme usulleri öne çıkmıştır. Özellikle büyükşehirlerle yapılan işlerde ağırlıkla izleme yöntemi kullanılmaktadır. Banka'nın faaliyet alanındaki işler de güçlenen ortak idarelere bırakılmakta ya da söz konusu işler artık güçlü belediyelerin kendileri tarafından yapılmakta ve Banka'dan destek istenilmemektedir. Bu bağlamda örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesiyle Banka'nın teknik ve finansman açısından uzun süredir hiçbir işinin olmaması, diğer büyükşehirlerle gerçekleştirilen işlerde yapı denetiminde ağırlıkla izleme yönteminin kullanılması, ihale işlemlerinin özel durumlar hariç ortak idarelere bırakılması, değişimin yönünü gösteren gelişmelerdir. Banka, yeniden yapılanma sürecinde durumunu fonksiyonel bir yaklaşımla güncellemek ve geleceğe yönelik aksiyon geliştirmek durumundadır.

Bu bağlamda İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinde bir kısım hizmetleri paydaşlarına bırakması ve bir kısım işleri de tamamen bırakması yönünde yapılan değişimin nasıl algılandığı hakkında katılımcı görüşleri belirlenmeye çalışılmıştır. Katılımcılardan alınan yanıtlar aşağıda sunulmuştur:

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın sunmuş olduğu hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi ya da doğrudan Banka tarafından yapılmasının bırakılması *(Örneğin ihale yapmayı ortak idarelere devretmesi, talepleri halinde kendisinin yapması, işleri bilfiil kendisinin yapmasını (emanet usulünü) bırakması, denetim sorumluluğunu çeşitlendirmesi)* konusunda görüş bildirenlerden 23 katılımcı, bu uygulamaların olumlu olduğunu ve işlerin daha da hızlanmasına imkan verdiğini belirtmiştir. Hizmetlerin bir kısmının devri ve ya da doğrudan Banka tarafından yapılmasının bırakılmasıyla İller Bankası kısmen iş yoğunluğundan kurtulmuş, ortak idareler de kendi kaynak ve kapasitelerini etkin bir şekilde değerlendirmiştir.

> *"İller Bankası müştereken kontrollük yapıyor, belediye isterse tamamen kendisi yapıyor. Bazı yetkileri bırakmış. Mesela, kredi veriyor ihaleyi sen yap diyor. Benim uygun gördüğüm proje olsun yeter diyor. Bu kanun değişimi aşamasındaki iradenin öngördüğü hususlar oturtuldu, işliyor." (K 2)*

> *" İller Bankası'nın ihaleleri bize bırakması ya da seçenekler sunması bizim için çok önemli. Ortak çalıştığımız projeler var. Finansmanın İller Bankası'ndan alınıp ihalesini, kontrollüğünü bizim yaptığımız işlerimiz var. Denetimi izleme yöntemiyle yapılıyor. Bu olumlu bir gelişme." (K 13)*

> *"İhale işini ortak idarelere devretmesi bence çok olumlu. İhaleyi kurumun yapması ama kontrollüğünün ortak yapılması işleri hızlandırıyor, ihale süreçlerini de hızlandırıyor." (K 17)*

İşlerin devri ya da bırakılmasında uygulamada sorunlar da çıkabilmektedir. Bu kapsamda; İller Bankası'nda merkeziyetçi yapıdan kurtulmak üzere bürokrasinin

azaltılması amacıyla gerçekleştirilen bölge yapılanmasının yeni bir merkeziyetçilik doğurduğu ve işlerin bırakılması ya da ortak idarelere devri kapsamında yapı denetimi hizmetinin çeşitlendirilmesiyle uygulamaya konulan müşterek kontrollük hizmetinin uyumsuz ve koordinasyonsuz bir şekilde yürüdüğü belirtilmektedir.

"Müşterek kontrollük, İller Bankasıyla ortak idareler arasında uyumsuz şekilde devam ediyor, bir koordinasyon yok. Onun için İller Bankası'nın işlerin ihalesini ve kontrollüğünü kendisinin yapması doğru bir karar olur." (K 3)

2 katılımcı işlerin ortaklara devredilmesi ya da bırakılmasına yönelik düzenleme ve uygulamaların devam etmesi ancak, süreçlerin iyi analiz edilmesi ve aksayan yerlerin düzeltilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

"Ben ihalemi yaparım, sana ihtiyacım, yok diyen bir kişiye de yok illaki ihaleni ben yapacağım demek olmuyordu, bu anlamda güzel bir açılım ve bunun analizini kendisinin güzel yapması lazım: Kaç tane ihale yapıldı? Kamuoyunda bu nasıl karşılandı?" (K 7)

"Bence bu uygulama güzel. Bu şekilde devam etmesinden yanayım. Bu olmazsa Banka'nın iş yoğunluğu çok daha birikecektir. Kapasitesi olan belediyeler işlerini kendisi yürütsün, ihalesini yapsın, yapamayan da İller Bankası'ndan destek alsın." (K 11)

İller Bankası tarafından sunulan bazı hizmetlerin devredilmesi ya da bırakılması, büyükşehir belediyeleri tarafından kendi kaynak ve kapasitelerinin etkin kullanımıyla işlerin daha hızlı yürütülebilmesi, Banka'nın iş yükünün hafiflemesiyle kendini geliştirmesi gereken alanlara daha çok zaman ve imkan ayırabilmesi açılarından olumlu algılanmakta ve devamında fayda görülmektedir. Ancak, bir sorun alanı olarak müşterek kontrollükte uyumsuzluk ve koordinasyon eksikliği olduğundan bahsedilse de söz konusu uygulama, yerel yönetimlerin uygulamalı olarak işi öğrenebilecekleri en güzel yoldur. İşi öğrenmelerinin ardından genel eğilimde olduğu gibi izleme yöntemiyle kontrollük daha da öne çıkacaktır. Yapı denetiminde izlemenin öne çıkması ise Banka'nın iş yoğunluğunu önemli ölçüde azaltacaktır.

İşlerin devredilmesi ve bırakılmasına ilişkin düzenleme ve uygulamanın Banka ve ortak idareler açısından iyi analiz edilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Yönetim yapısı ve anlayışı, fonksiyonel olabildiği ölçüde uzun ömürlü ve faydalıdır. İller Bankası işleri bizzat yapmak yerine yaptırarak, birçok işi devrederek, ortak idarelerin artık kendilerinin yapmaları nedeniyle bu işleri onlara bırakarak ya da yapı denetiminde olduğu gibi denetim yöntemini çeşitlendirerek iş yoğunluğunun azalmasına, işlerin hızlanmasına ve kendi faaliyetlerini en etkin bir şekilde destek vermesi istenilen alanlara kaydırma imkanına kavuşmaktadır. Bu da yönetsel yapı ve anlayış açısından personel istihdamı ve branşlaşmasından yeni iş alanlarına ve örgütsel yapıya kadar bir çok alanda ihtiyaca göre değişimi zorunlu kılmaktadır.

3.5.2.4. Yurt içi Hizmet Birimlerinin Yeterliliği

İller Bankası'nın merkez teşkilatı dışında yurt içinde hizmet sunumu, yeniden yapılanma sürecinde eskiden olduğu gibi, bölge müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bölge sisteminde yeniden yapılanma sürecinde bir değişim olmamıştır. İller Bankası'nın 18 bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Devam ettirilen bu yapıya ilişkin katılımcıların görüşlerinden öne çıkanlar aşağıda sunulmuştur:

Yeniden yapılanma sürecinde, İller Bankası'nın yurt içindeki hizmet birimlerinin bölge bazında sınıflandırılması uygulamasına devam edilmesinin, bu birimlerin işlerinin yürütülmesi üzerine etkisi hakkında görüş bildiren 23 katılımcı, bölge müdürlüklerinin sayıca yeterli olduğunu, kurumsallaşmalarının tamamlandığını, bu konuda sorun yaşanmadığını ifade etmiştir. Doğru ölçekli bölge sistemi, bir şehre bağlı olmayarak havzanın tamamının bilinmesi, kaynakların etkin kullanımı, ve buradan elde edilen birikimle yönetim ve denetime etkinlik katılabilmesini sağlamaktadır.

> *"İller Bankası'nın sadece bir şehre bağlı olmamasının avantajları var. Havzayı biliyor, diğer taraftaki örnek modelleri biliyor ve hepsini bir potada eritebilecek birikime erişiyor. Genel hatlarıyla bölge müdürlüklerinin doğru olduğunu düşünüyorum. Şu andaki 18 Bölgede bir eksiklik yok." (K 7)*

"Hizmette bir gecikme yok. Hizmet birimleri yeterli." (K 19)

Bölge sistemini sayısal olarak artırmanın bu bağlamda örneğin illere yaymanın bürokratik hantallığın artmasına ve verimsizlik ve fiziksel büyüme gibi bazı dezavantajlı durumların ortaya çıkmasına sebebiyet vereceğine yönelik bir algı da bulunmaktadır. Sistem tasarımını ele alırken olası riskler göz önüne alınmalıdır.

"Diğer bankalar gibi olmadığınız için, her ilde yeni bir birim kurmanıza kanaatimce gerek yok. Ölçek makul." (K 11)

"Bölge sistemini her zaman destekleyen birisiyim. Daha fazla artırmamak gerekiyor. İllere yaymamak gerekiyor. Bu hantallık ve bürokrasiyi artırır." (K 12)

"İller Bankası'nın çalışmalarının bölgeler bazında yeterli olduğuna inananlardanım. Belirli bir ölçekteki örgüt yapısı, daha fonksiyonel ve kontrollü oluyor. Bunu küçülttüğümüzde, buradan daha fazla verim elde edemeyiz. Küçülmek büyümenin bir işaretidir. Yani yapısal daralma fiziksel büyümeyi gerektirir." (K 4)

Katılımcılardan bölge müdürlüklerinin sayısının yeterli olmaması nedeniyle işlerde zorlanıldığını ifade edenler de bulunmaktadır. Mesafelerin uzak olması nedeniyle iş yerine ulaşımda zorlanılması ve işlere çok az zaman ayrılabilmesi temel gerekçeler olarak sayılmaktadır.

"Kontrollük açısından Banka çalışanları zorlanıyor. Çünkü çok erken saatte çıkıyorlar işe gelmek için, çok geç saatte evlerine dönüyorlar. Ama burada işleyişte bir sıkıntı görmüyoruz." (K 13)

"Daha yakın bir zemini olsa, kontrol mühendisleri ve müteahhitlerle daha çok bir araya gelebilme imkânı olsa, daha iyi olur, ancak haftada bir gün zaman ayrılabilmesi söz konusu oluyor." (K 21)

Diğer yandan, yurt içi hizmet birimlerinin yeterliliği konusunda farklı önerilerin de geldiği görülmektedir. Öneride bulunan katılımcılardan 2'si il düzeyinde

birimlerinin kurulmasının (şube ve şeflik) daha etkin bir yapılanma getireceğini, bu yolla yapı denetimi (kontrollük) hizmetlerinin daha etkin olacağını, ulaşım sorunlarının da çözüleceğini belirtirken, yine 2 katılımcı, il düzeyinde olmasa da bölge müdürlüklerinin sayısının arttırılabileceğini dile getirmiştir.

"İl düzeyinde bir birim olsa daha rahat hizmet verebilir diye düşünüyorum. Bir merkezi yapı var, her şeye rağmen. ... 'de bir teşkilat olsa, biz daha iç içe olabilir, daha rahat empati kurabiliriz." (K 2)

"Bölgelerin bölünmesi, mesela İstanbul bölgenin ikiye bölünmesi daha uygun olur bence, Trakya grubu ayrı, Anadolu grubu ayrı. İzmir bölge de 6 ile bakıyor, bu da daraltılabilir. Yani şu anki 18 bölge müdürlüğünün 24 veya 30 a çıkması işleri biraz daha rahatlatabilir, böylece hakimiyet daha da artar, ulaşım biraz daha sorun olmaktan çıkar." (K 3)

"Bölge Müdürlüğü şeklinde bir yapılanma makul, mantıklı. Her ilde bir birim olmaz. Ama belki temasın artması ortaklarla daha çok iletişim kurulabilmesi açısından, bölgenin ölçeği biraz daha küçültülebilir diye düşünüyorum." (K 20)

Sisteme dokunulmamakla birlikte iş yoğunluğu yüksek bölgelere teknik personel desteğiyle ve etkileşim ve iletişimin artırılmasıyla zaman zaman yaşanan sorunların çözülebileceği belirtilmektedir. Bu yaklaşıma göre örgütsel yapıda değişim olmadan da sorunlar çözülebilir.

"İş kapasitesi yüksek olan bölge müdürlüklerinin, teknik eleman desteğiyle geliştirileceğini düşünüyorum." (K 4)

"Sadece, 18 tane bölgenin bulunduğu bölgedeki etkileşimi ve iletişimini biraz daha artırıcı yöntemlerle bazı handikaplar giderilebilir." (K 12)

Bölge müdürlükleri sayısının büyükşehir belediyesi sayısının artması ve 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sisteminin değişmesiyle ilişkisi ayrı bir önem arz etmektedir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerinin sayılarının ve deneyimlerinin artması ve denetim türü olarak izlemenin öne çıkmasının Banka'nın iş yükünü azaltabileceği hususunun yeniden yapılanmada örgüt yapısı üzerine etkisinin göz ardı edilmemesi gereği de 3 katılımcı tarafından önerilmiştir. Dolayısıyla iş yüküyle bağlantılı bir yönetim yapısının oluşturulması ve bölge müdürlüklerinin sayısının, Banka'nın sunduğu hizmetlerin fonksiyonelliği de dikkate alınarak değerlendirilmesinin etkinliği artırabileceğini belirtmiştir.

Daha küçük ölçekli birimler konusunda İller Bankası'nın yaşadığı bir deneyim de bulunmaktadır. Geçmişte başmühendislik adı altında iş yoğunluğu olan illerde kurulmuş olan birimler karar verme, araç ve yol durumu, mesafenin uzunluğu gibi sıkıntılar nedeniyle etkin olunamaması nedeniyle kapatılmıştır. Önemli olan, teşkilatı damarlarına doğru yaymak değil, karar mercii olarak kısa noktada sorunu çözmektir. Buna yönelik olarak özellikle tez konumuz bağlamında bölge yapılandırmasının büyükşehir olgusu dikkate alınarak tasarımının önemine de vurgu yapılmaktadır.

> *"Bölge yapılanmasının değerlendirilmesi açısından büyükşehir belediyelerinin sayısı arttıkça İller Bankası'nın iş yükü azalıyor olabilir. " (K 10)*

> *"Ben İzmir Bölge Müdürlüğü yapmış birisiyim, İzmir'de Denizli Başmühendisliği vardı. Bursa Bölge Müdürlüğü yapmış birisiyim, Çanakkale'de Çanakkale Başmühendisliği vardı. İşin ilgili Bölge Müdürlüğü'nce yönetilmesi, araç durumları, yol durumları, mesafe uzunluğu, ani karar verme sıkıntısı vardı. Bunlar varken dahi hak edişler Ankara'ya gidiyordu. Önemli olan teşkilatı damarlarına doğru yaymak değil, karar merci olarak kısa noktada sorunu çözmek. Başmühendislikler kapandı, hiçbir sorun yaşanmadı. Bölge Müdürlüğü sayısı şu anda 18. 18 den önce 16 bölge müdürlüğü vardı. Bölgenin sayısını artırmak eskiden avantajken şu anda dezavantaja dönebilir. Şöyle ki, İzmir örneğini verirsek, İzmir'de Manisa, Aydın, Muğla, Denizli büyükşehir oldu.*

Dolayısıyla, bunların iş anlayışı daha çok paraya yönelik. Siz özelikle İzmir'in Datça'sıyla Fethiye'nin en uzak noktasıyla baktığınızda kontrol işiniz yok. Büyükşehirin oralarda kendi birimleri var. Hizmet anlayışında İller Bankası'nın hibe anlamında eğer bir desteği yok ise, ihaleyi illa ben yapacağım, kontrolü müşterek yapacağız zorlaması yok ise, yerel yönetimler sadece teknik sorgulama ve ekonomik destek istiyor. Bu da merkezden yürütülebilecek bir durum. Örneğin, şu anda, İzmir'deki iş sayısı iş olarak artmakla birlikte teknik elemanın harcadığı süre miktarı düştü. Aynı şey, Bursa Bölgesi için de geçerli. Ben olaya tamamen etki - fayda olarak bakıyorum. ...Esasında büyükşehir belediyelerinin olduğu ortamdaki yönetim anlayışını ve teknik boyutu da dikkate aldığımızda izleme odaklı bir çalışma yapılması, finansal tarafın çok daha güçlendirilmesi, mümkün olduğunca daha fazla kaynaklar bulunarak kolaylıklar sağlanması ve biraz daha danışmanlığa, projenin ve her alanda yeniliklerin geliştirilmesine yönelik bir yapının oluşturulması, İller Bankası'nın geleceğinde daha iyi bir yönetim şekli olabilir." (K 1)

1993 tarihli İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporunda bölgelere yetki devriyle birlikte bölge sayısının artırılması üzerinde durulmaktadır(TODAİE, 1993: 258). Bölgelerin yeterliliği ve dağılımı konusunda mülakata katılanların büyük çoğunluğunun uygun görüşü olsa da getirilen eleştiri ve önerilerin gerekçeleri dikkate alındığında, söz konusu yapı ve dağılımın rasyonellikten uzak yönlerinin de olduğu görülmektedir. Bölgelerin sayısı ve dağılımı, büyükşehir belediye sistemi nedeniyle teknik işleri önemli ölçüde büyükşehirlerin kendilerinin yapar hale gelmesi, İller Bankası'nın bazı işleri devretmesi veya bırakması, yapı denetiminin izlemeye kayması, müşavirlik sisteminin kurulması olasılığı, coğrafi yapılar gibi hususlar göz önüne alınarak il bazında olmasa da yeniden tasarlanarak daha fonksiyonel hale getirilebilir.

3.5.2.5. Büyükşehirlerdeki Değişime İller Bankası'nın Tepkisi

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili yasal değişimden sonra ülke nüfusunun yaklaşık %78'i büyükşehir alanında yaşar hale gelmiştir. İller Bankası'nın en büyük

hizmet alanı, büyükşehirlerin hizmet alanları olmuştur. Bu nedenle, İller Bankası'nın sağlamış olduğu hizmetlere büyükşehirlerin talebinde büyük bir artış olmuştur. Yaşanan bu değişim sonrası, İller Bankası'nın yeni sürece uyum sağlayıp sağlayamadığına ilişkin olarak katılımcı görüşleri aşağıdaki şekilde betimlenebilir:

Katılımcıların 16'sı yaşanan değişime İller Bankası'nın uyum sağladığı yönünde beyanda bulunmuştur. Söz konusu katılımcılar, İller Bankası'nın 6360 sayılı büyükşehir kanunu sonrası sorunlara geliştirdiği çözümlerle büyükşehirlerde yaşanan dönüşüme olumlu yönde gelişerek uyum sağladığını, sorunlara çözüm bulma, proje ve finans açısından kendini geliştirdiğini ve ihtiyaç duyulan desteği verdiğini ifade etmiştir.

"Büyükşehirlerdeki değişime yönelik olarak Banka kendi değişimini de yapıyor, sürece çok iyi uyum sağladı." (K 6)

"Büyükşehir yasasındaki değişimle gelen hizmetleri yürütebilmemiz için İller Bankası'na ihtiyacımız var. İller Bankası'nın da bu değişime karşılık vererek bir aksiyon geliştirebildiğini düşünüyoruz." (K 5,18,19)

"*İller Bankası da büyükşehir belediyesi sistemiyle beraber yapısal olarak gelişti. Taleplerdeki çeşitlilik ve ürün kalitesi arttıkça, kredi türleri de arttı." (K 20)*

Büyükşehir belediyesi sayısının artması ve sisteminin değişmesinin Banka ve büyükşehir belediyeleri açısından pozitif yanlarına da vurgu yapılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri arttıkça Banka'nın muhatap sayısının azalması yanında bu muhatapların işinin uzmanı kuruluşlar olması ve arada ortak bir dil kullanılabilmesinin büyük avantajları üzerinde durulmaktadır.

"*Büyükşehirler artıkça Bankanın muhatap olduğu yerel yönetimlerin sayısı azalıyor. Eskiden burada yirmi dört tane belde vardı, hepsi kapandı. Altyapı hizmetleri ilçe belediyelerinden büyükşehire geçti. Su kanal İdareleri kuruldu, artık tek bir kuruluşla muhatap olunuyor. Bu kuruluş da uzman bir kuruluşsa, bu, Banka için bir avantajdır. Daha ortak*

bir dil kullanılır, bu da Banka'nın iş yükünü azaltır. Biz kendi ihalemizi yapar, kendi kontrollüğümüzü yapabiliriz. Biz de proje öneriyoruz, hatta artık önerilerin çoğu bizden geliyor." (K 20)

Büyükşehirlerdeki değişime Banka'nın farklı açılardan uyum sağlayamadığını belirten 9 katılımcı bulunmaktadır. Buna göre uyum sağlamada önemli sorunlar bulunmaktadır:

İller Bankası büyükşehirlerdeki değişime yeterli tepki verememiştir. Yeni büyükşehir oluşumunu tam olarak algılayamamıştır. İşlerinde hızlı hareket edememektedir. Yeni projeleri desteklememekte ve proje değişikliği taleplerinde tutucu davranmaktadır. Büyükşehirler bu nedenlerle Banka'nın işlerine engel çıkardığını ve kendilerinin daha hızlı yapacaklarını düşünerek kendi çözümlerini oluşturma yollarını aradıklarını, kendi işlerini kendileri görmek istediklerini belirtmektedir.

"Büyükşehirlerdeki değişime uyum konusunda İller Bankası eksik. Eğer ki su kanal idareleri İller Bankası'ndan kredi alıyor olmasalar, İller Bankası'ndan başka hususlarda da destek almak istemezler. Bunun iki sebebi var. Birincisi: Birtakım şeyleri kendim daha hızlı yapıyorum diyor. İkincisi de; İller Bankası işin içinde olduğu zaman bazı şeylere engel çıkarıyor." (K 2)

"Bugün bir başka bir metot bulsa büyükşehir belediyesi, İller Bankası'ndan daha iyi şartlarda kredi bulsa, İller Bankası'na hiç uğramayacak. Çünkü, her konuda yetenekli olduğunu düşünüyor. Eksiği olmadığını düşünüyor." (K 7)

İller Bankası kredi imkanlarının dağılımında yeni büyükşehirlerle eskileri aynı görmektedir. Etkileşim sorunu vardır. Yeni büyükşehir belediyelerine yol göstericilikte yetersiz kalmaktadır.

"Yeni büyükşehir oluşumunu, İller Bankası'nın tam olarak okuyamadığını, etkileşim sorunu olduğunu düşünüyorum. Şöyle, örneğin,

Malatya Büyükşehir Belediyesini Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ile aynı gören bir zihniyet var. Burada il kültürü, il bilinci, il belediyesi anlayışı vardı. Bunu Büyükşehir belediyesi anlayışına getirmek, Kocaeli'nden, diğer büyükşehirlerden, Kayseri'den on kat daha fazla efor harcamamızı gerektiriyor." (K 12)

"Bize göre, büyükşehirlerdeki değişime tepki geliştiremedi. Özellikle yeni büyükşehir belediyelerine - siz yeni büyükşehir oldunuz, bizim şu tür olanaklarımız var, sizin sahilinizi düzenleyebiliriz, size bir stat yapabiliriz, büyük bir park için size yardım edebiliriz, kent meydanı yapabiliriz vs. gibi yol gösterici olabilirdi, yeteri kadar olamadı."(K 21)

İlişkilerde hukuka dayalı ve kararlı olma, sözleşmelerin geçerli ve sürdürülebilir olması, güven tesis edebilme ve yönetimde kaynak planlaması, ilişkilerin yürümesinde önemli etkenlerdir. 1 katılımcıya göre, İller Bankası karar ve uygulamalarıyla hukuki uyuşmazlıkların oluşmasına sebebiyet vermekte, hukuk yollarına başvurulmak zorunda bırakarak anlaşmazlıklara yol açmaktadır.

"Son iki yıldır biz şunu hissettik: İller Bankası üstyapı dediğimiz, belediye binaları, kültür merkezleri veya başka bir şeye daha önce kredi vermiş olsa bile şu anda bunları yeni Bakanın tasarrufu ile kesiyor, biz burada bunu somut yaşadık, Büyükşehir Belediyesi binası yapılacaktı ve bu seçime kadar yetişecekti, büyük bir hızla ilerliyordu, bir gün bir yazı geldi; "- Ben, 8 ay senin kredini durdurdum." Başlamış bir iş idi ve şimdi durdu, 7.-8. hak edişe geldik, inşaatın kabasına 1-2 ay kaldı, şimdi bu sarstı bir anda bizi. Hani kültür merkezine vermeyebilir ya da yeni krediyi uygun bulmaz, ama, bu krediyi onaylamış, buna göre ihale et demiş, ihale edilmiş, iş yarıda iken yani maç devam ederken bir düdük, ben bunu tatil ediyorum, şimdi bu çok sıkıntı oldu. Yüklenici bu kararı göstererek sözleşmenin feshi için dava açtı. Mahkemesi sürmektedir." (K 21)

Mülakata katılanlardan 4 görüşmecinin konu hakkında dikkat çekici önerileri olmuştur. Söz konusu önerilerin ilkesel olarak ve uygulama boyutunda İlişkilerin geliştirilebilmesinde etkili olabilme kapasitesi taşıdıkları söylenebilir:

İller Bankası, yönetim anlayışı olarak ortak idareleri birlikte iş yapacakları ortakları gibi görerek katılımcı bir yaklaşımla işlerini planlamalıdır. Karşılarında kendisinin üstün konumda olduğu, talimat vereceği birimler olarak görmemelidir.

"Talimat vereceği bir belediye yerine görüş alışverişinde bulunacağı, ortak iş yapacağı bir kurumun olduğunu düşünerek planlamasını yapmasının faydalı olacağına inanıyorum." (K 1)

Katılımcı görüşlerinde büyükşehirlerdeki gelişime uyumda yeni iş alanları ve konseptleri öne çıkmaktadır. Banka, büyükşehir modeline ve çevresel koşullara uygun, diğer işlerle ilişkileri ve ihtiyaçları da dikkate alan bütünlükçü bir yaklaşımla vizyoner projeler üretmeli, büyükşehirlerin yeni projelerinde iş tekniği ve teknolojik gelişmeleri adapte eden ürün çeşitliliği sunabilmelidir.

"İşleri konsept olarak tasarlarken enerjisiyle birlikte tasarlayıp imalatını, inşaatını yaparsanız bu sefer daha farklı bir boyut kazanmış olacak, yani probleminizi baştan çözerek gelmiş oluyorsunuz. Artık, büyükşehir'in işleri de Banka'nın işleri de farklılaşıyor." (K 17)

"Büyükşehirlerin ihtiyaçları çok fazla. Şimdi mesela, üstyapı ile altyapıyı ayırmak lazım deniliyor ama, altyapıyı yaptık yolları bozduk, şimdi de asfalt ihtiyacı var, yani benim açımdan ben altyapıyı yaptım kredilerimi aldım beni destekledi İller Bankası, beni de gözetsin dedim az önce, ama şimdi büyükşehir açısından bakınca da bozulan yollardan da belediye sorumlu, hani orada da bu tür detaylar var. Bir taraftan da tam yerine gelelim, şimdi, akıllı şehirleri, yenilenebilir enerjiyi, sürdürülebilir şehirleri konuşuyoruz. Banka'nın bu konseptlerden uzak kalması hiç makul, mantıklı değil, bir tarafımız geçmiş, bir tarafımız da gelecek, önem öncelik değerli ama, bir taraftan da vizyon projeler diye de bir şeyin olması lazım." (K 17)

"Buraya bir katkı verebilir veya bir inşaat çeşitliliği yapabilirler. Mesela, bir ürün çeşitliliği sunabilirler yani. Tercih sebebi yapabilirler insanlara. Yeni fikirlerle beraber yeni kaynaklar yaratabilirler projelere. ...Hem yurt dışında hem yurt içinde yapılan yenilikçi inşaatların kurumlara anlatılması lazım. Biz bir beton yol örneği verdik. Tabii, bunu İller Bankası'yla paylaşıyoruz. Ama bunu diğer iller bilmiyor." (K 19)

Projelerin tasarımında sadece teknik boyutun değil, finansal boyutun da değerlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Finansal kaynakların çeşitlendirilmesi, daha kolay, sürdürülebilir ve ekonomik kaynaklar bulunması ve projelere göre farklı finansal araçların sunulması sağlanmalıdır.

"İller Bankası da bizle beraber yapı olarak gelişti. İşlerde çeşitlilik, ürün kalitesi arttıkça kredi türleri de arttı. İller Bankası'nın biraz daha profesyonel bankacılık anlayışına girmesi gerekiyor. Kurumların finansa ihtiyacı var. Daha kolay, daha sürdürülebilir, daha ekonomik olarak alabileği finansal desteklere ihtiyacı var." (K 19)

Büyükşehir belediyeleri geliştikçe içme suyu, kanalizasyon, arıtma gibi temel teknik işlerde Banka'ya olan ihtiyacı azalmaktadır. Banka'nın eskidenberi sürdürdüğü bu tarz klasik işlerinde küçük belediyeler üzerine yoğunlaşması önerilmektedir.

"Su kanal idareleri kendi işlerinde daha çok aksiyon almaya başlıyor, Büyükşehir Belediyeleri de aynı şekilde kendini geliştirip, daha çok aksiyon almaya başlıyor. Banka'nın biraz daha su kanal idarelerine güvenmesi, enerjisini daha çok belde belediyelerine harcaması daha iyi olur." (K 20)

Büyükşehir sistemiyle muhatap olduğu kurum sayısındaki azalma ve muhataplarının uzman kuruluşlar olmasının etkisiyle Banka'nın mevcut durumda bu değişimin gereklerine finansal ve teknik olarak önemli ölçüde aksiyon geliştirebilse de işlerinde hızlı hareket edememesi, yeni iş alanlarına yönelik ve yeni konseptlerde projeleri desteklemekte yetersiz kalması, proje değişikliği taleplerinde tutucu olması, finansal ihtiyaçları istenilen ölçüde karşılayamaması, büyükşehirlerin kendi işlerini

kendilerinin yapmak istemesi, eski ve yeni büyükşehirlere aynı imkanları sunması, öncülük edememesi, kararlarıyla hukuki uyuşmazlıklara sebebiyet vermesi gibi nedenlerle büyükşehirlerin İller Bankası'yla iş yapma isteklerinin azaldığı belirtilmektedir. Bu nedenle büyükşehirlerdeki değişimin Banka'nın gelecekteki fonksiyonu üzerine etkileri hakkında muhataplarının görüş ve önerilerinin de alınmasıyla kapsamlı çalışma, değerlendirme ve düzenlemeler yapılması, üzerinde önemle durulması gereken bir konu olarak görülmektedir.

3.5.2.6. Yurt dışı Hizmet Birimleri Oluşturulması

Yerel yönetim bankacılığı yapan bankalardan, birinci bölümde açıklandığı üzere ülkesel, bölgesel ve küresel boyutta hizmet verenler bulunmaktadır. Mevcut durumda Banka'nın yurt dışı hizmet birimleri bulunmamaktadır. Diğer kamu bankalarından ise yurt dışında birimler açarak hizmet veren bankalar bulunmaktadır. Yeniden yapılanma sonrası İller Bankası'nın yurt dışı hizmet birimlerinin kurulması ve yurt dışında da hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi yönünde adım atılmasının kuruma ve yerel yönetimlere sağlayabileceği katkıyı değerlendirmek üzere katılımcıların görüşlerine başvurulmuştur. Katılımcıların görüşlerinde öne çıkan konular aşağıda özetlenmiştir:

Yurt dışı hizmet birimlerinin oluşturulması hakkında katılımcıların büyük ilgi gösterdikleri, farklı boyutlarıyla görüşlerini bildirdikleri görülmektedir. 19 katılımcı yurt dışı hizmet birimleri oluşturulmasının olumlu sonuçlar doğuracağını belirtmektedir. 9 katılımcı ise küresel ölçekte faaliyet gösteren bir Banka'ya doğru bir dönüşümün gerekli olduğuna ve Dünya Bankası'na alternatif bir İller Bankası'nın mümkün olabileceğine inandıklarını beyan etmiştir. Bu kapsamda Banka, küreselleşmeyle birlikte kapasitesini değerlendirerek müşavirlik ve finans alanında kuracağı yurt dışı hizmet birimleri ile iş geliştirerek kazanç elde etme açısından katkı verebilir.

> *"İller Bankası'nın finans bankası ve müşavirlik hizmetlerini yürütebilecek bir yönü var ancak, yurt dışında hiçbir aktivitesi yok. Dünya bankası gibi, KFW gibi kendi ülkesi dışında işler yapmak, müşavirlik yapmak gibi konular gündeme geliyordu ama, bugüne kadar böyle bir şey olmadı. Mesela, Irak'ta güvenlik ortamı olmadığı için böyle bir rol*

üstlenemedi. Türki Cumhuriyetlerde böyle bir girişim olacak dendi, olmadı. Bu teknolojik donanım ve bu kadar tecrübeli elemanıyla Banka'nın kontrollük değil de en azından müşavirlik ve finans noktasında bir şeyler yapmasını ben arzularım." *(K 3)*

"Küresel bir vizyonla bakıldığında, İller Bankası'nın bu gelişimde yer alması bir Exim Bank gibi, yurt dışında belli büyük yerlerde şube açıp iş yapabilme şansı aranması gerektiği noktasına yürekten katılırım. Çünkü teknik anlamda çok donanımlı bir kamu kurumu. Biz teknik anlamda Banka'nın çok iyi ve geliştirilmeye açık olduğunu görüyoruz." (K 4)

Bir katılımcı tarafından yurt dışında hizmet birimleri konusunun sadece iş geliştirme olarak görülmemesi gerektiği belirtilmiştir. Bu aynı zamanda ülke tanıtımına ve itibarına da katkı sunacaktır.

