

**1985- 2017 DÖNEMİ İLLER BANKASI REORGANİZASYON
POLİTİKALARININ TAMAMLAYICI ANALİZ YAKLAŞIMI
ÇERÇEVESİNDE ÇÖZÜMLENMESİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Doktora Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı**

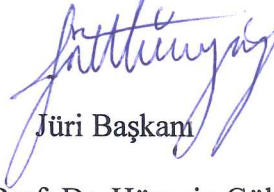
Tanzer ÇELİKTÜRK

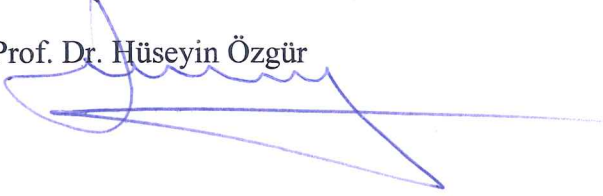
Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

**Eylül 2018
DENİZLİ**


DOKTORA TEZİ ONAY FORMU


Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı öğrencisi Tanzer Çeliktürk tarafından Prof. Dr. Hüseyin Özgür yönetiminde hazırlanan “1985-2017 Dönemi İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tamamlayıcı Analiz Yaklaşımı Çerçevesinde Çözümlemesi” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 28/09/2018 tarihinde yapılan tez savunma sınavında oybirliğiyle başarılı bulunmuş ve Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.


Jüri Başkanı
Prof. Dr. Hüseyin Gül

Jüri-Danışman
Prof. Dr. Hüseyin Özgür


Jüri
Prof. Dr. İsmail Çeviş


Jüri
Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç


Jüri
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin Akman


Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun
31/10/2018 tarih ve 46/06 sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet Vefa NALBANT
Müdür


Tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

İmza

Tanzer ÇELİKTÜRK

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'T' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

ÖN SÖZ

Çalışmanın şekillendirilmesinde büyük emek harcayan saygıdeğer danışman hocam Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR'e, Tez İzleme Komitesi Toplantılarında sunduğu katkılarla çalışmanın gelişmesine katkı sağlayan değerli hocam Prof. Dr. İsmail ÇEVİŞ'e, Tez Savunma Sınavı öncesi ve sonrası işlevsel düşüncelerini benimle paylaşan ve her zaman desteğini gördüğüm değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ'A, Tez Savunma Sınavında sunduğu katkılarla Tezin daha anlaşılır olmasını sağlayan değerli hocam Prof. Dr. Hüseyin GÜL'e, Tez Savunma Sınavında sunduğu katkılar için değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN'a, sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Hayatıma kattığı güzelliklerden ve doktora öğrenimim boyunca göstermiş olduğu sabır ve özveriden dolayı sevgili eşim Havana ÇELİKTÜRK'eminnettarım.

Her daim dualarını esirgemeyen ve maneviyatıyla bana güç veren sevgili anacığım Mürüvvet BALIKÇI'ya saygı ve sevgilerimi sunarım.

ÖZET

1985- 2017 DÖNEMİ İLLER BANKASI REORGANİZASYON POLİTİKALARININ TAMAMLAYICI ANALİZ YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE ÇÖZÜMLENMESİ

ÇELİKTÜRK, Tanzer

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Eylül, 2018, xii+609 sayfa

Karmaşık yapıdaki kamu politikalarının çözümlenebilmesini sağlayan kamu politikası analizi, olguların açıklanabilmesi için geliştirilen basitleştirilmiş bakış açısını ifade eden kavramsal bir modelle yapılabilir. Farklı modellerin öngörülerinin beraberce kullanılmasını öngören “tamamlayıcı yaklaşım” Türkiye’deki devletin oyun alanına giren makro ve meso boyuttaki politikaların analizinin daha tutarlı olmasını sağlayan kavramsal zemini hazırlama potansiyeline sahiptir. Bu çalışmada, Türkiye’deki makro ve meso düzeydeki en önemli politika alanlarından birini oluşturan kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarının analizinde elverişli bir zemin oluşturacak Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği tarihsel arka plan, sosyo-ekonomik koşullar, kurumsal yapı ve elitlerarası ilişkilerin dâhil edildiği farklı kamu politikası analiz modellerinin “tamamlayıcı yaklaşım” dâhilinde harmanlandığı çözümlene yaklaşımı benimsenmiştir. Türk siyasal kültürünün yansımalarının net şekilde okunabildiği, siyasal sistemin çevresinden doğan girdi-taleplerin problemi doğurduğu ve tepeden inme yöntemi uluslararası kuruluşlar tarafından problemin tanımlanarak siyasal gündeme sokulduğu İller Bankası reorganizasyon politikaları, Türkiye’deki makro ve meso düzeydeki kamu yönetimi reform politikalarının analizi için uygun bir örnek teşkil etmektedir. “Tamamlayıcı yaklaşımın” sunduğu çerçeve dâhilinde İller Bankası reorganizasyon politikaları örnek olay olarak seçilmiş olup çözümlenmede “Easton’ın siyasal sistemler analizi yaklaşımı”, “Hofferbert’in nedensellik hunisi yaklaşımı”, “kurumsal model, “elitist model ile Grindle ve Thomas’ın araştırması”, “Kingdon’ın çoklu akış modeli” ve “süreç analizi modeli” beraberce kullanılmıştır. Politika çözümlenmesi girişiminde, 1/371 sayılı Kanun Tasarısının ve 6107 sayılı Kanunun Genel gerekçesinde ve dahi İller Bankasının Stratejik Planlarında vurgulandığı üzere yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefi ele alınıp değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası Analizi, Tamamlayıcı Yaklaşım, İller Bankası Reorganizasyon Politikaları, 1/371 sayılı Kanun Tasarısı, 6107 Sayılı Kanun

ABSTRACT**THE ANALYSIS OF THE REORGANIZATION POLICIES OF İLLER BANK WITHIN THE FRAMEWORK OF THE COMPLEMENTARY APPROACH IN THE PERIOD OF 1985- 2017**

ÇELİKTÜRK, Tanzer

Ph.D. Dissertation

Department of Political Science and Public Administration

Dissertation Advisor: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

September, 2018, xii+609 pages

Public policy analysis, a process enabling us to decipher complex public administrative policies, is conducted through a vulgarized conceptual model developed for elucidating phenomenon. The “complementary approach” which assumes mutual utilization from foresights of different models displays potential for paving more solid conceptual ground analyzing macro and meso policies that fall into government’s area of interest in Turkey. In the present study, an analysis approach, the blend of relationships between administrative structure and elite groups, socio-economic conditions, and historical background, one of the most prominent politics domain at macro and meso level in Turkey, which would pave a solid ground for analysis public and local administration concepts is adopted. The reorganization policies concentrated on the “İller Bankası” from which Turkish political culture could be viewed, in which demands of political groups cause problems, from where problems are laid out by international institution through compulsory methods to bring into political agenda, cast a valuable example for further analysis of public administration reforms at macro and meso levels in Turkey. Within the scope of the “complementary approach”, reorganization policies of “İller Bankası” were selected as the case study while “Easton’s political systems analysis approach”, “Hofferbert’s funnel casualty approach”, “institutional model”, “elitist model and Grindle and Thomas’s research”, “Kingdon’s multiple streams model” and “process (stages) analysis model” were utilized in the analysis process of the case jointly. In the policy analysis phase, as it is implied within the draft law with 1/371st serial number and the law with 6107 serial number as well inthe strategic corporate plans of “İller Bankası”, the target of evolution into an investment and development bank was taken into consideration.

Keywords: Analysis of Public Policy, Complementary Approach, İller Bankası Reorganization Policies, Draft Law with 1/371 serial number, the law with 6107 Serial Number

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	ix
TABLolar DİZİNİ.....	x
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLEMESİYLE İLGİLİ KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Politikası Çalışılma Amaçları.....	29
1.2. Kamu Politikası Analizi	32
1.3. Kamu Politikası Analiz Modellemesi	37
1.4. Siyasal Sistemler Analizi Yaklaşımı.....	41
1.5. Süreç Analizi Modeli (Kamu Politikası Döngüsü)	50
1.5.1. Gündeme Geliş.....	54
1.5.2. Politika Formülasyonu	61
1.5.3. Karar Verme ve Kanunlaştırma	68
1.5.3.1. Rasyonel (Akılcı) Kavrayış Modeli.....	73
1.5.3.2. Artırımcı Karar Verme Modeli.....	75
1.5.4. Politikanın Uygulanması.....	78
1.5.5. Politikanın Değerlendirilmesi	84
1.6. Diğer Bazı Kamu Politikası Analiz Modelleri	91
1.6.1. Kurumsal Model	92
1.6.2. Elitist Model ile Grindle ve Thomas'ın Gelişmekte Olan Ülkeler Araştırması	94
1.6.3. Grup Modeli.....	99
1.6.4. Komüniter Yaklaşım (Advocay Coalition Framework).....	101
1.6.5. Kesintili Denge Modeli (Punctuated Equilibrium Model).....	106
1.6.6. Hofferbert'in Nedensellik Hunisi Yaklaşımı	108
1.7. Türk Alanyazınında Kamu Politikası Çözümleme Girişimleri.....	111

İKİNCİ BÖLÜM

İLLER BANKASININ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

2.1. İller Bankasının Tarihçesi ve 4759 Sayılı Kuruluş Kanunu.....	120
2.2. İller Bankasının Yapısı ve İşleyişine Dair 2004 Yılına Kadar Yapılan Mevzuat Değişiklikleri.....	126
2.3. 6107 Sayılı İller Bankası AŞ Kanununa Göre İller Bankasının Statüsü ve Ortaklık Yapısı	129
2.4. 6107 Sayılı Kanuna Göre İller Bankasının Malî Yapısı	131
2.5. 6107 Sayılı Kanuna Göre İller Bankasının Teşkilat ve Personel Yapısı	133
2.6. 6107 Sayılı Kanun Sonrası İller Bankasının Finansman Faaliyetleri	137
2.6.1. Kredi Ürünleri ve Kredilendirme Süreci.....	137
2.6.2. Hibe Şeklinde Sağlanan Finansman İmkânları	139
2.6.3. Pay Dağıtım Faaliyetleri ve Paylar Üzerinden Yapılan Kesintiler	139
2.7. 6107 Sayılı Kanun Sonrası Yürütülen Teknik Faaliyetler	141
2.7.1. Planlama Faaliyetleri.....	141
2.7.2. Proje ve Uygulama Faaliyetleri.....	143
2.7.3. Teknik Danışmanlık ve Denetim Hizmetleri	143
2.8. Kaynak Geliştirme Faaliyetleri	144
2.9. İller Bankası Reorganizasyon Sürecine Dair Alanyazın Taraması	145

ÜÇÜNCÜBÖLÜM

İLLER BANKASI REORGANİZASYON POLİTİKALARININ TAMAMLAYICI ANALİZ YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE ÇÖZÜMLENMESİ

3.1. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Çözümleme Metodolojisi.....	166
3.2. Siyasal Sistemler Yaklaşımı, Nedensellik Hunisi Yaklaşımı, Kurumsal Model, Elitist Model ile Grindle ve Thomas'ın Araştırmasının İçgörü ve Öngörülerinin Kullanılması	179
3.2.1. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tarihsel Arka Planı: Yüzyıllık Modernleştirme ve Bitmeyen Kamu Yönetimi Reformu Hikâyesi	182
3.2.2. Sosyo-kültürel ve Sosyo-ekonomik Arka Plan: Türkiye'deki Siyasal Kültür ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerinin İller Bankası Reorganizasyonuna Etkisi .	190
3.2.3. Siyasal Sistemin İşleyişini Sağlayan Kurumsal Yapı: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Kurumsal Modelin İçgörülerini Çerçevesinde Analizi	197
3.2.3.1. Türkiye'de Seçmen Davranışını Belirleyen Siyasal Parti Yapısının İller Bankasının Reorganizasyonu Sürecindeki Etkileri.....	199

3.2.3.2. Siyasal Rejimi Belirleyen Parlamenter Sistem ve Yürütme Organı Yapısının İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkisi.....	209
3.2.3.3. Askerî-Sivil Bürokratik Cephenin İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkisi.....	216
3.2.4. Kamu Politikası Yapım Sürecinde Elitler: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Elitist Model ile Grindle ve Thomas'ın Gelişmekte Olan Ülkeler Araştırması Çerçevesinde Analizi.....	220

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İLLER BANKASI REORGANİZASYON POLİTİKALARININ SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

4.1. İller Bankasına Dair Problem Tanımı ve Reorganizasyon Politikalarının Gündeme Gelişi.....	237
4.1.1. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarını Tetikleyen Hârici Girdi-Talepler.....	245
4.1.1.1. Beynelminelleştirme: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Anlayışının Uluslararası Finans Kuruluşları Eliyle Azgelişmiş Ülkelere Dayatılması.....	245
4.1.1.2. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Yönetişim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Türkiye'den Talep Edilen Reformlar.....	254
4.1.1.3. 1980 Sonrası Yaşanan Kontrolsüz Şehirleşme ve Yerel Yönetimlerin Artan Sorumlulukları.....	258
4.1.2. İller Bankası Yeniden Yapılandırma Politikalarını Tetikleyen Dâhili Talepler.....	260
4.1.2.1. 3 Kasım 2002 Genel Seçimleri: Siyasal Sistemde Yaşanan Meşruiyet Krizi ve Çevrenin Temsilcisi AK Partinin İktidara Gelmesi.....	261
4.1.2.2. Yerel Yönetim Reformlarının Hayata Geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	265
4.2. İller Bankası Reorganizasyonuna İlişkin Politika Formülasyonu.....	271
4.2.1. 1985- Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi.....	277
4.2.2. 1986- Inbucon Management Consultants: İller Bankası Yönetim Çalışması.....	279
4.2.3. 1993- TOKİ, IULA-EMME: Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması.....	288
4.2.4.1993- TODAİE: İller Bankası Reorganizasyon Raporu.....	297
4.2.5. 1996- KAV ve TBD: Yerel Yönetimler ve İller Bankası.....	308
4.2.6. 1996- ODTÜ- İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları.....	319

4.2.7. 2001- DPT: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu	328
4.2.8. 2003- İller Bankası Araştırma Anketi.....	331
4.2.9. 2004- Dünya Bankası: Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi	332
4.3. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarına İlişkin Karar Verme ve Kanunlaştırma Aşaması: Politika Çıktıları	340
4.3.1. 2006- 1/371 Esas Numaralı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı”	353
4.3.2. 2006- 1/371 Esas Numaralı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı” Aleyhinde Kamuoyu Oluşturma Gayretleri.....	358
4.3.3. 2006- 1/371 Esas Numaralı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısının Yenilenmesi Sonrası Düzenlenen TBMM Komisyon Raporları.....	369
4.3.4. 2011- 6107 Sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun”	381
4.4. İller Bankası Reorganizasyon Politikaların Uygulanması	387
4.4.1. Politika Uygulaması: İller Bankasında Fonksiyonel Değişimler	392
4.4.1.1. 1987- Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesi.....	394
4.4.1.2. 2004- İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Güncellenmesi..	397
4.4.1.3. 2006- Belediye Hizmetleri Projesi.....	398
4.4.1.4. AB ve Çeşitli Uluslararası Malî Kuruluşlarla Yapılan Anlaşmalar.....	401
4.4.1.5. Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Gayrimenkul Yatırım Projeleri.....	404
4.4.1.6. Genel Bütçeden Aktarılan ve Banka Kârından Ayrılan Kaynaklarla Finanse Edilen Hibe Nitelikli Proje Kredileri.....	405
4.4.2. Politika Uygulaması: İller Bankasının Ortaklık Yapısı ve Örgütsel Yapısındaki Değişimler.....	407
4.4.3. Politika Uygulaması: İller Bankasının Malî Yapısında Yaşanan Değişimler	410
4.5. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Değerlendirilmesi.....	414
4.5.1. Reorganizasyon Raporlarında Yer Alan Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	418
4.5.2. Alan Araştırması: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Değerlendirilmesi.....	430
4.5.2.1. Evren ve Örneklem.....	431
4.5.2.2. Veri Toplama Aracı.....	433
4.5.2.3. Muğla Büyükşehir Belediyesi ile Yapılan Mülâkat.....	436
4.5.2.4. Afyonkarahisar Belediyesi ile Yapılan Mülâkat.....	440
4.5.2.5. Denizli Büyükşehir Belediyesi ile Yapılan Mülâkat.....	442

4.5.2.6. Uşak Belediyesi ile Yapılan Mülâkat.....	445
4.5.2.7. Nazilli Belediyesi ile Yapılan Mülâkat.....	446
4.5.2.8. Sultanhisar Belediyesi ile Yapılan Mülâkat.....	447
4.5.2.9. Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) ile Yapılan Mülâkat.....	449
4.5.2.10. İller Bankası ile Yapılan Mülâkat.....	450
4.5.2.11. Araştırmada Elde Edilen Verilerin Analizi.....	453
4.5.3. İller Bankasının Statüsü ve Ortaklık Yapısına İlişkin 6107 Sayılı Kanun ve İller Bankası Stratejik Planında Belirlenen Hedeflerin Değerlendirilmesi.....	455
4.5.4. İller Bankasının Yatırım ve Kalkınma Bankası Olması Hedefi Dâhilinde Malî Yapının Değerlendirilmesi.....	460
4.5.5. Bankacılık Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi	481
4.5.6. Teknik Faaliyetlerin Değerlendirilmesi	491
SONUÇ.....	501
KAYNAKÇA.....	575
İNTERNET KAYNAKLARI.....	605
ÖZGEÇMİŞ	608

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa

Şekil 1. Hofferbert'in Nedensellik Hunisi Yaklaşımı.....	109
Şekil 2. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Çözümleme Şeması.....	177

TABLolar DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1. İller Bankasının Son On Yıllık Sermaye Hareketleri.....	132
Tablo 2. İller Bankasına İlişkin Özet Malî Veriler.....	133
Tablo 3. 2016-2017 Yılları İller Bankası Personel Yapısı.....	136
Tablo 4. Tamamlayıcı Yaklaşım Dâhilinde Kullanılan Analiz Modelleri.....	172
Tablo 5. 1/371 Nolu Yasa Tasarısına İlişkin TBMM Komisyonları.....	370
Tablo 6. 1/371 Nolu Yasa Tasarısından, İlbank AŞ Yasasına Değişim Süreci....	386
Tablo 7. İller Bankası Reorganizasyon Raporlarında Tespit Edilen Sorunlar....	419
Tablo 8. Reorganizasyon Raporlarında Yer Alan Öneriler.....	424
Tablo 9. İller Bankasının Ortaklık Yapısı ve Statüsüne İlişkin 4759 Sayılı Kanun ile 6107 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması.....	457
Tablo 10. Karşılaştırmalı Yatırım ve Kalkınma Bankaları Verileri.....	466
Tablo 11. Uluslararası Yerel Yönetim Finansman Kuruluşlarının Malî Verileri	472
Tablo 12. 2000'den 2017'ye İller Bankasının Malî Verileri.....	478
Tablo 13. 2011- 2016 Belediye Türü, Sayısı ve Personel Yapısı.....	500

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFD	Fransız Kalkınma Ajansı
AKKB	Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası
AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AŞ	Anonim Şirket
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
BBP	Büyük Birlik Partisi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDP	Barış ve Demokrasi Partisi
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BHP – 1	Belediye Hizmetleri Projesi – 1
BHP- 2	Belediye Hizmetleri Projesi- 2
BİB	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
CAF	Ortak Değerlendirme Çerçevesi
CAS	Ülke Yardım Stratejisidir
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemleri
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇEVDES	Altyapı Projelerini Destekleme Protokolü
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
EKGYO	Emlak Konut Yatırım Ortaklığı
EUR	Avro
Eximbank	Türk İhracat Kredi Bankası AŞ
HKMO	Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası
IMC	Inbucon Management Consultants
IMF	Uluslararası Para Fonu
IPA	Katılım Öncesi Malî Yardım Aracı
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı
İL BANK	İller Bankası
İL-CAS	İller Bankası Coğrafi Arşiv ve Bilgi Sistemi
İUFM	İstanbul Uluslararası Finans Merkezi
JFM	Japonya Yerel Yönetim Bankası
JICA	Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı
JMO	Jeoloji Mühendisleri Odası
JPY	Japon Yeni
KAV	Konrad Adeneuer Vakfı
KBS	Kent Bilgi Sistemi
KENT-DES	Kentsel Düzenlemelerini Destekleme Protokolü
KfW	Alman Kalkınma Bankası

KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KYP	Kamu Yatırım Programı
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MUNIFIN	Finlandiya Belediye Finansman Şirketi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
PCU	Proje Koordinasyon Birimi
PFPSAL	Program Amaçlı Malî ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi
PRIMU	Proje Değerlendirme ve Denetleme Birimi
PUMA	Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Programı
SAL	Yapısal Uyarlama Kredisi
SECAL	Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri
SIGMA	Yönetişim ve Yönetimde Gelişme için Destek Programı
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SUKAP	Su ve Kanalizasyon Alt Yapı Projesi
ŞPO	ŞehirPlancıları Odası
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TBD	Türk Belediyeler Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TKB	Türkiye Kalkınma Bankası AŞ
TL	Türk Lirası
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TSKB	Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası AŞ
USD	Amerikan Doları
VYYB	Vermont Yerel Yönetim Bankası
YAYED	Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YDK	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Sosyal bilimlerin ana konusunun toplum olduğu göz önüne alındığında toplumun karşılaştığı problemlerin doğası yanısıra bu problemlerin ne şekilde çözüldüğünün bilimsel açıdan sistematik şekilde analiz edilmesi oldukça önemlidir. Toplumu ilgilendiren bir probleme ilişkin olarak çözüm yollarının herkesi bağlayıcı nitelikte olması gerekmekte ve bu gereklilik te beraberinde meşruiyet kavramını gündeme getirmektedir. Her bir toplumun siyasal meşruiyet algısını belirleyen kendine özgü siyasal kültürü, devlet yapısı, rejimi ve hükümet sisteminin varlığı dikkate alındığında, toplumu ilgilendiren meselelerde siyasal karar alıcıların sorunların çözümü için çeşitli adımlar attığı veya hiçbir şey yapmayarak var olan düzeni devam ettirmeyi tercih ettikleri görülmektedir. Bu kapsamda, toplumsal problemlere ilişkin olarak devlet aygıtını yöneten aktörlerin problemi nasıl algıladıkları ve harekete geçip geçmeme kararını nasıl verdiklerini anlayabilmek ve çözümlenmek hayati önemdedir.

Toplumsal problemlerin çözümüne ilişkin *siyasal karar vericiler* veya *iktidar odakları* her ne kadar ana aktörler olarak görülse de politika kararlarının dış dünyadan yalıtılmış bir çevrede alındığını iddia etmek yetersiz bir yaklaşım olur. Çeşitli fırsat ve risklerle dolu çevrede, başta belirlenen amaç ve hedefler dâhilinde iktidar odakları çeşitli kararlar alırlar ve bunları uygulamaya sokarlar. Kararların alınması ve uygulanması sürecinde resmî aktörler yanısıra çıkar grupları, seçmenler, siyasal partiler, sendikalar, iş dünyası, meslek birlikleri ve uluslararası aktörler de etkin rol oynamaktadırlar. Dolayısıyla kamu politikası; sadece politik çıktıları, resmî söylemlere ve tavırlara göre anlaşılacak kadar basit bir olgu değildir. Hükümetlerin hangi adımları hangi sebeple attığının ve atılan adımların ne gibi sonuçlar doğurduğunun veya doğurabileceğinin ortaya konmasını içeren sistematik analiz metodu, beraberinde belirli zorlukları da taşımaktadır. Toplumsal bir problemin çözümü için geliştirilen politikanın etkin uygulanması yolunda kaynakların yetersiz olması, belirlenen politikaya karşı toplumsal kutuplaşmanın beraberinde getirdiği katı muhalefet, problem tanımında ve çözüm yollarının belirlenmesinde ortaya çıkabilecek gerginlikler, politika çıktılarının başta hedeflenenenden oldukça farklı sonuçlar üretmesi gibi bazı faktörler, kamu politikası sürecinin analizini zorlaştıran hususlar olarak öne çıkmaktadır.

Toplumsal problemlere ilişkin olarak ortaya konan taleplerin iktidar odaklarınca girdi olarak ele alınması ve problemin çözümüne ilişkin politikanın üretilmesi olan politika yapım süreci, oldukça karmaşık ilişkiler ağı içerisinde şekillenmektedir. Karmaşıklığın had safhada olduğu bu süreci daha anlaşılır kılmak için geliştirilen Amerika Birleşik Devletleri (ABD) menşeli çeşitli yaklaşımlar ve modeller 1950'lerden itibaren kamu yönetimi disiplini içerisinde yer bulmaya başlamıştır. Kamu politikalarının sistematik olarak belli bir model çerçevesinde analiz edilmesine dair öncül çalışmaların Harold D. Lasswell (1956) ile birlikte başladığı söylenebilir; ancak siyaset bilimi içerisinde bir alt alan olarak benimsenmesi, 1960'ların sonu ile 1970'lerin başına kadar mümkün olmamıştır. Kamu politikası analizinin siyaset bilimi içerisinde öneminin artarak bağımsız bir birim olarak kabul edilmesinin geri planında ise; 1960'lar ve 1970'ler ABD'sinde yaşanan ırk ayrımcılığı, çevre kirliliği, yoksulluk gibi toplumsal problemlerle başa çıkmak için siyaset biliminden elde edilen bilgi birikiminin bu sorunları çözmek için kullanılması ihtiyacı yatmaktadır. Kamu politikası yapım sürecini analiz edebilmek için birbirini takip eden yedi aşama şeklinde kurgulanan --bilgi toplama, tanıtım ve teşvik etme, reçete yazma, destek sağlama, uygulama, nihayete erdirmeye, değerlendirme-- Lasswell'in (1956) tipolojisi, özellikle 1960'lar ve 1970'lerde yaygınlaşan kamu politikası analizi çalışmaları için mihenk taşı haline gelmiştir.

Kamu politikası analizi alanında çığır açan bir diğer çalışma ise, kamu politikası sürecini oldukça geniş kapsamlı olarak ele alan David Easton'un (1957) "siyasal sistemler analizi yaklaşımıdır". Lasswell'den farklı olarak Easton, politik alanın aynı evrende beraberce var olduğu diğer sosyo-ekonomik, kültürel ve ekolojik sistemlerden ayrı bir birim olarak ele alıp incelenmesi gerektiğini savunarak siyasal sistemin diğer sistemlerden etkilendiği gibi onları etkilediği iddiasını içeren oldukça kapsamlı bir analiz modellemesi geliştirmiştir. 1957 sonrası dönemde çoğunlukla Easton'un modelinden etkilenen diğer kamu politikası analizcileri, siyasal sistemin işleyişi sürecinde farklı unsur veya aktörleri ön plana çıkararak ve özellikle de Easton'un geniş kapsamlı modelini daraltarak farklı analiz modellerini ortaya koymuşlardır.

Politika yapım sürecini belirleyen *siyasal kurumlar*, *politika ağ-bağları*, *siyasal sistemin çevresinden kaynaklanan faktörler*, *karar vericilerin tercihleri*, *paylaşılan ortak siyasal kültür* gibi beş anahtar işlem sürecini açıklamaya yönelik olarak, her bir

işlem sürecini diğerlerinden bağımsız şekilde tekil olarak ele alan; kurumsal model, elitist model, grup modeli, yeni kurumsalcılık, politika ağ-bağ yaklaşımı, rasyonel kavrayış ve seçim yaklaşımı gibi parçacıl nitelikli çalışmalar olduğu gibi politika yapım sürecindeki beş işleyiş sürecinin birbiriyle olan nedensel ilişkisine odaklanan yaklaşımlar da söz konusudur. Bu kapsamda, 1990'lardan itibaren uluslararası literatürde kabul görmeye başlayan ve güncel/modern olarak nitelendirilebilecek yeni kamu politikası analiz modellemeleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

Söz konusu modern/yeni modeller; ABD siyasal sistemi içinde önemli rol oynayan baskı grupları, bireyler ve profesyonel uzmanların da politika sürecinin temel aktörü olarak kabul edildiği yaklaşım çerçevesine dayanmaktadır. ABD'de merkezî ve federal kurumlar arasındaki ilişkilerin şekillendirdiği ve/veya malî federalizmin incelendiği vaka analizleri sonucunda özellikle baskı gruplarının ön plana çıkarıldığı modern/yeni kamu politikası analizi yaklaşımlarında (Sabatier, 1991: 269) devlet, kamu politikalarını şekillendirmek için mücadele eden farklı grupların çekiştiği arena (Howlett ve Ramesh, 1995) olarak değerlendirilmektedir. Bu anlayışa göre, kamu politikası mekanizması güçlü baskı gruplarının çıkarlarının yansıdığı alan olarak ele alındığı gibi devlet kurumlarının, bürokrasinin ve diğer siyasî elitlerin politika yapım sürecinde diğer faktör ve aktörlerden özerkliği veya üstünlüğü söz konusu değildir. Aksine, resmî aktörlerin aldığı kamu politikası kararları, ancak içinde bulunulan toplumun sınıf analizi ve baskı gruplarının faaliyetlerinin analizi yoluyla daha kolay anlaşılabilir. Politika yapım sürecini daha detaylı analiz edebilmek ve analiz metotlarını modernize edebilmek için farklı kavramsal analiz modellerinin içgörülerini ve öngörülerini kaynaştırarak yeni teorik model ortaya koymaya çalışan, Sabatier'in (1991) *yeni analiz modelleri* olarak zikrettiği evrensellik iddiası taşıyan "sentez analiz modelleri"; politika yapım sürecinin beşli anahtar işlem sürecinin unsurlarını analiz etmeye odaklanmışlardır. Bu modellerin içerdiği temel strateji, süreç içindeki grupların rollerini ön plana çıkaracak şekilde beş temel faktör arasındaki nedensellik ilişkisini açıklayabilmektir.

Politika yapım sürecindeki grupların rollerini ön plana çıkarması yanısıra politika analiz modellemesini beş anahtar işlem sürecinin nedensellik ilişkisi üzerine kurarak hipotezlerinin test edilebilmesi ve genelleştirilebilmesini amaçlayan evrensellik

iddiasındaki “sentez modeller” hâricinde, Cairney’in (2013) deyimiyle, “tamamlayıcı (complementary) yaklaşımlar” da politika analiz modellemesinde kullanılmaktadır. “Tamamlayıcı yaklaşım”; belirli bir modelin teorik çerçevesine kendini bağlamadan veya herhangi bir modelin ortaya koyduğu hipotezlerin doğrulanıp doğrulanmadığına bakmaksızın sadece farklı teorilerin içgörü ve öngörülerini kullanarak, ele alınan kamu politikası örnek olaylarını açıklamaya ve çözümlenmeye çalışan yaklaşımları ifade etmektedir. Bu yaklaşımın temel amacı, örnek olaylara ilişkin araştırmacıların yaptıkları gözlemlerin daha bilinçli şekilde analize dâhil edilmesini sağlayarak yaşanan olayların daha net şekilde anlaşılmasına katkı verecek altyapıyı oluşturmaktır. Esasen, kamu politikası analizi yapan her analist, gizli veya açık şekilde olayları incelerken belli bir kavramsal merceğe kullanılmaktadır. Tek bir kavramsal merceğe bağlanmadan farklı kavramsal merceklerin bir arada kullanılması, her bir kavramsal merceğin zeminini oluşturan varsayımların daha iyi anlaşılmasını sağladığı gibi farklı bakış açılarının karşılaştırılması imkânını da sağlamaktadır. Tamamlayıcı yaklaşımı tercih eden birçok analist, örnek olay çözümlerinde teorik münasebeti kolayca kurmak için daha kullanışlı modelleri ana model olarak seçerken, diğer kavramsal mercekleri daha yüzeysel kullanma eğilimindedir. İlk etapta seçilen örnek olay ortaya konmakta, sonrasında analizde kullanılacak farklı modellerin özetleri yapılmakta, son olarak bu modellerin içgörü ve öngörülerini olayın içyüzünü açıklamak için kullanılmaktadır. Genellikle, seçilen örnek olayı açıklarken belirli bir modelin varsayımları daha ön plana çıkmaktadır. Diğer deyişle, kullanılan her modelin varsayımlarının analist tarafından eşit ve adaletli bir şekilde kullanıldığı iddia edilemez.

Kamu politikasının doğasında var olan karmaşıklık yanı sıra bu karmaşıklığı anlayabilmek için: içiçe geçen süreçler bazında “*politika girdisi - politika çıktısı - politika tesiri*” gibi kavramları ön plana çıkararak kapsamlı çözümlenme metodolojisi sunan yaklaşımlar; sadece kamu politikası yapım sürecinin belli bir aşamasına veya aktörüne odaklanan “parçacıl yaklaşımlar”; “sentez analiz modelleri” gibi oldukça geniş bir çerçevede yer alan ve politika sürecinin farklı aktörlerine, faktörlerine ve dinamiklerine vurgu yapan yaklaşımlar söz konusudur. Söz konusu farklı yaklaşım ve modellerin ortaya konması, bunların hangisinin politika yapım sürecini ve politika değişikliğini açıklamada daha etkin olacağına dair yeni bir karmaşıklığın oluşmasına

sebebiyet vermiştir. Bu noktada, Allison'un (1971) Küba Füze Krizini açıklamak için birbirinden farklı karar verme modellerini beraberce ele aldığı çalışması, kamu politikası analizi için herkes tarafından kabul edilmiş en iyi modelin söz konusu olmadığını göstermiştir. Her bir çözümleme modelinin politika yapım sürecinin farklı alanına, aşamasına veya dinamiğine odaklanmasından dolayı, belirli özelliklere sahip ve belli bir alanda cereyan eden kamu politikalarının çözümlenmesi için farklı modellerin içgörü ve öngörülerinden yararlanmayı öngören “tamamlayıcı yaklaşımın” benimsenmesi daha yararlı bir analiz çerçevesi oluşturabilir. Dolayısıyla, kamu politikası analistinin amacı, farklı dinamiklere sahip politikaların çözümlenmesinde belli bir modele bağınaz şekilde bağlanarak o modelin varsayımlarını doğrulamaya çalışmak değil çözümleme için seçilen politikanın tüm yönleriyle açıklamaya gayret etmek olmalıdır.

Kamu politikası analizi için kullanılan her bir model, siyasal yaşamın farklı bir yönüne odaklandığı gibi araştırmacılara farklı bir pencere açarak siyasal hayatın anlaşılabilmesine katkı yapmaktadır. Belirli bir politikayı analiz edebilmek için ilk etapta modellerden biri seçilmiş olsa da; her bir politika kararının arkasında yatan akılcı planlama sürecini, artırıcı bir yaklaşımla önceki hataların bertaraf edilebilmesi için politika kararlarının revize edilmesini, farklı çıkar gruplarının mücadelelerini, karar verici siyasal elitler ile uygulamada etkin olan bürokratik elitlerin tercihlerini, farklı politika süreçlerini ve siyasal hayatın içinde şekillendiği siyasal kurumların etkilerini gözardı etmek mümkün değildir. Dolayısıyla kamu politikası analizinde ister istemez farklı analiz modellerinin içiçe geçmesi kaçınılmaz gözükmektedir. Buradan hareketle, Türk siyasal kültürünün ve merkez-çevre güçleri arasındaki mücadelelerin şekillendirdiği siyasal sistemin ana aktörü olan kamu yönetimi yapısına ilişkin reform politikaları söz konusu olduğunda sentez modellerin uygun çözümleme modeli olmadığı görülmektedir.

Türkiye’de kamu politikası analizine dair öncü çalışma, Ergüder’in (1981) ana teorik mercek olarak Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımını benimsediği “Türkiye’de Tarım Fiyat Destek Siyaseti ve Siyaset” başlıklı kitabı olarak sayılabilir. Ergüder (1981) bu çalışmasında; örnek olay olarak Türkiye’deki tarımsal ürün fiyatlarının belirlenmesi politikalarını seçerek sosyo-ekonomik ve politik faktörler

arasındaki ayrımı netleştirmeye çalışmıştır. Özellikle siyasal parti yapılanması, siyasal katılım, seçimler, parti desteği gibi politik değişkenlerin tarımsal ürün fiyat belirleme politikalarını nasıl etkilediğini sosyo-ekonomik faktörleri de ele alarak politika çözümlemesine girişmiştir. Ergüder'in 1981'deki çalışmasını tâkiben 2000'lere kadar olan dönemde kamu politikası analizi konusunda “*akademik suskunluk*” yaşanmıştır. 1980 Askerî Darbesinin baskıcı rejimi, üniversiteleri de içine alacak şekilde tüm sivil toplumu apolitize etmeyi amaçladığı için politik çalışmalar ve araştırmaların uzun bir süre kesintiye uğradığı söylenebilir. Bu şartlar altında, kamu politikası analizine ilişkin Türk alanyazınındaki çalışmalar, ancak 2000'lerden sonra sayısal anlamda artış göstermeye başlamıştır. Uzun bir aradan sonra yapılmaya başlayan bu çalışmaların ağırlıklı kısmı ise teorik perspektifleri içeren çeviri/derleme nitelikli çalışmalardan oluşmaktadır. Bununla birlikte, farklı alanlardaki kamu politikalarına dair çözümlemelerin de yapıldığı ve bu çalışmalarda ağırlıklı olarak süreç analizi modelinin esas alındığı görülmektedir. Süreç analizi modelini esas alan çalışmaların bazılarında, diğer analiz modellerinin de beraberce kullanıldığı çoklu analiz modellemesi üzerinden çözümleme yapılarak farklı bir bakış açısının hâkim olduğu görülmektedir.

Kamu yönetimi anabilim dalı hâricinde; ağırlıklı olarak sağlık, eğitim, ormancılık, maliye ve ekonomi alanında çalışan akademisyenlerin de çok sayıda politika analizi çalışması yaptığı görülürken bu çalışmaların büyük kısmının herhangi bir analiz çerçevesine veya modeline sahip olmadan bilinçsiz çözümleme girişimleri olduğu ortadadır. Uluslararası ilişkiler akademisyenleri ise Türkiye özelinde bu alana özgü kamu politikası analizi jargonu ve analiz yaklaşımlarını kullanarak diğer alanların çoğundan daha doyurucu, yine de anaakım kamu politikası çözümlemesinden kopuk çalışmalar gerçekleştirmektedirler. Ancak, Türkiye gibi kamu politikası yapım sürecinin oldukça karmaşık olduğu bir ülkede sistematik analiz metodu içeren belli bir modele ve/veya analiz çerçevesine sahip olmayan çözümleme girişimlerinin yetersiz kalacağı aşikârdır.

Türkiye'deki kamu politikası yapım sürecinin ele alınmasında en kullanışlı modelin hangisi olacağına karar vermeden önce uluslararası literatürde kabul gören ve politika çözümlemelerinde kullanılan belli başlı kamu politikası analiz modellerinin detaylı şekilde anlaşılması şarttır. Bu kapsamda, uluslararası literatürde kamu politikası

çözümlemelerinde ön plana çıkan ve çözümleme için belirli bir yol haritası sunan belli başlı model ve yaklaşımlar detaylı şekilde 1. Bölüm içerisinde ele alınmıştır. Kamu politikası yapım sürecinin analizi için ortaya konan birçok modelde; her bir toplumun farklı siyasal kültüre, geleneğe ve yapıya sahip olduğu gerçeği gözardı edilerek daha çok Batı tipi sosyo-politik ve sosyo-ekonomik yapı anlayışı dâhilinde kurgulanan tektipleştirici bir yaklaşım ön plana çıkarılmıştır. Tektipleştirici yaklaşımın sınırlamaları dışına çıkararak sosyo-politik ve kültürel farklılıkların kapsamlı şekilde analiz edilebilmesine imkân sağlayan Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımıyla Hofferbert'in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımı, Türk siyasal sistemini anlayabilmek için iyi bir çerçeve oluşturacağı için bu çalışmanın konusu olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde ana modeller olarak seçilmiştir. Ayrıca her bir topluma has olan ve tarihsel olarak uzun bir süreçte meydana gelen sosyo-ekonomik koşulların, uluslararası ilişkilerin ve siyasal kültürün şekillendirdiği siyasal aktörlerin ve kurumların politik tutum ve davranışlarının daha detaylı analizi için “siyasal sistemler analizi yaklaşımı” ve “nedensellik hunisi yaklaşımı” yanı sıra “kurumsal model”, “elitist model ve Grindle ve Thomas'ın araştırmasından” da yararlanılmaktadır. Bu modellerin sağladığı içgörü ve öngörüler dâhilinde; 4. Bölüm içerisinde “süreç analizi modeli” çerçevesinde ele alınan İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme nasıl geldiği, alternatif politikaların nasıl formüle edildiği, karar vericinin kanunlaştırmayı nasıl yaptığı, çıkarılan mevzuatın uygulamasının nasıl yapıldığı ve başta belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının analizi için teorik arka planın oluşturulması amaçlanmıştır.

Kamu politikasına ilişkin bir problemin ortaya çıkışından başlayarak problem için çözüm yolunun belirlenmesi ve seçilen çözüm yolunun hayata geçirilmesi aşamaları birbiriyle içiçe geçen süreçler şeklinde cereyan ederken sürece etki eden birçok aktör ve faktör söz konusu olmaktadır. Aktörlerarası ilişkiler yanısıra faktörlerin değişken doğası, kamu politikası sürecini karmaşık hale sokarak anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla bu karmaşık sürecin anlaşılması için sistematik bir yaklaşımın gerekliliği ortaya çıkmış ve bu karmaşık süreci içiçe geçen aşamalar bazında açıklamak için geliştirilen “süreç analizi modeli”, esas itibariyle Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımını temel alarak geliştirilmiştir. Türkiye gibi kamu politikası sürecinde

karmaşıklığın yaşandığı ülkelerde “süreç analizi modeli” oldukça kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır. Ancak tek başına “süreç analizi modeli”; tarihsel ve sosyo-ekonomik koşullar, sahip olunan siyasal kültür, demografik ve ekolojik sistemler ile uluslararası ilişkilerin şekillendirdiği siyasal sistemin yapısını ve faaliyetlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. “Süreç analizi modelinin” siyasal sistemin içinde yer aldığı çevreyi, özellikle siyasal aktörlerin düşünce ve davranışlarını bilfiil etkileyen siyasal kültürü dışarıda bırakarak, çözümlenmeye direkt toplumsal bir problemin siyasal gündeme nasıl geldiği sorusuyla başlaması, kamu politikalarının belirlendiği kara kutunun işleyişine tam anlamıyla vâkıf olunamamasına yol açan bir eksikliği doğurmaktadır. Tek bir analiz modellemesinin, Türkiye’nin kendine has siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sisteminin analizi için yeterli olmayacağı kanaatinden hareketle; “siyasal sistemler analizi yaklaşımı”, “nedensellik hunisi yaklaşımı”, “kurumsal model, “elitist model ile Grindle Thomas’ın araştırması”, “Kingdon’un çoklu akış modeli” ve Harold Lasswell’in aşamalar yaklaşımından geliştirilen “süreç analizi modelinin” kullanıldığı Cairney’in (2013) deyişiyle “tamamlayıcı (complementary) yaklaşımın” benimsenmesi, Türkiye’deki devletin oyun alanına giren makro ve meso boyuttaki politikaların analizinin daha tutarlı olmasını sağlayan kavramsal zemini hazırlamaktadır. Bu çalışmada; *tamamlayıcı yaklaşımın* uygulama örneği olarak, 1980’lerden başlayarak neo-liberalizmin bayraktarlığını yapan uluslararası aktörlerin yönlendirdiği yerel yönetimler reformunun önemli parçasını oluşturan İller Bankasının reorganizasyon politikalarının seçilen politika analiz modellerinin harmanlanmasıyla çözümlenmesi yapılmaktadır.

Türk kamu yönetimi tarihinin en fazla gündeme gelen kavramlarından birisi *idarî reform* anlayışıdır. Reorganizasyon, yeniden yapılandırma, modernleştirme gibi kavramlarla eşdeğer anlamda kullanılan idarî reform kavramı, Tanzimat döneminden itibaren Türk siyasal kültürünün önemli bir parçası haline gelmiş ve mevcut kamu yönetimi anlayışı ve kurumlarının geleneksel bağlarından koparılarak Batı’daki kurumsal yapı örneklerine dönüştürülmesi idealinin yansıması olarak kullanılmıştır. Bu ideal çerçevesinde, Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne sirâyet eden Batı tipi modernleştirme girişimleri, müteaddit defalar kamu yönetimi reformlarının gündeme gelmesine yol açmıştır. Kamu yönetimine ilişkin yapılan reorganizasyon hareketlerinin

sacayaklarından birisinin, bu reformlardan birebir etkilenen toplumun bireyleri veya diğer deyişle vatandaş olması beklenirken aksine vatandaşın görüş ve katılımının en düşük seviyede olması, Türk siyasal kültürünün kamu politikası sürecine direkt yansımalarının sonucudur denilebilir. Bu anlayış çerçevesinde modernleştirme hareketleri ve idarî reformların en önemli paydaşı; bürokratik devlet elitleri, siyasal elitler ile Batılı devletler ve bunların etki alanındaki uluslararası finans kuruluşları olmuştur. Türk tipi modernleşme hareketi, paternalist devlet anlayışının hâkim olduğu siyasal kültür dâhilinde tepeden inmecei metodu benimsemiş ve geniş halk kitleleri ile zaten etkinlikleri çok düşük olan sivil toplum kuruluşları (STK) modernleşme ve idarî reform döneminin etkisiz elemanları olmuştur. Tanzimat döneminden itibaren Türk siyasî kültüründe kendine önemli bir yer edinen idarî reform yapma idealinin en önemli amaçlarından birisi, devletin bekâsının sağlanması ve merkezî otoritenin güçlenmesini sağlamaktır. Bu anlayış çerçevesinde 1980'lere kadar olan dönemin merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkisine bakıldığında, yerel yönetimler üzerinde merkezin ağır vesâyetinin olduğu görülmektedir. 1980'lerde Batı dünyasında faaliyet alanını ve etkinliğini genişleten ve merkezî devlet yapısının küçültülmesini öngören neo-liberal anlayış ve bu anlayışın doğurduğu yeni kamu yönetimi hareketi, beynelmînelleştirme politikası kapsamında Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa Birliği (AB) tarafından Türkiye'ye empoze edilmeye başlanmıştır. Türk siyasal kültürünün yansımalarının görüldüğü idarî reform anlayışı paralelinde yürütülen tepeden inmecei reform süreci, 1980 sonrası dönemde benimsenen neo-liberal ideoloji kapsamında yerel yönetimleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir.

Yerel yönetim reformunun önemli sacayaklarından İller Bankasının yapısal ve fonksiyonel olarak reorganizasyona tâbi tutulması, özellikle Dünya Bankası tarafından problem olarak siyasal gündeme sokulmuştur. İller Bankası; yerel yönetim finansmanında oynadığı başat rol yanısıra merkezî hükümet ve yerel yönetimler arasında malî aracılık rolü ve hattâ imar, kent planlaması, altyapı ve üstyapı proje üstleniciliği gibi teknik fonksiyonları icra eden yerel yönetimlerin ortaklığında bulunan bir kurumdur. Ortaklığı yerel yönetimlere ait olmasına rağmen yönetimi Çevre ve Şehircilik Bakanlığının elinde bulunan Banka, mevcut yapı ve işleyişiyle merkezî hükümetin yerel yönetimler üzerindeki önemli vesâyet araçlarından birisidir. Yerel

yönetim borçlanmasında başat rol oynayan İller Bankasının reorganizasyonu; belediyeleri, yerel halkı ve STK'ları yakından ilgilendirmesine rağmen politika formülasyon süreci ve kanunlaştırma sürecinde bu aktörlerin politika kararlarını etkilemeye yönelik girişimlerinin olmadığı görülmektedir. Bunun sebebi, İller Bankasının da bir parçasını oluşturduğu yerel yönetim reformlarının devletin oyun alanına girdiği için müdâhil olunmaması gerektiğine dair inancın Türk siyasal kültürünün yansıması olarak toplumun çoğuna yerleşmiş olmasından mütevellittir. Bir diğer sebep olarak, yerel yönetim finansmanı gibi oldukça teknik alana ilişkin reorganizasyon sürecinin kamuoyunun dikkatini çekmediği de söylenebilir. Türk siyasal kültürünün yansımasının net şekilde okunabildiği, siyasal sistemin çevresinden doğan girdi-taleplerin problemi doğurduğu ve tepeden inme yöntemiyle uluslararası kuruluşlar tarafından problemin tanımlanarak siyasal gündeme sokulduğu İller Bankası reorganizasyon politikaları, Türkiye'deki makro ve meso düzeydeki kamu yönetimi reform politikalarının analizi için uygun bir örnek teşkil etmektedir. Politika çözümleme sürecinin en önemli parçasını oluşturan politikaların değerlendirilmesinde kolaylık sağlayacak verilerin; malî tablolar, yerel yönetimlerin borçlanma verileri, belediyelerle alan araştırması yapma imkânı, aynı statüde faaliyet gösteren diğer ulusal ve uluslararası finansal kuruluşların erişilebilir malî verileri ile etkinlik ve verimliliğini gösteren faaliyet raporları üzerinden karşılaştırmalı olarak elde edilebilme imkânı, İller Bankası reorganizasyon politikalarının kamu politikası çözümlemesi için uygun bir örnek olay olarak ele alınmasını sağlamaktadır.

Kamu politikası analizinin amaçlarından birisinin durum analizi olduğu göz önüne alındığında, İller Bankasının reorganizasyonuna yol açan faktörlerin ve aktörlerin analizi yapılırken, özellikle 2006'da Hükümetin hazırladığı ve yürürlükteki 4759 sayılı Kanunda köklü değişiklikler öngören 1/371 nolu Kanun Tasarısının niçin kadük olduğu ve 2011'de yürürlüğe giren 6107 sayılı Kanunun, 2006 yılı 1/371 nolu Tasarıdan neden oldukça farklı hükümler içerdiğine dair cevapların aranması amaçlanmıştır. Kamu politikası çözümlemesi olarak İller Bankasının seçilme sebeplerinden bir diğeri de, 1980'lerden itibaren başlayan reorganizasyon sürecine dair en net adımların atıldığı, 2006'daki Kanun Tasarısının 2011'de kanunlaşmasıyla tamamlanan sürece ilişkin kapsamlı politika değerlendirmesinin henüz yapılmamış olmasıdır. Politika

değerlendirme sürecinin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi için kanunlaşmış uygulamaya sokulan politikaların üzerinden 10 ila 15 yıllık sürecin geçmesi gerektiğinden (Sabatier, 2007: 3) hareketle, İller Bankası ve aynı faaliyet grubunda yer alan ulusal ve uluslararası kuruluşların 2016 ve 2017 verilerine göre karşılaştırmalı değerlendirmelerinin yapılması amaçlanmıştır. Son olarak, kamu politikası analizi çalışmalarının amaçlarından bir diğeri de, kamu yararını ihâta edecek politika önerilerinde bulunmaktır. Bu doğrultuda, aynı statüde aynı türden faaliyette bulunan ulusal ve uluslararası örnekler ve Türkiye'nin mevcut sosyo-ekonomik şartları dâhilinde yerel yönetimlerin ve yerel halkın yararına daha etkin şekilde işleyebilecek İller Bankasına ilişkin politika önerilerinin yapılması amaçlanmıştır.

İller Bankasının reorganizasyon sürecine ilişkin yapılan akademik çalışmalarda daha çok fonksiyonel değişimlere odaklanılırken reorganizasyon politikalarının geri planında yatan uluslararası gelişmeler ve aktörler, merkezî yönetim ve yerel yönetim ilişkisini belirleyen siyasal kültür, demografik yapı ve şehirleşmenin yarattığı etkiler gibi çevresel faktörlerin kapsamlı şekilde analize dâhil edilmediği görülmektedir. İller Bankası üzerine yapılan akademik çalışmaların birçoğunda reorganizasyon politikalarına dair kapsamlı çözümlenmeden ziyade, mevzuat değişiklikleriyle işlevsel değişikliklerin kronolojik olarak sıralandığı ve politika formülasyon sürecindeki belli başlı raporların ele alındığı görülmektedir. 2006 yılındaki politika formülasyon sürecinde Dünya Bankasının hazırladığı raporlarda yer alan öneriler çerçevesinde hazırlanan 1/371 nolu Kanun Tasarısının neden kadük kaldığı ve 2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı Kanunun, 2006 yılı Tasarısından neden çok farklı olduğuna dair analizler önceki akademik çalışmalarda yer almamaktadır. Yapılan çalışmalar, kamu politikası analizi gibi kapsamlı bir teorik çözümlenme çerçevesine sahip olmadığı için İller Bankası reorganizasyon sürecini tüm yönleriyle açıklamaktan uzak kalmışlardır.

Bu çalışmada, yukarıda belirtilen amaçlar ve akademik alandaki boşluklardan mütevellit Türkiye'deki makro ve meso düzeydeki en önemli politika alanlarından birini oluşturan kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarının analizinde elverişli bir zemin oluşturacak Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği tarihsel arka plan, sosyo-ekonomik koşullar, kurumsal yapı ve elitlerarası ilişkilerin dâhil edildiği farklı kamu politikası analiz modellerinin “tamamlayıcı yaklaşım” dâhilinde harmanlandığı çözümlenme

yaklaşımı benimsenmiştir. “Tamamlayıcı yaklaşımın” sunduğu çerçeve dâhilinde İller Bankası reorganizasyon politikaları örnek olay olarak seçilmiş olup 1/371 sayılı Kanun Tasarısının ve 6107 sayılı Kanunun Genel gerekçesinde ve dahi Bankanın Stratejik Planlarında vurgulandığı üzere yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefi üzerinden ele alınıp değerlendirilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde; diğer bölümlerde yer alan politika çözümlenmesinin daha kolay anlaşılmasını mümkün kılacak kavramsal bütünlüğün sağlanabilmesi amacıyla kamu politikası çözümlenmesiyle ilgili kavramsal ve kuramsal çerçeve ele alınmaktadır. Bu bölümde, kamu politikası ve kamu politikası analizine dair temel kavramlar ele alınırken aynı zamanda kamu politikası çalışılmasının amaçları ve analiz modellemesine dair açıklamalar yapılmaktadır. Temel kavramların açıklanmasını müteakip, kamu politikalarının çözümlenmesi için teorik çerçeve oluşturan belli başlı kamu politikası analiz modelleri irdelenmektedir. Ele alınan modeller, “Easton’ın siyasal sistemler analizi yaklaşımı”, “süreç analizi modeli”, “kurumsal model”, “elitist model ile Grindle ve Thomas’ın araştırması”, “grup modeli”, “komüniter (advocacy coalition) yaklaşım” ve “kesintili denge (punctuated equilibrium) modeli”, “Hofferbert’in nedensellik hunisi yaklaşımı” olarak belirlenmiştir. Ele alınan modeller; gerek bu tezdeki çözümlemede kavramsal yol haritası oluşturması gerekse uluslararası literatürde yer alan kamu politikası çözümlenme girişimlerinde tercih edilmeleri nedeniyle daha ikincil ve sınırlı kullanıma sahip olan diğer teori/çerçeve/modeller içerisinden seçilmiştir¹. Bu bölümün sonunda Türk alanyazınında kamu politikası çözümlenme girişimlerinde öne çıkan çalışmalar literatür analizi yoluyla kısaca tanıtılmaktadır.

¹ Çalışmada ele alınan modeller haricinde: Cairney ve Heikkilä’nın (2017) sınıflandırmasıyla “politik yayılım ve yenilik modeli (Diffusion of innovations)”, “politika anlatı analizi çerçevesi (narrative policy analysis framework)”, “sosyal yapı çerçevesi (social construction framework)”, “politika geribildirim teorisi (policy feedback theory)”, “kurumsal gelişim ve analiz teorisi (institutional analysis and development theory)”, “sosyo-ekolojik sistem çerçevesi (socio-ecological system framework)” modelleri; Sabatier’in (2007) editörlüğünü yaptığı kitapta yer verdiği “politika ağ-bağ yaklaşımı (policy network)”, “politika süreci ve geniş çaplı karşılaştırmalı politika çalışmaları (policy process and Large-N comparative studies)”, “sosyal yapı ve politika dizaynı (social construction and policy design)”, “kurumsal rasyonel tercih (institutional rational choice)”, “ağ-bağ yaklaşımı (network approach)” gibi yaklaşımlar/çerçeveler/teoriler/modeller kamu politikası analizi literatüründe kendine yer bulmaktadır.

Kamu politikası ve çözümlemesine dair kavramsal ve kuramsal çerçeveyi tâkiben, kamu politikası çözümlemesine ilişkin örnek olay olarak seçilen İller Bankasına dair temel veriler, 2. Bölümde ele alınmaktadır. İller Bankasının kuruluşu, statüsü, gelirleri, malî yapısı, teşkilat yapısı, faaliyetleri ve hizmetleri özet olarak verilmektedir. 4. Bölümde, İller Bankası reorganizasyon politikalarının süreç analizi çerçevesinde kapsamlı çözümlemesinin yapılması nedeniyle, bu bölümde İller Bankasına dair bilgiler, tekrara düşmemek amacıyla özet şeklinde tanıtım amaçlı olarak kaleme alınmıştır. 2. Bölümün sonunda Türk alanyazınında İller Bankası reorganizasyonuna dair öne çıkan çalışmalar literatür analizi yoluyla kısaca tanıtılmakta ve tartışılmaktadır.

3. Bölümde, ilk olarak İller Bankası reorganizasyon politikalarının örnek olay olarak benimsenmesi ve çözümleme metodolojisinin detayları ele alınmaktadır. Çözümlemede benimsenen “tamamlayıcı yaklaşım” çerçevesinde hangi modellerin ne şekilde uygulanacağına dair açıklamalar getirilirken diğer modellerin neden seçilmediğine dair kısıtlamalar belirtilmektedir. Çözümleme metodolojisinin belirlenmesini müteakip, Türkiye’deki makro ve meso düzeyde ele alınabilecek kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarının çözümlenebilmesi için teorik zemin oluşturma potansiyeline sahip olan tamamlayıcı yaklaşım dâhilinde politika analiz çözümlemesine girilmektedir. Tamamlayıcı yaklaşım dâhilinde seçilen modeller ve yaklaşımlar, İller Bankası reorganizasyon politikaları örnek olayı üzerinde uygulanmaktadır. Çözümlemenin omurgası veteorik merceği, Easton’ın (1957) *siyasal sistemsel analizi yaklaşımı* ile Hofferbert’in (1974) *nedensellik hunisi yaklaşımı* üzerine oturtulmaktadır. Seçilen ana merceklerin oluşturduğu çerçeve dâhilinde, Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sistemin unsurları, aktörleri ve aktörler arası ilişkileri, *kurumsal model* ile *elitist modelin* içgörülerinden de yararlanılarak ele alınmaktadır. İlk etapta, İller Bankası reorganizasyon politikalarının içinde doğup büyüdüğü çevre ve tarihsel arka plan tanımlanmaya çalışılmıştır. İller Bankası reorganizasyonunun Tanzimat Döneminden Cumhuriyete uzanan modernleştirme anlayışı dâhilinde başlatılan kamu yönetimi reform sürecinin bir parçası olmasından hareketle, yüzyıldan fazladır devam eden ve bitmeyen kamu yönetimi reformları tarihsel ve sosyo-politik manada ele alınmaktadır. Siyasal sistemin işleyişini, rejimi, siyasal meşruiyeti, siyasal aktörlerin etkinliğini, siyasal kurumların yapısını ve aktörler arası ilişkileri derinden etkileyen ve

şekillendiren siyasal kültürün öneminden hareketle, politika çözümlenmesine girmeden önce Türk siyasal kültürü de dikkatlice incelenmektedir. Siyasal kültürün yansıdığı alanlardan olan merkez-yerel yönetim ilişkileri, İller Bankası reorganizasyonunun yerel yönetim reformunun bir parçası olmasından mütevellit incelemeye konu edilmektedir. Yine Türk siyasal kültürünün ana faktör olduğu siyasal sistemin kurumsal yapılarının temel özellikleri irdelenerek kamu yönetim reformlarına ilişkin kurumsal tutum ve davranışları *kurumsal model* çerçevesinde irdelenmektedir. *Kurumsal model* çerçevesinde, Türkiye'deki siyasal partilerin yapısı, parlamento ve yürütme organının yapısı, askerî-sivil bürokratik cephenin yapısı ve özellikleri analiz edilmektedir. Türk siyasal kültürünün ana aktörünün STK'lar ve çıkar gruplarından ziyade resmî sıfatlı politika oyuncularının olduğu göz önünde alındığında, paternalist devlet anlayışını temsil eden askerî-sivil bürokratik elitler ve siyasal elitlerin mücadeleleri ele alınarak, kamu yönetim reformlarındaki tutumları *elitist model ile Grindle ve Thomas'ın (1989; 1991a) geliştirmekte olan ülkelerde² yaptığı araştırma* çerçevesinde analiz edilmektedir.

4. Bölümde, tamamlayıcı yaklaşımın son halkasını oluşturan *süreç analizi modeli* çerçevesinde İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi yapılmaktadır. Önceki bölümde, İller Bankası reorganizasyon politikalarının içinde yer aldığı kamu yönetimi reformuna dair çevre, tarihsel arka plan ve sosyo-ekonomik koşulların belirlediği kurumsal yapı ile elitlerarası ilişkiler analiz edilirken, bu bölümde, İller Bankası reorganizasyon politikalarının problem tanımı, siyasal gündeme nasıl girdiği, problemin çözümüne ilişkin dile getirilen çözüm önerileri, bunların hangilerinin Hükümet ve Meclis tarafından seçilerek kanunlaştığı, kanunun ne şekilde uygulandığı ve son olarak politik çıktılarının başta belirlenen hedef ve amaçlara ne ölçüde ulaştığı, *süreç analizi modeli* çerçevesinde oldukça kapsamlı biçimde ele alınmaktadır. Türkiye'deki gibi oldukça karmaşık ve kamuoyuna kapalı şekilde işleyen siyasal sistemin çalışmasını sağlayan girdiler ve çıktılarının analizi çok yer kapsadığı için İller

² Grindle ve Thomas, kamu politikalarında ve kurumsal yapıdaki değişimlerin nasıl, neden ve ne zaman olduğuna odaklanarak 11 farklı geliştirmekte olan ülkede yaptıkları 12 vaka analiziyle: politika ve kurumsal değişime yol açan problem nasıl gündeme geldi?; değişiklik sürecini ön plana çıkaran veya sünen altı eden önemli siyasal, bürokratik ve teknik kriterler nelerdir?; reform girişimlerinin devamlılığını sağlayan veya sonlandıran faktörler nelerdir? sorularına cevap aramışlardır. Vaka analizlerinin yapıldığı ülkeler ise şunlardır: Gana, Güney Kore, Kosta Rika, Filipinler, Mali, Endonezya, Hindistan, Jamaika, Kenya, Kolombiya, Arjantin (Grindle ve Thomas, 1989: 213-215).

Bankası reorganizasyon politikalarının *süreç analizi modeli* çerçevesindeki çözümlemesi, farklı bir bölüm altında irdelenmektedir. *Süreç analizi modelinin* ilk aşamasını oluşturan “*problem tanımı ve problemin siyasal gündeme girişine*” dair analiz, Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımında yer verdiği *hârici girdi-talepler* ve *dâhili girdi-talepler* kavramları üzerinden yapılırken reorganizasyon politikalarının gündeme gelmesini sağlayan enerji, Kingdon’un (1995) *çoklu akış modeli* üzerinden açıklanmaktadır. İller Bankası reorganizasyon politikalarını tetikleyen siyasal sistem dışı *hârici girdi-talepler*; “beynelminelleştirme, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim anlayışının uluslararası finans kuruluşları eliyle azgelişmiş ülkelere dayatılması”, “AB üyelik sürecinde yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde Türkiye’den talep edilen reformlar”, “1980 sonrası yaşanan kontrolsüz şehirleşme ve yerel yönetimlerin artan sorumlulukları” başlıkları altında incelenmektedir. İller Bankasının reorganizasyonunu tetikleyen sistem içi *dâhili girdi-talepler* ise; “3 Kasım 2002 seçimleri: siyasal sistemde yaşanan meşruiyet krizi ve çevrenin temsilcisi AK Partinin iktidara gelmesi” ve “yerel yönetim reformlarının hayata geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” konu başlıkları altında ele alınmaktadır.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme gelişinde başat rolü oynayan Dünya Bankası, politika formülasyonunda da oldukça etkin rol oynamıştır. İller Bankasının ve daha büyük planda yerel yönetimlerin yeni kamu işletmeciliği (YKİ) ilkeleri doğrultusunda dönüşümünü amaçlayan Dünya Bankası, bu amaca yönelik profesyonel danışmanlık firmalarına raporlar hazırlattığı gibi İller Bankasıyla beraber yürüttüğü yerel yönetim finansmanına ilişkin projelerle İller Bankasının dönüşümüne yön vermeye gayret etmiştir. Dünya Bankası yanısıra, Hükümetin ve İller Bankasının yönlendirmesiyle Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) gibi kurumlar da İller Bankası reorganizasyonuna dair raporlar hazırlamışlardır. Akademik camiadan Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), İller Bankasıyla beraber oldukça kapsamlı bir rapor hazırlarken yerel yönetimlerin inisiyatif olarak hazırlanması aşamasında rol aldıkları tek rapor, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta

Doğu Bölge Teşkilatı (International Union Local Administrations-East Mediterranean and Middle East, IULA-EMME) işbirliğinde hazırlanan rapordur. Türk Belediyeler Derneğinin (TBD) Alman Konrad Adeneuer Vakfıyla (KAV) beraber düzenlediği yuvarlak masa toplantılarında katılımcılar, görüşlerini dile getirseler de, reorganizasyona ilişkin belirli bir çerçeveye sahip sonuç raporu hazırlanmamıştır.

İller Bankasının yapısına ve işleyişine dair sorunların ve olası çözüm önerilerinin hazırlanan raporlarla dile getirildiği politika formülasyon sürecini tâkiben, politika formülasyonlarından hangisinin yasama sürecinde ele alındığı, “*kanunlaştırma aşaması*” dâhilinde ele alınmaktadır. Bu aşamada, ilk etapta Türkiye’deki kanun yapma süreci kısaca tanıtıldıktan sonra İller Bankasının reorganizasyonuna dair Dünya Bankasının dile getirdiği öneriler paralelinde Hükümetin hazırladığı 2006 tarihli 1/371 sayılı kanun Tasarısı incelenmektedir. Politika formülasyon sürecinde aktif rol almayan askerî-sivil bürokratik cephenin üyesi olan korporatist meslek kuruluşları ve dönemin muhalefet partilerinin, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarıyla birlikte zirveye ulaşan merkez-çevre kutuplaşması dâhilinde ideolojik sâiklerle Tasarıya karşı yürüttükleri keskin karşı duruşun sonuçları irdelenmektedir. Bu çerçevede, Tasarıdan oldukça farklı hükümler içeren 2011 yılı 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi (AŞ) Kanununun arka planı, Meclis görüşme tutanakları, alt komisyon görüşmeleri, ayrışik oy yazıları ve muhalefet şerhleri çerçevesinde analiz edilmektedir. Son olarak kanunlaştırma kapsamına sadece kanunların girmediği ilaveten Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ve yönetmeliklerin de bu süreçte ele alınması gerektiğinden hareketle, 1980’lerin başından itibaren İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişiklikler yaratan KHK’lar ve yönetmelikler kronolojik olarak sıralanmaktadır.

Kanunlaştırma aşamasını müteakiben 6107 sayılı Kanun maddelerinin nasıl ve ne ölçüde hayata geçirildiğine dair analiz, “*uygulama aşaması*” altında ele alınmaktadır. Kanun maddelerinin İller Bankasının statüsü, ortaklık yapısı, malî yapısı, organizasyonu ve işleyişinde meydana getirdiği değişimler sırasıyla ele alınıp incelenmektedir.

Son olarak, çalışmanın esas amaçlarından birisi olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının başta belirlenen amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşabildiğinin analizini içeren “*politika değerlendirme aşaması*” kaleme alınmıştır. 2006 yılında başlayan

kanunlaştırma girişiminin ancak 2011 yılında sonuçlanması nedeniyle, 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanununun değerlendirmesini içeren akademik çalışmalar henüz yapılmamış olup bu çalışma, bahsedilen boşluğu doldurmaya adaydır. Bu sebeple, kapsamlı bir değerlendirmeye girişmeden önce İller Bankasının reorganizasyonu için politika formülasyon sürecinde hazırlanan raporlarda dile getirilen sorunlar ve çözüm önerileri tablo içerisinde özetlenerek politika değerlendirme çerçevesinin oluşturulması amaçlanmıştır. İller Bankasına dair elde edilen verilerin güvenilir olması ve aynı alanda faaliyet gösteren diğer kuruluşlarla karşılaştırma imkânı vermesinden dolayı *değerlendirme aşaması*; büyük oranda İller Bankasının malî verileri, faaliyet raporları, stratejik planları ve diğer kuruluşların malî verilerinin karşılaştırılmasıyla elde edilen bilgiler çerçevesinde çözümlenmektedir. İller Bankasının hem müşterileri hem de ortakları konumunda olan yerel yönetimlerin İller Bankasının reorganizasyonuna ve 6107 sayılı yeni Kanunun getirdiği değişime dair görüşlerini, İller Bankasına dair şikâyet, beklenti ve önerilerini öğrenebilmek amacıyla örneklem olarak seçilen Ege Bölgesindeki bazı büyükşehir belediyelerinin, bazı il belediyelerinin ve bazı ilçe belediyelerinin malî hizmetler sorumlularıyla derinlemesine mülâkatlar gerçekleştirilmiştir. İlâveten, reorganizasyon sürecinin ana aktörü olan İller Bankasının üst düzey yöneticisi ile Türkiye’de yerel yönetim finansmanında aktif rol oynayan Fransız Kalkınma Ajansının (AFD) yetkilisiyle yapılan derinlemesine mülâkatlardan elde edilen veriler de değerlendirme sürecinde analiz edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLEMESİYLE İLGİLİ KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Kamu politikasını anlayabilmek için ilk etapta “politika” kavramı altında ele alınan siyaset (politics) ve politika/siyasa (policy) olarak ta isimlendirilen iki farklı olgunun ele alınması gereklidir. Aynı terim --politika--altında ele alınan bu iki farklı kavrama ilişkin olarak bu çalışmada, siyaset (politics) ve politika (policy) ayrımı kullanılacaktır. Siyaset (politics) kavramı, toplumsal problemlere ve ihtiyaçlara cevap verebilecek hükümet yapısının oluşumu ve hükümetin alternatifler arasından karar verdiği çözüm önerilerinin yaptırım gücüne sahip olacak şekilde hayata geçirilme süreci olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, toplumsal çatışmaların çözüm süreci olarak ta düşünülebilir. Lasswell (1956) ise siyaseti *kimin, neyi, nasıl* elde ettiğinin ele alındığı bir çalışma alanı olarak nitelendirmiştir. Bu tanımlar ışığında siyaset; hükümetin karar alma sürecindeki güç mücadelesini ifade ettiği gibi bu mücadelede yer alan aktörleri, bu aktörlerin faaliyetlerini ve bu sürecin sonunda kimin kazanıp kimin kaybettiğiyle ilgilidir denebilir. Bu tanım ışığında demokratik yönetime sahip olan ülkelerdeki siyaset; seçim sistemini, partileri, partilerin programlarını ve ideolojilerini içermektedir. Furlong ve Kraft’a (2013: 7-8) göre tam bu noktada siyaset ve politika arasında ayırım yapmak güçleşmektedir.

Politika (policy) ise en geniş tanımıyla, birey veya grubun karşı karşıya kaldığı bir problemi çözmek için istikrarlı bir şekilde belli bir amaç çerçevesinde izlediği yol ve faaliyetler bütünüdür (Anderson, 2003: 3). Gerek özel sektör gerekse kamu sektöründe uygulansın politikaların insan topluluklarının hayatına yön veren araçlar olduğu ve insanların davranışlarını istenilen şekilde yönlendirmeyi amaçladığı söylenebilir (Kraft ve Furlong, 2013: 8). Easton (1953) ise belli bir problemin çözümünde amaç ve hedefleri belirleyen kararlar ve faaliyetler açısından oluşmaktadır diyerek politikanın tek bir aktör tarafından tek bir kerede verilen bir karar olmadığını ifade etmektedir (s.130). Smith (1976) ise müzakere eden farklı grupların fiilleri üzerine yoğunlaşmanın yetersiz olacağını aynı zamanda bu grupların bilinçli olarak bir problem karşısında hareketsiz kalmalarının da yakından ele alınması gerektiğini (s. 13) savunmaktadır. Anderson

(1984) ise politika tanımında niyetten ziyade bilinçli faaliyet vurgusunu ön plana çıkarmıştır. O'na göre politika, bir aktör veya grubun belli bir amaç çerçevesindeki problem çözücü faaliyetlerinden oluşmaktadır. Ancak bu faaliyetleri incelerken başlangıçta belirlenen amaç ve niyetten ziyade gerçekte ne yapıldığına odaklanmalıdır. İşte tam bu noktada politika, farklı alternatifler arasından seçim yapmanın karşılığı olan “karar vermeden” farklılaşmaktadır (s.3). Toplumsal bir problem veya ihtiyaca yönelik olarak ortaya çıkan politikayı problemin ortaya çıktığı çevre ve koşullar içerisine hapsetmek yetersiz bir yaklaşımdır (Hill, 1997: 7). Dolayısıyla politika yapım sürecinin sadece içinde doğduğu çevre ve şartlarla sınırlı kalmayan dinamik ve evrimsel bir süreç olduğu söylenebilir.

Politikanın aktörlerarası ilişkiler ve kararlar açısından doğan karmaşık ve değişken doğası, anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Daha kolay anlamak için Hill'in (1997) dile getirdiği şekilde politikanın temel özelliklerini tek tek ele almak daha faydalı olacaktır.

İlk olarak; belli bir problemin çözümü için planlanan bilinçli karar ve faaliyetlere politika denilse de söz konusu karar ve faaliyetlerin içinde doğduğu ortamın değişmesi bizzat politikayı da değiştirmektedir. Alınan kararların uygulanması sürecindeki geri bildirimler ve edinilen tecrübeler en başta planlanan politikanın bambaşka bir yöne doğru evrilmesini de beraberinde getirmektedir.

İkinci olarak; politika, bir aktörün politika yapım sürecinde tek başına karar verdiği bir süreç değildir. Aksine çeşitli aktörlerin faal olduğu müzakereler ve mücadeleler sonucu üzerinde uzlaşılan genel bir anlayışa işaret etmektedir.

Üçüncü olarak; uygulamada ortaya çıkan başarı ve başarısızlıklar politikanın devamına veya sona erdirilmesine yol açtığı gibi en başta beyan edilen politika hedeflerinin değişmesine de yol açabilir.

Dördüncü olarak; politika, herhangi bir karar ve sonuç doğurmayan faaliyetleri de kapsamaktadır (s.6-8). Sadece yasal veya idarî sonuç doğuran karar ve/veya faaliyetlere odaklanmak, kaynak ve güç dağılımındaki statükoyu korumak için hiçbir şey yapmamayı strateji olarak benimseyen aktörlerin politika sürecindeki rollerinin gözden kaçırılmasına yol açmaktadır.

Politikayı herhangi bir sonuç elde etme veya etmemenin amaçlandığı bir sürecin ürünü olarak ele alan bu bakış açısı ağırlıklı olarak faaliyetler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu noktada, geleneksel yukarıdan-aşağıya hiyerarşik karar alma sürecini önceleyen bakış açısından farklı olarak odak noktasını aşağıdan-yukarıya etki eden “sokak siyasetine” yöneltmiştir. Karar alma sürecine odaklanan politika analizcileri politika sürecini anlamak için hükümet, üst düzey bürokratlar ve bunların faaliyetleri üzerine yoğunlaşırken, politikanın en başta belirlenen bir karar kalıbı içerisinde oluşmadığını iddia eden analistler odak noktasını “sokaktaki vatandaşa hizmet eden alt düzey bürokratlara” kaydırmışlardır. Bu mikro düzeydeki politika aktörlerini Lipsky (1969) “sokak bürokratları” olarak tanımlarken politikanın gerçekte oluştuğu ve şekillendiği zeminin ancak gerçek hayattaki uygulamaların analizi ile anlaşılabilirliği savunmuştur (s. 2). Çoğu zaman olayların gelişimi politika yapıcı veya karar vericilerin kontrolü dışında gelişir ve politika amaçları olaylar şekillendikten sonra sanki en başta belirlenen hedeflermiş gibi topluma yansıtılmaya çalışılır. 9. Yüzyılda Bağdat’ta yaşamış bir vezirin dediği gibi; “hükümetin oturduğu temel, hokkabazlıktır. Hokkabazlık tutarsa sonrasında politikalar doğar” (Hill, 1997: 9).Günümüz siyaset biliminin önemli tartışma konularından birisi; toplumsal problemler ve beklentilere ilişkin olarak politikacıların seçmenin karşısına rasyonel bir şekilde tasarlanmış politikalarla çıkması ve hükümete geldiklerinde bu politikaların sistematik bir şekilde uygulanmasının gerekliliği üzerinedir. Bu görüşü savunan birçok politik analist, rasyonel karar alma sürecine katkı vermek motivasyonu ile birçok alternatif politika üretmekte ve uygulanmasını beklemektedirler. Ancak bu noktada, politikacının kendi şahsi görüş ve çıkarlarının rasyonel politika önerilerinin önüne geçirebileceği gerçeği göz ardı edilmektedir. Diğer bir deyişle politika analizi yapılırken karar alma sürecinin en başta hedefleri, amaçları, yöntemleri belirlenmiş ve en üst düzeyde verimliliği esas alan bir çerçevede rasyonel olarak belirlenip uygulandığı evrenin gerçek olup olmadığı dikkate alınmalıdır (Hill, 1997: 10).

Kamu politikası, hükümetin yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği her şeydir (Dye, 1987: 3) şeklinde oldukça geniş bir açıdan ele alındığı gibi aynı zamanda politikaların anlık bir tepkiden doğan tercihten ziyade istikrarlı bir amaç ve hareket tarzının sonucu olarak ortaya çıktığı ifade edilmiştir (Kraft ve Furlong, 2013: 8). Dye’ın

(1987) geniş kapsamlı tanımı fazla basit olduğu gibi kamu politikasının kavramsallaştırılması hususunda da yeterli bir zemin oluşturmaktan uzaktır. Kamu kurumlarının kırtasiye ihtiyaçları için hükümetin aldığı karar ile bir ülkeye savaş açıp açmama kararı arasında herhangi bir ayırımın gözetilmemesi sağlıklı bir analiz yapılması önünde engel oluşturabilir. Her ne kadar Dye’ın (1987) tanımı oldukça basit olsa da kamu politikasının önemli özelliklerini ortaya koyması açısından oldukça işlevseldir.

İlk olarak Dye (1987) bu tanımında, karar alma sürecinde en önemli aktörün hükümet olduğunun altını çizmektedir. Bireylerin, çıkar gruplarının, meslek örgütlerinin kararları kamu politikası demek değildir. Öte yandan meslek odalarının, kurumsal işletmelerin/şirketlerin politikalarından da bahsedilebilir ancak bunlar kamu politikası değildir. Elbette bu tür hükümet dışı aktörlerin kararları ve faaliyetleri hükümetin politika kararını etkileyebilir ancak tek başlarına kesinlikle kamu politikası oluşturamazlar (Howlett ve Ramesh, 1995: 5). Örneğin, Türk Tabipler Birliği akciğer kanserinin önlenmesi için sigaranın kamusal alanlarda yasaklanması hususunda öneriler sunabilir ve kamuoyunu harekete geçirecek faaliyetlerde bulunabilir; ancak yapılan bu faaliyetler ve öneriler tek başına kamu politikası oluşturamazlar. Ancak hükümetin bu konuda bir adım atıp atmama tercihi bir kamu politikası olarak değerlendirilebilir.

İkinci olarak Dye (1987), kamu politikası tanımında hükümetin bir şey yapıp yapmama hususundaki tercihinin kamu politikasının temel taşlarından biri olduğunu ortaya koymaktadır. Kamusal bir probleme ilişkin olarak alternatifler arasından politika tercihinin yapılması hükümet üyeleri ve bürokratlar tarafından atılan bir adımdır. Bu noktada hükümetin “hiçbir şey yapmaması” denince anlaşılması gereken mevcut durum ve statükonun korunmasının tercih edildiğidir (Howlett ve Ramesh, 1995: 5). Örneğin sanat camiası Kültür Bakanlığında sanatsal faaliyetlere daha fazla maddi destek talep ettiğinde hükümetin bunun için vergileri artırmaya yanaşmaması veya kaynak ayırmaması bilinçli olarak “hiçbir şey yapmama” politikasıdır.

Kraft ve Furlong’a göre (2013) kamu politikası, kamuoyunu rahatsız eden ve artık hükümetin probleme dâhil olması gerektiğine dair baskıların arttığı sosyal problemlere ilişkin olarak hükümetin harekete geçmesi veya statükoyu devam ettirmesidir (s.8). Bu tanımda ön plana çıkan husus, kamuoyunu harekete geçiren toplumsal problemlere

ilişkindir. Kamuoyunu harekete geçiren toplumsal problemlerin çözümü için hükümet belli bir program dâhilinde faaliyete geçmek zorunda kalır. İlk etapta problemin çözümü için belirlenecek politikanın amaçları ve yöntemine karar verilir. Sonrasında da gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını tâkiben politikanın etkin bir şekilde uygulanması sağlanır.

Aynı minvalde Birkland (2006) da kamu politikası tanımında hükümetin yasal düzenlemeler yoluyla toplumsal bir probleme müdahale etmesine vurgu yaparken, politika etkinliğini sağlamak için yeterli kaynak temin edip etmediği ile politika sonucunda ortaya çıkacak fayda ve maliyetlerin nasıl ele alındığına odaklanmaktadır. Ayrıca Birkland, hükümet faaliyetleri yanısıra kamuoyunu belirleyen birey, çıkar grupları ve meslek örgütleri gibi aktörlerin faaliyetlerinin ele alınması gerektiğini savunmaktadır (s.4).

Jenkins (1978), kamu politikasını daha kapsamlı ve daha net ifadelerle şu şekilde tanımlamaktadır: O'na göre kamu politikası; politik aktörler veya çeşitli grupların politika amaçları ve hedeflerinin belirlenmesi ile birlikte bu hedefleri gerçekleştirecek yeterli kaynağın tahsis edilmesine yönelik müzakereler sonucu ortaklaşa aldıkları kararlar ve bu kararların etkili şekilde uygulanmasıdır.

Dye (1987), kamu politikasını daha çok hükümetin karar alma faaliyeti olarak ele alırken Jenkins (1978) ise kamu politikasının daha çok müzakereler sonucu çeşitli aktörlerin birbirleriyle ilişkili ve birbirini etkileyen karar alma sürecinden doğduğuna ve bu sürecin dinamik şekilde işlediğine işaret etmektedir. Sosyal bir problemin çözümüne ilişkin tek bir kararın alınması ve hayata geçirilmesi çok nadiren gerçekleşebilecek bir olaydır. Sosyal problemlerin doğası gereği var olan karmaşıklık aynı şekilde çözümü için geliştirilen kamu politikalarına da yansımaktadır. Herhangi bir probleme ilişkin politika çözümü, o problemle yüzyüze gelmeyen diğer toplumsal kesimleri ve farklı çıkar gruplarını da etkileyebilmektedir. Örneğin asgari ücretin artırılması işçi kesimini memnun ederken işveren kesiminin karşı çıkmasına yol açma ihtimali doğurmaktadır. Asgari ücretin artırılmasının kamu maliyesine etkileri göz önüne alındığında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kadar Ekonomi Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı da sürece dâhil olur. Ayrıca işveren-işçi örgütleri, parti teşkilatları ve diğer

sivil toplum örgütleri de sürece dâhil olarak politikanın belirlenmesi ve uygulanmasına etki etmeye çalışır. Bu örnekler dâhilinde kamu politikasının, hükümetin bir kolunun tek başına ve bir anda aldığı bir karardan ziyade gerek resmî gerek sivil çeşitli aktörlerin aktif bir şekilde rol aldığı kararlar ve faaliyetler ağından doğan dinamik bir sürece işaret ettiği söylenebilir.

Alternatifler arasından nihaî karar verme yetkisine sahip olmasından mütevellit kamu politikası yapım sürecinin en önemli aktörünün hükümet olduğu göz önünde tutulmakla beraber hükümetin gücü yanısıra güçsüzlüğünün de dikkate alınması gereklidir. Diğer deyişle, toplumsal bir problemin çözümü için geliştirilen politika seçeneklerine ilişkin bazı dâhili ve hârici engellerin söz konusu olduğu ve bu sınırlamaların hükümetin kararlarını ve uygulamalarını direkt olarak etkilediği göz önünde bulundurulmalıdır(Howlett ve Ramesh, 1995: 9). Jenkins'e (1978) göre, kamu politikalarının daha iyi anlaşılabilmesi için sadece hükümetin kararları, uygulamaları veya faaliyetleri değil aynı zamanda iktidar gücünü belirleyen maddî ve manevi kapasite, karşılaşılan engeller, muhalif tavırlar, içinde bulunulan ulusal ve uluslararası çevrenin de dikkate alınması gereklidir. Jenkins'in (1978) kamu politikasıyla ilgili yaptığı *hükümetin karşılaştığı engeller* vurgusu Friedrich (1963) tarafından *varolan çevre* şeklinde dile getirilmiştir. Friedrich, kamu politikasını hükümetin çeşitli fırsat ve tehditlerle teçhiz edilmiş bir çevrede belirli bir hedefe veya amaca ulaşmak için gerçekleştirdiği bilinçli faaliyetlerdir şeklinde tanımlamıştır (s.79). Kamu politikasının oluştuğu çevrede hükümet yanı sıra çıkar grupları, meslek grupları, iş çevresi gibi birçok aktör faaliyet gösterse de kamu politikasının ana aktörü Easton'ın (1965) deyişimiyle "iktidar odaklarıdır". Bunlar; çeşitli politik sistemler içerisinde ihtiyarlar heyeti, büyük şefler, kral, senatörler, hâkimler veya milletvekilleri olabilir. Bu kişiler; politik sistemin günlük işleyişinde aktif olan, sistemin içinde yer alan aktörler tarafından bu işi yapma hususunda yetkin olarak kabul edilen ve kendilerine verilen roller çerçevesinde aldıkları kararların politik sistem içerisinde yaptırım gücü olan aktörlerdir (s.212).

Kompleks ve dinamik bir süreci işaret eden kamu politikasının daha iyi anlaşılabilmesi için Anderson (1984) şu hususları ön plana çıkarmıştır:

- Kamu politikaları belirli bir amaç doğrultusunda var olurlar. Rastgele ortaya çıkan veya çok istisnai bir durum olarak birdenbire gelişen faaliyetler veya kararlar değildir. Aksine belirli bir hedefe ulaşmak niyetiyle dizayn edilirler. Kamu politikalarını bir hipotez gibi düşünmek daha faydalı olabilir.
- Kamu politikaları hükümet yetkilileri tarafından belirli teamüller çerçevesinde ele alınır ve hayata geçirilir. Kamu politikasının belirlenip uygulanmasında hükümet yetkilileri tamamen bağımsız bir hareket tarzı benimseyemezler. Kamu politikası demek sadece alternatifler arasından seçin yapmak değildir. Aynı zamanda alınan kararın yürürlüğe sokulması ve uygulanmasına işaret eder. Politikalar, gerek kamusal gerekse sivil aktörler tarafından toplumsal bir probleme ilişkin dile getirilen taleplerden doğar. Bu talepler doğrultusunda kamu yetkilileri politika kararlarının ve faaliyetlerinin içeriğini belirleyerek yasa çıkarma, yönetmelik yayınlama, kararname çıkarma veya önemli bir hukuki içtihatâ bulunma şeklinde hayata geçirilmelerini sağlarlar.
- Kamu politikası, hükümetlerin neyi yapmayı amaçladıkları veya neyi yapmayı vaat ettiklerinden ziyade bizâtihi ne yaptıklarıyla ilgilidir. Bu noktada politikacıların niyet ifadelerini ortaya koyan beyanlarını da dikkate almak gereklidir. Bu beyanlar; yasalar, idarî düzenlemeler, mahkeme kararları olabileceği gibi politikacıların konuşmalarını da kapsar. Bazen bu konuşmalar oldukça karmaşık, üstü kapalı olabildiği gibi bazen farklı bakanlıklardaki yetkililerin birbiriyle çelişen açıklamaları da söz konusu olabilir. Bu noktada “politika çıktısı” kavramını ele almakta fayda vardır. Politika çıktısı, belirlenen politika hedefi ve başta ifade edilen niyet beyanına paralel ortaya konulan icraatlardır. “Politika çıktısı” kavramı ile toplanan vergiler, karayolları yapımı, yapılan sosyal yardımlar, belirli ülkeler için ticarî kısıtlamaların kaldırılması, trafik cezalarının tahsili, dış borçlanmaya gidilmesi gibi net icraatlar ifade edilmektedir. Politika çıktılarının analiz edilmesiyle en başta belirlenen politika amaçlarına ilişkin verilen beyanat ve niyet ifadeleriyle tutarlılık derecesi ölçülebilir.

- Kamu politikası, olumlu veya olumsuz bir şekilde cereyan edebilir. Hükümet, toplumsal bir probleme ilişkin gelen talepler doğrultusunda açık bir müdahalede bulunabilir ya da hiçbir şekilde harekete geçmeyebilir. Hükümetin harekete geçmemesinin bir kamu politikası aksiyonu olarak ele alınması ancak ciddi bir probleme ilişkin söz konusu olabilir. Kamuoyunun dikkatini çekmeyen bir probleme ilişkin olarak hükümetin faaliyete geçmemesi bir kamu politikası aksiyonu olarak dikkate alınmaz.

- Son olarak, kamu politikasının mutlaka bir yasaya veya idarî düzenlemeye dayanması ve cezaî yaptırım gücüne sahip olması gereklidir. Kamu politikasını diğer politikalardan ayıran en önemli özellik yasal meşruiyetten güç alan cezaî yaptırım gücüne sahip olmasıdır. Nitekim hükümeti sivil alandan ayıran en önemli özellik, hükümetin tekel niteliğindeki güç kullanma meşruiyetine sahip olmasıdır (s. 4-5).

Anderson (1984) gibi Jones (1984) da kamu politikasını daha iyi anlayabilmek için ögelerine ayırarak tarif etme yoluna gitmiştir. Jones'a göre kamu politikasının temel unsurları şunlardır:

- *Niyet-Hedef*: Hükümet icraatlarının geri planındaki belirlenen amaçlar ve başta ulaşılması için belirlenen hedefler.
- *Plan-Proje*: Başta belirlenen hedeflere ve amaçlara ulaşmak için belirlenen yol haritası.
- *Program ve Yönerge*: Hedeflere ulaşmak için belirlenen planın hayata geçirilmesi noktasında resmî olarak tahsis edilen kaynaklar ve yöntemler.
- *Karar-Seçim*: Amaçların teyit edilmesi, plan ve projelerin geliştirilmesi, uygulanması ve uygulamanın değerlendirilmesi yolunda atılan somut adımlar ve icraatlar.
- *Politika Çıktıları (Policy Outputs)*: Belirlenen amaç ve hedefler çerçevesinde yasal-idarî bağlayıcılığı olan kanun, kararname, yönetmelik, yargı kararı veya içtihadı şeklindeki adımlar.

- *Netice-Etki-Tesir (Policy Outcomes)*: Başta belirlenen amaçlara paralel olsun veya olmasın politikaların uygulanmasının toplum üzerinde etkilerinin doğurduğu neticeler (s.27).

Anderson (1984), Jones (1984), Dye (1987) ve Easton (1965) kamu politikası yapım sürecine ilişkin temel aktörün hükümet ve temel unsurun hükümet faaliyetleri olduğunu savunurken Birkland (2006), hükümet yanısıra sivil aktörler ve faaliyetleri üzerinde de aynı ehemmiyette durulması gerektiğini savunmaktadır. Birkland'a (2006) göre; kamu politikasının oluşmasındaki en temel husus, toplumun büyük bir kesiminin belli bir probleme ilişkin olarak kendi hayatlarını etkiyebilme inancına sahip olmaları ve bunun bir şekilde çözülmesini talep etmeleridir. Dolayısıyla olumlu veya olumsuz manada tüm toplumu etkileyen kamu politikası söz konusu olduğunda hükümet ve resmî aktörler yanısıra bireylerin, grupların, kurumların, şirketlerin faaliyetleri ve davranışları da dikkatle incelenmelidir. Bu noktada kamu politikası çalışması içerisinde sosyoloji, ekonomi, sosyo-psikoloji gibi birçok diğer disiplinin beraberce ele alınması gereklidir (s.4). Birkland'a paralel olarak Hill (1997) de kamu politikasını ele alırken sadece hükümet ve resmî kurumların faaliyetleri üzerine yoğunlaşmanın günümüz karmaşık ve çok yönlü devlet yapısı içerisinde yetersiz kaldığını savunmaktadır. Hükümet faaliyetlerinin çeşitli kurumlar vasıtasıyla yerine getirilmesi hususunda bu kurumların eskisi gibi özel sektörden tamamen bağımsız şekilde hareket etmediğini ifade eden Hill (1997), özel sektörle gittikçe artan işbirliğinin klasik yönetim kavramının yönetim kavramına doğru evrildiği bir durum ortaya çıkardığını söylemektedir. Günümüzde tekel niteliğindeki birçok kamusal faaliyetin özel sektöre devredildiği gerçeği kamu politikaları üzerindeki kontrolün paylaşılmaya başlandığını göstermektedir. Çoğu zaman dile getirildiği üzere "*uygulamada özel sektöre rol verilse de karar alma sürecinin ana aktörü hükümettir*" anlayışı var olan durumu ifade etmekte yetersiz kalmaktadır. Kamu ve özel sektör ortaklığında uygulanan bir politikaya ilişkin gerekli kaynaklar hem vergi gelirlerini kullanan hükümet hem de özel sektör tarafından sağlanıyorsa, politikanın oluşması ve uygulanmasında artık hükümet kanadının tek karar verici olduğunu söylemek zordur. Ayrıca özel sektör olarak kastedilen her zaman kâr odaklı kurumlar değil aynı zamanda gönüllü sivil toplum oluşumlarını da kapsamaktadır. İşçi sendikaları, işveren birlikleri, küçük ve büyük işletmeler, dernekler

gibi grupların kamusal faaliyetlerde daha fazla rol almaları kamu politikalarının meşruiyetini artırarak daha etkin bir formülasyon ve uygulama imkânı sağlayabilmektedir (s.11).

Bu farklı tanım ve yaklaşımlar dâhilinde daha kapsayıcı tanım Kraft ve Furlong (2013) tarafından şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kamu politikası, sosyal problemlere ilişkin olarak hükümetin ortaya koyduğu hareket tarzı ve faaliyetleridir. Bu faaliyetler beraberinde belirlenen hedefler doğrultusunda tahsis edilen kaynak ve yöntemleri içerirken aynı zamanda uygulama noktasında yetkililer tarafından atılan adımları ve düzenlemeleri içermektedir. Sadece resmî beyanlar, kanunlar, kararnameler, düzenlemeler, başta belirlenen politika hedefleri, kaynakları veya yöntemleri değil gerçek tavır, düşünce ve davranış biçimlerinin ele alınması kamu politikasının tam manasıyla anlaşılması için önemlidir” (s. 8-9).

Kamu politikası sadece resmî çıktılara, resmî beyanatlara, resmî tavırlara bakılarak anlaşılacak kadar basit bir olgu değildir. Daha ziyade politika hedeflerinin özüne, karar vericilerin ve hükümet yetkililerinin gerçek niyetlerine dikkat edilmelidir. Bu noktada araştırmacı herhangi bir politikayı kendi bulguları ve araştırması dâhilinde ele alarak incelemeli ve kendi bulguları çerçevesinde tanımlamalıdır (Kraft ve Furlong, 2013: 8-10). Kanunlar, yönetmelikler gibi politika çıktıları kamu politikasının anlaşılması için önemli veri kaynağı oluştursa da daha iyi analiz edebilmek için sadece çıktılara değil aynı zamanda politika alanının kapsadığı tüm potansiyel seçenekler ve bunların neden seçilmediği hususunun ele alınması gereklidir. Karar vericilerin politikaları rasyonel şekilde her şeyden bağımsız olarak belirlediği düşüncesi oldukça yetersiz bir yaklaşım olur. Aksine karar vericiler politika seçenekleri arasında karar verirken tarihi, siyasî ve sosyolojik etkenler ve sınırlamalar içerisinde karar verirler (Howlett ve Ramesh, 1995: 6).

Farklı tanımlar ve farklı kavramlar üzerinden tanımlanmaya çalışılan kamu politikasıyla ilgili olarak Birkland (2006) farklı tanımlardan ortak özellikleri içeren hususları şu şekilde dile getirmiştir: Politika, mutlaka kamu adına ve yararına oluşturulma iddiasındadır; politika yapım sürecinin ana aktörü hükümettir; politikanın uygulanması kamu veya özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilir; politika işin esasında hükümetin neyi yapmak istediği niyetiyle ilgilidir (s. 17).

Peters(2012), kamu politikasına vatandaşların hayatları üzerinde yarattığı etki üzerinden bakmayı tercih etmiştir. Ona göre kamu politikası, hükümetin gerek direkt olarak gerekse aracılar vasıtasıyla vatandaşların hayatları üzerinde yarattığı etkidir (s.4). Bu tanım ışığında Peters (2012), kamu politikasının üç ana düzeyde cereyan ettiğini ifade etmektedir:

- *1.seviye:* Politikacılar, bürokratlar, milletvekilleri ve baskı grupları vatandaşların hayatlarını direkt olarak etkileyecek güçteki politika kararlarını çeşitli seçenekler arasından karşılıklı etkileşim içinde belirlerler. Karar alma sürecinin sonunda da uygulanabilecek bir politika doğar.
- *2. Seviye:* Alınan kararın uygulanması aşamasında gerekli düzenlemeler, yönetmelikler yaptırım gücüne sahip olacak şekilde yürürlüğe sokulur. Bu noktada gerekli fonların politikanın uygulanmasına yönelik harcanmasıyla ve politikaların bilfiil vatandaşın hayatına etki edecek şekilde uygulanmasıyla politika vatandaşın gündemine girer.
- *3. Seviye:* Politika kararının alınması ve uygulanmasının ardından üçüncü düzey, politikanın vatandaşların hayatları üzerinde yarattığı etkidir. Bu etkinin vatandaşlara yansımaları gelir seviyesi, eğitim seviyesi gibi faktörlere göre değişse de yine de başta amaçlanan hedeflere ulaşmış veya ulaşmadığı yani başarılı olup olmadığı ölçülebilir (s. 4-6).

Peters (2012), Birkland (2006) ve Hill'e (1997) paralel olarak kamu politikasının sadece hükümet faaliyetleri ile kısıtlanamayacağını günümüzde tarım, sağlık, eğitim gibi birçok politikanın sosyo-ekonomik programlar, vergilendirme prosedürleri gibi birçok düzenlemeler dâhilinde gerçekleştiğini ve bu düzenlemelerin hayata geçirilmesinde sivil aktörlerin de önemli rol oynadığını savunmaktadır (s.5). En basit şekliyle, bir eğlence mekânında sigara içilmemesi kuralının işletmeci tarafından hatırlatılması ve yaptırım gücüne sahip olması kamu politikasında sivil aktörlerin rolünü bize göstermektedir. Peters (2012), kamu politikasının doğasını ele alırken karmaşık ilişkiler ağına atıf yapmaktadır. O'na göre günümüz dünyasında, herhangi bir politikanın vatandaşın hayatı üzerinde yarattığı direkt etki göz önüne alındığında herhangi bir politika kararının tek başına hükümet tarafından alındığı ve uygulandığını

iddia etmek zordur. Aksine başta belirlenen politika amaçları, kurumlararası müzakereler ve birçok uygulama yönteminin aynı anda devreye sokulmasıyla kamu politikası oluşur. Farklı sosyo-politik ve sosyo-ekonomik katmanlara sahip toplumsal yapının varlığı ve kurumlararası eşgüdümün sağlanmasının zorluğu gibi faktörler politika başarısızlığına yol açmaktadırlar. Olası başarısızlıklar aynı zamanda yeni politika belirlenmesi ve uygulanması için kaynak aktarılması ihtiyacını doğurarak politika yapım sürecini oldukça maliyetli hale getirebilmektedir. Diğer deyişle; sınırlayıcı faktörler, olası politika başarısızlığı ve yeni kaynak aktarımı ihtiyacı dâhilinde kamu politikasını daha iyi anlayabilmenin temeli, “kim, ne elde etti?” sorusuna verilen cevabın analizinde yatmaktadır (s. 4-6) denilebilir.

1.1. Kamu Politikası Çalışılma Amaçları

Kamu politikasının temel aktörü olan hükümetin vatandaşların hayatları üzerinde direkt etki yapan ve yaptırım gücüne sahip karar alma gücünün dayanağı, demokratik gelenek içerisinde, yönetilenlerin rızası ve kamu yararı kavramlarıyla açıklanmıştır. Özellikle klasik liberalizmde güç ve otoritenin kaynağı halkın rızası (Barry, 1989:117) olarak kabul edilmiştir. Bu anlayışa göre, vatandaş günlük hayatın gerektirdiği işlerle meşgul olduğu için daha karmaşık sosyal, ekonomik, idarî ve uluslararası sorunlar için karar alma yetkisini hükümete devretmiştir. Hükümet/devlet, vatandaşı temsil eden ve vatandaşın çıkarlarını koruyan bir yapı ve kamu yararını sürdürmeyi amaçlayan bir aygıttır. Ancak kamu yararı, her birey veya grup için farklı anlamlar ihtiva edebilir. Örneğin az gelişmiş bölgelerdeki belirli sektörlere ekonomik teşviklerin verilmesi hükümet tarafından “kamu yararı” olarak nitelendirilse de halkın büyük bir kısmı ödediği vergilerin bu şekilde aktarılmasından hoşnut olmayabilir. Kamu politikalarının çoğunlukla kamu yararı ilkesi çerçevesinde şekillendirildiği göz önüne alındığında, bireylerin veya grupların kamu yararını kendi anladıkları şekliyle hükümete kabul ettirmek için çaba sarfetmeleri kaçınılmazdır. Bu noktada toplumsal hayata direkt etki eden kamu politikasının anlaşılması ve incelenmesi bireylerin veya grupların kendi çıkarlarını savunabilmeleri açısından elzemdir. Kamu politikalarına ilişkin toplumsal bilincin artışına paralel siyaset bilimi literatüründe hükümet faaliyetlerinin amacını, nedenini ve sonuçlarını inceleyen çalışmalar ön plana çıkmaya başlamıştır (Anderson,

1984: 4). Bu çalışmalarda; kamu politikasının içeriği, sosyo-ekonomik ve siyasî aktörler ile faktörlerin kamu politikası üzerindeki etkileri, çeşitli kurumsal düzenlemeler ve siyasî süreçlerin kamu politikası oluşumundaki etkileriyle birlikte kamu politikalarının toplum üzerinde yarattığı istenen veya istenmeyen etkilerin analizi üzerinde yoğunlaşma göze çarpmaktadır (Dye, 1987: 5-7).

“Rasyonel/bilimsel anlayış” dâhilinde kamu politikasının nedenleri, içinde doğup geliştiği süreçler ve toplum için doğurduğu sonuçlar hakkında daha geniş ve detaylı bilgi sağlanabilir. Böylece içinde bulunduğumuz toplum ve siyasî sistem hakkında daha sağlıklı bilgi edinme imkânı doğar (Anderson, 1984: 6). “Rasyonel/Bilimsel yaklaşım” ile siyasal, sosyal ve ekonomik faktörlerin birbiriyle içine geçerek toplum üzerinde yarattığı etki, politik sistemin bu sosyo-ekonomik faktörlere karşı cevabı ve hükümet faaliyetlerinin sosyo-ekonomik alanda yarattığı değişimler daha tutarlı şekilde incelenebilir (Dye, 1987: 4-5). Toplum ve içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşulları daha iyi analiz edebilmek için kamu politikası, “bağımlı değişken” olarak veya “bağımsız değişken” olarak ele alınabilir. “Bağımlı değişken” olarak ele alındığında odak noktası, politikaların içeriğini belirleyen siyasî ve sosyo-ekonomik alanda yer alan çevresel koşullardır. Örneğin hükümet ve çıkar grupları arasındaki güç dağılımı politika içeriğine nasıl etki etmektedir sorusuna cevap aranabilir. “Bağımsız değişken” olarak ele alındığında ise odak noktası, kamu politikasının siyasî sistem ve sosyo-ekonomik anlamdaki çevresel koşullarda yarattığı etkiye doğru kaymaktadır (Anderson, 1984: 6). Bilimsel anlayış çerçevesinde politika incelemesi yapılırken kamu politikası çalışmasının derinliğini, güvenilirliğini, önemini artıran disiplinlerarası bir yaklaşım benimsenmelidir (Dye, 1987: 4).

“Profesyonel tavsiye sunma” amacıyla da kamu politikası çalışılabilir. Kamu politikasının sebep ve sonuçlarının ele alınması, günlük hayatta karşılaşılan problemlere ilişkin olarak sosyal bilimlerden elde edilen verilerin aktif bir şekilde kullanılmasını sağlar (Dye, 1987: 4). Diğer bir deyişle, “rasyonel/bilimsel anlayış” sadece bilgiyi keşfetmeyi amaçlarken, “profesyonel anlayış” elde edilen bilginin günlük problemlerin çözümünde nasıl kullanılabilir hususuna odaklanmıştır (Price, 1965: 35). Bilim adamlarının kamu politikalarının amaçlarına ulaşmasına yardımcı olup olmaması

gerektiği tartışma konusu olagelmıştır. Ancak bilim adamının elinde politikanın amacına ulaşması için yararlı bilgi varsa bunu paylaşmasında mahzur yoktur. Bu amaçla bireylere, gruplara veya hükümete öneriler sunabilir. Bu öneriler direkt belli politikaların uygulanması yönünde olabileceği gibi politikaların etkin bir şekilde uygulanması için gerekli sosyo-ekonomik şartların analiz edilmesi şeklinde de olabilir (Anderson, 1984: 6). Politika çalışmaları aynı zamanda profesyonel tavsiye vermeyi de kapsar. Özellikle uzmanlaşmış bürokratik kurumlar ve düşünce kuruluşları (think-tanks) bilimsel bilginin pratik politika uygulaması aşamasında kullanılması üzerinde yoğunlaşmaktadırlar (Dye, 1987: 4).

“Politika önerileri sunma” amacıyla da kamu politikası çalışılabilir. Bu noktada, siyaset bilimcilerin büyük sosyo-ekonomik krizler karşısında sessiz kalması ve bu krizleri bertaraf edecek öneriler ortaya koymaması diğer deyişle tarafsız ve toplumsal değerlerden arınmış olması gerektiğini savunanlar olduğu gibi buna karşı çıkanlar dasöz konusudur. Dye (1987) , bilimsel ve profesyonel öneriler yanısıra kamu politikası çalışmalarının siyasî krizleri açıklamak, siyasî bilinç düzeyinin geliştirilmesini sağlamak ve kamu politikasının verimini artırmak amacıyla da yapılabileceğini söylemektedir (s. 4-6). Profesyonel manada bilimsel bilgilerin kamu politikasının etkinliğini artırmak amacıyla kullanılabileceğini söyleyen Anderson (1984) “politika savunuculuğu” ile “politika analizi” arasında kesin bir ayrımın yapılması gerektiğini söylemektedir. O’na göre “politika analizi”, kamu politikasının sebepleri ve sonuçlarının tanımlanması ve irdelenmesidir. Bu kapsamda, kamu politikasının nasıl oluştuğu, içeriği ve yarattığı etkiler analiz edebilir ancak bunlar hakkında onaylayıcı veya reddedici bir tutum içerisine girilmemesi gereklidir. “Politika savunuculuğu” ise tartışma, ikna etmeye çalışma ve siyasî eylemler yoluyla belirli politikaların hükümet tarafından benimsenmesi ve uygulanması yolunda gayret gösterilmesini içerir (s.7).Anderson’a (1984) göre, “politika analizi” çalışmalarında göz önünde tutulması gereken üç temel ilke şu şekilde ifade edilebilir: Politikanın analiz edilmesi, belli bir politika önerilmesinden önce gelir; politikanın sebep ve sonuçları sosyal bilimsel metodoloji çerçevesinde ele alınmalıdır; politika analizi ile güvenilir ve genelleştirilebilir teorilerin ortaya konması sağlanarak bu teorilerin diğer politika alanlarında siyasî kurumlar tarafından uygulanabilmesine uğraşılmalıdır. Diğer bir

deyişle, politika analisti hem bilimsel bir çerçevede kaldığı gibi yaşanan siyasî ve sosyal problemlere de çözümler önerebilir (s.7).

1.2. Kamu Politikası Analizi

Kamu iktidarını kullanan aktörler “kamu yararı” ilkesine dayanarak tüm toplumu ilgilendiren kamusal problemlere ilişkin kararlar almakta ve bu kararlar tüm toplumu bir şekilde etkilemektedir. Dolayısıyla bu süreçte sadece “kamu yararı” ilkesinden meşruiyet sağlayan resmî aktörlerin rol oynadığını düşünmek kamu politikalarının anlaşılabilmesi için oldukça yetersiz bir yaklaşımdır. İster bireysel ister kurumsal bir yapıda olsun kamu politikasının muhatabı olan tüm toplumsal aktörler politika oluşum sürecini anlamak ve etki etmek amacını güderler. Kamu politikalarından etkilenme derecesi veya çıkarları çerçevesinde toplumsal aktörlerin kamu politikalarına olan ilgisi farklılaşmaktadır. Kamu politikasını anlama ve etkileme hususunda farklılaşan ilgi alanları şu şekilde sıralanabilir: Bilimsel amaçlar, profesyonel amaçlar ve siyasî amaçlar (Kraft ve Furlong, 2013: 23). Özellikle akademisyenler, toplumsal problemlerin doğasını anlama ve problemlerin çözümü için doğan ve gelişen politika yapım sürecini ele alırken temel çıkış noktaları bilimsel analizdir. Akademisyenlerin temel güdüsü, analiz sonucu ortaya çıkacak bilginin belli bir düşünceye destek verip vermediğinden ziyade, yalın gerçeğin bilimsel metotlarla elde edilmesidir. Akademisyenlerin kamu politikalarını ele alırken temel amaçları ise siyasal iktidarın niyet ve hedeflerinden bağımsız olarak kamu politikasının yapım ve gelişiminde rol oynayan sebepler ve kamu politikasının yarattığı sonuçları tüm yönleriyle açıklayabilmektir. Bu kapsamda üniversitede çalışan bir bilim insanının Türkiye’de politikaların nasıl gündeme geldiği, politikaların nasıl biçimlendirildiği ve siyasal aktörler tarafından nasıl uygulandığını anlamak için Türk tipi siyasal tavır ve politika yapım sürecinin sistematik analizi için teori üretme çabası örnek olarak verilebilir.

Akademisyenlere ilaveten bazı uzmanlar da profesyonel amaçlarla kamu politika analizini ele alarak etkin bir şekilde uygulanabilecek politika alternatiflerini hükümete, çıkar gruplarına veya think-tank kuruluşlarına takdim etmektedirler. Bu profesyonellerin temel kaygısı; siyasal iktidara, çıkar gruplarına veya düşünce kuruluşlarına hedefledikleri sonuçları elde etmeye yönelik nitelikli bilgi sağlamak ve

uygulanabilir politika alternatifleri üretmektedir (Pattonve Sawicki, 1993: 20). Profesyoneller kendilerini en iyi politika alternatifi üretmeye adadıkları için çoğunlukla ekonomik analiz metotlarına, karmaşık durum modellemelerine ve adım adım ilerleyen bir program geliştirmeye odaklanmışlardır (Kraft ve Furlong,2013: 24).

Dye (1984) profesyonel amaçlı politika analizi ile belirli bir politika savunuculuğu arasında ayırım yapılması gerektiğini söylemektedir. Belirli bir politikanın sebepleri ve sonuçlarını açıklamaya çalışmak hükümete hangi politikaları uygulaması gerektiğini dikte etmeye çalışmaktan oldukça farklı bir faaliyettir (s.7). Stone (2002) ise politika analizinin ilişkili olduğu politik süreç ve politik değerlerden bağımsız olamayacağından hareketle bu tür kesin bir ayırım yapılmasının mümkün olamayacağını savunmaktadır. Stone'a (2002) göre politika analizi bilfiil siyasî sürecin çocuğudur ve belirli siyasî çıkarları savunmak amacıyla stratejik olarak imal edilmiş bir fikirdir.

Dye (1984) politika analizindeki bu yaklaşımları birbirini takip eden süreçler olarak ele almaktadır. O'na göre belirli bir politikanın savunuculuğunun yapılması; hitabet yeteneği, ikna etme yeteneği, belirli bir organizasyon oluşturma ve aksiyonerlik gerektirmektedir. Sürecin ilk adımında; önemli toplumsal problemlere ilişkin ortaya çıkan politikaların analiz edilmesine dair gereklilik akademisyenleri bilimsel araştırma yapmaya teşvik etmektedir. Kamu politikasını oluşturan sebeplerin ve politika sonuçlarının araştırılması için yapılan bu bilimsel aktivite aynı zamanda toplumsal içeriğe sahiptir(s.6) ve hattâ“kamu yararını” içerdiği söylenebilir. Dolayısıyla Stone'un (2002) stratejik olarak imal edilmiş bir fikir olarak addettiği politika analizi/politika savunuculuğu --belli bir çözüm, bu çözümün savunulması ve çözüm için harekete geçilmesini içerir--için bu tür bilimsel bir çalışmanın varlığı olmazsa olmaz bir önkoşuldur. Kraft ve Furlong (2013) ise Stone'un (2002) haklı yanlarını kabul etmekle birlikte hangi politika analizinin daha bilimsel verilere dayanıp dayanmadığı, hangisinin daha tutkulu şekilde belli siyasal tavrı ve çıkarları savunduğu ayırımına dikkat edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu tür bir ayırımın yapılması, analizde elde edilen bilgilerin güvenilirliğinin ölçülmesi ve elde edilen verilerin politika üzerinde yaratacağı etkilerinin ölçülmesi açısından önemlidir (s.24-25). Her ne kadar bilimsel metoda dayalı politika analizi yapılmış olsa da kamu politikası yapım sürecinde politika analistinin belirleyici rolünün olduğu söylenemez. Yapılan bilimsel araştırmalar çoğu zaman

siyasî hayatta tam karşılığını bulamaz ve hattâ çoğu zaman farklı yorumlanır, yanlış yorumlanır, göz ardı edilir veya politik mücadelelerde silah olarak kullanılabilir. Bazen de politika analizi politik açıdan can sıkıcı olabilecek bulguları içeriyor olabilir (Dye, 1984: 7). Dolayısıyla bilimsel metotlarla yapılan politika analizinin siyasî ve toplumsal hayatta mutlaka bir karşılık bulacağı gibi akılcı bir yaklaşım, sosyo-politik arenayı açıklamakta eksik kalabilir. Sadece istatistiksel ve matematiksel verilere dayalı bir araştırma, toplumsal inanç ve değerlerin irrasyonelitesini göz önünde bulundurmadığı takdirde eksik kalacağı gibi mevcut politik problemin tüm yönleriyle kavranmasını da engelleyebilecek bir sınırlılık oluşturur.

Dye (1984), bilimsel metotla yapılan politika analizinin politika savunuculuğu yapmanın da önkoşulu olduğundan hareketle her iki yaklaşım arasına net bir çizgi çekerek “politika analizinin” sahip olması gereken temel unsurlarını şu şekilde sıralamıştır:

- *Temel güdü herhangi bir çözüm önermekten ziyade izah edici içerikte olmalıdır:* İllaki politika önerisi yapılacaksa ilk etapta politikanın tüm yönleriyle açıklığa kavuşturulması gereklidir. Çözüm önerisinde bulunabilmek için ilk önce durumu anlamak gereklidir ve anlayabilmenin ön koşulu ise ağız dalaşı ve tartışmaktan ziyade bilimsel metot ve veri analizinin yapılmasına bağlıdır.
- *Yöntem ve amaç olarak kamu politikalarının sebep ve sonuçlarının araştırılmasına kesin bir şekilde riayet edilmelidir:* Sebep ve sonuçların araştırılmasıyla varılan fikrin kesinlikle bilimsel verilere dayanması gereklidir. Bu noktada matematiksel ve istatistiksel verilerin kullanımı şart olmasa da varılan fikrin sağlam dayanaklara oturmasını sağlayabilir.
- *Güvenilir araştırma bulgularına dayanarak kamu politikalarının sebep ve sonuçlarının açıklanabilmesi için test edilebilir genel teorem ve önermelerin varlığı ön koşuldur:* Politika analisti başka politika kararları ve vaka analizleri için de uygulanabilecek bir analiz çerçevesinde içinde hareket etmelidir (Dye, 1984: 7).

Kamu politikası analizi ile politika savunuculuğu arasındaki farkı ortaya koyduktan sonra literatürde kamu politikası analizinin nasıl tanımlandığına, nasıl ele

alındığına da bakmak gereklidir. Kraft ve Furlong (2013), kamu politikası analizini tanımlarken toplumsal problemler ve bunlara ilişkin siyasal iktidarın getirdiği çözüm yollarının bilimsel yöntemler çerçevesinde tüm yönleriyle analiz edilmesine vurgu yapmıştır. Aynı zamanda sayısal veri analizi gibi daha objektif metodoloji izleyen politika analizi çalışmalarının siyasal iktidar, çıkar grupları tarafından etkin bir politika alternatifi yaratılmasında kullanılabileceğini de belirterek (s.24) kamu politikası çalışmalarının sadece var olan durumu açıklayıcı özellikten daha fazlası olduğunu savunmuştur. Kamu politikası analizi, kamu politikası sürecinin tüm yönlerini kapsıyor olsa da esas ağırlığını alternatif politikaların belirlenmesinde ve uygulanan yöntemlerin başta belirlenen amaç çerçevesinde değerlendirilmesi aşamasında hissettirir (Kraft ve Furlong, 2013: 25).

Patton ve Sawicki (1993), kamu politikasının sosyo-ekonomik problemlerin ortadan kaldırılmasına yönelik bir süreç olduğuna vurgu yaparken kamu politikası analizini bu süreci tüm yönleriyle tanımlamak ve uygulanan politika ve yöntemlerin başarısı veya başarısızlığını değerlendirmek şeklinde (s. 21) ele almıştır.

Young ve Quinn'in (2002) kamu politikası analizine yaklaşımı daha net ve daha sonuç odaklıdır. Onlara göre, kamu politika analizi sadece toplumsal problemlerin doğasını ve bu problemlere ilişkin siyasal iktidarın davranış ve tutumlarını betimlemekten öte bir şeydir. Yapılan analiz mutlaka sonuç odaklı olmalı ve elde edilen veriler uygulanabilir olmalı ve kullanışlı politika önerilerine zemin oluşturmalıdır. Yapılan analizlerin uygulanabilir olabilmesi için elde edilen bilimsel verilerin ve analizlerin kamuoyunu ikna edici mahiyette olması gereklidir. İkna ediciliğin sağlanabilmesi için de yapılan analizlerin toplumun sahip olduğu sosyo-kültürel değerleri göz önünde bulunduruyor olması gereklidir (s.10-11).

Ukeles (1977), kamu politika analizini belli bir usul ve kaide içerisinde alternatif politika seçeneklerinin araştırılması şeklinde tanımlarken her bir politika seçeneğinin lehine veya aleyhine olan verilerin/bulguların belli bir düzen ve ahenk içerisinde sıralanması gerektiğini (s. 223) belirtmiştir.

Kamu politika analizini profesyonel manada icra eden ilk aktörlerden RAND Corporation'ın o zamanki Matematik Bölüm Başkanı Quade (1975); kamu politikası

analizini politika yapıcıların karar ve değerlendirmelerinin test edilebileceği bir zeminin geliştirilmesini sağlayan bilgilerin üretilmesi ve sunulması faaliyeti olarak tanımlamıştır. Quade (1975), kamu politika analizinin sadece politika oluşum sürecinin parçalara ayrılarak dikkatli şekilde incelenmesinden ibaret olmadığını aynı zamanda elde edilen verilerin sonucunda ulaşılan kavrayış ve değerlendirme sezgisi ile farklı politika alternatiflerinin yaratılmasını da içerdiğini (s.4)savunmaktadır. Quade'nin bu değerlendirmesinde çalıştığı kurumun düşünce kuruluşu olarak profesyonel manada kamu politikası analizi icra etmesinin etkisi rahatlıkla görülmektedir.

Kamu politikası analizini en geniş manasıyla hükümetlerin karşı karşıya kaldıkları problemler ve krizlerle ilgili olarak uygulanabilir çözümler ortaya koyma faaliyeti olarak gören Dunn (1994), kamu politikası analizini uygulamalı bir bilim dalı olarak ele almaktadır. Dunn'a (1994) göre; kamu politikası analizinin siyaset bilimi ve sosyolojinin genel kabul gören metot ve teorilerinin adapte edildiği, sadece var olan durumu açıklayıp suya sabuna dokunmayan ve herhangi bir değer ve yöntem üretmeyen bir alan olarak ele alınması eskide kalan yetersiz bir yaklaşımdır (s.33). Toplumsal bir problemin sadece tanımlanması amacını güden yaklaşım herhangi bir değer üretmediği gibi kamu politikası analizinin önemini de azaltır. Kamu politikası analizinde farklı disiplinlerin ve yöntemlerinin toplumsal problemlerin doğasını anlamakta beraberce kullanılması gerektiği gibi aynı zamanda problemlerin çözümü için de uygulanabilir alternatifler üretmesi gereklidir. Kamu politikası analizinin amacı, vâkıa ve hakikatlerin içyüzünün keşfedilmesini aşarak problemin çözümü noktasında da tercih edilebilecek nitelikte bilgi, değer üretmeyi kapsamalıdır. Bu gereklilik, politikanın sonuç ve etkilerinin değerlendirilmesi kadar politika önerilerinin de yapılmasını beraberinde getirmektedir (Dunn, 1994: 61-62).Dunn (1994) ayrıca politika önerisinde bulunma amacıyla yapılan kamu politika analizlerinin politika tarafgirliğine yol açtığı düşüncesiyle bilimsel bir yöntem olarak değerlendirilemeyeceğini savunanları eleştirmektedir. Politika tarafgirliği ile problemin çözümünde benimsenen değerler çerçevesinde problem çözümüne ilişkin öneriler sunulmasının karıştırıldığını söylemektedir. Araştırmada elde edilen bilimsel veriler çerçevesinde politika önerisinde bulunmak illa birilerine akıl vermek veya onları yönlendirmek manasında değildir. Bu tür bir faaliyet daha çok toplumsal problemlerin çözümüne ilişkin sağlam ve

uygulanabilir çözümler üretmeyi içerir. Benimsenen hayat görüşü çerçevesinde veya belli değerler dâhilinde çözüm önerileri sunmanın kamu politikasının bilim olarak gelişmesinin önünde bir engel oluşturduğu bakış açısı ise eksik bir düşüncedir. Herhangi bir bilim dalı, yapılan uygulamalı araştırmaların sonucunda büyüyüp gelişir yoksa ilk önce bilim dalı ortaya çıkıp ta sonra uygulamalı araştırmalar yapılmaz (s. 63-65).

İlk önce deneyler, gözlemler ve araştırmalar yapılır, hipotezler üretilir ancak sonrasında aynı tür olgular için uygulanabilecek metotlar ve genelleştirmeler ortaya çıkar. Benimsenen bir yöntem ve değerler bütünü çerçevesinde yapılacak politika önerilerinin önünün bilimsel olmadığı gerekçesiyle tıkanması kamu politikası alanının bir bilim dalı olarak gelişmesinin önündeki en büyük engeldir. Çeşitli kamu politikası analizi tanımlarına bakıldığında temel benzerlik noktasının “bilimsel veriler ve bulgular çerçevesinde sürecin tüm yönleriyle incelenmesi” hususu olduğunu görülmektedir. Bunun yanısıra yapılan analizlerin “ne için” yapıldığı hususunda da farklılıklar göze çarpmaktadır. Sadece durum tespiti olarak kalması gerektiğini savunanlar olduğu gibi mutlaka gerçek hayata uygulanabilecek ve test edilebilecek bir analiz çerçevesi olması gerektiğini savunanlar vardır.

1.3. Kamu Politikası Analiz Modellemesi

Kamu politikası analizinin yapılma amaçlarına ilişkin farklı bakış açıları var olsa da günümüz dünyasında siyasal iktidarın aldığı kararlara ilişkin seçmen memnuniyetsizliği dünyanın her yerinde gözlemlenmektedir. Problemlerin çözümü için ortaya konan programların yetersizliği ve dolayısıyla yapılan para israfı gibi faktörler seçmenler açısından siyasal aktörler ve kurumlara olan güveni erozyona uğratmaktadır. Nitekim bu faktörler sebebiyle ABD’de ve AB’de yıllar içinde seçimlere katılım oranlarında ciddi düşüşlerin olduğu görülmektedir (Quade, 1972). Kamu politika başarısızlığı çoğunlukla siyasetçilerin toplumsal problemleri gözardı ettiği anlamına gelmemektedir. Aksine problemlerin çözümü için farklı alternatifler oluşturmakta, kaynak tahsisi yapmakta ve uygulamaya koymaktadırlar. Örneğin işsizliğin azaltılması, herkese sağlık hizmetlerinin ulaştırılması, konut ihtiyacının karşılanması gibi büyük toplumsal problemlere ilişkin ciddi kaynak tahsis edilen politikalar uygulanmakta fakat

istenilen sonuçları elde etmek her zaman mümkün olmamaktadır. Bu tür kamu politikası başarısızlıklarının nedenlerinin neler olabileceği hakkında Quade (1972) şunları söylemektedir:

- Endüstriyel gelişim ile birlikte değişen toplum yapısı hükümetlerin önüne geçmişte yaşanmayan bambaşka problemler getirmektedir. Nüfusun artması sonucu geçmiş dönemlere göre hükümet-vatandaş arasındaki iletişim ve işbirliği kanallarının yetersiz kalması problemin bir diğer kaynağını oluşturmaktadır. İlâveten herhangi bir politika değişikliğinin belli çıkar grubu üzerinde yaratacağı etki söz konusu olduğunda bu grupların organize olarak olumlu veya olumsuz manada hükümete etki etmeye çalışması politikanın başarısı önünde bir diğer problem kaynağını oluşturmaktadır. Hükümetin politika yapması ve etkin uygulaması önünde ortaya çıkan bu engeller, hükümetlerin yeni çözüm önerileri yaratmasını zorunlu kılmaktadır.
- Endüstriyel devrimin sonuna geldiği dönemde zaten kısıtlı olan kaynaklar iyice kısıtlı hale gelmiştir. Dolayısıyla toplumsal talepler ve problemlere ilişkin kısıtlı kaynakların çok daha verimli şekilde kullanılması gerekmektedir. Ancak bu kaynakların hem verimli hem de toplumun genelini memnun edecek şekilde kullanılması için hükümetin elinde yeterli bilgi kaynağı ve imkânı bulunmamaktadır.
- Gerek hükümet kanadı gerekse bürokrasi kanadı politika yapım sürecinde gereksiz formaliteler, ehil olmayan personel, zayıf motivasyon, yetersiz iletişim ve işbirliği, yetersiz bilgi akışı ve çeşitli çıkar gruplarının baskıları gibi olumsuz faktörler arasında sıkışıp kalmıştır (s. 2-3).

Zaten kısıtlı olan kaynakların israf edilmesinin önüne geçilmesini, hükümetlerin karşı karşıya kaldığı söz konusu sınırlamaların aşılmasını ve yol gösterici niteliğe sahip alternatiflerin ortaya konulmasını sağlayacak politika analizlerinin yapılması elzemdir. Başarılı bir politika analizi için ilk etapta politikanın yapıldığı evrenin-sistemin anlaşılması ve bu sistem içinde yer alan kurum, birey ve çıkar gruplarının politikalara nasıl etki etmeye çalıştığının çözümlenmesi gerekmektedir. Quade'nin (1972) "sistem yaklaşımı" olarak tarif ettiği politika çözümlenme girişiminin en önemli bileşeni

problemin tüm yönleriyle kavranması ve anlaşılmasıdır. Quade'ye (1972) göre bir problemin tüm yönleriyle kavranmasında şu beş unsur dikkatle ele alınmalıdır:

- *Gaye ve Hedefler*: Karar vericilerin verdiği kararlar doğrultusunda ulaşmak istediği hedeflerdir. Bu noktada en zor iş, ister açıkça ister imâ yoluyla belirtilmiş olsun siyasetçi tarafından dile getirilen amaçların gerçekten onun ulaşmak istediği amaçlar olup olmadığını anlayabilmektir.
- *Tercihler*: Başta elde edilmesi umulan amaç ve gayelere ulaşabilmek için atılan adımlar veya belirlenen araç, yol ve yöntemlerdir. Belirli bir problem çerçevesinde benimsenen birbirinden bağımsız alanlardaki politikalar, stratejiler veya eylemler aynı amaca ulaşabilmek için aktif bir şekilde kullanılabilir. Örneğin gençlerin suça bulaşmasını önlemek için eğitim faaliyetleri, ailelere nakdi yardımların yapılması, etkin polis gözetimi, gecekondu bölgelerinin islâhı gibi birbirinden farklı politika veya eylemler ister paket halinde isterse tekil uygulamaya sokulabilir.
- *Maliyetler*: Başta belirlenen amaçların hayata geçirilmesi aşamasında belirli oranda kaynak tahsisinin yapılması gereklidir. Ulaşılması beklenen *hedefler* karar verme aşamasının pozitif katma değerini oluştururken *maliyetler* ise negatif katma değerleri ifade ederken en düşük seviyede tutulması hedeflenir. Maliyetlersöz konusu olduğunda sadece maddî unsurların değil aynı zamanda toplum üzerinde yaratacağı olumsuzlukların ve memnuniyetsizliklerin de göz önünde tutulması gereklidir.
- *Modelleme yapmak*: İyi bir analizin kalbi, yapılan politika seçiminin sonuçlarını tahmin edebilecek kolayca uygulanabilir, açık ve kesin nitelikteki yöntem ve usullerin oluşturulmasıdır. Modelleme yöntemiyle birlikte herhangi bir politika seçimi ve uygulamasının ulaşmak istediği hedefler ile katlanmak zorunda olduğu maliyetler kolayca hesaplanabilir olmalıdır. Model ismi bilimden gelmekte ve çoğunlukla matematiksel ve istatistiksel yöntemlerin uygulanmasıyla politikaların olası etkilerinin ölçülmesini ifade etmektedir. Ancak özellikle toplumsal ve siyasî problemlerin söz konusu olduğu durumlarda matematiksel

veya istatistiksel verilen kullanıldığı modellemeler bazen yetersiz kalabilmektedir.

- *Kıstaslar*: Politika alternatiflerinin istenilen hedeflere ulaşılması çerçevesinde sıralanabilmesi için belirlenen standart ve kurallarıdır. Belirli bir çerçevede kalmak kaydıyla en az maliyetle istenen hedefleri yakalayabilecek politikaların sıralanması, kıstaslar içerisinde değerlendirilebilir (Quade, 1972: 5-7).

Quade, kamu politikası problemlerinin ele alınmasında çalıştığı RAND Corporation'ın verdiği profesyonel hizmetler çerçevesinde en etkin, en verimli politika alternatifinin ortaya çıkarılması üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak kamu politikasının anlaşılabilirliği ve çözümlenebilmesi için ilk etapta gerek kurumsal gerekse bireysel manada politik sistem (habitat) içerisinde yer alan tüm tarafların amaç, eylem ve niyetlerinin analiz edilmesine vurgu yapmıştır. Bir diğer vurgusu da analizin bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekliliğidir. Sadece siyasal iktidarın resmî beyanları veya eylemleri üzerinde durmanın yani parçacıl bir yaklaşımla analize yeltenmenin yanlış sonuçlar doğuracağını ifade etmektedir.

Quade'e (1972) paralel biçimde Dye (1984) da kamu politikası analizini, toplumsal problemlerin çözümüne ilişkin siyasal iktidar tarafından atılan adımların bilimsel bir anlayış çerçevesinde tüm sebep ve sonuçlarıyla ele alınması şeklinde tanımlamıştır. Dye'a (1984) göre bu analiz ancak belirli model çerçevesinde yapılabilir. Model, gerçek dünyanın belli kısımlarının açıklanabilmesi için geliştirilen basitleştirilmiş bir bakış açısıdır. Bu durum fiziksel bir objenin minyatür bir kopyasının yapılması olabileceği gibi belli bir olgunun anlaşılabilirliği için ortaya konan şema, plan veya yol haritası da olabilir (s.11). Toplumsal problemlerin çözümü için ortaya konan kamu politikalarının anlaşılabilirliği için benimsenen modeller fiziksel modellerden ziyade kavramsal (fıkrî) modellerdir. Bu kavramsal modeller;

- Siyaset ve kamu politikaları hakkındaki düşüncelerimizi daha net ve daha kolay anlaşılabilir hale getirir.
- Kamu politikası problemlerinin içyüzünün anlaşılması ve tanımlanmasına yardımcı olur.