"Yurt dışında birimler kurulması, Türkiye'nin tanıtımı açısından temel bir ihtiyacı karşılayacağından o halkların üzerinde çok büyük bir etki yaratır diye düşünüyorum." (K 13)

Diğer yandan 8 katılımcı İller Bankası'nın yurt dışı hizmet birimlerini oluşturamadığını belirtmiştir. Günümüzde Banka tarafından uluslararası bankacılık hizmeti olarak yurt içinde sadece kredi danışmanlığı ve ona bağlı olarak teknik danışmanlık hizmeti verilmektedir. Katılımcılar, Türkiye'deki ihtiyaçların karşılanması konusunda sıkıntıları olduğunu, yurt dışı iş girişimiyle İller Bankası'nın yurt içindeki taleplere cevap verebilmesinin daha da sıkıntılı hale gelebileceğini, bu nedenle yurt dışı faaliyetlerinin gereksiz olduğunu ve kısa vadede bu girişimin sonuçsuz kalacağını, beyan etmişlerdir.

"Yurt dışı hizmet birimleri kurulması için Banka'nın önce Türkiye'deki ihtiyaçları gerektiği kadar karşılayabiliyor olması lazım. ...Siz Azerbaycan'da toplu konut yapıyorken ben burada daha Ömürlü Köyü'nün suyunu halledememişsem, onun bir anlamı yok. (...) Çok ekstra gelir kazandıracak işler bulur oralara da açılırsa, o da tabii büyük

kafaların düşünmesi gereken bir şey. Bizim aklımız oraya kadar ermeyebilir." (K 18)

Öneride bulunan katılımcılar ise, İller Bankası'nın yurt dışına açılması konusunda, dünyadaki birikimleri inceleyip, analiz ve araştırma yapılması ve ona göre ilerlenmesi ve yurt dışı temsilcilikleri ile ilgili programlar, eğitimler, ziyaret ve teknik geziler gibi ulusal ya da uluslararası organizasyonlara biraz daha ağırlık verilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Söz konusu katılımcılara göre, İller Bankası yurt dışında faaliyet göstermelidir. Ayrıca, İller Bankası modeli, Türkiye'nin etki alanındaki sosyo-ekonomik yapısı benzer ülkelere ihraç edilebilir.

"İller Bankası yurt dışına açılmalı, hatta Dünya Bankası'na rakip olmalı bence. Şu anda hayal ama, hayali olmayanın hayatı olmaz, o vizyon olmalı." (K 6)

"Yurt dışında hizmet birimlerinin oluşturulması, İller Bankası açısından olumlu bir gelişme olduğu gibi Türkiye açısından da iyi olur. İller Bankası modeli, benim bildiğim kadarıyla dünyanın başka bir yerinde yok. Bu modeli, Kafkas ülkelerine falan yaymakta fayda olabilir." (K 10)

"Yurt dışında örgütlenerek iş geliştirme ile ilgili olarak orta - uzun vadede yavaş yavaş, özellikle, TİKA ile ondan sonra bizim yurt dışı akraba topluluklarıyla görüşülerek bizim etki alanımızdaki ülkelerde çalışma yapılabilir." (K 12)

Yurt dışı hizmet birimlerinin oluşturulması hakkında farklı boyutlarıyla katılımcı görüşleri bulunmaktadır. 20 katılımcı bu konuda olumlu görüş bildirirken 10 katılımcı olumsuz görüş bildirmiştir. 12 katılımcı da bu konu hakkında öneride bulunmuştur. Katılımcıların çoğunun İller Bankası'nın yurt dışı hizmet birimlerinin kurulması yönünde görüş belirttikleri görülmektedir. Ancak, bu bağlamdaki örgütsel değişimin yeterince inceleme ve araştırma yapılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Dünya ekonomisinde başarı sağlayan veya üstünlük kuran çok uluslu şirketlerin bu başarının temel etkenleri, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine ayrılan "çok büyük bütçeler", teknoloji değişiklikleri gibi piyasanın kaderini çok hızlı bir şekilde

etkileyebilecek değişkenlere uyum sağlama sürelerinin çok kısa olması ve üretim ve satış avantajı sağlayan coğrafi etkenler olarak sayılmaktadır (Güvenbaş, 2014:1). İller Bankası'nın bir model olarak yaygınlaşması ve iş geliştirilebilmesi için öncelikle ekonomik, sosyal yapısı uygun, Türkiye'nin etki alanındaki ülkelerle birlikte çalışmalar yapılmasının, sürecin gelişmesine katkı vereceği algısı bulunmaktadır.

3.5.2.7. İller Bankası'nın Teknik Hizmetlerle Birlikte Finansal Destek Sağlayan Yapısı

Yeniden yapılanma sonrasında İller Bankası'nın teknik hizmetlerle birlikte finansal destek sağlaması konusunda katılımcıların görüşlerine başvurulmuş ve alınan katılımcı görüşleri finansman desteği ve hem finansman hem de teknik destek konusundaki görüşler şeklinde sınıflandırılarak sunulmuştur.

Yeniden yapılanma sonrası İller Bankası'nın hem teknik işlerde hem de finansal konularda yerel yönetimlere destek sağlayan yapısı hakkında, 12 katılımcının İller Bankası'nın hem teknik hem de finansal boyutta hizmet veren yapısında ağırlığın finansal boyuta kaydığını ifade ettiği görülmektedir. Bu nedenle Banka'nın daha profesyonel bankacılık hizmetlerine girmesi, ortak idarelere daha kolay, sürdürülebilir ve ekonomik finansla destek sağlaması istenilmektedir. Söz konusu katılımcılara göre teknik yönden daha çok büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler yararlanmaktadır. Bir kısmı hariç büyükşehirlerin teknik desteğe ihtiyacı yoktur.

> *"Bu süreç finansman boyutu lehine işliyor. Finansal destek her zaman şarttır, öncelikli gelir". (K 2)*

> *"Bizi sadece finans kısmı ilgilendiriyor açıkçası, bizim diğer işleri yapabilme kapasitemiz var. Ama, yeni büyükşehir olan illeri düşündüğümüz zaman, Banka'nın bu yapısı çok büyük avantaj. Uzun vadede belki sadece finansa dönebilir, bizim düşüncemiz budur." (K 8)*

> *"İller Bankası'nın biraz daha profesyonel bankacılık anlayışına girmesi gerekiyor. Teknikte iyi gidiyor, çünkü teknikler zaten. Kurumların*

finansa ihtiyacı var. Daha kolay, sürdürülebilir ve ekonomik olarak bulabileceği finansal desteklere ihtiyacı var." (K 19)

Finansman ve teknik boyutun birlikte yürütülmesi gerektiği kanaatinde olan 11 katılımcıya göre; İller Bankası'nın bu ikili yapısının ortak idarelerin yapıları açısından farklı bileşimler arz etse de birlikte yürütülmesinde fayda ve ileride bu ikisinin bir arada yürütülmesine ihtiyaç vardır. Hem teknik hem de finansal boyutu olan bu yapı, Banka'nın gelecekteki iş potansiyeli açısından büyük bir avantajdır.

"Ben, devamında finansal yönü daha ağır bir kuruluşa doğru gidildiğini düşünüyorum. Büyükşehirlerde teknik güç gelişti. İller Bankası bu yönünü düşürsün parasal yönünü artırsın mantığı daha hakim görünüyor. Bu konuda İller Bankası'nın daha çok banka olduğunu, teknik boyutunun artırılmasının kimseye zararı olmadığını, ayrıca çok da zor olmadığını düşünüyorum. Finansal modeli bulmaktansa, teknik gücünüzü artırmak daha kolay aslında, ikisi birlikte bir anlam ifade ediyor." (K 7)

"Bu yapının zaman zaman bankacılık yönü ağır basıyor, zaman zaman teknik yönü ağır basıyor. Ama bunun bir dengede olmasında fayda var. İkisinin de yürütülmesine ihtiyaç var." (K 9)

"Benim gibi kuruluşlar için iyi bu, ancak küçük belediyelerde durum çok farklı, ben buradan bakıyorum. Küçük belediyelerde bu mühendislik hizmetlerini vermeniz de gerekiyor." (K 16)

Banka'nın hem teknik hem de idari boyutlarıyla birlikte yapılanmasının en temel nedenlerinden biri de kaynakların etkin kullanımıdır. Banka bu yapısıyla hem kaynak temininde hem de temin edilen kaynakların kullanılmasında etkinlik sağlamaktadır.

"Sadece finans desteği sağlayan bir kuruma dönüşmesini şahsen istemeyiz. İhale yöntemi ile bir takım teknik destekler alabilirsiniz de denilebilir ama inanın bazen ihale yöntemi ile bile istediğinizi alamıyorsunuz. Ama İller Bankası üzerinden istediğinizi alabiliyorsunuz." (K 11)

"Teknik ve idari boyutun birlikte olması hem verimliliği artıran hem de İller Bankası'nın çalıştığı bizim gibi kurumlarla ilişkisine de değer katan bir yaklaşım. Her kurum için geçerli değil, ama eğer teknik hizmetler ile birlikte bir yapısı olmasaydı, "İller Bankası krediyi versin gerisine karışmasın" yaklaşımıyla bir sürü verimsiz, atıl yatırımlar olabilirdi." (K 17)

"Bir a bankasında, b bankasında ucuz kredi bulup ta bunu kullanmamız yerine, İller Bankası'yla finansal anlamda ve teknik anlamda iş birliği yaparak bu işleri gerçekleştirmemiz en uygun çözüm." (K 18)

İller Bankasının yapısıyla ilgili geçmiş çalışmalarda da bazı değerlendirmeler bulunmaktadır: İller Bankası öncelikle bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. En temel eleştiriler de bankacılık yönünün zayıf olmasından gelmektedir. Banka olarak çalışmalarını bankacılık işlerinde geliştirmelidir. Yukarıda tarihi gelişim bölümünde ifade edildiği gibi, Banka, konjonktürel ortam gereği, etkin bir şekilde fonksiyonel olabilmek için bankacılık işlerinin yanında teknik işlerin danışmanlığı ve yapımını üstlenmiş, ancak, emanet usulü olarak tanımlanan yapım işlerinden peyderpey çekilmiştir. Banka'nın finansman, teknik danışmanlık ve yapım işlerindeki yeri konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Ernst Reuter ve Alman Teknik Yardım Kurulu uzmanlarının, "İmar ve İskan Bakanlığı'nın Görev, Faaliyet ve Organizasyonu" hakkındaki raporunda belirtildiği şekliyle (Reuter, 1943: 23; Keleş, 1994: 49; Çoker, 1997: 381-382), İller Bankası'nın hem teknik hem de bankacılık işlerini birlikte götüren yapısının, Türkiye'nin kendi şartlarının bir ürünü ve iyi bir çözüm olduğunu belirten görüş, fonksiyonel bir yaklaşımla teknik danışmanlık hizmetlerinin bir gereklilik olduğunu öne sürmektedir. Diğer yandan 1961 Tarihli OECE Raporunda Banka'nın finanse edilen projeler hakkında teknik müşavir olarak bilgi verebilecek birkaç mimar ve mühendis dışında teknik personelle ilişkisine son vermesini (Çoker, 1986: 381), Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasında küçük belediyelerin finansman yanında teknik desteğe de ihtiyaçlarının olması ve bu desteğin özel danışmanlık şirketlerinden alınamamasından hareketle, söz konusu dönemde bu mümkün olmasa da proje ile finansmanının birbirinden ayrılmasını (IULA – EMME ve TOKİ, 1993: 116-117), 1992 Tarihli

Dünya Bankası Raporunda, yatırım yetkisinin karar-proje-uygulama ve işletme aşamalarının tümüyle belediyelerin inisiyatifine bırakılmasını, belediyelerin yeterli miktarda iyi yetişmiş personelinin bulunmadığı öne sürülse de bu fonksiyonun İller Bankası tarafından yerine getirilmesinin gerekli olmadığını, işin bu boyutunun inşaat sektörü tarafından doldurulabileceğini, Banka'nın yerel yönetimlere sadece finansman sağlamasını (Güler, 1997: 64), Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısında, Banka'nın teknik olarak kendilerine yeten yerel yönetimler için sadece finansman ihtiyaçlarını karşılamasını, diğer konuları kendilerine bırakmayı sistemleştirmesini (TBD ve KAV, 1996: 84), 2003 Yılı Yüksek Denetleme Kurulu Raporunda Banka'nın bu ikili yapısının sürmesini, ancak, malî ve teknik açıdan güçlü olan Büyükşehir Belediyelerinin, içme suyu ve kanalizasyon tesislerinin Banka tarafından yaptırılmasının diğer küçük belediyelerin Banka imkânlarından yeterince yararlanamamasına yol açtığını, bunun giderilmesi için kuruluş kanununda değişiklik yapılarak Banka'nın görev alanının nüfusu 100 binin altında olan belediyelerle sınırlandırılması gerektiğini (Yaş, 2011: 117) belirten farklı görüşler de bulunmaktadır.

Banka, bütün belediyeler ve İl Özel İdarelerinin bankası olduğundan nüfusla bağlantılı olarak Banka'nın görev alanının sınırlandırılması mümkün ve doğru değildir. Konuya fonksiyonel açıdan bakıldığında belediyelerin halen önemli bir kısmının yeterli nitelik ve sayıda, özellikle teknik personelinin bulunmadığı, yapım işlerinin etütten projeye, ihale ve yapıma kadar kompleks bir yapısının olduğu, dışardan yapı denetim/müşavirlik firmalarından hizmet alınsa bile bu sistemin kontrolünü yapacak kapasitelerinin bulunmadığı, kaldı ki Banka'nın sağladığı yapı denetimi hizmetinin çok daha uygun maliyetinin olduğu, ayrıca tecrübe ve güven kaynaklı dışsal ekonomiler sağladığı, belediyelerin yapılıp teslim edilmiş tesislerin işletmesini yapmakta bile zorlandıkları, bu yapı sürdüğü müddetçe, belediyelere verilecek yetkiyle işlerin fen ve sanat kuralları ile hukuka uygun yapılmasının çok zor olduğu ve bu teknik desteğin bırakılmasının aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin kullanımını engelleyebileceği ifade edilebilir.

İller Bankası'nın teknik boyutuyla bankacılık boyutunun birlikte işlemesi konusunda Ernst Reuter'in yukarıda yer verilen çalışmasında (Reuter, 1943: 23; Keleş,

1994: 49; Çoker, 1997: 381-382) ve İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporunda belediyelerle ilgili yatırım etkinliklerinin uzmanlık ve yetenek sahibi bir kuruluş tarafından yürütülmesinin yararlı olduğu ve Banka'nın teknik hizmetlerine devamının daha uzunca bir süre belediyeler için gerekli olacağı belirtilmiş (TODAİE, 1993: 250), Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumunda ise bunlara ek olarak İller Bankası'nın kalkınma ve yatırım bankası olmasının imar işleriyle uğraşmasıyla çelişmediği, aksine fonlama maliyetlerini düşürmesi ve yeni finansman imkanları sağlamasıyla birbirlerini tamamladıklarına vurgu yapılmıştır (Topal 2003:156).

Diğer yandan, yerel yönetimler büyükşehir sisteminin egemen olacağı bir yapıya doğru gelişim göstermektedir. Bilindiği gibi büyükşehir sisteminde su ve kanal idarelerinin yanında belediyelerde ayrıca proje, ulaşım, park bahçe vd. farklı iş konuları için farklı birimler kurulmakta ve bu birimlerde uzman personel istihdamına gidilmektedir. Bu bağlamda, ülkenin tamamının büyükşehir/bütünşehir modeliyle yönetileceği ya da büyük bir kısmı büyükşehir sistemiyle yönetilirken kalan kısımlar için ölçek ekonomilerine dayalı hizmet bütünleştirmesine gidilecek bir yapıda İller Bankası'nın fonksiyonunun ne olacağı sorusu, asıl soru olarak karşımızda durmaktadır.

Yerel yönetim sisteminin mevcut haliyle bir süre daha parçalı haliyle süreceği görüldüğünden Banka'nın ilişkileri geliştirerek teknik hizmetlerine devam edeceği düşünülmektedir. Aslında böylesine bir geçiş döneminin olması, gelecekteki beklentilere yönelik aksiyon geliştirebilme açısından Banka için bir şans olarak da görülebilir. Beklendiği üzere yerel yönetim sistemi tamamen büyükşehir sistemine geçse ve her ne kadar büyükşehir sistemi etkinliğini artırmayı sürdürse de büyükşehir belediyelerinin teknik açıdan bir müddet daha Banka'nın yardımına ihtiyaçlarının olduğu, eğitim ihtiyaçlarının ise her zaman olabileceği düşünülmektedir. Banka, gelecekte hizmet alanını yitirmemek, geliştirmek ve iş ilişkisi kurmakta zorlandığı büyükşehirlerle yeni bir sistemle iş ilişkisi geliştirebilmek için bu alanda ayrı bir şirketle müşavirlik hizmeti de verebilir. İşletme işlerine girebilir. Sigorta ve leasing gibi işlemlerin de bankacılık anlayışı içerisinde yapılmasının Banka'ya katkı vereceği ifade edilebilir.

Diğer yandan, Yaş, araştırmasında (2011: 127) belediyelerle yapılan görüşmelerde, Banka'nın kredi tahsisi dışındaki altyapı, üstyapı ve teknik hizmetler gibi alanlarda oldukça deneyimli, bu alanlarda sunduğu hizmetin kaliteli ve sürdürülebilir, insan kaynaklarının teknik hizmetler sınıfının deneyimli ve yetkin olduğu bilgisini edindiğini belirtmektedir. Banka personelinin büyükşehir belediyeleri dahil belediyelerin çoğunluğuna göre halen daha iyi durumda olduğundan bu hizmetleri sunmasının rasyonel bir temelinin bulunduğu ifade edilebilir.

3.5.3. Yeniden Yapılanma Sürecinde Bilgi Teknolojilerinin Kullanılması

Çağımız bilgi ve iletişim çağı olarak tanımlanmaktadır. Bilişim sistemleriyle bütünleşmiş bilgi ile işinde yetkin personel ise günümüz iş hayatının en önemli değerleridir. Bu bağlamda bilgi ve iletişimin İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına etkisi sorgulanmaya değerdir. İller Bankası ile ortak idarelerin teknolojik kabiliyet ve kapasitesinde yeniden yapılanma sürecinde birtakım değişiklikler olmuştur. Esasen konunun sadece İller Bankası ile ortak idarelerin ilişkilerinin ötesinde de bir öneminin olduğunu belirtmek gerekir. Bilgi ve iletişim çağında Banka ile ortak idareler ve devletin tüm kurumları arasında, erişim yetkileri dahilinde, tüm birimlerin yararlanabileceği bir veri tabanının ve bunun entegre kullanımına yönelik bir programın olmasının, zamanın ruhuna uygun, etkin bir çalışma ortamı sağlayacağı ifade edilebilir. *"İller Bankası'nın bütün yerel yönetimlerin her konusuyla ilgili bir bilgi bankası haline gelmesinde de bir zorunluluk var. Eğer bir hizmet yapılabilecekse, bu verilerin ışığında, onların değerlendirilmesi suretiyle gerçek hizmet yürütülebilir"* (TBD ve KAV, 1996: 124).

Banka, ortaklarına hizmet verirken kendinin geliştirdiği bilgi işlem sistemini kullanmakta ve sürekli geliştirmeye çalışmaktadır. Banka, bilgi işlem sisteminde EDYS, İL-BİS, KEP gibi hizmet portalları üzerinden işlemlerini gerçekleştirmektedir. Bu portallar sayesinde Banka'nın hizmet sunumu daha hızlı, verimli ve etkin hale gelmiştir. EBYS belge doğrulama, bilgi edinme birimi, kredi başvuru bilgileri, Banka'nın halen yürütmekte olduğu projeler, ürün ve hizmet ücretleri, birim fiyat cetvelleri, teknik şartnameler, yapım, mal ve hizmet alım işleri için çıkacağı ihaleler ve tamamlanan ihalelerin sonuçları, stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları ve Banka hakkındaki bazı raporlar, yatırım programları, organizasyon yapısı

gibi bilgilere ve birimlere Banka bilgi sisteminden ulaşmak mümkündür. Belediye bilgi ve veri bankası girişi ile Banka'nın web sitesi, ortak idarelerin kendi hesaplarıyla ilgili bilgileri edinebilmelerine imkan tanıyacak hale getirilmiştir.

Teknolojik yapıdaki değişimin paydaşlar üzerindeki etkisini incelemek üzere katılımcılara ***"İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını teknolojik açıdan değerlendirir misiniz? Size göre yeniden yapılanma ile değişim olmuşsa, değişimi ve kurumunuza etkilerini gördüğünüz farklılıkları da belirterek açıklar mısınız?"*** şeklinde soru yöneltilmiştir. Kapsam olarak bazı önemli boyutların gözden kaçırılmaması için teknolojik açıdan değişim;

• İller Bankası'nın internet sitesinden bilgiye erişim,

• Ortak idarelerin yaptırdığı işlerin bilgilerine, İller Bankası bilgi sisteminden erişim,

• Ortak idarelere İller Bankası danışmanlığıyla yapılan işlerin bilgilerine Banka bilgi sisteminden erişim,

• Ortak idarelerin İller Bankası bilgi sistemi üzerinden işlem yapabilmesi,

• Ortak idarelerin İller Bankası bilgi sistemi üzerinden işlemlerini takip edebilmesi,

Sondaları kullanılarak, konunun asgari boyutları içermesine çalışılmıştır.

3.5.3.1. İllerBankası'nın İnternet Sitesinden Bilgiye Erişim

Banka'nın resmi internet sayfası aracılığı ile bilgiye erişim, sahipleri ve müşterilerinin hakkı olduğu kadar performans, müşteri memnuniyeti, yeniliğe açıklık ve teknoloji odaklı olma, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi iyi yönetişim anlayışı ögelerinin de bir parçasıdır. Banka'nın sahipleri, müşterileri ve toplumun ilgili kesimlerince internet sitesi aracılığıyla, Banka'nın yapısı, iş ve işlemleri (Banka'nın finansal enstrümanları, bankacılık hizmetleri, teknik anlamda iş enstrümanları, paydaşların hesaplarına ait bilgiler, ihaleler ve sonuçları, kurumsal yapı vd.) hakkında ihtiyaç duyulan bilgilere yeterli düzeyde ulaşılabilmesi, paydaşlar açısından iş yükü, zaman ekonomisi, güvenilirlik, kararlarda, işlerin yürütülmesi ve yönetiminde hız ve kalite gibi kazanımlar sağlamaktadır. Yukarıda değinildiği üzere, İller Bankası yeniden yapılanma sürecinde birçok bilgiyi erişime açmıştır.

İller Bankası'ndan hizmet sağlayan kurum ve kuruluşların yetkililerinin mülakatlarda açıkladıkları Banka'nın kurumsal yapısı ile iş ve işlemleri hakkında bilgi alabileceği internet sayfası ile ilgili görüşleri aşağıda sunulmuştur:

İller Bankası'nın kurumsal internet sayfası üzerinden ihtiyaç duyulan bilgilere ulaşabilme hakkında katılımcılardan 15 kişi, Banka'nın kurumsal yapısı, iş ve işlemleri ile ortak idarelerin hesaplarına ilişkin bilgilere verilen ulaşım yetkisi çerçevesinde kolayca ulaşıldığını, ihtiyaç duyulan bilgilerin internet sayfasında yer aldığını belirtmiştir.

> *"Banka'nın sitesinden size verilen şifreyle hesabınıza girdiğinizde su ve kanal idaresinin ya da büyükşehir belediyesinin tüm hesapları orada görünüyor. Banka'nın bölge müdürlükleri ve genel müdürlüğünde yapılan işler ve çalışmalar hakkında ciddi bilgi birikimini kurumsal web sitesinden temin edebiliyorsunuz." (K 2)*

> *"Banka'nın web sayfası, dolu bir web sayfası. Büyükşehir belediyemizin ihtiyacı olan veri, bilgi ve dokümanlara kolayca ulaşılabiliyor." (K 5,7)*

"Banka'nın web sitesinde muhasebe tarafı, ödemelerle, kredi tahsisleriyle, borç stokumuzla ve paylarımızla ilgili verilere site üzerinden erişebiliyor, takip ediyor ve kontrolleri yapıyorlar. Olumluya gidiş var." (K 17)

Katılımcılardan 11 kişi, İller Bankası'nın kurumsal web sayfasıyla ilgili bilgi sahibi olmadığını, kendi işleri ve hesapları ile ilgili bilgileri ikili görüşmeler yoluyla aldıklarını, onun için bu konuda fikir beyan edemeyeceklerini söylemiştir. Görüşmecilerden bu kadar çok sayıda kişinin Banka internet sayfası üzerinden bilgiye ulaşım yolunu kullanmamış olması, Banka'nın internet sayfasını yeterince tanıtamadığını göstermektedir. 6 katılımcı ise, internet sayfası yeterli olmakla birlikte bazı eksikliklerinin olduğunu, kredi hesaplarındaki güncellemelerin geç yapıldığını, iş ve işlemlere ilişkin kayıtların zamanında güncellenmesinin iş yükünü ve mutabakat süresini kısaltacağını dile getirmiştir.

"Sistem daha da geliştirilebilir." (K 1)

"Borç tahsilatlarının girilmesi konusunda bir gecikme var." (K 12)

"Site değil de doğrudan görüşmeler daha etkin." (K 9,11)

"Siteyi özel olarak ziyaret etmiş değilim." (K 16,18,20,21)

Banka'nın kurumsal internet sitesinin veri kapasitesi ve işletilmesinde hesaplara ilişkin güncellemelerde gecikmeler yaşanması gibi bazı eksiklikler hariç yeterli hale getirilmiş olduğu algısının bulunduğu söylenebilir. Ancak, ortak idarelerin önemli bir kısmının internet sitesini yeterince kullanmadığı, birebir iletişimle bilgi aldığı anlaşıldığından bu konuda tanıtıma ihtiyaç olduğu görülmektedir.

3.5.3.2. Ortak idarelerin yaptırdığı işlerin bilgilerine, İller Bankası bilgi sisteminden erişim

Ortak idareler işlerini Banka'nın teknik danışmanlığıyla yaptırabildikleri gibi doğrudan kendileri de yapabilmekte ya da yaptırabilmektedir. Banka'nın ortak

idarelere yönelik iş imkanları araştırması, projeler geliştirmesi ve uygulamasında sağlıklı iş ilişkisi geliştirilebilmesi, ortak iş yapılabilmesi ve ihtiyaç duyulan verilere zamanında ulaşılabilmesi açısından yerel yönetimlerin yatırım stokunun ve bunlara ilişkin proje ve uygulamaların her iki tarafça da yetki limitleri dahilinde detaylı olarak bilinmesinde fayda bulunmaktadır. Doğrudan ortak idareler tarafından tamamlanan yatırımlarla ilgili arşiv kayıtlarına ve yatırım stoku bilgilerine Banka bilgi sistemi üzerinden erişilebilmesinin paydaşlar tarafından değerlendirilmesine yönelik katılımcı görüşleri, aşağıdaki şekilde betimlenebilir:

Ortak idarelerin Banka'nın yaptırdıkları dışında doğrudan kendilerinin yaptırdıkları işlere - alt ve üstyapı yatırım stokları bilgilerine - Banka bilgi sistemi üzerinden erişilebilmesini gerekli gören 9 katılımcı, bunun yapılması halinde kurumsal hafızanın oluşması ve bunun muhafaza edilerek bir uygulama ile tüm paydaşlara açılmasıyla ortak yatırım planlaması ve kararı aşamalarında, sistem arızası durumunda tespit ve düzeltmelerde faydalı olacağını belirtmiştir.

> *"Ortak idarelerin Banka'nın yaptıkları dışında doğrudan kendilerinin yaptırdıkları işlere Banka bilgi sistemi üzerinden erişilememesi bir eksiklik bence." (K 1)*

> *"Ekip değişikliği ya da yönetimde yapılan değişiklikte, kurumsal hafızayı muhafaza etme anlamında İller Bankası arşiv oluşturarak ortak idarelere sunabilecek hale gelebilir." (K 9)*

> *"Çeşitli yönlerde çalışmalar yapılmış: İsale hatları, depolar, şebekeler… Bunların işletme planları bizde var, ama hiçbiri elektronik ortamda değil. …Böyle bir sistem olsa, önemli verileri gerektiğinde kaynağından sorgulayabiliriz." (K 13)*

Ortak idarelerin kendilerinin yaptıkları-yaptırdıkları yatırımların bilgisine Banka'nın erişmesini gereksiz gören 6 katılımcı, belediyelerin kendi proje takip sistemleri bulunduğunu beyan etmişlerdir.

"Yatırım stokunu araştırmaya yönelik bir denememiz olmadı. Bizim kendi envanterlerimiz var." (K 12)

"Yatırım stoku bilgilerimiz kendimizde var, muhafaza ediyoruz, ama internet sayfamızda yok." (K 15)

Bilginin üretilmesi ve bu bilgilerle stratejik bir yaklaşımla planlar ve programlar yapılarak geleceğe yönelik sağlıklı kararların alınabilmesinde en önemli etken, güvenilir verilere olduğu gibi ya da işlenmiş haliyle ulaşılabilmesidir. Banka, yerel yönetimler ve diğer devlet kurumlarının mantıksal erişim yetkileri dahilinde, entegre bir programla ihtiyaç duyulan verilere ortak erişimiyle kullanımının sağlanması plan, program, karar ve çalışmaların daha etkin olmasına büyük katkı verecektir. Esasen bilgi ve iletişim çağında çalışmanın bu nitelikte olması gerektiği söylenebilir. Katılımcıların verilerin bir veri havuzunda toplanması ve verilen yetkiler dahilinde paylaşılmasına yönelik önerileri de bulunmaktadır:

"Ortak idarelerin kendileri tarafından yapılan yatırım stoku bilgilerine de Banka tarafından ortak bir programla ulaşılabilmesi halinde bence çok ciddi bir hizmet olur. Bunun bütün büyükşehirlere belki büyükşehir dışındaki yerel yönetimlere çok önemli bir katkı sağlayacağına inanıyorum." (K 4)

"Belediyeler bu konuda akıllı kentlere geçiş yapmaya başladı, kent bilgi sistemiyle kayıt almaya başladı, ama diğer kurumlarda da bu altyapı olsa entegre eder, tek tuşla son 15 yılda şehre ne yapılmış hepsini çıkarabiliriz. Devletin genelinde olsa, entegre olur, geleceğe yönelik olarak." (K 8)

"Hem ortak idarelerin kendilerinin yaptığı hem de İller Bankası'nın yaptığı ya da birlikte yapmış olduğunuz işlerle ilgili veri tabanı olsa belki geleceği daha iyi planlama söz konusu olabilir." (K 18)

Mevcut durumda ortak idareler tarafından yapılan yatırım stokuna ait verilere Banka tarafından erişim bulunmamaktadır. Esasen, ortak idarelerin tamamının

kendilerine ait yatırım stoklarına ilişkin böyle programlarının olduğu da söylenemez. Ancak, böyle bir imkanın olmasını katılımcıların çoğunluğunun istediği görülmektedir. Bu bağlamda kurumlar arası entegre bir veri alışverişi olması halinde, birçok sorunun doğmadan engellenebileceği, oluşan risklerin noktasal müdahalelerle en az maliyetle ve hasarla giderilebileceği, iyi örneklere ulaşılarak paylaşımının yapılabileceği ve yönetimin gelişimine katkı verilebileceği söylenebilir.

3.5.3.3. Ortak İdarelere İller Bankası Danışmanlığıyla Yapılan İşlerin Bilgilerine Banka Bilgi Sisteminden Erişim

Ortak idarelere İller Bankası'nın teknik danışmanlığıyla yapılmış bulunan işlerin tamamının bilgisine Banka bilgi sisteminden ulaşılabilmesi, ortak idarelerin ve Banka'nın işlerini birlikte sağlıklı ve güvenilir bir veri tabanına dayalı olarak gerçekleştirilebilmeleri açısından katkı verecektir. Yeniden yapılanma sürecinde ortak idarelerin Banka vasıtasıyla yaptırmış olduğu alt ve üstyapı yatırım stoku verilerine Banka internet sitesinden erişimdeki gelişmelere ilişkin katılımcı görüşleri aşağıda sunulmuştur:

Ortak idarelerden kendileri için İller Bankası tarafından yapılmış bulunan işlerin tamamının bilgisine ulaşabilmesi konusunda görüş bildirenlerden 26 katılımcı, İller Bankası'nın belediyeler için yapmış olduğu işlerin tamamının görülebildiği bir bilgi sisteminin olmadığı ancak, oluşturulmasının fayda sağlayacağını belirtmiştir. 4 görüşmeci, İller Bankası tarafından yapılmış projeleri ve yatırımları takip etmek için kendi proje sistemlerinin ve envanterlerinin olduğunu, üç katılımcı yapmış oldukları projeleri ve yatırımları takip etmek için Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) kurmaya çalıştıklarını bildirmişlerdir. Katılımcıların geneline yakınının Banka'nın bilgi sisteminden kendileriyle ilgili yatırım stoku bilgilerine ulaşım konusunda isteklerinin olduğu, bir kısmının kendi bilgi sistemlerinde bu sistemi kurdukları veya kurma çalışmaları içerisinde oldukları anlaşılmaktadır.

> *"Kurumsal hafızayı muhafaza etme anlamında İller Bankası arşiv oluşturarak ortak idarelere sunabilir." (K 9)*

"İşle ilgili bazı bilgilere rahat ulaşabiliyoruz. Süreç, finansman modeli, ödeme sistemi vb. Fakat işletilen tesisin sayısal işletme planını teslim ettikten sonra veri tabanında arşivleme yok. Pek çok projeyi bulmakta zorluk çekiyoruz." (K 7)

Öneride bulunan 5 katılımcı ise geçmişteki verilere ulaşılabilecek, olası problemlerin önlenmesi ve çözülmesine ve gelecekteki planlar ile kararların sağlıklı olmasına katkı verebilecek bir yatırım stoku veri bankasının olmasının, Banka ve ortak idarelere değer katacağını belirtmiştir.

Kurumsal risk yönetimi kapsamında konuya risk odaklı bakılması önem arz etmektedir. Geleceğe ilişkin plan, proje, karar ve uygulamalarda stratejik bir yaklaşımla gerçekleştirilecek yönetim işlevinin sağlayacağı katkı ne kadar büyükse, günübirlik yaklaşımla gerçekleştirilen yönetim işlevinin de o kadar yıkıcı etkilerinin olabildiği ifade edilebilir. Bu noktada tüm devlet kurumlarının yaptığı yatırımlara ait detaylı arşiv bilgilerine özel bir önem atfetmek gerekmektedir. İller Bankası tarafından yapımı gerçekleştirilen birçok altyapı ve üstyapı yatırımı olduğu gibi devletin birçok kurumunun da yatırımları bulunmakta, özellikle şehirlerde yer altında çalışma söz konusu veriler olmadığında olağanüstü risk taşımaktadır. Verilerin güncellenmesi ve tüm devlet kurumları tarafından entegre bir şekilde kullanılamaması halinde elektrik, telefon ve fiber bağlantı hatları, kanalizasyon, yağmur suyu, içme suyu hatları, bunlara bağlantı hatları gibi birçok altyapı yatırımının zarar görmesi ihtimali çok yüksektir.

"Banka'nın yaptığı işler konusunda arşivlemenin sayısal ortamda da bulunmasında fayda olduğuna inanıyorum. Bu çalışmanın yapılması ve Banka bilgi sistemi üzerinden verilecek şifrelerle verilere erişilebilmesi planlanmalı." (K 1)

"Önceki yatırım stokuna ilişkin bir veri bankası yok. Biz bu veri bankasının olmamasının problemlerini çok yaşıyoruz. Yatırım yapacağımız bir yerde çıkan bir sorunda, daha önceki yatırımın ne zaman ne şekilde yapıldığını, bir veri bankası üzerinden göremiyoruz." (K 30)

Ortak idarelerden kendileri için İller Bankası tarafından yapılmış bulunan işlerin tamamının bilgisine Banka bilgi sistemi üzerinden ulaşabilmesi konusunda görüş bildirenlerin, bu sistemin oluşturulması ve ortak erişime açılmasının işlerin performansı ve gelişimine katkı vereceği algısını taşıdıkları söylenebilir. Bu sistem, bilgi ve iletişim çağının gereği olarak algılanmaktadır.

3.5.3.4. Ortak İdarelerin İller Bankası Bilgi Sistemi Üzerinden İşlem Yapabilmesi

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın resmi internet sayfasından iş ve işlemlerin gerçekleştirilebilmesi konusu, bugünün bankacılığı açısından asgari bir standart olarak görülmektedir. Banka'nın bu konudaki yetkinliğine yönelik katılımcı görüşleri aşağıda sunulmuştur:

İşlemlerin bilgi sistemleri üzerinden yapılabilmesi ile ilgili olarak görüş bildiren 19 görüşmeci, böyle bir yapının olmasının, iş ve ilişkilerde olumlu katkı sağlayacağını, bu sistemin İller Bankası merkez ve taşra birimleri arasında olsa da ortak idarelerle Banka arasında olmadığını belirtmiştir. Görüşmecilerin belirttiği gibi ortak idarelerle Banka arasında kredi ve hizmet işlemlerini doğrudan yapabilecekleri bir sistem bulunmamaktadır. Kurumlar arası yazışmalar sistem üzerinden yapılabilmekte ise de 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında çok geniş bir alanı içine alan gizlilik kapsamındaki yazışmalar için bu alanın kullanılmasına da sınırlamalar getirilmiştir.

> *"Bankacılık sisteminde kayıtları görebiliyoruz ama işlem yapamıyoruz." (K 7)*

> *"İş ve işlemleri internet üzerinden yapabileceğimiz bir sistem yoktur." (K 2,3,4,5,8,9,11,12,14)*

> *"Bölge Müdürlükleri ile Genel Müdürlük arasında işlem yapabilme imkanı var ama, belediyelerle bölgeler ve Genel Müdürlük arasında böyle bir iletişim ağı yok." (K 10)*

Konu hakkında getirdikleri önerilerle katkıda bulunan katılımcıların görüşleri ise aşağıdaki şekilde ifade edilebilir: Teknolojinin hızla ilerlediği çağımızda, devlet zihniyeti değiştirilip iş ve işlemlerin ve bunların takibinin müşteri odaklı bir yaklaşımla elektronik ortamda gerçekleştirilmesi, Banka'nın ve ortak idarelerin kurumsal gelişimine katkı verecektir.

"İş ve işlemleri internet üzerinden yapabileceğimiz bir sistem olması halinde Banka'ya ve orta idarelere katkı sağlar." (K 4,10,13)

"Teknolojinin hızla ilerlediği çağdayız. İller Bankası da biz de elektronik imzayı kullanıyoruz. Ama evraklarımız hala elden gelip gidiyor. Postaya vermek veya dosyaları kucaklayıp götürmek yerine KEP'e dahil edip işlemleri hızlı bir şekilde elektronik olarak yapabiliriz." (K 5)

"Banka'nın 21. yüzyıl Bankacılık formasyonuna göre düşünmesi lazım. Biz ortağız ama aynı zamanda müşteriyiz. Müşteri odaklı olması lazım. Bu devlet zihniyetini değiştirmesi lazım, bir bankacı olarak söylüyorum." (K 14)

Banka'nın bilgi işlem sistemi ortak idarelerle birlikte işlem yapmaya imkan vermemektedir. Katılımcıların isteği, bilgi ve iletişim çağında bu imkanın olmasıdır.

3.5.3.5. Ortak İdarelerin İşlerini Banka Bilgi Sistemi Üzerinden Takip Edebilmesi

Klasik bürokraside doğrudan hizmet alanlara yönelik hesap verme yükümlülüğü aranmadığından işlerin kalite ve performansında sorunlar yaşanmıştır. Hesap sorulabilmesi için bunu mümkün kılan sistemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Yurttaş şartları uygulamasında olduğu gibi ölçülebilir hizmet standartları geliştirilmesi ve bu standartların takibini mümkün kılacak sistemlerin yapılması, hesap verebilirliğin uygulamada hayata geçirilebilmesinin zeminini oluşturmaktadır. Ortak idarelerin işlerini Banka bilgi sistemi üzerinden takip edebilmesi de Banka açısından hem iş yoğunluğunu azaltmakta, hem işlerinin zamanlı takibini mümkün kılarak güven ve

itibar sağlamaktadır. İller Bankası internet sayfası üzerinden ortak idarelerin iş ve işlemlerinin takibine yönelik katılımcı değerlendirmeleri aşağıda sunulmuştur:

Takip işlemlerinin Banka bilgi sistemleri üzerinden yapılması gerektiğini belirten 19 görüşmeci, proje, ihale, kredi, uygulama aşamalarını görebilmenin işlerin hızlanmasında ve takibinde, plan yapma ve sağlıklı karar vermede kolaylık sağlayacağını belirtmiştir. Görüş bildiren katılımcıların tamamına yakınının takip işlemlerinin Banka bilgi sistemleri üzerinden yapılmasının önemli olduğunu belirttiği görülmektedir. 10 görüşmeci böyle bir yapının İller Bankası'nın bilgi sisteminde olmadığını, işlerin takibinin, elektronik ortamda değil, ikili ilişkilerle birebir görüşerek ya da yazışma ile yapıldığını beyan etmişlerdir.

"İşlemlerimizi takip edebileceğimiz bir sistem yok." (K 2,3,5,8,9,12,14)

"Takip işlemlerini, biz yazışarak yapıyoruz." (K 11)

"Arkadaşlarla birebir görüşerek yürütüyoruz işlerimizi." (K 21)

Öneri getiren görüşmeciler ise Banka'nın, teknolojinin hızla ilerlediği çağımızda, müşteri odaklı bir yaklaşımla iş ve işlemlerini ve bunların takibini elektronik ortamda gerçekleştirmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bu imkanın Banka'nın iş yükünü hafifleteceği, özellikli alanlara yoğunlaşmasına imkan sağlayacağı ifade edilmektedir.

"Bazı şeylerin internet üzerinden yapılmasını istiyorum. Bana bir şifre versin benim işim hangi aşamada buradan göreyim. Ben şimdi İzgaz'da öyle yapmıştım. Bütün müşterilerime SCADA otomasyonundan şifre vermiştim. O giriyor kendisi, kendi hesabını görüyor. Kaç metreküp gaz tüketmiş onu görüyor, sistemi görüyor kendisi. Bu o kadar değerli bir şey ki, siz bu sayede dünya kadar iş yükünden kurtuluyorsunuz. O kendisi sizin adınıza çalışıyor, internet bankacılığı gibi." (K 16)

Banka bilgi sistemi üzerinden gerçekleştirilebilen e-devlet hizmetleri her ne kadar kolaylıklar sağlıyor olsa da, saha çalışmasında ortakların görüşlerinden de anlaşıldığı şekliyle, Banka'nın yönetim bilgi sistemine sahip, ortaklarıyla birlikte işlemlerini gerçekleştirilebileceği ve takip edebileceği, entegre bir veri havuzuna sahip, iş ve işlemleri daha fonksiyonel hale getirebilecek, bürokrasiyi azaltacak, yeni-yenilenmiş bir e-devlet hizmet portalına ihtiyaç bulunduğu söylenebilir.

Teknolojik gelişmelere uyum sağlama, performans, prestij, kalite vs. birçok açıdan zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca, Banka hakkında geçmişteki çalışmalardan Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısında da Banka'nın teknolojik gelişmelere uyum sağlayamadığına ve hizmet maliyetlerinin piyasasının çok üzerinde hesaplandığına (TBD ve KAV, 1996: 53) değinilmektedir.

3.5.4. Yeniden Yapılanma ve İş Kapasitesi İlişkisi

Yeniden yapılanmanın etkilerine ilişkin göstergelerin en somut ve algıyı en fazla etkileyecek belirtisi, iş kapasitesine etkisidir. İş kapasitesine etki; teknik boyutta yeni konularda projeler üreterek hayata geçirme ve eskidenberi devam eden işlerde değişim, bankacılık boyutunda finansal kaynaklara erişimde değişim ve yönetsel boyutta hangi işlerin yapımı, bırakılması ya da devredilmesine karar verilmesi ve yönetim anlayışında değişimin etkisi şeklinde gerçekleşebilir. İş kapasitesine yönelik algı, aşağıdaki temel soru ve onun alt boyutlarındaki (sondalar) değişimle belirlenmeye çalışılmıştır:

İller Bankasının yeniden yapılanmasının iş kapasitesine etkilerini, varsa Banka ile Belediyeniz arasındaki iş ilişkilerinizi dikkate alarak, değerlendirir misiniz?

Sonda:

- Eski ve yeni iş alanları
- Piyasalardan kaynak temini için aracılık faaliyetleri
- İhale işini ortak idarelere devretme
- İşleri kendisinin yapmasını (Emanet usulünü) bırakma
- Yurtdışında şubeler ve temsilcilikler açma
- Büyükşehirlerdeki değişime İller Bankası'nın tepkisi

3.5.4.1. Eski ve Yeni İş Alanları

İller Bankası'nın ihtiyaçların önem ve önceliklerine göre kuruluşundan bugüne yerine getirdiği farklı hizmetler bulunmaktadır. Bu bağlamda içme suyu, enerji, harita, imar planı, kanalizasyon, içme suyu ve atık su arıtmaları, belediye binaları gibi klasik hizmetlerinin yanında ihtiyaçların farklılaşmasıyla yenilenebilir enerji, akıllı kentler, kentsel dönüşüm, toplu taşıma ve raylı sistemler gibi yeni alanlarda ve klasik işlerinde yeni iş tekniği ve teknolojiler kullanımında da hizmetler sunar hale geldiği görülmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde eski ve yeni iş alanlarındaki değişime ilişkin katılımcı görüşleri aşağıda sunulmuştur:

İller Bankası'nın eski ve yeni iş alanlarında yeniden yapılanma sürecindeki değişimine ilişkin katılımcı görüşleri incelendiğinde; 28 katılımcı tarafından yeniden yapılanmanın etkisi ile eskidenberi devam eden iş türlerindeki proje sayılarında artış olduğunun belirtildiği görülmektedir. 6 katılımcı yenilenebilir enerji ve yeni teknolojilere dönük projeler, 1 katılımcı toplu taşıma ve raylı sistem yatırımları ve 1 katılımcı da malzeme, araç gereç alımında artıştan bahsetmektedir. Bu artışlarda, büyükşehir belediyeleri ve İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması süreçleri ile birlikte İller Bankası ve yerel yönetimlerin mali gücü ile teknik kabiliyet, kapasite ve gücünde, ortaklaşa yapılan işlerin hacminde ve büyükşehir belediyesi hizmet alanının il mülki sınırlarına kadar genişlemesi sonucunda ihtiyaç duyulan alt ve üstyapı projelerinde artışlar ile İller Bankası'nda ihtiyaca göre yeni birimlerin kurulması etkenler olarak sayılmaktadır.

> *"Büyükşehir yasası ve İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması süreci ile birlikte İller Bankası ve yerel yönetimlerin gücü arttı. İller Bankası'nın karşısında mali gücü ve teknik yapıları kuvvetli olan iş kapasitesi de artan bir yerel yönetim bulunmaktadır." (K 4)*

> *"Banka bünyesinde yeni birimlerin kurulması ile birlikte proje sayısında da artış yaşanmaktadır. (K 24, 25)*

> *"İller Bankası A.Ş.'nin yeniden yapılanması sonucunda belediyemiz ile Banka arasında süregelen işbirliği daha da güçlenmiş ve ortaklaşa*

yürütülen iş hacminde artış gözlenmiştir. 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediyesi hizmet alanının il mülki sınırlarına kadar genişlemesi sonucunda ihtiyaç duyulan alt ve üstyapı projelerinde muazzam bir artış meydana gelmiştir." (K 27)

Yeniden yapılanma sonrası iş kapasitesinde artış olmadığını belirten görüşmeciler de bulunmaktadır. Bu bağlamda 6 katılımcı iş hacminde bir artış olmadığını belirtmiştir.

"Yeniden yapılanma sonrası işlerde artış görmüyorum" (K 29)

Diğer yandan, 3 katılımcı kentsel dönüşüme, 2 katılımcı ise yeni iş alanları ve yeni teknolojilere dayalı yatırımlara ilişkin projelere İller Bankası'nın desteğini artırması gerektiğini öneri olarak belirtmiştir.

"Banka'nın kentsel dönüşüm projelerine müdahale etmesi, belediyelerle bu konuda ortak çalışması ve bir an evvel de bu kentsel dönüşüm işini bitirmesi gerekir. Özellikle kentsel dönüşümle ilgili verilen desteğin artması gerektiğini düşünüyorum." (K 5, 14)

"İller Bankası artık, klasik işler yerine yeni iş alanlarına ve yeni teknolojilere dayalı projelere katkı yaparsa çok güzel bir hizmet etmiş olur." (K 20)

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın büyükşehir belediyeleri ile ilgili işlerinde yerel yönetim sistemindeki değişimin de etkisiyle artış olduğu belirtilmektedir. Ancak, büyükşehirlerde oluşan teknik kabiliyet ve kapasitenin de etkisiyle Banka'nın klasik işlerinin ötesinde yeni iş alanlarına ve klasik işlerinde de yeni teknolojilere yönelmesi yönünde bir isteğin olduğu görülmektedir.

3.5.4.2. Piyasalardan Kaynak Temini İçin Aracılık Faaliyetleri

Banka'nın iş ve işlemlerinde bir yanda teknik hizmetler çeşitlenirken, diğer yanda finansal anlamda gelişme zorunlu hale geldiğinden genel bütçe vergi

gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylardan yapılan kesintilerin yanında farklı finansal enstrümanlar bulunmasına da çalışılmaktadır. SUKAP, BEL-DES, KENT-DES gibi merkezi hükümetin temel altyapı hizmetlerine ayırdığı ilave kaynaklar, yurt içi ve yurt dışı kurum ve kuruluşlardan temin edilen kaynaklar, ortaklarının tevdiatını değerlendirebilme izninin alınması gibi ek imkanlar bulunması arayışları sürmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde Banka'nın piyasalardan kaynak teminindeki değişime yönelik olarak katılımcıların algısı aşağıda sunulmaktadır:

Büyükşehir belediyelerine yapılan aracılık faaliyetiyle yeniden yapılanma ile birlikte piyasalardan kaynak temininde değişim konusunda; 29 katılımcının ulusal piyasalardan fon temininde artış olduğunu, 9 katılımcının görev yaptığı birimin uluslararası kredi kullandığını ve uluslararası kredi kullanımında artış olduğunu, 2 katılımcının "IPA", 1 katılımcının "Avrupa Yatırım Bankası", 3 katılımcının "Dünya Bankası", 7 katılımcının "JICA" üzerinden kredi kullanıldığını belirttiği, 11 katılımcının uluslararası kredi kullanımını düşündüğünü beyan ettiği görülmektedir. Kaynak kullanımında prosedürlerin azaltılması ve büyükşehir yasasıyla gelen değişimle iş ilişkilerinin gelişmesi, bu artıştaki temel faktörler olarak değerlendirilmektedir.

> *"Banka'nın A.Ş. olması ile birlikte kaynak temininde gereken prosedürlerin azalması, işlemlerin yürütülmesinde karar verme ve uygulama aşamasında avantaj sağlamaktadır." (K 24, 25)*

> *"İller Bankası A.Ş. yeniden yapılanma çerçevesinde büyükşehirlerin sayısının artmasını ve görev alanları ile kapsamlarının değişmesini göz önünde bulundurarak yatırımların gerçekleştirilebilmesi amacıyla piyasalardan kaynak temini için yapılan aracılık faaliyetlerine ve uluslararası kredilerin kullanımı aşamasında danışmanlık faaliyetlerine hız vermiş ve ortak idareler ile olan iş ilişkilerini geliştirmiştir." (K 27)*

Banka'nın farklı kaynaklardan finansman temininde ve bu finansmanın kullanımında sorunlar da bulunmaktadır: Finansal kaynak temini ile ilgili 1 katılımcı, ulusal piyasalardan finansman temini için aracılık faaliyetinde artış olmadığını, 3

katılımcı uluslararası piyasalardan kaynak temini girişimlerinin sonuçsuz kaldığını 8 katılımcı ise uluslararası kredi kullanmadığını, beyan etmiştir. Bunlara ek olarak katılımcıların bir kısmının finansman temini açısından dikkat çektiği önemli bazı sorunlara da yer verilmesi gerekmektedir:

İller Bankası'nın yerel yönetimlerin finansman ihtiyacının tamamını karşılaması mümkün değildir. Bu ihtiyacın karşılanmasına bir çözüm yolu olarak Banka tarafından diğer bankalardan finansman bulunabilmesi için teminat mektubu verilmesi sistemi getirilmiştir. Katılımcılar, getirilen bu çözüm yoluyla verilen teminat mektuplarının faiz oranlarının yüksek olduğunu belirtmektedir.

> *"Banka tarafından piyasa bankalarından kredi çekilebilmesi için verilen teminat mektubunun faiz oranının düşürülmesi taraftarayım." (K 1)*

Uluslararası kuruluşların belirli ölçeğin altındaki işlere kredi vermemesi ve Banka'nın da bu konuda zorlanması nedeniyle kredi temininde güçlükler yaşanmaktadır. Banka'nın bu alanda daha sistemli ve etkin bir çalışma içerisine girmesi sağlanabilir.

> "*Kaynak temini için yapılan aracılık faaliyetlerinde uluslararası krediler bazında bazı sıkıntılar yaşadık. Örnek veriyorum: 3 sene önce itfaiye araçları alacaktık. Biz itfaiye araçları için görüşmelerimizi yaptık. Yatırım programına aldırdık işi. Belli bir talep büyüklüğüne ulaşması beklendi. Belli talep büyüklüğüne ulaşmadığı için birinci yıl öyle geçti. İkinci yıl oldu. Üçüncü yıl oldu. Biz artık itfaiye araçlarını almaktan vazgeçtik. Bizim en büyük sıkıntılarımızdan biri bu noktada. Aracılık faaliyetleri yapılıyor ama anladığım kadarıyla uluslararası kredi kuruluşları belli büyüklüğün altındaki işlere teklif vermiyor. Burada işleyişle ilgili bir problem olduğunu, İller bankasıyla ilgili olmadığını düşünüyorum. Ama böyle bir sorun yaşamıştık." (K 12)*

Kaynak yönetiminde profesyonellik, etkin yönetimin en temel gereklerindendir. Banka'nın kaynak yönetiminin rasyonellikten uzak olması ve gereken bildirimleri

yapmaması nedeniyle oluşan finansman temininde adaletsizlik, hakkaniyetsizlik ve öngörülemezlik durumları sıkıntılara sebebiyet vermektedir.

> "*İller Bankası'nın kredi limitlerini sorduğumuzda bunu tamamen kurumlar kendileri ayarlayacak, biz bize gelen taleplerden dolayı İller bankası bizi engelledi pozisyonuna düşmeyeceğiz demişlerdi. Ama son olarak kredi limitiniz doldu denildi. Bize bundan 6 ay 1 sene önce sizin kredi limitiniz dolacak ayağınızı denk alın gibi bir şey denmiş olsaydı, biz hem siyaset kurumuna bunu anlatmakta zorluk çekmezdik, hem de böyle bir sıkıntıya girmezdik. Ben şimdi ödemelerimi ciddi anlamda sürdürüyorum ama nereye kadar sürecek. Patlak verecek bir yerde. Ayrıca, buna dayalı olarak bir takım yatırım sözleri verdik, çalışmalar yaptık. Böyle bir sorunla karşı karşıya kalınca kredi sözleşmesine bağlanmamış konularda da sıkıntıya girdik." (K 13)*

> *"Finansman taleplerinin karşılanamamasında sorun, büyükşehir taleplerinin artması değil. Genel Müdürüm talep yüzde iki misli iki buçuk misli arttı diyor. İki misli arttığını var sayalım. O zaman yüz yirmi trilyon lira istediysem bana altmış trilyon lira göndermen gerekiyordu. Geçen sene ondan önceki sene bir dünya kredi kullananlara bu yıl tekrar kredi açılırken, geçmiş yıllarda ben 2014'te ve 2015'te kredi kullanmadım. 2016'da doksan sekiz milyonluk kredi talebinde bulundum. O borç nedeniyle altmış sekiz milyona düştü. İç İşleri Bakanlığı 8 ayda, bir imza atıp onaylamadığı için, onun da on on beş milyonunu mecburen öz kaynaklardan karşıladım. İller Bankası'ndan ise beş trilyon lira bir kredi çıktı onun da hala son hak edişlerini ödemiyor. Demek ki, dağılım, dağılım değil. Bunu kabul edecek herkes." (K 18)*

Katılımcıların dile getirdiği bir başka sorun da yaklaşık maliyetlerin yanlış belirlenmesi ve buna dayalı olarak yapılan finansman tespit ve tahsisidir. Müşterilerinin kullanma imkanı olmadığı halde tahsisi sonucu kredibilitelerini düşüren ve yasal olarak İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması sürecine sokabilen yüksek

yaklaşık maliyet bedellerine dayalı olarak yapılan kredi tahsisleri, ilişkilerde ve işlerin gerçekleştirilmesinde gereksiz problemler doğurabilmektedir.

> *"İller Bankası benim 10 milyon liraya ihale ettiğim bir işe 30 milyon lira kredi açıyor. Niye böyle bir yaklaşım gösteriyor, bilemiyorum. Bu benim kredibilitemi ve borçlanma iznimi zorluyor. Mesela, konunun bir boyutuyla baktığımızda, şu anda öz kaynaklarımıza bakarak söylediğim gelirim, cirom 250 milyon. Bunun yüzde onundan fazlasını meclis kararı ile borçlanabilmem için içişleri bakanlığından izin almam gerekiyor." (K 20)*

Diğer yandan, İller Bankası'nın piyasalardan kaynak teminindeki gelişim hakkında sistemsel değişim de içeren öneriler de getirilmiştir. Aşağıda sunulan güven verme, güvence oluşturma, öngörülebilirlik gibi kriterler açısından önem arz eden söz konusu öneriler, iyi yönetimin gelişmesi ile iş ve işlem hacminin artmasına katkı verebilir:

2 katılımcı uluslararası kredi kullandırılması konusunda kendisini geliştirmesini ve yine 2 katılımcı uluslararası kredilerde temel sorun olarak görülen kur riskine karşı garanti sağlayacak mekanizmaları, kendi kredi yapısına monte ederek bir ürün paketi içinde sunmasını önermiştir.

> *"İller Bankası uluslararası krediler konusunda kendini geliştirmelidir. Piyasa bankalarından kredi çekerken teminat verme konusunda hassas davranmaları makul karşılanabilir ancak faiz oranlarının da risk oranında düşürülmesi gerekir" (K 1)*
>
> *"İller Bankası uluslararası kredilerde kur farkı için, uzun vadede garanti sağlayacak birtakım mekanizmalar varsa, bunları kendi kredi yapısına monte edebilir ve bir ürün olarak sunabilir." (K 12)*

7 katılımcı ise kredilendirmede önem ve önceliklere dayalı, sosyal boyutu da dikkate alarak yeni kurulan büyükşehir belediyelerine pozitif ayrımcılık yapan, şeffaf ve adil kriterler belirleyerek oluşturulacak bir sistemin uygulamasını öneri olarak sunmuşlardır.

"Uzun zamandır kredi taleplerimiz onaylanmıyor. Buradan bakınca bu sorun iki nedene bağlı görünüyor: İlk olarak son bir yıl içerisinde sanki bir mali kriz var. İkinci olarak ise kaynakların adil dağıtılmasında sorun olduğunu düşünüyoruz biz. Eğer öyle değilse bile bu konuda bir şeffaflık eksikliği var." (K 12)

"Büyük metropol iller, kaynakların dağıtımı konusunda baskı grubu oluşturup daha çok mu faydalanıyorlar? ... Bizim için can suyu olan bir krediler, büyük metropoller için finansal avantajdır. Onlar gücünü kullanıp İller Bankası'ndan daha yüksek kaynak kullanırsa o büyüğü daha da büyük yapar. Benim anlatmak istediğim sıkıntı: adalet sorunu. ... Büyükşehir yasasıyla beraber vatandaşın beklentisi muazzam arttı. Yeni büyükşehirler olarak temel yatırımlar için ciddi gelir sıkıntısı yaşıyoruz. Yeni kurulan büyükşehirlere pozitif ayrımcılık yapılması gerekiyordu." (K 12)

Bir diğer sorun da merkezi hükümete duyulan güvensizliktir. Merkezi hükümetin kredilere müdahalelerinin kredilerin kullanımının yerindeliğini olumsuz etkilediği belirtilerek, bu etkinin en aza indirilmesi önerilmektedir.

"Ben kullanılacak kredilerin yerindeliğinin daha net bir şekilde sağlanabilmesi için merkezi hükümetin Banka'yla bu kadar bağlantısının olmaması gerektiğini düşünüyorum." (K 12)

Mülakatlara verilen cevaplardan görüldüğü üzere, finansman temininde artış olmakla birlikte, temin edilen finansmanın yeterli olmadığı gibi adil, ilkelere dayalı, sosyal boyutu da göz önüne alan, kur riski vb. riskleri garanti eden, paydaşların kredibilitelerini düşürmeyen, öngörülebilir ve piyasaya göre maliyetinin daha düşük olması konularında sorunlar olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, uluslararası kuruluşların belirli ölçeğin altındaki işlere kredi vermemesi ve Banka'nın da bunu sağlamada zorlanması nedeniyle kredi temininde güçlükler yaşanmaktadır. Kılıç ve Gül'ün genel anlamda İller Bankası'nın anonim şirkete dönüştürülmesinin belediye finansmanı üzerine etkisini ele alan çalışmalarında (Kılıç ve Gül, 2015: 230) bu araştırmada dile

getirildiği gibi, finansman maliyetlerinin özel bankalarda daha cazip hale gelebildiği yönünde görüş bildiren belediye yetkililerinin olduğu görülmektedir.

Literatüre bakıldığında yerel yönetimlerin geneli için finansman temini konusunda İller Bankası'nın yetersiz kaldığı konusunda büyük oranda bir görüş birliği bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, mali durumu, sayısı, hizmet alanı, hizmet türleri ve gelişen yaşam standartlarına bakıldığında, Banka'nın bu hizmetlerin finansman ihtiyacının tamamını karşılamasının mümkün olmadığı görülmektedir. Ancak, finansman sağlamada kendini yeterince geliştirdiğini söylemek de mümkün değildir.

Katılımcılarda İller Bankasının mevcut durumda ve orta-uzun vadede gelişim yönünün bankacılık hizmetleri olduğu yönünde bir algı bulunmaktadır. Bankacılık hizmetleri geliştirilerek ulusal ve uluslararası piyasalardan alternatif finansman kaynakları bulunmasına ve mümkünse Banka sermayesinin çeşitlendirilerek artırılması suretiyle kamusal fonlara erişim sağlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bankacılık fonksiyonu geliştirilirken fonların en rasyonel biçimde kullanılabileceği yapısal düzenlemeler de yapılarak hayata geçirilmelidir. TODAİE tarafından 1993 yılında hazırlanan İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporunda da Banka'nın sermayesinin artırılması önerilmektedir (TODAİE, 1993: 254).

Bu bağlamda, Banka'nın kalkınma ve yatırım bankası statüsü devam ettirilmeli; hazine ve fon yönetimi birimi kurulmalı; kısa, orta ve uzun vadeli bankalar arası borçlanmalar, banka bonosu ihracı, yurt içi ve yurt dışına tahvil, GES ve varlığa dayalı menkul kıymet ihracı gibi alternatif fon kaynakları bulunmalı, elde edilen fonlar alternatif maliyetler de dikkate alınarak uygun sektörlerde değerlendirilmelidir. Bankacılık hizmetleri ile teknik hizmetlerin birbirini beslediği ve tamamladığı dikkate alınarak, sigorta işleri daha profesyonel düzeye çıkarılabilir. Leasing, faktoring gibi işlerin bankacılık anlayışı içerisinde yapılmasının da Banka'ya katkı vereceği ifade edilebilir.

İşlerinde seçenekler sunması, esneklik ve hız kabiliyeti kazanması, doğru zamanda ve yerde, doğru yatırımı, en düşük maliyet ve en yüksek kaliteyle, doğru yüklenicilere yaptırabilme konusunda teknik desteğinin sürdürülmesi, PPP, YİD, IPA kaynakları vb. dahil kaynak çeşitlendirmesine gidilerek finansman imkanlarının artırılması ve bilinebilir ve öngörülebilir bir kredi sisteminin olması, bankacılık

faaliyetlerinin gelişmesine katkı verecektir. Özellikle IPA kaynaklarından yararlanabilmeleri konusunda ortak idarelere teknik danışmanlık desteği artırılabilir. Bu bağlamda bir kısmı IPA'dan bir kısmı Banka kredisi şeklinde Banka'ya entegre finansal ürünler de geliştirilebilir.

Bunların dışında aşağıda örnekleri verildiği üzere, başka finansman imkanları bulunmasına da çalışılabilir:

Büyükşehir belediyelerinin paylarının banka üzerinden dağıtılması için girişimlerde bulunulabilir. Mevcut durumda, diğer belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden payları İller Bankası üzerinden dağıtılırken, büyükşehirlerinki doğrudan T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından dağıtılmaktadır.

Farklı ülkelerde birimler açılması suretiyle yapılacak işlerden gelir elde edilebilir.

Kamu haznedarlığının kapsamı genişletilebilir: Mevcut durumda mahalli idarelerin kaynaklarının İller Bankası'na yatırılarak değerlendirilebilmesi imkanı tanınmıştır. Kamu haznedarı olan bankalar gibi, diğer kamu kurumlarının kaynakları, emeklilik fonları, Merkez Bankası kaynakları gibi kaynakların da bu kapsama alınabilmesi ve selektif bir yaklaşımla kredi olarak kullandırılabilmesi, İller Bankası'nın fon teminini kolaylaştıracaktır.

Devlet tarafından kullandırılan yerel yönetimlerin de yararlanabileceği hibelerin teknik destekle dağıtımına ya da Banka imkanlarını da kullanarak bir kısmı hibe bir kısmı kredi şeklinde proje bazlı verilmesine yönelik yeni işler geliştirilebilir.

3.5.4.3. İhale İşini Ortak İdarelere Devretmenin Etkisi

Yeniden yapılanma sonrası ihale danışmanlığı ve ihalelerin ortak idareler tarafından gerçekleştirilmesinin getirdiği yeniliklere ilişkin görüşleri incelendiğinde; 17 katılımcının ihale danışmanlığı hizmetlerinin ortak idarelere devredilmesinin olumlu bir yaklaşım olduğunu, büyükşehirlerin ve yerel yönetimlerin çoğunluğunun ihale işlerini kendileri yapar hale gelmesiyle gerçekleştirilen iş hacminin önemli

oranda arttığını beyan ettiği görülmektedir. Banka da kendisinin yapması gereken ihalelere odaklanarak yoğunluğunu düşürmeyip iş kapasitesini korumasıyla kaynaklarının optimum kullanımı sağlanmıştır. İller Bankası, kendisinin yapması gerekenler dışında ihale işlerinin devredilmesi sonrasında denetim ve kontrollük hizmetlerine odaklanarak sahada güçlenmiş, ihale yapılmasının ortak idarelere devri İller Bankası'na ve büyükşehir belediyelerine işlerin gerçekleştirilmesinde esneklik kazandırmıştır.