- Siyasal alanın kendine has temel özelliklerinin ele alınması hususunda fikir teâtisi yapma zemini oluşturur.
- Neyin önemli neyin önemsiz olduğunun tespitini yapmamızı sağlayarak kamu politikasının daha iyi anlaşılabilmesi yolunda rehberlik eder.
- Kamu politikasının tüm yönleriyle anlaşılabilmesi için açıklamalar getirirken aynı zamanda politikanın olası sonuçlarının neler olabileceği hakkında öngörude bulunulmasına yardımcı olur (Dye, 1984: 11).

1.4. Siyasal Sistemler Analizi Yaklaşımı

Siyasal sistemler analizi yaklaşımı diğer modellere göre daha kapsamlı ve daha genel önermelerde bulunmaktadır. DavidEaston (1957) tarafından şekillendirilen siyasal sistemler analizi yaklaşımının temel vurgusu şudur; siyasal kurumlar, hükümetin attığı adımlar ve idarî faaliyetlerle ifade edilebilecek olan siyasal sistem, çevresinden doğan talepler doğrultusunda işler. Diğer bir deyişle, siyasal sistemin işleyişi, çevresinden yükselen taleplerin karşılanması sürecidir. Siyasal sistemi çevresiyle birlikte ele alan bu yaklaşım, alternatif politikalar arasından belli bir politikanın seçilmesi kararı kadar, bu kararın verildiği sosyo-ekonomik ve kültürel yapıyı da dikkatlice ele almaktadır (Kraft ve Furlong, 2013: 76). Easton'a (1965) göre, siyasal sistem, birbirleriyle karşılıklı bağımlılık ilişkisi arz eden belli başlı kurumlar ve bunların faaliyetlerinden oluşmaktadır. Bu kurumlara ve faaliyetlerine bakıldığında, aldıkları kararlarla toplumsal değerler ve kaynakların dağılımını belirledikleri ve tüm toplum için bağlayıcı kararlar aldıkları görülmektedir (Anderson, 1984: 13). Siyasal sistemler analizi yaklaşımı, aynı zamanda kamu politikası analizi için oldukça yararlı bazı terimleri ortaya çıkarmıştır; *siyasal sistem girdileri, çevreden gelen talepler, siyasal destek, politika çıktıları, politika sonuçları ve geri bildirim* (Kraft ve Furlong, 2013: 76-77).

Siyasal sistemler analizi yaklaşımında, politik alana ilişkin *girdiler*, çevreden gelen *talepler* ve *siyasal destekten* oluşmaktadır (Kraft ve Furlong, 2013: 76). *Çevre* ise politik sistemin sınırları dışındaki mevcut koşullar ile yaşanan olaylar ve gelişmelerdir (Anderson, 1984: 13). *Çevrede* oluşan *talepler*, siyasal sistem içerisinde kendi çıkarlarını ve değerlerini maksimize etmeye çalışan bireyler veya grupların ısrarlı

istekleridir. *Siyasal destek*, hükümetin aldığı kararlara veya attığı adımlara ilişkin gerek bireylerin gerekse grupların kabulü ve böylece kararların meşruiyetinin sağlanmasıdır. *Siyasal destek* net olarak seçimlere katılım oranı ve vatandaşın kanunlara ve yönetmeliklere uyma derecesiyle ölçülebilir. Böylece vatandaşların siyasal sisteme, onun temel kurumlarına ve aktörlerine olan güven ve inancı test edilebilir. *Geri bildirim* ise, kamu politikalarının veya çıktılarının eninde sonunda taleplerin yükseldiği çevreyi değiştireceği ve bunun da politik sistemin temel özelliklerindedeki değişime yol açacağına işaret etmektedir. Politika çıktıları, yeni taleplere yol açtığı gibi yeni talepler de yeni politika çıktılarına zemin hazırlar, böylece kamu politikası akışının sonsuza kadar birbirini etkileyen süreçler halinde devam ettiği görülebilir (Anderson, 1984: 14-15).

Siyasal sistemler analizi yaklaşımına dair diğer yazarların kısaca görüşlerine yer verdikten sonra bizzat Easton'ın kendi ifadeleriyle siyasal sistemler yaklaşımını ele almak daha yararlı olacaktır. Easton (1957), siyasal sistemin çevresinde yer alan diğer sistemlerden kolayca ayırt edilebilecek özelliklere sahip olduğunu vurguladıktan sonra ayrı bir sistem olarak siyasal sistemin devamlılığını sağlayan ana unsurun çeşitli şekillerde sisteme dâhil olan girdiler olduğunu ifade eder. O'na göre bu girdiler sistemin işleyişini sağladığı gibi aynı zamanda hammaddenin ürüne dönüştürüldüğü gibi bir işleme tabi tutularak sistemi ve çevresini etkileyecek çıktılara dönüşürler. Easton (1957) siyasal sistemin ayrı bir sistem olarak ayırt edici vasıflara sahip olduğunu söyleyerek bu vasıfları şu şekilde sıralamaktadır:

a-) *Açık bir şekilde tanımlanabilme vasfı*: Siyasal sistemi diğer sosyal sistemlerden ayırt edebilmek için sistemin temel birimleri ve sınırlarının belirlenmesi gereklidir.

- Siyasal sistemin birimleri, bizzat o sistemi oluşturan unsurların toplamıdır. Bu birimleri anlayabilmek için çeşitli siyasal gruplar ve oynanan siyasal roller içinde inşa edilen siyasal faaliyetlere odaklanmak gereklidir.
- Siyasal sistem belirli bir sınıra sahiptir. Ancak siyasal sistemin kendi kendine bir boşluk içinde bağımsız olarak ortaya çıktığı iddia edilemez. Aksine siyasal sistem belirli bir çevre ve yapı içine gömülmüş haldedir. Herhangi bir sistemin işleyişini anlama yolu, o sistemin genel kapsamda sosyal, biyolojik ve fiziki çevresine karşı cevap verme ve tepki gösterme aksiyonlarının analizi

mümkündür. Siyasal sisteminin sınırı nasıl belirlenecek sorusuna verilecek cevap, bir şekilde toplumu ilgilendiren ve bağlayıcılık öngören kararların alınması sürecinde ortaya çıkan sistem içi faaliyetlerdir şeklinde olabilir. Her bir sosyal faaliyet, toplum üzerinde bağlayıcılık içermez dolayısıyla bu tür faaliyetler otomatik olarak sistemin çevresinde yer alan hârici değişkenler grubuna girer.

b-) *Girdiler ve Çıktılar*: Siyasal sistemlerin analiz konusu yapılmasının arka planında yatan ana sebep, siyasal sistemlerin toplumsal bağlayıcılığa sahip kararlar üretmesidir. Siyasal sistemin girdileri işleyerek toplumu ilgilendiren kararlara dönüştürmesi *siyasal çıktı* olarak isimlendirilebilir. Siyasal sistemin çalışması için en önemli unsur, sistemsel girdilerin devamlılığının sağlanmasıdır. Girdi devamlılığı olmadan sistem işlemez. Aynı şekilde çıktılar olmadan da sistemin işleyişi ve faaliyetleri tanımlanamaz ve ayırt edilemez. Sistemin girdilerini tanımladıktan sonra bu girdileri şekillendiren ve değiştiren güçleri ve bu girdilerin çıktılara dönüştüğü işleyiş sürecinin içinde yer aldığı genel durumu tanımlamak gereklidir. Siyasal sistem içinde rol oynayan aktörlerin değişen çevreye karşı adapte olmaya çabaları, sistemin işleyişini sağlayan ana itici güçtür. İster fiziksel sistem isterse siyasal sistem olsun herhangi bir sistemin davranış karakteri, bizzat o sistemin kendini inşa ettiği yapısı ve ihtiyaçları çerçevesinde şekillenir. Sistemsel davranış karakteri, aynı zamanda içinde yer aldığı çevrenin izlerini de beraberinde taşır. Bununla beraber siyasal sistemdeki birçok önemli değişikliğin kendi iç işleyişinden ziyade çevresel faktörlerden kaynaklandığı söylenebilir.

c-) *Sistem içi farklılaşma ve işbölümü*: Sistemin işleyişi için enerji gereklidir. Bu enerji, siyasal sistemin içinde yer aldığı çevreden gelir. Aynı zamanda sistemin çevresinden, bu enerjinin nasıl kullanılacağına dair bilgi ve veri akışı da gelir. Bilgi ve veri akışına rağmen bazen sistem girdilerden farklı çıktı üretebilir. Sistemin unsurları arasında az veya çok bir iş bölümü mevcuttur. Dolayısıyla sistemin tüm parçalarının aynı şekilde ve aynı etkinlikte çalıştığı söylenemez. Sistem içi unsurlarda bir farklılaşma yaşanabilir.

d-) *Sistemsel bütünlük*: İşbölümünün beraberinde getirdiği yapısal farklılıklar, sistem açısından çözülmeye yol açabilecek dönüştürücü faktör haline gelebilir. Aynı anda farklı birimlerin farklı faaliyetleri yürütmesi, belli bir plan dâhilinde bu faaliyetlerin

birbiriyle eklemlenmesini gerektirmektedir. Belli bir yapı üzerine inşa edilmiş olan bir sistemin çalışabilmesi için yani toplumsal bağlayıcılığa sahip kararların alınabilmesi için, sistemsel aktörlerin işbirliğine girecekleri sistemsel mekanizmaların yaratılmış olması gereklidir (s. 384-387).

Easton (1957) siyasal sistemi tanımlayıp genel özelliklerini bu şekilde saydıktan sonra siyasal sistemin işleyişine odaklanarak politika yapım sürecinin analizi için bir çerçeve oluşturmayı amaçlamıştır. Siyasal sistemin işleyişinin iki temel anahtarı ise, *girdiler* ve *çıkıtlardır*.

A-) Girdiler: Siyasal sistem nezdinde iki tür girdiden söz edilebilir: Talepler ve destekler. Bu iki girdi, sistemin etkinliği sağlar. Sistemsel karar alma sürecine hammadde olarak bilgi ve veri taşıyan bu girdiler, sistem tarafından işlenir ve enerjiye dönüştürülerek sistemsel devinim sağlanır. Siyasal sistemin sosyal yapıda gömülü olmasının ana sebebi, kıt olan kaynaklara bireylerin ve belli grupların daha fazla erişim arzusu taşımaları sebebiyle potansiyel çatışma alanının doğmasıdır. Bu farklı taleplerin yaratabileceği olası çatışmaların engellenebilmesi ve çözüme kavuşturulabilmesi için tüm toplum üzerinde bağlayıcı kararlar alınmasını amaçlayan planlı ve organize faaliyetler, siyasal sisteme ilişkin girdileri oluşturur.

- *Girdi-Talepler:* Sistemsel girdilerden biri olan girdi-taleplerin daha iyi anlaşılabilmesi ve sistematik olarak analiz edilebilmesi için şu soruların sorulması gereklidir: Siyasal sistemin girdilerinden olan talepler nasıl ortaya çıkmakta ve toplumsal karşılığa sahip olma vasfını nasıl kazanmaktadır? Girdi-talepler, sistemin içinde yer aldığı çevreden doğduğu gibi aynı zamanda bizzat sistem içinden doğabilir. Dolayısıyla girdi-talepler, *dâhili girdi-talepler* ve *vehâricigirdi-talepler* olarak ele alınabilir.
- *Hâricigirdi-talepler:* Sistem dışındaki çevreden doğan ve siyasal sisteme girdi olarak eklemlenen taleplerdir. Çevre derken kastedilen, ayrıştırılması mümkün olmayan karmaşık olaylar yığını değildir. Aksine, siyasal sistemin de dâhil olduğu çeşitli sistemlerin içinde yer aldığı ve bu sistemlerin birbirlerinden kolayca ayırt edilebildiği bir bütünden bahsedilmektedir. Politik sistemin çevresinde yer alan diğer sistemler arasında tabiat ve iklim, ekonomik yapı,

toplumsal ve siyasal kültür, şahsiyet ve seciye, toplumsal yapı ve nüfus yapısı sayılabilir. Bu sistemler siyasal sisteme girdi oluşturacak taleplerin şekillendirilmesinde önemli rol oynayan temel değişkenler kümesini oluşturmaktadır.

- *Dâhili talepler:* Siyasal sisteme ilişkin taleplerin hepsinin dış sistemlerden yani çevreden geldiğini iddia etmek zordur. Aksine talepler siyasal sistem içindeki aktörler arasındaki ilişki durumunun değişmesinden de kaynaklanabilir. Bu durum değişikliğinin ana sebebi, tarafların birbirlerinden tatmin olmama durumunun zuhur etmesidir. Örneğin temsili demokrasilerde kırsal alanda yaşayanların şehirlerde oturanlarla aynı temsil gücünü talep etmesi, dâhili bir talep olarak görülebilir. Bir diğer örnek olarak, anayasal bir değişiklikle siyasî liderlerin seçilmesinde yapılan bir değişiklik durumu verilebilir.
- *Siyasal sisteme iletilen girdi-talepler siyasal bir meseleye nasıl dönüşmektedir?* Bir talebin ciddi siyasî tartışmaların konusu olması veya toplumdaki bazı bireylerin veya grupların özel meselesi olarak kalmasına ne yol açmaktadır? Bir kere ister dâhili olsun ister hârici olsun her bir girdi-talebin otomatik olarak siyasî meseleye dönüşmesi söz konusu değildir. Aksine toplum içindeki güçsüz bir grup tarafından dile getirilen talepler siyasal karar alma sürecine dâhil olamayarak ölü doğmaktadırlar. Taleplerin girdi olarak siyasal sisteme dâhil olması, sistem tarafından tanınan ve onaylanan kanallardan giriş yapılabilmesi ile gerçekleşir. Hangi taleplerin girdi olarak siyasal sisteme dâhil olup siyasî bir meseleye dönüştüğüne dair bir indeks oluşturulsa şu kriterler ön plana çıkar: Talep edenlerin toplumsal güç dengesi içindeki yerleri; taleplerin kamuoyuna başarıyla duyurulması veya başarıyla gizlenmesi; taleplerin zamanlaması; talep edenlerin siyasî bilgi ve beceriye sahip olup olmamaları; siyasal sistem ile iletişim kanalına sahip olunup olunmadığı; halkın/seçmenlerin, çıkar gruplarının ve bürokratların düşünüş/davranış biçimleri; talebi dile getirenlerin kullandıkları simgeler. Toplumsal bağlayıcılık içermesi noktasında diğer sistemlerden farklılaşan siyasî sistemin en önemli unsuru olan girdi-taleplerin, kamu politikalarının analizinde ön planda yer alması gereklidir. Sistemsel girdi olarak ele alınan talepler, aynı zamanda sistemin işleyişini de

etkileyebilmektedir. Bu kapsamda siyasal sistemin çevresinde yaşanan dalgalanmalar yeni taleplerin doğmasına yol açabileceği gibi ve bu talepler siyasal sistemdeki değişimlerin önemli kaynağı haline gelebilir. Kısaca siyasal sistemi ve işleyişini anlayabilmek için sistemsel girdi sağlayan taleplerin kökeni ve bileşenlerini ele almak bir zorunluluktur (s. 387-390).

- *Girdi-Destek*: Taleplerin girdi olarak sistemde yer alması tek başına sistemin işleyişini sağlamaz. Girdi-talepler, daha çok siyasal kararların üretilmesi sürecinde tüketilen hammadde olarak düşünülebilir. Girdi-destek ise, mevcut siyasî sisteme dair destek ve direnç içeren çeşitli faaliyetler ve bu faaliyetlerin sonucu olarak alınan kararlar ve uygulamalar olarak görülebilir. Girdi-destekler, sistemin işleyişi için gerekli enerjiyi sağlar. Toplumsal bağlayıcılığa sahip karar üretilebilmesi için sadece talep edenlerin değil diğer grupların da desteğinin sağlanması gereklidir. Girdi-desteğin analizinde, desteğin derecesi ve hangi gruplardan alınacağı gibi soruların cevaplanması önemlidir. Destek derken kastedilen, A kişinin B kişisini desteklemesi örneğinde yer aldığı gibi A kişinin B kişinin çıkar ve amaçları doğrultusunda hareket etmesi durumudur. Bu kapsamda iki tür destekten söz edilebilir. İlk olarak, bir adayın seçilmesi için oy kullanmak, kararlarını ve düşüncelerini yüksek sesle dile getirmek, mitinglere katılmak gibi açık destek sağlamak gibi desteklerden söz edilebilir. İkinci olarak ise, açık bir faaliyetten ziyade düşünce yapısıyla alakalı bir durumu ifade eder. Diğer deyişle, bir başkası adına harekete geçmeye hazır olma durumudur. Bu duruma örnek olarak vatansever birisinin vatani savunma güdüsüne sahip olması ve gerek duyulduğunda faaliyete geçmeye hazır olması durumu gösterilebilir. Destekleyici düşünce yapısına sahip bireylerden oluşan siyasal sistemin işleyişinin daha sağlıklı olacağı ve hayatîyetini idame ettirmesinin daha kolay olacağı açıktır. Yeterince kışkırtmaya maruz kalan vatansever idealistlerin değerlerine olan sadakatleri, siyasal sistemi korumak için harekete geçmelerini sağlayan temel unsur olacaktır. Siyasal sistemin korunması ve işlemesi için hayatî öneme sahip destekleyici düşünce yapısının aşılması ve pekiştirilmesi için hangi mekanizmaların kullanıldığı başlıbaşına inceleme konusudur. Ancak desteğin daha iyi anlaşılması için desteğin elde

edildiği siyasî unsurların ele alınması önceliklidir. Destek, siyasal sistem içine siyasî topluluk, rejim yapısı ve hükümet yapısıyla ilgili alanlar üzerinden devreye sokulur. Bu üç alan tek tek incelenecek olursa şunlar söylenebilir:

- *Siyasî topluluk*: Hiçbir siyasal sistem; üyeleri içinden belirli bir müzakereci grubun ortaya çıkışına ve bu grubun faaliyetlerine rıza gösterilmeden işleyemez ve hayatına devam edemez. Bu müzakereci grup, farklılıkları barışçıl faaliyetler ile uzlaştırma görevini îfâ eder. Bu seviyede, hükümetin oluşması veya anayasal düzene bağlılıktan ziyade toplumsal grupların farklı taleplerini uzlaştırmak için barışçıl nitelikteki kolektif enerjiye sahip olup olmadıkları araştırılmalıdır. Yani bu alan, millî birlik ve dayanışmaya sahip siyasal toplumun varlığı ve millî birliğin ne derece sağlandığı ile alakalıdır.
- *Rejim yapısı*: Rejim yapısı, siyasal sistemin işlemesi için gerekli olan enerjinin sağlanmasında rol oynayan desteğin ikinci büyük parçasını oluşturur. Rejim, taleplerin sisteme giriş yollarını belirlediği gibi alınan kararların nasıl uygulanacağını da belirler. Rejim aynı zamanda toplumsal bağlayıcılık içeren karar alma faaliyetinin meşruiyetini de belirlemektedir. Taleplerin karşılanması için kamu kaynaklarının kullanılması söz konusu olduğunda ortaya çıkabilecek çıkar çatışmalarının çözümü yolunda herkesçe bilinen ve asgari düzeyde rıza gösterilen kuralların --anayasa gibi-- açıkça belirlenmiş olması gereklidir.
- *Hükümet yapısı*: Farklı çıkarların uzlaştırılması noktasında etkin rol oynayan hükümetin belli oranda toplumsal desteğesahip olması sistemin sağlıklı işleyişi için oldukça önemlidir. Hükümetler uygulayacakları politikalar için bazen çeşitli gruplara ödülleri bazen de ceza ve yaptırımlar yoluyla destek sağlama yoluna gidebilirler (Easton, 1957: 390-395).

B-) Çıktılar: Hiçbir siyasal sistem yeterli desteği sağlamadan toplumsal bağlayıcılığa sahip önemli çıktıyı üretmeyi başaramaz. Daimî destek akışı olmadan bir sistemin kendisine iletilen talepleri etkin bir şekilde işleyerek çıktıya dönüştürebilecek enerjiye sahip olması mümkün değildir. Bir toplum, siyasal sistemin etkin işleyişi için iki türlü dayanak sağlar. İlk olarak, toplumdaki birey ve grupların ihtiyaçlarını karşılamak için beklentiler çerçevesinde çıktılar üretilir. İkinci olarak, toplumun siyasallaşma sürecine

aktif bir şekilde dâhil olması sağlanır. Siyasal sistemin ana çıktısı, siyasî kararlar veya belirlenen politikalarıdır. Siyasal sistemin üyeleriyle bağlarını güçlendirmesinin yolu, bireylerin gündelik yaşamlarına ilişkin taleplerinin tatmin edileceği kararların alınması ve uygulanmasından geçer. Asgarî düzeyde bile olsa, taleplerin tatmin edilmesi sağlanamazsa, toplumsal birlikteliği sağlayan bağlar çözülebilir ve hattâ en fanatik vatanseverin ateşi bile sönmeye başlayabilir. Siyasal kararlar şeklinde vücut bulan çıktılar, siyasal sistemin üyelerinin sistemi desteklemelerini sağlayan teşvik tedbirleri mahiyetindedir. Bu teşvikler, olumlu manada olabildiği gibi olumsuz manada da cereyan edebilir. Olumsuz anlamda para cezaları, hapis cezası, idam cezası örnek olarak verilebilir. Olumsuz anlamda şiddet ve baskı içeren çıktılar, otokratik hükümet yapılarında daha çok karşımıza çıkmaktadır. Siyasal sistemin en önemli çıktısının siyasî kararlar olduğu göz önüne alındığında hükümetin bu noktadaki ana sorumluluğu, girdi-talepler ile çıktılar arasında beklentileri karşılayacak bir eşleşme ve dengeleme sağlayabilmesidir. Olumlu manadaki teşvikler söz konusu olduğunda, hükümetin etkili destekçisinin bile tüm talepleri karşılanmak zorunda değildir. Bu noktada hükümet olmaya çalışan bir grup veya parti, destekçilerine çıkarlarını maksimize edebilecekleri en iyi seçeneğin kendisi olduğu mesajını vererek yedek destek gücü sağlamaya çalışır. İktidarda olan grup ise, partiye ilişkin seçmen sadakatinin sağlanması gibi hamlelerle hükümete olan desteğin sürekliliğini sağlamaya çalışır. Siyasal sistemin yıllar içinde yedek destek depolaması durumunda bazı üyelerinin tüm taleplerini karşılama gibi zorunluluğu kalmayacağı gibi bazı toplumsal taleplerin de göz ardı edilebilme imkânı ortaya çıkabilir. Ancak sistemin en aktif ve en önemli üyelerinin taleplerinin tatmin edilmesi gerekebilir. Gerek sistemin önemli aktörlerinin gerekse toplumun taleplerinin gözardı edilmesi sonucu hükümetten desteğin çekilmesi, kısa vadede milli birliğin bozulmasına veya rejimin tehlikeye düşmesine sebebiyet vermeyebilir. Fakat hükümetin süreklilik arzedecek şekilde toplumun ve elitlerin taleplerini karşılamaktan uzak kalması, rejim değişikliği taleplerine yol açabileceği gibi milli birlik ve beraberlik duygusunun erozyona uğramasını da yol açabilir. Siyasal sistemin hayatîyetini sağlamak için en önemli mekanizma, girdi-çıkıtı dengesinin başarıyla sağlanmasıdır (Easton, 1957: 395-397).

Siyasal sistemler analizi yaklaşımının kamu politikası analiz literatürüne yaptığı katkılar ve barındırdığı eksikliklere bakıldığında ilk olarak, sistem yaklaşımının temel başarısı basit ve anlaşılır şekilde toplumun talepleri karşısında hükümetlerin nasıl tavır aldığını tasvir etmesinde yatmaktadır. Sistem yaklaşımı, doğal hayatta canlıların hayatta kalabilmek için çevresel değişimlere ve uyaranlara karşı kendilerini değiştirdiği gerçeğinden hareketle, siyasal sistemi canlı bir organizma gibi görme eğilimindedir. Bu düşünce kapsamında, hükümet yetkilileri ve bürokrasi kanadının çevrede yaşanan değişimlere karşı kayıtsız kalmayarak kendilerini bu yeni duruma adapte etmeye çalıştıklarını ifade edilir. Çevre değiştiği zaman, örneğin ekonomi kötüye gitmeye başladığında veya artan suç oranından dolayı toplumsal huzursuzluk başladığında, gerek bireyler gerekse gruplar, hükümetten bunlarla mücadele için talepte bulunmaya başlarlar. Hükümet, bu sorunlara karşı harekete geçtiği zaman tüm sistem kendini bu kararların ışığında ve etkisinde yeniden tanımlar ve dönüşür. Siyasal sistemler analizi yaklaşımı, hükümeti ve bürokrasiyi harekete geçiren güçlerin neler olduğunu anlamak ve bunun devamında hükümet kararlarının tüm toplumu nasıl etkilediği hususunu anlayabilmek için oldukça yararlı bir çerçeve sunmaktadır (Kraft ve Furlong, 2013: 76-77).

Siyasal sistemler analizi yaklaşımının kamu politika sürecini anlamlandırmadaki genelleştirmeci özelliği, kamu politikası analizindeki yararını sınırlandıran etki yaratmaktadır. Buna rağmen siyasal sistemler analizi yaklaşımı, sunduğu genel çerçeve ile kamu politika sürecine ilişkin araştırmaların belli bir düzen içinde sınıflandırılmasını sağlamaktadır. Siyasal sistemler analizi yaklaşımı kamu politikası sürecinin önemli aşamaları hususunda şu sorulara cevap arayarak analizcilere yol göstermektedir: çevreden doğan girdiler, kamu politikasının içeriğini ve politik sistemin doğasını nasıl etkilemektedir? Kamu politikası çıktıları çevreyi ve vatandaşın taleplerini nasıl etkilemektedir? Çevredeki hangi faktörler veya güçler politik sistem üzerinde talep doğuran etkileri yaratmaktadır? Politik sistem, çevreden gelen talepleri nasıl kamu politikalarına dönüştürmekte ve kendini değişen zamana ve şartlara karşı nasıl korumaktadır?

1.5. Süreç Analizi Modeli (Kamu Politikası Döngüsü)

Kamu politikasının analizinin aşamalı olarak bir süreç dâhilinde incelenmesi ilk kez Harold D. Lasswell(1956) tarafından ortaya konulmuştur. Lasswell³, 1956'da kamu politika sürecini analiz edebilmek için yedi aşamadan oluşan bir model ortaya koymuştur: bilgi toplama, tanıtım ve teşvik etme, reçete yazma, destek sağlama, uygulama, nihayete erdirmeye, değerlendirme. Lasswell'in (1956) bu tipolojisi özellikle 1960'lar ve 1970'lerde genişleyen kamu politikası analizi çalışmaları için mihenk taşı haline gelmiştir. Diğer deyişle yapılan analizlerin ve elde edilen bilgilerin belli bir sistem dâhilinde düzenlenip değerlendirilebilmesi için temel referans noktası olmuştur. Bu sistematik yaklaşım daha sonraları Anderson⁴ (1984), Brewer ve DeLeon⁵ (1983), Dye (1984; 1987; 2005), Jenkins⁶ (1978), May ve Wildavsky⁷ (1978) ve Sabatier (1999) tarafından yeniden düzenlenerek kullanılmıştır.

Lasswell'in (1956) modelinin çıkış noktası, kamu politikasının geleneksel analiz metodu olan kurumsal modelin eleştirisi üzerine oturmaktadır. Kamu politikası sürecinde sadece kurumların ve hükümet yetkililerinin kendi aralarındaki ilişkilerine ve faaliyetlerine odaklanmak sürecin tüm yönleriyle kavranmasını engellemektedir. Bu eksikliği gidermek için formüle edilen süreç analizi modeli, siyaset bilimindeki ana akımın politik girdilerin (siyasî tutum ve davranışlar, siyasal kültür, çıkar grupları ve hükümet dışı organizasyonlar) analizine doğru yönelmesine katkı yapmıştır. Kamu politikası yapım sürecini devam eden bir döngü çerçevesinde ele alan süreç analizi modeli böylece sürece dâhil olan tüm aktörlerin, tüm güçlerin ve kurumların birbirleriyle olan ilişkilerinin kamu politika sürecine nasıl etki ettiğinin ölçülmesini sağlamıştır (Jann ve Wegrich, 2007: 44-45). Sadece kamu politikası çıktıları üzerinde duran sınırlı bakış açısına kurumsal modelden kamu politikası girdileri kadar kamu politikası etkilerini de içine alması hasebiyle daha geniş bir perspektif sunan süreç

³ Harold D. Lasswell, (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Bureau of Governmental Research, University of Maryland Press.

⁴ J.E Anderson,. (1984). *Public Policymaking*, 3. Edition, New York: CBS College Publishing.

⁵ G. Brewer and P. deLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey, California: Brooks, Cole.

⁶ W.I. Jenkins (1978). *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective*, London: Martin Robertson, London.

⁷ J.V May and A. Wildavsky (1978). *The Policy Cycle*, Beverly Hills, California: Sage Publications.

analizi modeli modeli, kamu politikası analizi çalışmalarında yoğun bir şekilde kullanılmaya başlamıştır. Süreç analizi modeli ilk olarak kullanılmaya başlandığında kamu politikası süreci kronolojik anlamda birbirini takip eden aşamalar --ilk olarak problem tarif edilir ve gündeme gelir sonra problemi çözmek için politikalar geliştirilir, kabul edilir ve uygulamaya sokulur, son olarak ise politikaların problem çözmede yarattığı etkiler ölçülür, değerlendirilir ve bunun sonucunda politika sona erer veya yeniden formüle edilir--olarak ele alınmıştır. Ancak daha sonra Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımında yer alan politik girdi ve politik çıktı kavramlarının dâhil edilmesiyle birlikte süreç analizi modeli, aşamalardan ziyade politik döngü dâhilinde ele alınmaya başlamıştır. Bu modelde, politik girdi ve politik çıktıların karşılıklı ilişkilerinin değerlendirildiği geri besleme mekanizması ve bu mekanizmanın politika yapım sürecinde yol açtığı bitmeyen bir faaliyet döngüsü vurgusu ön plana çıkmaktadır. Politika yapım sürecinin sonucunda ortaya çıkan çıktılar, tüm toplum üzerinde etki yarattıkları gibi aynı zamanda yeni talepler veya mevcut politikaya destek verme gibi yeni politika girdileri de yaratmaktadır. Easton'ın (1957) girdi-çıktı analogisinin dâhil edilmesiyle birlikte kamu politikası sürecinin farklı yönleri üzerinde analiz yapılabilmesinin önü açılmıştır. Bu gelişmeden önce kamu politikasının yapımı ve uygulanmasında sadece siyasal kurumların faaliyetleri ve kararları üzerinde durulurken, süreç analizi modeliyle birlikte odak noktası politika kararlarının uygulanması sürecini de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Böylece politikanın uygulanmasına ilişkin hedef kitlenin verdiği tepkiler ve toplum üzerinde yarattığı etki ve tepkiler de analizde kendine yer bulmaya başlamıştır. İzlenen politikaların yarattığı yan etkiler ve istenmeyen sonuçların politik döngü üzerinde yarattığı etkiler de böylece daha görünür hale gelmiştir (Jann ve Wegrich, 2007: 43-44).

Süreç analizi modelinin farklı politik unsur ve faaliyetler arasındaki geri besleme ve karşılıklı ilişkiler döngüsünü öngören teorik çerçevesi, kamu politikası analizinde elde edilen bilgilerin kolayca düzenlenip sistematik bir şekilde analiz edilebilmesini sağlamaktadır. Bu noktada Lasswell'in (1956) aşamalı modelinden daha kullanışlı olması yanısıra kolay uygulanabilme ve kamu politikası sürecini bir bütün olarak ele alması dolayısıyla ideal bir analiz modeli olarak düşünülebilir. Uygulanan politikaların tüm yönleriyle analiz edilmesi sonucunda yeniden formüle edilmesi veya yürürlükten

kaldırılması fiilî hayatta o kadar kolay değildir. Kamu politikası yapım sürecindeki faaliyetler nadiren düzenli bir şekilde birbirini takip eden süreçler olarak cereyan eder. Diğer bir deyişle kamu politikası sürecindeki aşamaların kesin olarak nerede başlayıp nerede bittiğini kestirebilmek çoğu zaman mümkün değildir. Aksine politikalar devamlı olarak gözden geçirilmekte, yenilenmekte ve hattâ sona erdirilmektedir. Yani politikalar devam eden bir döngü içinde yeniden formüle edilmekte, uygulanmakta, değerlendirmeye tabi tutulmakta ve yeni politikalar benimsenmektedir. Formüle edilme, uygulama ve değerlendirme aşamaları birbirini takip eden süreçler olmaktan ziyade arap saçı gibi karmaşık ve içiçe geçmiş bir süreç içinde cereyan etmektedir (Jann ve Wegrich, 2007: 44-45). Değişen şartlar, yeni bir bilginin ortaya çıkması, resmî değerlendirmelerin yapılması, kamuoyu görüşünün değişmesi gibi durumlar mevcut politikaların yeniden ele alınmasını ve yeniden düzenlenmesini doğurabilmektedir. Dolayısıyla kamu politikası sürecinde ortaya çıkan aşamaları yukarıdan aşağıya listelemek yerine bir çemberde yer alan noktalar gibi görmek daha isabetli olacaktır. Bu aşamaların nerede başlayıp nerede bittiğini tespit etmek oldukça zor olduğu gibi politika yapım sürecinde bazen aşamalardan biri veya birkaçı atlanabilir. Yani bazı politikalar daha gündeme gelmeden formüle edilip hazırda bekletiliyor olabileceği gibi politika değerlendirmeleri daha politika tam manasıyla yürürlüğe girmeden başlatılmış olabilir (Kraft ve Furlong, 2013: 77-78).

Bu karmaşık sürece ilişkin bir diğer husus ise yeni bir politikanın çoğunlukla eski politikanın değiştirilmiş versiyonu olduğu gerçeğidir. Zaten karmaşık ve içiçe geçmiş politika alanında bir sürü farklı aktörün ve faktörün rol oynadığı düşünüldüğünde yenilikçi bir politika formülasyonu için ne zaman ne de yeterli zemin mevcuttur. Zaten faaliyet alanını iyice genişleten hükümetin yeni bir politika formülasyonu için yeterli kaynak ve zamanı yoktur. Bu noktada Hogwood ve Peters (1982), *politik veraset* kavramını kullanmayı önermişlerdir. Yeni formüle edilen bir politika, çoğunlukla zaten var olan bir politikanın izlerini taşımakta ve onun devamı veya karşıtı niteliğinde varisi pozisyonunda olmaktadır. Dolayısıyla mevcut politika yeni formüle edilip uygulanacak diğer politikanın etkin şekilde uygulanabilmesinin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Aynı zamanda politikalar başta öngörülme-yen yan etkilere sebebiyet

verebilmekte ve daha sonra ortaya çıkacak politika problemlerinin bilfiil kaynağı haline gelebilmektedirler (s.226).

Süreç modeli her ne kadar aşamalar arasındaki geçişi tam manasıyla açıklayamadığı iddiasıyla eleştirilse de kamu politikası sürecine ilişkin elde edilen deneysel verilerin ve toplanan bilgilerin değerlendirilebileceği bir omurga oluşturması nedeniyle oldukça kullanışlıdır (Birkland, 2006: 224; Kulaç, 2016). Dye (2008) ise politika yapım sürecinin içeriği, etkisi ve sonuçlarından ziyade politikaların nasıl yapıldığı hususunun kavranabilmesi için süreç modelinin yararına vurgu yapmıştır. O'na göre politikaların nasıl yapıldığını analitik olarak kavrayabilmek için politika yapımını bir süreç olarak ele almak ve bu süreci analiz edebilmek için de çeşitli aşamaları mütemmim cüz olarak ele alıp her bir aşamayı dikkatlice ele almakta fayda vardır (s.31-32). Anderson (1984) da kamu politikası analizi için genel bir teori oluşturulması hususunda süreç modeline işaret etmektedir. O'na göre süreç modeli, kamu politikasının gerçekte var olduğu çeşitli aşamaları ve süreçleri ele almaya yarayan bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu çerçeve, politika yapım sürecinin hangi konuları içerdiği, hangi koşullar içinde geliştiği, hangi yolları takip ettiği ve yarattığı etki konusunda genelleştirmeler yapılabilmesini sağlamaktadır (s.18).

Konuya ilişkin fikrî altyapı oluşturabilmek için politika sürecini ardışık davranış kalıplarını içine alan çeşitli faaliyet kategorilerine ayırmak ve bu fikrî çerçeve dâhilinde elde edilen verileri analiz etmek daha yararlı olacaktır. Bu faaliyet kategorileri şunları kapsamaktadır:

- *Gündeme geliş*: Kamu politikası problemi nedir? Toplumsal problemi politika problemine dönüştüren güç nedir? Toplumsal problem hükümetin gündemine nasıl girmiştir?
- *Formülasyon*: Probleme ilgili olarak farklı politika alternatifleri nasıl geliştiriliyor? Politika formülasyonunda kimler rol alıyor?
- *Kanunlaştırma*: Politika alternatifleri nasıl kanunlaştırılıyor? Kanunlaştırma aşamasında kimler rol alıyor? Hangi süreçler dâhilinde kanunlaştırma yapılıyor? Kanunlaşan politikanın içeriği nedir?

- *Uygulama*: Bu aşamaya kimler dâhil oluyor? Kanunlaştırılan politikanın yürürlüğe sokulup uygulanması için neler yapılıyor? Uygulamanın politika içeriği üzerinde yarattığı etki nedir?
- *Değerlendirme*: Başta hedeflenen etki oluştu mu? Politikanın değerlendirmesini kim yapıyor? Bu değerlendirmenin sonucunda hangi gelişmeler yaşanıyor? Politika değişikliği veya iptali için herhangi bir talep var mıdır? (Anderson, 1984: 18-19).

1.5.1. Gündeme Geliş

Politika sürecinin ilk ve en önemli aşaması *gündeme geliş* aşamasıdır. Toplumsal problemler gündeme gelmeden önce çeşitli faktörlertarafından şekillendirilmekte ve karmaşık süreçlerden geçtikten sonra çözüm için hükümetin önüne gelmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 104). Politika yapım sürecinin başlaması toplumsal bir problemin hükümet tarafından çözüm gerektiren bir problem olarak tanınması ve kabul edilmesini gerektirmektedir. Problem, insanlarda çeşitli ihtiyaçlar doğuran veya rahatsızlık yaratan ve bunun çözümü noktasında insanları yardım arayışına iten durum veya gelişmelerdir. Problemin tanımı veya bundan rahatsızlığın ifade edilmesi bizzat bundan etkilenen insanlar tarafından yapılabileceği gibi bu insanlar adına konuşan temsilcileri vasıtasıyla da dile getirilebilir. İnsanlarda rahatsızlık yaratan bir sürü problem olabilir ama sadece kamuoyunun dikkatini çeken problemler çözüm için toplumsal hareketi tetikleyebilirler. Toplumdaki bir grubun gelir seviyesi düşük olabilir ancak bu grup bu durumu kabullenmiş ve hiç bir şey yapmıyorsa veya onlar adına birileri çıkıp konuşmuyorsa burada herhangi bir problemden söz edilemez. Probleme ilişkin bir diğer nokta; problemin bizzat problemden etkilenenlerden ve yardım arayanlardan ziyade başkaları tarafından tanımlanabilmesidir. Fakirlik problemi örneğinde olduğu gibi problemin tanımlanması bizzat bu problemden muzdarip olan kitleler tarafından değil çoğunlukla hükümet yetkilileri tarafından yapılmaktadır. Probleme ilişkin bir diğer husus ta şudur; problemin tanımlanması siyasal bir süreç içinde cereyan ettiği gibi bu sürecin sonuçları aynı zamanda problemin çözüm yollarının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Diğer deyişle, bu süreçte kimin problem tanımı ön plana çıkarsa onun siyasî öncelikleri ve çözüm önerileri politika yapım

sürecini şekillendirmektedir. Probleme ilişkin dördüncü husus; problemin doğası aynı kalmakla birlikte zaman içinde problemin tanımının değişebilmesidir. Örneğin 19. yüzyılda alkolizm kişisel bir problem olarak görünmekte iken, 20. yüzyılda aileyi ve tüm toplumu etkileyen sosyal bir problem olarak görülmeye başlanmıştır. Günümüzde ise alkolizm tedavi gerektiren bir hastalık olarak görünmekte ve kamu politikaları bu yönde şekillenmektedir. Sonuç olarak problemin tanımı değiştiğinde bu probleme ilişkin toplumsal tavırda da değişiklikler görülebilmektedir (Anderson, 1984: 44-45).

Her bir problem kamusal problem olarak addedilemez. Kamusal problemler, geniş bir çevrede etkili olan ve problem alanına direkt dâhil olmayanlar üzerinde de etkiler ve sonuçlar doğurabilme niteliğine sahiptirler. Vergilerin yüksekliğinden şikâyet eden bir kişi vergi oranlarının düşürülmesi için milletvekilleriyle görüşebilir ve talepte bulunabilir. Fakat bu şikâyet kesinlikle bireysel bir probleme ilişkindir. Ancak bu kişi, aynı problemden muzdarip diğer kişilerle işbirliğine gidip muhalefet hareketi yaratabilirse bireysel problem artık kamusal bir probleme dönmüş demektir. Kamuoyunun harekete geçirilmesiyle direkt bu durumdan etkilenmeyen kitlelerin bile algıları değişebilir ve kitleler harekete geçirilebilirki bu da kamusal bir problemin doğuşuna işaret eder (Anderson, 1984: 45). Hükümetin adım atması için binlerce şikâyet ve kamu problemi dile getirilmesine rağmen bunların sadece çok az kısmı hükümetin dikkatini çekmektedir. Bu noktada hükümeti adım atmaya zorlayan kamusal talepler, politika gündemini belirlemektedir denilebilir.

Hükümet tarafından herhangi bir problemin çözüm gerektirecek önemde görülmesi, problemin çözümü için hükümet tarafından acilen ciddi bir adım atılmasını gerektiren bir durum doğurur ki buna *gündeme geliş* diyebiliriz. Kingdon'a (1995) göre *gündeme geliş*, belirli konular veya belirli problemlere ilişkin hükümetlerin veya hükümetle yakın ilişkide bulunan kişiler veya grupların belirli bir zaman diliminde dikkatlerini toplaması ve çözüm için mesai harcamalarını ifade eder (s.3). Bu noktada politik gündemi toplumsal/siyasî taleplerden ayırt etmek gerektiği gibi problemlerin önemine göre listelendiği siyasal önceliklerden de ayırt etmek lazımdır (Anderson, 1984: 47). Probleme ilişkin çözüm alternatiflerinin belirlenmesinden önce, söz konusu problemin toplum içinde yarattığı etkinin hükümeti adım atmaya zorlayacak nitelikte olması gereklidir. Ancak bu şekilde bir problem politika yapım sürecinin parçası olarak

hükümetin gündemine girebilir (Peters, 2012: 45). Toplumsal bir problemin politik gündemde yer alabilmesi için problemin olası çözüm yolları hususunda toplumsal ihtilaf doğurması ve toplumsal müzakere hâsıl ettirmesi gereklidir (Anderson,1984: 47). Bunun yanısıra önemli sayılabilecek bir sürü problem ise hükümetin gündemine giremeyebilir. Problemin tarafları ne kadar gayret sarf ederlerse etsinler istedikleri çözüm için hükümetin adım atmasına sebep olacak etkiyi yaratamayabilirler. Buradaki kilit nokta, problemin aciliyeti ve toplumda yarattığı infial hususunda hükümetin ikna edilmesidir. Problemlerin gündeme gelmesiyle ilgili bir diğer husus ise problemin gündemde kalıp kalamayacağına dairdir. Bazı problemler yeterli kaynak ve kararlılık çerçevesinde çözüm için hükümetin aksiyonlarını cezbederken, bazı problemler ise gündeme gelmesine rağmen gündemde kalamayarak ve çözüm için herhangi bir adım atılmadan gündemden hızlıca düşebilir (Peters, 2012: 45).

Problemin resmî olarak kabulü veya tanınması, toplumsal bir problemin devletin müdahalesini gerektirecek seviyeye ulaştığına dair düşüncenin hâkim olduğu noktada gerçekleşen bir süreçtir. Kabulden sonraki atılan adım olan siyasal gündeme dâhil edilmesi ise sorunun çözümü için mesai harcanmaya başlanmasına işaret etmektedir. Bir problemin kabulü ve gündeme gelmesiyle birlikte hükümet içi veya hükümet dışında yer alan tüm aktörler problemle ilgili diğer konuları da gündeme getirerek süreci etkilemeye ve gündemi belirlemeye çalışmaktadırlar. Bunun yanısıra her bir aktör konuya ilişkin kamuoyu ilgisinin artmasını fırsat olarak görüp problemi dramatize etmeye çalışmaktadır. Böylece kamuoyu ilgisini kendi lehlerine olacak şekilde manipüle etmeye çalışarak problem tanımının kendi istedikleri yönde şekillenmesi için gayret gösterirler (Jann ve Wegrich, 2007: 45). Problem tanımını kendi istediği şekilde manipüle etmek için birbiriyle çatışan aktörlerin başvurduğu taktiksel araçlar şu şekilde sıralanabilir; çeşitli uzman görüşlerinin kamuoyuna duyurulması, problemin tartışılacağı kurumsal alanın belirlenmesi, medyanın kendi amaçları doğrultusunda kullanılması (Kingdon, 1995: 4-5).

Gündem belirleme süreci sadece bir aktörün kendi başına şekillendirebileceği ve kontrol edebileceği bir alan olmaktan uzaktır. Birbirinden farklı alanlarda ortaya çıkan toplumsal problemlerden herhangi birisinin hükümet tarafından çözüme değer bulunup seçilmesiyle birlikte gündeme geliş aşaması sonuçlanmış olur. Ancak buradaki temel

sorun hangi sorunların veya problemlerin nasıl ve neden gündeme gelirken diğerlerinin neden gündeme gelmediğidir. Bunu anlayabilmek için Cobb ve Elder'in (1972) yaptığı; “*kamusal gündem veya sistemik gündem*” ile “*resmî gündem veya kurumsal gündem*” ayrımı yol gösterici olabilir. *Kamusal gündem*, siyasal aktörler tarafından kamuoyunun dikkatini çekmeye layık olarak görülen ve aynı zamanda çözümün hükümetin yetki alanında olduğu toplumsal sorunlara ilişkindir (s.85). Sağlık hizmetlerinin artırılması veya suç oranlarının düşürülmesi gibi *kamusal gündemde* yer alan bir sürü sorun hükümetin el atması gerektiği düşüncesiyle dile getirilmesine rağmen bu taleplerden sadece bir kısmı hükümet tarafından ciddiye alınarak ele alınmaktadır. Bu noktada sorunun ciddiyeti kabul edilip sorunun çözümü için adım atılması gerekliliği hükümet tarafından benimsenirse *resmî gündemden* bahsedilebilir. Kısaca *kamusal gündem* toplumsal tartışma ve müzakere ile ilgiliyken *resmî gündem* sorunun fiiliyata geçirilmesidir denilebilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 112-113).

Gündem oluşturma sürecinin belki de en önemli aşaması, problemin tanımlanmasından sonra resmî/politik gündeme yükseldiği andır. Var olan birçok sorun, kısıtlı kaynaklar göz önünde bulundurularak çeşitli süzgeçlerden geçirilerek elemeye tâbi tutulur. Kısıtlı kaynakların doğurduğu süreç olan elemenin objektif ve rasyonel bir şekilde yapılacağı ön görülse de gerçek biraz farklı şekilde cereyan edebilir. Örneğin çevre problemleriyle ilgili yapılan bazı çalışmalarda hükümetlerin belirlediği politikalar ve uygulama için aktarılan kaynakların kamuoyunda koparılan yaygara sonucumevcut problemin abartılması sonucunda şekillendiği gösterilmiştir (Von Prittwitz, 1993). Bu kapsamda gündem oluşturma sürecini etkileyen anahtar değişkenlerden biri, problemin kamuoyunda yaygara kopararak istenilen şekilde tanımlanmasını sağlamaktır. Bir diğeri ise önceden ayarlanmış bir politikanın hayata geçirilmesini sağlamak için kamuoyunu yanıltacak politik bir imajın --izlenimin-- yaratılmasıdır (Jann ve Wegrich, 2007: 46). Howlett ve Ramesh'e (1995) göre, gündeme geliş aşamasını anlayabilmek için problemlerin çözümü için hükümete iletilen toplumsal taleplerin nasıl oluştuğunu, bu taleplerin geliştiği koşulların neler olduğunu, dile getirilen taleplerin mevcut siyasî söylemin içine nasıl eklemelendiğini iyice kavramak gereklidir. Bunun için ise gerek toplumsal gerekse resmî aktörlerin maddî çıkarları yanı sıra bu aktörlerin içinde faaliyet gösterdiği kurumsal ve ideolojik yapının da anlaşılması bir gerekliliktir (s.111).

Politika yapım sürecinde problemlerin gündeme gelmesi; çıkarların, kurumların ve ideolojilerin oluşturduğu ilişkiler ağıyla da yakından alakalıdır. Söz konusu bu değişkenler *nedensellik hunisi* içinden akarken birbirinin içine geçer, kaynaşır ve sonuçta kamu politikası problemini yarattığı gibi gündeme geliş sürecini de şekillendirirler (Simeon, 1976: 556). Bu değişkenler, maddî unsurları kapsadığı gibi düşünsel unsurları da içine alır. Görünürde birbiriyle alakasız olan sosyo-ekonomik ve fiziksel koşullar, toplumdaki güç dağılımı, öne çıkan düşünce akımı ve ideolojiler, hükümetin kurumsal yapısı, hükümetlerin karar alma süreçleri bu değişkenlere örnek olarak verilebilir (Simeon, 1976: 555-556). Simeon (1976) *nedensellik hunisi* kavramı çerçevesinde maddî ve düşünsel tüm değişkenlerin bir matruşka gibi içiçe geçtiğini söylemektedir. Bu politika değişkenlerinin olduğu matruşkanın en altında karar alma faaliyetinin yapıldığı siyasal kurumlar yer almaktadır. Siyasal kurumlar, toplumda genel kabul gören ideoloji ve düşüncelerin içinde varlığını bulurken ideolojiler toplumdaki güç ilişkilerinden doğar. Toplumdaki güç ilişkileri ise toplumun bizâtihi içinde yaşadığı maddî ve sosyal çevreden doğar (s.548). Bu yaklaşım, her ne kadar maddî çevre ve düşüncelerin birbirleriyle karşılıklı ilişkilerini açıklasa da politika yapım sürecinde yer alan aktörlerin bu değişkenleri --çevresel etkiler, düşünceler, ekonomik çıkarlar-- nasıl tanımladıkları ve kendi çıkarlarını nasıl savunmaya çalıştıkları hakkında pek bir şey söylememektedir. Hâlbuki politika yapım sürecinin bir parçası olan gündeme geliş aşamasında sorunun tarafı olan aktörler kendi pozisyonlarını haklı çıkarmak ve savunmak amacıyla çeşitli kanıtlar ortaya koymaya çalışmakta ve böylece farklı aktörler arasında müzakere, tartışma ve karşılıklı ikna çabaları sürüp gitmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 112). *Nedensellik hunisi* yaklaşımının açıklamakta eksik kaldığı gündeme geliş aşamasındaki ilgili aktörlerin tavırlarına ilişkin Baumgartner ve Jones (1991) bir model geliştirmişlerdir. Bu modelde politika probleminin imajı --görüntüsü-- oldukça önemlidir. Çünkü, problemin ortaya çıktığı ve şekillendiği politik alt-sistemler, grup üyeliği ve siyasal faaliyetlerin şekillenmesinde önemli bir rol oynar. Baumgartner ve Jones'a (1991) göre, eğer bir problemin imajı sosyal bir problemden ziyade teknik bir problem olduğuna işaret ediyorsa bu durumda konunun uzmanları önemli aktör haline gelerek gündeme geliş sürecinde başat rol oynarlar. Ancak problem ahlakî, toplumsal veya siyasî bazı özellikler sergiliyorsa birdenbire konuya dâhil olan aktör sayısında ciddi

artış meydana gelir. Sonuç olarak gündeme geliş sürecinin kilit unsuru, *politika tekellerinin* oluşumu ve işleyişi etrafında dönmektedir. *Politika tekelleri*; bir problemin nasıl tanımlanacağı, hangi çerçevede tartışılacağı ve algılanacağı hususunda beceri kazanmış alt-sistemleri ifade etmek için kullanılmıştır (s. 1044-1047). Böylece gündeme geliş aşamasının en etkili aktörünün kim olduğu ve tavrının nasıl olduğu hususunda bir açıklama getirilmiştir.

Problemin tanımlanması ve gündeme geliş aşamasıyla ilgili olarak genel kabul gören bir görüşe göre; liberal demokrasilerde gündeme geliş süreci çoğunlukla halka açık alanda cereyan etmektedir ya da en azından medyanın haberi olmaktadır veya çıkar gruplarının dâhil olduğu açık bir süreç şeklinde ilerlemektedir. Ancak fiilî hayatta gündeme geliş süreci, politika aktörlerinin ve kamuoyunun ağırlıklarının farklı şekillendiği kalıplar içinde cereyan eder. “*Dışarıdan harekete geçirme*” kalıbında; toplumsal aktörler --çıkarcı grupları, dernekler, hükümet dışı oluşumlar--belli bir problemin hükümetin resmî gündeminde yer alması için kamuoyu desteğini arkasına alarak hükümete baskı yaparlar. “*İçeriden harekete geçirme*” kalıbında ise toplum içindeki etkin bazı gruplar hükümet içindeki bağlantıları vasıtasıyla herhangi bir toplumsal desteğe ihtiyaç duymadan belli bir problemi resmî gündeme sokabilirler ve aynı anda çözüm yollarını da empoze etmeye çalışırlar. “*Seferberlik*” kalıbında ise problemin tanımlanması ve politik gündeme girmesi tamamen resmî aktörler eliyle gerçekleşir. Bu noktada problemi tanımlayan ve resmî gündeme sokan hükümet yetkilileri kamuoyunu yönlendirerek politika yapım sürecini başlatırlar (Jann ve Wegrich, 2007: 47).

Kingdon’a (1995) göre, gündeme geliş sürecindeki kilit unsur, bizzat problemin doğasıdır (s. 20). Her bir problemin doğasının farklı olduğu göz önünde tutulduğunda kurumlar, politika aktörleri, ideolojiler ve maddî koşullar gibi değişkenlerin birbirleriyle ilişkileri önceden belirlenmiş bir kalıpta değil aksine tesadüfî şekilde oluşan kendine has bir kalıpta cereyan eder. Bu durumda gündeme geliş, toplumun geniş kesimini ilgilendiren sorunların rasyonel bir çerçevede öncelikle ele alınmasını değil aksine toplumsal algının ve dikkatin nereye kaydığı ile ilgilidir denilebilir (Jones, 2001: 145). Kingdon (1995) *çoklu akış modeli* çerçevesinde gündeme gelişin tesadüfî oluşumunu

kavramsallaştırmaya çalışmıştır. Kingdon (1995) çoklu akış modelinde birbiriyle ilişkili üç çeşit değişken grubundan bahsetmektedir. Birinci değişken grubu olan *problem akışı*, problemlerin hükümeti harekete geçirecek derecede öneme sahip olduklarına dair toplumsal algıları ve problemin çözümü için hükümetin geçmiş icraatlarını kapsamaktadır. İkinci değişken grubu olan *politika akışı*, uzman ve analistler tarafından problemin incelenmesi ve çözüm önerilerinin dile getirilmesini kapsamaktadır. Bu grupta, analistler çeşitli alternatifler ürettikleri gibi söz konusu alternatiflerin bir kısmını elerler. Üçüncü değişken grubu olan *siyaset akışı*; toplumun ulusal karakteri ve hareket tarzında yaşanan değişimleri, hükümetin düşmesi veya meclisin feshi gibi olayları ve çeşitli çıkar grupları tarafından yürütülen siyasî kampanyaları kapsamaktadır (s. 21). Kingdon'a (1995) göre, bu üç bağımsız değişken az ya da çok birbirlerinden bağımsız bir şekilde farklı yörüngelerde akıp, farklı cihetlere doğru giderken yolları belli bir zaman diliminde ve belli konularda kesişebilir yani bir *fırsat penceresi* açılabilir. Birbirinden ayrı alanlarda işleyen *problemlerin, politikaların ve siyasetin akışı* bazı kritik dönemlerde bir araya gelebilir. Diğer deyişle öyle bir gelişme olur ki, hazırda bekleyen politika alternatifleri direkt probleme ilişkilendirilebilir. Birleşen problem ve probleme ilişkin politika alternatifleri ise bu politikanın taraftarı olan politik güçlerle birleşerek aynı yörüngede akmaya başlar. Böylece artık problem resmî gündeme dâhil olarak kamu politikası yapımı süreci başlamış olur (s. 21). Kingdon (1995), gündeme geliş sürecinin tamamen tesadüfî olarak gelişen olaylar dâhilinde cereyan ettiğini savunmaktadır. Bu tesadüfî gelişmeler; ilk etapta ilgisiz gibi görünen siyaset dışı hadiseler ve krizler, hükümet içinde veya dışında yer alan *politik araçların* varlığı veya yokluğu, yasal yollarla ortaya çıkan bazı gelişmeler –seçimler gibi--olarak ele alınabilir. Kingdon'a (1995) göre *fırsat penceresi* bazen de *siyaset akışında* ortaya çıkan zorlayıcı problemler sonucunda açılabilir. Bu zorlayıcı problemlerle başa çıkabilmek için *politik araçlar* --kendileri açısından önemli politika önerilerini veya politika problemlerini empoze etmek için gayret sarf eden hükümet içi veya hükümet dışı politik aktörler--konuyla ilgili yetkilileri harekete geçirme yükümlülüğü yanı sıra *problemler, çözümler* ve *siyasal aksiyon* arasında bağ kurma sorumluluğunu üzerlerine alarak (s.21) politika yapım sürecinde katalizör görevini üstlenirler.

1.5.2. Politika Formülasyonu

Hükümet kanadı bir toplumsal problemin varlığına ve bunun için bir şeyler yapılması gerekliliğine ikna olduktan sonra sorunla ilgili harekete geçme ihtiyacı doğmaktadır. Diğer bir deyişle bir problem mevcut politik sistem tarafından kabul edilip siyasî gündeme dâhil olduysa akla gelen ikinci soru “*şimdi ne yapılacaktır?*” sorusudur. Sorunun cevabı, politika yapım sürecinin bir diğer aşaması olan “*politika formülasyonuna*” işaret etmektedir. Politika formülasyonu; siyasal gündeme dâhil olan toplumsal bir problemin çözümü için belirlenecek yöntemler, araçlarla birlikte benimsenecek tavır ve duruşa ilişkin politika alternatiflerinin geliştirilmesi sürecidir (Kraft ve Furlong, 2013: 85, Howlett ve Ramesh, 1995: 122; Jann ve Wegrich, 2007:48; Peters, 2012: 59; Anderson, 1984: 53; Dye, 2005:42). Politika alternatiflerinin geliştirilmesi, toplumsal problemlere ilişkin hükümetin sorunun varlığını ve çözümünü işaret ettikten sonra başlayan aşama olarak da değerlendirilebilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 122). Aynı zamanda, politika alternatiflerinin geliştirilmesi aşamasında Kingdon’un (1995) *politika akış* sürecinde ifade ettiği herhangi bir toplumsal sorunun kamuoyunun dikkatini çekip çekmediğine bağlı olmaksızın çeşitli politika alternatifleri devamlı bir şekilde üretilmekte ve mevcut düzen içinde doğan politika kabul standartlarına göre elemeye tâbi tutulmaktadır. Söz konusu alternatiflerin ekonomik maliyeti, toplumsal ve siyasî açıdan kabul edilebilirlik derecesi ve sorun çözmedeki etkinliği politika kabul standartlarının arasında sayılabilir (Kraft ve Furlong,2013: 85). Formülasyon aşamasında kamu politikası analizi çalışmalarının sayısı arttığı gibi önemi de o derece artmaktadır. Bu süreçte etkin rol oynamaya çalışan resmî veya gayriresmî politik aktörler öncelikle kendi görüşleri ve çıkarlarını savunacak yeni bilgiler ve düşüncelerin arayışı içindedirler. Alternatif politika seçeneklerine ilişkin bilgi ve düşüncelerin üretildiği bu alan teknik olduğu kadar politik çerçeve içinde de cereyan etmektedir (Birkland, 2006: 157). Teknik alan içinde yer almaktadır çünkü dikkatsiz ve özensiz bir şekilde --yetersiz veri ve bilgiyle formüle edilmesi, müphem tahminler içermesi, kabul edilemez öneriler sunulması-- ortaya konan politika alternatifleri herhangi bir siyasal faaliyet içinde yer almadan direkt elenmektedir (Kraft ve Furlong,2013: 85). Politika formülasyonu aşamasının temel özelliği, mevcut imkânlar dâhilinde toplumsal bir ihtiyacın karşılanması için sivil veya resmî/politik aktörlerin

algularının şekillendirdiği çözüm önerilerini kapsamadır (Jones, 1984: 77). Bu çözüm önerileri ister rasyonel bir yaklaşımla isterse alguların yönlendirmesiyle ortaya çıkmış olsun politika yapıcılar tarafından elemeye tâbi tutulacaktır. Bu kapsamda, formülasyon aşamasının temeli veya özü, eleme mekanizmasının nasıl çalıştığını anlamakla yakından ilgilidir denilebilir.

İlk dönem kamu politikası analizi çalışmalarının görüldüğü 1960'ların sonu ve 1970'lerde birçok Batı ülkesinde uzun dönemli planlama yaklaşımının kamu politikası formülasyonu çalışmalarında ön plana çıktığı görülmektedir. Uzun dönem planlama yapılmasını öngören rasyonel yaklaşımda; politika amaçları, mevcut bütçe planlaması içerisindeki politik çıktılar ve hedefleri, maliyet-fayda analiz uygulamaları bilimsel araştırmalar yoluyla kesin bir şekilde ortaya konmakta ve başta belirlenen hedeflere ulaşabilmek için politik karar alıcılara politika önerileri yapılmaktadır (Jann ve Wegrich, 2007: 48). Bu süreçte ön plana çıkan politika analistleri, çeşitli bilimsel ve analitik teknikler uygulayarak kendi politika alternatiflerinin diğerlerinden daha üstün olduğunu ortaya koymaya çalışmaktadırlar. Ancak rasyonel metot, uygulanacak politikanın yaratabileceği sosyal riskler ve yararları veya politikanın ortaya çıkaracağı olası etkileri ölçmede yetersiz kalabilmektedir. Aynı şekilde toplumsal alışkanlıklar, gelenek ve görenekler, hükümetin ve diğer resmî kurumların benimsediği usul ve teamüller, edinilen tecrübeler gibi faktörler politika alternatiflerinin belirlenmesinde/seçiminde rasyonel metodun başarı şansını azaltan faktörler arasında sayılabilir. Hattâ bazı zamanlarda rasyonel olmayan faktörler seti gayet rasyonel hale dönüşebilir. Özellikle mevcut bir politika için uygulanmış olan metot, yeni politika önerileri için de iyi bir zemin oluşturabilir. Bu aşamada önceden test edilmiş ve güven duyulan bir analiz metodu yeni uygulanacak, güvenilirliği test edilmemiş --teknik olarak daha iyi olsa dahi-- analiz metoduna tercih edilecektir. Dolayısıyla politika formülasyon süreci yenilikçi metotların uygulama alanı olmaktan çok sezgi ve tecrübe ile şekillenen güvenilirliği denenmiş eski teknik ve metotların uygulandığı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır (Peters, 2012: 59). Bu veriler dâhilinde Jones (1984) politika formülasyon sürecinin genel özelliklerini şöyle özetlemiştir:

- Politika formülasyonu tek bir aktörün hâkimiyet kurduğu bir alan değildir. Dolayısıyla birden fazla aktörün --resmî/gayiresmî gruplar ve kurumlar--

birbiriyle rekabet eden veya birbirini destekleyen politika önerileri söz konusu olabilir.

- Politika formülasyon aşaması, problemin açık tanımı yapılmadan ve toplumsal kabulü olmadan da ilerleyebilir. Ayrıca problemin tarafı olan veya bizzat probleminden muzdarip olan grupla hiç bir iletişimi olmayan politika analistlerinin politika önerilerinde bulunabildiği teknik bir süreç şeklinde de ilerleyebilir.
- Politika formülasyon aşamasında ortaya çıkan öneriler, belli bir kurumun politika gündemi ile çakışmak zorunda değildir. Aksine politika formülasyonu bürokrasi kanadının sıklıkla yaptığı bir faaliyettir. Uygun zaman ve ortam olduğu zaman daha önceden yaratılan formülasyonlar politika önerileri olarak gündeme sokulabilir.
- Yeterli bir destek sağlanamadığı zaman formülasyon aşaması --mevcut politikalara ilişkin yeni önerilerin getirilmesi süreci-- oldukça uzun zaman alabilir.
- Bazı gruplar kendi önerilerini siyasî gündeme sokamasa dahi önerilerinde yer alan bazı hususları politika yapım sürecinin her aşamasında ısrarla öne sürmeye devam etme şansına sahiptirler.
- Bu aşama, kesinlikle suya sabuna dokunmayan sonuçlar doğuran bir süreç değildir. Birileri kazanırken birileri kaybedecektir. İsteddiği kadar bilimsel verilere dayansın mutlaka bazı öneriler ret edilecek vehattâsiyasî gündeme dahi gelmeyecektir. Bazıları ise karar alma aşamasına kadar siyasal gündemde kendine yer bulacak ve belki de kanunlaşarak uygulamaya sokulacaktır (s. 78).

Jones'un (1984) ifade ettiği gibi politika formülasyonu, her bir vakada farklı özellikler sergileyebilir. Politika formülasyon aşaması doğası gereği oldukça karmaşık ve dağınık özellikler taşımaktadır. Bu aşama, politika önerilerinin uygulanabilir veya uygulanamaz olduğunu ortaya çıkaran bazı kısıtlamalara tâbidir. Bu kısıtlamalar sonucunda bazı önerilerin uygulanması mümkün olmadığı gibi birçok politika önerisi de elenmektedir. Eleme mekanizmasının nasıl işlediği hususunda "*kamu tercihi*

teorisyenleri”, hükümet kanadının seçmenlerini memnun edecek önerileri seçtiğini iddia ederken “*refah ekonomisi teorisyenleri*” ise hükümet kanadının en yararlı seçeneği tercih ettiğini iddia etmişlerdir. Ancak gerçek hayatta bu tür seçimler yapabilmek için çok fazla alan ve imkân yoktur. Hattâ algılara dayalı değerlendirmeler gerçeklerin önüne geçerek bazı politika önerilerinin direkt reddedilmesine sebep olabilir (s.78). Howlett ve Ramesh’e göre (1995), hükümet için politika önerileri formüle eden politik alt-sistemlerin karşı karşıya kaldığı *aslî engeller* ile *yöntemsel engeller* söz konusudur. Aslî engeller, problemin doğasından kaynaklanan engellerdir. Örneğin yoksulluk problemine ilişkin hükümet veya politik alt-sistem kökten bir çözüm yaratmak isteyebilir. Politika önerisi olarak ta para basıp bunu fakirlere dağıtmak ortaya konabilir. Fakat para basmanın enflasyon yaratacağı ve bunun da tüm ekonomiyi batırabileceği herkesçe bilinen bir gerçektir. Bu gerçekten hareketle asli engeller, herkesçe kabul edilen bir objektifliğe sahip olduğu kadar bunların çözümü noktasında da kimsenin elinden kesin bir çözüm gelmediği hususunda ön kabulün olduğu durumları kapsar. Anayasal kurallar, devlet ve toplumun benimsediği düzen, yerleşmiş düşünce ve inançlar, hükümet, bürokrasi ve yargı kurumlarının teamülleri ise yöntemsel engelleri oluşturmaktadır. Yöntemsel engeller bazı politika önerilerinin yok sayılmasına ve baskılanmasına yol açtığı gibi bazı politika önerilerini ön plana çıkarabilir (s.124-125).

Politika formülasyon süreci; bürokratların ofislerinde, çıkar gruplarının merkezlerinde, meclisin alt komisyon odalarında veya think-tank ofislerinde ilerleyen bir süreçtir. Politika önerilerinin teknik detayları çoğunlukla yöneticiler tarafından değil teknik personel tarafından formüle edilir. Bu durum, teknik personelin yöneticilerinden tamamen bağımsız karar verdiği sonucundan ziyade yöneticilerinin ne istediğini ve nasıl karar verdiğini layıkıyla bilmelerine işaret etmektedir (Dye, 2005: 42). Bir sürü aktör rol oynadığı veya rol oynama şansına sahip olduğu ve sürecin işleyişi ile ilgili belirlenmiş kesin kurallar ve teamüllerin olmadığı politika formülasyon süreci aktörler açısından oynaması zor bir oyundur. Politik arenada yer alan her bir aktör politika önerilerini dile getirerek kendi önerilerinin yasallaşması için hükümete baskı yapmaya çalışabilir. Ancak politika formülasyonunun teknik yönü düşünüldüğünde bazı politik aktörlerin hükümet üzerinde daha etkili olduğu söylenebilir. Bu süreç her ne kadar politik bir faaliyet olsa da her zaman siyasal partilerin ön planda olduğu bir alan değildir.

Partilerin seçim mitinglerinde toplumsal problemlerin dile getirilmesi ve çözümünü noktasında hamasi konuşmalar yapılırsa da iş sorunların çözümü için kanun yapma hususuna gelince uzmanlık bilgisi daha ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla bir politikanın başarı veya başarısızlığında siyasal kabul edilebilirlik kadar teknik altyapının sağlamlığı da önemli rol oynamaktadır (Peters, 2012: 59-60). Politika formülasyon sürecinde rol alan en önemli aktör, kamu bürokrasisidir. Bürokrasi kanadı, siyasetçilerin hamasi söylem ve vaatlerini gerçek dünyanın koşullarına göre tercüme eden --yani politika önerilerini tüm teknik detaylarıyla hazırlayan-- politik aktörlerdir. Bir program veya politika önerisinin bizzat Başbakan veya bakanlar tarafından dile getirildiği görülse bile mutlaka politika önerisinin arkasında hükümete oldukça yakın olan ve güvenilen bürokrasi kanadının etkisi söz konusudur. Bürokrasi kanadı, mevcut rutinin, formalitelerin ve yöntemlerin üstadıdır. Bu durum bürokrasilerin hem en güçlü yanını hem de en zayıf yönünü oluşturmaktadır. İstenen hedefe ulaşmak için programların nasıl geliştirileceği ve yöntemlerin nasıl uygulanacağını çok iyi bilirler. Mevcut yöntemler üzerinde uzmanlaşmak aynı zamanda problemlerin çözümü noktasında ortaya konulacak vizyonun oldukça sığ kalmasına neden olabilir ve yenilikçi bir adımın veya reformun hayata geçirilmesini engelleyebilir. Bürokrasinin bu tutucu özelliği büyük oranda kendini savunma refleksinden kaynaklanmaktadır. Aynı durum bürokrasinin yöneticisi konumundaki siyasîler için de geçerlidir. Mevcut bir politikanın küçük değişikliklerle ele alınmasını içeren artırımcı bir politika alternatifi yeni bir politikanın ortaya çıkaracağı başarısızlık riskini en aza indirir. Aynı zamanda radikal bir politika değişikliğinden ziyade önerilen küçük değişiklikler söz konusu politika konusunda uzmanlaşan bürokratik kurumun önemini devam etmesini sağlar. Bu da daha fazla personel, daha fazla bütçe ve saygınlığı beraberinde getirir (Peters, 2012: 60-61).

Politika formülasyonu sürecinde rol oynayan bir diğer önemli aktör think-tank kuruluşları veya diğer bir deyişle gölge kabinelerdir. Bu kuruluşlar uzman analizciler ve politika formülasyonu yapan profesyonellerden oluşur. Düşünce kuruluşları (think tanks) çoğunlukla belirli araştırmaları yapması için hükümetle bir sözleşme dâhilinde işveren-müşteri ilişkisinde faaliyet gösteren kurumlardır. Bu kapsamda bürokrasisinin acentesi olarak ta görülebilir (Peters, 2012: 61). Think-tank kuruluşlarının politika

yapım sürecinde oynadığı bir diğer önemli rol ise farklı aktörleri bir araya getirip aralarında bir iletişim kanalı yaratabilmesidir. Ulusal problemlerin çözümü için düzenledikleri sempozyum, forum ve diğer etkinlikler dâhilindemeslek örgüt liderlerini, sendika liderlerini, işadamları örgüt liderlerini, etkin vakıf ve dernek liderlerini, medya temsilcilerini, önde gelen bilim ve düşünce adamlarını, hükümetin etkin üyelerini bir araya getirerek sinerji yaratırlar. Buradaki ana amaç uygulanabilir ve açıkça formüle edilmiş politika önerilerinin yaratılması ve kanunlaştırma sürecindeki hükümetin karar alma sürecine sağlam bir zemin oluşturabilmedir (Dye, 2005: 42). Bürokratların ortaya koyduğu politika önerilerine göre think-tank kuruluşlarının önerilerinin daha yaratıcı ve yenilikçi olmaları beklenebilir. Ancak bu durum her zaman böyle cereyan etmeyebilir. Öncelikle düşünce kuruluşlarının belli politik duruşları olabilir. Bazıları çok daha muhafazakâr bir duruşa sahip olup mevcut politikalarda çok fazla değişime karşı iken bazıları çok daha radikal bir duruş sergileyebilirler. Bu noktada düşünce kuruluşuna politika formülasyonu görevini veren hükümet kanadı düşünce kuruluşunun benimsediği konuma göre bir seçim yapabilir. Bir başka deyişle, istediği politika önerisini ortaya koyabilecek konumdaki düşünce kuruluşu seçilebilir. Bu kuruluşların hazırladıkları raporların ve önerilerin politika yapım sürecinde önemi büyüktür. Ortaya çıkan önerilerin uzmanlar tarafından dile getirilmesiyle bir ağırlığı söz konusu olduğu gibi bu çalışma için para ödendiği için uygulanması gerekliliği hissi de ortaya çıkabilmektedir (Peters, 2012: 61).Düşünce kuruluşlarının önerileri her ne kadar uzman görüşleri olarak güvenilir olarak kabul edilse de bazı eksiklikleri de içinde barındırabilir. Hükümetle müşteri-işveren ilişkisi içinde bulunan düşünce kuruluşları objektif bir yaklaşımdan ziyade işverenin hoşuna gidecek politika önerilerini dile getirebilir. Profesyonel manada kâr amacı güden düşünce kuruluşları yanında üniversitelerde hükümet için think-tank kuruluşları gibi faaliyet gösterebilir. Kamu politikası analizine artan ilginin sonucu olarak birçok üniversitede kamu politikası analiz kürsüleri kurulmuştur. Bu kürsülerde geleceğin bürokratları ve siyasetçileri eğitildiği gibi aynı zamanda eski bürokrat ve politikacılarla birlikte akademisyenler çok daha objektif ve yenilikçi politika önerileri ortaya koyabilirler (Peters, 2012: 63). Aynı zamanda milletvekilleri de politika formülasyon sürecinde rol oynayabilirler. Meclis içindeki araştırma ve iletişim sonucunda, bürokrasi kanadındaki bağlantılarından edinilen

bilgiler doğrultusunda, çeşitli çıkar gruplarının temsilcileriyle yapılan görüşmelerden sonucunda kendisinin de işine yarayacağı politika önerilerini bir şekilde siyasî gündeme sokmaya çalışabilirler (Anderson, 1984: 55). Bazen de seçim bölgesinin özel problemlerini dile getirmek ve çözüm önerilerini siyasî gündeme sokmak için bu süreçte aktif rol oynayabilirler.

Meslek örgütleri, işadamları örgütleri, işçi sendikaları, dernekler ve vakıflar şeklinde tezahür eden çıkar grupları da politika formülasyon sürecinin önemli aktörleri arasında sayılabilir. Kendilerini ilgilendiren bir problemin tüm toplumu ilgilendiren bir problem olarak tanımlanmasını sağlamak ve problemin çözümü için hükümetin gündemine sokmak kadar söz konusu problemin olası çözüm yollarını belirleyerek kanun haline getirilmesini sağlamak bir çıkar grubunun başarılı sayılmasının kriterlerini oluşturur. Tabi ki önerilen çözüm yollarının üyelerin çıkarlarını koruyacak ve artıracak mahiyette olması beklenir. Siyasal sistemde önemli rol oynayan çıkar gruplarının çıkarlarıyla hükümet ve bürokrasi kanadının statükoyu koruma içgüdüleri arasında doğru orantı söz konusudur. Baskın ve etkin çıkar gruplarının politika önerileri radikal ve yenilikçi olmaktan ziyade mevcut yapıyı korumak kaydıyla küçük değişikliklerin öngörüldüğü artırıcı niteliktedir (Peters, 2012: 63). Söz konusu çıkar grupları kendi politika önerilerinin kabul edilmesi için hükümeti ve bürokrasiyi etkilemeye çalışırlar. Hükümet üzerinde etki yaratmak için kullanılan yollar şunlardır:

- Meclis alt komisyon toplantılarına katılarak hükümet üyeleri ve diğer meclis üyeleriyle direkt bağlantı kurabilirler. Toplantılarda kendi araştırma sonuçlarını sunabilirler ve kanun yazımında teknik bilgi ve yardım sunabilirler.
- Seçim dönemlerinde partilere yardım ve bağış yapabilirler.
- Politikalarda değişiklik yaratmak için dava açarak hukuk sistemi yoluyla hükümete etki etmeye çalışabilirler. Üyelerinin haklarını korumak için belli bir politikanın iptali veya değişimi için toplu dava açabilirler.
- Düzenlenen gezilerde, eğlence veya dinlence yerlerinde veya geyik muhabbeti dâhilinde hükümet veya bürokrasi kanadındaki bazı etkin kişilerle birebir ilişkiler kurabilirler. Ayrıca hükümet veya bürokrasi kanadındaki kişileri kendi şirketlerine transfer ederek bu kişilerin bağlantılarından yararlanabilirler.

- Hükümeti ve meclisi etkileyebilmek için halk desteği sağlanmaya çalışılır (Dye, 2005: 44).

Yukarıda belirtilen yöntemlerle hükümet ve bürokrasi kanadıyla sıkı işbirliğinde olan ortak çıkarlar dâhilinde mevcut statükonun devamından yana olan çıkar gruplarının aksine bu ittifakı kırarak yeni bir düzen isteyen çıkar grupları da politika formülasyon sürecinde etkin rol oynayabilir. Mevcut durumda kendi çıkarlarını artıramayan bu grupların önündeki tek çıkar yol mevcut düzenin değişmesi için politik reformun gündeme gelmesi ve uygulanmasıdır. Bunun için problem çözümünde daha radikal, yenilikçi politika önerileri ortaya koyarlar (Peters, 2012: 63). Kendi politika önerilerinin siyasal gündemde yer alması için kamuoyunu harekete geçirerek hükümet kanadında ciddi bir baskı oluşturabilmeleri gerekmektedir ki, bu çok kolay bir iş değildir. Bazen toplum üzerinde şok etkisi yaratan olaylar radikal değişiklikler için önemli bir fırsat yaratabilir. Kingdon'un (1995) çoklu akış modelinde belirttiği gibi olayların akışı politika akışı ile çakıştığı zamanda açılan *fırsat penceresi* bu grupların hazırda bekleddikleri politika önerilerinin hayata geçmesini sağlayabilir.

1.5.3. Karar Verme ve Kanunlaştırma

Brewer ve deLeon'a (1983) göre politika yapım sürecinde yer alan karar verme ve kanunlaştırma aşaması, ortaya konulan politika alternatifleri arasından birisinin seçimi ve bu seçimin politika problemi üzerinde yaratacağı etkilerinin kabulünü içerir. Karar verme aşamasına kadar ortaya konulan alternatifler ince elenip sık dokunur ve içlerinden birisi uygulanmak üzere seçilir. Bazen en olası seçenekler elenebildiği gibi diğer bazı seçenekler de öngördükleri hareket tarzı nedeniyle elemeye tabi tutulabilirler (s. 179). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere kararverme aşaması, politika yapım sürecindeki diğer aşamalardan bağımsız olarak cereyan etmez amabazı siyaset bilimcilerinin de iddia ettiği gibi, tek başına politika yapım sürecini de temsil etmez. Aksine karar verme aşaması diğer aşamalarla sıkı bir bağlantı içerisindedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 138). Jann ve Wegrich (2007) de karar verme aşamasının politika formülasyon sürecinden kesin çizgilerle ayrılamayacağını çünkü her iki sürecin aynı plan ve belli bir program dâhilinde oluştuğunu (s. 48) ifade etmektedir. Birkland (2006) ise politika yapım döngüsünün hiç bir sürecinin kesin çizgilerle birbirinden

ayrılmayacağını söyleyerek özellikle karar verme sürecinin (politika tasarımı ve yapımı) politika formülasyonu ve uygulama aşamasından ayrılmasının çok zor olduğunu ifade etmektedir. O'na göre, politika alternatifleri arasından yapılan seçim ve seçilen politikanın içeriği/tasarımı, uygulama üzerinde belirleyici bir rol oynadığı gibi politikanın yaratacağı etkiler üzerinde de belirleyici olabilir.

Karar verme aşamasına ilişkin bir diğer husus, politikacıların çoğunlukla daha önceden uygulanmış politikaları ve bunların sonuçlarını temel alarak politika seçimi yaptıkları gerçeğidir (s.157). Başka deyişle, uygulama aşaması politika yapım döngüsü içerisinde kendinden bir önceki aşama olarak varsayılan karar verme aşamasını etkileyebilmektedir. Her ne kadar karar verme, toplumsal problemlere ilişkin hükümet kanadı ve bürokrasinin farklı alternatiflerden birisini seçmesi olarak nitelendirilse de aynı zamanda bilinçli olarak hiçbir şey yapmama veya seçim yapmama tavrı da karar-verme sürecinin bir parçası olarak kabul edilebilir (Köseoğlu, 2013:245). Bu açıdan bakıldığında, karar verme aşamasının uzmanların ön plana çıktığı teknik bir faaliyet olmaktan ziyade bizzat politik bir süreç olduğu net şekilde görülebilmektedir. Teknik açıdan herkesi memnun edecek optimum politika seçimi söz konusu olamayacağı için yeni politikanın belirlenmesiyle kazanan ve kaybedenler olacaktır ya da hükümet hiç bir şey yapmamayı seçerek mevcut statükoyu korumayı tercih edecektir (Howlett ve Ramesh, 1995: 138). Hükümetin alternatif politikalar arasından seçim yapmasını etkileyecek iki temel unsur söz konusudur: 1) Seçilen politikanın etkin uygulanması için gerekli olan maddî kaynak ve yeterli kamuoyu desteği; 2) kanunlaştırma ve uygulama aşamasındaki yasal yetkiye --bu noktada siyasal sistemdeki gücün dağılımı önemlidir. Başkanlık sistemi, parlamenter sistem veya yargı organlarının anayasaya uygunluk denetim yetkileri gibi-- sahiplik derecesi (Jann ve Wegrich, 2007:50).

Toplumsal bir problemin çözümüne ilişkin politikanın seçimi, bazı vatandaşlar açısından maddî ve manevî yükleri beraberinde getirdiği gibi bazılarının avantajına olacak bir durum yaratabilir. Bu noktada kamu politikası yapım sürecine ilişkin önemli bir kavram olan *meşruiyet* ön plana çıkmaktadır. Karar verme aşaması, toplumdaki çıkar dağılımını etkiliyorsa bu kararı alacak olanların yasal meşruiyet kadar toplumsal meşruiyete de sahip olması gereklidir (Peters, 2012: 77). Bu sebeple politika kararının; hükümet kanadı, meclis, bürokrasi ve yargı organlarını içine alan resmî kurumlar ve

kişilerin --gerekli meşruiyete sahip olan-- politika alternatiflerine ilişkin kabulü, değişiklik talebi veya ret etmelerini içeren faaliyetlerini içerdiği söylenebilir (Anderson, 1984: 60). İster hükümet icraatlarına ilişkin genel toplumsal kabulleniş şeklinde olsun isterse de alınan karara ilişkin kamuoyunun ve diğer politik aktörlerin verdiği onayı içersin, karar verme aşamasında resmî kurumların attığı adımlar veya aldığı kararlar beraberinde meşruiyeti taşımaktadır (Kraft ve Furlong, 2013: 86). Meşruiyet kavramı seçimlerdeki çoğunluğu elde etme veya resmî kurumların yasal yaptırım güçlerinden daha öte bir şeyi ifade etmektedir. Politik meşruiyet veya toplumsal kabul bir kaç farklı durumdan beslenir; verilen kararın ve atılan adımların mevcut anayasa ve yasalara olan uygunluğu, ülkenin ve toplumun sahip olduğu siyasal kültür ve değerlerle uyumluluğu, yeterli kamuoyu desteğinin varlığı. Çoğu zaman meşruiyet, problemler ve çözüm yollarına ilişkin tüm hususların açık bir şekilde kamuoyuna duyurulduğu siyasî müzakereler ve mücadeleler sonucunda ortaya çıkmaktadır (Lindblom ve Woodhouse, 1993). Politika analizi yapılırken dikkate alınması gereken hususlardan bir diğeri, meşruiyetin sağlanması için kamuoyunun dâhiledildiği siyasî müzakerelere ilişkindir. Kamuoyu desteğinin yarattığı meşruiyet olmadan alınan politika kararı, ciddi bir muhalefetle karşılaşabilir. Muhalefet, bu karardan etkilenen herhangi bir çıkar grubunun mahkeme yoluna başvurusu, yaptığı gösterilerle hoşnutsuzluğunu ifade etmesi şeklinde olabilir ve karar verilen politikanın etkin şekilde uygulanmasını zora sokabilir. Bu açıdan bakıldığında, politika formülasyon aşamasının hem teknik hem de politik unsurlar ihtiva etmesine rağmen karar verme ve kanunlaştırma aşamasının büyük oranda politik bir süreç dâhilinde cereyan ettiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla yapılacak politika analizinde; meclis ve hükümetin aldığı kararın politik uygulanabilirliği ve toplumsal kabulünün derecesi dikkatle ele alınmalı ve politika kararına ilişkin toplumsal destek ve muhalefetin ele alınması gereklidir (Kraft ve Furlong, 2013: 87-88). Ancak günlük rutin yasama faaliyetlerine ilişkin veya mevcut bir politikaya ait büyük çaplı olmayan değişikliklere ilişkin ciddi anlamda kamuoyu etkisinden bahsedilemez. Kamuoyu etkisi daha çok toplumun geniş bir kesimini etkileyecek büyük çaplı politik karar verme ve politika değişikliklerine ilişkin ortaya çıkmaktadır (Anderson, 1984: 63).

Karar verme ve kanunlaştırma aşamasıyla bir diğer önemli nokta içeriğinin nasıl şekillendiğiyle alakalıdır. Bu minvalde farklı teoriler dile getirilmiş ve hükümet

kanadında karar verme ve kanunlaştırma nasıl yapılıyor sorusuna yanıtlar aranmıştır. Bu modellerde ciddi farklılıklar söz konusu olduğu kadar bazı benzerlikler de söz konusudur. Söz konusu benzerlikler ve ortak noktalar şu şekilde ifade edilebilir:

- Karar verme ve kanunlaştırma sürecinde rol alan aktör sayısı diğer aşamalara göre oldukça azdır. Gündeme geliş aşamasında bireysel, toplumsal ve resmî nitelikte birçok aktör rol oynarken, politika formülasyon aşamasında bu sayı siyasal sistem üzerinde ağırlığı olan resmî ve gayriresmî aktörler --politik alt-sistemler-- şeklinde azalmaktadır. Kararverme ve kanunlaştırma aşamasında ise gayriresmî aktörler --görünürde-- ortadan kaybolurken ön plana resmî aktörler çıkmaktadır. Hükümet kanadı, bürokrasi ve yargıdan oluşan resmî aktörler grubunun herkes için bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmalarından dolayı karar verme ve kanunlaştırma aşaması resmi aktörlerin oyun alanı olarak nitelendirilebilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 139).
- Modern yönetim sistemlerinde hükümetin ve bürokrasinin karar verme özgürlükleri belirli kurallar çerçevesinde sınırlandırmaktadır. Bu kurallar, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, her bir ülkenin anayasasında çeşitli yasa ve düzenlemelerinde ortaya çıkar. Bu kanun ve düzenlemeler, hükümet yetkilileri ve bürokrasinin alabileceği kararların içeriğini belirlediği gibi karar alma usullerini de belirler. Allison ve Halperin'e (1972) göre, bu kural ve uygulama mevzuatı karar vericiler açısından *hareket mecrası* açarak belirli tipteki kararların alınmasına sebep olur (s. 49). Bu kurallar ve standart uygulama yönetmelikleri bize hükümetin aldığı birçok kararın neden birbirini takip eder ve tekrar eder mahiyette olduğunu göstermektedir (Nelson ve Winter, 1982). Dolayısıyla hangi sürecin takip edileceği ve hangi kararın en iyi seçenek olduğu gibi hususlar karar-vericilerin hangi koşullar içinde faaliyet gösterdiklerine göre değişmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 139).
- Anderson'a (1984) göre; farklı ülkelerde hükümet kanadı ve yetkililerinin yönetsel faaliyetlerini düzenleyen farklı kurallar ve kanunlar bulunabilir. Makro düzeyde ele alındığında bu farklılıkların temelinde sistemsal ve yasal/idarî altyapıdaki çeşitliliğin olduğu görülmektedir. Örneğin bazı siyasal

sistemlerde karar verme yetkisine seçilmiş hükümet üyeleri ve bürokrasi kanadından toplanırken bazılarında ise meclis ve yargı daha ön plana çıkmaktadır. Mikro düzeyde ise, karar verme aşamasında rol alan her bir resmî aktörün bireysel manada geçmiş tecrübeleri, bilgi düzeyi, inanç ve değerleri, tarafgirlikleri problemin nasıl algılandığı ve olası çözüm önerilerinin belirlenmesi üzerinde önemli etkiye sahiptir. Diğer deyişle, aynı kurumsal yapı ve kurallar içinde faaliyet gösteren resmî aktörler aynı türden problemlere karşı farklı tutum ve tavır sergileyebilirler. Karar verme aşamasında rol alan bir kişinin hareket tarzı büyük oranda benimsediği siyasî görüş, inançlar, kurumsal örgüt kültüründen oluşan değerler zincirinden etkilenir. Aynı şekilde o kişinin hareket tarzında partisine duyduğu bağlılık ta etken rol oynayabilmektedir. Kişinin bireysel olarak hareket tarzını etkileyen bir diğer husus ise seçim bölgesine karşı olan sorumlulukları ve seçim bölgesinin hassasiyetlerine dikkat etmesi gerekliliğidir. Bu husustaki bir diğer etken ise, kamuoyu görüşüdür. Kamuoyunu harekete geçiren büyük bir olay karşısında bir hükümet yetkilisi veya bürokrat kamuoyunu dikkate almadan bir tavır geliştiremez ve harekete geçemez (s. 61-63).

Karar verme aşamasının daha detaylı ele alınmasını sağlamak için belirli yol haritası içeren modeller geliştirilmiştir. Bu konuda ön plana çıkan modeller arasındarasyonel (akılcı) model ve artırımcı model sayılabilir. Rasyonel model, *homo economicus* (Marshall, 1948) ön kabulü çerçevesinde siyasal alanda kararların kar-zarar odaklı analiz üzerinden alındığını öngörmektedir. Artırımcı model ise akılcı seçimden ziyade tecrübe ve ihtiyatın tercih edildiği politik yaklaşımı ön plana çıkarmaktadır. Diğer modeller ise bu iki temel model üstünde yükselmekte olup bazısında akılcılık daha ön plana çıkarken bazısında vurgu daha çok artırımcı yaklaşıma kaymaktadır. Çöp kutusu modeli hâricindekiler az ya da çok akılcılığı içlerinde barındırırken, bu model, karar verme sürecinin akılcılıkla değil çıkarı dayalı bir süreç sonunda örgütsel tavır ve kültüre dayalı bir nevi ayinsel karar verme davranışının sonucu olduğunu iddia etmektedir.

1.5.3.1. Rasyonel (Akılcı) Kavrayış Modeli

Rasyonel model, politika yapım sürecinde rol alan ve karar verici pozisyonda olan kişilerin rasyonel birey olduğu kabulünden hareket eder. Söz konusu modelde rasyonel bireylerin karar verme aşamasındaki faaliyetleri şu şekildedir:

- İlk önce, tespit edilen problemi çözümü noktasında amaçlanan hedefler ortaya konulur.
- İkinci olarak, amaçlanan hedeflere ulaşılmasını sağlayacak tüm alternatif yollar keşfedilir ve listelenir.
- Üçüncü olarak, her bir alternatif stratejinin yaratacağı önemli sonuçlar tahmin edilmeye çalışılır ve bu sonuçların gerçekleşme olasılıkları ortaya konulur.
- Son olarak problemi çözmeye en yakın ve en az maliyetli olan alternatif seçilir (Carley, 1980: 11).

Rasyonel modelin akılcılığı, başta amaçlanan politika hedeflerine ulaşmak için ortaya koyduğu öneriler ve yöntemler vasıtasıyla en etkili ve en az maliyetli politika seçiminin yapılabileceği ön kabulüne dayanmaktadır. Rasyonel modelin kökenleri 18. yüzyıl aydınlanma sürecindeki pozitivizm akımına kadar dayanır. Bilimsel metotların toplumsal/insanî meselelere de uygulanabileceği anlayışını içeren pozitivizmin bilimsel metodolojisi şu şekilde işlemektedir; problemle ilgili tüm veriler toplanır, alternatif çözüm önerileri ortaya konulur ve en etkin ve az maliyetli seçenek seçilir. Bu durumda politika analistinin görevi, en iyi seçeneğe ilişkin karar vericilere yardım etmektir. Bilim adamlarından destek alan politikacılar ise bir işadamı gibi en az maliyetli ve en etkili metodu seçerek uygulamaya sokarlar. Bu gelişmeler ışığında, rasyonel modelin karar verme aşamasına uygulanmasıyla yani bütün politika seçeneklerinin ve maliyetlerinin önceden belirlenmesiyle en verimli ve en etkin politika kararlarının alınabileceğini öngören “*rasyonel kavrayış modeli*” ortaya çıkmıştır. Söz konusu rasyonel kavrayış terimi beraberinde birçok eleştiriyi getirmiştir. Bu eleştirilerden en önemlisi şudur; insanoğlunun sınırlı aklıyla herhangi bir meselenin tüm yönlerine vâkıf olması, tüm seçenekleri belirleyebilmesi ve tüm olası fayda ve maliyetleri hesaplayabilmesi mümkün değildir. Bunun yanısıra politikacılar da karar verirken çeşitli kurumsal, yasal ve siyasî sınırlamalar doğuran durumlarla karşı karşıyadırlar. Bu sınırlamalar içerisinde

kalan akılcı kavrayış modeli, en iyi seçeneği tespit etmede yanlış yönlendirme yaptığı ve en kötü ihtimalin doğuracağı zararları hesaplamada yetersiz kaldığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Howlett ve Ramesh, 1995: 141).

Rasyonel kavrayış modeline ilişkin en etkileyici eleştiri, Herbert Simon (1957) tarafından getirilmiştir. Simon (1957), politika yapım sürecindeki resmî aktörlerin verdiği kararlarda meselenin tüm yönlerini kapsayan akılcı kavrayışa sahip oldukları iddiasını mesnetsiz bulmaktadır. İlk olarak, tüm seçeneklerin düşünülebilmesi ve buna göre karar verilebilmesi insan idrakinin sınırlarını aşan bir durum oluşturmaktadır. Aksine karar vericiler en etkili ve verimli olanı hedefleyen akılcı bir tutumdan ziyade sahip oldukları ideolojik ve siyasî duruş çerçevesinde kendilerine yakın gelen alternatifi seçme eğilimindedirler. İkinci olarak, karar vericinin her bir alternatifin yaratacağı sonuçları önceden tahmin etmesi gerçekte çok az rastlanılan bir durumdur. Üçüncü olarak, her bir alternatif beraberinde olumlu sonuçlar taşıyabileceği gibi çeşitli yan etkileri de taşır. Bu durumda yapılacak seçimin hangi derecede yararlı olup olmayacağı içinde bulunulan durumla alakalıdır. Bir başka deyişle, karar vericilerin en iyi alternatifi bulmaya çalışmaları denizde boşa çekilen kürek gibidir. Bu noktada Simon'un (1957) öne sürdüğü karar verme faaliyeti şu üç aşamayı kapsamaktadır: 1) tüm alternatif stratejilerin listelenmesi;2) her bir stratejinin doğuracağı sonuçların tespiti; 3) üçüncü olarak sonuçlar setinin birbirleriyle karşılaştırılması. Akılcı karar verme faaliyeti ise üçüncü adımdaki sonuçlar setinden birisinin seçilerek bu sonuçları elde etmeye yarayan stratejilerin benimsenmesini içerir.

Simon (1957), gerçek hayatta şekillenen karar verme aşamasını açıklamak için rasyonel kavrayış modeline karşı "sınırlı rasyonellik" kavramını geliştirmiştir. Simon'a (1957) göre politikacı karar verirken en iyi alternatifi koalamaktan ziyade kendisi için tatmin edici sonuçlar doğurana seçer. Yeteri kadar karmaşık olan politika yapım sürecinde politikacıların en iyiyi aramak için ne zamanları ne de kaynakları yeterlidir. Dolayısıyla süreci basitleştirmek amacıyla kolaylıkla uygulanabilecek ve yeteri kadar iyi olan seçeneği --daha yararlı olabilecek seçeneklerin gözden kaçması riskini göze alarak-- tercih ederler.

1.5.3.2. Artırmacı Karar Verme Modeli

Rasyonel modelin gerçek hayatı açıklamakta yetersizliği ve pratik kullanıma uygun olmayışı karar verme sürecini ve bu süreç içindeki aktörlerin gerçek davranış biçimlerini daha iyi anlatabilecek yeni yaklaşımları doğurmuştur. Bu ihtiyaç, beraberinde “*artırmacı karar verme modelinin*” doğmasına vesile olmuştur. Artırmacı model, karar verme sürecini tanımlarken kendi çıkarlarını düşünen politikacıların pazarlık ve uzlaşmalarını temel almaktadır. Bu modele göre verilen politika kararları, arzu edilenden ziyade politik olarak uygulanabilir olanlar arasından seçilmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 141). Lindblom (1959), “akılcı kavrayış modelinin” eleştirisi üzerinden “artırmacı modeli” ortaya koymuştur. Lindblom, modelinin temel kavramı olan “*müteakip sınırlı kıyas akışı*” ile mevcut politik durumun analizi ve politikadaki değişimleri açıklamaya çalışmıştır. Lindblom’a (1959) göre, gerçek hayatta karar verme süreci, birbirini takip eden ve sınırlı çerçevede dâhilinde yapılan karşılaştırmalar yoluyla ilerler. Bu sınırlı çerçeve, beraberinde uygulanan politikalardan çok az bir farkla ayrışan bir sürü politika alternatifinin elenebilmesini sağladığı gibi bunların olası sonuçlarının da tekrar analiz edilmesine gerek bırakmayarak karar verme aşamasının daha kolay anlaşılabilmesini sağlamaktadır. İlâveten karar verme sürecinde küçük kıyaslamalar yaparak adım adım ilerlemek, *gerçekler* ve *çıklarlar* ile *kaynaklar* ve *hedefler* arasında eşzamanlı değerlendirme imkânı sağlar. Böylece karar verici, seçimini çıkarlarına hizmet edecek politika seçenekleri arasından bir kerede ve aynı anda yapar. Yani ilk önce hedefler belirlenip sonra bu hedeflere götürecektik politikaların benimsenmesinden ziyade, karşılaştırma yapılan belirli politikaların arasından seçim yapılır sonra da elde edilecek amaçlar politikaya monte edilir (s.101-102).

Lindblom (1979) politika analizi kapsamında artırmacı modelin üç farklı kullanım alanının olduğunu ifade etmektedir. Bu modeller:

- *Basit Artırmacı Model*: Bu modelin uygulandığı politika analizinde her bir alternatifin değerlendirilmesinden ziyade mevcut politikalardan son derece küçük farklarla ayrışan politika alternatifleri dikkate alınır.
- *İntizamsız Artırmacı Model*: Bu model, karşılıklı olarak birbirini destekleyen basitleştirici ve odaklanmayı sağlayıcı politik manevra kalıplarının analizini

içermektedir. Söz konusu manevra kalıpları şunlardır: Analiz çerçevesini sadece mevcut durumdaki küçük değişiklikleri içerecek şekilde sınırlandırarak daha kolay anlaşılabilir politik alternatiflerini ele almak; politika amaçları ile elde edilecek çıkarlar veya sahip olunan değerlerin içiçe geçtiği bir analiz metodu benimsemek ki böylece karar verme sürecinin reel dünyası daha kolay anlaşılabilir. Politika amaçları, elde edilecek çıkarlar veya sahip olunan değerlerin tatmini ve bunlar için kaynak tahsis edilmesi birbirini takip eden süreçler değildir. Aksine içiçe geçmişlerdir. Yani bir politika alternatifi ilk önce sahip olunan değerler çerçevesinde seçilir daha sonra kaynak tahsisi yapılır; ya da tam tersine eldeki kaynak yapısına göre mevcut alternatifler arasından seçim yapılır; alternatiflerin belirlenmesinde toplum üzerinde olumlu etkiler doğuracak büyük hedeflerin konulması yerine mevcut rahatsızlıkların giderilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesine yönelik analizlerin yapılması gereklidir; karar verme sürecinin denemeyanılma metodu ile ilerlediği gerçeğinin farkında olunması gereklidir. İlk önce deneme yapılır, hatalar tespit edilir ve hataların telafisi için yeniden deneme yapılır; yapılacak analizde alternatif politikaların doğurabileceği bazı önemli sonuçlar ele alınmalıdır. Tüm sonuçları analiz etmeye çalışmak beyhude bir çabadır; Süreçte rol alan her bir aktör için ayrı ayrı analiz yapılmalıdır. Her bir aktör politik arenada kendi üzerine düşen rolü oynamakta olduğu için bütünü oluşturan her bir parçanın analize dâhil edilmesi gereklidir.

- *Stratejik Analiz Modeli*: Bu modelde analizci, üzerinde dikkatlice düşünülmüş ve bilimsel metotlarla hesaplanmış bazı manevra kalıplarını dikkate almak durumundadır. Tüm seçenekleri bilimsel olarak ele almak ve tüm yönleriyle kavrayabilmek mümkün olmadığı için mevcut seçeneklere ilişkin bilimsel metotlar kullanılarak her bir alternatifin olası sonuçlarının neler olabileceği, uygulanması için gerekli kaynağın hesaplanması ve belirlenen hedeflere ulaşmadaki etkinliğinin ölçümü yapılmalıdır. Böylece analiz, basitleştirilip uygulanabilirliği artırıldığı gibi rasyonel modelin kestirme bir yolu da bulunmuş olur (s. 517-518).

Lindblom'un (1959; 1979) modeli, gerçek hayattaki karar verme sürecinin nasıl anlaşılması gerektiğine dair pratik el kitabı mahiyetindedir. Lindblom'un idare-i maslahat bilimi, karar verme sürecinde mevcut durumun değişiminin çok küçük adımlarla yapıldığına işaret etmektedir. Statükonun kökten bir değişime uğramamasının iki temel sebebi söz konusudur; ilk olarak, karar verme sürecinde rol alan ve kendi çıkarlarını gözetenfarklı aktörler kısıtlı olan kaynakların paylaşımı noktasında müzakere etmek zorundadırlar. Müzakere sonucu anlaşmanın kolayca sağlanabilmesi için tüm tarafların vâkıf olduğu ve bir şekilde kabul ettiği statükoda ciddi bir değişim öngörülmemesi gereklidir. Taraflardan birisinin kendi çıkarları doğrultusunda sistemde ciddi bir değişiklik öngörmesi, beraberinde çatışma riskini doğurabilir. İkinci olarak, karar verme sürecinde önemli rol oynayan bürokrasi kanadı mevcut uygulamalar çerçevesinde uzmanlaşmış olduğu kalıptan vazgeçmek istemez, yenilikçi politikaların formüle edilmesi gibi hususlarla uğraşmaktansa mevcut kalıpların kullanılmasını tercih eder. Çoğu zaman olası politika alternatifleri için önceki uygulamalarda çok küçük değişiklikler öngören politika alternatif çalışmaları hazırda bekletilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 142).

Dror'a (1964) göre, Lindblom'un (1959; 1979) idare-i maslahat stratejisi, statükocu güçlerin elini kuvvetlendirmek ve onları ideolojik manada desteklemek işlevine haizdir (s. 153). Dror'a göre bu modelin geçerliliği, ancak mevcut problemlerin doğasında herhangi bir değişikliğin olmadığı ve problemlerin çözümü için tahsis edilen kaynakların yapısı ve miktarında önemli değişikliğin olmadığı ve mevcut politikaların toplum tarafından kabul edildiği durumlarda geçerlidir. Diğer bir deyişle, büyük oranda toplumsal istikrarın sağlandığı ülkelerde ve siyasal sistemlerde işe yarayan bir modeldir. Ancak mevcut koşulların değiştiği, toplumun yeni bir arayışa girerek önemli toplumsal değişimlerin kapısını araladığı bir ülkede veya dönemde artırımcı modelin kullanılabilirliğinden bahsedilemez (Hill, 1997: 105). Dror'un (1964) alternatif olarak öne sürdüğü model, "akılcı kavrayış modelinden" farklı olarak idealizm ve gerçekçi yaklaşımın bir sentezini içeren "en iyi örnek oluşturma modelidir". Bu modelde Dror (1964) akılcı ve akıl-üstü unsurların karar verme sürecinde daha fazla yer alması gerektiğini öngörmektedir. Akıl-üstü unsurlar; sezgi ve feraset, yaratıcı icat ve hayal gücü, beyin fırtınası gibi unsurlar olarak ele alınmıştır. Dror (1964), rasyonel kavrayış

modelinin öngördüğü gibi bilimsel analiz ve veri analizi gibi yöntemlerin tüm politika alternatiflerinin değerlendirilmesinde kullanılması yerine bu yöntemlerin sadece akıl-üstü unsurların yardımıyla seçilen belli başlı politikalar üzerinde uygulanması gerektiğini savunmaktadır. Dror'un (1964) modeli, "artırmacı model" ile "rasyonel kavrayış modeli" arasında yer almaktadır (Hill, 1997: 105).

1.5.4. Politikanın Uygulanması

Bir problemin politik gündeme gelmesini tâkiben çözüm için farklı politika seçenekleri ortaya konulur ve sonrasında hükümet bu seçenekler arasından birisini seçer. Bundan sonraki iş, hükümetin seçtiği politikanın etkin şekilde uygulanmasıdır. Politika yapım süreci içinde yer alan politikanın uygulanması aşaması, seçilen politikaların ve bunlarla ilgili yönetmelik ve yönergelerin icra edilmesini içermektedir. Diğer bir deyişle, bu aşama niyet ve amaçların hayata geçirilmesine işaret etmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 153). Van Meter ve Van Horn'a (1975) göre, uygulama aşaması politika kararlarında ortaya konulan hedefleri gerçekleştirebilmek için gerek resmî gerekse sivil aktörlerin (bireysel veya grup olarak) direktifler doğrultusundaki faaliyetleridir (s. 445). Jann ve Weigrich'e (2007) göre ise, bir politikanın resmî kurumlar ve örgütler tarafından (her zaman resmî kurumlara has bir alan değildir) uygulamaya sokulmasıdır (s. 51). O'Toole'ya (2000) göre uygulama süreci; hükümetin bir şeylerin yapılması veya yapılmamasıyla ilgili aşikâr niyeti ile yapılan şeylerin gerçekler dünyasındaki nihaî etkisi/yansıması arasındaki yaşananlardır (s.266). Siyasî ve idarî faaliyetlerin ön planda olduğu bu aşamayı sadece yönetmelikler, kanunlar, düzenlemeler ve amaçların duyurulması yoluyla tamamen kontrol altına almak pek mümkün değildir (Hogwood ve Gunn, 1984: 197). Çoğu zaman kanunlaştırılan politikaların başta belirlenen hedeflerinin ve hattâ bizzat politikaların uygulamada çarpıtılarak değiştirildiği (uygulamanın geciktirilmesi hattâ hiç uygulanmaması) görülebilir.

Uygulama aşamasında, siyasî mücadelenin başka araçlar vasıtasıyla sürdürüldüğü (Van Meter ve Van Horn, 1975: 447) gerçeğinin göz önünde bulundurulmasıyla politika yapım sürecinin bir kanunun meclisten onaylanıp çıkmasıyla sona ermediği görülebilir. Politika yapım süreci, karar verme aşamasıyla sona ermez aksine meclisten bürokratik

kurumlara --bakanlıklar, daireler, müdürlükler, şubeler--doğru kayarak devam edegelen bir sürece işaret eder. Uygulama aşaması, meclis tarafından kabul edilen politikaların uygulanması için öngörülen ve planlanan tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Bu faaliyetler, içerisinde yeni kurumlar veya örgütlerin --bakanlıklar, daireler, müdürlükler, şubeler-- yaratılmasını veya zaten faaliyette olan bu örgütlere yeni sorumlulukların yüklenmesini içermektedir. Dye'a göre (2005) bu kurumlar, başta belirlenen amaçlar doğrultusunda kanunların yürütülmesini sağlayacak düzenlemeleri yaparak bir nevi kanunun hayat bulmasını sağlamaktadırlar. İlaveten verilen görev doğrultusunda kendilerine ayrılan kaynakları harcarlar, yasaların izin verdiği şekilde eleman istihdamı yaparlar veya eleman talebinde bulunabilirler, iş sözleşmeleri imzalarlar ve diğer yasal görevlerini îfâ ederler. Görevlerini yapan bürokratların yetkileri dâhilinde aldıkları kararlar bir şekilde politikayı etkiler veya politikaya yön verebilir (s. 52). Politikayı yapanlar kadar uygulayanların da etkili olduğu bu süreçte politikanın içeriği ve yaratacağı etki önemli ölçüde değişebilir, karmakarışık hale gelebilir ve hattâ uygulanamaz hale gelerek fiilen hükümsüz hale gelebilir (Anderson, 1984: 78). Problemlerin çözümü için meclisten çıkan kanunu dikkatlice yapılmış bir plan ve yönetmelikle hayata geçirmek görünüşte kolay gelebilir ancak Anderson'un (1984) da belirttiği üzere, uygulama safhasındaki bir dizi unsur kanunların en başta planlandığı gibi uygulanmasını engelleyebildiği gibi hedeflenen amaçların çok uzağında kalmasına da sebep verebilir. Howlett ve Ramesh'e (1995) göre; problemin doğası, problemin içinde doğduğu çevre, kanunları uygulamakla yükümlü bürokrasininörgütsel yapısı gibi faktörler uygulama sürecinin istenildiği şekliyle icra edilmesinin önündeki engelleri oluşturmaktadır.

- *Problemin doğası*: Belirli bir problemin çözümü için planlanmış programların uygulanması, bizzat problemin doğasından etkilenebilir. İlk olarak, politika kararlarının uygulanması sürecinde teknik zorluklar yaşanabilir. Bazı politika kararlarının uygulanması diğerlerine göre oldukça zor olabilir. Mesela, hava kirliliğinin azaltılması veya vergi kaçaklarının engellenmesi söz konusu olduğunda bu problemlerin çözümü için alınan kararların etkili şekilde uygulanabileceği yeterli teknolojiye sahip olunmadığı gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Problemin doğasına ilişkin ikinci unsur, problemin kökeninin çeşitli alanlara yayılmış olmasıyla ilişkilidir. Kadına şiddet vakaları ve eğitim

seviyesinin beklentilerin altında kalması gibi toplumsal problemlerin sebepleri ekonomik, sosyal ve hattâ psikolojik olabilir. Dolayısıyla probleme ilişkin getirilen çözümler ve uygulamaların birçok alanı kapsayacak şekilde çeşitlendirilmesi gereklidir ki bu da uygulamayı zorlaştırmaktadır. Üçüncü olarak alınan kararın uygulanacağı hedef grup oldukça kalabalık ise uygulanmasında zorluklar yaşanması gayet doğaldır. Araçların güvenlik testlerini geçip geçmediğinin denetimi üretici şirketlerin denetlenmesiyle gayet kolayca yapılabilirken, trafik kurallarına uymayan dikkatsiz sürücülerin denetlenmesi oldukça zordur. Son olarak alınan kararın uygulama amaçları arasında hedef grupta davranış değişikliği yaratmak yer alıyorsa, uygulama da bir o kadar zor olacaktır. Irkçılık veya kadın-erkek ayrımcılığının yok edilmesi amacını gerçekleştirebilmek için toplumun derin kültürel altyapısını etkilemek gerekir ki bu da oldukça zor bir iştir.

- *Problemin içinde doğduğu çevre:* Problemin içinde doğduğu sosyo-ekonomik, teknolojik ve siyasî çevre ve koşullar uygulamayı da yakından etkilemektedir. İlk olarak toplumsal hayatta yaşanan değişimler, toplumsal problemlerin algılanması ve ele alınmasında değişiklik yaratabilir ki bu da uygulamayı etkiler. Gelişmiş Batı ülkelerindeki sosyal güvenlik problemlerinin birçoğu mevcut sosyal güvenlik programlarının artan yaşlı nüfusa göre planlanmamasından kaynaklanmaktadır. Aynı şekilde artan işsizlik oranları sosyal güvenlik sistemi üzerinde ağır finansal maliyetler getirdiği gibi etkin uygulamayı mümkün kılmamaktadır.
- Uygulamayı etkileyen bir diğer unsur ise uygulamadan sorumlu olan *bürokratik örgütün yapısı ve sahip olunan örgütsel kültürüdür.* Uygulama aşaması, politika yapım sürecinin doğal bir parçası olarak örgütler arası ve örgüt içi çekişmelere kaçınılmaz olarak konu olabilmektedir. Hükümet içinde farklı bakanlıklara ait bürolar olduğu gibi yerel yönetimlerin de kendi bürokratik örgütsel yapıları vardır. Bu farklı yapılar altında uygulama sürecine dâhil olan bürokratik örgütlerin her birinin kendine has çıkarları, arzuları, teâmülleri ve gelenekleri söz konusudur. Bunun sonucunda da örgütler arası çekişme politikanın etkin uygulanması üzerinde zorluklar yaratabilir ve

hattâpolitika sonuçlarını şekillendirebilir. Bu noktada Peters (2012) uygulama sürecinin yakın işbirliği ve kontrolden ziyade çekişme ve rekabeti içerdiğini söylemektedir (s.100). Devam eden bu rekabet ve çekişme içerisinde kendi tercihlerini kanunlaştırma aşamasına yansıtmakta başarısız olan bir örgüt, uygulama sürecini rövanşını almak için bir şans olarak değerlendirebilir (Howlett ve Ramesh: 155) ve uygulamaya etki ederek politikanın yaratacağı etki ve sonuçları manipüle etmeye çalışır. Kraft ve Furlong (2013) örgüt içindeki üst yönetimin sahip olduğu öncelikler ve ideolojik duruşun da politikanın uygulanmasını etkilediğini savunmaktadır. Örgütün ana yöneticisi, alt kademe yöneticilerini de kendine yakın olan çevreden seçerek örgüt içi hâkimiyetini kurmaya çalışır ve örgütsel faaliyetleri kendi öncelikleri ve ideolojisi çerçevesinde şekillendirmeye çalışır (s. 89).

Politika uygulama süreci, hükümetin harekete geçtiği ve hareketlerinin halkın hayatına direkt etki yaptığı alan olarak politika yapım sürecinde önemli bir role sahiptir. Bu sebeple bu süreci daha iyi anlayabilmek ve daha etkili olmasını sağlayabilmek için bir dizi teori geliştirilmiştir. İlk olarak 1970'lerde Easton'ın siyasal sistemler analizi yaklaşımından esinlenen *yukarıdan-aşağıya uygulama modeli* geliştirilmiştir. Bu modeldeki temel varsayım; uygulamanın merkezî hükümet tarafından verilen kararlar başladığıdır. Bu modelde politikaların bizzat kendisi ile hedeflenen amaçlar arasında direkt nedensel bağ olduğunu iddia edilerek uygulamada görev alan bürokrasinin rolü göz ardı edilmektedir. Diğer deyişle merkezî hükümet, dizayn ettiği politika hedeflerini çok açık bir şekilde belirleme kabiliyetine sahip olduğu gibi uygulama sürecini de kontrol edebilir (Pülzl ve Treib, 2007:90-91). Dolayısıyla uygulama aşamasındaki başarısızlık sadece kötü tatbikten değil aynı zamanda hatalı politika dizaynından ve sebep-sonuç ilişkisinin yanlış varsayımlara dayanmasından da kaynaklanabilir (Hogwood ve Gunn, 1984). Ayrıca probleme ilişkin olarak yanlış sebep-sonuç ilişkisi kurulması uygulamanın başarısızlığı kadar hükümetin müdahalesinin toplumda ve problem üstünde bazı yan etkiler doğurması kaçınılmazdır (Jann ve Wegrich, 2007: 52-53). Yukarıdan-aşağıya modelde, belirlenen politika hedefleri ve gerekli politika araçlarının tatbiki arasında doğrusal bir ilişki olduğu varsayılmaktadır. Uygulama sürecinin başarısı, verilen politika kararının tüm yönleriyle yoruma mahal vermeden

aynen uygulanmasını sağlayacak bürokratik prosedürlerin yaratılmasına bağlıdır. Bunun içinde uygulama yetkililerinin ellerinin altında yeterli imkânlar olmalıdır ve bu imkânların kullanımını sıkı bir kontrole tâbi tutulmalı ve uygulayıcının faaliyetleri hiyerarşik bir yapı dâhilinde devamlı gözetim altında tutulmalıdır (Pülzl ve Treib, 2007: 91).

Birkland'a (2006) göre yukarıdan-aşağıya modelin temel varsayımları şu şekilde özetlenebilir:

- Politikalar açıkça tanımlanmış hedefler içerir. Bu şekilde uygulayıcıların performansları kolay şekilde ölçülebilir ve denetlenebilir. Bu durum politika yapıcılarının probleme ilişkin hedefleri net ve birbiriyle tutarlı şekilde belirleyebilecek kapasitesi olduğu varsayımına dayanmaktadır.
- Politikalar başta belirlenen amaçları hayata geçirebilecek politika araçlarını da içlerinde barındırmaktadırlar.
- Belirlenen politikanın hedefleri net bir şekilde kanun metni dâhilinde veya politikaya ilişkin bağlayıcı bir beyanla tarif edilir.
- Politikaya ilişkin uygulama zinciri söz konusudur. Yukarıdan mesaj verildikten sonra aşağıdakiler bu mesajı emir-komuta zinciri içinde hayata geçirirler.
- Politika yapıcılar uygulamada yer alan bürokratların kapasiteleri ve sadakatleri hakkında detaylı bilgiye sahiptirler. Kapasite; örgütün verilen görevi yerine getirebilecek yeterli kaynağa --bütçe ve insan kaynağı, yasal yetki ve uygulamada özerklik, uzmanlık--sahip olup olmadığını ifade eder. Sadakat ise; bürokratların politika yapıcılarının hedeflerini benimseyip benimsemedikleri ile alakalıdır. Yüksek derecede sadakat, politika yapıcısının değerleri ve hedeflerinin alt düzey bürokratlar --öğretmenler, polisler, memurlar--tarafından dahi benimsenmesini ifade eder (s. 183).

1980'lerde başta belirlenen politika hedefleri ve uygulanan politikanın gerçek sonuçları arasındaki bağlantıların çok kesin olmadığını gösteren çalışmalar, yukarıdan aşağıya modelin eleştirisini de beraberinde getirmiştir. Gerçekte ne olduğunu anlayabilmek için bilfiil uygulama alanını ve hedef grupla direkt ilişkide olan alt-düzye

bürokratların --halkın içindeki bürokratlar-- faaliyetlerinin incelenmesini öngören *aşağıdan-yukarıya uygulama modeli* gündeme gelmiştir. Bu modelde uygulamanın başlangıç noktası, alt-düzey bürokratların faaliyetleri olarak belirlenmiş ve politikanın uygulamasındaki hedef kitle ve uygulayıcılar arasındaki bağlantılar ağına vurgu yapılmıştır. Bu modelde, politika hedeflerinin açık ve kesin bir doğrulukla yukarıdan belirlendiği ve başarılı bir uygulama için alt-düzey uygulayıcıların talimatlara uyması gerektiği anlayışı reddedilmektedir. Bunun yerine halkın içindeki bürokratlara belli oranda takdir yetkisi verilmesi gerektiği--bu kişilerin halkla iç içe oldukları için halkın gerçek problemlerine merkezdekilere göre daha vâkıf oldukları-- savunulmaktadır. Aşağıdan-yukarıya modelin en önemli ismi Michael Lipsky'dir. Lipsky (1969; 1971) kendi deyimiyle *halkın içindeki bürokratların* davranışlarını analiz etmiş ve kamu politikası analizinde vatandaşla memurların ilişkilerinin dikkatle incelenmesi gerektiğini savunmuştur. Lipsky'ye (1971) göre *halkın içindeki bürokratlar*, öğretmenler, polisler, memurlar ve politikaların uygulanmasından sorumlu olup halkla iç içe olan devlet yetkilileridir. Halkla iç içe oldukları için gelen tepkilere göre politikayı esnetebilmekte ve halkın problemlerine çözüm bulmaya çalışmaktadırlar (s. 391-393). Bu veriden hareketle yukarıdan-aşağıya modelde öngörülen hiyerarşik bir emir komuta zinciri dâhilinde uygulanması öngörülen detaylıca dizayn edilmiş politika hedefleri, başarılı bir uygulamayı garanti etmek için yeterli değildir (Pülzl ve Treib, 2007: 93).

Birkland'a göre (2006) aşağıdan-yukarıya modelin genel varsayımları şu şekilde özetlenebilir:

- Aşağıdan-yukarıya model politika hedeflerinin her zaman net bir şekilde tarif edilemeyeceğini savunur. Sorunu çözmek için ortaya konulan hedefler başka bir politikanın hedefleri ile ters düşebilir ve hattâ *halkın içindeki bürokratların* ilkelerine veya arzu ve heveslerine ters düşebilir. Politikacılar ile bürokratlar arasında bir çıkar algısında farklılık yaşanırsa bu itaat sorunu yaratarak uygulama başarısızlığına yol açabilir. Başarılı bir uygulama için yukarıdan-aşağıya model itaat ve uyum üzerinde odaklanırken aşağıdan-yukarıya model çıkar çatışmasını yumuşatacak pazarlık ve müzakerelere odaklanmaktadır.

- Problemin çözümü için müracaat edilecek tek bir kanun veya düzenlemenin olmasını savunan yukarıdan-aşağıya modelin aksine problemin çözümü için birden fazla kanuna müracaat edilebilmelidir. Diğer bir deyişle aşağıdan-yukarıya modelde politika uygulama aşaması, kanunun yapılıp yürürlüğe sokulmasıyla başlayıp biten bir süreç değildir. Aksine politika yapım sürecinin bir parçası olarak çekişmelerin ve müzakerelerin devam ettiği dinamik bir sürece işaret etmektedir (Birkland, 2006: 186).

1.5.5. Politikanın Değerlendirilmesi

Toplumsal bir problemin varlığı kabul edildikten sonra problemin çözümüne ilişkin çeşitli çözüm önerileri --politikalar-- geliştirilir, sonrasında bu seçenekler arasından birisi seçilir ve uygulamaya konulur. Bundan sonraki aşamaysa söz konusu politikanın gerçekten problemin çözümünde işe yarayıp yaramadığının analiz edilmesidir. Problemin çözümü için para harcayan ve seçmenlerine karşı taahhüde giren hükümet başta olmak üzere muhalefet ve diğer siyasî partiler, çıkar grupları, think-tank kuruluşları, üniversiteler, akademisyenler ve bireylerden oluşan politik alt-sistemler de politikanın işe yarayıp yaramadığını araştırma ve değerlendirme ihtiyacı hissederler. Bu değerlendirmelerin sonucunda mevcut politikanın devamı, değiştirilmesi ve hattâ yürürlükten kaldırılması talep edilebilir. Kamu politikası döngüsünün bir parçası olan değerlendirme aşaması; yürürlükteki bir politikaya ilişkin olarak hedeflenen amaçlar doğrultusunda tahsis edilen kaynaklar ile elde edilen sonuçların karşılıklı ilişkisinin çözümlenmesi sürecidir denilebilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 168). Dye'a (2005) göre değerlendirme süreci, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinerek konuya vâkıf olmaktır (s. 332). Nachmias (1979) ise değerlendirme aşamasını bilimsel araştırma faaliyeti olarak yorumlamıştır. O'na göre değerlendirme; objektif, sistematik ve deneysel verilere dayalı bir analiz metoduyla yürürlükteki politika veya programların başta amaçlanan hedeflerini başarıp başaramadıklarının araştırılmasıdır (s. 4). Peters'a (2012) göre kamu politikasının değerlendirilmesi; ilk etapta programın ilan edilen hedef ve amaçlarını listelemeyi, sonrasında hangi amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesini sonrasında da başta belirlenen amaçlara ulaşmak için mevcut politikada değişiklik önerilerini içeren bir süreçtir (s. 171-172). Jann ve Wegrich (2007) ise

değerlendirme sürecinin kamu politikası döngüsü içerisinde yer almasına rağmen en sonundaki aşama olarak ele alınmasının veya beğenilmeyip tekrar gündeme geliş aşamasına döndüğü yaklaşımının eksik olduğunu vurgulamışlardır. Onlara göre değerlendirme aşaması, siyasî bilimlerin bir alt kolu olarak başlı başına ele alınmalıdır. Bu alt-disiplinin odak noktası ise başta belirlenen ve hedeflenen amaçlar ile istenmeyen sonuçlar olmalıdır. Anderson'a (1984) göre değerlendirme aşaması; gerek içerik, gerek uygulama gerekse yarattığı etkileri açısından bir kamu politikası hakkında kanaat sahibi olmaktır. Anderson, politika değerlendirmesine ilişkin olarak başlayıp biten bir aşamadan ziyade politik döngü içerisinde kendini yenileyen bir sürece işaret etmektedir (s.134). Kraft ve Furlong'a göre (2013) değerlendirme aşaması, bir yönüyle politika analistinin başta belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşamadığıyla ilgili somut kanıtlar aramasına işaret eder. Örneğin toplumsal refah düzeyini artırmayı amaçlayan bir politikanın değerlendirmesinde refah düzeyinin altında yaşayan insanların sayısında anlamlı bir düşüş olup olmadığının kanıtı aranır. Diğer yönüyle ise, bu tür somut kanıtlar yanı sıra politikanın toplumsal meşruiyete de sahip olup olmadığının değerlendirilmesini içermektedir (s. 89).

Politika değerlendirme çalışmaları ilk olarak 1960'larda ABD'de başlamış daha sonra tüm Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development) ülkelerine yayılmıştır. Bu ilk dönemde değerlendirme aşaması; normal şartlar --kontrol edilebilir-- altında uygulanacak yeni politikaların deneysel olarak teste tâbi tutulabileceği sistematik ve bilimsel bir yöntem olarak algılanmıştır. Bilimsel yöntemlerin uygulanmasıyla şekillenen değerlendirme süreci sonunda hataların tespiti yapıp çok daha etkin bir politikanın re-formülasyonu ve uygulanması sağlanabilir görüşünü içeren bu rasyonel yaklaşım, kamu politikası sonuçları üzerindeki siyasetin ve toplumun etkisini gözardı etmektedir. Hâlbuki uygulanan politikanın mevcut siyasal yapı ve kamuoyu üzerinde yaratacağı etki ve sonuçlar, politikanın yeniden şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Sayısal verilerin analizi veya deneysel yöntemlerle yapılan değerlendirmelerin siyasî yapı ve toplumsal algı gibi subjektif değişkenleri göz ardı etmesi, hatalı bir değerlendirmeye yol açmaktadır. Aynı şekilde tamamen objektif ve bilimsel metotla değerlendirme yapacağı iddiasıyla ortaya çıkanların taşıdıkları ideolojiler ve değer sistemleri, verilerin

yorumlanmasında üzerinde büyük etkiye sahiptir(Jann ve Wegrich, 2007: 54). Kraft ve Furlong'a (2013) göre, değerlendirme sürecinin en önemli parçasını, maliyet analizi oluşturmasına rağmen --amaçlanan hedeflere ulaşılma sürecinde harcanan paraya değdi mi?-- tüm politik aktörlerin kendi çıkarları çerçevesinde dâhil oldukları politik değerlendirmeler de hemen hemen aynı öneme sahiptir. Diğer deyişle değerlendirme süreci; maliyetler ve elde edilen kazançlar karşılaştırmasını aşan, toplumsal meşruiyeti de içine alan ve sadece teknik bir çalışma alanı olarak ele alınamayacak politik döngünün bir parçasıdır denilebilir (s. 90). Ayrıca kamu politikalarında amaçların hangi kapsam ve çap dâhilinde gerçekleştirileceğinin açık şekilde belirlenebilmesi çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Hükümetlerin maruz kaldığı toplumsal tabanlı problemlerin varlığı ve bu problemlere ilişkin her bir grubun kendi çıkarı doğrultusunda ortaya koyduğu subjektif talepler, uygulanan politikanın değerlendirilmesine dair objektif kriterlerinin belirlenmesinin önünde engel yaratmaktadır (Howlett ve Ramesh, 1995: 169). Kısaca politika değerlendirme süreci için yeterli ve herkes tarafından kabul edilebilir ölçütlerin belirlenebilmesi bir taraftan zor olduğu gibi diğer taraftan oldukça ihtilafli bir konudur (Anderson, 1979: 711). İhtilafın ana noktasını, uygulanan politikanın başarısı veya başarısızlığı oluşturmaktadır. Politika başarısı veya başarısızlığı deyince; oldukça tartışmalı, çokça da kişisel değerlendirmeler içeren, belli bir çıkar veya ihtiyacın karşılanmasına göre tarif edilen ve hattâ hayata bakış açısına göre ifade edilen subjektif bir kavramdan söz edilmektedir. Bu noktada, yarısına kadar dolu olan bardağı bir kişinin yarısının boş olduğunu diğer kişinin ise yarısının dolu olduğunu söylemesi metaforu bu durumu anlamayı kolaylaştırabilir (Ingram ve Mann, 1980: 852).

Politika değerlendirme süreci, politika yapım sürecinin diğer aşamaları gibi içinde siyasal mücadeleleri barındırmaktadır. Politika değerlendirme sürecinin uygulanan politikanın yarattığı tüm etkileri objektif bir şekilde göstermesi amacıyla dizayn edildiğine inanmak safça bir yaklaşım olur. Hükümeti zayıf ve başarısız gösterecek değerlendirme verileri, çoğu zaman hükümet tarafından gizlenmekte veya manipüle edilmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 169). Politika yapıcılar zaman zaman değerlendirme sürecini saptırarak; bir kararın gecikmesini sağlamak isteyebilirler, zaten verilmiş bir kararın haklılığını ispat etmek ve meşruiyetini sağlamak için kullanabilirler,

politikanın seçmenlerinin gözünde haklılığını kanıtlamak için kullanabilirler veya politikanın gidişatına ilişkin ileride doğabilecek tartışmalarda muhalefetin eleştirilerinden temize çıkabilmek için kullanabilirler (Weiss, 1972: 14). Aynı şekilde muhalefet partileri veya muhalif grupların değerlendirmeleri de, çoğu zaman mevcut politikanın iyileştirilmesi amacıyla değil partizan bir tutum veya ideolojik bir duruşa göre belirlenmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 169; Anderson, 1984: 134). Bu noktada, olası bir başarısızlıkta günah keçisi ilan edilme riski çoğu zaman hükümetlerin problemin tanımını ve amaçlarını muğlak bırakmalarına sebep olmaktadır. Problemin tanımında ve politika hedeflerindeki muğlaklık, hükümete olası bir başarısızlıkta manevra alanı bırakmaktadır (Jann ve Wegrich, 2007: 54). Böyle durumlarda çoğunlukla bürokrasi günah keçisi ilan edilerek muhalefete karşı hükümetin eli rahatlatılabilmektedir. Günah keçisi ilan edilme ve kamuoyunda prestij kaybetme korkusuyla net şekilde ifade edilmeyen politika amaçları politika değerlendirme sürecinin analizini zorlaştıran etmenlerden birisidir.

Farklı insiyaklarla şekillenen politika değerlendirme girişimlerini Anderson (1984) şu şekilde sınıflandırmıştır:

- *Subjektif Değerlendirme*: Politika yapımcılar ve kamu yöneticileri belirledikleri ve uyguladıkları politikaların sonuçları ve katlanılan maliyete değip değmediğini hakkında kanaat sahibi olmaya çalışırlar. Varılan kanaatler çoğu zaman zanna dayalıdır veya tepkisel davranışlar sonucu şekillenirler. Bu kanaatler çoğu zaman kulaktan dolma ve eksik bilgilere dayandığı gibi aynı zamanda ideolojik tavra veya partizan bir çıkar ilişkisine veya subjektif değerler silsilesine bağlı olarak oluşur. Mesela toplumsal refahı artırmayı amaçlayan bir politikanın yarattığı veya yaratacağı olumlu etki göz önünde alınmadan bazı kesimler bu politikaya sosyalist içerik taşıdığı için karşı çıkabilir. Vergi indiriminin yapılmasının ne kadar gerekli olduğu bazı politikacılar tarafından şiddetle savunulabilir, bunun arkasında ise seçimlerde daha fazla oy oranı elde etme amacı olabilir. Bu tür bir politika değerlendirme şekli, aynı politikaya ilişkin farklı aktörlerin farklı değerler, çıkarlar penceresinden yaklaşmaları sebebiyle farklı sonuçları ve yargıları da beraberinde getirir.