> *"İller Bankası'nın ihale yapmayı ortak idarelere devretmesi ile işlerde ve iş kapasitesinde artış olmuştur."* (*K 1,2,3,4,6,8,9,13,17,21,22,23,26,29)*

> *"İş sayısında belirli bir artış olunca ihale yapmayı ortak idarelere devretti. Bu şekilde ihaleden biraz çekilelim diye düşünüldü ama, özellikle merkezi bütçeden belirli bir miktarda kaynak aktarılan ve ihalesi Banka tarafından yapılması gereken projeler devam ettiği için, İller Bankası'nda sürekli yoğun bir şekilde ihale süreci oluştu şimdiye kadar." (K 2)*

> *"İller Bankası'nın ihale yapmayı ortak idarelere devretmesi, İller Bankası'nın kontrol edebilirliğini ve sahaya hâkimiyetini daha güçlü kılmış, arttırmıştır." (K 4)*

Diğer yandan 1 katılımcı ise ihale işlerinin devredilmesinin kontrollük hizmetlerinin devam etmesi sebebiyle İller Bankası'nın iş kapasitesinin azaltılmasında etkisinin olmadığını, ayrıca, kaliteye de yansımadığını beyan etmiştir.

> *"İller Bankası'nın ihale yapmayı ortak idarelere devretmesi ile iş ve kalite artışı olduğunu söyleyemem." (K 7)*

1986 yılında, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Dünya Bankası tarafından finanse edilerek Inbucon Management Consultants'a hazırlatılan çalışmada Banka'dan kredi kullandırılan işlerde yerel yönetimlerin ihale işlerini kendilerinin yapmaları önerilmektedir (Şimşek, 2007: 5455). Mevcut durumda ihale danışmanlık hizmetlerinden yararlanmadığını beyan eden 9 katılımcı bulunmaktadır. Banka'nın

bazı ihaleleri kural olarak kendisinin yapması olmasa birçok ihalenin ortak idarelerin kendileri tarafından yapılmak istenmesi, olumsuz görüş bildirenler, ihale hizmetinden yararlanmadıklarını bildirenler ve gelişen büyükşehirler birlikte değerlendirildiğinde, önümüzdeki süreçte ihale danışmanlık hizmetlerinin küçük belediyeler ve özellikli işlerle sınırlı kalacağı düşünülmektedir. Birinci bölümde İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalarda detaylı olarak yer verildiği üzere, Banka'nın teknik hizmetleriyle ilgili geçmişteki çalışmalarda genel eğilim, işlerin yerel yönetimlerden yeterli hale gelenlere bırakılması yönündedir. Bu konuda yerel yönetimlerin kendilerinin istekli olduğu ve ilk bırakılan işlerden birinin ihale işleri olduğu görülmektedir.

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın ihale işini devretmesinin kaynakların etkin kullanımına etkisiyle iş kapasitesinin artmasına olumlu katkısı olmuştur. Ayrıca, İller Bankası'na devam ettiği diğer işlere ve yeni iş alanlarına yoğunlaşma imkanı tanımıştır.

3.5.4.4. Emanet Usulünün Terkedilmesi

Emanet usulü, birinci bölümde ele alındığı üzere Türkiye'nin özel koşullarında zorunluluktan dolayı ortaya çıkmış bir usuldür. Dünyada tam tersine yerel yönetim hizmetlerinin birkısmını özelleştiren ülkeler de bulunmaktadır. Bu usulle yapılan işlerin piyasaya yaptırabilir hale gelmesiyle Banka peyderpey bu alandan çekilmiştir. Yeniden yapılanma sürecinde emanet usulünün terkedilmesinin sonuçlarına ilişkin görüşler incelendiğinde, emanet usulü olarak adlandırılan işleri bilfiil kendisinin yerine getirmesi uygulamasını terk etmesinin İller Bankası'na iş kapasitesinin artması olarak yansıdığını belirten 7 katılımcı bulunmaktadır.

> *"İller Bankası'nın işleri bilfiil kendisinin yapmasını - emanet usulünü – bırakması, büyükşehirlerde yok, küçük belediyelerde var, bu yaklaşım doğru bir yaklaşım." (K 1)*

> *"Emanet usulünün bırakılması, iş kapasitesinin artmasına imkan vermiştir."* (*K 1,6,8,13,22,23,26)*

2 katılımcı, emanet usulüyle yapılan işlerin küçük işler olması nedeniyle bu yeni uygulamanın iş kapasitesine çok fazla yansımayacağını ifade etmiştir.

> *"Emaneten yaptığı bu işler küçük işlerdi; harita, imar planı, sondaj ... Artık bu işleri piyasa yapsın diye terk etti. Önemli olan bu işleri yapacak piyasanın oluşması. Eskiden bu işler piyasada yapılamadığı için İller Bankası yapmıştır, bu oluştuğunda da terk etmiş olması olumludur. Ama bunun bir artış getirdiğini sanmıyorum iş hacmine." (K 2)*

> *"Emanet işlerin yoğunluğu yoktu. Dolayısıyla çok bir şey değişmemiştir. İller Bankası'nın yürüttüğü emanet işler küçük çapta ve detay işlerdi." (K 29)*

Diğer yandan, doğrudan yapmış olduğu işleri bırakması olarak değerlendirilemese de kendi yaptığı destek hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunun da bu kapsamda ele alınmasında yarar görülmektedir.

1986 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Dünya Bankası tarafından finanse edilerek Inbucon Management Consultants'a hazırlatılan yukarıda da değinilen çalışma sonucunda Banka'nın faaliyetlerinden bankacılık (kalkınma bankacılığı) ve finansman öne çıkarılmış, teknik hizmetler ise danışmanlık ve kontrollük düzeyinde tutulmuş ve destek hizmetleri başlığı altında toplanan yapı ve hizmetlerin personel ve şube sayısının azaltılması ve özelleştirme uygulamaları önerilmiştir (Şimşek, 2007: 54-55). Devletin tüm birimlerinde olduğu gibi, piyasa mekanizmasıyla bu kapsamdaki birçok hizmetin özelleştiği ifade edilebilir. Ancak, 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 696 sayılı KHK ile söz konusu işlerin tekrar kamuda çalışanlar tarafından yerine getirilmesi uygulamasına geçilmiştir.

Banka'nın kuruluş amacı çerçevesinde ortak idarelere finansal ve teknik hizmetler sunması, piyasada yaygın olarak yaptırılabilen ya da ortak idareler tarafından yapılabilen işleri ise peyderpey bırakması, fonksiyonelliğinin bir gereği olarak görülmektedir. Emanet usulüyle yürütülen işlerin bırakılması, kaynakların etkin kullanımı ve kurumsal performansın yükseltilmesi açısından olumlu algılanmaktadır.

3.5.4.5. Yurtdışında Şubeler ve Temsilcilikler Açma

Mevcut yapıda İller Bankası'nın yurt dışında temsilciliği yoktur, ancak, bu konuda çalışmaları bulunmaktadır. Katılımcı görüşleri incelendiğinde 18 katılımcının başka ülkelerde şubeler ve temsilcilikler açılmasının iş kapasitesinde artış sağlayabileceğini ve Banka'nın bunu yapabilecek kapasitesinin olduğunu belirttiği görülmektedir.

"Banka'nın finans ve müşavirlik hizmetlerini yürüten bir yönü var, yurt dışında hiçbir aktivitesi yok. Dünya bankası gibi, KWF gibi kendi dışında işler yapmak, müşavirlik yapmak gibi konular gündeme geliyordu ama, bugüne kadar böyle bir şey olmadı. ... Bu teknolojik donanım ve bu kadar tecrübeli elemanıyla Banka'nın kontrollük değil de en azından müşavirlik ve finans noktasında bir şeyler yapmasını ben arzularım." (K 3)

"Yurt dışı temsilcilikleri ile gerçekleştirilecek işler, kapasite artışını sağlayabilir." (K 23, 26)

Yurt dışında şube ve temsilcilikler açılmasını doğru bulmayan ya da buna ilgi göstermeyenler de bulunmaktadır. Bu bağlamda; 2 katılımcının öncelikle Türkiye'de eksikliklerin tamamlanmasının yerinde olacağını, 6 katılımcının başka ülkelerde şubeler ve temsilcilikler açılmasının zaten gerçekleştirilemediğini, 4 katılımcının da bu konuda bilgilerinin olmadığını belirttikleri görülmektedir.

"Türkiye'de aranıp bulunamazken yurt dışında faydalı olacağına inanmıyorum." (K 1,18)

Diğer yandan; 3 katılımcı İller Bankası'nın yurt dışında temsilcilik açarak iş kapasitesini artırmaya çalışırken hangi işlerin, nerelerde ve nasıl yapılacağının çok iyi planlamasını öneri olarak getirmiştir.

"Yurt dışı Hizmet Birimleri oluşturulması mevzusu, Banka'nın ortaya koyacağı vizyonla alakalı olmakla beraber ne tür hizmetlerin yapılacağının ya da oradaki müşteri kitlesine nasıl bir hizmet

sunulacağının çerçevesinin iyi çizilmesi gerektiğini, bir netlik oluşturulduktan sonra bunun olabileceğini düşünüyorum" (K 12).

Katılımcılarda yurtdışında hizmet birimleri oluşturularak iş kapasitesinin artırılmasının olumlu sonuçlar doğuracağı yönünde güçlü bir algının oluştuğu söylenebilir. Ancak, öncelikle Türkiye'deki sorunlarını çözmesinin gerekli olduğu da ifade edilmektedir.

3.5.4.6. Büyükşehir Kanununun Getirdiği Değişime İller Bankası'nın Tepkisi

6360 sayılı Kanunun çıkması ile büyükşehirlerin; sayılarının artması, görev alanları ve kapsamlarının değişimi, kendi işlerini kendilerinin yapabilme kapasitelerinin artması gibi hususlarda değişim gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, İller Bankası'nın büyükşehirlerde meydana gelen değişime karşı geliştirdiği tepkiye ilişkin katılımcı görüşleri aşağıda özetlenmektedir.

Büyükşehir kanunu ile birlikte yaşanan büyükşehir sayısının artması, görev alanları ve kapsamlarının değişmesi, kendi işlerini kendilerinin yapabilme kapasitelerinin artması gibi değişiklere İller Bankası'nın uyum sağladığı 14 katılımcı tarafından dile getirilmektedir. İller Bankası'nın Büyükşehirlerden gelen dönütler üzerine var olan yeni duruma uyum sağladığı ifadelerden çıkarılmaktadır. Ayrıca; 8 katılımcı, büyükşehirlerin sayısal olarak artışı ve sistemindeki değişimle birlikte yeni iş alanlarının ortaya çıktığını, iş hacminde artış olduğunu, 6 katılımcı, ciddi anlamda kredi artışı olduğunu, 9 katılımcı, büyükşehir olduktan sonra İller Bankası ile olan ilişkilerin daha güçlü ve etkin olduğunu, daha çok destek aldıklarını belirtmektedir.

"İller Bankası büyükşehirlerdeki değişime olumlu tepki veriyor." (K 3,4)

"Büyükşehir sistemindeki değişimle İller Bankası için risk çok minimize edilmiş şekle dönüştü, İş ilişkilerimiz de eskiye nazaran daha güçlü gelişti." (K 4)

"Büyükşehir yapılanmasındaki bu son değişikliklerle örneğin Kahramanmaraş'ta İl Belediyesinin sorumluluk alanı ile Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı arasında 42 kat fark var. Bütçemiz, KASKİ'yi de dahil edersek ancak iki kat artmış. İl Belediyesindeki yol ağımız 720-725 civarında iken şimdi yaklaşık 6400 km. oldu. Büyükşehir belediyelerinin mevcut bütçeleri ile merkezdeki hizmetleri kırsala taşıma noktasında bir mali sıkıntıya gireceği çok aşikar. Hesap ortada çünkü. Biz şu anda en azından büyük projeleri; yol, içme suyu, kanalizasyon şebekelerini, su, sondaj, kuyu, gölet ya da baraj yapımı gibi işlerin önemli bir kısmını İller Bankası üzerinden yürütüyoruz. Dolayısıyla biz büyükşehir olmanın getirdiği değişimin bizde mali ve teknik anlamda oluşturduğu açığı, şu anda İller Bankası üzerinden kapatıyoruz, kapatmaya çalışıyoruz." (K 11)

Büyükşehir sistemindeki değişime uyum konusunda sorunlu alanlar da bulunmaktadır. Katılımcılar, İller Bankası ile çalışmalarının olmadığını, Banka'nın yalnızca kredi veren ve fon sağlayıcı kuruluş gibi göründüğünü ve yeni büyükşehir belediyelerinde İller Bankası'nın faaliyetlerinin yetersiz kaldığını ifade etmiştir.

"İller Bankası'nın, iş kapasitesi açısından özellikle yeni büyükşehir belediyelerinde kendini göstermesi lazım." (K 1)

Öneride bulunan katılımcılar ise Banka'nın büyükşehirleri müşteri olarak görmemesi ve büyükşehir belediyeleri ile birlikte çözüm odaklı yaklaşım sergilemesi, değişimde deneyimi ile öncü olması, proje geliştirilmesinde ve yeni iş ve teknoloji alanlarında danışmanlık vermesi, onlara destek olması, iş ve işleyişleri kolaylaştırmak adına bilgi teknolojilerinden yararlanması, altyapı – üstyapı ayrımına gidilmeden projelerin büyükşehirlerin diğer işlerine etkileri dikkate alınarak tasarlanması, kendi verdiği kredilerle yapılanlar dışında ortak idarelerce yapılan işleri araştırarak Banka'nın neden bu işlerin içerisinde olamadığını sorgulaması, büyükşehir belediyelerinin sayılarının ve deneyimlerinin artması ve denetim türü olarak izlemenin öne çıkmasının Banka'nın iş yükünü azaltabileceği hususunun yeniden yapılanmada

göz ardı edilmemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Söz konusu önerilerin yeniden yapılanmada önemli katkılar sağlayabilme potansiyeli taşıdığı ifade edilebilir.

"Diyalog halinde ortak bir bütün gibi hareket etmek lazım." (K 2)

"İller Bankası'nın projeleri işletme dahil iş bütünlüğü içinde irdelemesi katkı verecektir." (K 7)

Katılımcılarda yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın iş kapasitesinin artırılabilmesi için kendini büyükşehir belediye sistemindeki değişime uyarlamaya çalıştığı algısı bulunmaktadır. Ancak, stratejik bir yaklaşımla kapsamlı proaktif çalışmalar yapılması ve bir değişim dönüşüm geçirilmesi de gerekmektedir. Bu bağlamda yeni büyükşehirlere öncelik verilmesi, çözüm odaklı yaklaşımla büyükşehirlere öncü olunması, proje geliştirilmesinde ve yeni iş ve teknoloji alanlarında danışmanlık verilmesi, proje, uygulama, yapı denetimi ve işletmenin büyükşehirlerin potansiyelini ve eğilimlerini de dikkate alarak bütüncül bir yaklaşımla tasarlanmasının yeniden yapılanmada iş kapasitesinin artırılması açısından önemli katkılar sağlayabilme potansiyeli taşıdığı ifade edilebilir.

3.5.5. Yeniden Yapılanmanın Mali ve Finansal İlişkilere Etkisi

Banka'da yaşanan değişimin Banka'nın mali/finansal gücüne etkisi, Banka'nın varlığını ve gelişimini sürdürebilmesine yönelik en önemli faktörlerden biridir. Büyükşehirlerin İller Bankası dışında ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlardan finansman sağlayabilmesinin oluşturduğu etkinin Banka tarafından nasıl karşılandığına ilişkin görüşler de dikkate alınarak yeniden yapılanma sürecindeki mali ve finansal açıdan gelişimin hizmetten faydalananların algısıyla ele alınarak irdelenmesi, kurumsal yapının sağlıklı gelişimine verebileceği katkılar açısından önem arz etmektedir. ***"Yeniden yapılanmanın, mali/finansal ilişkilere etkisinin olup olmadığı, olduysa nasıl olduğu konusunda bilgi ve gözlemlerinizi anlatır mısınız?"*** şeklindeki soruyla büyükşehirlerin bu konudaki bakış açıları açığa çıkarılmaya çalışılmıştır. Sondalar olarak da;

- Banka'nın mali/finansal gücündeki değişimin finansal ilişkilere yansıması,

- Banka tarafından alternatif finansman kaynaklarının kullandırılması,
- Belediyelerce Banka dışından alternatif finans kaynaklarının kullanımına İller Bankası'nın varsa geliştirdiği tepki

Boyutları kullanılmıştır.

3.5.5.1. Banka'nın Mali/Finansal Gücündeki Değişimin Finansal İlişkilere Yansıması

İller Bankası yeniden yapılanma sürecinde ulusal ve uluslararası piyasalardan sağladığı fonlarla kredi taleplerini karşılamaya ve buna dayalı olarak teknik hizmetlerini yürütmeye çalışmaktadır. Bilindiği gibi, fon kaynaklarının içerisinde en önemli olanı bir kalkınma ve yatırım bankası olarak ve sürekli artan yapısıyla kendi sermayesidir. İlk bölümde detaylı bir şekilde açıklandığı üzere sermaye dışında fon kaynakları da bulunmaktadır.

İller Bankası her şeyden önce bir bankadır. Bu nedenle en önemli görevi de yerel yönetimlerin (ortak idarelerin) finansman ihtiyacına çözüm üretmektir. Büyükşehirlerin yapılarında ve sayılarındaki değişimden, ihtiyaçlar ve yatırımlar büyükşehir ölçeğinde değerlendirildiğinde geliştirilecek projelerin finansal ve teknik boyutuyla çok daha kapsamlı ve büyük hale gelmesinden, yeni büyükşehirlerin uzun yıllar birikmiş sorunları önünde bulmasından ve gelişimin de büyükşehir sisteminin yaygınlaşması yönünde olacağı beklentisinden dolayı, büyükşehirlerin finansman ihtiyacı, birikmiş haliyle Banka'nın önüne gelmektedir. Banka bu ihtiyacı mali finansal gücü ölçüsünde karşılayabilecektir.

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın mali/finansal gücündeki değişimin büyükşehir belediyeleri ile olan ilişkilerine etkisine ilişkin katılımcı görüşlerinin değerlendirilmesinde, farklı boyutlarıyla aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır:

İller Bankası'nın mali ve finansal yapısında gelişme olduğunu bildiren; 16 katılımcı, finansal ve mali yapısının güçlendiğini, 3 katılımcı, bu gücünü gerçekleştirdiği mali destekle hissettirdiğini, 4 katılımcı, finansal taleplerde olumsuz bir dönüş almadıklarını, 2 katılımcı, kamu kurumları arasında ödemeleri en hızlı yapan

kurum olarak İller Bankası'nın görüldüğünü, 4 katılımcı sürekli büyüyen ve gelişen mali ve finansal yapısının bulunduğu kanaatinde olduğunu, 5 katılımcı da kapasite ve kaynak sağlamada artış olduğunu beyan etmiştir. Bu olumlu gelişmeleri sağlayan faktörler olarak kredilerin geri dönüşü, sağlıklı düzenlenmiş nakit akışı, mali ve finansal açıdan artan güç gösterilmektedir.

"Teknik destek ve finans sağlanması açısından gelişme olduğunu düşünüyorum." (K 2)

"Finansal ve mali açıdan çok güçlü." (K 4,6,9,10,12,16,19)

"Kamuda en hızlı şekilde hak edişini ödeyen kurum İller Bankası'dır." (K 11)

"Mali finansal kapasite artışı kesinlikle var." (K 12)

Yeniden yapılanma sürecinde kredilerin tahsilinde sorun yaşanmaması için getirilen teminatlı kredi sistemine ayrı bir vurgu yapılması gerekmektedir. Ortak idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarının dışındaki gelirlerinin teminat olarak alınmasına dayalı olan sistemin, kredi tahsilatında kolaylık sağlamasıyla Banka'nın finansal sisteminin işlerliğine büyük katkı verdiği ifade edilmektedir.

"Verdiği kredilerin geri dönüşüyle, muhtemelen yeni talepleri tamamen yerine getiriyor." (K 1)

Yeniden yapılanma sürecinde mali ve finansal açıdan karşılaşılan sorunlu alanlar da katılımcılar tarafından dile getirilmiştir. Konuların farklı boyutlarına bakarak 21 katılımcının olumlu görüşüne karşılık 14 katılımcı, karşılaşılan problemlere ilişkin görüş bildirmiştir. Bu bağlamda; 3 katılımcı, yeniden yapılanma sonrası mali yapıda bir güçlenme olmadığını, 4 katılımcı, Banka'nın mali ve finansal açıdan zayıfladığını, 11 katılımcı, geçmiş dönemde gelişen bir yapısı olmakla birlikte, son birkaç yıldır (2016 ve sonrası yıllar) kredi taleplerini hiç ya da yeterince karşılayamadığını belirtmiştir.

"Özellikle son iki senedir, İlbank'ta da mali açıdan bir zayıflama görüyoruz. Kredi taleplerini kendi bütçesinden finanse etme korusunda sıkıntılar yaşadık. Ben geçen yıl asfalt için 150 milyon talepte bulundum, 50 milyon alabildim." (K 8)

"Şuanda bizim 2016-2017 yılındaki kredi taleplerimizin karşılanmaması nedeniyle İller Bankası'nın kendini yeterince geliştiremediği yönünde bir algı var." (K 14)

Yukarıda ele alınan görüşlere ek olarak, mali ve finansal yapının gelişimi açısından 8 katılımcının önerilerde bulunduğu görülmektedir. Söz konusu öneriler kapsamında; 6 katılımcı büyükşehirlerin taleplerindeki artışı karşılayabilmek için Banka'nın kendini finansman temini açısından geliştirmesi gerektiğini, yine ikisi ilk öneriye katılmayan olmak üzere 6 katılımcı ise İller Bankası'nın bankacılığı ön plana koyarak uluslararası kredi kuruluşları ve yatırım bankalarına alternatif olabileceğini belirtmiştir.

"İlbank, kendini biraz daha bankacılığa çekerek Avrupa Yatırım Bankası gibi kendini aşsın, islam ülkelerine de hizmet versin." (K 16)

"Büyükşehirlerin taleplerindeki kapasite artışını karşılayacak finansman kaynakları bulunması konusunda Banka kendini geliştirmelidir." (K 21)

Yaş (2011:127) çalışmasında; Banka'nın bir kamu bankası olması niteliğinden dolayı özkaynak yeterliliği ve kârlılık gibi bankacılık değerlerinden uzak olduğu şeklindeki varsayımın doğrulanamadığını, yapılan mali analizde Banka'nın öz kaynaklarının oldukça güçlü ve kârlı olduğunu, bu iki unsurun Banka'nın, belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimlere kredi imkânı sunma açısından hizmet etmeye devam edebilecek bir yapıda olduğunu ve her ne kadar finansal piyasalarla doğrudan ilişkileri çok olmasa da sektörde yaşanabilecek finansal şoklara dayanıklı olduğunu gösterdiğini belirtmektedir. Banka, halen ödenmiş sermayesi en yüksek bankadır. (Türkiye Bankalar Birliği, 2019: 274)

İller Bankası'nın özellikle 2016 yılı öncesinde mali ve finansal açıdan güçlü olduğu algısını verdiği görülmektedir. Banka'nın, en önemli finans kaynağı, sermayesinde her yıl genel bütçe vergi gelirlerinin %2'si oranında sistemsel olarak artıştır. Ortaklarının sermaye paylarının yanında gelirlerini de teminat olarak alan sistemin uygulamaya konulmasının kredi tahsilatında oluşturduğu kolaylığın da bu algıda payının olduğu ifade edilmektedir. Bunu 2016 yılına kadar hissettirdiği anlaşılmaktadır. Ancak, büyükşehir sistemine geçişin ardından taleplerin yüksek oranda artması, buna bağlı olarak kredilendirmede de büyük artışlar yaşanmasına rağmen taleplerin karşılanamaması ve kullanılabilecek kredi tutarının üzerinde kredi tahsislerinin yapılması sonucu, kredilendirme sistemindeki problemlerin ve kaynak yönetimindeki sorunların açığa çıktığı anlaşılmaktadır.

3.5.5.2.Banka Tarafından Alternatif Finansman Kaynaklarının Kullandırılması

Alternatif finansman kaynaklarının kullandırılması konusundaki gelişmelerin irdelenmesi için yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın gerek ulusal gerekse uluslararası finans piyasalarından sağladığı finansman kaynaklarına erişimdeki gelişme hakkında katılımcı görüşlerine başvurulmuştur.

Konu hakkında görüş bildiren 11 katılımcı, alternatif finans kaynaklarına erişimde İller Bankası'nın önemli bir rolünün bulunduğunu, 7 katılımcı İller Bankası aracılığı ile yurt dışı kredilerinden yararlandığını, 5 katılımcı ise İller Bankası aracılığı ile yurt içi bankalardan kredi kullandığını belirtmiştir. Artan finansman ihtiyacının karşılanması için ulusal ya da uluslararası kurumlardan daha iyi imkanlarla kaynak temininde Banka'nın desteği bulunmaktadır.

> *"İller Bankası aracılığı ile Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, IPA ya da JICA gibi kuruluşlardan taleplerimiz oldu. Banka'nın desteğini görüyoruz." (K 1)*

> *"Alternatif finansman kaynaklar kullandırarak daha uygun imkanlar sağlıyor." (K 10,13)*

Alternatif kaynaklardan finansman temini konusunda bazı katılımcılar alternatif finans kaynaklarını kullanmadıklarını ya da İller Bankası'nın aracılığı olmaksızın başka bankalardan kullandıklarını, Banka'nın alternatif finansman temini ve kullandırılmasında etkin olmadığını beyan etmişlerdir. Katılımcı görüşlerine bakıldığında; 1 katılımcı alternatif finansman kaynaklarının kullandırılmasında İller Bankası'nın etkisinin olmadığını, 5 katılımcı, Banka aracılığı ile yurt dışı kurumlardan kaynak kullanmadığını, 9 katılımcı, İller Bankası aracılığı ile yurt içinde başka bankalardan kredi kullanmadığını, 5 katılımcı ise, İller Bankası aracılığı olmasa da iş artışına bağlı olarak günden güne başka bankalardan kredi kullanımının arttığını beyan etmiştir. Bu gelişmelerde kredi kullanılması konusunda ihtiyaç duyulmaması, kredi kullanılmak istenmemesi, yatırımların belirli bir program dahilinde ihtiyatlı yapılması gibi nedenler de etken olabilir. Burada dikkat çeken husus, büyükşehirlerin Banka aracılığı olmaksızın başka bankalardan kredi kullanmalarının yaygınlaşmaya başlamasıdır.

"Alternatif kaynaklardan finansman talebi girişimimiz var, ama henüz sonuçlanamadı." (K 4)

"İller Bankası aracılığı ile başka kurumlardan kredi talebimiz olmadı." (K 6,12,1314,15,16,17)

"Yeniden yapılanmanın alternatif finansman kullanımını çok arttırdığını söyleyemeyiz, fazla fark oluşmadı." (K 7)

Birinci bölümde detaylı olarak yer aldığı üzere, İller Bankası ile ilgili çalışmaların tamamına yakınında, Banka'nın finansman temini ve yatırım bankacılığı boyutunun geliştirilmesi ön plana çıkarılmaktadır. Dünya Bankası kaynaklı raporlarda anapara maliyeti, döviz kuru, yapım ve işletme maliyeti, yapımcı ve işletmeci karı gibi unsurlar dikkate alınarak piyasa koşullarında belirlenen oranlara göre faiz uygulaması yapılmak suretiyle kredi kullandırılması, sübvansiyondan kaçınılması, tercihen yabancı kaynakların kullanılması, altyapı yatırımlarının kamu hizmeti olmaktan çıkarılarak gerçek maliyetinin kullananlardan alınması önerilmektedir (Şimşek, 2007: 54-55; Güler, 1996: 22-25).

Yapılan çalışmalardan da görüleceği üzere, bu noktada, Banka'nın sektörel anlamda faiz çeşitlendirmesi yaparak sermaye piyasalarından kaynak temin etmesi ve kullandırması, finansman kaynaklarının yetersizliği probleminin çözüm yollarından biri olarak görülmektedir. Banka'nın uluslararası finans kuruluşlarıyla yerel yönetimler arasında aracılık faaliyetlerinde yukarıda da değinildiği gibi, gelişmeler gözlenmektedir. Ancak, Banka'nın sermaye piyasalarından yatırım bankacılığı olarak gerçekleştirmiş olduğu bir faaliyeti bulunmamaktadır. Güçlü pazarlık imkanıyla İller Bankası, uluslararası finans kuruluşlarıyla ilişkiler geliştirmeli ve yatırım bankacılığı enstrümanlarıyla da finansman sağlamalıdır. Banka'nın bu hizmeti yeterli düzeyde vermemesi durumunda, alanında tekel olmayan bir uzman kuruluş olarak yeni bir Banka'nın kurulması (Güler, 1997: 63-65), mevcut ticari bankaların bu alana girmesi, büyükşehir belediyelerinin kendilerinin belediye tahvili gibi yatırım enstrümanları arz girişimleri ya da uluslararası finans kuruluşlarından borçlanmaya gitmeleri gibi yollarla finansman ihtiyacının giderilmesine yönelik çalışmaların olabileceği belirtilmektedir.

İller Bankası'nın kuruluş amacı, teknik destek ve finansman desteği sağlamaktır. Ancak, Banka, yerel yönetimlerin önem ve önceliklerine göre, pazarlık gücü ve elindeki imkanlarla piyasa koşullarından daha uygun koşullarda fon temin edebilmesi için kurulmuştur. Banka'nın amacı, karlılığın yanında kalkınma için yatırımların yapılabilmesini sağlamaktır. Korumacılığın ve teşvikin bazı sektörlerde azaltılması ya da kaldırılması mümkün olsa da önem ve öncelikler temelinde birçok sektörde sürdürülmesinin yerel yönetimlerin ve ülkenin menfaatine olduğu kanaatinin yaygın olduğu ifade edilebilir.

İller Bankası'nın ilk Stratejik Planında (2006 – 2010) ise AB'den ve uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak kaynakların belediyelerin kentsel altyapı projelerine kullandırılmasının Banka aracılığı ile yapılması hedefi konulmuştur (İlbank, 2006: 26). Bu fonksiyon günümüz itibariyle T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Kalkınma ajanslarının da IPA-I döneminde kaynak tahsisine katkı verdiği (Koloğlu, 2019: 107) görülmektedir. Banka ise IPA kapsamında bazı hibelere eş finansman sağlamaktadır. Bu kapsamda; Banka'nın yeterli finansmanının olmadığı durumlarda eş finansman

sağlanması için uluslararası kredi kuruluşları ile yerel yönetimler arasında aracılık yapmasının, hem uygun şartlarda finansman temini, hem de finansmana dayalı olarak teknik danışmanlık hizmeti verilebilmesinin yolunu açması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Alternatif finansman kaynağı olarak devletin Banka'nın sermayesine katılarak güçlendirmesi (Şimşek, 2007: 100), dış borçlanmanın ve özelleştirmenin zorunluluk olmadığı gibi teknik bir iş de olmadığını görerek kamusal alternatifler üretmek (Güler, 1997: 30) gibi öneriler olsa da devlet bunu yapmadığı gibi, İller Bankası'nın sermaye payını düşürerek bundan sonraki iradesinin Banka'nın daha çok kendi çabalarıyla güçlenmesi yönünde olduğunu göstermiştir.

Belediyelerin tahvil arzı konusunda Türkiye'de bugüne kadar sonuç alınabilen uygulama Ankara Büyükşehir Belediyesinin tahvil arzıdır (Dinçsoy, 2001: 37). İller Bankası, maliyet avantajı sağlayarak belediye tahvil sigortası, teminat hesabı, teminat mektubu gibi mekanizmalarla güven vererek, belediye tahvil sisteminin kurulması ve işletilmesine katkı verebilir (Memiş, 2018: 84-86). Güvence sistemleri oluşturarak Banka'nın yatırım bankacılığı yönünü geliştirmesi gerekmektedir.

Banka'nın 2012'de hasılat paylaşım yöntemiyle kaynak geliştirme faaliyetlerine ve 2017'de ortaklarının mevduatını kabule başlaması, alternatif kaynak temininde açılımlar olarak değerlendirilebilir. Bunlara ek olarak, büyükşehir belediye payları, sigorta fonları, diğer kamu kuruluşlarının ve Merkez Bankasının, uluslararası kuruluşların fonları dahil diğer kaynaklara erişim konusunda çalışmalar yapılabilir. PPP, YİD, GES, sukuk gibi farklı yöntemlerle kaynak teminine çalışılabilir.

3.5.5.3. Ortak İdarelerce Banka Dışından Alternatif Finans Kaynaklarının Kullanımına İller Bankası'nın Varsa Geliştirdiği Tepki

Büyükşehir belediyelerinin kendi çabaları sonucunda ulusal ve uluslararası finans sağlayıcılar ile gerçekleştirdikleri kredi anlaşmalarına İller Bankası'nın geliştirdiği tepkiye ilişkin görüşleri, Banka'nın halen ağırlıkla elinde tuttuğu yerel yönetimlerin finansman piyasasının geleceğine etkisi açısından önem arz etmektedir.

Bu kapsamda hem ortak idarelerin finansman ihtiyacının uygun koşullarda karşılanması, hem de Banka'nın piyasasını koruması ve geliştirmesi gerekmektedir.

Banka'nın ortak idarelerin alternatif kanallardan kredi kullanımına yönelik tepkisi üzerine görüş bildiren 2 katılımcı, İller Bankası'nın teminat mektubu vererek alternatif finans kuruluşlarından kredi temini için destek olduğunu, 5 katılımcı ise Banka'nın bu konu ile ilgili elinden geleni yaptığını, belirtilmiştir.