- *Operasyonel Değerlendirme*: Bu tür politika değerlendirmesinde odak noktası, politikanın işleyiştir. Genellikle şu sorulara cevap aranır: söz konusu program sahici bir şekilde yürütülüyor mu? Programın yürütülmesinin finansal maliyetleri nedir? Politikadan kimler hangi oranda yararlanmaktadır? Verilen hizmetler veya yapılan ödemelere ilişkin uygulanan başka bir program yürürlükte midir? Programın amaçlarını gerçekleştirebilecek başka bir program varken gereksiz tekrara düşülüp düşülmediğinin tespiti anlamında, programın yürütülmesi için gerekli yasal ve idarî düzenlemeler yapılmış mıdır? Bu sorulara cevap aranması, politikanın yürürlüğe girmesi ve etkin şekilde yürütülebilmesi hususunda bilgiler sağlarken söz konusu politikanın kamuoyu üzerinde yarattığı etkilerin değerlendirilmesinde yetersiz kalmaktadır.
- *Sistemik Değerlendirme*: Bu tür değerlendirmede odak noktası, mevcut politikanın uygulanmasının toplum üzerinde yarattığı etkinin objektif şekilde tespit edilmesidir. Probleme konu alan toplumsal talebin ne ölçüde karşılandığı ve hedef kitle üzerinde yarattığı etkiler ölçülmeye çalışılır. Diğer deyişle şu sorulara cevap bulunmaya çalışılır: Uygulanan politika başta belirlediği hedefleri ne ölçüde yakalamıştır? Katlanılan maliyetler ve elde edilen yararlar değişmiş midir? Politikadan yararlanan kitle kimlerden teşekkül etmektedir? Sistemik değerlendirme metodu, politika yapıcılara ve kamuoyuna politikanın gerçek hayatta yarattığı etki hakkında belirli bir kavrayış olanağı tanıdığı gibi tartışmaların daha sağlam zemin üzerinde yürütülmesine katkı yapmaktadır (s. 134-135).

Dye (2008) ortaya koyduğu *politika tesiri* kavramıyla, değerlendirme sürecinin sıkı bir şekilde politikanın başta belirlenen amaçlarına bağlanmasına karşı çıkmaktadır. Politikaların birçoğunda amaçlar net bir şekilde ifade edilmediği gibi birbirleriyle çelişen amaçlar da aynı anda metin içinde yer alabilmektedir. Dolayısıyla politika değerlendirme sürecinde başta belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının araştırılmasından ziyade politikanın yarattığı tüm sonuçlara yani yarattığı *tesire* odaklanmak gereklidir. Henüz gerçekleşmemiş hedefler ve amaçlardan ziyade gerçek hayatın realitesi kapsamında ele alınması gereken politik tesir şu unsurları içermektedir: Hedef kitle ve grup üzerinde yarattığı tesir, hedef kitle hâricindekiler üzerinde yarattığı

etki (yayılma etkisi), mevcut zaman dilimi içerisinde ve gelecek döneme ilişkin yaratacağı tesir, programın uygulanması için tahsis edilen kaynaklar (direkt maliyetler), diğer alternatifin seçilmemesinden doğan olası kayıplar (fırsat maliyeti). Politik tesirin doğru ölçülmesi için yarattığı ve yaratacağı etkinin gerek sembolik/soyut gerekse somut yöntemlerle ele alınması gereklidir (s. 332-333). Politik tesir, politikanın ürettiği çıktılardan daha farklı anlam ifade eder. Politika çıktıları; köprü yapımı, yol yapımı, işsizlik parası ödenmesi gibi hükümetin bilfiil icraatlarına işaret ederken uygulanan politikanın toplum üzerinde --gerçek hayatta-- yarattığı politik tesirden farklıdır. Politika çıktılarının analizi politikanın gerçekte nasıl bir etki yarattığı hakkında çok az şey söyler. Bundan dolayı politik tesirin ölçülmesi için ana ilgi alanının çevresel değişimlere yani uygulanan politika sonucu politik sistemde yaşanan değişimler üzerinde yoğunlaşması gereklidir (Anderson, 1984: 136). Mevcut bir politikayı tanımlamak veya unsurlarını açıklamak için politik çıktıların anlaşılması önemlidir, fakat politikanın yarattığı tesiri değerlendirmek için hükümetin icraatlarının başarı derecesi ve buna eşlik eden toplumsal değişimin ve tepkinin teşhis edilmesi gereklidir (Dye, 2008: 333).

Hükümetin ve diğer politik aktörlerin politika değerlendirmesi sürecine dâhil olma sebeplerindenbelki de en önemlisi katlanılan maliyetlerdir. Aktarılan kaynaklar, tahsis edilen personel ve sağlanan fizikselimkânlar düşünüldüğünde politikanın uygulanması hükümet için oldukça maliyetli bir iştir ve aynı zamanda seçmenine karşı sorumluluğu söz konusudur. Politikanın başarısı hususunda seçmene karşı olan sorumluluk göz önünde bulundurulduğunda hükümet açısından politika değerlendirmesinin özünü maliyetler ve karşılığında elde edilen başarı oluşturmaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere politikanın değerlendirmesinde ekonomik maliyetler önemli rol oynadığı gibi yarattığı toplumsal etkiler de önemlidir. Dolayısıyla, değerlendirme aşamasında politik aktörlerin algılarının şekillendirdiği siyasî değerlendirmenin de kendine yer bulması, değerlendirme sürecini tamamen teknik bir konu olmaktan çıkarmaktadır. Meclis, çıkar grupları, düşünce kuruluşları, seçmenler kısaca tüm politik aktörler gerek çıkarları gerekse inançları-ideolojileri vasıtasıyla politikaları ve uygulanan politikaları her daim gözden geçirmekte ve değerlendirmeye tâbi tutmaktadırlar.

Uygulanan politikaya ilişkin yapılan eğerlendirmeler ve geri bildirimler sonucunda;“hükümet programı genişletmeli mi yoksa kapsamını daraltmalı mı?”, “idareciler farklı bir politika alternatifini gündeme almalı mı?” şeklindeki sorular araştırmacıları değerlendirme sürecinin yarattığı *politika değişikliğine* ve *politika öğrenmeye* götürmektedir (Kraft ve Furlong, 2013: 90). Politika değerlendirme süreci ile politika değişikliği arasındaki bağı anlayabilmek için daha geniş planda oluşan politika öğrenme sürecini analiz etmek gereklidir. Bu kapsamda politika değerlendirmesi, kamu politikası problemlerinin ve çözümlerinin dinamik ve değişken doğası hakkında politik aktörlerin kendini tekrarlayan aktif öğrenme süreci olarak algılanmaktadır (Feick, 1992: 257). Politika öğrenmeye ilişkin bir kaç farklı tanım söz konusudur. Hall (1993) öğrenmeye daha çok araçsal açıdan yaklaşırken öğrenmeyi hükümetin daha kesin politik hedefler oluşturabilmek için önceki politiklardan gerekli dersleri çıkararak ve yeni bilgilerden yararlanarak iyice hesaplanmış politika tekniklerini belirleme çabası olarak nitelemektedir. Hall’a (1993) göre öğrenme, kamu politika sürecinin doğal bir parçasıdır. Bu süreçte politika yapıcılar, bazı politika teşebbüslerinin istenen sonucu verirken diğerlerinin neden başarısız olduğunu anlamaya çalışırlar. Öğrenme sonucu politikada yaşanan bir değişikliğin arka planında, hükümetin resmî olarak adım atmasını gerektirecek ve hükümetin farkında olduğu bir uyarana söz konusudur denilebilir (s. 278). Hecllo (1974) ise öğrenmeyi, toplumsal bir değişim veya sosyo-politik çevrede yaşanan bir değişime hükümetin kendini adapte etme çabası olarak ele almaktadır. O’na göre öğrenme, tecrübelerden doğan devamlı bir davranış değişikliğidir. Bu davranış değişikliğinin sebebi ise, çevreden algılanan bir uyarana ilişkin reaksiyon geliştirme tutumudur. Diğer bir deyişle öğrenme, hükümetin geçmiş tecrübeleri ışığında çevresinde yaşanan değişimlere cevap verebilmek için yaptığı şeylerdir (s.306).

Howlett ve Ramesh (1995) ise politika öğrenme sürecine, söz konusu değişikliğe sebep olan faktörlerin ve bizzat politika öğrenme faaliyetinin içsel bir gelişim sonucu mu yoksa dış kaynaklı bir gelişme sonrası mı ortaya çıktığı sorusu üzerinden yaklaşmışlardır. Howlett ve Ramesh’e (1995) göre içsel öğrenme, küçük ve belli bir merkez etrafında kümeleşmiş politik örgütler arasında cereyan ederken öğrenmenin ana amacı politika dizaynı ve uygulanacak politika araçları hakkında bilgi edinmektir. Bu

tür öğrenme resmî politika yapım süreci içinde gerçekleşirken en büyük etkisini politika amaçlarını gerçekleştirmek için gayret gösteren politika yapıcılarının tasarrufunda bulunan teknikler veya kaynakseçiminde gösterir. Bu öğrenme, çoğunlukla geçmiş tecrübelerin ışığında politika yapım sürecinin farklı alanlarına ilişkin pratik uygulama önerileri şeklinde tezahür eder (s. 175-176). Dışsal öğrenme ise resmî politika alanlarını da kapsayan daha geniş toplumsal çerçevede cereyan ederken bizzat problemin tanımlanmasını ve çözümü için belirlenen amaçların sorgulanmasını ve yeniden ele alınmasına işaret eder. Daha geniş kapsamlı öğrenmeyi içeren dışsal öğrenme, sosyal öğrenme olarak ta nitelendirilebilir. Toplumsal algı, değerler ve düşünüş biçiminde ortaya çıkan bu değişimler aynı zamanda politikaların amaçları üzerinde de önemli etki yaratır (Howlett ve Ramesh, 1995: 176). 1980'lerdeki neo-liberal akımların hemen hemen tüm dünyayı sarması ve bunun sonucunda özelleştirme politikalarının devletçi politikaların yerini alması sosyal öğrenmeye örnek olarak verilebilir (Hall, 1993: 275).

Politika değerlendirme süreci gerek içsel öğrenme şeklinde gerekse de dışsal öğrenme şeklinde işleyebilir. Özellikle yerleşik idarî kurumlar içinde yapılan politika değerlendirmeleri --idarî değerlendirme-- genellikle geçmiş tecrübelerden ders çıkarma şeklinde olurken içsel bir öğrenmeye daha yakındır. Bunun yanı sıra *siyasî değerlendirme* ve *hukuki değerlendirme* süreçleri ise toplumsal değerler ve adetlerdeki değişimlere daha duyarlıdır. Devletin idarî yapı ve kapasitesinin yüksek olduğu ve siyasete hâkim olduğu ülkelerde daha çok içsel öğrenme yoluyla politikalar değişirken toplumsal grupların ve aktörlerin siyaset üzerinde daha hâkim olduğu ülkelerde politika değişiklikleri daha çok dışsal öğrenme şeklinde ortaya çıkmaktadır denilebilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 176-178).

1.6. Diğer Bazı Kamu Politikası Analiz Modelleri

Kamu politikalarının tüm yönleriyle anlaşılabilmesi ve kamu politikasında rol oynayan tüm kesimlerin gerçek niyetlerinin ve faaliyetlerinin net bir şekilde anlaşılabilmesi için kavramsal bir çerçeveye ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu politikası analizinin belli bir sistem dâhilinde daha anlaşılır olabilmesi için çeşitli kavramsal modeller kullanılmıştır. Bu modeller birbiriyle çelişen veya rekabet eden yaklaşımlar olmadığı gibi hangisinin en iyi model olduğu tartışmaları da yersizdir. Her bir model

siyasal yaşamın farklı bir yönüne odaklandığı gibi araştırmacılara farklı pencere açarak siyasal hayatın anlaşılabilmesine katkı yapmaktadırlar. Belirli bir politikayı analiz edebilmek için ilk etapta modellerden biri seçilmiş olsa da: her bir politik kararın akılcı planlama sürecini; artırıcı bir yaklaşımla önceki hataların bertaraf edilebilmesi için politika kararlarının revize edilmesini; farklı çıkar gruplarının mücadelelerini; karar verici siyasal elitler ile uygulamada etkin olan bürokratik elitlerin tercihlerini; farklı politika süreçlerini ve siyasal hayatın içinde şekillendiği siyasal kurumların etkilerini gözardı etmek mümkün değildir. Dolayısıyla kamu politikası analizinde ister istemez farklı analiz modellerinin içiçe geçmesi kaçınılmaz gözükmektedir (Dye, 2008: 12).

Kamu politikası analizi modellerinin birçoğu karar verme sürecinin anlaşılabilmesi için ortaya konulmuş yaklaşımlardır. Karar verme sürecinin daha iyi anlaşılabilmesi ve açıklanabilmesi için farklı teorik yaklaşımlar geliştirilirken, bu modeller ile tüm siyasal sistemin siyasî davranış biçiminin çözülebilmesi amaçlanmıştır (Anderson, 1984: 13). Kamu politikası analizcileri tarafından ortaya atılan ve literatürde sıkça kullanılan modellerden bazıları; *kurumsal model*, *elitist model*, *grup modeli*, Sabatier ve Jenkins-Smith'in *komüniter(advocacy coalition) yaklaşımı*, Baumgater ve Jones'un *kesintili denge (punctuated equilibrium) modeli*, Easton'ın *siyasal sistemler analizi yaklaşımı*, siyasal sistemler analizi modelinden etkilenen Hofferbert'in *nedensellik hunisi yaklaşımı*, Lasswell'in (1956) aşamalı modelinden esinlenen *süreç analizi modeli* sayılabilir.

1.6.1. Kurumsal Model

Siyaset biliminin üzerinde politika yapım sürecine ilişkin odaklandığı ana alan hükümet kanadının içinde yer aldığı idarî teşkilatın faaliyetleridir. Bu anlayışa göre; siyasal hayat genellikle meclis, bakanlıklar, mahkemeler ve siyasî partiler etrafında cereyan eden bir olgudur. Bunun doğal sonucu olarak ta kamu politikasının, ilk etapta siyasal erki elinde bulunduran siyasal kurumlar tarafından formüle edilip uygulandığı savunulmaktadır (Anderson, 1984: 16). Dye'a (2008) göre, kamu politikası ve hükümet kanadı arasında sıkı bir bağ vardır. Nitekim herhangi herhangi bir politika hükümet kanadı tarafından kabul edilip, onaylanıp, yürürlüğe sokulmadan kamu politikası haline

gelemez. Bu kapsamda, hükümet kanadı ve bürokratik kurumlardan oluşan resmî aktörlerin yapısı ve faaliyetleri kamu politikalarına şu üç ayırt edici özelliği kazandırır:

- Ancak seçilmiş bir hükümet kamu politikalarına meşruiyet kazandırabilir. Meşruiyet ise beraberinde yasal yaptırımları ve vatandaşın sadakatini sağlar. Normal bir vatandaş sosyal yaşamında diğer kurumların --dini kurumlar, dernekler, birlikler--kural ve yönetmeliklerini de bağlayıcı olarak görebilir ancak bunların hiçbirinin yasal yaptırım gücü yoktur.
- Hükümetin belirlediği kamu politikalarının kapsayıcılığı bulunmaktadır. Hükümet dışı kurumların aldığı kararlar ve belirlediği politikalar sadece kendi üyeleri için geçerlidir yani sadece toplumun belirli bir kesimini etkiler. Fakat hükümetin belirlediği kamu politikaları toplumun tüm kesimi üzerinde etkilidir ve bağlayıcıdır.
- Yalnızca siyasal kurumlar, belirlediği politikalara uyulmaması durumunda cezalandırma yetkisine sahiptir. Tek başına cezalandırma yetkisini elinde bulunduran siyasî kurumlar, gerek bireyleri gerekse farklı toplumsal grupları belirledikleri politikalara uyması için yönlendirmektedirler (s. 12).

Kurumsal model, kamu politikası analizinde daha çok siyasal yapının hukukî ve idarî özellikleri çerçevesinde hükümetlerin nasıl oluştuğu, yasal yetkilerinin ne olduğu, izlenen yol ve usullerin neler olduğu üzerinde durmaktadır. İzlenen yol ve usullerden kasıt, kamu politikası yapım sürecine müdâhil olma derecesi, hükümet kanadından sağlanan bilgi ve veri akışı, siyasal otoritenin idarî kurumlar arasında nasıl dağıldığına ilişkindir. Kurumsal modeldeki temel görüş, örgütsel yapının özellikleri ile karar alma-uygulama yöntem ve usullerinin farklı aktörlerin içinde yer aldığı politik karar alma süreçlerinde ciddi bir fark yarattığıdır. Kurum terimi, belirli usul ve kaideler çerçevesinde gerek örgüt içinde gerekse örgütün diğer yapılar ile ilişkisinde belirli bir davranış kalıbı yaratan bir yapının varlığına işaret etmektedir. Dolayısıyla kurum teriminde bahsedilirken odak noktası, örgütsel yapı yanısıra bu örgütler içerisinde yer alan kişilerin birbirleriyle ve örgüt dışındakilerle olan ilişkileri ve bunların davranışlarını belirleyen kurallardan oluşmaktadır (Kraft ve Furlong, 2013, 74). Diğer deyişle kurum terimi, örgüt yapısı kadar örgütsel davranışları ve örgüt kültürünü de

içine almaktadır. Kurumun kendi içinde izlediği yöntemler, oluşturduğu yapı ve örgütsel kültür kamu politikasının oluşumunu ve uygulamasını kesinlikle etkilemektedir. Her düzeydeki kurumsal yapı --merkezî hükümet, bürokrasi, yerel yönetimler, meslek örgütleri, dernekler, sivil girişimler, dini yapılar--kamu politikası üzerinde bir etki yaratabilir fakat bu etkinin derecesi farklılaşmaktadır. Kamu kurumlarının örgütsel yapısı ve kültürü, politika çıktıları ve sonuçları üzerinde belirleyici bir rol oynadığı gibi belirli bir toplumsal grubun çıkarları doğrultusunda kamu politikasının şekillenmesini de sağlayabilir (Anderson, 1984: 18). Kamu politikalarının içinde şekillendiği kurumların örgütsel kuralları ve kültürü, şekillendirdikleri kamu politikalarıyla toplumun bir kesimini memnun ederken diğer kesimini üzebilir (Kraft ve Furlong, 2013: 74-75).

Kamu politikası analizi çerçevesinde kamu politikalarının oluşumunda yer alan aktörleri, aktörlerin davranışlarını ve kamu politikası çıktıları ve sonuçlarını daha iyi kavrama adına kurumsal model önemli bir etkiye sahiptir. Kamu politikalarının şekillenmesinde başat rol oynayan hükümet, bürokrasi, yargı kurumlarının örgütsel yapı ve kültürlerinin çözümlenmesi ve bunlardan yararlanan çıkar gruplarının tespit edilmesi kamu politikası sürecinin daha iyi anlaşılmasında oldukça önemlidir.

1.6.2. Elitist Model ile Grindle ve Thomas'ın Gelişmekte Olan Ülkeler Araştırması

Elitist model kamu politikası analizinde odak noktası olarak sokaktaki vatandaştan ziyade yönetici elitlerin öncelikleri, çıkarları ve değerlerini ön plana çıkarmakta olup temel varsayımı şudur: kamu politikasının şekillendirilmesinde kamuoyunun görüşünden ziyade daha küçük bir grubun yani elitlerin görüşleri, çıkarları ve öncelikleri çok daha etkilidir. Bu gruplar; zengin kişiler, meslek örgütleri, işadamları birlikleri, hukukçular odası, mimarlar ve mühendisler odası gibi ekonomik ve meslekî temelli elitler olabileceği gibi sanatçılar, köşe yazarları, medya patronları, üniversite hocaları gibi kültürel elitler de olabilir. Ayrıca seçilmiş hükümet mensupları da kamu politikaları üzerinde direkt etkiye sahip elitler arasında yer almaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde elitist modelin kamu politikasının gelişiminde ön plana çıkardığı bir diğer odak noktası, siyasal liderler ve liderlik kültürüdür (Kraft ve Furlong, 2013: 70-71). Elitist modele göre, toplumun geneli kamu politikalarına karşı ilgi duymadığı gibi

kamuoyu çoğu zaman elitlerin manipülasyonu doğrultusunda şekillenmektedir. Politika uygulayıcıları olarak ön plana çıkan bürokratlar, yönetici elitlerin bizzat oluşturduğu ve şekillendirdiği politikaları hayata geçirmektedirler. Bu kapsamda kamu politikalarının ortaya çıkışı “aşağıdan yukarıya” --kamuoyunun taleplerinin kamu politikalarını şekillendirmesi--şeklinde değil “yukarıdan aşağıya” --yönetici elitlerin öncelik ve çıkarları doğrultusunda--doğru olmaktadır(Dye, 2008: 22). Gerek medya gerekse parti örgütleri tarafından yönlendirilen kalabalıklar toplumsal problemlere ilişkin olarak çoğu zaman gerçeklerden uzak algı yönetimi çerçevesinde yönlendirilmektedir. Bu kapsamda demokratik öğretinin savunduğu gibi seçilmiş yöneticiler çoğu zaman seçmenlerin ve kamuoyunun yönlendirmesiyle değil bilakis kendi çıkarları ve değerleri çerçevesinde kamuoyunu şekillendirmekte ve kamu politikalarını oluşturmaktadırlar.

Elitist model şu şekilde özetlenebilir:

- Toplum iki ana gruba bölünmüştür; güce sahip olanlar ve olmayanlar. Sadece toplumun belli başlı bir kesimi, toplumsal değerleri belirlemekte ve bunları topluma empoze etmektedir. Bunun doğal sonucu olarak ta kalabalıklar kamu politikası yapım sürecinde etkin olamazlar.
- Yönetici azınlık, yönetilen çoğunluktan farklı olarak toplumun üst sosyo-ekonomik tabakasında yer alır. Sayıca azınlık olmalarına rağmen sosyo-ekonomik kaynaklar üzerinde tahakküm kurdukları için geniş halk kitlelerine nispetle kamu politikaları üzerinde oldukça etkindirler.
- Elit sınıfta yer almayanların elit sınıfa yükselmeleri oldukça yavaş ve istikrarlı bir sürecin sonunda gerçekleşmektedir. Bu konuda herhangi düzen değişimine izin verilmediği gibi mevcut elitlerin belirlediği çıkarlar ve değerlere aykırı görüştekiler yönetici sınıfa dâhil edilmezler.
- Elitler, kendi aralarında belli değerler-çıkarlar manzumesinin ve mevcut sosyo-ekonomik yapının muhafazası hususunda tam bir görüş birliği içindedirler -- liberal Batıda özel mülkiyet, serbest piyasa, teşebbüs hürriyeti, bireysel haklar, güçler ayrılığı gibi değerlerinin dokunulmaz varsayılmasında olduğu gibi--..

- Kamu politikaları, kalabalıkların taleplerini yansıtmaktan çok elitlerin çıkar ve önceliklerini yansıtmaktadır. Dolayısıyla kamu politikalarındaki herhangi bir değişiklik, devrimsel bir nitelikten ziyade artırımcı yapı arzeder. Yani sosyo-ekonomik yapıyı tehdit eden bir gelişme olduğunda oldukça küçük bir adım atılarak kamu politikası toplumun gazını alacak şekilde yeniden şekillendirilir.
- Siyasal alan üzerinde etkili olan elitler, ilgisiz ve miskin kalabalıkların etkilerinden göreceli olarak etkilenseler de kalabalıkları istedikleri istikamete yönlendirebilecek kabiliyet ve imkânlarla sahiptirler (Anderson, 1984: 16-17).

Elitist modelin kamu politikası analizinde yarattığı etkilere göz atıldığında ise şu sonuçlar görülmektedir:

- Kamu politikası, kalabalıkların taleplerini yansıtmaktan ziyade elitlerin öncelik ve çıkarlarını içeren kararlar manzumesidir. Bunun sonucu olarak kamu politikalarındaki değişim ve alternatif politikaların formüle edilmesi, sadece elitlerin mevcut çıkarlarını ve önceliklerini yeniden tanımlamasıyla söz konusu olabilir. Politika önceliklerinin yeniden tanımlanması, elitlerin temel güdüsünün var olan sistemin muhafazasını sağlamak olduğu için köktenci bir şekilde değil oldukça yavaş ve kademeli şekilde gerçekleşir. Diğer deyişle, kamu politikaları elden geçirilirken çok nadir olarak temelli kaldırılıp yerine başka bir politika ihdas olunur. Siyasal sistemin gözden geçirilmesi ise ancak bizzat sistemin varlığının tehlikeye düşmesi sonucu gerçekleşebilir. Bu durumda elitler kendi varlık ve çıkarlarını korumak için yeni bir siyasal sistem dizaynına girişirler. Elitlerin çıkarları her zaman toplumun genelinin çıkarlarına ve genel refahın artmasına aykırı değildir. Hattâ çoğu zaman elitler toplumun sosyo-ekonomik refahının artırılmasını kendilerine soylu bir amaç edinebilirler ancak toplumsal refahın artırılması görevi toplumun kendi inisiyatifine bırakılamaz ancak elitler tarafından hayata geçirilebilir.
- Elitizm kalabalıkları çoğunlukla edilgen, yönlendirilebilir sürü olarak görme eğilimindedir. Kamu politikalarının oluşumu aşağıdan yukarıya yükselen taleplerin sonucu olarak değil bizzat elitlerin belirlediği hedefler ve amaçlar

doğrultusunda yukarıdan aşağıya empoze edilir. Dolayısıyla seçimlerle siyasî partilerin varlığı ve faaliyetleri, kalabalıkların yönetimde rol aldığını göstermez. Çoğu toplumsal ve siyasî problemler ve bunlara ilişkin politika alternatifleri, seçimler veya siyasî partilerin girişimleri vasıtasıyla gündeme gelmez. Demokratik sistemin ana unsurlarından olan ve kalabalıkların siyasî sisteme dâhiletlediği varsayılan seçimler ve siyasî partiler sadece sembolik bir işleve sahiptir. Gerek sadece seçim gününde oy verilen seçimler gerekse kalabalıkların siyasal bir kimlik kazanıp özdeşleşme imkânı sağlayan siyasal partiler, kalabalıkların siyasal sisteme eğreti olarak iliştilmesinden ibarettir. Elitistlere göre, kalabalıkların yapabilecekleri en iyi şey gerek seçimler gerekse siyasal partiler vasıtasıyla elitler üzerinde yaratabilecekleri dolaylı ve sınırlı etkidir.

Elitler, ortak çıkarlarının korunması ve mevcut statükonun devamını sağlamak için belli başlı ilkeler ve politikalar üzerinde mutabıktırlar. Ancak bu durum elitler arasında hiç bir anlaşmazlık veya güç mücadelesi olmadığını göstermez. Mevcut sosyo-ekonomik sistemi sarsmayacak tâlî konular üzerinde anlaşmazlıklar ve küçük çaplı çatışmalar yaşanabilir (Dye, 2008: 24-25). Anderson (1984) elitist modelin çoğulcu Batı demokrasilerinden ziyade çoğunlukçu siyasî geleneğe sahip gelişmekte olan ülkelerdeki veya sosyalist gelenekten gelen ülkelerdeki kamu politikası yapım sürecini açıklamakta daha etkili olduğunu savunmaktadır (s. 17).

Anderson'un (1984) ortaya koyduğu, politika yapım sürecinin açıklanmasında elitist modelin çoğunlukçu siyasî geleneğe sahip ülkelerde daha etkili olabileceği tezinin bir diğer versiyonu, Grindle ve Thomas'ın (1989; 1991a) gelişmekte olan ülke kategorisindeki onbir farklı ülkede yapmış olduğu oniki reform alanının incelenmesiyle ortaya konulmuştur. Grindle ve Thomas (1991a), gelişmekte olan ülkelerin politika yapım süreçlerinde yaşanan politika değişiklikleri ve kurumsal değişimlerin nasıl, neden ve ne zaman gerçekleştiğini açıklarken, siyasal karar alma gücünü elinde bulduran elitlerin rolleri üzerine vurgu yapmışlardır (s. 2). Bu modelde, reform politikalarının ortaya çıkışı, iki farklı değişkenler kümesinin sistematik şekilde birleştirilerek değerlendirilmesiyle açıklanmaya çalışılmıştır. Birinci değişkenler kümesi, siyasal elitlerden oluşurken değerlendirme çerçevesine elitlerin sahip olduğu değerler,

tecrübeler, algılar, dürtüler, beceriler ve imkânlar dadâhil edilmektedir. İkinci değişkenler kümesi ise, siyasal sistemin içeriğine ilişkin faktörlerden oluşurken bu faktörler kapsamına; tarihî, kültürel ve anayasal durumun yarattığı şartlar, ittifaklar ve çatışma alanları, siyasal destek ve muhalefetin derecesi, ortaya çıkan tehditler ve fırsatlar girmektedir. Gelişmekte olan ülkeler söz konusu olduğunda bu kombinasyonda; siyasal elitlerin rolleri siyasal sistemin içeriğinden daha belirleyici olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki bilgi kaynaklarının kısıtlı olması, ihtiyaçların fazlalığı yanında kaynak yetersizliği, sorumlulukların kapsamlı ve geniş olması gibi faktörler gelişmekte olan ülkelerdeki elitlerin pozisyonunu farklılaştırmakta ve daha ön plana çıkarmaktadır. Grindle ve Thomas'a (1991a) göre, gelişmekte olan ülkelerdeki bilgi kaynakları, çoğu zaman yetersiz ve üzerine politika inşâ edecek kesinlikten uzaktır, diğer deyişle, güvenilmezdir. Bunun sonucunda, siyasal elitler karar alma sürecinde güvenilir bilgi kaynaklarından ziyade sezgilerine ve tecrübelerine dayanarak karar almak durumunda kalırlar. İlâveten, az gelişmişlik --kırsal nüfusun fazlalığı, iletişim kanallarının zayıflığı, düşük okuma yazma oranı-- sorununun yarattığı koşullar, gelişmekte olan ülkelerdeki karar alma sürecine siyasal katılımı daralttığı gibi elitlerin gücünü pekiştirici etki yaratmaktadır. Çoğu gelişmekte olan ülkenin geçmişinden kaynaklanan sömürge tecrübesi, siyaset alanı ve karar alma sürecindeki merkezîyetçilik ve vesâyetçiliği artırıcı etki yaratmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki bu koşulların yarattığı sonuç, siyasal elitlerin karar alma sürecinde gelişmiş ülkelere göre kıyasla çok daha güçlü olması şeklinde ortaya çıkmıştır. Karar alma sürecinin en etkili aktörü olan siyasal elitlerin algıları, reform girişimlerinin içeriğini belirlediği gibizamanlamasına ve sıralamasına da etki etmektedir (s. 49-50).

Grindle ve Thomas (1991a), elitlerin karar alma sürecindeki başatlığını vurguladıktan sonra aynı etkinlik derecesine sahip olmasa da tarihî, siyasî ve kurumsal içeriği oluşturan koşulların da politikanın ortaya çıkış sürecine etki ettiğini kabul etmişlerdir. Onlara göre, bu koşulların politika girişimi üzerinde yarattığı etkinin arka planında yatan ana unsur; elitlerin algılarını, opsiyonlarını ve aksiyonlarını şekillendirme gücüdür. Grindle ve Thomas'a göre, kamu politikası reformunu harekete geçiren unsurları anlayabilmek için; tarihî, siyasî ve kurumsal içeriğin yarattığı

koşulların yanı sıra bu koşullar çerçevesinde şekillenen elitlerin değerleri, tecrübeleri ve algılarının beraberce sistematik analize dâhil edilmesi gerekir (s. 5-7).

Grindle ve Thomas (1991a), karar verme sürecinde elitlerin sadece dışsal etkenlerden etkilenmediğini aynı zamanda kendilerine münhasır değerlendirme alanı içerisinde kararlarını gözden geçirdiklerini savunmuşlardır. Münhasır değerlendirme alanı, karar verici elitlerin politikaya ilişkin verileri ve kaynakları değerlendirme kapasitelerine göre dar veya geniş kapsamlı olabilmektedir. Karar alma sürecinde elitlerin önemine binâen elitlerin daha iyi anlaşılması ve analiz edilmesi hayati önemdedir. Elitlerin anlaşılması ve analiz edilmesi içinse; elitlerin sahip olduğu algılar ve bu algıları şekillendiren kişisel vasıfları ve gayeleri, ideolojik eğilimleri, profesyonel uzmanlık alanları ve eğitimleri, aynı türden politikalar karşısındaki geçmiş tecrübeleri, makam-mevki ve güç kaynakları, siyasî ve kurumsal bağlılık ve sadakatleri gibi faktörlerin tespit edilmesi gereklidir (s. 33-37). Grindle ve Thomas'ın elde ettiği bulgular çerçevesinde gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelerin aksine karar verici siyasal elitlerin belirli özerkliği söz konusudur. Elitlere münhasır değerlendirme alanının ortaya çıkmasının arka planında ise; gelişmiş bir ekonomik yapının olmaması, siyasal kutuplaşmadan dolayı siyasal işbirliklerinin kurulamaması, güçlü muhalefetin olmaması ile çıkar grupları ve sivil toplumun güçsüzlüğü yatmaktadır denilebilir.

1.6.3. Grup Modeli

Grup modeli, kamu politikasını örgütlenmiş çıkar grupları arasında süregelen mücadelenin ürünü olarak tanımlamaktadır (Anderson, 1984: 15). Bu açıdan bakıldığında çoğulcu demokrasi anlayışı ile örtüşmektedir. Elitist modelin tersine grup modelinde, güç kendi çıkarlarını siyasal alana taşımak isteyen farklı çıkar grupları arasında paylaşılmaktadır. Söz konusu güç mücadelesi aynı zamanda siyasal sistemdeki bir grubun mutlak hâkimiyetini önlediği gibi belli bir denge-kontrol mekanizması yaratmaktadır. Güç mücadelesine giren farklı çıkar grupları belli alanlarda uzlaşmak zorunda kalmakta ve gücün bir tarafın eline geçmesini engellemektedirler. Ancak bu modelde göz ardı edilen nokta şudur; sahip oldukları ekonomik güç ve prestij yanısıra siyasal elitlerle daha iyi ilişkiler kurabilmeyi başaran grupların siyasal sistemi kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirdikleri açıktır (Kraft ve Furlong, 2013: 73). Kamu

politikasını farklı çıkar gruplarının daimî mücadelesinin sonucunda ulaşılan denge noktası olarak ele alan bu anlayışta her bir çıkar grubu dengeyi lehine çevirmek için siyasal alanda etkili olmaya çalışmaktadır. Herhangi bir çıkar grubunun siyasal baskı grubuna dönüşmesi içinsiyasal kurumlara baskı yapacak güçte olması ve belirli taleplerde bulunması ön şarttır (Anderson, 1984: 15). Çıkar grubu ile kastedilen aynı çıkarlara, aynı hayat görüşüne ve aynı davranış kalıplarına sahip bireylerden oluşan kolektif bir oluşumdan söz edilmektedir. Bireylerin tek başlarına siyasal hayatta etkin olmaları mümkün olmadığı için ancak bir grubun parçası olarak ve grup adına hareket ederek takdirde siyasal hayatta görünür hale gelebilirler. Bu kapsamda grupların bireyler ve siyasî otorite arasında bir köprü vazifesi kurarak siyasal sistemin meşruiyetini sağladığı iddia edilmektedir. Ancak gruplar arası bu mücadelenin siyasal sistem tarafından ehlileştirilmesi gerekmektedir. Siyasal sistemin bekâsı için siyasal aktörler, grup mücadelesinin yapıldığı oyunun kurallarını net şekilde oluşturmalı, farklı grupları uzlaştırarak çıkarlarının korunması hususunda bir denge gözetmeli, uzlaşma ve denge noktasını yasal bir içeriğe kavuşturmalı ve son olarak bu uzlaşmanın hayata geçirilmesi noktasında kanunların etkili şekilde uygulanmasını sağlamalıdır. Bir grubun siyasal sistemde etkin olabilmesi; çoğunluk, zenginlik, örgütlenebilme gücü, liderlik, siyasal sisteme giriş imkânı ve kaynaşma-birlik olma becerisi gibi faktörlere bağlıdır (Dye, 2008: 20).

Grup modeli, anlamlı herbir siyasî faaliyeti grup mücadelesi terminolojisi üzerinden tanımlamaya çalışmaktadır. Siyasal aktörlerin ana faaliyeti etkin grupların taleplerine cevap vermeye çalışmak şeklinde algılanmıştır. Bu kapsamda, siyasal aktörler süregiden grup mücadelesinde farklı grupların çıkarlarını uzlaştırılmaya çalışmakta ve bu yolda müzakerelere aracılık ederek ve pazarlıkları yürütmektedirler. Siyasetçiler mümkün olduğu kadar farklı grupları uzlaştırarak daha büyük bir ittifak cephesi oluşturmaya çalışmakta ve böylece seçmen sayılarını artırarak siyasal gücü elde etmeyi amaçlamaktadırlar. Bu düşünce kapsamında, siyasal partiler farklı grupların ittifakı olarak değerlendirilebilir. Amerikan siyasal parti yapısına bakıldığında Demokrat Partinin ittifak cephesi; işçi sınıfı, şehirliler, azınlık grupları, Katolikler, fakirler, liberal düşünürler, Afro-Amerikalılardan oluşmaktadır. Cumhuriyetçi parti

ittifak cephesi ise; taşralılar, orta sınıf Beyazlar, Protestanlar, beyaz yakalılar ve banliyölerde yaşayanlar olarak değerlendirilebilir (Dye, 2008: 22-23).

Grup modeli özellikle çoğulcu demokratik ülkelerdeki en dinamik güçlerden olan çıkar grupları üzerinde yoğunlaşırken, grupların siyasal sistem üzerindeki ağırlıklarını fazlasıyla abartmıştır. Politikacıların sadece grupların taleplerine cevap veren edilgen bir pozisyonda görülmesi yanısıra temel işlevlerinin farklıgrup çıkarlarını uzlaştırmak şeklinde değerlendirilmesi, grup yaklaşımının temel yetersizliklerinden birisidir. Siyaset arenasını; inançlar, kurumsal yapılar, örgüt kültürü, siyasal kültür gibi faktörleri gözardı ederek sadece grup mücadelesi terminolojisi dâhilinde açıklamaya çalışmak oldukça aldatıcı sonuçlara götürebilir (Anderson, 1984: 16). Her ne kadar çıkar gruplarının baskıları politikaların şekillenmesinde etkili oluyor gibi görünse bile çoğu zaman politikacılar çıkar gruplarını kendi politik ajandalarının gündeme gelmesi için kullanmakta ve kendi amaçlarının hayata geçirilmesi hususunda politik destek sağlayacak şekilde çıkar gruplarını harekete geçirmektedirler.

1.6.4. Komüniter Yaklaşım (Advocay Coalition Framework)

Liberalizmin *homo economicus* (Marshall, 1948) olarak tanımladığı pek te gerçekçi olmayan birey tanımından hareketle ortaya çıkan herhangi inanç, değer ve ideolojiden bağımsız, sadece kendi çıkarı doğrultusunda biraraya gelen insan topluluğunu ifade eden grup tanımı siyasal hayatı tanımlamada yetersiz kalmıştır. Daha sonraki yıllarda grup yaklaşımı Sabatier ve Jenkins-Smith (1988) tarafından revize edilerek ve *advocacy coalition framework* olarak yenilenmiş şekilde politika analizinde kullanılmaya başlanmıştır. Bu çalışmada söz konusu model, Türkçeye *komüniter yaklaşım* olarak çevrilerek ele alınmaktadır. Komünite terimi sosyolojik manada “topluluk üyelerinin ortaklaşa paylaştıkları bir şeye --ortak bir kimlik duygusuna-- dayanan, özel olarak oluşturulmuş toplumsal ilişkiler bütününü ifade etmektedir. Komünite, sosyal hayatla ve çıkarlarla ilgili olup sınırları net olarak çizilemeyen kapsamlı bir dayanışma ilişkisini anlatmak üzere sıkça kullanılan kavramdır” (Marshall, 2005).

Komüniter yaklaşım ilk olarak 1988 yılında Sabatier ve Jenkins-Smith (1988) tarafından ortaya konulmuş ve birçok akademik çalışmada model olarak kullanılmıştır.

Komüniter yaklaşım, uzun vadede politikadaki değişimleri ve toplumsal grupların farklı çıkarlarını ne şekilde uzlaştırdıkları, grupların birbiriyle kurduğu etki ağlarını ve etkileşim modellerini analiz etmede oldukça önemli rol oynamaktadır (Kraft ve Furlong, 2013: 75). Komüniter yaklaşım, politika analizinde farklı komünitelerin birbiriyle rekabet eden çıkarları çerçevesinde yaşanan etkileşim ve ilişkilere odaklanmaktadır. Komünitelerin rekabeti, genellikle yönetim şekli gibi ana siyasal sistemden ziyade tarım, telekomünikasyon ve çevre politikaları gibi alt-siyasal sistemlerde yaşanmaktadır. Komüniteler; farklı toplumsal tabakalardan, mesleklerden, bürokratlardan ve siyasetçilerden oluşan topluluğun belli inançlar ve değerler çerçevesinde biraraya gelerek benimsedikleri değerler çerçevesinde hükümetin kararlarını etkilemek için kollektif bilinçle hareket etmektedirler. Örneğin, çevrecilerle endüstri burjuvazisi arasındaki çekişmede ana hedef hükümeti ve kamuoyunu kendi görüşleri çerçevesinde etkilemek ve istenilen kamu politikalarının hayata geçirilmesini sağlamaktır. Komüniter yaklaşımda, kamu politikalarında yaşanan değişim belli bir sürecin sonunda gerçekleşir. İlk etapta, gerek hükümet gerekse kamuoyu kendi görüşleri çerçevesinde ikna edilmeye çalışılır ki bu çaba belli bir süreyi gerektirir. Her bir komünitenin kendi görüşlerini siyasî alana taşıma kapasitesi; siyasal aktörlerle bağlantıları, kamuoyu desteği ve ekonomik güçle yakından alakalıdır. Aynı zamanda karşı tarafı da ikna etmek için gayret gösterilir. Örneğin, çevreciler iş çevresini ikna etmek için sürdürülebilir kalkınma terimi dâhilinde kaynakların daha verimli kullanılmasını önerirken, iş çevreleri kendilerine ilave yük getirecek çevreci önlemlerin hayata geçirilmesi noktasında hükümetten ekonomik teşvikler talep etmektedirler (Kraft ve Furlong, 2013: 74-75).

Bu yaklaşıma göre kamu politikası yapım süreci genellikle politika alt-sisteminde cereyan eder. Politika alt-sisteminden kasıt, hemen her derece hükümet ve bürokrasi kanadından katılımcıları, farklı çıkar gruplarını, araştırma enstitülerini, akademisyenleri ve medyayı içine alan ve bunları birbirine sıkıca bağlayan ve sınırları belli olan politik alandır. Bu alan yani politika alt-sistemi içinde katılımcılar --komünite üyeleri-- kamu politikalarını etkileyebilmek amacıyla komünite içi müttefikleriyle ahenkli bir tavır ve duruş geliştirerek kamu politikasını etkilemeyi amaçlarlar. Her ne kadar sınırlı bir politik alan içerisinde faaliyet gösteriyor olsalar da bazen daha geniş manada tüm

toplumu etkileyecek veya toplumsal bir gelişmeden etkilenen tavrı geliştirebilirler (Weible ve Sabatier, 2007: 123-124). Kamu politikasını kendi amaçları doğrultusunda etkin bir şekilde yönlendirebilmek amacıyla komünite üyeleri grup içi faaliyetlerde uzmanlaşıp kendilerini geliştirdikleri gibi amaçlanan hedeflere ulaşabilmek için uzun vadeli bir katılım ve beraberlik sergilerler (Sabatier ve Jenkins-Smith, 1993: 132). Komüniter yaklaşım, bireyi liberal bakış açısında olduğu tek başına çıkarımı azami derecede artırmaya çalışan bir varlık olarak görmekten ziyade Herbert Simon'un⁸ ifadesiyle "sınırlı bir muhakeme yeteneğine" sahip bir varlık olarak görür. Birey, sınırlı aklı ve duyularıyla son derece karmaşık olan dünyayı tam olarak kavrayamaz ve anlayamaz. Birey sınırlı aklı ve duyularıyla mükemmel algılama yeteneğine sahip değildir, bu da bireyin yeni bilgileri öğrenip değerlendirmesi önünde büyük bir engel oluşturur. Sınırlı aklıyla kavrayamadığı bilgi yığınına inançları doğrultusunda filtreleyerek anlamaya çalışır. Kendi inançlarıyla çelişen bilgileri görmezden gelerek reddederken kendi inançlarını destekleyen bilgileri hemen kabul etmeye eğilimlidir. Bu bilgiler, yüksek seviyede teknik bilgiler içeriyor bile olsa eğer bireylerin inançları ile çelişiyorsa şüpheli şekilde yaklaşılır. Bu durum paralelinde bireyler, kendi inançlarını taşımayan diğer bireylere de şüpheli ve temkinli şekilde yaklaşırken kendi inancına yakın kişilerle birlik olma eğilimindedir. Daha önce yaşanan politik yenilgiler, rakiplerinin gücünü fazlasıyla abartmaya yol açtığı gibi aynı düşünceden kişilerin arasındaki bağları güçlendirerek bir nevi onları sıkı müttefik haline getirir. Yani bireyler, politik alanda kendileri gibi düşünen kişileri müttefik olarak ararken bu müttefiklik bir süre sonunda komünite yapısının doğmasına yol açar (Weible ve Sabatier, 2007: 127).

Komüniter yaklaşım, bireylerin inançlarının üç temel seviyede yerleştiğini ifade etmektedir.

- Birinci seviyede, en derindeki çekirdek inançlar yer alır. Bunlar birden fazla politik alt-sisteme kadar uzanırken değişmesi çok zordur. Bu derin çekirdek

⁸ Herbert Simon (1985). "Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science", *American Political Science Review*, 79 (June) 293-304.

inanç silsilesi; temel insan hakları, sosyal haklar gibi değer önceliklerinden din, etnik köken gibi sosyo-kültürel kimlik tanımlamalarına kadar uzanır.

- İkinci seviyede, çekirdek politik alana ilişkin inançlar gelmektedir ve bu inançlar belli bir politik alt-sistemin tümüne aittir. Çekirdek inanç alanındakiler kadar olmasa da çekirdek politik alana ilişkin inançların da değişmesi oldukça zordur. Politik çekirdek alana dair inançlar şu şekilde sıralanabilir; var olan problemlerin sebepleri, bu sorunlara yol açtığına inanılan karşı tarafa yöneltilen suçlamalar ve müsamahasızlık, politik alana ilişkin belli başlı atfedilen değer öncelikleri, politika araçlarının yarattığı etkilere dair algılar, hükümet ve vatandaş arasındaki güç dengesi ve otoritenin kullanımına ilişkin meşruiyet algısı.
- Üçüncü seviye ise politika alt-sisteminin belli bir alanına ilişkin tecrübeyle edinilen inançlar ve politika tercihlerinden oluşmaktadır. Bunlar, hükümetin belli bir alanda belli amaçları gerçekleştirmek için uygulayacağı araçlara ilişkin tercihleri içermektedir. Yeni gelişmeler ve edinilen yeni bilgiler ışığında üçüncü seviye inançların değişme olasılığı diğer inanç gruplarına karşı oldukça yüksektir.

Bireylerin politik arenada elde edeceği başarılar, çekirdek politik alana ilişkin beklentilerinin gerçek bir kamu politikası uygulamasına dönüşmesiyle mümkündür. Bunu başarmak içinde çekirdek politik alana ilişkin aynı inanç ve beklentileri taşıyan diğer bireyler veya gruplarla müttefiklik ilişkisi kurmak ve izleyecekleri tutum ve faaliyetlerini koordine etmek zorundadırlar. Diğer deyişle aynı inanç, düşünce ve beklentilere sahip komünite yapısı oluşturup beraber hareket ederlerse, politik alanda başarı şansları bir o kadar yükselir (Weible ve Sabatier, 2007: 127-128). Komünitelerana siyasal sistemin kendisinden ziyade belirli bir politika alanında etkin olup kamu politikalarına nüfuz etmeyi amaçlarlar ve aynı alt-politika alanında aynı anda birden fazla komünite yer alabilir. Bu komünitelerin çıkarları, görüşleri ve değerleri her zaman çatışmaz. Diğer bir deyişle farklı komüniteler benzer inanç ve değerler sistemine sahip olmaları durumunda, belirli bir politika alanında işbirliğine giderek etkileşime girebilirler. Bu farklı gruplar, benimsedikleri temel değerler çerçevesinde politika

alanına ilişkin tartışmalara, anlaşmalara ve uzlaşmalara taraf olabilirler (Birkland, 2006: 228). *Politika aracıları*; her iki tarafında güvendiği belli oranda resmî yaptırım gücü olan seçilmiş politikacılar, bürokratlar veya mahkemelerden oluşabilir (Weible ve Sabatier, 2007:128). Bu noktada, farklı komünitelerin uzlaştırılmasında bu uzlaşmadan kendisinde yararlanacak olan *politika aracıları* rol oynarlar. İkna yolu olarak sağlam temellere dayanan görüşler öne sürdükleri gibi bizzat mevcut sistemin uyum içerisinde yürümesinin herkesin çıkarına olduğunu savunarak her iki tarafı uzlaşmaya iterler. Bu araçların başarısının temel anahtarı, önerdikleri çözümlerin her iki komünitenin benimsediği temel değerlere aykırı olmamasıdır. Her iki komünite arasında kutuplaşma var ise ve müzakere için odaya girmeyi bile kabul etmiyorlarsa bir uzlaşmadan söz etmek mümkün değildir (Birkland, 2006: 228).

Komüniter yaklaşım, kamu politikasını kendini yenileyen ve yineleyen uzun dönemi içeren bir süreç olarak ele aldığı gibi bu süreçte gerek grupların gerekse de bireylerin önemli rol oynadığı görüşünü içermektedir. Bu uzun sürecin sonunda politikanın uygulanması ve uygulama sonunda görülen eksikliklerin bir düzeltme mekanizması şeklinde politika değişikliğine yol açtığı ifade edilmektedir. Politika değişiklikleri ve politika yapımı büyük oranda siyasal sistemin sabit unsurlarından ve sistemde yaşanan dinamik olaylardan ve gelişmelerden etkilenmektedir. Söz konusu sabit/değişmez unsurlar; problem alanının temel niteliği, toplumdaki ekonomik güç ve kaynak dağılımı, temel inanç ve değerler silsilesi, mevcut sosyal yapı ve devletin temelini oluşturan anayasal yapıdır. Sistemin dinamik unsurları ve değişkenleri ise; sosyo-ekonomik şartlarda ve teknolojide yaşanan değişimler, kamuoyu algısında yaşanan değişim, hükümeti oluşturan koalisyonda yaşanan değişim, politika kararları ve diğer alt politika alanlarından gelen etkilerdir (Birkland, 2006: 228). Dinamik unsurlardaki değişimleri izleyen politika alt-sistemlerindeki komüniteler bu değişimlere karşı hazırlıklı olmak için çeşitli politika alternatiflerini hazır tutarlar. Bu komüniteler içerisinde yer alan resmî ve gayri-resmî aktörler, aynı inanç ve değerler sistemine sahip oldukları komünite üyesi diğer birey ve kurumlar ile birlik olarak hükümetin kararlarına nasıl etki edebileceklerini planlamakta ve süreç içinde uygun şartlar oluştuğunda harekete geçmektedirler. Komüniter yaklaşıma göre; geri besleme ve değerlendirme mekanizmalarının aktif kullanımıyla ortaya çıkan öğrenme süreci, benimsenen

değerlerin uygun bir anda hayata geçirilmesini sağlayabilecek politik değişim süreci ve kamu politikalarının oluşturulması süreci mevcut politik ortamı etkilediği gibi aynı zamanda politik ortamdan da bilfiil etkilenir.

1.6.5. Kesintili Denge Modeli (Punctuated Equilibrium Model)

Baumgartner ve Jones (1993) tarafından ortaya atılan bu teori; politika değişimi, politika istikrarı ve politikadaki farklılaşmayı açıklamayı amaçladığı gibi politik değişimin hızını ve bu değişimin neden belli bir zaman diliminde gerçekleştiğini analiz etmektedir. Kesintili denge modelinde politika döngüsü, çok uzun zaman içinde kademeli değişimlerin üst üste binmesiyle başlayıp bu göreceli istikrar durumunun büyük ve kapsamlı bir politika değişikliğiyle kesintiye uğramasıyla devam ettiği (Sabatier, 2007) sürece işaret etmektedir. Kesintili denge modelinde siyasal sistem, karşı karşıya kaldığı problemlerin hepsiyle aynı anda başa çıkamadığı için politika problemlerini politika alt-sistemleri altında ayrı ayrı ele almak zorunda kalmaktadır. Her bir politika problemi, eş anlı olarak kendi alanındaki uzmanlar topluluğu tarafından ele alınıp artırıcı mahiyette küçük politika değişiklikleri yapılarak ıslah edilir. Sonrasında bu problemlerden biri veya birkaçı basının, kamuoyunun ve sonrasında siyasal karar vericilerin dikkatini çekerek siyasal gündeme dâhil olur ve küçük değişimler yerine ardışık politika kararlarıyla problem çözülmeye çalışılır (True ve Baumgartner, 2007).

Politika alt-sistemleri zamanla kendi *politika tekellerini* oluştururlar. *Politika tekelleri*; bir problemin nasıl tanımlanacağı, hangi çerçevede tartışılacağı ve algılanacağı hususunda beceri kazanmış uzmanları ifade etmek için kullanılmaktadır. Politika tekellerinin kurumsallaşmasını sağlayan *politika imajı* ise, politika tekellerinin sahip olduğu inanç, değer ve çıkarların bileşiminden oluşur (Baumgartner ve Jones, 1991: 1044-1045). Politika tekelleri, bu imaj çerçevesinde mevcut pozisyonlarını ve çıkarlarını savunurlarken politikada meydana gelebilecek köklü değişimleri engellemeye çalışırlar. Kurulan bu göreceli istikrar sonsuza kadar devam edemez. Kamuoyunun dikkatini çeken olaylar, krizler veya zamanla birikip büyüyen küçük çaplı muhalif baskılar gibi değişimi doğuracak faktörlerin devreye girmesiyle birlikte politika alt-sistemine politika tekelleri hâricindeki yeni aktörler dâhil olmaya başlarlar. Alt-sisteme giren yeni aktörlerin sahip oldukları politika imajı; sahip olunan görüş, ideoloji,

değer ve çıkarlarla uyuşmadığı için mevcut politikanın değişime uğraması kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu şekilde mevcut politikada meydana gelen büyük değişim sonrası yeniden bir denge noktası bulunur ve istikrar dönemi tekrardan kurulur (True ve Baumgartner, 2007). Modelin temel varsayımı; politik değişimlerin, politikaya ilişkin uzmanlar tarafından dile getirilen görüş ve bilgilerin oluşturduğu birikimin kamuoyu ve hükümetin dikkatini çekmesi ve bu dikkatin karar alma sürecini tetiklemesiyle oluştuğu (Jones ve Baumgartner, 2012) üzerine oturmaktadır.

Kesintili denge modeli, politika döngüsünü ve en önemlisi bu döngüdeki değişimleri açıklarken politik alt-sistemlerdeki çıkar gruplarının mücadeleleri üzerine odaklanarak her bir grubun kendi çıkarları dâhilinde mevcut politikayı değiştirmeyi amaçladığını iddia etmektedir. Ancak Türk siyasal kültürünün ve merkez-çevre elitleri arasındaki mücadelelerin şekillendirdiği Türk siyasal sistemindeki kamu yönetim reform politikaları söz konusu olduğunda kesintili denge modelinin uygun çözümlene modeli olmadığı görülmektedir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e tevarüs eden tarihsel mirasın devletin bekâsı ideali üzerine oturması ve bunun beraberinde getirdiği sıkı merkezîleşme ve vesâyetçi devlet anlayışı, tüm siyasal aktörler ve toplum tarafından ortak değer olarak kabul edilmiştir. Merkezîleşme ve vesâyetçi yapının sonucu olarak toplumsal değerlerin ve kaynakların dağıtım tekeli devleti yöneten elitlerin elinde toplanmıştır. Dolayısıyla Türkiye'deki temel mücadele, toplumsal grupların mücadelesinden daha çok merkezi oluşturan askerî-sivil bürokratik cephe ile çevre güçlerini temsil eden siyasî cephe arasındasivil toplumun etkisinin minimize edildiği kapalı siyasal kara kutu (resmî alan) içinde cereyan etmektedir. Özellikle devletin meselesi olarak görülen kamu yönetimi reformu alanı, kamuoyu ve sivil toplum etkisinden âzâde bir süreç içinde elitler arası mücadele sonucu şekillenmektedir. Türkiye'deki merkez-çevre kutuplaşması dâhilinde yaşanan şiddetli elit mücadelesi, kamu yönetimi reformları söz konusu olduğunda müttefiklik kurma adına uluslararası aktörlerin de politika sürecine dâhil olmasını doğurmuştur. Uluslararası aktörlerin kendi politikalarını dikte ettirmek için uygun zemin oluşturan bu kutuplaşma yanı sıra yaşanan ekonomik krizler, uluslararası müdahale için fırsat penceresi açarak kamu politikası değişiklik sürecinin başlamasına sebep olmaktadır. İller Bankası reorganizasyon politikaları örneğinde de görüldüğü üzere, kamu yönetimi reformu alanında başlatılan

politika değişimleri sadece görüntüde kalmakta ve Jones ve Baumgartner'in (2012) iddia ettiği gibi köklü bir politika değişimi gerçekleşmemektedir. Mevcut politika içeriği aynı kalmakta ve yaşanan değişim sadece Başkentte temerküz eden gücü ele geçirmek için mücadele eden elit gruplarının yer değiştirilmesiyle sınırlı kalmaktadır. Kamu yönetim reformuna müdâhil olan uluslararası aktörlerin baskısıyla politika değişiklikleri formüle edilmekte fakat çoğu zaman kanunlaştırma ve uygulama aşamasında kararlı politik iradenin olmaması nedeniyle reform girişimleri kadük kalmaktadır. Gücü ele geçiren yeni elit grubu mevcut politika içeriğini aynen devam ettirerek toplumsal kaynakların dağıtımını tekeline kontrol etmeyi tercih etmektedir.

1.6.6. Hofferbert'in Nedensellik Hunisi Yaklaşımı

1974'te Hofferbert⁹ tarafından kavramsal erevesi çizilen *nedensellik hunisi yaklaşımı*, politika yapım sürecindeki politika çıktılarını bağımlı değişken olarak ele almasıyla ön plana çıkmaktadır. Hofferbert'in modelinin altyapısı, Dawson ve Robinson'un 1963 yılında Amerika Birleşik Devletlerindeki 46 eyalette yaptıkları araştırma sonucunda elde edilen, politika yapım sürecindeki politik değişkenlerin çevresel değişkenlerden daha az etkili olduğu verisine dayanmaktadır (Blomquist, 2007: 263). Nedensellik hunisi yaklaşımı, politika yapım sürecini etkileyen olası faktörleri göreceli bir bütünlük içinde ele almaktadır. Söz konusu model; tarihî ve fiziksel özelliklerin belirlediği kapsamlı arka planın içeriği, politikayla ilintili vuku bulan dikkat çekici hadiseler, sosyo-ekonomik koşullar, toplumsal siyasal davranış biçimi, siyasal kurumların yapısı ve elitlerin tutum, tavır ve davranışlarından oluşan olası tüm faktörleri siyasal değişimin açıklanması için bir arada kullanmaktadır.

Hofferbert'e (1974) göre, politika yapım süreci ülkenin içinde bulunduğu çevresel durum ve faktörlerin yarattığı sonuçlara göre şekillenirken siyasal aktörlerin etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır. Hofferbert, politika yapım sürecini aıkladırken huni metaforundan yararlanmıştır. O'na göre kamu politikası, üç temel faktörün içiçe geçen akışından doğmaktadır. Bu üç temel faktör grubu; tarihî ve coğrafı koşullar, sosyo-ekonomik oluşum, kitlesel siyasî davranış kalıbından --parti-seçmen ilişkisi, sivil

⁹ R.Hofferbert (1974). *The Study of Public Policy*, New York: Bobbs-Merrill.

geçen faktörlerden kasıt şudur: tarihsel arka plan sosyo-ekonomik koşulları şekillendirirken bu iki faktörün içiçe geçmesiyle oluşan kümülatif etki toplumun siyasal davranış ve tutumu üzerinde belirleyici etki yaratmaktadır. Bu üç faktörün birleşmesiyle oluşan enerji ise, siyasal kurumların yapısını ve işleyişini şekillendirmektedir. Siyasal kurumların yarattığı etkinin de dâhil olmasıyla bütünleşen faktörler ise siyasal karar alma gücüne sahip elitlerin tutum ve davranışlarını belirlemektedir. Her ne kadar bu faktörler içiçe geçerek kümülatif etki yaratıyor olsa da, bazen herhangi bir faktör diğerlerinden bağımsız olarak siyasal karar alma sürecinin herhangi bir kesitine etki edebilir. Normal işleyişte tarihsel arka plan, sosyo-ekonomik koşulları belirler, bu ikisi ise siyasal kurumların yapısını ve işleyişini belirlemektedirken bazı durumlarda tarihî koşullar sosyo-ekonomik koşullardan bağımsız olarak direkt siyasal kurumların yapısı ve işleyişi üzerinde etki yaratabilmektedir. Ayrıca huninin dışından politikayla ilgili *kamuoyunun dikkatini çeken olaylarda* herhangi bir faktör alanı üzerinde direkt etki yaratabilmektedir (s. 228)

Nedensellik hunisi yaklaşımı, yorumlayıcı siyaset biliminin erken örneklerinden biri olarak politika yapım sürecini, siyasal elitlerin öğrenme ve yorumlama yoluyla politika girdilerini huni içinde içiçe geçen faktörler çerçevesinde politika çıktılarına dönüştürmesi metaforuyla açıklamaktadır. Elitlere ilişkin metaforda belirtilen içiçe geçen faktörlerin dışında kalan diğer kısıtlara ve sınırlılıklara değinilmemesieleştirilmiştir. Wilder'a (2015) göre, son dönemlerde yapılan istatistiksel analizlere bakıldığında sosyo-ekonomik koşulların karar verici elitler üzerinde ciddi kısıt yarattığı ve siyasal çıktı üzerinde bağımsız değişken etkisi gösterdiği görülmektedir. Uzun dönemli analizleri içeren söz konusu istatistiksel çalışmalar göz önüne alındığında nedensellik hunisi yaklaşımının daha çok düz mantığa, sezgisel verilere dayandığı görülmektedir (s. 3-5).

Sabatier (1991), nedensellik hunisi yaklaşımının farklı sektörlere ilişkin alınan kamu politikası kararlarının ülkeler arası veya eyaletler arası karşılaştırılmasında iyi bir çerçeve sunduğunu söylemektedir. Ancak karar verme sürecinde elitlere fazlaca vurgu yapması, baskı gruplarını karar alma sürecinden dışlaması, politika yapım sürecinin temel oyuncularını olarak elitler ve siyasal kurumları olarak gören dışa kapalı "kara kutu" anlayışının benimsemesi Sabatier tarafından eleştirilmiştir. Hofferbert'in modelinde;

tarihsel arka plan, sosyo-ekonomik koşullar ve toplumsal siyasî davranış biçiminin yarattığı enerji, siyasal kurumlar ve elitler eliyle *kara kutuya* aktarılmakta ve kamu politikası çıktıları üzerinde belirleyici role sahip olmaktadır. Bir başka açıdan bakıldığında ise; tarihsel arka planın, sosyo-ekonomik koşulların, toplumsal siyasî davranış biçiminin yarattığı kümülatif etkininsiyasal kurumların yapısı ile elitlerin davranışları/tutumları üzerinde belirleyici olduğu görülmektedir. Ancak, yapılan birçok çalışmada siyasal elitlerin kamuoyunu manipüle etmede oldukça maharetli ve başarılı olduğunun ortaya konulması, Hofferbert'in kümülatif ve sıralı şekilde etki alanı yaratan faktörler silsilesinin tam anlamıyla işlemediğini göstermektedir (Sabatier, 1991: 275).

1.7. Türk Alanyazınında Kamu Politikası Çözümleme Girişimleri

Türk alanyazınındaki kamu politikası analizini içeren çalışmalar ancak 2000'lerden sonra sayısal olarak artış göstermeye başlamıştır. Bunların ağırlıklı kısmı teorik perspektifleri içeren çeviri/derleme nitelikli çalışmalardan oluşmaktadır. Çeviri/derleme nitelikli eserlerden ilki Saybaşı'nın (1999) derlemesini yaptığı farklı kamu politikası analiz yaklaşımlarının çevirilerinin yer aldığı kitaptır. Çeviri eserler hâricinde uluslararası alanyazınıdaki farklı yaklaşımların içgörülerinden yararlanılarak teorik perspektifleri ve denemeleri içeren çeşitli çalışmalara da rastlanılmaktadır. Teorik perspektifleri içeren çalışmaların önde gelen örnekleri arasında; Altunok ve Metin'in (2003) "Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri" başlıklı makalesi; Gökhan'ın (2007) "Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinlerarası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar" başlıklı kitap bölümü; Çelik'in (2008) "Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine" başlıklı makalesi; Çelik ve Çorbacıoğlu'nun (2008) "Multiple Approaches in Public Policy Analysis: A Critique of Positivist Approach" başlıklı makalesi; Çelik'in (2010), "Kamu Politikalarının Analizinde Doğrusal Modelin Yetersizliği: Karmaşık Bir Model Önerisi" başlıklı makalesi; Akdoğan'ın (2011) "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri" başlıklı kitap bölümü; Köseoğlu'nun (2013b) "Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri" başlıklı makalesi; Bayırbağ'ın (2013a) "Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve Önerisi" başlıklı kitap bölümü; Yıldız, Demircioğlu, ve Babaoğlu'nun

“Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey” başlıklı makalesi; Bayırbağ’ın (2013b) “Continuity and Change in Public Policy: Redistribution, Exclusion and State Rescaling in Turkey” başlıklı makalesi; Gül ve Gül’ün (2013). “Siyaset Bilimi Perspektifinden Kamu Politikaları: Epistemolojik ve Ontolojik Değerlendirmeler” başlıklı makalesi; Yıldız ve Sobacı’nın (2013) “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi” başlıklı kitap bölümü; Usta’nın (2013) “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış” başlıklı makalesi; Bayraktar’ın (2013) “Özgün Bir Siyasal Bilim Ekolü Geliştirmek Adına Bir İlham Kaynağı Olarak Fransız Kamu Politikası Analizi Yazını” başlıklı kitap bölümü; Gül’ün (2015) “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri” başlıklı makalesi; Babaoğlu’nun (2017) “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve” başlıklı makalesi sayılabilir.

Çeviri ve teorik içeriğe sahip eserlerle birlikte farklı alanlardaki kamu politikalarına dair çözümlerinde yapıldığı görülürken bu çalışmalarda ağırlıklı olarak süreç analizi modeli tercih edilmiştir. Süreç analizi modelini esas alan çalışmalara örnek olarak: Göymen’in (1997) “Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyasası Olarak Batıkent Konut Projesi” başlıklı kitap bölümü; Kayıkçı’nın (2003) “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası” başlıklı makalesi; Demirci’nin (2004) “Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım, Dikmen Vadisi Projesi Örneği” başlıklı doktora tezi; Yıldız’ın (2006) “Kamu Siyasaları Açısından Cep Telefonu Teknolojisi ve Mobil Devlet” başlıklı makalesi; Tamzok’un (2007) “Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü” başlıklı Doktora Tezi; Semiz’in (2009) “Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye’de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası” başlıklı makalesi; Yılmaz’ın (2010) “Kamu Politikası Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Hizmeti Yayıncılığının Analizi (1960-2006)” başlıklı Doktora Tezi; Şanlısoy’un (2007) “Ekonomi - Politika Etkileşiminin Süreç Politikası Açısından Analizi: Türkiye Örneği” başlıklı Doktora Tezi; Tunç’un (2008) “Bir Kamu Siyasası Olarak Su Temin ve Dağıtım: Ankara Örneği” başlıklı makalesi; Çalı’nın (2012) “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi” başlıklı makalesi; Kayıkçı’nın (2013) “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikası Analizi” başlıklı makalesi; Kulaç ve Çalhan’ın (2013) “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve

Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları” başlıklı makalesi; Kaya’nın (2013) “Çevre Politikası İlkeleri, Aktörleri ve Araçları: Söylemden Pratiğe Bir Süreç Analizi” başlıklı kitap bölümü; Karkın’ın (2013) “Türkiye’nin E-Devlet Politikalarının Değerlendirilmesi” başlıklı kitap bölümü, Acar ve Okcu’nun (2015) “Gov.tr’den Com.tr’ye Bir Kamu Politikası Analiz Örneği: 2000 Yılı Sonrası Değişen Posta Hizmet Politikaları ve PTT AŞ” başlıklı makalesi; Arap ve Erat’ın (2015) “Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu” başlıklı makalesi; Doğan’ın (2015) “Türkiye’de Afet Yönetim Politikalarının Analizi: Paydaşlar, Etkinlik ve Sorunlar” başlıklı bildirisi; Durna’nın (2015) “Kamu Politikalarında Problem Tanımı ve Gündem Belirleme: Alkollü Araç Kullanımı ve Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü” başlıklı makalesi; Tahtalıoğlu ve Özgür’ün (2015) “Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)” başlıklı makalesi; Memişoğlu’nun (2016) “Bir Kamu Politikası Analizi Örneği: Sağlıkta Dönüşüm Programı” başlıklı makalesi; Işıklı’nın (2016) “Bir Kamu Politikası Analizi: Sağlık Politikasında Dönüşüm” başlıklı makalesi; Arslan ve Akbulut’un (2017) “Analysis of Policies Toward Drugs by Turkey’s Ministry of Health” başlıklı makalesi; Erat ve Özkaya’nın (2017) “Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme” başlıklı makalesi; Işıklı’nın (2017a) “Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi” başlıklı makalesi verilebilir.

Süreç analizi modeli hâricinde “kurumsal modeli”, “grup modelini”, “Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi modelini” ve “Kingdon’ın (1995) çoklu akış modelini”, “Sabatier ve Jenkins-Smith’in (1988) komüniter yaklaşımını” kullanan çalışmalara da rastlanılmaktadır.

Ergüder (1981) “Türkiye’de Tarım Fiyat Destek Siyaseti ve Siyaset” başlıklı kitabında ana teorik mercek olarak Easton’ın (1957) **siyasal sistemler analizi yaklaşımını** benimsemiştir. Topbaş (2010) da “David Easton’ın Siyasal Sistem Kuramı Bağlamında Siyasal Katılma: Erzurum Seçmeni Üzerine Bir Araştırma” makalesinde **siyasal sistemler analizi yaklaşımını** kullanmıştır. Yine Dinçkol (2004) “Siyasal Sistem Kuramı Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı)”, başlıklı çalışmada Easton’ın (1957) modelinden yararlanmıştır.

Turan'ın (1989) “Kırsal Kalkınma Sürecinde, Köyler, Köy Örgütleri ve Devlet” başlıklı alan araştırmasına dayalı kitabı; Biçer ve Yılmaz'ın (2009) “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi” başlıklı makalesi, Tözer'in (2013) “Genişbant İnternet Hizmetleri Piyasasında Düzenleme, Rekabet ve Düzenleyici Kurum Politikalarının Değerlendirmesi” başlıklı makalesi, Genç'in (2013) “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikalarının Dönüşümü” başlıklı çalışması; Şahin'in (2013) “Yaşanabilirlik İlkesi Üzerinden Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Sürecinin Bir Kamu Politikası Aracın Olarak Değerlendirilmesi” başlıklı çalışması ile Acar ve Dede'nin (2013) “Bir Kamu Politikası Olarak Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele” başlıklı çalışması **kurumsal model** çerçevesinde politika çözümlemesi içermektedir.

Bianchi'nin (1984) “Interest Groups and Political Development in Turkey” başlıklı kitabı, Özgür'ün (1994) “Türkiye’nin Özel Çevre Koruma Bölgeleri Politikası ve Foça Örneği” başlıklı basılı Yüksek Lisans Tezi, Alkan'ın (1999) “Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları” adlı makalesi ile Kuzu'nun (1985b) “Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış” başlıklı makalesi **grup modelini** esas alan çözümlemeleri içermektedir.

Kingdon'un (1995) **çoklu akış modelini** kullanan Avşar ve Günay'ın (2016) “Çoklu Politika Penceresi’nden Ötanazi: Türkiye’ye Bakış” başlıklı makalesine ilaveten Övgün ve Kantaş (2017) da “Kamu Yönetimi Reformunun Psikolojik Süreci ve İnsan Unsuru” başlıklı makalesinde Kingdon'un modelini kullanmıştır.

Özen ve Özen'in (2010) “Kamu Siyasaları ve Toplumsal Hareketler: Türkiye’de Protesto Hareketlerinin Madencilik Siyasasına Etkileri” başlıklı makalesinde ana teorik mercek olarak seçilen Sabatier ve Jenkins-Smith'in **komüniter yaklaşımı** çerçevesinde çözümleme yapılmıştır.

Bu modellerden farklı olarak Akdoğan (2004) “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu” başlıklı çalışmasında Grindle ve Thomas'ın (1991b) politika uygulamalarına etki eden bürokratik direnç ve halk desteğinin belirlenmesini içeren modelini esas alarak “2003- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının” uygulanmasında karşılaşılabilecek olası sorunları çözümlenmiştir.

Kamu politikası analizine dair geniş çerçeve sunan modeller hâricinde sektöre özel çözümleme modeli içeren çalışmalardan Yıldırım ve Yıldırım'ın (2013) "Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları: Politika Analizi Çerçevesinde Bir Değerlendirme" başlıklı kitap bölümünde çözümleme modeli olarak "Walt-Gilson'un sağlık politikası analiz çerçevesi" esas alınmıştır. Sektöre özel çözümleme modellerini içeren çalışmalardan bir diğeri Wigley ve Akkoyunlu-Wigley'in (2013) "Türkiye'de Eğitim Politikalarının Gelişimi ve Sonuçları" başlıklı kitap bölümünde "beşeri yapılabirlikler yaklaşımı" kapsamında çözümleme yapılmıştır. Sektöre özel model kullananlardan Baştürk (2013) "Kamu Politikası Olarak Sosyal Politika" başlıklı çalışmasında "Güney Avrupa Refah Rejimi" sınıflandırmasına göre çözümleme yapmıştır. Özdönmez, İstanbullu, Akesen ve Ekizoğlu (1996) "Ormancılık Politikası" başlıklı kitabında sektöre özel çözümleme modeli kapsamında ormancılık politikalarını ele almışlardır. Sektöre özel çözümleme modelleri kullanan alanlardan bir diğeri de uluslararası ilişkilerdir. Bu alana münhasır çözümleme modeli kullanan çalışmalara örnek olarak: Bacık'ın (2006) "Westfalyan Sistemin Direnişi: 11 Eylül ve Uluslararası Politika" başlıklı makalesi, Düzgit'in (2011) "Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerine Postyapısalcı Yaklaşım: Almanya Örneğinde Dış Politika ve Söylem Analizi" başlıklı makalesi, Canbolat'ın (2007) "İmaj-Gerçek ve İşlevsellik Bağlamında Eleştirel Bir Uluslararası İlişkiler Çözümlemesi Üzerine" başlıklı makalesi, Al'ın (2015) "Politika-Ekonomi Kesişmesi: Yeni Bir Bilim Dalı Olarak Uluslararası Politik Ekonomi" başlıklı makalesi, Erol'un (2007) "11 Eylül Sonrası Türk Dış Politikasında Vizyon Arayışları ve Dört Tarz-ı Siyaset" başlıklı makalesi, Sönmez'in (2010) "Yeni Batıcılık ve Yeni Avrasyacılık Akımları Bağlamında Yeltsin Yönetimi'nin Doğu Batı Politikaları'nın Analizi" başlıklı makalesi ve Güner'in (2003) "Oyun Kuramı ve Uluslararası Politika" makalesi verilebilir.

Bunlara ilaveten; Tahtalıoğlu ve Özgür'ün (2015) "Türkiye'de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı) çalışmasında ve Kulaç'ın (2016) "Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası" başlıklı Doktora Tezinde görüldüğü gibi farklı karar verme ve süreç analizi modellerinin beraberce kullanıldığı politika çözümleme çalışmalarına nadiren de olsa rastlanılmaktadır. Kurun'un (2017) süreç analizi ve

kurumsal modeli beraberce kullandığı “Türkiye’de 2004-2015 Arasındaki Demokratikleşme Politikasının Kamu Politikası Analiz Modelleri ile İncelenmesi” başlıklı makalesi ile Göçoğlu’nun (2018) “Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi” başlıklı doktora tezi de bu grup içerisinde değerlendirilebilir.

Bu çalışmalar hâricinde kamu politikası analizinin teorik modelleme ve perspektifine değinmeyen veya kamu politikasında rol oynayan tüm aktör ve faktörleri nedensellik bağlamında ele alan teorik çerçeveyi içermeyen diğer deyişle kamu politikası analizi yapıldığının pek te farkında olmayan özellikle eğitim, sağlık, maliye ve ekonomi politikalarının analizine ilişkin çok sayıda çalışma bulunmaktadır¹⁰. Belirli

¹⁰ Yıldız, M. (2002) “Bir Kamu Politikası Aracı Olarak İnternet Kafeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (2), s. 232-254.; Altınbaş, S., Doğruel, F. ve Güneş, M. (2002). “Türkiye’de bölgesel yakınsama: kalkınmada öncelikli iller politikası başarılı mı?”, *VI. ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi*, 11-14 Eylül, Ankara.; Saygılıoğlu N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üni. Yayınları, İstanbul.; Şanlısoy, S. (2007). *Ekonomi - Politika Etkileşiminin Süreç Politikası Açısından Analizi: Türkiye Örneği*, Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens. İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir.; Bekiroğlu, C. (2010). *Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üni. Sos. Bil. Ens. Finans Bankacılık Programı.; Örüçü, D. ve Şimşek, H. (2011). “Akademisyenlerin Gözünden Türkiye’de Eğitim Yönetiminin Akademik Durumu: Nitel Bir Analiz”, *Eğitim Yönetimi*, Cilt 17, Sayı 2, s. 167-197; Tekin, A. (2011). “Küreselleşen Dünyada Bölgesel Kalkınma Dinamikleri, Kamu Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Dumlupınar Üni. Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 29, s. 1-8.; Güneş, M. (2012). “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 24, s. 149-184.; Aktel, M., Altan, Y., Kerman, U., Eke, E. (2013). “Türkiye’de Sağlık Politikalarının Dönüşümü: Sağlık Bakanlığının Taşra Örgütlenmesi Üzerinden Bir Analiz”, *Afyon Kocatepe Üni. Sos. Bil. Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 2, s. 33-62.; Emiri, F. T. (2013). “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği”, *Dumlupınar Üni. Sos. Bil. Dergisi*, Sayı: 36, s. 43-56.; Erdoğan, M.M., Karapınar Y.D., Aydın, D. (2013). “Türkiye’nin Göç Politikası”, Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı (Der.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 422-465.; Yavuz, N. (2013). “Toplu Ulaşım Kullanımını Teşvik Politikaları”, Yıldız, M. ve Sobacı, M.Z. (Der.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 550-564; Şener, H. E. (2013). “Türkiye’deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi”, Yıldız M. ve Sobacı M.Z. (Der.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 566-603; Sadioğlu, U. (2013). “Yerleşme Politikaları ve Türkiye Örneği”, Yıldız, M. ve Sobacı, M.Z. (Der.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 636-669; Akalın U.S. ve Tüfekçi, S. (2014). “Türkiye’nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış”, *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*; Cilt 1, Sayı 1, s. 51-66.; Babaoğlu, C. ve Yıldız M. (2015). “Kamu Politikası Bakış Açısından Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde Hükümdar-Danışman İlişkisi Üzerine”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 29, s. 87-113.; Kutlu, Ö. ve Kahraman, S. (2017). Türkiye’de Kişisel Verilerin Korunması Politikasının Analizi, *Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 4, s. 45-62; Arap, İ. ve Erat, V. (2017). “Türkiye’nin Bilim Politikası: TÜBİTAK Üzerinden Bir Çözümleme”, *Dokuz Eylül Üni. İİBF Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 1, s. 323-339

bir teorik çerçeveye açıkça sahip olmayan söz konusu kamu politikası analizi çalışmalarının ekserisi karşılaştırmalı kamu politikası analizlerine¹¹ dayanmaktadır.

¹¹ Bensghir, T. K. Ve Sezer, A. A. (2006). “Bir Kamu Politika Aracı Olarak Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS): Türkiye’de Belediyelerin CBS Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15 (1), s. 31-46; M. S. ve Yıldız, M. (2009), “Türkiye’de Bir Kamu Politikası Sorunu Olarak Yabancı Doktor İstihdamı: Avustralya, Birleşik Krallık ve Kanada Örnekleri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(3), s. 43-78; Bayat, T. ve Tüfekçi, A. (2009). “Türkiye’de ve Arjantin’de Yaşanan Son Ekonomik Krizler Ve Krizden Çıkış Yollarının Karşılaştırmalı Analizi”, *Social Sciences*, 4 (1), s. 72-91.; Karabulut, B. (2010). “Dünyada ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Gazi Akademik Bakış*, Sayı: 7, s. 91-104; Sezgin, Ş. (2010). “Politika Transferi ve Türkiye’de Özelleştirme”, *Dumlupınar Üni. Sos. Bil. Dergisi*, Sayı 27, s. 1-9; Ersöz D. (2010). *Değişen Devlet Dönüşen Sağlık: Kamu İşletmeciliği ve Politika Transferi Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı*, Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üni. Sos. Bil. Ens. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Balıkesir; Demirci, A.G. (2010). “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası”, *Toplum ve Demokrasi*, Cilt 4, Sayı 8-9-10, s. 143-168;; Parlak, B., and Sobaci, Z. (2010). “A comparative analysis of local agenda 21 websites in Turkey in terms of e-participation”, Reddick, C. G. (Ed.), *Politics, Democracy and E-Government: Participation and Service Delivery*, Hershey PA: IGI Global, s. 75–93; Çelebi, A.K. ve Kahriman H. (2011). “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Ar-Ge Faaliyetlerine Yönelik Vergi Teşvikleri ve Bunların Karşılaştırmalı Analizi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 16, s. 33-63;Sobacı, M. Z. (2011). “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde NeoLiberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, *Sosyoekonomi*, Sayı: 2, s. 192-210; Gök, M., Biyan, Ö., Akar, S. (2013). “Vergilemede Adalet İlkesinin Anayasal Temelleri ve Uygulamaya Yansımaları: Seçilmiş OECD Ülkeleri Açısından Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Marmara Üni. İ.İ.B. Dergisi*, Cilt: XXXIV, Sayı: 1, s. 269-292;; Taş, İ., Çiçek Y. , Kayıral, M. (2017). “Değişen ve Dönüşen Dünyada Politika Transferi ve İdari Reform Türkiye ve Yeni Zelanda Karşılaştırması”,*Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14 (2), s. 429-460.; Özekicioğlu, S. (2018). “Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s. 158-175.

İKİNCİ BÖLÜM

İLLER BANKASININ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

İller Bankası, tarihî gelişim süreci içerisinde işlevleri, görevleri ve özellikleri yönünden dünyada tam anlamıyla benzeri olmayan ve tamamen Türkiye'nin içinde bulunduğu şartlar çerçevesinde faaliyet gösteren melez bir yerel yönetim bankasıdır. İller Bankası, bir taraftan altyapı yatırımlarının finansmanını sağlayan kalkınma ve yatırım bankası olarak faaliyet gösterirken diğer yandan şehircilik ve altyapı projeleri geliştirip bu projeleri bizzat üstlenerek veya ihale yoluyla yaptıran imar ve bayındırlık kuruluşu olarak ta faaliyet göstermektedir. Bu yanıla bakıldığında hem finans sektöründe hem de reel sektörde bilfiil faaliyet gösteren İller Bankası, bu melez özelliğinden dolayı dünyadaki diğer benzerlerinden ayrılmaktadır. Banka; haritalar ve şehir planları hazırlanması, coğrafi bilgi sistemleri hizmetleri, içme suyu ve kanalizasyon yatırımlarının projelendirilmesi ve gerçekleştirilmesi hususunda uzmanlaşmış ve birçok projeyi kendi bünyesindeki uzman personelle hayata geçiren bir kuruluş olarak faaliyetine devam etmektedir. .

Diğer ülkelerdeki yerel yönetim bankaları genellikle kredi sistemi üzerinde yoğunlaşarak yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının finansmanını üstlenmektedirler. Özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde yerel yönetim bankalarının yerel yönetimlerin altyapı ve şehirleşme alanlarındaki yatırımları finanse eden özel amaçlı ihtisas bankaları olduğu görülmektedir. Türkiye'de ise 1930'da "Belediyeler Bankası" olarak kurulan ve 1945'te kapsamı genişletilerek İller Bankasına dönüştürülen kurum, Türkiye'nin temel ekonomik sorunlarından olan devlet dışı sermaye birikiminin yetersizliği göz önünde bulundurularak gelişmiş ülkelerdeki örneklerinden farklı bir örgütlenme yapısına sahip olacak şekilde bir kamu bankası olarak kurulmuştur. Kaynak yapısı, yatırım ve kalkınma bankaları gibi malî piyasalardan sağlanan fonlarla değil ortakları olan yerel yönetimlere tahsis edilen merkezî bütçe paylarından yapılan kesintiler ve merkezî yönetim tarafından aktarılan kamu fonlarından oluşmuştur. Bankanın kurulduğu 1940'ların ikinci yarısının şartlarına bakıldığında, altyapı ve şehircilik yatırımlarının finansmanının uzun vade ve ucuz maliyet gerektirmesi, Türkiye'deki bankaların kaynak yapısının yetersizliği gibi faktörler devletin bu alanda inisiyatif almasını gerekli

kılmıştır. Aynı şekilde, yerel yönetimlerdeki şehircilik ve altyapı hizmetlerinin projelendirilmesi anlamında uzman personel ve bilgi birikimi eksikliği, devletin bu alanda da inisiyatif almasını gerektirerek Türkiye'ye özgü kalkınma bankacılığı ve bayındırlık faaliyetlerini aynı bünyede toplayan İller Bankasının kurulmasını gerektirmiştir.

1980 sonrası dönemde, gittikçe artan bir ivmeyle Türkiye ekonomisinin özellikle dış ticaret yoluyla dünya ekonomisine entegre olması, ülke içi sermaye birikiminin artması, Türk bankacılık sektörünün 2001 krizi sonrası yeniden yapılandırılarak daha güçlü hale gelmesi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecinde aday ülke statüsünü kazanması sonucu başlatılan neo-liberal içerikli reformlar Türkiye'nin sosyo-ekonomik alanda hızlı büyüme yakalamasını sağlamıştır. Bu dönemde Türkiye'nin gelişmesi ve büyümesi; şehirleşme, altyapı ve yerel yönetim hizmetleri anlamında reform yapılmasını gerektirmiştir. Türkiye'de ekonomik liberalizasyon sürecinin etkileri, kamu sektörünün yapısal dönüşümüne ilişkin kamu politikalarında --kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi şeklinde-- kendini hissettirirken, yerel yönetimlerin finansmanı hususunda da etkili olmuş ve belediyelerin kredi kullanımlarında özel bankaların payı artmıştır. Kısa vadeli kredi kullanımları yanı sıra altyapı-üstyapı ve şehirleşme yatırımlarının finansmanı için büyük montanlı ve uzun vadeli kredi ihtiyacının ortaya çıkması Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının da devreye girmesine yol açmıştır. Dünyadaki hâkim paradigma ve gelişmelere paralel olarak Türkiye'nin benimsediği neo-liberal ekonomik politikaların ve bu çerçevede yurtiçi ve yurtdışı aktörlerin de süreci hızlandırmasıyla birlikte yerel yönetim finansmanında Türkiye'nin en önemli kurumu olan İller Bankası'nın dönüşümü kaçınılmaz hale gelmiştir. Türkiye'nin gelişmesine paralel olarak sermaye birikiminin nisbî artış göstermesi ve şehirleşmenin kontrolsüz şekilde artması, yerel yönetimlerin finansmanında yeni bir yaklaşımı zorunlu kılmıştır. Azgelişmiş ülke formatları çerçevesinde kurgulanan ve faaliyet gösteren İller Bankası'nın ülkenin içinde bulunduğu yeni şartlar çerçevesinde yeniden yapılandırılması zorunlu hale gelmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye'de 30 yıla yakın bir süredir Batılı ülkeler tarafından dayatılan neo-liberal ideoloji ve Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı çerçevesinde yeniden şekillendirilen yerel yönetim finansmanındaki İller Bankasının rolüne ilişkin

gelişen ve değişen politikaların çözümlenmesinin yapılması amaçlanmaktadır. Söz konusu çözümlenme; karmaşık politika yapım sürecinin tüm yönleriyle anlaşılmasını sağlamak için 1950’li yıllarda ABD’de başlayan kamu politika analizi (çözümlenmesi) çalışmalarından hareketle üçüncü ve dördüncü bölümlerde detaylı bir şekilde ele alınmaktadır. Bu bölümde ise, ilgili kamu politikasının çözümlenmesine girişmeden önce İller Bankasının tarihî gelişimi, yapısı, işleyişi ve faaliyetleri hakkında bilgiler verilerek politika çözümlenme girişiminin zemininin oluşturulması amaçlanmıştır.

2.1. İller Bankasının Tarihçesi ve 4759 Sayılı Kuruluş Kanunu

Erken Cumhuriyet döneminde¹², yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarını ticarî bankacılık ağını kullanarak yapmaları düşünülmüştür. Fakat ticarî bankaların kaynak yapılarındaki zayıflık, ülke içi sermaye birikiminin yetersizliği ve 1929 Dünya Ekonomik Buhranı gibi gelişmeler nedeniyle kredi sistemi işlememiş ve bunun üzerine Devlet ülkenin hızlı şekilde imarı için kamu kaynaklarını yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarına aktaracak bir bankanın kurulmasına karar vermiştir (İşleyen, 2001: 44). Yeterli gelir ve kaynaklardan mahrum belediyelere uygun koşullarda kredi sağlayarak şehirlerin hızlı şekilde imar edilebilmesi amacıyla 11 Haziran 1933 tarihinde 15 milyon TL sermaye ile “Belediyeler Bankası” adıyla bir banka kurulmuştur. Kanunda Belediyeler Bankası’nın kuruluş amacı şu şekilde dile getirilmekteydi:

“Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç oldukları parayı ikraz etmek; kısa ve uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tavassut ve kefalet etmek ve nizamname-i esasile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır”(İller Bankası, 2006: 2).

Belediyeler Bankası’nın kuruluşundan iki yıl sonra kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamak üzere merkezî bir örgüt olarak “Belediyeler İmar Heyeti” oluşturulmuştur. O dönemin şartlarının gereği olarak, yerel yönetimlerdeki teknik uzman personel ve sermaye eksikliğinin yaşanması belediyeler yanı sıra diğer

¹² Erken Cumhuriyet Dönemi Atatürk’ün yeni rejimin temellerini attığı 1923-1938 yıllarını kapsamaktadır. Akman’ın (2011)“Türk Tarih Tezi Bağlamında Erken Cumhuriyet Dönemi Resmî Tarih Yazımının İdeolojik ve Politik Karakteri” başlıklı makalesinde, Sevinç’in (2009) “Erken Cumhuriyet Dönemi (1923-1938) Türk Romanında Siyasî, Ahlakî Bir Sorunsal Olarak Yozlaşma” başlıklı makalesinde, Aslanoğlu’nun (2010) “Erken Cumhuriyet Dönemi Mimarlığı (1923-1938)” başlıklı kitabında olduğu gibi birçok çalışmada Erken Cumhuriyet Dönemi 1923-1938 yılları olarak kabul edilmiştir.

yerel yönetim yapıları olan köyler ve il özel idarelerini gerek teknik yardım anlamında gerekse kaynak anlamında destekleyecek merkezî bir kurumun varlığını gerekli kılmaktaydı. Böylece “Belediyeler Bankası” ve “Belediyeler İmar Heyeti” birleştirilerek melez bir kurum olan *İller Bankası*, 23 Haziran 1945 tarihinde 4759 sayılı Kanunla kurulmuştur. Önceleri, sadece belediyelere hizmet götürmek üzere kurulan Bankanın hizmet alanları genişletilerek belediyeler yanısıra il özel idareleri ve köyler de ilgi ve sorumluluk alanına dâhil edilir (Meriç ve Sakal, 2005: 288). İller Bankasının kuruluş amacı “Belediyeler Bankasından” farklıdır. “Belediyeler Bankası” belediyelere altyapı ve şehirleşme faaliyetlerinde sadece finansman desteği sağlama amacıyla kurulmuşken İller Bankası köyler ve il özel idarelerini de kapsayan tüm yerel yönetim birimlerine kredi verme yanısıra imar işleriyle uğraşmak amacıyla kurularak yatırımcılık yapısıyla donatılmıştır (Güler, 1997: 43).

4759 sayılı İller Bankası Kuruluş Kanununun 7. maddesinde İller Bankasının görev ve yetkileri şu şekildedir:

- Belediyeler, il özel idareleri ve köylerin mahallînitelikteki kamu hizmetleriyle alâkalı tesisler ve yapılar yapmalarına yardımcı olmak; şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı için plan ve programlarını desteklemek amacıyla kredi vermek.
- Yerel yönetimlerin ve diğer kamu kurumlarının talepleri üzerine harita, plan, proje, keşif ve etüdüleri yapmak ve yaptırmak; yerel yönetim birimlerinin kendi imkânlarıyla yapamayacakları tesisleri Bankanın yatırım programları dâhilinde yapmak ve yaptırmak; yerel yönetimlerin taleplerine bakılmaksızın yatırım programında yer alan hibe veya fon yardımlarının katkısıyla gerçekleştirilecek projeleri Banka eliyle yapmak ve yaptırmak.
- Kanunen denetimi Bayındırlık ve İskan Bakanlığına (BİB) verilenler hâricinde Bankadan alınan krediler ile yapılan işleri veya başka yollardan finanse edilen kamu yatırımlarını teknik yönden kontrol etmek ve denetlemek.
- Yerel yönetimlerin ve diğer kurumların sigorta ettirmek istedikleri menkul veya gayrimenkulleri sigorta etmek.

- Kuruluş kanunu, iç tüzük ve Bankalar Kanunu hükümlerine göre mevduat bankacılığı dışında kalan tüm bankacılık işlemlerini yapmak; kendi kaynaklarından yerel yönetim kurumlarına kısa ve uzun vadeli krediler vermek; yurtdışından aracı statüsünde kredi temin etmek; yurtiçinden ve yurtdışından alınan kredilere garantör olmak; para ve sermaye piyasalarına tahvil ihraç etmek veya yerel yönetimlerin tahvil ihraçlarına aracılık etmek (İller Bankası, 2006: 3).

Bu faaliyetleri yanısıra Banka, Kuruluş Kanununa göre, yıllık elde ettiği net kârın %55'lik kısmını köylerin kalkınmalarına yardımcı olmak üzere köylere ilişkin yapılan projelere aktarmak zorunda olduğu gibi bizzat bu projelerin yapımında faal rol almak zorundadır (İller Bankası, 2006: 3). Kısaca özetlenecek olursa, Kuruluş Kanununa göre, İller Bankasının görevlerini beş ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar:

- Yerel yönetimlere kentsel planlama ve altyapı yatırımları için kredi sağlamak.
- Yerel yönetimlerin kentsel planlama ve altyapı yatırımlarını yapmak veya yaptırmak.
- Yerel yönetimlere bu iş için gerekli araç ve malzemeleri tedarik etmek.
- Yerel yönetimlerin taşınır ve taşınmazlarını sigorta ettirmek.
- Tüzüğünde izin verilen tüm bankacılık işlemlerini yapmak

İller Bankasının 4759 sayılı Kanundaki görevlerine ve faaliyetlerine bakıldığında, İller Bankasının yerel yönetimler için malî ve teknik bir aracı kurum gibi çalıştığı söylenebilir. Malî aracı olarak: 1) Yerel yönetimler ile yurtiçi ve yurtdışı malî kuruluşlar arasında; 2) Yerel yönetimler ile merkezî yönetim arasındaki fon akışlarını düzenlemiş ve yürütmüştür. Teknik aracı olarak ise; özellikle belediyelerle inşaat-sanayi sektörü arasındaki ilişkileri yönlendirmiş ve yürütmüştür.

4759 sayılı Kanuna göre Bankanın ortakları, sermayesine katılan mahallî idare kuruluşlarıdır. Diğer bir ifadeyle, belediyeler, il özel idareleri ve köyler İller Bankasının ortaklarıdır. Bankanın sermaye kaynakları şu kalemlerden oluşmaktaydı:

- Belediyeler ve il özel idarelerinin yıllık gelirleri ile bu belediyelere genelbütçeden aktarılan kaynağın %5'i,
- Yerel yönetimlere bağlı kurum ve birliklerin safi kazançlarının %5'i,
- Bankanın yıllık kazancından köy idarelerinin kalkınması için tahsis edilerek sermayeye ilave edilen %30'luk pay,
- Özel kanunlarla Banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve aynı yardımlar,
- Bütçeden veya herhangi bir diğer yerden temin edilecek yardım ve bağışlar (İller Bankası, 2000: 25-28).

4759 sayılı Kuruluş Kanunu çerçevesinde İller Bankasının sermayesine ve bankaya tahsis edilen kaynaklara bakıldığında, bunların hemen hemen tamamının mahallî idarelere aktarılan kamu kaynakları üzerinden yapılan kesintilerden oluştuğu (Çoker, 1997: 39)görülmektedir. Kuruluş Kanunundaki yerel idareler aleyhindeki bu durum, genel bütçe gelirlerinden İller Bankasına aktarılan kaynaklarla oluşturulan “Belediyeler Fonu” ile dengelenmeye çalışılmıştır. 1985 yılında yayımlanan Yönetmelikle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5'ine denk gelen tutarın İller Bankası hesaplarına aktarılması ile oluşturulan fon, nüfuslarına bakılmaksızın belediyelerin bankanın yıllık yatırım programında yer alan altyapı ve üstyapı tesisleri ve bunlara ait projelere geri dönüşümlü olarak tahsis edilmesi amacını taşımıştır (Şimşek, 2007: 34-35). 1985'ten itibaren yürürlükte olan “Belediyeler Fonu”, her geçen yıl azaltılarak 2002 yılında tamamen kaldırılmıştır. 2002 yılına kadar olan dönemde, yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı yatırımlarını gerçekleştiren İller Bankasının ana kaynağını oluşturan “Belediyeler Fonu”, İller Bankası'nın yerel yönetimlerin kalkınması ve imarında oynadığı başarılı rolü ortaya çıkaran en önemli faktör olmuştur. Belediyelere malî desteğin devamı amacıyla, bu Fonun yerine 2003 yılından itibaren tahsisi “Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği” ile belirlenen bir ödenek oluşturulmuş; ancak altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında bu ödenek yetersiz kalmıştır (İller Bankası, 2006: 7). Bu dönemde, kentli nüfusta yaşanan hızlı artış beraberinde altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı artırırken, bu yatırımların İller Bankasının mevcut kaynak yapısıyla finansmanıimkânsız hale gelmiştir.“Belediyeler

Fonunun” kaldırılmasının bir diğer etkisi ise, yerel yönetimlerin başka finans kaynaklarına yönelmesi ve belediyelerin özel sektör bankalarına yüksek maliyetler ile ve aşırı derecede borçlanmak zorunda kalmış olmalarıdır (İller Bankası, 2006: 7). Bu süreçte belediyeler, İller Bankası yerine daha çok özel sektör finansman şirketlerinden iç ve dış borç almaya yönelerek özellikle büyük altyapı ve şehirleşme projelerinde dış kredilere ve uluslararası sermaye gruplarına bağımlı hale gelmişlerdir (Şimşek, 2007: 36).1980’den sonra Türkiye’de kamu finansmanının üzerinde etkili olan Dünya Bankası, “Belediyeler Fonunun” kaldırılmasında önemli rol oynamıştır(Çakır, 2003: 40-46). Belediyeler Fonu gibi merkezî bütçeden aktarılacak kaynakların eksikliğini kapatmak için 4759 sayılı Kuruluş Kanununda; İller Bankasının yurtiçinden ve yurtdışından alınan kredilere garantör olabileceği, para ve sermaye piyasalarına tahvil ihraç edebileceği ve yerel yönetimlerin tahvil ihraçlarına aracılık edebileceği (İller Bankası, 2006: 3) belirtilmiştir.

İller Bankasının malî yapısını etkileyen en önemli mevzuat düzenlemelerinden birisi, 1981 tarih 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur”. 4759 sayılı İller Bankası Kanununda eksik kalan ve bankanın malî yapısını olumsuz etkileyen kredi takip sistemindeki eksiklikler 1981 yılındaki 2380 nolu Kanunla büyük ölçüde giderilmiştir. 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla” birlikte ortak idarelere verilen kredilerin zamanında ödenmemesi durumunda İller Bankasına genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklardan kesinti yapılması yetkisi verilmiştir (www.archive.ismmmo.org.tr/docs/yayinlar/kitaplar/5281/162380sayilikanun.pdf).

4759 sayılı İller Bankası Kanununa göre Banka teşkilatı; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlükten ibaret olup, yetkiler bu organlar arasında paylaştırılmıştır. Bankanın en yüksek seviyede yetkili organı Yönetim Kurulu iken yürütmeden sorumlu organı ise Genel Müdürlüktür (İller Bankası, 2006: 5). Yönetim Kurulu, bir başkan ve dört üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyelerinden üçü BİB tarafından, biri ise Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Başbakan, Maliye Bakanı ile Bayındırlık ve İskan Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararnameyle atanırlardı. Yönetim Kurulu Başkanı aynı zamanda Genel Müdür olarak da görev

yapmaktayken Bankanın birinci derecede yetkili ve sorumlu amiriydi (Şimşek, 2007: 57).4759 sayılı Kuruluş Kanununda, Genel Kurul üyelerinin belirlenmesinde İçişleri Bakanlığının belirlediği üçlü gruplandırma sistemi uygulanmaktaydı. Genel Kurul; yerel idareleri temsilen “il genel meclislerince”, “belediye meclislerince” ve “köy ihtiyar heyeti meclislerince” kendi aralarından seçecekleri 21’er kişiden oluşmaktaydı. Genel Kurulda Hükümeti temsilen; İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarından birer üye de yer almaktaydı (Şengül, 2010:196).

Banka teşkilatının başında olan Genel Müdürün altında dört adet Genel Müdür Yardımcısı bulunmaktaydı. Genel Müdür Yardımcılarına bağlı olan merkez teşkilatı dokuz ana birimden oluşmuştu. Söz konusu merkez hizmet birimleri, daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmişlerdir. Bu birimlerden ana hizmet birimleri şunlardı:

- Bankacılık Dairesi Başkanlığı
- Harita Dairesi Başkanlığı
- İmar Planlama Dairesi Başkanlığı
- İçmesuyu Dairesi Başkanlığı
- Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı
- Yapı İşleri Dairesi Başkanlığı
- Makine ve Sondaj Dairesi Başkanlığı
- Malzeme Dairesi Başkanlığı
- Etüt Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı

Ana hizmet birimleri yanısıra; “Teftiş Kurulu Başkanlığı”, “Hukuk Müşavirliği”, “Teknik Danışma Kurulunun” bulunduğu danışma ve denetim birimleri ile “Personel Eğitim Dairesi Başkanlığı”, “Muhasebe ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı”, “Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı” ve “İdari İşler Dairesi Başkanlığından” oluşan yardımcı hizmet birimleri, Bankanın organizasyon şeması içinde yer almaktaydı (İller Bankası, 2006: 5).

2.2. İller Bankasının Yapısı ve İşleyişine Dair 2004 Yılına Kadar Yapılan Mevzuat Değişiklikleri

1983'te Anavatan Partisi (ANAP) ile iktidara gelen I. Özal Hükümeti, 1982 darbesinden sonra kurulan ilk sivil Hükümet olarak hızlı bir şekilde kamu yönetim reformuna girişmiştir. Özal, 1980'lerde uluslararası finans kuruluşları eliyle tüm dünyaya dayatılan ve beynelmınelleştirme ideolojisi kapsamında özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yönetimi ve ekonomik yapının dönüştürülmesini öngören neo-liberalizm, YKİ ve özelleştirme ilkelerini içeren politikaları hızla hayata geçirmeye başlamıştır. Bu dönemde, sosyo-ekonomik yapısı hızla değişip gelişmeye başlayan Türkiye'nin, özellikle şehirleşme alanında ciddi sermaye gereksinimi ortaya çıkmıştır. Benimsenen neo-liberal ilkeler ve Batı ülkeleriyle sıkılaşan ilişkiler kapsamında altyapı ve şehirleşme yatırımlarında kamu kaynaklarından ziyade daha ucuz ve uzun vadeli dış kaynaklara başvurulmuştur. Bu dönemde özellikle Dünya Bankası ile sıkı ilişkiler kurularak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin birçok proje hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası, sağladığı finansal kaynaklar karşılığında gerek yerel yönetimlerin yapısında gerekse yerel yönetim finansmanı ve altyapı projelerinde kilit role sahip olan İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişikliği şart olarak öne sürerek hükümetleri reforma zorlamıştır. I. Özal Hükümetiyle başlayan dönemden itibaren yapılan artırımcı nitelikteki çeşitli düzenlemelerle İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişimler hayata geçirilmeye başlanmıştır. İller Bankasının fonksiyon ve işleyişinde kırılma yaratan 2004 yılındaki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişiklikten sonra hızlanan reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi, üçüncü ve dördüncü bölümlerde çok daha kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Buradan hareketle, 2004 yılında başlayıp sonrasında devam eden kapsamlı değişiklik girişimlerinin gündeme gelmesinden önceki süreçte (1984–2003 döneminde) hayata geçirilen artırımcı nitelikteki mevzuat düzenlemeleri kronolojik olarak aşağıda belirtilmektedir.

- 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” çerçevesinde büyükşehir belediyeleri, kendi yatırım plan ve programlarını yapabilecekleri gibi finansman ihtiyaçlarını iç ve dış borçlanmalar

veya tahvil ihracı yoluyla karşılayabileceklerdir. Böylece büyükşehir belediyelerinin yatırımlarının planlaması ve finansmanı İller Bankasının yetki alanından çıkarılmıştır. Buna ilaveten büyükşehir belediyeleri yatırımların ve hizmetlerin finansmanında farklı alternatifleri değerlendirebilme olanağına sahip olmuşlardır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 05/01/2016).

- 4759 sayılı Kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabi olmak üzere kurulan, özel bütçeli İller Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) işleyişini düzenleyen 1984 tarihli 233 sayılı KHK ile birlikte KİT statüsü dışında tutulmuştur. Bu KHK, Bankanın idaresinin 4759 sayılı kendi Kanunu çerçevesinde yapılacağına işaret etmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr>, 10/02/2016).
- 1986 yılından itibaren borç idaresi değiştirilmiş ve bütçe kanunlarına bütçe açıklarının net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı ifadesi konulmuştur (Direkçi, 2006: 98). Bu kararlar birlikte kamu açıklarının doğrudan Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesine dair uygulamalar bir dizi düzenlemeyle engellenmiştir (Delice, 2015: 31). Bu engellemeyle birlikte İller Bankasının kamu kaynaklarından yerel yönetimlere kredi açmasının önü de tıkanmıştır.
- 1988 yılında Turgut Özal Başbakanlığındaki Hükümet, “4759 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısını” hazırlayarak TBMM Başkanlığına göndermiştir. Tasarıda; Bankanın nominal sermayesinin tavana ulaştığı ve hâlâ ortak yerel idarelerden kesinti yapılarak emanet hesaplarda tutulduğundan hareketle Bankanın sermayesinin 200 Milyar TL’ye yükseltilmesi öngörülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonunda bu rakamın 300 Milyar TL’ye yükseltilmesi öngörülmüştür (<https://www.tbmm.gov.tr>, 15/02/2016). Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesi çerçevesinde İller Bankasına ilişkin daha kapsamlı bir değişiklik öngören Dünya Bankası bu tasarımı yetersiz olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir.
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın 19.11.1990 tarih ve 52440 sayılı yazısı ile Bankanın 5411 nolu Bankacılık Kanununa tâbi olan “kalkınma bankası” statüsünde olduğunun bildirilmesiyle birlikte bu tarihten itibaren mevduat kabul

edilmemiş ve daha önce açılan mevduathesapları da tasfiye edilmiştir (YDK, 2005: 59).

- 2000 yılı 4543 sayılı “İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Bankanın sermaye tavanının 300 Trilyon TL’ye çıkarılması vekayıtlı sermayenin Bakanlar Kurulu kararıyla üç katına çıkarılabilmesi hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Banka bünyesinde bilgi işlem teknolojilerini hayata geçirmek ve etkin kullanımını sağlamak üzere Bilgi İşlem Daire Başkanlığının kurulması öngörülmüştür (<https://www.tbmm.gov.tr>, 03/03/2016).
- 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile kurulan Belediyeler Fonu, İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alan belediyelerin altyapı ve üstyapı projelerinin finansmanı için kredi şeklinde verilmek üzere İller Bankası hesaplarına aktarılan paylardan oluşmuştur. Dünya Bankasının telkinleri doğrultusunda kamu kaynaklarından kredi verilmesi yolunun kapanmasıyla birlikte Belediyeler Fonu 1988’den itibaren azaltılmaya başlanmıştır. Nitekim Haziran 2002 tarihli ve 24778 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği” ile Belediyeler Fonu tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.
- 1994, 1997 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin sonucu olarak Dünya Bankasının da yönlendirmesiyle çıkarılan Şubat 2001 tarihli 4629 sayılı “Bazı Fonların Tasfiyesine Dair Kanun” ile pek çok fon tasfiye edilmiştir. Tasfiye edilen fonlardan biri de “Mahallî İdareler Fonudur”. 2380 sayılı Kanun’un değiştirilmeden önceki hükümlerine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından belediyeler ve il özel idarelerine aktarılacak paylardan yapılacak kesintilerin İller Bankasına aktarılmasıyla oluşan fonun tasfiyesiyle ilgili hesap kapatılmıştır.
- 2003 yılında, İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetleri söz konusu olduğunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tâbi olması öngörülmüştür.
- 2004 yılında yürürlüğe giren “4759 sayılı İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği”nde yapılan değişiklikle birlikte Dünya Bankasının öngördüğü

köklü reformlar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Özellikle Bankanın teknik alandaki sorumluluk ve yetkileri azaltılarak yerel yönetimlere devredilmiştir. Banka daha çok malî aracı ve teknik danışman işlevine doğru evrilmiştir. Yeni Yönetmelikte; yerel yönetimlerin projelerinde teknik üstlenicilik ve ihaleye çıkma yetkisi İller Bankasının yetki alanından çıkarılmıştır. Teknik desteğin sunulması, geçiş süreci kapsamında sadece malî ve teknik yetersizliği olan küçük belediyelere verilecek şekilde düzenlenmiştir. Bankanın finanse ettiği projelerde yapılan işin kontrolü yerel idarelerle birlikte yapılması öngörülmüştür. (<http://www.resmigazete.gov.tr>, 05/03/2016).

- 2004 yılı 5173 Sayılı “İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile birlikte Bankanın sermaye artırımında 300 Trilyon TL olan sermaye tavanının Bakanlar Kurulu kararıyla beş katına kadar artırılması hükme bağlanmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 07/04/2016).

2.3. 6107 Sayılı İller Bankası AŞ Kanununa Göre İller Bankasının Statüsü ve Ortaklık Yapısı

2011 yılında Mecliste kabul edilen ve 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanununda¹³, özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliğe sahip anonim şirket statüsünde “İller Bankası AŞ” ünvanıyla, bir yatırım ve kalkınma bankasının kurulduğu ilan edilerek Bankanın statüsü netleştirilmiştir. Banka, yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlandığı halde, bağlı olduğu bakanlık değiştirilmemiş ve yeni Kanunda da ilgili bakanlık BİB olarak belirlenmiştir. Banka, 6107 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve diğer kanunların ilgili hükümlerine tâbidir. Bankanın tahvil ihracı ve sigorta hizmet gelirlerinin dağıtımı ve Kanunda hükmü bulunmayan diğer hususların Bankanın Ana Sözleşmesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür.

Yeni Kanunda bankanın amacı: İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahallî idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak; yerel halkın ihtiyaçları

¹³ İller Bankası AŞ yanısıra İlbank AŞ diye de bilinen kanunun tam ve açık adı şöyledir: İller Bankası Anonim Şirketi.

doğrultusunda yerel yönetimlerle birlikte projeler hazırlamak; yerel yönetimlere malî ve teknik danışmanlık yapmak; altyapı-üstyapı ve şehirleşme projelerinin yapılmasında yerel yönetimlere yardımcı olmak; her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetlerini ifa etmek olarak belirlenmiştir.

Kanunda, Bankanın bu amaçlara ulaşabilmek için: Ortaklarına kısa-orta-uzun vadeli her türlü nakdi ve gayrinakdi kredi açabileceği; faaliyetleriyle ilgili Ar-Ge projeleri geliştirip uygulayabileceği ve bu amaçla yerel yönetimlere teknik yardım verebileceği; Bankanın, kendi öncülüğünde şirket kurabileceği; sigorta acenteliği yapabileceği; yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapıp bunlara üye olabileceği; yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşlarıyla para ve sermaye piyasalarından kaynak sağlayabileceği; amacına yönelik her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetini yerine getirebileceği (<http://resmîgazete.gov.tr>, 10/04/2016) karara bağlanmıştır. 8 Şubat 2011’de Resmî Gazetede yayımlanan 6107 sayılı Kanunda değişiklik öngören 08/08/2011 tarih 648 sayılı KHK’nın 58. Maddesi uyarınca, İller Bankasının görev alanına iki yeni faaliyet daha ilave edilmiştir: Banka, Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır; Bankaya 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 (<http://www.mevzuat.gov.tr>, 25/05/2016).

6107 sayılı yeni Kanunda, Bankanın mevcut ortaklık yapısı değiştirilmemiş olup, Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyeler olarak belirlenmiştir. Kanunda, muhalefetin köy idarelerinin de ortaklar arasında sayılması gerektiğine dair görüşü kabul edilmemiş ve il özel idarelerinin köyleri de temsil ettiği gerekçesiyle ortaklık yapısında köy idarelerine yer verilmemiştir (<http://resmigazete.gov.tr>, 30/06/2016).

6107 nolu Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından Kanunda belirtilen şekilde İller Bankası AŞ Ana Sözleşmesi Mart 2011’de yayınlanmış ancak yine 08/08/2011 tarih 648 sayılı KHK’ya istinaden; faaliyetler, Yönetim Kurulu üyelerinin belirlenmesi ve Genel Müdürün atanması hususunda değişiklikler yapılmıştır. İlk olarak, BİB’in lağvedilmesi sonucunda Bankanın ilgili olduğu Bakanlık değişmiş ve “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” (ÇŞB) Bankayla ilgili Bakanlık olarak belirlenmiştir. İlgili

Bakanlığın değişimiyle birlikte Genel Kurulda bir üyenin ÇŞB'yi temsilen bulunması öngörölmüştür. Eski Ana Sözleşmede Genel Müdür, Yönetim Kurulunun başkanı olarak belirlenirken, 08/08/2011 tarih ve 648 sayılı KHK'ya istinaden düzenlenen yeni metinde Yönetim Kurulu Başkanı ve Vekilinin Yönetim Kurulu üyeleri tarafından seçilmesi öngörölmüş ve Genel Müdürün, Yönetim Kurulu üyesi olması karara bağlanmıştır. Eski metinde Yönetim Kurulu üyelerinin iki tanesinin Banka Genel Müdür ve yardımcıları arasından olacak şekilde toplam dört tanesinin ilgili Bakanlık tarafından seçilmesi öngörölürken, yeni metinde toplam yedi üyesi bulunan Yönetim Kurulunun dört üyesinin ilgili Bakanlık tarafından seçilmesi ve iki tanesinin mahallî idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığının gösterdiği iki kat aday arasından Genel kurulca seçilmesi öngörölmüştür. Yeni metinde, Yönetim Kurulu üyelerinin 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki niteliklere hâiz olması şartı koşularken mahallî idare temsilcileri arasından seçilecek iki üyeye on yıllık meslekî tecrübe şartı istisnası getirilmesi öngörölmüştür. Yönetim Kurulunun kredilerle ilgili verdiği görevleri yapmak üzere üyeler arasından Eski Metinde Genel Müdürün atanması koşullarını taşıyan iki Yönetim Kurulu üyesi ile birlikte Genel Müdürdan oluşan Kredi komitesinin kurulması öngörölürken, yeni metinde Kredi Komitesi üyelerinde aranan niteliklerden meslekî tecrübe şartı kaldırılmıştır. Eski metinde Genel Müdürün ortak kararname ile atanması öngörölürken, yeni metinde direkt Bakanın önerisi üzerine direkt Başbakan tarafından atanması öngörölmüştür. Son olarak Denetim Kurulunun üç üyesinden ikisinin ÇŞB, bir üyesinin ise Maliye Bakanlığı tarafından atanması öngörölmüştür (<http://www.ilbank.gov.tr>, 20/07/2017).

2.4. 6107 Sayılı Kanuna Göre İller Bankasının Malî Yapısı

6107 sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun” 4'üncü maddesinin 2. fıkrasında; Banka sermayesinin 9 Milyar TL olduğu, bu sermayenin Bakanlar Kurulu Kararı ile beş katına kadar artırılabilceği, Sermaye Kaynaklarının ise 02.07.2008 tarihli ve “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna” göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak %2 oranında kesilecek miktarlar, Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlölükler

düşüldükten sonraki yıllık safi kârından %30 oranında ayrılacak pay, diğer mevzuat hükümlerine göre banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlardan oluşacağı şeklinde düzenlenmiştir. Banka sermayesi paylara bölünmemiş olup, kayıtlı sermaye sistemi uygulanmamaktadır. 31 Aralık 2017 tarihi itibarıyla 18 Milyar TL¹⁴ sermayenin 13.122.184 Bin TL'si ödenmiştir. Banka Yönetim Kurulu Başkanı ve Üyelerinin, Denetim Kurulu Üyelerinin, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcılarının Banka sermayesinde hissedarlığı yoktur. Bankanın yıllara göre nominal sermayesi, sermaye tahsilatı, ödenmiş ve ödenmemiş sermaye durumu son on yılı kapsayacak şekilde aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 1. İller Bankasının Son On Yıllık Sermaye Hareketleri (İller Bankası, 2017)

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

Bankanın malî yapısı, borçlanmadan ziyade ortak yerel yönetimlerden yapılan sermaye tahsilatlarına dayanmaktadır. Diğer bankaların aksine kredi ikrazının büyük kısmı, özsermaye kaynağından karşılanmaktadır. Bankanın gelir kaynaklarına bakıldığında ise; kredilerden alınan faiz, komisyon ve fon gelirleri, kontrollük ve danışmanlık gelirleri, kaynak geliştirme faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirler ve interbank piyasalarından fon transferi yoluyla elde edilen faiz gelirlerinden oluştuğu (İller Bankası, 2016: 14-15) görülmektedir. Bankanın malî yapısına ilişkin bazı veriler

¹⁴15 Mart 2014 tarih ve 28942 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2014/6045 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Banka nominal sermayesi 9 milyar TL’den 18 milyar TL’ye çıkarılmıştır.

2011 yılından itibaren 2017'ye kadarki dönemi kapsayacak şekilde üçer yıl arayla aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2. İller Bankasına İlişkin Özet Malî Veriler¹⁵

İlbank A.Ş. Malî Verileri	2011	2014	2016	2017
<i>Toplam Aktifler</i>	11.392	16.297	21.843	24.998
<i>Verilen Krediler</i>	7.784	11.477	16.227	22.409
<i>Özkaynaklar</i>	8.439	11.334	14.116	16.012
<i>Net Kar</i>	246	524	820	985
<i>Özkaynak Kârlılığı</i>	%2,9	%4,63	%5,82	%6,16
<i>Aktif Kârlılığı</i>	%2,1	%3,22	%3,76	%3,95
<i>Krediler/Aktifler</i>	%68,3	%70,43	%74,3	%89,6
<i>Krediler/Özkaynak</i>	%92	%101	%115	%140
<i>Sermaye Yeterlilik Rasyosu</i>	%64,93	%66,02	%49,6	%47,8

İller Bankasının sermayesinin yerel yönetimlere aktarılacak merkezî bütçe payı üzerinden yapılan %2'lik kesintiyle oluştuğu gözönüne alındığında kredi hacmindeki artışı ele alırken sermayenin dâhil olduğu özkaynaklardaki değişimi beraber değerlendirmek gereklidir. Bankaların kredi ikrazında dış kaynaklara ağırlık vererek sermayesini kaldıraç gibi kullanması ve kredi hacmini artırması İller Bankası örneğinde görülmeyen bir durumdur. 2011–2017 arasındaki malî verilere bakıldığında, İller Bankasının banka formatına sahip olmadığı aksine yerel yönetimlerin hakkı olan bütçe payları üzerine faiz ve işletme giderini ekleyerek bu tutarı yerel yönetimlere kredi kullandıran malî aracı statüsünde kaldığı görülmektedir.

2.5. 6107 Sayılı Kanuna Göre İller Bankasının Teşkilat ve Personel Yapısı

Bankanın teşkilat yapısı; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu, Genel Müdürlük, Daire Başkanlıkları ve Bölge Müdürlüklerinden oluşmaktadır. Genel Kurul, Bankanın en üst yetkili organıdır. Genel Kurul: il özel idarelerini temsil etmek üzere il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden (il özel idarelerini temsilen iller

¹⁵ “ilbank.gov.tr” adresinde yayımlanan “Faaliyet Raporlarından” yararlanılarak hazırlanmıştır.

alfabetik sıraya göre dört gruba ayrılarak hangi il özel idaresinin temsilci göndereceği Banka tarafından belirlenir ve Genel Kurula davet yazısı gönderilir); belediyeleri temsil etmek üzere belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden (belediyeleri temsilen her bir ilin il sınırları içerisinde olan ve Genel Kurulu yapılacak hesap döneminin başında mevcut olan belediyeler arasından hangi belediyenin temsilci göndereceği Türkiye Belediyeler Birliği Encümeni tarafından belirlenir ve isimleri Bankaya bildirilir); İçişleri, Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarıyla Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden oluşur.

Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar ve icra organıdır. Banka, Yönetim Kurulu tarafından idare ve temsil edilir. Yönetim Kurulu, Genel Müdür dâhil yedi üyeden oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar atanabilir veya seçilebilir. Yönetim Kurulunun dört üyesi ÇŞB 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 üyeliğine atanacaklar için 5411 sayılı Bankacılık Kanununda aranan nitelikleri taşımaları şarttır. Ancak, Genel Kurul tarafından seçilecek üyelerde en az on yıllık meslekî deneyime sahip olma şartı aranmaz.

Genel Müdür, Yönetim Kurulu tarafından devredilen görev ve yetkiler dâhilinde Banka faaliyetlerinin etkin ve sağlıklı yürütülmesinin koordinasyonunu sağlar. Bankayı ilgili mevzuat, Genel Kurul ve Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda yönetir ve Yönetim Kurulunca belirlenen temsil ve ilzam esasları çerçevesinde idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı Bankayı temsil eder.

Başında Genel Müdürün olduğu Bankanın organizasyonu, merkez teşkilatı ve bölge teşkilatlarından oluşmaktadır. Banka teşkilatının idarî yöneticisi olan Genel Müdür, merkez teşkilatını altı kişiden oluşan ve çeşitli dairelerden sorumlu Genel Müdür Yardımcılarıyla idare etmektedir. Genel Müdür Yardımcılarının idaresinde bulunan merkez teşkilatı daire başkanlıkları şunlardır (İller Bankası, 2016: 19):

- Yatırım Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
 - Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
 - Üstyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı
 - Bankacılık Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
 - Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı
 - Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı
 - Mekânsal Planlama Dairesi Başkanlığı
 - Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
 - Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
 - Muhasebe ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı
 - Proje Dairesi Başkanlığı
 - Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığı
 - Altyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı
 - Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü
 - İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı
 - Hukuk Müşavirliği
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı
- } Genel Müdür Yardımcısı

Bölge teşkilat yapısı ise, Türkiye'nin 18 bölgeye ayrılmasıyla belirlenen Bölge Müdürlüklerinden oluşmaktadır: 1) Gaziantep Bölge Müdürlüğü, 2) Konya Bölge Müdürlüğü, 3) Adana Bölge Müdürlüğü, 4) Diyarbakır Bölge Müdürlüğü, 5) İstanbul Bölge Müdürlüğü, 6) Samsun Bölge Müdürlüğü, 7) Ankara Bölge Müdürlüğü, 8) Elazığ Bölge Müdürlüğü, 9) İzmir Bölge Müdürlüğü, 10) Sivas Bölge Müdürlüğü, 11) Antalya Bölge Müdürlüğü, 12) Erzurum Bölge Müdürlüğü, 13) Kastamonu Bölge Müdürlüğü, 14) Trabzon Bölge Müdürlüğü, 15) Bursa Bölge Müdürlüğü, 16) Eskişehir Bölge Müdürlüğü, 17) Kayseri Bölge Müdürlüğü, 18) Van Bölge Müdürlüğü.

İnsan kaynakları ve personel yapısına bakıldığında; 6107 sayılı İlbank AŞ Kanununun 11. maddesi ile "Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler 14 Temmuz

1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan personel eli ile yürütülür” ve “Banka personelinin hizmete alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşü üzerine Yönetim Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan yönetmelik ile düzenlenir” hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

İller Bankasının personel politikası ile personel alımına ilişkin kriterler ile usul ve esaslar 29 Nisan 2011 tarih ve 27919 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren mülga “İller Bankası A.Ş. İnsan Kaynakları Yönetmeliği” ile belirlenmiş; ancak anılan yönetmelik 4 Nisan 2011 tarih ve 28518 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “İller Bankası A.Ş. İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik” ile yürürlükten kaldırılmış olup aynı tarih ve sayılı Resmî Gazetede yayınlanan ve 22 Haziran 2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayım tarihinde yürürlüğe giren “İller Bankası A.Ş. İnsan Kaynakları Yönetmeliğinde” belirlenmiştir (İller Bankası, 2017: 62). İller Bankasının güncel personel yapısını karşılaştırmalı olarak gösteren tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 3. 2016-2017 Yılları İller Bankası Personel Yapısı (İller Bankası, 2017).

Sınıfı	2016 Yıl Sonu			2017 Yıl Sonu		
	Merkez	Bölgeler	Toplam	Merkez	Bölgeler	Toplam
İdari Personel	666	668	1334	648	647	1295
Teknik Personel	407	583	990	391	563	954
657'ye tabi Personel	2	1	3	2	1	3
İşçi Personel	87	118	205	77	110	187
Genel Toplam	1162	1370	2532	1118	1321	2439

Tablodan da görüldüğü üzere, Bankacılık ve diğer idarî faaliyetlerle görevli personel sayısı ile teknik işlerle görevli teknik personel ve işçi sayısı birbirlerine eşit seviyelerdedir. 6107 sayılı Kanunla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi personel sayısı sadece 3 iken, diğer personeller sözleşmeli kategoride istihdam edilmektedir. Bankacılık ve teknik işlerle görevli personel yapısına bakıldığında, Bankanın faaliyetlerindeki ağırlığın bankacılık alanında yoğunlaşmadığı görülmektedir.

Personel yapısına bakıldığında İller Bankasının 6107 sayılı Kanunda öngörülen yatırım ve kalkınma bankası olma iddiasından hala uzakta olduğunu göstermektedir.

2.6. 6107 Sayılı Kanun Sonrası İller Bankasının Finansman Faaliyetleri

İller Bankası, yerel yönetimlerin her türlü kentsel ihtiyaçlarının karşılanması için geliştirilen projelerine uygun kaynakların temin edilmesi konusunda yerel yönetimlere yardımcı olmakta ve piyasa şartlarına göre daha uygun fiyatlama olacak şekilde ağırlıklı olarak özkaynaklarından finansman sağlamaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimlere her türlü proje ve yapım işleri ile ihtiyaç duyacakları idarî malzeme, ekipman/araç gereç ve benzeri konularda kredi vermektedir. Kredilendirme faaliyeti yanında yerel yönetimlere yönelik olarak gerek Genel Bütçeden aktarılan gerekse kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte üretilecek projeler kapsamındaki finansman kaynaklarının kullanılmasına aracılık yapılmaktadır.

Yurtiçi menşeli finansman faaliyetleri yanı sıra uluslararası finans kuruluşları tarafından finanse edilen, Hazine Müsteşarlığının garantörlüğünde ve Kalkınma Bakanlığının uygun görüşüne istinaden Bankanın sorumluluğu ve koordinasyonu ile yürütülen --teknik ve malî şartları ilgili uluslararası finans kurumu ile yapılan kredi anlaşması ile belirlenmekte olup İller Bankası ve ilgili yerel yönetim arasında alt kredi anlaşması yapılmaktadır-- proje bazlı kredi imkânı sağlanmaktadır. Bu kapsamda; Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı gibi uluslararası finans kuruluşları ile çalışılmaktadır.

2.6.1. Kredi Ürünleri ve Kredilendirme Süreci

Bankanın kredilendirme faaliyetleri kapsamında “proje kredileri”, “nakit krediler”, “nakit destek kredileri” ve “gayrinakit krediler” gibi ürünler yerel yönetimlere sunulmaktadır. “Proje kredileri”; her türlü yapım işleri, kamulaştırma, makine, ekipman, imalat ve yapım işlerinde kullanılan ham madde, yan mamul, mamul, ekipman, malzeme ve gayrimenkul alımı, imar planı ve harita dâhil her türlü projelendirme ile kent bilgi sistemine ilişkin tüm projeleri desteklemek için verilen kredilerdir. “Nakit krediler”; ortak yerel yönetimlerin acil câri giderlerini karşılamak üzere verilen krediler olup istisnaî haller dışında kullanıma yapılmamaktadır. “Nakit destek kredileri”; ortak

yerel yönetimlerin ihbar ve kıdem tazminatı ödemeleri ile buna benzer nedenlerle ihtiyaç duyduğu krediler için yapılan ödemelerdir. Nakit destek kredilerinin kullandırımı sırasındaki nakit teslimatı, yerel yönetimlerde değil doğrudan hak sahiplerine yapılmaktadır. Gayrinakdi krediler; kredi kullanıcısı olan yerel yönetimlere, talep etmeleri halinde yasal paylarından Bankaya olan borçları ile Bankaya bildirilen kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçları düşüldükten sonra kalan kısım ölçüsünde yetkili makam onayı ile teminat mektubu verilebilmekte veya aracılık edilebilmektedir (İller Bankası, 2016).

Bankadaki kredilendirme süreci, kredi kullanıcısının kredi talep formunu doldurmak suretiyle ilgili Bölge Müdürlüğüne yapacağı müracaat ile başlamaktadır. Bölge Müdürlüğüne ön değerlendirmesi yapılan kredi talepleri Genel Müdürlüğe iletilir. Kredi talebinin teknik, ekonomik, çevresel ve malî değerlendirmesi “Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığının” koordinasyonunda ilgili uygulama daireleri, bölge müdürlükleri ve kredi kullanıcısı ile işbirliği içinde yapılır. Teknik, ekonomik ve malî değerlendirmenin sonucunda kredi tahsisinde engel bulunmayan talepler için kredi kullanıcısından sektörlere bağlı olarak kredi tahsisine ilişkin gerekli her türlü bilgi, belge, tutanak, rapor ve benzeri dokümanlar talep edilir. Söz konusu evrakların kredi kullanıcısı tarafından temin edilmesinin ardından kredi tahsisi onaya sunulur. Onaylanan kredi tahsisine ilişkin işlemlerin kredi konusuna (proje, alım, yapım, nakit destek vb.) uygun olarak yürütülmesi sağlanır. Kredilendirmede herhangi bir proje sınırlaması bulunmamaktadır. Belediyelerin her türlü kentsel projeleri Banka tarafından uygun bulunması halinde finanse edilmektedir. Ancak içmesuyu, kanalizasyon, arıtma tesisi ve katı atık gibi temel altyapı projeleri öncelikle ele alınmaktadır (İller Bankası, 2016).

Uluslararası kaynaklardan sağlanan kredileri için kredilendirme süreci; Banka ile uluslararası finans kuruluşu arasında kredi anlaşmasının imzalanması ile başlar. “Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı” tarafından yerel yönetimler için krediyle ilgili tanıtım ve bilgilendirme toplantıları düzenlenir. Yerel yönetimler, uluslararası kaynaklardan sağlanan krediler için taleplerini “Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığına” iletmek zorundadırlar. Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, uluslararası finans kuruluşları ve Bankanın ilgili birimleri ile olan iş ve işlemler

Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından koordine edilerek yürütülür. Yerel yönetimlerin hazırlatacağı proje ve detaylı fizibilite raporu dikkate alınarak yerel yönetimlerin dış kredi taleplerinin teknik ve malî uygunluğu incelenir. Banka tarafından uygun görülen başvurular için Kalkınma Bakanlığında ve ilgili uluslararası finans kuruluşundan da uygun görüş alınması ile dış kredi tahsisi gerçekleştirilir (İller Bankası, 2016).