"Alternatif finansman imkanı geliştirmek için elinden geleni yapıyor, gelişme de var." (K 9)

"Başka bankalardan nakit kredi kullanımında sadece teminat mektubu ile ilgili diyaloğumuz söz konusu oldu." (K 5)

"Size teminat mektubu vereyim, benim teminatımla özel bankalardan da kredi çekebilirsiniz, şeklindeki tepkisiyle kolaylık ve danışmanlık sağladı." (K 11)

İller Bankası'nın büyükşehir belediyelerinin doğrudan başka kurumlardan finansman sağlamasına olumlu tepki geliştiremediği yönünde görüş bildiren; 1 katılımcı, başka bankalardan kredi kullanımında yardımcı olmadığını, 7 katılımcı belediyeler finans sağlamak için başka kurumlara yöneldiğinde, İller Bankası'nın biz bir çözüm yolu bularak bu fonu sağlayalım şeklinde bir tepki vermediğini, 3 katılımcı, başka bankalardan İller Bankası'ndan teminat mektubu almadan kredi kullandıklarını, 1 katılımcı ise kamu bankalarından doğrudan teminat mektubu aldıklarını belirtmiştir.

"Alternatif finansman kullanımına karşı finansman ihtiyacını karşılamak anlamında bir tepki yok, yetersiz kalıyor." (K 3,4)

"Banka'nın büyükşehirlerin doğrudan başka bankalardan finansman teminine karşı tepkisi yok." (K 12,18)

"Teminat mektubu ihtiyacımızı kredi limitlerimiz uygun olduğundan sıkıntı yaşamadan kamu bankalarından hallediyoruz." (K 17)

Öneride bulunan 2 katılımcı İller Bankası'nın, başka finans kurumlarından kredi kullanılmasındaki artışın nedenini sorgulamasında ve bu konu ile ilgili bir araştırma yaparak alternatif enstrüman geliştirmesinde fayda olduğunu belirtmiştir. 1 katılımcı ise İller Bankası'nın, ortak idarelerin acil nakit ihtiyaçları için esnek vade ve taksitlendirme imkanı da veren bir enstrüman geliştirmesi gerektiğini ifade etmiştir.

"Banka'nın acil nakit ihtiyaçları için esnek vade ve taksitlendirme ile bir enstrüman geliştirmesi, kendisi açısından iyi olur." (K 4)

"Banka'nın, ortak idarelerin başka finans kuruluşlarından İller Bankası aracılığı olmaksızın finans imkanları sağlamasını sorgulamasında ve bu konuda bir araştırma yapmasında bence fayda vardır." (K 10)

Büyükşehir sistemi ile birlikte büyükşehir belediyelerinin yatırım ihtiyacında büyük bir artış olmuştur. Gelecek dönemde büyükşehir belediyesi yapılanması ya da hizmet birleştirmeleriyle Banka'nın faaliyetlerinin ağırlıkla finansman temini olacağı yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Banka'nın bu ihtiyacın tamamını karşılaması mümkün olmasa da alternatif finans kaynakları geliştirerek bu alandaki gücünü sürdürmesi, hem ortakları olan yerel yönetimlere karşı bir sorumluluğu, hem de piyasasını koruyup varlığını gelişerek sürdürebilmesinin bir gereğidir. Katılımcı görüşleri ile gözlem ve doküman incelemelerinden alternatif finansman temini konusunda gelişme olsa da yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Finansman ihtiyacının Banka tarafından karşılanması esas olmak üzere, bu temin edilemediğinde; Büyükşehir belediyelerinin Banka dışındaki kaynaklardan Banka aracılığıyla finansman temininin artırılmasına, Banka aracılığı olmadan finansman temininin ise büyükşehirlerle de görüşülüp alternatif çözümler bulunarak azaltılmasına çalışılması, hem ortak idareler hem de Banka açısından fonksiyonel ve etkin bir gelişmeye katkı verecektir.

Bankacılıkta rekabette başarılı olabilecek bir anlayış, değer yaratma ve müşterilerle yaşam boyu sürecek ortaklıklar kurma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bunun için sektörde rakiplerin önüne geçebilmek, teknolojiye ayak uydurarak farklılaşmak gerekmektedir (Ergül, 2014: 51-52). Türkiye'de yapılan bir

araştırmada farklı bir sektörde rekabet stratejisiyle ön plana çıkan firmaların analizci ve savunmacı stratejiyi takip ettiği tespit edilmiştir (Irk ve Döven, 2018: 135). Bu bağlamda, katılımcı bir yaklaşımla fark oluşturarak finansman temini sorununun analizi ve çözüm yolları geliştirilmesinin, Banka'nın sektördeki konumunu güçlendireceği ifade edilebilir.

3.5.6.Yeniden Yapılanma Sürecinde İller Bankası'nda Büyükşehir Belediyelerinin Temsili

Katılım ve temsil yönetimin en temel unsurlarından biridir. Şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, temsil gibi konular özü itibariyle birbirini tamamlayan yapıdadır. Ülke nüfusunun %80'ine yakınını barındıran büyükşehirlerin ortak idare olarak İller Bankası'nda temsilinin önemi tartışılamaz. Banka'nın resmi organları olarak genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu'nun oluşumu I. bölümde detaylı olarak ele alınmıştır. Büyükşehirlerde 6360 sayılı kanunla kaldırılan il özel idarelerinin iş yükü de büyükşehir belediyelerine bırakılmış olmasına rağmen, bu organlarda büyükşehirlere özel bir düzenleme olmadığı gibi, ortak idarelerin tamamına yönelik olarak da merkeziyetçi bir yapının sürdüğü görülmektedir. Temsil konusu, mülakatlarda ***"İller Bankası'nın yeniden yapılanması, büyükşehirlerin Banka'da temsilini sağlamada katkı verebilmiş midir? Bu konudaki bilgi, gözlem ve değerlendirmelerinizi paylaşır mısınız?"*** sorusuyla ele alınmış ve katılımcıların vermiş olduğu cevapların analizi aşağıda sunulmuştur: Kategoriler olarak da mülakatlarda öne çıkan;

- Banka'nın kurumsal yapısında (genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu) Büyükşehir Belediyelerinin Temsili
- Hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim açılarından temsil

Kategorileri kullanılmıştır.

3.5.6.1. Banka'nın Kurumsal Yapısında (Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu) Büyükşehir Belediyelerinin Temsili

Birinci ve ikinci bölümde açıklandığı üzere, büyükşehirlerin İller Bankası'nın kurumsal yapısında temsilini sağlayan bir sistem bulunmamaktadır. Bu bağlamda,

mülakat yapılanlardan sadece 3 görüşmeci, büyükşehirlerin İller Bankası'nda temsil ediliyor algısını edindiklerini ifade etmiştir. Bu algının genel anlamda belediyelerin Banka genel kurulu ve yönetim kurulunda temsilinden kaynaklandığı, görüşmecilerin ifadelerinden anlaşılmaktadır. Ancak, söz konusu görüşmeciler de olumlu algı edinmekle birlikte, temsil sisteminin değiştirilmesi gereği üzerinde durmuşlardır:

> *"Belediyelerin bir katkısı var, bu nedenle temsil edildiğini düşünüyorum. Ancak daha da arttırılabilir."*(K 10)

Mülakatlardaki değerlendirmelerden temsil algısının oldukça zayıf olduğu anlaşılmaktadır. Büyükşehirlerin Banka'nın kurumsal yapısında temsil edilmediği kanaatinin yaygın olduğu görülmekte, bu doğrultuda görüş bildiren 14 katılımcı bulunmaktadır. Söz konusu katılımcılar, İller Bankası'nın kurumsal yapısında, etkin olmasa da genel anlamda belediyeler temsil edilmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin temsilini sağlayacak bir düzenleme ve sistemin bulunmadığını, yeniden yapılanma sürecinde de bu konuda bir gelişme sağlanamadığını, atamalarla diğer iş ve işlemlerde Bakanlığın etkisinin ağırlıkta olduğunu belirtmektedir:

> *"Bugün itibariyle temsilde belediye var, büyükşehir belediyesi yok" (K 1,14,20).*

> *"Banka'nın kurumsal yapısında büyükşehirlerden temsilci olması gerekiyor" (K 5, 19, 21)*

> *"Ortak idarelerin yeterli düzeyde temsil edildiğini düşünmüyorum. Uygulamada ben - bizim buradaki temsilcimiz şöyle bir teklif verdi, bu teklif kabul edildi veya görüşüldü, tartışıldı falan diye bir şey duymadım. Örneğin İller Bankası Genel Kurulu'nda temsil anlamında bir etkinliğimiz var mı?, Yok." (K 18)*

İller Bankası'nın kurumsal yapısında büyükşehirlerin temsili olmadığı gibi genel anlamda belediyelerin temsilinin de fonksiyonel olmadığı anlaşılmaktadır. Merkezi yönetimin vesayeti kadar yerel yönetimlerin ortaklık kültürünün gelişmemiş olmasının da bunda etkisinin olduğu ifade edilebilir.

3.5.6.2. Hukuk, Hakkaniyet ve İyi Yönetim Açılarından Temsil

Büyükşehir belediyelerinin Banka'da temsili konusunda hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim açılarından katılımcı görüşleri önem arz etmektedir. Katılımcılar sahibi oldukları Banka'da hukuken temsilcilerin kendileri olması gerekirken temsil edilmediklerini ifade etmelerinin yanında, koyu merkeziyetçilik, yerel yönetimlerin ve Banka'nın özerkliğinin yetersizliği, bilgisizlik ve ilgisizlik gibi nedenlerle olası sınırlı bir temsilin de etkisini tartışmaya açmaktadır.

> *"Banka'nın, aldığı kararlarda, belediyelerin bankası gibi değil de daha çok merkezi hükümete bağlı, ilgili olduğu bakanlıkla işleri yürüten bir yapısı var. Temsil edilme noktasında; alınan kararlarda, yapılan işlemlerde ve atamalarda ilgili bakanlığın yetkisinde olan şeyler ağırlıkta. Dolayısıyla belediyelerin etkisi, temsili söz konusu değil. Belediyeler, daha çok taleplerinin finansmanı ile ilgileniyor."(K 2)*

> *"Kağıt üzerinde bir temsil var, ama büyükşehirlerin genel anlamda temsil edildiğini düşünmüyorum. Banka'nın algoritmasını doğru çizememekten kaynaklı bir eksiklik var. Büyükşehirlerden birisinin temsilci göndermesi, çok fazla anlam ifade etmeyecek gibi geliyor bana. Çünkü Banka'nın misyonu konusunda kafa karışıklığı halen devam ediyor. Ben İller Bankası'nın geleceğiyle ilgili hiç hesaplamadığımız yeni bir kurguya gireceği endişesi taşıyorum sürekli. Bunu çözmedikçe, yönetim kurulu'ndaki sayılar çok etkin olmaz. Kentsel dönüşüm, kayyum atanan belediyeler ya da hesaplamadığınız yeni bir konu ve İller Bankası'nın kaynaklarını buraya aktarıp öyle çözelim şeklinde bir uygulama. Sorun burada. İller Bankası, misyonundan uzaklaşacakmış gibi bir endişem var benim, sürekli olarak. Daha kararlı, ne yaptığını bilen, planlı, projeli, daha uzun vadeli, stratejik yaklaşan bir yapı değil de olaylara göre, gelişmelere göre sürekli oraya buraya giden bir yapı var."(K 7)*

Büyükşehir belediyelerinin Banka'nın kurumsal yapısında temsili konusunda katılımcılar farklı açılardan önerilerde de bulunmuşlardır. Söz konusu öneriler, büyükşehir belediyelerinin nüfusları ve İller Bankası'nın sermaye yapısındaki ağırlıkları gibi somut kriterlere göre şirketlere yönelik hukuk kurallarına da uygun

olarak Banka'nın kurumsal yapısında temsil edilmesi, Banka'nın yönetim yapısının her paydaşın temsilini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin Banka yönetim kurulu'nda temsili için Belediyeler Birliği tarafından temsilci belirlenerek teklif edilebilmesi olarak sayılabilir.

> *"Nüfusa bakılırsa Büyükşehirlerin %77 oranda Genel Kurul'da temsil imkanına sahip olmaları lazım. Diğer yandan, İller Bankası, sonuçta bir anonim şirket. Şirketler Kanunu'na baktığınızda, herkesin pay yüzdesine göre temsil yetkisi var. Ortak olarak düşündüğümüzde İller Bankası Anonim Şirketinin en büyük ortakları olan 30 tane büyükşehir belediyesinin borçlanmaları ve hisse oranları yüksek olduğuna göre, onların da temsilcisinin olması doğru bir davranış olur." K 3)*

> *"Yönetim Kurulu'nun yapısının hakkaniyetli olduğunu düşünmüyorum. Banka üzerinde merkeziyetçilik var, benim paramı Bakan'ın talimatıyla yönetim kurulu'nun yönlendirmesi gibi bir fiili durum var. Yönetim kurulu'nun sermaye yapısına göre oluşturulmasının daha doğru olacağını düşünüyorum." (K 4)*

Katılımcıların önem verdiği bir konu da temsilin profesyonelliğe öncelik veren bir yapısının olmasıdır. İller Bankası rekabetin ve yeniliklere açıklığın en yoğun olduğu bankacılık alanında çalışan bir anonim şirket olduğuna göre, profesyonelliğin dışındaki kaygılarla atamalar yapılmamalı, temsilcilerin bankacılık ve teknik alanda belirlenen somut kriterleri karşılayan, alanında da uzman kişilerden olmasına önem verilmelidir.

> *"Bana göre orası en iyi, en profesyonel nasıl işletilecekse, Banka daha iyi bir yere nasıl gelecekse öyle olmalı. Temsil olsun ama, profesyonel yapıyı bozmayacak ya da daha iyi bir yere getirecek bir yapılanmayla olsun." (K 11)*

İller Bankası'nın kurumsal yapısında büyükşehirlerin temsilinin yönetsel açıdan önemi, yönetişim anlayışının gerçekleştirilebilmesinin katılımcı bir yapı gerektirmesidir. Bu bağlamda büyükşehirlerden kurumsal anlamda temsilcilerin

olması, ilişkilerin güçlenmesi ve işlerin daha fonksiyonel ve etkin hale getirilmesinin en önemli aracı olarak görülmektedir.

> *"Büyükşehir olgusu çok farklı. İşlerin ölçek bazında, işin içinde olan biri tarafından etkili bir şekilde anlatılabilmesi, anlaşılabilmesi ve değerlendirilebilmesi açısından bir büyükşehir belediye başkanımız yönetimde temsilci olmalı." (K 5, 21)*

Diğer yandan, 7 katılımcı, bu konuda bilgisinin bulunmadığını bildirmiştir. Bu durum, Banka'yla iş ilişkilerinin ve bağlarının zayıflığı, büyükşehir belediyelerinin kurumun sahibi olma, yönetme, yönlendirme, bilgi isteme, sorgulama gibi sahip olmaktan beklenen güdülerinin yeterince gelişmediği, kurum karşısında kendilerini zayıf ve sadece kredi talep eden müşteri gibi gördükleri, yerel yönetimlerin ve Banka'nın özerklik düzeylerinin zayıf olduğu şeklinde değerlendirilebilir.

> *"Temsil konusu, hiç ilgilenmediğimiz bir konu doğrusunu söylemek gerekirse. Çünkü biz sadece Banka bize ne sağlıyor, ne kadar kredi sağlıyor, kesintileri nasıl, hangi oranda yapıyor gibi konularla ilgiliyiz." (K 13)*

Ortak idareleri temsilen Banka'da görevlendirilecek olanların profesyonel olması ve Banka, yönetim kurulu üyelerinin belirli vasıflara sahip olması gereğine Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adeneuer Vakfı'nın yerel yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısında da değinilmiştir. (TBD - KAV, 1996: 90) , Profesyonellik, temsilin fonksiyonel olabilmesinin bir şartı olarak değerlendirilmelidir.

Banka'nın kurumsal yapısında büyükşehir belediyelerinin temsilinin hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim açılarından değerlendirilmesinde mevcut durumun ele alınması, konunun daha iyi anlaşılmasına katkı verecektir. İlk bölümde açıklandığı üzere, 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun ve 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, T. C. İç İşleri Bakanlığı'ndan alınarak T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmış bulunmaktadır. Bu nedenle geçmişte Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce İçişleri Bakanlığı adına Banka Yönetim Kurulu için seçimli aday belirlenmesi yetkisinin de T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına seçimli aday belirlenmesi şeklinde değiştirilmesi gerektiği ifade edilebilir. Mevcut düzenlemelerle, genel müdürün, atanmak üzere

Cumhurbaşkanlığı'na teklif edilmesi yetkisi dahil tüm yönetim kurulu üyelerinin, sermayesinde hiçbir yeri olmayan ilgili Bakanlık tarafından belirlenmesine yol açılmaktadır. Bu durumun hukuka, hakkaniyete, iyi yönetim anlayışına ve Banka'nın özerk olması gereğine uygun olduğu söylenemez. Yukarıdaki değerlendirmeye ek olarak, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü T. C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlandığından Banka genel kuruluna T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilecek bir adet temsilcinin hukuksal durumunun da tartışmalı hale geldiği ifade edilebilir.

İller Bankası'yla ilgili olarak geçmişte yapılan bazı çalışmalarda da temsil konusuna özel vurgu yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumunda İller Bankası'nın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu, hatta şubesi gibi faaliyette bulunması ve hissedarları olmalarına rağmen yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz sahibi olmaması nedeniyle Banka kaynaklarının kullanılmasında siyasi tercihlerin rolünün arttığı (Topal, 2003: 157), yani sorumluluk ilişkisinin kurumsal anlamda gerçekleşebilmesi için Banka'nın sahiplerinin yönetimde söz sahibi olmaları gerektiği ifade edilmektedir.

Diğer yandan Banka, esasen sadece diğer kamu bankalarının bağlı olduğu bakanlıkla ilgilendirilmelidir. Eğer teknik yönü nedeniyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'yla ilgilendirilmesi gerekli görülüyorsa, ek olarak bu bakanlık ile de ilgisi sürdürülebilir. Türkiye örneğinden gidilirse örneğin Ziraat Bankası A. Ş., T. C. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bağlı ya da ilgili kuruşu değildir. Banka'nın kurumsal kimliğinin oluşmamasında T. C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'yla ilgili olmanın etkisi, olumlu görülmemektedir. Banka'nın özerkliğiyle ilgili son dönemlerdeki bazı çalışmalara ilişkin aşağıdaki örnekler sunulabilir: Yaş (Yaş, 2011: 135), Banka'nın özerkliği açısından T. C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olmaktan kurtulması ve yönetim kurulunun değiştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Okur (Okur, 2019: 153-164), bir model önerisi de içeren çalışmasında, hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetişim gereği, genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulunun değiştirilmesi gerektiğine yönelik önerilerde bulunmaktadır. Çetin'e (Çetin, 2018: 75-76) göre ise *"Banka kanununda ve söylemde Banka'nın ortakları olarak bahsedilen yerel yönetimlerin, özellikle son yıllarda Banka'nın bankacılık faaliyetlerine ağırlık vermesiyle, pratikte daha çok Banka'dan kredi kullanan müşteriler olarak kaldığı*

görülmektedir. Banka'nın yeni düzenlemelerle, yönetime katılım noktasında yerel yönetimlere daha fazla söz hakkı vermesi sağlanmalıdır".

Bu bağlamda ele alınabilecek bir diğer konu da Banka'nın özerkliğidir. Banka'nın ve yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması konusu, yukarıda da değinildiği üzere çalışmaların yaklaşık tamamında yer almakta, dış etkiler ve olası siyasi baskılardan korunarak bankacılık kuralları ve standartları, görevi itibariyle fen ve sanat kuralları, hukuk ve yerel yönetimlerin önem ve öncelikleri çerçevesinde, ortaklarının ihtiyaç, talep ve hedefleri doğrultusunda bir kalkınma ve yatırım bankası gibi çalışabilmesinin önkoşulu olarak özerklik gösterilmektedir. Kurumsallığını özerkliğiyle geliştirmiş bir kurum olmadan Banka'nın varlığını geliştirerek sürdürmesi zordur. Yukarıda da yer verildiği üzere, Ernst Reuter'e göre (Reuter, 1943: 23, Keleş, 1994: 49) belediyelerle ilgili yatırım etkinliklerinin uzmanlık ve yetenek sahibi bir kuruluş tarafından yürütülmesi yararlıdır. Bu hizmetin bir merkezi yönetim kuruluşu tarafından verilmesi, sanıldığının aksine, belediyeler üzerindeki vesayeti artırmamakta, belediyeleri belki de daha rahat iş görebilir duruma getirmesi nedeniyle yerel özerkliğe katkıda bulunmaktadır. Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasında da yerel yönetimlerin özerkliğine, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına katkıda bulunmak (IULA – EMME ve TOKİ, 1993: 133), Banka için getirilen öneriler arasındadır. Bu yönüyle Banka yerel yönetimlerin özerkliğine katkı vermekte, kendi özerkliği konusunda sorun yaşamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin İller Bankası'nda temsiline yönelik bir düzenleme, sistem ve uygulaması bulunmamaktadır. Merkezi vesayetin ağırlığı, ortaklık ve sahiplik kültürünün gelişmemesi, özerklik, fonksiyonellik, etkinlik, hukuk, katılım, profesyonellik gibi temel boyutlarda yaşanan sorunlarla birlikte bilgisizlik ve ilgisizlik, temsilin gerçekleşmesinde önemli engeller olarak görülmektedir.

3.5.7.Yeniden Yapılanma Sürecinde Hesap Verebilirlik

Yönetişimin önemli ögelerinden biri de hesap verebilirlik ve bu bağlamda sorumluluk alınması ve hesap sorulabilmesidir. *"Yönetişim karar ve uygulamalara katılacak aktörlerle yetki ve kaynakların paylaşımı kadar, bu yetkilerle ilgili sorumlulukların da devrini öngörmektedir. Özellikle uygulamaların içerik ve*

sonuçlarının değerlendirilmesinde (evaluation) merkezi ve yerel yönetim kademeleri ya da ilgili sivil toplum kuruluşlarının karar ve uygulamalarının hesabını verebilmesi, kaynakları kullanım biçimlerinin belirgin olması ve yargı denetimine açık olmaları yönetimin etkinliği için zorunludur." (Nohutçu, 2011: 325)

Sorgulanabilmenin gerçekleştirilebilmesinin en temel gereksinimi ise gizliliğin kaldırılması ve yönetime katılım ile bilgilere erişim sağlanarak sorgulamanın yapılabilmesi sayesinde denetime imkan verilmesidir. Vatandaşlar nezdinde güven ve meşruiyet duygusunun oluşmasının da buna bağlı olduğu söylenebilir. Aksi takdirde geleneksel anlayışla, "hikmetinden sual olunmaz", akıl dışı, herkesin sadece görevini yapmakla mükellef olduğuna vurgu yapan, yolsuzluk, usulsüzlük, hata, eksiklik, sorumsuzluk, v.b.nin yaygınlaşabileceği bir ortam oluşabilir. *"Gizlilik, kamu yönetiminin iyi işleyişinde sorunlar oluşmasına oldukça müsait bir iklim meydana getirmektedir. Yönetsel faaliyetlerin dışa açık olmaması kamu personelinin hata, eksik ve yetersizliklerinin ortaya çıkmasına engel olabilmektedir. Gizlilik kamu kaynaklarının rasyonel şekilde kullanılıp kullanılmadığının kurum amaçlarına ulaşılıp ulaşılmadığının denetiminde perde işlevi görebilmektedir. Bu yönüyle gizlilik, kamu yararının etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi konusunda yönetimin duyarlılığının zayıflamasına neden olur"* (Şengül, 2008: 30).

İller Bankası A.Ş., hesap verebilirlik yaklaşımı kapsamında; DDK, BDDK, Sayıştay, T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, SPK, ilgili Bakanlık Teftiş Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) gibi kurumlar vasıtasıyla denetim sürecine tabi olarak çalışan, yaptığı iş ve işlemlerden sorumlu bir kamu şirketidir. Kurum, stratejik planlarında, performans programlarında, çeşitli raporlarda faaliyetlerini ve sonuçlarını ortaklarına, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na ve topluma sunmaktadır. Kurumdan bilgi talep eden paydaşlarına ve ilgililere de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde gerekli bilgileri sağlamaktadır. Kamuyu Aydınlatma Platformu (KAP) adına da anonim şirket kanunlarına tabi olarak gerekli veri paylaşımı ve duyurularını yapması gerekmektedir. Kalite güvence sistemi çerçevesinde merkez teşkilatı ile ilgili düzenleme ve uygulamaları gerçekleştirmekte ve gelen şikayet ve önerileri değerlendirebilmektedir. Ayrıca, kurumsal olarak kendi genel kurulu, yönetim kurulu,

denetim kurulu, teftiş kurulu ve diğer iç sistemler birimleri vasıtasıyla kendi içinde de bir denetim ve kontrol sistemi bulunmaktadır.

Bu yapı, İller Bankası'nın hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde klasik anlamda bir denetim sistemi içerisinde faaliyet gösterdiğini ve sistemin işleyişinin etkinliği düzeyinde hesap veren bir kurum olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte yeni hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde hizmetleriyle ilgili doğrudan sahiplerine – müşterilerine yönelik ayrı bir hesap verebilirlik mekanizmasının olması, önemli bir gereksinimdir.

Dünyada 1970'lerin sonlarından itibaren hesap verebilirlik anlayışının da Yeni Kamu Yönetimi Anlayışıyla birlikte değiştiği görülmektedir. Klasik denetim anlayışında atananların ya da hizmet veren birimlerin seçilenlere, seçilenlerin de seçenlere hesap verdiği bir sistem kabul görmektedir. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışıyla birlikte atananların ve hizmet veren birimlerin aynı zamanda hizmet alanlara, seçenlere de doğrudan hesap vermekle yükümlü oldukları bir sistem benimsenmekte ve uygulanmaktadır. Bu anlamda baktığımız zaman sahibi-müşterisi-hizmet alanı olarak belediyeler ile il özel idareleri ve karşısında hizmet veren olarak İller Bankası bulunmaktadır.

Eryılmaz ve Biricikoğlu'nun ifadeleriyle (2011:20) *"Yeni Yönetim Anlayışı'nın temelde iki ana konuya odaklandığı söylenebilir. Birincisi, kamu hizmetini geliştirmeye yönelik düşünce ve uygulamaları kapsar. Kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve kalite gibi kavramlar, bu hizmet odaklı reformları anlatmakta kullanılan anahtar terimlerdir. İkincisi ise kamu yönetiminin sosyal sorumluluğuna ilişkindir. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, yönetişim, hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları esas alarak yeni bir bakış açısının önemini vurgular. Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan kamu yönetimi reformları, geleneksel yönetim düşüncesi ve uygulamasındaki hesap verebilirlik anlayışında ve pratiğinde köklü değişiklikler yapmış ve yeni hesap verebilirlik mekanizmaları ortaya koymuştur."* Bu noktada yeni tür hesap verebilirliğin konularının neler olabileceği üzerinde kısaca durmakta fayda görülmektedir:

Odağına müşteri memnuniyeti temelinde hizmetleri alan bu yeni hesap verebilirlik anlayışı, birçok şeyi değiştirmiştir. Örneğin, kamu kurumlarında bile müşteri memnuniyetini esas alan ferah çalışma ortamları, elektronik sistem üzerinden işlemler gerçekleştirebilme, takip edebilme, hesap verebilirliğin temeli olarak şeffaflık kapsamında bazı bilgi ve verilere daha kolay ulaşabilme, birebir ilgi ve memnuniyet oluşturabilecek davranışlar gösterilmesi, memnuniyet düzeyi ölçümleri, vb. hizmetin geliştirilmesini ve iyileştirilmesini sağlayacak bir takım mekanizmalar getirmiştir.

Kavramsal boyutta hesap verebilirlik uygulamada soyut bir yapıda kalmakta ve etkinliğini sorgulayabilecek kriterlerin olmaması, adeta kavramın içini boşaltmaktadır. Kişilerin, kurumların ve sistemlerin hesap verebilirliği için öncelikle görev ve sorumlulukları yanında bunları nasıl, hangi zaman diliminde, hangi kalitede, hangi kaynaklarla, kimlere ve nasıl sunacakları ile bu yapının geliştirilmesinin nasıl olacağı gibi konularda ölçütlerin bulunması ve bu ölçütlerle hesap sorabilme yollarının ilgililer tarafından bilinir olması, hesap verebilirliğin işleyebilir hale gelmesini sağlayacaktır. Yukarıda belirtilen somut kriterlerin olmaması, klasik denetim mekanizmalarına da konjonktürel duruma göre, detaylı bilgi sahibi olma ihtiyacı hissetmeden genellemelerle hareket edebilme imkanı vermekte, bu yolla denetimin etkinliği de azalabilmektedir. Türkiye'de görece yeni bir olgu olarak stratejik yönetim kapsamında stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, iş yerlerinde yaygınlaştırılan hizmet standartları gibi uygulamalar, bu zaafiyetin giderilmesine ve kurumsal gelişimin sistemsel hale sokulmaya çalışılmasına yönelik olarak dünyadaki örneklerinden esinlenerek geliştirilen uygulamalardır. Ancak, bunların da fonksiyonel olabilmeleri için genel ifadeler yerine somut ölçütler getirmesi beklenmektedir.

Konuya İller Bankası bağlamında bakıldığında, Banka'nın; kaynaklarını önem ve öncelikler çerçevesinde kullanıp kullanmadığı, önem ve önceliklerin ve kaynakların sektörel dağılımının ortakların ihtiyaçları ile uyumlu olup olmadığı, finansal kaynak ve teknik destek ihtiyaçlarının yeterince sağlanıp sağlanamadığı, kaynak dağılımında adaletin ve hakkaniyetin tesis edilip edilmediği, hizmetleri hız, kalite ve performans boyutlarıyla sürekli geliştirici, organizasyon yapısında uygulayıcılarla paydaşları söz sahibi yapan, müşteri odaklı bir sistemin oluşturulup oluşturulmadığı, hesap verebilirliğin temelini oluşturan şeffaflık ve bilgilendirmenin yeteri düzeyde olup

olmadığı, uygulamanın hukuka, fen ve sanat kuralları ile mali kurallara, gelişen teknolojiye ve iyi yönetişime uygun olup olmadığı, hesap sorma ve hesap verme kültürünün varlığı ve düzeyi, Banka'nın kendini ekonomik, sosyal, idari, teknik vd. değişimler ve sahiplerinin ihtiyaçları doğrultusunda ve onların da katılımıyla, vizyonuna uygun olarak geliştirip geliştirmediği, ortaklarına teknik, mali, idari, teknolojik vd. alanlarda öncülük edip etmediği ve yapılan hizmetlerden memnuniyet oranı gibi konular, bu hesap verebilirliğin temel unsurlarını oluşturmaktadır. Geleneksel hesap verebilirliğin daha çok hukuki boyuta önem veren yapısı dikkate alındığında, İller Bankası ile büyükşehir belediyeleri arasında böyle bir hesap verebilirlik ilişkisinin olup olmadığı, bunun yeniden yapılanma sürecinde nasıl bir seyir izlediği konusunun ne kadar önemli olduğu açıkça görülmektedir.

Yeniden yapılanma sürecinde Banka'nın hesap verebilirlik ve şeffaflık konusundaki gelişimi, ***"İller Bankası'nın yeniden yapılanması, Banka'nın ortaklarına hesap verebilirliğini sağlamada katkı verebilmiş midir? Bu konudaki bilgi, gözlem ve değerlendirmelerinizi paylaşır mısınız?"*** sorusu ile belirlenmeye çalışılmıştır. Kategoriler olarak da mülakatlarda öne çıkan;

- Banka'nın kurumsal yapısı açısından (genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu) hesap verebilirlik,
- Hukuk ve yönetim açılarından hakkaniyet gereği hesap verebilirlik,

Kategorileri kullanılmıştır.

Katılımcıların bu konulardaki görüşlerinin kurumsal gelişime değer katabilme kapasitesi taşıdığı söylenebilir. Katılımcıların görüşleri ve değerlendirmelerinin analizinden, aşağıdaki bulgulara ulaşılmaktadır:

3.5.7.1. Banka'nın Kurumsal Yapısı Açısından (Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu) Hesap Verebilirlik

Kurumsal anlamda hesap verebilirlik açısından katılımcılar genel olarak İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinde kurumsal yapısında hesap verebilirlik açısından gelişimin yeterli olmadığı, genel anlamda belediyelerin genel kurulda ve bir

temsilcilerinin de yönetim kurulunda yer almasının ise etkin bir hesap verebilirlik ilişkisini sağlamadığı algısına sahiptir.

> *"Sermaye yapısına bakıldığında, oluşturulan yönetim kurulu ve denetim kurulu, hesap verebilirlik noktasında çok objektif bir sonuç çıkarmıyor gibi görünüyor. Ortakların genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulunda daha etkin katılımı olması gereklidir. Bu açıdan yetersiz olarak görüyorum." (K 4)*

> *"Genel Kurul vb. toplantılarda ve bazı platformlarda siz sorunları gündeme getirdiğinizde, öneri sunduğunuzda, banka ne tür bir cevap verecek, ben buna hiç rastlamadım. İller Bankası, büyük bir şirket. Böyle bir şirketin ortağının bir sorgulamada bulunması son derece normal olmalı. Ama sorulduğunu hiç görmedim." (K 3)*

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın hesap verebilirliği açısından kurumsal gelişimine katkı verebilecek katılımcı önerileri önem arz etmektedir: Öneri bildirenlerden; 9 katılımcı, kurumsal yapısı (genel kurul, yönetim kurulu, denetim kurulu) ortak idarelerin ve özellikle büyükşehir belediyelerinin yeterli temsiline imkan verdiğinde Banka'nın daha hesap verebilir bir yapısının olacağına inandıklarını, 1 katılımcı ise hesap verebilirliğin etkin hale gelmesi açısından Banka genel kurulunun kasım ve mayıs aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanabileceğini ifade etmiştir.