2.6.2. Hibe Şeklinde Sağlanan Finansman İmkânları

Banka net kârının %51'i; köylerin il özel idareleri tarafından yerine getirilen, teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı, nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içmesuyu, atıksu, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı, nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin Banka tarafından uygun bulunan, teknik ve sosyal altyapı projelerinin yapımlarının finansmanında kullanılmak üzere hibe olarak ayrılmaktadır. Belediyelere ait harita, imar planı, içmesuyu şebeke ve arıtma, atıksu şebeke, atıksu arıtma tesisi, deniz deşarjı, katı atık düzenli depolama tesisi, jeotermal enerji tesisi, kent bilgi sistemi, etüt ve proje işleri ise Banka karından ayrılan ödenekten %50 oranında hibe katkı sağlanarak ve geriye kalan %50'si ise kredi kullanılarak veya ilgili belediye tarafından ödenmek sureti ile yapılabilmektedir (İller Bankası, 2016).

Uluslararası kaynaklardan sağlanan kredilerden yararlanacak yerel yönetimlerin projelerinin, fizibilite raporlarının ve planlarının hazırlanması amacıyla verilecek hibelerin şartları, uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenmekte ve hibeler Banka aracılığıyla kullanılmaktadır.

2.6.3. Pay Dağıtım Faaliyetleri ve Paylar Üzerinden Yapılan Kesintiler

Banka, kredi ve hibe kullandırmaları yanı sıra merkezî idareden mahallî idarelere yapılan kaynak transferine de aracılık etmektedir. Bu faaliyetlerden en önemlisi "5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" çerçevesinde mahallî idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların dağıtımının yapılmasıdır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden:

Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere %1,50; büyükşehir ilçe belediyelerine %4,50; il özel idarelerine ise %0.50 olmak üzere toplam %6,50 oranında pay dağıtımı yapılmaktadır (İller Bankası, 2016).

Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı üzerinden büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile özel idarelerine ayrılacak paylardan borçlarına karşılık yapılacak kesintiler üç gruba ayrılmaktadır:1) Uzlaşma borçlarından yapılan kesintiler; 2) özel hukuka tabi kuruluşlara olan borçlar için yapılan kesintileri; 3) ana borçlar --Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası, SGK.

Uzlaşma Borçları için yapılan kesintilerin arka planında; Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulan Uzlaşma Komisyonunun büyükşehir belediyelerinin ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50'sinden fazlası büyükşehir belediyelerine/belediyelere ait şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarının 31.12.2004 tarihine kadar olan borçlarının ve alacaklarının takas, mahsup ve kesintiye tabi tutulması için aldığı karar yatmaktadır. Belediyelerin Banka tarafından dağıtılmakta olan paylarından Uzlaşma Komisyonu kararı gereğince bildirilen borçlar kesilmektedir. Bakanlar Kurulu Kararında uzlaşma borçları için belirlenen oran, kesintiye ayrılan oranın %12,5'idir (İller Bankası, 2016).

Özel hukuka tâbi kuruluşlara olan borçlar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 5. maddesi gereğince uzlaşma kapsamındaki özel hukuka tâbi kuruluşlara olan ve 31.12.2006 tarihi itibariyle uzlaşma sağlanmamış borçlardır. Bakanlar Kurulu Kararında bu borçlar için belirlenen oran kesintiye ayrılan paranın %2,5'idir (İller Bankası, 2016).

Ana borçlar;"6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun" hükümlerine göre Devlete olan borçlar, İller Bankasına olan borçlar, Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlar ile "4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçlardır. Bakanlar Kurulu Kararında bu borçlar için belirlenen oran kesintiye ayrılan paranın %85'idir. Bu borçlar için il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlar adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak paylarından 01.03.2010 tarihinden sonra doğan borcu olanlardan 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu

Kararı gereğince %40 oranında kesinti yapılır. Bu oran 2015/7909 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince %12,5 olarak uygulanır. 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince Maliye Bakanlığına, Hazine Müsteşarlığına, İller Bankasına ve Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) 01.03.2010 tarihinden sonra yeni borcu bulunmayan yerel yönetimler için kesinti oranı%25 olarak uygulanır. Bu oran 2015/7909 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince %7,5 olarak uygulanır (İller Bankası, 2016).

2.7. 6107 Sayılı Kanun Sonrası Yürütülen Teknik Faaliyetler

Banka; sağlıklı kentsel altyapı ve üstyapıların oluşturulması için sahip olduğu bilgi birikimi, donanımı, deneyimi ve yaygın hizmet ağını yerel yönetimlerin gelişmesi için sunan bir kurumdur. Banka; yatırım faaliyetleri açısından harita, her ölçekte imar planı ve jeolojik-jeoteknik etütle başlayan planlama faaliyetlerinden, her türlü altyapı ve üstyapı tesislerinin proje ve uygulamalarını içeren oldukça geniş bir alanda yerel yönetimlere yatırım hizmeti vermektedir. İlaveten Banka, her geçen gün önemi daha da artan yenilenebilir enerji kaynakları ve enerji verimliliği konularında da çalışmalar yürütülmektedir (İller Bankası, 2016).

2.7.1. Planlama Faaliyetleri

Planlama faaliyetlerinin ilki, harita çalışmalarıdır. Banka, sayısal harita üreten kuruluşlar arasında kendi sektöründe lider konumdadır. Yersel, fotogrametrik veya lidar yöntemi ile üretilen ve Bankaca kontrolörlüğü ve kesin kabulleri yapılan sayısal haritalar, imar planlarından yeraltı ve yerüstü tesislerinin yapımına, topoğrafyadan coğrafi bilgi sistemlerine kadar her türlü teknik hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında kullanılmaktadır (İller Bankası, 2016).

Planlama faaliyetlerinin ikincisi, imar planlama çalışmalarıdır. Banka, imar planları konusundaki yıllara yaygın tecrübesi ve deneyimli personeli ile ülkenin lokomotifidir durumundadır. Banka, “3194 sayılı İmar Kanununun Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği” uyarınca, her tür ve ölçekte planlanyapılmakta, yaptırılmakta, denetlenmekte ve danışmanlık hizmeti verilmektedir. Bunların yanında koruma amaçlı imar planları, ulaşım ana planları, sektörel (turizm, sanayi vb.) planlar, kırsal alan

planları, kentsel tasarım-peyzaj projeleri ve benzeri işleri yapılmaktadır (İller Bankası, 2016).

Planlama çalışmalarının üçüncüsü, jeolojik- jeoteknik etüt çalışmalarıdır. Bu kapsamda; afete duyarlı her tür ve ölçekte imar planlarının yapılması için yasal bir zorunluluk olan jeolojik ve jeoteknik etütler, imar planlarına esas mikro-bölgeleme etütleri, imar planına esas paleo-sismolojik etüt çalışmaları, kentsel dönüşüm kapsamındaki her türlü riskli alan ve riskli yapı yerlerinde imar planına esas jeolojik-jeoteknik etüt ile zemin ve temel etüt çalışmaları yapılmaktadır (İller Bankası, 2016).

Planlama çalışmalarının dördüncüsü, Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) çalışmalarıdır. Bankanın 2015–2019 Stratejik Planında belirtildiği üzere sürdürülebilir kalkınma ve kentleşmenin desteklenmesi için Bankanın ve yerel yönetimlerin kaynaklarını etkin ve verimli şekilde kullanarak doğru, hızlı ve ekonomik hizmet üretmeleri için Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) ve Kent Bilgi Sistemi (KBS) projelerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalara ait projelerin teknik şartname, ihale, danışmanlık, finansman ve yapımına Banka tarafından destek sağlanmaktadır. Ayrıca, İL-CAS (İller Bankası Coğrafi Arşiv ve Bilgi Sistemi) çalışmaları ile Bankanın ürettiği tüm mekânsal verinin, uluslararası standart üretim ve sunum yapısına sahip olmasının sağlanması ve sayısal arşivin sürekli şekilde güncellenmesi amaçlanmaktadır (İller Bankası, 2016).

Planlama çalışmalarının beşincisi, kamulaştırma ve imar uygulama çalışmalarıdır. Banka tarafından kadastral mülkiyetlerin imar planına uygun hale getirildiği imar uygulamaları ile belediyeler ve il özel idarelerinin sundukları hizmetlerin yürütülmesinde gerekli olan her türlü kamulaştırma işlemleri için kredi tahsisi yapılmaktadır. Banka tarafından tahsis edilen kamulaştırma kredileri; imar yollarının açılması, yeşil alan, park, otopark ve terminal alanlarının oluşturulması, sosyal ve kültürel tesis alanlarının oluşturulması, rekreasyon alanlarının oluşturulması, su arıtma tesisi ve katı atık tesisi alanlarının oluşturulması ile kentsel dönüşüm çalışmalarında kullanılmaktadır (İller Bankası, 2016).

2.7.2. Proje ve Uygulama Faaliyetleri

Banka kuruluşundan bugüne kadar yerel yönetimlerin içmesuyu, atıksu, şebeke ve arıtma tesisleri, derin deniz deşarjı ve katı atık tesisleri gibi çevresel altyapı projeleri; kentsel dönüşüm projeleri, belediye hizmet binaları, soğuk hava depoları, terminal ve peyzaj projeleri gibi üstyapı projeleri yatırımlarında çok sayıda iş gerçekleştirmiş olup Türkiye'nin önde gelen kurumlarındadır.

Banka; proje geliştirmede Ar-Ge Kurumu gibi çalışmakta aynı zamanda yerel yönetimler tarafından hazırlanmış ya da hazırlanmış projeleri inceleyerek uygunluk vermekte, tahsis edilen yapım kredileri ve denetim hizmetlerinde yer almaktadır. Gerek Bankaca gerekse yerel yönetimler veya kuruluşlar tarafından hazırlanmış ya da hazırlanmış alt yapı projelerinin incelenerek uygun bulunması ve finansman şartlarının sağlanması sonrasında uygulama işleri de kontrollük hizmetleriyle hayata geçirilmektedir. Banka; yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyacı olan hizmet binası, sosyal tesis, kültür merkezî, eğitim tesisleri, çok amaçlı salonlar, spor kompleksi, raylı ulaşım sistemi, metro gibi kentsel dönüşüm projeleri yanı sıra iş merkezî, hal, açık ve kapalı pazar yerleri, otogar, turizm ve termal tesisleri, peyzaj düzenlemeleri, park, bahçe ve benzeri her türlü üstyapı tesislerinin etüt ve fizibilitesi ile uygulamalarını yapmakta veya yaptırmaktadır (İller Bankası, 2016).

Bankanın yürüttüğü kaynak geliştirme faaliyetleri sonucunda sözleşmesi imzalanan arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı işlerinin proje ve uygulamaya yönelik denetim hizmetleri de ilgili daire başkanlıklarınca yürütülmektedir. Son yıllarda birçok kamu kurum ve kuruluşunun içinde bulunduğu kentsel dönüşüm hareketine Banka da yerel yönetimlere sağladığı gerek teknik destek gerekse finansman desteği ile katılım sağlamaktadır. Ayrıca Banka, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın riskli bina tespiti çalışmaları yapabilecek lisanslı kurum listesinde yer aldığından, talep edilmesi halinde riskli bina tespit çalışmaları yapmaktadır (İller Bankası, 2016).

2.7.3. Teknik Danışmanlık ve Denetim Hizmetleri

Banka, sunduğu teknik hizmetler yanında yerel yönetimlere her türlü kentsel ihtiyaçlarının karşılanmasında merkez ve taşra teşkilatlarıyla birlikte danışmanlık hizmeti de vermektedir. Banka, özellikle kredi ve hibe kaynak kullandırılarak

gerçekleştirilen her işin denetiminde yer almaktadır. Denetim şekli tam kontrollük, müşterek kontrollük ya da izleme şeklinde yapılmaktadır.

Tam kontrollük, belediyelerin kontrollük için yeterli teknik elemanlarının olmadığı durumlarda kontrollük işlevi sadece Banka tarafından yürütülmektedir.

Müşterek kontrollük; Banka ve belediyenin görevlendireceği teknik personel, yapı denetim hizmetlerini birlikte yürütmektedir. Mevcut durumda, Bankada işler ağırlıklı olarak müşterek kontrollük sistemi ile yürütülmektedir.

İzleme; Banka tarafından kredilendirilen ancak işin teknik özelliklerinden farklı uzmanlık gerektiren karakterde olması veya dış kredi koşulları gibi nedenlerle kredikonusu işin teknik sorumluluğu ilgili idarelere ait olmak üzere kredinin kullanımı izleme yoluyla denetlenmektedir (İller Bankası, 2016).

2.8. Kaynak Geliştirme Faaliyetleri

6107 sayılı Kanun gereği Bankanın faaliyetleri arasına “Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak” hükmü eklenmiştir. Kaynak geliştirme faaliyetleri yoluyla, Bankanın faaliyet alanında yer alan altyapı projeleri yanında üstyapı projelerinde de markalaşmak ve böylelikle ortak idarelere daha güçlü hizmet etmek hedeflenmiştir. Bu amaçla Banka; gerek kendi arsaları üzerinde gerekse ortakları olan belediyeler ve il özel idareleri, diğer kamu ve özel kuruluşlar ile şahıslara ait arsalar üzerinde ortaklaşa kâr amaçlı gayrimenkul projeleri geliştirmektedir.

İlgili mevzuatlara uygun olarak “arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemiyle” değerlendirilebilecek niteliğe sahip olup Bankanın da uygun göreceği belediye gayrimenkullerinin; Banka tarafından satın alınması, bunlar üzerinde arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemi kullanılarak belediyelerle ortak uygulama yapılması seçenekleriyle belediyelerin Bankaya olan kredi borçlarının mahsup edilmesi de mümkündür.

Ayrıca Banka, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” kapsamındaki kentsel dönüşüm projeleriyle ve marka şehirler oluşturma

projesinde de aktif bir rol üstlenmektedir. Banka bu kapsamda hem projeler gerçekleştirmekte hem de gerçekleştirdiği gayrimenkul projelerinden elde edilen karın yarısını kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere ÇŞB kentsel dönüşüm özel hesabına aktarmaktadır (İller Bankası, 2016).

Bankanın kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında yürüttüğü faaliyetler şunlardır:

- *Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhaleleri*: Banka, mülkiyetinde ya da tasarrufunda bulunan taşınmazlarda, “Satış, Kiraya Verme ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği” kapsamında arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı ihalelerine ilişkin sözleşme ve şartnameleri hazırlamakta, ihaleleri gerçekleştirmekte ve sözleşmeyi yürütmektedir.
- *Belediyeler, Kamu ve Özel Kuruluşlar ile Yürütülen Projeler*: Banka, belediyeler, kamu kuruluşları ile gerçek/tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde ortak gayrimenkul projesi geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmek amacıyla protokoller yapmaktadır. Planlama çalışmalarını müteakip söz konusu taşınmazlar arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı yoluyla ihale edilerek, elde edilen hasılatın proje paydaşları ile paylaşımı sağlanmaktadır.
- *Gayrimenkul Satışı*: Banka, kaynak sağlamaya yönelik olarak ilgili mevzuatlar çerçevesinde gayrimenkul alım, satım, trampa, kiralama ve kiraya verme faaliyetlerini yürütmektedir (İller Bankası, 2016).

2.9. İller Bankası Reorganizasyon Sürecine Dair Alanyazın Taraması

İller Bankası'nın reorganizasyon sürecine ilişkin yapılan akademik çalışmalarda daha çok fonksiyonel değişimlere odaklanılırken reorganizasyon politikalarının geri planında yatan uluslararası gelişmeler ve aktörler, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisini belirleyen siyasal kültür, demografik yapı ve şehirleşmenin yarattığı etkiler gibi çevresel faktörlerin kapsamlı şekilde analize dâhil edilmediği görülmektedir. İller Bankası üzerine yapılan akademik çalışmaların birçoğunda reorganizasyon politikalarına dair kapsamlı çözümlenmeden ziyade, mevzuat değişiklikleriyle işlevsel

değişikliklerin kronolojik olarak sıralandığı ve politika formülasyon sürecindeki belli başlı raporların ele alındığı görülmektedir. Yapılan çalışmalar, kamu politikası analizi gibi kapsamlı bir teorik çözümlene çerçevesine sahip olmadığı için İller Bankası reorganizasyon sürecini tüm yönleriyle açıklamaktan uzak kalmışlardır. Konuya dair bir diğer eksiklik ise; 2004 yılındaki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde yapılan revizyonla İller Bankasının işlevlerinde ilk köklü değişikliğin yapılması ve bu gelişmeyi takip eden 2006 yılı 1/371 sayılı İller Bankası Kanun Tasarısının ve 2011 yılı 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanununun kapsamlı bir değerlendirmesinin yapılmamasıdır. Sabatier'in (1999; 2007) "herhangi bir kamu politikasının analizinin kanunlaşp uygulanmasından itibaren ancak 10-15 yıl geçtikten sonra yapılabileceği" savından hareketle zaten kapsamlı bir politika değerlendirmesinin daha erken dönemde yapılamayacağı da ortadadır.

İller Bankası, yerel yönetimlerin ortaklığında bulunan ve ortaklarına kredi veren, teknik hizmet sağlayan ve malî aracılık yapan bir kurum olarak algılansa da ÇŞB'nin Bankanın yönetimi ve işleyişi üzerindeki tahakkümü sebebiyle daha çok merkezî idareye bağlı bir kuruluş olarak düşünölmelidir. Yerel yönetimlerin ortaklığında bulunması sebebiyle yerel yönetim maliyesi, yerel yönetim reformları, yerel yönetim finansmanı, yerel yönetimlerin imar ve altyapı projeleri üzerinde çalışma yapan birçok akademisyen eserlerinde İller Bankasından da bahsetme gereği duymuşlardır. Alanyazın taramasında bu eserlerden ziyade sadece İller Bankasının yeniden yapılandırılmasını esas konu olarak ele alan çalışmalar sıralanmaktadır.

İller Bankasının reorganizasyonu 1985'ten beri gündemde olduğu gibi bu tarihten itibaren çeşitli akademik çalışmalara konu olmuştur. Bu kapsamda ilk önemli çalışmalardan birisi, Çetik'in (1993) "Belediye Hizmetlerinin Karşılanması ve Finansmanında İller Bankasının Rolü" başlıklı kitabıdır. Çetik (1993) eserinde; yerel yönetimlerin artan altyapı ve şehirleşme yatırımlarının finansmanının ana sorun alanlarından birini oluşturduğunu ve bu kapsamda İller Bankasının rolünün, işlevlerinin, yapısının yeniden ele alınması gerektiğini ifade etmiştir. Çalışmasında önerilerini dile Çetik, Bankanın teknik işlevlerinden sıyrılarak yerel yönetimlerin ihtiyacı olan

finansman kaynağını sağlayabilecek yapıya dönüştürülmesi gerektiğini ortaya koymaya çalışmıştır.

Altay'ın (1995) "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Türkiye İçin Bir Model Denemesi" başlıklı Doktora Tezinde, Almanya ve Fransa başta olmak üzere AB'deki yerel yönetim bankacılığı uygulamaları ile İller Bankasının yapı ve işlevi karşılaştırmalı olarak ele alınıp özgün yapıya sahip yerel yönetim bankası model önerisi için teorik altyapı oluşturulmuştur. Son olarak, faaliyet alanı Ege Bölgesi içerisinde olacak şekilde yerel yönetimlerin yatırımları ile bölgesel kalkınmayı finanse edecek kalkınma ve yatırım bankacılığı yapması planlanan bölgesel bir bankanın hipotetik olarak kuruluşu yapılmıştır.

Kestane (1996) "İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri" başlıklı çalışmasında İller Bankasının mali yapısı, örgütsel yapısı, diğer kamu kurumlarıyla ilişkileri ve faaliyetleri tanıtılarak reorganizasyon sürecine dair herhangi bir çözümlenmeye girişmemiştir. Çalışmada dile getirilen tespit ve öneriler şunlardır: Banka kalkınma ve yatırım bankası statüsünde çalışmaya devam edip finansman ve teknik yatırımcılık yönünü birlikte yürütmeye devam etmelidir; sermaye katkısı büyük olan belde ve illere Genel Kurulda daha büyük yer verilmesi uygun olacaktır; yatırımcılık ve finansman faaliyetleri birbirinden ayrılarak, bankacılık faaliyetlerine bakan bir Genel Müdür Yardımcılığı teşkil edilmelidir; bölge teşkilatlarının özellikle belediye personeli için hizmetiçi eğitim programları düzenlemesi yararlı olacaktır; İller Bankası, küçük beldelere daha yoğun teknik danışmanlık hizmeti vermeli, hattâ tamamlanmış tesislerin işletilmelerine yardımcı olmalı, bunların bakımlarını üstlenmelidir; İller Bankası, harita ve imar işlerinden başlayarak köylere hizmet götürmeye başlamalıdır; İller Bankası kendisine başvuran belediyelerin malî durumuna, projenin fizibilitesine bakarak karar vermeli, kredi vereceği belediyelerin projelerini ticarî bir banka gibi değerlendirmelidir; diğer kalkınma ve yatırım bankalarının yaptığı gibitahvil ve menkul kıymet ihraç edebilmelidir; leasing hizmeti vermeli; malî yapının güçlendirilmesi için sermaye artışının sürekliliği sağlanmalıdır; Türkiye'de belediyelerin büyük kısmının teknik personel noktasında yetersizlikler vardır dolayısıyla teknik hizmet verilmeye devam edilmelidir.

Güler (1997), “Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı İller Bankası 1945- 1995” başlıklı makalesinde İller Bankasının 1980 sonrasında Dünya Bankasının bayraktarlığını yaptığı neo-liberal ilkeleri çerçevesinde dönüştürülmesi gayretlerini anti-globalist ve ulusalcı bakış açısıyla eleştirmiş ve böylece daha sonraki tarihlerde yapılan çalışmaların çoğuna aynı dilin yerleşmesi bakımından esin kaynağı olmuştur. Bu çalışmada Güler, İller Bankasının piyasa koşullarına göre çalışacak teknik faaliyetlerinden arındırılmış finans kurumuna dönüştürülmesinin tüm yerel altyapı piyasasının uluslararası sermayeye peşkeş çekilmesi sürecinin ön adımı olduğunu iddia etmektedir. Bu durumun doğuracağı yerel altyapı/üstyapı hizmet fiyatlarındaki artışın kamu yararı ilkesini zedeleyeceğini belirterek İller Bankasının bu şekilde tasfiye edilmesi yerine teknik faaliyetlerinin ve ithalatı azaltacak malzeme üretim faaliyetlerinin genişletilmesini önermektedir. Güler, yerel yönetimlerin finansmanında piyasadan sağlanacak fonlar yerine kamu fonlarının İller Bankasına aktarılarak yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarının pozitif ayrımcılık dâhilinde giderilmesini önermiştir.

Kan (1997), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Finansal Aracılık Ve Türkiye’de Bir Uygulama Önerisi: İller Bankası” başlıklı basılmamış Yüksek Lisans Tezinde İller Bankası ve yerel yönetimler arasındaki bankacılık faaliyetlerini kapsayan ilişkiler ve bu ilişkilerde İller Bankasının aksayan noktalarını incelenmiştir. Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimlerin daha kolay finansman kaynağı bulmalarını sağlamak ve İller Bankasının tam manasıyla yerel yönetimler bankası olarak kurgulanıp işleyemesi için bankacılık bölümünün güçlendirilmesini içeren *Fazlı Dönüşüm Programı* ile yeni bir organizasyon yapısı önerisi getirmiştir.

Tarlabölen’in (1998) “Türk Belediye Bankacılığının Gelişimi ve Mahallî Hizmetlerin Yürütülmesinde İller Bankası'nın Fonksiyonu” başlıklı Yüksek Lisans Tezinde, Türkiye’de yaşanan hızlı ve kontrolsüz kentleşme süreci nedeniyle İller Bankasının öneminin arttığına vurgu yapıldıktan sonra teknik hizmetlerinin devam ettirilmesinin hayati önemde olduğunu savunulmaktadır.

Berk (2003) “İller Bankası ve Yerel Yönetimler” başlıklı çalışmada İller Bankasının Kuruluş Kanunundaki görev, yetkileri, örgütsel yapısı, malî yapısı ve

faaliyetleriyle ilgili tanıtıcı bilgiler verirken reorganizasyon sürecine ilişkin herhangi bir bilgi sunmamıştır. Çalışmada, diğer kaynaklarda yer alan bilgiler ışığında İller Bankasının güçlü ve zayıf yönleri tespit edilmiştir. Diğer çalışmalardan elde edilen verilerin de kullanıldığı değerlendirme sonucunda dile getirilen tespitler ve öneriler şunlardır: İller Bankasının varlığı özellikle belirli bir ölçeğin altındaki yerel yönetimler açısından yaşamsal önem taşımaktadır; Bankanın, merkezî yönetim bütçesi kaynaklarına bağımlılığı, uzun vadeli kredi kapasitesini olumsuz etkilemektedir; Banka, yerel yönetimlere ait işlerin üstlenilmesinde ilgili idarelere hiç hesap vermemektedir; merkezî yönetimin Bankanın karar süreçlerindeki etkisi bankanın özerkliğini ve ortaklarının Banka yönetimindeki etkinliğini azaltmaktadır; Banka kanalıyla gerçekleştirilecek yatırımlar için proje bedelinin %10'u ile %60'ı arasında değişen oranlarda katılım payı ayırma zorunluluğunun getirilmesi ve faiz oranlarının yükseltilmesi belediyeleri Bankadan uzaklaştırmaktadır; ortak yerel yönetimlerin malî güçlerinin yetersizliği nedeni ile banka sermayesine katılımları da yetersizdir; Bankanın malî kaynakları ile birlikte teknik donanımının da geliştirilerek kentsel yatırımların finansmanında ve yerel kamu işletmeciliğinin geliştirilmesinde özellikle küçük belediyeler için rehberlik işlevini daha geniş bir perspektifleyerine getirmesi sağlanmalıdır.

Çınar (2005) “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi: Türkiye Örneği” başlıklı makalesinde 1980 sonrası süreçte uluslararası finans kuruluşları eliyle dayatılan neo-liberal politikalar çerçevesinde kamu kaynaklı yerel kredi sisteminin kaldırılmasını ve bu kapsamda İller Bankasının reorganizasyon politikaları yoluyla işlevsizleştirilmesini eleştirmiştir.

Bilgen (2006), “İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması” başlıklı makalesinde 2006 yılı 1/371 nolu İller Bankası Kanun Tasarısını ele alarak İller Bankasının yapısı ve işleyişinde köklü değişim öngören Tasarıyı şekillendiren gücün Dünya Bankası olduğunu belirttikten sonra yeniden yapılanmanın çerçevesini çizen Kalkınma Planları, İller Bankası Stratejik Planları ve Dünya Bankası Raporlarından kısaca bahsetmiştir. Bilgen; Tasarıyla birlikte Dünya Bankasının yerel yönetim finansmanında etkin olma amacı güttüğünü ve bu amaç doğrultusunda İller Bankasının

rolünün sadece yerel yönetimler ve piyasalar arasında malî aracıya indirgeneceğini iddia etmektedir.

Kurtuluş (2006), Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) yayınları arasında bulunan “Türkiye’de Belediyelerin Malî Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı” başlıklı çalışmasında şu tespitler ve önerilerde bulunmuştur: İller Bankası ve belediyelerin kendi imkânlarıyla yaptıkları yatırımlardan oluşan toplam yatırım hacmi içerisinde İller Bankası yatırımlarının payı, 1981 yılındaki %59,6 seviyesinden 2004 yılında yüzde %13’e kadar gerilemiştir; merkezî idarenin İller Bankası aracılığıyla belediyelerin borçlanmasına müdahalesi, düzenli ve piyasa disiplini ile işleyen yerel kredi piyasalarının oluşumunu engellemektedir; İller Bankası, son yıllarda yerel yönetimlerin ihtiyacı olan kaynağı yaratmak yerine sistemden elde ettiği kaynağı yeniden dağıtan bir kuruluş haline gelmiştir. Malî bir kuruluş olan İller Bankası, faktör geliri --net faiz geliri-- elde ederek yatırıma ayıracağı kaynakları güçlendirmeli ve malî aracılık rolünü güçlendirerek belediyelerin altyapı yatırımları için ihtiyacı olan uzun vadeli yeni kaynaklar yaratmalıdır.

Şimşek (2007), “Yerel Yönetim Bankacılığı İller Bankasının Değişim Süreci Üzerine Bir İnceleme” başlıklı Yüksek Lisans Tezinde, İller Bankasının yeniden yapılandırılması hususunu 2006 yılı 1/371 sayılı Kanun Tasarısı üzerinden ele almıştır. Tezde; İller Bankasının reorganizasyonunun neo-liberal ideolojiyi tüm dünyaya dikte eden Dünya Bankasının projesi olduğu tespiti yapılarak esas amacın İller Bankasının pasifize edilmesi ve yerel yönetimlerin uluslararası sermayeye yem edilmesi olduğu savunulmuştur. Bu çerçevede yeniden yapılandırmayı öngören Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Raporları yanısıra ilgili Kalkınma Planları ve Bankanın Stratejik Planında yer alan tespit ve öneriler zikredilmiştir. Tezde, Tasarıda öngörülen değişikliklere ilişkin Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED), Jeoloji Mühendisleri Odası (JMO), Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (HKMO), ŞehirPlancıları Odası (ŞPO), Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) gibi kuruluşların karşıt görüşleri üzerinden İller Bankası reorganizasyon politikaları eleştirilmiştir. İlaveten, Bankanın kendi içinde yeniden yapılanmaya ihtiyacı olduğu, fakat Bankanın kamu

yararına çalışan bir kurum olduğunun gözardı edilmeden gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği savunulmuştur.

Türkoğlu (2009), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları arasında bulunan “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algıları” başlıklı çalışmasında belediyelere yönelik yapılan ankette İller Bankasının verdiği hizmetlerden memnun olan belediyelerin oranı %24,5 ve memnun olmayan belediyelerin oranı ise %29,2 olduğu ve bu sonuca istinaden İller Bankasının yeniden yapılandırılması gerektiğini savunmaktadır. Çalışmada, özellikle ankete cevap veren küçük ölçekli belediyeler, İller Bankası ve yerelyönetimlerle ilgili yapılan reformların ihtiyaçlarına cevap veremediğini belirtmişlerdir.

Yaş (2011) “Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılmasında İller Bankası’nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması” başlıklı basılmamış Doktora Tezinde İller Bankasının yerel yönetimlerle olan finansal ilişkilerini analiz ederek çeşitli öneriler dile getirmiştir. 6107 sayılı Kanunun 2011 yılında yürürlüğe girdiği gözönüne alındığında yeni Kanunun etkilerinin tam olarak ölçülebildiğini söylemek mümkün değildir. Nitekim Bankanın yeniden yapılandırılmasına dair çok fazla bilgi verilmeden ve derinlemesine analiz yapılmadan reorganizasyona dair farklı kurumlarca hazırlanan bazı raporlar ve Kalkınma Planlarında İller Bankasının reorganizasyonuna dair dile getirilen hususlar zikredilmiştir. Tezde, Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim bankacılığı örnekleri ele alındıktan sonra Bankanın 2005–2010 malî verileri analiz edilmiş olup Marmara Bölgesindeki dokuz adet belediye ile görüşmeye dayalı alan araştırması yapılmıştır. Alan araştırmasında; Bankanın işleyişinde ve kredi tahsis sürecinde bürokrasinin fazlalığı, kredi tahsis sürecinin uzunluğu ve ortak yerel idarelerin Genel Kurulda yeterince temsil edilmediklerini düşünmeleri, belediyelerin kırtasiyecilikten şikâyet ederek ne ortak olarak ne de müşteri olarak Bankaya aidiyet hissi taşımadıkları gibi ortak sorunları zikredilmiştir. Sorun alanlarının tespiti sonrası şu öneriler sunulmuştur: İller Bankasında belli başlı sorunlar mevcut olsa da bu sorunlar çalışma öncesinde tahmin edildiği kadar çok sayıda olmadığı gibi hayatî öneme haiz yapısal sorunlar değildir; çalışmanın başlangıcındaki varsayımlardan olan kamu bankası olması

niteliğinden dolayı özkaynak yeterliliği ve kârlılıkta sektör ortalamalarından uzak olduğu varsayımı doğrulanmamıştır; 6107 sayılı Kanun ve hazırlanan Banka Ana Sözleşmesinin önemli değişiklikler getirdiği söylenebilir; belediyelerin malî kaynak sağlamasında borçlanmanın payının gözardı edilebilecek seviyede olması nedeniyle İller Bankasına ilişkin yapılacak düzenlemelerin özellikle büyük bütçeli belediyeler üzerinde etkisi yoktur. Nitekim belediyelerle yapılan alan araştırmasında da büyük belediyelerin İller Bankasıyla ilişkilerinin sınırlı olduğu tespit edilmiştir; borçlanma ihtiyaçları doğrultusunda İller Bankası küçük bütçelibelediyeler için önemini korumaktadır; belediyeler Bankaya aidiyet duygusu hissettikleri için kredi kullanımında İller Bankasını tercih etmektedirler; 2005-2010 dönemi malî verileri analiz edildiğinde ileriki dönemlerde kredilerin aktifi çerisindeki payının giderek düşmesi kuvvetle muhtemeldir; kredi tahsisinde bölge müdürlüklerine yetki verilmelidir; belediyelerin nakit akışının büyük bir kısmının Banka üzerinden geçmesi sağlanmalıdır; Bankanın yönetiminin belirlenmesinde Genel Kurul ön plana çıkmalı, siyasal iktidarın yetkileri ve vesâyeti azaltılmalıdır; Banka kamu sermayeli olmayan profesyonel denetim firmalarınca denetlenmelidir; Yönetim Kurulu Başkanı ile Genel Müdür, aynı kişinin şahsında birleşmemelidir.

Yaman'ın (2012) "Yerel Yönetimlerin Finansmanında Geçmişten Günümüze Bir Araç: İller Bankası" başlıklı Yüksek Lisans Tezinde; ilk etapta Bankanın örgütsel yapısı, işlevleri ve faaliyetleri tanıtılmıştır. Sonrasında yeniden yapılandırmaya ilişkin atılan adımlar; uzman bürokratik kurumlar, Dünya Bankası ve çeşitli yerel yönetim dernekleri tarafından hazırlanan raporlar bazında ele alınmıştır.

Namazcı (2013), "Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye Dönüşüm Süreci" başlıklı Yüksek Lisans Tezinde çeşitli ülke yerel yönetim bankacılığına dair örnekler verdikten sonra İller Bankasının reorganizasyon sürecine dair çeşitli kurumların hazırladığı raporları ele alarak yapılan yasal değişiklikleri özetlemiştir. Tezde öne sürülen tespitler ve öneriler şunlardır: Reorganizasyona ilişkin raporlarınçoğu uluslararası sermayenin belediyelere daha rahat ulaşmasını sağlamak amacıyla hazırlanmıştır; nitekim bu raporlar doğrultusunda 1/371 sayılı Kanun Tasarısı hazırlanırken kanunlaşma aşamasında muhalefetin sesine kulak verilerek organizasyon

ve sermaye yapısındaki köklü değişikliklerden vazgeçilmiştir. Ancak bu durum reformdan vazgeçildiği anlamına gelmemektedir; 6107 sayılı Kanunda teknik personelin tasfiye edilmek istenmesi, Bankaya sadece finansman alanının bırakılmaya çalışılmasının en önemli göstergesidir; teknik personel tasfiye edilmemelidir; Banka, kamu hizmeti anlayışından piyasahizmeti anlayışına doğru kaymaktadır. Bu yeni oluşumla, İlbank artık yerel yönetimlerin bankası olmaktan çıkarılmış olacaktır; İlbankın özellikle küçük ölçekli yerelyönetim birimlerine sağlayacağı sübvansiyonlu kredi ve teknik destek hizmetinden vazgeçilmemelidir; yerel yönetimlere kredi aktarımına ilişkin piyasa rekabete açılmalı ve İlbank bu rekabete hazır hale getirilmelidir; 6107 sayılı Kanun Banka üzerindeki siyasî baskıyı azaltacak çok önemli bir değişiklik getirmemiştir.

Esin (2013), “Türkiye’de Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası’nın Yerel Yönetim Finansmanındaki Rolü” başlıklı Yüksek Lisans Tezinde diğer bazı ülkelerdeki yerel yönetim bankacılığı örnekleri üzerinden giderek İller Bankasının kısa tarihçesi, yapısı ve fonksiyonlarının tanıtımını yapmıştır. Tezde reorganizasyon sürecine dair herhangi bir çözümlenme söz konusu değildir. Tezde dile getirilen tespitler ve öneriler ise şunlardır: 2008–2011 döneminde yerel yönetimlerin kredi toplamı içerisinde İller Bankasının oranı %86’dır. Bunun ana sebebi faiz ve vade anlamında daha uygun şartlar sunabilmesidir; Dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, yerel yönetim bankaları hâricinde tahvil ihracı yoluyla borçlanma yoluna gidebilmekte, bu sayede iç ve dış piyasalardan kaynak temin edebilmektedirler. Özellikle büyükşehir belediyeleri piyasa koşullarına göre tahvil ihracı yoluyla borçlanmaya gidebilir. Ancak faiz oranlarının İller Bankasının sunduğu faiz oranlarından daha düşük olması için tahvil ihracı ile borçlanma konusunun uzun vadeli perspektifle ele alınması gerekir.

Yaş (2014) “Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İlbank’ın Finansal Yapısının İncelenmesi” başlıklı makalesinde; İller Bankasının 2008–2012 arasındaki malî verileri Bankanın etkinlik ve verimliliği göz önünde bulundurarak incelemiştir. Yaş’ın bu çalışmasında yaptığı tespitler şu şekilde özetlenebilir: Banka kredi hacmini önemli ölçüde büyütmüş ancak faiz ve diğer gelirleri düştüğü için kârlılığı da düşmüştür; sermaye yeterlilik rasyosunun diğer bankalara göre yüksekliği, özsermayesinin gücünü

göstermektedir; ancak yüksek sermaye yeterlilik rasyosu, kaynakların kredi ve diğer aktif kalemlerin etkin kullanılmadığını göstermektedir; Bankanın likiditesi güçlüdür; güçlü malî yapıya sahip Bankanın bir kamu kurumundan çok bir ticarî işletme gibi faaliyet göstermeye başladığı, bankacılık sektörünün ortalamaları üzerinde rasyo seviyelerine ulaştığı ve bu nedenle yerel yönetim finansmanında oluşabilecek rekabet ortamında finansal açıdan lider konumda olacağı söylenebilir; Bankanın finansal yapısının eskiye göre olumlu gelişme gösterememesi ve kârlılığındaki düşüş verilebilecek kredi hacminde düşüş yaratabileceği gibi belediyelerin ticarî bankalara yönelmesine sebep olabilecektir; ticarî bankaların belediyelere kredi vermeye başlamasıyla birlikte artan rekabete paralel Banka aktif pazarlama stratejisi izlemelidir.

Develi (2014), “İllerin Gelişiminde Altyapı Yatırımlarının Önemi ve İller Bankası'nın Rolü” başlıklı Yüksek Lisans Tezinde ağırlıklı olarak yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının finansmanına değinmiş olup uluslararası örnekler üzerinden karşılaştırmalı analizler yapmıştır. Çalışmanın son bölümünde Bankanın reorganizasyon sürecine değinilmiş olup şu öneriler dile getirilmiştir: Reorganizasyon sürecinin neo-liberal ideolojinin taşıyıcısı Dünya Bankası tarafından yönlendirildiği belirtildikten sonra 6107 sayılı Kanunla birlikte Bankanın Genel Kurulunda yerel yönetimlerin daha fazla temsil edilmeye başlandığı ve böylece Bankanın alacağı kararlarda yerel yönetimlerin daha etkili olacağı iddia edilmiştir. Ancak Bankanın işleyişindeki sorunların giderilmesi ve etkinliğin sağlanması için Yönetim Kurulunun belirlenmesinde ÇŞB'nin yetkisinin azaltılması önerilmiştir. Bankacılık ve teknik faaliyetlerin birbirinden ayrılması gerektiği savunularak böylece teknik anlamda tecrübeli insan kaynağından yararlanılabileceğinden bahsedilmiştir. Tezde, Bankanın nakit kaynaklarını genelde uluslararası piyasalarda repo işlemiyle değerlendirdiği iddia edilerek nakit olarak yeterli kaynağına sahip olan Bankanın kârlılığını artırmak için türev ürünler piyasası veya vadeli işlemler borsası gibi farklı alanlarda işlem yapması önerilmiştir.

Serter (2015), “Belediyeler Bankası'ndan İbank A.Ş.'ye Dönüşümün Öyküsü” başlıklı makalesinde İller Bankasına ilişkin tarihçeyi özetledikten sonra reorganizasyona ilişkin öneriler sunan bazı raporları ve yasal değişiklikleri ele alarak bu değişikliklerin

arkasında neo-liberal politikalar çerçevesinde yerel yönetimleri sömürmeyi amaçlayan uluslararası sermayenin olduğu iddiasında bulunmuştur. Serter'in iddia ve önerileri şu şekilde özetlenebilir: 6107 sayılı Kanunla yaşanan dönüşüm İller Bankasını pasif konuma getirdiği gibi Bankanın temel işleyişi, vizyonu ve pratikleri de değişmiştir; serbest piyasa koşulları içerisinde hareket eden bir anonim şirket olarak İbank AŞ, kâr ve gelir yaratmak amacıyla öncesinde düşük maliyetli kamusal hizmet sunan bir kurum iken günümüzde arazi üzerinden plan değişiklikleri ile gelir yaratmak çabasına giren bir kurum haline dönüşmüştür; Dünya Bankasının yönlendirdiği reorganizasyonun ana amacı,İller Bankası'nın kamu kaynakları eliyle hizmet sunan yapısının değiştirilerek yerine belediyeler ile uluslararası para piyasalarını buluşturacak aracı bir finans kurumuna dönüştürülmesini sağlamaktır. İller Bankasının uluslararası para piyasaları ve yerel yönetimler arasında malî aracı olarak faaliyet göstermesi, yerel yönetimlerin uluslararası sermayeye yem edilmesini sağlayacaktır; İller Bankası eski statüsünde olduğu gibi sübvansiyonlu kamu kaynaklarını yerel yönetimlere aktaran kurum kimliğine geri dönmelidir.

Kılıç ve Gül'ün (2015) "İller Bankasının İbank A.Ş.'ye Dönüştürülmesinin Belediye Finansmanı Üzerindeki Etkileri" başlıklı makaledeki tespitleri ve önerileri şunlardır: neo-liberalizm ve küreselleşme etkisi yanısıra çeşitli rapor ve planlar doğrultusunda reorganizasyon süreci başlamıştır; 2011 yılı 6107 Kanunla dönüşümü tamamlanan Bankanın yeni yapısının yerel yönetimlere finans ve teknik destek sağlamak konusundaki durumunu tespit için üç tane belediye ile derinlemesine mülâkatlar yapılmıştır; yapılan mülâkatlarda, Bankanın kaynak yaratamadığı ve mevcut finansman gücünün yalnızca kendi yatırımlarının finansmanına yetmesinden ve bu nedenle de yerelyönetimlere kredi açamamasından yakınılmıştır; İller Bankası *yerel yönetimler pazar payını* özel bankalara kaptırmakta olup bunun sebebi faizlerinin yüksekliğidir. İller Bankası eskiden olduğu gibi düşük faizli kredi kullandırmalıdır; reorganizasyon sürecinin ana amaçlarından birisi, Bankanın uluslararası piyasalardan yeni kaynaklar bulmasını sağlayacak yapıya kavuşturulmasıdır. Ancak bu yapının oluşturulması, İller Bankasının eski kurumsal yapısından arındırılmasıyla mümkün görülmüştür. Bu sebeple Banka İbank Anonim şirketine dönüştürülmüş ve kurumsal yapısından çıkarılmıştır; Bankanın yeni yapısında teknik hizmet veren personel

sayısında 2007-2012 arası bir azalma gözlenmiş ancak, 2013 itibarıyla bu eğilimin tersine dönmüştür. Bu tersine dönüşün Bankanın işlevlerinde öngörülen dönüşüm için erken olduğu kanısından kaynaklandığı ve İbankın teknik desteğine ihtiyacı olan çok sayıda küçük ve orta ölçekli belediyenin bulunması sebebiyle olduğu söylenebilir; İbank belediyelere iç kredi kullanımı için destek verme konusunda yetersiz kalmaktadır. İbankın belediyelere dış kredi kullanımı için verdiği desteğin ise yeterli olduğu söylenebilir; İller Bankasının İbank AŞ'ye dönüşümü sonucunda tamamen piyasa koşullarına göre işleyen bir yerel kredi piyasası ortaya çıkmamıştır. Gerek İbank AŞ'nin yönetiminde gerekse işleyişinde devletçi bakış açısı devam etmektedir; dönüşümün yerel kredi piyasasını tam olarak piyasalaştırmaması ise küresel sermayenin Türkiye yerel kredi piyasasına girme konusundaki iştahını kapattığı söylenebilir.

Gümüş ve Yereli (2016) "Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler" başlıklı makalesinde İller Bankasının reorganizasyon sürecine değinmeden incelenen uluslararası yerel yönetim bankacılığı örnekleri çerçevesinde kredilendirme ve yeni kaynak temini hususlarında şu önerileri dile getirmiştir: Dünyadaki yerel yönetim bankaları, finansman kaynaklarını sermaye piyasalarından uzun vadeli borçlanma araçları ihracı yoluyla sağlamaktadırlar; İller Bankasının temel misyonu yerel yatırımların finansmanı ve danışmanlık olmasına rağmen malî yapısı, faaliyetleri ve personel yapısı bu misyonla uyumsuzdur; İller Bankasının verdiği kredilerin vadesi 10 yılın altında kaldığı gibi piyasa faiz oranlarından daha düşük oranda kredi vermesi rasyonel bir tutum değildir; Banka kredilerin tamamına yakınıniözkaynaklarla finanse edilmektedir. Buna bağlı olarak Bankanın, yerel yönetimlerin kredi hacmindeki ağırlığı %60'tan %42'lere düşmüştür; Bankanın faaliyet yapısı uluslararası anlamda uygulanmakta olan yerel yönetim bankacılığı uygulamaları ile bağdaşmamaktadır; yerel yönetim borçlanma ihtiyacına Banka'nın mevcut finansman ve kredi politikası ile karşılık vermesi mümkün görülmemektedir; Bu tespitler çerçevesinde; Banka gerek kendi adına gerekse belediyeler adına ulusal ve uluslararası piyasalardan genel yükümlülük tahvilleri ihraç ederekveya varlığa dayalı menkul kıymet ihracı gerçekleştirilerek yeni kaynak temin etmelidir.

Özkul'un (2017) "Dünyada ve Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Projelerinin Finansman Yöntemleri" başlıklı tezinde İller Bankasının yeniden yapılandırma sürecine değinilmemiş sadece kentsel dönüşüm projelerinin finansmanındaki rolü uluslararası örnekler ele alınarak analiz edilmiştir.

Çelik'in (2017) "İller Bankası A.Ş.'nin 2010–2015 Dönemi Malî Verilerinin İncelenmesi, Verimlilik Analizi" başlıklı Uzmanlık Tezinde Bankanın reorganizasyon sürecine değinilmeyerek sadece 2010-2014 yılları arasındaki malî verileri analize konu edilmiştir. Analiz sonucunda, Bankanın verdiği kredileri ağırlıklı olarak özkaynaklardan finanse ettiği tespiti yapılmış olup âtıl fonların diğer bankalarda mevduat olarak tutulduğu böylece elde edilen faiz gelirlerinin kârlılığa olumlu yansıdığı tespiti yapılmıştır. Son olarak Çelik; kar amacı gütmeyen İller Bankasının kamu yararı ve misyonuna rağmen kâr ediyor olmasının banka faaliyetlerinin verimli şekilde yürütüldüğünün göstergelerinden biri olduğunu iddia etmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İLLER BANKASI REORGANİZASYON POLİTİKALARININ TAMAMLAYICI ANALİZ YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE ÇÖZÜMLENMESİ

Kamu politikası yapım süreci oldukça karmaşık bir süreçtir (Sabatier, 1991: 283; Easton, 1953; Anderson, 1984; Hill, 1997; Cairney, 2013). Bu karmaşıklığın yol açtığı en önemli zorluklardan birisi; oldukça geniş bir çerçevede yer alan ve politika sürecinin farklı aktörlerine, faktörlerine ve dinamiklerine vurgu yapan yaklaşımlardan hangisinin politika yapım sürecini ve politika değişikliğini açıklamada daha etkin olacağına dairdir. John'a göre (2003) politika yapım evreninin analizi, politika yapım sürecine eşlik eden beş farklı anahtar işlem sürecinin karmaşık ve karşılıklı ilişkisini içerdiği için oldukça zor iştir. Bu beş anahtar işlem süreci: 1) kurallar dizini ve teamüller yaratarak aktörlerin davranışlarını etkileyen ve hattâ yapılandıran kurumların oynadığı rol; 2) siyasal karar alıcılar tarafından görüşleri dikkate alınan ve bu şekilde sürece dâhil olan diğer aktörler, diğer deyişle politika alt-grupları veya politika ağları; 3) sosyo-ekonomik koşullar gibi siyasal sistem dışından kaynaklanan dışsal faktörler; 4) çeşitli alternatifler arasından süreçte rol oynayan aktörlerin yapmış oldukları tercihler ve aldıkları kararlar; 5) süreçte rol oynayan aktörlerin davranış, tutum ve hareket tarzını etkileyen sahip olunan değerler, inançlar ve ideolojiler (s. 483) olarak sayılabilir. Jenkins (1978) de, kamu politikası çalışmalarıyla ilgili olarak temel problemlerden birisinin, kamu politikası yapım sürecini açıklamaya çalışan birbirinden farklı faktörleri, aktörleri veya işleyiş süreçlerini ön plana çıkaran farklı yaklaşım veya modellerden hangisinin seçilmesi gerektiği meselesi olduğunu söylemiştir (s.20). Bu noktada, Allison'un¹⁶ (1971) Küba Füze Krizini açıklamak için birbirinden farklı karar verme

¹⁶ Allison'un (1971) 1962'deki Küba Füze Krizini açıklarken temel dayanak noktası; hükümetlerin attığı adımlar analiz edilirken politika çıktısı yanında politik tesirin de beraber ele alınması gerektiği düşüncesi olmuştur. Bir diğer dayanak noktası ise; iç politikadan dış politikaya, merkezî hükümet faaliyetlerinden yerel yönetim faaliyetlerine kadar değişen boyutlardaki kamu politikalarını ele alırken farklı analiz metotları çerçevesinde politika kararının bir süreç olarak ele alınması gerekliliğidir. Allison, bu önkabuller üzerinden ABD Hükümetinin Küba Krizindeki kararlarını analiz ederken farklı analiz metotlarının farklı sonuçlara götürdüğünü tespit etmiştir. Bu kapsamda; rasyonel kavrayış modelini benimseyen analistin Küba Krizini, Sovyet ve NATO'dan oluşan güç blokları arasındaki aksiyon ve karşı hamlelerden oluştuğunu ve nükleer savaşın olası yıkıcı etkileri ve maliyetinin oldukça fazla olmasından dolayı her iki tarafın akılcı davranarak krizi yatıştırdığını düşünebilir. Rasyonel kavrayışın bu basit çıkarımı, Küba Krizinin neden ortaya çıktığını ve tarafların neden maliyeti çok yüksek olabilecek kararları aldığını açıklamaktan uzak kaldığı için mutlaka Hükümetlerin aldığı kararların geri planına gidip

modellerini beraberce ele aldığı çalışması, kamu politikası analizi için herkes tarafından kabul edilmiş en iyi modelin veya yaklaşımın söz konusu olmadığını göstermiştir. Allison (1971), Küba Füze Krizini üç farklı karar verme yaklaşımı çerçevesinde ele aldıktan sonra aynı probleme ilişkin alternatif bakış açılarının rahatlıkla birarada uygulanabilmesinin mümkün olduğunu göstermiştir. Diğer bir deyişle, kamu politikası probleminin doğası, problemin çözümü için başlatılan sürecin karmaşıklığına yol açtığı gibi bu sürecin farklı analiz modelleri veya yaklaşımlar çerçevesinde incelenmesi gerekliliğini doğurmaktadır (Jenkins, 1978: 20). Bu konuda Anderson (1984) şunları söylemiştir:

“Her bir analiz modelinin siyasetin ve politika yapım sürecinin farklı veçhesine odaklanmasından mütevellit, bazı amaçlar ve bazı durumlar dâhilinde yapılacak analizler için seçilen farklı modeller diğerlerinden daha yararlı bir çerçeve sunabilir. Dolayısıyla, kamu politikası analizi yapacak kişinin kendisini, çok katı ve bağnaz bir şekilde belirli modele bağlamaması lazımdır. Benim görüşüme göre kamu politikası araştırması ve analizinin ana amacı, herhangi bir teorik modelin doğrulanmaya çalışılmasından çok gerçekte var olan politikayla ilgilidavranış, tutumunun açıklamasının yapılması olmalıdır” (s. 25).

John'un (2003) politika yapım sürecine ilişkin dile getirdiği beş anahtar işlem sürecini açıklamaya yönelik olarak, kamu politikası analiz literatüründe birçok çalışma yer almaktadır. Her bir işlem sürecini diğerlerinden bağımsız şekilde tekil olarak ele alan; kurumsal yaklaşım, elitist model, grup modeli, yeni kurumsalcılık, politika ağ-bağ yaklaşımı, rasyonel kavrayış ve seçim yaklaşımı gibi parçacıl nitelikli çalışmalar olduğu gibi politika yapım sürecindeki beş işleyiş sürecinin birbiriyle olan nedensel ilişkisini de içine alan yaklaşımlar söz konusudur. Parçacıl yaklaşıma karşı, bir problemin siyasal sistem içinde gündeme gelmesi, problemin içeriğine ve çözümüne ilişkin alternatif verilerin ve bilgi birikiminin ortaya konması, politikanın belirlenmesi ve uygulanması gibi birbirinden ayrılmış gibi gözükken parçaların arasında nasıl bağlantı kurulup anlamlı

bu kararda etkisi olan belli başlı aktörlerin belirlenmesi, bakış açılarının tespit edilip son kararın alınmasına kadar geçen sürecin iyice analiz edilmesi gerekir. Dolayısıyla, Hükümetin aldığı kararın dış etkenlerden ve çevresinden bağımsız olmadığını ve daha çok siyasî pazarlığa konu olacak şekilde karşı tarafın tavır ve tutumu çerçevesinde sınırlandığını ele alan politika kararı, siyasî pazarlık sürecinin çıktısı olarak da ele alınabilir. Küba Krizinin en kızıştığı anda ABD casus uçağının, Küba yerine Sovyet Hava Kuvvetlerini gözetleyerek krizi tırmandırması dönemin Başkanı Kennedy'nin kontrolü dışında politik sistem içindeki kurumların da politika kararları üzerinde etkili olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla politika kararı, aynı zamanda siyasal sistem içindeki kurumların içiçe geçen ilişkilerinin analizini içeren kurumsal ağbağ yaklaşımı ile de yakından ilgilidir (s. 145-255).

bir bütüne dönüştürülebileceği hususunda politika yapım faaliyetini süreç veya döngü şeklinde ele alan yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi, ilk olarak Lasswell (1956) tarafından kamu politikası oluşumunu işlevsel aşamalar çerçevesinde açıklayan aşamalı model olup, politikanın ortaya çıkışının belirli mantık silsilesini takip ettiği iddiasını ortaya koymuştur. Gerçek hayatta birbirini takip eden aşamaların söz konusu olmadığı eleştirilerine karşı aşamalı model, David Easton'ın (1957) girdi-çıkış eksenli siyasal sistemler yaklaşımına adapte edilerek politik döngü/süreç kapsamında ele alınarak süreç analizi modeline doğru evrimleşmiştir. Aşamalı modelin, süreç analizi modeline dönüşmesine ilham veren Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı; politika oluşumunun harekete geçiren dinamiklerini, politik sisteme girdi sağlayan unsurların politika çıktısına dönüşmesini içeren süreçlerini ve politik sistemin içinde faaliyet gösterdiği çevreyi bir döngü halinde ele alarak diğer analiz modellerine ilham vermiştir. Siyasal sistemler analizi modeli ve ilham verdiği diğer modellerde; siyasal sistemin dışından veya içinden doğan girdi-talepler, bu taleplerin siyasal otorite tarafından bağlayıcı nitelikte karara bağlanması, verilen kararın kanunlar veya yönetmelikler yoluyla uygulanması ve uygulanan kararların yarattığı tesirlerin analiz edilmesi içiçe geçen süreçler olarak ele alınarak farklı politika aksiyonları arasında bağlantı noktalarının nasıl kurulacağı sorusuna cevap aranmıştır. Siyasal sistemler modeliyle birlikte, politika yapım sürecindeki herhangi bir faaliyetin diğer faaliyetlerle bağımlı koparmadan detaylarıyla ele alınabilmesinin önü açılmıştır (Jenkins, 1978: 18-19).

Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı ve süreç modeli ile birlikte politika yapım sürecinin tüm faktörleri, dinamikleri ve aktörleri, bir döngü içinde ele alınmasını müteakiben, 1990'larda, karmaşık ilişkiler ağına sahip politika sürecini daha detaylı analiz edebilmek için farklı kavramsal analiz modellerinin içgörülerini ve öngörülerini kaynaştırarak yeni bir teorik model ortaya koymaya çalışan, Cairney'in (2013) deyişiyle, sentez analiz modelleri ortaya çıkmıştır. Sentez analiz modelleri; John'un (2013) karar alma sürecinin beşli işlem süreci olarak tanımladığı kurumsal yapı, politika alt-sisteminin yapısı ve politika ağbağı, dışsal faktörler, karar alıcıların tercihleri, süreçte rol oynayan aktörlerin sahip olduğu değerler, inançlar ve ideolojiler çerçevesinde politika yapım sürecini analiz etmeye çalışırken temel stratejileri, bu beş

temel faktör arasındaki nedensellik ilişkisini ortaya koymak olmuştur (Cairney, 2013: 4). Sentez analiz modellerinin örneklerinden: Kingdon'ın (1995) çoklu akış modeli, politika yapım sürecindeki bireysel faktörlerin, sahip olunan değer ve inançların, kurumların ve hârici işlem süreçlerinin göreceli önemini ortaya koymuştur; Baumgartner ve Jones'un (1993) kesintili denge modeli, uzun dönemli politika istikrarının kısa süren fakat köklü bir politika değişikliğine yol açan gelişmelere neden maruz kaldığını analiz etmek için sınırlı rasyonellik, politika toplulukları ve gündeme geliş süreciyle ilgili kavramsal tartışmaları beraberce analizine dâhil etmiştir; Sabatier ve Jenkins-Smith'in (1988) komüniter yaklaşımı; resmî aktörler hâricinde çeşitli rakip grupların arasındaki mücadeleleri, bu mücadelelerdeki inanç/değer ve güç dağılımının önemini, bireysel çıkarların öneminden ziyade inanç ve değer motivasyonu ile girişilen aksiyonları ve politika değişikliğine yol açan sosyo-ekonomik koşulları ve dışsal diğer faktörleri, nedensellik ilişkisi analizine dâhil etmiştir (Cairney, 2013: 4).

Politika yapım sürecini birbiriyle alakasız aşamaların münhasıran analizinden ziyade, John'un (2013) bahsettiği beş işlem sürecinin nedensellik ilişkisi üzerine kurarak hipotezlerinin test edilebilmesi ve genelleştirilebilmesi üzerine konan "sentez modeller" hâricinde, Cairney'in (2013) deyiimiyle, "tamamlayıcı analiz yaklaşımları" da sıkça kullanılmaktadır. "Tamamlayıcı analiz yaklaşımı"; belirli bir modelin teorik çerçevesine kendini bağlamadan veya herhangi bir modelin ortaya koyduğu hipotezlerin doğrulanıp doğrulanmadığına bakmaksızın sadece farklı teorilerin içgörü ve öngörülerini kullanarak, ele alınan kamu politikası örnek olaylarını açıklamaya ve çözümlenmeye çalışan yaklaşımları ifade etmektedir. Bu yaklaşımın en bilinen örneklerinden birisi, Allison'un (1971) Küba Füze Krizini gözlemleyerek üç farklı rasyonel akılcılık modelini beraberce kullandığı vaka analizi çalışmasıdır. Bu çalışmada Allison'un amacı, örnek olaylara ilişkin araştırmacıların yaptıkları gözlemlerin daha bilinçli bir şekilde analize dâhil edilmesini sağlayarak yaşanan olayların daha net şekilde anlaşılmasına katkı verecek altyapıyı oluşturmaktır. Allison (1971) gibi kamu politikası analizi yapan her analist, gizli veya açık şekilde olayları incelerken belli bir kavramsal merceğe kullanılmaktadır. Farklı kavramsal merceğelerin bir arada kullanılması, her bir kavramsal merceğin zeminini oluşturan varsayımların daha

iyi anlaşılmasını sağladığı gibi farklı bakış açılarının karşılaştırılması imkânını da sağlamaktadır (Cairney, 2013: 19-21).

Yaptıkları ortak çalışmada Weible, Heikkila, deLeon ve Sabatier (2012) de, politika yapım sürecindeki karmaşıklık ve çeşitliliği açıklayabilmek için farklı analiz yaklaşımlarının birlikte kullanıldığı ortak temel stratejileri tanımlamışlardır. Bu stratejilerde, farklı analiz yaklaşımlarının öngörülerini kaynaştırarak politika yapım sürecini yakından etkileyen bir dizi faktörün analize dâhil edilmesini önermişlerdir. Politika yapım sürecinde beraberce ele alınması gereken söz konusu faktörler şunlardır: Sahip oldukları bilişsel ve düşünsel niteliklerini de içerecek şekilde bireyler; politika yapım sürecinin içinde bulunduğu şartlar ile politika yapım sürecinde rol oynayan resmî veya gayriresmî, irili ufaklı aktörlerin şekillendirdiği politika alt-sistemleri; politika yapım sürecini etkileyen fiziksel, tarihî ve sosyo-kültürel koşullar; politika yapım sürecinin aktörleri arasındaki müzakereler, işbirlikleri ve karşılıklı etkilenmeler (s. 2). Yaptıkları ortak çalışmada Weible vd.(2012), bu faktörlerin göz önünde bulundurulmasıyla politika yapım sürecinin analizinde farklı stratejilerin şu şekilde kullanılabileceğini ifade etmişlerdir:

- Politika yapım sürecinin içinde bulunduğu şartlar ve süreçte rol oynayan aktörler ve aralarındaki ilişkilerin şekillendirdiği politika alt-sistemleri hakkında derinlemesine bilgi toplanabilir. Bu kapsamda, süreçte rol oynayan aktörlerin inanç sistemleri, sosyo-kültürel aidiyetleri hakkındaki farkındalıklarının derecesini doğru tespit etmek gerekir. Sürece dâhil olan aktörlerin inanç sistemlerinin incelenmesi; inanç sistemlerinin ne olduğu, insanlar arası ilişkilerin ve insanların çevresiyle olan ilişkilerinin niteliği, piyasaya karşı hükümetin oynadığı rol, toplumda ve resmî aktörlerdeki güvenlik veya özgürlük önceliğinin derecesi, toplumsal refahın dağılımına ilişkin adaletin derecesi, sosyo-kültürel (etnik veya dini) aidiyetin ele alınmasını içermektedir. Aktörlerin farkındalık derecesi, kendilerini nasıl ifade ettikleri hususunda ve hedeflerini nasıl belirledikleri hususunda bilgi kaynağı oluşturur. Bu farkındalığın tespitiyle, politika analizinde ilgili konunun teknik açıdan mı, rasyonel açıdan mı veya subjektif açıdan mı ele alınacağı hakkında strateji çizilebilir. Politika alt-sisteminin işleyişi, makro sistemle (anayasal kurallar, fiziksel koşullar,

toplumsal kültür, siyasal kültür gibi) ve diğer politika alt-sistemleriyle olan etkileşimleri hakkında derinlemesine analiz yapılarak detaylı bilgi toplanmalıdır. Politika problemlerinin geçmişi derinlerde olduğu gibi içinde doğduğu fiziksel koşullar ile problemin tarafı olan diğer alt-sistemlerin karşılıklı ilişkilerinden etkilenecek şekilde şekillenirler. Bu noktada, politika alt-sisteminin işleyişini belirleyen; içinde bulunulan ülke veya toplumun tarihi, sosyo-kültürel, ekonomik, kurumsal ve fiziksel yapısı gibi faktörlerin detaylı şekilde bilinmesi gereklidir. Politika alt-sisteminde etkin olan temel aktör, her zaman için elitler değildir. Aynı zamanda güçlü ve etkili çıkar grupları veya politikayı değiştirmek için gayret gösteren sıradan vatandaşlar da olabilir. Ancak, sıradan vatandaşın yeterli zaman ve malî kaynaktan yoksun olması, politika değişimi için talebinin ısrarlı ve kararlı şekilde devam ettirmesi önünde engel oluşturmaktadır. Son olarak karşılaştırmalı bakış açısı dâhilinde; ülkeler arası, yerel veya politika alt-sistemleri düzeyinde, aynı türden problemler karşısında politika alt-sisteminin işleyişinin analizi yapılmalıdır.

- İkinci olarak; çelik çekirdek üçlüsü (hükümet, bürokratlar ve başat çıkar grupları), hükümet yanlısı kamuoyu oluşturan uzmanlar ve akademisyenler grubu, ortak değerler ve inançlara sahip komüniteler, çıkar birliğine sahip geçici politika toplulukları şeklinde tanımlanan farklı gruplar arasındaki işbirlikleri, çekişmeler, müzakereler ve bunların yol açtığı tutum değişiklikleri üzerine yoğunlaşılabilir. Farklı amaçlara ve hedeflere sahip bu gruplar, politika değişimini etkileyebilmek için bilgi ve finansal güç anlamında karşılıklı ilişki ve iletişim ağı kurarak işbirliğine gidebilirler. Resmî aktörlerin diğer gruplarla işbirliği, resmî düzeyde kanun ve yönetmeliklere göre formal düzeyde gerçekleşirken resmî olmayan gruplar arasındaki ilişkiler çok daha esnek ve kapsamlı olabilmektedir. Aynı zamanda, bazı grupların dışı kapalı olması veya katı ideolojik tutuma sahip olması, diğer gruplarla olası işbirliklerini sınırlayıcı etki göstermektedir. Dolayısıyla bu grupların, politika değişikliği yaratma hususunda etkinlikleri sınırlı kalmaktadır. Bu veriler çerçevesinde, analiz edilecek politika alanı ve bu alanda etkin olan gruplar ile bu grupların işbirliği kalıpları hakkında bilgi sahibi olunarak politika yapım süreci analiz edilmelidir.

- Üçüncü olarak, politika alt-sistemi içinde yer alan grupların politikaya etki edebilmeleri için ne kadar süredir faaliyette olduklarının analizi yapılmalıdır. Grupların politikanın doğduğu çevre ve sistem içinde en az 10 yıllık katılımlarının olması gereklidir. Politika yapım süreci, sadece gündeme gelen probleme ilişkin resmî kararın alınması değildir. Aksine; farklı gruplar arasında mücadele ve müzakere, kanunlaştırma ve uygulama aşamalarında da devam etmektedir. Bunun yanısıra, mevcut politika için alternatif çözümlerini hazır bekleten diğer gruplar; siyaset akışı, problem akışı ve politika akışı devam ederken dikkat çekici bir olayın meydana gelmesiyle doğan fırsat penceresini kullanarak politika değişim sürecini başlatma şansı elde etmektedirler. Alternatif politikaların hazırda bekletilerek fırsat penceresinin doğmasını beklemek ve belirlenen alternatifin kanunlaşmasını ve uygulanmasını beklemek oldukça uzun zaman alabilmektedir (s. 1-21).

Howlett, McConnell ve Perl de (2017) politika yapım sürecinin tüm aşamalarını anlaşılır kılmak için süreç analizi modeli, çoklu akış modeli ve komüniter yaklaşımın bazı anahtar kavramlarının bir arada kullanılmasını öngören kavramsal analiz çerçevesi ortaya koymuşlardır. Öne sürdükleri modelde; politika yapım sürecinde kilit rol oynayan aktörlerin, sahip oldukları inançlar ve değerler çerçevesinde önemli olaylar karşısında takındıkları tavırlara ilişkin beş farklı akışın olduğunu ortaya koymuşlardır. Bu akışlar: problem akışı, politika akışı, siyaset akışı, alınan kararlara ilişkin işlem akışı, uygulama-program akışı olarak sıralanmıştır. Kingdon'un (1995) orijinal çalışmasında sadece gündeme geliş aşamasını açıklamak için kullandığı problem, siyaset ve politika akışı üçlüsünü süreç analizinde yer alan ve içiçe geçmiş şekilde kurgulanan her bir politika yapım aşamasına yayacak şekilde genişletmişlerdir. Sadece gündeme geliş aşamasını açıklamak için kurgulanan Kingdon'un (1995) modeline, iki yeni akış dalgası ekleyerek politika yapım sürecinin tüm yönlerini açıklayacak anahtar kavramları ortaya koymaya çalışmışlardır. İlave edilen iki yeni akıştan işlem akışı; birbiri ile çekişen, çatışan ve müzakere eden farklı grupların kendi çıkarları ve inançları doğrultusunda alternatif politikalarını kabul ettirmeye çalıştıkları süreci ifade etmektedir. Bir diğer ilave edilen akış olan uygulama-program akışı ise; problem akışı, siyaset akışı, politika akışı ve işlem akışının kesişmesini sağlayan, diğer deyişle fırsat

penceresi açan dikkat çekici bir gelişmenin yaşanmasından yararlanan bir grubun gerek müzakereler gerekse çatışma yoluyla kanunlaşmasını sağladığı politikanın belli bir plan ve program dâhilinde uygulanması aşamasını ifade etmektedir. Böylece, süreç analizindeki problemin nasıl siyasal gündeme dâhil olduğu ve arkasındaki aktörlerin ve motivasyonlarının ne olduğuna dair eksik taraflar, Kingdon'un (1995) dinamik analiz modeline entegre edilmesiyle çözümlenmeye çalışılmıştır. Kingdon'un analiz modelindeki dar kapsamlı yaklaşım, süreç analizi modeliyle genişletilirken politika yapım sürecinde kilit rol oynayan aktörlerin sürece nasıl dâhil oldukları, hangi ortak değerler üzerinde bir araya geldikleri, birbirleriyle çekişmelerinin arkasında yatan düşünsel sebepler ve harekete geçme motivasyonunu sağlayan inançlar ve değerlerin politika yapım sürecine yaptığı etkileri vurgulayan komüniter yaklaşım da analize dâhil edilmiştir. Böylece, her bir aşamada ve akışta rol alan grupların kimliği, neden bu akışlarda ve aşamalarda harekete geçtikleri, hangi yönde hareket ettikleri, politika kararının alınmasında diğer gruplarla olan karşılıklı ilişkileri üzerinden tanımlanan politika yapım süreci, daha kapsamlı analize imkân verecek altyapıya kavuşturulmaktadır(Howlett vd., 2017: 1-15).

Politika yapım sürecinin çözümlenmesine ilişkin ortaya konan“tamamlayıcı analiz yaklaşımın” örnek olaylar üzerinden analize dâhil edildiği çalışmalardan birisi de, Dunleavy'nin (1990) Thatcher Hükümetindeki kabine çatlağını açıklamak için plüralist ve Marksist devlet teorisini beraberce kullandığı çalışmadır. Bu alandaki bir diğer çalışma olan Parker, Stern, Paglia ve Brown'un (2009) makalesinde, Katrina Kasırgasının yarattığı tehdide karşı ABD Hükümetlerinin başarısızlığı psikolojik, bürokratik örgütlenme, politik gündem odaklı bir çerçeve ekseninde açıklanmaya çalışılmıştır. Cairney (2007), İngiltere ve Galler örneklerini takiben global uygulamalar dâhilinde geniş kapsamlı bütün kullanımı yasaklarının nasıl benimsendiğini; kesintili denge modeli, komüniter yaklaşım, çok düzeyli yönetim ve çoklu akış modelini bir arada kullanarak açıklamaya çalışmıştır.

Tamamlayıcı analiz yaklaşımının kullanıldığı örnek olayların çözümlenmesinde görülen problemlerden birisi; incelenen örnek olay için kullanılacak teorik bakış açılarını içeren birbirinden farklı modellerin tutarlı olacak şekilde ortak dizaynının nasıl yapılacağı mevzusudur. Bu yaklaşımı savunan birçok analist, teorik münasebeti kolayca

kurmak için daha kullanışlı modelleri ana model olarak seçerken, diğer teorik mercekleri daha yüzeysel kullanma eğilimindedir. İlk etapta seçilen örnek olay ortaya konmakta, sonrasında analizde kullanılacak farklı modellerin özetleri yapılmakta, son olarak bu modellerin içgörü ve öngörülerini olayın içyüzünü açıklamak için kullanılmaktadır. Genellikle, seçilen örnek olayı açıklarken belirli bir modelin varsayımları ön plana çıkmaktadır. Diğer deyişle, kullanılan her modelin varsayımlarının eşit ve adaletli bir şekilde kullanıldığı söylenemez (Cairney, 2013: 7-9).

3.1. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Çözümleme Metodolojisi

Kamu politikası analizi için kullanılan her bir model, siyasal yaşamın farklı bir yönüne odaklandığı gibi araştırmacılara farklı bir pencere açarak siyasal hayatın anlaşılabilmesine katkı yapmaktadır. Belirli bir politikayı analiz edebilmek için ilk etapta modellerden biri seçilmiş olsa da; her bir politika kararının arkasında yatanakılcı planlama sürecini, artırıcı bir yaklaşımla önceki hataların bertaraf edilebilmesi için politika kararlarının revize edilmesini, farklı çıkar gruplarının mücadelelerini, karar verici siyasal elitler ile uygulamada etkin olan bürokratik elitlerin tercihlerini, farklı politika süreçlerini ve siyasal hayatın içinde şekillendiği siyasal kurumların etkilerini gözardı etmek mümkün değildir. Dolayısıyla kamu politikası analizinde ister istemez farklı analiz modellerinin içiçe geçmesi kaçınılmaz gözükmektedir (Dye, 2008: 12).Buradan hareketle, Türkiye’de kamu yönetimi reform sürecinin arkasında yatan faktörler ve aktörlerin daha iyi anlaşılabilmesi için kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikaları, örnek olay çalışması olarak seçilmiş ve farklı analiz modellerinin içgörü ve öngörülerinden yararlanılarak reorganizasyon politikalarının çözümlenmesine girişilmiştir.

Örnek olay çalışması, Simons (2009) tarafından; bir olayın, politikanın, kurumun veya sistemin, gerçek hayattaki bağlamı göz önünde bulundurularak işleyişindeki karmaşıklık ve emsalsizliğin çözümlenebilmesi için farklı görüş açıları kapsamında derinlemesine incelenmesi (s. 21) olarak tanımlanmıştır. Flyvbjerg’e (2011) göre, sosyal bilimlerde araştırma metodu olarak örnek olay çalışmalarının ön plana çıkma sebeplerinden en önemlisi, araştırma konusu hakkında araştırmacıya detaylı bilgileri elde edip işleme şansı verdiği gibi araştırma konusunun geri planında yatan

faktörler vekonunun gelişim sürecini kavrama imkânı sağlamasıdır. Örnek olay çalışması, araştırılan olgu veya olayın nedenselliği hakkında araştırmacıya veri sağlarken, aynı zamanda nedenler ve sonuçlar arasındaki bağlantılar hakkında da araştırma yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Örnek olay çalışması; hem tanımlayıcı hem de açıklayıcı araştırmalar için gerekli altyapıyı oluşturmaktadır. Tanımlayıcı anlamda, konu hakkında gerekli verileri toplayarak, düzenleyerek ve özet haline getirerek karmaşık konuların anlaşılmasını sağlamaktadır. Açıklayıcı anlamda ise, açıklanmaya çalışılan olguların ve olayların geri planında yatan faktörlerinnedenini ve nasılini çözümlenmeye katkı yapmaktadır (Punch, 2014: 19).

Kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının örnek olay olarak seçilmesinin arka planında, politika çözümlenme sürecinin en önemli parçasını oluşturan politikalarının değerlendirilmesinde kolaylık sağlayacak verilerin; malî tablolar, yerel yönetimlerin borçlanmalarına dair veriler, Dünya Bankasının değerlendirme raporları, İller Bankasının hem müşterisi hem de ortağı konumundaki belediyelerle yapılabilecek alan araştırması, aynı statüde faaliyet gösteren diğer ulusal ve uluslararası finansal kuruluşların malî verileri yanısıra etkinlik ve verimliliği gösteren faaliyet raporlarının temin edilebilmesiimkânı yatmaktadır. Bu veri kaynaklarının varlığına rağmen, İller Bankasının reorganizasyon sürecine ilişkin yapılan akademik çalışmalarda daha çok fonksiyonel değişimlere odaklanılırken reorganizasyon politikalarını şekillendiren tarihsel ve sosyo-ekonomik arka plan, reorganizasyon politikalarının geri planında yatan uluslararası gelişmeler ve aktörler, merkezî yönetim ve yerel yönetim ilişkisini belirleyen siyasal kültür, demografik yapı ve şehirleşmenin yarattığı etkiler, siyasal sistemin işleyişine etki eden kurumsal yapının özellikleri, elitler arası mücadelelerin yarattığı etki gibi çevresel ve sistem içi faktörlerin arasında nedensellik ilişkisi kuracak şekilde analize dâhil edilmediği görülmektedir. İller Bankası üzerine yapılan akademik çalışmaların birçoğunda reorganizasyon politikalarına dair kapsamlı çözümlenmeden ziyade, mevzuat değişiklikleriyle, işlevsel değişikliklerin kronolojik olarak sıralandığı ve politika formülasyon sürecindeki belli başlı raporların ele alındığı görülmektedir. Politika formülasyon sürecinde, Dünya Bankasının öncülüğünde hazırlanan raporlarda yer alan öneriler çerçevesinde hazırlanan 2006 yılı 1/371 sayılı Kanun Tasarısının neden kadük kaldığı ve 2011 yılında çıkarılan

6107 sayılı Kanunun, 2006 Tasarısından neden çok farklı olduğuna dair analizler yer almamaktadır. Yapılan çalışmalar, kamu politikası analizi gibi kapsamlı teorik çözümlene çerçevesine sahip olmadığı için İller Bankası reorganizasyon sürecini tüm yönleriyle açıklamaktan uzak kalmışlardır. Çalışmaya konu edilen örnek olay olarak İller Bankasının seçilme sebeplerinden bir diğeri de; 1980'lerden itibaren başlayan reorganizasyon sürecine dair en net adımların atıldığı, 2006'daki Kanun Tasarısının 2011'de kanunlaşmasıyla tamamlanan sürece ilişkin kapsamlı politika değerlendirmesinin henüz yapılmamış olmasıdır.

Örnek olay çalışmalarının hem tanımlayıcı hem de açıklayıcı unsurları birarada analize dâhil etme imkânı vermesinden hareketle, bu çalışmada; bir taraftan İller Bankasının reorganizasyonuna yol açan faktörlerin ve aktörlerin tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planı içerecek tanımlaması yapılırken, diğer taraftan 2006'da Hükümetin hazırladığı ve yürürlükteki 4759 sayılı Kanunda köklü değişiklikler öngören 1/371 sayılı Kanun Tasarısının niçin kadük olduğu ve 2011'de yürürlüğe giren 6107 sayılı Kanunun 2006 Tasarısından neden oldukça farklı hükümler içerdiğine dair soruların cevaplarının aranması amaçlanmıştır. Politika değerlendirme sürecinin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi için kanunlaşmış uygulamaya sokulan politikaların üzerinden 10 ila 15 yıllık sürecin geçmesi gerektiğinden (Sabatier, 1999; 2007) hareketle, İller Bankasının Stratejik Planlarında ve 2006 Tasarısı ve 6107 sayılı Kanunda konulan hedefler çerçevesinde 2000 yılından 2017 yılına kadar süredekimalî faaliyetlerinin değerlendirilmesi yapılacaktır. Bankanın kendi içindeki faaliyetlerinin değerlendirilmesi yanı sıra aynı faaliyet grubunda yer alan ulusal ve uluslararası finansal kuruluşların 2016 ve 2017 verilerine göre de karşılaştırmalı değerlendirmelerinin yapılması planlanmaktadır. İller Bankasının nevi şahsına münhasır özelliklerinden olan kredi müşterilerinin aynı zamanda Bankanın ortağı olması nedeniyle, reorganizasyon politikalarına ilişkin belediyelerin görüşlerinin alınması için örneklem olarak seçilen Ege Bölgesindeki büyükşehir ve il belediyelerinden randevu talebine olumlu cevap verenlerle derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Örneklem olarak seçilen belediyelere ilaveten İller Bankası ve yerel yönetim finansmanında paydaş kurumlardan olan AFD ile de derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Son olarak, kamu politikası analizi çalışmalarının amaçlarından bir diğeri de, kamu yararını ihâta edecek politika

önerilerinde bulunmaktadır. Bu doğrultuda, aynı statüde aynı türden faaliyette bulunan ulusal ve uluslararası örnekler ve Türkiye'nin mevcut sosyo-ekonomik şartları dâhilinde yerel yönetimlerin ve yerel halkın yararına daha etkin şekilde işleyebilecek İller Bankasına ilişkin politika önerilerinin yapılması da bu çalışmanın amaçlarından birini oluşturmaktadır.

İller Bankası; yerel yönetim finansmanında oynadığı başat rol yanısıra merkezî hükümet ve yerel yönetimler arasında malî aracılık rolü ve hattâ imar, kent planlaması, altyapı ve üstyapı proje üstleniciliği gibi teknik fonksiyonları icra eden yerel yönetimlerin ortaklığında bulunan bir kurumdur. Ortaklığı yerel yönetimlere ait olmasına rağmen, yönetimi Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kontrolünde bulunan Banka, mevcut yapı ve işleyişiyle merkezî hükümetin yerel yönetimler üzerindeki önemli vesâyet araçlarından birisidir. Yerel yönetim borçlanmasında başat rol oynayan İller Bankasının reorganizasyonu; belediyeleri, yerel halkı ve sivil toplum örgütlerini yakından ilgilendirmesine rağmen, politika formülasyon süreci ve kanunlaştırma sürecinde bu aktörlerin politika kararlarını etkilemeye yönelik girişimlerinin olmadığı görülmektedir. Türk siyasal kültürünün yansımalarının net şekilde okunabildiği, siyasal sistemin çevresinden doğan girdi-taleplerin problemi doğurduğu ve tepeden inmeci yöntemle uluslararası kuruluşlar tarafından problemin tanımlanarak siyasal gündeme sokulduğu İller Bankası reorganizasyon politikaları, Türkiye'deki makro ve meso düzeydeki kamu politikalarının analizi için uygun bir örnek teşkil etmektedir. Bu kapsamda, İller Bankası reorganizasyon politikalarının tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planı, bir problem olarak nasıl tanımlandığı, bu tanımlamanın kimin tarafından nasıl yapıldığı açıklanmaya çalışılırken, diğer taraftan reorganizasyon politikasının siyasal gündeme nasıl girdiği, alternatif politikaların nasıl hazırlandığı, alternatif politikaların formüle edilmesinde rol oynayan aktörler ve hazırlanan raporların içeriği, alternatifler arasından seçimin nasıl yapıldığı, Hükümetin hazırladığı 2006 yılındaki 1/371 sayılı Kanun Tasarısının arkasında neden durmadığı, 1945 yılı 4759 sayılı Kuruluş Kanunundan çok fazla değişiklik içermeyen 2011 yılı 6107 sayılı yeni Kanunun neden ve nasıl kabul edildiği, derinlemesine analiz edilerek politika çözümlenmesi yapılmaktadır.

Türk siyasal kültürünün yansımasının görüldüğü aşkın devlet geleneği içerisinde devletin toplum üzerindeki tahakkümünün (Heper, 2006: 27) tüm toplumsal aktörler tarafından içselleştirildiğinden mütevellit devletin kurumsal yapısına yerleşmiş elitler, siyasal sisteminyapısı ve işleyişi üzerinde hâkim konumdadırlar. Devletin amaçsal bir değer olarak her şeyin üstünde tutulması (Baştürk, 2011: 57), özellikle kamu yönetimi reformu gibi devletin hükümrancılık alanına giren konularda zaten zayıf olan çıkar gruplarının ve sivil toplum örgütlerinin siyasal sistemin işleyişi --kara kutu--üzerindeki girişimlerini ve etkilerini zayıflatan en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi reformlarının devletin alanına girdiği önkabulü yanısıra İller Bankasının reorganizasyonu gibi finansal alana ilişkin teknik unsurlar içeren problemlerin siyasal gündeme gelip politika yapım sürecine dâhil olması, çoğunlukla siyasal kara kutu içerisinde kamuoyuna kapalı bir şekilde cereyan etmektedir. Dolayısıyla, İller Bankası reorganizasyon politikalarının analizinde; tarihsel arka plan, siyasal kültür, kurumsal yapıların işleyişi, elitlerin yapısı ve elitler arası mücadeleler, siyasal sistemin çevresi, çevredeki değişimler ve gelişmelerden kaynaklanan hârici girdi-talepler, siyasal sistem içindeki gelişmelerin yarattığı dâhili girdi-talepler, girdilerin siyasal gündeme geliş sürecindeki aktör ve faktörlerin rolü, problemin çözümünde farklı aktörler tarafından dile getirilen politika önerileri, bu önerilerin hangilerinin siyasal elitler tarafından kabul edilip kanunlaştırıldığı, kanunlaştırma sürecinde rol oynayan aktörlerin faaliyetleri, kanunlaştırılan politikanın etkin uygulanması için neler yapıldığı ve son olarak başta belirlenen amaçlar çerçevesinde üretilen çıktılarının amaçlarına ulaşip ulaşmadığı ve yarattığı politika tesiriyle birlikte siyasal elitlerin gerçek niyetlerinin ne olduğu detaylı ve derinlemesine çözümlenmeye çalışılacaktır.

Sahip olunan siyasal kültürün yansıması olarak aşkın devlet anlayışının tüm toplumsal aktörler tarafından içselleştirildiği ve sivil toplumun zayıf olduğu Türk siyasal sistemindeki politika yapım süreci, ağırlıklı olarak kara kutu içerisinde cereyan etmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde; sadece çıkar gruplarının yapısına ve faaliyetlerine, resmî politika aktörlerinin sahip oldukları inanç ve değerler sistemine, resmî kurumların yapısı ve sahip oldukları örgütsel kültürün politika yapıcılar üzerindeki etkisine, politika araçlarının faaliyetlerine, elitlerin yapısı ve faaliyetlerine,

dikkat çekici olayların politika üzerindeki yarattığı etkiye, politika yapım sürecindeki aktörleri ve problemin nasıl gündeme geldiğini dikkate almadan sadece politika yapım sürecini farklı aşamalara ayırarak incelemeye odaklanan parçacıl yaklaşımların yetersiz kalacağı açıktır. Siyasal sistemin işleyişinde karmaşıklığın hâkim olduğu, elitler arası mücadelelerin ve bunun yarattığı toplumsal kutuplaşma üzerinden gücü ele geçiren elitlerin kamu politikalarını şekillendirdiği, siyasal partiler ve seçmenler arasında klientalistik ilişkinin toplumsal politik davranışı etkilediği, toplumsal kaynak ve değerlerin devletin tekelinde olduğu ve dağıtımın güç tekelini elinde bulunduran elitler tarafından yapıldığı, politikalardaki değişimlerin toplumsal baskıdan ziyade daha çok ekonomik krizlerin yarattığı fırsat penceresinden yararlanan uluslararası güçlerin yönlendirmesiyle şekillendiği göz önüne alındığında, farklı kamu politika analizi yaklaşımlarının içgörü ve öngörülerinden yararlanarak tamamlayıcı bir yaklaşım dâhilinde İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesine girişilmesi çok daha yararlı olacaktır.

Tablo 4. Tamamlayıcı Yaklaşım Dâhilinde Kullanılan Analiz Modelleri

<u>Kullanılan Modeller</u>	<u>Modellerin Temel Varsayımları</u>	<u>Yararlanılan İlgörü ve Öngörüler</u>
Easton'ın Siyasal Sistemler Analizi Yaklaşımı	<p>* Siyasal sistemin işleyişi, çevresinden yükselen taleplerin karşılanması sürecidir.</p> <p>* Siyasal sistemi çevresiyle birlikte ele alan bu yaklaşım, alternatif politikalar arasından belli bir politikanın seçilmesi kararı kadar bu kararın verildiği sosyal, ekonomik ve kültürel yapıyı da dikkatlice ele almaktadır</p> <p>* Bu yaklaşım, kamu politikası yapım sürecini kapsamlı şekilde tanımlayan <i>siyasal sistem girdileri, çevreden doğan talepler, siyasal destek, politika çıktıları, politika sonuçları ve geri bildirim</i> kavramlarını yaratmıştır.</p>	<p>* Türk siyasal sisteminin çıktılarından olan kamu yönetim reformlarının içinde doğduğu sosyoekonomik yapı, siyasal kültür yapısı ve bu kültürün şekillendirdiği kurumsal yapı tanımlanmaya çalışılmıştır.</p> <p>* Politika yapım sürecinde siyasal sisteme girdi sağlayan çevreden kaynaklanan hârici talepler; beynelmelleştirme yoluyla YKİ'nin dayatılması, AB üyelik sürecinde yönetim anlayışı dâhilinde dayatılan reformlar, 1980 sonrası yaşanan kontrolsüz şehirleşme ve yerel yönetimlerin artan sorumlulukları kapsamında ele alınmıştır.</p> <p>* Sistem içinden gelen dâhili talepler; 3 Kasım 2002 seçimleriyle çevrenin temsilcisi AK Partinin iktidara gelmesi, YKİ anlayışı dâhilinde hayata geçirilen yerel yönetim reformuna ilişkin kanunî düzenlemeler olarak ele alınmıştır.</p> <p>* Politika çıktıları olan İller Bankasına dair mevzuat değişiklikleri ele alınmıştır.</p> <p>* Politika tesirinin ölçülmesi anlamında, mevzuat düzenlemelerinin başta belirtilen hedeflere ulaşip ulaşmadığının değerlendirilmesi yapılmıştır.</p>
Hofferbert'in Nedenellik Humisi Yaklaşımı	<p>* Politika yapım süreci, büyük oranda siyasal sistemin çevresinden doğan gelişmelerden etkilenmekteyken siyasal sistemin içinden kaynaklanan gelişmelerin etkisi daha azdır.</p> <p>* Politika yapım sürecini etkileyen faktörlerin başında elitlerin tavır ve tutumları gelirken, elitlerin tavırlarını kurumsal yapı ve düzenlemeler, kurumsal yapıyı ise toplumun siyasal tutum ve davranışı, toplumsal siyasal kültürü ise sosyo-ekonomik şartlar ile tarihî ve coğrafi özelliklerin belirlediği tarihsel arka plan belirlemektedir. Politika yapım sürecinin işleyişini, hâni şeklinde geniş çaplı tarihsel arka plandan bizzat kararları alan elitlerin davranışlarına doğru daraltarak açıklamaya çalışmaktadır.</p>	<p>* Bu yaklaşım dâhilinde, özellikle İller Bankası reorganizasyon politikalarını şekillendiren tarihsel arka planı tanımlamak için Tanzimat Döneminden beri devam edegelen 100 yıllık kamu yönetimi reform çabaları ele alınmıştır.</p> <p>* Tarihsel arka plan ve sosyo-ekonomik şartlar kapsamında Türk siyasal sisteminin işleyişini ve aktörlerin sistem içi davranışlarını belirleyen Türk siyasal kültürü ve bu kültürün şekillendirdiği merkez-çevre kutuplaşması ele alınmıştır. Türk siyasal kültürünün aşkın devlet anlayışı dâhilinde gücün merkezde toplanmasının yarattığı yerel yönetimler üzerindeki merkezî vesâyet olgusu ele alınmıştır.</p> <p>* Tarihsel arka plan, Türk siyasal kültürü, sosyo-ekonomik yapısının doğurduğu kurumsal yapılar ve bu kurumların politika yapım sürecindeki rolleri, kurumsal modelin varsayımlarından da yararlanılarak ele alınmıştır. Bu kapsamda, toplumsal politik tavrı belirleyen siyasal parti-seçmen arasındaki klientalistik ilişkinin hâkim olduğu siyasal parti yapısı, parlamenter sistem ve hükümet yapısı, askeri-sivil bürokratik cephenin politika yapım sürecindeki rolleri çerçevesinde ele alınmıştır.</p> <p>* Politika yapım sürecinin en önemli aktörü olan elitlerin tutum ve davranışları ile elitlerarası mücadeleler, elitist model ve Grindle ve Thomas araştırmasından da yararlanılarak ele alınmıştır.</p>

<p style="text-align: center;">Kurumsal Model</p>	<p>* Bu anlayışa göre siyasal hayat genellikle meclis, bakanlıklar, mahkemeler ve siyasî partiler etrafında cereyan eden bir olgudur. Bunun doğal sonucu olarak ta kamu politikasının ilk etapta siyasal erki elinde bulunduran siyasal kurumlar tarafından formüle edilip uygulandığını savunulmaktadır.</p>	<p>* Toplumsal politik tavrı belirleyen siyasal parti-seçmen arasındaki klientalistik ilişkinin hâkim olduğu siyasal parti yapısı, parti içi disiplinin ve lider sultanın hâkim olduğu hükümet yapısı ve iktidar partisinin başat olduğu parlamento yapısı ele alınmıştır.</p> <p>* Tarihsel koşulların ve siyasî kültürün doğurduğu merkez-çevre çatışması dâhilinde merkezî güçleri temsil eden askerî ve sivil bürokratik cephenin bileşenleri ve siyasal sistem üzerindeki etkileri ele alınmıştır.</p>
<p style="text-align: center;">Elitist Model ile Grindle ve Thomas'ın Gelişmekte olan Ülkeler Araştırması</p>	<p>* Elitist modele göre; toplumun geneli kamu politikalarına karşı ilgi duymadığı gibi kamuoyu çoğu zaman elitlerin yönlendirmesi doğrultusunda şekillenmektedir. Politika uygulayıcıları olarak ön plana çıkan bürokratlar, yönetici elitlerin bizzat oluşturduğu ve şekillendirdiği politikaları hayata geçirmektedirler. Bu kapsamda kamu politikalarının ortaya çıkışı "aşağıdan yukarıya" --kamuoyunun taleplerinin kamu politikalarını şekillendirmesi-- şeklinde değil "yukarıdan aşağıya" --yönetici elitlerin öncelik ve çıkarları doğrultusunda-- doğru olmaktadır. Gerek medya gerekse parti örgütleri tarafından yönlendirilen kalabalıklar toplumsal problemlere ilişkin olarak çoğu zaman gerçeklerden uzak algı yönetimi çerçevesinde yönlendirilmektedir.</p> <p>* Grindle ve Thomas'a göre, kamu politikası reformunu harekete geçiren unsurları anlayabilmek için; tarihî, siyasî ve kurumsal içeriğin yarattığı koşulların yanı sıra bu koşullar çerçevesinde şekillenen elitlerin değerleri, tecrübeleri ve algılarının beraberce sistematik analize dâhil edilmesi gerekir.</p> <p>* Bu modelin varsayımlarına göre, gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerin aksine karar verici siyasal elitlerin belirli özerkliği söz konusudur. Elitlere münhasır değerlendirme alanının ortaya çıkmasının arka planında ise; gelişmiş bir ekonomik yapının olmaması, siyasal kutuplaşmadan dolayı siyasal işbirliklerinin kurulamaması, güçlü muhalefetin olmaması ile çıkar grupları ve sivil toplumun güçsüzlüğü yatmaktadır.</p>	<p>* Türk siyasal kültürünün, tarihsel tecrübelerin ve sosyoekonomik koşulların yarattığı paternalist ve vesâyetçi devlet yapısı, Türk siyasal sisteminin işleyişinde elitleri ön plana çıkarmıştır. İller Bankasının da parçası olduğu kamu yönetim reformları, toplumsal bir talep doğrultusunda değil daha çok elitlerin uluslararası aktörlerle münasebetleri çerçevesinde şekillenmiştir. Merkez-çevre çatışması dâhilinde bürokratik cephe elitleri ve siyasal elitler arasında cereyan eden çekişmeler, İller Bankasının reorganizasyon politikalarının şekillenmesinde etken rol oynamıştır.</p> <p>* Kamu yönetimi reformlarına karşı çıkan bürokratik elit cephesi, uluslararası sermayeye karşı çıkan antiglobalist ulusalcı söylemlerle toplumu kendi çıkarları doğrultusunda mobilize etmeye çalışırken çevre güçlerini temsil eden siyasal elitler ise, askerî ve yargı gücünü elinde bulunduran bürokratik cepheye karşı uluslararası kurumların ve halkın desteğini sağlamak için özgürlükçü ve liberal bir yaklaşımla seçmenlerini mobilize etmeye çalışmışlardır.</p> <p>* İller Bankası reorganizasyon politikalarından da görüldüğü üzere her iki elit grubunun ana amacı, devlet tekelinde bulunan kamusal değerler ve kaynakları elde etme ve dağıtım gücüne hâkim olmaktır. Bu amaca yönelik, kitleleri manipüle etmeyi araç olarak kullanmaktadırlar.</p>

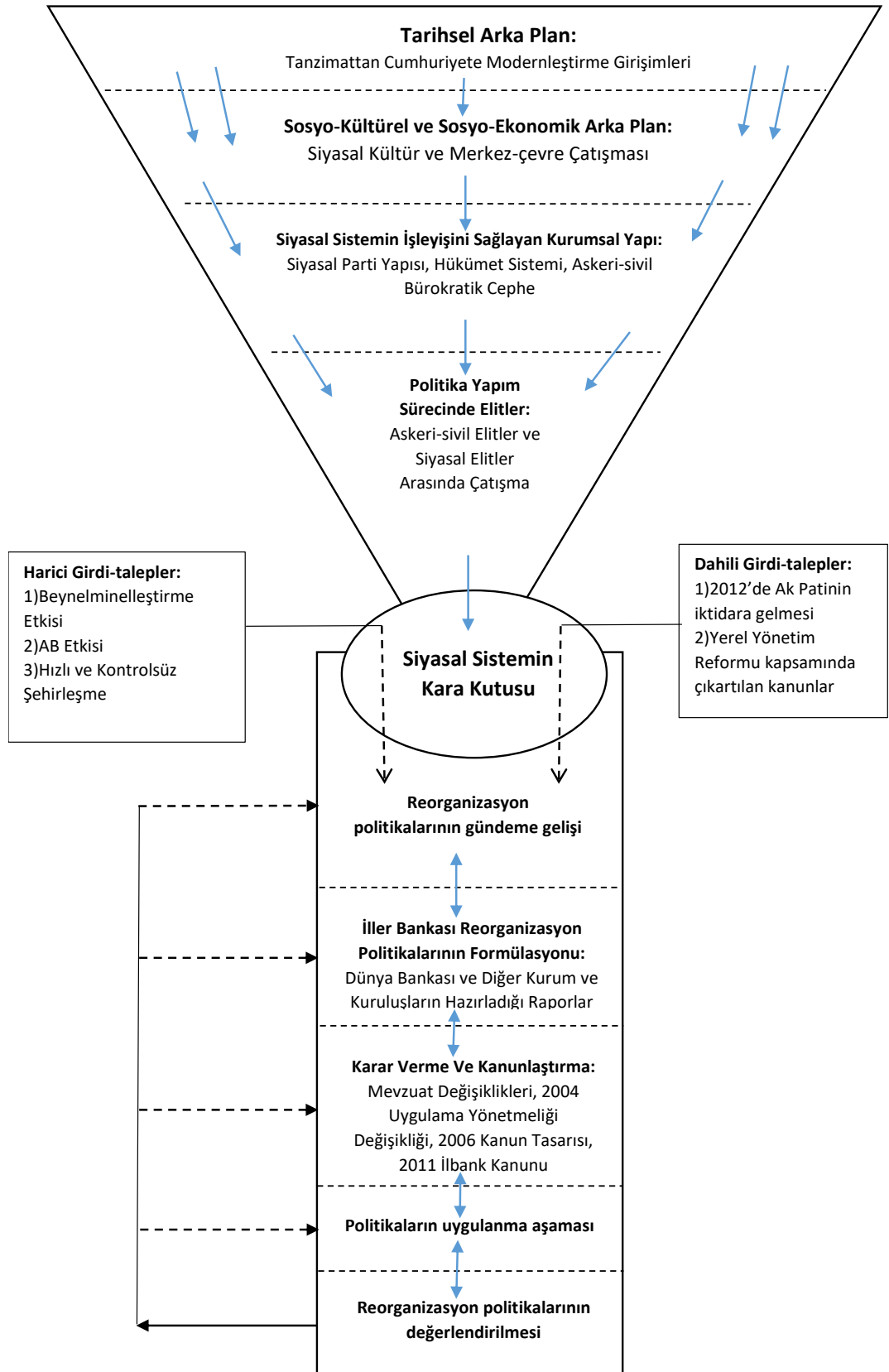
Kingdon'un Çoklu Akış Modeli	* Siyasal sistemin işleyişi, birbirinden bağımsız problem akışı, siyaset akışı ve politika akışının dikkat çekici bir olayın gerçekleşmesiyle/kesişmesiyle başlar. Bu kesişmeden doğan fırsat penceresini kullanan politika girişimcileri daha önceden hazırladıkları politika alternatiflerini devreye sokarak siyasal karar alıcıların gündemine sokarlar.	* İller Bankası reorganizasyon politikalarına ilişkin Dünya Bankasının hazırladığı raporlar ve dile getirdiği talepler, 1985'ten itibaren politika akışında yer almaktayken, problem akışı ve politika akışıyla kesişmesi, yaşanan ekonomik krizler ve sonrasındaki Hükümet değişiklikleri sayesinde olmuştur. Açılan fırsat penceresinden yararlanan politika girişimcisi rolündeki Dünya Bankası, daha önceden hazırladığı politika önerilerini siyasal gündeme sokarak reorganizasyon sürecinin belirleyicisi rolünü üstlenmiştir.
Süreç Analizi Modeli	* Kamu politikasına ilişkin bir problemin ortaya çıkışından başlayarak problem için çözüm yolunun belirlenmesi ve seçilen çözüm yolunun hayata geçirilmesi süreci, birbiriyle iç içe geçen süreçler şeklinde cereyan ederken, sürece etki eden birçok aktör ve faktör söz konusu olmaktadır. Aktörler arası ilişkiler yanısıra faktörlerin değişken doğası, kamu politikası sürecini karmaşık ve anlaşılması zor bir duruma sokmaktadır. Dolayısı ile bu karmaşık sürecin anlaşılması için sistematik bir yaklaşımın gerekliliği ortaya çıkmış ve bu karmaşık süreci açıklamak için politika yapım süreci birbirini takip eden farklı faaliyetler grubuna bölünerek ele alınmaktadır.	*Türkiye gibi kamu politika sürecinde karmaşıklığın yaşandığı ülkelerde "süreç analizi modeli" oldukça kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır. Bu çerçevede İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme geliş süreci ilk başta ele alınırken gündeme gelmesini sağlayan itici güçler, Easton'ın siyasal sistemler analizi yaklaşımının sunduğu içgörülerden elde edilen hârici talepler ve dâhili talepler çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca gündeme gelişin temel enerjisini sağlayan unsurlar, Kingdon'un çoklu akış modeli çerçevesinde ele alınmıştır. *Formülasyon aşamasında, politika akışı dâhilinde başat rolü oynayan Dünya Bankasının politika alternatifleri yanısıra diğer kurumlar tarafından hazırlanan raporlar ele alınmıştır. *Kanunlaştırma ve karar aşamasında, İller Bankası reorganizasyonuna ilişkin mevzuattaki değişiklikler, Meclise gelen Kanun Tasarıları ve geçirilen Kanunların arkasındaki aktör ve faktörler, Meclis Komisyon görüşmeleri ve Genel Görüşmeleri kayıtları üzerinden analiz edilmiştir. *Uygulama aşamasında, mevzuat değişikliklerinin uygulamaları ele alınmıştır. *Siyasal sistemler yaklaşımının politik tesir olarak ele aldığı değerlendirme aşamasında ise, İller Bankası Stratejik Planlarındaki hedefler, Kanun gerekçeleri, Dünya Bankası değerlendirme raporları, yerel yönetimlerin borçlanma verileri, diğer ülke yerel yönetim finansman kurumlarının verileri dâhilinde belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmiştir.

Cairney'in (2013) tanımlaması olan tamamlayıcı analiz yaklaşımının benimsendiği bu çalışmada, ilk olarak Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı, sağlamış olduğu geniş bakış açısı ile *siyasal sistem, siyasal sistemin çevresi, girdi, çıktı, politika tesiri* kavramlarının sağladığı kapsamlı analiz metodolojisiyle, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde ana modellerden biri olarak seçilmiştir. İller Bankası'nın reorganizasyonuna ilişkin kamu politikalarının içinde şekillendiği sistemin özellikleri, işleyişi, sistemin temel aktörleri ve sistemin içinde yer

aldığı çevresel faktörler ve aktörlerin oynadığı rol analiz edilerek, İller Bankasının dönüşüm sürecinin kapsamlı şekilde ele alınması sağlanabilir. Siyasal sistemler analizi yaklaşımı, kamu politikasında yaşanan değişimleri analiz etmek için oldukça kullanışlı ve esnek bir çerçeve sunmaktadır. Easton'ın (1957) anlatımıyla; nasıl güneş sisteminin işleyişi bakımından evrendeki diğer yıldız sistemlerinden kolayca ayırt edilebilmesi mümkünse siyasal sistemlerin de içinden doğduğu sosyal yapıdan işleyişi açısından kolayca ayırt edilebilmesi mümkündür. Tabii ki siyasal sistemler; sosyal yapı, ekolojik yapı, ekonomik yapı, uluslararası ilişkiler ağı gibi unsurların oluşturduğu ve bizzat içinde yer aldığı çevreden kopuk ve bağımsız hareket edemezler. İçinde yer aldıkları çevre ile sürekli etkileşim halindedirler; yani hem çevreden enerji alarak kendilerini dönüştürürler hem de ürettikleri çıktılarla çevreyi değiştirici etki yaratırlar (s.383-384). Easton'ın sunduğu bu öncü, geniş ve kapsayıcı bakış açısı, farklı ülkelerdeki farklı özellikler taşıyan siyasal sistemlerin faaliyetlerinin analizi için kolay uygulanabilir bir teorik çerçeve oluşturmaktadır. Her bir toplumun farklı tarihi, değerleri, kurumları ve tecrübeleri göz önüne alındığında kamu politikası analizi modellemesinde sadece belli siyasal faaliyetler veya aktörler üzerine yoğunlaşan ve tüm ülkeler için uygulanabilecek standart rasyonel analiz modelleri öngören yaklaşımlardan kaçınmak gerektiği açıktır. Siyasal sistemlerin toplumsal yapının bir alt sistemi olduğu göz önüne alındığında her bir toplumun kendine has kültürü, yapısı ve kurumları olduğunu gözardı etmek kamu politikası analizcisini hatalı sonuçlara götürebilir. Bu kapsamda Easton'ın modelinde öngördüğü siyasal sistemin içinde yer aldığı çevrenin analizi ve siyasal sistemin çevresiyle olan ilişkilerinin analizi, her bir ülkeye/topluma göre kolayca uyarlanabilecek geniş ve kapsamlı bir analiz çerçevesi sağlamaktadır. İlâveten siyasal sistemin işleyişini dinamik bir süreç dâhilinde ele alarak analiz edilmesini öngören Easton'ın yaklaşımı, bu çalışmanın konusu olan İller Bankasının değişim sürecinin analizi hususunda uygun bir analiz modellemesi sunmaktadır. Kamu politikası analizinde ortaya konan birçok modelde; her bir toplumun farklı siyasal kültüre, geleneğe ve yapıya sahip olduğu gerçeği gözardı edilerek, Batı tipi sosyo-politik ve sosyo-ekonomik yapı anlayışı dâhilinde kurgulanan tektipleştirici bir yaklaşım ön plana çıkarılmıştır. Sosyo-politik ve kültürel farklılıkların kapsamlı bir şekilde analiz edilebilmesine imkân sağlayan Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı, Türk siyasal sistemini

anlayabilmek için de iyi bir çerçeve oluşturmaktadır. Ayrıca her bir topluma has olan ve tarihsel olarak uzun bir süreçte meydana gelen siyasal kültürün şekillendirdiği siyasal aktörlerin ve kurumların politik tutum ve davranışlarındaha detaylı analizi için diğer analiz modellerinin sağladığı içgörü ve öngörülerinin de analize dâhil edilmesi çok daha sağlıklı bir yöntem olacaktır. İller Bankası reorganizasyon politikalarının analizini içeren bu çalışmada; “Easton’ın siyasal sistemler analizi yaklaşımı” yanısıra, “Hofferbert’in nedensellik hunisi yaklaşımı”, “kurumsal model”, “elitist model ve Grindle ve Thomas’ın gelişmekte olan ülkeler araştırması”, “Kingdon’un çoklu akış modeli” ve “süreç analizi modeli” yaklaşımlarının sağladığı içgörü ve öngörülerinden de yararlanılmaktadır.

Şekil 2. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Çözümleme Şeması



Türk siyasal sisteminin işlediği kara kutunun özelliklerinin tanımlanabilmesi ve politika yapım sürecinin anlaşılabilmesi için Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı ve bu model ile büyük benzerlikler içeren Hofferbert'in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımının beraberce kullanılması, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi girişiminde kapsamlı bir teorik çerçeveyi oluşturma yolunda önemli katkı sağlayacaktır. Her iki model de; politika yapım sürecini etkileyebilecek tüm olası faktörleri, tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planıyla birlikte ve nedensellik ilişkisi dâhilinde ele alma imkânı vermektedir. Sundukları geniş bakış açısı dâhilinde, politika yapım sürecindeki siyasal sistemin önemli dışlılarından olan siyasal kurumların ve elitlerin yapısı ve yarattığı etkiler de politika çözümlenmeye dâhil edilebilmektedir. Bu kapsamda, kurumsal model ile birlikte elitist modelin içgörülerinden de yararlanılarak nedensellik hunisi yaklaşımının öngördüğü analiz planlaması dâhilinde siyasal kurumlar ile elitlerin yapısı ve tavırları, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde 3. Bölüm içerisinde ayrıca ele alınmaktadır.

Nedensellik hunisi yaklaşımı, tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planla birlikte siyasal kurumların ve elitlerin tutum ve davranışlarının çözümlenmeye dâhil edilmesine imkân vermesine rağmen, siyasal sistemin kara kutusunun işleyişine dair yeterli açıklama zemini sağlayamamaktadır. Kamusal problemlerin bazılarının neden ve nasıl siyasal gündeme girdiği, problemin çözümüne ilişkin hangi aktörlerin rol aldığı, dile getirilen çözüm önerilerinin hangilerinin olduğu, bu çözüm önerilerinden hangilerinin siyasal karar vericiler tarafından benimsenip kanunlaştığı, kanunlaşan politikanın nasıl uygulandığı, uygulanan politikaların başta belirlenen amaç ve hedeflere ulaşım ulaşılamadığının analizinde nedensellik hunisi yaklaşımı yetersiz kalmaktadır. Kamusal bir problemin gündeme gelişinden uygulanmasına ve dahi değerlendirmesine kadar olan süreci kapsamlı şekilde analize imkân verecek çerçeve, süreç analizi modeli tarafından sağlanmaktadır. İller Bankası reorganizasyon politikalarının bir problem olarak nasıl gündeme geldiği, çözüm alternatiflerinin hazırlanmasında kimlerin rol oynadığı ve getirdikleri çözüm önerileri, kanunlaşma aşamasında rol oynayan aktörlerin politikayı etkileme anlamında son şanslarını kullandıkları girişimleriyle birlikte Hükümet ve Meclisteki komisyon görüşmeleri, kabul edilen mevzuat değişikliklerinin uygulanma aşamasının çözümlenmesi ve son olarak başta belirlenen amaç ve hedeflere ulaşım

ulaşılamadığının analizini içeren değerlendirme aşamasının, içiçe geçen süreçler şeklinde “süreç analizi modeli” dâhilinde ele alınması, çalışmada fazlaca yer kapladığı için ayrı bir bölüm olarak 4. Bölüm içerisinde ele alınmıştır. Süreç analizi modelinin; siyasal sistemin içinde yer aldığı çevreyi, özellikle siyasal aktörlerin düşünce ve davranışlarını bilfiil etkileyen tarihsel arka plan ve siyasal kültürü dışarıda bırakarak, çözümlenmeye direkt toplumsal bir problemin siyasal gündeme gelişiyle başlaması, politika çözümlenmedeki etkinliğini sınırlamaktadır. Bu sınırlılığı aşmak için, Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımının çözümlememetodolojisinde yer alan hârici girdi-talepler ve dâhili girdi-talepler kavramları, süreç analizinin gündeme geliş aşamasına dâhil edilmiştir. İller Bankası reorganizasyon probleminin siyasal gündeme ne zaman ve nasıl girdiği ve bu problemin çözümü için ortaya konulan alternatiflerin siyasal gündeme geliş sürecinden çok daha önce kimler tarafından formüle edildiğini açıklayabilmek için Kingdon’un (1995) çoklu akış modelinde yer alan problem akışı, politika akışı, siyaset akışı ve fırsat penceresi kavramlarından yararlanılmıştır.

3.2. Siyasal Sistemler Analizi Yaklaşımı, Nedensellik Hunisi Yaklaşımı, Kurumsal Model, Elitist Model ile Grindle ve Thomas’ın Araştırmasının İçgörü ve Öngörülerinin Kullanılması

Türk siyasal sisteminin işlediği kara kutunun özelliklerinin çözümlenebilmesi ve politika yapım sürecinin anlaşılabilmesi için Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı ve bu yaklaşım ile büyük benzerlikler içeren Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımı, iyi birer çözümlenme çerçevesi oluşturmaktadırlar. Her iki model de; politika yapım sürecini etkileyebilecek tüm olası faktörleri beraberce ele alma imkânı vermektedir. Bu faktörler:

- *İlk faktör grubu*; siyasal sistemler analizi yaklaşımında “hârici ve dâhili girdi-talepler” olarak ifade edilirken, nedensellik hunisi yaklaşımında “ politikayla ilgili dikkat çekici olaylar” altında zikredilmiştir. Bu faktör grubu değerlendirilirken, nedensellik hunisi yaklaşımının “politikayla ilgili dikkat çekici olaylar” kavramı yerine siyasal sistemler yaklaşımının “hâricigirdi-talepler ve dâhili girdi-talepler” terminolojisi tercih edilmiştir.

- *İkinci faktör grubu*; siyasal sistemler yaklaşımında, “tabiat ve iklim”, “ekonomik yapı”, “toplumsal ve siyasal kültür”, “şahsiyet ve seciye”, “toplumsal yapı” ve “nüfus yapısından” oluşan “çevre” olarak tanımlanırken, nedensellik hunisi yaklaşımında “tarihsel arka plan” ve bunun doğurduğu “sosyo-ekonomik koşullar” olarak belirlenmiştir. İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde siyasal sistemler analizi modelinin “çevre” terminolojisi yerine nedensellik hunisi yaklaşımının “tarihsel arka plan ve sosyoekonomik koşullar” kavramı analize dâhil edilmiştir. Bu çerçevede ele alınan tarihsel arka plan; “İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tarihsel Arka Planı: Yüzyıllık Modernleştirme ve Bitmeyen Kamu Yönetimi Reformları” ve “Sosyo-kültürel ve Sosyo-ekonomik Arka Plan: Türkiye’deki Siyasal Kültür ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerinin İller Bankası Reorganizasyonuna Etkisi” altbaşlıkları altında analize dâhil edilmiştir.
- *Üçüncü faktör grubu*; siyasal sistemler analizi yaklaşımında “siyasal sistem içindeki aktörlerin karşılıklı ilişkileri” ve “siyasal sistem içindeki değişimlerin yarattığı etkiler” olarak ele alınmıştır. Nedensellik hunisi yaklaşımında ise, “tarihsel arka plan” ile “sosyoekonomik koşulların etkisiyle şekillenen kamuoyu ve seçmen davranışı” olarak öngörülmüştür. Bu çalışmada, üçüncü faktör grubu olan “kamuoyu ve seçmen davranışını” ayrı bir alt bölümde ele almak yerine, Türk siyasal sisteminin kurumsal yapısının ele alındığı ve kurumsal modelin içgörülerinden de yararlanan “Siyasal Sistemin İşleyişini Sağlayan Kurumsal Yapı: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Kurumsal Modelin İçgörülerini Çerçevesinde Analizi” başlığının altında açılan “Türkiye’de Seçmen Davranışını Belirleyen Siyasal Parti Yapısının İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkileri” alt-bölümünde analize dâhil edilmesi tercih edilmiştir.
- *Dördüncü faktör grubu*, siyasal sistemler yaklaşımında; “rejimin yapısı”, “hükümet yapısı” ve “siyasî topluluğunun siyasal sistemin işleyişine verdiği girdi-destek” olarak ele alınırken nedensellik hunisi yaklaşımında, “siyasal kurumlar” olarak ele alınmıştır. Politika yapım sürecinde kurumsal yapıların ve örgüt kültürlerinin etkisi, sadece siyasal kurumlarla sınırlı kalamayacağı için

Easton'ın (1957) modelinde yer alan “rejimin yapısı”, “siyasî topluluk” ve “hükümet yapısı” terminolojisi kurumsal modelin içgörülerıyla beraber kullanılmıştır. “Siyasal Sistemin İşleyişini Sağlayan Kurumsal Yapı: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Kurumsal Modelin İçgörülerini Çerçevesinde Analizi” başlığı altında ele alınan dördüncü grup faktör, “Türkiye’de Seçmen Davranışını Belirleyen Siyasal Parti Yapısının İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkileri”, “Siyasal Rejimi Belirleyen Parlamenter Sistem ve Yürütme Organı Yapısının İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkisi” ve “Askerî-Sivil Bürokratik Cephenin İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkisi” altbaşlıklarında ele alınmıştır.

- *Beşinci faktör grubu* olan elitlerin yapısı ve elitlerin siyasal tutumu, siyasal sistemler analizi yaklaşımında; toplumsal bir problemin siyasal gündeme nasıl dâhil olduğu meselesini açıklamakta kullanılmıştır. Bu noktada Easton (1957), her sorunun siyasal gündeme giremeyeceğini, ancak siyasal sistem kanallarına giriş yetkinliğine sahip elitlerin problemleri siyasal gündeme taşıyabileceğini belirterek, politika yapım sürecinde elitlerin önemine vurgu yapmıştır. Nedensellik hunisi yaklaşımında da politika yapım sürecinin en kilit evresi, elitlerin davranış ve tutumlarıdır. Nitekim huninin sonunda yer alan politik karar alma işleminin gerçekleştiği alana en yakınfaktör grubu, “elitlerin davranış ve tutumları” olarak belirlenmiştir. Hofferbert (1974), politika yapım sürecinin belirleyici faktörünün “elitlerin tutum ve davranışları” olduğunu, “kurumsal yapı”, “kamuoyu ve seçmen davranışı”, “sosyoekonomik koşullar” ve “tarihsel arka planın” daha sonra geldiğini ifade ederek (s. 229) elitlere ayrı bir önem vermiştir. Türk siyasal kültürü ve tarihsel arka planının şekillendirdiği siyasal sistemin temel özellikleri arasında; paternalist devlet yapısı, aşkın devlet anlayışı, sivil toplumun ve yerel yönetimlerin zayıflığı, sosyo-ekonomik ve politik değerlerin dağıtım gücünün merkezin elinde toplanması gibi faktörlerin olduğu göz önüne alındığında, devlet adına bu gücü kullanan elitlerin yapısı ve davranışlarının dikkatle ele alınması kamu politikası analizi için elzemdir. Bu çerçevede, elitist model ile Grindle ve Thomas'ın (1989; 1991a) gelişmekte olan ülkeler araştırmasından da yararlanılarak elit yapısı ve elitler arası ilişkiler,

“Kamu Politikası Yapım Sürecinde Elitler: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Elitist Model ile Grindle ve Thomas’ın Gelişmekte Olan Ülkeler Araştırması Çerçevesinde Analizi” alt-bölümü altında ele alınmıştır.

3.2.1. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tarihsel Arka Planı: Yüzyıllık Modernleştirme ve Bitmeyen Kamu Yönetimi Reformu Hikâyesi

Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımında “çevre” olarak kastedilen şey, birbirinden ayrıştırılması mümkün olmayan karmaşık olaylar yığını değildir. Aksine siyasal sistemin de dâhil olduğu çeşitli sistemlerin içinde yer aldığı ve bu sistemlerin birbirlerinden kolayca ayırt edilebildiği bir bütünden bahsedilmektedir. Siyasal sistemin çevresinde yer alan diğer sistemler arasında “tabiat ve iklim”, “ekonomik yapı”, “siyasal kültür”, “şahsiyet ve seciye”, “toplumsal yapı ve nüfus yapısı” sayılabilir. Bu sistemler, siyasal sisteme girdi oluşturacak taleplerin şekillendirilmesinde önemli rol oynayan temel değişkenler kümesini oluşturmaktadır (Easton, 1957: 385). Siyasal sistemin işleyişini ve sistemde yaşanan değişimleri analiz edebilmek için bizzat siyasal sistemin içinde yer aldığı genel durumu, yani çevresiyle olan ilişkilerini ele almak bir zorunluluktur. Siyasal sistemin işleyişini sağlayan ana güç ve enerji, değişen çevreye karşı sistemin ve sistemsel aktörlerin adapte olma çabalarından doğar. Bu kapsamda siyasal sistemdeki önemli değişikliklerin, sistemin kendi içindeki gelişmelerden ziyade çevresel değişim ve faktörlerden kaynaklandığı söylenebilir (Easton, 1957: 385). Çevreye ve çevresel değişimlere karşı sistemin geliştirdiği adapte olma çabaları, aynı zamanda sistemsel davranış karakterini de şekillendirmektedir (Easton, 1957: 386). Easton’a (1957) paralel olarak Hofferbert (1974) de, nedensellik hunisi metaforunda kullandığı şekliyle, siyasal sistemin işleyişini etkileyen en dıştaki çevresel faktörün, içiçe geçmiş şekilde bulunan tarihsel arka plan ve sosyo-ekonomik koşullar olduğunu belirtmiştir (s. 229). O’na göre; tarihsel-coğrafi koşullar, sosyo-ekonomik yapıyı belirlerken, sosyo-ekonomik yapı, tarihsel-coğrafi koşulların etkisini de içererek şekilde kamuoyunun siyasal tutum ve davranışını belirler. Kümülatif olarak tarihsel koşullar, sosyoekonomik yapı ve kamuoyunun siyasal tavrı ise siyasal sistemin kurumlarının yapısı ve işleyişini belirler. Huninin en dar alanında,

politika yapım kararının alındığı “kara kutuya” en yakın olan faktör ise, elitlerin tutum ve davranışlarıdır.

Tanzimat döneminden itibaren Osmanlı-Türk siyasal hayatının işleyişini şekillendiren ana güç ve enerji, Batı dünyasının sanayi devrimi sonrası modernleşmesi ve ilerlemesiyle değişen çevreye uyum sağlama düşüncesi ve faaliyetlerinden doğmaktadır denilebilir. Siyasal sistemin hayatiyetini devam ettirebilmek amacıyla değişen çevreye uyum sağlama faaliyetlerini ifade eden modernleşme ve reform kavramı, Osmanlı-Türk siyasal hayatının en önemli simgelerinden biri olmuştur. Osmanlı-Türk siyasal sisteminin değişen çevredeki tehditleri görerek entropiye uğramamak için geliştirdiği savunma mekanizması, kamu yönetimi reformlarıyla merkezî devlet yapısının güçlendirilmesi ve etkin bir şekilde işleyecek bürokrasinin yaratılması olmuştur. Bunun arka planında Osmanlı-Türk devlet sisteminin patrimonyal özellikler taşıması (Heper, 1977: 59) ve gücün tek elde --merkezde-- toplanmasını öngören, devlet otoritesine karşı çıkmayı onaylamayan solidarist bir yaklaşıma sahip (Çaha, 2000: 151) sınıfsız, imtiyazsız ve dayanışmacı (Köker, 2009: 235) özellikler taşıyan sosyo-politik yapının varlığı yatmaktadır. Modernleşme ve reform sürecini başlatan, şekillendiren ve uygulayan kesimin sivil toplumdan ziyade patrimonyal devlet yapısının sahibi olan siyasal iktidar elitleri ve bürokratik elitler olması, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün doğal bir sonucudur denilebilir. Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne tevârüs eden merkezî devlet otoritesinin kurumsallaşmasına bakıldığında, malî kaynakları taşradan merkeze başarıyla aktaran iyi örgütlenmiş bürokratik yapının varlığı söz konusudur (Heper, 2006: 16). Onsekizinci Yüzyıl Sanayi Devrimi sonrası Avrupa’nın modernleşmesi ve gelişmesine paralel Osmanlı Devleti’nin yaşadığı askerî yenilgilerin ana sebebi, iktidar elitlerince önceki dönemlerde iyi işleyen merkezî devlet mekanizmasının bozulması olarak görülmüştür. Bu düşünce çerçevesinde değişen dış çevreye karşı iktidar elitlerinin tavrı, patrimonyal devlet yapısının ve taşra/çevreye karşı tutumun değiştirilmesinden ziyade merkezî devlet yapısının tahkim edilmesi yönünde gelişmiştir (Köker, 2009: 129; Heper, 2006: 76). Cumhuriyet döneminde, siyasî elitler ve bürokratik elitler tarafından devletin bekâsı kaygısıyla başlatılan reformlardan birincil derecede etkilenmesine rağmen geniş halk kitlelerinin reform süreçlerine tepkisiz kalması, geleneksel Osmanlı-Türk Devlet

anlayışındaki merkezî iktidarı oluşturan siyasî ve bürokratik yapı ile halkı ve sivil toplumu temsil eden çevrenin birbirlerinden kopuk olmasının (Akyol, 2013: 398) doğal sonucudur denilebilir.

Modernleşme kavramı; ekonomik anlamda kapitalizmin yayılması, demografik manada kentleşme ve kentlileşmenin sağlanması, sosyo-politik anlamda ulus-devlet çatısı altında (Tazegül, 2005: 18) homojen ve demokratik-laik bir toplum yaratılması (Bilge, 2009: 26-27; Ateş, 2004: 63) ve mevcut geleneksel kurumların toplum mühendisliği yoluyla (Aksakal, 2010: 246) dönüştürülmesini içeren pozitivizm temelli ideolojik yaklaşımı içinde barındırmaktadır. Patrimonyal devlet yapısı ve solidarist sosyo-politik yapının hâkim olduğu Osmanlı-Türk modernleşmesinde, sermaye birikimi yetersiz olan sivil toplumun etkisiz eleman olduğu görülürken sosyo-politik yapının dönüşümü merkezî devlet elitlerince tepeden inmece (Kılıçbay, 1999: 86) ve devrimci (Çetin, 2007: 48) tarzda icra edilmiştir. Tanzimat döneminden itibaren başlayarak Cumhuriyet döneminde devam eden sosyo-politik yapıyı değiştirmeyi amaçlayan modernleştirme ideolojisi her ne kadar geniş halk kitlelerinin desteğini almasa da Batı'ya göre geri kalmışlığın zaman farkını kapatmak isteyen devlet elitlerinin tepeden inmece yöntemlerine meşruiyet sağlamıştır (Meşe, 2011: 23). Çoğulculuktan ziyade çoğunlukçu, bireysel çıkarları öncelemekten ziyade solidarist ve dayanışmacı özelliklere sahip Osmanlı-Türk sosyo-politik yapısı ve siyasal kültürün varlığı, demokratik katılımcı bir siyasal sistemden ziyade elitist nitelikteki siyasal sistemin işleyişi için gerekli girdi-desteği sağlamaktadır. Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e uzanan modernleşme hikâyesinin bir diğer önemli ögesi ise; siyasal sistemdeki değişim talebini doğuran girdi-taleplerin büyük oranda uluslararası aktörlerin pozisyonu ve talepleriyle şekillenmiş olmasıdır. Değişen çevreye karşı uyum sağlayamayan Devlet, kendi iç dinamikleriyle değişim ve dönüşümü başaramayınca çözüm olarak Batılı ülkelerin özellikle de Fransa'nın idarî ve hukukî düzenini kopyalama yoluna gitmiştir (Saran, 2005: 42; Dursun, 1998: 93). Osmanlı Devleti'nin modernleşme hikâyesinin en önemli ögesi olan merkezî devlet yapısının güçlendirilmesi ve bu süreçte merkezî devletin temsilcileri olan bürokratik elitlerin hâkimiyeti, Türkiye Cumhuriyeti'nin modernleşme hamlelerinin aynı düşünce mirası üzerinde şekillenmesine yol açmıştır (Köker, 2009: 132).

Batılı ülkelerin yönlendirilmesiyle şekillenen kamu yönetim reformlarının tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planında, pozitivist ideolojinin bürokratik elitlerce benimsenmesi yanı sıra (Köker, 2009: 234) Batılı ülkelere alınan dış borçlar nedeniyle devletin dış etkilere açık hale gelmiş olması yatmaktadır. 1853-1856 arasında süren Kırım Savaşının Osmanlı Maliyesine olan yükü, dış borç alınmasının kaçınılmaz bir çare olarak görülmesine neden olmuştur (Karasu, 1993: 215). Bu dönemde Fransa'dan sağlanan kredi, Osmanlı bürokrasisindeki İngiliz muhiplerini zayıflatmış ve Osmanlı Devleti üzerinde Fransız nüfuzunun artmasına sebebiyet vermiştir (Cevdet Paşa, 1953: 39). Savaş sonrasında imzalanan Paris Antlaşmasında her ne kadar Osmanlı Devleti'nin içişlerine karışılmayacağı ifade edilmiş olsa da (Karasu, 1993: 217) bu tarihten itibaren Osmanlı'nın devlet yapısı, iktisadî yapısı, malî yapısı ve bürokratik yapısının dönüştürülmesi ve devletin tüm yapılarıyla topyekûn reforma tabi tutulması yönünde Batı menşeli baskılar ve müdahaleler artmıştır. Osmanlı'nın halefi olan Türkiye Cumhuriyeti, 1950'li yıllara kadar yeni bir dış borç almaktan ziyade Osmanlı'nın dış borçlarını ödemekle uğraşmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen devrimci nitelikteki reformlar, devletin yapısını ve yönetim biçimini Batı dünyasını model alarak değiştirmeyi amaçlamış olmakla birlikte bu reformların dış müdahaleler çerçevesinde başlatıldığını ve sürdürüldüğünü iddia etmek zordur. Batı tipi rasyonel, laik ve modern kamu yönetim yapısının oluşturulması için yapılan reformların geri planındaki itici güç, siyasal elitlerin benimsemiş olduğu 19. Yüzyıl Avrupasına hâkim olan pozitivist ideolojidir. Bu ideolojinin güçlü ve merkezî devleti yücelten elitist içeriği (Köker, 2009: 235) Osmanlı-Türk siyasal kültürüyle benzer özellikler taşıdığı için elitler tarafından kolayca benimsenmiş ve hedeflenen muâsır medeniyetler seviyesine ulaşabilmenin kesin ve tek yolu olarak görülmüştür. Bu dönemde benimsenen tepeden inme ve devrimci reform pratiği, başta hedeflenen başarıyı yakalamaktan uzakta kalmış ve Osmanlı'nın kamu yönetim yapısının arızalarının (kırtasiyecilik, verimsizlik, yolsuzluk, hantallık ve vatandaşa olan uzaklık) Türkiye Cumhuriyeti'ne tevarüs etmesi sonucu -- siyasal kültürün doğal sonucu olarak -- aynen tekrar etmiştir. Nitekim Cumhuriyetin ilk dönemlerinde mevcut bürokratik yapının verimli ve etkin şekilde işleyecek şekilde dizaynedilebilmesi için çeşitli raporlar hazırlanmıştır. 1933 yılında devletin talebiyle Goldtwaite H. Dorr tarafından hazırlanan "Dorr Raporu", iktisadî kalkınma için çeşitli

öneriler sunarken iyi yetişmiş bürokratların gerekliliği üzerine de vurgu yapmıştır (Yayman, 2008: 97). 1949 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü Profesörü olarak görev yapmış olan Prof. Dr. Fritz Neumark, Başbakanlığın talebi üzerine “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları” adı altında bir Rapor hazırlayarak bürokratik yapıdaki aşırı merkezîyetçilik, şeffaflık ve denetim sorunu, liyakat sorunu ve halkla oluşan mesafe (Yayman, 2008: 135) gibi Osmanlıdan sirâyet eden sorunlar için çözüm önerilerini dile getirmiştir. 1949 yılında Amerika Birleşik Devletleri (A.B.D.) kökenli uzmanlar tarafından düzenlenen “Thornburg Raporu” ise 2. Dünya savaşı sonrası uluslararası düzende artan ABD etkisi sonucu liberal ideolojininaz gelişmiş ülkelere dayatılmasının ön habercisi niteliğindedir. Nitekim Marshall Planı¹⁷ dâhilinde yapılan iktisadî yardımın paralelinde düzenlenen bu Raporda, özellikle iktisadiî alandaki “devletçilik anlayışı” eleştirilmiş ve özel sektörü ön plana çıkaracak liberal ekonomik düzenin oluşturulmasına dair öneriler yer almıştır (Yayman, 2008: 135).