> *"Ortak idarelerin hesap sorma anlamında tam anlamıyla hakları vardır, ama bu şu anda tam yansıtılmıyor. İller bankası genel kurulu yılda bir defa olur. Bu genel kurulda Banka'nın bir yıllık bütçe dengesi, mali durumu onaya sunulur. O genel kurul için toplanan üyelerde tam bir anlama ve anlatma olayı olmadan konular gündeme getirilir, kısaca tartışılır ve geçer. Denetimi asıl yapacak olan denetim kurulu'dur. ... Banka yönetim kurulu'nda müşterileri ve sahipleri olan büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idarelerinin temsilcilerinin olması, o temsilciler kanalıyla gerektiğinde İller Bankası hakkında bilgi alışverişinin yapılması, hesap verebilirliğin tesisi ve doğrudan müşteri ve*

kurum arasındaki hesap verme ilişkisinin kurulabilmesi açısından faydalı olur." (K 1)

"Hesap verebilme açısından genel kurul biri Kasım'da diğeri Mayıs'ta olmak üzere senede 2 defa olabilir. Kasım'dakinde bir sonraki yılın bütçesini çıkartırsınız, Mayıs'ta da bir önceki yılın hesabını verirsiniz." (K 16)

Hesap verebilirliğin sağlanabilmesinin temel koşulu, sistemsel anlamda hesap verebilme yapılarının bulunmasıdır. İller Bankası'nın kurumsal yapısında büyükşehir belediyelerinin temsilini sağlayan bir düzeleme, sistem ve uygulamasının bulunmaması, hesap verebilirliğin kurumsal anlamda gelişiminin zeminini ortadan kaldırmaktadır.

3.5.7.2. Hukuk ve Yönetim Açılarından Hakkaniyet Gereği Hesap Verebilirlik

Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın hesap verebilirliğinde gelişmeler olduğunu belirten; 16 katılımcı, iç ve dış denetim, stratejik plan, performans programı, faaliyet raporları gibi unsurlardan oluşan sistemsel yapının hesap verebilirliği sağladığını, 2 katılımcı, Banka'nın hesap verebilirliğinin arttığını, 2 katılımcı, Banka'nın belediyelerle hesap verebilirlik ilişkisinin belediyelerin hesap verebilirliğinin artmasına da katkı verdiğini, 12 katılımcı ise gerekli görülen hallerde istenilen bilgilere ulaşabildiklerini belirtmiştir.

"Hesap verilebiliyor, her şey şeffaf, gizli kapaklı hiçbir şey yapılmıyor. Her şey yasalar, yönetmelikler, kanunlar çerçevesinde yapılıyor." (K 6)

"Aslında, hesap verme anlamında, İller Bankası'nın oturmuş yapısının büyükşehir belediyelerine ciddi katkısı var. Hesap verebilirlik anlamında doğru bir ortam var." (K 7)

"Bunun dışında hesap verilebilirlik bizim açımızdan beraber çalıştığımız işlerde iş bazlı oluyor. Kredi kullandığımız işlerde de zaten kendi hesabımızı kendi kurullarımıza veriyoruz. Yani o anlamda bir memnuniyet var. Müşteri, paydaş ve şirket ortağı olarak baktığımızda o anlamda karşılığını alıyoruz." (K 13)

İller Bankası'nın yeniden yapılanma sürecinde hesap verebilirlik açısından gelişiminin yeterli olmadığı algısına sahip katılımcılar da bulunmaktadır. Söz konusu katılımcılar bu gelişimi aynı zamanda kendi yönetim evreni içinde ele alarak büyükşehir belediyelerinin hesap sorma kültürünün zayıf olmasına da vurgu yapmaktadırlar. Bu bağlamda; 13 katılımcı, hesap verebilirliğin etkin işlediğini düşünmediğini, 17 katılımcı, İller Bankası'nda sahiplerine - müşterilerine hesap verme, yerel yönetimlerde de sahibi ve müşterisi oldukları Banka'ya hesap sorma algısının zayıf olduğunu, 2 katılımcı, Banka'nın hesap verebilirliğin temini için yeterince bilgilendirme yapmadığını ve 7 katılımcı ise belediyelerin bu konuda bilgisinin olmadığını ifade etmiştir. Yukarıda yer verilen hesap sorabilme – hesap verebilmede eksikliğin sebeplerinden biri olarak belediyelerin bu konuda bilgilerinin olmadığı şeklindeki açıklama, frekans ağırlığıyla birlikte bakıldığında büyükşehirlerin bu konudan ne kadar uzak olduklarını da göstermektedir.

"Belediyeler hesap sormayı kavrayabilmiş değiller, hatta bunun çok da farkında değiller. Şu ana kadar hesap soran belediye duymadım. Çünkü, İlbank'a proje başlangıcında para gözüyle bakıyoruz. Bir nevi vergi dairesi gibi, nüfus müdürlüğü gibi görülüyor Banka, "Bu bizim Bankamız" denilmiyor. İller Bankası Belediyeyi, Belediye de İller Bankası'nı ortağı olarak görmüyor." (K 2,7,89

"Hesap verebilirlik algısı, bende oluşmadı. Bu algının zayıf olduğunu düşünüyorum. Aslında İller Bankası da yaptığı faaliyetlerle ilgili kendisini çok fazla anlatamıyor. Ben bir konuyu merak ediyorsam, aradığımda yeterince faydalı oluyorlar. Ancak bu konuda kurumsallaşma olması gereklidir." (K 5)

3 katılımcı ise İller Bankası'nın, paydaşlarını bilgilendirerek hesap verebilirliğin şeffaflık ve bilgilendirme temelinde gerçekleşebilmesini sağlaması gerektiğini belirtmiştir.

"Hesap verebilirlik açısından şeffaflık ve bilgilendirme çok önemli, bunların yeterince sağlanması lazım, bilmezseniz soramazsınız." (K 14)

Hesap verebilirlikle ilgili olarak alanyazında yer alan değerlendirmeler, katılımcıların değerlendirmelerinin uzun süredir devam eden sorunlara işaret ettiğini göstermektedir. Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısında İller Bankası'nın yerel yönetimlerin sahibi olduğu bir banka olduğundan yerel yönetimlere karşı sorumlu olması gerektiği, ancak, sahipliğin verdiği hakla hesap sorma – hesap verme ilişkisi gelişmediğinden Banka'nın aktardığı kaynakların yerel yönetimler tarafından bir lütuf gibi algılandığı (TBD ve KAV, 1996: 89) belirtilmektedir. Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumunda İller Bankası'nın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu, hatta şubesi gibi faaliyette bulunması, hissedarları olmalarına rağmen yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz sahibi olamamaları nedeniyle Banka kaynaklarının kullanılmasında siyasi tercihlerin rolünün arttığı, yani sorumluluk ilişkisinin kurumsal anlamda kurulması için Banka'nın sahiplerinin yönetimde söz sahibi olmaları gerektiği ifade edilmektedir (Topal, 2003: 157). 1993 tarihli İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu ve Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasında belediyelerin mali kaynaklar açısından güçsüzlüğü, Banka'nın projelerin seçimi ve yatırım kararlarını almasında mali ve teknik kriterlerin olmaması, önem ve öncelikler yerine politik müdahalelere açık özerk olmayan bir yapısının olması, yerel yönetimlerle Banka arasında hesap verme ilişkisinin gelişmemesi, Banka'nın zayıf yönleri olarak sıralanmaktadır (TODAİE, 1993: 249; IULA – EMME ve TOKİ, 1993: 105 - 108).

Banka'nın klasik hesap verme mekanizmalarının etkin uygulanabilmesi ölçüsünde bir sistem ve uygulamasının bulunduğu ve uygulamada katılımcıların birkısmı tarafından hesap verebilir olduğuna yönelik bir algının olduğu görülmektedir. Ancak, kurumsal yönetim ve yeni yönetim anlayışı çerçevesinde bakıldığında İller Bankası ile büyükşehir belediyeleri arasında hukuki ve yönetsel anlamda hesap

verebilirlik ilişkisinin zayıf olduğu, büyükşehirlerde ve genel anlamda ortak idarelerde Banka'nın ortakları olduğu yönünde bir algının olmadığı, ortaklık kültürünün gelişmediği, Banka'nın teknik ve finansal destek veren bir kamu kurumu gibi algılandığı bulgusuna ulaşılmaktadır. Yerelleşme, yerelin kendi haklarına sahip çıkması, sorgulamayı bilmesiyle var olabilir ve gelişebilir. Yönetişim kavramı altında toplumun tüm aktörlerinin yönetime aktif katılımının sağlanmasıyla kamu kaynaklarının toplumun tüm kesimlerinin ortak menfaatine yönelik olarak etkin kullanımına, sosyal devlet anlayışının korunmasına ve ortak akıldan yararlanılmaya çalışıldığı bir konjonktürde, büyükşehir ölçeğinde güçlü yerel yönetimlerin kendi şirketlerinde söz sahibi olamamaları ve hesap verebilirliğin gelişmesini sağlayamamaları, sorgulanması gereken bir durum olarak değerlendirilmektedir.

3.5.8.Yeniden Yapılanma Sürecindeki Değişim Konusundaki Diğer Görüşler

Araştırma konusunun boyutlarının, başlangıçta belirlenen faktörlerle sınırlandırılmaması, nitel araştırmanın niteliğine daha uygun olan bir yaklaşımdır. İller Bankası'nın büyükşehir belediyeleriyle ilişkilerinin büyükşehir belediyeleri tarafından nasıl algılandığının belirlenmesine yönelik bu çalışmada, araştırma yöntemi olarak belirlenen fenomonolojik betimsel analiz yönteminin özünde, nicel araştırmalarda olduğu gibi araştırma konusunun anket sorularına verilecek belirlenmiş cevaplarla sınırlandırılmadan, yenilikleri ortaya çıkaran keşifsel boyutu öne çıkarmak bulunmaktadır. Bu kapsamda, araştırmanın yöntemi bölümünde belirtildiği üzere, çalışmanın başında standartlaştırılmış açık uçlu soru formatı kullanılmış, faktörler belirtilmekle birlikte derinlemesine mülakatlar yapılmış ve ucu açık sorular sorulmuştur. Ardından, keşifsel boyutu öne çıkarmak amacıyla, son soru olarak, ele alınan konularla ilgili ya da ele alınan konuların dışında olmakla birlikte tez konusuyla ilgili ifade etmek istedikleri başka hususların olup olmadığı sorularak, varsa, belirlenen faktörlere ya da yeni konulara ilişkin eklemek istedikleri görüşleri alınmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, ***"Yeniden yapılanmanın İller Bankası'nın büyükşehir belediyeleri ile ilişkilerine etkileri konusunda eklemek istediğiniz hususlar var***

mıdır?" sorusuna verilen cevaplarda yer alan görüş ve değerlendirmeler, aşağıda sunulmuştur:

Katılımcıların görüşlerinin değerlendirilmesinde; öncelikle ilk yedi soruda yer verilen faktörlerle ilgili olanlar, söz konusu bölümlere işlenmiştir. Bu faktörlerin dışında katılımcıların önem verdiği konuları ele alan görüşlerden önemli görülenler, burada ele alınmıştır. Bu kapsamda 7 farklı konu bulunmaktadır:

3.5.8.1. İller Bankası'na İhtiyacın Devam Etmesi

Su ve kanal idarelerinin daha etkin hale gelmesi ve büyükşehir belediyesi sisteminin yenilenmesiyle İller Bankası'na olan ihtiyacın bitmeyeceği, Banka kendini yerel yönetimlerin ihtiyaçları ve taleplerine uydurabildiği ve geliştirebildiği ölçüde ihtiyacın devam edeceği ifade edilmektedir. Bu anlamda Banka, değişime direnmemeli, gelişime açık olmalıdır.

> *"İller Bankası'na artık ihtiyaç yok gibi bir şey düşünmüyoruz. Yılların verdiği tecrübe ve sorumluluk anlayışıyla, her zaman kendi eksikliklerini gidererek, taleplere göre kendisini geliştirip yenileyerek devam etmesi gerektiğini düşünüyoruz." (K 2)*

> *"Belediyeler olarak bizler İller Bankası'ndan gayet memnunuz ve sürekli olarak yanımızda görmek istiyoruz. Proje ve finansman konusunda katkılarını hissediyoruz ve ihtiyaç duyuyoruz. Projelerimizin birçoğunu İller Bankası desteği ile gerçekleştiriyoruz. İller Bankası'nın finansal ve teknik açıdan güçlenmesi bizim beklentimizdir. Öyle olduğunda biz de vatandaşa hizmet götürme konusunda başarılı oluruz." (K 11)*

İller Bankası'nın gerekliliği, eskidenberi sürdürdüğü işlerin yanında özellikle yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu yeni alanlarda kendini hissettirmektedir. AB uyum süreci ve kentsel dönüşüm gibi alanlarda klasik bir devlet kurumundan verimli hizmet beklemek gerçekçi görülmemektedir.

> *"AB uyum süreci, kurumlardaki yeniden yapılanma, hizmet kalitesine yönelik olarak yasal kıstasların zorlaması, teknolojik gelişmeler, iletişim olanaklarındaki çeşitlilik vb. beklentilerin karşılanmasında seçenek sunma, esneklik ve hız kabiliyetini önemli kılmaktadır. Bu*

hususların standart bir resmi kurumdan beklemek gerçekçi değildir. İller Bankası A.Ş. statüsü aldıktan sonra inanılmaz bir değişim ve dönüşüm gerçekleşmiştir. Hâlihazırda ikili görüşmeler, bilgi akışı, sahada bulunma, teknik ve finansal destek, iş süreçlerinin görünürlüğü, pozitif gelişmeler olarak değerlendirilmektedir." (K 26)

"Gerçekleştirdiği projeler ve bilgi ve deneyimi ile Banka'nın kentsel dönüşümde de başarılı olacağını düşünüyorum. Bu alandan kendini soyutlamamalıdır. ...İller Bankası'nın öncelikleri Belediyelerin öncelikleri ile paralel olmalıdır. Bu noktada belediyeleri takip etmelidir. Halkın beklenti ve talepleri doğrultusunda hareket etmek için bu önemlidir. Yoksa gereksiz proje üretileceğini düşünmekteyim." (K 7)

İller Bankası, diğer dünya örneklerinde olduğu gibi ihtiyaçtan doğmuş ve Türkiye'nin ekonomik, sosyal, idari, kültürel, teknolojik vd. yapısına göre şekillenmiş bir kurumdur. Şehrin imarına yönelik her türlü iş faaliyet alanındadır. Bu ihtiyaçlara piyasaya göre daha uygun koşullarda karşılık verebilme kapasitesi de bulunmaktadır. Rekabet ortamında kendini geliştirebildiği, ihtiyaçlara cevap verebildiği ve ortak idarelere öncülük edebildiği sürece varlığına ihtiyaç duyulacaktır.

3.5.8.2. İller Bankası ile Büyükşehirler Arasında İlişki Yönetiminde Yaşanan Sorunlar

Banka ile büyükşehir belediyeleri arasında ilişki yönetimi konusunda sorunlar bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, hangi işlerin, nasıl ve kim tarafından yapılacağı konusunda kendilerinin söz sahibi olduklarını, bunun için de İller Bankası'nın tutumunu buna göre yenilemesi, büyükşehirlerle katılımcı, hukuki zeminden öte idari anlamda çözüm üreten, büyükşehirlerin yönetim ve denetim kapasitesini de dikkate alan bir yaklaşımla iş ilişkisi kurulması gerektiğini düşünmektedir.

"Yeni uygulamalarda kişi ve idarecilerin yeni pozisyonunun gereğine göre davranması gerektiğine inanıyorum. Çoğu yerde bu eski alışkanlıklar yeni yapılacak işleri olumsuz da etkileyebiliyor. Büyükşehir bu işlerin sorumlusu ise artık bu işleri o yapacaktır. İdari mekanizmada

görevli arkadaşların tutumlarını büyükşehir formatına göre yenileyip gelmesi lazım." (K 1)

"Ben özellikle İller Bankası ve yerel teşkilatından; olaylara eskisi gibi yaptık oldu, bu böyle olacak mantığıyla değil, ben böyle bir karar almak istiyorum ama size olan etkisi nedir, bunun yapılabilirliği nedir diye katılımlı iş yapma mantığıyla hareket edilmesi yönünde gelişme bekliyorum. Olayı sadece hukuki boyutlara taşıyıp sürtüşme yaratılması değil, konunun hukuki boyuta gelmeden çözülmesi herkes için daha faydalıdır. Bu konularda İller Bankası'nın özellikle devam eden işlerle ilgili çıkan sorunlarda doğrudan ilgili idareden ahz-u kabz gibi bana bir yetki verin mantığında yetki istemesi, doğrudan sizi ben savunacağım mantığında yaklaşım sergilemesi, savunma ile ilgili kaygı doğurmaktadır. Hukuken, ilgili idareye verilen kredi gereğince, iş akışışı sürecinde, büyükşehir olan muhataplarda hukuk müşavirliği biriminin olduğu, hem büyükşehir hem de su kanal idarelerinde bununla ilgili denetim mekanizmalarının da bulunduğu, konuların bu birimler tarafından İller Bankası düzeyinde olmasa bile her mecraya gerektiği gibi taşınabileceği ve takip edilebileceği mantığını, İller Bankası yetkililerinin algılayarak bu konuda biraz daha kendilerini geliştirmelerinin doğru olacağına inanıyorum. İller Bankası, yönetim kuruluna bir büyükşehir belediyesi temsilcisi de alarak, büyükşehirleri işinin sahibi aktörler olarak görmelidir." (K 1)

Büyükşehirler yapıları itibariyle kapasiteleri olan kurumlardır. Yeterli oldukları teknik alanlarda özelliği olanlar hariç bir çok işi, hatta Ankara, İstanbul, İzmir gibi gelişmesini büyük ölçüde tamamlayanlarda işlerinin tamamını kendileri yürütmek istemektedirler. Banka'nın büyükşehirlerle ilişkilerini güçlendirerek ve kendini yeniden yapılandırarak daha esnek ve profesyonel bir yaklaşımla iş geliştirebilmesi, bu yüzden önem arz etmektedir.

3.5.8.3. İller Bankası Yetersiz Kaldığında Yapı Denetim Hizmeti Satın Alabilmesi

Katılımcıların bir kısmı tarafından projelerin yoğunluğu nedeniyle İller Bankası'nın müşterek kontrollüklerle yürütülen işlere yeterli zaman ayıramadığı ifade edilmektedir. Yetersiz kaldığı işlerde değişen kapasite ihtiyacına göre dışardan denetim hizmeti temin edebilmesi konusunda bir öneri getirilmiştir.

> *"İller Bankası'nın son dönemlerde iş yükünün olağanüstü artması nedeniyle saha denetimlerinde zorlandığı gözlenmektedir. Değişen kapasite ihtiyacına göre dışarıdan teknik hizmet temin edilebilir." (K 26)*

6360 sayılı kanunla büyükşehirlerdeki işlerde büyük oranda artışlar yaşandığı, BEL-DES, SUKAP, KENTDES gibi uygulamalarla da siyasi iradenin küçük belediyelerdeki içmesuyu, kanalizasyon ve arıtma gibi temel altyapı yatırımlarını tamamlamak istediği görülmektedir. Banka'nın devam eden işleriyle birlikte yaşanan bu iş artışı, özellikle yapı denetimi hizmetlerinde aksamalara yol açabilmektedir. Yeterli olunamayan işlerde temel yapı denetimi hizmetinin dışardan temini ile İller Bankası'nın herhalde izleme görevini sürdürmesi önerisi değerlendirilebilir.

3.5.8.4. İller Bankası'nın PPP Modeline Destek Olması

Ortak idarelerin yatırımlarına finansman sağlamak için farklı modeller de aranabilir. 1 katılımcıya göre PPP modelinin uygulanmasına destek olunması, gerekirse bu işi yapan özel sektöre de kredi verilmesi, bu modellerden biri olabilir.

> *"Diğer bankalarda PPP modellerini görüyoruz biz. Ama İller bankasının da PPP modellerine yönelmesi gerekiyor. Yerel Yönetimlerin işin içinde olduğu işlerde özel firmalara da kredi vermesi gerektiğini düşüyorum ben. Bu konuda da iddia sahibi olması gerektiğini düşünüyorum. PPP modellerinde genelde kazananı yerel yönetimler oluyor. Biz finans, problemini aşmak içinde bu yöntemlerin kolaylaştırılmasını, yaygınlaştırılmasını istiyoruz. Şimdi yaptığımız bu entegre çevre projesinde biz Malatyalı iki firmayla anlaştık. Çöpün ayrıştırmasını, ondan gaz üretilmesini ve bu gazdan da yakarak enerji*

üretilmesi konusunda konusunda. Yaklaşık 10 mwatt enerji elde ediyoruz. Ciro üzerinden yüzde 17 pay alacağız biz. Bu ciddi bir pay. Bizim bir kuruş kendi cebimizden para çıkmayacak. Bu tür PPP modellerinin yaygınlaştırılması kamudaki yatırım baskısını da azaltır." (K 12)

PPP, kamu özel ortaklığı şeklinde özellikle büyük işlerde önemli finansman sağlama yöntemlerinden biridir. Kamu hizmetlerinin yarı özelleştirilmesi şeklinde de tanımlanabilir. PPP modelinin başlangıçta iş bazında risk analizinin rasyonel olması, iyi uygulama örneklerinin tetkikiyle işe özel olarak geliştirilip tasarlanması ve kamu menfaatinin öne çıkarılması kaydıyla faydalı olabileceği ifade edilebilir.

3.5.8.5. İller Bankası'nın Büyükşehir Belediyeleriyle Çalıştaylar Yapması

Büyükşehir belediyeleriyle işlerin, sorunların ve çözüm yollarının belirlenmesi, güçlü bir şekilde geleceğe yönelik ortak vizyon oluşturabilmek için ortak çalışılmalar yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda İller Bankası büyükşehir belediyeleriyle idari, teknik, mali vd. konularda çalıştaylar yapmalıdır.

"İlbank Büyükşehir Belediyeleri ile idari, teknik, mali, finansman konularında çalıştay yapacak. Bu uzmanlar gelip burada fikirlerini söyleyecek. Çalıştay sonunda bu alanlarda bildiriler yayınlayacaksınız. Yeni büyükşehirler oluyor, Banka yeni büyükşehirlere göre bir durum almaya çalışıyor, bununla ilgili bir Çalıştay yapın. Büyümeye karşı Banka da büyükşehir de hazırlıklı olur. Bağlar köprülerle sağlıklı kurulur." (K 16)

Büyükşehir belediyeleri birçok alanda kendilerine yeter kurumlardır. Hizmetin ihtiyaç, önem ve öncelikler temelinde olması ise kaynakların etkin kullanımı ve müşteri memnuniyeti açısından önem arz etmektedir. İller Bankası yerel yönetimlerin bankasıdır. Geleceğe yönelik iş tasarımları, uygulaması, işletmesi, denetimi ve projeksiyonların birlikte çalıştaylar yapılarak belirlenmesi, her iki tarafın da gelişimi ve vizyonuna katkı verecektir.

3.5.8.6. İller Bankası'nın Adil ve Öngörülebilir Bir Kredi Sistemi Kurması

Katılımcılar, kredi sistemindeki belirsizlik, adaletsizlik ve öngörülebilir olmama üzerinden eleştirilerde bulunmaktadır. Belirsizliğin niteliği itibariyle siyasi kurumlar olan büyükşehir belediyelerini sıkıntıya soktuğu belirtilmektedir.

> *"Önem, öncelikleri gözeten, kriterleri belli, öngörülebilir bir kredi sisteminin olması gerekmektedir." (K 11,18)*

Katılımcılar tarafından getirilen önem, öncelikleri gözeten, kriterleri belli, öngörülebilir bir kredi sistemi talebi, dikkat çeken bir bulgudur. Yetki devri, hizmet standartları, iş kapasitesi ve potansiyeline bağlı olarak belirlenmiş norm kadro uygulaması gibi bazı temel konulardaki değişimlerle birlikte hakkaniyetli ilkelere dayalı, öngörülebilir ve performans esaslı bir kredilendirme sistemi, ihtiyaçların giderilmesi ve ilişkilerin gelişmesinde etkinlik sağlayacaktır.

3.5.8.7. İller Bankası'nın İş Akım Şemalarını Yayınlaması

İş akım şemaları, iş süreçlerini açık bir şekilde göstererek süreçlerin anlaşılmasına katkı vermektedir. 1 katılımcı, iş akım şemalarının yayınlanmasının Banka'ya sorulacak birçok sorunun doğrudan öğrenilmesine katkı vereceğini belirtmektedir.

> *"2012 yılında genel müdürlükten bir format çizelgesi geldi. O çok hoşuma gitmişti. Bir yerel idarenin İller Bankasıyla kişisel müracaatı nasıl olur? Aynı bilgisayardaki program akışı gibi koymuşlar. Belediye gelir İller Bankası bölge müdürlüklerine müracaat eder. Bölge müdürlüğü genel müdürlüğe gönderir. Genel müdürlük kredi ya da proje birimine gönderir." (K 3)*

İş akım şemaları iş süreçlerini özetleyen şemalardır. Bunların yayınlanması, bu konulardaki birçok soruya doğrudan cevap vereceğinden olumlu etkisinin olacağı katılımcı tarafından ifade edilmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetim bankaları, ağırlıkla finansman sağlama fonksiyonuna dayalı olarak yüzyıllardır varlıklarını sürdürmektedir. Bütün kurumlar gibi yerel yönetim bankaları da içinde bulundukları ülkelerin ekonomik, sosyal, idari, siyasi, vd. gelişmelerine bağlı olarak toplumun ihtiyaçlarına göre kurulmakta ve gelişmektedir. Belediyeler Bankası, Türkiye'nin, uzun yıllar süren savaşlar sonrası, kentleri ve yerel yönetimleri yeterince gelişmemiş, sanayileşememiş, nüfusunun ağırlığı kırsal kesimde yaşayan, sadece finansman değil, teknik kapasiteye, yetişmiş insan gücüne ve işleri yüklenecek şirketlere kadar her şeye ihtiyacı olduğu bir konjonktürde 1933 yılında kurulmuş bir bankadır. 1945 Yılında görevleri ve hizmet verdiği kesimler artırılarak İller Bankasına, 2011 yılında ise yeniden yapılandırılarak İller Bankası A.Ş.'ye dönüştürülmüştür.

Bütün kurumlar gibi İller Bankası da çevresel etkenleri ve özellikle paydaşlarındaki değişimi dikkate alarak kendini geliştirme, yeniden yapılandırma çabası içerisinde olmuştur. Sanayileşme, kentleşme, küreselleşme, hizmet sektörünün gelişimi, idari yapıdaki gelişim gibi faktörler, değişimi büyük ölçüde etkileyen, biçimlendiren ve zorlayan faktörlerdir.

Değişimin değeri, örgütün ve paydaşlarının ihtiyaçlarına, beklentilerine uygunluğu ve çevresel etkenlerle birlikte kurumun gelişimine ve geleceğine vereceği katkıyla ölçülebilir. İhtiyaçlar ve beklentilere uygunluk ile kurumun gelişimi ve geleceğine katkı verme paydaşların katılımı, şeffaflık, hesap verme – hesap sorabilme ilişkisinin etkinliği, temsil yapısı, müşteri odaklılık, stratejik yönetim yaklaşımı gibi unsurların vereceği katkılarla hayata geçirilebilir.

Bir kalkınma ve yatırım bankası olarak İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına dünyadaki siyasi, idari, iktisadi, kültürel, teknolojik vb. yapı ve anlayışlardaki değişimle birlikte bakmak, geleceğe yönelik projeksiyonların ve sistem tasarımlarının sağlıklı yapılması açısından önem arz etmektedir. Bu anlamda, teknik boyut ve bankacılık boyutunu birlikte geliştirerek sürdürmeyi amaçlayan ve ulusal ve uluslararası alanda önümüzdeki süreçte büyük çapta rekabetle karşılaşacağı görülen

İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasını konjonktürel boyutun yanında farklı ülke uygulamalarını da dikkate alarak tarihsel, fonksiyonel ve stratejik bir yönetim yaklaşımıyla ele almak gerekmektedir.

1970'li yılların sonlarından itibaren dünyadaki temel eğilim olan yeni sağ akımı merkezi yönetimlerin küçültülmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öne çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması, İller Bankası'nı doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle İller Bankası'nın yeniden yapılanması, sahipleri ve müşterileri olan ortak idarelerin yeniden yapılandırılması ile birlikte ele alındığı ölçüde fonksiyonel olabilir. Büyükşehirler ise yerel yönetim sisteminin en büyük aktörleridir. Bu sürecin gelişimine yerel yönetimlerin en büyük aktörleri tarafından nasıl algılandığını, eleştirileri, önerileri ve taleplerinin neler olduğunu görerek ortak akılla katkı vermek sağlıklı, gerçekçi ve ihtiyaç duyulan bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir.

İller Bankası'nın yeniden yapılanması sürecinin özelliği, büyükşehirlerin yeniden yapılanması ile aynı zaman dilimine rastlamasıdır. 2011 yılında İller Bankası'nın yasasının değişmesi ve yeniden yapılanma için düzenleme çalışmalarının ardından, 2012 yılında, 6360 sayılı kanunla, hizmet verme ve paydaşlık ilişkisi içerisinde bulunduğu yerel yönetim birimlerinin yapısında büyükşehir belediyeleri lehine kapsamlı bir değişim meydana gelmiş ve söz konusu değişim, 2014 yılı yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe konulmuştur. Sahipleri ve müşterileri yerel yönetimler olan İller Bankası'nın büyükşehir belediye sistemindeki bu değişimden büyük ölçüde etkileneceği açıktır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde geleceğin büyük aktörü olarak büyükşehir belediyelerinin İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını nasıl algıladığını ve bu yapılanmadan beklentilerinin ne olduğunu ortaya çıkarmak, Banka'nın ve büyükşehirlerin ortak geleceği açısından ayrı bir önem kazanmaktadır.

Yeniden yapılanmanın hedefi, hizmet verdiği mahalli idarelerin ihtiyaçlarını daha fonksiyonel bir şekilde karşılayabilmek için Banka'nın yapısı, anlayışı ve faaliyetlerini geliştirmektir. Bu çalışmada İller Bankası'nın yeniden yapılandırma hedeflerini gerçekleştirmede ne kadar başarılı olduğu, yeniden yapılanmanın fonksiyonellik düzeyi ve düzenleme ve uygulamalardaki sorunların giderilmesiyle

Banka'yı daha etkin hale getirmek için neler yapılabileceği, mülakatlar, gözlem ve doküman incelemelerinin değerlendirilmesi suretiyle ele alınmış, öne çıkan temalar ve kategorilerle ilgili tespit edilen bulguların tartışmaları yapılmış sorun alanlarına yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Yapılan analizlerden bu çalışmanın temel hipotezinde öne sürüldüğü gibi, İller Bankası'nın büyükşehirlerdeki değişime uyum sağlayarak kurumsal yapısı, fonksiyonları ve büyükşehirlerle ilişkilerini yeterince geliştiremediği sonucuna ulaşılmaktadır. Mülakat sorularının dayandığı faktörler temelinde ise aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Yerel yönetim sistemi, büyükşehir belediyeleri, diğer belediyeler, il özel idareleri ve köyler olarak parçalı bir görünüm arz etmektedir. Gelecekteki beklenti, daha güçlü yerel yönetimler oluşturulması amacıyla bu yapıların büyükşehir sistemine benzer hale getirileceği ya da ölçek ekonomilerinden yararlanma amacıyla hizmet bütünleştirmelerine gidileceği yönündedir. İller Bankası'nın ise hem teknik hem de bankacılık yapısını koruyarak faaliyetlerini sürdürmeyi hedeflediği anlaşılmaktadır. Beklendiği üzere, yerel yönetim sistemi tamamen büyükşehir sistemine geçse de büyükşehir belediyelerinin teknik açıdan uzun bir süre daha Banka'nın yardımına ihtiyaçlarının olduğu, bu bağlamda, Banka'dan teknik danışmanlık hizmeti desteğini daha uzun bir süre ihtiyaç, önem ve öncelikler temelinde katılımcı bir anlayışla geliştirerek sürdürmesinin beklendiği anlaşılmaktadır.

İller Bankasının mevcut durumda ve orta-uzun vadede öncelikle ağırlık verilmesi gereken yönünün bankacılık hizmetleri olduğu görülmektedir. Banka, yerel yönetimlerin fon taleplerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Bankacılık hizmetleri geliştirilerek ulusal ve uluslararası piyasalardan alternatif finansman kaynakları bulunmasına, mümkünse Banka sermayesinin çeşitlendirilerek artırılması suretiyle kamusal fonlara erişim sağlanmasına, ihtiyaç bulunmaktadır. Yeniden yapılanmanın hedefleri arasında yer alan kaynak geliştirme, şirket kurma, yurtdışında örgütlenerek iş geliştirme faaliyetlerinin yurt içi ve yurt dışı düzenleme, sistem ve uygulamalarının araştırılarak Banka'nın yapısına rasyonel bir şekilde uyarlanmasıyla mali finansal yapı güçlendirilmelidir. Bankacılık fonksiyonu ve teknik boyutun güçlendirilmesiyle elde edilen finans kaynaklarının ihtiyaç, önem ve öncelikler temelinde, adil, rasyonel ve hakkaniyete uygun biçimde kullanılması, yapısal düzenlemeler de yapılarak hayata geçirilmelidir.