Osmanlı modernleşmesinin ürünü olan kamu yönetimi reformlarında görülen dış müdahalenin, borçlanmalar yoluyla kendine etki alanı yarattığı göz önüne alındığında aynı durum Cumhuriyet döneminde de dış borçlanmalar yoluyla tekrar etmeye başlamıştır. 1930’larda Avrupa’daki devletçilik akımından etkilenen ve sermaye yetersizliğinden dolayı özel teşebbüse alan açamayan Türkiye Cumhuriyeti’nin 1950’lerden sonra devletçilikten vazgeçerek politik ve ekonomik alanda hızla liberal politikaları benimsemesi (Yerasimos, 1975: 1349), dış borçlanma yoluyla ABD’nin müdahalelerine maruz kalmasının sonucudur denilebilir. Liberal ideolojinin borçlanmalar yoluyla dayatılmasında önemli rol oynayan ABD kontrolündeki uluslararası finans kuruluşlarından Dünya Bankası’nın 1951’de hazırlattığı “Barker Raporu”, idarî ve malî alana ilişkin reform önerilerinin dikte edilmesinin bir örneği olarak görülebilir. Bu Raporda bürokratik yapıdaki aşırı merkezîyetçilik, liyakat

¹⁷ ABD Dışişleri Bakanı G.Marshall, 05/06/1947’de yaptığı konuşmada, daha sonra kendi adıyla anılacak olan Avrupaya yardım planının ilk işaretlerini verdi. Marshall konuşmasında özetle, Avrupa devletlerinin iktisadi kalkınmalarını planlamak için bir araya gelmelerini istedi ve ortak bir plan hazırlanırsa ABD’nin destek ve yardımını esirgemeyeceğini söyledi (Ülman, 1961: 116-117). Daha sonra Marshall Planı adını alan bu teklifi görüşmek üzere, 27/06/1947’de Paris’te bir toplantı yapıldı. 12/07/1947’de Paris’te toplanan Avusturya, Danimarka, Belçika, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İsveç, İsviçre, Türkiye, İngiltere ve Fransa temsilcileri, Avrupanın acil ihtiyaçlarını belirlemek ve karşılamak için, ABD’nin istediği biçimde Avrupa Ekonomik İşbirliği Konferansı (Conference of European Economic Co-operation, CEEC) adında bir örgüt kurdular (Oran, 2002: 539).

sorunları, katı kuralcılık gibi sorunlar dile getirilirken çözüm olarak yerel yönetimlerin idarî ve malî açıdan güçlendirilmesi ve daha fazla malî kaynak aktarılması (Işıkçı, 2017b: 171-172) gibi liberal soslu öneriler yer almıştır.

Siyasal sistemin işleyişinde Batılı ülkelerin pozisyonlarının ve müdahalelerinin hârici girdi-talep oluşturması, Türkiye'nin 1950'li yıllardan sonra artan dış borç ihtiyacı dolayısıyla Batılı devletlerin müdahalelerine açık duruma gelmesinin bir sonucudur. Dış müdahalelerinsosyo-politik aktörler ve halk tarafından kolayca benimsenmesinin bir diğer sebebi ise, Batılı devletlerinin dış müdahalelerinin Osmanlı'dan Türkiye'ye aktarılan siyasal kültür hafızasında kendine kolayca yer bulabilmesidir. 1980'lerden itibaren, Batılı devletlerin öncülüğünde ve rehberliğinde, Türkiye'deki kamu yönetim anlayışında tam bir eksen kayması yaşanmıştır. 1970'lerde ortaya çıkan Petrol Krizi, sosyo-ekonomik alanı domine kamu otoritelerinin merkezde yoğunlaşan kaynakları verimli ve etkin şekilde kullanamamasına yol açarakdünya çapında malîbir krizin yaşanmasına sebep olmuştur (Özel, 2010: 12). Yaşanan bu Kriz, halkın refahını olumsuz manada etkilediği gibi halkın kamu otoritesinden daha etkin, verimli ve hesap verebilir kamu politikalarının yürütülmesi hususunda yeni girdi-taleplerde bulunmasına yol açmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 93). Kamu yönetiminin işleyişinde ve örgütlenmesinde köklü değişimi öngören bu yeni dönem (Farazmand, 2001: 264); Sanayi Devrimi kurumları olan ulus devlet, merkezileşmiş bürokratik yapı, siyasal katılım kanallarının yetersiz olduğu temsili demokrasi anlayışı ve kurumlarında yeniden yapılandırma ihtiyacını doğurmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 1). Yeniden yapılanma ihtiyacının temel kavramları; devletin küçültülmesi (Canpolat ve Cangir, 2010: 26), piyasa tabanlı devlet yapısı (Gökçe ve Erol, 2008: 177) ve halka daha yakın hizmet verecek denetlenebilir ve şeffaf kamu yönetimi (Özer ve Önen, 2016: 226) olarak ortaya çıkmış ve Batı dünyası kaynaklı “YKİ- yeni kamu işletmeciliği” kavramı ortaya atılmıştır. YKİ'nin küresel manada bu kadar kabul görmesinin arka planında, Soğuk Savaşın bitmesiyle birlikte ulus devlet sınırlarını aşan sermaye hareketlerinin yarattığı küreselleşme dalgası yatmaktadır. Küreselleşme süreci, iletişim teknolojilerinin gelişimiyle birlikte kültürel ilişkilerin artmasına ve benzeşmesine yol açtığı gibi, sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte uluslararası kurumların sosyo-ekonomik ve siyasal anlamda ön plana çıkmasına sebebiyet vermiştir. Küreselleşmeye maruz kalan

ulusdevlet yapısı, sınırlı kaynak ve imkânlar dolayısıyla birbirinden farklı alanlardan doğan girdi-talepleri karşılamakta zorlanmaya başlamıştır (Farazmand, 2001: 265). Yeniden yapılanmanın bir gereklilik halini aldığı küreselleşme döneminde; her işi üstlenen devlet anlayışı yerine özel şirket mantığıyla çalışan denetleyici devlet anlayışı ve hizmetin halka en yakın birimlerce verilmesi prensibien önemli kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Ataay, 2007: 168).

Yerel yönetimlerin kamu yönetim sistemi içindeki geleneksel rolü, 1980'lerden itibaren değişmeye başlamış ve kamu hizmetinin sunulmasında üstlendiği sorumlulukları artmaya başlamıştır. İşleyiş ve örgütlenme anlamında evrim geçiren yerel yönetimler, yerel halk ve yerel aktörler ile işbirliği ve etkileşim içine girerek demokratik katılım kanallarının açılmasını sağladıkları gibi demokratik meşruiyetin pekiştirilmesine de önemli katkı yapmışlardır. Yerel yönetimlerin güç kazanmasının arka planında; merkezî bürokratik yapının hantallığı ve verimsizliğinin yarattığı desantralizasyon eğilimlerinin güç kazanması, YKİ ve yönetim anlayışının gelişimi, AB gibi uluslararası kurumlar içinde ulus-devletlerin bütünleşmesi olgusu, halka en yakın birimlerce özerk bir şekilde kamu hizmetlerinin sürdürülmesini öngören yerelleşme düşüncesi gibi etkenler yatmaktadır. Diğer kamu yönetim reformlarında olduğu gibi yerel yönetim reformlarının şekillenmesinde de başat rolü üstlenen taraf, uluslararası aktörler olmuştur. Yerel yönetim reformu ve yerelleşme çabaları, Türkiye'de kamu politikası girdisi oluşturacak seviyede herhangi bir toplumsal talebe dayanmadığı gibi özellikle AB'ye üyelik sürecinde dayatılan şartlar çerçevesinde şekillendirilmiş ve yürütülmüştür. 1993 yılında Türkiye'nin çeşitli çekincelerle onayladığı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında", geniş özerkliğe sahip yerel yönetimlerin varlığını sağlama yükümlülüğü ve hizmette halka yakınlık ilkesinin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Aynı talepler AB'ye uyum sürecinde de dile getirilmiştir. AB'nin etkisi yanısıra Türkiye'nin reform tarihinde önemli rolü olan Dünya Bankası da, merkezî yönetimden yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarılmasını içeren yerel yönetim reformunun yapılmasını talep etmiştir (Güler, 2001: 8).

Kamu yönetim reformları ve yerel yönetim reformlarının arka planındaki ana faktör, her ne kadar AB ve ABD güdümündeki Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının dış müdahaleleri olsa da, 1950'lerde başlayıp 1980'lerden sonra hız

kazanan kırdan kente göç sonucu ortaya çıkan hızlı ve düzensiz şehirleşmenin de etkisi yadsınamaz. 1950'den 2000'lere kadar olan dönemde Türkiye nüfusunun %70'i şehirlere doğru akmıştır (Torlak ve Polat, 2006: 168). Türkiye'deki kentleşme tipi, az gelişmiş ülke kentleşmesi dâhilinde "hızlı, çarpık, aşırı, sahte, dengesiz ve tek yönlü" bir gelişim izlemiştir (Keleş, 1990: 14). Çarpık kentleşmenin sonucu olarak; 1950 yılında Türkiye'de 50.000 gecekondulu varken, gecekonduda oturan nüfus 250.000 kişi, 1980'de 1.150.000 gecekondulu ve 5.750.000 gecekondulu nüfus, 1995'teki ise 2.000.000 gecekondulu ve 10.000.000 gecekondulu nüfus şeklindedir. Bu rakam ise yaklaşık olarak kent nüfusunun %35'ine tekabül etmektedir (Sağlam, 2006: 40). Çarpık kentleşmenin ortaya çıkardığı kentleşme ve kentlileşme sorunları, yerel yönetimlerin sorumluluklarını büyük ölçüde artırmıştır. 1980'li yıllardan önce yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı %3'ler civarındayken 1980'li yıllardan sonra bu oran %14'lere kadar yükselmiştir (Aykaç, 1999: 8). Bunlara gelişmelere paralel artan eğitilmiş nüfus yapısı, AB ile bütünleşme çabalarının toplum üzerinde yarattığı etki ve toplumsal yapıda meydana gelen değişimler, vatandaşların daha etkin kamu hizmeti talep etmelerinin önünü açmıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 31). Değişen toplum yapısı ve şehirleşme, özellikle yerel yönetim reformlarının hayata geçirilmesindeki bir diğer çevresel etken olarak siyasal sisteme enerji veren hârici girdi-taleplerden birini oluşturmuştur. Merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki finansal ilişkilerin yürütülmesinde ve vesâyet ağının işletilmesinde önemli rolü olan İller Bankasının reorganizasyon politikalarının gündeme gelmesinde de ülkenin içinde bulunduğu ekonomik yapı, uluslararası finansal kurumlar ile ilişkiler ve yerel yönetimlerin finansal durumlarını yakından ilgilendiren hızlı ve çarpık şehirleşme gibi etkenlerin rolü göz önüne alınmalıdır.

İster geniş halk kitlelerinin ilgisini çeken, isterse de çok teknik bir konu olduğu için kamuoyunun dikkatini fazla çekmeyen tüm kamu politikalarının çözümlenmesine başlamadan önce geniş bakış açısı sağlayan bir çerçevenin oluşturulması elzemdir. Bu çerçeveyi sağlayan bakış açısı ise, o ülkenin siyasal kültürü ve siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sistemin çevresinin ele alınmasıdır. Siyasal sistemin işleyişi için gerekli enerjiyi üreten ve çevrenin dalgalanmasını sağlayan ana güçlerden birisi, belkide en önemlisi, siyasal kültürde yaşanan değişimlerdir. Siyasal sistemin içinde yer alan tüm

aktörlerin davranış biçimlerini ve dahi bizzat sistemin işleyiş tarzını belirleyen, o ülkenin tarihinden süzülüp gelen siyasal kültürüdür denilebilir. Bu kapsamda, kamu politikası analizinde incelenecek alanı ele almadan önce o ülkenin siyasal kültürü ve siyasal kültürde yaşanan değişimler öncelikle ele alınmalıdır. Osmanlı-Türk siyasal kültürünün ve yaşanan değişimlerin tezin konusu olan İller Bankası reorganizasyon politikalarına ilişkin yansımaları, özellikle geleneksel merkez-çevre çatışması olgusu etrafında merkez-yerel yönetim ilişkilerinde dahagörünür hale gelmektedir. Siyasal kültürün yansımaları hâricinde siyasal sisteme hârici talep-girdi oluşturan ana gelişmeler; “Beynelminelleştirme YKİ ve Yönetişim Anlayışının Uluslararası Finans Kuruluşları Eliyle Azgelişmiş Ülkelere Dayatılması”, “AB Üyelik Sürecinde Yönetişim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Türkiye’den Talep Edilen Reformlar” ve “1980 Sonrası Yaşanan Kontrolsüz Şehirleşme ve Yerel Yönetimlerin Artan Sorumlulukları” başlıkları etrafında ele alınabilir. Siyasal sistemi şekillendiren Osmanlı-Türk siyasal kültürünün irdelenmesi çalışmanın omurgalarından birini oluştururken başlıkları yukarıda verilen diğer hârici talep-girdiler, çalışmanın 4. Bölümde ele alınan “süreç analizi” çerçevesinde İller Bankası reorganizasyon politikalarına ilişkin yapılan çözümlemenin “gündeme geliş aşamasında” daha detaylı şekilde ele alınmaktadır.

3.2.2. Sosyo-kültürel ve Sosyo-ekonomik Arka Plan: Türkiye’deki Siyasal Kültür ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerinin İller Bankası Reorganizasyonuna Etkisi

Toplumdaki her bir birey davranışlarını mevcut kültürel yapı içerisinde şekillendirir. Bu kültür, bireyin amaçlarını, hedeflerini, davranış ve inanç biçimlerini etkiler (Easton, 1957: 388). Toplumdaki bireylerin politikaya ilişkin algıları, inançları, tutum ve davranışlarının hepsinin bir arada kaynaştığı bütüne ise siyasal kültür (Almond ve Powell, 1978: 278) denilmektedir. Siyasal kültürü ele alırken unutulmaması gereken husus, siyasal sistemin bizâtihi değer üretmemesi aksine toplumda üretilmiş olan değerlerin bölüştürülmesiyle alakalı olduğudur. Siyasal sistemin kültürle çakıştığı nokta, değerlerin bölüştürülmesi sırasında gündeme gelen iktidar ilişkileri ve güç kullanım hakkına dair meşruiyetin sağlanmasıyla ilgilidir. Siyasal sistemin aktörleri ve mekanizmaları, kendi varlıklarını sürdürebilmek için toplumsal meşruiyete dayanmak zorunda oldukları gibi meşruiyeti de muhtelif inançlar, efsaneler, kolektif davranış ve

tutumlar ve politik kutsallar yaratarak sağlamaya çalışırlar (Öğün, 2004: 8-9). Kültür, toplumların değer ölçütlerini belirlediği gibi değerli olan varlıklarını da belirler. Örneğin liberal Batı demokrasileri toplumlarında parasal ve ekonomik değerler, başarı, bireysel özgürlük, akılcılık daha ön planda iken, Doğu toplumlarında şeref, haysiyet gibi değerler, akılcılıktan ziyade duygularla hareket etme, devletin bireye göre daha ön planda tutulması, korporatist toplum yapısı gibi unsurlar daha ön plandadır. Her bir toplumda değer atfedilen varlıklarda arzın talebe göre daha az olması o toplumdaki potansiyel çatışma alanlarını oluşturur (Easton, 1957: 388).

Siyasal sistem içinde kendine yer bulan taleplerin doğasını anlayabilmek için ilk etapta bu taleplerin o toplumun kültürüyle olan ilişkisinin sistematik olarak incelenmesi gerekir. Bu kapsamda kültür, siyasal sistemi oluşturan tüm unsurlara yayılmış ve etki eden önemli bir değişkendir (Easton, 1957: 388). Siyasal sistemin çevresini oluşturan sosyo-ekonomik sistemde meydana gelen değişimler, siyasal kültürün içeriğini değiştirebildiği gibi siyasal kültürün içeriğinde yaşanan değişimler de sosyo-ekonomik sistem üzerinde etkiler yaratmaktadır. Dolayısıyla siyasal kültürün incelenmesi; sosyal sistemdeki değişimi, siyasal sistemin meşruiyetini, bireylerin siyasal sistem içindeki rollerini, katılım biçimlerini ve kamu politikalarının oluşum süreçlerinin analiz edilebilmesi için önemli bir anahtar sunmaktadır (Turan, 2009: 517). Siyasal sistem içerisinde siyasal kültürün rolüne ilişkin araştırmalar ilk olarak, Almond ve Verba'nın (1963) 1960'lı yıllarda ABD, İngiltere, Almanya, İtalya ve Meksika'da yürüttüğü araştırmayla başlamıştır. Siyasal kültürün siyasal sistemin işleyişi, aktörleri ve değişimi açısından önemini koyan araştırmanın ana amacı, demokratik siyasal sistemin oluşturulmasında siyasal kültürün etkilerini ve siyasal kültürün şekillendirdiği bireylerin tutum ve davranışlarını ele alarak demokrasinin güçlendirilmesine dair öneriler ortaya koymaktır. Bu çalışmada, Almond ve Verba'dan (1963) farklı olarak siyasal kültürün analize dâhil edilmesinin geri planında yatan amaç, demokratik tutum ve davranışların analiz edilerek demokrasinin nasıl geliştirilebileceğine dair öneriler ortaya koymaktan ziyade, kamu politikalarının oluşum süreci ve bu süreçte rol oynayan aktör ve faktörlerin derinlemesine analiz edilmesinde açıklayıcı bir anahtar olarak ele alınmasıdır.

Yerel yönetim reformunun bir parçası olan İller Bankasının reorganizasyon politikalarında rol oynayan tüm aktörlerin davranış ve tutumları ile bu davranış ve tutumlarını belirleyen faktörlerin analizi için gerekli anahtar kavramlardan birisi, Türk siyasal kültürü ve bu kültür dâhilinde ele alınacak olan merkez-çevre analizidir. Gerek yerel yönetimlerin finansmanı --bu finansman merkezî otoriteden yerel yönetimlere kaynak aktarılmasında aracılık mahiyetinde olduğu gibi uluslararası kuruluşlardan sağlanan kredilerin yerel yönetimlere aktarılmasında aracılık mahiyetinde de gerçekleşmektedir--gerekse altyapı projelerinde teknik destek sağlama anlamında yerel yönetimler konusunda kilit rol oynayan İller Bankasının reorganizasyon politikalarını Türkiye'deki merkezî yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında ele almak gereklidir. İller Bankası reorganizasyon politikalarının siyasal gündeme gelmesinde hârici girdi-talep oluşturan etkenlerden birisi, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün yansıması olarak ele alınabilecek yerel yönetimler üzerindeki merkezî vesâyetin varlığıdır (Heper, 1973: 88). Osmanlı'dan sirâyet eden siyasal kültürün yansıması olarak iktidarı elinden bulunduran merkezî yapı, katı merkezîyetçi yapıya sahip Fransız örneğinden hareketle yerel özerklik gibi çevrenin güçlenmesine işaret eden unsurları baskı altına almıştır (Ortaylı, 2007: 430-495). Fransa, Avusturya ve Rusya gibi döneminin merkezîyetçi devlet yapılarından etkilenen Tanzimat sonrası Osmanlı iktidar ve bürokratik elitleri; küçük parçalara bölünmüş, merkeze bağımlı ve güçsüz yerel yönetim birimlerine dayalı yönetim sistemini benimseyerek, merkezî siyasal yapıyla bütünleşen idarî yapı oluşturmayı amaçlamışlardır. Bina edilen merkezîyetçi yapı, çevrede yer alan yerel yönetimlere özerlik bağlamında herhangi bir yetki aktarımı yapmadığı gibi siyasal sistem içinde aktör olarak rol oynamasına, yani sivil toplum oluşmasına mahal vermemiştir (Heper, 2006: 70). Osmanlı'da sivil toplum örgütlerini çağrıştıran ahilik ve lonca müesseseleri gibi devlet dışı yapılar bulunsa da bunlar iktidarla organik ilişkileri bulunan (Çaha, 2000: 151) yarı-resmî kurumlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Osmanlı'daki meslek örgütlerinin yarı-resmî yapısı ve devletle organik ilişkileri, Cumhuriyet dönemindeki meslek odaları örneğinde görüldüğü gibi aynen devam etmiştir. Sivil topluma ve yerel yönetimlere özerk bir statü öngörmeyen Osmanlı'nın aşırı merkezîyetçi yönetim anlayışı ve yapısı, Cumhuriyeti kuran iktidar ve bürokratik elitler tarafından Türkiye Cumhuriyeti'ne taşınmıştır (Heper,

2006: 35). Diğ er bir deyiş le; Osmanlı bürokratik yapısı, idarî anlayışı ve siyasî kültürü, yeni kurulan devlete sirâyetetmiştir (Eryılmaz, 1998: 154).

Merkez-çevre dikotomisi bağ lamında Osmanlı-Türk siyasal kültürünün yerel yönetimlere ve sivil topluma ilişkin yansıması; patrimonyal yapıdaki devletin politik ve sosyo-ekonomik alanı da kapsayan tüm alanlarda yönlendirici pozisyonda olmasına, sivil toplumun ve yerel yönetimlerin pasif, merkeze bağı mlı ve zayıf olmasına sebebiyet vermiştir (Durdu, 2013: 79). Siyasal kültürün; diğ er sistemlerden, toplumsal değı şimlerden ve özellikle de uluslararası değı şim ve geliş melerden soyutlanamayacağı (Turan, 1986: 461) göz önüne alındığında, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün şekillendirdiğı merkez-çevre ilişkilerinin hiç değı şmeden aynı kaldığı iddia edilemez. Osmanlı'dan sirâyet eden siyasal kültürün yansıması olarak askerî/bürokratik elitler, Batının rasyonalizm/pozitivizm temelli düşünce yapısını tüm topluma tepeden inmece yöntemle dayatmaya çalışmışlardır. Bir taraftan benimsenen bu ideoloji çerçevesinde kamu yönetiminde kurumsal reformları hayata geçirmeyi amaçlarlarken, öbür taraftan yeni kurulan rejimi korumak ve iktidar gücünü tekelleştirmek (Durdu,2013: 76) için Batı tipi çoğulcu toplum ve siyasal yapısının oluşturulmasına izin verilmemesi ise önemli bir tezat oluşturmuştur. 1945 sonrası 2. Dünya Savaşının getirdiğı ağır ekonomik yükler, dünyanın ABD-Rusya eksenli iki kutuplu hale gelmeye başlaması gibi uluslararası risklerle birlikte Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'dan beri süregelen Batılılaşma hedefi doğrultusunda demokratik Batı dünyasını seçerek çok partili rejime geçmeyi kabul etmiştir. Çokpartili rejime geçilmesiyle birlikte ekonomik ve askerî alanda Batı dünyasından dış yardım ve kredi akışını sağlayabilmek adına devletin patrimonyal yapısı ve sıkı merkeziyetçi-vesâyetçi anlayışın törpülenmesi ve Batı tipi idarî yapı oluşturulması için yabancı uzmanların raporları ön plana çıkmaya başlamıştır (Güler, 1996a: 41). Uluslararası sistemde meydana gelen değı şimler yanısıra köyden kente hızlı göç, şehirlerin plansız ve aşırı büyümesi gibi olağanüstü gelişmeler, Türk siyasal sisteminin vesâyetçi özelliklerini tırpanlayacak idarî reformları gündeme getirirse de bu reformlar sistemin özünde değı şim yaratmayan göstermelik girişimler olarak kalmıştır (Tuncel ve Gündoğmuş, 2012:144). Batı tipi çoğulcu siyasal sisteme geçilmesi için yapılan reformların sadece göstermelik ve yüzeysel değı şimlerden ibaret kalması, büyük oranda Türk siyasal kültürünün muhalefete karşı hoşgörüsüzlüğü, iktidarın

mutlak ve sorgulanamaz görülmesi, grupîçi bağların sadakate dayalı inşa edilmesi ve grup dışında kalanlara olumsuz ve dışlayıcı bakış açısına sahip olmasıyla açıklanabilir (Mardin, 1966: 384-386).

Çokpartili yaşama geçilmesiyle birlikte, Türk siyasal sisteminin iki temel aktörü olan bürokratik merkez ile çevreyi oluşturan yerel eşraf-sanayici arasında mutlak güç dengesi, Demokrat Parti'nin temsil ettiği çevreyi oluşturan güçler lehine değişmeye başlamıştır (Durdu, 2013: 115). Devlet aygıtını elinde bulunduran askerî/bürokratik merkez ile toplum destekli yerel eşraf-sanayicinin oluşturduğu çevre arasındaki güç mücadelesi zaman içinde siyasal kutuplaşmaya yol açmıştır (Ergil, 2000: 73). Güç mücadelesinin özüne bakıldığında demokrasinin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin ve yerel özerkliğin güçlendirilmesi ve hak arama mücadelesinden ziyade çevrenin merkeze yerleşmek amacıyla hareket etmesi, askerî/bürokratik merkezin ise mevzisini müdafaa etmek amacıyla yaptığı iktidar mücadelesinden ibaret kalmıştır. 1980'lerden itibaren uluslararası sistemden destek alan ve ekonomik liberalleşme hamleleriyle güç kazanan çevre güçleri, seçimleri kazanarak merkeze sızmayı başarmışlardır (Tuncel ve Gündoğmuş, 2012: 147). Çokpartili rejime geçilmesinden itibaren hemen hemen tüm seçimleri kazanan çevre güçleri, parlamentoda hükümeti kurmasına rağmen askerî/bürokratik elitlerin hâkimiyetinde olan ve güç kullanma tekeli elinde bulunduran Ordu, Yüksek Yargı ve Cumhurbaşkanlığından oluşan çekirdek yapıya uzak kalmışlardır. Askerî/bürokratik elitlerin hâkimiyetindeki merkeziyetçi-vesâyetçi yapıyı kırmaya yönelik girişimleri oOdu, Yüksek Yargı ve Cumhurbaşkanlığının oluşturduğu çekirdek devlet elitleri tarafından engellenen çevre güçleri, gerek toplumdan gerekse uluslararası aktörlerden destek sağlama amacıyla yerel yönetim reformlarını ve demokratik reformları gündemlerinin ilk sıralarına almışlardır.

1980'lerden sonra Batı dünyasının siyasal kültüründe neo-liberalizmin yükselişi, yönetim ve YKİ anlayışının hâkim olması ve ulus-devletlerin zayıflayarak uluslararası örgütlenmelere gitmesi yanısıra yerelleşmenin ön plana çıktığı (Gül, 2005: 41) görülmektedir. Siyasal iktidarı elinde bulunduran çevre güçlerinin merkezî vesâyeti kırmak için AB'ne üyeliği ön plana çıkardığı görülürken AB'nin istediği idarî reform, yerelleşme, devletin ekonomik alanda küçültülmesi, yerel yönetimlere idarî ve malî anlamda özerklik tanınması gibi talepler hızla hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

AByanısıra neo-liberal ideolojinin taşıyıcısı olan Dünya Bankası, IMF gibi uluslararasıaktörlerin krizdeki Türkiye ekonomisine verecekleri maddî desteği idarî reform, yerel yönetimler reformu, malî reformları kapsayan yapısal uyum programlarının hayata geçirilmesi şartına bağlamaları (Saran, 2005: 40), vesâyetçi merkeze karşı uluslararası desteği sağlamlaştırmak isteyen çevrenin temsilcisi hükümetlerin özellikle 2000’li yıllarda hızlı ve çok daha kararlı adımlar atmasını sağlamıştır. Uluslararası aktörlerin etkisi yanısıra 1980 sonrasında yaşanan aşırı şehirleşme, iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve liberal politikaların hayata geçirilmesi sonucu sosyo-ekonomik ve kültürel yapıda yaşanan değişimler vatandaşların daha kaliteli ve etkin kamu hizmeti talep etmesini doğurmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 31). Bu gelişmeler çerçevesinde 2004’ten itibaren “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “Belediye Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “İller Bankası Kanun Tasarısı” gibi yeni kamu işletmeciliği anlayışını ve yerel özerkliğin artırılmasını çağrıştıran Kanunlar hazırlanmıştır. Bu Kanunlarla merkezî vesâyet azaltılmaya çalışılırken merkez güçlerinin en güçlü temsilcisi olan dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısını veto etmiştir. Çevrenin sonraki seçimlerde gücünü artırarak hükümet kurması ve uluslararası destekle merkezî bürokratik yapıyı zayıflatması sonucu özellikle yerel yönetimler reformunu içeren kanunlar hayata geçirilmiştir.

Siyasal alanın sosyo-ekonomik değer üretmekden ziyade var olan değer ve kaynakları bölüştürme işlevi göz önüne alındığında, Türkiye’deki merkez-çevre güçleri arasındaki mücadelenin özünü, sosyo-ekonomik alanı düzenleme yetkisine sahip olan devlet aygıtının ele geçirilmesi amacının oluşturduğu söylenebilir. Nitekim AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası aktörlerin dayatmaları ve halkın daha iyi hizmet alma beklentileri doğrultusunda hayata geçirilen yerel yönetim reformlarını etkin kılacak yerel yönetimlerin malî güç ve yetkiyle donatılması, siyasal elitler tarafından bilerek ve isteyerek eksik bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin özerk şekilde elde edip harcayabilecekleri malî kaynakları bulunmadığı gibi gelirlerinin büyük kısmı devlet gelirlerinden ayrılan paylardan oluşmaktadır. Bu durum, yerel yönetimleri büyük oranda kaynakların dağıtımını yapan hükümete bağımlı kılmaktadır. Bu kapsamda yerel

yönetimlerin kaynaklarını kullanırken vatandaş odaklı ekonomik faktörlerden çok siyasal faktörleri göz önünde bulundurduğu söylenebilir (Aykaç, 1999: 8).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin ve halka en yakın hizmet sunma ilkesinin hayata geçirilmesindeki en büyük etkenlerden birisi, yerel yönetimlerin yeterli ve özerk bir şekilde harcaacakları malî güçle donatılmasıdır. Ancak Türk siyasal kültürünün yapıtaşları olan merkezî vesâyet anlayışı ve patrimonyal devlet yapısı dâhilinde yerel yönetimlere yetki devrinin devletin üniter yapısını bozacağı endişesi, yerel malî özerkliğin sağlanması önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalayan Türkiye'nin yerel özerkliği içeren maddelere karşı çekince koyması bu endişenin maddî göstergesi olarak görülebilir. Yerel yönetimlere aktarılan malî kaynakların merkezî yönetim tarafından kontrol edilmesini sağlayan en önemli aktörlerden biri ise İller Bankasıdır. İller Bankasının yerel yönetimlerin kontrolü üzerinde oynadığı rolün farkında olan Dünya Bankası, yerel özerkliğin sağlanması için gerek hazırladığı raporlar gerekse yapısal uyum kredi anlaşmalarında İller Bankası'nın neo-liberal ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını talep etmiştir. 2006 yılında bürokratik merkez güçleri ile çatışma halinde olan çevrenin temsilcisi seçilmiş Hükümet, Dünya Bankası ve AB'nin talepleri doğrultusunda 1/371 sayılı İller Bankası Kanun Tasarısını Meclise getirip Komisyonlara havale etmesine rağmen Tasarı sürüncemede bırakılarak kanunlaştırılmamıştır. Kanunlaştırılmamasının arka planında, merkeze yerleşmeye başlayan ve devlet aygıtını yönetmeye başlayan Hükümetin yerel yönetimler üzerindeki kontrol gücünü sağlayan İller Bankasının merkezî vesâyet fonksiyonunun devamı ettirilmesi isteği yatıyor denilebilir. Her ne kadar küreselleşme, AB üyeliği, neo-liberal yönetim anlayışının benimsenmesi, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik değişimler ve artan şehirleşme oranı gibi faktörler Türk siyasal kültüründe bazı değişimler meydana getirmişse de İller Bankası Kanun tasarısı örneğinde görüldüğü gibi merkezî vesâyeti öngören devlet anlayışı, iktidarı ve gücü ele geçiren aktörlerden bağımsız olarak aynen devam etmektedir.

3.2.3. Siyasal Sistemin İşleyişini Sağlayan Kurumsal Yapı: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Kurumsal Modelin İçgörülerini Çerçevesinde Analizi

Hofferbert'in (1974) nedensellik hunisi metaforunda; tarihsel-coğrafi koşullar sosyo-ekonomik yapıyı belirlerken, sosyo-ekonomik yapı tarihsel-coğrafi koşulların etkisini de içererek şekilde kamuoyunun siyasal tutum ve davranışını belirler. Tarihsel koşullar, sosyo-ekonomik yapı ve kamuoyunun siyasal tavrı ise kümülatif etki yaratarak siyasal sistemin kurumlarının yapısını ve işleyişini belirler. Hofferbert'in (1974) nedensellik hunisi metaforunda; kamuoyunun siyasal tutum ve davranışı --seçmenin tavrı--, "kurumsal yapı ve faaliyetleri" faktöründen önce gelerek siyasal kurumların yapısı ve faaliyetlerini etkilemektedir. Ancak Türk siyasal kültürünün yansıması olarak kamuoyunun siyasal tavrı ile seçmenin davranış ve tutumları daha çok elitler ve siyasal kurumlar tarafından manipüle edilerek yönlendirilmektedir. Geleneksel merkez-çevre çatışması dâhilinde yaratılan kutuplaşma ve siyasal partilerin seçmeniyle kurduğu klientalist ilişki nedeniyle kamuoyunun siyasal tavrı/seçmen davranışı büyük oranda siyasal partilerin ve askerî/bürokratik cephenin manipülatif yönlendirmesiyle şekillenmektedir. Dolayısıyla, Hofferbert'in (1974) modelinden farklı olarak "kamuoyunun siyasal tutum ve davranışı", siyasal kurumların yapısı ve işleyişini belirleyen bir faktör olmaktan ziyade siyasal partilerin ve askerî/bürokratik cephenin şekillendirdiği edilgen bir faktör olarak ele alınmıştır. Genieys ve Smyrl (2008), politika değişikliklerinin arkasında yatan ana faktörün elitler arasındaki güç mücadelesi olduğunu belirtmelerine rağmen kurumsal yapı ve işleyişin de politika değişiklikleri üzerinde sınırlayıcı, yavaşlatıcı ve yön verici etkisinin olabileceğini belirterek kurumsal yapı ve işleyişin hafife alınmaması gerektiğini ifade etmişlerdir (s. 32). Seçmen davranışı ve kamuoyunun tavrını, siyasal kurumların yapı ve işleyişini altında ele alan bu çalışmada; siyasal kurumların yapısı ve işleyişinin politika yapım süreci üzerinde ve İller Bankası reorganizasyon politikaları üzerinde yarattığı etkiyi analize dâhil edebilmek için kurumsal modelin içgörülerinden de yararlanılmaktadır.

Siyasal sistem; genellikle meclis, bakanlıklar, mahkemeler ve siyasî partiler etrafında cereyan eden bir olgudur. Bunun doğal sonucu olarak ta kamu politikasının, ilk etapta siyasal erki elinde bulunduran siyasal kurumlar tarafından formüle edilip

uygulandığı söylenebilir (Anderson, 1984: 16). Kamu politikalarını şekillendiren kurumlar devleti temsil eden parlamento, yürütme, yargı kurumları (Birkland, 2001) olduğu gibi vatandaşların amaç birliği oluşturarak kamu politikası sürecini etkilemeye çalıştığı siyasal parti örgütleri ve meslek kuruluşları da olabilir (Kingdon, 2003). Dye'a (2008) göre kamu politikası ve hükümet kanadı arasında sıkı bir bağ vardır. Nitekim herhangi bir politika; hükümet kanadı tarafından kabul edilip, onaylanıp, yürürlüğe sokulmadan kamu politikası haline gelemmez. Kurumsal model savunucuları, kamu politikalarının analizinde siyasal sistemin hukukî ve idarî aktörleri ile bu aktörlerin faaliyetleri ve özellikleri üzerine yoğunlaşılması gerektiğini iddia etmektedirler. Kurumsal modeldeki temel görüş, örgütsel yapı ile karar alma-uygulama yöntem ve usullerinin farklı aktörlerin içinde yer aldığı politik karar alma süreçlerinde ciddi fark yarattığıdır. Kurum teriminden kasıt, örgütsel yapı yanı sıra bu örgütler içerisinde yer alan kişilerin birbirleriyle ve örgüt dışındakilerle olan ilişkileri ve bunların davranışlarını belirleyen kurallardır (Kraft ve Furlong, 2013, 74). Diğer bir deyişle kurum terimi, örgüt yapısı kadar örgütsel davranışları ve örgüt kültürünü de içine almaktadır. Kurumun kendi içinde izlediği yöntemler, oluşturduğu yapı ve örgütsel kültür, kamu politikasının oluşumunu ve uygulamasını kesinlikle etkilemektedir. Kamu kurumlarının örgütsel yapısı ve kültürü, politika çıktıları ve sonuçları üzerinde belirleyici bir rol oynadığı gibi belirli bir toplumsal grubun çıkarları doğrultusunda kamu politikasının şekillenmesini de sağlayabilir (Anderson, 1984: 18).

Kamu politikası analizi çerçevesinde kamu politikalarının oluşumunda yer alan aktörleri, aktörlerin davranışlarını ve kamu politikası çıktıları ve sonuçlarını daha iyi kavrama adına kurumsal model önemli bir etkiye sahiptir. Kamu politikalarının şekillenmesinde başat rol oynayan siyasal parti, parlamento, hükümet, bürokrasi, yargı kurumlarının örgütsel yapı ve kültürlerinin çözümlenmesi ve bunlardan yararlanan çıkar gruplarının tespit edilmesi, kamu politikası sürecinin daha iyi anlaşılmasında oldukça önemlidir. Siyasal sistemin en önemli aktörleri olan kurumların yapısı, işleyişi ve örgütsel kültüründe içinde bulunan ülkenin kendine has siyasal kültürü, demokratik yapısı, siyasal parti rejimi ve sivil toplum yapısı da önemli rol oynamaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin işleyişinde sağladığı finansal aracılık rolüyle oldukça

etkin olan İller Bankasına ilişkin kamu politikalarının analizinde rol oynayan aktörlerin bu çerçevede analiz edilmesi oldukça önemlidir.

3.2.3.1. Türkiye’de Seçmen Davranışını Belirleyen Siyasal Parti Yapısının İller Bankasının Reorganizasyonu Sürecindeki Etkileri

Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımında, politika akışını etkileyen faktör gruplarından olan “seçmen davranışı” ve “siyasî parti yapısı” birbirinden ayrı faktör grubu olarak yer almıştır. Bu çalışmada, Hofferbert’in modelinden farklı olarak “seçmen davranışı faktörü”, “siyasal parti yapısı” içerisinde ele alınmıştır. Türk siyasal sisteminin işleyişinde görülen siyasal partilerle seçmen arasındaki ilişkinin klientalistik özelliği yanı sıra sivil toplum örgütlerinin politika yapım sürecindeki sınırlı rolü, siyasal parti yapısı ve seçmen davranışının içiçe geçmesine sebebiyet vermiştir. Dolayısıyla bu çalışmada Hofferbert’ten farklı olarak, “siyasal parti yapısı” ve “seçmen davranışı” faktör grupları aynı etki alanı içerisinde çözümlenmeye dâhil edilmiştir.

Siyasal partiler; devleti yönetmeye talip olan, yürütme erki vasıtasıyla toplumsal kaynakların bölüşümünde etkin rol oynayan, iktidara gelebilmek için seçmenlerden oluşan geniş halk kitlelerinin desteğini almak zorunda olan kurumlardır. Bu özellikleri ile siyasal sistemin diğer aktörlerinden farklılaşırlar. Özbudun (1974) siyasî parti tanımında istikrarlı ve süreklilik içeren örgütsel yapıya vurgu yaparken (s.4) Tunaya (1975) ise belli bir amaç ve program etrafında birleşen bilinçli topluluk yapısına ve iktidarın ele geçirilmesini sağlayacak seçimler üzerine vurgu yapmıştır (s.354). Siyasal partiler, seçmenlerinden gelen farklı talepleri uzlaştırarak belli başlı birkaç politika alternatifini haline getirmektedirler. Böylece, siyasal partiler eliyle siyasal temsil mümkün olmakta ve halkın seçimler vasıtasıyla kamu politikaları üzerinde etkin olmasının yolu açılmaktadır (Özbudun, 1974: 93). Siyasal sistemin entropiye maruz kalmamak için toplum içinde farklı ve çatışan çıkarlara sahip kişi ve grupları iktidar alternatifini yaparak bir arada yaşamalarına ve hattâ uzlaşmalarına imkân verecek bir mekanizmaya ihtiyacı vardır (Kongar, 1983: 102). Siyasal sistemdeki farklı çıkarların temsil edilmesini sağlayarak uzlaştırma mekanizması işlevini üstlenen siyasî partiler, toplumdaki bölünmenin tarafı olarak temsil ettikleri gruplar ve ideolojiler adına iktidarı elde etme mücadelesine girerler (Sarıbay, 1998: 100). Siyasal partilerin yapısı, kamu yönetim

anlayışı ve kamu politikalarının oluşturulma sürecine direkt etki yapmaktadır. Siyasal partiler, iktidara talip olan örgütlü gruplar olarak parlamento içerisinde hükümet kurarak yürütme erkini ve meclis çoğunluğunu sağlayarak yasama erkini ele geçirebilecek potansiyel aktörlerdir. Dolayısıyla partinin örgütsel yapısı, ideolojisi, kültürü ve parti içi yönetim anlayışı, doğrudan kamu politikası sürecini etkileme potansiyeline sahiptir (Çevik, 2013: 190). Siyasal parti yapısını ve örgütlenmesini anlayabilmek için temel referans kaynağı, partilerin içinden doğduğu siyasal kültürde yatmaktadır. Yani ülkenin yönetim geleneği ve tarihi; siyasî partilerin yönetim geleneğini, örgütsel yapısını, büyüklüğünü, partilerin finansal ve insanî kaynaklarını, ideolojik yapılarını, liderlik anlayışlarını, parti içi demokrasi anlayışlarını, siyasî partilere ilişkin yasaları ve parti içi tüzükleri etkiler ve şekillendirir (Erzen ve Yalın, 2011: 55).

Siyasal partiler, kamu politikası sürecinde her ne kadar resmî aktör olarak değerlendirilmese de partilerin kurulması, işleyişi, üyelik sistemi, parti içi görevler ve görevlere ilişkin adaylıklar, parti içi seçimler, partinin teşkilat yapısı, başkanlık ve üst yönetimin görevleri ve partilerin finansmanı gibi hususlar siyasal partiler ve seçim kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Yapısal ve fonksiyonel olarak yasalar çerçevesinde faaliyet gösteren siyasî partiler, Batı dünyasında farklı çıkar gruplarının taleplerinin siyasal sisteme girdi olarak dâhil edilmesini sağlayan politika araçları olarak sınıf mücadelesinin sonucu olarak ortaya çıkmış yapılardır. Batı'da siyasî partiler demokrasinin ana omurgasını oluşturduğu gibi toplumla devlet kaynaşmasını, bireylerin siyasal karar alma sürecine katılımını ve iktidarın denetimini sağlayan kurumlar (Çaha, 2008: 208) olarak işlevlerini sürdürmüşlerdir. Az gelişmiş ülkeler ise modernleşme süreçlerinde, Batı tipi siyasî kurumları ithal ederek tepeden inme reform anlayışını hayata geçirmeye çalışmışlardır. Osmanlı'nın son dönemlerinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş sürecinde, bürokratik elitler öncülüğünde halktan kopuk tepeden inme reform anlayışı tatbik edilmiştir. Bu dönemde, toplumsal sınıfların var olmadığı dolayısıyla da sivil toplumun gelişmediği sosyo-politik yapıya rağmen ithal edilen Batı tipi kurumsal yapılar, demokratik içerik ve özden yoksun kurumlar olarak siyasal sistemin içine sokulmuştur. Osmanlı-Türk siyasal kültürünün önemli ögesi olan Batılılaşma hedefi dâhilinde uygulanan tepeden inme reform geleneğinin bir diğer yansıması, Batı tipi siyasal sistemin aktörlerinden olan siyasal partilerin Batı eğitimi

almış genç bürokratik elitler tarafından padişahın otoritesini sınırlandırmak amacıyla kurulması şeklinde ortaya çıkmıştır. Ancak ithal edilen demokratik kurumlardan olan siyasal parti yapılanması, geniş halk kitlelerinin siyasal karar alma sürecine katılımından ziyade vesâyetçi ve patrimonyal siyasal kültürün yansıması olarak saltanat yerine tesis edilmeye çalışılan yeni aşkın bürokratik elit otoritesinin meşrulaştırıcı ögesi olmaktan öteye gidememiştir (Nişancı, 2002: 127). Osmanlı-Türk siyasal kültüründe siyasal parti anlayışı, ilk olarak II. Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Cemiyeti (İTC) ile hayatiyet bulmuştur. İTC yönetimi ve üyelerinin ordu ile içiçe geçmesi, askerî bürokratların siyaseti dizayn edecek pozisyonda olmaları ve siyasal alandaki etkinliklerinin meşruiyetini halk tabanında aramak yerine “meşrutiyetin gözcüsü olma” bahanesiyle askerî güce dayandırmaları, yeni bürokratik elitlerin oluşturduğu yönetim kadroları ile halk arasındaki kopukluğun aynen devam ettiğini göstermektedir (Aksakal, 2010: 255). Osmanlı sonrası yeni kurulan Cumhuriyet rejimindeki patrimonyal ve vesâyetçi devlet anlayışı bu kez saltanat eliyle değil asker ağırlıklı bürokratik elit ve aydınlar eliyle tesis edilmiştir. Bu olgunun geri planında; yeni devletin yönetim örgütünün, parlamenter sisteminin, siyasî parti örgütlenmesinin, çeşitli bürokratik ve siyasî kurumlarının ve hattâ bürokratik kadrolarının büyük oranda Osmanlı’dan miras kalması yatmaktadır. Nitekim Osmanlı Devleti’nin kurmay subaylarının %93’ünün ve bürokratlarının %85’inin Cumhuriyet Türkiye’sinde görevlerine aynen devam ettiği (Özbudun, 1995: 7) göz önüne alındığında bu olgu çok daha görünür hale gelmektedir.

Kurtuluş savaşı sırasında Anadolu’daki yerel eşraf ve bürokratik elitlerin oluşturduğu Müdafâ-i Hukuk Cemiyeti, Cumhuriyetin kurulması ile birlikte Cumhuriyet Halk Partisi’ne (CHP) dönüşmüştür. CHP’nin ilk dönemindeki örgütsel ve ideolojik yapısına bakıldığında çağdaşlaştırma ve modernleştirme ideali etrafında kümelenen halktan kopuk bürokrat, aydın ve yerel eşraftan oluşan bir koalisyonun etrafında şekillendiği (Güneş, 1983: 112) görülmektedir. Mardin’in (2009) Türk siyasal sistemini analiz etmek için kullandığı merkez-çevre çatışması olgusu, çokpartili sisteme geçildiği zamana kadar bürokratik elit ve yerel eşrafın kurduğu koalisyon dâhilinde geçici bir dönem için baskılanmıştır. 1946’da çokpartili siyasal sisteme geçiş yapıldığında, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün yansıması olarak yönetici eliti oluşturan asker, bürokrat, aydın grubu merkezde CHP etrafında toplanırken yerel eşraf, yeni küçük

burjuva grubu ve geniş halk kitleleri ise merkeze karşı olma fikri¹⁸ etrafında Demokrat Parti bünyesinde toplanmıştır. 1950 yılında Demokrat Partinin seçimleri kazanmasıyla birlikte paternalist, vesâyetçi ve katı merkezîyetçi devlet anlayışında yumuşama başlamış ve siyasal alan askerî/bürokratik elitlerin yanısıra çevreyi temsil eden siyasal elitlerin de katılımına açılmıştır (Durdu, 2013: 115). Yeni siyasal elitlerin merkezî devlet elit koalisyonuna --askerî/bürokratik cephe-- doğrudan muhalefet edebilme ve siyasal iktidarı ele geçirebilme gücünün arka planında ise, ticaret ve gelişen sanayinin de etkisiyle güçlenen ve kaynak bölüşümünden daha fazla pay isteyen yeni küçük burjuva sınıfının ortaya çıkması yatmaktadır (Kışlalı, 2010: 343). Yerel eşraf, tüccar, yeni küçük burjuva ve tepeden inmece, pozitivist akla dayalı Batı tipi modernleştirme politikalarına karşı tepkili geniş halk kitlelerinden oluşan çevre güçlerinden oluşan koalisyonun iktidarı, 1961'deki merkezî devlet elitlerinin askerî bürokrasi eliyle yaptığı darbeye kadar devam etmiştir. Bu dönemde, merkez ve çevre arasındaki mücadele keskin sosyo-politik kutuplaşmaya yol açmış ve bu mücadele günümüze kadar merkezin temsilcisi CHP bir tarafta ve merkez sağ partiler denilen çevrenin temsilcisi siyasal partiler diğer tarafta olmak üzere devam edegelmiştir. Geniş halk kitlelerinin iktidara gelmek isteyen partilerin kendi oylarına gerek duyduklarının farkına varması (Turan, 2009: 535) ve oy haklarını merkezdeki güçlere karşı daha çok merkez sağ partilerden yana kullanması, merkez-çevre geriliminin artarak süregelmesine yol açmıştır. Nitekim iktidarın seçimler yoluyla çevre güçlerinin kontrolüne geçmeye başlaması, “1971 Muhtırası”, “1980 Darbesi”, “28 Şubat 1997 Darbesi”, “27 Nisan 2007 e-Muhtırası” gibi askerî darbelere yol açmıştır. Bu dönemde merkezî bürokratik elitlerin Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Anayasa Mahkemesi gibi yeni vesâyetçi kurumlar oluşturarak çevre güçlerinin temsilcisi olan merkez sağ partileri ve hükümetlerini kontrol altına almaları, merkezî bürokratik elitlerin--askerî/bürokratik cephe--vesâyetçi yapısının hâkim olduğu Türk siyasal kültürünün yansımalarının halen devam ettiğini göstermektedir (Durdu, 2013: 121). Diğer bir deyişle, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün temel öğelerinden olan merkez-çevre çatışması, Türkiye'deki siyasal sistemin ve parti

¹⁸ Bu muhalefetin temelinde kredi ve sosyal yardım kanalıyla yerel eşrafa bağımlı olan köylülerin merkezin politikalarından hoşnutsuzluğu kadar yerel eşrafın merkezin toprak reformunu hayata geçirerek kendi güçlerini kaybetme endişeleri yatmaktadır (Mardin, 2009: 146).

sisteminin işleyişini analiz etmede anahtar kavram olarak hala geçerliliğini korumaktadır (Mardin, 2009: 152; Özbudun, 1976: 41).

Osmanlı-Türk siyasal kültürünün sirâyet ettiği siyasal kurumların en önemlilerinden olan siyasal partilerin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- *Kutuplaşma ve Parti içi Demokrasi Eksikliği*: Türkiye’deki siyasal sistemin işleyişi, farklı grupların sınıfsal temelli ekonomik çıkarlarının savunulması ve günlük hayatta bireyin refahının artırılması gibi hususlardan ziyade devletin bekâsı, dış ve iç düşmanlar şeklinde yüksek gerilim içerikli bir tarzda cereyan etmektedir. Bu durumun beraberinde getirdiği kutuplaşma; siyasal parti liderlerini, partisini ve ülkesini düşmanlara karşı koruyan bir kahraman havasına soktuğu gibi liderin parti içinde sorgulanamaz bir pozisyonda olmasını sağlamaktadır. Yüksek gerilimli siyasal ortam ve siyaset akışına, politika akışından daha fazla önem atfedilmesinden ötürü Türkiye’deki parti içi demokrasi anlayışı tam manasıyla gelişmemiştir. Parti içinde, gerek günlük siyasete ilişkin gerekse devletin bekâsı gibi yüksek gerilimli siyasî konulara ilişkin demeçler vererek sivirmeye çalışan bir parti mensubunun partiden ihraç riskiyle karşılaşabilmesi gayet olağan bir durumdur (Heper, 2002: 141). Geleneksel merkez-çevre çatışması yanında Türk toplumunda sınıfsal farklılaşmanın olmaması, siyasal alandaki mücadeleyi ideolojik alana çekerek merkez-çevre mücadelesindeki tarafları keskin bir şekilde kutuplaştırmıştır. Modernleştirici ve Batıcı değerlerin savunuculuğunu yapan CHP, Ecevit dönemi hâricinde toplumsal cazibe merkezi olma yerine askerî/bürokratik elitler ve aydınların oluşturduğu merkezî elitlerin temsilcisi olarak kalmayı tercih etmiş ve kutuplaşmanın tarafı olmuştur. Özellikle 1990’larda İslamî değerleri ön plana çıkaran Refah Partisi ve ardılı AK Partinin oy oranlarını artırması ve iktidara gelmesi, kutuplaşmayı daha da artırmıştır. Yine 1990’lı yıllarda etnik temelli terörün artması ve bu sorunun askerî yöntemlerle çözülmeye çalışılması gerek Kürt milliyetçisi gerekse Türk milliyetçisi partilerin güçlenmesine yol açtığı gibi yeni bir kutuplaşma cephesinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Kutuplaşmanın temellerinden bir diğeri ise, askerî/bürokratik devlet elitleri ve siyasal parti elitlerinin dış çevreyi “biz-onlar” şeklinde algılamaları ve

tanımlamalarıdır. Bu durum muhalefete karşı düşmanca bir tutum geliştirmeye, hoşgörüsüzlüğe yol açtığı gibi (Frey, 1965: 75) uzlaşma mekanizmalarını ortadan kaldırmaktadır. Bu kutuplaşma, beraberinde parti liderlerinin güçlenmesine ve parti içi demokrasinin geri plana itilmesine de yol açmıştır. Vesâyetçi ve merkeziyetçi anlayışın hâkim olduğu siyasal kültürün siyasî partiler üzerindeki yansıması ve siyasal alandaki keskin kutuplaşma, parti içinde sorgulanamaz liderliğin ortaya çıkmasına (Heper, 2002: 141) ve merkezî-yerel tüm parti teşkilatlarıyla milletvekili adaylarının belirlenmesi gibi hususların güçlü parti liderinin tekeline verilmesine (Özbudun, 2006: 552) yol açmıştır. Hattâ Türkiye'deki siyasal partilerin ortaya çıkışına bakıldığında, grup çıkarlarının temsil edilmesi temelinden ziyade elitlerin içinden sıyrılan bireysel ve karizmatik liderler etrafında kurulduğu görülebilir (Ayata, 1996. 41). Diğer bir deyişle, Türkiye'deki parti yapılanması lider etrafında şekillenen katı bir merkeziyetçi ve vesâyetçi yapıya sahiptir. Çoğu siyasal partide milletvekili adaylığı için aday belirleme yöntemi, “merkez yoklaması” diye tabir edilen parti içi liderlik ve elitler tarafından adayların belirlendiği sistemdir. Partideki liderliği güçlendiren olgulardan bir diğeri ise parti disiplini ve parti sadakati kavramlarının siyasal kültürün bir yansıması olarak tüm parti üyelerince benimsenmiş olmasıdır. Böylece liderliği eleştirecek veya muhalefet edecek üyelerin çeşitli yaptırımlarla sindirilmesi mümkün olmaktadır. Özellikle lider ve üst yönetim tarafından belirlenen disiplin kurulları, parti içi muhalefete karşı “Demokles’in kılıcı” gibi kullanılmaktadır. Milletvekili adaylığı yanısıra, parti yönetiminde yer alacak delegelerin belirlenmesinde, parti komisyonlarının ve teşkilat yöneticilerinin belirlenmesinde de parti liderliğinin büyük yetkisi bulunmaktadır (Gökçe, 2013: 73). Bu yetkiler, beraberinde lidere sadakati ve bunun sonucu olarak ta katı lider hiyerarşisini doğurmaktadır (Çapoğlu, 1997: 303). Aday belirleme üzerindeki bu merkezî kontrol aygıtı, Türk siyasal partilerinin oligarşik özellikler göstermesine sebep olmuştur. Liderler, bir taraftan disiplin kurulları vasıtasıyla kendisine rakip olabilecek parti içi elitleri tasfiye etmeye çalışırken diğer taraftan aday belirleme sürecinde partide tabanı

olmayan ve lidere bağımlı kişileri elit devşirme yöntemiyle aday göstererek oligarşik otoritesinin devamına çalışmaktadırlar (Özbudun, 2007a: 80).

- *Siyasî Partiler ve Seçmenler Arasında Patronaj İlişkisi*: Türk siyasal sisteminde ekonomik kaynakların ve sosyo-politik değerlerin bölüşümünde devletin manevî şahsını temsil eden merkezin başat rolü, toplum içindeki temsil yeteneğine sahip grupların özellikle de çevreyi temsil eden siyasal partilerin iktidarın nimetlerinden yararlanmak için iktidara ortak olmayı ana amaç haline getirmelerine yol açmaktadır. İktidara olan bu bağımlılık, özellikle siyasal partilere olan desteği kırılğan hale getirmekle birlikte destekçilerine karşı sosyo-ekonomik tavizler verilmesini diğer deyişle destekçilerin iktidarın nimetlerinden faydalanmalarını gerektirmektedir. Bu olgu, Türkiye'deki birçok partinin örgütsel yapısının devamlılık sağlayamamasının arkasında yatan nedenlerden biridir (Turan, 2009: 550). Siyasal patronaj ilişkisi dâhilinde iktidardaki siyasal parti, seçimlerde seçmenlerinin desteğini sağlamak ve uygulayacağı politikalar için kamuoyu desteğini elde etmek için gerek bireylere gerekse belirli gruplara öncelikli hizmet sunumu, ekonomik anlamda destekler, işe yerleştirme, ihale verme gibi çıkar sağlayıcı işlemlerde bulunur (Sayarı, 2014: 3). Türk siyasal kültüründeki patronaj ilişkisinin kökeni, Osmanlı Devleti'ne kadar uzanmaktadır. Osmanlı'daki yerel eşrafın merkezî yönetim ve köylü arasındaki siyasal aracı rolü üstlenmesi, patronaj ilişkisini beraberinde getirmiştir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte merkezî bürokrasinin temsilcisi olan CHP saflarında yerel eşraftan ve tüccardan birçok kişinin milletvekili ve orta düzey parti yöneticisi olduğu görülmektedir. Yerel eşraf, Cumhuriyeti kuran bürokratik elitlere kontrol ettikleri köylülerin desteğini sağlarken aynı zamanda devlet eliyle başlatılan sanayi hamlesinden payını alarak zenginleşmesini sürdürmüştür (Kalaycıoğlu, 2001: 62). Çok partili siyasal rejime geçildikten sonra taşradaki geleneksel patron-müşteri ilişkisi bitmiş yerine siyasal partiler aracılığıyla kaynakların oy karşılığında dağıtılmasına dayanan yeni patronaj ilişkisi doğmuştur. Bu yeni dönemde; yerel eşraf, tüccar ve sanayicinin merkezle yerelin ilişkisini kuran siyasal aracı rolünü partilerin yerel teşkilatlarında görev alarak sürdürdükleri görülmektedir (Sayarı, 2014: 5). Çokpartili rejimle birlikte

merkezde toplanan kaynaklardan daha fazla pay almak isteyen çevre elitlerinin, merkezî bürokratik elitlerle --askerî/bürokratik cephe-- çatışması, geniş halk kitlelerinin seçmen desteğini elde etme amacıyla patronaj ilişkisinin siyasal sistemin merkezine oturmasına yol açmıştır (Heper, 2002: 141). 1960'larda başlayan 1980'lerden sonra kontrol edilemeyecek derecede hızlanan şehirleşme süreci, düzensiz şehirleşme yanısıra gecekondu yapılaşmasına yol açmıştır. Bu gelişmeyle birlikte patronaj ilişkisi yön değiştirmeye başlamış ve gecekondu bölgelerine yerel yönetim hizmetlerinin sunulması, sosyal yardımlar yapılması gibi yeni parti politikaları devreye sokularak oy toplanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde, yerel yönetimlerin hızla yeni siyasal patronaj merkezleri haline geldiği görülmektedir. Belediye başkanlarının tekrar seçilmelerini sağlamak ve genel seçimlerde partisine oy kazandırmak için patronaj kapasitelerini artırdıkları ve hattâ çoğu zaman partilerinin il/ilçe teşkilatlarının önüne geçtikleri (Sayarı, 2014: 8) görülmektedir. Seçmen davranışına ilişkin yapılan araştırmaların birçoğunda, bireylerin Türk siyasal sistemine ve siyasal sistemin temsilcisi olan siyasal partilere ve hattâ meclise olan güvensizliklerinin temelinde siyasal partiler ile sivil toplum arasında bağlantıların zayıf olmasının yattığı gösterilmiştir. Siyasal partilerin geniş halk kitleleriyle kurdukları bağın büyük ölçüde patronaj ilişkisine dayalı olması, bir taraftan parti oylarındaki oynaklıklara yol açmakta diğer taraftan isekamu politikalarının belirlenmesinde siyasal partilere toplumsal istek ve taleplerden soyutlanma imkânı vermektedir (Özbudun, 2007a: 67). Seçmen davranışını ve Türk siyasal sisteminin işleyişini anlayabilmek için şu olgunun varlığı analizlerde dikkate alınmalıdır; vatandaşın demokrasi algısı, siyasal partiler aracılığıyla devletin kaynaklarına ulaşma çabasından ibarettir. Bu anlayışın sonucunda tüm siyasî kurumlarda parti üyeliği, akrabalık, hemşehrilik, dinî grup aidiyetine dayalı popülist patronaj ilişkisi yerleşmiştir (Kalaycıoğlu, 2001: 62). 2000'li yıllardan sonra seçmenle siyasal partiler arasındaki patronaj ilişkileri, yeni formlara bürünerek devam edegelmiştir (Sayarı, 2014: 11).

- *Çıkar Gruplarından Özerklik ve Seçmenle Örgütsel Kopukluk*: Türkiye'nin mevcut siyasal sistemi, parti merkezli bir görünüm arz etmektedir. Sosyo-

ekonomik sınıflara ve sınıfsal mücadelelere dayanmayan parti sistemi, sosyal gruplardan büyük ölçüde özerk olduğu gibi aynı zamanda ilişkisi kopuktur (Heper, 1985: 100). Bu durumun sebebi, büyük oranda partilerin örgütsel özelliklerinin vesâyetçi ve merkeziyetçi olmasıdır. Siyasal partilerin büyük kısmı aşırı derecede merkezîleşmiş ve oligarşik yapıya sahiptir. Liderin kontrolü altındaki merkez yürütme kurulları, itaat etmeyen kurulları feshetme yetkisine sahip olduğu gibi aday belirleme aşamasında da son kararı vermektedir. Bu yapısal ve örgütsel özelliklerinden dolayı Türkiye'deki partilerin çeşitli çıkar grupları ve sivil toplum örgütleriyle yakın bağlar kuramadıkları, kurulan bağlarında sadece seçim dönemiyle sınırlı kalan geçici bağlar olduğu görülmektedir. Seçim zamanında kurulan bağlar, seçim sonrasında koparılmakta veya kendiliğinden kopmakta ve partiler çıkar gruplarından özerkliklerini lider hiyerarşisi altında devam ettirmektedirler (Özbudun, 2007a: 79-80).

- *İktidardan Uzak Kalmanın Maliyetli Olması*: Türk siyasal sisteminde devletin sosyo-politik ve iktisadî alanda merkezî konumda bulunması, iktidarda olanların kaynakların bölüşümünde stratejik gücü ele geçirmelerine ve destekçilerine daha fazla kaynak aktarmalarına imkân vermektedir. Bu nedenle iktidarın destekçileri, partinin iktidarı kaybetmesi durumunda önemli kayıplara uğrayacağını düşündüklerinden parti elitlerine bağımlı bir görüntü sergilemektedirler. İstedikleri desteği sağlayamadıkları anda ise oylarını başka bir partiye kaydırmaktadırlar. Parti ve destekçileri arasındaki bu karşılıklı bağımlılık hali, seçimlerdeki tercihlerin oynaklığına yol açmaktadır. Tabii ki iktidarda olmamanın maliyeti her parti için eşit değildir (Turan, 2009: 549-550). Türkiye'deki siyasal partilere bakıldığında, Türk siyasal kültürünün yansıması olarak merkeziyetçi, vesâyetçi ve elitist yapının varlığı görülmektedir. Parti yapılanmalarında, parti içi demokrasiyi kuracak çeşitli sosyo-ekonomik grupların temsili istenmediği gibi bu gruplarla ilişkiler patronaj ilişkisi seviyesindedir (Heper, 2002: 145). Parti elitlerinin hâkimiyetini devam ettirmek için dayandıkları temel unsurlar; parti disiplini ve sadakati altında oligarşik yapının kurulması, oligarşik yapının devamını sağlamak ve seçmen desteğini almak için seçmenlerle patronaj ilişkisi kurulması ve kutuplaşmanın

artırılmasıdır. Kutuplaşmaya, oligarşik yapıya ve patronaj ilişkilerine dayalı parti yapısının sonuçlarından bir diğeri ise, rasyonel politika formülasyonlarının yapılamaması ve bunun sonucunda da kamu kaynaklarının israf edilmesidir (Sayarı, 2014: 10). Türkiye’de devletin mülkiyetin kaynağını oluşturması ve bu kaynağın bölüşümünde merkezî devlet elitleri --askerî/bürokratik cephe-- ve siyasal elitlerin hâkim pozisyonda bulunması nedeniyle, siyasal sistem rant kaynağının merkezi haline gelmiştir. Kamuda yoğunlaşan kaynaklara ve ranta ulaşmak için siyasî partiler, toplumun her kesimi tarafından araç olarak kullanılmaktadır. Türkiye’de siyasî partiler, çoğu zaman kamu kaynaklarını çeşitli yollarla kendi destekçilerine aktaran aracı kurum rolünü ifa etmektedirler. Rant ve patronaj ilişkisi temelinde işleyen parti sistemi, tabanın aktif olarak katıldığı demokratik bir işleyişten ziyade rantın dağıtımını sağlayan oligarşik yapıya dönüşmüştür (Çaha, 2008: 217). Sınıfsal farklılıklara dayalı mücadelenin olmadığı siyasal sistemde, kurumsallaşmanın sağlanması mümkün olmadığı gibi sistemin işleyişinde elitlerin ve liderlerin ön plana çıkması (Tuncel ve Gündoğmuş, 2012: 153) kaçınılmazdır.

Siyasal parti yapılanmasının siyasal sisteme etki eden bir diğer yansıması, merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesâyetçi tutumunda görülmektedir. Kamunun denetimindeki malî gü ile mal ve hizmetlerin dağıtım yetkisi, nihaî kararın merkezde verildiği yönetim ağına bağlıdır. Yerel yönetimler, her ne kadar seçimle gelmiş olsalar da merkeze karşı maddî açıdan bağımlıdırlar ve özerk değildirler (Turan, 2009: 549). Belediye başkan adaylarının parti merkezi tarafından belirlenmesi ve faaliyetlerini sürdürmek için yeterli özkaynağa sahip olmaması, oligarşik parti yapılanmasının devamı açısından oldukça stratejik öneme sahiptir. İlâveten, genişleyen patronaj ilişkilerinin en önemli ayaklarından birisinin yerel yönetimler olması, yerel yönetimleri iktidara gelmeyi amaçlayan partiler açısından oldukça önemli kılmaktadır. Bu çerçevede, uluslararası aktörlerin baskıları ve kontrol edilemeyen aşırı kentleşme olgusu yerel yönetim reformlarını gündeme getirse de, yapılan reformlar demokratikleştirici özden yoksun göstermelik reformlar olarak kalmıştır. Yerel özerkliğin en önemli bileşeninin malîbağımsızlık olduğu göz önüne alındığında patronaj ilişkisine dayalı, oligarşik parti yönetimlerinin oynaklık gösteren seçmen oylarını konsolide edebilmek

için yerel yönetimleri malî açıdan kontrol altında tutabilmeleri stratejik öneme sahiptir. Bu sebeple, yapılan yerel yönetim reformlarında yerel yönetimlere malî özerklik içeren unsurlar özellikle eksik bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin merkez adına malî açıdan kontrol edilebilmesini sağlayan en önemli kurumlardan birisi olan İller Bankasının yeniden yapılandırma politikalarında da aynı yaklaşım görülmektedir. Yerel yönetimlerin finansmanında stratejik öneme sahip İller Bankasının liberal ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırılması, Dünya Bankası ve ABgibi uluslararası kurumlar tarafından çeşitli defalar Türkiye'ye dayatılmasına rağmen hiçbir parti, patronaj ilişkilerinin önemli bileşeni olan yerel yönetimler üzerindeki kontrol araçlarından birisi olan İller Bankasının liberal piyasa tabanlı bir yapıya kavuşturulması yönündeki tavsiyeleri uygulamayı göze alamamıştır. İller Bankasının yönetim yapısı ve işleyişi açısından siyasetten bağımsız olmasını kabul etmemişlerdir.

3.2.3.2. Siyasal Rejimi Belirleyen Parlamenter Sistem ve Yürütme Organı Yapısının İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkisi

Batı toplumlarının demokrasiye geçiş süreci; sınıflar arası mücadele ve bir noktada uzlaşma, iktidar araçları elde etme mücadelesinin seçimler aracılığıyla nihayetlenmesi, seçim sonrasında yürütme gücünün kazanana tahsis edilmesi ve son olarak ise bu gücün etkin şekilde denetlenmesi aşamalarını takip etmiştir. Osmanlı-Türk siyasal kültüründe isdevletin paternalist ve vesâyetçi rolünün tüm sosyo-politik alana sirâyet etmesinden mütevellit devletin toplumla kurduğu bağ, hiyerarşiktir ve hattâ kopuktur. Paternalist devletin tek temsilcisi olarak kendilerini gören yönetici elitlerin kamu yararının korunması için topluluğu kontrol etme eğilimleri, siyasal sistemin işleyişinde yürütme gücünün ön plana çıkmasına yol açmıştır. Yürütme gücünü eline alan askerî/bürokratik ve siyasal elitler, Batı'daki örneklerinden denetim mekanizmasına tâbi olmama noktasında ayrışarak topluma karşı buyurgandılar. Denetim mekanizmalarının yeterince çalışmadığı bu güçlü yürütme anlayışının meşruiyet kaynağı Türk siyasal kültürünün köklerinde yatmaktadır (Sarıbay, 1994). Siyasal kültürün yansıması olarak merkezin kenarını oluşturan geniş halk yığınları, kendilerini bireysel hak ve hürriyetlerle tanımlamak yerine kaynak ve değerlerin toplandığı ve dağıtıldığı merkezin himayesindeki grup olarak görmek eğilimindedirler

(Öğün, 1995: 37). Osmanlı mutlak monarşi döneminde siyasal alanın, “kul” sistemiyle devşirilen ve halktan kopuk bürokratlar tarafından parsellenmesi (Heper, 1973: 78), siyasal mücadelenin sadece yönetici elitler arasında cereyan eden bir faaliyet olarak içselleştirilmesine sebebiyet vermiştir. Nitekim Tanzimat döneminde mutlak monarşiye karşı askerî/bürokratik elitlerin başlattığı mücadele sonucunda oluşan parlamento, toplumsal bir desteğe dayanmadığı gibi halktan neşet eden böyle bir girdi-talep te söz konusu değildir. Tanzimat dönemiyle birlikte parlamentonun oluşumu, mutlak monarşiye karşı askerî/bürokratik elitlerin mevzi kazanma sürecinin başlangıcı (İnalçık, 1964: 133) olarak okunabilir.

İmparatorluğun yıkılmasıyla birlikte askerî/bürokratik elitler, varlıklarını merkezî ve vesâyetçi devlet yapısına borçlu oldukları için (Turan, 2003: 123) Cumhuriyet’in kuruluş döneminde kuvvetler birliğine dayalı “Meclis Hükümeti Sistemi” tercih edilmiştir. Kayıtsız ve şartsız halk iradesini temsil ettiğini iddia eden ve devletle özdeşleşen Meclis, 1924 Anayasasının kabulüyle birlikte siyasal gücü tekelleştiren (Soysal, 1969: 12-28) ve halkın gerçek temsilcilerinden ziyade askerî/bürokratik elitlerin kontrolünde karizmatik tek adam idaresini idame ettiren bir yapı arz etmiştir (Şaylan, 1991: 300). II. Dünya savaşı sonrası değişen uluslararası konjonktür ve Batının dayatmaları, Türkiye’nin siyasal rejiminde reforma gitmesine sebebiyet vererek askerî/bürokratik elitlerin yönetimindeki tek partinin elinde tekelleşen siyasî gücün serbest seçimlerle ve çok partili sistem dahilinde yapılan serbest seçimler yoluyla demokratikleştirilmesini sağlamıştır (Kalaycıoğlu, 2009b: 394). Osmanlı-Türk siyasal kültürünün yansıması olarak iktidarın merkezî devlet yapısında toplanması, beraberinde merkez-çevre çatışmasını doğurmuştur. Türkiye Cumhuriyeti’ne tevarüs eden bu anlayış dâhilinde; merkezî kontrol eden askerî/bürokratik elitler çevre güçlerine karşı güç tekellerini korumak için askerî güç kullanımı da dâhil olmak üzere çeşitli yollara başvururken, çevreyi temsil eden siyasal elitler ise çok partili rejimle birlikte meclisteki çoğunluğu ele geçirmek için seçimleri kazanmaya odaklanmışlardır. Merkezde toplanan güç tekelinin meclis çoğunluğunu sağlayan çevre güçleri tarafından kırılması, zamanla merkez-çevre kutuplaşmasını artırmış ve sonucunda askerî/bürokratik elitlerin 1960’taki askerî darbe ile merkezdeki güç tekeli tekrar tahkim etmelerini sağlamıştır. 1960 darbesi sonrası askerî/bürokratik elitler, çevre güçlerini temsil eden siyasal elitlerin

gücünü sınırlayabilmek için Anayasa Mahkemesi, üst meclis-senato, bağımsız özerk kurumlar oluşturmayı öngören 1961 Anayasasını yapmışlardır. Böylece yasama gücünün denetlemesinde, seçmenden ziyade bürokratik elitlerin hâkimiyetindeki yeni siyasal kurumlar oluşturulmuştur. 1961 Anayasası, parlamenter sistem anlayışı dâhilinde yürütmenin gerek meclis gerek senato gerekse de yargı tarafından denetlenmesini öngörür. Parlamenter hükümet sistemi içinde yürütme görevi ise, bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı arasında paylaştırılmıştır (Yazıcı, 2011: 118). Anayasa çerçevesinde yürütme organını oluşturan bakanlar kurulunun, Meclis tarafından karşı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru gibi araçlarla denetlenmesi öngörülmüştür (Yıldız, 2012: 154).

1960 sonrası dönemde, çevreyi temsil eden siyasal elitlerin etkinliği kırılmış olsa da merkezi temsil eden askerî/bürokratik elit ve aydın ittifakında da çatlama baş göstermiştir. Bu dönemde artan siyasî katılım olanakları ve dernekleşme faaliyetleri, merkezî-vesâyetçi devlet mekanizmasını tehdit edecek derecede ideolojik kamplaşmalara yol açmıştır. Merkezî vesâyetin devamından yana olan askerî/bürokratik elitler, 1980 darbesiyle birlikte kutuplaşmanın tarafları olan çevre güçleri ile eski merkez müttefiki olan aydınları tasfiye etmiştir. Siyasî kutuplaşmanın yarattığı toplumsal bölünme, Meclise de yansımış ve hükümet etme çoğunluğu sağlanamadığı gibi siyasal istikrarsızlık baş göstermiştir. Bunun sonucunda merkezî gücü kontrol eden askerî/bürokratik elitler, tekrar askerî darbeye güçlerini pekiştirme yoluna gitmişlerdir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasasını yapan askerî/bürokratik elitlerin tercihi, Meclisin zayıflatılmasıyla Cumhurbaşkanının daha etkin rol aldığı güçlü yürütme mekanizmasının yaratılması olmuştur. 1982 Anayasası; yürütmeye tabi olan, dengeleme ve denetleme mekanizmaları azaltılmış yasama organı yanında, hükümete görelî keyfiliğin önünü açan bir rejim ortaya çıkarmıştır. Bu rejim, yürütmenin egemenliği vesâyeti altındaki bir yasama ve yargı organı öngördüğü için “Yürütmenin Üstünlüğü Modeli” olarak ta isimlendirilebilir (Kalaycıoğlu, 2009b: 397). Bu yeni rejimde, Hükümet yanı sıra Cumhurbaşkanına da parlamenter sistemdeki konumuna bağdaşmayacak şekilde geniş yetkiler tanınması (Özbudun, 2009a: 63), yönetimde çiftbaşlılığa yol açarak (Kuzu, 1987) askerî/bürokratik elitler ve siyasal elitler arasında yeni bir siyasal çatışma alanı yaratmıştır. Bu sistemde, yönetimdeki çiftbaşlılığın

taraflarından olan Meclis çoğunluğuna sahip seçilmiş Hükümetten ziyade Cumhurbaşkanı daha etkin yürütme fonksiyonlarına sahip kılınmıştır. Bürokratik ve askerî elitlerin tepeden inmece yöntemle hazırladığı 1982 Anayasasının güçlü yürütme planlamasında, aşkın yetkilere sahip Cumhurbaşkanı ve bürokrasinin olması hedeflenmiştir. Günlük politik alana ilişkin icraatlar Hükümete bırakılırken, devletin bekâsını ilgilendiren temel politika ve kararlar, Cumhurbaşkanı ve askerî/bürokratik elitlerin hâkim olduğu Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) yetkisine bırakılmıştır (Parla, 1995).

Yürütmedeki çiftbaşlılık ve Meclis üzerindeki askerî/bürokratik vesâyet, 1994 seçimlerinden itibaren İslami bakış açısı taşıyan siyasî hareketlerin --Refah Partisi, Fazilet Partisi, AK Parti-- güç kazanarak Meclis'te ve hükümette etkin hale gelmesiyle yeni çatışma alanları yaratarak gücünü pekiştirmeye çalışmıştır. 1997'den itibaren askerî/bürokratik elitler; Cumhurbaşkanlığı, MGK, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı ve Anayasa Mahkemesi aracılığıyla gerek parti kapatma, gerekse siyasî yasaklar getirme, gerekirse de askerî darbeler yoluyla çevre güçlerini partilerinde toplayan yeni siyasal elitleri tasfiye etmeye çalışmışlardır. Kapatılan parti yerine daha liberal ilkeleri benimseyen ve AB'ne üyeliğini kendine temel hedef koyan AK Parti'nin 2002 seçimleriyle iktidara gelmesi, askerî/bürokratik elitler ve siyasî elitler arasındaki mücadeleyi farklı bir evreye geçirmiştir. Bu dönemde AK Parti, seçimlerde elde başarıyla birlikte siyasal meşruiyetini artırmış ve Meclis çoğunluğu üzerinden askerî/bürokratik elitlerle mücadeleye girmiştir. AB'nin de desteğini arkasına alan AK Parti, Meclis Hükümetindeki gücünü kullanarak liberal ve vesâyetçi yapıyı kırarak yasal düzenlemelere girişmiştir. Yasal düzenlemelere karşı askerî/bürokratik elitlerin cevabı, bu sefer askerî darbe yerine Cumhurbaşkanlığı makamının veto yetkisi ve Anayasa Mahkemesi'nin yasaları iptal etme yetkilerini kullanmak şeklinde olmuştur. 2007 yılında askerî/bürokratik cephenin temsilcisi Ahmet Necdet Sezer'in görevinin dolmasıyla yeni Cumhurbaşkanının seçimi, iki grup arasındaki çatışmayı şiddetlendirmiştir. 2007'de "e-muhtıra" diye isimlendirilen askerî darbe tehdidi ile yasama ve yürütme ilişkisi açısından yepyeni bir durum yaratan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören Anayasa değişikliği gündeme gelmiş ve referandumda onaylanmıştır. Böylece Anayasada güçlü yürütme yetkilerine sahip sorumsuz

Cumhurbaşkanı, arkasına seçmenlerinin desteğini alarak ve gerekli meşruiyeti de sağlayarak siyasal sistem içinde hâkim konuma gelebilecek zemini bulmuştur. Yapılan bu Anayasa değişikliğiyle birlikte Hükümet sistemi, parlamenter sistemden yarı-başkanlığa doğru evrilebilecek bir yapıya dönüşmüştür (Demir, 2013: 470).

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren devam edegelen süreçte askerî/bürokratik elitler ve siyasal elitler arasındaki merkezde tekelleşen gücü ele geçirmek için yapılan mücadele, Türkiye’de birbirinden farklı siyasal rejim modellerinin uygulanması sonucunu beraberinde getirmiştir. Farklı siyasal rejim modellerinin uygulanması, beraberinde demokratik kurumların kurumsallaşamaması sorununu yaratmıştır. Kurumsallaşmanın, örgütlerin ve örgüt içi prosedürlerin değer ve istikrar kazanmasıyla gerçekleşeceği göz önüne alındığında, Meclisin kurumsallaşması demek temsilcilerini seçerek Meclise gönderen geniş halk kitlelerinin gözünde değerli ve desteklenmeye layık bir örgüt olmasıdır. Ancak Cumhuriyetin kuruluşundaki tüm yetkileri elinde toplayan gücünü yürütme lehine devamlı kaybederek değişime uğrayan ve sonunda yürütmenin üstünlüğünün meşrulaştırma aracı pozisyonuna düşen Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) kurumsallaşmasından söz etmek mümkün değildir (Kalaycıoğlu, 2009b: 393-407). Meclisin kurumsallaşmasındaki önemli etkenlerden bir diğeri olan halk desteğinin sağlanması ise, Türk siyasal kültürünün bir diğeri olan seçmen-siyasal partiler arasındaki patronaj ilişkilerine bağlıdır. Belli bir etnik, dinî ya da hemşehri grubuna dâhil seçmenlerin genellikle liderlerinin yönlendirilmesiyle kendilerine hizmet vaat eden partilere oy verdikleri siyasal elitler tarafından da bilindiği için seçmenlerin siyasal sisteme verdiği destek ve katılım, klientalizm ve patronaj ilişkilerinin niteliğine bağlı kalmaktadır (Akdoğan, 2006: 177). Seçmen tarafından değer ve destek görmenin şartı olarak siyasal ve toplumsal kültüre yerleşen patronaj ilişkileri, TBMM’deki kurumsal yozlaşmanın önünü açtığı gibi kendine güveni olmayan ve liderine bağımlı milletvekili tipi ortaya çıkarmıştır. Bu kurumsal eksiklik ve yozlaşma, çoğu zaman askerî/bürokratik elitlerin Meclisi ve seçmenleri küçümsemesine ve hattâaskerî darbeler için meşrulaştırıcı bahaneler yaratmasına (Kalaycıoğlu, 2009b: 411) yol açmıştır. Özbudun (2007a); Türkiye’deki siyasal rejimin, “*kurumsallaşmamış delegasyoncu demokrasi tipi*” dâhilinde değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. O’na göre, bu tür siyasal rejimlerde liderlik ve liderliğe bağlılık ön plana çıktığı gibi

yürütmenin başı olan liderin yasama organına ve yargıya hesap vermesi pek tercih edilen bir durum değildir. Aksine, yürütmenin etkinliğini azaltan bir engel olarak görülmektedir. Kamu politikalarının formülasyonu ve kanunlaştırılması süreci çoğu zaman parlamentoya, sivil toplum örgütlerine veya parti seçmenlerine danışılmadan teknokrat danışmanların yönlendirmesiyle kararname yoluyla yapılmaktadır. Seçmenlerin/halkın ve sivil toplum örgütlerinin rol oynamadığı kamu politika oluşturma süreci sonunda, çoğu zaman belirlenen politikalar etkin bir şekilde uygulanamadığı gibi kamu politikası başarısızlığı söz konusu olmaktadır. Demokratik kurumların kurumsallaşamamasının bir sonucu olarak seçim beyannameleri ve seçim kampanyalarında, parti program ve politika hedeflerinden ziyade liderlerin bireysel vasıfları ve güvenilirlikleri ön plana çıkmaktadır. Delegasyoncu demokrasinin süregeldiği Türk siyasal yapısında; yasamayı yürütmenin güdümüne sokan bir diğer unsur ise, siyasal partilerin parti içinde demokratik bir yapıya sahip olmaktan ziyade lidere bağımlı bir yapı sergilemeleridir. Hükümetin gündeme getirdiği yasa tasarılarına karşı milletvekillerinin karşı çıkması veya icraatları eleştirmesi parti disiplini sopsasıyla engellenmektedir. Aday gösterme yetkisini elinde bulunduran parti lideri, partisinin hükümete gelmesi durumunda patronaj kaynaklarının dağıtım yeri olan bakanlıkları belirleme yetkisini de alarak yasama denetimine ve parti içi muhalefete karşı hükümranlığını pekiştirmektedir (s.135-136). 1980’lerden itibaren yürütmenin yasama üzerindeki hâkimiyeti, son olarak 2016 Anayasa değişikliğinin¹⁹ öngördüğü “Partili Cumhurbaşkanlığı” rejimiyle perçinlenmiştir.

¹⁹ Madde 87 ile Cumhurbaşkanının, Bakanları Meclis onayı gerekmeksizin atayabilmesi ve Bakanların tek tek denetlenmesinde Meclisin devre dışı bırakılması öngörülmüştür. Madde 101 ile Cumhurbaşkanının tarafsız olması zorunluluğu kaldırıldığı gibi Cumhurbaşkanının bir partiye üye olmasının önü açılmıştır. Madde 104, Cumhurbaşkanına KHK çıkarma yetkisi tanıdığı gibi Meclisten özerk idarî düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. KHK’lere ilişkin yargı mercisinin Anayasa mahkemesi olarak belirlenmesi, yürütme gücünün yasama yanında yargı organına karşı da nispeten özerklik elde ettiğini göstermektedir. Madde 116, Cumhurbaşkanına hiçbir koşula bağlı kalmaksızın Meclisi yeniden seçime götürmeye zorlama yetkisi verirken aynı şekilde Meclise de 360 milletvekilinin oyuyla Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi yetkisi tanımaktadır. Cumhurbaşkanının parti başkanı olarak Meclis çoğunluğuna liderlik etmesi göz önünde bulundurulduğunda Meclisin Cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenilemesi kararı alması zor gözükmemektedir. Öbür taraftan Meclis seçimlerinin yenilenmesi kararının sadece Cumhurbaşkanı tarafından verilebiliyor olması Yasamaya karşı Yürütmeyi oldukça güçlü hale getirmektedir. Madde 146 ile Yargının en önemli kurumu olan Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğunun Cumhurbaşkanı tarafından seçiliyor olması, etkin bir yürütme gücü oluşturma adına yargı denetiminden nisbi özerkliği de beraberinde getirmektedir (Coşkun, 2017: 5-24).

Parlamentar sistemlerde yürütmenin başı olan hükümet, seçimlerde çoğunluğu ele geçiren parti temsilcilerinin içinde yer aldığı meclisten seçilir. Seçmenine karşı sorumlu olan hükümet, toplumsal problemlere ilişkin politikalar geliştirmekle yükümlüdür. Söz konusu politikaların formülasyonu, kanunlaştırılması sürecinde hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarı ve teklifleri meclisin onayına sunulur. Kanunlaşan politikaların etkin bir şekilde uygulanması ise hükümet ve hükümete bağlı bürokrasi organı tarafından gerçekleştirilir. Türkiye gibi sivil toplumun ve siyasal katılımın düşük olduğu (Kalaycıoğlu, 2007: 2) ve hattâ parti içi demokrasi yokluğu nedeniyle parlamenter sistemin bile tam manasıyla işlemediği (Özbudun, 1996: 137) bir siyasal sistemde vatandaşlar, çoğunlukla politikaların şekillendirilmesine ilgi duymadıkları gibi teknik unsurlar içeren politika yapım sürecinde etkin olamamaktadırlar. Bu noktada, yürütme ve bürokrasi üzerindeki meclis denetimi, vatandaşların kamu politika sürecine dâhil olabildikleri az sayıdaki araçlardan birini oluşturmaktadır. Siyasal partiler ve seçmen arasındaki ilişkilerin patronaj ve klientalizme dayandığı (Akdoğan, 2006: 177), lider merkezli vesâyetçi örgütsel yapıya sahip siyasal partilerin hâkim olduğu siyasal sistemde, meclisin yürütme üzerinde gerçek bir denetleme işlevi olduğundan bahsetmek zordur. Bu veriler ışığında Türkiye'deki kamu politikalarının analizinde yasama organından ziyade yürütmenin faaliyetlerine odaklanmak, başarılı ve isabetli bir analiz için daha önceliklidir denilebilir. Bu kapsamda, İller Bankasının reorganizasyonuna dair Hükümetin 2006'da Meclise gönderdiği Kanun Tasarısının neden kadük hale geldiği çok daha kolay anlaşılabilir. Hükümetin, Dünya Bankasının öngördüğü reformları içeren Kanun Tasarısını hazırlayıp Meclise göndermesini müteakip Meclis Genel Kurulunda ve Komisyonlarda çoğunluğa sahip olunmasına rağmen Tasarının arkasında durmaması, Meclis Genel Kurul görüşmelerinde ve Komisyon toplantılarında iktidar milletvekillerinin hiçbirinin bu konuda fikir beyan etmemesi, politika çözümlemesini zorlaştırıcı etki yaratmaktadır. Bu Tasarının neden kadük kaldığının arka planının açıklığa kavuşturulmasında, Türk siyasal sistemindeki siyasal kurumların yapısı ve işleyişinin anlaşılması ve merkez-çevre dikotomisi dâhilinde elitler arası çatışmanın boyutlarının ele alınması oldukça yararlı olacaktır. Bu durum, çok daha detaylı olarak Dördüncü Bölümde ele alınan süreç analizi modeli dâhilinde “kanunlaştırma aşaması” analiz edilirken açıklanmaya çalışılmıştır.

3.2.3.3. Askerî-Sivil Bürokratik Cephenin İller Bankası Reorganizasyon Sürecindeki Etkisi

Cumhuriyeti kuran askerî-sivil bürokratik elit ve aydın koalisyonu (Kalaycıoğlu, 2009a: 562), Batılılaşma hedefi doğrultusunda pozitivizm ve rasyonalizm temelli ideolojiyi benimsedikleri (Durdu, 2013: 76) gibi söz konusu ideolojiyi siyasetteki tüm kurumlara, aktörler ve hattâ tüm topluma empoze etmeyi amaçlamışlardır. Osmanlı'dan sirâyet eden siyasal kültürün yansıması olarak merkezdeki bürokratik elitler ve çevreyi oluşturan geniş halk kitleleri arasında mesafe fazla olduğu için iktidarın meşruiyeti daha çok modernleştirici ve vesâyetçi ideolojiye dayandırılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Türkiye'de devlet ve vatandaş ilişkisi, vesâyetçi merkezinresmî ideolojisinin yansıması olarak sübjektif bir millî kimlik projesi altında tepeden inmece bir yöntemle kurulmuştur (Kadıoğlu, 1996: 177). Askerî-sivil bürokrasi, Anayasa Mahkemesi ve 1982 Anayasasındaki Cumhurbaşkanlığı makamından oluşan merkezî bürokratik cephe, meşruiyetini modernleştirici ideolojiden alarak iktidarını tekelleştirmeyi ana amaç haline getirmiştir. Aynı zamanda merkezî devlet yapısının elinde toplanan kaynak ve değerlerin dağıtılması tekelinin, hiçbir güç ile paylaşmaması esas hedef olarak benimsenmiştir. Demokratik sistemlerde meşru ve seçilmiş siyasal aktörlerin denetimi altında olan bürokratik yapı, örgütsel yapısının devamlılığını sağlayabilmek için mevcut düzenin aynen devam etmesini istediği gibi düzenin korunması adına kendine rol biçerek devlet yapısını baskıcı, toplumla organik bağı olmayan (Etzioni-Halevy, 1993: 57) ve sınırlandırılmayan bir Leviathan²⁰ haline dönüştürebilir. Çoğulcu demokrasinin pekişmediği ve bürokrasinin denetim altında tutulmadığı Türkiye'de merkezî bürokratik cephe, iktidar tekeli sürdürülebilmek için korku atmosferini canlı tutmuş ve siyasal sistem üzerinde otoriter denetim mekanizmalarını çalıştırarak sivil hayata müdahale etmeyi gelenek haline getirmiştir (Kalaycıoğlu, 2007: 6). Merkezî bürokratik cephe, çoğu zaman pozitivist ideolojinin sembollerinden olan laiklik ilkesini bahane ederek parlamentoya, siyasî aktörlere ve siyasal partilere gerek askerî güç kullanarak gerekse de yargı kararları ile müdahale etmiştir.

²⁰ Buchanan, kural koyucu ve uygulayıcısı olan devlet yapısının Leviathan'a dönüşmesi tehlikesine karşı ne tür tedbirler alınması gerektiğinden bahsetmektedir (Buchanan, 1975: 13). Leviathan kavramını ilk kullanan ise devleti sınır tanımayan ve insanlar üzerinde tahakküm kuran canavar olarak tanımlayan Thomas Hobbes'tur (Hobbes, 2010).

Merkezî bürokratik cephenin çevreyi temsil eden siyasal aktörlere karşı ilk müdahalesi, askerî kanadın zor kullanması yoluyla gerçekleşmiştir. Askerî darbenin devamında ise bürokratik kanat, formüle ettiği 1961 Anayasası ile siyasal partiler ve parlamentoyu vesâyet altında tutmak için Anayasa Mahkemesini kurmuştur. Anayasa Mahkemesinin kurulmasıyla birlikte siyasal partiler ve Meclis, merkezî bürokratik cephenin güdümündeki yargı tarafından da kuşatılmıştır. Askerî/bürokratik cephenin vesâyetini pekiştiren MGK da, 1961 Anayasası tarafından oluşturulan bir diğer kurumdur. 1961 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Kurulda, Bakanlar Kurulunun belirli üyeleri, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Temsilcilerini içermekte olup millî güvenlikle ilgili konularda hükümete görüş sunmakla yetkili kılınmıştı. 1971 Askerî Darbesinde MGK'nın yetkileri daha da güçlendirilmiş ve hükümete görüş sunma görevi, tavsiye sunma olarak değiştirilmiştir. 1982 Anayasası ile birlikte MGK'daki askerî ve sivil üye sayıları eşitlenmiş ve ulusal güvenliği ilgilendiren konularda MGK'nın zorunlu gördüğü tedbirlerin hükümet tarafından öncelikli olarak dikkate alınması hükmü getirilmiştir. Ayrıca 1983 tarihli 2945 sayılı Kanunla ulusal güvenlik tanımı; devletin anayasal düzenini, varlığını, birliğini her türlü iç ve dış düşmana karşı korumak şeklinde belirlenerek siyasal aktörler üzerindeki bürokratik vesâyet iyice pekiştirilmiştir (Özbudun, 2007a: 101).

1982 Anayasası ile parlamenter sistemle başkanlık sisteminin özelliklerini bünyesinde barındıran melez bir hükümet sistemi kurulmuştur. Bu sistemde Cumhurbaşkanı seçilmiş hükümetten bağımsız şekilde kullanacağı çok önemli yetkiler verilmiş ve Cumhurbaşkanı özerk güç haline getirilmiştir (Özbudun, 1994: 45). Böylece MGK'dan sonra 1982 Anayasası ile yeni bir vesâyet kurumu daha ortaya çıkmıştır. Anayasa Mahkemesinin sistem içindeki yeri ve Cumhurbaşkanı'nın yasalar ve Anayasada değişiklik yapan yasaların iptali için bu Mahkemeye başvurma hakkı dikkate alındığında, bürokratik cephenin vesâyet gücü daha net görülebilmektedir. İlaveten, Cumhurbaşkanı'nın Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) başkanı ve üyelerinin çoğu yanısıra üniversite rektörlerini de seçme yetkisine sahip kılınmasıyla birlikte 1961 darbesi sonrasında bozulan bürokratik elit-aydın ittifakı yeniden canlandırılmak istenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın MGK'nın gündemini belirleme yetkisine sahip olması, askerî bürokrasiyle birlikte MGK üzerinden hükümet ve parlamento üzerindeki vesâyet

gücünü etkin hale getirdiği gibi istedikleri politikaların formüle edilip uygulanmasını sağlama imkânı elde etmişlerdir (Heper ve Çınar, 1996: 491). 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı, 1923 sonrasındaki kuvvetler birliğini şahsında temsil eden fiilî konumuna benzer vesâyet yetkileriyle donatılmıştır (Heper, 2006: 237). Hükümet üzerindeki vesâyet yetkisinin kullanılması açısından; 2000-2007 arası görev yapan yargı bürokrasisinden seçilen 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in toplam 73 yasayı veto ettiği ve bu 73 yasanın 64'ünün bürokratik cephenin kendisine karşı en önemli tehdit olarak gördüğü AK Parti Hükümetleri döneminde gerçekleşmesi önemli göstergedir.

Askerî/bürokratik cephenin yargı ayağını ise 1961 Anayasası ile kurulan Anayasa Mahkemesi oluşturmaktadır. Batılı ülkelerde temel hak ve özgürlüklerin korunması için iktidarın sınırlandırılması mantığı ile işleyen anayasa mahkemeleri, Türkiye'de bürokratik elitlerin modernleştirici ve vesâyetçi ideolojisinin taşıyıcısı ve koruyucusu rolündedir. Anayasa Mahkemesine tanınan yetkiler, siyasal karar alma yetkisinin bürokratik elitlere devri anlamına gelmekte ve Mahkeme çoğu kez ikinci bir yasama meclisi işlevi görmektedir (Özbudun, 2006: 219). Anayasa Mahkemesinin parti kapatma davalarında laikliğin katı yorumu üzerinden ideolojik eksenli yorumlarda bulunması (Özbudun, 2005: 83), askerî/bürokratik cephenin yargı ayağını oluşturduğunun tespiti için önemli bir göstergedir. Nitekim 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde Meclisin çıkardığı birçok anayasa teklifi ve yasa Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla iptal edilmiş veya yürürlüğü durdurulmuştur. İlâveten siyasî parti kapatma davalarında Anayasa ve Siyasî Partiler Kanununu ideolojik bir katılıkla yorumlaması, liberal içerikli bazı özelleştirme kanunlarını ve kamu yönetim reformunu içeren bazı kanunları iptal etmesi Anayasa Mahkemesinin ideolojik eksenli yargısal aktivizmine örnek olarak verilebilir (Özbudun, 2007b: 262-264). 1980 Askerî Darbesi ve 1982 Anayasası ile askerî/bürokratik cephe tarafından zapt-u rapt altına alınan ve hareket alanları iyice kısıtlanan siyasal aktörler 2000'li yıllara kadar olan sürede parçalanmış ve zayıf bir görünüm sergilemiştir.

1990'ların başlarından itibaren Refah Partisinin ve ardıllarının siyaset arenasında güç kazanması, 1997'de askerî bürokrasinin önderliğindeki cephenin diğer kanatlarını oluşturan Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi eliyle gerçekleştirdiği post-modern

darbeyle seçilmiş hükümetin görevden uzaklaştırılmasına yol açmıştır. 1997'deki 28 Şubat Post-modern Darbesi, parçalanmış siyasal parti yapılanması sebebiyle geleneksel merkez-çevre kutuplaşmasını tekrar canlandırmıştır. 2002 Milletvekili Seçimleriyle birlikte çevreyi temsil eden AK Partinin iktidara gelmesi bunun karşısında askerî/bürokratik --merkezî-- cephenin siyasî ayağını oluşturan Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) ana muhalefet olması, merkez-çevre çatışmasının yeni aktörler etrafında yeniden şekillendiğini (Gökçe, Akgün ve Karaçor, 2002: 36) göstermektedir. Anayasa Mahkemesi ve çevreyi temsil eden siyasal elitler arasındaki mücadele, askerî/bürokratik cephenin üyesi olan 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görevinin dolmasıyla yeni Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde tavan yapmıştır. Anayasa Mahkemesi, 367 kararı olarak bilinen Anayasa'nın 102. Maddesinde yer alan Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin hükmü oldukça farklı bir şekilde yorumlayarak ve anayasal yetki sınırlarını aşarak Meclisteki toplantı yeter sayısına müdâhil olmuş (Özbudun, 2007b: 266) ve mevcut şartlarda Meclisin Cumhurbaşkanı seçmesini partiler arası uzlaşmaya bağlamıştır. Çevreyi temsil eden siyasal elitlerin bu karara tepkisi, yeni anayasa düzenlemesiyle Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi yönündeki değişikliği gerçekleştirmek olmuştur. Anayasa değişikliği teklifi üçte iki çoğunlukla kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı Sezer tarafından Meclise iade edilse de 31 Mayıs 2007 tarihinde tekrar kabul edilmiştir. Anayasa değişikliği sonrası 21 Ekim 2007 Referandumunda, Cumhurbaşkanlığına AK Parti adayının seçilmesiyle birlikte merkezî bürokratik cephe büyük bir yenilgiye uğramıştır. Bu aşamadan itibaren çevreyi temsil eden güçler merkeze yerleşmeye başlamıştır. Bir nevi elit değişiminin başladığı bu süreçten itibaren askerî/bürokratik cephenin iktidarı, önceki dönemin çevresel güçlerine doğru kaymaya başlamıştır. 2010 yılında Anayasayada yapılan değişikliklerin referandumda kabul edilmesiyle birlikte çevreyi temsil eden siyasal elitler, geleneksel merkezî elitlerin hâkim olduğu merkezdeki güç kaynaklarını kontrol etmeye başlamışlardır. Devamında 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumu sonrasında "*Partili Cumhurbaşkanlığı Modeline*" geçilmiştir. 2017 referandumu ile birlikte yürütme gücünü tamamen eline geçiren eski çevre güçleri, askerî/bürokratik cephenin Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi gibi önemli

kalelerini ele geçirmiş ve böylece 2007’de başlayan 2010’da hızlanan elit değişimi süreci 2017’de tamamlanmıştır denilebilir.

3.2.4. Kamu Politikası Yapım Sürecinde Elitler: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Elitist Model ile Grindle ve Thomas’ın Gelişmekte Olan Ülkeler Araştırması Çerçevesinde Analizi

Siyasal sistemin ayırt edici özelliklerinden birisi, toplumda yaratılan kaynak ve değerlerin siyasal sistemin aktörleri tarafından paylaşılmasıdır. Bizâtihi siyasal sistem, bu kaynak ve değerleri yaratmamış olsa da kaynakların ve değerlerin dağıtımında güç kullanma otoritesine sahip olmak için toplumsal meşruiyete ihtiyaç duyar. Bu noktada kaynakların ve değerlerin dağıtımını üstlenen ve otoriteyi temsil eden birey ve gruplar; efsaneler, semboller ve üretilen ideolojiler yoluyla meşruiyetlerini sağlamaya çalışırlar. Kaynakların ve değerlerin dağıtılması süreci, aynı zamanda toplumsal çatışma alanlarının fay hatlarını da oluşturur. 18. Yüzyıl Sanayi Devrimiyle birlikte Batı dünyasında kaynakların dağıtılması hususunda oluşan çatışma alanı sınıfsal mücadeleye dayanırken, Osmanlı-Türk siyasal sisteminde ise merkez-çevre kutuplaşmasına dayalı elitler arası mücadele şeklinde cereyan etmiştir (Mardin, 2009: 122-123). Bu kapsamda Türk siyasal sisteminin işleyişini kavrayabilmek ve kamu politikalarını analiz edebilmek için elit teorisinden faydalanmak elzemdir.

Elit teorisi, siyasal sistemin işleyişini analiz edebilmek için toplumu güç ve iktidar temelinde yönetenler ve yönetilenler şeklinde ikiye ayırır. Sayıca az olmalarına karşın elitler, üretilen kaynak ve değerlerin bölüştürülmesi gücünü tekellerinde tutarlar. Toplum ilgilendiren kararlar söz konusu olduğunda elitler, kararlarını görece güçsüz olan geniş halk kitlelerine dayatma gücüne sahip azınlık olarak düşünülebilir (Arslan, 2005: 55). Bu azınlık; ekonomik ve mesleki temelli elitler olabileceği gibi sanatçılar, köşe yazarları, medya patronları, üniversite hocaları gibi kültürel elitler de olabilir. Ancak üzerinde durulması gereken esas grup, kamu politikaları üzerinde direkt etkiye sahip olan yani toplumu yönlendirme gücü bulunan iktidar araçlarına hükmeden yönetici elit grubudur (Kapani, 2009: 128). Grindle ve Thomas (1991a), elitleri tarif ederken toplum için bağlayıcı kararları alan ve uygulayan Hükümette veya bürokraside resmî görevler üstlenen kişiler üstüne vurgu yapmıştır (s. 59). Dahl’a (1958) göre

elitler; önemli siyasal kararların alınması söz konusu olduğunda tercihleri diğer alternatiflerin önüne geçen seçkin azınlığa mensup bireylerdir (s. 464). Bu yaklaşım çerçevesinde elitist modelin kamu politikasının oluşumunda ve gelişiminde ön plana çıkardığı odak noktalarından birisi, yönetici elitleri ifade eden siyasal liderler ve liderlik kültürüdür (Kraft ve Furlong, 2013: 70-71). Siyasal sistemin işleyişini anlayabilmek için halk kitlelerinin tavır, davranış ve tutumundan ziyade elitler arasındaki uzlaş ve mücadeleler yanısıra seçkinlerin tavır, davranış, tutum ve kararlarına odaklanılmalıdır (Kurtbaş, 2017: 396). İktidar gücü, kimsenin bilmediğini bilen yani entelektüel güçleri kontrol etmesi yanısıra sermaye ve askerî güç gibi maddî unsurları da kontrol eden sayıca az fakat oldukça etkili bir elit grubunun elinde yoğunlaşmış ve merkezîleşmiştir (Arslan, 2003: 119). Her bir toplumun kendine özgü yapısı bulunduğu gibi elitlerinin yapısı da farklıdır ve büyük ölçüde siyasal kültürle yakından ilişkilidir. Bir ülkedeki elitlerin tutum ve davranışları ile yapısal özellikleri, içinden doğdukları toplumun sosyo-politik ve kültürel yapısını şekillendirme gücüne sahiptir (Etzioni-Halevy, 1993: 61).

Siyasal sistemin işleyişi, toplumsal problemlerin gündeme gelerek kamu politikasına dönüşüp dönüşmeyeceği, toplum açısından önemli kararların nasıl alınacağı ve hattâ toplumsal dönüşümün sağlanması gibi önemli kararlar, entelektüel ve maddî güç tekeli elinde bulunduran elitler tarafından alınmakta ve uygulanmaktadır (Arslan, 2003: 131). Entelektüel ve maddî güç tekelinin elitlerin kontrolünde olması beraberinde geniş toplum kesimini oluşturan halkınsiyaseten edilgen olmasına ve çoğunlukla elitlerin etkisi, spekülasyonu ve manipülasyonu doğrultusunda neler olup bittiği hakkında yeterli bilgiye ve muhakeme gücüne sahip olmayan yığın haline gelmesine sebebiyet vermektedir (Genieys ve Smyrl, 2008). Grindle ve Thomas (1991a), politika değişikliği ve reformunun arkasında yatan enerjiyi veya gücü anlayabilmek için; elitlerin sahip olduğu algı, ideoloji, tutum ve davranışlara odaklanması gerektiğini söylerken aynı zamanda elitlerin algılarını, opsiyonlarını ve aksiyonlarını şekillendiren tarihsel arka plan, siyaset akışı ve siyasal kurumların yapısının da göz önünde bulundurulması gerektiğini savunmuşlardır (s.7). Grindle ve Thomas'ın (1991a) onbir farklı ülkede yaptıkları araştırmalar sonucunda elde ettikleri gelişmekte olan ülkelere Batılı çoğulcu demokrasilerde olduğundan çok daha fazla elit etkinliğinin söz konusu

olduğu bulgusu (s. 5), Türkiye gibi çoğunlukçu demokrasinin ve paternalist ve vesâyetçi devlet yapısının var olduğu siyasal sistemin analizi için uygun bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu görüşe paralel olarak Anderson da (1984) gelişmekte olan ülkeler ve komünist ülkelerdeki politika formülasyon sürecini anlamak için elit teorisinin daha yararlı bir çerçeve sunduğunu savunmuştur. Grindle ve Thomas'ın (1991a) gelişmekte olan ülkelerin politika yapım süreçlerinde; tarihsel, kurumsal ve çevresel faktörlerden ziyade elitlerin tutum ve davranışlarını şekillendiren; sahip olunan değerler ve inançlar, ideolojik önkabuller, profesyonel uzmanlık ve kariyer, aynı türden problemlere karşında yaşanan şahsî tecrübeler, liderlik gücü, siyasî ve örgütsel bağlılık ve sadakatlerin daha önemli olduğu vurgusu (s. 33-37), Hofferbert'in (1974) "nedensellik hunisi" metaforunda yer aldığı şekliyle reformlar ve politika girişimlerinde elitlerin en kilit noktaya yerleştirmesiyle paralellik arz etmektedir. Hofferbert'e göre (1974), kamu politikası yapım sürecinin belirleyen etkenlerin başında elitlerin tutum ve davranışları gelmekteyken, arkasından bu tutum ve davranışların oluşmasını sağlayan diğer faktörler silsilesi gelmektedir (s. 229). Siyasal sistemler analizi yaklaşımında Easton (1957) da, her sorunun siyasal gündeme giremeyeceğini, ancak siyasal sistem kanallarına giriş yetkinliğine sahip elitlerin, problemleri siyasal gündeme taşıyabileceğini belirterek, politika yapım sürecinde elitlerin önemine vurgu yapmıştır.

Türkiye'deki siyasal sistemin işleyişini ve kamu politikalarının oluşumunu analiz edebilmek için, elitlerin yapısal özelliklerinin öncelikle ele alınması gereklidir. Türkiye Cumhuriyetini kuran elitlerin kökenleri, ideolojileri, yapısal özellikleri ve elit değişim süreci anlaşılmeden yapılacak kamu politikası analizleri bir yönüyle eksik kalacaktır. Bu noktada belirtilmesi gereken diğer husus ise, iktidar araçlarını elinde bulduran elitlerin zaman içinde dönüşüme uğrayabileceği ve yönetici elitlerin yer değiştirebileceğini ifade eden elit dolaşımı kavramının da dikkate alınıp incelenmesi gerekliliğidir (Kurtbaş, 2017: 181). Osmanlı-Türk siyasal kültürünün anahtar kavramlarından birisi olan modernleşme ve Batılılaşma ideali, yeni tip yönetici elitlerin ortaya çıkışı için zemin hazırlamıştır. Sanayi Devrimi sonrası Batı'ya göre geri kalmışlıkgölgüsü yanı sıra alınan askerî yenilgiler, Osmanlı Devleti'nin yapısal dönüşümünü zorunlu kılmıştır (Özbudun, 1995: 5). Ancak kendi iç dinamiklerinden ziyade Batı'dan gelen dış müdahalelerle başlatılan modernleşme süreci, görece

padişahın otoritesinden bağımsız ve devlet yönetiminde yer alan askerî ve sivil bürokratlar ile aydınların oluşturduğu yeni elitler grubu tarafından üstlenilmiştir. Toplumsal değişimin burjuvazi eliyle yaşandığı ve siyasal iktidarın sınırlanmasını öngören Batı modernleşmesinin aksine Osmanlı-Türk toplumunda dönüşüm, iktisadî alandan ziyade devletin bürokratik aygıtının içinden türeyen elit grubu tarafından halktan kopuk bir şekilde cereyan eden bir süreç olmuştur. Bu yeni elit grubunun bir taraftan sosyo-politik dönüşümü misyon edinmesi öbür taraftan ise bizzat mevcut otoriteyi temsil etmesi bir tezat oluşturduğu (Keyder, 1990: 33) gibi modernleşme sürecinin geniş halk kitlelerinden kopuk olarak yürütülmesine yol açmıştır. Modernleşmenin özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çağdaş Batı toplum seviyesine ulaşmak için yönetici elitler tarafından tepeden inmece şekilde uygulanan planlı politikalarla oluştuğu gerçeği (Smith, 1996: 89) göz önüne alındığında bir asrı geçen Osmanlı-Türk modernleşmesi sürecini, merkezi ele geçirmeye çalışan elitler arası mücadele tarihi olarak okumak mümkündür. Osmanlı Devleti'nin çözülme sürecinde devletin bekâsı kaygısıyla modernleşmeyi başlatan bürokratik-aydın elitlerinin kendi içindeki mücadelesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla tam Batılılaşmacı kanadın zaferiyle sonuçlanmıştır. Siyasal sistem ve rejimin Batılı tipte merkezîyetçi ulus-devlet formunda şekillendirilmesi, yönetici elitlerin modernleşmede tam Batılılaşma hedefini benimsediklerinin bir kanıtıdır (Turan, 2009: 524). Cumhuriyet'in yönetici elitleri, Osmanlı elitlerinin farkına varamadıkları bir stratejik noktayı tespit ederek, modern ulus devletin kuruluşu için başarılı bir adım atmışlardır. Osmanlı'daki merkez-çevre arasındaki keskin ayrım ve çevrenin daimî bir tehdit olarak görülmesi yerine, merkez-çevre arasındaki mesafenin daraltılması için yerel eşrafla merkezî elitler karşılıklı çıkara dayalı (Kalaycıoğlu, 2009a: 561) işbirliğine gitmişlerdir. Merkezî elitler ve yerel elitler koalisyonu; temelde subaylar, bürokratlar, taşra eşrafı, toprak sahipleri ve aydınlardan oluşmaktaydı (Lewis, 1961: 458). Modernleşme sürecinde yaşanan bu radikal dönüşümün halktan kopuk cereyan etmesi, yönetici elitleri meşruiyet arayışına itmiştir. Bu kapsamda benimsenen strateji ise; ulusçuluk, halkçılık, devletçilik, laiklik gibi ilkelerin sosyo-kültürel yapıya dayatılarak yeni bir siyasal kültür yaratılması şeklinde ortaya çıkmıştır (Turan, 2009: 524). Yeni siyasal kültürün oluşturulması sürecinde, yönetici elitler, kendi merkezî pozisyonlarını güçlendirilmek amacıyla yerel eşraf ile

patronaj ilişkisine girmeyi, köylülerden oluşan geniş halk kitlesine etkin bir siyasal katılım sağlayacak siyasal yapılanmaya tercih etmişlerdir (Kalaycıoğlu, 2009a: 562).

Toplumsal merkezle mesafenin daraltılması, modern devletin önemli unsurlarından olan girişimci orta sınıf tabaka-burjuvazinin oluşturulması ve iktisadî kalkınmanın sağlanması amacıyla, yerel eşraf devlet eliyle desteklenmiş ve gelişmesi sağlanmıştır. Nitekim 1930'lardaki Sovyetler Birliği ve Japonya örneğini tâkibende devlet eliyle başlatılıp başarıya ulaşan Türkiye'deki sanayileşme hamlesi, Türk burjuvazisinin gücünün pekişmesini sağlamıştır. Aynı dönemde merkezî elitlerin ön palana çıkardığı halkçılık ideolojisi, merkez-çevre arasındaki mesafeyi kapatmak üzere kullanılmış ve "halkın hükümeti" olarak tüm toplumun çıkarlarını sınıf ayrımı gözetmeksizin koruyan dayanışmacı toplum tasviri öngörülmüştür. Halkçılık ve devletçilik gibi kavramları kullanan merkezî elitlerin Anglo-Sakson tipi adem-i merkezîyetçi ve liberal bir politika götüğünü söylemek mümkün değildir. Aksine solidarist toplum yapısı öngörmeleri ve devletçilik ideolojisi yoluyla sosyo-ekonomik bünyeyi kontrol etme istekleri, geleneksel vesâyetçi ve paternalist devlet tasavvurunun merkezî elitlerin zihinlerinde hala güçlü olduğunu göstermektedir. Nitekim merkez-çevre mesafesi hemen kapanmamış, merkezî elitler tarafından sivil toplumun siyasal katılım imkânları sınırlandırılmıştır (Kazancıgil, 2009: 227-228). Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte geçici bir ittifak içinde olan merkezdeki yönetici elitler ile çevredeki yerel eşraf arasındaki çıkar ilişkisi, II. Dünya Savaşı koşullarında değişmeye başlamıştır. İki kutuplu hale gelen dünyada, Batı kampına dâhil olmak için çok partili rejime geçilmesi ve devlet eliyle başlatılıp desteklenen kalkınma hamleleri sonrası güçlenen yerel eşraf ve sanayici, daha talepkâr olmaya başlamıştır. Bu talepkâr tutum, askerî/bürokratik elitlerle yerel eşraf arasındaki geçici koalisyonun çatırdamasına yol açarak Osmanlı'dan Cumhuriyete tevarüs eden merkez-çevre çatışmasının fitilini yeniden ateşlemiştir. Çokpartili rejime geçiş sonrası kurulan ve yerel eşrafın desteklediği Demokrat Parti, âdil ve refah dağıtan söylemi ve yerel halkın kültürüne saygıyı ön plana çıkaran propagandasıyla geniş halk kitlelerinin desteğini alarak merkezdeki yönetici elitlere meydan okumuştur (Mardin, 1975: 30). Böylece Cumhuriyet Türkiye'sinde Osmanlı'dan sirâyet eden merkez-çevre çatışmasının yeni formu Heper'in (1990) deyimiyle "devlet elitleri" ve "siyaset elitleri" arasındaki çatışmayla şekillenmiştir. Devlet elitleri CHP'nin mensubu politikacılar,

askerî ve sivil üst düzey bürokratlardan oluşurken, siyasal elitler daha çok belli bir grubun-çevrenin temsilcisi olarak siyasal faaliyetlerini sürdüren parti mensuplarından ve bunların destekçisi yerel eşraftan oluşmaktadır. Kendilerini Cumhuriyet'in kurucusu olarak modernleştirmenin yanısıra kamu yararının tek savunucusu ve yüklenicisi olarak (Özbudun, 1995: 9) gören “devlet elitleri” gündelik bireysel hak ve talepleri önemsemeyerek devletin bekâsını ön plana çıkaran politik tavrı benimserken, “siyasal elitler” ise temsilcisi olduğu grupların merkezin sahip olduğu güçten daha fazla pay almalarını önceleyen politik tavrı içinde olmuşlardır. Siyasal elitlerin destekçisi olan yerel eşrafın ve dahi geniş halk kitlelerinin, demokrasiye geçişte önemli bir rolünün olmadığı görüldüğü gibi bu grupların merkezdeki güç ve kaynaklardan daha fazla pay alma isteği dışında siyasal katılım kanallarının açılması yolunda ciddi beklenti ve talep yaratamadığı da görülmektedir. Bürokratik devlet elitleri, Cumhuriyet tarihi boyunca devletin bekâsını önceladıkları iddiasını güderek, kişisel çıkar peşinde koşmakla itham ettikleri siyasal elitleri küçümseme yoluna gitmişlerdir. Bu minvalde Türk demokrasisi, uzun bir süreç içinde devlet elitleri ve siyasal elitler arasında bir çekişme (Heper, 2002: 140-141) ve merkezde toplanan gücü ele geçirme mücadelesi olarak okunabilir.

1950'lerde yerel eşraf, küçük burjuva ve geniş halk kitlelerinin desteğiyle iktidar olan Demokrat Parti bünyesinde temsil edilen siyasal elitler güçlenirken, kendilerini devletin koruyucusu olarak gören devlet elitleri kan kaybetmeye başlamıştır. Siyasal elitlerin güç kazanmasının ardında yatan sebeplerden birisi, ticaret ve sanayi üretiminin artmasıyla birlikte yeni bir burjuva sınıfının oluşmaya başlaması ve geniş kitlelerin seçimlerde bu grup tarafından kolayca mobilize edilebilmesidir (Kurtbaş, 2017: 194). Türk siyasal sisteminin işleyişi, siyasetçi ve seçmen arasındaki patronaj ilişkisine dayandığı için seçimlerde elde edilen başarı, geniş halk kitlelerinin siyasete dâhil olabilecekleri yeni katılım kanalları açamamış aksine siyasal rüşvet içeren ekonomik politikalar sonucu sosyo-ekonomik krizlere yol açmıştır. Bu krizler, özellikle askerî, bürokratik ve yargı gücünü elinde bulunduran devlet elitlerine, kaybettikleri gücü tekrar kazanmak adına müdahale imkânı sağlamıştır. Nitekim 1960, 1971, 1980 askerî darbeleri bu çerçevede değerlendirilebilir. 1980 askerî darbesinin yarattığı etkiyle birlikte, 1980'lerden sonra merkez elitlerinin Cumhuriyeti kuran Kemalist türdeşliği ortadan kalkarken bürokratik merkeze çevre güçlerinden sızmalar başlamıştır

(Kalaycıoğlu, 2009a: 581). Siyasal kültürün ve Şekillendirdiği siyasal sistemin, uluslararası kültür değişimleri ve bunların yerele yansımāsından (Turan, 1986: 461) etkilendiği kabul edildiğinde, 1980 sonrasında neo-liberalizmin hâkim olduğu Batı dünyasının AB, IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla “*beynelminelleştirme stratejisi*” dâhilinde liberal politikaları gelişmekte olan ülkelere --Türkiye’ye-- dayatması söz konusudur. Merkezî devlet elitlerine karşı müttefik arayan siyasal elitlerin Batılı lkeleri yanına Őekmek işin dayatılan liberal politikaları benimsemeleri ve bu yönde başlatılan reformlarla birlikte gerek siyasal kültürde gerekse de elit dolaŐımında yeni bir dönem başlamıştır. Bu yeni dönemin en önemli özelliklerinden birisi, toplum ağırlıklı yani toplumsal taleplerin daha fazla yer bulduğu yeni bir modernleştirme hamlesinin baŐlatılması olmuştur (Gle, 2014: 570). Batı kaynaklı dış müdahalenin Şekillendirdiği bu yeni modernleştirme döneminde, liberal politikaların sonucu olarak sosyo-ekonomik ve kültürel yapıda önemli değişimler yaŐanmıŐ ve ulusal burjuvazi denebilecek sınıf yapısı ortaya çıkmıştır. Yerel küçük işletmelerin ön plana çıktığı bu yeni burjuvazi sınıfının dindarlık iÇerikli muhafazakâr ideolojisi, İslamcı partilerin Türk siyasal hayatında ön plana çıkmāsına zemin hazırlamıştır. Refah Partisi, ardılları olan Fazilet Partisi ve AK Parti’nin özellikle yerel yönetimlerdeki başarılı icraatları, bu yeni siyasal elitlerin etki alanını geniŐletmesine ve toplumsal tabandan daha fazla destek almasına zemin hazırlamıştır. Yeni siyasal elitlerin yerel yönetimlerdeki baŐarılarına ilaveten, iletişim teknolojisinin gelişimi, AB yeliğinin gündeme gelmesi ve yeni siyasal elitlerin Batı’daki siyasal elitler ile güçlü ilişkiler kurması gibi faktörler, bürokratik devlet elitlerinin siyasal iktidar araÇları üzerindeki hâkimiyetlerinin kırılmasına yol aşmıştır. Bu dönemde, geleneksel merkez elitleri türdeŐliđini ve gücünü yitirmeye baŐlarken, merkeze bu yeni siyasal elitler dâhil olmaya başlamışlardır (Kurtbaş, 2017: 198). Bu dönemde, geleneksel devlet elitleri, modernleştirici pozitivist ideolojiyi Kemalizm adı altında meşrulaştırıcı bir ge Şeklinde kullanarak post-modern askerî darbe ve yargı darbeleriyle yeni elitlerin merkeze yerleşmesini engellemeye ŐalıŐmıŐlardır. Yeni siyasal elitlerin buna cevabı ise, Batı’nın demokratik ilkelerini siyasal sisteme entegre etmek ve bu amaÇla AB yeliğini stratejik hedef olarak belirlemek Şeklinde olmuştur. Nitekim Keyman (2012) 1980 sonrası Türk siyasal hayatının küresel-ulusal eksen etrafında geliŐtiđini ifade etmektedir (s. 12). Bu dönemde, siyasal sistemin

liberalleşmesi ve bürokratik yapının YKİ çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını öngören politikalar, uluslararası aktörlerin desteği ve yönlendirmesiyle hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Buna karşı geleneksel devlet elitleri hâkim oldukları yargı bürokrasisi ve 2007'ye kadar olan dönemde Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden mevzilerini korumak amacıyla bu reformları engellemek için tüm güçlerini kullanmışlardır.

1980'lerde başlayan çevrenin merkeze yerleşmeye başlaması, 2002'den sonra hızlanmış ve 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra başka bir evreye geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar siyasal gücü elinde bulunduran siyasal elitler, merkezde yer alıyor görüntülerine rağmen geleneksel devlet elitlerinden şikâyet etmiş ve bir nevi muhalefet görevini üstlenmişlerdir. Sonraki süreçte merkeze yerleşmeyi başaran siyasal elitler, bürokratik devletin gücünü ve toplumu yönlendirme gücünü diğer elitlerle paylaşmadığı gibi geniş halk kitlelerinin karar alma süreçlerine etkin katılımını sağlayacak yeni kanalların oluşturulmasını da sağlayamamıştır. Aksine bu gücü tek başına kullanmayı yeğleyerek (Tuncel ve Gündoğmuş, 2012:148) yeni devlet elitleri pozisyonuna geçmişlerdir. Bu yeni dönemde, geleneksel devlet elitlerinin hâkimiyeti kaybetmesiyle birlikte Kemalist ideoloji eksenli azınlığın temsilcileri olarak bir nevi çevre gücüne dönüştüğü ve yeni devlet elitlerine karşı muhalefet görevini yürüttüğü görülmektedir. Merkez-çevre elitlerinin yer değişimiyle birlikte geleneksel merkez-çevre çatışmasının aynen devam ettiği, sadece aktörlerin yer değiştirdiği elitist, çatışmacı, kutuplaştırıcı ve çoğunlukçu siyasal yapının hayatiyetini sürdürdüğü görülmektedir. Türk siyasal sistemindeki elitist yapının varlığı, devletin ve kamu yararının bireysel haklardan önce gelmesi, toplumun siyasal sistem karşısında pasif, içe kapalı ve zayıf durumda bulunması (Durdu, 2013: 79), merkez-çevre çatışmasının güncellenmiş sürümüyle devam etmesi gibi olgular, Osmanlı'dan tevarüs eden siyasal kültürün Türk siyasal hayatında hala belirleyici olduğunu göstermektedir.

Osmanlı-Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sistem içinde geleneksel merkez-çevre karşıtlığı içinde doğan elitler arası mücadele, günümüze kadar devam etmiştir. Kamu yararının temsilcisi olma iddialarıyla merkezdeki gücü tekellerine almak için mücadele eden hem askerî/bürokratik elitler hem de siyasal elit gruplarının öncelikleri; demokrasinin gelişmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel

yönetimlere yetki aktarımıyla geniş halk kitlelerinin katılımının artırılmasından ziyade toplumsal kaynak ve değerleri dağıtabilme yetkisini ele geçirme mücadelesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Batı demokrasilerinde, yerel yönetimlerin kendi yarattıkları özkaynaklarıyla üstlendikleri hizmetlerin yaklaşık %75'ini finanse ettikleri görülmekte iken Türkiye'de bu oran %25'ler düzeyinde kalmıştır (Yalçındağ, 1993: 47). Belediyelerin hizmet ve sorumluluklarını yerine getirebilecek yeterli özkaynağa sahip olamamaları, yerel yönetimlerin merkezden aktarılan fonlara bağımlı kalmalarına yol açtığı gibi merkezî vesâyet rejiminin sürdürülebilmesine olanak sağlamaktadır. Merkezî fonların yerel yönetimlere dağıtımının büyük ölçüde İller Bankası üzerinden gerçekleştirildiği göz önüne alındığında, İller Bankasının merkezî vesâyet rejiminin sürdürülmesinde önemli ve işlevsel bir araç olarak kullanıldığı görülebilir. Merkezde yoğunlaşan gücü kontrol etmek için mücadele eden elitlerin yerel yönetimler reformu adı altında bir yandan yerel yönetimlere yetki devri yaparken öbür taraftan akçal kaynak yaratma yetkisini vermemesi, sadece göstermelik reformların ve düzenlemelerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Geleneksel bürokratik devlet elitlerinin gücünü kırmak ve merkeze yerleşmek için mücadele eden siyasal elitler, özellikle 1980'lerden sonra liberal politikaları benimseyerek Batı dünyasının desteğini sağlama politikası gütmüş ve bunda da başarılı olmuşlardır. Özellikle 2002'den sonra AB ile geliştirilen ilişkiler çerçevesinde kamu yönetiminde ve yerel yönetimlere ilişkin liberal soslu yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde, AB ve uluslararası finans kuruluşlarının yönlendirilmesiyle kamu yönetim reformuna ilişkin raporlar hazırlanmış, öneriler sunulmuş ve kamu yönetim reformu için parasal destek sağlanmıştır. Bu kamu yönetimi reform önerileri içinde İller Bankasının reorganizasyonu da yer almıştır. YKİ ve neo-liberal ilkeler dâhilinde dile getirilen öneriler ve tavsiyeler kapsamında İller Bankasına ilişkin 2006'da kanun tasarısı hazırlanmıştır. Söz konusu Tasarı, Meclisteki Komisyonlardan geçemeyerek kadük hale gelmiştir. 2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanunu ise, 2006 yılındaki Tasarıdan ve uluslararası finans kuruluşlarının tavsiyelerinden farklı olarak formüle edilmiştir. 2006 ve 2011 formülasyonlarının her ikisinin de AK Parti tarafından yapıldığı göz önüne alındığında söz konusu içerik ve tutum farklılığının kökeninde, 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte merkeze iyice yerleşen AK Parti'nin yerel yönetimler üzerinde önemli bir

vesâyet aracı olarak kullanılan İller Bankasının mevcut yapı ve işleyişinde köklü bir değişiklik yapmama tercihi yatmaktadır. Bu noktada dile getirilebilecek bir diğer husus ise; devlet elitleri ve siyaset elitlerinin mücadelesinin yoğun şekilde cereyan ettiği 2006 yılında gündeme getirilen Tasarının Komisyonlardan geçse bile merkezî devlet elitlerinin hâkim olduğu Anayasa Mahkemesi ve Cumhurbaşkanlığı tarafından engellenebileceği düşüncesinin varlığının, İller Bankası Kanun Tasarısının siyasal elitler tarafından neden sahiplenilmediğini açıklayabilecek faktör olmasıdır. Aynı zamanda o dönemdeki elitler arası gerginliğin iyice artması ile siyasal elitlerin Batı dünyasından destek almak için neo-liberal ilkeler çerçevesinde başlattıkları reformların --özellikle yerel yönetim reformlarının-- göstermelik kalması, Osmanlı'dan tevarüs eden tarihsel arka plan ve sosyo-ekonomik koşulların doğurduğu bitmeyen modernleşme hikâyesinin yansıması olarak görülebilir. Bu noktada, İller Bankası reorganizasyon politikalarının bitmeyen modernleşme hikâyesinin bir parçası olarak merkezî vesâyetin sürdürülmesinde önemli yerinin olduğu, 2006 kadük Kanun Tasarısı ve 2011 yıl 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanunu üzerinden rahatlıkla görülebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İLLER BANKASI REORGANİZASYON POLİTİKALARININ SÜREÇ ANALİZİ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

Hükümetlerin faaliyet alanlarının çok genişlediği ve yenilikçi bir politika için yeterli kaynak ve zamanın olmadığı göz önüne alındığında, çoğu kamu politikasının politik veraset yoluyla mevcut politikanın yenilenmiş sürümü olarak ortaya çıktığı (Hogwood ve Peters, 1982: 226) görülmektedir. Dolayısıyla etkin bir kamu politikası analizi yapabilmek için politika yapım sürecinin rasyonel bakış açısıyla ele alınmasından ziyade fiiliyatta var olan politik mekanizmanın işleyişine odaklanmak gereklidir. Bu noktada Anderson (1984), Birkland (2006) ve Dye (2008), kamu politikalarının nasıl ortaya çıktığının kavranabilmesi için; sürece etki eden faktörlerin, elde edilen deneysel verilerin, toplanan verilerin analiz edilebileceği bir omurgaya ihtiyaç olduğunu ve bu omurgayı da süreç analizi modelinin sağladığını savunmaktadırlar. Süreç analizi modelinin ilk sürümünde, kamu politikası süreci birbirini tarihsel sırayla takip eden aşamalar olarak ele alınmıştır. Daha sonra Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımından etkilenen süreç modeline, politika-girdisi ve politika-çıkıtısı kavramları da dâhil edilerek kamu politikaları içiçe geçen bir döngü şeklinde analiz edilmeye başlanmıştır. Politika yapım sürecinin sonunda ortaya çıkan politika çıktıları, sadece siyasal alanda değil aynı zamanda siyasal alanın çevresinde de etki yaratmaktadır. Ortaya çıkan politikanın siyasal sistem ve çevresinde yarattığı etki ve değişim, aynı zamanda siyasal sisteme girdi-talep şeklinde dönerek mevcut politikanın aynen devam etmesi, değiştirilmesi ve hattâ ortadan kaldırılması gibi geri besleme mekanizmaları yaratabilmektedir. Kamu politikası sürecinin içiçe geçen süreçler olarak ele alınması, sürece dâhil olan tüm aktör ve faktörlerin analize dâhil edilebilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda izlenen politikaların yarattığı yan etkiler, başta öngörülmeyen ve hattâ istenmeyen sonuçlar, süreç analizi modeliyle daha görünür hale gelmektedir (Jann ve Wegrich, 2007: 43-44). Süreç analizi modelinin farklı siyasal faaliyetler arasındaki içiçe geçen ilişkiler döngüsü ve geri besleme mekanizmasını temele alan teorik çerçevesi, kamu politikası analizinde çok farklı kaynaklardan elde edilen bilgilerin kolayca düzenlenmesine ve sistematik bir şekilde analiz edilmesine

yardımcı olmaktadır. Süreç analizi modeli; politikaların ne şekilde ortaya çıktığı, formüle edildiği, nasıl kanunlaştırıldığı ve uygulandığı ile istenen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığının analizi hususunda genel açıklamalar yapmakta ve tüm politika sürecinin çerçevesini anlayabilmek için uygun altyapıyı oluşturmaktadır. Dye'a (2008) göre, kamu politikalarının nasıl yapıldığını analitik olarak kavrayabilmek için politika yapımını bir süreç olarak ele almak ve bu süreci analiz edebilmek için de süreç içindeki aşamaları mütemmim cüz olarak ele alıp her bir aşamayı dikkatlice incelemekte fayda vardır. Sabatier (1999) bu aşamaları; bir problemin tanımlanıp çözüm için devletin gündemine gelmesi, devlet kurumlarının alternatif yolları formüle etmesi, çözüm için bir yol-yöntem belirlenmesi ve kanunî altyapının hazırlanması, son olarak kanunun ve belirlenen yöntemlerin hayata geçmesi ile uygulama sonrası gerekli düzeltmelerin yapılması olarak tanımlamaktadır (s. 3). Arapsaçı gibi karmaşık ve içiçe geçen bu aşamaları (Jann ve Weigrich, 2007: 45) Anderson (1984: 18-19) beşli olarak şu şekilde sıralamaktadır: Gündeme geliş, formülasyon, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme. Karmaşık ve çok yönlü olan politika sürecinin aşamalar bazında analiz edilebilmesi suretiyle daha basite indirgenmesi ve daha kolay anlaşılır hale getirilmesi mümkün olmaktadır.