Teknik boyutta ise katılımcıların görüşleri, gözlemler ve doküman incelemelerinde, İller Bankası hakkında kuruluşundan günümüze önem ve öncelikler çerçevesinde yaptığı yatırımlardan hareketle temel olarak altyapı hizmetleri veren bir kurum olduğu algısının yaygın olarak benimsendiği görülmekte ve içme suyu, kanalizasyon, yağmur suyu, arıtma tesisleri, belediye binası gibi bilinen altyapı ve üstyapı tesislerinde büyükşehir belediyesi sisteminin gelişimine ve yerleşmesine paralel olarak İller Bankası'nın teknik birimlerine olan ihtiyacın sürekli azalma eğiliminde olacağı sonucuna ulaşılmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir gibi gelişmiş büyükşehir belediyelerinde teknik boyutta İller Bankasıyla yapılan iş sayısı yok denecek kadar azalmıştır.

Banka, yeniden yapılanma süreciyle birlikte bir taraftan büyükşehir belediyelerinin gelişimine paralel olarak ihale ve emanet usulünün bırakılması, denetimin çeşitlendirilmesi gibi yollarla bazı hizmet alanlarından çekilerek gelişime uyum sağlamaya çalışırken diğer taraftan gelecekte ihtiyacı olan büyükşehir belediyeleri ve diğer yerel yönetimlerle güçlü bir şekilde varlığını sürdürebilmesi için klasik işlerinin dışına çıkarak yeni iş alanlarına açılmıştır. Teknik işlerde yol, köprülü kavşak, tramvay, stadyum, malzeme kredileri, yenilenebilir enerji, kentsel dönüşüm, akıllı kentler, finansal anlamda da kıdem tazminatı, elektrik borcu, kamulaştırma gideri gibi yeni alanlarda kredi kullandırarak iyi uygulama örneklerini kendi yapısına uyarlayıp iş geliştirmeye başlamıştır. Yeniden yapılanmanın başarılı olabilmesi için eskidenberi süren işlerinin yapım yöntemlerini ve yeni iş alanlarını sürekli geliştirmeyi hedeflemeli, sadece altyapı değil üstyapıya, hatta şehrin ihtiyacı olan her alana hizmet veren bir kurum olduğu, özellikle büyükşehirlerle olan ilişkisinde Banka'nın yeni iş yöntem ve alanlarını geliştirmede öncülük yapabileceği algısını yerleştirmelidir. Bunun için de müşteri odaklı bir yaklaşımla proje, ihale, uygulama ve işletme aşamalarının iş süreçlerinin süreklilik arz eder şekilde incelenmesi suretiyle hizmet kalitesi ve performansını artırabilecek öneriler geliştirebilen bir sistem kurup uygulamalı, bu alanlarda ortak idarelere öncü ve örnek olmalıdır.

Yukarıdaki genele yönelik değerlendirmelerle birlikte araştırmada öne çıkan bazı konular da bulunmaktadır. Bu bağlamda yapı denetimi, hizmet standartları, fiziksel altyapı, eğitim, tanıtım, ilişki yönetimi, katılım ve müşteri memnuniyeti,

yönetsel ve teknolojik değişim, İller Bankası modelinin Türkiye ile benzer yapıdaki ülkelere ihracıyla Banka'nın bölgesel-küresel bir güç haline gelmesi, rekabet, özerklik ve yönetimde stratejik yaklaşımın benimsenmesi konularına kısaca değinilmesi yerinde olacaktır:

Yapı denetim hizmetleri Banka'nın faaliyetleri arasında en çok yer alan işlerdendir. İller Bankası, yeniden yapılanma sürecinde öncelikle yapı denetimini çeşitlendirerek bir farklılık oluşturmuştur. Bu farklılık ve uygulamasının büyükşehirler üzerinde olumlu algı oluşturduğu, işlerin sağlıklı yürütülmesine, iş kapasitesinin artmasına ve büyükşehirlerin kurumsal gelişimine katkı verdiği görülmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde büyükşehirlerin daha yetkin hale gelmeleriyle yapı denetiminde ağırlık, zorunlu olanlar hariç izleme yöntemine dönmüştür. Bu eğilimin süreceği düşünülmektedir. Bunun yanında mevcut durumda büyükşehirlerden işletme aşamasında ve Banka'nın kredi vermediği işlerde de yapı denetimi hizmeti verilebilmesini isteyenler de bulunmaktadır.

Yapı denetimi kapsamında üzerinde durulması gereken bir konu da Banka'da müşavirlik sisteminin kurulmasıdır. Yurt dışında yapılması planlanan işler, yurtiçindeki bazı nitelikli işler ve Dünya Bankası'yla yapılan işler gibi bazı işlerde kurumsal gelişim gereği de dikkate alınarak Banka bünyesinde kurulacak bir şirketle bu sistem oluşturulabilir.

Hizmet standartları, hizmet kalitesinin kriterleri olarak değerlendirilebilir. Hizmet kalitesinin ölçümü ve hesap verebilirliğin somut olarak gerçekleştirilebilmesine katkı vermektedirler. Mevzuat kaynaklı süreler ve kalite standartları hariç, Banka'nın kendisine ait hizmet standartları yetersizdir. Teknik hizmetler ve bankacılık hizmetlerinde iş süreçleri revize edilerek hizmet standartları oluşturulmalı ve geliştirilmelidir.

İller Bankası'nın merkezde birimlerini toplayan, fiziksel altyapısı yeterli, kurumsal kimliğine yakışır modern bir binaya, bölgelerde ise çoğunluğu yeterli olmakla birlikte fiziksel altyapısı yetersiz olanların yeni binalar edinmesine ya da mevcut binalarının modernizasyonuna ihtiyacı bulunmaktadır.

Eğitim açısından İller Bankası'nın yerel yönetimler ve üniversite ile işbirliği yaparak hem kendi personeline hem de yerel yönetimlere hizmet verebilecek teori ve pratiğin birlikte öğrenilebileceği bir eğitim sistemi ve kurumu oluşturması, hem Banka'nın hem de ortak idarelerin gelişimine katkı verecektir. Mevcut yapısı ve işleyişiyle Banka bu işi en iyi bir şekilde yapabilecek çok az sayıda kurumdan biridir. Uzun zamandır dile getirilen "İlbank Akademi" kurulması önerisi, üniversiteyle işbirliği halinde gerçekleştirilebilmesi halinde Banka'ya, yerel yönetimlere, akademik camiaya ve topluma önemli kazanımlar sağlayacaktır. Banka'da eğitimin geliştirilmesi için müstakil bir daire başkanlığı şeklinde örgütlenmeye gidilebilir. Yine bu bağlamda, Banka AR-GE birimini uygulama birimleriyle etkin bir şekilde çalıştırarak ortaklarına yeni tasarım ve uygulamalar konusunda öncülük yapmalıdır.

Türkiye'nin her yerinde büyük hizmetleri olan bir kuruluş olsa da tanıtım faaliyetleri ile iletişim ve ilişki yönetimin zayıflığı, kurumun önemi ve itibarının artmasına engel olmaktadır. İller Bankası tanıtım faaliyetlerine önem vererek tanıtım birimiyle birlikte etkin bir tanıtım sistemi kurmalı, iletişim ve ilişki yönetimini güçlendirmelidir.

Katılım ve müşteri memnuniyeti yönetimin önemli değerleridir. Mevcut hizmetlerin ve yeni hizmet alanlarının geliştirilmesinde katılımcı bir yaklaşımla hareket edilmesi ve koordineli çalışılmasının hem İller Bankası'nın hem de büyükşehirlerin vizyonunu geliştirerek her ikisinin de geleceğe daha güçlü taşınmasına katkı verebileceği söylenebilir. En az yılda bir yapılacak müşteri memnuniyet ölçümleriyle de müşterilerin Banka hakkındaki algıları belirlemeye çalışılmalıdır.

İller Bankası yurt dışı hizmet birimleri oluşturarak bölgesel bir güç olabilmeyi hedeflemektedir. Bir kalkınma ve yatırım bankası olarak İller Bankası modeli, Türkiye'nin şartlarına göre şekillenmiş, benzer koşulları yaşayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere örnek teşkil edebilecek özgün bir modeldir. İller Bankası'nın yurt dışına açılması konusunda, dünyadaki birikimlerin incelenmesi ve ortakların görüşlerinin de alınması suretiyle ilerlenmesi, bu yöndeki gelişimin rasyonelliği ve fonksiyonelliğini artıracaktır.

Çevresel etkenlerdeki gelişmeler yönetsel ve teknolojik açıdan değişimi gerektirmektedir. Gelişen yönetim tekniklerine dayalı olarak teknolojinin, zamanın ve kaynakların etkin kullanımı, yönetsel açıdan iş sürelerinin kısaltılması, yetki devrinin fonksiyonel hale getirilmesi, insan kaynaklarının; yetkinliğinin artırılması, ihtiyaç duyulan branşlara göre sayısal yeterliliğinin sağlanması ve dağılımının yürüyen işler ve iş potansiyeli çerçevesinde yeniden yapılması, yurtiçi teşkilat yapısının yeniden tasarlanması ve müşteri odaklı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, yeniden yapılanmanın fonksiyonelliğinin gerekleri olarak öne çıkmaktadır. Banka'nın kurumsal yapısında büyükşehirler açısından temsilin ve temsil ve hesap verebilirliğe ilişkin düzenleme, sistem ve uygulamasının olmaması ise, hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim açısından önemli bir eksikliktir.

Bilgi ve iletişim çağında teknolojik gelişim ve insan kaynaklarının bu konudaki yetkinliği temel gereksinimlerdir. Bilgi sistemleriyle bütünleştirilebilmiş bilgi ve iletişimdeki gelişmeler, yeniden yapılanmanın zamanın ruhuna uygun tasarımının temelini oluşturmaktadır. Teknolojik açıdan gelişmiş, kapsamlı ve gelecekte diğer kurumlarla da entegre bir veri tabanından işlerle ilgili her türlü bilgiye verilen yetkiler dahilinde erişim, işlem yapabilme ve takip edebilme, idari ve teknik alanlarda iş tekniğindeki gelişmelerin Banka'nın işlerine uyarlanması ve insan kaynaklarının yetkinliğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

İller Bankası, gerek teknik hizmetlerin üstlenilmesi, gerekse bankacılık hizmetlerinin karşılanmasında artan oranda rekabetle karşı karşıyadır. Bazı kamu kurumları ile özel kuruluşların hizmetlerin bir kısmını alıp bu alanlara girmeye çalıştığı, büyükşehirlerin de kendi işlerini kendilerinin yapmak istediği görülmektedir. Diğer yandan, küreselleşmenin etkisiyle Dünya Bankası'nın İller Bankası'nın piyasa şartlarına göre çalışmasını isteyerek kredi ve anlaşmalı müşavirlik şirketleriyle finans ve teknik hizmet sağlamada kendine ayrı bir alan açma çabası ile diğer uluslararası kuruluşların piyasaya girme çabaları da bilinmektedir. Gelişen konjonktürde Banka'nın nasıl bir durumla karşılaşacağı ve nasıl bir tepki geliştirebileceği tartışılmaya değerdir.

Büyükşehir sisteminin yerleşmeye çalıştığı, çok büyük yatırım açıklarının bulunduğu bu ortamda, finansmanı zamanında bulabilme, en az finansman bulabilme kadar önem taşımaktadır. Birçok büyükşehir belediyesinin Banka'nın uygun finansman sağlayabileceği zamanı beklemesi mümkün görünmemektedir. İhtiyaçların beklemeye tahammülü olmadığından ilk fırsatlarıyla gerçekleşirler. Alternatif kurum ve kuruluşların Banka'nın iş alanına hakim olması riski olduğundan bunu sağlayanın Banka olması önemlidir. Yapılan her iş yeni işlere imkan vermekte ve yol açmaktadır. Yapılamayan her iş de ona bağlı olarak yapılabilecek işlere engel olmaktadır. Banka'nın bu alanda kendini geliştirememesi, ihtiyacı karşılayamaması durumunda ulusal, uluslararası ya da ortak finans kuruluşları ya da bu kuruluşlarla teknik şirketlerin ortak girişimleri bu alanda yer edinecek, değişik finansman teknikleri ya da finansman ve teknik boyut birlikte hazırlanan modeller geliştirilebilecektir. Geçmişte yeni yerel yönetim bankaları kurma isteklerinin olduğu da hatırda unutulmamalıdır.

Banka, rekabet açısından ortak idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinin kendi üzerinden dağıtılmasını bir avantaj olarak görmektedir. Bu durum kısmen bir avantaj sağlasa da diğer kurumlar tarafından teminat hesabı sistemi uygulandığında Banka ile aralarında bir farkın neredeyse kalmayacağı anlaşılmaktadır.

Bu noktada Banka'nın yeni konseptlerle geliştirdiği finansman modelleri ya da finansman ve teknik birlikte geliştirdiği modellerle büyüyerek mi, yoksa alanını başka kurumlara kaptırarak mı sürdüreceği, yeniden yapılanmasının etkinliğine bağlıdır. Ortak idarelerde ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerindeki beklentinin Banka'nın, yerel yönetim sistemi ve özellikle büyükşehir belediyesi sistemindeki değişim, özel sektör ve kamunun Banka'nın alanına girme çabaları, küreselleşmenin etkileri gibi unsurları dikkate alarak, paydaşlarıyla ortaklaşa işler geliştirip kendini yenilemesi ve yeni sektörlere açılması olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda; yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde işleri tasarlama, revize etme, uygulamayı gerçekleştirme, denetleme, işletme kontrolü sağlama ve bunlar yapılırken bürokrasiyi en aza indirme, ekonomiklik, verimlilik ve etkinliği en üst düzeye çıkarma amacıyla çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Banka'nın ve yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması konusu, Banka üzerine daha önce yapılan çalışmaların yaklaşık tamamında yer almaktadır. Dış etkiler ve olası siyasi baskılardan korunarak bankacılık kuralları ve standartları, fen ve sanat kuralları, hukuk ve yerel yönetimlerin önem ve öncelikleri çerçevesinde, ortaklarının ihtiyaç, talep ve hedefleri doğrultusunda bir kalkınma ve yatırım bankası gibi çalışabilmesinin ön koşulu olarak özerklik gösterilmektedir. Banka'nın kurumsallığını özerkliğiyle geliştirmiş bir kurum olmadan varlığını geliştirerek sürdürmesi zor görünmektedir. Bu bağlamda Banka'nın sermayesinin tamamına yakınının ortaklarının gelirlerinden kesilen paylarla bu payların kullandırılmasından elde edilen karın bir kısmının sermayeye aktarılmasından, yine finansman kaynaklarının da çok büyük birkısmının ortakların sağladığı sermayeden oluştuğu bilinmektedir. Konu özerklik boyutuyla değerlendirildiğinde; yerel yönetimlerin fon kaynaklarının tamamına yakını kendileri tarafından sağlanırken, Banka'da söz sahibi olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Diğer yandan, en temel sorunlardan biri de ihtiyaçlara yeniden yapılanma anlayışı ile bağdaşmayan anlık, günü kurtarmaya yönelik çözümler getirilmeye çalışılmasıdır. İş ve işlemlere ve kurumsal gelişime stratejik bakış açısıyla yaklaşılması, hem bu sorunu ortadan kaldıracak hem de risk odaklı bir yaklaşımla geleceğe yönelik gelişimin fonksiyonel ve performansı yüksek olmasına katkı verecektir. Bir yandan, gelişmiş ülkelerle aradaki farkın kapatılmaya çalışılması, diğer yandan, hukuk, fen ve sanat kuralları, modern bir şehirleşme anlayışı ve estetiği ile geleceğe ilişkin sağlıklı projeksiyonlara bağlı olmadan yapılan alt ve üstyapıların yapılması ya da yenilenmesi gereğinin getireceği maliyetlerin devasa boyutlarda olması, aklı, bilgiyi, tecrübeyi, yenilikçi bakış anlayışını, dünya ölçeğinde teknik, bilimsel, sanatsal, kültürel gelişmeleri, istişareyi ve takım çalışmasıyla tasarımın kusursuz yapılmaya çalışılmasının önemini açığa çıkarmaktadır.

İller Bankası'na ihtiyaç Banka'nın paydaşlarıyla ortak vizyon oluşturarak iş geliştirebildiği, yapısal ve fonksiyonel olarak kendisini değiştirebildiği ve işlerin yönetişimini sağlayabildiği sürece devam edecektir. Bugün olduğu gibi gelecekte de şehrin gelişen ihtiyaçlarıyla imarına yönelik olarak sınırsız hizmet alanlarının olabileceği görülmektedir.

İller Bankası'nın yeniden yapılanmasının Büyükşehir Belediyeleri tarafından nasıl algılandığını ortaya çıkarmaya çalışan bu araştırma sırasında, birçok konunun tez kapsamında detaylı olarak ele alınmasının mümkün olmadığı, ayrı bir çalışma konusu olmayı hak ettiği kanaatine varılmıştır. Bu bağlamda aşağıda belirtilen konuların araştırılması faydalı olabilir:

- İller Bankası'ndaki yeniden yapılanmanın; büyükşehir belediyeleri dışındaki yerel yönetimler tarafından nasıl algılandığı,
- Yeniden yapılanmaya karşı kurumsal direnç kapsamında İller Bankası örneği,
- Büyükşehir Belediyelerindeki yeniden yapılanmanın kaynakların etkin kullanımı ve sosyal devlet ilkesi açısından değerlendirilmesi: Mahalle yönetimi örneği.
- Büyükşehir belediyeleri için alternatif finansman imkanları ile yerel yönetim bankalarının finansman sağlamadaki rolü,
- İller Bankası'nın yerel yönetimlerle ilişkilerinde projeler vizyonu,
- İller Bankası'nın yeni iş alanlarının belirlenmesinde yerel yönetimlerin etkisi,
- Küresel ölçekte yerel yönetim bankalarındaki değişimin yönetim yapısı, sermaye, faaliyet alanı vd. açılardan karşılaştırılması,
- Dünyada yerel yönetim bankacılığı ve yerel yönetim bankaları,
- İller Bankası'nın yurt dışı yapılanması için bir model önerisi: … Bankası Örneği,
- AR-GE ve İller Bankası,
- Kurum içi yönetişim; İller Banka çalışanlarının yönetime katılımı örneği,
- Yeni yönetim anlayışlarının genellikle özel sektörden gelmesinin nedenleri.

Kuşkusuz araştırılması gereken, yerel yönetimlerdeki değişimle birlikte Banka'nın gelişimine katkı verebilecek konuları çok daha fazla artırmak mümkündür. Bu konuların araştırmacıların ilgi alanına girmesi ne kadar artarsa, Banka'ya ve yerel yönetim sistemine katkısı o kadar fazla olacaktır.

KAYNAKÇA

- ***Kitaplar***

Acartürk, Ertuğrul, Hüseyin Özgür (2004). "Teoride ve Türkiye'de Desantralizasyon." Ed. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen. Kamu Yönetimi. Ankara: Gazi Kitabevi, 143-182.

Ağaoğulları, Mehmet Ali (1989). Eski Yunanda Siyaset Felsefesi. Ankara: V Yayınları.

Akgemici, Tahir (2013). Stratejik Yönetim. 3. Konya: Gazi Kitapevi.

Aksoy, A. Şinasi (2003). "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi." Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman. Türkiye'de Kamu Yönetimi. Ankara: Yargı Yayınevi, 545-560.

Al, Hamza (2002). Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Ankara: Bilimadamı Yayınları.

Altay, Nasuh Oğuzhan (1997b). Belediye Bankacılığı. İzmir: Ege Belediyeler Birliği.

Altunışık, Remzi, Recai Coşkun, Serkan Bayraktaroğlu ve Engin Yıldırım (2012). Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.

Ataay, Faruk (2006). Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye'de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler. Ankara: De Ki Basım Yayım.

Atasoy, Veysel (1992). Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Ateş, Hamza (2003). "Postbürokratik Kamu Yönetimi." Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayınevi, 57-82.

Ateş, Hamza (2003). "Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi." Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayınevi, 303-331.

Balcı, Asım (2005). Sosyal Bilimlerde Araştırma. Ankara: Pegem Yayıncılık.

Baş, Türker ve Ulun Akturan (2013). Nitel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Seçkin Yay. San. ve Tic. A.Ş.

Bilgiç,Veysel (2003). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı." Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayınevi, 13-23.

Bozlağan, Recep (1997). Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları. İstanbul: Bağcılar Belediyesi Kültür Kitapları Dizisi: 2.

Bumin, Kürşat (1990). Demokrasi Arayışında Kent. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Ceyhun, Yurdakul, Çağlayan, M. Ufuk (1997). Bilgi Teknolojileri Türkiye için Nasıl Bir Gelecek Hazırlamakta. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No: 361.

Corbin, Juliet ve Anselm Strauss (1990). "Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria". Qualitative Sociology, vol: 13, no: 1, 3-21.

Coşkun, Selim (2003). "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı." Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayınevi, 39-55.

Creswell, John W. (2016). Nitel Araştırma Yöntemi: Beş Yaklaşıma Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni. Çev. Ed. Mesut Bütün, Selçuk B. Demir. 3. Baskı. Siyasal Kitabevi. Ankara.

Çakır, Arif Erkan. (2003). Yapısal uyum sürecinde İller Bankası. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Çetin, Canan (1996). Yeniden Yapılanma. İstanbul: Der Yayınları 202.

Çoker, Ziya (1986). İller Bankası ve Mahalli İdareler. İstanbul: Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş. B. Çekmece – İstanbul.

Erdoğan, Oğuzhan (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler. Ankara: SAGE Yayınları.

Erten, Metin (1999), Nasıl Bir Yerel Yönetim. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.

Eryılmaz, Bilal (1993). Bürokrasi. İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Eryılmaz, Bilal (2011). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti.

Güler, Birgül Ayman (1996). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi – Yapısal Uyarlama Politikaları 1980 -1995. Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, Birgül A. (2005). Devlette Reform Yazıları: Dünya'da Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona. Ankara: Paragraf Yay.

Heper Metin (1973). Modernleşme ve Bürokrasi/Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını.

Heper, Metin (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

İller Bankası (2009). Türkiye'nin Mimarı İller Bankası. Ankara: İller Bankası Genel Müdürlüğü.

İller Bankası A.Ş. (2016). İller Bankası ve Yerel Yönetimler. Ankara: İller Bankası Genel Müdürlüğü A.Ş.

İller Bankası (2006). İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010). Ankara: İller Bankası.

Keleş Ruşen ve Fehmi Yavuz (1989). Yerel Yönetimler. Ankara: Turhan Kitabevi.

Koç, Oktay (2019). Yönetme Krizi Krizler Doğuran Kriz. İzmit-Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Köksal, Tunay (1993). Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları. Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara: DPT Yayın No: 2338 - KGM: 571.

Lincoln, Yvonna S., Egon G. Guba (1985). Naturalistic Inquiry. SAGE Publications. Newbury park London.

Miles, Matthew B., A. Micheal Huberman (1984). Qualitative Data Analysıs: A Sourcebokk of New Methods. SAGE Publications. Beverly Hills. London.

Nadaroğlu, Halil (2001). Mahalli İdareler. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı (2003). "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: "Kamu"nun Yönetilmesinden "Kamu"nun Yönetmesi Anlayışına

Doğru.” Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayınevi, 13-23.

Nohutçu, Ahmet (2011). Kamu Yönetimi. Ankara: Savaş Yayınevi.

Parlak, Bekir (2011) Kamu Yönetimi Sözlüğü. Bursa: MKM Yayıncılık.

Pfeffer, Jefry (1995). Rekabette Üstünlüğün Sırrı: İnsan. İstanbul: Gençlik Yayınları A.Ş.

Songür, Neşe (2015), “Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama.” Ed. Filiz Kartal. Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.

Şengül, Ramazan (2011). Yerel Yönetimler. Kocaeli: Umuttepe Yayınevi.

Şengül, Ramazan (2008). Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim. Ankara: Nobel Yayınevi.

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı(IULA-EMME), (1993). Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması. İstanbul: Toplu Konut İdaresi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı(IULA-EMME) Yayını, Kent Basımevi.

Tokat, Bülent (2012). Örgütlerde Değişim ve Değişimin Yönetimi. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Topal, Kadir (2003). Türkiye’de Yerel Yönetim Bankacılığı. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Tutar, Hasan (2013). İşletme ve Yönetim Terimleri Ansiklopedik Sözlük. Ankara: Detay Yayıncılık.

Tuzcuoğlu, Ferruh (2003). Metropoliten Yönetim. Sakarya: Sakarya Kitabevi.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı (1996). Yerel Yönetimler ve İller Bankası. Ankara: Bellek Tanıtım Ltd. Şti.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993). İller Bankası Reorganizasyon Araştırması I. Aşama Raporu. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE).

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993). İller Bankası Reorganizasyon Araştırması. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE).

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2005). Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Vardarcılar Cavit ve Burak Altunterim (1995). "Orta Ölcekli Bir Sanayi Kuruluşunda Değişimin Yönetimi." 4. Ulusal Kalite Kongresi 8-9 Kasım 1995. İstanbul: Kal-Der Yayınları.

Yeşil, Rüştü (2014). "Nicel ve Nitel Araştırma Yöntemleri". Bilimsel Araştırma Yöntemleri. 3. Basım. Ed. Remzi Y. Kıncal. Ankara: Nobel Yayınları. 51-81.

Yıldırım, Ali ve Hasan Şimşek, (2008). Nitel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Yıldırım, Ramazan (1995). Değişimin Yönetimi. 4.Ulıısal Kalite Kongresi 8-9 Kasım 1995. İstanbul: Kal-Der Yayınları.

Yüksek Denetleme Kurulu (2002). İller Bankası 2001 Yılı Denetim Raporu. Ankara.

Yüksel, Fatih (2004). "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyac ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı". (Ed) Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen. Kamu Yönetimi. Ankara: Gazi Kitabevi. 1-22.

- ***Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar***

Açıkgöz, Özkan (2011). "Şehir, Şehir Toplumu ve Şehir Sosyolojisi". Journal of Sociological Studies, 0 (35), 57-83.

Aksoy, A. Şinasi (1995). "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi". Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri 2.Cilt (Birinci Baskı), Ankara: TODAİE Yayınları: 159-173.

Aksoy, A. Şinasi (1998). "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım". Çağdaş Yerel Yönetimler, 07 (1), 3-13.

Ateş, Hamza ve Yaşar Okur (2009). "Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları." Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, o(18), 101-125.

Güler, Birgül Ayman (1997). "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma." Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6(2), 1-30.

Güler, Birgül Ayman (2003b), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye." Praksis, 0(9), 93-116.

Çoker, Ziya (1988). "Danimarka Hollanda ve Belçika'da Yerel Yönetim Kredi Kuruluşları." Amme İdaresi Dergisi, 3(27), 77-100.

Kandeğer, Barış ve Alıcı, Orhan Veli (2012). "Türk kamu Yönetiminde Denetimin "Evrimi" ve "Geleceği." Türk İdare Dergisi, Sayı 475, 89-100.

Okur, Yaşar (2009). "Denetişim, Ortak Aklın Harmanı". Denetişim Dergisi, 0(1), 9-15.

Okur, Yaşar (2019). "Yönetişim Bağlamında İller Bankası'nın Özerkliği". Ombudsman Akademik Dergisi, 0(11), 131-170.

Elektronik Kaynaklar

Acar, Okan (2012). Yatırım Bankacılığı ve İşlevleri. http://www.okanacar.com/2012/09/yatrm-bankaclg-ve-islevleri.html/Erişim Tarihi: 15.01.2019.

Aksoy, Abdülkadir (2016). "Geleneksel Devletten Modern Devlete: Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim" [Elektronik Sürüm]. Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, 2(03), 31-37. http://static.dergipark.org.tr/article-download/0b34/1f01/c9c8/5c177614977a1.pdf/Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Aktan, Coşkun Can, Mehtap TUNÇ (1998). "Bilgi Toplumu ve Türkiye" [Elektronik Sürüm]. Yeni Türkiye Dergisi. 118-134. https://www.researchgate.net/profile/Coskun_Can_Aktan/ publication/318672963_ BILGI_TOPLUMU_VE_TURKIYE/links/59770674a6fdcc8348af3c2c/BILGI-TOPLUMU-VE-TUeRKIYE.pdf?origin=publication_detail/Erişim Tarihi: 27.11.2019.

Aktif Bank, Aktif Bank ile Halk Enerji güneş enerjisi santrali yatırımları için ortak şirket kurdu. Erişim: 13.06.2019, https://www.aktifbank.com.tr/tr/aktifbank-hakkinda/BasinOdasi/bizden-haberler/Sayfalar/halk-Enerji-ile-ortak-sirket.aspx.

Alıca, Süheyla Suzan (2006). "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi" [Elektronik Sürüm]. Memleket Mevzuat, 2 (14), 13-17. http://www.yayed.org/63-yayinlar-memleket-mevzuat/sayi-14-agustos-2006.php #.XKys43kcTnI/Erişim Tarihi: 09.04.2019.

Altan, Şenol ve Murat Atan (2004). "Bankacılık Sektöründe Toplam Hizmet Kalitesinin Servqual Analizi İle Ölçümü"[Elektronik Sürüm]. Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, 6(1), 17-32. http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/view/ 5000068571/5000063632/Erişim Tarihi: 23.04.2019.

Altay, Oğuzhan Nasuh (1997a). "Federal Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı: Tasarruf Sandıkları Organizasyonları" [Elektronik Sürüm]. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6(2), 64-82. http://yayin.todaie.gov.tr/dergi.php?Dergi=3&Cilt=6&Sayi=2/Erişim Tarihi: 04.05.2012.

Arıkboğa, Erbay (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli" [Elektronik Sürüm]. Yerel Politikalar Dergisi, 0(3), 48-96, http://dergipark.ulakbim.gov.tr/yerelpolitikalar/article/view/5000172436/5000155521/Erişim Tarihi: 07.06.2018.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Erişim Tarihi: 07.04.2014, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf.

Bingöl, Yılmaz, Ersin Yazıcı ve Tahir Büyükakın (2013). İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli, Kocaeli Deneyimi [Elektronik Sürüm]. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları. https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/fotograf/yayinlar/102-il-sinirinda-buyuksehir-belediye-modeli-20171009-123718-kocaelibel_yayinlar-il_sinirinda_ buyuksehir_ belediye_modeli.pdf /Erişim Tarihi: 06.06.2018.

Canpolat, Hasan (2016). "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla ilgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi" [Elektronik Sürüm]. Türk İdare Dergisi, 0(467), 79–113. http://www.tid.gov.tr/makaleler/467 hasancanpolat.pdf/Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Çelikyay, Hicran (2014). "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası" [Elektronik Sürüm]. Analiz, 0(101), 1-24. http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf/ Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Çetin, Mehmet (2018). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Çerçevesinde İller Bankası A.Ş.nin İncelenmesi [Elektronik Sürüm]. Uzmanlık Tezi, İller Bankası A. Ş., Ankara/https://wwww.ilbank.gov.tr/dosyalar/uzmanliktezleri/14818.10/Erişim Tarihi: 05.12.2019.

Çetinkaya İstikbal, Nahide Işıl (2017). Kamusal Bir Hizmet Olarak Sanatın Yönetimi: Türkiye'de Tiyatro Örneğinde Bir Araştırma [Elektronik Sürüm]. Doktora Tezi, T.C. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kocaeli. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp/Erişim Tarihi: 25.06.2019.

Denizbank Kurumsal Bankacılık. Erişim Tarihi: 10.01.2019/(https://www.denizbank.com/bankacilik/kamu-finansman/kamu-finansmani-hakkinda.aspx).

Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim [Elektronik Sürüm]. Ankara: T.C. Başbakanlık. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/ewRtI+Degisimin_ Yonetimi_icin_Yonetimde_Degisim_2003_.pdf. Erişim Tarihi: 01.12.2019.

Dinçsoy, Selçuk (Ekim 2001). Belediye Tahvilleri (Municipal Bonds) Kavramı ve Mahalli İdareler Tarafından İhraç Edilebilecek Sermaye Piyasası Araçları Üzerine Öneriler. Yeterlilik Etüdü [Elektronik Sürüm]. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayını. https://www.spk.gov.tr/SiteApps/Yayin/YayinGoster/435/ 09.01.2020.

Eren, Veysel (2003). "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları" [Elektronik Sürüm]. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 58 (4), 83-105. http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/58/4/4_veysel_eren.pdf/Erişim Tarihi: 11.01.2019.

Ergül, Muhittin Kaan (2014). Türk Bankacılık Sektörünün Rekabet Yapısı [Elektronik Sürüm]. Yüksek Lisans Tezi, T.C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Finans Enstitüsü, İstanbul. http://acikerisim.ticaret.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11467/2351/59145.pdf?sequence=1&isAllowed=y/Erişim Tarihi: 25.05.2019.

Erjem, Yaşar (2005). "Eğitimde Yabancılaşma Olgusu ve Öğretmen: Lise Öğretmenleri Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma". Türk Eğitim Bilimleri Dergisi, 3 (4), 395-417. http://www.tebd.gazi.edu.tr/index.php/tebd/article/view/329/311/ Erişim: 23.06.2016.

Eroğlu, Ergün (2005). "Müşteri Memnuniyeti Ölçüm Modeli" [Elektronik Sürüm]. İşletme Fakültesi İşletme Dergisi, 34(1), 7-25. https://www.academia.edu/5441454/M%C3%9C%C5%9ETER%C4%B0_MEMNUN%C4%B0YET%C4%B0_%C3%96L%C3%87%C3%9CM_MODEL%C4%B0-CUSTOMER_SATISFACTION/Erişim Tarihi: 18.05.2020.

Güler, Birgül Ayman (1996). "Kentsel Altyapı Finansmanı Belediyeler Bankası: 1933-1945" [Elektronik Sürüm]. Amme İdaresi Dergisi, 29(1), 87-105. http://birgulaymanguler.net/files/1_2guler.pdf/Erişim Tarihi: 28.03.2019.

Güler, Birgül Ayman (1997). " İller Bankası: 1945-1995" [Elektronik Sürüm]. Amme İdaresi Dergisi, 30 (1), 43-67. http://birgulaymanguler.net/files/1_1guler.pdf/Erişim Tarihi: 28.03.2019.