Kamu politikasına ilişkin bir problemin ortaya çıkışından başlayarak problem için çözüm yolunun belirlenmesi ve seçilen çözüm yolunun hayata geçirilmesi süreci, birbiriyle içiçe geçen süreçler şeklinde cereyan ederken, sürece etki eden birçok aktör ve faktör söz konusu olmaktadır. Aktörler arası ilişkiler yanısıra faktörlerin değişken doğası, kamu politikası sürecini karmaşık ve anlaşılması zor bir duruma sokmaktadır. Türkiye gibi kamu politika sürecinde karmaşıklığın yaşandığı ülkelerde "süreç analizi modeli", kamu politikası yapım sürecini farklı alt-süreçler altında bölümleyerek daha kapsamlı bir analiz için kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır. Ancak tek başına "süreç analizi modeli"; sosyo-ekonomik, kültürel, demografik ve ekolojik sistemlerin yer aldığı çevresinden etkilenen ve içinde bulunduğu çevrede değişiklikler yaratan siyasal sistemi ve sistemin faaliyetlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. "Süreç analizi modelinin" siyasal sistemin içinde yer aldığı çevreyi, politika yapım sürecinde önemli rol oynayan elitlerin tutum, tavır ve davranışlarını, çoğunlukla elitlerin manipüle ettiği kamuoyu ve seçmen davranışını, politika yapım sürecini bilfiil etkileyen siyasal kültürü, tarihsel ve

sosyo-ekonomik arka planı dışarıda bırakarak çözülemeye direkt toplumsal bir problemin siyasal gündeme gelişine dair alt-süreci ele almakla başlaması, kamu politikalarının belirlendiği kara kutunun işleyişine tam anlamıyla vâkıf olunamamasına yol açan bir eksikliği doğurmaktadır.

Tek bir kamu politikası analiz modellemesinin, Türkiye'nin kendine hastarihsel/sosyo-ekonomik koşullarının ve siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sisteminin analizi için yeterli olmayacağı âşikârdır. Buradan hareketle;“siyasal sistemler analizi yaklaşımı”, “nedensellik hunisi yaklaşımı”, “elitist model ile Grindle ve Thomas’ınaraştırması”, “kurumsal model”, “çoklu akış modeli” ve “süreç analizi modelinin”beraberce kullanıldığı “tamamlayıcı analiz yaklaşımı” (Cairney, 2013) çerçevesinin benimsenmesi, Türkiye’deki makro ve meso boyutta yer alan kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde daha kapsamlı ve tutarlı çerçevenin oluşturulmasını sağlayacaktır.

Benimsenen “tamamlayıcı yaklaşımın” ilk etabını oluşturan üçüncü bölümde; siyasal sistemler analizi yaklaşımı ve nedensellik hunisi yaklaşımının içgörüler ve öngörülerinin ana çerçeveyi oluşturduğu bir planlama yapılarak İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesine başlanmıştır. Üçüncü bölümde, Türkiye’deki kamu yönetimi reform geleneğinin bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planı ele alınarak; siyasal kurumların, politika yapım sürecinin aktörlerinin ve dahi kamuoyunun toplumsal meseleleri nasıl algılayıp tavır takındıklarını açıklayabilecek anahtar kavram olan Osmanlı-Türk siyasal kültürü ele alınmıştır. Tanzimat döneminden başlayarak Cumhuriyete uzanan merkez-çevre dikotomisi dâhilinde; elitler arası mücadeleler, kamusal kaynakların ve değerlerin nasıl dağıtıldığı, siyasal kurumların nitelikleri, siyasal sistemler yaklaşımı ve Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi metaforunda öngörüldüğü şekliyle ele alınmasına rağmen elitist model ile Grindle ve Thomas’ın araştırmasının yanısıra kurumsal modelin içgörü ve öngörülerinden de yararlanılarak politika yapım sürecinin çözümlenme zemini oluşturulmuştur.

Oluşturulan bu altyapı üzerine kurgulanan dördüncü bölümde; İller Bankası reorganizasyon politikalarının bir problem olarak siyasal elitlerin nasıl dikkatini çektiği,

alternatif politikalara ilişkin kimlerin politika önerilerinin ön plana çıktığı, kanunlaşma sürecinde hangi aktör ve faktörlerin rol oynadığı, hükümetlerin tutumu/tavrı, yapılan mevzuat değişiklikleri, mevzuat değişikliklerinin uygulamasının nasıl yapıldığı ve son olarak uygulanan mevzuat değişikliklerinin başta belirlenen amaçlar ve hedefler doğrultusunda başarılı olup olmadığının değerlendirilmesi, süreç analizi modelinin içgörülerini ve öngörülerini dâhilinde yapılmaktadır. Süreç analizi modelinin çözümlemeye direkt olarak kamusal bir problemin siyasal gündemde girişiyle başlaması, problemi gündeme taşıyan güç ve enerjinin --diğer deyişle arka plandaki faktörlerin-- yeterince ele alınamamasına yol açmaktadır. Bu sebeple, İller Bankası reorganizasyon politikalarını bir problem olarak siyasal gündeme taşıyan faktörler; siyasal sistemler yaklaşımının öngördüğü şekliyle sistem dışı çevreden kaynaklanan “hârici girdi-talepler” ile siyasal sistem içindeki değişimlerden ve gelişmelerden kaynaklı “dâhili girdi-talepler” analogisi üzerinden ele alınmakta ve bu analogi üzerinden “gündeme geliş süreci” çözümlenmektedir. Süreç analizi modelinin eksikliğini görüldüğü bir diğer nokta olan kamusal bir problemin siyasal gündeme gelmesini sağlayan enerjiyi açıklamak için ise Kingdon’ın (1995) “çoklu akış modelinden” yararlanılmakta ve İller Bankası reorganizasyon probleminin siyasal gündemde kendine yer bulmasını sağlayan ana güç ve enerji açıklanmaktadır.

Süreç modeli çerçevesinde ilk olarak, İller Bankası reorganizasyon politikalarının kamusal bir problem olarak kimler tarafından nasıl tanımlandığı ve siyasal iktidarın adım atmasını gerektirecek gündeme geliş aşamasının nasıl şekillendiğine dair hususlar 4.1. nolu “İller Bankasına Dair Problem Tanımı ve Reorganizasyon Politikalarının Gündeme Gelişi” alt başlığında ele alınmaktadır. Bu çerçevede, İller Bankası reorganizasyon politikalarını tetikleyen hârici girdi-talepler; “beynelminelleştirme: YKİ ve yeni kamu yönetimi anlayışının uluslararası finans kuruluşları eliyle az gelişmiş ülkelere dayatılması”, “AB üyelik sürecinde yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde Türkiye’den talep edilen reformlar”, “1980 sonrası yaşanan kontrolsüz şehirleşme ve yerel yönetimlerin artan sorumlulukları” alt başlıkları etrafında analiz edilmektedir. İller Bankası reorganizasyon politikalarını etkileyen siyasal sistemden kaynaklanan dâhili girdi-talepler ise; “3 Kasım 2002 Genel Seçimleri: Siyasal sistemde yaşanan meşruiyet krizi ve çevrenin temsilcisi AK Partinin

iktidara gelmesi”, “yerel yönetim reformlarının hayata geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 Büyükşehir Kanunu” alt başlıkları altında ele alınmaktadır.

Süreç analizi modelinin ikinci aşamasını oluşturan “formülasyon” aşamasında; İller Bankasının reorganizasyonu meselesine kamu politikası problemi olarak bakan ve reorganizasyonun bir gereklilik olduğunu verilerle ortaya koyan ve çeşitli çözüm önerilerini detaylı şekilde ele raporlar politika formülasyon sürecinin bir parçası olarak ele alınırken, reorganizasyona yönelik ortaya konulan görüş, rapor ve politikaları eleştiren fakat kapsamlı bir öneri paketi içermeyen raporlar ve çalışmalar analize dâhil edilmemiştir. 4.2. nolu “İller Bankası Reorganizasyonuna İlişkin Politika Formülasyonu” alt başlığında ele alınan söz konusu Raporlar şunlardır: 1) 1985- Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi, 2) 1986- Inbucon Management Consultants: İller Bankası Yönetim Çalışması, 3) 1993- TOKİ ve IULA-EMME: Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması, 4) 1993- TODAİE: İller Bankası Reorganizasyon Raporu, 5) 1996- KAV ve TBD: Yerel Yönetimler ve İller Bankası, 6) 1996- ODTÜ: İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları, 7) DPT- 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8) 2003- İller Bankası Araştırma Raporu, 9) 2004- Dünya Bankası: Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi.

Süreç modelinin üçüncü aşamasını oluşturan “kanunlaştırma” aşamasına ilişkin hususlar 4.3. nolu “İller Bankası Reorganizasyon Politikalarına İlişkin Karar Verme ve Kanunlaştırma Aşaması: Politika Çıktıları” alt başlığında ele alınmıştır. Bu bölümde ilk olarak; İller Bankasının işleyişi, yapısı ve diğer kamu kurumlarıyla ilişkileri açısından fark yaratan mevzuat düzenlemeleri 1983 – 2006 yıllarını kapsayacak şekilde kronolojik olarak özetlenmiştir. İller Bankasının neo-liberal ilkeler çerçevesinde reorganizasyonu, muhalif kanadın şiddetle karşı çıktığı 2006 yılı 1/371 nolu Kanun Tasarısından çok daha öncesinde, 1983 yılı sonunda I. Özal Hükümetiyle başlayan bir süreç olarak gelişmiştir. Özal, 1980’lerde uluslararası finans kuruluşları eliyle tüm dünyaya dayatılan ve beynelmînelleştirme ideolojisi kapsamında özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yönetimi ve ekonomik yönetim yapısının dönüştürülmesini öngören neo-liberalizm,

YKİ ve özelleştirme ilkelerini içeren politikalarını hızla hayata geçirmeye başlamıştır. Bu dönemde özellikle Dünya Bankası ile sıkı ilişkiler kurularak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına dair birçok proje hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası, sağladığı finansal kaynaklar karşısında gerek yerel yönetim yapısında gerekse yerel yönetim finansmanı ve altyapı projelerinde kilit role sahip olan İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişiklikleri şart olarak öne sürerek Hükümeti reforma zorlamıştır. Bu dönemde çeşitli düzenlemelerle İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişimler başlamıştır. Bu tarihten itibaren 2006 yılı Kanun Tasarısına kadar olan sürede İller Bankasının reorganizasyonuna dair ele alınan mevzuat değişiklikleri şunlardır: 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”; 4759 sayılı Kanuna ve özel hukuk hükümlerine tabi olmak üzere kurulan, özel bütçeli İller Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) işleyişini düzenleyen 1984 tarihli 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname; 1986 yılında, kamu açıkları finansmanının doğrudan Merkez Bankası kaynaklarından karşılanmasını engelleyen düzenlemeler; 1988 yılında Turgut Özal Başbakanlığındaki Hükümetin hazırladığı “4759 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 19.11.1990 tarih ve 52440 sayılı yazısı; 2000 yılı 4543 sayılı “İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”; 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”; Şubat 2001 tarihli 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine Dair Kanun; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu; 2004 yılında yürürlüğe giren “4759 sayılı İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde” yapılan değişiklik; 2004 yılı 5173 Sayılı “İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”.

İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin ilk kapsamlı yasal düzenleme girişimi, 2006 yılında dönemin Hükümeti tarafından hazırlanıp Meclise gönderilen 1/371 esas numaralı “İller Bankası AŞ Hakkında Kanun Tasarısıdır”. Söz konusu Tasarı, Komisyonlardan geçemeyerek kadük hale gelmiş ve 2011 yılında Tasarı yenilerek “6107 sayılı İller Bankası AŞ Hakkında Kanun” olarak Meclisten geçerek kanunlaşmıştır. Kanunlaştırma aşamasının bu kısmında: 1/371 esas sayılı Tasarının içeriği ve gerekçesi, Tasarının hazırlanması ve formüle edilmesinde rol oynayan

aktörlerin analizi, Tasarının Meclise gelmesiyle muhalefetin başlattığı aleyhte kampanyanın etkileri, muhalif grupların aktörleri ve faaliyetleri, Komisyon görüşmelerinde muhalefet partisi temsilcilerinin eleştirileri ele alınırken 2011 yılında Tasarının yenilenmesiyle Kanunlaşan 6107 sayılı İller Bankası AŞ Hakkında Kanunun hükümleri, genel gerekçesi ve madde gerekçeleri, 1/371 nolu Tasarıdan farklılıkları, bu farklılıkların oluşmasında rol oynayan aktörler ve faktörlerin analizi yer almaktadır.

Süreç modelinin dördüncü adımını oluşturan “uygulama” aşaması, 4.4. nolu “İller Bankası Reorganizasyon Politikaları Uygulama Aşaması” alt başlığında ele alınarak 1980’lerden itibaren çeşitli yasal düzenlemelerin ortaya çıkardığı uygulama örnekleri analize dâhil edilmiştir. Yeni mevzuat düzenlemeleri eşliğinde ortaya çıkan uygulamalar kendi içinde sınıflandırmaya tâbi tutularak fonksiyonel, örgütsel yapı ve malî yapıdaki değişimler olarak ele alınmıştır.

Süreç modelinin en son ve en önemli aşamasını oluşturan “değerlendirme” aşaması, 4.5. nolu “İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Değerlendirilmesi” alt başlığında analize dâhil edilmiştir. Sabatier’in (1999; 2007) de belirttiği üzere, uygulanan bir politikanın yarattığı etkinin değerlendirilmesi için 10 ila 15 yıllık sürenin geçmesi gerektiğinden hareketle, 2017 yılsonu verileri de dâhil edilerek reorganizasyon politikalarının çıktıları değerlendirmeye tâbi tutulacaktır. Değerlendirme kriterleri olarak; bürokratik aktörlerin de içinde rol aldığı İller Bankası reorganizasyonuna ilişkin hazırlanan raporlarda dile getirilen problemler ve çözüm önerileri, bu öneriler çerçevesinde şekillenen yasal düzenlemelerin başta belirlenen hedef ve amaçlara ne kadar ulaşabildiğine ilişkin hususlar ele alınacaktır. Veri kaynağı olarak: İller Bankası reorganizasyon raporları; Dünya Bankası değerlendirme raporları; ilgili kanun maddelerinin gerekçeleri; İller Bankası Stratejik Planları; İller Bankası Yıllık Faaliyet Raporları; belediyelerin altyapı ve şehirleşme yatırımları için gerekli fon ihtiyaçlarının analizi; araştırma evreni içerisinden örneklem olarak seçilen ve randevu talebine olumlu yanıt veren Ege Bölgesindeki büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi statüsü taşımayan il merkezi belediyeleri ve bazı ilçe belediyeleriyle İller Bankasının yapısı, işleyişi ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerini analiz etmek için yapılan derinlemesine mülâkatlar sonucu elde edilen veriler; İller Bankası üst yönetiminde yer alan bir yetkili

ve Türkiyede yerel yönetim finansmanı konusunda faaliyet gösteren Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) yetkilisi ile yapılan derinlemesine mülâkattan elde edilen veriler; İller Bankası ile diğer yatırım ve kalkınma bankalarının yapısı ve faaliyetlerinin karşılaştırmalı analizini içeren veriler kullanılacaktır. Elde edilen bu veriler dâhilinde Bankanın yapısı, işleyişi ve malî durumuyla ilgili başta belirlenen hedeflere ulaşılp ulaşılamadığı analiz edilecektir.

4.1. İller Bankasına Dair Problem Tanımı ve Reorganizasyon Politikalarının Gündeme Gelişi

Politika yapım süreci, mutlaka toplumsal/kamusal bir problem ile başlamaktadır. Herhangi bir kamusal problem olmadan politika sürecinin başlaması imkânsız olarak görülürken her problemin de gündeme gelme olasılığı farklıdır. Bazı problemler çok kısa sürede gündeme gelebildiği gibi diğerleri hiçbir zaman gündeme gelemeyebilmektedir. Politika yapım süreci, ilk olarak kamusal bir problemin hükümet tarafından çözüm gerektiren bir mesele olarak kabul edilmesiyle başlar. Kamusal problem, toplumun geniş kesiminde çeşitli ihtiyaçlar doğuran veya rahatsızlık yaratan ve bunun çözümü noktasında insanları yardım arayışına iten durum veya gelişmelerdir. İnsanlarda rahatsızlık yaratan bir sürü problem olabilir ancak kamu politikası oluşturmaya zorlayan problemler, siyasal aktörleri harekete geçirecek etkiye sahiptir. Ortaya çıkan problemler, bizâtihtoplumsal yapı ve ilişkilerden kaynaklansa bile problemin tanımlanması siyasal süreç içinde gerçekleşen bir durumdur. Siyasal sürecin işleyişinde kimin problem tanımı ön plana çıkarsa, onun siyasî öncelikleri ve çözüm önerileri politika yapım sürecini ve çıktılarını şekillendirmektedir. Probleme ilişkin bir diğer husus ise, problemin doğasının aynı kalmasıyla birlikte tanımının zaman içinde değişebilmesidir. Başka bir deyişle, problemin tanımı değiştiğinde bu probleme ilişkin kamusal tavırda da değişiklikler görülebilmektedir (Anderson, 1984: 44-45). Farklı aktörler tarafından hükümetin adım atması için çok çeşitli şikâyetler dile getirilse de sadece çok az kısmı hükümeti harekete geçirebilecek nitelikte olmaktadır. Hükümeti harekete geçirmeye zorlayan talepler ise politika gündeminibelirmektedir. Problemin çözümü için hükümet tarafından acilen adım atılmasını gerektiren bir durumun ortaya çıkması, gündeme geliş aşamasının başlangıcını oluşturur. Hükümetin, bürokrasinin

vesiyasal partileri de içine alan çeşitli toplumsal ve siyasî aktörlerin belirli bir probleme ilişkin belirli bir zaman diliminde dikkatlerini toplayarak sorunun çözümü için mesai harcamaları, problemin gündeme geliş aşamasının başladığını gösterir (Kingdon, 1995: 3). Birkland (2006) ise kamu politikası probleminin gündeme geliş aşamasını şu şekilde tanımlamaktadır: “*Problemler ve çözüm yolları ile ilgili kamu veya elit kesiminin dikkatlerinin kazanılması veya kaybedilmesi veya değişik birey ve grupların daha çok ilgi veya dikkat çekme veya dikkat kaybettirme girişim sürecidir*”.

Gündeme geliş süreciyle alakalı en önemli sorun alanlarından birisi, hangi problemlerin çözüm için hükümetin siyasal gündemine girdiği sorusu ve bu soruya verilecek cevaptır. Bu konuya ilişkin olarak Cobb ve Elder (1972), Anderson (1984), Kingdon (1995), Peters (2012), Shafritz, Layne ve Borick (2005) gibi birçok kamu politikası analisti ve akademisyen problemlerin hükümetin gündemine gelmesi sürecine ilişkin olarak Batı tipi çoğulcu siyasal sistemin ön kabulleri üzerinden açıklama getirmişlerdir. Toplumsal problemlere ve bunların hükümetin gündemine gelmesine ilişkin olarak çıkar gruplarının rollerini, bunların birbirleriyle ve siyasal aktörlerle olan müzakerelerini ve rekabetlerini ön plana çıkarmışlardır. Ancak sahip olunan siyasal kültürün çoğulcu bir toplum yapısına imkân vermediği, sivil toplum örgütlerinin etkin olmadığı, sermaye sahiplerinin sınıfsal çıkarlar üzerinden siyasal karar alma sürecine etki edecek seviyede gelişmediği, örgütlenmiş bir işgücü sınıfından bahsedilemediği bir siyasal sistemde, kamusal problemlerin siyasal gündeme geliş sürecini toplumsal müzakereler üzerinden açıklamaya çalışmak ve siyasal karar alma sürecinde sivil toplum örgütlerinin rolüne vurgu yapmak yetersiz bir yaklaşım olacaktır. Nitekim Easton (1957) da hangi tür problemlerin hükümetin gündemine geldiğini açıklarken toplumsal güç dengesi üzerine vurgu yapmaktadır. O’na göre, toplum içindeki güçsüz gruplar tarafından dile getirilen talepler, siyasal karar alma sürecine dâhil olamayarak ölü doğmaktadırlar. Taleplerin girdi olarak siyasal sisteme dâhil olması, sistem tarafından tanınan ve onaylanan kanallardan giriş yapılabilmesiyle gerçekleşir.

Bir problemin gündeme geliş şansına ilişkin olarak Easton (1957) belli kriterleri ön plana çıkarmıştır; talebi veya problemi gündeme getirenlerin toplumsal güç dengesi içindeki pozisyonu, taleplerin veya problemlerin kamuoyunu manipüle edecek şekilde başarıyla duyurulması veya gizlenmesi, taleplerin zamanlaması, talep edenlerin veya

problemi gündeme taşıyanların siyasî bilgi ve beceriye sahip olmaları ve bu kişilerin siyasal sisteme giriş kanallarına sahip olması, siyasal sistemin sahip olduğu siyasal kültür ve bu kültür çerçevesinde siyasal aktörlerin tutum ve davranışları, talep veya problemi dile getirenlerin kullandıkları simgeler. Siyasal sistemin işleyişine daha geniş açıdan bakan Easton (1957), kamu politikası analizinde gündeme geliş sürecinin dikkatli bir şekilde ele alınması gerektiğini savunarak siyasal sistemi ve işleyişini anlayabilmek için sistemsal girdi sağlayan taleplerin kökeni ve bileşenlerini ele almanın bir zorunluluk olduğunu ifade etmiştir (s.387-390).

Grindle ve Thomas'ın (1989; 1991a) onbir farklı gelişmekte olan ülkede yaptığı araştırmalar, Easton'ın görüşünü destekler mahiyette, bir problemin siyasal gündeme dâhil olmasında siyasal karar alıcı elitlerin rolünün daha baskın olduğu sonucunu göstermiştir. Easton'a paralel şekilde, Grindle ve Thomas (1991a) da, kamu politikası reform girişimini harekete geçiren unsurları anlayabilmek için; tarihî, siyasî ve kurumsal içeriğin yarattığı koşulların yanı sıra bu koşullar çerçevesinde şekillenen elitlerin değerleri, tecrübeleri ve algılarının beraberce sistematik analize dâhil edilmesi gerektiğini söylemişlerdir (s. 5-7).

İlk önce kamusal problemin ortaya çıkması, siyasal aktörlerin dikkatini çekmesi daha sonrasında çeşitli sivil toplum örgütleri, uzmanlar veya bürokratlar tarafından alternatif politika önerilerinin formüle edilmesi gibi doğrusal bir sürecin gerçek hayatta işlemediğini söyleyen Kingdon (1995), problemin kendi mecrasında akarken, bu akıştan bağımsız olarak problemi kendi belirledikleri alternatif politikalar çerçevesinde şekillendirmeye çalışan çeşitli aktörlerin formüle ettiği politika alternatiflerinin kendi içinde farklı bir akışa sahip olduğunu ve son olarak siyasal sistemde yaşanan değişimler ve gelişmelerden doğan farklı bir akışın da aynı anda cereyan ettiğini söylemektedir. Birbirinden bağımsız olarak hareket eden bu akışlar, siyasal sistemde veya çevresinde yaşanan dikkat çekici bir gelişmeden kaynaklı olarak kesişebilir ve hazırda politika alternatiflerini bekleten politika girişimcileri için fırsat penceresi açılabilir. Kısa bir zaman için açık kalan fırsat penceresinden istifade eden farklı girişimciler, kendi politika alternatiflerini siyasal gündeme sokmaya çalışırken içlerinden bir tanesi bunu başararak mevcut politikada değişim yaratacak politika yapım sürecini başlatabilir.

Tanzimat döneminden itibaren Türk siyasal hayatının işleyişini şekillendiren ana güç ve enerji, Batı dünyasının Sanayi Devrimi sonrası modernleşmesi ve ilerlemesiyle değişen çevreye uyum sağlama düşüncesi ve faaliyetlerinden doğmaktadır denilebilir. Bu kapsamda, Türkiye'deki kamu yönetiminin yapılandırılmasına ilişkin problemlerin doğasına bakıldığında, büyük oranda devletin ve dahi toplumun Batı modeli çerçevesinde modernleştirilmesiyle alakalı olduğu görülecektir. Siyasal sistemlerin canlı bir varlık gibi hayatîyetini koruma refleksiyle hareket ettiği (Easton, 1957) göz önüne alındığında Türk siyasal sistemi için en büyük tehdit, modernleşen ve gelişen Avrupa olmuştur. Modern Batılı Avrupa seviyesine ulaşmak için modernleşme ve reform sürecini başlatan, şekillendiren ve uygulayan kesimin sivil toplumdan ziyade patrimonyal devlet yapısının sahibi olan siyasal iktidar elitleri ve bürokratik elitler olması, Türk siyasal kültürünün doğal bir sonucudur denilebilir. Bu durum, Grindle ve Thomas'ın (1989; 1991a) geliştirmekte olan ülkelerde yapmış oldukları araştırma sonuçlarıyla benzerlikler göstermektedir. Grindle ve Thomas'a göre, geliştirmekte olan ülkelerdeki sömürge dönemlerinden sirâyet eden geri kalmışlık hissi, devletin merkezîleşmesine ve vesâyetçi yapının ortaya çıkmasına sebebiyet verdiği gibi sivil toplumun siyasal karar alma sürecini kısıtlayıcı etki göstermiştir. Bunun sonucunda, kamu politikası girişimleri ve reform süreçleri, karar alıcı elitlere münhasır oyun alanı olarak kalmıştır.

Türk siyasal sisteminde gerek kamusal problemlerin tanımlanması gerekse çözüm için siyasal gündeme gelişi, büyük oranda elitler eliyle gerçekleşen bir süreç olarak cereyan etmektedir. Diğer bir deyişle, Türk siyasal sisteminin işleyişinde, bir problem ne kadar önemli olursa olsun eğer siyasal ve bürokratik elitler tarafından önemli olarak algılanmıyorsa problemin siyasal gündeme gelme olasılığı düşüktür. Türk siyasal sisteminin işleyişini ve kamusal problemlerin gündeme geliş sürecini doğru analiz edebilmek için Batı tipi sivil toplum ve çoğulcu toplumsal müzakerelere dayanan analiz çerçevesinden ziyade bürokratik ve siyasal elitlerin ilişkileri, ideolojileri ve birbirleriyle rekabetlerine odaklanmak gereklidir. Türkiye'deki çoğunlukçu siyaset anlayışı, sivil toplum örgütlerinin zayıflığı, gerek devlet mekanizmasında gerekse siyasal partilerde merkezin çok güçlü olması gibi faktörler sebebiyle kamuoyunun gündem belirlemede çok etkin olduğu söylenemez. Her ne kadar basın gündem oluşturmada etkin olmaya

çalışsa da medya patronlarının esas işlerinin medya olmaması --büyük holding sahibi olmaları--, basını kendi çıkarları için kullanmalarına veya siyasî işbirliğine girmelerine yol açarak etkinliklerini düşürmektedir. Türkiye'deki sivil toplum örgütlerinin sivil karakterden ziyade meslek birlikleri ve girişimciler/işadamları düzeyinde korporatist özellikler içermesi, sivil toplumun problemleri gündeme taşıma gücünü sınırlamaktadır.

Kamu yönetimi alanında reform --devlet aygıtının modernleştirilmesi-- politikaları söz konusu olduğunda uluslararası çevredeki değişimler ve çevreden kaynaklanan etki ve baskıların (Yılmaz, 2001: 4) daha ön plana çıktığı görülmektedir. Reformdan kastın ülkenin karşı karşıya olduğu sosyo-ekonomik ve yönetsel sorunların giderilmesine yönelik çözüm alternatiflerinin sunulması (Saran, 2005: 41) ise, bu çözüm alternatifleri siyasal sistemin ulusal aktörleri tarafından formüle edilebildiği gibi dış aktörler tarafından da belli çözüm yolları dayatılabilir. Özellikle de siyasal sistemin aktörlerinin etkin çözüm alternatifleri üretmediği noktada hârici aktörlerin rol oynayacağı bir alan doğmuş olur (Kutlu, 2004: 23). Nitekim siyasal sistemin etkin şekilde işleyemediği çoğu az gelişmiş ülkede kamu yönetim reform dinamikleri, küresel güçlerin çizdiği rota ve beklentiler çerçevesinde belirlenmektedir (Demir, 2003: 11). 1980'lerde başlayıp 1990'larda hızlanan "küreselleşme, YKİ ve neo-liberalizmin" Batılı ülkelerde hâkim ideoloji olarak güç kazanması, ulus devlet yapılarının zayıflamasına yol açtığı gibi uluslararası birlikler ve kurumların dünya siyasetinde başat güç haline gelmesine de katkı yapmıştır. Ulus-üstü kurumlar ve birliklerin yeni kamu yönetim anlayışını özellikle gelişmekte olan ülkelere dayatması, dünya çapında etkili olan kamu yönetim reform dalgası yaratmıştır (Gül, 2005: 41). Bu dalgadan nasibini alan Türkiye, kamu yönetim sistemini Tanzimattan itibaren Batıdan politika transferi yoluyla reforme etmeyi seçmiş daha doğrusu bu yola itilmiştir. Kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyonuörneğinde görüldüğü üzere; yeniden yapılandırmaya ilişkin problemin tanımlanmasında, gündeme gelmesinde ve çözüm alternatiflerinin aranmasındaki en etkin unsur, uluslararası kurumların baskısıyla siyaset ve bürokrasinin problemin aciliyetine ve kaçınılmazlığına ikna olmalarıdır.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme gelişini sağlayan ana güç ve enerjiyi açıklayabilmek için Kingdon'un (1995) çoklu akış modelinden yararlanmak

faydalı olacaktır. Batılı ülkelerde formüle edilip uygulanmaya başlayan YKİ ve yönetim ilkelerini içeren kamu yönetim anlayışına dair alternatif politikaların uluslararası kurumlar eliyle gelişmekte olan ülkelere dayatılmasına dair politika akışı tüm dünyayı etkisi altına alırken, 1985'ten itibaren İller Bankası reorganizasyonuna dair çeşitli politika alternatiflerini içeren raporlar Dünya Bankası öncülüğünde hazırlanmaya başlamıştır. Diğer taraftan, Türkiye'deki hızlı ve kontrolsüz şehirleşmenin yerel yönetimlere getirdiği ilave yükler dolayısıyla artan finansman ihtiyacı ve bu ihtiyaca cevap veremeyen İller Bankasına dair yaşanan problem akışıkendi mecrasında akmayadevam etmektedir. Siyaset tarafında ise, geleneksel merkez-çevre dikotomisi dâhilinde askerî/bürokratik cephe ile siyasal elitlerin çatışması zaman zaman askerî darbeler ve müdahalelerle yavaşlaşsa da özellikle 2002'de AK Partinin iktidara gelmesiyle iyice şiddetlenmiştir. 1983'te kurulan I. Özal Hükümeti döneminden başlayan süreçte, siyasal elitlerin askerî/bürokratik cepheye karşı ittifak arayışı ve bu amaçla dayatılan neo-liberal ilkeleri içeren politikaları uygulamaya hazır olmaları, Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası kurumlara bekledikleri fırsat penceresini açmıştır. 2004 yılındaki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği ve 2006 yılındaki Kanun Tasarısına kadar olan sürede uluslararası aktörlerin formüle ettiği reformların hayata geçirilmesi, artırımcı bir yaklaşımla çok küçük göstermelik değişiklikler şeklinde yapılmıştır. Siyasal elitler, yerel yönetimler üzerindeki en önemli vesâyet aracı olan İller Bankası üzerindeki kontrollerini kaybetmemek için talep edilen köklü reformları göstermelik küçük değişikliklerle ertelemeyi tercih etmişlerdir. 1990'lı yılların askerî/bürokratik cephenin kontrolünde geçmesiyle birlikte merkez-çevre çatışması şiddetini bir nebze yitirirken, neo-liberal içerikli kamu yönetim reformlarında da yavaşlama yaşanmıştır. 1990'lı yılların kötü yönetimi sonucu2001 yılında yaşanan ekonomik krizi tâkiben 2002'de AK Partinin iktidara gelmesiyle birlikte, siyasal elitler ve askerî/bürokratik cephe arasındaki gerginlik zirve yapmıştır. AK Partinin hem ekonomik krizin yarattığı tahribatı gidermek hem de askerî/bürokratik vesâyete karşı müttefik kazanmak adına AB, Dünya Bankası ve IMF gibi Batılı kurumlara olan ihtiyacı, neo-liberal ilkeler etrafında şekillendirilen kamu yönetim reformlarının bu kez tam anlamıyla hayata geçirilmesini sağlayacak fırsat penceresini ardına kadar açmıştır. 1985'ten itibaren İller Bankası reorganizasyon politikalarının siyasal gündemde kendine

yer bulabilmesinin ardında, YKİ ve yönetim ilkelerini geliştirmekte olan ülkelere dayatma politikası güden Dünya Bankası, IMF ve AB'nin etkisi olduğu kadar Türkiye'deki siyasal elitler ve askerî/bürokratik cephenin arasındaki mücadele ve kötü yönetimin yol açtığı ekonomik krizlerin uluslararası aktörlere müdahale için açtığı fırsat penceresi de yatmaktadır. Diğer deyişle, 1980'lerden 2002'ye kadar olan dönemde yaşanan ekonomik krizler ve dış finansman ihtiyacı, uluslararası kurumlara neo-liberal politikaları dayatmaları için elverişli zemini sağlamıştır.

Problemin siyasal gündeme dâhil olmasını sağlayan ana güç ve enerji, Kingdon'un (1995) çoklu akış modeli çerçevesinde ele alındıktan sonra İller Bankası reorganizasyon politikalarına dair çözümleme gayreti dâhilinde problemin ortaya çıkışı, tanımlanması ve gündeme gelişi aşamasında rol oynayan unsurlar; Easton'ın (1957) siyasal sistemin işleyişi için girdi oluşturan unsurları tanımlamada kullandığı "hârici girdi-talepler" ve "dâhili girdi-talepler" şeklindeki sınıflandırma metodolojisi üzerinden yapılacaktır. Sistemsel karar alma sürecine hammadde olarak bilgi ve veri taşıyan bu girdiler, siyasal sistem tarafından işlenir ve enerjiye dönüştürülerek sistemsel devinim sağlanır.

İller Bankası reorganizasyonunun problem olarak gündeme gelmesi, gerek uluslararası kurumların baskısı gerekse Türkiye'nin neo-liberal ekonomik anlayışla büyümesi ve dünyaya entegre olmasının doğurduğu sonuçtur. Türkiye gibi geliştirmekte olan ülkelerde belediyeler, hızlı göç ve bunun yol açtığı çarpık kentleşmeyi önleyebilmek için yeni yerleşim alanlarının geliştirilememesi ile altyapının zamanında ve yeterli şekilde yapılamaması gibi sorunlarla karşı karşıyadırlar. Ülkemizdeki belediyelerin malî güçlerinin çok zayıf olması, kentlerin ihtiyaç duyduğu altyapı yatırımlarının belediyelerin özkaynaklarınca finanse edilememesine yol açmaktadır. 2002 yılına kadar olan dönemde İller Bankası, kendisine aktarılan kamu kaynakları ve fonlarla beraber yerel yönetimlere önemli ölçüde kaynak aktarımı ve teknik hizmet sunumu sağlamıştır. 1988'den itibaren merkezî yönetim tarafından yerel yönetimlere tahsis edilen "Belediyeler Fonu", her geçen yıl azaltılarak 2002 yılında tamamen kaldırılmıştır. Belediyelere malî desteğin devamı amacıyla, bu Fonun yerine 2003 yılından itibaren tahsisi "Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği" ile belirlenen bir ödenek oluşturulmuş ancak altyapı ihtiyaçlarının

karşılanmasında bu ödenek yetersiz kalmıştır (İller Bankası, 2006: 7). Bu dönemde, kentli nüfusunda yaşanan hızlı artış beraberinde altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı da artırırken, bu yatırımların İller Bankasının mevcut kaynak yapısıyla gerçekleştirilmesi imkânsız hale gelmiştir. “Belediyeler Fonunun” kaldırılmasıyla yerel yönetim finansmanında kamu payının azaltılması, özellikle 1980 sonrası dünyaya hâkim olan neo-liberal politikaların Türkiye’ye yansımaları olarak değerlendirilebilir. Türkiye’nin dış borçlanmasındaki önemli aktörlerden olan Dünya Bankası, yerel yönetimlerin reforme edilmesi dâhilinde İller Bankasının da ele alınması ve günümüzün ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılması gerektiğini öne sürmektedir. Nitekim “İller Bankası 2006-2010 Stratejik Planında”, yaşanan özkaynak sıkıntısı dile getirilerek belediyelerin ödemesi gereken katılım payları ve kredilerden kaynaklanan alacakların tahsil edilememesinin yerel yönetim faaliyetlerini sekteye uğrattığı ifade edilmiştir. Bu noktada, kendi özkaynakları dışında yeni finans kaynaklarına ulaşabilecek, alacakları hususunda yaptırım gücü olan ve personel politikasının yenilendiği yeni bir yerel yönetim yapısının oluşturulması gerektiği (İller Bankası, 2006: 7) dile getirilmiştir. 1980 sonrası dönemde Dünya Bankasının teşvikiyle hazırlanan birçok rapor ve çalışmada, İller Bankasının belediyeler ve malî piyasalar arasında aracılık yapan bir kuruma dönüşmesi gerektiği öne sürülmüştür. Güler (1996b), bu tür önerilerin önemli bir pazar olan Türkiye altyapı piyasasına yabancı sermaye girişi yolunun açmak amacıyla kamu kaynaklarını mobilize eden İller Bankasının bir şekilde tasfiye edilmesini ve belediyelerin kredibilitesi yüksek müşteriler haline getirilmesini amaçlayan politik bir yaklaşım içerdiğini (s. 80-94) savunmaktadır.

İller Bankasının yeniden yapılandırılmasına ilişkin karşı duruşlar ve görüşler ileri sürülse de, değişen ve gelişen Türkiye’de hızlı şehirleşmenin gerektirdiği altyapı ve şehirleşme ihtiyacının 1945’lerde kurulan ve kurgulanan İller Bankası modeli ile karşılanamayacağı açıktır. Gelişen ve büyüyen Türkiye’nin özellikle altyapı ve şehirleşme yatırımlarında oluşan büyük finansman ihtiyacı yanısıra Dünya Bankası gibi dış aktörlerin İller Bankasının dönüşüm sürecini hızlandırması, İller Bankasına ilişkin politikaların gündemde kalmasını sağladığı görülebilmektedir.

4.1.1. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarını Tetikleyen Hârici Girdi-Talepler

Hârici girdi-talepler, siyasal sistem dışındaki çevreden doğan ve siyasal sisteme girdi olarak dâhil olan taleplerdir. Siyasal sistemin çevresinde yer alan diğer sistemler arasında; tabiat ve iklim, ekonomik yapı, toplumsal ve siyasal kültür, şahsiyet ve seciye, toplumsal yapı ve nüfus yapısı sayılabilir. Türk kamu yönetim reformlarının seyri, tarihsel çerçeve ve siyasal kültürün yansımaları olarak büyük oranda siyasal sistem dışındaki etkenler ve aktörler tarafından yönlendirilmiştir. 1980 sonrası kamu yönetim reformları, özellikle Batı tandanslı uluslararası finans kuruluşlarının ve AB'nin nezaretinde şekillenmiştir denilebilir (Yüceyılmaz, 2013:100). Çoğu zaman uluslararası alanda genel kabul gören bir uygulama veya düşünce, ülke yönetimleri açısından dönüştürücü bir baskı unsuru yaratabilmektedir. Türkiye gibi kendi modernleşmesini yaratamamış ve geri kalmışlık psikolojisi altında bir başka kültürün siyasî, idarî modelini referans alan ülkelerin Batılı anlamda modernleşme hedefleri doğrultusunda gündeme gelen kamu yönetimi reformları, çoğunlukla iç dinamiklerden ziyade dış dinamiklerle şekillenmektedir. Özellikle yapılacak reformların uluslararası kamuoyunun hoşuna gideceği düşünüldüğünde genellikle kamu politika transferi tercih edilen bir yöntem olarak uygulamaya sokulmaktadır (Kutlu, 2013: 137).

Kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının ortaya çıkışı ve gündeme gelişinde etkili olan dış çevreden doğup siyasal sisteme girdi oluşturan “hârici girdi-talepler” şu şekilde sıralanabilir: “Beynelminelleştirme, 1980 sonrası YKİ ve yönetim anlayışının uluslararası finans kuruluşları vasıtasıyla az gelişmiş ülkelere dayatılması”; “AB üyelik sürecinde yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde Türkiye’den talep edilen reformlar”; “1980 sonrası yaşanan kontrolsüz şehirleşme ve yerel yönetimlerin artan sorumlulukları”.

4.1.1.1. Beynelminelleştirme: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Anlayışının Uluslararası Finans Kuruluşları Eliyle Az gelişmiş Ülkelere Dayatılması

1940’lı yıllardan itibaren Anglo-Sakson ülkelerde refah devleti anlayışının hâkim olmasıyla birlikte, klasik kamu yönetim hizmetleri yanısıra ekonomik büyüme, istihdam, konut, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında da hükümetler etkin rol oynamaya başlamışlardır. Diğer bir deyişle, liberal anlamda sınırlı devlet anlayışından

hayatın hemen her alanında etkin rol oynayan refah devleti anlayışına bir geçiş olmuştur (Bilgiç, 2013: 30). Refah devleti anlayışının geri planında, serbest piyasanın şekillendirdiği ekonomik düzenin işleyişinde görülen sosyo-ekonomik sorunların çözümü için makro-ekonomik dengeleyici olarak devletin işlevlerinin genişletilmesi düşüncesi yatmaktadır. 980'lere kadar hâkim olan ve neredeyse sosyo-ekonomik hayatın her alanında rol oynayan müdahaleci devlet anlayışı; kamu kurumlarının ve sunduğu hizmetlerin büyümesine, çeşitlenmesine ve bürokrasi kanadının kamu politikası oluşumunda daha fazla söz sahibi olmasına yol açmıştır. Müdahaleci devlet anlayışının hâkim olduğu bu dönemin öne çıkan unsurları; katı hiyerarşik yapının hâkim olduğu güçlü bürokratik örgütlenme, sosyo-ekonomik hayatın her alanında rol oynayan güçlü bir merkeziyetçi yapı, şeffaflık ve hesap verebilirlikten ziyade gizlilik, kurallara bağlılık ve örgütsel hiyerarşiyi önceleyen bürokratik anlayışın hâkimiyeti (Eryılmaz, 1999: 84) şeklinde ortaya çıkmıştır.

1973'de başlayan Petrol Kriziyle birlikte dünya çapında yaşanan ekonomik daralma ülkelerin gelirlerinde ciddi bir düşüş yaratmıştır. Ekonomik anlamda üretimin azalmasına rağmen Keynesyen anlayışın yansıması olarak kamu harcamalarının artarak devam etmesi, enflasyon (Şaylan, 2016: 80) yanısıra işsizliğin artmasına sebep olduğu gibi toplum nezdinde etkin ve verimli çalışmayan kamu yapısının sorgulanmasına yol açmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 93). Ekonomik gerçekliğin sosyal hayat üzerinde yarattığı olumsuzluklar (Şaylan, 2016: 80), refah devleti anlayışının ve kamu sektörünün sosyo-ekonomik alandaki hâkimiyetinin güç kaybetmesine yol açarak kamu yönetiminin yapısı ve işlevleri üzerinde dönüştürücü etki yaratmıştır (Farazmand, 2001: 264). Ulus devlet yapısının güç ve etkinliğinin zirvede olduğu refah devleti anlayışının ekonomik gerçeklikler nedeniyle sarsılması, beraberinde yeni bir devlet yapılanmasını öngören neo-liberal anlayışın güçlenmesine sebebiyet vermiştir. Bu yeni yapıda; devletin sosyal harcamalarında kısıntıya gitme, devletin ekonomik alan ve piyasadan elini çekmesini içeren özelleştirme, serbest piyasa anlayışına dayalı liberal ekonomik yapının oluşturulması gibi prensipler ön plana çıkmaya başlamıştır. Devletin yeniden yapılanmasında ön plana çıkan bu anlayış doğrultusunda, bürokratik örgütlenmenin de yeniden dizayn edilmesi gündeme gelmiştir (Coşkun, 2013: 54-55). YKİ- yeni kamu işletmeciliği anlayışı olarak isimlendirilen bu yaklaşım; merkeziyetçi, kırtasiyecilik ve

hiyerarşik sorumluluk anlayışı üzerine bina edilen geleneksel yapıyı eleştirerek kamu yönetimini adem-i merkeziyetçi, çalışanların daha fazla inisiyatif aldığı, şeffaf, hesap verebilen (Ömürgönülşen, 2003: 17) ve en önemlisi pazar ekonomisine dayalı esnek yapıya sahip özel şirket işletmesi mantığıyla çalışan kamu işletmeciliği anlayışı paralelinde ele almaktadır. Kamu yönetim anlayışındaki bu eksen kayması, devletin toplumsal hayatta oynadığı rol ile devlet-vatandaş ilişkisinde köklü bir değişimi beraberinde getirmiştir (Bilgiç, 2013: 28-29). İlk olarak İngiltere’de uygulanmaya başlayan bu yeni kamu yönetim anlayışı, refah devleti anlayışının ortaya çıkardığı ekonomik sorunların çözüm alternatifi olarak neo-liberal politikacılar tarafından gündeme getirilmiştir. İngilterede 1979’da göreve gelen Thatcher hükümeti; kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirmeler yoluyla sosyo-ekonomik alanda devletin oynadığı rolün daraltılması, özelleştirme hâricinde tutulan devlet kurumlarının bağımsız şekilde işlemesi ve özel sektörle rekabet edebilmesini sağlayacak idarî ve malî özerkliğe kavuşturulması, alternatif kamu hizmet sunumlarının devreye sokulması gibi tedbirleri uygulamaya sokarak sosyo-ekonomik alanda sınırlı devlet anlayışının yerleşmesine (Balcı, 2005: 4) sebebiyet vermiştir.

İlk uygulamasının İngilterede görüldüğü devletin yeniden tasarlandığı bu yeni yönetim anlayışı, aynı türden sosyo-ekonomik sorunlardan muzdarip diğer ülkeleri de etkileyerek dünya çapında politika transferine yol açan bir model haline gelmiştir. Ekonomik büyümenin sağlanamaması, kamu harcamalarının artarak devam etmesi ile vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlikleri gibi ortak sorunlar, tüm hükümetleri kamu hizmetlerinin sağlanmasında tutumluluk, etkinlik ve verimlilik ilkeleri etrafında özel sektör işletme yöntemlerinin uygulandığı kamu yönetim anlayışına doğru sürüklemiştir (Bilgiç, 2013: 39). Global ticaret ve sermaye hareketliliğın teknoloji ve bilişim sektörlerindeki gelişmeye paralel sıçrama yapması, iki kutuplu dünya düzeninin sona ermesi, ticaret ve sermaye transferleri yoluyla gitgide birbirine bağımlı hale gelen ülkelerin ekonomik krizlere karşı beraber hareket etme zorunlulukları gibi faktörler, katı ve dışa kapalı ulus devlet yapısını aşındırarak uluslararası örgütler ve uluslararası birliklerin dünya siyasetinde ön plana çıkmasına sebebiyet vermiştir. Küreselleşme olarak nitelenen bu gelişme paralelinde Sanayi Devrimi ürünü olan merkeziyetçi ulus devlet, temsilî demokrasi, Weberyen bürokratik

yönetim anlayışı erozyona uğrarken, uluslararası kuruluşlar global siyaset sahnesinde ön plana çıkmaya başlamıştır. İlâveten bu kuruluşların öncülük ettiği yeni siyasî yaklaşım ve kamu yönetim modelleri çerçevesinde gelişmiş ülkeler başta olmak üzere hemen hemen tüm ülkelerde köklü siyasal, sosyo-ekonomik ve kurumsal değişimler yaşanmaya başlamıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 1). Küresel ticaretin, sermaye hareketlerinin ve sosyo-kültürel etkileşimlerin arttığı bu dönemde; ulus devletler, sınırlı kaynaklarıyla kamu hizmetlerini vatandaşın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli şekilde ifa etmekte zorlanmışlardır (Farazmand, 2001: 249). Ulusal hükümetleri zorlayan en önemli etkenlerden birisi, uluslararası aktörlerin dünya çapında artan gücü karşısında ekonomik yapılarını ve dahi siyasal karar alma süreçlerini küresel baskılardan koruyamaması (Coşkun, 2013: 67) olmuştur. Bu aktörlerden Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, ulusal hükümetler üzerinde verilen kredi desteği çerçevesinde kamu yönetim reformu için yönlendirici baskı oluştururken; AB ise, üyelik süreci dâhilinde aday ülkelere siyasal, sosyo-ekonomik ve kamu yönetim alanının dönüştürülmesi hususunda baskı yapmaktadır. Bu baskı odakları, ulus devletlerin kamu politikalarının gündeme gelişi, alternatif formüllerin yaratılması, bağımsız bir şekilde karar alıp uygulanabilmesi süreçlerindeki gücünü aşındırmaktadır (Kazgan, 2015: 34).

Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası ve ulusüstü kurumların ulus devletler üzerinde kamu yönetiminin dönüşümü için kullandığı manivelalardan birisi, YKİ anlayışı iken bir diğeri ise iyi yönetişim anlayışıdır. YKİ kavramı, neo-liberalizmin yaratıcısı Batılı küresel aktörler tarafından kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesi için kullanılırken; yönetişim kavramı ise, daha çok politika yapım alanının sivil toplum ve özel sektör lehine genişletilmesi amacıyla kullanılmıştır. Diğer deyişle yönetişim kavramı, politika yapım sürecine sivil toplumun da dâhil edilmesini, bunu sağlamak için devletin rolünün azaltılmasını ve böylece demokratik meşruiyetin artırılabilceği önermesini içerir (Peters ve Pierre, 1998: 224). Bu önerme, devlet kurumları ve özel sektör arasında ortaklıkların oluşturulması, özel sektör-sivil toplum örgütleri ile devlet kurumları arasında işbirliği ağlarının kurulması ve devletin tek başına kaynak ve değerlerin meşru dağıtıcısı rolünden sıyrılarak işbirlikçi ve düzenleyici bir anlayışa doğru evrilmesini içermektedir. Kısaca ifade edilecek olursa yönetişim, hükümeteş kamu yönetimidir denilebilir (Rhodes, 1997). Rhodes'a (1996) göre yönetişim kavramı;

politika yapım sürecinde düşük profilli bir hükümete, sivil toplum, özel sektör ve hükümet arasında sorumluluk ve inisiyatiflerin ortaklaşa alındığı bir yönetim anlayışına, YKİ anlayışının kamu örgütlenmesinde uygulanmasına, iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine, kamu politikalarının kendiliğinden bir süreç halinde ortaklaşa belirlendiği sosyo-sibernetik yapıya ve bu yapının kamu politikaları söz konusu olduğunda kendiliğinden organize olabilme yeteneğine işaret etmektedir (s. 653-661). Yönetişim kavramının uygulanma prensipleri, ilk kez Dünya Bankası tarafından az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimlerinin iyileştirilmesi kapsamında “iyi yönetim ilkeleri” olarak ifade edilmiştir. Dünya Bankasına göre, bir ülkenin var olan kaynaklarını en iyi şekilde kullanıp sürdürülebilir kalkınmayı başarabilmesi için iyi yönetim ilkeleri olan; bağımsız bir yargı kurumu karşısında hesap verebilir şeffaf bir yönetim anlayışı, sivil toplum örgütleri ve toplumun her kesiminin kamu politikası sürecine katılımının sağlanması, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına saygılı bir yönetim anlayışı, birbirleriyle çelişmeyen tutarlı ve etkin kamu politikası oluşturabilecek yapının kurulması ilkelerinin benimsenmesi gereklidir (World Bank, 1989).

YKİ ve yönetim anlayışının siyasal bilimler literatüründe ağırlık kazanması yanısıra Dünya Bankası, IMF, AB, BM (Birleşmiş Milletler) gibi ulusötesi ve uluslararası birlikler tarafından benimsenmesi, söz konusu yeni yönetim anlayışının dünya çapındaki kamu yönetimlerinin etkinlik ve meşruiyet problemlerine kesin çözüm olacağı yargısının oluşmasına katkı yapmıştır. Bu kapsamda, YKİ ve yönetim anlayışı özellikle az gelişmiş ülkelerdeki sosyal, siyasal ve ekonomik yapısal sorunların çözümü için ortak reçete olarak sunulmuştur (Henderson, 2001: 631). Henderson’un (2001) ifadesiyle “beynelminelleştirme (internationalization)” olarak ortaya çıkan bu gelişme, az gelişmiş ülkelerdeki yönetimlerin Batılı güçlere bağımlı hale gelmesiyle yönetim yapılarının modernize etmelerine izin vermek zorunda kalmalarını ifade etmektedir. Beynelminelleştirme kapsamında ilk olarak; yerel özelliklerin gözardı edildiği global manada tektip olarak dizayn edilen neo-liberal içerikli yönetim modelinin az gelişmiş ülkelerdeki siyasal-bürokratik elitler vasıtasıyla uygulanması sağlanır. İkinci olarak, ilgili ülkenin bürokratik yapısının zayıflatılması ve ekonomik alanda özelleştirmelerin yaptırılması yoluyla hükümetlerin uluslararası ve ulus-ötesi finans kurumlarına bağımlılıklarının artırılması sağlanır. Beynelminelleştirme kapsamında YKİ ve

yönetişim gibi Batılı yönetim anlayışlarının az gelişmiş ülkelere benimsetilmesi, dış borca ihtiyacı olan bu ülkelere kredi verme veya hibe vermek yoluyla sağlanır. Yönetim yapılarının Batılı standartlara gelebilmesi ve kalkınmanın sağlanabilmesi için bu ülkelere “yapısal uyum kredileri” sağlanarak kredi kullandırım şartı kamu yönetim reformlarına endekslenir (s. 631-633). Beynelminelleşmenin ana aktörlerinden olan Dünya Bankası, YKİ ve yönetim anlayışının az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimleriyle yapısal uyumunu sağlama misyonunu üstlenirken yapısal uyum programlarının bir parçası olan makro-ekonomik istikrarın sağlanması misyonunu ise IMF üstlenmiştir (Zabcı, 2006: 137).

1970’lerden itibaren siyasal istikrarsızlıklar paralelinde yaşanan ekonomik krizler ve kamu maliyesinde yaşanan sıkıntılar, Türkiye’deki hükümetleri dış kredi sağlamak amacıyla Dünya Bankası ve IMF ile anlaşmalar yapmaya itmiştir. Dünya Bankası ve IMF, beynelminelleştirme misyonları kapsamında Türkiye ile yapılan kredi anlaşmalarında gerek kamu yönetiminde gerekse ekonomik alanda reformlar yapılmasını önşart olarak öne sürmüşlerdir. Dünya Bankası ve Türkiye arasında 1950 yılından itibaren günümüze kadar 170 kredi anlaşması imzalanmasına rağmen 1980’den sonraki ilişkiler, yeni kamu yönetimi ve yönetim ilkeleri çerçevesinde kamu yönetim reformları üzerine odaklanmasıyla farklılaşmaktadır (Güler, 2005: 33). Bu farklılaşmanın yapı taşı, IMF ile imzalanan ve “24 Ocak Kararları” olarak isimlendirilen reformu içeren 1979 tarihli Stand-by Anlaşmasıdır. 24 Ocak Kararları, ekonominin ve kamu yönetiminin neo-liberal ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını içeren (Yüceyılmaz, 2013: 98) ve Türkiye tarihinde gerek ekonomik gerekse sosyo-politik anlamda köklü bir değişim başladığını gösteren işaret fişeğidir. Nitekim 1979 Stand-by Anlaşmasını tâkiben her biri bir malî yılda imzalanan 1,6 milyar dolarlık “Structural Adjustment Loan (SAL-Yapısal Uyarlama Kredisi)” anlaşması Dünya Bankasıyla imzalanmıştır. Bu anlaşmalar, devlet sermayeli ticarî kuruluşların tasfiyesi, enerji piyasasının özelleştirilmesi, uluslararası piyasalar ile işbirliği içinde çalışacak para ve sermaye piyasalarının oluşturulması, tarım ve hayvancılık sektörüne ilişkin girdi ithalatında devlet tekelinin kırılması gibi hususları içermektedir. 1985’ten sonra “Sectoral Adjustment Loan (SECAL-Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri)” devreye girmiş ve Dünya Bankası ile tarım, enerji ve malî sektörün yeniden yapılandırılmasını

içeren kredi anlaşmaları imzalanmıştır. 1980’lerdeki bu anlaşmalar, kamu kurum ve kuruluşlarının YKİ ve yönetim anlayışı içinde yeniden yapılandırılması ile etkin ve verimli şekilde çalışmasının sağlanması konularını içermektedir (Güler, 2005: 17). 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz, 1997 yılında Erbakan hükümetinin devrilmesiyle sonuçlanan siyasî kriz, 1999 Marmara depremi ve 2001 yılında yaşanan büyük ekonomik kriz sonrasında malî açıdan dibe vurulmasıyla birlikte Dünya Bankası ve IMF ile ilişkiler tekrar canlanmış ve ekonomik istikrar programı dâhilinde bazı sektörlerin desteklenmesi için “Ekonomik Reform Kredisi” şeklinde 760 milyon USD kredi verilmiştir. Türkiye, bu krediyi tåkiben 2000 yılında 3 yıl için 5 milyar USD’lik bir paket krediyi kapsayan “Ülke Yardım Stratejisi Programına (CAS - Country Assistance Strategy)” dâhil edilmiştir. Bu Program dâhilinde Türkiye’den beklentiler şu şekilde özetlenebilir:

- Kamu malî yönetiminin iyileştirilmesi kapsamında sübvansiyonların ve görev zararlarının bütçe dışı fonlarla karşılanmasının önüne geçilmesi.
- Koalisyon hükümetlerinin vesâyet aracı olarak kullandığı tarımsal sübvansiyonların kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi.
- Sübvansiyonlar için kullanılan devlet bankalarının borç ödeme kabiliyetinin artırılması, Bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve özel sektörün kredi anlamında desteklenmesinin sağlanması.
- Altyapı yönetiminin iyileştirilmesi ve yatırımların finansmanı için gerekli malî kaynakların temin edilmesi.
- Altyapı yatırımlarının etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde planlanmasını ve yürütülmesini sağlayacak şekilde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.
- Doğrudan yabancı yatırımın önünün açılması yanısıra özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin daha fazla rol oynadığı sosyo-ekonomik ve politik iklimin yönetim anlayışı dâhilinde oluşturulmasıyla yolsuzluk, denetimsizlik, verimsizliğin önüne geçilmesi (Dünya Bankası Bağımsız Değerlendirme Grubu, 2005: 21).

2002 tarihinde Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye açılan en yüksek tutarlı kredi olan "PFPSAL-Program Amaçlı Malî ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi" kapsamında Türkiye'den merkezî yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetişimi, yerelleşme ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kamu yönetimini yeniden yapılandırması istenmiştir (Güler, 2005: 33-35). 2002 yılı başında PFPSAL-I için yılın sonunda ise PFPSAL-II için Dünya Bankası Türkiye'ye reformların yapılması karşılığı taahhütte bulunmuştur. O yıl içinde "Tarım Reformu Uygulama Planı" ve "Sosyal Riski Azaltma Programının" onaylanmasıyla birlikte yaklaşık 3.550.000 USD'lik kredi kullanılmıştır. Aynı dönemlerde IMF'de Dünya Bankasının öngördüğü ekonomik programın desteklenmesi amacıyla 16.200.000 USD'lik kredi kullanmıştır. Verilen kredilerin ağırlıklı olarak kamu yönetiminin yapısı ve işleyişinin iyileştirilmesine yönelik reformların finansmanı için verildiği görülmektedir. Nitekim Dünya Bankası "2003 Ülke Yardım Stratejisinde" Türkiye ile ilgili temel sorun ve önceliğin kamu yönetimi reformu olduğu vurgulanmıştır. Strateji belgesinde PFPSAL'ların bu amaçla kullanılması gerektiği ifade edilirken IMF'den alınan kredi de Dünya Bankası stratejileri ile eşgüdüm içinde kullanılmıştır (Zabcı, 2006: 141).

Dünya Bankası ve IMF'nin yönetim, yerelleşme, kamu maliyesinin disipline edilmesi, bütçe dışı fonların tasfiyesi gibi gerek ekonomik gerekse kamu örgütlenmesine dair talepleri, Türkiye'de neo-liberal bakış açısıyla hayata geçirilmeye çalışılan bir dizi yasal çalışmaları ve kamu yönetim reformlarını gündeme getirmiştir. Günümüzde ulus devletlerin hâkimiyet alanlarını daraltan globalleşme kavramının somut fâilleri, karşımıza Dünya Bankası ve IMF olarak çıkmaktadır. Sınır ötesi faaliyette bulunan kapitalist dünya sisteminin en önemli aktörleri olan bu kurumlar, özellikle az gelişmiş ülkelerin siyasal karar alma süreçleri üzerinde önemli etkiye sahiptirler. Ekonomik anlamda bu kurumlara olan bağımlılık, hükümetlerin programları ve ideolojilerinden bağımsız olacak şekilde az gelişmiş ülkelerinsiyasal sistemleri üzerinde yapısal belirleyiciliğe sahiptir (Zabcı, 2006: 143). Her ne kadar 1990'lı yıllardan 2000'e sirâyet eden siyasal ve ekonomik istikrarsızlığın yol açtığı vatandaş memnuniyetsizliği var olsa da kamu yönetimindeki reformlar, Türk siyasal kültürünün bir yansıması olarak Batı tarafından empoze edilmiş olup siyasî ve bürokratik elitler tarafından halktan kopuk şekilde hayata geçirilmiştir. Merkez-çevre

çatışması dâhilinde çevre güçleri ve destekçilerinin her dâim merkezdeki gücü ele geçirmeye odaklanmaları, klientalist ilişki yapısının hâkim olduğu siyasal partiler ve seçmen yapısı yanı sıra paternalist devlet anlayışının halk tarafından benimsenmesi, kamu yönetim reformlarının sadece devleti ilgilendiren teknik bir süreç olduğu algısının toplumda yerleşmesini sağlamıştır. Dünya Bankasının öne sürdüğü yönetim modeli çerçevesinde sivil toplum örgütlerinin, özel sektörün ve halkın kamu yönetim reformu sürecinde etkin bir rol alması mümkün olmamıştır. Halkın geniş bir kesiminin kamu yönetiminden memnuniyetsizliği olduğu halde bu reformların içeriği, kapsamı ve şekli; Dünya Bankası, IMF, AB tarafından belirlenerek siyasal ve bürokratik elitler tarafından hayata geçirilmiştir. Halkın ve sivil toplumun, problemin tanımı ve gündeme gelişinde beklentisi olmasına rağmen etkinliğinin dış güçler kadar olmadığı söylenebilir. Kredi anlaşmalarında Dünya Bankası tarafından direkt olarak yerel yönetimlere ilişkin reform önerileri gelmese de yerel altyapı finansmanındaki yetersizlikler gösterilerek araştırma şirketlerinin yerel yönetimlere ilişkin raporlarına Türk hükümeti ile birlikte destek sağlamaktadır. Bu raporlar vasıtasıyla özellikle yerel yönetimlerin finansmanı noktasında Türk Hükümetinden adımlar atılması beklenmektedir. Nitekim 2002 yılındaki “Belediye Sektörü Analizi” adlı Raporda belediyelerin uluslararası borçlanma yapabileceği bir yapıya ve kendi gelirlerini yaratabileceği yetkiye sahip olması, küresel şirketlerle ortak projeler üretebilme ve bütçe dışı fonlar vasıtasıyla belediyeleri fonlayan İller Bankasının reforme edilmesi gündeme getirilmiştir (Güler, 2005: 34-35). Dünya Bankası, 1980’li yıllarda yerel yönetimlerin finansmanı meselesine “Çukurova Kentsel Gelişim Projesi” ile adım atmış ve proje sonunda İller Bankasının malî aracılık pozisyonunun gereksiz olduğunu ve belediyelerin uluslararası finans piyasalarından rahatlıkla borçlanabileceği görüşünü dile getirmiştir. Bu kapsamda, Akdeniz Belediyeler Birliği’nin toplantısına katılan Dünya Bankası Türkiye Temsilcisi Ajay Chibber, hantal ve verimsiz İller Bankasının ortadan kaldırılmasını ve Dünya Bankası öncülüğünde oluşturulacak belediyeler ortak fonu üzerinden yerel yönetim projelerinin çok daha verimli şekilde finanse edilebileceğini savunmuştur (Güler, 2005: 28).

4.1.1.2. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Yönetişim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Türkiye’den Talep Edilen Reformlar

Türkiye ile AB arasında ilişkiler 1963 Ankara Anlaşması ile başlamış ve tam üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 tarihine kadar inişli çıkışlı bir grafik izlemiştir. Özellikle 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte AB ortak alanındaki müktesebata uyum, tam üyelik yolundaki müzakere fasıllarının açılmasında en önemli kriterlerden biri haline gelmiştir. Özellikle de müktesebatı etkin bir şekilde uygulayabilecek kamu yönetim yapısının oluşturulması ve bu yolda kamu yönetim reformlarının yapılması öncelikle talep edilmiştir (Sungar, 2005: 20). Söz konusu reformların izlenmesi sürecinde AB Komisyonu, katılım öncesinde aday ülkelerin kamu yönetim yapısında yaptığı reformları, Avrupa Ortak Alanına sağladığı uyum derecesini ölçerek İlerleme Raporları dâhilinde Avrupa Konseyi’ne sunmaktadır (Karluk, 2005: 887). Bu Raporlar, aday ülkenin tam üyelik yolunda kat ettiği mesafenin ölçülmesinde ve başlatılan ulusal programının başarısının ölçülmesinde en önemli kriteri oluşturmaktadır (Özer, 2006: 69). Bu Raporlarla aday ülkelerden, “Avrupa İdari Alanına” uyum sağlayacak şekilde kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasını içeren yeni kamu yönetim modellerinin hazırlanması ve uygulanması talep edilmektedir (Akdoğan, 2008: 112). Türkiye için hazırlanan İlerleme Raporlarıyla birlikte, kamu yönetimi yapısının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması yolunda Türkiye’deki tüm idarî kurumların yapısal ve işlevsel açıdan dönüşmesi konusunda ciddi bir baskının olduğu görülmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 61). AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin hazırlanan “Türkiye Ulusal Programı” ile “8. Beş Yıllık (2001–2005) Kalkınma Planında”; kamu yönetimi reformlarının stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, malî kontrol ve denetim (Güner, 2005: 65), verimlilik, etkinlik, işlevsellik gibi YKİ ilkeleri dâhilinde hayata geçirilmesi öngörülmüştür. AB müktesebatı çerçevesinde oluşan “Avrupa İdari Alanının” üzerinde oturduğu temel, yönetişim ve yerinden yönetim anlayışına dayanmaktadır. Yönetişimin temel amacı, vatandaşları, sivil toplum örgütlerini, özel sektörü kamu yönetimine dâhil ederek bütünleştirmek, kamu politikalarının oluşturulmasından uygulanmasına ve değerlendirilmesi aşamalarında tüm paydaşları sürece dâhil ederek etkin katılımlarını sağlamak (Saran, 2004: 22), kararların müzakere ve uzlaşısı ile alınmasını sağlamak, etkin katılımın sağlanmasıyla yönetime

duyulan demokratik meşruiyeti artırmak olarak ifade edilebilir (Al, 2002: 237). İlk olarak 1985'te kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında" gündeme getirilen *yerellik kavramı*, daha sonrasında 1992-Maastricht Anlaşmasıyla ilkeye dönüştürülmüştür. İlkeye dönüşen bu kavramla birlikte üye devletlerim kamu yetkilerini, yerel idarelere aktarmaları istenmiş (Güler, 2005: 69) ve böylece kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından çok daha etkin ve verimli sunulabileceği (Tortop, 1991: 39) ön kabulünden hareket edilmiştir

AB'nin aday ülkelere yönelik "Avrupa İdari Alanına" uyum sağlanmasına ilişkin ortaya konan şartlar, büyük oranda yönetim ve yerellik ilkelerine dayanmaktadır (Akdoğan, 2008: 4). Söz konusu kavramlar; katılımcılık, etkinlik, etkililik, hesap verilebilirlik ve kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından verilmesini (Keleş, 1995: 7) içeren kriterleri beraberinde taşımaktadır. Bu kriterlerin ve AB'deki yasal düzenlemelerin birlik üyelerinin kendi iç hukuklarında etkin bir şekilde içselleştirilmesini ve uygulanmasını içeren "Avrupalılaştırma" olgusunun, birlik üyesi ülkelerdeki kamu idarî alanlarının birbiriyle etkileşime girmesini sağlayarak "Avrupa İdari Alanını" yarattığı (Akdoğan, 2008: 11) öne sürülmektedir. AB'nin genişlemesi kapsamında Avrupa Komisyonu, aday ülkelerin idarî sistemlerinde "Avrupa İdari Alanına" uygun reformlar yapmalarını 1993 Kopenhag Zirvesinden bu yana katılım şartı olarak ortaya koymaktadır (Bulut, 2011: 103-104). Komisyon, yönetim modeline atıf yapan Kopenhag Kriterleri kapsamında adem-i merkeziyetçi bir yapıda örgütlenmiş ve belli derecede özerklik verilmiş ve işbirliği ağı içinde merkezî yönetimle bütünleşmiş yerel yönetimlerin oluşturulmasını talep ederken aynı zamanda gerek merkezî gerekse yerel yönetimlerin etkin bir şekilde denetlenebilmesini sağlayacak şeffaf idarî sistemin kurulmasını "AB Koşulsallığı" olarak belirlemiştir (Sobacı, 2011: 90-91). Ayrıca yerel yönetimler ve merkezî idarenin yatay düzlemde işbirliği yapmasını sağlayacak şekilde sivil toplum örgütleri ve özel sektörün de karar alma mekanizması içine dâhil olmasını talep etmektedir (Akdoğan, 2008: 110). AB Koşulsallığı kapsamında gerek üye ülkeler gerekse aday ülkeler açısından kamu yönetiminin dönüşümünü sağlayan temel mekanizmalar şu şekilde sıralanabilir:

- Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayımlanan Yönetişim Beyaz Kitabı uyarınca kamu politikası oluşturulma sürecinde bölgesel, yerel aktörler

yanısıra sivil toplumun etkin katılımının sağlanacağı ve aynı zamanda etkin denetiminin sağlanacağı şeffaf kamu yönetim yapısının oluşturulmasını hedeflenmektedir. Bu şekilde AB'nin ve kurumlarının demokratik meşruiyetinin artırılması ve uygulanacak politikaların çok daha etkin uygulanabilmesi amaçlanmaktadır.

- OECD'nin Kamu Yönetimi Hizmet Birimi, Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Programı (PUMA- Programme on Public Management and Governance) kapsamında AB ülkeleri ve AB kurumları için iyi yönetim standartlarını belirleyecek bir rapor hazırlamıştır. Daha sonra Avrupa Komisyonunun aday ülkelerin üyelik sürecinde idarî kapasitelerinin yeterliliklerinin ölçülmesi için temel kriterlerin belirlenmesi amacıyla OECD ve AB ortaklığında 1992 yılında Yönetişim ve Yönetimde Gelişme için Destek Programı (SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management) devreye sokulmuştur. Belirlenen temel ilkeler şunlardır: Hukukun üstünlüğü, kararlarda keyfiliğin önüne geçilmesi ve öngörülebilirlik, yasama kararlarının geriye doğru işlememesi, bireylerin meşru beklentilerinin karşılanması, eşit muamele, tarafsızlık, hesap verilebilirlik, açıklık ve şeffaflık, etkinlik ve etkililik.
- 2000 yılında ise “Lizbon Stratejisinin” tamamlayıcısı olarak “Açık Eşgüdüm Yönteminin” devreye alınması kabul edilmiştir. Bu yöntemle üye ülkelerin merkezî hükümetleri, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve bireylerin dâhil olacağı ortaklıkların kurulmasıyla birlikte yerellik ilkesi çerçevesinde katılımı öngören yeni bir yönetim modelinin uygulanması gündeme gelmiştir.
- 2001 yılında kabul edilen “Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF - Common Assessment Framework)”, AB üye ülkelerinin kamu kurumlarının birbirlerini değerlendirerek ve kıyaslayarak kendi kurumsal yapılarındaki güçlü yanları ve zayıf yanları tespit edebilmelerine yardım eden kılavuz kitaplardan oluşan bir uygulamadır. Böylece iyi uygulama örneklerinin diğer üye ülke kamu kurumları tarafından adapte edilip uygulanabilir hale getirilmesi amaçlanmıştır (Akdoğan, 2008: 44-61).

Yukarıda belirtilen ilkeler ve AB Koşulsallığını doğuran mekanizmalar çerçevesinde Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında AB'nin büyük etkisi söz konusudur. Söz konusu reformlar tam üyelik için önşart olarak belirlendiği gibi Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Programlar ve İlerleme Raporları çerçevesinde sıkı şekilde takip edilmiştir. Bu çerçevede katılım için gerekli altyapının oluşturulması yolunda ilki 2001 yılında kabul edilen “Katılım ortaklığı Belgesine” ilaveten Türkiye'nin yükümlü tutulduğu kısa ve orta vadeli sorumluluklarını içeren “Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi” 2006 yılında imzalanarak yürürlüğe sokulmuştur. Normalde Katılım Ortaklığı Belgelerinde belirlenen hedefleri izlemek için hazırlanan İlerleme Raporları'nın ilki Türkiye için 1998'de hazırlanmış ve Raporlarda belirlenen eksikliklerin giderilmesi için gerekli kısa ve orta vadeli hedefler Katılım Ortaklığı Belgelerine yansıtılmıştır (Akdoğan, 2008: 156). Belirlenen kısa ve orta vadeli hedefler, AB Koşulsallığını oluşturan ilkeler çerçevesinde belirlenmiş ve İlerleme Raporlarında eksiklikler tespit edilmiştir. Özellikle yerel yönetimlerin yönetim kapasitelerinin artırılmasının sağlanması, özelleştirmelerin yapılması, performansa dayalı bütçelemeye geçilmesi, stratejik planlamanın yapılması, merkezî yönetimden yerel yönetimlere yetki devrinin yapılması, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde sivil toplum örgütleri ve vatandaşların karar alma sürecine katılımlarının sağlanması gibi öneriler (Bulut, 2011: 115) dile getirilmiştir. Nitekim bu raporlarda belirtilen eksiklikler ve reform talepleri doğrultusunda 2001, 2003 ve 2008 yılında Ulusal Programlar düzenlenmiştir. 2008 yılındaki Ulusal Programda, AB'nin “Katılım Öncesi Malî Yardım Aracı (IPA - Instrument for Pre-Accession)” fonlarından yararlanılabilmesi için Türkiye'deki kamu kurumlarının kapasitelerinin AB Koşulsallığı çerçevesinde dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda, bakanlıklarda uzmanlardan oluşan özel birimlerin oluşturulması, personelin kapasitesini artırıcı eğitimlerin düzenlenmesi, Kalkınma Ajanslarının kurulması, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından “Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programının” hazırlanması gibi şartlar öne sürülmüştür. 2008 yılı Ulusal Programında yeniden yapılandırılması öngörülen bir diğer kurum ise İller Bankası olmuştur. 2008 yılı Ulusal Programına göre İller Bankası, günümüzün ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılmalı, kapasitesi artırılmalı ve çevre altyapı

projelerine destek olabilecek ve uluslararası kurumlarla işbirliğine gidilecek bir organizasyona kavuşturulmalıdır (Toksöz vd., 2009: 33-34).

4.1.1.3. 1980 Sonrası Yaşanan Kontrolsüz Şehirleşme ve Yerel Yönetimlerin Artan Sorumlulukları

Türkiye’de 1950’li yıllarda yaşanan tarımda makineleşme, geleneksel tarım işletmeciliğinin yapısının değişmesi, tarım alanlarının büyük toprak sahiplerinin elinde yoğunlaşması ve köylülerin topraksızlaşması, tarımsal gelirlerin yetersizliği, ulaşım teknolojisindeki gelişmeler gibi faktörlerle birlikte köyden kente göç süreci başlamış (İçduygu ve Ünalın, 1997: 43) ve Marshall Yardımıyla birlikte artan sanayileşmeye paralel kentlerde oluşan yeni işgücü talebi de iç göçü hızlandıran diğer bir etken olmuştur (Keyder, 1999: 164). 1950’lerde başlayıp 1960’lardan sonra ivmelenen iç göç hareketi, Türkiye’de kentleşmeyi başlatan en önemli etken olmuştur denilebilir (Kartal, 1992: 128). 1970’li yıllarda ise tarımsal üretimde yaşanan piyasalaşma (Kazgan, 1999: 32) sonucu tarım alanlarının satın almalar veya baskılar yoluyla sermaye sahiplerinin eline geçmesi (Akçay, 1999: 126), küçük toprak sahiplerinin şehre göçünü hızlandırarak bir nevi kurumsallaşan göç hareketine zemin hazırlamıştır (Kazgan, 1999: 32). Gittikçe hızlanan bu göç hareketine paralel şehirlerdeki sanayinin işgücü ihtiyacının aynı oranda büyümemesi sonucu kentlerde altyapı ve konut alanı problemleri kökleşmeye başlamıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 251). 1980’li yıllarda ise Dünya Bankası, IMF tarafından dayatılan ve bir şekilde benimsenen neo-liberal uyarlanma politikaları (Güler, 2005: 202) çerçevesinde tarımsal sübvansiyonların azaltılması, tarım ve hayvancılık alanındaki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi veya faaliyetlerine son verilmesi, büyük şehirlere doğru kurumsallaşan göçü iyice hızlandırıcı bir etki yaratmıştır (Usumi, 1999: 41). 2000’li yıllarda hızlı göç dalgası ve şehirleşme artarak devam etmiştir. Nitekim 2010 yılı TÜİK-Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre toplam nüfusun %76,8’i (57.385.706 kişi) şehirlerde yaşarken sadece %23,2’si (17.338.563 kişi) kırsal alanlarda yaşamaktadır (<http://www.tuik.gov.tr>, 15/08/2017). 2014 yılı verilerine bakıldığında ise şehirlerde yaşayanların oranı %91,8’e yükselmiştir (<http://www.tuik.gov.tr>, 16/08/2017) .

1980'lerden sonra hızlanan ve 1990'lar ve 2000'li yıllarla birlikte zirveye ulaşan zincirleme göç süreci, kentleri bir anlamda yenilgiye uğratarak göç eden kitlelerin kentleşmesini sağlayan mekanizmaları işlevsiz hale getirmiştir (Altıntaş, 2003: 23). Batı toplumlarında aşırı sermaye birikiminin kontrolünü elinde bulunduran devlet bu kaynağı hızla büyüyen kentlerin yapılandırmasına yönlendirirken, az gelişmiş ülkeler kısıtlı sermaye birikimlerini kentlerin yeniden yapılandırması yerine daha çok sanayileşme hamlelerine yönlendirmek zorunda kalmışlardır (Şengül, 2004: 219). Sanayileşmeye yönelik kaynak aktarımı politikaları, tarımsal desteklemeleri azalttığı gibi iç göçün hızlanmasına sebebiyet vererek şehirlerin kontrolsüz büyümesine zemin hazırlamış ve bu durum da yoğun göçe hazırlıksız olan şehirlerde gecekondulaşmaya yol açmıştır (Çakır, 2007: 33). Gecekondulaşma ile birlikte ortaya çıkan çarpık kentleşme yapısı; beraberinde kanalizasyon, içme suyu, plansız yapılaşma, yapı denetimi, hava ve gürültü kirliliği gibi altyapı ve üstyapı sorunlarını yaratarak (Keleş, 2002: 74) kentsel dönüşüm politikalarının gündeme gelmesine sebebiyet vermiştir. Türkiye'de yaklaşık toplamı 19 milyonu bulan binaların %55'inin imar izni bulunmadığı gibi %60'ı, 20 yaş ve üzeridir. Bu binaların yaklaşık dörtte birinin ise deprem riskine hazırlıksız olduğu görülmektedir. Bu sorunun çözümü için kentsel dönüşüm projesinin kamu politikası olarak merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin gündemine girmesi, 1999 Depremi yanısıra AB'ye tam üyelik müzakerelerinin sonucudur. Nitekim 59. ve 60. Hükümet Programlarında gecekondu bölgelerinin ihtiyacı olan altyapı ve konut ihtiyacının kentsel dönüşüm politikasıyla karşılanacağı ve bu amaçla yerel yönetimlere de yetki ve kaynak aktarımının yapılacağı (Batal, 2016: 36) belirtilmiştir. Hızlı şehirleşmenin yarattığı çarpık kentleşme ve doğurduğu sorunların çözümü için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak anlamında yetersizliği mevcut olduğu gibi ulusal ölçekte de kalkınma hamlesi ve şehirlerin yeniden yapılandırması söz konusu olduğundamali yetersizlik engeli ortaya çıkmaktadır. Malî açıdan var olan kısıtlılık çoğu zaman merkezî yönetimin çarpık kentleşmenin yarattığı sorunlara karşı duyarsız kalmasına sebep olmaktadır. Ulusal çapta malî açıdan yaşanan sıkıntılar, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının yardımıyla aşmaya çalışılmış ve sonuçta yerel yönetimlerin ve şehirlerin yeniden yapılanmasında neo-liberal politikaların uygulanması zorunluluğu bu kurumlarca dayatılmıştır. Dayatılan neo-

liberal politikalar çerçevesinde kentsel planlama kurumları zayıflatılmış, planlama düzenlemeleri gevşetilmiş ve kentsel hizmetlerin sağlanmasında Devlet hızla geri çekilmiş ve hattâ çekilmediği alanlardaki hizmetin sağlanması ihale, özelleştirme ve yap-işlet-devret gibi yöntemlerle özel sektöre bırakılmıştır (Şengül, 2004: 221-223). Bu kapsamda yerel yönetimlere gerek malzeme, teknik destek, planlama gerekse malî açıdan destek sağlayan İller Bankasının yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. 2002 yılına kadar olan dönemde, yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı yatırımlarını gerçekleştiren İller Bankasının ana kaynağını, “Belediyeler Fonu” ve belediyerin sermaye katılım payları oluşturmuştur. 1988’den itibaren “Belediyeler Fonu” her geçen yıl azaltılarak 2002 yılında tamamen kaldırılmıştır. Belediyeler Fonunun kaldırılmasıyla birlikte yerel yönetimler başka finans kaynaklarına yönelmeye başlamışlardır (İller Bankası, 2006: 7). Belediyeler Fonunun kaldırılmasıyla birlikte yerel yönetim finansmanında kamu payının azaltılması, özellikle 1980 sonrası dünyaya hâkim olan neo-liberal politikaların Türkiye’ye yansması olarak değerlendirilebilir. Türkiye’nin dış borçlanmasındaki önemli aktörlerden olan Dünya Bankası, kamu fonlarının yine bir kamu kurumu olan İller Bankası aracılığıyla yerel yönetimlere aktarılması yerine, yeni bir yerel yönetim finansman modeli önererek İller Bankasının yeniden yapılandırılmasını önermiştir. Bu öneri ve dayatmalar, 2001-2005 yıllarını kapsayan “8. Beş Yıllık Kalkınma Planı” çerçevesinde ele alınmış ve İller Bankasının değişen dünya ve Türkiye şartlarına uyması yanı sıra daha verimli hizmet sunabilmesi için yeniden yapılandırılmasına karar verilmiştir. Alınan karar gereğince Banka, altyapı ve şehirleşme yatırımlarının bilfiil üstlenilmesi veya ihaleye verilmesi gibi işlerden çekilerek daha çok teknik danışmanlık hizmetleri ve söz konusu yatırımların finansmanı üzerinde yoğunlaşacak bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmesi öngörülmüştür (<http://ekutup.dpt.gov.tr>, 20/08/2017).

4.1.2. İller Bankası Yeniden Yapılandırma Politikalarını Tetikleyen Dâhili Girdi-Talepler

Siyasal sisteme ilişkin taleplerin hepsinin siyasal sistem dışından yani çevreden geldiğini iddia etmek zordur. Aksine talepler siyasal sistem içindeki aktörler arasındaki ilişki durumunun değişmesinden kaynaklanabilir. Bu durum değişikliğinin ana sebebi tarafların birbirlerinden tatmin olmama durumunun zuhur etmesidir. Bu kapsamda siyasal

elitlerin güç mücadelesinde gerek seçmen gerekse uluslararası aktörlerden destek almak için belirli politikaları uygulamaya sokmaları ve yasal düzenlemelere girişmeleri dâhili girdi-taleplere örnek olarak verilebilir. Bir diğer örnek olarak anayasal düzenleme sonucu siyasî liderlerin seçilmesinde yapılan değişiklik durumu verilebilir. Ya da yaşanan çok büyük bir ekonomik kriz sonrası seçmen tercihinde görülen radikal kopuşlar ve tercih kaymaları bir diğer örnek olarak ortaya konabilir. İller Bankası reorganizasyon politikalarına ilişkin siyasal sistemin çevresindeki dalgalanmalar yanısıra dâhili girdi-taleplerin de etki ettiği görülmektedir. Aşağıdaki iki alt başlıkta incelenen söz konusu dâhili girdi-talepler de şu şekilde sıralanabilir: “3 Kasım 2002 Seçimleri: Siyasal Sistemde Yaşanan Meşruiyet Krizi ve Çevrenin Temsilcisi AK Parti’nin İktidara Gelmesi”, “Yerel Yönetim Reformlarının Hayata Geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Belediye Kanunu, 5216 Büyükşehir Kanunu”.

4.1.2.1. 3 Kasım 2002 Genel Seçimleri: Siyasal Sistemde Yaşanan Meşruiyet Krizi ve Çevrenin Temsilcisi AK Partinin İktidara Gelmesi

3 Kasım 2002’de yapılan erken genel seçim sonuçları oldukça sürpriz şekilde sonuçlanmış ve seçim öncesi Meclis aritmetiğinde sandalye sahibi olan tüm partiler gerekli oy barajını aşamayıp Meclis dışı kalmıştır. Bir önceki seçimde baraj altında kalarak Meclise giremeyen CHP ana muhalefet partisi olarak bu sefer Meclise girmeyi başarırken esas sürpriz yeni kurulmasına rağmen kökeni Milli Görüş ideolojisine dayanan AK Partinin tek başına iktidar olacak oyu almasıdır. Meclise girememesine rağmen bir diğer seçim sürprizi ise, herhangi bir ideolojik görüşü, ideolojisi ve tabanı bulunmayan Genç Partinin %7,25’lik oy alabilmesidir. Yaşanan bu şokun arka planında, 1980 Askeri Darbesinden sonra Türk toplumunun sosyo-politik yapısında ve güçler dengesinde yaşadığı radikal ve sancılı dönüşüm süreci yatmaktadır. 1980 Askerî Darbesiyle birlikte toplum, gruplar ve bireyler sosyo-politik hayatı anlamlandırarak değerlerden ve ideolojilerden arındırıldığı için kendilerini ifade edecek ve dayanışma içinde taleplerini siyasal sisteme iletebilecekleri mekanizmalarından yoksun kalmıştır (Doğan, 2005: 432). Diğer bir deyişle, sivil toplumun siyasal sistemin ana aktörleri olan siyasal partiler ile rabtası kopmuştur. 1980 sonrasında siyasî partilerin klientalist ilişkiler hâricinde seçmenleri mobilize edebilecek ideolojik tabanları bulunmadığı gibi siyasal alanı kişisel çıkar çatışması, yolsuzluk, rüşvet ve kişisel husumetlerin cereyan

ettiği bir arenaya dönmüştür. Böylece siyasî partiler, seçmen aidiyetlerinin yok olduğu birbirlerinden farklı bir söylem ve programa sahip olmayan ikiz yapılara dönmüşlerdir. Toplumsal sınıfları ve grupları temsil etmesi gereken partilerin kendi konumlarını belirledikleri düşman-dost ayrımı ortadan kalkınca partiler kimliksizleşmişlerdir (Gökçe vd, 2002: 14). Kimliksiz parti yapısı yanısıra özellikle 1990 sonrasında kurulan koalisyon hükümetlerinin istikrarsızlığı ile yaşanan ekonomik krizler ve yolsuzluklar, siyasî aktörlerin seçmen nezdinde itibar kaybetmesine yol açmıştır. Yolsuzluklar ve 2001 ekonomik kriziyle sarsılan toplum, sorunlarına çözüm üretebilecek güvenilir ve istikrarlı bir hükümet arayışı içinde 3 Kasım 2002 seçimlerinde oy kullanmaya gitmiştir. Merkez-çevre çatışması dâhilinde şekillenen Türk siyasal kültürünün küllendiği 1980-2000 dönemindeki siyasal alan, 2002 seçimleriyle birlikte askerî/bürokratik cepheyi temsil eden CHP ile 1980 sonrası benimsenen ihracata dayalı liberal politikalar dâhilinde palazlanan orta sınıfın yani çevrenin yeni temsilcisi AK Partinin Mecliste birinci parti olarak yer almasıyla birlikte dost-düşman kategorisinde tanımlanan geleneksel ikili yapısına dönmüştür.

2002 Genel Seçimleri neticesinde AK Partinin tek başına iktidara gelmesiyle birlikte toplum nezdinde itibarı ve güvenilirliği iyice sarsılmış olan kamu yönetimi yapısının yeniden yapılandırılmasını içerecek reformları hayata geçirecek bir siyasî irade ortaya çıkmıştır (Şengül, 2009: 203). 2002 seçimleriyle siyasal yapıda yaşanan köklü değişim, 2001 yılındaki yaşanan büyük ekonomik krizin sonucu olduğu kadar siyasal sistemin yaşadığı meşruiyet krizinin de doğal sonucudur denilebilir (Balaban, 2004: 6). Globalleşen dünyada kapitalist sistemin başat model olarak ortaya çıkmasıyla birlikte ekonomik ve politik alanın içiçe geçtiği, diğer deyişle ekonominin politikleştiği görülmektedir (Habermas²¹, 1976'dan aktaran Balaban, 2004: 8). Ekonomik alanda yaşanan bir problem geniş toplumsal kesimleri etkilediği için doğal olarak kamu politikasının alanına girmektedir. 2001 krizinde olduğu gibi yaşanan ekonomik kriz ve toplumda yarattığı travma, siyaset alanında meşruiyet krizine yol açmıştır. Ekonomik krizin ana sebeplerinin bizzat siyasal aktörlerin yolsuzlukları, kişisel hırsları ve tartışmaları, sorumsuzlukları olması yanısıra Hükümetin ortaya çıkan krizi çözme

²¹Jürgen Habermas (2006). *Legitimation Crisis*, Heinemann, London.

becerisi gösteremeyip krizi yönetmesi için Dünya Bankasında çalışan Türk teknokrat Kemal Derviş'i göreve getirmesi, siyasal sistemin aktörlerinin toplum gözündeki meşruiyetini iyice azaltıcı etki yapmıştır. 2002 seçim sonuçları, bu meşruiyet krizinin varlığının net bir göstergesi olarak okunabilir (Balaban, 2004: 9). Meşruiyet krizini yaratan bir diğer faktör ise, seçmenlerde giderek dışlanmışlık ve ezilmişlik hissinin yaygınlaşmasıyla (Gökçe v.d., 2004: 13) birlikte toplumun siyasal sisteme yabancılaşmasına yol açmasıdır. Geleneksel merkez-çevre kutuplaşmasının şekillendirdiği Türk siyasal sisteminde çevreyi temsil eden merkez sağ partilerin özellikle 28 Şubat post-modern darbesiyle birlikte merkezî devlet elitleriyle işbirliğine gitmesi, seçmenle kurulan klientalist ilişkilerin şekillendirdiği siyasal parti yapısında kamu kaynaklarının siyasetçiler ve yakın çevreleri tarafından talan edilmesiyle birlikte seçmenlere dağıtılacak kaynağın bulunamaması gibi nedenler, seçmen tercihlerinde önemli rol oynamıştır. Mevcut siyasal sistemden dışlanan ve nemalanmasına izin verilmeyen işçi sınıfı, küçük esnaf ve küçük işletme sahipleri, şehirlerdeki gecekondu yerleşimcileri ve genç girişimcilerden oluşan yeni burjuva sınıfı, 2002 seçimlerinde güçlerini AK Parti içinde konsolide etmişlerdir (Özbudun, 2009b: 547).

Gökçe ve arkadaşlarının (2004) yaptıkları araştırmanın verilerine bakıldığında 2002 seçimleri sonrasında seçmenin hükümetten en acil beklentisinin ekonominin düzeltilmesi olduğu göze çarpmaktadır. İkinci temel beklenti ise ekonominin bozulmasına yol açtığı düşünülen yolsuzluk ve rüşvetin engellenmesidir (s. 35). Bozulan ekonomiyi rayına sokmak için gerekli kaynağın Dünya Bankası ve IMF'den sağlanabilecek olması, 57. Hükümet döneminde uygulamaya sokulan ekonomik yapı ve kamu yönetim yapısının yeniden yapılandırılmasını öngören Dünya Bankası ve IMF reçetelerinin aynen AK Partinin kurduğu 58. Hükümet tarafından da kabul edilmesine yol açmıştır. 2002'de yayınlanan AK Parti Tüzüğünde serbest piyasa ekonomisinin tüm kurumlarıyla ve kurallarıyla etkin şekilde işletileceği, devletin ekonomideki rolünün azaltılacağı, özelleştirmelerin yapılacağı, yabancı yatırımların çekilmesi için tedbirler alınacağı ve devletin ekonomideki rolünün düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlar ile kısıtlanacağına dair politika hedefleri, Dünya Bankasının YKİ modeline uygun olacak şekilde dile getirilmiştir (AK Parti, 2002: 4. Madde). İlaveten, 2003 yılında Başbakanlık tarafından başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde

Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz (2003) tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” Raporunda sistemselsel sorunlardan birisinin de “güven sorunu” olduğu belirtilmiştir. Kamu yönetimindeki diğer sorun alanları ise “stratejik açık”, “performans açığı” ve “malî açık” olarak zikredilmiştir. Raporun ruhuna bakıldığında YKİ, yönetim ve neo-liberal bir anlayış çerçevesinde hazırlandığı ve bu noktada Dünya Bankası, IMF ve AB ile yakınlaşma çabalarının kamu yönetiminde yapılacak köklü reformlar yoluyla sağlanmaya çalışıldığı (s. 65-72) görülmektedir. İlk AK Parti Hükümetinin Programındaki bir diğer önemli vurgu ise AB’ye tam üyelik hedefine ilişkindir. Tam üyelik müzakerelerinin en kısa zamanda başlamasını sağlamak için Kopenhag Kriterlerinin benimsendiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede de gerekli ekonomik, demokratik ve kamu yönetim reformlarının hayata geçirileceği taahhüt edilmiştir (58. Hükümet, 2002).

Seçimlerden önce AK Parti yöneticileri, önceki Hükümeti IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatılan politikaları körü körüne uygulanması nedeniyle eleştirmiş ve bu politikaların kalkınmayı sağlayamayacağı gibi sosyal adaleti zedeleyen nitelikte olduğunu savunmuştur. Ancak 2002 seçimleri sonrasında IMF tarafından dayatılan politikaların uygulamasına devam ettiği gibi ekonomide ve kamu yönetiminde yapısal dönüşümleri içeren yasal düzenlemelere girişmiştir (Yaşlı, 2004: 40). Bu tutum değişikliğinin arka planında, 28 Şubat post-modern darbesini Refah Partisi içinde yaşamış olan pragmatist yönetici kadronun merkezî devlet elitlerinin siyaset dışı olası müdahalelerine karşı AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası güçleri arkasına alma düşüncesi yatmaktadır (Doğan, 2005: 433) denilebilir. Ordu, Anayasa Mahkemesi ve Cumhurbaşkanlığı gibi kilit kurumları elinde bulunduran merkezî devlet elitleriyle girdiği mücadelede başarılı olamayacağını bilen AK Parti yöneticileri, iktidarda kalmak için seçmen ve taraftarlarına kaynak dağıtımını yapabilme ve AB’nin desteği alabilmenin önemini farkında oldukları söylenebilir. Bunun yanısıra, İstanbul, Ankara gibi büyükşehirlerde yerel yönetim tecrübesine sahip oldukları için merkezî vesâyetin yol açtığı verimsizlik ve etkinsizlik sorunlarını bizzat tecrübe ettikleri açıktır. Dolayısıyla reform hareketine, AB’nin yerellik ve yönetim ilkelerine verdiği öneme binaen yerel yönetim reformlarıyla başlayarak yerel yönetimler üzerindeki merkezî vesâyeti hafifletecek adımları atarak başlamışlardır (Doğan, 2005: 434). 2005’te AB’ye tam

üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte AK Parti, merkezî devlet elitlerine karşı önemli bir güç elde etmiştir. Aynı zamanda uygulanan liberal politikalar çerçevesinde AB, Dünya Bankası, IMF'den elde edilen kaynaklarla ekonomiyi rayına sokmaya başarmış ve kaynak dağıtımını konusunda seçmen ve taraftarlarını konsolide edecek gücü toplama imkânı bulmuştur. Dünya Bankasının dikte ettiği neo liberal politikalar ve ekonomi programı dâhilinde yerel yönetimlere malî kaynak aktarımı hâricinde planlama, teknik hizmetler ve bilfiil iş yüklenimi hizmetlerini gören İller Bankasının yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Nitekim Dünya Bankasının hazırladığı raporlar ve dile getirdiği neo-liberal ilkeler çerçevesinde 2006 yılında İller Bankası Kanun Tasarısı hazırlanarak görüşülmek üzere Meclis gündemine getirilmiştir.

4.1.2.2. Yerel Yönetim Reformlarının Hayata Geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

3 Kasım 2002 seçimlerinde sürpriz şekilde tek başına iktidar olan AK Parti Hükümeti, gerek halkın ekonominin iyileştirilmesi, yolsuzlukların önlenmesi noktasındaki beklentileri gerekse de Dünya Bankası, IMF ve AB'nin YKİ kapsamındaki kamu yönetim reformlarının yapılması talepleri doğrultusunda hızlıca yasal düzenlemelere girişmiştir. Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın gerçekleşeceği yol haritası, 2003 yılında kurulan 59. Hükümetin talebi doğrultusunda Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz (2003) tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” çalışmasıyla belirlenmiştir. Çalışmada; 1980'lerden itibaren dünyada yaşanan teknolojik, ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasî değişimlere Türkiye'nin ayak uyduramadığı ve bunun sonucunda da Türk kamu yönetiminde stratejik açık, performans açığı, malî açık ve güven açığının doğurduğu sorunların kamu yönetim reformunu kaçınılmaz kıldığı dile getirilmiştir. Stratejik planlama yapma yeteneğinden yoksun, hantallaşan ve aşırı derecede merkezîleşen kamu yönetimi örgütü, malî kaynaklarını verimsiz kullanarak “bütçe açığının” oluşmasına sebebiyet vermektedir. Hantallaşan yapısıyla etkin hizmet sunamayan kamu yönetim örgütü, halkın beklentilerine cevap veremeyerek “performans açığına” yol açmakta buna ilaveten rüşvet ve yolsuzluk vakalarının neredeyse kurumsallaşmasıyla halkın devlete ve kamu

yönetimine olan güvenini sarsmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65-72). Bu açıkların tamir edilmesi ve Türkiye'nin modernleşmesi yolunda önemli bir hedef noktası olan AB üyeliğinin belirlenmesiyle birlikte kamu yönetiminde reform yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu kriz ve reform gerekliliği, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının (KYTK) genel gerekçesinde şu şekilde ifade edilmekteydi: Merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin görev dağılımında görülen aşırı merkeziyetçi yapısal düzenlemeler, malî kaynakların etkin kamu yönetimi sunulması için yetersiz olması, örgütlenme problemleri ve personel liyakatsizliği, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesâyet politikaları, kamu yönetim uygulamalarında şeffaflığın olmaması ve denetimin yetersizliği, meşruiyeti artıracak katılım eksikliği ve geleneksel paternalist devlet anlayışının merkezî hükümete aşırı bağımlılık yaratması gibi sorunlar kamu yönetimi reformunun aciliyetine sebebiyet vermektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında göz önünde bulundurulması gereken ilkeler Tasarı Gerekçesinde şu şekilde yer almaktaydı: Yönetişim anlayışı dâhilinde sivil toplumun karar alma süreçlerine katılımının sağlanması, meşruiyet krizini aşmak için halk odaklı anlayışın benimsenmesi, stratejik yönetim anlayışının tüm kamu kurumlarında uygulanması, performansa dayalı bir kamu yönetim işleyiş sistemi kurma, şeffaf ve etkili denetim mekanizmasının oluşturulması, etik kuralların belirlenmesi ve kamu yönetimine dair halkın güvenini tekrar sağlayacak olan yerellik ilkesinin hayata geçirilmesi. Tasarıda reformlara ilişkin izlenecek yol haritası şu şekilde belirlenmişti: Öncelikli olarak KYTK'nın çıkarılması, bunun yanında Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununun revize edilmesi, vatandaşın bilgi edinme hakkını sağlayacak kanuni düzenlemenin yapılması, e-devlet hizmetlerinin aktive edilmesi, bürokratik hantallığa sebebiyet veren kırtasiyeciliğin azaltılması, personel rejiminde performans ve ödüllendirme sistemine geçilmesi, kamuda uyulması gereken etik kuralların düzenlenerek hayata geçirilmesi (T.C. Başbakanlık, 2003: 98-111).

Tasarının 1. Maddesinde; merkezî idare teşkilatı ve yerel idare teşkilatlarının görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde çağdaş kamu yönetiminin ilke ve uygulamalarına uyulacağı belirtilmiştir. 2. Maddede; katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir

kamu yönetim örgütlenmesi oluşturmak ve kamu yönetim hizmetlerinde etkin, etkili ve verimli, adil hizmetlerin verilmesinin sağlanacağı belirtilerek YKİ ilkelerine atıf yapılmıştır. Tasarının 5. Maddesinde; AB'nin en önemli iki ilkesi olan yerellik ve yönetim kavramlarına atıf yapılarak kamu kurumlarının yetki, görev ve yükümlülüklerin belirlenmesinde hizmet edilenlere en yakın ve en uygun kurumun tercih edileceği belirtilmiş ve yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinden yararlanılması ön görülmüştür(T.C. Başbakanlık, 2003: 11-17). Madde 6, Madde 7 ve Madde 8; benimsenen yerellik ilkesi çerçevesinde merkezî idarenin yetki ve görevlerini sayarak sınırlamış bunun yanısıra bunların dışında kalan yerel halkın ihtiyaçlarına ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredileceğini ifade etmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003, 2003: 98-106). 9. Maddede; merkezî idarenin yerel yönetimlerin alanına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde teşkilatlanmaya gidemeyeceği ve doğrudan ihale ve satın alma yapamayacağı hükme bağlanmıştır. 10. Maddede, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır denilmektedir. 11.Madde; yerel idarelere ilişkin görev ve hizmetlerin etkin ve verimli şekilde ifa edilebilmesi için gerektiğinde üniversitelere, meslek odalarına, özel sektöre ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine kamu hizmetlerinin gördürülmesine imkân tanımıştır. Bu madde ile bir taraftan etkin ve verimli hizmet sunumu noktasında YKİ ilkelerine atıf yapılırken sivil toplumun bizzat kamu hizmetlerinde rol alabilmesi noktasında yönetim ilkesine atıf yapılmıştır (T.C. Başbakanlık, 2003: 17-19). Madde 49 ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak (T.C. Başbakanlık, 2003: 53) Geçici 2. Madde uyarınca görev, yetkileri, taşınır ve taşınmazları İstanbul'da "İstanbul Büyükşehir Belediyesine" İstanbul dışında ise ilgili "İl Özel İdarelerine" devredilmesi (T.C. Başbakanlık, 2003: 58) tasarlanmıştır. Bu şekilde yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı noktasında ihtiyaç duyduğu teknik kapasite artırılmaya çalışılmıştır. Diğer bakış açısıyla İller Bankasından alınan teknik hizmetlere gerek duyulmayacak teknik yeterliliğe sahip yerel yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır denilebilir. Tasarı, 15 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste kabul edilerek 5227 sayılı Kanun numarasını almış ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmuştur. Merkezî devlet elitlerinin temsilcisi olarak seçilen Ahmet Necdet Sezer, Meclisten geçen Kanunu geleneksel merkezî vesâyetin

gücünü azaltacağı insiyakiyle devletin üniter bütünlüğüne, idarî vesâyet ilkelerine aykırı olduğu ve kamu yararını içermediği gerekçesiyle Meclise tekrar görüşülmek üzere iade etmiştir. Meclisin Kanunu tekrar Cumhurbaşkanına göndermemesinin arka planında, merkez-çevre çatışmasının yansıması olarak merkezî devlet elitlerinin hâkimiyetindeki bir diğer kurum olan Anayasa Mahkemesine Anayasaya aykırılık iddiasıyla Cumhurbaşkanı tarafından başvuru olabileceği ihtimali yatmaktadır denilebilir. Bu noktada Hükümet, farklı bir taktik izleyerek KYTK'nın özünü ve içeriğini yansıtacak yasaları parça parça kanunlaştırma yoluna gitmeyi tercih etmiştir (Özel, 2010: 23).

Dünya Bankası, IMF ve AB'nin talep ettiği kamu yönetim reformları doğrultusunda, KYTK ile vurgulanan merkezî vesâyetin azaltılmasına ilişkin merkez-yerel yönetimlerin arasında yeni görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı esaslarının uygulanması noktasında ilk olarak il özel idarelerine ilişkin kanunî düzenleme hayata geçirilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2004: 67). İlk olarak Haziran 2004'te Mecliste kanunlaşan 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Cumhurbaşkanı tarafından 1982 Anayasasındaki üniter devlet ilkesine, idarenin bütünlüğü ve idarî vesâyet ilkelerine aykırı olduğu gerekçeleriyle veto edilerek Meclise geri gönderilmiştir. Şubat 2005'te Kanun üzerinde bazı değişiklikler yapılarak Resmî Gazetede yayımlanan "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yeni düzenlemeyle; yönetim kademesi seçimle oluşan yerel yönetim organı olmasına karşın merkezî yönetim organlarıyla içiçe geçen işlevselliğe sahip olduğu için halk tarafından tanınıp benimsenmeyen il özel idarelerindaha katılımcı, özerk ve etkin yerel yönetim birimine dönüşmesi amaçlanmıştır (Coşkun ve Uzun, 2005: 159). Kanunun 2. Maddesi ve gerekçesinde il özel idaresi, il halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, karar organı seçmenler tarafından seçilen, idarenin bütünlüğü ilkesi içinde kalmak kaydıyla idarî ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim organı olarak tanımlanmıştır (<http://www2.tbmm.gov.tr>, 25/08/2017).5302 sayılı Kanunun 6.Maddesi ve gerekçesinde il özel idarelerinin görevleri tek tek sayılmak yerine kanunla başka kurum ve kuruluşlara bırakılmayan --özellikle de belediyelere-- yerel nitelikteki her türlü görev ve hizmet,il özel idarelerinin uhdesine bırakılmıştır. 9. Madde ve 11. Maddenin metinleri ve gerekçelerinde; katılımcılık, şeffaflık, etkinlik ve hesap verebilirlik gibi YKİ ilkelerinin hayata geçirildiği hükümler göze çarpmaktadır

(<http://www2.tbmm.gov.tr>, 25/08/2017). Madde 25'te il özel idarelerinin yürütme organı olan il daimi encümeninin; meclis üyelerinin kendi içlerinden seçecekleri beş kişi ile valinin birim amirleri arasından seçeceği beş kişiden oluşacağı belirlenmiştir. Parlak'a (2005) göre, karar ve yürütme organı olarak önemli göreve sahip olan encümene merkezî idarenin temsilcisi vali tarafından eşit sayıda üye atanabilmesi Kanun gerekçelerinde atıf yapılan idarî özerkliğe aykırı durum oluşturmaktadır (s. 189). Madde 42'de yetkileri artırılan il özel idarelerinin artan sorumluluklarına paralel gelir kaynaklarının artırılması amacıyla vergi resim harç payları, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay, özel idareye ait mülklerden ilde edilecek gelirler, verilen hizmetler karşılığı elde edilen gelirler, özel idarenin girişim ve iştiraklerinden elde edeceği gelirler belirlenmiştir. Bunların yanısıra artan mali kaynak ihtiyacına binaen Madde 51'de dış borçlanma yapabileceği, Madde 52'de şirket kurup işletebileceği gibi yeni düzenlemeler yapılmıştır (<http://www2.tbmm.gov.tr>, 25/08/2017). Kanundaki düzenlemelere bakıldığında il özel idarelerinin idarî ve malî açıdan daha özerk, daha güçlü hale getirildiği ve il sınırları dâhilinde daha etkin bir yerel yönetim kurumuna dönüştüğü görülmektedir (Parlak, 2005: 176).

KYTK'nın özünün ve ilkelerinin hayata geçirildiği ikinci düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Temmuz 2014'te Meclis'ten geçen ilk kanun olan 5215 sayılı Kanun ve sonrasında Aralık 2004'te yeniden düzenlenen 5272 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık iddiasıyla veto edilmiştir. Yapılan değişiklikler sonrası 5393 sayılı yeni Kanun Temmuz 2005'te Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun genel gerekçesinde; globalleşen dünyada özellikle kamu yönetim anlayışında ciddi değişim ve dönüşümün yaşandığı, yeni kamu yönetimi anlayışı dâhilinde katılımcılık, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkililik gibi ilkelerin ön plana çıktığı ayrıca Türkiye'nin de kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına" ve AB'ye üyelik sürecinde AB politika ve normlarına uygunluk sağlayabilmek adına yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev ve sorumluluk ve malî kaynak aktarılması öngörülmüştür. Madde 2'de belediye kurabilmenin nüfus şartı 5.000'e yükseltilmiş olup hizmetlerin sunulmasında verimlilik ve etkinlik ilkesi gözetilmiştir. Madde 3'te; Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organı seçmenler

tarafından belirlenen idarî ve malî özerkliğe sahip kamu kurumu olarak tanımlanmıştır. Madde 13'te; yerel halk yanı sıra sivil toplum örgütlerinin, odaların, üniversitelerin belediyenin karar alma sürecine katılmaları ve belediyenin faaliyetleri hakkında bilgi alabilmelerinin yolu açılmıştır. Madde 14'te; belediyelerin başlıca görevleri olarak imar, içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, altyapı, çevre, temizlik, zabıta hizmetleri, konut, trafik olarak belirlenirken, kanunla başka bir kuruma bırakılmayan her türlü mahallî müşterek nitelikteki görev ve hizmetlerinin yapılmasından belediyeler sorumlu kılınmıştır. Bu maddeyle birlikte belediye, yerel nitelikteki hizmetlerde genel görevli olarak benimsenmiş böylece AB'nin üzerinde durduğu yerellik ilkesinin hayata geçirilmesi sağlanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 124). Madde 24'te; karar alma sürecine ilişkin olarak belediye meclisindeki üyelere oluşan ihtisas komisyonlarının kurulması ve bu komisyonlara oy hakkı olmaksızın mahalle muhtarlarının, ildeki kamu kuruluşlarının yöneticilerinin, odaların, üniversitelerin ve sivil toplum örgütlerinin katılabilmesi, görüş bildirebilmesi yanısıra komisyon kararlarının halka düzenli şekilde duyurulması kayda alınmıştır. Madde 41'de, belediye başkanının etkin hizmet sunumu yapabilmesi ve gelecek vizyonu oluşturabilmesi amacıyla stratejik plan yapma şartı getirilmiştir. Madde 56'da ise, belediye borçları yanı sıra hazırlanan stratejik plan çerçevesinde belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını sebepleriyle birlikte içeren faaliyet raporunun belediye başkanı tarafından hazırlanması öngörülmüştür. Madde 62'de; belediyelere görevlerinin gerektirdiği hizmetleri yapabilmesi için borçlanma yetkisi verilmiştir. Madde 70'de; belediyelere daha etkin ve verimli hizmet sunabilmek adına kendi görev ve hizmet alanlarıyla ilgili şirket kurabilme izni verilmiştir. Madde 73'te ise belediyelere yeni görev alanı olarak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hayata geçirilmesi belirlenmiştir (<http://mevzuat.tbmm.gov.tr>, 30/08/2017).

Yerel yönetimlerin yeni kamu yönetimi, yönetim ve yerellik ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına dair bir diğer kanunî düzenleme ise Temmuz 2004'te yürürlüğe giren 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” olmuştur. Kanunun genel gerekçesinde; kırsaldan şehre göçün arttığı ve bu göç hareketinin büyükşehirlerde yoğunlaştığı ve bu durumun büyük kentlerdeki altyapı ve üstyapı ve diğer şehircilik sorunlarını içinden çıkılmaz hale getirdiği vurgulanmıştır. Bunun yanısıra sanayileşme, ulaşım ve teknolojideki değişim, nüfus artışı gibi nedenlerle

özellikle büyükşehirlerdeki kamu hizmetlerinin ölçeklerinin ve hacimlerinin büyüdüğü ifade edilmiştir. Söz konusu sorunlar tüm anakenti ilgilendiren bir durum oluşturmalarına rağmen bu sorunların çözümü için gerekli olan yetkiler ve kaynaklar birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırılmış ve bu birimler arasındaki koordinasyonsuzluk ise sorunların çözümsüz kalmasına yol açtığı gibi hizmetlerin etkin, etkili ve verimli bir şekilde verilmesine de engel oluşturmaktadır (<http://www2.tbmm.gov.tr>, 02/09/2017). Madde 4'te; büyükşehir belediyesi kurulması şartı olarak fiziksel durum ve gelişmişlik düzeyi yanısıra anakent ve on kilometre çevresinde bulunan yerleşim yerlerinin toplam nüfusunun 750.000 olması belirlenmiştir. Madde 5'te büyükşehir belediyesi; sınırları il mülkî sınırları olan ve sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlayan, kanunda belirtilen görev ve yetkileri ifa etmek üzere kurulan, karar organları seçimle belirlenen idarî ve malî özeğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Madde 26, büyükşehir belediyelerine kendi görev ve yetkileri dâhilinde kalmak kaydıyla etkin ve verimli hizmet sunabilme amacıyla sermaye şirketi kurabilme yetkisi tanımaktadır. Madde 27'de büyükşehir, ilk kademe ve ilçe belediyeleri arasında herhangi bir anlaşmazlık oluştuğunda çözüm mercisinin büyükşehir belediye meclisi olması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin artan yetki, görev ve sorumluluklarına paralel, 2008 tarihli 5779 sayılı Kanun çerçevesinde; genel bütçe vergi gelirleri toplamının %1,5'i büyükşehir olmayan belediyelere, %4,5'i ise büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ve il özel idarelerine ayrılmıştır. Büyükşehir belediyesi içine belediye sınırları içinde elde edilen vergi gelirleri toplamının %6'sı ile büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine tahsis edilen payların %30'u tahsis edilmiştir.

4.2. İller Bankası Reorganizasyonuna İlişkin Politika Formülasyonu

Gündeme bir şekilde gelen ve tanımı yapılan bir probleme ilişkin, siyasetçilerin ve kanun yapıcıların problemin aciliyetine ikna olmalarıyla birlikte çözüm yolları aranmaya başlar. Alternatiflerin belirlenmesi süreci, tanımlanan probleme dair rasyonel çözüm yollarının arayışını içerebileceği gibi aynı zamanda bizzat çözüm yollarına ve yöntemlerine ilişkin benimsenecek tavır ve duruşları da içerir (Jann ve Weigrich, 2007: 48). Alternatif çözüm yollarının aranmaya başlanması, her zaman için toplumsal kabul gören bir problemle alakalı olmayabilir (Jones, 1984: 78; Howlett ve Ramesh, 1995:

122). Hattâ siyasal ve devlet elitlerinin etkin olduğu paternalist devlet anlayışının hâkim olduğu ülkelerde; hükümetin problemi bizzat tanımlayıp, çözümünü işaret ettiği bir süreç şeklinde ilerlediği söylenebilir. Kingdon'un (1995) *politika akış* sürecinde ifade ettiği gibi, sorunun toplumsal gündemde olup olmamasına bağlı olmaksızın çeşitli politika alternatifleri devamlı şekilde üretilmekte ve mevcut düzen içinde ortaya çıkan "politika kabul standartlarına" göre elemeye tâbi tutulmaktadır. Formüle etme aşamasının daha çok bilimsel ve deneysel verilere dayalı değerlendirmeler içeren teknik bir süreç olması (Birkland, 2006: 157) kamuoyunun bu süreçteki belirleyici rolünü kısıtlayan bir faktör oluşturmaktadır. Diğer deyişle, problemin tarafı olan veya bizzat problemden muzdarip olan grupla hiç bir iletişimi olmayan politika analistlerinin politika önerilerinde bulunabildiği bir teknik bir süreç şeklinde ilerleyebilir (Jones, 1984: 78). Politika formülasyonu tek bir aktörün yer alıp hâkimiyet kurduğu bir alan değildir. Dolayısıyla birden fazla aktörün --resmî veya gayiresmî gruplar, kurumlar-- birbiriyle rekabet eden veya birbirini destekleyen politika önerileri olabilir. Çözüm yolunu dayatma yolunda çatışmanın yaşandığı bu rekabet alanı içinde; siyasal kültürün şekillendirdiği anayasal kurallar, devlet ve toplumun benimsediği düzen, yerleşmiş düşünce ve inançlar, hükümet, bürokrasi ve yargı kurumlarının teamülleri gibi yöntemsel engeller, bazı politika önerilerinin yok sayılmasına ve baskılanmasına yol açtığı gibi diğer bazı politika önerilerinin ön plana çıkmasına yol açabilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 124-125). Bu kapsamda, hükümet ve bürokrasi kanadıyla ortak çıkarlar dâhilinde sıkı işbirliği yapan ve mevcut statükonun devamından yana olan aktörlerin aksine, söz konusu ittifakı kırarak yeni bir düzen isteyen çıkar grupları veya muhalif aktörler de politika formülasyon sürecinde etkin rol oynayabilir. Mevcut durumda kendi çıkarlarını artıramayan bu aktörlerin önündeki tek çıkar yol, mevcut düzenin değişmesi için politik reformun gündeme getirilmesi ve uygulanmasıdır. Bunun için de problemin çözümünde daha radikal, yenilikçi politika önerileri ortaya koyarlar (Peters, 2012: 63). Kendi politika önerilerinin siyasal gündemde yer alması için kamuoyunu harekete geçirerek hükümet kanadında ciddi bir baskı oluşturabilmeleri gerekmektedir ki, bu çok kolay bir iş değildir. Bazen toplum üzerinde şok etkisi yaratan olaylar radikal değişiklikler için önemli bir fırsat yaratabilir. Kingdon'un (1995) çoklu akış modelinde belirttiği üzere, beklenmedik olayların *siyaset akışı* ve *politika akışıyla* çakıştığı zamanda açılan *fırsat*

penceresi, bu grupların hazırda beklettikleri politika önerilerinin hayata geçmesini sağlayabilir.

Politika formülasyonu süreci, mevcut imkânlar dâhilinde bir problemin çözümüne ilişkin sivil veya resmî aktörlerin algılarının şekillendirdiği çözüm önerilerini kapsar (Jones, 1984: 77). Bu çözüm önerileri ister rasyonel yaklaşımla isterse algıların yönlendirmesiyle şekillenmiş olsun, politika yapıcılar tarafından elemeye tâbi tutulacaktır. Formülasyon sürecinin temeli veya özü, eleme safhasının özelliklerini kavramak ve eleme mekanizmasının nasıl çalıştığını anlamakla yakından ilgilidir denilebilir. Türk siyasal kültürünün doğal çıktısı olan paternalist ve elitist özellikler taşıyan siyasal sistem içinde problemlerin tanımlanması, gündeme gelmesi ve alternatif çözüm yollarının bulunması süreci, toplumsal gündemin belirlendiği kamuoyu etkisinden ziyade elitler arası mücadelenin sonucunda şekillenmektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye’de ortaya konulan alternatif politikaların bire indirilmesi aşamasına dair eleme mekanizması, rasyonel tavır içinde doyurucu ve sağlıklı bir tartışma ortamının sonucu olmaktan ziyade, merkez-çevre kutuplaşması dâhilinde siyaset ve devlet elitlerinin algıları, tercihleri, çıkarları ve çatışmaları üzerinden şekillenmektedir. Merkez-çevre çatışması dâhilinde merkezî devlet elitlerinin ve çevreyi temsil eden siyasal elitlerin ana amacı, merkezde toplanan kaynakların ve gücün ele geçirilmesidir. Bu kapsamda kamu politikası problemlerine ilişkin eleme mekanizmasının işleyişinde, rasyonel yaklaşımdan ziyade kamuoyu algısının yönlendirilmesi, gündemdeki politika konusunun kamuoyunun dikkatinden kaçırılma ve gündem saptırma çabaları ile kutuplaşma stratejisinin ön plana çıktığı görülmektedir. Cumhuriyetin kurucuları arasında yer alan askerî/bürokratik cephe, 2000’li yıllara kadar kaynakların dağıtımında başat rolü üstlendiği gibi siyasal sistemin kontrolünü gerektiğinde askerî güç kullanarak sağlamıştır. 2000’li yıllara kadar eleme mekanizmasına ve siyasal güce sahip olan merkezî elitler ve bürokrasi kanadı, siyasal sistemin işleyişinde ve kamu yönetiminde statükoyu bozacak değişikliklere karşı çıkmışlar ve bunda da büyük oranda başarılı olmuşlardır. Ülkedeki kaynak dağıtımında yeterince söz sahibi olamayan çevreyi temsil eden siyasal elitler ise, seçmen gücünü pekiştirmek için klientalist parti sistemi dâhilinde popülist ekonomi politikaları izlemişlerdir. Rasyonel örgütlenme ve işleyişten ziyade ideolojik yapıyı ön plana çıkararak merkezî devlet bürokrasisinin statükoyu

muhafaza etme gayretleri; verimsiz, etkin olmayan, hantal, kırtasiyeci bir kamu yönetim yapısının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Var olan bu verimsiz kamu yönetimi yapısı üzerine siyasal elitlerin kurduğu hükümetlerin izlediği popülist ekonomi politikaları, doğal olarak ekonomik krizleri beraberinde getirmiştir. Özellikle 1980 sonrası yaşanan ekonomik krizler, mevcut statükonun değiştirilmesi için uluslararası aktörlere ve çevre güçlerine *fırsat penceresi* açmıştır. Türk siyasal kültürünün önemli parçası olan modernleştirme sürecinin en önemli aktörü olan Batılı güçler, ekonomik krizleri fırsat penceresi olarak değerlendirmiş ve verdikleri borçlar karşılığında kamu yönetim reformlarını içeren politika formülasyonlarını dayatma politikası izlemişlerdir.

1980'lerden sonra globalleşme kavramı altında ifade edilen ticarî, finansal, ekonomik ve hattâ siyasal alanda artan uluslararası işbirlikleri, Türkiye'nin mevcut statükosu üzerinde de dönüştürücü etki yaratmıştır. 1980'ler ve 1990'larda özellikle Dünya Bankası, IMF ve AB tarafından dayatılan kamu yönetim reformlarına ilişkin bazı adımlar atılsa da, köklü ve radikal sayılabilecek reform hareketi 2002'de iktidara gelen AK Parti dönemine kadar hayata geçirilememiştir. 2001 ekonomik krizinin toplumsal alanda yarattığı tahribat, 3 Kasım 2002 Genel Seçimlerinde görüldüğü üzere siyasal sistemde ciddi dalgalanma meydana getirmiştir. Bu dönemde Milli Görüş hareketinden ayrılarak kurulan AK Parti, ekonomik krizden en olumsuz etkilenen sıradan vatandaş ve çevreyi oluşturan diğer güçleri birleştirdiği gibi askerî/bürokratik cepheye --merkezî devlet elitleri-- karşı uluslararası güçlerin de desteğini almayı başarmıştır. Bu dönemde; özellikle Dünya Bankası, IMF ve AB tarafından formüle edilen kamu yönetimi reformuna ilişkin politikalar hızla hayata geçirilmeye başlanmıştır. Söz konusu reformların bir parçası da, yerel yönetimlerin finansmanında ve altyapı hizmetlerinde teknik roller üstlenen ve merkezî devlet yapısının yerel yönetimler üzerindeki önemli vesâyet araçlarından biri olan İller Bankasının reorganizasyonu olmuştur. Yerel yönetimlerin finansmanı gibi oldukça teknik bir alan olan bu reformun gündeme gelişi ve alternatiflerin formüle edilmesi, kamuoyunun dikkatini çeken bir süreç olarak gelişmemiştir. Formüle edilme sürecinde en başat rolü oynayan aktör, İller Bankasının da bir finansal kuruluş olmasından mütevellit Dünya Bankası olmuştur denilebilir. Dünya Bankasından alınacak krediye ihtiyaç duyan hükümetlerin görevlendirdiği bürokratik kurum ve kuruluşlar da, bu süreçte Dünya Bankası ile yakın çalışmış ve YKİ

anlayışı kapsamında İller Bankasının yapılandırılmasına ilişkin raporlar hazırlamışlardır. Yerel yönetim finansmanı dâhilinde teknik içeriğe sahip İller Bankasının reorganizasyonuna dair formülasyon sürecine, bürokratik kurumlar haricinde bazı üniversiteler, akademisyenler, dernekler ve birlikler de hazırladıkları raporlarla dâhil olmuşlardır.

Dünya Bankası ve AB'nin kılavuzluğunda, YKİ ilkeleri dâhilinde hayata geçirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformları, merkezî devlet elitleri tarafından yasal veya bürokratik engeller yaratılarak bertaraf edilmeye çalışılırken, diğer taraftan askerî/bürokratik cephenin sivil kanadını oluşturan akademisyenler ve korporatist meslek kuruluşları, küreselleşme karşıtı söylemlerle reformlar aleyhine kamuoyu oluşturmaya çalışmışlardır. Merkezî devlet elitlerinin statükoyu ve güçlerini korumak için karşı çıktıkları kamu yönetim reformlarına ilişkin bir diğer itiraz ise globalleşme karşıtı ulusalcı gruplar tarafından dile getirilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası (TMMOB), Yerel Yönetimler Araştırma ve Geliştirme Derneği (YAYED) gibi meslek odaları ve dernekler yanısıra bazı akademisyenler, İller Bankasının yeniden yapılandırılmasına ilişkin Dünya Bankası patentli politika formülasyonlarını eleştirmişlerdir. Ancak, bu eleştirilere rağmen değişen dünya ve Türkiye şartlarında yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek ciddi ve kapsamlı politika formülasyonu içeren raporları ortaya koyamamışlardır.

İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin gerek problemi ele alışı gerekse getirdiği çözüm önerileri bakımından profesyonel manada formüle edilen raporlar, sürecin şekillenmesinde önemli yere sahiptir. Bu bölümde, İller Bankasının reorganizasyonu meselesine kamu politikası problemi olarak bakan ve reorganizasyonunun bir gereklilik olduğunu verilerle ortaya koyan ve çeşitli çözüm önerilerini detaylı şekilde ele raporlar politika formülasyon sürecinin bir parçası olarak ele alınırken, reorganizasyona yönelik ortaya konulan görüş, rapor ve politikaları eleştiren fakat kapsamlı bir öneri paketi içermeyen çalışmalar ise analize dâhil edilmemiştir. İller Bankasının reorganizasyonuna dair öneriler ortaya koyan raporların hemen hemen hepsinde Dünya Bankasının bayraktarlığını yaptığı yönetim ve YKİ ilkelerine yapılan çeşitli atıflar göze çarpmaktadır. 1980'lerin ilk yarısında yerel yönetim reformunun bir parçası olarak ele alınan İller Bankasının reorganizasyonu

problemi, yerel yönetimlerin desantralizasyonunu amaçlayan Dünya Bankası kökenli “1987-Çukurova Kentsel Gelişim Projesi” ile ilk kez ciddi manada siyasal gündeme dâhil olmuştur. Projenin yürütülmesinde önemli görev verilen İller Bankasının proje planlanmasında etkin olarak yer almaması ve Bankanın üst yönetiminin kendi lehlerine olan mevcut statükoyu devam ettirmek adına Projeye en baştan karşı olmaları, projenin gerek yerel yönetimler gerekse de İller Bankası tarafından sahiplenilmemesine ve sonuçta Projenin başarısız olmasına neden olmuştur (<http://lnweb90.worldbank.org>, 30/10/2017). İller Bankasının ulusal çaptaki yerel yönetim reformunun pilot uygulaması olarak tasarlanan bu projedeki negatif etkisi, Dünya Bankasının tasarladığı yerel yönetim reformunun başarısı için İller Bankası reorganizasyonunun önemini ve aciliyetini öne çıkarmıştır. Bu projeye birlikte, İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin Dünya Bankası ile Hükümet ve bürokrasi işbirliğinde birçok rapor hazırlanmıştır.

Bu bölümde ele alınan raporlar şunlardır: 1) 1985-Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi, 2) 1986 yılında Türkiye Cumhuriyeti ve Dünya Bankası tarafından Inbucon Management Consultants’a hazırlatılan “İller Bankası Yönetim Projesi”, 3) “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)” ile “Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME)” tarafından hazırlanan “1993-Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması”, 4) “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)” tarafından hazırlanan “1993-İller Bankası Reorganizasyon Raporu”, 5) “Türk Belediyecilik Derneği (TBD) ve Konrad Adenauer Vakfı (KAV)” tarafından düzenlenen toplantıda dile getirilen önerileri kapsayan “1996 -Yerel Yönetimler ve İller Bankası” çalışması, 6) “ODTÜ-Orta Doğu Teknik Üniversitesi” tarafından hazırlanan “1996-İller Bankası’nın Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları”, 7) “8. Beş Yıllık Kalkınma Planının” hazırlanması sürecinde oluşturulan “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonunun” 2001 yılındaki Raporu, 8) İller Bankası tarafından ortak belediyelere uygulanan “2003-Araştırma Anketi”, 9) Dünya Bankası tarafından hazırlanan “2002-Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi”.

4.2.1. 1985- Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi

Mayıs 1985'te onaylanan ve planlandığı üzere Haziran 1990'da sona eren 9.200.000 USD tutarındaki “Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi”, gerekli çalışma ve araştırmaların tamamlanması sonrası uygulamaya sokulacak olan “Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesinin” altyapısını hazırlamak üzere kurgulanmıştır. Projenin bir diğer amacı; Hükümetin başlattığı desantralizasyon politikalarını desteklemek, birimler arası koordinasyonu sağlamak, kentleşme politikalarının etkinliğini artırmak için birbirini tamamlayıcı politikaları belirlemek ve gerek ulusal, gerek bölgesel gerekse yerel düzeyde koordineli çalışabilecek kurumsal mekanizmaları oluşturmak şeklinde belirlenmiştir. Genel çerçevede ifade edilen amaçların detayları; yerel yönetimlerin reorganizasyon planlamasının yapılması, yerel yönetimlerin imar, planlama, muhasebe ve finansman kapasitelerinin artırılması, üstlenilecek bu yeni görev ve sorumluluklar için elemanların eğitilmesi ve İller Bankasının rolü ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi şeklinde (World Bank, 1990a:2) ifade edilmiştir.