Gümüş, Mustafa ve Ahmet Burçin Yereli (2016). "Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler" [Elektronik Sürüm]. Sosyoekonomi Dergisi, 24(28), 209-234. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/197864/Erişim Tarihi: 27.03.2019.

Gürbüz, Mehmet ve Uğur Yıldırım (2014). "Kahramanmaraş İlinde Belediye Teşkilatı Bulunan Yerleşmelerin Fonksiyonel Analizi" [Elektronik Sürüm]. KSÜ SBE Dergisi, 11 (1), 129-154. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/107779/Erişim Tarihi: 06.06.2018.

Güven, Murat ve Nermin Çelik (2007).”Analitik Hiyerarşi Süreci Yöntemi İle Otel İşletmelerinde Hizmet Kalitesini Değerlendirme: Bartın Örneği1”[Elektronik Sürüm]. ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 3(6), 1–20. http://www.acarindex.com/ dosyalar/makale/acarindex-1423937163.pdf/Erişim Tarihi: 23.04.2019.

Güvenbaş, İlknur Özgem (2014). Çokuluslu Şirketlerin Büyüme Stratejileri. http://www.ozgemguvenbas.com.tr/cokuluslu-sirketlerin-buyume-stratejiler/Erişim Tarihi: 12.04.2020.

İller Bankası. Erişim Tarihi: 31.03.2019, https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=280.

İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010). (2006). Erişim: 23/01/2007, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/stratejikplan.zip.

İller Bankası Stratejik Planı (2015 – 2019). (2015) Erişim Tarihi: 05.06.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/belgeler/belge62/strategic_plan_flippage.pdf.

İller Bankası 2008 Yılı Faaliyet Raporu. (2009). Erişim: 28.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2008faaliyet.pdf.

İller Bankası 2009 Yılı Faaliyet Raporu. (2010). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=193.

İller Bankası 2010 Yılı Faaliyet Raporu. (2011). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2010faliyet.pdf/.

İller Bankası 2011 Yılı Faaliyet Raporu. (2012). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2011_Faaliyet_Raporu.pdf.

İller Bankası 2012 Yılı Faaliyet Raporu. (2013). 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2012FaaliyetRaporu.pdf.

İller Bankası 2013 Yılı Faaliyet Raporu. (2014). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/fr_2013.pdf.

İller Bankası 2014 Yılı Faaliyet Raporu. (2015). 29.03.2019, Erişim: http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Faaliyet_2014_WEB_TR.pdf.

İller Bankası 2015 Yılı Faaliyet Raporu. (2016). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2015_Faaliyet_Raporu.pdf.

İller Bankası 2016 Yılı Faaliyet Raporu. (2017). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2016_Faaliyet_Raporu.pdf.

İller Bankası 2017 Yılı Faaliyet Raporu. (2018). Erişim: 29.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2017_Faaliyet_Raporu.pdf.

İller Bankası 2018 Yılı Faaliyet Raporu. (2019). Erişim: 07.07.2019, https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2018_Faaliyet_Raporu.pdf.

İller Bankası 2019 Yılı Faaliyet Raporu. (2020). Erişim: 07.04.2020, https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2019_Faaliyet_Raporu.pdf.

Kaçer, Fevzi ve Veysel Erat (2014). "Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği" [Elektronik Sürüm]. Pamukkale Journal of Euroasian Socioeconomic Studies, 1(2), 27-44. http://static.dergipark.org.tr/article-download/6fc3/806f/7b9f/imp-JA57KC54YF-0.pdf/Erişim Tarihi: 16.12.2019.

Kandeğer, Barış (2017). "Bir Söylem Olarak Yönetimde Değişim "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" [Elektronik Sürüm]. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(2017 Ö 4), 1-15. http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/bir-soylem-olarak-yonetimde-degisim-kamu-yonetimi-temel-kanunu_408/Erişim Tarihi: 11.12.2019.

Karahanoğlu, İlhami (2017). "Türk Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Aktif Karlılığını Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi" [Elektronik Sürüm]. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 50, 167-186. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/386646/Erişim Tarihi: 27.03.2019.

Keleş, Ruşen (1994). "Ernst Reuter ve Türk Kent Bilimi" [Elektronik Sürüm]. Amme İdaresi Dergisi, 19 (3)'ten Ege Mimarlık, 45-50. http://egemimarlik.org/1994-1/45.pdf/Erişim: 24.02.2019.

Kestane, Doğan (1996). İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu. https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/5478, dkestanepdf.pdf?0./Erişim Tarihi: 28.08.2019.

Kılıç, Vildan Cevher ve Hüseyin Gül (2015). "İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye Dönüştürülmesinin Belediye Finansmanına Etkileri". Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Dergisi, 0(22), 217-233, http://sbedergi.sdu.edu.tr/ assets/uploads/sites/343/files/22-11-12012016.pdf/ErişimTarihi: 24.07.2016.

Koç, Selahattin, Aziz Bağcı ve Kasım Can Işık (2016). "Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Performansları Açısından Değerlendirilmesi: Türkiye Ölçeği (2002-

2012)" [Elektronik Sürüm]. Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, 6(1), 227-256. http://iibfdergi.karatekin.edu.tr/Makaleler/2113745221_IIBF261-SON(InPress).pdf /Erişim Tarihi: 27.03.2019.

Koç, Oktay ve İrfan Demir (2013). "Aktörler Kurumsal Değişime Direnir mi? Türk Emniyet Teşkilatı Örneği" [Elektronik Sürüm]. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17(1), 1-22. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/32362/Erişim Tarihi: 19.04.2019.

Koloğlu, İdris (2019). Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İç Denetim Sistemi ve Uygulamaları. Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp/23/Erişim Tarihi: 25.04.2020.

Memiş, Uğur (2018). Belediyelerin Finans Kaynakları ve Yeni Bir Yöntem Olarak Belediye Tahvil İhracı. Uzmanlık Tezi, İller Bankası A.Ş., Ankara. https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/uzmanliktezleri/14774.pdf/09.01.2020.

Meriç, Ertuğrul Burak (2010). Yeniden Yapılanma Sürecinin İş görenin Performansına Etkileri: İller Bankası Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara. https://www.ulusaltezmerkezi.net/yeniden-yapilanma-surecinin-isgorenin-performansina-etkileri-iller-bankasi-ornegi/23/Erişim Tarihi: 23.04.2019.

MİGM Faaliyet Raporu (2017). Erişim Tarihi: 14.04.2019, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/ icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437 .pdf.

Municipal Bank PLC. https://www.municipalbank.bg/display.aspx?page=bank_2/Erişim Tarihi: 31.03.2019.

MUNIFIN, (2019). https://www.munifin.fi/about-us/organisation-and-policies/Erişim Tarihi: 03.12.2019.

Namazcı, Eymen (2013). Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye Dönüşüm Süreci. Yüksek Lisans Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul. https://www.academia.edu/9894909/YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0M_BANKACILI%C4%9EI_%C4%B0LLER_BANKASI_NIN_%C4%B0LBANK_A.%C5%9E._YE_D%C3%96N%C3%9C%C5%9E%C3%9CM_S%C3%9CREC%C4%B0/Erişim Tarihi: 27.03.2019.

OTP Bank, (2019). https://www.otpbank.hu/portal/en/Retail/Account/ Erişim Tarihi: 03.12.2019.

Özdemir, Murat (2010). "Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Araştırma" [Elektronik Sürüm]. Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11 (1), 323-343. http://sbd.ogu.edu.tr/makaleler/11_1_Makale_14.pdf/Erişim Tarihi: 03.01.2016.

Özenoğlu, Cumaali (2011). İller Bankası'nın Türkiye'deki Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyine Etkisi. Doktora Tezi, T.C. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Kütahya. http://tez2.yok.gov.tr/Erişim Tarihi: 24.11.2019.

Özer, Mehmet Akif (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi" [Elektronik Sürüm]. Sayıştay Dergisi, Sayı:59, 3-46. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der59m1.pdf/Erişim Tarihi: 01.03.2020.

Özsoy, Tufan ve Canan Madran (2015). "Ürün Ömrü Algısının Sürdürülebilir Tüketim Boyutundan Bir Analizi" [Elektronik Sürüm]. Global Journal of Economics and Business Studies - Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, 4(7), 73-91. https://www.academia.edu/26565153/%C3%9CR%C3%9CN_%C3%96MR%C3%9C_ALGISININ_S%C3%9CRD%C3%9CR%C3%9CLEB%C4%B0L%C4%B0R_T%C3%9CKET%C4%B0M_BOYUTUNDAN_B%C4%B0R_ANAL%C4%B0Z%C4%B0?auto=download/Erişim tarihi: 04.05.2019.

Reuter, Ernest (1943). "Belediyeler Bankası" [Elektronik Sürüm]. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 4 (1), 1-27. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/8752/Erişim Tarihi: 24.02.2019.

Serter, Gencay (2015). "Belediyeler Bankası'ndan İlbank A. Ş.'ye Dönüşümün Öyküsü" [Elektronik Sürüm]. Çağdaş Yerel Yönetimler, 24(04), 1-26. https://www.academia.edu/20215430/Belediyeler_Bankas%C4%B1ndan_%C4%B0lbank_A.%C5%9E.ye_Bir_D%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BCm%C3%BCn_%C3%96yk%C3%BCs%C3%BC/11.01.2020.

Sevencan, Funda ve Nesrin Çilingiroğlu (2007). "Sağlık Alanındaki Araştırmalarda Kullanılan Niteliksel Veri Toplama Yöntemleri" [Elektronik Sürüm]. Toplum Hekimliği Bülteni, 26 (1), 1-6. http://www.thb.hacettepe.edu.tr/arsiv/2007/sayi_1/baslik1.pdf/Erişim 16.06.2016.

Şahin, Ümit (2016). Türkiye'de Kamuya Ait Binaların Yönetiminde Etkinlik Sorunu: Ankara İlindeki Kamu Binaları Üzerine Nitel Bir Araştırma. Doktora Tezi, T.C. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kocaeli. http://tez2.yok.gov.tr/Erişim Tarihi: 24.07.2019.

Şenel, Cemil ve Sinan Şekeroğlu (2019). "Yatırım ve Kalkınma Bankalarının Etkinliklerinin VZA Yöntemiyle Analizi ve Türk Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama" [Elektronik Sürüm]. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 54(1), 564-580.

http://www.makalesistemi.com/panel/files/manuscript_files_publish/e61942b4897972dd6a60f8037db34c7c/32ef29fe3beb3f8a056b0fa68ad05030/2e24d0380db5b73.pdf. Erişim Tarihi: 10.06.2020.

Şener, Bülent, Çağrı D. Çolak (2015). "Türkiye'de Yeni Sağın Kamu Yönetimi Anlayışı: Turgut Özal ve ANAP" [Elektronik Sürüm]. Akademik, Sosyal Araştırmalar Dergisi, 0 (18), 393-417. https://www.researchgate.net/publication/312173960_Turkiye'de_Yeni_Sag'in_Kamu_Yonetimi_Anlayisi_Turgut_Ozal_ve_ANAP/Erişim Tarihi: 18.12.2019.

Şimşek, Ahmet Avşar (2007). Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın Değişimi Üzerine Bir İnceleme. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara. http://www.mim.gazi.edu.tr/2_sehir/files/arastirma/yuksekLisansTezleri.pdf /Erişim Tarihi:23.04.2012.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013). (2007). Erişim: 23.04.2012, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). (2001). Erişim: 23.04.2012, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf/.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2001). Erişim: 23.04.2012, http://ekutup.dpt.gov.tr/yatirim/oik573.pdf/.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2001). Erişim: 23.04.2012, http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf/.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2007). Erişim: 23.04.2012, http://ekutup.dpt.gov.tr/yerlesim/oik661.pdf.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2007). Erişim: 23.04.2012, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3328/oik674.pdf.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Çevre Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2007). Erişim: 23.04.2012, http://www.belgeler.com/blg/2a6s/dokuzuncu-kalkinma-plani-cevre.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2001). Erişim: 10/08/2007, http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf.

T. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) (1996). Erişim: 23.04.2019, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1996-2000.pdf.

T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı XI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023) (2019). Erişim: 05.12.2019, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, 11. Kalkınma Planı, Kamuda Kurumsal Yönetim Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2018). Erişim: 18.05.2020, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/KamudaKurumsalYonetim_ve_YenilikcilikOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf.

Tekel, Ayşe (2002). "Metropolitan Planlamanın Gerekliliği". Çağdaş Yerel Yönetimler, 0(11), 42-55. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/61e2a93784c6e34_ek.pdf?dergi=Cagdas Yerel Yonetimler Dergisi./Erişim Tarihi: 04.06.2018.

Tekin, Hasan Hüseyin (2006). "Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Toplama Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme"[Elektronik Sürüm]. Sosyoloji Dergisi, 3 (13), 101-116. http://www.journals.istanbul.edu.tr/iusosyoloji/article/view/1019013254/1019012472/Erişim Tarihi: 11.01.2016.

Tokat, Bülent ve Hakan Kara (1999). "Yeniden Yapılanma (Restructuring) Stratejileri". Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 0(3), 237-252. https://docplayer.biz.tr/5076492-Yeniden-yapilanma-restructuring-stratejileri.html/ Erişim Tarihi: 03.10.2019.

Tunçel, Hakan (2011). "Kurumsal İletişimin Kavramsal Çerçevesi Hakkında Bir Yorum" [Elektronik Sürüm]. Marmara İletişim Dergisi, 0(18), 252-267. https://dergipark.org.tr/tr/pub/maruid/issue/25223/266908/Erişim Tarihi: 18.05.2020.

Türkiye Bankalar Birliği (2019). https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/7604/ Bankalarimiz_2018.pdf/Erişim Tarihi: 08.01.2020.

Vakıfbank, Belediyelerin Gücü Olacak. Erişim Tarihi: 13.06.2019, https://www.yenisafak.com/ekonomi/belediyeleringucu-olacak-2939489.

Yanaşık, Emrah (2017). İller Bankası'nın Türkiye Planlama ve Kentleşme Tarihi İçindeki Yeri ve Önemi (1933–1980). Uzmanlık Tezi, İller Bankası A.Ş., Ankara. http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/uzmanliktezleri/14707.pdf/Erişim Tarihi: 30.03.2019.

Yaş, Hakan, (2011) Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılanmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması. Doktora Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler

ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul. http://tez2.yok.gov.tr/Erişim Tarihi: 24.03.2012.

Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED). (2006). http://www.yayed.org/63-yayinlar-memleket-mevzuat/sayi-14-agustos-2006.php#. XKys43kcTnI/Erişim Tarihi: 09.04.2019.

Yılmaz, Veysel, H. Eray Çelik ve Burçin Depren (2007). "Devlet ve Özel Sektör Bankalarındaki Hizmet Kalitesinin Karşılaştırılması: Eskişehir Örneği"[Elektronik Sürüm]. Doğuş Üniversitesi Dergisi, 8 (2), 234-248. https://core.ac.uk/download/pdf/47254402.pdf/Erişim Tarihi: 23.04.2019.

Yıllara Göre İl Nüfusları (2019). ErişimTarihi: 21.04.2019. http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist.

Zengin, Ozan (2014). "Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi" [Elektronik Sürüm]. Ankara Barosu Dergisi, 0(2), 93-116. http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2014-2/4.pdf./Erişim Tarihi: 08.06.2018.

30 İl Büyükşehir Olacak (19.05.2017). Erişim Tarihi: 21.09.2019, https://www.ahaber.com.tr/galeri/turkiye/30-il-buyuksehir-olacak

2014 Yılına Göre, Göç Nüfusu En Çok Artan, En Çok Göç Alan İller ve Göç Nüfus Sayıları. Erişim Tarihi: 21.04.2019, https://www.nufusu.com/en-cok-goc-alan-iller.

2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. (2017). https://webdosya.csb.gov.tr/ db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf/Erişim Tarihi: 14.04.2019.

Kanun ve Yönetmelikler (Mevzuat)

Resmi Gazete (14.04.1930). 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 1471. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf./ Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (15.06.1935). 2763 Sayılı, 14.04.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun, 3029. http://www.resmigazete.gov.tr/ arsiv/3029.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (23.06.1945). 4759 Sayılı İller Bankası Kanunu, 6039. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6039.pdf./ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (01.11.2005) 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, 25983 (mükerrer). http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051101M1-1.htm./ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (09/03/1990). İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği, 20456. http://mevzuat.kararara.com/mvzt/mvzt6/mvzt2631.html./ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (04.03.2000). 4543 Sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 23983. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc084/kanuntbmmc084/kanuntbmmc08404543.pdf./ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (30.09.2003). İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 25245. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/09/20030930.htm#9/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (22.05.2004). 5173 Sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 25469. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/ 2004 /05/20040522.htm#3/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (28.03.2007). İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 26476. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/03/20070328-10.htm./ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (08.02.2011). 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 27840. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm./ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (04.01.2013). İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik, 28518. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130104-18.htm/Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (04.01.2013) İller Bankası İnsan Kaynakları Yönetmeliği, 28518. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130104-19.htm/Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (11.08.1983). 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 18132.www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2872.doc/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (13.05.2006). 5491 Sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 26167. http://www.resmigazete.gov.tr/ eskiler/2006 /05/20060513-1.htm/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (01.10.2010). Çevre Kanununun 29 uncu Maddesi Uyarınca Atık su Arıtma Tesislerinin Teşvik Tedbirlerinden Faydalanmasında Uyulacak Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik", 27716. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101001-10.htm/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (03.03.2001). 4629 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun, 24335. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010303M1.htm#2/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (20.01.1985) Belediyeler Fonu Yönetmeliği, 18641. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18641.pdf/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (15.07.2018). 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 30479. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-2.pdf/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (19.12.2010). Sayıştay Kanunu, 27790. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/12/20101219-1.htm/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (23.03.1984). 195 Sayılı Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında KHK, 18350. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf.Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (09.07.1984). 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 18453. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (19.06.1986). 3306 Sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 19139. http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3306.pdf ./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (27.06.1987). 3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 19500. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19500.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (27.06.1987). 3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 19500 http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19500.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (14.12.1988) 3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 20019. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20019.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (09.09.1993) 504 Sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 21693. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21693.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (06.03.2000). 593 Sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 23985. http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.593.pdf./ Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (23.07.2004). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 25531. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm#1./Erişim Tarihi: 05.06.2019.

Resmi Gazete (26.06.2006). Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, 26199. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060615-3.htm./Erişim Tarihi: 06.12.2019.

Resmi Gazete (22.03.2008). 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26824. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/03/20080322m1-1.htm./Erişim Tarihi: 05.06.2019.

Resmi Gazete (06.12.2012). 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28489. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (22.03.2013). 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 28595. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm./Erişim Tarihi: 01.06.2018.

Resmi Gazete (13.07.2005). 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 25874. http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf./Erişim Tarihi: 01.06.2018.

Resmi Gazete (18.01.2019). 7161 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 30659. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm/Erişim Tarihi: 05.06.2019.

Resmi Gazete (15.03.2014). İller Bankası Anonim Şirketi Sermayesinin 9.000.000.000 Türk Lirasından 18.000.000.000 Türk Lirasına Çıkarılması Hakkında 2014/6045 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 28942. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140315-25.htm/Erişim Tarihi: 13.06.2019.

Resmi Gazete (09.07.2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 30373. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf/ Erişim Tarihi: 13.06.2019.

Resmi Gazete (15.07.2018). 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 26937. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715-1.htm/ Erişim Tarihi: 13.06.2019.

Resmi Gazete (28.02.2018). Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, 30346. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/02/20180228-14. htm/ Erişim Tarihi: 02.01.2020.

Resmi Gazete (16.05.2012). 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 28309. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120531-1.htm/ Erişim Tarihi: 02.01.2020.

Resmi Gazete (10.07.2018). 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 30474. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf/ Erişim Tarihi: 02.01.2020.

Resmi Gazete (09.11.1992). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 17863. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (24.12.2017). 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 30280. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm/ Erişim Tarihi: 03.01.2020.

Resmi Gazete (31.07.2009). Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, 27305. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=200915169&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5/Erişim Tarihi: 01.03.2020.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Gerekçesi http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

İller Bankası A.Ş. Ana Sözleşmesi. (2011a). Erişim Tarihi: 30.03.2019, http://www.ilbank.gov.tr/index.php? Sayfa=iceriksayfa&icId=285.

İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi. Erişim Tarihi: 27.01.2019.https://kms.kaysis.gov.tr/(X(1)S(3c0nfnpqz20uwjxdg1saj15r))/Home/Goster/25007?AspxAutoDetectCookieSupport=1.

İller Bankası A.Ş. (2011b). İller Bankası A.Ş. Yapı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği. Ankara: İller Bankası.

EKLER

EK-1.GÖRÜŞME ÖN YAZISI/KATILIMCI ONAM FORMU VE SORULAR

Araştırma Sorusu : İller Bankası'nın Yeniden Yapılanmasının, İller Bankası İle Büyükşehir Belediyeleri İlişkilerine Etkisinin Büyükşehir Belediyeleri Tarafından Nasıl Algılandığını Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma

Adım Yaşar OKUR. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi alanında doktora öğrencisiyim. 08.02.2011 tarih ve 27840 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6107 İller Bankası A.Ş. Kanunu, bu Kanun'un değişiklikleri ve alt düzenlemeleri ile bugünkü aşamasına gelen İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını Büyükşehir Belediyelerinin nasıl algıladığı, değişimin kendileri açısından amacına uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediği hakkında bir araştırma yapmaktayım. Katkılarınız için şimdiden teşekkür ederim.

Görüşmeye başlamadan önce aşağıdaki hususları belirtmek isterim:

- Görüşme yapılan kişi ya da kurumun adı, sadece araştırmacının bilgisi dahilinde kalacaktır.
- Görüşme, İller Bankası'nın yeniden yapılanması ile ilgili bir doktora tezi çalışmasında ortak idarelerin görüşlerinin önemli olduğundan hareketle yapılmaktadır.
- Sorularının cevaplandırılması, 1 saat civarında tamamlanabilmektedir.

Görüşmeye başlamadan önce sormak istediğiniz bir soru ya da belirtmek istediğiniz bir düşünceniz var mı?

Konuşmalarımızın kaydedilmesi, görüşmenin olduğu gibi aktarılabilmesi açısından önem taşımaktadır. Görüşme sonunda çıkarılmasını istediğiniz bazı bilgileri silebiliriz.

İzin verirseniz sorulara başlamak istiyorum.

İrtibat Bilgileri:

e-mail: okuryasar@mynet.com

: okuryasar67@gmail.com

GSM : 0 505 2546419

İller Bankası'nın Yeniden Yapılanmasının, İller Bankası İle Büyükşehir Belediyeleri İlişkilerine Etkisinin Büyükşehir Belediyeleri Tarafından Nasıl Algılandığını Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma

- Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın hizmet kalitesinin gelişimi konusundaki bilgi ve kanaatlerinizi öğrenmek istiyoruz. Değişim olduğu kanaatindeyseniz, değişimi, değişim alanlarını da belirterek açıklar mısınız?
- Yönetim yapısı ve anlayışı açısından baktığınızda, İller Bankası'ndaki yeniden yapılanmanın bir farklılık yarattığını düşünüyor musunuz? Eğer evetse, örnekleyerek izah eder misiniz?

- İller Bankasının yeniden yapılanmasını teknolojik açıdan değerlendirir misiniz? Size göre yeniden yapılanma ile değişim oluşmuşsa, değişimi ve kurumunuza etkilerini gördüğünüz farklılıkları belirterek açıklar mısınız?

- İller Bankasının yeniden yapılanmasının, varsa Banka ile Belediyeniz arasındaki iş kapasitesine etkilerini, iş ilişkilerinizi dikkate alarak, değerlendirir misiniz?

- Yeniden yapılanmanın, mali/finansal ilişkilere etkisinin olup olmadığı, olduysa nasıl olduğu konusunda bilgi ve gözlemlerinizi anlatır mısınız?

- İller Bankasının yeniden yapılanması, Büyükşehirlerin Banka'da temsilini sağlamada katkı verebilmiş midir? Bu konudaki bilgi, gözlem ve değerlendirmelerinizi paylaşır mısınız?

- İller Bankasının yeniden yapılanması, Banka'nın ortaklarına hesap verebilirliğini sağlamada katkı verebilmiş midir? Bu konudaki bilgi, gözlem ve değerlendirmelerinizi paylaşır mısınız?

- Yeniden yapılanmanın İller Bankası'nın büyükşehir belediyeleri ile ilişkilerine etkileri konusunda eklemek istediğiniz hususlar var mıdır?

Bana ayırdığınız zaman için teşekkür ederim. Bu konuda görüşmeden sonra eklemek istediğiniz hususlar olursa, beni mail adresim ya da telefonumdan arayabilirsiniz. İyi günler.

1. Yeniden yapılanma sürecinde İller Bankası'nın hizmet kalitesini değerlendirdiğinizde, değişim görüyor musunuz? Değişim olduğu kanaatindeyseniz, değişimi, değişim alanlarını da belirterek anlatır mısınız?

Sonda:

1. Hizmet standartları geliştirilmesi, Kalite Yönetim Sisteminin hayata geçirilmesi, müşteri odaklılık
   a. Teknik hizmetler açısından;
      - Proje işleri
      - İhale danışmanlık hizmetleri
      - Kontrollük hizmetleri
      - Aynı iş için alternatif projeler sunulabilmesi
      - Hizmet standartları
   b. Bankacılık hizmetleri açısından;
      - Fiziksel altyapı (binalar, teknolojik donanım, araç-gereç vd.)
      - Finansal araçların tanıtımı, sunumu
      - Hizmet standartları
   c. Genel olarak diğer konular açısından;
      - Personelin yetkinliği sayısal yeterliği (Güven verme, empati, iş yapma arzusu, iş başarımı vb.)
      - Mevcut hizmet yapma şeklinin geliştirilmesi için ortakların katılımı
      - Yeni hizmet alanlarına açılmasında ortakların katılımı
      - İller Bankası'nın hizmetlerinin tanıtımı
      - Hizmet sunumunda müşteri memnuniyet düzeyi ölçümleri
      - Ortak idarelerle iletişimin yeterliği
      - Bankacılık sektöründeki iyi uygulamaları kendi yapısına alma

2. Yönetim yapısı ve anlayışı açısından baktığınızda, İller Bankası'ndaki yeniden yapılanmanın bir farklılık yarattığını düşünüyor musunuz? Eğer evetse, örnekleyerek izah eder misiniz?

Sonda: Örgütsel yapı, yönetim anlayışı

a. İş süreleri
b. Örgüt içinde alt birimlere yetki devri
c. İşlerinin birkısmını bırakması ya da devretmesi (İhale yapmayı ortak idarelere devretmesi, talepleri halinde kendisinin yapması, işleri bilfiil kendisinin yapmasını (emanet usulünü) bırakması,vd.)
d. Yurtiçi hizmet birimlerinin yeterliği
e. Büyükşehirlerdeki değişimle etkileşimi
f. Yurtdışı hizmet birimleri oluşturulması
g. İller Bankasının teknik hizmetlerle birlikte finansal destek sağlayan yapısı

3. İller Bankasının yeniden yapılanmasını teknolojik açıdan değerlendirir misiniz? Size göre yeniden yapılanma ile değişim oluşmuşsa, değişimi ve kurumunuza etkilerini gördüğünüz farklılıkları belirterek açıklar mısınız?

Sonda: Teknolojik açıdan değişim (Hizmet sunumunda teknolojinin katkısında değişim)

a. Banka'nın internet sitesi aracılığıyla, Banka hakkında ihtiyaç duyulan bilgilere yeterli düzeyde ulaşılabilmesi (Banka'nın finansal enstrümanları, bankacılık hizmetleri, teknik anlamda iş enstrümanları, paydaşların hesaplarına ait bilgiler, ihaleler ve sonuçları, kurumsal yapı vd.)
b. Ortak idarelerin Banka'nın yaptıkları dışında daha önce yaptırdıkları işlere, Banka bilgi sistemi üzerinden erişilebilmesi
c. Ortak idarelerin kendileri için İller Bankası tarafından yapılmış bulunan işlerin tamamının bilgisine ulaşabilmesi
d. Ortak idarelerin işlerini Banka bilgi sistemi üzerinden yapabilmesi
e. Ortak idarelerin Banka ile ilgili işlerini Banka bilgi sistemi üzerinden takip edebilmesi

4. İller Bankasının yeniden yapılanmasının iş kapasitesine etkilerini, varsa Banka ile Belediyeniz arasındaki iş ilişkilerinizi dikkate alarak, değerlendirir misiniz?

Sonda: Yeni konularda projeler üretme, uygulamalarda bulunma, mevcut işlerde değişim

a. Halen bilinen ve yapılan işlerde belirgin artışlar
b. Piyasalardan kaynak temini için yapılan aracılık faaliyeti
c. Uluslararası kredilerin kullanımı aşamasında danışmanlık faaliyetleri
d. İhale yapmayı ortak idarelere devretmenin etkisi
e. İşleri bilfiil kendisinin yapmasını (emanet usulünü) bırakması
f. Başka ülkelerde şubeler ve temsilcilikler açma ile iş ilişkileri geliştirilmesi
g. Büyükşehirlerin sayısının artması, görev alanları ve kapsamlarının değişimi, kendi işlerini kendilerinin yapabilmelerine yeniden yapılanma çerçevesinde İller Bankası tarafında varsa geliştirilen tepki

5. Yeniden yapılanmanın, mali/finansal ilişkilere etkisinin olup olmadığı, olduysa nasıl olduğu konusunda bilgi ve gözlemlerinizi anlatır mısınız?

Sonda: Banka'nın mali/finansal gücündeki değişimin finansal ilişkilere yansıması

a. Banka'nın mali/finansal gücündeki değişimin finansal ilişkilere yansıması
b. Banka tarafından alternatif finansman kaynaklarının kullandırılması
c. Belediyelerce Banka dışından alternatif finans kaynaklarının kullanımına İller Bankasının varsa geliştirdiği tepki

6. ***İller Bankasının yeniden yapılanması, Büyükşehirlerin Banka'da temsilini sağlamada katkı verebilmiş midir? Bu konudaki bilgi, gözlem ve değerlendirmelerinizi paylaşır mısınız?***

   Sonda:
   Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Kurul'da

7. ***İller Bankasının yeniden yapılanması, Banka'nın ortaklarına hesap verebilirliğini sağlamada katkı verebilmiş midir? Bu konudaki bilgi, gözlem ve değerlendirmelerinizi paylaşır mısınız?***

Sonda:

Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ile Genel Kurulda ve Banka'nın işleyişinde

8. ***Yeniden yapılanmanın İller Bankası'nın büyükşehir belediyeleri ile ilişkilerine etkileri konusunda eklemek istediğiniz hususlar var mıdır?***

Bana ayırdığınız zaman için teşekkür ederim. Bu konuda görüşmeden sonra eklemek istediğiniz hususlar olursa, beni mail adresim ya da telefonumdan arayabilirsiniz. İyi günler.

ÖZGEÇMİŞ

Yaşar OKUR, 1968 yılında Devrek'te (Zonguldak) doğdu. 1988 yılında Bursa İHL'den, 1992 yılında Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. Yüksek lisansını 2006 yılında Kocaeli Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nde (Yönetim Bilimleri Alanı) tamamladı.

1996 yılında Ziraat Bankası Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda Müfettiş Yardımcısı olarak göreve başladı. 2003 yılına kadar Müfettiş Yardımcısı ve Müfettiş olarak görev yaptıktan sonra 2003 yılında İller Bankası Teftiş Kuruluna naklen atandı. 2007 yılında Başmüfettiş oldu. 19.09.2016 tarihinde Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Vekili, 24.11.2016 tarihinde Teftiş Kurulu Başkan Vekili, 26.04.2018 tarihinde Teftiş Kurulu Başkanı olarak atandı. 14.06.2019 tarihinde ise bu görevinden ayrıldı. Halen İller Bankası'nda Başmüfettiş olarak görevine devam etmektedir.

Yüksek lisans tezi, 2007 yılında Nobel Yayınevi tarafından *"**Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi**"* ismiyle yayımlanmıştır. Bunun dışında bazı hakemli ve hakemsiz dergilerde yayımlanmış makaleleri de bulunmaktadır:

Doç. Dr. Hamza Ateş ile birlikte yazdıkları "***Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları***" isimli makaleleri Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi'nin (Hakemli Dergi) 18. sayısında (Temmuz-Aralık/2009);

"***Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme***" isimli makalesi Maliye Dergisinin (Hakemli Dergi) 158. sayısında (Ocak-Haziran/2010)

"***Ombudsman Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri***" isimli makalesi Denetişim Dergisi 6. Sayısında (Ocak-Haziran/2011),

"***4982 Sayılı Kanuna Göre Bilgi Edinme Hakkının Niteliği, Kapsamı ve Denetimle İlişkisi***" isimli makalesi Denetişim Dergisi 13. Sayısında (Ocak-Haziran/2014),

"***Denetişim: Ortak Aklın Harmanı***" isimli makalesi Denetişim Dergisi'nin 1. Sayısında (Ocak-Haziran/2009),

"***Türkiye'de Rehberlik ve Danışmanlık Anlayışıyla Denetim: Uygulama, Sorunlar ve Değerlendirmeler***" isimli makalesi Denetişim Dergisi'nin 2. Sayısında (Temmuz-Aralık/2009),

"Yönetişim Bağlamında İller Bankası A.Ş.'nin Özerkliği" isimli makalesi ise Ombudsman Akademik Dergisi'nin 11. sayısında (Haziran – Aralık/2019),

Yayımlanmış bulunmaktadır.

İç denetim, bilgi sistemleri denetimi, COBIT, Yönetim Beyanı, Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması, FIDIC ve uygulaması gibi konularda eğitim ve sertifika programlarına katılmıştır. SMMMO belgesi bulunmaktadır. Ayrıca, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Kurumu'nca Bağımsız Denetçi olarak yetkilendirilmiştir.

Yabancı dili İngilizce ve Arapçadır.

Evli ve iki çocuk babasıdır.