Projenin gündeme gelmesi, Dünya Bankası tarafından 1983'te tamamlanan *Şehircilik Sektörü İncelemesi Raporundan* sonra söz konusu olmuş ve Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı şehircilik sorunlarına karşı yaratıcı çözümlerin keşfedilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu projenin hayata geçirebilmesinin arka planında ise, dönemin Hükümetinin yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarımını içeren desantralizasyon politikasını benimsemesi ve bu yönde adımlar atması yatmaktadır. Projeye birlikte; yerel yönetimlerin hızlı şehirleşmenin doğurduğu altyapı ve üstyapı sorunlarıyla başa çıkma kapasitelerinin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynak sağlanması, yerel yönetimlere teknik destek ve kaynak sağlayan merkezî yönetim kurumlarının (İller Bankası ve diğerleri) reorganizasyonu gündeme gelmiş ve olası alternatifler ortaya konularak uygulamaya geçirilmesi öngörülmüştür. Projenin uygulanması ve koordinasyonunun sağlanması görevi Devlet Planlama Teşkilatına (DPT) verilmiştir. DPT ise bu görevi uzmanlar ve danışmanlardan oluşturduğu *Proje Koordinasyon Birimi* (PCU– Project Coordination Unit) aracılığıyla yerine getirmiştir. Projenin uygulanmasındaki kilit rolün İller Bankasına verilmiş olması, bizâtihi Projenin ana amacı olan yerel yönetimlerin imar, planlama ve kamu hizmet ve yatırımlarını kendi başlarına yapmalarının sağlanması hedefleriyle çelişmiştir.

İller Bankasının yerel yönetimler üzerindeki imar, planlama, kamu hizmetlerinin ifası ve finansal destekler kapsamındaki hâkim pozisyonunun sadece finansal aracı pozisyonuna indirgenmesi, kurumun varoluş gerekçesini ve işleyişini gözardı eden bir durum yaratmıştır. Proje; uygulama sırasında kurum içinden gelebilecek tepkiler hesaba katılmadan Hükümetin İller Bankasının reorganizasyonu yolunda hızlı adım atacağı varsayımı üzerine kurgulanmıştır. Projenin başarısızlığında; İller Bankasının reorganizasyonuna dair kurgunun aceleci şekilde hazırlanması yanısıra, geçiş sürecini göz önüne almayan ve Bankanın mevcut kurumsal yapısını küçümseyen unsurlar içermesi önemli rol oynamıştır. İller Bankası üst yönetimi, Projeyi kurumun varlığını tehdit olarak algılamış ve sahiplenmemiştir. Bunun yanısıra, DPT tarafından oluşturulan PCU, sürecin planlanması ve yönetilmesinde İller Bankası yönetimini dışarıda tutmuştur. Son olarak ise, İller Bankası tarafından gelen güçlü muhalefete karşı Hükümet kararlı bir duruş sergilemeyerek reformcu adımları atmaması da projenin başarısızlığında rol oynamıştır (World Bank, 1990a: 2).

Projenin önemli bir parçası İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin olarak proje bütçesinden finanse edilme kaydıyla İngiliz kökenli Inbucon Managements Consultant firmasıyla kapsamlı bir rapor hazırlaması için sözleşme yapılmıştır. Raporun hazırlatılma amaçları: İller Bankasının mevcut yapısı ve işleyişini incelemek; İller Bankasının faaliyetlerinin etkinlik derecesini araştırmak; Hükümetin benimsediği desantralizasyon politikaları çerçevesinde İller Bankasının yeni rolü, hedefleri, işlevleri ve hareket tarzıyla ilgili öneriler getirmek; İller Bankası tarafından ifa edilen yerel hizmetlere ilişkin yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarımının yapılmasını sağlamak; İller Bankasının şehirlerin gelişimine katkı vermesini sağlamak; İller Bankasının yerel yönetim yatırım Bankası olarak çalışmasının etkinliğini artıracak argümanını ortaya koymak; İller Bankasının yeni yapısı ve işlevlerinin hayata geçirileceği *Aksiyon Planını* kademeli bir geçiş stratejisi dâhilinde planlamak ve bu çerçevede kurumiçi görüşleri dikkate alarak uygulanmasına yönelik önerilerde bulunmak şeklinde belirtilmiştir. *İller Bankası Yönetim Çalışması* isimli rapor Ekim 1986'da tamamlanmış ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, Dünya Bankasına ve İller Bankasına sunulmuştur. Rapor, başta İller Bankası yönetimi olmak üzere ilgili kurumlar tarafından tatmin edici bulunmamıştır. Dünya Bankasının 1990 yılındaki Proje

Değerlendirme Raporunda, Inbucon Managements'in çalışmasında İller Bankasının yerel yönetim finansmanında oynadığı önemli rolün yeterince değerlendirilemediği ve bu değerlendirme eksikliğinin İller Bankasının gelecekteki rolünün belirlenmesine ilişkin getirilen önerilerin havada kalmasına sebep olduğu eleştirisi dile getirilmiştir. Dünya Bankasına paralel diğer paydaş kurumlar da, desantralizasyon sürecinin doğurduğu geçiş döneminde İller Bankasının rolünün detaylı şekilde göz önünde bulundurulmadan reorganizasyon önerilerinin formüle edildiği kaygısını paylaşmışlardır (World Bank, 1990a: 21-22).

4.2.2. 1986- Inbucon Management Consultants: İller Bankası Yönetim Çalışması

Dünya Bankası ve Hükümeti temsilen DPT'nin öncülüğünde başlatılan "1985-Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi" ile birlikte İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin tespitler ve önerileri içerecek profesyonel danışmanlarca kapsamlı bir raporun hazırlanması gündeme gelmiştir. Bu çerçevede İngiliz kökenli araştırma ve danışmanlık firması olan Inbucon Management Consultants (IMC), 1986 yılında DPT ile yaptığı anlaşmaya istinaden "İller Bankası Yönetim Çalışması" Raporunu hazırlayıp sunmuştur. İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin bu Raporun hazırlanmasının arka planında, Türkiye'deki hızlı kentleşme sonucu kentlerin artan problemleri ve dönemin Hükümetinin benimsediği desantralizasyon politikaları çerçevesinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarımı yapma isteği yatmaktadır. Raporda; desantralizasyon politikaları çerçevesinde yerel hizmetlerin yetki ve sorumluluğunun yerel yönetimlere yayılması, kentsel gelişmenin güçlendirilmesi ve kentsel gelişmenin finansal ve teknik anlamda destekleyicisi olacak İller Bankasını yerel yönetim kalkınma bankası fonksiyonuna kavuşturulması yolunda kapsamlı önerilerin formüle edilmesi hedeflenmiştir. Benimsenen desantralizasyon politikalarına dayalı olarak İller Bankasının varlığı, kentsel gelişmeyi destekleyen anahtar kuruluş olarak büyük önem kazanmıştır. Kentsel gelişme hususunda anahtar rol oynaması düşünülen İller Bankasının reorganizasyonu için öneriler getirmesi beklenen Rapordaki yol haritası şu şekilde belirlenmiştir: İller Bankasının mevcut rolü ve işlevlerini gözden geçirmek, İller Bankasının bugünkü faaliyetlerinin etkinliğini analiz etmek, Çukurova Kentsel Gelişme Projesinin başlama sebeplerinden birisi olan Hükümetin izlediği neo-liberal

politikalar çerçevesinde İller Bankasının gelecekteki rolü, amaçları ve işlevleriyle ilgili Hükümete önerilerde bulunmak (IMC, 1986a: 1). Raporda İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin öneri çerçevesi iki temel hedef üzerine oturtulmuştur:

- Yerel yönetimlere, gerçek kalkınma ve yatırım bankası olarak hizmet verebilecek kapasitenin oluşturulması ve böylece yerel yönetimlerin artan kaynak ihtiyacını karşılayabilecek yapının kurulması.
- İller Bankasını yerel yönetimlere ilişkin imar işlerinde danışmanlık hizmeti verecek en yetkili kurum haline getirilmesi (IMC, 1986a: 2).

Raporda, dile getirilen önerilerden önce İller Bankasının reorganizasyonunu gerektiren sorunlu alanların tespiti ve mevcut problemler şu şekilde ele alınmıştır:

- Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesinin uygulanması sırasında İller Bankasının yapısal, örgütsel ve yönetsel manada yeniliklere kapalı ve tutucu eğilimler taşıdığı görülmüş İller Bankasının yamalı ve parçalı iyileştirmeden ziyade köklü değişime ihtiyacı olduğu belirtilmiştir (IMC, 1986a: 6).
- 1950 sonrasında Türkiye’de yaşanan hızlı kentleşme, kentlerin büyüme hızının istihdam yaratma hızından çok daha yüksek olmasına sebebiyet vermiştir. Bu durum da kentsel gelişmeyi engellediği gibi mevcut kaynakların verimli ve etkin kullanımını engellemiştir. Büyüyen şehirlerin altyapı ihtiyaçları ve bakım onarımlarına ilişkin kaynakların yetersiz olması, bu kaynaklar için yoğun bir mücadeleye sebep olmuştur. Bu mücadele ise, merkezî hükümetin sübvansiyonlarının adaletsiz dağıtımına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin kaynak sorununa etkili şekilde el atabilecek bir kurumun eksikliği kentsel altyapı ve üstyapı sorunlarının çözümünü zorlaştırdığı gibi hükümetlerin desantralizasyon politikalarının etkin şekilde uygulamasını da engellemektedir (IMC, 1986a: 12-13).
- Kentlerin hızlı ve kontrolsüz büyümesinin beraberinde getirdiği gecekondulaşma ve altyapı eksikliklerinin ortadan kaldırılmasına dair dönemin Hükümetinin attığı iyi niyetli adımlar yeterli olmamaktadır. Bu yetersizliğin en büyük sebeplerinden birisi, bu sorunlara etkili bir şekilde el atabilecek

kurumların ve yönetim organlarının bulunmamasıdır. Kentlerin sorunlarıyla ilgilenecek ve konunun tüm resmî aktörlerini koordine edecek bir bakanlık veya bir kuruluşun olmaması kentsel sorunların çözümünde dağınıklığa yol açmaktadır. Kentsel sorunların çözümünde rol oynayan kuruluşlardan birisi de İller Bankasıdır. Kentsel yönetime ilişkin uygulamaya sokulan desantralizasyon politikalarının etkili bir şekilde uygulanabilmesinde ve kentsel sorunlara etkin müdahale yolunda koordinasyonu sağlayabilecek kurumlardan birisi olabilecek İller Bankasının reorganizasyonu gereklilik arz etmektedir (IMC, 1986a: 13-16).

- Türkiye'deki yerel yönetimlerin yatırımları için kaynak yaratmaları bir yana çoğu zaman çalışan maaşlarını bile ödeyemeyecek durumda olmaları temel sorun alanlarından birisi olmuştur. Yerel yönetim bütçelerinin çok büyük kısmının merkezî yönetim bütçesinden aktarılan kaynaklara dayanması, yerel yönetimleri merkezî yönetime bağımlı kıldığı gibi kentsel planlama ve altyapı yatırımlarında inisiyatifin merkezî yönetim kuruluşlarında olmasını doğurmaktadır. Mevcut bütçe açıklarının yarattığı kaynak ihtiyacına ilaveten kentsel büyüme dolayısıyla oluşan altyapı yatırımları için belediyelerin her sene yaklaşık 225 milyon USD'lik ilave kaynağa ihtiyacı söz konusudur. Bu ilave kaynağın merkezî bütçeden karşılanmasının zor olduğu göz önüne alındığında İller Bankasının kaynak yapısını çeşitlendirmesi ve yaratacağı yeni kredi kanalları ile belediyeleri finanse etmesi hayati önemdedir. Dolayısıyla, kaynak yapısının çeşitlendirilmesi ve geliştirebilmesi için uluslararası fonlara ihtiyacı olan İller Bankasının reorganizasyonu acil gereklilik halini almıştır (IMC, 1986a: 16-22).
- Yerel yönetim birimlerine teknik destek sağlamak, merkezî yönetim bütçesinden aktarılan kaynaklara aracılık yapmak ve belediyelere finansman desteği sağlamak üzere kurgulanan İller Bankasının mevcut yapısıyla yerel yönetim bankası olarak etkin faaliyet göstermesi mümkün değildir. Bu haliyle Dünya Bankasından yerel yönetimlere aktarılan fonlara aracılık etmesi ve uluslararası fonların yerel yönetimlere kredi olarak aktarılmasını sağlayabilmesi pek mümkün gözükmemektedir. İller Bankasının temel

sorunlarından birisi de yönetim zâfiyetidir (IMC, 1986a: 24). Bankanın yönetilmesi ve işleyişinden sorumlu olan yönetim kurulu üyeleri, özellikle finansman ve bankacılık alanında hem beceri hem de deneyim açısından yeterli değildir (IMC,1986b: 66). Banka, hem teknik destek hem de finansman desteği sağlamak üzere faaliyet göstermesine rağmen finansman bölümü tam manasıyla ne bankacılık hizmeti, ne de finansman hizmeti verebilmektedir. Türkiye şartlarında kentlerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasındaki önemi dolayısıyla modernleştirerek etkinliğinin artırılmasını hak etmektedir (IMC, 1986a: 25-26).

- Mevcut durumda İller Bankası, altyapı/üstyapı yatırım projelerinde belediyeler yerine fiilen birincil taraf olarak hareket etmektedir. Bu durum, belediyeler açısından öngörülemeyen maliyet ve çoğu zamanda zamanında bitirilemeyen işler olarak olumsuz durum yaratmaktadır. İller Bankasının teknik işlerdeki yükleniciliği, Hükümetin izlediği desantralizasyon politikaları çerçevesinde yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu kapsamda, İller Bankası mevcut sözleşmeleri tamamladıktan sonra yeni düzenlenecek ihalelerde teknik danışmanlık hâricinde faaliyet göstermemeli, ihalelerin düzenlenmesinde ve yapılacak sözleşmelerde birinci taraf olmayı belediyelere bırakmalıdır (IMC, 1986b: 65).
- İller Bankasına ilişkin bir diğer önemli sorun ise özerklik sorunudur. Yerel yönetimlerin bankası olmasına rağmen merkezî yönetimin sıkı denetimi altındadır. Gerek Genel Kurulun yapısı gerekse de Yönetim Kurulunun yapısı göz önüne alındığında yerel yönetimlerin temsilinden ziyade merkezî yönetimin ağırlığı göze çarpmaktadır (IMC, 1986b: 69). Bu durum, özellikle kredi kullandırımı söz konusu olduğunda bazı belediyelerin ihtiyacı olmadığı halde avantajlı kredileri siyasî ilişkilerini kullanarak almasına sebebiyet vermektedir. Söz konusu siyasî kayırmacılık, İller Bankasının özerk olmamasının doğal sonucudur. Bu kapsamda İller Bankası, Hükümet tarafından kısıtlı olarak verilen ve tükenmekte olan kaynağı kullanarak kredi dağıtmaktadır. Bankanın kaynak yapısına ilişkin olarak merkezî hükümetin

tekelinin devam etmesi durumunda bankanın fon kaynaklarında ciddi bir azalışın olacağı açıktır (IMC, 1986b: 69).

- İdarî işleyiş anlamında önemli eksiklikler göze çarpmaktadır. “Mali ve İdari İşler Dairesi” bankacılık işlemlerine göre tasarlanmamıştır, modern muhasebecilik teknikleri uygulanmamaktadır; yerel kalkınma için gerekli kaynakların etkin şekilde kullanılmasını sağlayacak proje değerlendirme ve izleme ile kredi değerlendirme birimi olmadığı gibi bu işlemleri yapabilecek nitelikte eleman da bulunmamaktadır (IMC, 1986b: 77). Bu noktada profesyonel ve uzman çalışanlara ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, özel sektörden transfer edilebilecek uzmanların Bankada istihdam edilmesine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu engel teşkil etmektedir.

1986- Inbucon Managament Consultants’ın hazırladığı Raporda, İller Bankasının sorun alanlarına ilişkin tespitler yapıldıktan sonra reorganizasyona yönelik öneriler dile getirilmiştir. Önerilerin düzenlemesindeki temel referans noktası, dönemin Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin desantralizasyon politikaları olmuştur. Söz konusu politikalardan çıkarım yapılan referans noktaları şunlardır: Merkezî yönetimin elinde yoğunlaşan yetkileri mümkün olan yerlerde belediyelere diğer yerlerde ise diğer yerel yönetim kuruluşlarına yaymak; yerel halkın kendilerini ilgilendiren işlerde karar alma sürecine aktif katılımını sağlamak; yerel nitelikteki işlerin ve hizmetlerin merkezî veya yerel nitelikteki kamu kuruluşları tarafından yapılması yerine daha etkin ve verimli şekilde yapabilecek özel sektör kuruluşları tarafından yapılmasını sağlamak ve bu kapsamda özel sektör kuruluşlarının daha fazla inisiyatif almasını teşvik etmek (IMC, 1986b: 84). Raporda dile getirilen referans noktaları, 1980’lerden itibaren Batı dünyasına hâkim olan YKİ anlayışı ve hizmette yerellik ilkelerinin yansıması olarak değerlendirilebilir. Dünya Bankası öncülüğünde özellikle gelişmekte olan ülkelere dayatılan YKİ ve hizmette yerellik ilkelerinin Türkiye’de Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesi vasıtasıyla uygulamaya sokulduğu görülmektedir. Kamu yönetimi yapısı ve işleyişinde köklü reformlar öngören YKİ anlayışı çerçevesinde İller Bankasının reorganizasyonu da gündeme gelmiştir. Dünya Bankası, dikte ettiği yerel yönetim reformunun finansmanı ve uygulanması aşamasında yerel yönetimlere vereceği destek

kapsamında kilit rol oynayacak İller Bankasının reorganizasyonuna özel önem atfetmiştir.

İller Bankasının reorganizasyonu, yerel yönetim reformunun bir parçası olarak görüldüğü için gerekli yasal değişikliklerin yapılması ilk etapta dile getirilen öneriler grubunu oluşturmuştur. 1986- IMC Raporunda İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin dile getirilen yasal değişiklikler şu şekilde sıralanmıştır (IMC, 1986b: 69):

- İller Bankası yönetimine üst düzey uzmanlık ve beceriye sahip kişileri alabilmek için İller Bankasının çalışanlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamından çıkarılması gereklidir.
- Genel Kurulun ve Yönetim Kurulunun yapısını değiştirebilmek ve sermaye artışlarında Genel Kurulun yetkilendirilmesini sağlamak amacıyla İller Bankası Kanununda değişiklikler yapılması gereklidir.
- İller Bankasının kaynak yapısını çeşitlendirmek adına, belediyelerin atıl fonlarının ve merkezî bütçe tarafından yerel yönetimlere aktarılan tüm fonların mevduat olarak İller Bankasında toplanmasını sağlamak için (1580 sayılı) Belediye Kanununda değişiklikler yapılması gereklidir.

Bankanın merkezî yönetimle olan ilişkilerinin sınırının çizilmesi gerektiği ifade edilerek özerklik talebi dile getirilmiştir. Özerklik ve merkezî yönetimle ilişkiler çerçevesinde dile getirilen öneriler şunlardır (IMC, 1986a: 3-58):

- Hissedarlarına karşı sorumlu olan ve sermaye taahhüdü için hissedarlarına dayanan Banka, anonim şirket şeklinde bankacılık işlemlerini çok daha etkin ve verimli uygulayabilecektir.
- Bankanın bakanlıklarla olan ilişkisi desantralizasyon politikalarının ruhuna uygun olacak şekilde genel sorumluluk çizgisiyle sınırlı tutulmalıdır. Bankanın yerel yönetimler açısından teknik fonksiyonunun ağır basmasından dolayı ilgili bakanlık Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB) olmalıdır.
- Bankanın temel sorumluluğunun hissedarlarına karşı olması gerektiğinden hareketle BİB'na olan bağlılığın sadece geçiş sürecini kapsamaması yeterlidir. İller Bankasının reorganizasyonunun tamamlanması sonrasında herhangi bir

bakanlığa bağlı olmasına gerek yoktur. Ancak geçiş süreci için de olsa gözetim hakkına sahip olan BİB'na Yönetim Kurulu için bir aday gösterme hakkı verilmelidir.

- Merkezî yönetimin belediyelere yönelik malî desteğinin koordinasyonunu sağlamak üzere yerel yönetimlere tahsis edilen tüm fonlar, İller Bankasında toplanmalı ve buradan dağıtılmalıdır. Yani İçişleri Bakanlığı ile BİB denetiminde olan “İl Özel İdareleri Fonuyla”, “Mahallî İdareler Fonunun” İller Bankasının yetkisinde önceden belirlenmiş objektif kriterler doğrultusunda dağıtılması sağlanmalıdır.

Bankanın organizasyonu ve örgütsel yapısına ilişkin olarak dile getirilen öneriler ise şu şekilde sıralanmıştır (IMC, 1986a: 6-84):

- Bankanın ana sorumluluğun hissedarlarına karşı olması gerektiğinden hareketle Genel Kurulun hissedarları tam manasıyla temsil etmediği görülmektedir. Mevcut durumda il özel idarelerinin gereğinden fazla söz hakkı bulunmakta olup bu durumun belediyeler lehine değiştirilmesi gerekmektedir. Genel Kurulda temsiliyet oranlarında %70'lik payın belediyelere, %15'lik payın ise il özel idareleri ve köylere verilmesi gereklidir. Genel Kurulun tam bir danışma kurulu vasfı kazanabilmesi için üye sayısının 75'ten 209'a çıkarılması gereklidir. Yeni Genel Kurul yapısında merkezî yönetimi temsilen 9 üyeye yer verilmeli, fakat özerkliği zedeleyebilecek şekilde bu üyelere oy hakkı verilmemelidir.
- Bankanın en önemli yürütme organı olan Yönetim Kurulu, çok daha geniş uzmanlık alanını temsil eden üyeleri içerecek şekilde yeniden düzenlenmelidir. Üye sayısı 5'ten 9'a çıkarılmalı ve Genel Müdür, bankacılık faaliyetinden sorumlu Genel Müdür Yardımcısı ve Teknik Bölüm Başkanı olmak üzere üç üyenin Bankanın bilfiil yönetiminde bulunan kişilerden oluşması gereklidir. Bankanın yöneticisi sıfatı taşımayan diğer 6 üyeden ikisini, Genel Kurul kendi üyeleri arasından seçmelidir. Banka ve merkezî yönetim arasındaki işbirliğinin sağlıklı sürdürülebilmesi için bir üyenin, Hükümet tarafından atanması gereklidir. Diğer iki üye ise, uluslararası bankacılık deneyimine sahip olma

şartıyla DPT'nin önerdiği adaylar arasından Genel Kurul tarafından seçilmelidir. Yönetim Kuruluna Genel Müdür başkanlık etmelidir.

- Yönetim Kurulu üyesi olmayan yöneticilerin uzmanlığından yararlanabilmek ve uzmanlık gerektiren hususlarda farklı görüşleri bir araya getirerek sağlıklı karar alabilmek adına Genel Politikalar Komitesi, Teknik Komite ve Kredi Komitesi oluşturulması gereklidir.
- Yerel yönetimlerin kaynak ihtiyaçlarını karşılayabilecek gerçek bir finansman kuruluşu ve kalkınma bankası oluşturmak adına yeni kurulacak bankacılık bölümüne ihtiyaç vardır. Kurulacak bankacılık bölümüyle birlikte yurtiçi ve yurtdışı sermaye piyasalarından yerel yönetimlerin ihtiyacı olan kısa ve uzun vadeli fonları temin edilebilecek ve hattâ tahvil ihracı yoluyla yatırım projeleri için kaynak yaratılabilecektir. Ayrıca kredi değerlendirme dairesinin kurulmasıyla birlikte finanse edilen yatırım projelerinin geri dönüşü ve kredibilitesi çok daha etkin şekilde ölçülebilecektir. Yerel yönetimlerin atıl fonlarının mevduat olarak Bankaya yatırılmasını sağlamak üzere belediyeler nezdinde şubeleşmeye gidilmelidir.
- Teknik bölüm, bankacılık fonksiyonunu destekleyen nitelikte ve verilen hizmetler karşılığı ticarî fiyatlama prensibiyle çalışmak şartıyla faaliyetine devam etmelidir. Teknik bölüm, bankanın ana organı olmaktan çıkarılıp teknik danışmanlık fonksiyonuna sahip olacak şekilde yeniden örgütlenmelidir. Bu bölümün faaliyet alanı, Bankanın verdiği kredilerle finanse edilecek projelere ilişkin danışmanlık hizmeti verilmesi ve projenin denetlenmesiyle kısıtlı olmalıdır. Ayrıca teknik hizmet talep eden belediyelere ücreti karşılığı danışmanlık hizmeti sunulmalıdır. Önceden olduğu gibi projeleri bilfiil üstlenmek yerine sözleşmelerde yerel yönetimlerin acentesi gibi davranılmalıdır. Teknik işlerde kendisini geliştiren Banka, piyasadaki diğer teknik danışmanlık firmalarıyla rekabete girebilmeli ve tüm sektörlere danışmanlık hizmeti verebilmelidir. Teknik işler altında verilen imar planı yapma hizmeti belediyelere devredilmeli, imar planı yapma yetisine sahip olmayan belediyeler ise bu hizmeti özel sektör kuruluşlarından temin etmelidir.

Özel sektör kuruluşlarının küçük belediyelerin işlerini yapmakta isteksiz davranabileceğinden hareketle küçük belediyeleri zor duruma düşürmemek adına “Küçük Sözleşmeler Garanti Fonu” kurarak projelere garanti desteği ve danışmanlık desteği sunması sağlanabilir.

- Bankacılık bölümünün geliştirilmesi yanı sıra teknik destek hizmetinin ilgili bakanlıklar ve belediyelerce istenmesi halinde devam ettirilmesi mümkündür. Hükümetin uyguladığı desantralizasyon politikaları çerçevesinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artması, zaman içinde belediyelerin teknik kapasitelerini geliştirdiği gibi İller Bankasının teknik işlerdeki yürütücülük işlevini gereksiz kılacaktır. İller Bankasının teknik servis işlevi, mühendislik ihalelerinde yürütücülük ve üstlenicilik fonksiyonundan ziyade danışmanlık formuna doğru evrilecektir. Bu çerçevede İller Bankasının teknik bölümünün belediyelere desteği geçici süre için de olsa mutlaka devam etmelidir. Bankanın teknik işlerde ana yürütücü olmaktan ziyade teknik danışmanlığı üstlenmesi gereklidir. Ayrıca teknik destek hizmetlerinin bedelleri, piyasada oluşan ticarî fiyatlamalar çerçevesinde belirlenmelidir. Uygun piyasa fiyatı ve etkin teknik hizmet sunumu karşılığında elde edilecek gelirlerle İller Bankası, altyapı yatırımlarının finansmanı için gerekli olan kaynağı otofinansmanla sağlayabilecek imkâna kavuşabilecektir. Teknik danışmanlık hizmetinin kredi verilen projelerin doğru değerlendirilmesinde önemli bir rolü olduğu göz önüne alındığında, Bankanın ilgili organlarının hem teknik hem de finansal açıdan proje değerlendirmeyi öğrenmeleri gereklilik arz etmektedir. Bu nedenle, proje inceleme, planlama, yönetim, izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması için kapsamlı bir eğitim programı başlatılmalıdır.
- Bankanın yeni işlevlerini ifâ edebilecek yetenekte ve bilgide olmasını sağlamak amacıyla yetkin kişilerin özellikle yönetim kademesinde istihdam edilmesi gereklidir. Bölge müdürlüklerinde de yetkin profesyonellerin istihdamı sağlanmalı ve bölge müdürlüklerinin yetkileri ve sorumlulukları artırılmalıdır.

- Kredi portföyünü sıkı şekilde takip edebilecek iç kontrol ünitesinin kurulması yanı sıra uluslararası itibara sahip dış denetçilerin görevlendirilerek bunların görevde tutulması, Bankanın uluslararası piyasalardan daha kolay fon temin edebilmesine katkı sağlayacaktır.
- Bankanın sermaye yapısı gelecek için öngörülen altyapı yatırım projelerini finanse etmekte yetersiz kalacaktır. Bunun için belediyelere ek yük getirmeden sermayenin artırılması gereklidir.

YKİ anlayışı çerçevesinde hazırlanan Raporun getirdiği öneriler, devletin kamusal alandaki rolünü kısıtlayan ve yerel yönetimlerin daha fazla inisiyatif aldığı adem-i merkeziyetçi neo-liberal anlayışı yansıtmaktadır. Bu öneriler, İller Bankasının teknik hizmet ve finansör özelliklerini bir arada bulunduran melez yapısının ortadan kaldırılmasıyla bankanın sadece malî aracı olarak tek boyutlu yapıya sahip olmasını öngörmektedir (Falay, 2002: 573-575). Dünya Bankasının önerilerinde yer alan İller Bankasının teknik fonksiyonunun geri plana atılarak finansman fonksiyonunun ön plana çıkarılması, İller Bankasının devre dışı bırakılarak yerel yönetimlerin altyapı finansmanının özellikle yabancı sermayeli özel sektör finansmanına açılması amacını taşımaktadır. Falay (2002), Raporda dile getirilen önerilerin İller Bankasının devre dışı bırakılması ve pasifize edilmesi amacının türevleri olduğunu savunmaktadır (s. 574). Falay ile aynı görüşü paylaşan Güler (1992), bu politika ve önerilerin uzantısı olarak özellikle 1986 yılından beri kamu kesiminin özel sektör bankalarından kullandığı kredilerde bir patlama olduğunu ifade ederek, Merkez Bankasının kamu kurumlarına borç vermeyi kesmesiyle uluslararası sermayenin kamu borçlanması içerisindeki payının hızlı artışına (s.209) dikkat çekmektedir.

4.2.3. 1993- TOKİ, IULA-EMME: Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı (International Union Local Administrations- East Mediteranean and Middle East, IULA-EMME) işbirliğinde yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve kentleşme politikalarının elden geçirilmesine yönelik olarak “Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi” Programı başlatılmış ve bu

kapsamda bir dizi araştırma raporu hazırlanmıştır. Programın amaçlarına bakıldığında; merkezî vesâyetin azaltılması, desantralizasyon ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılması, yerel yönetimlerin bu yetki ve kaynakları etkin ve verimli şekilde kullanabilecek yetkinliğe sahip kılınması, ulusal, bölgesel ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğine gidilmesi, yerel temsil ve katılımın artırılması gibi yönetim, yerellik ve YKİ ilkelerine net şekilde atıf yapıldığı görülmektedir. Araştırma programının ana hedefi, belirlenen amaçlar doğrultusunda yerel yönetim sistemine ilişkin yeni modelin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesi olarak ifade edilmiştir.

Araştırma Raporunun ilk bölümünde, İller Bankasının reorganizasyonu sürecinde model oluşturabilecek dünyadaki diğer yerel yönetim bankacılığı örnekleri ele alınmıştır. İkinci bölümde ise, Türkiye'deki yerel yönetim bankacılığı ele alınarak bu kapsamda İller Bankasının mevcut durumunun analizi ve reorganizasyonuna yönelik öneriler dile getirilmiştir. Raporda, İller Bankasına ilişkin problem tanımı yerel yönetim sistemindeki sorunların parçası olarak ele alınmıştır. 1950'li yıllardan sonra kırdan kente yoğun göçün yarattığı hızlı ve kontrolsüz kentleşme karşısında yerel yönetim sisteminin ve yerel yönetim aktörlerinin hazırlıksız yakalanmalarının kentsel problemleri gün geçtikçe büyüttüğü vurgulanmıştır. Raporda; özellikle kentsel hizmetlerin sunumu ve yerel altyapı ihtiyacının karşılanması için yaklaşık 2 Milyar USD yatırımın gerektiğini hesaplayan Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesine (World Bank, 1987) atıf yapılarak, olası tüm iç ve dış kaynakları harekete geçirebilecek bir malî aracı kurumun oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Mevcut durumda malî aracı kurum rolünü üstlenen İller Bankası, kurulduğu dönemin şartlarına göre iç ve dış malî piyasalardan kaynak sağlayabilecek mekanizmalarla donatılmamış ve ticarî esaslara göre çalışan bir banka olarak kurgulanmamıştır. Kurulduğu dönemden itibaren yerel yönetimlerin finansmanı ve teknik hizmetlerin üstlenilmesi hususunda bilgi, deneyim ve becerisini artırmasına rağmen yapısı ve işleyişi değişen şartlara göre revize edememiştir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 1-3). Bu tespitlerden sonra Raporun İller Bankası reorganizasyon sürecini nasıl ele aldığı, *problem tanımı ve politika önerileri* sınıflandırması çerçevesinde analiz edilecektir.

Raporun ilişkin ilk olarak, İller Bankasının reorganizasyonunu gündeme getiren problemlerin nasıl ifade edildiği ele alınacaktır.

- *1.Problem:* 1945 şartlarında kurulan İller Bankası, mevcut yapısını aynen muhafaza etmekte ve bu yönüyle bir bankadan çok BİB'na bağlı teknik hizmetler gören bir devlet dairesi gibi faaliyet göstermektedir. Ortaklarının yerel yönetimler olduğu ve yerel yönetim finansmanında aracı kurum olarak kurgulandığı halde daha çok merkezî hükümete bağlı bir ajans gibi hareket ettiği Dünya Bankasının Raporunda da ifade edilmiştir (World Bank, 1990b). Yapısının ve işlevlerinin değişen şartlara göre yeniden düzenlenmemesi problemlerin kaynağını oluşturmaktadır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 84).
- *2.Problem:* Türkiye'nin hızla kırsal toplumdaki kentsel topluma dönüşmesi, yerel yönetimlerin yüklerini ve sorumluluklarını gittikçe ağırlaştırmaktadır. Bu sorunların çözüme kavuşturulması için merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında aracılık eden bir kuruma ihtiyaç vardır. Geçmişten günümüze bu görevi, İçişleri Bakanlığı ve BİB'nin emrinde olan İller Bankası üstlenirken malî aracılık noktasında sadece merkezî hükümetin belirlediği fonların aktarımında veznedarlık görevi yapmaktadır. Diğer yandan belediyelerin altyapı yatırımlarında teknik destek, üstlenicilik ve yapım aşamalarında bizzat rol almaktadır. İller Bankası mevcut durumda merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki bir aracından ziyade merkezî yönetim adına hareket eden finansal ve teknik görevler yürüten bir kurum niteliğinde olup artan şehirleşmenin getirdiği sorunların çözümüne katkı yapmaktan uzak pozisyonundadır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 86).
- *3.Problem:* Bankanın yerel yönetimlerden oluşan ortaklarının oluşturduğu Genel Kurulda hangi paydaşların temsil edeceğine, ortakların adına İçişleri Bakanlığı karar vermektedir. Paternalist devlet anlayışının yansıması olarak İller Bankası Genel Kurulunun oluşumunda, temsil edilecek yerel yönetimlerin seçiminde ve en nihayetinde Genel Kurulun yetkilerinin belirlenmesinde yerel yönetimlerin söz hakkı olmadığı gibi tüm yetkiler merkezî hükümetin ajansı olan İçişleri Bakanlığında temerküz etmiştir. Bankanın bilfiil yönetimini üstlenen Yönetim Kurulunun seçiminde Bankanın ortakları olan yerel yönetimlerin seçme hakları yoktur. Bu durum, bankayı yönetenlerin Bankanın paydaşları olan yerel

yönetimlere karşı hesap verme zorunluluğunu azalttığı gibi Bankanın gerçek sahipleri yönetim dışına itilmektedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 87-88).

- *4.Problem:* Bankanın politikalarını belirleyen hem de günlük işleyişinden sorumlu olan Yönetim Kurulunun belirlenmesinde Bankanın paydaşlarının yetkisi bulunmadığı gibi yerel yönetimleri temsil edecek bir üye de yönetim kurulunda yer almamaktadır. Bir başkan ve dört üyeden oluşan Yönetim kurulu üyelerinden üçü, Bayındırlık ve İskan Bakanı tarafından biri ise Maliye ve Gümrük Bakanı tarafından önerilir ve Başbakan, Maliye ve Gümrük Bakanı ile Bayındırlık ve İskan Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararnameyle atanır. Yönetim Kurulunun Başkanı olan icranın başı olan Genel Müdür de merkezî yönetim tarafından atanmaktadır. Bu yapısıyla İller Bankası yerel yönetimlerin aracısısı olmaktan ziyade merkezî yönetim vesâyetindeki bir finans kurumu hüviyetindedir. Banka kaynaklarının oluşturulması ve kullanılmasında yerel yönetimlerin haklarının olmaması, demokratik katılım ve yönetim ilkelerine ters düşen bir durum yaratmaktadır(TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 84).
- *5. Problem:* Bankanın örgütsel yapısı teknik ağırlıklıdır. Genel Müdürlükteki 12 Daire Başkanlığının 6'sı teknik, 5'i idarî ve lojistik hizmetlerle görevliken sadece 1'i "İkrazlar ve Bankacılık Dairesi Başkanlığı" adı altında bankacılıkla ilgilidir. Kurum bu örgüt yapısıyla, yerel yönetimlerin yatırımları için proje hizmetleri ve teknik uygulama hizmetleri veren merkezî yönetimin teknik birimi gibi hareket etmektedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 90-91).
- *6.Problem:* Banka merkezî yönetim kaynaklarından temin edilen fonlarla yerel yönetimlerin altyapı, planlama ve imar işlerini finanse etmeye çalışmaktadır. Bankanın başlangıç sermayesi, yerel yönetimlere merkezî yönetim tarafından aktarılan paylardan yapılan kesintilerle oluşturulmuştur. Ancak yerel yönetimlerin artan ihtiyaçlarını finanse etmek için farklı bir kaynak yaratabilme yeteneğinden yoksun şekilde merkezî yönetimin tahsis edeceği fonlara bağımlı şekilde faaliyet göstermektedir. İller Bankasının mevduat toplayamaması, tahvil ihracı ve uluslararası piyasalardan fon temin edememesi, yerel yönetimlerin merkezî yönetime finansal açıdan bağımlı olması sonucunu doğurmuştur. Bu

kapsamda İller Bankası, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki mali vesâyet aracı olarak görev yapmaktadır denilebilir. Bu durum da çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gelişmesini engelleyen durum yaratmaktadır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 92-93).

- *7.Problem:* İller Bankasının yapısal problemleri yanısıra işlevsel problemleri de mevcuttur. Belediyeler altyapı projelerinin finansmanı için İller Bankasına başvurduğunda İller Bankası, bu projeleri onaylanmak üzere DPT'ye sunar. Ancak bu projelerin fizibilitesine, verimliliğine ve geri ödenebilirliğine dair inceleme yetkisi bulunmamaktadır. İller Bankası tarafından çeşitli belediyelerden toplanan kredi taleplerinin hangilerinin karşılanacağına dair karar verme yetkisi DPT'ye aittir. İller Bankasının kaynak sağlayan kurum olmasına rağmen hiçbir etkisinin olmadığı kredilendirme sürecinde, DPT'nin Bakanlığın altında çalışan bir kurum olmasından dolayı verdiği kararlarda siyasal tarafgirliğin payının olduğu göz önünde tutulmalıdır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 102).
- *8.Problem:* Bir projenin DPT tarafından yıllık yatırım programına alınmasından sonra İller Bankası projeyi hazırlamaktadır. Banka hazırladığı projeyi kendi belirlediği taşeronlar aracılığıyla uygularken, yatırımın maliyeti ilgili belediyeye yüklenir. Bu süreçte ilgili belediyenin hiçbir dahli ve kontrolü olmadığı gibi görüşü de alınmaz. Bu tarz projelendirme tekniği, verimlilik ve kârlılık noktasında hesap verme eksikliğini doğurmaktadır. Ayrıca yapılabilecek kontrolsüz harcama sonrası ilgili belediyeye oldukça yüksek bir maliyet çıkabilmektedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 103).
- *9.Problem:* İller Bankasının merkezî yönetim bütçesine olan bağımlılığı, altyapı yatırımları için uzun vadeli kredi ihtiyacı içinde olan belediyeler açısından İller Bankasının bir muhatap olarak kabul edilmeme sorununu doğurmaya başlamıştır. Türkiye'deki hızlı kentleşme ve bunun doğurduğu altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarının finanse edilebilmesi hususunda mevcut yapı, örgütlenme ve işleyiş açısından İller Bankasının yeterli olabilmesi mümkün gözükmemektedir. Ayrıca kentleşmenin doğurduğu finansman ihtiyaçlarının merkezî bütçe tarafından da

karşılanması mümkün değildir. Dolayısıyla İller Bankasının merkezî bütçe dışında yeni ve uzun vadeli kaynak bulamaması durumunda orta ve büyük çaptaki belediyeler açısından etkinliğini yitireceği açıktır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 106).

- *10.Problem:* İller Bankası, finansal kuruluş olarak yetersiz olduğu ve etkin çalışmadığı hususunda yerel yönetimlerce eleştirilmektedir. Bunun yanısıra teknik anlamda güçlü olması beklenirken yerel yönetimler adına bilfiil üstlendiği projelerin çok uzun sürmesi ve projelerin maliyetlerinin hesaplanmasında başarısız olması nedeniyle de eleştirilmektedir. Projelerin kurgulanması sırasında finansal kaynakların ne şekilde sağlanacağı göz önünde bulundurulmadan hesap yapılması, projelerin daha başlangıçta ölü doğmasına sebebiyet vermektedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 107).
- *11.Problem:* Merkezî bütçe fonlarından finanse edilecek projeler için İller Bankasının tüm projeyi üstlenip yapması, merkezî yönetimin yerel yönetimlere güvenmediğini gösterdiği gibi yerel yönetimlerin teknik, idarî ve malî kapasitelerinin gelişmesi yolunda engel yaratmaktadır. İlâveten proje üstlenilmesindeki etkin rol, İller Bankasının yerel siyasete dâhil olmasını doğurmaktadır. Ayrıca bu durum, Banka içi çıkar çatışmalarının doğmasına yol açarak malî aracı ve teknik danışman olarak Bankanın gelişimini engellemektedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 107).
- *12.Problem:* Bir diğer problem, Bankanın yatırım projelerinin finansmanında karar alırken özerkliğinin olmamasıdır. Proje için başvuran yerel yönetimlerin borç ödeme gücü veya potansiyel projelerin verimlilik analizlerine dair ekonomik, malî ya da teknik ölçütler geliştirme özerkliğine sahip değildir. Yatırım kararları daha çok merkezî hükümet tarafından siyasal sâiklerle verilmektedir. Bu şekilde bir özerklik olmadan Bankanın kredi riskini yönetmesi ve dengeli portföy dağılımı yapması mümkün gözükmemektedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 108).
- *13.Problem:* İller Bankasının proje verimlilik analizi yapmaması, projelerin kullanım bedelleriyle ödenip ödenemeyeceğinin tespitinde belirsizlik yaratarak

proje verimliliğini düşürmektedir. Bu durum gerek merkezî bütçe, gerek İller Bankası gerekse de yerel yönetimler açısından kaynak israfına yol açan bir durum yaratmaktadır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 108).

TOKİ ve IULA-EMME Raporunda problemler dile getirildikten sonra İller Bankasının reorganizasyon gerekliliği ele alınmış ve İller Bankasının yapılandırılmasına ilişkin öneriler dile getirilmiştir. İller Bankasının, kuruluşundan beri devamedegelen yapısı ve işlevleriyle birlikte değişen, gelişen ve demokratik katılımcı yönetim anlayışına doğru evrilen yerel yönetimlerin talep ve gereksinimlerini karşılaması mümkün gözükmemektedir. Türkiye’de yaşanan hızlı kentleşme ve bunun doğurduğu finansal kaynak ihtiyacının yalnızca kamu tasarrufları/kaynakları ile finanse edilme imkânı oldukça kısıtlıdır. Yerel altyapı gereksinimlerinin genel bütçe üzerindeki baskısını hafifletmek ve ihtiyaç duydukları uzun vadeli kredilere ulaşmalarına imkân sağlayacak gerçek bir malî aracı kurumu oluşturulması kaçınılmaz gözükmemektedir. İlaveten başka birçok ülkede de genel kabul gören yerel yönetimlerin merkezî vesâyetten özerk şekilde faaliyet göstermeleri esas çerçevesinde; uzun vadeli çeşitli finansal kaynaklara ulaşabilecek veyerel yönetimlerin gerek işlevsel manada gerekse demokratik katılım manasında gelişip güçlenmesine katkı yapacak malî kuruluşun varlığı oldukça önemlidir. Yatırım kararlarına hükümetin karışmadığı, özerk şekilde yönetilen, ulusal ve uluslararası piyasalarda aktif olan, kredi değerlendirme kriterlerini şeffaf ve yeknesak olsrsk berlrileyebilen ve ağırlıklı olarak yatırım bankacılığı yaparak gerek ulusal gerekse uluslararası finansal piyasalardan uzun vadeli fon temin edebilecek bir yerel yönetim bankasının varlığı ülke ekonomisine ve kalkınmasına da ciddi katkı yapacaktır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 109-110).

Raporda dile getirilen temel öneri, belediyelerin finansmanı için yeni bir bankanın kurulmasıdır. İller Bankasının ise belediyelere bedeli karşılığında proje ve mühendislik hizmetleri veren ticarî esaslara göre çalışacak bir kuruma dönüştürülmesi önerilmiştir. Mevcut faaliyetinde bu hizmetleri zaten yerel yönetimlere sunan İller Bankasının profesyonel yönetim anlayışı, uzman personel yapısı, işbölümüne dayalı yetki ve görev dağılımı çerçevesinde kendisini geliştirmesi ve dönüştürmesi gerekmektedir. Ticarî esaslar çerçevesinde teknik hizmetler sunacak yapıya kavuşturulacak olan İller Bankası, aynı türden teknik hizmetler veren şirketlerle rekabet edebilecek bir fiyatlama

politikasına geçmelidir. Yeni sistem oturuncaya kadar yerel yönetimlerin gelir getirmeyen kamu yararının gerektirdiği yatırımlarına dair teknik işlerin İller Bankası tarafından karşılanmasına devam edilmesi ve merkezî bütçe tarafından aktarılacak kaynaklarla yeni kurulacak bankanın bu tür yatırımları finanse etmesi daha yararlı olacaktır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 112-114).

Raporda yeni kurulacak bankanın çağdaş yerel yönetim bankacılığı anlayışı dâhilinde kurgulanmasının altı çizildikten sonra Bankanın yapısı ve işleyişiyle ilgili temel ilkeler şu şekilde dile getirilmiştir:

- *Özerklik:* Yeni kurulacak bankanın işleyişi ve yatırım kararlarını vermesi sürecinde merkezî yönetimle beraber belirlenecek objektif ve yeknesak ölçütler dâhilinde özerk bir şekilde karar verebilmesi gereklidir. Yatırım kararlarını alma sorumluluğunu DPT'ye devretmiş bayındırlık işlerini teknik anlamda uygulayan edilgen bir kurum yerine her bir yatırım projesini malî, teknik ve kredi değerlendirme esaslarına objektif şekilde değerlendiren çağdaş bir bankanın kurulması sağlanmalıdır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 115).
- *Yarışan ve rekabetçi işleyiş:* Yeni kurulacak banka, yerel yönetimlere borç verme veya kaynak aktarma tekeline sahip merkezî yönetimin yetkili ajansı olarak çalışan bir kurum olma yerine, iyi müşterileri kendine çekebilecek ve yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu uzun vadeli ve ucuz fonları piyasadan temin edip diğer finans kuruluşlarıyla yarışabilecek bir banka olmalıdır (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 115).
- *Objektif ve yeknesak yatırım ölçütleri:* Yerel yönetimlerin proje finansman taleplerinin değerlendirilmesinde uygulanacak kriterler en baştan belirlenmeli ve duyurulmalıdır. Borcun koşulları kredi sözleşmelerinde belirlenmeli ve alacaklı-borçlu imzalarıyla kesinleştirilip resmîleştirilmelidir. Böylece yerel yönetimlerin borç ödeme planlaması yapabilmeleri, yönetim bütçesi hazırlama ve uygulama yeteneklerinin gelişmesi sağlanabilecektir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 116).
- *Bankacılık ve teknik hizmet fonksiyonlarının ayrıştırılması:* Proje finansmanında alacaklı ve borçlunun rollerinin net şekilde belirlenmesi ve borçlunun ödeme

taahhüdüne girmesi, yerel yönetimlerin sorumluluk duygusunun gelişmesine katkı yapacağı gibi siyasî tarafgirlikten kaynaklanabilecek olası çıkar çatışmalarını da önleyebilecektir. En başta net bir şekilde belirlenen kredi koşulları çerçevesinde, yerel yönetimlerin borç yönetme kapasiteleri güçleneceği gibi yatırımların planlanması, işletme, bakım ve idamesi hususundaki yetenekleri gelişecektir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 116).

İller Bankası reorganizasyonu için ifade edilen ilkelerde, yerel yönetimlerin kendi kendilerine yetebilecek kapasiteye ulaştırılması vurgusu yanısıra İller Bankasının ticarî esaslar ve rekabetçi piyasa şartlarına göre işletilmesi gerektiğine dair öneri, Dünya Bankası raporlarında da sıkça vurgulanan YKİ anlayışının Rapordaki tezahürüdür. YKİ ilkeleri çerçevesinde kurgulanan öneriler Raporda şu şekilde dile getirilmiştir:

- *Yapısal reorganizasyona ilişkin öneriler:* Genel Kurulun oluşumunda mutlaka paydaş yerel yönetimlerin temsilcilerinin olması gerektiği ifade edilirken ilgili bakanlıklardan BİB, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının da Genel Kurulda temsil edilmesi önerilmiştir. Genel Kurulun yetkisine ilişkin bir diğer öneri ise, Yönetim Kurulu üyelerinin mutlaka Genel Kurul üyelerince seçilmesi ve Genel Kurula hesap vermeleri gerektiğine ilişkindir. Genel Kurulun seçeceği Yönetim Kurulunun, dokuz kişiden oluşması öngörülmüştür. Dokuz kişiden çoğunluğu oluşturacak altı kişinin yerel yönetim temsilcilerinden, geri kalan üç kişinin ise merkezî yönetimi temsilen bakanlık temsilcilerinden olması öngörülmüştür. Teknik sorumluluklarından ve işlevlerinden arındırılan yerel yönetim bankasının yönetim kurulu üyelerinin Bankalar Kanunundaki nitelikleri taşıması gerektiği Raporda dile getirilen bir başka öneridir. Denetleme Kurulunun iki üyesinin yerel yönetim temsilcilerinden, birisinin ise merkezî yönetim temsilcilerinden olmak üzere toplam üç üyesinin Genel Kurul tarafından seçilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Raporda dile getirilen bir diğer yapısal değişiklik önerisi, “Kredi Planlama Kurulu” oluşturulması ve bu Kurulun Bankanın esas işlevi olan yerel yönetimlere kredi verme faaliyetlerini planlaması şeklindedir (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 126-127).

- *Banka örgütlenmesine ilişkin öneriler:* Raporda, yerel yönetim bankası olarak kurgulanan yeni banka örgütlenmesinin, teknik hizmetleri dışarıda bırakacak şekilde tamamen bankacılık hizmetlerine dair bölümlerden oluşması öngörülmüştür.
- *İşlevsel öneriler:* Bankanın yerel yönetimlere iç ve dış piyasalardan malî kaynaklar yaratabilecek etkin bir kredi kuruluşu olarak işlev görebilmesi için şu hizmetleri sunması önerilmiştir; fizibilitesi yapılmış öncelikli projeleri finanse etmek, yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından borçlanabilmeleri için aracılık yapmak ve danışmanlık hizmeti vermek, ticarî bankalardan kredi kullanacak yerel yönetimler lehine garanti vererek farklı kredi kaynaklarına ulaşmalarını kolaylaştırmak, yerel yönetimler ve onların kurdukları şirketler için kredi değerlemesini içeren rating puanlama sistemi geliştirmek, yerel yönetimlere tüm bankacılık hizmetlerini sunmak, yerel yönetimlere malî konularda danışmanlık yapmak, verilen kredilerin yerinde kullanılıp kullanılmadığının denetimi ve verilen borcun zamanında geri alınmasını sağlamak için yerel yönetimlerin borç yönetimi ve denetimi sisteminin geliştirilmesini sağlamak, yerel yönetimlere uzun vadeli krediler vererek proje finansmanına katkı vermek, ticarî bankalar gibi mevduat kabulü yaparak kısa vadeli krediler için kaynak sağlamak, sadece yerel yönetimlere değil özel sektör firmalarına da kredi vermek, yerel yönetimler ve bağlı şirketlerin paralarının toplanmasını sağlamak, yerel yönetimlere leasing hizmeti vermek (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 122-127).

4.2.4. 1993- TODAİE: İller Bankası Reorganizasyon Raporu

1945’li yılların şartlarına göre kurgulanan İller Bankasının değişen koşullar ve ortaya çıkan yeni gelişmeler ışığında reorganizasyonu kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu gerçekten hareketle, 1992 sonbaharında BİBile İller Bankası, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünden (TODAİE) İller Bankasının reorganizasyonu için çalışma yapmasını talep etmişlerdir. Çalışmanın amacı, İller Bankasının yerel yönetimlerin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarını karşılayabilecek esnekliğe sahip olması yanısıra verimlilik ve hizmette etkinliği sağlayacak rasyonel şekilde işleyen yapıya kavuşturulması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla başlatılan araştırma projesiyle

Bankanın yapısal, malî ve işleyiş açısından karşı karşıya olduğu sorunlar tespit edilip daha etkin ve verimli işleyecek yapının oluşturulması için çözüm önerilerinin dile getirilmesi çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır. Projeyi üstlenen TODAİE, “Proje Yönetim Kurulu” ve “Araştırma Grubu” görevlendirerek Projeyi fiilen 1992’de başlatmıştır. Proje kapsamında; mevzuat ve literatür taraması, mülâkatlar, gözlemler ile anket uygulamaları yapılmış ve nihaî Rapor Ağustos 1993 tarihinde İller Bankasına takdim edilmiştir (TODAİE, 1993).

Çalışmanın özüne bakıldığında, İller Bankası reorganizasyon probleminin yerel yönetim reformunun bir parçası olarak ele alındığı görülmektedir. Türkiye’de yaşanan hızlı şehirleşme ve bunun doğurduğu altyapı ve üstyapı problemleriyle birlikte yerel yönetimlerin siyasî ve malî açıdan yaşadığı merkeze bağımlılık problemi temel alınarak İller Bankası reorganizasyon Raporu kaleme alınmıştır. Artan şehirleşmeye paralel yerel yönetimlerin finansman ihtiyacının nasıl karşılanması gerektiğine dair farklı ülkelerde farklı uygulamalar söz konusu iken Türkiye kendi şartları dâhilinde İller Bankası modelini oluşturmuştur. Türkiye’deki vesâyetçi merkezî yönetim yapısının yansıması olarak İller Bankasının daha çok merkezî yönetimin bağlı kuruluşu gibi işlemesi, kendi yatırım kararlarını bağımsızca alabilen ve uygulayabilen özerk bir yerel yönetim oluşturulmasının savunulduğu Raporda ilk dile getirilen problem olarak ortaya çıkmaktadır. İller Bankasının organları, görevleri, örgüt yapısı ve malî yapısı açısından özgürce karar verip uygulama yetkisine sahip olabilmesi, aynı niteliklere sahip ortaklar -yerel yönetimler- tarafından yönetilmesiyle yakından bağlantılı olduğu raporda dile getirilmiştir. Diğer bir deyişle, merkezin vesâyeti altında olan yerel yönetimlerin özerk bir banka kurup işletebilmeleri mümkün değildir. Merkezî vesâyetin güçlü olduğu yerel yönetim yapısı dâhilinde etkin ve verimli hizmet verilebilmesi mümkün olmadığı gibi İller Bankasında yaşanan problemlerin kaynağında da özerklik sorunu yatmaktadır. İller Bankasına ilişkin problemlerin kaynağı olarak ele alınan yerel yönetimlerin yaşadığı sorunlardan bir diğeri ise finansal kaynaklarındaki yetersizliktir. Bankanın ortağı olan yerel yönetimlerinin yaşadığı malî güçlükler, Bankanın sermayesinin artırılmasında sıkıntı yaratmaktadır. Söz konusu malî yetersizlik aynı zamanda yerel yönetimlerin Bankadan daha fazla kredi talep etmesine sebep olarak kısır döngü yaratmaktadır. Bir diğer problem ise, kredi verilse dahi birçok belediyenin bu kredileri ödeyebilecek

kaynak yaratamamasıdır. Bu problemlerin aşılmasını sağlayacak yerel yönetim reformunun hayata geçirilmesiyle birlikte Bankanın sermayesi güçleneceği gibi yerel yönetimlerin borç ödeme kapasiteleri gelişecektir. Böylece Banka, kendisinden beklenen malî açıdan yerel yönetimlerin desteklenmesi işlevini çok daha etkin ve verimli şekilde ifa edebilecektir (TODAİE, 1993: 11-13).

Rapordaki problemler; belediyeler, il özel idareleri, valiler, İller Bankası çalışanları üzerinde gerek gözlemler, gerek mülâkatlar gerekse de yapılan anket sonuçları çerçevesinde tespit edilip yazıya dökülmüştür. İller Bankasının işleyişine dair sorulan “İller Bankası yeterince yararlı mıdır?” sorusuna katılımcıların %61’inin verdiği olumsuz cevap, İller Bankasının mevcut yapı ve işleyişinde değişim zamanı geldiğini göstermektedir. İller Bankasının faydalı olduğunu söyleyen çoğunluk grup ise, nüfusu onbinden az olan belediyelerdir. Büyük belediyeler ise çok büyük oranda İller Bankasının yeterince yararlı olmadığını söylemektedirler. Bunun sebebi, küçük belediyelerin gerek altyapı gerekse imar planlamasında yeterli birikime sahip olmadığı için İller Bankasının teknik yardımına ihtiyaç duymasıdır. Büyük belediyeler ise gerekli teknik birikime ve yeteneğe sahip oldukları için İller Bankasından teknik destek yerine daha fazla finansal kaynak talep etmekte ancak artan finansman ihtiyaçlarını karşılayacak desteği İller Bankasından sağlayamamanın memnuniyetsizliğini dile getirmektedirler. Bankanın yeterince yararlı görülmemesine ilişkin nedenler şu şekilde belirtilmiştir: Banka yeterince özerk değildir ve yerel yönetimlerin temsili sınırlıdır; yerel yönetimlere sunduğu teknik yardımlar yetersiz olduğu gibi yatırımların maliyetini yükseltmektedir; özellikle küçük belediyelerin teknik yeterliliğini geliştirme amacıyla eğitim programları düzenlememektedir; yerel yönetimlerin üstlenip yapabileceği teknik işleri gereksiz şekilde bilfiil üstlenmektedir (TODAİE, 1993: 4-7). Raporda; İller Bankasının etkin ve verimli şekilde işleminin önündeki temel engelin, yerel yönetimlerin malî kaynak yetersizliklerinin sebep olduğu bütçe planlaması ile yatırım programlarının yapılamaması ve yerel yönetimlere ilişkin kapsamlı denetimin gerçekleştirilmemesi olduğu ifade edilmiştir. Yeterli özkaynak yaratamayan, planladıkları faaliyetler için özgürce örgütlenemeyen ve personel istihdam edemeyen yerel yönetimler, aynı zamanda kapsamlı denetime tâbi tutulmamaktadır. Yerel yönetim faaliyetlerinin hukuka uygunluğu ve etkinliği, merkezî yönetimce tam manasıyla

denetlenmediği gibi Türk siyasal kültürünün yansıması olarak hemşehrilik bilincine sahip olmayan yerel halkın yönetime katılma isteğinin zayıflığı sonucu yerel halkın yerindelik denetimi de eksik kalmaktadır. Özkaynak yetersizliği, denetim eksikliği yanısıra küçük nüfuslu birçok belediyenin varlığının yarattığı ölçek sorunu, özellikle teknik anlamda yerel yönetimlerin kendi kendilerine yeten kurumlar oluşturması yolunda ciddi engel yaratmaktadır. Yerel yönetimlerde söz konusu olan bu yetersizlikler ve engeller, İller Bankasının reorganizasyonu hususunda bazı ön kısıtları da beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda özellikle Bankanın teknik yönünün zayıflatılması ve yerel yönetimlerin altyapı ve imar gibi teknik işleri kendi bünyelerinde halletmeleri gibi öneriler havada kalmaktadır. Yerel yönetimlerin yarattığı sorun alanları, Bankanın teknik hizmetinin devam etmesini sağlayan temel etkenlerden birisidir. Yerel yönetim reformlarının hayata geçireceği tarihe kadar İller Bankasının teknik hizmet fonksiyonunu icra etmesi bir gereklilik olarak ortada durmaktadır (TODAİE, 1993: 14-16).

Temel sorun alanlarından biri olan malî kaynak yetersizliği, özellikle 1980'lerden sonra merkezî yönetimin bütçeden aktardığı fonlarda kesintiye gitmesiyle birlikte artarak devam etmiş ve İller Bankasının etkinliği önemli ölçüde azaltmıştır. İller Bankasının özünde malî bir kuruluş olmasına rağmen ilgili olduğu bakanlığın altyapı ve teknik işlerden sorumlu BİB olması, Bankanın etkin şekilde yönetilmesi ve denetlenmesi önünde sorun yaratan temel hususlardan birisidir (TODAİE, 1986: 40). Zaman içinde Bankanın yerel yönetimlerin temel sorunu olan altyapı ve imar işlerinde yoğunlaşması ile BİB'nin artan vesâyeti, Bankanın BİB'na bağlı teknik bir daire gibi işlemesine yol açarak bankacılık ve finansman işlevinin ikinci plana itilmesine yol açmıştır (TODAİE, 1986: 165-166). Bu durum aynı zamanda Bankanın örgütlenme yapısında da etkinlik ve verimliliği azaltacak sonuçlar doğurmuştur. Bankanın en üst karar organı olan Genel Kurulun yapısına bakıldığında sermayenin temsili hususunda ve Genel Kurul üyelerinin nitelikleri hususunda problemler söz konusudur. İlk olarak, Genel Kurulda köylerden, belediyelerden ve özel idarelerden eşit miktarlarda üye temsil edilmektedir. Bankanın sermayesine katkı anlamında değerlendirildiğinde ise; sermaye payı %3,5 olan köyler ile %6,5 olan il özel idarelerinin Genel Kurulda temsil oranı %60'lardayken, sermaye payı %89,9 olan belediyelerin %30 oranında temsil edilmesi,

temsilde adaletsizliğe yol açmaktadır. Genel Kurulla ilgili bir diğer problem alanı, söz konusu temsilcilerin niteliklerinin gerek teknik anlamda gerekse malî anlamda İller Bankasının faaliyetlerini kavrayacak düzeyde olmamasıdır. Dolayısıyla bu üyelerin Bankanın faaliyetlerini değerlendirerek Yönetim Kurulunu bilinçli olarak ibra etmeleri veya etmemeleri söz konusu olamayacağı için etkin denetim noktasında zâfiyet söz konusudur. Nitekim yapılan anket çalışmasında Genel Kurulun yapısı, katılımcıların %62,71'i tarafından uygun bulunmamıştır. Uygun bulunmama sebepleri arasında yerel yönetimlerin temsiliyetinin yeterli olmadığı ve Genel Kurul üyelerinin görevlerini yapabilecek liyakate sahip olmaması sayılmıştır (TODAİE, 1993: 144-149). Bir diğer sorun alanı; Bankanın yönetiminden, politikaların belirlenmesinden ve icrasından sorumlu olan Yönetim Kurulu üyelerinin seçiminde Genel Kurulun hiçbir etkisinin olmamasıdır. Toplam dört üyesi bulunan Yönetim Kurulunun üç üyesini BİB, kalan bir üyesini ise Maliye ve Gümrük Bakanlığı aday göstermekte, belirlenen adaylar Başbakan, Bayındırlık ve İskan Bakanı ile Maliye ve Gümrük Bakanının imzasını taşıyan üçlü kararnameyle atanmaktadır. Yönetim Kurulunun bu yapısı yapılan anketteki katılımcıların %55'i tarafından uygun bulunmamıştır. Uygun bulunmama sebepleri arasında; yerel yönetimlerin yeterince temsil edilmemesi, Banka üzerindeki merkezî vesâyetin özerkliği zedelenmesi, yerel yönetimlerin yararının ve çıkarının gözetilmediği bir yapının varlığı sayılmıştır (TODAİE, 1993: 157-161).

Raporda, İller Bankasının reorganizasyonunu zorunluluk haline getiren problemler ele alındıktan sonra yatırım ve kalkınma bankası olarak etkin ve verimli çalışacak yapılanmaya ilişkin öneriler dile getirilmiştir. Reorganizasyon önerileri farklı başlıklar altında ele alınırken, ilk öneri başlığı Bankanın amaç ve görevlerinin yeniden belirlenmesine ilişkin olup söz konusu öneriler şunlardır:

- Banka, kredi verme yanında özellikle nüfusu 100.000 den az olan belediyelere teknik hizmet vermeye devam etmelidir. Küçük belediyelerin altyapı projelerinin üstlenilmesi ve imar planlarının hazırlanmasındaki yetersizlikleri göz önüne alındığında Bankanın altyapı işlerinin teknik sorumluluğunu üstlenmesinde yarar vardır. Nüfusu 100.000'den fazla olan belediyelerden talep gelirse yapılacak sözleşme dâhilinde, Banka onlara da teknik hizmet verebilmelidir. Devlet tarafından sübvans edilen ve yatırım programına dâhil

edilen altyapı işlerinin teknik denetiminin Banka tarafından yapılması sağlanmalıdır. Böylece altyapı işinin üstleniciliği belediye tarafından yapılıyor olsa bile kredinin amaca yönelik doğru kullanılıp kullanılmadığının denetimi Banka tarafından yapılarak kaynakların verimli şekilde kullanılması sağlanmış olur (TODAİE, 1993: 250).

- İller Bankasının zaman içinde üstlendiği teknik görevler dolayısıyla sahip olduğu teknik beceri düzeyi yanında bankacılık yeteneği de geliştirilmelidir. Mevcut fonları en iyi şekilde kullanacağı ve yeni fon yaratabileceği rasyonel manada dizayn edilen yapısal düzene kavuşturulmalıdır (TODAİE, 1993: 250).
- İller Bankası, belediyelere teknik danışmanlık hizmetini sistemselsel olarak geliştirmeli ve ayrıca belediye personelini eğitmek için eğitim programları başlatmalıdır. Teknik danışmanlık hizmeti, profesyonel manada geliştirildikten sonra gerek kamu sektörüne gerekse özel sektöre yönelik hizmet verilebilmeli ve hattâ Banka bu tür iş ihalelerine teklif verebilecek rekabetçi kapasiteye sahip olmalıdır (TODAİE, 1993: 251).
- Yerel yönetimleri desteklemek ve çeşitli hizmetler vermekle yükümlü olan Banka, ortakları ve işverenleri olan belediyeleri bütün özellikleriyle tanımak zorundadır. Yerel yönetimlerin gereksinimleri, yapıları, kapasiteleri, kaynak yaratma güçleri gibi alanları kapsayacak şekilde veriler toplamalı ve bu verilerin değerlendirilebileceği “Belediyeler Bilgi Bankası” şeklinde veri tabanı oluşturmalıdır (TODAİE, 1993: 251).
- Banka, sadece belediyelere değil olanakları son derece kısıtlı olan köylere, il ve ilçe özel idarelerine de hizmet vermelidir. Bundan dolayı Bankanın ismi “Yerel Yönetimler Bankası” olmalıdır (TODAİE, 1993: 251).

Raporda İller Bankasının yerel yönetimlere sunacağı teknik hizmetlerine ilişkin öneri grubu şu şekilde ifade edilmiştir:

- Belediye adına teknik üstleniciliği İller Bankası tarafından yüklenilen projelerde, belediyelere işin başlangıcından bitimine kadar olan her aşamada bilgi verilmeli ve belediye ile yakın bir çalışma ilişkisi kurulmalıdır. Belediyeler işin maliyetini

bilmeli, ihale ve iş kontrolü aşamalarında yetkili olmalı, proje değişikliklerinden haberdar olmalıdırlar. Söz konusu işlerle ilgili İller Bankası tarafından yatırımların maliyetini, geri ödeme kaynaklarının tespitini ve verimliliğini ölçen fizibilite raporları hazırlanmalı ve bu raporlar belediyelerle paylaşılmalıdır (TODAİE, 1993: 252).

- Yerel yönetimlerin altyapı yatırımları için merkezî yönetim tarafından ayrılan fonlar 14 değişik kurum tarafından dağıtılmakta ve bu durum zaman zamansiyasî kayırmacılığa yol açmaktadır. Aynı zamanda bu kaynakların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı kontrol edilememektedir. Bu kapsamda merkezî yönetimin yerel yönetim sübvansiyonunda kullandığı tüm kaynaklar, İller Bankası eliyle objektif kriterler çerçevesinde belirlenen yönetmelikler dâhilinde dağıtılmalı ve amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı İller Bankası tarafından kontrol edilmelidir(TODAİE, 1993: 252).

İller Bankasına ilişkin bir diğer öneri grubu, teknik hizmetlerle karşılaştırıldığında ikinci plana itildiği tespiti yapılan bankacılık ve finansman hizmetlerine dair önerilerdir. Bunlar, Raporda şu şekilde yer almıştır:

- 1987 yılından itibaren kredi hacminde ve üstlendiği yatırım projelerinin sayısında görülen ciddi azalış, Bankanın yeterli kaynak yapısına sahip olmadığını göstermektedir. Bankanın etkinliği ve verimliliğini artırmak için acil olarak Bankanın sermayesi artırılmalı ve merkezî bütçeden İller Bankası aracılığı ile yerel yönetimlere aktarılan fonlarda yapılan kesinti uygulamasından vazgeçilmelidir. Hattâ Bankayı malî açıdan besleyecek fonlar geliştirilmeli ve Bankanın kaynak yapısı çeşitlendirilmelidir (TODAİE, 1993: 252-253).
- Özellikle küçük belediyelerin altyapı ihtiyaçlarına yönelik ucuz faizli kredi uygulamasına devam edilmeli, öbür taraftan belediyelere yerel vergileri toplama yetkisi gibi özkaynaklarını güçlendirme yönünde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Böylece özkaynakları güçlenen belediyelerin aldıkları kredileri, merkezî bütçeden aktarılan paylar yerine kendi gelirleriyle geri ödeme imkânları da geliştirilmiş olacaktır. Belediyeler fonu dâhilindeki sübvansiyonlu krediler hâricinde diğer krediler için piyasa şartlarında faiz haddi uygulanmalı ve

kredilendirmede objektif değerlendirme kriterleri belirlenip uygulanmalıdır (TODAİE, 1993: 253).

- Banka, yerel yönetimlere gereksinim duydukları malî veya teknik hizmetleri özel sektör kuruluşlarından piyasa koşullarına göre temin etmeleri hususunda danışmanlık hizmeti vermelidir (TODAİE, 1993: 254).
- Bankanın sermayesi gün geçtikçe zayıflamaktadır. Bu kapsamda, merkezî yönetimin Bankaya yeni ortak olarak girmesi ve sermayeye katkıda bulunması gerekir. Bunun yanısıra Banka kaynaklarını artırmak için mevduat bankacılığına girmesine gerek yoktur, faaliyetlerine yatırım ve kalkınma bankası olarak devam etmelidir (TODAİE, 1993: 254).
- Türkiye’deki gelişen bankacılık sektörü ve malî piyasalar çerçevesinde İller Bankasının organizasyon yapısına “Hazine Birimi” ve “Fon Yönetim Birimi” ilave edilmelidir. Bu birimlerin faaliyete geçmesiyle birlikte Bankanın kaynak çeşitliliği sorunu; interbank işlemleri, tahvil ve bono ihracı, yurtdışına uzun vadeli tahvil ihracı, leasing alacakları için varlığa dayalı menkul kıymet ihracını içeren finansal araçlarla aşılabilecektir. Banka elindeki likit varlıkları genellikle devlet bankalarında mevduat şeklinde değerlendirmektedir. Daha yüksek getiriye sahip olan devlet iç borçlanma senetlerine ve diğer sermaye piyasası araçlarına yatırım yapabilmesi, Bankanın kârlılığını artırma imkânı yaratacaktır (TODAİE, 1993: 254-255).
- Banka, yerel yönetimlere ihtiyaç duydukları araç, gereç ve makinaları satma ve kiralama yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi leasing işlemleri kapsamında kullanarak yerel yönetimlere daha uzun vadeli fon desteği sağlama imkânı bulabilecektir (TODAİE, 1993: 255).
- Bir diğer önemli bankacılık fonksiyonu ise, yerel yönetimlere malî danışmanlık yaparak onların kaynak bulmalarına veya atıl fonlarını değerlendirmelerine yardım eden yerel yönetim hazinesi işlevinin üstlenilmesi olmalıdır (TODAİE, 1993: 255).

TODAİE (1993) Raporunda en kapsamlı ve detaylı önerilerin dile getirildiği alan, Bankanın örgütsel yapısına ilişkin olan kısımlardır. Bankanın en üst karar organı olan Genel Kurulun yapısından, Yönetim Kurulunun yapısına, Merkez Müdürlüğü ve taşra örgütlenmelerini içeren geniş kapsamlı örgütlenme önerileri ele alınmıştır. Bu öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- Mevcut durumda, en üst karar organı olan Genel Kurulda, Banka ile sermaye katkısı ve yatırım ilişkisi çok az olan köylere ve il özel idarelerine gereğinden fazla ağırlık verildiği gibi küçük belediyelerin Banka yönetimiyle ilgili deneyim ve bilgisi olmayan temsilcileri de ağırlıkta bulunmaktadır. Bu sorunları ortadan kaldırmak için Genel Kurul üye sayısının 150'ye çıkarılması gerekmektedir. Bunların 100 tanesi nüfus büyüklüğü ve idarî niteliklerine göre belirlenecek belediye temsilcilerinden, 20 tanesi il özel idareleri temsilcilerinden, 10 tanesi köy temsilcilerinden ve son 20 tanesi de ilgili Bakanlık temsilcilerinden oluşmalıdır. Bankanın özerkliğinin sağlanabilmesi için Genel Kurul, Yönetim Kurulu Başkanlığı için Bakanlığın onayına sunmak üzere 3 adayı belirleme yetkisine ve Yönetim Kurulunun Başkan dışındaki 6 üyenin 3'ünü atayabilme yetkisine sahip olmalıdır. Ayrıca Genel Kurul, Bankanın vizyon, misyon ve çalışmasını belirleyen temel ilke kararlarını özerk bir şekilde alabilmelidir (TODAİE, 1993: 256).
- Yönetim Kurulu, toplam 7 üyeden oluşmalı, 3 üyesi Genel Kurul tarafından diğer 3 üyesi ise İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı ve BİB tarafından atanmalıdır. Üyelerin bankacılık, teknik ve idarî yönden tecrübeli ve bilgili kişilerin arasından atanması gereklidir (TODAİE, 1993: 256).
- İller Bankasının faaliyetlerinin zaman içinde teknik alanda yoğunlaşması sonucu bankacılık işlevi geri plana itilmiştir. Yeterli kaynak sağlanmadan teknik işler de dâhil olmak üzere hiçbir faaliyetin sürdürülemeyeceği göz önüne alındığında Bankanın faaliyet ve örgütlenmesinde öncelik, bankacılık ve finansman işlevlerine verilmelidir. Bu önkabul üzerinden Banka, “Yerel Yönetimler Bankası Başkanlığı” altında örgütlenmeli ve Başkanlık altında “Teknik

Hizmetler ve Yatırımlar Genel Müdürlüğü” ile “Bankacılık ve Finansman Genel Müdürlüğü” oluşturulmalıdır. Bu iki genel müdürlük dışında oluşturulacak daireler direkt olarak Başkanlığa bağlı olmalıdır. Merkez teşkilatı içinde yerel yönetimler ve hizmet alanlarına dair bilgiler toplamak, yerel yönetimler hakkında araştırmalar yapmak, öneriler getirmek ve Bankanın diğer bölümlerinin ihtiyaç duyduğu bilgileri temin edip sunmak amacıyla, “Yerel Yönetimler Dairesi” oluşturulmalıdır (TODAİE, 1993: 257-258).

- Bankanın merkez örgütü ve taşra örgütü arasındaki yetki paylaşımı hususunda Bölge Müdürlüklerine daha fazla yetki verilmeli, özellikle kısa vadeli avans kredilerinin tahsisi hususunda yetki devri yapılmalıdır. Bölgeler gerek kendi personelini gerekse belediye personelinin eğitilmesi hususunda eğitim programları düzenlemelidir. Ayrıca belediyelere ilişkin bilgi toplanması ve toplanan bilgilerin sağlıklı şekilde depolanması için veri bankası oluşturulmalıdır. Hizmette etkinliğin sağlanması için bölge örgütlerinde imar şubeleri kurulmalıdır (TODAİE, 1993: 258-259).
- Yerel yönetimlerle daha sağlıklı ilişki yürütülebilmesi açısından her bölgede belediye başkanları ve il özel idaresi temsilcilerinin katılacağı “Bölge Danışma Kurulları” oluşturulmalıdır. Bu Kurul, bölgenin genel gereksinimleri, yıllık yatırım programı ve uygulamalarıyla ilgili görüş sunmalı ve ortaya çıkan problemlere ilişkin çözüm önerileri ortaya koymalıdır (TODAİE, 1993: 259).
- Bankanın sunacağı yatırım hizmetlerine ilişkin iş programının belirlenmesi aşamasında, ilgili belediye başkanının da bulunması ve onay imzasının alınması sağlanmalıdır. Bu şekilde yatırım planının sağlıklı şekilde oluşturulması ve uygulama sürecinin de daha başarılı olması sağlanabilir. Aynı şekilde Bankanın üstlendiği teknik işlere ilişkin düzenlenen ihale komisyonu toplantılarına ilgili belediye başkanının da katılımı oy hakkı verilmeksizin sağlanmalı ve görüşlerini ifade etmesine zemin hazırlanmalıdır (TODAİE, 1993: 259).
- İller Bankasının özerkliği, Bankanın merkezî yönetimden tamamen bağımsız olması demek değildir. Anayasada belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin her türlü sorunuyla ilgilenen ve yerel

yönetimlerin merkezî yönetimde temsilini sağlayan bir bakanlığın ilgili kuruluşu olarak denetim kapsamı dâhilinde olmalıdır. Söz konusu bakanlık, kurulması öngörülen Şehircilik ve Konut Bakanlığı olarak görülmektedir (TODAİE, 1993: 259).

- Kendi kanununa tâbi özerk bir kuruluş olarak faaliyet gösterecek olan İller Bankasında, bölge müdürleri hakkında valilerin sicil verme yetkisi kaldırılmalıdır (TODAİE, 1993: 259).

Raporda Bankanın personel rejimine ilişkin öneriler de dile getirilmiş olup bunlar şöyle özetlenebilir:

- Kendi alanında özel hukuk hükümlerine tâbi ve özel sektörle rekabet halinde olan Bankanın özerkliği göz önüne alındığında, personel rejimi ayrı bir kanunla düzenlenmelidir. Bu kanunla birlikte, Banka yalnızca kendi organlarının vereceği kararlarla boş ve boşalan kadrolara atama yapabilecektir. Bu yeni kanunla birlikte, yetki devriyle güçlendirilen Bölge Müdürlüklerinin kadroları gerek merkezden aktarım gerekse yeni eleman istihdamı yoluyla güçlendirilebilecektir (TODAİE, 1993: 261).
- Kadroların ödev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen iş analizleri ve görev tanımları belirlenmelidir. Hangi kadrolara, hangi nitelik ve tecrübedeki elemanların atanacağına, her bir kadronun görev, yetki ve sorumluluğunun nasıl belirleneceğine dair norm kadro araştırması yapılmalıdır. Bu araştırma sonucu dâhilinde Bankanın ihtiyaç duyduğu nitelikli elemanlar istihdam edilmelidir (TODAİE, 1993: 260-261).

Raporda dile getirilen öneri gruplarının sonuncusu, Bankanın denetimine ilişkindir. Gerek merkezî yönetimin denetimi, gerek bağımsız denetim gerekse de iç denetime ilişkin getirilen öneriler Raporda şu şekilde yer almıştır:

- Merkezî yönetimin denetimi dâhilinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumunun (YDK), Bankayı KİT Komisyonu adına denetlemesi yasal değildir. YDK sadece inceleme raporu hazırlayarak TBMM'ye sunmalı ve esas denetleyici organın TBMM olduğu vurgulanmalıdır.

- Genel Kurul tarafından seçilen ve Bakanlıkça atanan denetçilerin, Bankanın işlem ve hesapları, bilanço ve malî kararlardaki isabetliliğe ilişkin kapsamlı değerlendirme kapasiteleri bulunmamaktadır. Söz konusu kapasite yetersizliği yanısıra sadece 1 yıl için atanmaları, denetlemenin etkin ve verimli olmasını engellemektedir. Etkin denetleme için Bankanın malî verilerini analiz etme kapasitesine sahip kişiler arasından 3 yıl için denetçi ataması yapılmalıdır. Mevcut durumda denetçiyi atayan BİB yerine Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı denetçi atamasını yapmalıdır (TODAİE, 1993: 263).
- Bankanın “Teftiş ve Kontrol Kurulu”, uzmanlık ve müfettişlik sınavlarıyla yetenekli kişileri istihdam edebilmeli ve bu kişilere ciddi bir eğitim vererek etkin bir iç denetim yapılmasının altyapısı oluşturulmalıdır. Yapılacak teftişlerde yasalara ve yönetmeliklere uygunluk denetimi yanısıra verimlilik, etkinlik ve yerindelik denetimleri yapılmalıdır(TODAİE, 1993: 263).
- İller Bankasının ana işlevinin yerel yönetimlere kaynak sağlaması olduğu göz önüne alındığında, uluslararası piyasalardan fon temin edebilmesi için uluslararası düzeyde kredibiliteye sahip olması bir gerekliliktir. Bu kredibilitiyi sağlamanın ön koşulu ise, uluslararası alanda kabul gören itibarlı bağımsız denetim şirketlerince denetlenmesinin sağlanmasıdır (TODAİE, 1993: 264).

4.2.5. 1996- KAV ve TBD: Yerel Yönetimler ve İller Bankası

Türk Belediyecilik Derneği (TBD), 1945 yılında belediyecilik alanında faaliyet göstermek üzere kamu yararına bir dernek olarak kurulmuş ve belediyelerin hak ve menfaatlerini dernek çatısı altında korumaya yönelik olarak belediyecilikle ilgili faaliyetlerini dernek statüsünde sürdürmüştür. Daha sonra Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) adını alarak Türkiye’deki bütün belediyeleri tek çatı altında toplamak amacıyla Bakanlar Kurulunun 2002/4559 sayılı kararıyla mahallî idare birliği statüsüne kavuşmuştur. 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunuyla birlikte TBB, ulusal ve uluslararası düzeyde belediyeleri temsil etme yetkisine sahip ve bütün belediyelerin doğal üyesi olduğu tek mahallî idare birliği özelliğine kavuşmuştur(<http://www.tbb.gov.tr>, 27/11/2017).

1990'lı yıllarda TBD'nin ortak eğitim projeleri düzenlediği Konrad Adenauer Vakfı (KAV) ise, Türkiye'deki faaliyetlerine ve çalışmalarına 1983 yılında başlamıştır. Çalışmaların ağırlık noktası, Türkiyenin, Avrupa yapılarına ve kurumlarına uyumunu sağlamak amacıyla demokratikleşme ve reform sürecine içerik açısından destek verilmesi oluşturmaktadır. Vakfın düzenlediği veya paydaş olduğu projelerin diğer hedefleri ise, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve desantralizasyonun teşvik edilmesi şeklinde belirlenmiştir (<http://www.kas.de>, 28/11/2017).

1990'lı yıllarda TBD ile Almanya bağlantılı KAV'nın beraberce tertip ettikleri eğitim projesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin sorunları, yuvarlak masa etrafında ilgili tarafların görüşü alınarak tartışmaya açılmış ve çözüm önerileri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu Proje dâhilinde 1996'da tertip edilen yuvarlak masa toplantısının gündemi, yerel yönetimlerin sorunları ve İller Bankasıyla ilişkiler olarak belirlenmiştir. Toplantıyı tertip eden taraflardan KAV'nın Türkiye temsilcisi, TBD'nin Genel Koordinatörü ve TBD Başkanı yanısıra çeşitli görevlerde bulunan bürokratlar -- valiler, İller Bankası eski yöneticileri, Devlet Denetleme Kurulu üyesi--, altyapı ve şehircilik alanında faaliyet gösteren özel şirket yöneticileri, Mahallî İdare Birlikleri yöneticileri, TBD üyesi belediye başkanları ve akademisyenler de toplantıya katılmış ve görüşlerini ifade etmişlerdir. Toplantıyı tertip eden KAV'nın Türkiye temsilcisi Dr. Max Georg Meier; toplantının amacının, İller Bankası ve yerel yönetimler arasındaki bağlantıları geliştirmek olarak belirttiğinden sonra İller Bankasının hiçbir yetkilisinin bu toplantıya katılmamasını eleştirmiştir. Meier, Türkiye'de yaşanan hızlı şehirleşmenin doğurduğu ek finansman ihtiyacına cevap veremeyen İller Bankasının reorganizasyonunun gerekliliğini ifade ettikten sonra AB, Almanya ve diğer ülkelerden temin edilebilecek fonların yerel yönetimlere aktarılmasında İller Bankasının aracı rolünü layıkıyla yerine getiremediği eleştirisini yapmıştır. Katılımcılar ağırlıklı olarak yerel yönetimler üzerindeki merkezî vesâyeti eleştirirken İller Bankası üzerindeki merkezin vesâyetini de bu anlayışın bir yansıması olarak değerlendirmişlerdir. İller Bankasının yönetim yapısındaki yerel yönetimlerin yetersiz temsili, işleyişindeki aksaklıklar, organizasyon ve örgütlenmesindeki sorunlar ve sermaye yapısına ilişkin problemler dile getirildikten sonra gerek yönetim yapısı, gerek organizasyon ve örgütlenmesi gerekse faaliyetleriyle ilgili öneriler dile getirilmiştir.

Toplantıda, yerel yönetimler ve İller Bankası üzerindeki merkezin vesâyetini en ağır biçimde eleştiren grubun bürokratlar olması oldukça dikkat çekicidir. Bürokratlar grubu, İller Bankasına ilişkin sorun alanlarının yerel yönetimlerin sorun alanlarından bağımsız olarak ele alınamayacağını savunmuşlardır. İller Bankasına dair problemleri Türkiye’deki katı vesâyetçi anlayışın yansıması olarak gören ve bu sisteme karşı en ciddi eleştirileri getiren kişi, Vali Recep Yazıcıoğlu olmuştur. Recep Yazıcıoğlu, Türk siyasal yapısının vesâyetçi ve klientalistik özellikler barındırdığını ve bunun doğal sonucu olarak iktidarda olan siyasîler ve bürokratların siyasî, idarî ve ekonomik gücü tekellerinde tutmak için köklü yerel yönetim reformuna karşı çıktıklarını ifade etmiştir. Buna örnek olarak, “7. Beş Yıllık kalkınma Planında” merkezî yönetimin yetkilerinin il ve ilçe yerel idarelerine devir edilmesi öngörülürken fiiliyatta hiçbir düzenleme ve uygulama yapılmamasını vererek argümanını güçlendirmiştir. Yazıcıoğlu’na göre, yerel yönetim finansmanı sorunu; yerelleşme, yerel halkın yönetime katılması ve sorumluluk almasını içeren yerel yönetim reformundan bağımsız düşünülemez. Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk almasının önündeki bir diğer engelin bizzat mevcut belediye başkanlarından ve halktan kaynaklandığını söyleyen Yazıcıoğlu, halkın kendini direkt olarak ilgilendiren yerel meselelere bile ilgisiz kaldığını söylerken belediye meclisleri üzerinde hâkimiyet kuran ve beş yıllık iktidarı boyunca halkın denetimine tâbi olmayan belediye başkanlarının yerel düzeyde vesâyet odağı haline geldiği eleştirisini dile getirmiştir. İller Bankasının merkezî bütçeden aktarılan kaynaklarla belediyelerin kalburüstü projelerini üstlenmesinin, zaten kaynakları yetersiz olan belediyelerin sorumluluk almasını engelleyen ve merkeze bağımlı kılan sebeplerden birisi olarak saymıştır (TBD ve KAV, 1996: 27-31).

Eski İller Bankası mensubu olan Hayri Güven, İller Bankasının etkin ve verimli çalışması önündeki en temel engelin Hükümetin yerel yönetimler ve İller Bankası üzerindeki koyu vesâyeti olduğunu (TBD ve KAV, 1996: 108-111) söylemiştir.

İller Bankası üzerinde çalışmaları olan emekli vali Ziya Çoker ise, İller Bankasının BİB’nin bağlı kuruluşu gibi görüldüğünü, personelinin Bakanlık tarafından atandığını, Yönetim Kurulunda Hükümetin atadığı kişilerin Bankayı yönettiğini, Bankanın çalışma plan ve programlarının Bakanlık tarafından belirlendiğini ve bunların sonucunda da Banka çalışanlarının kendilerini yerel yönetimlere karşı sorumlu

hissetmekten ziyade Bakanlık elemanı gibi çalıştığını söyleyerek merkezî yönetimin vesâyetini eleştirmiştir (TBD ve KAV, 1996: 21-23).

İller Bankası eski denetçisi olan Fikri Gökçeer, BIB'nın İller Bankasını bağlı bir kuruluşu olarak gördüğünü, ancak Kanunda İller Bankasının Bakanlığın ilgili kuruluşu olarak tanımlandığını söyleyerek Bakanlığın vesâyetinin yasal olmadığını söylemektedir. İller Bankası personeline ilişkin personel kanununun çıkmamasının ve İller Bankası Bölge Müdürlerine valilerin sicil vermesinin Bakanlık vesâyetinin çok açık göstergeleri olduğunu dile getirmiştir. Gökçeer, İller Bankası üzerindeki bir diğer siyasîvesâyet aracının, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun yasal olmayan bir şekilde denetleme yapması olduğunu (TBD ve KAV, 1996: 34-36) söylemektedir.

Bir diğer eski İller Bankası çalışanı Bülent Tanık ise, Banka üzerindeki siyasîvesâyetin, Bakanlık tarafından İller Bankası yöneticiliğine getirilen ve kendilerine bağımlı kişiler tarafından işlevselleştirildiğini (TBD ve KAV, 1996: 63-64) ifade etmiştir. Siyasî ilişkiler vasıtasıyla atanan yönetici grubunun İller Bankasının reorganizasyonuna karşı tavır aldığını söyleyen Hayri Güven ise, bu liyakatsiz kişilerin oluşturduğu yönetim yapısında değişen şartlara uyum sağlayabilecek yönetim esnekliğinin bulunmadığını (TBD ve KAV, 1996: 108-110) ifade etmiştir.

TBD-KAV (1996) yuvarlak masa toplantısının en önemli ayağı, yerel yönetimleri temsilen katılan belediye başkanları ve yerel yönetim birlikleri temsilcileridir. Bunların ana eleştiri noktaları şunlardır: Merkezin yerel yönetimler ve İller Bankası üzerindeki vesâyeti; yerel yönetimlere malî destek sağlanmasında ve İller Bankası üzerinden kredi tahsisinde siyasî kayırmacılığın yarattığı adaletsizlikler. İller Bankasına ilişkin problemler dile getirilirken, bu durum, yerel yönetim probleminin bir parçası olarak görülmüştür. Ortaklarının yerel yönetimler olması, İller Bankasına ilişkin problemlerin daha geniş çerçevede yerel yönetimlerin problemlerinin bir parçası olarak görülmesine yol açmıştır.

TBD Yönetim Kurulu üyesi ve Giresun Belediye Başkanı olan Mehmet Larçin, belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı tarafından kolayca görevden alınabilen bir memur statüsünde olduğunu söyleyerek merkezin vesâyetini dile getirmiştir. Larçin'in dile getirdiği bir diğer dikkat çekici vesâyet aracı ise, parti içi demokrasinin olmaması

ve parti liderliğinin parti teşkilatı ve yerel yönetimleri üzerindeki yarattığı baskıdır. O'na göre, parti merkezi tarafından potansiyel rakip olarak görülen belediye başkanı, siyasî otorite tarafından baskılanmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki bu baskı ve vesâyet, İller Bankası üzerinde BİB vasıtasıyla sürdürülmektedir (TBD ve KAV, 1996: 41-43).

Samsun Belediye Başkanı olan ve aynı zamanda eskiden İller Bankası Bölge Müdürü olarak çalışan Muzaffer Önder, 4759 sayılı Kanunda tüzel kişiliğe sahip ve tüm işlemlerinde özel hukuk kurallarına tabi olarak tanımlanan İller Bankasının özerk olması gerekirken BİB'nin Bankanın üzerine çöktüğü eleştirisini getirmiştir. O'na göre, bu yasadışı yorumun sonucu olarak kendi yetkisiyle eleman bile alamayan İller Bankası, BİB'nin daire başkanlığı şekline dönüşmüştür. Larçin, ayrıca İller Bankası vasıtasıyla kullanılan Belediyeler Fonunun kullandırımında ve İller Bankası kredilerinin tahsis ve kullandırımında objektif kriterlerin belirlenmediği için siyasî kayırmacılığın ön plana çıktığı eleştirisini (TBD ve KAV, 1996: 44-47) dile getirmiştir.

Isparta Yalvaç Belediye Başkanı Tekin Bayram da Belediyeler Fonunun kullandırımında ve İller Bankasının kredi tahsisinde hiçbir objektif kriterin bulunmadığı ve bunun da siyasî kayırmacılığa yol açtığı eleştirisini getirmiştir. Bayram'a göre, bazı belediyelerin sigorta ve prim borçları, İller Bankası aracılığıyla belediyelere aktarılan paydan hemen kesilirken siyasî iktidarın partisine mensup belediyelerden bu kesinti yapılmamaktadır (TBD ve KAV, 1996: 51-53). Toplantıya katılan diğer belediye başkanları ve yerel yönetim birlikleri temsilcileri de merkezî yönetimin vesâyeti ve bunun doğurduğu siyasî kayırmacılığı ortak şikâyet konusu olarak ifade etmişlerdir.

Merkezin vesâyeti problemini tâkiben, katılımcılar tarafından dile getirilen bir diğer sorun alanı, Bankanın Genel kurulu ve Yönetim Kurulunda yerel yönetimlerin yeterince temsil edilmemesidir. Çoker, sermayesi tamamen yerel yönetimler tarafından ödenen İller Bankasının en üst karar organı olan Genel Kurulunda yerel yönetimlerin etkin şekilde temsil edilmediği ve Bankanın politikaları üzerinde herhangi bir etkilerinin bulunmadığı eleştirisini getirmiştir. O'na göre, Genel Kuruldaki yerel yönetim temsilcilerinin varlığı sadece görünüştedir. Yerel yönetim temsilcilerinin %80'i, küçük belde belediyelerinden oluştuğu için Genel Kuruldaki belediye

temsilcileri küçük belediyelerin ağırlığındadır. Aynı şekilde köyler ve il özel idarelerinin sermayeye katkı anlamında ve İller Bankasının faaliyet ağırlığı içindeki payları %2 veya %3 oranındayken, Genel Kuruldaki ağırlıkları %67 oranındadır. Küçük belediye temsilcilerinin Bankanın işleyişi hakkında yeterli donanım ve bilgiye sahip olmamaları yanısıra köy ve il özel idare temsilcilerin ağırlığı, Genel Kuruldaki yerel yönetimlerin temsiliyetinin etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır. Genel Kurul yapısındaki çarpıklık, Yönetim Kurulunun yapısında daha ön plana çıkmaktadır. Bankanın ana icracı organı olan Yönetim Kurulu üyelerinin merkezî Hükümet tarafından atanması, yerel yönetimlerin Bankanın işleyişindeki etkinliklerini neredeyse sıfırlamaktadır (TBD ve KAV, 1996: 20-23). Larçin ise, İller Bankasının yönetim kademesinde yerel yönetimleri temsilen hiç kimsenin bulunmadığı tespitini yaparak bu durumda İller Bankasının yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olacağını beklemenin hayal olduğunu ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 41-42). M. Önder de Genel Kurul ve Yönetim Kurulunda yerel yönetimlerin layıkıyla temsil edilmediği tespitini yaptıktan sonra Hükümetin artan müdahaleleriyle Yönetim Kurulunun dahi işlevsiz hale getirildiğini söylemektedir. Larçin, Bankanın faaliyetlerinin icrasındaki en yetkili organ olan Yönetim Kurulunun eskiden Bölge Müdürlerini belirleyen yetkisinin elinden alınarak mevcut durumda en küçük memurun tayininin bile Hükümete gittiğini örnek vermektedir (TBD ve KAV, 1996: 47-51).

Altyapı işleriyle uğraşan bir firmanın sahibi olan Saffet Atik ise, İller Bankasının yönetim yapısındaki yerel yönetimlerin temsiliyetinin zayıf olmasının teknik sıkıntılara da zemin hazırladığını söylemektedir. O'na göre bu teknik sıkıntılar, Bankanın finanse ettiği yatırımlarda yerel yönetimlerin etkinlik ve sorumluluğunun zayıflamasına yol açtığı gibi Banka ve yerel yönetimler arasındaki bağları da zayıflatmaktadır (TBD ve KAV 1996: 81-83).

Eski Mahallî İdareler Birliği Başkanı olan Fethi Aytaç, Bankanın Genel Kurulunda yerel yönetim temsilcilerinin her yıl dönüşümlü olarak temsil edilmesinin, alınan kararların takibi açısından ve Bankanın işleyişi ile bilgi birikimi ve tecrübe açısından problemler yarattığını söylemektedir. O'na göre, mevcut Genel Kurul toplantıları formalite icabı yapılmakta ve bir mizansenden öteye gidememektedir. Yönetim Kurulunun yapısında da hem yerel yönetimlerin temsili açısından hem de

Bankanın yönetimini üstlenecek liyakat açısından problemler olduğunu dile getirmiştir (TBD ve KAV, 1996: 87-91).

Katılımcıların tespit ettiği bir diğer sorun alanı ise organizasyon yapısı ve örgütlenmesindeki problemlerin yol açtığı Bankanın işleyişine dair çarpıklıklardır. Örneğin Fikri Gökçeer'e göre organizasyon ve örgütlenmeye dair en önemli problem, Bankanın kendi özel personel kanununun çıkmamış olmasıdır. Adı banka olmasına rağmen işleyişinde bankaya uymayan bir personel yapısı göze çarpmaktadır. İşleyişi bozan bir diğer husus ise kaynak eksikliği nedeniyle başlatılan projelerin bitirilememesidir (TBD ve KAV, 1996: 36-40). Muzaffer Önder, Bankanın sağlıklı işleyişini bozan temel unsurlardan birisinin, Bankanın karar alma sürecine müdahil olan siyasî aktörler olduğu tespitini yapmıştır. Önder, örgütlenmeye ilişkin olarak ise, teknik kapasitenin nispeten yeterli gibi gözükmesine rağmen bankacılık kapasitesinin yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğunu belirtmiştir. Önder'in dile getirdiği işleyişe dair son sorun alanı ise, Bankanın işlemlerinin Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay denetimine tâbi olmamasından dolayı Bankanın düzenlediği ihalelerde oluşan ve oluşabilecek yolsuzluklardır (TBD ve KAV, 1996: 47-49). Yalvaç Belediye Başkanı Tekin Bayram, Bankanın en önemli işlevi olan kredilendirme sürecinde siyasî yönlendirmelerden kaynaklı kayırmacılığın Bankanın sağlıklı işleyişini bozan önemli bir sorun alanı olarak ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 52-53). Altınoluk Belediye Başkanı İsmail Aynur, Bankanın belediyeler adına altyapı projelerini gereksiz yere üstlenmesinin ve ihale yoluyla başka firmalara yaptırmasının proje maliyetlerini yükselttiğini ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 58). Eskiden İller Bankasında planlama mühendisi olarak çalışmış altyapı projeleri yapan firma sahibi Sinan Erer, Bankanın sağlıklı işleyişini bozan unsurlardan birisinin reorganizasyon tartışmaları sonrasında Banka yönetiminin mevcut statü ve çıkarlarını korumak adına kendini dışa kapatması ve iletişimi koparması olarak görmektedir.

Bir diğer sorun alanı, belediyeler adına projelerin üstlenilmesine rağmen belediyelerin ihale sürecine ve işin kontrol sürecine hiçbir şekilde müdahil olamamasının yarattığı Bankanın hesap vermeme pozisyonudur (TBD ve KAV, 1996: 74-78). Altyapı işleriyle uğraşan firma sahibi olan Saffet Atik ise, İller Bankasının hem kaynak sağlayıp hem de projeleri üstlenmesinin yarattığı verimsizliği dile getirerek

yerel yönetimler ve yerel halkın altyapı yatırımları için maliyeti üstlenmediğini ifade etmiştir. O'na göre Bankanın finansman ve proje üstleniciliği görevlerini sırtlanması ve Bankanın örgütsel planlamasındaki problemler, birimler arası eşgüdümü bozarak Bankanın işleyişinde verimsizlik ve etkinsizliğe yol açan arızalara sebebiyet vermektedir (TBD ve KAV, 1996: 82-84). Hayri Güven, Bankanın örgüt yapısındaki bankacılık kısmının zayıflığının verilen kredilerin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesinde problemler yarattığı tespitini yapmıştır. Aynı zamanda Bankanın teknik ve bankacılık örgüt yapıları arasındaki dengesizliğin, birimler arası işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasında problem yarattığını ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 110).

İller Bankasına dair ifade edilen son sorun alanı, sermaye yapısı ve mali yapıya ilişkin olanlardır. Dr. Meier, yerel yönetimlerin artan ihtiyaçları karşısında Avrupa'daki kalkınma ve yatırım bankası olarak faaliyet gösteren yerel yönetim bankalarının yeni finansman kaynakları bulmak için çabaladıklarını ama İller Bankasının kendini dışa kapatarak kaynak yapısını çeşitlendirmek yerine daha da azalttığını söylemiştir. Yerel yönetimler için malî aracılık görevini bile layıkıyla yerine getiremediğini söyleyerek Dünya Bankasının Türkiye'deki şehirleşme yatırımları için tahsis ettiği kaynakların %60'ının kullanılmadığını ifade etmiştir. Dünya Bankası hâricinde Alman Kalkınma Bankası ve dünya çapındaki diğer büyük finansal kuruluşlardan fon temin edilebileceği halde İller Bankası aracılık rolünü layıkıyla yerine getirmediği için bu kuruluşlar ulusal düzeyde muhatap bulamadıklarını söylemektedirler. Küçük ve orta boy belediyelerin AB fonlarını veya uluslararası kredileri kullanabilmek için yeterliliklerinin olmaması dolayısıyla finansal aracıya ihtiyaç duyduklarını ancak İller Bankasının bu aracılık rolünü üstlenmediğini söylemiştir (TBD ve KAV, 1996: 13-16).

Fikri Gökçeer, İller Bankasının kaynak yapısındaki zafiyetin belediyelerin malî yapısının bozulmasına da sirâyet ettiğini söylemiştir. O'na göre, genel bütçeden aktarılan kaynakların azalmasıyla birlikte diğer bankalardan aldığı kredilerin üzerine %5 komisyon ekleyerek kredi kullandırma yoluna giden İller Bankası, belediyeleri yüksek faiz yüküyle başbaşa bırakmakta ve belediyeleri iflas ettirmektedir (TBD ve KAV 1996: 38-39). Muzaffer Önder de Bankanın kredi faizlerinin yüksekliğinden yakınırken bu durumun Bankanın belediye payları hâricinde başka bir kaynak

yaratamamasının sonucu olduğunu söylemiştir (TBD ve KAV, 1996: 46). Fethi Aytaç ise, Bankanın sermayesinin tamamının yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe paylarından yapılan kesintilerle oluştuğu tespitini yaptıktan sonra başta il özel idareleri olmak üzere çoğu belediyenin koyduğu sermayenin karşılığında Bankadan hizmet alamadığı (TBD ve KAV, 1996: 87-88) tespitini yapmıştır.

İller Bankasının reorganizasyonunu doğuran problemlere ilişkin tespitlerden sonra katılımcılar, İller Bankasının yapısı ve işleyişine dair çeşitli önerileri dile getirmişlerdir. Katılımcıların çoğunun ortak fikri, İller Bankasının reorganizasyonunun yerel yönetim reformundan ayrı şekilde değerlendirilemeyeceği yönünde olmuştur. İller Bankasının yapı ve işleyişine dair değişim ihtiyacı, tüm katılımcıların üzerinde uzlaştıkları husus iken getirilen önerilerde bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. TODAİE'nin İller Bankasına dair araştırma Raporunda araştırmacı raportör olarak yer alan emekli vali Ziya Çoker, Türkiye'de hızlı kentleşmeyle birlikte artan finansman ihtiyacının küçük belediyeler tarafından karşılanamayacağından hareketle İller Bankasının mutlaka varlığını sürdürmesi gereken bir kurum olduğunu, fakat bugünün koşulları çerçevesinde yeniden yapılandırılması gerektiği tespitini yapmıştır. Çoker; yeniden yapılandırmanın organizasyon, işleyiş ve malî açıdan ele alınması gerektiğini ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 17-18). Çoker, Toplantıda İller Bankasının organizasyon yapısına, işleyişine ve malî yapısına dair üç grupta öneriler getirmiş olup bunlar aşağıda özetlenmektedir.

Çoker, Bankanın organizasyon yapısında yerel yönetim temsilinin zayıf kaldığından hareketle Genel Kurul ve Yönetim Kurulunun yapısının güncellenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu noktada TODAİE Raporunda dile getirilen önerilere atıf yapan Çoker, Genel Kurul üye sayısının 150'ye çıkarılmasını ve 100 tanesinin belediye temsilcilerinden oluşması gerektiğini ifade etmiştir. Aynı şekilde Yönetim Kurulunun yapısında da yerel yönetimlerin ağırlığını artırmak amacıyla Yönetim Kurulu üyelerinin üçünün Genel Kurul tarafından, diğer üçünün Bakanlıklar tarafından ve Yönetim Kurulu Başkanı olan Genel Müdürün de Genel Kurulun seçtiği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca belirlenmesi görüşünü tekrarlamıştır (TBD ve KAV, 1996: 18-24). İsmail Aynur, İller Bankasının yapısının kredi bankasına dönüştürülmesi gerektiğini ve bunun sağlanması için de yönetimde belediye başkanlarının daha ağırlıkta olması

gerektiğini ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 58-59). Bülent Tanık, İller Bankasının hükümetten bağımsız özerk bir kurum olarak kendi kararlarını kendisi alabilen bir kuruma dönüştürülmesini ve yönetimde Bankanın gerçek sahipleri olan yerel yönetimlerin daha ağırlıklı olması gerektiğini savunmuştur. İç organizasyonunda Bankanın desantralizasyona gitmesi ve daha demokratik bir karar alma mekanizmasının oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 65). Fethi Aytaç, Bankanın köylerle ve il özel idareleriyle ilişkisinin kesilerek Belediyeler Bankası olarak faaliyet göstermesi ve bu yeni role uygun olarak Genel Kurul ve Yönetim Kurulu yapısının gözden geçirilmesi gerektiğini savunmuştur (TBD ve KAV, 1996: 91). Dönemin Mahallî İdareler Genel Müdür Yardımcısı olan Halil İbrahim Daşöz, Bankanın teknik alanındaki rolünden sıyrılarak tamamen yerel yönetimler için malî aracı statüsüne kavuşturulması gerektiğini (TBD ve KAV, 1996: 99) savunmaktadır. Muzaffer Önder, Bankanın daha etkin çalışabilmesi için Bölge Müdürlüğü ağını genişletmesi ve belediyelerle daha yakın işbirliği içinde çalışması gerektiğini söylemiştir (TBD ve KAV, 1996: 48).

Özel sektör kesiminden toplantıya katılan Saffet Atik, diğer katılımcıların aksine mevcut haliyle İller Bankasının varlığına gerek olmadığını savunarak Bankanın finanse ettiği projelerin verimliliğinin hesaplanmadığı ve proje maliyetinin geri dönüşünün olup olmadığına bakılmaksızın kredi verildiği tespitini yapmıştır. Bu durumun kaynakların heba olmasına neden olduğu gibi yerel yönetimler ve yerel halkın hiçbir bedel ödemediğinden mütevellit yerel inisiyatiflerin gelişemediğini belirtmiştir. Bu kapsamda özellikle teknik üstleniciliğe konu olan yapının Banka organizasyonu dışında tutulması gerektiğini savunmuştur (TBD ve KAV, 1996: 81-83). Fethi Aytaç da aynı şekilde Bankanın teknik hizmetlerin üstleniciliğinden çekilerek finansal aracılık işlevi yanında sadece teknik danışman olarak yerel yönetimlere hizmet vermesi gerektiğini ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 91). Daşöz, İller Bankasının işleyişiyle ilgili olarak teknik üstlenicilik faaliyetlerini il özel idarelerine devretmesi gerektiğini, ancak kredilerin amacına uygun olarak kullanıldığının denetlenmesi amacıyla sadece teknik kontrolör rolü oynaması gerektiğini söylemiştir. O'na göre İller Bankasının ana işlevi, yurtdışından kaynak sağlayıp belediyelere malî aracılık hizmeti vermesi olmalıdır (TBD ve KAV 1996: 99). Hayri Güven, teknik yapının üstlenicilikten, verilen proje

kredilerinin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetleyecek bir yapıya doğru dönüştürülmesi gerektiğini savunmaktadır (TBD ve KAV, 1996: 110). TBD Başkanı Sami Gökdeniz, Bankanın BİB'nin alt kuruluşu gibi çalışan yapı ve işleyişten kurtarılması, Bankanın özerk bir statüye kavuşturulması, kaynak yapısının çeşitlendirilip güçlendirilmesini ve Bankanın işleyişinde bankacılık fonksiyonunun ön plana çıkarılması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak bankacılığın ön plana çıkmasının teknik hizmetlerin zayıflatılması demek olmadığını söyledikten sonra Bankanın teknik hizmet alanının yol ve ulaşım yatırımlarını da kapsamı gerektiğini ifade etmiştir. Ortağı ve müşterisi olan yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını doğru tespit edebilmek ve daha verimli, etkin işleyişe katkı yapacak olan “Yerel Yönetimler Bilgi Bankasının” oluşturulmasını önermiştir (TBD ve KAV, 1996: 123-126). Emekli vali Ziya Çoker, küçük belediyelerde planlama yapacak eleman yokluğu yanısıra ihaleler için teknik şartname hazırlayabilecek eleman eksikliğini, Belediyeler Fonu üzerinden belirli alandaki projelerin desteklenmesini içeren koşullu yardımlar ve kredilerin kullandırımının takip edilmesi gerekliliğini öne sürerek İller Bankasının teknik fonksiyonunun devam etmesi gerektiğini savunmuştur (TBD ve KAV, 1996: 20-21). Recep Yazıcıoğlu ise, kapsamlı bir yerel yönetim reformu ile belediyelerin yetki, sorumluluk ve kaynaklarının güçlendirilmesi gerektiğini ifade ederek teknik anlamda İller Bankasına olan ihtiyacın ortadan kalkacağını ifade etmiştir. Yazıcıoğlu, Bankanın teknik işlevinin devam etmesini savunanlara katılmayarak imar, planlama, altyapı projeleri gibi işlerin İller Bankası tarafından yapılmaya devam etmesi durumunda temel hizmetleri bile sunamayan belediye gibi bir yapının varlığına gerek olmadığı eleştirisini ifade etmiştir (TBD ve KAV, 1996: 28-31).

Bankanın malî yapısına ilişkin olarak dile getirilen önerilerden ilki, Dr. Meier tarafından dile getirilen, kaynak yapısının uluslararası finans kuruluşları ile işbirliği yoluyla çeşitlendirilmesi ve artırılmasıdır (TBD ve KAV, 1996: 15). Sinan Erer, Bankanın yerel yönetimlere destek olabilmesi için kaynak yapısını çeşitlendirmenin yollarını araması gerektiğini belirttikten sonra bunun ancak Bankanın kabuğunu kırarak uluslararası kurumlarla işbirliğini artırarak gerçekleştirilebileceğini savunmuştur. Kaynak devamlılığının sağlanması için kredi geri dönüşlerinin sağlanmasına vurgu yapan Erer, bu amaçla kredilendirilen projelerin malî ve teknik fizibilitesinin yapılarak

geri ödeme kapasitesine göre kredilendirilme yapılmasını önermiştir (TBD ve KAV, 1996: 74-75). Fethi Aytaç, Bankanın ana malî kaynağını oluşturan ve yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden yapılan kesintilerin yapılmamasını, bu kesintilerin yerel yönetimlere direkt olarak aktarılmasını önermiştir. Bu şekilde, yerel yönetimlerin kaynakları artırıldığı gibi yerel yönetimler çok daha uygun maliyetle özel sektöre altyapı işlerini yaptırabileceklerdir (TBD ve KAV, 1996: 88-90). Hayri Güven, İller Bankasının kaynaklarını artırma yolunda sivil toplum kuruluşları, özel sektörle işbirliğine giderek yeni ortaklıklar kurulması önerisini getirmiştir (TTBD ve KAV, 1996: 111).

4.2.6. 1996- ODTÜ - İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları

1996 yılında Ortadoğu Teknik Üniversitesinin (ODTÜ) “Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı Stüdyosunda Prof. Dr. Melih Ersoy ve dönemin İller Bankası Genel Müdürü Emre Tekinbaş yönetiminde “İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması” başlıklı bir çalışma başlatılmış ve tamamlanmıştır. Söz konusu çalışma, “Dünyada Yerel Bankacılığı”, “Türkiye’de Yerel Yönetim Bankacılığı-İller Bankası” ve “Yeniden Yapılandırmaya İlişkin Öneriler” başlığını taşıyan üç ciltten oluşmaktadır. Çalışmanın ilk cildinde, çeşitli ülkelerdeki yerel yönetim finansmanını sağlayan kuruluşlar ele alınarak İller Bankası reorganizasyonuna ilişkin yapılacak önerilerin altyapıları oluşturulmaya çalışılmıştır. İkincil ciltte, İller Bankasının yeniden yapılandırılması konusunda yapılan çalışmalar (Inbucon Managements Consultants, TODAİE, Dünya Bankası ve Sedat Çetik (1993) tarafından yapılan araştırmalar) ele alınmaktadır. Son Ciltte ise, İller Bankasının kuruluşundan itibaren kentsel yatırımlar ve bu yatırımların finansmanı üzerinde oynadığı rol, etkinlik ve verimlilik açısından analiz edilmiş ve sorun tespiti yapıldıktan sonra İller Bankasının yapısı, işlevleri, örgütlenmesine dair çözüm önerileri ortaya konmuştur. ODTÜ Raporu, yerel yönetim finansmanında hayati öneme sahip İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin akademik camia ve İller Bankası paydaşlığında hazırlanması yönüyle ayrı öneme sahiptir. Dünya Bankasının kredi şartının gereği olarak veya Bakanlığın verdiği talimat üzerine hazırlanan rapor olmaktan ziyade bizzat İller Bankası ve ODTÜ'nün paydaş

inisiyatifiyle başlatılıp tamamlanması bu Raporu diğerlerinden farklılaştırmaktadır. Söz konusu Raporu özetlerken, ilk etapta reorganizasyon ihtiyacını doğuran problemlerin nasıl tanımlandığı ele alınmış, sonrasında dile getirilen çözüm önerileri sıralanmıştır.

Raporda yeniden yapılandırmanın gerekçelerini oluşturan sorunlar; yönetsel sorunlar, teknik hizmetlere ilişkin sorunlar ve malî yapıya ilişkin sorunlar şeklinde üç ana başlık altında toplanmıştır. Sorun alanlarından ilki olan “yönetsel yapıya ilişkin sorunlar” şu şekilde ifade edilmiştir:

- İller Bankasının en üst karar organı olan Genel Kurulun her yıl toplanması öngörülürken, merkezî yönetim tarafından belirlenen delegeler hariç olmak üzere yerel yönetimleri temsil eden delegelerin her yıl değişmesi, delegelerin Genel Kurulda alınan kararları, düzenli şekilde izleyip müdahale etme imkânını ortadan kaldırmaktadır. Bu uygulama, Genel Kurulu, Bankanın temel politikalarının belirlendiği ana organ işlevinden uzaklaştırmaktadır (ODTÜ, 1996: 258).
- Yönetsel yapıya ilişkin bir diğer sorun alanı, denetime ilişkindir. Mevcut durumda, biri Genel Kurul diğeri BİB tarafından iki denetçi, her yıl için denetçi raporları hazırlamakta ve Genel Kurula sunmaktadırlar. Denetçilerin gereken niteliklere sahip olmaması nedeniyle denetimler baştan savma şekilde yasal zorunluluğu yerine getirme rutini çerçevesinde hazırlanmaktadır. Daha etkin denetimin BİB, Başbakanlık ve TBMM tarafından yapılıyor olması, Bankanın özerkliğini zedeleyecek biçimde merkezî yönetim aygıtının parçası haline gelmesine yol açmıştır (ODTÜ, 1996: 258).
- Bankanın özerkliğini zedeleyen bir diğer husus, Bankanın ana icracı organı olan Yönetim Kurulunun yapısına ilişkindir. Yönetim Kurulu üyelerinin BİB ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmesi, Genel Kurulun Bankanın yönetiminden uzaklaştırılması ve yönetimle organik bağının kesilmesine yol açmaktadır (ODTÜ, 1996: 258).
- İcradan sorumlu Genel Müdürün BİB’nin teklifi üzerine üçlü kararnameyle atanması, Banka üzerindeki merkezî yönetimin vesâyetini gösteren bir diğer göstergedir. Banka hissedarlarının bulunduğu Genel Kurul ile icradan sorumlu

Genel Müdür arasındaki bağın koparılmış olması, Bankanın özerkliğini zedeleyen durum oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle Bankanın yönetim ve işleyişi tamamen merkezî yönetimin inisiyatifinde yürümektedir.

- Bankanın merkez örgütü, büyük ölçüde teknik hizmetlerin yürütülmesi ile iştiğal ettiğinden örgütlenme yapısında teknik hizmetler ön plana çıkmaktadır. Bankacılık ve kredilendirmeye ilişkin bölümler, gerek personel anlamında gerekse personelin tecrübe ve liyakati anlamında yetersizdir. Kuruluş amacı, yerel yönetimlere bankacılık hizmeti vermek olan Bankanın, bankacılık işlevine dair yetersizlikler Bankanın reorganizasyonu önünde engel oluşturmaktadır (ODTÜ, 1996: 260).
- Kredilendirme faaliyetlerine ilişkin yetki devrinin yapılmaması, yerel yönetimlerle ilişkiler bağlamında Bölge Müdürlüklüklerini işlevsizleştirmiştir. Aynı zamanda bölge teşkilatlarındaki personel yetersizliği, uygulamalarda problemler yaratmaktadır (ODTÜ, 1996: 260).
- Banka, kendi Kanunu (4759 sayılı Kanun) çerçevesinde özerk kurum olarak görünmesine rağmen personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi olarak çalışmaktadır. Bankaya özel personel düzenlemesinin yapılmaması, gerek sayısal olarak gerekse nitelik olarak yeterli personel istihdamında problemler yaratmaktadır.

Stüdyo çalışmasına dayalı Raporda dile getirilen ikinci grup sorunlar, mevcut durumda Bankanın en işlevsel bölümü olarak görülen teknik hizmetler servisine ilişkin sorunlardır. Raporda teknik hizmetlere ilişkin sorunlar şu şekilde belirtilmiştir:

- Banka yerel yönetimlerin yatırım projelerini değerlendirmede yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizlik, gerek finansman gerekse teknik konulara ilişkin planlama ve programlama faaliyetlerinde aksamalara sebep olmaktadır. Banka personelinin 657 sayılı Kanuna tâbi olması, teknik personelin bürokratik anlayışla çalışmasına ve sonuçta verimsizliğe yol açmaktadır. Banka personelinin liyakat eksikliği, teknik daire ve diğer dairelerin eşgüdüm içinde çalışmasını engellemektedir (ODTÜ, 1996: 275).

- Banka içinde yetki devrinin yapılmaması, proje kontrollerinde Bölge Müdürlüklerinin sadece teknik denetimle yetkilendirilmesine yol açmıştır. Projelerin finansal denetimlerine ilişkin Bölge Müdürlüklerinin yetkilendirilmemesi, merkezden uzaktaki projeler için verilen kredilerin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetimini zorlaştırmaktadır. Bölge Müdürlükleriyle ilgili bir diğer problem ise personelin ihtiyaç duyulan bölgelere kaydırılmasının mümkün olmamasıdır. Personel hareketliliğinde esneklik olmaması, Bankanın faaliyetlerinde verimsizliğe yol açmaktadır (ODTÜ, 1996: 275).

Raporda dile getirilen üçüncü grup sorun alanı malî yapı ve faaliyetlere ilişkindir. Söz konusu alana ilişkin sorunlar şu şekilde özetlenmektedir:

- Belediyelere faizsiz kredi kullanılması, Bankanın kaynak yapısında azalmaya yol açtığı gibi Bankanın kredi hacmini de olumsuz etkilemektedir. Ayrıca 5 Nisan Kararlarına yol açan 1994'teki ekonomik kriz nedeniyle merkezî yönetim bütçesinden Bankaya aktarılan fonlarda yaşanan azalma, özellikle uzun vadeli kredi hacminde daralmaya yol açarak Bankanın etkinliğini azaltmıştır (ODTÜ, 1996: 282).
- Banka, gerek yurtiçi piyasalardan gerekse yurtdışı piyasalardan temin edebileceği fonları bulmakta yetersiz kalmaktadır. Yurtdışı piyasalardan temin edebileceği birçok fon alternatifini olmasına rağmen sadece Dünya Bankası kredileriyle sınırlı kalınması, Bankanın etkinliği ve verimliliğini azaltmaktadır. “Fon Yönetimi Birimi”, “İnterbank Birimi”, “Proje Finansman Birimi”, “Finansal Kiralama Birimi” gibi para ve sermaye piyasalarından fon temin edilebilmesine yönelik birimler oluşturulmasına rağmen mevcut fonların etkin şekilde kullanılıp kaynak maliyetlerinin düşürülmesine katkı yapacak para piyasalarında yetkin personelin istihdam edilmemiş olması Bankanın etkinliğini azaltmaktadır (ODTÜ, 1996: 283).
- İller Bankasının iştirakleri olan Güven Sigorta AŞ, T.C. Merkez Bankası, Emlak Konut AŞ, T. Kalkınma Bankası AŞ, Niğde Beton San. ve Tic. AŞ, Doğusan Boru San. ve Tic. AŞ gibi iştiraklere sermaye bağlanması, Bankanın kredi

faaliyetleri için kullanabileceği kaynakları sınırlamaktadır. Ayrıca bu iştiraklerin çoğunun zarar etmesi Bankanın kaynaklarının erimesine yol açmaktadır (ODTÜ, 1996: 283).

- Bankanın kaynak yapısının büyük ölçüde özkaynaklara dayanması ve özkaynakların merkezî bütçeden aktarılan fonlardan oluşması, Bankayı merkeze iyice bağımlı hale getirmektedir. Aynı zamanda 5 Nisan Kararlarıyla merkezî fonlardan aktarılan kaynaklarda kısıntıya gidilmesi, Bankanın özkaynaklarını ve yatırım finansman faaliyetlerini azaltmıştır (ODTÜ, 1996: 286-287).
- Bankanın kullanımına aracılık ettiği Belediyeler Fonunun kullanım ölçütlerinde objektif kriterlerin bulunmaması, Fondan verilen kredilerin geri dönüşünde sıkıntılar yaratmaktadır. Bu durum aynı zamanda Bankanın finanse ettiği yatırımlarda yerel yönetimlerin geri ödeyebilme kapasitesini ve yeterliliğini ölçememesine yol açmaktadır (ODTÜ, 1996: 287).
- Kaynak yapısındaki yetersizlikler ve yatırımların fizibilitelerinin yapılamaması, finanse edilen yatırımların öngörülen vadeden çok daha uzun sürmesine yol açmaktadır. Bu durum, yatırımların maliyetini artırdığı gibi kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır (ODTÜ, 1996: 287).
- Yatırımların verimliliğini azaltan bir diğer husus ise, belediyeler adına finanse edilen yatırımların teknik sorumluluğunun Banka tarafından bilfiil üstlenilmesidir. Belediye sayısındaki artış ve hızlı şehirleşmeye paralel belediyelerin yatırım hacminin artması, Bankanın bu projelerin hepsini üstlenmesini zorlaştırmaktadır. Artan hizmet yükü, Bankanın hizmet kalitesi ve verimliliğini azaltmaktadır (ODTÜ, 1996: 287).

Raporda; İller Bankasının yapısı, örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin sorunlar ele alındıktan sonra bu sorunların çözümüne ilişkin öneriler dile getirilmiştir. Çözüm önerilerinin temel çerçevesi; altyapı finansmanında fonlama maliyetlerinin yüksek olması, altyapı yatırımlarında kaynak yetersizliği ve varolan kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılmamasından doğan problemlerin çözümü dâhilinde oluşturulmuştur. Raporda; İller Bankasının etkinlik ve verimsizlik sorunları, yerel yönetimlere yönelik merkezî vesâyet dayatmasının yarattığı sorunlar bütününe bir

parçası olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, İller Bankasına ilişkin önerilere Bankanın özerkliği ele alınarak başlanmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliğini engelleyen araçlardan birisi, İller Bankasının yerel projelerin üretimi ve yatırımların gerçekleştirilmesinde üstlenici rolü oynamasıyla birlikte sorumluluk ve kaynakların denetimini üstlenmesi ve dolayısıyla yerel katılım ve yerel demokrasi imkânlarının yok edilmesidir. Bu şekilde, merkeze bağımlı yerel yönetim modeli yaratılarak yerel özerkliği zedelenmektedir. Özellikle teknik işlerin ve altyapı projelerinin sorumluluğu, İller Bankası yerine yerel yönetimler tarafından üstlenilmelidir. Özerk yerel yönetimlerin gelişmesine katkı yapabilecek en önemli kurum, kentsel altyapı projelerinin desteklenmesi için farklı finansman kaynakları yaratabilen ve özerk kalkınma bankası olarak faaliyet gösterecek İller Bankasıdır. Banka, gerçek anlamda kalkınma bankası olarak faaliyet gösterebilecek örgütlenme ve yapılanmaya sahip olmalı, kendi kendine yetebilecek ve merkezî yönetim etkisinden bağımsız kararlar alabilecek özerk yapıya kavuşturulmalıdır (ODTÜ, 1996: 316-318).

Bankanın özerkliğine ve yeni misyonuna ilişkin çerçeve ilkelerinin belirlenmesini müteakip Bankanın statüsü, işlevleri ve faaliyetleri, idarî ve örgütlenme yapısı ile malî yapı ve sermaye yapısına ilişkin öneriler sıralanmıştır. İller Bankası reorganizasyonuna yönelik ilk öneri grubu, Bankanın statüsüne ilişkin dile getirilen önerileri kapsamaktadır. Söz konusu öneriler şu şekildedir:

- İller Bankasına kalkınma bankası olarak faaliyet gösterecek anonim şirket statüsü verilmeli ve Türk Ticaret Kanununa tâbi olarak faaliyet göstermelidir. Bankanın adı “Belediyeler Kalkınma Bankası AŞ” olarak güncellenmelidir. Anonim şirket statüsüne sahip olması halinde Banka, yurtdışı piyasalardan daha kolay borçlanma imkânına kavuşacağı gibi elde ettiği kârı yerel yönetimlerle paylaşarak yerel yönetimlerin özkaynaklarına katkı yapabilecektir. Anonim şirket olması önerilen Banka, ilk önce kendi ortakları olan yerel yönetimlerin çıkarlarını ön plana alacağı gibi yerel yönetimler kendi yatırım sorumluluklarını kendileri üstlenebileceklerdir (ODTÜ, 1986: 320-321).

ODTÜ Raporunda önerilen yeni statüsü altında Bankanın hangi rolleri üstleneceği ve hangi işlevleri yerine getireceğine dair reorganizasyon önerileri de dile getirilmiş olup bunlar şöyle özetlenebilir:

- İller Bankasının esas görev alanının yerel yönetimlere kaynak temin etme ve bankacılık işlemleri olmasından dolayı teknik işlere ilişkin üstlenicilik görevi yerel yönetimlere ve özel sektöre bırakılmalıdır. Diğer deyişle altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi Bankanın görev alanı dışına çıkarılmalıdır. Banka, teknik hizmetlere ilişkin olarak sadece kredilendirilen yatırım projelerinin amacına uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini denetlemeli ve projelerin malî açıdan etkinlik ve verimliliğini değerlendirmelidir. Yerel yönetimlerden talep gelmesi halinde Banka, yerel yönetim kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını teminen ihtiyaç duyulan teknik ve malî danışmanlık hizmetlerini verebilmelidir (ODTÜ, 1996: 323).
- İller Bankasının esas faaliyet alanı, kentsel altyapı finansmanı olarak belirlenmelidir. Dolayısıyla köylere ilişkin altyapı yatırımlarının teknik ve malî anlamda desteklenmesi, diğer kamu kuruluşlarının yetki ve görev alanına devredilmelidir. İl özel idarelerinin Banka tarafından desteklenmesine devam edilmelidir (ODTÜ, 1996: 324).
- Banka gerek kendi adına gerekse belediyeler adına para ve sermaye piyasalarında yatırım hizmetleri sunabilecek işlevselliğe kavuşturulmalıdır. Söz konusu yatırım hizmetleri şöyle listelenmektedir: Menkul kıymet alım-satımına aracılık, yatırım fonları kurma ve işletme, portföy yönetimi, kendi adına veya belediyeler adına menkul kıymet ihracı veya aracılığı, yatırım danışmanlık hizmetleri, iç borçlanma senetlerine ilişkin yatırım yapmak, sendikasyon kredileri yoluyla belediyelere uzun vadeli krediler sağlamak, belediyelerin dış kredi işlemlerinde garantör olarak yer almak, uzman malî kadrosu bulunmayan belediyelere malî danışmanlık hizmetleri vermek, Bankanın vereceği kredilerle finanse edilecek projelere ilişkin ihaleye katılacak firmalara ilişkin şartname hazırlamak ve şartlara uyan özel sektör firmalarını piyasa koşullarına göre

kredilendirmek, belediyelere leasing hizmetleri sunmak (ODTÜ, 1996: 329-341).

ODTÜ Raporundaki İller Bankasının reorganizasyonu kapsamında dile getirilen yeni roller ve işlevlere ilişkin önerileri, Bankanın idarî yapısı ve örgütlenme yapısına ilişkin öneriler izlemiştir. Raporda, İller Bankasının örgütlenme ve idarî yapısının bir bankaya uygun olacak şekilde düzenlenmesi gerektiği temel prensip olarak dile getirilmiştir. Mevcut yapıda yer alan teknik dairelerin kaldırılması gerektiği ve teknik birimlerin sadece finanse edilecek projelerin fizibiliterinde bankacılık hizmetleri bölümüne destek birimi olarak görev yapacakları belirtilmiştir. Çerçevesi çizilen temel prensipleri tâkiben dile getirilen idarî ve örgütlenme önerileri şu şekildedir:

- Genel Kurulun mevcut yapısı, belediyelerin yeterli temsilini sağlamadığı gibi Banka politikalarının belirlendiği danışma ve ortak karar alma platformu işlevinden uzaktır. Mevcut yapıda, tüm iller üç gruba bölünmekte ve her gruptan sırasıyla il özel idareleri temsilcileri, belediye meclislerinin temsilcileri ve köy muhtarlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu temsilcilikler iller arasında her yıl el değiştirdiği için merkezî yönetim temsilcileri hâricindeki üyelerin Genel Kuruldaki devamlılığı sağlanamamaktadır. Dolayısıyla Genel Kurulun ağırlıklı olarak belediyeler ve il özel idareleri temsilcilerinden oluşması sağlanmalıdır. Merkezî yönetimi temsilen oy hakkı olmayan Genel Kurul temsilcileri de bulunmalıdır. Genel Kurulun yapısı, yerel yönetimlerin nüfuslarına göre gruplandırılmalı ve her bir grubun eşit oy hakkı olacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Birinci grupta, büyükşehir belediyeleri; ikinci grupta, nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin temsilcileri; üçüncü grupta, nüfusu 50.000-100.000 arasındaki belediyelerin temsilcileri; dördüncü grupta, nüfusu 10.000-50.000 arasındaki belediyelerin temsilcileri; beşinci grupta nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin temsilcileri; altıncı grupta il özel idarelerinin temsilcileri olmalıdır. Genel Kurulun etkinliğinin artırılması ve Bankanın işleyişinde başat rol oynayabilmesi için yetkileri artırılmalı ve her yıl düzenli olarak toplanmalıdır (ODTÜ, 1996: 342-343).

- Yönetim Kurulu üyelerinin mevcut yapıdaki atanma şekilleri, Bankanın özerkliği açısından uygun değildir. Yönetim Kurulu üyeleri, bizzat Bankanın Genel Kurul üyeleri tarafından seçilmelidir. Yönetim Kurulu, sekiz üyeden oluşmalı ve Yönetim Kurulunun doğal üyesi olan Genel Müdür de Yönetim Kurulu tarafından seçilmelidir. Yönetim Kurulu üyelerinin seçiminde Genel Kuruldaki nüfus büyüklüğüne göre oluşturulan grupların karar vermesi sağlanmalıdır. Birinci grupta yer alan büyükşehir belediyelerinin temsilcileri arasından iki Yönetim Kurulu üyesi ve bir Denetim Kurulu üyesi seçilmelidir. İkinci grupta yer alan belediyelerin temsilcileri arasından iki Yönetim Kurulu üyesi, üçüncü grupta yer alan belediye temsilcileri arasından iki Yönetim Kurulu üyesi ve bir Denetleme Kurulu üyesi, dördüncü grupta yer alan belediye temsilcileri arasından bir Yönetim Kurulu üyesi ve bir Denetim Kurulu üyesi, beşinci grupta yer alan belediye temsilcileri arasından bir Yönetim Kurulu üyesi, altıncı grupta yer alan il özel idareleri temsilcileri arasından bir Yönetim Kurulu üyesi seçilmelidir (ODTÜ, 1996: 345-346).
- Anonim şirketlerde Genel Kurul ve Yönetim Kurulu hâricinde Denetleme Kurulunun oluşturulması gerektiğinden hareketle Denetleme Kurulu oluşturulmalıdır. Toplam üç kişiden oluşacak olan Denetleme Kurulu üyeleri Genel Kuruldaki gruplar tarafından seçilmelidir (ODTÜ, 1996: 347).
- Bölge Müdürlüklerine yetki devri yapılmalıdır. Belli bir limite kadar yerel yönetimlerden gelen kredi talepleri Bölge Müdürlüklerinde karşılanabilmelidir. Ayrıca merkezden onaylanan kredi kapsamında yerel yönetimlerin üstlendiği yatırım projelerinin amacına uygun olarak yürütülüp yürütülmediği Bölge Müdürlüklerince denetlenmelidir. Bunun için de Bölge Müdürlüklerinin uzman personel ile donatılması gereklidir (ODTÜ, 1996: 346).

Raporda dile getirilen son öneri grubu, sermaye yapısı ve malî yapıya ilişkin olanlardır. Söz konusu öneriler şu şekildedir:

- Banka sermayesinin yasa ile belirlenmesi, Bankanın özerkliğini zedeleyen bir durum oluşturduğu gibi zaman içinde Bankanın sermayesinin erimesine yol açmaktadır. Sermaye tabanını güçlü tutabilmek için sermayenin düzenli olarak

artırılması ve sermaye artırım kararının Genel Kurul tarafından verilebilmesi sağlanmalıdır (ODTÜ, 1996: 348).

- Sermayenin ana kaynakları; il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların %5'i, il özel idareleri ve belediye gelirlerinin %5'i, il özel idareleri ve belediyelere ait olan tüzel kişiliğe sahip olsun veya olmasın işletmelerin gelirlerinin %5'i olacak şekilde düzenlenmelidir. Bu şekilde düzenli bir sermaye artışı sağlanarak sermayenin erimesi riski bertaraf edilecektir. Taahhüt edilen sermayeye ulaşıldığında Genel Kurul yeni sermaye tavanını belirleyebileceği gibi sermaye için yapılan tahsilatları yedek akçalara aktararak özkaynak içine dâhil edebilmelidir (ODTÜ, 1996: 348-349).

4.2.7. 2001- DPT: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu

Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) iktisadî ve sosyal alanlara ilişkin araştırma yapmak görevi içinde plan hazırlıklarına daha fazla toplumsal katılım sağlamak amacıyla oluşturduğu Özel İhtisas Komisyonlarından birisi de, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticarete payın artırılması ve AB ile bütünleşmenin sağlanmasına katkı yapmak amacıyla hazırlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlanması sürecinde oluşturulmuştur. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu, ilk toplantısını 26 Kasım 1999'da yapmış, sonrasında İller Bankası, TODAİE, BİB ve DPT bünyesinde toplantılar devam etmiştir. Toplantılar sonrasında kurulan iki alt komisyonun görüşlerinden oluşan 10 ana bölümden oluşan Rapor hazırlanmıştır (DPT, 2001: 1-2). Rapor, yerel yönetim türleri arasında bulunan belediyeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin yapı, genel işleyiş ve fonksiyon bazında ele alınan konular; mevcut durum, sorunlar ve çözümler gruplandırması içinde analiz edilmiştir. Rapordaki konu başlıklarından birisi, İller Bankasının konumu ve işlevine dairdir. İller Bankasına ilişkin analizler; durum, sorunlar ve öneriler altbaşlığı altında ifade edilmiştir. Raporda, İller Bankasının yeniden yapılanma ihtiyacını doğuran sorunlar şu şekilde dile getirilmiştir:

- Türkiye'de yerel altyapı yatırımları, genellikle kamu kaynaklarından finanse edilmektedir. Çoğunlukla bu kaynaklar, İller Bankası menşeli uzun vadeli ve

düşük faizli kredilerdir. Devlet tarafından sübvansé edilen bu krediler, merkezden transfer veya yardım niteliğindedir. 1980’li yıllarla birlikte neo-liberal akımın yansıması sonucu, altyapı yatırımları için kamu kaynaklarının tahsisinde ciddi azalma olmuş ve özel sektör finansman kaynakları devreye girmeye başlamıştır. Bu kapsamda, İller Bankasının kredi hacminde önemli daralmalar meydana gelmiştir. Bu dönemde, İller Bankası, yerel yönetim kreditorlüğünden yerel yönetimler için finansal aracılık rolüne doğru evrilmiştir. İller Bankasının kredilendirme faaliyetinin ana kaynağını oluşturan Belediyeler Fonunun 1993’te Müşterek Fon Hesabına alınmasıyla birlikte, kredi hacminde ciddi bir azalma olacağı ve bu durumun da Bankanın işlevini azaltıcı etki yapacağı açıktır. Buna ilaveten bir diğer önemli malikaynağını oluşturan merkezî bütçeden sermayesine aktarılan kaynaklarda da kısıntıya gidilmesi, İller Bankasının faaliyet alanını iyice daraltmıştır. Bankanın tekmalî kaynağı, ortak yerel yönetimlerin yaptığı sermaye ödemeleri ve elde edilen kazançlardır. Bankanın içinde bulunduğu kaynak sıkıntısı, altyapı yatırımlarının finansmanında yerel yönetimlerden ilave katılım payı tahsilatı uygulamasını doğurmuştur. Proje bedelinin %10 ile %60’ı arasında değişen oranlarda uygulanan katılım payı uygulaması yanısıra Bankanın faiz oranlarındaki artış, yerel yönetimlerin Bankadan uzaklaşmasına yol açmıştır (DPT, 2001: 65-67).

- İller Bankası, bankacılık faaliyetlerinde oldukça zayıf kalmaktadır. Bu zayıflık verilen kredilerin hacminden görülmekle birlikte zihniyet anlamında da bankacılık alanı ikinci plana itilmiş gibidir. İller Bankasının bankacılık sektöründeki payı 1989 yılında binde altıya kadar düşmüştür. İller Bankası yönetiminin zihniyet olarak Bankacılıktan uzak olduğunu gösteren temel gösterge ise, Bankanın yıllık faaliyet raporlarında sigortacılık faaliyetlerinin “diğer hizmetler” bölümünde yer almasıdır. Bankacılığın ana faaliyet alanlarından birisi olan sigortacılık işlevinin “diğer hizmet” olarak nitelendirilmesi, İller Bankasının gerçek anlamda bir banka gibi hareket etmediğini göstermektedir (DPT, 2001: 67).
- Belediyeler Fonunun Müşterek Fon Hesabına alınmasıyla kaynak yapısında ciddi daralma yaşayan İller Bankası, IMF ile yapılan anlaşmaya istinaden

uygulamaya sokulan İstikrar Programı çerçevesinde tüm fonların kaldırılması tehdidiyle karşı karşıyadır. Belediyeler Fonunun da bu çerçeve içinde yer alarak kaldırılması durumunda, İller Bankasının sistem dışına çıkacağı açıktır (DPT, 2001: 67-68).

Komisyon, İller Bankasına ilişkin sorunlar ve tehditleri dile getirdikten sonra reorganizasyona ilişkin önerileri şu şekilde sıralamıştır:

- Ulusal çapta yerel altyapı planlanması yapılmalıdır. Bu planlama faaliyetinde başat rolü, gerekli kurumsal birikim ve deneyime sahip olan ve yeniden yapılandırılan İller Bankası yapmalıdır. Bu kapsamda İller Bankası, yerel altyapı planlaması, altyapı finansmanı, kaynak sağlama, teknoloji geliştirme, gerekli personelin istihdamı ve eğitilmesi gibi başlıklar altında yeniden yapılandırılmalıdır (DPT, 2001: 68).
- İller Bankası, merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki fon ve kaynak transferine aracılık rolüne devam etmelidir (DPT, 2001: 68).
- Yerel altyapı yatırımları için kredi kullanım ihtiyacı gün geçtikçe artmaktadır. Altyapı yatırımları için tahsis edilen kamu kaynaklarını yönetecek, yurtiçi ve yurtdışı özel sektör finansal kuruluşlarından temin edilen kredilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını denetleyecek malî kuruma ihtiyaç artmakta olup, bu rolü İller Bankası üstlenmelidir (DPT, 2001: 68).
- Yerel yönetimler; yatırımların işletmeciliğinde, yerel hizmetlerin örgütlenmesi ve organize edilmesinde uzman bir kurumun teknik desteğine ihtiyaç duymaktadırlar. İller Bankası teknik destek sağlayan diğer merkezî kurumlarla eşgüdüm içinde yerel kamu işletmeciliğini geliştirmek amacıyla belediyelere teknik hizmet sunmalıdır. Bu kapsamda yönlendirici ve geliştirici kurum kimliği üstlenmelidir (DPT, 2001: 68).
- Yerel yatırımların gerçekleştirilmesinde proje değerlendirme, teknoloji seçimi, teknolojik alternatifler geliştirebilme gibi konularda eğitici, yönlendirici ve geliştirici bir kuruma ihtiyaç vardır. İller Bankasının yeni görev alanı bu alanları kapsayacak şekilde genişletilmelidir (DPT, 2001: 68).

- Yerel yönetimleri geliştirici ve yönlendirici konumunun güçlenmesiyle görev alanı büyüyen İller Bankası, gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olacak şekilde yeniden organize edilmelidir. Bu kapsamda, Bankanın Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu yerel yönetimlerce oluşturulmalıdır (DPT, 2001: 68).

4.2.8. 2003- İller Bankası Araştırma Anketi

Problemin aciliyetini göstermesi açısından ve İller Bankasının yeniden yapılandırılmasında Bankanın ortakları olan belediyelerin görüşlerini içermesi açısından İller Bankası tarafından 2003 yılında düzenlenen anket çalışması, sağlıklı alternatifler oluşturulması yolunda büyük öneme hâizdir. Yerel yönetimlerin İller Bankasından beklentilerinin öğrenilmesi amacıyla, 2003 yılında İller Bankası tarafından hazırlanan Araştırma Anketi bizzat Banka tarafından belediyelere uygulanmış ve 899 belediyeden geri dönüş alınmıştır.

Anket sonuçlarına göre; belediye başkanlarının %57,4'ü Bankanın mevcut yapısının aynen korunmasına karşı çıkarken, sadece %25'i mevcut yapının değiştirilmemesi gerektiğini söylemiştir (İller Bankası, 2006: 32).

Anketi cevaplayan Belediye başkanlarının %35,9'u, yatırımların finansmanında İller Bankası dışındaki alternatiflere yönelmenin daha avantajlı olacağına inanmaktadır. Bu durum, İller Bankasının özellikle kredilendirme, maliyet, vade ve işleyiş anlamında kendini geliştirme ve günün koşullarına uygun olarak yeni teknolojiler ve alternatif finansman teknikleri kullanacak şekilde yeniden yapılandırılması gerektiğini ortaya koymaktadır (İller Bankası, 2006: 33).

İller Bankasının yeniden yapılandırılması dâhilinde belediye başkanlarının %63,7'sinin, Bankanın kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi gerektiği seçeneğine katıldıkları görülürken, sadece %15,7'si bu fikre karşı çıkmıştır. İller Bankasının en önemli muhataplarından olan belediyelerin görüşlerini ortaya koyan bu sonuçlar, İller Bankasının malî piyasalarda çok daha etkin olacak ve alternatif finansman kaynaklarını sunabilecek bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmesi gerekliliğini (İller Bankası, 2006: 34) ortaya koymaktadır.

İller Bankasının özellikle teknik hizmetlerini belediyelere ulaştırın ve belediyeler ile doğrudan temas kurabilen bölge teşkilatlarının daha iyi hizmet sunmada önemli olduğuna inanan belediyelerin oranı %58 iken, bu görüşe katılmayanların oranı %27,3'te kalmıştır. Bu veri, İller Bankasının yeniden yapılandırılmasında finansal hizmetler yanısıra teknik hizmetleri de belediyelere sunmaya devam etmesi ve bu hizmetleri doğrudan temas noktaları olan bölge teşkilatları yoluyla yapmaya devam etmesi gerektiğini (İller Bankası, 2006: 35) ortaya koymaktadır.

Son olarak, Ankette yeniden yapılandırılan İller Bankasında hangi özelliklerin güçlendirilmesi gerektiği sorulmuştur. Katılımcıların %13'ü bankanın daha düşük faizli kredi sağlamasını; %5,9'u kredi limitleri ve kullandırmalarının artırılmasını; %4,6'sı altyapı ve şehircilik yatırımlarında danışmanlık ve kontrolörlük hizmetlerinin güçlendirilmesini; %4,2'si ise Bankanın tarafsız bir şekilde belediyelere hizmet vermesi gerektiği cevaplarını vermişlerdir (İller Bankası, 2006: 36).

4.2.9. 2004- Dünya Bankası: Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi

Kasım 2002'de iktidara gelen 1. AK Parti Hükümetinin YKİ ve yönetim anlayışı dâhilinde sürdürdüğü kamu yönetim reform hareketi içinde önemli yer tutan yerel yönetim reformunun stratejik planlama ve faaliyetlerine katkı yapmak için Dünya Bankası "Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi" Raporunu hazırlamıştır. Raporun hazırlanmasının ana amacı; belediye hizmetlerinin etkinliğini ve belediyelerin finansal yapılarının güçlendirilmesini sağlayacak stratejik planlamanın yapılması ve planlama dâhilindeki faaliyetlerin başarıyla hayata geçirilmesinin sağlanması (World Bank, 2004: ii) olarak belirlenmiştir. Raporun hazırlanmasının arka planındaki dürtü; Hükümetin, yerel yönetim reformunu da içeren geniş çaplı kamu yönetim reformunun çerçevesini oluşturacak "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısını" TBMM'ye getirmiş olmasıdır. Hükümetin gösterdiği reform iradesi yanısıra KYTK'da yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarılmasının öngörülmüş olması, Dünya Bankasının yerel yönetim reformu konusunda Hükümeti destekleyici ve yol gösterici olarak daha etkin rol oynamasına vesile olmuştur.

Dünya Bankası Raporunda, yerel yönetim reformuna ilişkin atılacak stratejik adımları kapsayan ayrıntılı programın yapılmasının gerekliliğini doğuran sebepler

kısaca şöyle özetlenmiştir: Türkiye’de yaşanan hızlı şehirleşme, yerel yönetimlerin yerel hizmetleri sunabilmesi ve altyapı yatırımlarını yapabilmesi için çok daha fazla kaynağa ihtiyaç duymalarına yol açmıştır; şehirleşmenin ilk zamanlarında yerel yönetimler merkezî yönetim tarafından kumanda ve finanse edilmiş ve denetlenmiştir. Ancak belediye sayısının 3.200 olduğu bir durumda merkezin, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılayabilmesi, finansal açıdan istenen desteği sağlayabilmesi ve etkin denetleme yapabilmesi mümkün gözükmemektedir; AB’ye üyelik iradesine paralel AB normlarını yakalayabilmek için şehirlerin altyapı yatırımları için yaklaşık 20 Milyar USD kaynağa ihtiyaç vardır. Bu kadar büyük kaynak ihtiyacının olduğu yerde yeni finansman kaynakları bulmak ve mevcut finansal kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla belediyelerin finansal açıdan reforme edilmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir (World Bank, 2004: iii).

Yerel yönetim reformu denildiğinde; yapılacak reformun niteliği, çeşitli kurum ve kuruluşların görev tanımlarının yeniden belirlenmesi, reform programının hayata geçirilmesinin adımlarının detaylı şekilde belirlenmesi anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, Rapor, yerel yönetim reformunun gelişimini iki temel çerçevede ele almaktadır. İlk olarak, kamu yönetim reformunun etkin şekilde uygulanmasını sağlayacak KYTK’ya atıf yapılarak, uygulama sürecinde; merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesâyeti, merkez yönetimden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar ve yerel yönetimlerin vergi toplama yetkisi dâhilinde özkaynaklarının artırılması için gerekli adımların atılması gerektiği ifade edilmiştir. İkinci olarak, belediyelerin kredilendirilmesine ilişkin reformların hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Reformların uygulanması sürecinde odak noktasının şunları içermesi gerektiği ifade edilmiştir: Yerel malî disiplinin sağlanması, yerel yönetimlerin ötelediği borçların ödenmesinin sağlanması, İller Bankasının yerel yönetimleri finansal açıdan destekleyecek ve yeni finansal kaynaklara ulaşmasını sağlayacak finansal bir aracı rolünü uygulayabileceği yapıya ve işleve kavuşturulması (World Bank, 2004: iii).

İller Bankasının en önemli parçalarından birisi olduğu yapılması istenen yerel yönetim reformunun ana gerekçeleri Raporda şu şekilde ifade edilmiştir: Belediyelerin borç ödemedeki kötü sicilleri yeni kredi kaynaklarına ulaşmalarını zorlaştırmaktadır; seçmen oylarındaki oynaklıklar ve belediye başkanının İçişleri Bakanlığı tarafından

görevden alınabilmesi gibi faktörler, belediyelerin kreditorler tarafından yüksek siyasal risk taşıyan kurumlar olarak algılamalarına yol açmaktadır; ülke içinde uzun vadeli kaynak eksikliği, belediyelerin İller Bankası ve Hazine garantili uluslararası finans kuruluşları hâricinde piyasadan uzun dönemli kredi temin edememelerine ve yatırım projelerini finanse edememelerine yol açmaktadır. İller Bankasının reorganizasyonu, mevcut belediye kredilerdirme sisteminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi sürecinin anahtarı konumundadır. İller Bankası reformundan önce, belediyelerin kredi kültürü edinmesi, malî disiplinlerinin sağlanması, kredi kullanım pratiklerinin geliştirilmesi ve malî açıdan sürdürülebilir yatırımları belirleyebilme kapasitelerinin güçlendirilmesi sağlanmalıdır. Bu hususların başarılmasını müteakip İller Bankasının amacının ve çalışma alanının net şekilde belirlenmesi, siyasetten bağımsız ve özerk şekilde rutin faaliyetlerini sürdürmesi ve kaynak yapısını çeşitlendirerek merkezî bütçeye bağımlılığı azaltılması sağlanmalıdır (World Bank, 2004: vii-viii).

Raporda, İller Bankasının yeniden yapılandırılmasını gerektiren problemler şu şekilde sıralanmıştır:

- İller Bankası, merkezî hükümetin yerel yönetimlere tahsis ettiği paranın ödenmesine aracılık ettiği gibi aynı zamanda yerel yönetimlere kredi veren bir kurumdur. İller Bankası, ödenemeyen krediler ve Sosyal Güvenlik Kurumunun alacakları gibi kamu alacakları söz konusu olduğunda yerel yönetimlere tahsis edilen kaynakta kesinti yaparak tahsilat yapma yetkisine sahiptir. Bankanın iç içe geçen yerel yönetimlere kreditorlük ve merkezî hükümetin malî aracısı rolü, finanse edilen yerel yatırımların gerçek tutarının tespitinde ve bu yatırımların maliyetlerinin tespit edilmesinde zorluklar yaratmaktadır. Bankanın, kredilendirme sürecinde diğer bankalar gibi çeşitli kredi teminatları alma yerine merkezî hükümet ödeneklerinden kesinti yaparak tahsilat yapma yetkisi, kredilerin geri ödenebilirliğinin tespitine dair kredi değerlendirme işlevini zayıflatmaktadır. Ayrıca bu kesintiler, belediyelerin yerel halka verdiği zorunlu hizmetlerde aksamalara yol açmaktadır (World Bank, 2004: 38).
- İller Bankası, yerel yönetimlere kısa vadeli ve uzun vadeli krediler vermektedir. Uzun vadeli kredi faizlerinin piyasaya göre düşük olması ve bu şekilde yerel

yönetimlerin sübvansede edilmesi, Bankanın kaynak yapısının zaman içinde erimesine yol açarak kredi verme sürdürülebilirliğini zayıflatmaktadır. Bu durum, aynı zamanda İller Bankasının devamlı şekilde sermaye artırımı için yerel yönetimlerden talepte bulunmasına yol açmaktadır (World Bank, 2004: 38).

- İller Bankası faiz oranlarını belirli devrelerde güncellemektedir. Ancak faiz oranlarının belirlenmesinde standart prosedür yoktur. Standartı olmayan değişken faiz uygulaması sonucu, kredi kullanan belediyeler ne kadar borçları kaldığını bilmemekte ve sağlıklı geri ödeme planı oluşturamamaktadırlar. Aynı şekilde kredinin maliyetinin bilinmemesi, projenin maliyetini de belirsizleştirmektedir (World Bank, 2004: 38).
- İller Bankası, yerel yönetimlere imar planı hazırlanmasında ve projelerin tasarımı ve üstlenilmesinde yardımcı olmaktadır. Ancak sağlanan bu teknik yardımlar, Bankanın kendi bütçesinden karşılanmakta ve ilgili belediyeye herhangi bir maliyet çıkarılmamaktadır (World Bank, 2004: 38). Yerel yönetimlerin teknik destek için bedel ödememesi, altyapı yatırımları konusunda İller Bankasını vazgeçilmez kılmaktadır. İller Bankasının bu tekel konumu, özel sektör firmaları ile rekabete girmesine gerek doğurmamaktadır. Fakat bu durum, İller Bankasının teknik hizmet kalitesini ve kapasitesini geliştirme yolunda hiçbir şey yapmamasına yol açmaktadır. Bankacılık ve teknik hizmetler işlevlerinin aynı anda yapılması ve malî kayıtların aynı tablolarda yer alması, Bankanın kaynaklarının ne kadarının teknik hizmetlere tahsis edildiği ve bu hizmetlerin maliyetinin ne olduğu gibi soruların cevapsız kalmasına sebebiyet vermektedir (World Bank, 2004: 43).
- İller Bankasının ana kaynağı, ortakları olan yerel yönetimlerin ve merkezî yönetimin sermayeye yaptığı ödemelerdir. Genel bütçedeki daralmaya ve finansal krizlere paralel merkezî yönetimin İller Bankası sermayesine yaptığı katkı, 1987'den başlayarak ciddi oranda azalmıştır (World Bank, 2004: 40).
- İller Bankası, yerel yönetim projelerinin kredilendirmesi sürecinde herhangi bir objektif kriter uygulamamaktadır. Finanse edilecek projelere ilişkin karar verme

sürecinde daha çok siyasal baskıların yol açtığı kayırmacılık ön plana çıkmaktadır (World Bank, 2004: 41).

- Bankanın, teknik destek sağlama ve kredi desteği sağlama gibi birbiriyle uyumsuz iki fonksiyonu vardır. Bu iki fonksiyonun bir arada yürütülmeye çalışılması, altyapı projelerinin doğru tasarımı ile projelerin geri ödenebilirliğinin tespiti arasındaki bağı koparmaktadır. Bunun sonucunda yatırımların planlanan dönemde bitirilememesi, yatırımın tasarımı ve yürütülmesi sürecinin çok karmaşık hale gelmesi ve yatırımın çok pahalı hale gelmesi gibi riskler ortaya çıkmaktadır (World Bank, 2004: 46).

Raporda, İller Bankasının reorganizasyonunu doğuran sebepler dile getirildikten sonra İller Bankası reformuna ilişkin öneriler ortaya konulmuştur. Raporda, İller Bankası reorganizasyonu yerel yönetimlerin borçlanmasına dair düzenlemelerin en önemli parçası olarak ele alınmış ve formüle edilmiştir. Yerel yönetim borçlanması reformunun bir diğer önemli parçası olan, yerel yönetimlerin kredi kültürünün geliştirilmesi ve finansal kapasitelerinin güçlendirilmesi, mevcut sistemdeki sorunlar nedeniyle kısa vadede mümkün gözükmemektedir. Yerel yönetimlerin borçlarını vadelerinde ödeyememesi ve zayıf kredi performansı gibi sistemsel sorunlar, yerel yönetimlerin ticarî kredi piyasasından yararlanmasını engelleyen temel sorunları oluşturmaktadır. Altyapı yatırımlarının özel sektör fonlarıyla finanse edilmesi hususunda çok az hazırlık yapıldığı gibi bu tür kredilerin alınabilmesi için gerekli yeterliliğinin sağlanması mevcut durumda mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla yerel yönetim borçlanma reformu söz konusu edildiğinde, yerel yönetimlerin yatırımlarının ana kreditörü konumunda olan İller Bankasının reorganizasyonu gündeme gelmektedir. İller Bankası reorganizasyonunun ana odak noktası, Bankanın kamu fonlarını yerel yönetimlere etkin ve verimli şekilde aktaran aracıya dönüştürülmesini kapsamaktadır. Bu reformla birlikte yerel yönetimlere kamu kaynaklarını ve diğer fonları aktarma süreci, akılcı ve objektif kriterlere göre yapılabilecektir. Bunun sağlanmasıyla birlikte, yerel altyapı yatırımlarının kalitesi ve verimliliği artacaktır. Nitekim 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında, İller Bankasının finansal aracılık rolünü etkin şekilde ifa edebileceği yatırım ve kalkınma bankası olarak faaliyetine devam etmesi öngörülmüştür (World Bank, 2004: 46).

Yerel yönetimlerin malî kapasitelerinin artırılması yolunda çok önemli rol oynayan İller Bankasının daha etkin ve verimli çalışabilmesi için Raporda şu öneriler dile getirilmiştir:

- Banka, rutin faaliyetlerini bağımsız şekilde sürdürebilecek yapıya kavuşturulmalıdır. Diğer bir deyişle, hükümetten veya hükümete bağlı herhangi bir bakanlığa bağlı olmadan kendi kararlarını kendisi alabilen bağımsız Yönetim Kurulu tarafından yönetilmelidir. İller Bankasının işleyişinde, bankaların güvenli bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere çıkarılan Bankacılık Kanununun ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından çıkarılan yönetmeliklerinin aynen uygulanması gereklidir. Bu şekilde kredilendirme sürecinin sağlıklı şekilde yürümesi sağlanabilecek ve aynı zamanda ortak idarelerin çıkarları da korunabilecektir. Kamu kaynaklarının altyapı yatırımlarında kullanılması söz konusu olduğu için bu yatırımların Kamu Yatırım Programı dâhilinde denetlenmesi sağlanmalıdır. Fakat bu yatırımların onaylanması sürecinin basitleştirilmesi, prosedürlerin anlaşılır ve objektif ilkeler doğrultusunda yürütülmesi gereklidir (World Bank, 2004: 46-47).
- Bankanın, merkez bütçeden yerel yönetimlere aktarılan fonlara aracılık fonksiyonu ile yatırımların finansmanı fonksiyonu birbirinden ayrılmalıdır. Ödenmeyen krediler için genel bütçeden aktarılan fonların kaynağında kesilmesi yönteminden vazgeçilmelidir. Yatırım projesinin değerlendirmesinde, projenin yerel halktan yapılacak tahsilatlarla ödenebilecek verimliliğe sahip olup olmadığı araştırılmalıdır (World Bank, 2004: 47).
- Banka, verdiği altyapı kredileri için faiz oranını ve kredi teminatlarını belirlerken verdiği anaparanın geri dönüşünü göz önünde bulundurmalıdır. Banka, ancak bu şekilde, özkaynakları erimeden kredi faaliyetlerinin devamlılığını sağlayabilir, merkezin ve yerel yönetimlerin sermaye tahsisine olan bağımlılığını azaltabilir. Bankanın pasifi, merkezî bütçeden aktarılan kaynaklar, uluslararası finansal kuruluşlardan (Dünya Bankası, IMF, Avrupa Yatırım Bankası) sağlanan fonlar ve özel sektör finansman kuruluşlarından elde edilen fonlarla oluşmalıdır. Pasifin yapısında dengeli bir dağılımın

sağlanmasıyla, ortak yerel yönetimlerin ve merkezî idarenin sermaye katkısına olan ihtiyaç da gittikçe azalacaktır. İlâveten, sübvansiyonlu kredilerin tutarı en başta bütçede belirlenmeli ve kullandırımında objektif kriterler oluşturulmalıdır (World Bank, 2004: 46-47).

- Bankanın ana fonksiyonu, yerel yönetim projelerinin finansmanı ile sınırlandırılmalıdır. Teknik projelerin üstleniciliğinin yerel yönetimlere bırakılmasıyla birlikte projelerin hazırlanması, ihaleye çıkılması ve uygulanması yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmalıdır. Bankanın teknik personeli, sadece küçük belediyelerin talebi üzerine projelerin planlanması ve uygulanması aşamalarında görev almalıdır. Sunulan teknik hizmetin bedeli kredi faizine ilave edilmelidir. Böylece teknik hizmet sunumu, projenin bilfiil uygulanması sorumluluğundan ziyade teknik danışmanlık hizmet alımı şeklinde gerçekleşecektir. Uzun vadede ise, Bankanın teknik hizmet birimi; özel sektöre, kamu kurumlarına ve talepte bulunan yerel yönetim birimlerine bedeli karşılığında hizmet verecek profesyonelliğe kavuşturulmalı ve bu hizmetleri sunabilme kapasitesi geliştirilmelidir (World Bank, 2004: 46-47).
- İller Bankası aracılığıyla kullanılacak yerel yönetim proje finansmanına ilişkin, DPT'den onay alma prosedürü yerine daha hızlı karar alınmasını sağlayacak düzenlemeler hazırlanmalıdır. Yeni düzenlemeler çerçevesinde yatırım kararının onaylanması süreci şu şekilde işlemelidir: İlk etapta yerel yönetimler; projelere ilişkin malî, sosyal, teknik, kurumsal ve çevresel etkenleri içeren fizibilite raporlarını Bankaya sunmalıdırlar. Yerel yönetimler, fizibilite raporlarını, bedelini ödemek kaydıyla İller Bankasının teknik servisine hazırlatabilecekleri gibi bu işi yapan özel sektör firmalarına da yaptırabilme seçeneğine sahip olmalıdırlar. Sonraki etapta, Bankanın bağımsız olarak karar alan “Proje Değerlendirme Kurulu”, fizibilite raporlarını düzenleyerek başta belirlenen objektif kriterler çerçevesinde finanse edilecek projeleri belirlemelidir. İller Bankasının problemlerinden birisi olan, tamamlanamayan projeler sorununu aşmak için proje finansmanı, mutlaka projenin sonuçlandırılmasına kadar devam etmelidir (World Bank, 2004: 46-47).

- İller Bankasının proje kredilendirmesine ilişkin yeni duruşu, zaman içinde belediyelerin kredi kültürünün gelişmesini ve kredibilitelerinin artmasını sağlayacaktır. Bu yeni yapı ve işleyiş içersinde Banka, yerel yönetimlere kaynak aktarımını akılcı ve objektif kriterlere dayanan kredilendirme prosedürü çerçevesinde sağlarken, yerel yönetimler bu kriterlere uyum sağlamak için kredi kültürünü ve proje hazırlama kapasitelerini geliştirmek zorunda kalacaklardır. Böylece yerel yönetimlere; sağlam bütçeleme, malî kontrol, hesap denetimi, malî şeffaflığı sağlamaları yolunda önemli katkı verilmiş olacaktır. Malî kontrol, denetim ve şeffaflığı sağlayan belediyelerin, zaman içinde kredibiliteleri artacak ve özel sektör finansman kuruluşlarından daha uygun maliyetlerle borçlanabilmelerinin yolu açılmış olacaktır (World Bank, 2004: 48).
- Yerel kredi reformunun hayata geçirilmesiyle birlikte uzun vadede, yerel yönetimlerin özel sektörden finansman imkânı sağlayabilecekleri âşikârdır. Bu noktada İller Bankası, özel sektörden temin edilecek ticarî kredilerin kullanılması aşamasında yerel yönetimler ve kreditorler arasında finansal aracı rolünü üstlenebilir. Yerel hizmetlerin kamu yararını içerdiği göz önüne alındığında, özel sektör fonlarının devlet destekli olarak finansal aracilar vasıtasıyla yerel yönetimlere kullandırılması sağlanabilir. Her ne kadar devlet desteği olsa da özel sektör fonlarının kredibilitesi yüksek olan belediyelere doğru akacağı göz önüne alındığında, bu sübvansiyonlu kredilerden kullanmak isteyen belediyelerin malî yapılarını düzeltmek ve şeffaf hale getirmek zorunda kalacakları açıktır (World Bank, 2004: 48).
- Finansal aracılık rolünde iki seçenek söz konusu olabilir. Birinci olarak, İller Bankası merkezî yönetim tarafından belirlenen fon havuzunun yönetimi ve dağıtımından sorumlu finansal aracı görevi üstlenebilir. İkinci olarak, iller Bankası, malî piyasalardan fon temin ederek bu fonların kredi olarak yerel yönetimlere aktarılmasında finansal aracı rolünü oynayabilir. Finansal aracının üstleneceği rol, faaliyet stratejisi ve finansal yapısı şu şekilde gelişim gösterecektir: 1) İlk etapta, yatırımların fonlamasında objektif kredilendirme kriterleri belirlenerekdir. Bu objektif kriterler dâhilinde merkezî fonların hangi yatırım projelerinin finansmanına tahsis edileceğine karar verilir. Proje

finansmanında objektif kriterlerin uygulanmaya başlanmasıyla, yerel projelerin finansman kalitesinin artırılması sağlanacaktır. 2) İkinci etapta, yerel yönetimlerin kurumsal yapılanmasının gelişmesine yardımcı olduğu gibi yerel kredi kültürünün oluşmasına katkı yapılacaktır. Proje fizibilitesine göre yapılan kredilendirme süreci, belediyelerin verimsiz projeler için kredi talep etmesinin önüne geçerek uzun vadede proje ve yatırım kalitesinin artmasını sağlayacaktır. İller Bankası, finansal aracı olarak malî piyasalardan temin ettiği fonları yatırım havuzunda toplayarak, kredi talep eden yerel yönetimlerin ihtiyacı olan tutar ve vadede kredi olarak kullanılabilecektir. Özellikle altyapı yatırım projeleri için gerekli olan uzun vadeli fonlar, yatırım havuzunda toplanan fonlar üzerinden rahatça temin edilebilecektir (World Bank, 2004: 48).

- Finansal aracıya olan ihtiyaç, özellikle hızlı şehirleşme ve desantralizasyon politikasının uygulandığı ülkelerde aciliyet arz etmektedir. Büyüyen şehirlerin altyapı ve üstyapı yatırımları için gerekli olan fonların sağlanmasında, özellikle malî finansman imkânlarının daralmış olduğu ekonomik yapılarda çeşitli zorluklar yaşanmaktadır. Bu tür ekonomilerde zaten kısıtlı olan kamu kaynaklarının tahsisinde sıkı bir rekabet söz konusudur. Artan altyapı finansman ihtiyacının, Türkiye'nin mevcut yerel yönetim mevzuatı dâhilinde belediyelerin özkaynaklarını ve gelirlerini artırma yoluyla karşılayabilmesi mümkün değildir. Büyük belediyeler, finansman ihtiyaçlarını malî piyasalardan sağlayabilme imkânına sahipken küçük belediyelerin malî piyasalardan uzun vadeli kredi bulabilmeleri pek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla malî piyasalardan temin ettiği fonları, talep eden belediyelere kredi olarak aktaracak yerel yönetim finansmanında uzmanlaşmış maliî aracıya ihtiyaç vardır. Bu rolü yerel yönetim finansmanında büyük tecrübeye sahip İller Bankası yerine getirebilir.

4.3. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarına İlişkin Karar Verme ve Kanunlaştırma Aşaması: Politika Çıktıları

Brewer ve deLeon'a (1983) göre politika yapım sürecinde yer alan karar verme ve kanunlaştırma aşaması, farklı şekilde ortaya konulan politika alternatifleri arasından birisinin seçimini içermektedir. Bu aşamada, bazen en rasyonel seçenekler elenebildiği

gibi diğer bazı seçenekler de öngördükleri hareket tarzı nedeniyle elemeye tâbi tutulabilirler (s. 179). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, kararverme aşaması, politika yapım sürecindeki diğer aşamalardan bağımsız olarak cereyan etmez (Howlett ve Ramesh, 1995: 138). Birkland (2006) ise, politika yapım döngüsündeki hiç bir aşamanın kesin çizgilerle birbirinden ayrılamayacağını söyleyerek özellikle karar verme sürecinin politika formülasyonu ve uygulama aşamasından ayrılmasının çok zor olduğunu ifade etmektedir. Bu ilişkiye dair örnek olarak, politikacıların çoğunlukla daha önceden uygulanmış politikaları ve bunların sonuçlarını temel alarak politika seçimi yapmalarını göstermektedir (s.157). Karar vericinin, formüle etme aşamasından sonra bilinçli olarak hiçbir şey yapmaması veya seçim yapmaması da karar verme sürecinin parçası olarak kabul edilebilir (Köseoğlu, 2013a:245). Bu açıdan bakıldığında, karar verme aşamasının uzmanların ön plana çıktığı teknik bir faaliyet olmaktan ziyadesiyasal faaliyet alanı içinde cereyan ettiği görülmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 138). Siyasal alanda cereyan eden karar verme aşamasında, siyasal sistemdeki gücün dağılımı -- başkanlık sistemi, parlamenter sistem veya yargı organlarının anayasaya uygunluk denetim yetkileri gibi-- oldukça önemlidir (Jann ve Wegrich, 2007:50).

Politika analizinde; meclis ve hükümetin alternatifler arasından seçtiği politika kararına ilişkin toplumsal destek ve muhalefetin şekillendirdiği kamuoyunun da ele alınması oldukça yararlı olabilir (Kraft ve Furlong, 2013: 87-88). Ancak kamuoyunun etkisi toplumun geniş bir kesimini etkileyecek büyük çaplı politik karar verme ve politika değişiklikleri söz konusu olduğunda daha anlamlı hale gelmektedir (Anderson, 1984: 63). Karar verme aşamasının analizinde, politikacının karar verirken enrasyonel alternatifi koalamaktan ziyade kendi çıkarını tatmin edecek alternatifi seçebileceğini de gözönünde bulundurmak gereklidir. Zaten yeterince karmaşık olan politika yapım sürecinde politikacıların en iyiyi aramak için ne zamanları ne de kaynakları yeterlidir (Hill, 1997: 101). Gerçek hayatta karar verme süreci, birbirini takip eden ve sınırlı bir çerçevede dâhilinde yapılan karşılaştırmalar yoluyla ilerler. Bu sınırlandırma, beraberinde var olan politikalarından çok az bir farkla ayrılan bir sürü politika alternatifinin elenebilmesini sağlar. Böylece karar verici, seçimini çıkarları arasından ve bu çıkarlarına hizmet edecek politika seçenekleri arasından bir kerede ve aynı anda yapar. Yani ilk önce hedefler belirlenip sonra bu hedeflere götürecektir politikaların

benimsenmesinden ziyade, karşılaştırma yapılan belirli politikaların arasından seçim yapılır sonra da bu politikayla elde edilecek amaçlar monte edilir (Lindblom, 1959: 101-102). Dolayısıyla formüle ediş aşaması her ne kadar bilimsel altyapı ile normatif ve ampirik verilere dayanırsa dayansın, kanunlaştırma sırasında bu veriler politik çıkarlar uğruna göz ardı edilebilmektedir (Dye, 1984). Bazen de politikacıların rasyonel alternatifleri göz ardı etmesinin arkasında ideolojik sapmalar rol oynayabilmektedir. Politikacılar bazen, şahsî tecrübeler veya seçmenlerinin benimsediği ideolojik tavır nedeniyle bazı alternatifleri elemekte veya tamamen alternatifler dışında bir yol benimseyebilmektedir. Bu noktada kamu yararı veya toplumun büyük bölümünün çıkarı yerine seçmen grubunun ideolojik duruşları tercih edilebilir (Bickers ve Williams, 2001).

Tam olarak uygulanması Temmuz 2018’de gerçekleşen ancak referandum süreci Nisan 2017’de tamamlanan Anayasa değişikliğine kadar, 1982 Anayasası hükümlerine göre kanun önerilerinin TBMM’ye gelmesi ve yasalaşma süreciyle ilgili bilgiler aşağıda sunulmaktadır. Temmuz 2018’de uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini esas alan yeni kanunlaştırma döneminde dair bilgiler verilmemektedir; çünkü bu tezde ele alınan dönem 2017 yılı sonunda son bulmaktadır.

1982 Anayasası çerçevesinde Türkiye’de kanunlaştırma süreci, büyük oranda parlamento çoğunluğuna sahip hükümet kanadı tarafından şekillendirilen bir süreçtir. 1982 Anayasasına göre, kanun yapma yetkisi TBMM’ye aittir. Ancak Hükümet, ilgili kanundan aldığı sınırlı yetkiye dayanarak Kanun Hükmünde Kararname çıkarabilir. KHK, Bakanlar Kurulunun yasama organından aldığı sınırlı yetkiye dayanarak yaptığı ve sonrasında TBMM’nin denetimine tâbi olan kanun düzeyinde bir düzenleyici işlemdir (Kuzu, 1985a). Teziç’e (1991: 27) göre ise, KHK, TBMM’nin kanunla verdiği yetki üzerine, Bakanlar Kurulunun yürürlükteki kanunları değiştiren işlemleridir. KHK işlemleri hâricinde, TBMM’nin normal işleyiş sürecinde kanun teklif etme yetkisi, Bakanlar Kurulu ve TBMM’nin uhdesindedir. Bakanlar Kurulunun, TBMM’ye hitaben yaptığı kanun önerisi “kanun tasarısı”, milletvekillerinden gelen kanun önerileri ise, “kanun teklifi” olarak sınıflandırılmaktadır (Keskin,2011: 38). “Kanun teklifi”, yalnızca bir milletvekilinin imzasıyla verilebilmekteyken “kanun tasarıları”, Başbakanın imzasıyla Başbakanlık tarafından Meclis Başkanlığına sunulmaktaydı. Meclis

Başkanlığına yeni bir kanun tasarısı veya teklifi sunmanın yanısıra eski kanun tasarısı ve tekliflerinin de canlandırılması mümkündür. Yani bir milletvekili, kadük bir kanun tasarısını veya teklifini yenileyebilmekteydi. Hükümetin kadük tasarıları yenilemesi, Bakanlar Kurulunun kararıyla birlikte Başbakanın imzaladığı bir yazıyla Meclise bildirilmekteydi (Kocaman, 2011: 107).

Kanun tasarılarının oluşturulmasında söz konusu kanunu uygulayacak olan bürokratik kanadın ağırlığı oldukça fazladır. Gerek kanun yapma teknikleri gerekse uzmanlık alanları olması dolayısıyla ilgili bürokratlar kanun tasarılarının şekillendirilmesinde ve metne dökülmesinde birincil rolü oynarlar. Kanun tasarılarını şekillendiren taslaklar, düzenleme yapılacak konuyla ilgili birimlerce hazırlanmakta ve hazırlanan taslaklar hakkında Hukuk Müşavirliğinin görüşü alınmaktadır. Bunlara ilaveten, hazırlanan taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşleri alınmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/12/2017). Bu çerçevede; sosyo-ekonomik politikalar ve tedbirlerle ilgili bulunan ve yeni teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında DPT'nin, kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığının, kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre DPT veya Hazine Müsteşarlığının, malî konuları düzenleyen taslaklar hakkında Malîye Bakanlığının, AB müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında AB Genel Sekreterliğinin ve genel olarak bütün taslaklar hakkında Adalet Bakanlığının görüşleri alınmaktadır. Taslaklar hazırlanırken ilgisine göre mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de bazen faydalanılmaktadır. Gerekli görülen hallerde taslaklar; internet, basın ve yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine de sunulmakta ve bu surette taslaklar hakkında kamuoyunun görüşleri de alınmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/12/2017). Hazırlanan taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüş ve değerlendirmeleri alındıktan sonra nihai şekli verilen metin, Başbakanlığa iletilmekte ve Başbakanlıkça yapılan teknik incelemeye müteakip Bakanlar Kurulunca kabul edilmesiyle, "hükümet tasarısı" olarak TBMM'ye sunulmaktaydı (Keskin, 2011: 39-44).

Yasa tasarı ve teklifleri, TBMM Başkanlığına sunulduktan sonra, Başkanlık tarafından incelenmek ve olgunlaştırılmak üzere ilgili komisyonlara gönderilirler. İlgili komisyonlardan beklenen, kendilerine gelen tasarı ve teklifi enine-boyuna tartışmak ve gerekli değişiklikleri yaparak olgunlaştırdıktan sonra nihaî kararın verilmesi için Genel Kurula göndermektir (Bakırcı, 2011: 113). Komisyonlar TBMM İçtüzüğü'nün 21. maddesine göre milletvekillerinden oluşmaktadırlar. Komisyonlarda milletvekili statüsünde olmayan çalışanlar da bulunmaktaysa da komisyon üyesi olabilmek için milletvekili olmak şarttır. Siyasî parti grupları kendilerine düşen sayıda milletvekilini belirli bir süre içinde TBMM Başkanlığına bildirirler ve önerilen bu üye adayları Genel Kurulun onayına sunulur. Bu üyelerin Genel Kurul tarafından da onaylanmasıyla önerilen kişiler komisyon üyesi olurlar (Bakırcı, 2011: 116). Komisyonunda, önce tasarı/teklifin tümü üzerinde bir görüşme açılır. Bu görüşmede, tasarı sahibi hükümet temsilcisine ya da teklif sahibi milletvekiline, tasarı/teklifin ne getirdiğini açıklamaları için söz verilir. Daha sonra, komisyon üyesi milletvekilleri ile diğer milletvekillere söz verilir. Bunun ardından, komisyon toplantısına davet edilen uzmanlar ile Sivil Toplum Kuruluşları (STK) temsilcilerine söz verilir. Tasarı ya da teklifin tümü üzerindeki bu görüşmelerden sonra maddelerin görüşülmesine geçilip geçilmemesi oylanır. Maddelere geçilmesi reddedilirse tasarı/teklif reddedilmiş sayılır ve “ret raporu” hazırlanarak Genel Kurula sunulur (Bakırcı, 2011: 140). Tasarı/teklifin maddelerinin görüşülmesine karar verilmesi halinde ise iki seçenek bulunmaktadır. Birinci seçenek, bir alt komisyonun kurulması ve ayrıntılı bir inceleme yapmak üzere görevlendirilmesidir. Komisyonlar, özellikle inceleme ve araştırma gerektiren konularda alt komisyonlar kurabilirler. Alt komisyon kurmak, sıkı yöntem kurallarından uzaklaşmaya imkân tanıdığı için daha rahat bir uzmanlık çalışması yapılmasını sağlar (Bakırcı, 2009). İkinci seçenek ise, alt komisyon kurulması yoluna gitmeden maddeleri görüşmeye başlamaktır. İster alt komisyon kurulmasından sonra gelen “alt komisyon metni” söz konusu olsun, isterse doğrudan maddeler görüşülmeye başlansın, her iki durumda da maddelerin “esaskomisyonunda” tek tek görüşülmesi zorunludur. Görüşmelerden sonra “önerge” işlemine başlanır. Önergeler tek tek görüşülüp olandıktan kabul edilen önergeyle değiştirilmiş biçimiyle ya da ilk haliyle oylanır. Bütün maddelerin bu şekilde oylanarak kabul/ret edilmesinden sonra tasarı/teklifin

tümü oylanır. Oylama sonucunda toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunun oyu elde edilirse, tasarı/teklif kabul edilmiş sayılır. Bu durumda kabul edilen metni ve komisyonun gerekçesini içeren bir rapor hazırlanarak Genel Kurula sunulur (Bakırcı, 2011: 141-142). Genel Kurul görüşmelerine esas olacak raporu hazırlayan komisyona “esas komisyon” denir. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun, “Kanun tasarısı ve tekliflerinin Kalkınma Planına Uygunluğu” başlıklı 3. maddesine göre Kalkınma Planıyla ilgili görülen her türlü tasarı ve teklifler Plan ve Bütçe Komisyonun tarafından görüşülür (<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/12/2017).

Kanun tasarı ve teklifleri, havale edildikleri esas komisyonca karara bağlandıktan sonra bir rapora bağlanarak Meclis Başkanlığına sunulur. Kanunlar ve komisyon raporları “Kanunlar Müdürlüğünde” görevli yasama uzmanlarınca incelenir ve basım için hazırlanarak TBMM basımevine gönderilir. Komisyon raporlarına geliş sırasına göre bir numara verilir. Bu numara “sıra sayısı” olarak adlandırılır ve ilgili komisyon raporu artık bu sıra sayısıyla anılır (Gökçimen, 2011: 151). Komisyon raporları, sıra sayısı olarak basımlarını takiben siyasî parti gruplarına, komisyonlara, milletvekillerine ve TBMM Genel Sekreterliğindeki ilgili birimlere dağıtılır. Daha sonrasında TBMM Genel Kurulunda komisyon raporunun gündeme alınması ve görüşülmesi süreci başlar. Konuşmalar ve soru-cevap işleminden sonra tasarı ve teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Kanun tasarı veya teklifinin maddelerine geçilmesinin reddedilmesi, tasarı veya teklifin de reddi anlamına gelir. Reddedilen tasarı ya da teklifler ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe yenilenemez. Kanun tasarısı veya teklifinin maddelerine geçilmesinin kabul edilmesi ile birlikte maddeler ayrı ayrı görüşülmeye başlanır. Kanun tasarısı veya teklifinin maddeleri kural olarak sırasıyla görüşülür (Gökçimen, 2011: 159-160). Genel Kurulda, oturumu yöneten Başkanın, tasarı ya da teklifin tümünün son oylamasından sonra “kabul edilmiştir” bilgisini açıkladığı anda, “kanun” sıfatını kazanan bir metin, kanun yapma yol haritasının son durağı olan Cumhurbaşkanının imzasına sunulur (İba, 2011: 179). 1982 Anayasasının 104. maddesinde, Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili olarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler arasında, “kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermek, Anayasa değişikliklerini gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

kanunların, KHK'ların, Meclis İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin 1982 Anayasasına şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak" olarak sayılmaktaydı (Sınmaz, 2011: 186).

Kanunlaştırma aşamasında, TBMM'nin başat rolü oynadığı görülse de özellikle bir partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurduğu durumlarda, gerek kanun tasarılarının gündeme alınması gerekse kanunlaşması aşamasında hükümet, esas belirleyici güç haline gelmektedir. Gündeme gelen bir probleme ilişkin politika formülasyonunda; TODAİE, DPT, kalkınma ajansları, bürokratlar, uluslararası finans kuruluşları gibi kurumların hazırladığı bilimsel ve rasyonel esaslı raporlar ön plana çıkmasına rağmen, kanunlaştırma aşamasında bu raporlardaki önerilerden ziyade siyasette karar alma gücüne sahip olan elitlerin çıkarları veya ideolojik tavır ve duruşu daha belirleyici olmaktadır. Türk siyasal kültürünün yansıması olan; çoğunlukçu demokrasi anlayışı, merkezin vesâyetinin toplumun her katmanı tarafından özümsemesi, siyasal partilerdeki lider vesâyeti ve parti disiplini, siyasal partiler ve seçmenleri arasındaki klientalist ilişki ağı, yerel yönetimlerin merkezî vesâyet altındaki güçsüzlüğü, STK'ların çoğunlukla korporatist özellikler taşıması ve halktan kopuk olmaları, halkın ve STK'ların siyasal karar alma sürecine katılım kanallarının yetersiz olması yanısıra katılım konusunda yeterince istekli olmaması gibi olgular, kamu politikası formülasyon ve kanunlaştırma aşamalarının iktidarı elinde bulunduran elitler tarafından şekillendirilmesine yol açan durum yaratmaktadır. Türkiye'de kanunlaştırma aşaması, elit değişiminin tamamlandığı 2017 yılına kadar Türk siyasal kültürünün bir diğer yansıma alanını oluşturan merkez-çevre çatışması dâhilinde geleneksel merkezi temsil eden askerî/bürokratik devlet elitleri ile çevreyi temsil eden siyasal elitler arasındaki güç ve çıkar mücadelesinin yaşandığı kapalı kutu içinde cereyan edegelmiştir. Özellikle teknik alana ilişkin düzenleme söz konusu olduğunda, halkın ve STK'ların kapalı kutu içinde cereyan eden formülasyon ve kanunlaştırma aşamalarındaki rolü iyice silikleşmektedir. Formülasyon ve kanunlaştırma aşamasındaki STK'ların silik ve isteksiz tutum takınmalarına dair önemli bir tespit, 17/01/2011 tarihinde TBMM tarafından düzenlenen "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapım Süreci Sempozyumunda" konuşan dönemin Başbakan Yardımcısı olan Cemil Çiçek'in (Çiçek, 2011: 18-20) şu ifadeleriyle yapılmıştır:

“Bizde sivil toplum sayısı ne kadardır bilemem ama bir kısmının sivilliği kendinden menkuldür. Kendisi yoktur ortada, tabelası vardır. Yasa gönderirsiniz, tasarı gönderirsiniz cevap gelmez. Bu işe üniversitemiz de dâhildir. Çok açık, net ifade edeyim, buradaki kayıtlarımızda da vardır. Mesela bir ceza kanunu gönderilmiştir bine yakın yere, gelen görüş sayısı elli ya da elli ikiyi geçmemiştir. Bir yasa tasarısını en az otuz yere gönderiyoruz, en az. Ama bunun önemli bir kısmından cevap gelmez, meslek kuruluşlarımızın önemli bir kısmından cevap gelmez. Cevap geldiği noktada da “müzakere sürecine katılsın” denildiğinde seremoni kısmında gözüyoruz, ondan sonra kayboluruz. Ondan sonra yoktur ve sonradan “bizim görüşümüz alınmadı, görüşümüz alınsaydı bu hususlarda, işte, şunu söyledik, bunu söyledik... Yasa çıktıktan sonra herkes konuşmaya başlıyor. Hâlbuki yapılması gereken iş, bu sürece daha yasa yapılırken aktif katkı vermektir. Türkiye bu manada çok katkı veren bir sivil toplum yapısına ve sayısına sahip değildir. Bunun en açık ifadesini ceza kanunu yapımı sırasında gördük. Burada bir defa daha teşekkür ediyorum, en fazla katkı veren kadın dernekleri olmuştur. En az destek veren de üniversitemiz olmuştur. Hattâ birinden bir cümle geldi, buradaki kayıtlarda var: “Biz ceza kanunu yapamayız, başka bir ülkeden en son --İspanya’yı kastederek söylüyordu-- o kanunu tercüme edelim, yürürlüğe koyalım” gibi öylesine, bizi de üzen bir sıkıntıyı yaşamışızdır. İsterseniz, son çıkardığımız yasalara baktığımızda, öğretim üyelerimizin --o komisyonda çalışanları kastetmiyorum-- elbette o süreçte bunlar var, onun dışındışı kadar hukuk fakültesi var ama gelen görüş açısından baktığımızda, önemli bir kısmının bu konuya ilgi göstermediğini de burada ifade etmek istiyorum”.

Formülasyon ve kanunlaştırma aşamalarında en dikkat çekici eksiklik olarak görülen sivil toplumun yetersiz katılımı yanısıra, TBMM’nin işleyişindeki kurumsal eksiklikler TBMM’nin daveti üzerine SIGMA tarafından görevlendirilen “Akran Değerlendirme Ekibinin” Ağustos 2010’da tamamladığı “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İdari Kapasitesi Raporunda” şu şekilde dile getirilmiştir:

- Önemli problemlerden birisi, tasarı ve tekliflerin Genel Kurul öncesi geniş kapsamlı ve katılımcı bir anlayışla hazırlanmamaları ve teknik olarak yeterince olgunlaştırılmamalarıdır. Bu durum Genel Kurulda komisyon metni üzerinde değişiklik yapılması yönünde iktidar ve muhalefet partilerince çok sayıda önerge verilmesine yol açabilmekte ve bazen metnin içerik olarak büyük ölçüde değiştiği görülmektedir.
- Hükümetin tasarıların çabuk kanunlaşması yönündeki beklentisi, Genel Kurul gündeminin sık sık değişmesi ve özellikle Genel Kurul aşamasında önerge verme imkânının bolluğu, tasarı ve tekliflerin derinlemesine incelenmesini zorlaştırmaktadır. Özellikle, önergelerin önceden bilgi verilmeksizin maddenin oylamasından önce verilebilmesi ve son dakika değişiklikleri, tüm etkileri

yeterince değerlendirilemediğinden işin bütünlüğü ve tutarlılığı açısından sorunlar yaratabilmektedir.

- Meclis Başkanı, tüm ihtisas komisyonu başkanları ve Meclis Başkanlık Divanı üyelerinin büyük çoğunluğu iktidar partisinden gelmektedir. Yasama gündeminin planlanmasında anahtar rol oynayan TBMM Danışma Kurulunda tüm parti gruplarının temsil ediliyor olmasına karşın, parlamento çoğunluğunun oyu belirleyici olmaktadır. Parlamentodaki anahtar makamların iktidar partisi tarafından kontrol edilmesi ve hükümete ait yasa tasarılarının önceliğini sağlayacak resmî ve resmî olmayan usul ve araçlar hükümeti çok güçlü bir konuma yerleştirmektedir.
- Komisyonlardaki ve Genel Kuruldaki zamanın büyük kısmı, yasama işleri için ayrılmaktadır. Komisyonlar, yürütmenin gözetim ve denetimi için nadiren kullanılmaktadır.
- Parti grupları, parlamento faaliyetlerine hâkim durumdadır. Parlamenterlerin bağlılığı ve sadakati, seçmenlerinden ziyade parti gruplarıdır. Parti liderleri tarafından yönlendirilen grup üyelerinin faaliyetleri --özellikle yasama faaliyetleri-- sıkı kontrol altındadır. Parti disiplini, tüm üyelerden beklenmekte ve katı bir şekilde uygulanmaktadır.
- Neredeyse tüm parlamento faaliyetlerinde, iktidar partisi ve muhalefet partileri arasında keskin bir ayrışma vardır. Örneğin, tüm komisyon başkanları iktidar partisinden olmakta ve aynı prensip eğer alt komisyon kurulursa buna da uygulanmaktadır. İktidar partisi (ya da partileri) Genel Kurul ve komisyon gündemini belirlemekte ve buralarda öncelik hükümet işlerine verilmektedir. Bu ayrışmanın sınırlarını aşan siyasî girişimler çok enderdir (SIGMA, 2010).

İller Bankası reorganizasyonuna dair formülasyon ve kanunlaştırma aşamaları, Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sistemin işleyişinden farklı şekilde cereyan etmemiştir. 1980 sonrasında gündeme gelen İller Bankası reorganizasyon politikaları, kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak ele alınmıştır. İller Bankası; yerel yönetimlere teknik destek sağlaması, finansman kaynağı sağlaması, uluslararası finans kuruluşlarının sağladığı finansal kaynaklara ilişkin ve genel bütçe gelir paylarının dağıtımına ilişkin malî aracı rolü oynaması nedeniyle yerel yönetimleri ve yerel halkı

yakından ilgilendiren bir kurumdur. Bankanın yapısı ve faaliyetleri üzerinde öngörülen değişimlerin yerel yönetimler ve yerel halk üzerinde ciddi etki yaratacağı ortada olmasına rağmen özellikle formülasyon aşamasında yerel yönetimlerin, muhalefet partilerinin, STK'ların ve meslek örgütlerinin ilgisi ve katkısı sınırlı kalmıştır. Dünya Bankasının gelişmekte olan ülkelere dayattığı beynelmelleştirme politikaları kapsamında; YKİ yaklaşımı, neo-liberalizm ve yönetim anlayışı dâhilinde gündeme gelen İller Bankasının reorganizasyonuna dair gerek Dünya Bankası gerekse uzman bürokratik kurumlar tarafından birçok rapor hazırlanmasına rağmen, yerel yönetimlerin bir araya gelerek istek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamamaları dikkat çekici bir olgudur. Kanunlaştırma aşamasında ise, Dünya Bankası ve AB'nin yönlendirmesiyle başlatılan kamu yönetiminde reform hareketi doğrultusunda Hükümet tarafından hazırlanan İller Bankasına dair 1/371 sayılı yeni Kanun Tasarısı 2006'da Meclise geldiğinde, ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi, ulusalcı ideolojiye sahip olan meslek örgütleri ve bazı akademisyenler Tasarı aleyhine kamuoyunu harekete geçirmek için faaliyetlerini yoğunlaştırmışlardır. Politika yapım sürecine etki edebilmenin son aşaması olan kanunlaştırma aşamasında, merkezî (askerî-sivil) bürokratik elit koalisyonu içinde yer alan CHP, Türkiye Mimar ve Mühendisler Odaları Birliği, Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, 2011'de CHP'den Milletvekili olarak Meclise giren akademik camiadan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, globalleşme, neo-liberalizm ve özelleştirme karşıtlığı üzerine bina edilen ideolojik bir söylem çerçevesinde 2006'da Meclise getirilen 1/371 sayılı İller Bankası KanunTasarısına karşı etkin bir muhalefet sergilemişlerdir. İller Bankasının reorganizasyon süreci, 2006 Yasa Tasarısından çok önce 1980'lerin başlarından itibaren gündemde olan bir konu olduğu gibi İller Bankasının işleyişini etkileyen birçok yasal değişiklik de 2006'dan önce hayata geçirilmiştir. 1983'te neo-liberal politikalarla Türkiye'yi dönüştürmeyi amaçlayan Turgut Özal liderliğindeki ANAP Hükümetiyle birlikte, Dünya Bankası ve AB ile yakın işbirliği dönemi başlamıştır. Bu dönemde özellikle Dünya Bankasının sağladığı rehberlik ve malî kaynaklarlagerek merkezî kamu yönetimi yapısı gerekse yerel yönetimler reorganize edilmeye başlanmıştır. Bu dönemden başlayarak 2011'e kadar olan sürede, Dünya Bankası tarafından yerel yönetim yapısının dönüşümünde kilit rol oynayacağı düşünülen İller Bankasının reorganizasyonuna da ayrı bir önem

verilmiştir. Bu çerçevede, Dünya Bankasının profesyonel danışmanlık firmalarına hazırlattığı raporlar, Dünya Bankasının finanse ettiği proje kredilerinde öne sürülen İller Bankasına dair reorganizasyon önerileri ve TODAİE gibi bürokratik kurumlara hazırlatılan raporlar dâhilinde yasal değişimler hayata geçirilmiştir. Diğer bir deyişle, İller Bankasının neo-liberal ilkeler çerçevesinde reorganizasyonu, muhalif kanadın şiddetle karşı çıktığı 2006 KanunTasarısından çok daha öncesinde 1984yılı sonunda I. Özal Hükümetiyle başlayan bir süreç olarak gelişmiştir.

1983'te partisi ANAP ile iktidara gelen I. Özal Hükümeti, 1982 askerî darbesinden sonra kurulan ilk sivil Hükümet olarak hızlı şekilde kamu yönetimi reformuna girişmiştir. Reformların arka planında; Ordu, Cumhurbaşkanlığı, Yüksek Yargı, CHP, üniversiteler ve aydınlardan oluşan askerî/bürokratik merkez ittifakının çevreyi temsil eden çoğunluğun hâkim olduğu TBMM, siyasal partiler ve orta sınıf burjuvazisi üzerindeki ağır vesâyetine karşı Batı dünyasının desteğini sağlamak yatıyor denilebilir. Varolan bürokratik güç tekelini ve vesâyetini kırmak için Özal, 1980'lerde uluslararası finans kuruluşları eliyle tüm dünyaya dayatılan ve beynelmînelleştirme ideolojisi kapsamında özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yönetimi ve ekonomik yönetim yapısının dönüştürülmesini öngören neo-liberalizm, YKİ ve özelleştirme ilkelerini içeren politikalarını hızla hayata geçirmeye başlamıştır. Bu dönemde, sosyo-ekonomik yapısı hızla değişip gelişmeye başlayan Türkiye'nin özellikle şehirleşme alanında ciddi bir sermaye gereksinimi ortaya çıkmıştır. Benimsenen neo-liberal ilkeler ve Batı ülkeleriyle sıkılaşan ilişkiler kapsamında altyapı ve şehirleşme yatırımlarında kamu kaynaklarından ziyade daha ucuz ve uzun vadeli dış kaynaklar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde özellikle Dünya Bankası ile sıkı ilişkiler kurularak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında birçok proje hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası, sağladığı finansal kaynaklar karşısında gerek yerel yönetim yapısında gerekse yerel yönetim finansmanı ve altyapı projelerinde kilit role sahip olan İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişiklikleri şart olarak öne sürerek Hükümeti reforma zorlamıştır. Bu dönemde yapılan çeşitli düzenlemelerle İller Bankasının yapısı ve işleyişinde değişimler başlamıştır. Bu tarihten itibaren 2006 Kanun Tasarısına kadar olan sürede İller Bankasının reorganizasyonuna dair mevzuat değişiklikleri özetle şu şekilde sıralanabilir:

- 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” çerçevesinde büyükşehir belediyeleri, kendi yatırım plan ve programlarını yapabilecekleri gibi finansman ihtiyaçlarını iç ve dış borçlanmalar veya tahvil ihracı yoluyla karşılayabileceklerdir. Böylece büyükşehir belediyelerinin yatırımları İller Bankasının yetki alanından çıkarılmıştır. Buna ilaveten büyükşehir belediyeleri,yatırımların ve hizmetlerin finansmanında farklı alternatifleri değerlendirebilme olanağına sahip olmuşlardır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 29/12/2017).
- 4759 sayılı Kanuna ve özel hukuk hükümlerine tâbi olmak üzere kurulan, özel bütçeli İller Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin işleyişini düzenleyen 1984 tarihli 233 sayılı KHK ile birlikte KİT dışında sayılarak yönetiminin kendi kanunu çerçevesinde ifa edileceğine işaret etmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr>, 05/01/2018).
- 1986 yılında, kamu açıkları finansmanının doğrudan Merkez Bankası kaynaklarından karşılanması bir dizi düzenlemeyle engellenmiştir (Delice, 2015: 31). Bu engellemeyle birlikte İller Bankası'nın kamu kaynaklarından yerel yönetimlere kredi açmasının önü de tıkanmıştır.
- 1988 yılında Turgut Özal Başbakanlığındaki Hükümet, “4759 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısını” hazırlayarak TBMM Başkanlığına göndermişti. Tasarıda; Bankanın nominal sermayesinin tavana ulaştığı ve halen ortak yerel idarelerden kesinti yapılarak emanet hesaplarda tutulduğundan hareketle Bankanın sermayesinin 200 Milyar TL'ye yükseltilmesi öngörülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonunda bu rakamın 300 Milyar TL'ye yükseltilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 15/01/2018). Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesi çerçevesinde İller Bankasına ilişkin daha kapsamlı bir değişiklik öngören Dünya Bankası, bu Tasarıyı yetersiz olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir.
- Hazine ve Dış Ticaret Müstesarlığı'nın 19.11.1990 tarih ve 52440 sayılı yazısı ile Bankanın 5411 nolu Bankacılık Kanununa tâbi olan ‘kalkınma bankası’ statüsünde olduğu bildirildiğinden, bu tarihten itibaren mevduat kabul

edilmemekte olup, 1990 yılından önce açılan mevduat hesapları da tasfiye edilmiştir (YDK, 2005: 59).

- 2000 yılı 4543 sayılı “İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Bankanın sermaye tavanı 300 Trilyon TL’ye çıkarılmış olup bu sermaye Bakanlar Kurulu kararıyla üç katına çıkarılabilir maddeleri hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Banka bünyesinde bilgi işlem teknolojilerini hayata geçirmek ve etkin kullanımını sağlamak üzere Bilgi İşlem Daire Başkanlığının kurulması öngörülmüştür (<https://www.tbmm.gov.tr>, 20/01/2018).
- 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile kurulan Belediyeler Fonu, belediyelerin, İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alan belediyelere ait altyapı ve üstyapı projelerinin finansmanı için kredi şeklinde verilmek üzere İller Bankası hesaplarına aktarılan paylardan oluşmuştur. Dünya Bankasının telkinleri doğrultusunda kamu kaynaklarından kredi verilmesi yolunun kapanmasıyla birlikte Belediyeler Fonu 1988’den itibaren azaltılmaya başlamıştır. Nitekim Haziran 2002 tarihli ve 24778 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği ile Belediyeler Fonu tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.
- 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle Şubat 2001 tarihli 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine Dair Kanun ile pek çok fon tasfiye edilmiştir. Tasfiye edilen fonlardan biri de Mahallî İdareler Fonudur. 2380 sayılı Kanunun değiştirilmeden önceki hükümlerine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından belediyeler ve il özel idarelerine aktarılacak paylardan yapılacak kesintilerin İller Bankasına aktarılmasıyla oluşan fonun tasfiyesiyle ilgili hesap kapatılmıştır.
- 2003 yılında, İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetleri söz konusu olduğunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tâbi olması öngörülmüştür.
- 2004 yılında yürürlüğe giren “4759 sayılı İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde” yapılan değişiklikle birlikte Dünya Bankasının öngördüğü reformlar hayata geçirilmiştir. Özellikle Bankanın teknik alandaki sorumluluk ve

yetkileri azaltılarak yerel yönetimlere devredilmiştir. Banka daha çok malî aracı ve teknik danışman işlevine doğru evrilmiştir. Yeni Yönetmelikte; yerel yönetimlerin projelerinde teknik üstlenicilik ve ihaleye çıkma yetkisi İller Bankasının yetki alanından çıkarılmıştır. Teknik desteğin sunulması, geçiş süreci kapsamında sadece malî ve teknik yetersizliği olan küçük belediyelere verilecek şekilde düzenlenmiştir. Bankanın finanse ettiği projelerde yapılan işin kontrolü yerel idarelerle birlikte yapılması öngörülmüştür (<http://www.resmigazete.gov.tr>, 18/02/2018).

- 2004 yılı 5173 Sayılı “İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile birlikte Bankanın sermaye artırımında 300 Trilyon TL olan sermaye tavanının Bakanlar Kurulu kararıyla beş katına kadar artırılması hükmüne bağlanmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 23/02/2018).

4.3.1. 2006- 1/371 Esas Numaralı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı”

Özal Hükümetleri dönemindeki reform süreciyle birlikte izlenen liberal ekonomik politikalar ve sonrasında yapılan özelleştirmeler yoluyla merkezî devlet otoritesinin gücü tırpanlanmaya çalışılmıştır. Öte yandan merkezî devlet yapısının askerî/bürokratik vesâyeti, yerel yönetimlere yetki aktarımı yanısıra sivil toplumun güçlendirilmesi yoluyla kırılmaya çalışılmıştır (Gül, 2005: 41). Bu kapsamda, 1984 yılında yasalaşan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla birlikte, yerel yönetim hizmetlerinde yerellik ilkesi hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu Kanunla birlikte belediye gelirlerinin artırılması için yerel yönetimlere imar planı yapma/yaptırma ve uygulama yetkisi ile yatırımlar için iç ve dış borçlanma yetkisi verilmiştir. İlâveten belediyelerin malî özerkliğini güçlendirmek için belediye şirketlerinin kurulması ve bazı yerel hizmetlerin özel sektöre yaptırılması yoluyla yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır (Yaman ve Ekşi, 2010: 303). Uluslararası finansal kuruluşlarının desteğiyle Turgut Özal tarafından başlatılan neo-liberal reform süreciyle birlikte, ekonomik alanda askerî/bürokratik cephenin gücü kırılırken diğer taraftan 1970’lerden itibaren güçlenmeye başlayan fakat ekonomik gücü oranında siyasal güce sahip olamayan orta sınıf Türk burjuvazisi, siyasal alanda ve sosyo-kültürel alanda güç devşirmeye

başlamıştır (Vergin, 2003: 85-86). 1989’da Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte şiddetlenen geleneksel merkez-çevre çatışması, 1993’te Özal’ın ölümü ve merkezî (askerî-sivil) bürokratik elitlerle ittifak yapan Süleyman Demirel’in ilk önce Başbakan sonra Cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte merkezî bürokratik cephenin gücünü tekrar tahkim etmesine yol açmıştır. 1990’lı yıllardaki ekonomik krizler, kamu yönetimindeki sorunlar ve çevre güçlerini temsil etmekten uzaklaşan merkez sağın merkezî bürokratik cepheyle ittifaka girmesi gibi nedenlerle Necmeddin Erbakan’ın Refah Partisi, 1995 yılındaki Genel Seçimde birinci parti olmuş ve Doğru Yol Partisi ile Hükümeti kurmuştur. Askerî/bürokratik cephenin yakın tehlike olarak gördüğü bu durum; Ordunun başrol oynadığı, dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, üniversiteler ve meslek kuruluşlarının destek verdiği 28 Şubat Darbesiyle birlikte bertaraf edilmiş ve Refah Partisi iktidardan uzaklaştırılmıştır. 1998 yılında askerî/bürokratik cephenin yargı ayağını oluşturan Anayasa Mahkemesi, Refah Partisini kapatarak bir kez daha çevre güçlerini iktidardan uzaklaştırmıştır. Sonrasında askerî/bürokratik cephenin gözetiminde kurulan koalisyon hükümetinin istikrarsız yapısı ve başarısız politikaları sonucu 2001 ekonomik krizi patlak vermiş ve sosyo-ekonomik alanda büyük kırılma yaratan bu durum, Refah Partisinden ayrılan siyasetçilerin kurduğu AK Partinin 2002’de iktidara gelmesine yol açmıştır.

Refah Partisinin aksine AK Parti, birinci önceliğini, AB’ye üyelik ile Batının demokratik ve katılımcı anlayışı çerçevesinde ekonomi ve kamu yönetimi alanındaki yapılacak reformlara vermiştir. Bu dönemde AK Partinin AB’ye girme iştiahyı bütün kesimleri şaşırtmış olsa da Cumhuriyet tarihinin en AB’ci hükümetleri olarak tarihe geçecek performans gösterilmiştir (Koçer, 2009: 46). Ekonomik krizlerden dolayı acil dış kaynağa ihtiyaç duyulması nedeniyle, bir önceki koalisyon Hükümeti döneminde Dünya Bankası ve IMF ile yapılan anlaşmalar ve Dünya Bankasının dayattığı reformlar aynen devam ettirilmiştir. Gerek Dünya Bankası gerekse AB tarafından dayatılan YKİ, deregulasyon, desantralizasyon, yönetim ilkeleri çerçevesinde planlanan reformlar, hızlı şekilde yasal zemine kavuşturulmuştur. Kamu yönetiminin yapılandırılmasında çerçeve kanun olarak düşünülen “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, Meclisten geçirilmesine rağmen Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiştir. Ancak AK Parti Hükümeti, reform kararlığına devam ederek desantralizasyon ve

yerellik ilkelerinin hayata geçirilmesini öngören “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediyeler Kanunu” ve “Büyükşehir Belediyesi Kanununu” Cumhurbaşkanının veto ettiği bazı maddeleri güncelleyerek 2004 ve 2005 yıllarında kanunlaştırmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin yasal zemine kavuşan reform hareketini tâkiben AK Parti Hükümeti, yerel yönetim reformunun önemli bir parçası olarak kabul edilen ve yeniden yapılandırılması hususunda Dünya Bankası önderliğinde politika formülasyonları üretilen İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin 26/06/2006’da hazırlanan Kanun Tasarısını 01/12/2006 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilmiştir. Tasarıda, politika formülasyon sürecinde Dünya Bankasının önerdiği liberal ilkeler çerçevesinde, yerel yönetimlerin malî özerkliği yanısıra yetki ve sorumluluklarının artmasına katkı yapacak yeni bir İller Bankası yapısının oluşması öngörülmüştür. Nitekim, Tasarının Genel gerekçesinde temel amaç; İller Bankasının tüm işlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi anonim şirket olarak, yerel yönetimlerin her türlü finansal ihtiyacını karşılayacak, Bankacılık Kanununa göre örgütlenen, çağdaş bankacılık esaslarına göre yönetilen kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi olarak ifade edilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/04/2018). Tasarının genel gerekçesinde ise şu hususlar dile getirilmiştir:

- 1945 yılındaki şartlar dâhilinde kurgulanan İller Bankası, bir taraftan kredi kuruluşu olarak faaliyet gösterirken diğer taraftan ortak yerel yönetimler adına teknik üstlenicilik ve yatırım faaliyetlerini de üstlenmiştir. Ancak bu durum, Bankanın işlevlerinde karışıklık yaratmaktadır. Ayrıca 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tâbi olan Bankanın kendi Kanunu olan 4759 sayılı Kanunla bazı hususlarda çelişmesi, hukukî açıdan da karmaşanın oluşmasına yol açmaktadır.
- Banka, dünyayı ve Türkiye’yi değiştiren gelişmeler ve değişimler karşısında mevcut yapı ve işleyişiyle sürdürülemez bir durumdadır. Nitekim bu durum, 2001-2005 yıllarını kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında vurgulanmış ve Bankanın yeniden yapılandırılması ihtiyacı ortaya konmuştur. Kalkınma Planında belirtilen yeniden yapılandırma politikaları çerçevesinde Banka, büyük oranda yerel idarelerin yatırımlarına ilişkin teknik üstlenicilik faaliyetlerinden büyük ölçüde çekilerek, yerel idarelerin kredi taleplerine cevap verebilecek bir

yapılanmaya doğru giderken işlevlerini Bankacılık alanında yoğunlaştırmaya başlamıştır.

- DPT ile birlikte hazırlanan Bankanın 2006- 2010 Stratejik Planında Bankanın misyonu, kentsel ihtiyaçların karşılanması yolunda yerel idarelere uluslararası standartlarda proje üretmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek sağlamak olarak belirlenmiştir. Bankanın vizyonu ise, modern ve sürdürülebilir kentsel yapının oluşmasına katkı yapan, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası yatırım bankası olmak şeklinde belirtilmiştir. Belirtilen misyon ve vizyon çerçevesinde Bankanın, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde çağdaş bankacılık ilkelerine göre faaliyette bulunması, konusunda uzmanlaşmış kalkınma ve yatırım bankasına dönüşmesi zorunluluk haline gelmiştir.
- Bankanın faaliyetlerinin, organizasyon yapısının ve istihdam yapısının güncellenmesi kapsamında ilk olarak Bankanın sermaye yapısı ele alınmalıdır. Mevcut sermaye yapısında, ortakların aynı zamanda kredi müşterisi olmaları, rasyonel karar almayı ve gerçek bir banka gibi işlevini sürdürmesini imkânsız hale getirmektedir. Bu durumda, Bankanın sermayesinin Genel Bütçeden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar üzerinden yapılan kesintiler ile oluştuğu göz önüne alındığında, hisse paylarının Hazineye akarılması, Bankanın rasyonel karar alması ve bankacılık faaliyetlerini daha etkin ve verimli ifa edebilmesi için gereklilik haline gelmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/04/2018).

Genel gerekçeleri yukarıda belirtilen Hükümet Tasarısının, İller Bankasına ilişkin olarak öngördüğü düzenlemeler maddeler halinde şu şekilde formüle edilmiştir:

- *Madde 1:* Bu maddeyle, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında kalkınma ve yatırım bankacılığı faaliyetlerini, yerel idarelere kredi sağlama, kentsel ihtiyaçlara yönelik proje geliştirip danışmanlık hizmeti verme şeklinde yerine getirecek, kanunla düzenlenen alanlar hariç özel hukuk hükümlerine göre işleyen, Başbakanlıkla ilgili kurum olmasına rağmen ayrı bir tüzel kişiliği bulunan İller Bankası Anonim Şirketinin kurulması hüküm altına alınmıştır.

- *Madde 2:* Sermaye 3 Milyon TL'ye arttırılacak olup, sermayenin hepsi Hazineye ait olacak ve sermaye artışı Genel Kurul kararıyla yapılacaktır. Ticaret Kanununun öngördüğü anonim şirket kuruluşunda en az beş kurucunun bulunması şartı, sermayenin Hazineye ait olması dolayısıyla Banka hakkında uygulanmayacaktır.
- *Madde 3:* Genel Kurul, Bankanın hissedarlarından oluşmaktadır. Genel Kurul, Bankanın kendi Kanunu yanısıra Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde faaliyetini sürdürecektir. Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organı olup toplam 7 kişiden oluşacaktır. Ortak kararname ile Bakanlar Kurulu tarafından atanacak Genel Müdür, doğal olarak Yönetim Kurulunun üyesidir ve Bankacılık Kanunundaki şartlara hâiz olması gereklidir. Diğer altı üye ise, Genel Kurul tarafından seçilecektir. Görev süreleri 3 yıl olan Yönetim Kurulu üyelerinin, 5411 sayılı Bankacılık Kanununda öngörülen şartları taşımaları zorunludur. Denetleme Kurulu, 3 üyeden oluşacak olup denetçiler, Genel Kurul tarafından Bankacılık kanunundaki şartları taşıyan adaylar arasından seçilecektir. Denetçiler faaliyetlerini Türk Ticaret Kanunun ilgili hükümlerine göre sürdüreceklendir.
- *Madde 4:* İller Bankasının diğer bankalar gibi Bankacılık Kanununa taâi anonim şirket olacak şekilde yeniden yapılandırıldığından mütevellit mevcut personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında değerlendirilemez. Bankanın kendi bünyesinde yapacağı sözleşmeler yoluyla istihdamı öngörülmektedir. Bu yeni düzende, personelin işe alınması, atanması, ünvan, yetki ve görevlerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak personel yönetmeliği ile düzenlenecektir.
- *Madde 5:* Bankanın kendi kanununda öngörülen hususlar dışında işleyişine dair temel kanun, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu olacaktır. Ancak Bankanın müşterilerinin yerel yönetimler olduğu göz önüne alındığında Bankacılık Kanunu dâhilinde düzenlenen “Karşılıklar Kararnamesi”, Banka hakkında uygulanmayacaktır. 5411 sayılı Bankacılık Kanununa ve Türk Ticaret Kanununa tâbi anonim şirket şeklinde faaliyette bulunması öngörülen Bankaya, bedeli

ödenmeden herhangi bir görev verilemeyecektir. Kanunla düzenlenmeyen alanları kapsayan Bankanın işlevleri, organları, hisse ve sermaye paylarına ilişkin hususlar Ana Sözleşme ile düzenlenecektir.

- *Madde 6:* 4759 sayılı eski İller Bankası Kanunu yürürlükten kalkacaktır.

4.3.2. 2006- 1/371 Esas Numaralı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı” Aleyhinde Kamuoyu Oluşturma Gayretleri

İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin Dünya Bankasının tezleri çerçevesinde formüle edilen 1/371 sayılı Tasarıya ilişkin ilk ciddi muhalefet, korporatist özellikler taşıyan meslek kuruluşları tarafından organize edilmiş ve kamuoyu harekete geçirilmeye çalışılmıştır. İller Bankasının reorganizasyonunun 1980’lerden itibaren gündemde olmasına ve AK Parti Hükümetlerinin yerel yönetimlerde reform sayılabilecek yasal düzenlemeleri 2002’den itibaren hızla hayata geçirmesine rağmen gerek yerel yönetim temsilcilerinden, gerekse korporatist meslek örgütlerinden kapsamlı bir politika formülasyon önerisi ortaya koyulmamıştır. Politika formülasyon süreci, rasyonel bakış açısı dâhilinde Dünya Bankasının domine ettiği bir süreç halinde ilerlemiş ve Dünya Bankasının reorganizasyon önerilerinin Hükümet tarafından kanun tasarısı haline dönüştürülmesiyle tamamlanmıştır. Bu süreçte, yerel yönetimleri ve yerel halkı doğrudan ilgilendiren İller Bankasının reorganizasyonu konusunda yerel yönetimler, korporatist meslek örgütleri, ODTÜ hâricindeki üniversiteler ve STK’lar, alternatif politika formülasyonları üzerinde ciddi ve kapsamlı öneri getirmemişlerdir. 2002 seçimlerinden itibaren alevlenen merkez-çevre çatışmasının 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimi nedeniyle zirve yapması, askerî-sivil bürokratik merkezî cephenin parçası olan korporatist meslek kuruluşlarını, Kemalistideolojiye sahip dernekleri ve akademisyenleripolitika formülasyonundan alıkoymuş ve dikkatlerini daha çok çevre güçlerinin merkezî ele geçirme hamlelerinin engellenmesi üzerineyoğunlaştırmışlardır. Çevre güçlerinin temsilcisi AK Partinin, askerî-sivil bürokratik cepheye karşı yanına çekmeye çalıştığı AB ve ABD ve bunların kontrol ettiği uluslararası finans kuruluşlarının desteği dâhilinde başlattığı özelleştirme, yönetim, yerel özerklik kapsamındaki kamu yönetim reformu dalgası, askerî-sivil bürokratik cephe tarafından ülkeyi sömürgeleştirmekle suçladığı AK Partinin

meşruiyetinin sorgulandığı bir zemin olarak kullanılmıştır. Nitekim gerek neo-liberal yönelimli kamu yönetim reformları gerekse bu reformun bir parçası olan İller Bankasının reorganizasyonuna karşı askerî/bürokratik cephenin unsurları olan Ordu, üniversiteler, yargı kurumlarını harekete geçmeye çağıran ve ülkenin sömürgeleşmesine yol açan AK Partinin Cumhurbaşkanı seçecek meşruiyeti olmadığını iddia eden Birgül Ayman Güler’in 17 Nisan 2007’de AK Parti aleyhine düzenlenen Cumhuriyet Mitingleri sırasında yaptığı konuşma (<http://acikradyo.com.tr>, 10/05/2018), bu konuda önemli detaylar içermektedir:

“Buradayız! Üniversitelerimizin ışığıyla buradayız.... Dört bir taraftan gericiliğin ve emperyalizmin hizmetine sokulmaya çalışılan üniversitelerimizle buradayız. Kurumlarını gericiliğe, Soros turuncusuna, emperyalizme teslim etmemek için direnen rektörlerimizi bağrımıza basıyoruz. Buradayız! Yargı kurumlarımıza güvenimizle buradayız. Küresel çetelere karşı ülkemiz için, güçlüye karşı güçsüz için, hukuk devleti için direnen yargıçlarımızı bağrımıza basıyoruz. “Babalar gibi satılan” fabrikalarımızın satışına “dur” diyen; topraklarımızın yabancılara ve çoktan memleketin yabancıları olmuştulara satılmasına “dur” diyen mahkemelerimizi selamlıyoruz. Memleketin bütçesi IMF’ye teslim edilmişse, memleketin yönetimi Brüksel memurlarına terk edilmişse, Türkiye sömürgeleştiriliyorsa, Türkiye eyaletleştiriliyorsa, Türkiye parçalanmak isteniyorsa, Kemalist ordu konuşacak! Üniversite konuşacak! Yargı konuşacak!... Özelleştirme gemisi mumdan çıktı. Fabrikalarımız, telefon sistemlerimiz, petrol işletmelerimiz, madenlerimiz elimizden çıktı. ... Dünyaya açılma gemisi mumdan çıktı. Biz dünyaya açılmadık. Dünya bize açıldı! Meğer “dünya” dedikleri IMF-Dünya Bankası, bir avuç şirket, bir avuç banka ve ikide bir türken piyasa dedikleri şeymiş... Dünyaya açılmanın böylesi, emperyalizmin ağına takılı kalmaktır. Bu, tek sözle sömürgeleşmektir. Yerelleştirme gemisi mumdan çıktı. Herşeyi yerele devredelim; yönetimi halka yakınlaştıralım dendi. Bu yapıldıkça yönetim halktan uzaklaştı... Antalya’da, Çeşme-Alaçatı’da çeşmelerden akan suyun sahibi Fransız – İngiliz şirketleri oldu! Urfalı’nın içmesuyunu Ankara değil, ama Şanlıurfa da değil, Brüksel ihaleye çıkardı!... Ankara’daki İller Bankası belediyelere uzak sayıldı; İller Bankasını yok edecek bir yasa hazırlandı. Belediyeler, merkezi Brükseldeki bir Bankanın insafına terkedildi...”.

AK Partinin başlattığı kamu yönetimi reformlarına karşı benimsenen genel bir karşı duruş çerçevesinde, AK Parti Hükümeti tarafından 2006’da TBMM’ye verilen Kanun Tasarısı üzerine, diğer bir deyişle karar alma sürecine müdâhil olmanın son aşamasında, başını korporatist meslek kuruluşlarının çektiği kuruluşlar yanısıra dernekler, sendikalar ve bazı akademisyenlerden oluşan grup, kamuoyunu Tasarı aleyhine yönlendirmek için faaliyete geçmişlerdir. Tasarı aleyhine kamuoyu oluşturmaya çalışan Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) üyesi olan Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (HKMO), Tasarıya ilişkin eleştirilerini

kamuoyuna ilan ettikten sonra Aralık 2006 itibariyle kitaba dönüştürerek kamuoyunu, yerel yönetimleri ve diğer STK'ları harekete geçirmeye çalışmıştır. Eleştirilerin toplandığı kitap, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna, sendikalara, STK'lara, belediyelere ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlaragönderilmiştir. HKMO'nun hazırladığı kitapta, Tasarı aleyhine dile getirilen tespitler ve eleştiriler şu şekildedir:

- Bankanın anonim şirket olarak yerel yönetim bankacılığına odaklanacak şekilde yeniden yapılandırılması, sermayenin Hazineye aktarılması, Bankacılık Kanununa tâbi olarak ticarî faaliyette bulunacak olması, 657'ye tâbi personel yapısının tasfiye edilmesi ve yerel yönetimlerin yatırımlarında üstlenicilik rolü üstlenilmemesi gibi Tasarıda yer verilen unsurlar, İller Bankasının tasfiye edilmek istendiğinin kanıtlarıdır. Söz konusu tasfiye, mevcut sermayedâr olan İl Özel İdarelerinin ve Belediyelerin görüşü alınmadan demokratik olmayan bir süreç sonunda gerçekleşmektedir (HKMO, 2006: 9).
- Bir taraftan yerel yönetimlerin yetkileri merkezî planlamayı bozacak şekilde artırılırken diğer taraftan norm kadro uygulamaları ile personel alımı kısıtlanmakta ve yerel hizmetlerin hizmet satın alınması yoluyla gördürülmesi sağlanmaktadır. Bunlara ilaveten belediyelerin imar, planlama ve temel altyapı hizmetlerinin karşılandığı Belediyeler Fonunun kaldırılmasıyla merkezî yönetim desteğinden yoksun ve özkaynak yaratamayan belediyeler, uluslararası sermayenin kucağına itilmektedir. İller Bankasının da tasfiyesiyle birlikte yerel hizmetlerde kamu yararı ilkesi gözardı edilerek kamu hizmetleri ticarîleştirilmek istenmektedir. Diğer yandan da yerel hizmetlerde özelleştirmelerin önü açılmaya çalışılmaktadır (HKMO, 2006: 9).
- Dünya Bankasının başını çektiği neo-liberal ilkelerin şekillendirdiği küreselleşme politikalarının Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesiyle birlikte Türkiye'yi de içine almasıyla birlikte devletin yapısı, bu ilkeler çerçevesinde dönüştürülmeye başlanmış ve İller Bankası da bu dönüşümden nasibini almıştır. Dünya Bankasına göre; İller Bankasının yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarını planlaması, program kapsamına giren projeleri teknik anlamda üstlenmesi, merkezî bütçeye bağımlılığı ve alternatif kaynak yaratılamaması gibi sorunlar,

aynı zamanda yerel yönetimlerin gelişmemesinin önündeki temel engel olarak görülmekte ve Bankanın tasfiyesi önerilmektedir (HKMO, 2006: 21-22).

- Dünya Bankası, İller Bankasının ticarî esaslara göre faaliyet gösteren, merkezî ve yerel idarelerden koparılmış özerk yapıda olması ve yalnızca yerel yönetim finansmanı alanında yoğunlaşması gerektiğini savunmaktadır. Dünya Bankasına göre, ancak bu şekilde yerel yönetimlerin finansman sıkıntısı giderilecek ve yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme kapasiteleri artırılarak yerel demokrasi güçlenecektir. Belediyelerin teknik personel eksikliği, dışarıdan hizmet alımı yoluyla giderilecek ve böylece sadece ödeyenin hizmet alabileceği yerel yönetim yapılanması oluşturulacaktır. Dünya Bankasının bu önerilerinin geri planında yatan ana amaç, İller Bankasının “yerel yönetimler ve merkezî idare” ve “yerel yönetimler ve sermaye kesimi” arasında oynadığı aracılık rolünün sona erdirilmesidir. Böylece, yerel yönetimler, direkt olarak uluslararası sermaye ile karşı karşıya gelecek ve özel sektöre bağımlı, merkezle bağları koparılmış ve gelirlerini özel sektöre aktaran bağımlı yapıya doğru evrileceklerdir (HKMO, 2006: 28-29).
- İller Bankasının son dönemlerde bazı sorunlar yaşadığı ortadadır. Bu sorunlar; İşleyişinde ve kadro atamalarında siyasal baskıya maruz kalınması, yerel yönetimlere verilen kredilerin geri dönüşünde sıkıntılar yaşanması, ortak yerel yönetimlerin Bankanın karar alma ve yönetiminde yeterince söz sahibi olmamaları, BİB eliyle katı merkezîyetçi ve vesâyetçi baskının varlığı, yerel yatırımlarda planlamanın, uygulamanın ve kontrolörlüğün İller Bankası tarafından tek başına yürütülmesi ve bu sürece yerel yönetimlerin dâhil edilmemesi, merkezî bütçeye bağımlılık nedeniyle uzun vadeli kredi verilememesi, yerel yönetim bankası gibi değil merkezî yönetime bağlı bir kuruluş gibi çalışması, faiz oranlarını kendisinin belirleyememesi olarak sıralanabilir. Ancak bu sorunların çözümü için kamu yönetimi çerçevesinde iyileştirme yoluna gidileceğine dış kaynaklı yönlendirmeler yoluyla piyasa mantığına göre çalışacak özerk bir banka yaratılmaya çalışılması kabul edilemez (HKMO, 2006: 32-33).

- TODAİE'nin 1992'de hazırladığı İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu, var olan kurumsal sorunlara kamu yönetimi anlayışı dâhilinde çözümler önermektedir. Hâlbuki Dünya Bankasının getirdiği öneriler, uluslararası sermayenin yararını önceleyen çözümlerdir. TODAİE Raporunda dile getirilen öneriler dikkate alınmalıdır. Söz konusu öneriler kısaca şunlardır: Yerel yönetimlerin gerek malî gerekse idarî açıdan özerkliği sağlanmalıdır, İller Bankası teknik destek vermeye devam etmeli fakat kendi kendine yetebilen belediyelere yatırımları yürütme yetkisi verilmelidir, Bankanın yönetiminde yerel yönetimler daha fazla söz sahibi olmalıdır, Genel Kurulun etkinliği artırılmalıdır, Bankanın adı Yerel Yönetim Bankası olarak değiştirilmelidir (HKMO, 2006: 33-34).
- İller Bankasının tasfiye edilmesiyle birlikte altyapı yatırımlarında oluşacak boşluk uluslararası sermaye tarafından doldurulacaktır. Batılı ülkelerde altyapı yatırımlarının tamamlanması, Batılı sermaye gruplarını geliştirmekte olan ülkelerdeki altyapı pazarına yönlendirmiştir. Nitekim Brüksel merkezli Fransız-Belçika ortaklığında işleyen ve yerel altyapı finansmanı konusunda uzmanlaşan Dexia Bank, Denizbankı satın alarak ülkemize girmiştir. Konusunda uzmanlaşmış Dexia Bank karşısında kamu kurumu niteliğinden sıyrılmış İller Bankasının tercih edilebilirliğinin azalacağı muhtemeldir. Böylece yerel altyapı finansmanında yabancı tekelin oluşacağı ve yerel kaynakların uluslararası sermayeye transfer edileceği açıktır (HKMO, 2006: 36-37). Ayrıca İller Bankasının sermayesinin Hazineye geçmesiyle birlikte, Bankanın özelleştirilmesi amaçlanmaktadır. Özelleştirme durumunda, Dexia Bankın İller Bankasını satın alarak tekel konumunu güçlendirmesi oldukça muhtemeldir (HKMO, 2006: 45).
- Yasa Tasarısının genel amacına bakıldığında, Bankanın yerel yönetim finansmanında yoğunlaşan kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi ve bu yolda teknik üstlenicilik ve yatırım planlama görevlerinden sıyrılmaya öngörülmüştür. Teknik anlamda sadece danışmanlık hizmetinin sürdürülüyor olması, kalkınma ve yatırım bankasının yapısı ve işleviyle uyumsuzdur. Teknik danışmanlık hizmetinin Tasarıda yer alması, Hükümetin de yerel

yönetimlerin teknik anlamda desteğe ihtiyacı olduğunun farkında olduğunu göstermektedir. Tasarıyla İller Bankası, kamu kurumu niteliğinden sıyrılarak özel hukuk tüzel kişisi hüviyeti kazanacak şekilde yapılandırılmaktadır. Bu durum, Bankanın kredi faizlerini artıracak ve sadece geri ödeme gücüne sahip belediyelere kredi verilecektir. Yeni yapısıyla Bankanın yerel yönetimler açısından bir cazibesinin kalmayacağı gibi yerel yönetimler, kredi bulabilmek için uluslararası sermayeye yönlendirilmek istenmektedir. Tasarının geçici 6. Maddesinde İller Bankasına yapılan tüm atıfların İller Bankası AŞ'ye yapılacağı belirtilmiştir. Kamu kurumu olmaktan çıkarılan bir şirketin, kamusal yükümlülükleri, yetkileri ve görevlerinin tamamen ortadan kaldırılması gerekirken halen kamusal yetki ve görev ihdas edilmeye çalışılması hukukî açıdan sorun doğuracaktır (HKMO, 2006: 39-41).

- İller Bankasının tasfiyesiyle birlikte yerel yönetimler için uzun vadeli ve ucuz faizli malî kaynakların sağlanması mümkün olmayacaktır. Yerel yatırımlar için bu imkândan yararlanamayan belediyelerin halka sunduğu hizmetlerde maliyetin yükseleceği âşikârdır. Artan maliyet, altyapı hizmetlerinin fiyatlandırmasında artışa neden olacak ve bu durum yoksulluk idaresi kapsamında özel fiyatlar uygulanan dar gelirli için özel fiyatlama yapmanın önünü kapatacaktır (HKMO, 2006: 44).
- Bankanın mevcut işleyişindeki sorunlardan bir diğeri, metro yatırımları gibi geri dönüşü mümkün olan projelerin kredilendirilmesinde Bankanın rolünün bulunmamasıdır. Bankanın yerine uluslararası sermaye tercih edilmektedir. Bankanın olası kârlılığını olumsuz etkileyen bu durum, yerel yönetimler için artan maliyete sebep olabilecek bir durum yaratmaktadır (HKMO, 2006: 44-45).
- İller Bankasının ortakları olan yerel yönetimlerin rızası ve görüşü alınmadan sermaye paylarının Hazineye aktarılması, antidemokratik sürecin mahsulü olması yanısıra Anayasanın 47. Maddesine de aykırıdır. Anayasanın 47. Maddesi, varlıkların müsadere yoluyla devletleştirilmesini yasaklamaktadır. Ancak, Tasarıyla getirilen söz konusu uygulama, zora dayalı devletleştirmeyi öngörmektedir (HKMO, 2006: 46).

- İmar ve planlama alanlarında yerel yönetimlerin artırılan yetkileri yanısıra İller Bankasının tasfiye edilmesiyle birlikte belediyelerin merkezî planlamadan yoksun kalmaları ve altyapı yatırımları için uluslararası sermayeden yüksek oranda borçlanmaları söz konusu olacaktır. Bu durumda borçlarını ödeyemeyen belediyelerin borcunun Hazine tarafından ödenmesi veya yerel yönetimlerin hizmet fiyatlarını artırması gündeme gelecektir. Bu risklere karşı, kamu hizmetlerinin yerel talepler doğrultusunda İller Bankasının da içinde bulunduğu bir merkez tarafından koordine edilmesi, finansman desteğinin sağlanması ve danışmanlık hizmetinin verilmesi gereklidir. Bu durumda İller Bankasının tasfiyesinden ziyade bu tür risklerin bertaraf edilmesinde önemli rol oynayabilecek şekilde İller Bankasının reorganizasyonu kamu yararına daha uygun düşecektir (HKMO, 2006: 47).
- Tüm bu değerlendirme ve tespitlerin sonucunda; söz konusu Tasarı geri çekilmelidir, İller Bankası tasfiye edilmemelidir; Belediyeler Fonu canlandırılmalıdır; İller Bankasının belediyelere sunduğu hizmetler artırılmalıdır, yerel yönetimler ve personelin Bankanın yönetimindeki söz hakları yok sayılmamalıdır; Bankanın yeniden yapılandırılmasında Türkiye'nin planlı kalkınmasına katkı verecek biçimde kamu yararını önceleyen ve kamu hizmetlerinin ticarileştirilmemesi ilkesine göre hareket edilmelidir (HKMO, 2006: 48).

“Piyasaya karşı halkı korumak için toplumcu belediye” sloganıyla ideolojik pozisyonunu tanımlayan, kuruculuğunu ağırlıklı olarak akademisyenlerin oluşturduğu, akademisyenler yanısıra sendika temsilcileri, İçişleri Bakanlığında iki bürokrat, korporatist meslek kuruluşlarından birisinin temsilcisi, avukat ve şehir plancısının da bulunduğu dernek statüsündeki YAYED ise, 4 Ağustos 2006'da yaptığı kamuoyu açıklamasıyla İller Bankası AŞ Kanun Taslağına karşı halkı ve yerel yönetimleri bilinçlendirmeyi amaçlamıştır. Kamuoyu açıklamasının, yerel yönetimlerin finansmanının Dünya Bankası ve küresel sermaye tarafından malî çıkarları doğrultusunda şekillendirilmeye çalışıldığı ve bu amacın önünde engel oluşturan İller Bankasının ortadan kaldırılmaya çalışıldığını (Güler, 1999: 193) iddia eden YAYED'in kurucularından ve dönemin YAYED Başkanı olan Birgül Ayman Güler tarafından

düzenlendiği anlaşılmaktadır. Birgül Ayman Güler öncülüğünde YAYED, sözkonusu Yasa Taslağının yalnızca bir kurumda değişiklik içermediğini, tersine bu değişikliğin ülkenin tüm yerel altyapı finansmanı ve yatırımcılığı sisteminin değiştirilmesi olduğunu iddia ederek İller Bankasının tasfiyesiyle birlikte yerel kredi sistemi ve yerel yatırımcılık alanlarının uluslararası sermayeye tahsis edilmek istendiğini kamoyuna duyurmak istemiştir. Hazırlanan Duyuruda, söz konusu Yasa Taslağıyla birlikte İller Bankasının tasfiye edilmeye çalışıldığı, yerine yerel yönetim finansmanında tekel oluşturacak Fransız-Belçika ortaklığındaki Dexia Bank'ın ikame edilmesinin amaçlandığı iddia edilmiştir. Ayrıca Duyuruda, İller Bankasının ortakları olan yerel yönetimlerin görüşü alınmadan Hazineye devredilmesinin demokrasiye uygun olmadığı savunulmaktadır. Taslakta öngörülen yerel yönetimlerin kredilendirilmesinde artık bankacılık kurallarının geçerli olacağı ve ödeyebilme gücüne göre kredilendirmenin yapılacağı ve böylece kredilendirme aşamasındaki siyasî etki ve baskıların sonlandırılacağı görüşü, YAYED'in duyurusunda eleştirilerek zaten Bankanın işleyişinde siyasî etkilerin olmaması gerektiği ifade edilmiştir. Duyuruda, İller Bankasının kamu kurumundan bankaya dönüştürülmesi amacının, kamu yararını göz ardı eden bir yaklaşım olduğu ve kamu refahını olumsuz etkileyeceği savunulmuştur. Son olarak Duyuruda, Bankanın personelinin dağıtılarak yerel yatırımlar konusunda uzmanlaşmış iş gücünün ve bilgi birikiminin yok edileceği ve ayrıca çalışanların mağdur edileceği iddia edilmiştir. Duyurunun son bölümünde; yerel yönetimlerin sahip oldukları İller Bankasına sahip çıkma haklarının olduğu gibi İller Bankasının yabancı-özel-teknelci bir sistem için tasfiyesine karşı çıkmanın vatandaşlık görevi olduğu belirtilmiştir (<http://www.yayed.org>, 24/04/2018).

Türkiye'nin önde gelen korporatist meslek kuruluşlarından TMMOB, İller Bankasının yeniden yapılandırılmasını içeren Kanun Tasarısına karşı yerel yönetimleri uyarmak için 28/12/2006'da 3.225 belediye başkanına mektup göndermiştir. Mektubun temel çağrısı; İller Bankasının şirketleştirmesini içeren Tasarıya karşı çıkmak, bunun için milletvekillerine baskı yapılarak Tasarının geri çekilmesini sağlamak olarak özetlenebilir. Mektupta, belediye başkanlarına yapılan çağrının içeriği şu şekilde sıralanabilir:

- Tasarıyla; amacı, devletin temel görevlerinden kamu hizmetini sunmak olan İller Bankası, sadece malî gücü olan yerel yönetimlerin hizmete ulaşabileceği Başbakanlığa bağlı bir Anonim Şirkete dönüştürülmek istenmektedir (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- Tasarının genel gerekçesinde; İller Bankasının teknik faaliyetler ve bankacılık faaliyetlerini bir arada sürdürmesi aslî faaliyetinin tam olarak anlaşılmasına neden olduğu gibi hem 4759 sayılı Kanuna hem de 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tâbi olması, hukukî karmaşa yaratmaktadır denilmektedir. Hâlbuki 4759 sayılı İller Bankası Kuruluş Kanununda bankacılık yapmasını önleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Tam tersine Bakanlar Kurulu kararıyla her zaman şube açabilir. Ancak, 1980 yılına kadar özel bankaların ödenmiş sermayelerinin sembolik seviyede tutulması, İller Bankası limit içi teminat mektuplarının özel bankalar tarafından kullanılması nedeniyle İller Bankasının şube açması özel bankalar tarafından engellenmiştir (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- Tasarının Genel Gerekçesinde; İller Bankasının amacı “yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak” olarak belirlenmiştir. İller Bankası şu anda zaten bu gerekçeye uygun faaliyet göstermektedir. O halde İller Bankasındaki 4000’in üzerindeki deneyimli personelin büyük bölümünün dağıtılıp, anonim şirkete dönüştürülmesinin tutarlı gerekçesi olamaz (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- Tasarının geri planındaki ana fikir, İller Bankasının yerel yönetimler adına ve onların talepleri üzerine yatırım faaliyetlerinde bulunmasının sorun olarak görülmesidir. İller Bankası tarafından yerine getirilen bu hizmetler kâr güdüsüyle değil, kamu yararı güdüsüyle yapılmaktadır. İller Bankasının faaliyetlerinin bankacılıkla sınırlandırılması, altyapı yatırımlarının ve hizmetlerinin uluslararası sermayeye ve özel sektöre devredilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda projelerin gerçekleştirilmesi için oluşacak ek

maliyetler yerel halkın üzerine yüklenmek zorunda kalacak ve belediyelerle yerel halkın karşı karşıya gelmesi riski doğacaktır (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).

- Tasarı ile İller Bankası şirketleştirilirken, Bankanın ortağı olan yerel yönetimlerin görüşü alınmadan sermayesi ve bütün mal varlıkları hazineye devredilecektir. Bu meşru ve hukukî olmayan ve kabul edilemez bir durumdur. Ayrıca, İller Bankasını, gerçek sahibi olan yerel yönetimlerin rızası olmadan ve karşılığını ödemediği özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliğe sahip Anonim Şirkete dönüştürmek, Anayasa'nın 47. maddesi hükümlerine de aykırıdır (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- Dünya Bankasının direktifleri doğrultusunda hazırlanan bu Tasarıya karşı çıkılmadığı ve Bankaşirketleştirildiği takdirde, İller Bankasının özel bir bankaya satılabilme olanağı yaratılmış olacaktır. Bu Tasarının yasallaşması durumunda; bugün genel bütçeden yerel yönetimlere verilmek üzere İller Bankasına aktarılan %3 lük pay ortadan kalkmış olacaktır (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- Bankanın kamu yararını ön planda tutan kamu kurumu özelliğinin kaldırılarak, bankacılık kuralları çerçevesinde hizmet veren yapıya dönüştürülmesi, toplum refahı, düzgün kentleşme, kamu yararı gibi toplumsal öncelikler yerine her ne koşulda olursa olsun alacağın tahsiline odaklı anlayışı getirecektir (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- Tasarının yasallaşmasıyla birlikte Bankadan altyapı finansmanı, teknik etüt, plan, proje ve uygulama hizmeti alan tüm yerel yönetim birimleri olumsuz etkilenecektir. Özellikle de teknik kadro yetersizliği içinde olan yerel yönetimler danışmanlık dâhil her türlü hizmetten yoksun olacak ancak bedelini ödediği kadar hizmete ulaşabilecektir. Yerel yönetimler, Bankanın hibe yolu ile gerçekleştirdiği harita, imar planı, jeolojik ve jeoteknik etüt gibi hizmetlerinden yararlanamayacaktır (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).
- İller Bankasının tasfiyesiyle piyasadan yüksek faizli kredi alarak yapılacak borçlanma, yerel yönetimleri borçlarını ödeyemez duruma düşürebilecektir. Borçların ödenememesi durumundaysa, yerel yönetimlerin malları

haczedilebilecek ve iflas etmeleri söz konusu olabilecektir. İller Bankası'nın eleştirilecek yanları, yetersizlikleri elbette vardır. Ancak bu eleştiriler, Bankanın kamusal hizmet niteliğini bozacak yasal düzenleme yapılmasının gerekçesi olamaz. Bu nedenlerle; İller Bankasının şirketleştirilmesi Tasarısına karşı çıkmak, milletvekillerini uyararak Tasarının geri çekilmesini sağlamak, başta yerel yöneticiler olmak üzere her vatandaşın görevidir (<http://www.yayed.org>, 30/04/2018).

Korporatist meslek örgütleri yanısıra muhalefet partilerinin de Tasarı aleyhine gerek Mecliste gerekse medya ve kamuoyunda yaptıkları eleştiriler olmuştur. Mecliste grubu bulunan ana muhalefet partisi CHP ile bir diğer muhalefet partisi Milliyetçi Hareket Partisinin (MHP) Tasarı aleyhindeki görüş ve eleştirileri, Meclis komisyon raporlarına yazdıkları “ayrışık oy yazıları” ve “muhalefet şerhleri” ile ifade edilmiştir. Meclis içinde komisyonlarda dile getirilen eleştiriler, Tasarının 02/10/2007’de Hükümet tarafından tekrar yenilenmesi aşamasında ele alınacaktır. Tasarı aleyhine tasarının yenilediği TBMM 23. Dönemde grubu bulunmayan Anavatan Partisi (ANAP) ve Büyük Birlik Partisi (BBP) de kamuoyu açıklaması yapmışlardır. 22. Dönem itibariyle ANAP Mardin Milletvekili ve aynı zamanda Genel Sekreterlik görevini yürüten Muharrem Doğan, 6 Şubat 2007 günlü Anayurt adlı gazeteyle verdiği demeçte, İller Bankası Tasarısının sosyal boyutu olmadığını ve kamu yararı içermediğini sadece kadrolaşma amacıyla formüle edildiğini söylemiştir. Doğan’a göre, Tasarıyla birlikte Bankanın yönetimi, ortak olan seçilmişlerin elinden alınıp yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını bilmeyen bürokratlaraverilmeye çalışılmaktadır. Yerel ihtiyaçları bilmeyen bürokratların yönetiminde teknik faaliyetlerinden uzaklaşıp sadece finansman kuruluşu olarak faaliyet gösterecek İller Bankasının bu yeni yapısı, teknik eleman sıkıntısı çeken küçük belediyeler için olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Yasa Tasarısındaki sermaye paylarının Hazineye bedelsiz devrinin hukuksuz olduğunu ve bu Tasarının Anayasa Mahkemesinden döneceğini ifade eden Doğan, ANAP’ın bu Tasarıya baştan sona kadar karşı olduğunu söylemiştir (<http://www.yayed.org>, 03/05/2018). Meclis dışındaki partilerden olan BBP ise 17 Haziran 2007’de Teşkilat Başkan Yardımcısı Rıfat Uğrar’ın ağzından Tasarıya sonuna kadar karşı olduğunu kamuoyuna duyurmuştur. Yapılan duyuruda, İller Bankasının tasfiye edilmek istendiği bu Tasarıyla Bankanın Dexia

Bank'a satılmasının amaçlandığını belirtilerek bu durumda belediyelerin uluslararası sermayeye yem edileceğini savunmuştur. Uğrar, Tasarının kanunlaşması durumunda iptal edilmesi için her türlü yola başvurulacağını belirtmiştir (<http://www.yayed.org>, 05/05/2018).

4.3.3. 2006- 1/371 Esas Numaralı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısının Yenilenmesi Sonrası Düzenlenen TBMM Komisyon Raporları

26/06/2006'da TBMM'ye gönderilen 1/371 esas numaralı Tasarı, 22. Dönem TBMM'sinde sonuçlandırılmadığından dolayı Meclis İçtüzüğü'nün 77. Maddesi uyarınca hükümsüz sayılarak kadük hale gelmiştir. 2007 yılı içerisinde Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılacak olması, askerî-sivil bürokratik cephenin en önemli kalesini çevre güçlerini temsil eden AK Partiye kaptırmamak için yeniden harekete geçmesine sebep olmuştur. Cumhurbaşkanlığı adaylığı için AK Parti milletvekili Abdullah Gül'ün adının geçmesiyle birlikte askerî-sivil bürokratik cephenin üniversiteler, meslek kuruluşları gibi sivil unsurları harekete geçmiş ve Nisan 2007 itibariyle geniş katılımlı Cumhuriyet Mitingleri düzenlemişlerdir. Bu Mitinglerde sık sık Orduyu müdahaleye davet eden sloganlar atılmış ve konuşmalar yapılmıştır. Nitekim 27 Nisan 2007'de Ordu, internet sitesinden e-muhtıra yayınlarak üstü kapalı AK Partiyi tehdit etmiştir. Bu olağanüstü dönem şartları içinde Meclis yasama faaliyetleri sekteye uğramış ve İller Bankası Kanun Tasarısı görüşülememiştir. Mecliste Cumhurbaşkanının seçilmesine dair toplantı yeter sayısına dair başlayan tartışmaları CHP, askerî-sivil bürokratik cephenin yüksek yargı ayağını oluşturan Anayasa Mahkemesine taşımıştır. 1 Mayıs 2007'de Anayasa Mahkemesi, toplantı yeter sayısının 367 olması gerektiği kararını alarak AK Partinin Cumhurbaşkanını Meclis içinde seçmesini oldukça zorlaştırmıştır. Bunun üzerine AK Parti, erken seçim kararı alarak 22. Dönem TBMM çalışmalarını sonlandırmıştır. 22 Temmuz 2007'de yapılan erken seçimlerde AK Parti, %46 oy alarak tekrar tek başına iktidar olmuştur. Bu dönemde Meclise giren Milliyetçi Hareket Partisinin (MHP) TBMM'de Cumhurbaşkanlığı seçimine katılmasıyla birlikte toplantı yeter sayısına ulaşılarak 20 Ağustos 2007'de AK Parti Milletvekili Abdullah Gül Cumhurbaşkanı olmuştur. Askerî-sivil bürokratik cephenin en önemli kalesini kaybetmesiyle birlikte AK Parti bünyesinde yer alan çevreyi oluşturan güçler merkeze

yerleşmeye başlamışlardır. Dünya Bankası ve AB’yiaskerî-sivil bürokratik cepheye karşı olan mücadelesinde yanına çeken AK Parti, kamu yönetimi reformlarını hayata geçirmesi yolunda önemli bir engel olan Cumhurbaşkanlığı makamını ele geçirerek yarıda kalan kamu yönetim reformlarını tekrar gündemine almıştır. Söz konusu reform girişimlerinden olup önceki yasama döneminde kadük hale gelen “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı”, 02/10/2007’de yeni kurulan Hükümet tarafından yenilenecek TBMM Başkanlığına tevdi edilmiştir. TBMM Başkanlığınca Tasarı 16/10/2007’de esas Komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, tâli komisyon olarak ta Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu ile İçişleri Komisyonuna havale edilmiştir.

Tablo 5. 1/371 Nolu Yasa Tasarısına İlişkin TBMM Komisyonları

(<http://www.tbmm.gov.tr>, 08/05/2018).

Komisyon Tipi	Komisyon Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Tâli Komisyon	İçişleri Komisyonu	16/10/2007	02/11/2007	Raporunu Verdi	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	16/10/2007	26/02/2010	Raporunu Verdi	18/02/2010
Tâli Komisyon	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu	16/10/2007	26/02/2010	Raporunu Vermedi	

Tâli komisyonlardan İçişleri Komisyonu, 31/10/2007’deki toplantısında Tasarıyı inceleyip görüşükten sonra Raporunu Plan ve Bütçe Komisyonuna göndermiştir. İçişleri Komisyon Başkanı, Başkanvekili ve Sözcüsünün iktidar partisi AK Partiden olduğu Komisyonunda, toplantıya 13 AK Partili üye, 3 CHP’li üye, 3 MHP’li üye ve 1 Barış ve Demokrasi Partili (BDP) üye katılmıştır. Ancak Raporun imzalanması aşamasında iki CHP’li üye hazır bulunmamıştır. Komisyonunda Tasarının tümü üzerinde yapılan görüşmelerden sonra Tasarı gerekçesiyle birlikte kabul edilmiş; ancak komisyon üyeleri tarafından gözden geçirilmesi gereken hususlar şu şekilde belirtilmiştir:

- Bankanın hissedarlarının değişmesiyle birlikte Banka ile il özel idareleri ve belediyelerin arasındaki iletişim ve ilişkinin nasıl kurulacağı hususu açık değildir.

- Bankaya bedeli ödenmeden görev verilemeyeceği hükmünün kapsamı net değildir ve ne anlama geldiği müphemdir.
- Tasarının hazırlanma aşamasında yerel yönetim birliklerinden yeterince görüş alınmamıştır.
- Kredi verme usullerine ilişkin hususlar açıkça belirlenmelidir.
- Belediye bütçelerine göre şimdiye kadar Bankaya sermaye payı olarak ödenen tutarların ne olacağına dair Tasarıda bilgi bulunmamaktadır.
- Belediyelerin mevcut borçlanmalarına ilişkin en azından geçici maddelerle düzenleme yapılmalıdır.
- İller Bankası, gerçekten bankacılık yapacaksa 5411 sayılı Bankacılık Kanununun tüm hükümlerine uymalıdır.
- Tasarıda teşkilatlanmayla ilgili düzenlemeler eksiktir ve bu durum kurumsallaşma sorunu doğurma riski taşımaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

Kanun Tasarısına ilişkin olarak Esas Komisyon olarak belirlenen Plan ve Bütçe Komisyonu, 11/11/2009 tarihinde yaptığı 10. Birleşimde verilen önerge doğrultusunda Tasarının daha ayrıntılı incelenebilmesi için alt komisyon kurulmasına karar vermiştir. Alt Komisyon; 02.12.2009, 16/12/2009, 05/01/2010, 13/01/2010 ve 03/02/2010 tarihlerinde, 4 AK Partili üye, 1 CHP'li üye, 1 MHP'li üye yanısıra Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Türkiye Belediyeler Birliği temsilcilerinin katılımıyla yaptığı toplantılar sonucunda Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmak üzere rapor hazırlamıştır. Raporda; Tasarının geneline ve tek tek maddelerine ilişkin yapılan tespitler ve değişiklik önerileri şu şekildedir:

- Bankanın daha etkin çalışması için fiilî dönüşüm başlatılmasına rağmen mevzuat engeli nedeniyle finansal sistemin gerektirdiği hızda dönüşüm gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla gerekli olan yasal düzenlemelerin bir an önce yapılması gereklidir.

- Banka personelinin 657 sayılı Kanuna tâbi olması nedeniyle bankacılık alanında uzman personelin istihdamında problemler yaşanmaktadır.
- Bankanın, Bankacılık Kanununa tam olarak tâbi olmaması yanı sıra anonim şirket statüsüne sahip olmaması nedeniyle finansal piyasalardan kaynak sağlamada engellerle karşılaşmaktadır.
- Bazı küçük belediyelerin imar, planlama ve altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekte zorlandığı, Bankanın sınırlı anlamda teknik faaliyetleri sürdürmesi ve küçük belediyeler adına proje yürütülmesi öngörülmüştür.
- Banka kârının %60'ının nüfusu 10.000'in altında bulunan belediyelerin altyapı yatırımlarının finansmanı için ayrılması öngörülmüştür.
- Tasarıdaki "Amaç ve Kuruluş" başlıklı 1. Madde, "Kuruluş" ve "Bankanın amacı ve faaliyet konuları" başlıklarını taşıyan iki ayrı madde halinde düzenlenmelidir. Bankanın faaliyet konuları ayrıntılı bir şekilde sayılmalıdır.
- Tasarıdaki "sermaye" başlıklı 2. Maddenin "ortaklık yapısı ve sermaye" şeklinde değiştirilmesi ve 4. Madde olarak düzenlenmesi gereklidir. Bu maddede; sermayenin 9 Milyon TL ye yükseltilmesi ve sermayenin Bakanlar Kurulu kararıyla beş misline kadar artırılması, sermayenin nâma yazılı olması ve bu hisselerin Hazineye ait olması hükmünün metinden çıkarılması, sermaye tavanına ulaşıncaya kadar sermayeye hangi kaynaklardan fon temin edileceğinin ayrıntılı bir şekilde yazılması gereklidir.
- Tasarının 3. Maddesinde yer alan "Bankanın organları ve bu organların görevleri" hakkındaki hükümlerin bazılarının değiştirilmesi gereklidir. Bu kapsamda: il genel meclislerince kendi aralarından seçecekleri birer kişi; her bir ilden belediye meclislerince seçilecek birer kişiden; İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığının da temsilini sağlayacak birer kişiden oluşacak Banka Genel Kuruluna ilişkin hükümlerin, metne 5. Madde olarak eklenmesi gereklidir. Ayrıca Genel Kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen hükümlerin ayrı bir maddeyle (6. Madde olarak) ilave edilmesi gereklidir.

- Tasarının 3. Maddesinde yer alan “Banka Yönetim Kurulunun oluşumunu, görev süresini ve yetkilerini, Yönetim Kurulu üyelerinin niteliklerini” belirleyen hükümlerin 7. Madde olarak eklenmesi gereklidir. Genel Müdür, aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı olduğu gibi Kurulun dört üyesinin Bakanlık tarafından atanması, iki üyeninde belediyeleri temsil etmek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından önerilecek iki kat aday arasından Genel Kurulca seçilmesi gereklidir. Ayrıca Genel Kurula karşı sorumlu olacak Yönetim Kurulunun görev ve yetkilerini ayrıntılı şekilde sıralayan hükümlerin 8. Madde olarak eklenmesi gereklidir.
- Tasarının 3. Maddesinde yer alan Denetim Kurulunun oluşumu, üyelerin nitelikleri ve üyelerin belirlenmesine ilişkin hükümlerin 9. Madde olarak eklenmesi gereklidir. Denetim Kurulu 3 kişiden oluşmalı, üyelerden ikisi BİB tarafından kalan biri ise İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenmelidir.
- Tasarının 3. Maddesinde yer alan Genel Müdüre ilişkin düzenlemenin düzeltilmesi ve Yönetim Kurulu Başkanı ile Genel Müdürün aynı kişi olamayacağına dair hükmün kaldırılması gereklidir. Genel Müdür, 5411 sayılı Kanunda belirtilen niteliklere hâiz olmalı ve ortak kararname ile atanmalıdır.
- Tasarıya ilave edilecek 11. Maddeyle, Bankanın faaliyetlerini 657 sayılı Kanuna tâbi olmayan sözleşmeli statüdeki personel ile yürütmesi öngörülmüştür.
- Tasarının 5. Maddesinde yer alan Bankanın tâbi olacağı kanunlar içinde Ticaret Kanununda eklenmesi ve Bankanın alanıyla ilgili diğer genel hükümlere tâbi olacağı ibaresi yerine “diğer kanunların ilgili hükümlerine göre” şeklinde düzeltilmesi gereklidir. Yeni düzenlemede 5. Madde, 13. Madde olarak yer alacaktır.
- Tasarıda 5. Maddede yer alan, Bankaya bedeli ödenmeden görev verilemeyeceğine dair hükmün kaldırılması gereklidir.
- Alt Komisyon Raporunda yer alan yeni 13. Maddeye; İller Bankasının yerel yönetimlerin projeleri için yurtiçi ve yurtdışından temin edilen fon veya

hibelerin kullanılmasına aracılık edebilmesi ve bu projelerin yürütülmesinde yerel yönetimlere destek sunabilmesi hususu eklenmelidir.

- 13. Maddeye, 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki karşılıklara ilişkin hükümleri ve diğer koruyucu hükümlerinin uygulanmaması hususu eklenmelidir.
- 13. Maddeye, Banka kârının %51'inin köylerin ve nüfusu 20.000'in altındaki belediyelerin yatırımlarının finansmanı için, nüfusu 10.000'in altındaki belediyeler için yatırımların finansmanında hibe olarak kullanılmasının sağlanması eklenmelidir.
- 13. Maddeye, Bankanın faaliyetlerini yürütmesinde kamu kurumları ve özel kuruluşlar ile işbirliği yapabilmesi hususu eklenmelidir. Bankacılık Kanunua aykırı olmamak şartıyla Bankanın çalışma konularıyla ilgili olan alanlarda uluslararası projelendirme, danışmanlık ve gayrinakit kredi verebilme faaliyetlerinin sunabilmesi hususu eklenmelidir.
- 13. Madde kapsamına, vadesi gelmiş kredi ve diğer alacakların Banka tarafından yerel yönetim paylarından öncelikli olarak tahsil etme yetkisi verilmesi hususu ilave edilmelidir.
- Tasarının Geçici 5. Maddesinde yer alan Bankada sözleşmeli olarak çalışmak isteyen personel açısından Bankanın olumlu görüşü alınır ibaresinin kaldırılması gereklidir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

Alt Komisyonun kararı sonrası ortaya çıkan Rapora ilişkin CHP'li üye Bülent Baratalı, itirazlarını “Ayrışık Oy Yazısı” ile belirtmiştir. Ayrışık Oy Yazısında; İller Bankasının kuruluşu, gelişimi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin hususlar, özellikle Dünya Bankası ve neo-liberalizm eleştirileri üzerinden detaylı şekilde anlatıldıktan sonra YAYED, TMMOB ve HKMO'nun Kanun Tasarısına ilişkin getirdiği eleştiriler, kamuyounun Tasarıya ilişkin görüşleri şeklinde yansıtılmıştır. İller Bankasına dair oldukça detaylı durum tespitinden sonra Bülent Baratalı, Tasarı hakkındaki değerlendirmelerini şu şekilde dile getirmiştir:

- Tasarıda yer alan sermayenin Hazineye devredilmesi hükmünün Anayasayı ihlal ettiği ortadayken, bu hükmün Komisyon Raporunda düzeltilmesi olumludur.

Ancak köy idarelerinin ortaklıktan çıkarılmış olması köylere ilişkin hizmet sunumunda sıkıntı yaratacağı gibi ortaklık paylarına el konulması Anayasaya aykırı durum oluşturmaktadır.

- 4759 sayılı Kanunda Bankanın sermaye kaynaklarından birisi olan, genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan paylar üzerinden %5 oranında kesinti yapılması hükmünün de facto bir şekilde %2'ye indirilmesi kanunsuz olduğu gibi bu düzenlemeye ilişkin yerel yönetimlerin görüşü alınmamıştır.
- Yapılan eleştiriler sonrası Yönetim Kuruluna yerel yönetim temsilcilerinin dâhil edilmesi olumlu bir adımdır.
- Üç Denetim Kurulu üyesinden birisinin Genel Kurul tarafından seçilmesi gerektiği hususundaki öneri dikkate alınmamıştır. Bu hususun Plan ve Bütçe Komisyonunda tekrar ele alınması faydalı olacaktır.
- Bankanın yerel yönetimlere gerekli desteği sunması ve ucuz kredi sağlamasına ilişkin ana sözleşme ve yönetmeliklerin öncelikle ele alınması gereklidir.
- Bankanın Hazineye devredilmemesi ve ilgili Bakanlığın BİB olması yönündeki eleştirilerin dikkate alınması olumlu olmuştur (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

Alt Komisyonun Raporunun teslimi sonrasında, Tasarının esas komisyonu olan Plan ve Bütçe Komisyonu, 17/02/2010 ve 18/02/2010 tarihlerinde Hükümeti temsilen Bayındırlık ve İskan Bakanı Mustafa Demir, komisyon üyeleri olan 24 AK Partili milletvekili, 8 CHP'li milletvekili, 5 MHP'li milletvekili, 2 BDP'li milletvekili yanısıra Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, BDDK ve Türkiye Belediyeler Birliği temsilcilerinin katılımıyla Tasarıyı görüşmeye devam etmişlerdir. Yapılan görüşmeler sonunda Alt Komisyondan gelen Raporun bazı küçük değişikliklerle kabul edilmesine karar verilmiştir. Esas Komisyonun, Tasarı hakkındaki genel görüşleri ve Tasarıya dair madde madde önerilerini içeren hususlar şu şekildedir:

- Son 20 yılda mahallî idarelerin hem görev alanı hem de maliye açısından büyümeleri, İller Bankasının mevcut Kanunu dâhilinde faaliyetlerini yürütmekte

zorlanmasına ve mahallî idarelerin kentsel altyapı ve üstyapı projelerine yeterince destek verebilmesine engel oluşturmuştur. Yerel yönetimlerin hızlı şehirleşme sonucu artan finansman ihtiyaçlarının Banka tarafından yeterince karşılanamaması, yerel yönetimlerin diğer ulusal ve uluslararası finansman kuruluşlarından borçlanmalarına yol açarak mali yapılarını olumsuz manada etkilemiştir.

- Bankanın yurtdışında şube açması ve yurtdışı projelerde üstlenicilik veya danışmanlık faaliyetleri yürütmesi, Bankanın kuruluş amacı olan yerel yönetimlerin her türlü ihtiyacını karşılamak ilkesine aykırıdır. Yerel yönetimler için tahsis edilecek kaynakları yurtdışı rpojelerde kullanmak uygun değildir.
- Bankanın ortaklık yapısında yerel yönetimlerin dışarıda bırakılarak Hazineye devredilmesinden vazgeçilmesi olumlu bir yaklaşımdır. Ancak köylerin Banka ortaklığı dışında bırakılmasının hukuka aykırı bir durum yaratacağı açıktır.
- Yönetim Kurulu üyelerinin diğer anonim şirketlerde olduğu gibi Genel Kurul tarafından belirlenmesi gerekirken Yönetim Kurulu üyelerinin çoğunun Bakanlıklarca belirlenmesi, Bankanın yapısı ve işleyişindeki özerkliği bozacak bir durum yaratmaktadır.
- Belediye ve il özel idare paylarından Banka tarafından yapılan kesinti oranının düşürülmesi olumludur.
- Banka kârının %51'inin küçük belediyelerin altyapı projelerinin finansmanında kullanılacak olması, şehircilik faaliyetlerine katkı sunacaktır.
- Sözleşmeli personelin istihdam edileceği yeni yapıda mevcut personele başka kurumlara geçme şansı verilmesi mağduriyetlerin önlenmesi açısından olumludur.
- Komisyondaki Hükümet Temsilcisinin muhalefetin dile getirdiği eleştirilere verdiği cevapta; köy hizmetlerinin il özel idareleri tarafından üstlenilmesi nedeniyle köylerin Banka ortaklığından çıkarılmasının olumsuz bir durum yaratmayacağı savunulmuştur.

- Hükümet Temsilcisi, Yönetim Kurulu yapısına ilişkin eleştirilere ilişkin olarak eski Kanuna nispeten yeni düzenlemede yerel yönetimlerin Yönetim Kurulunda daha fazla temsil edildiğini savunmuştur.
- Hükümet Temsilcisi, değişen koşullar ve hızlı şehrileşme sonucu Bankada dönüşümün zorunlu hale geldiği fakat mevcut Kanunun dönüşümü engellediğini ifade etmiştir. Yeni düzenlemeyle anonim şirkete dönüşen Bankanın ulusal ve uluslararası piyasalardan daha fazla kaynak bulabileceğini savunmuştur. Bankanın altyapı projelerinden tamamen çekileceği algısının yanlış olduğunu belirten Hükümet Temsilcisi, Bankanın bu yetkisini muhafaza edeceğini özellikle teknik yeterliliğe sahip olmayan küçük belediyelere teknik hizmetlerin verilmeye devam edeceğini belirtmiştir.
- Komisyonda, Alt Komisyon Metninin ilk 6 maddesinin kabul edilmesine, 7. Maddede ise yerel yönetim temsilcilerinden seçilecek iki adet Yönetim Kurulu üyesinin üç yıl için seçilmesi ibaresinin eklenmesine, ayrıca bu iki üyenin Bankacılık Kanununca öngörülen on yıllık mesleki deneyim şartından muaf tutulması hususunun eklenmesine karar verilmiştir.
- Alt Komisyon Metninin 9. Maddesinde yer alan Denetim Kurulu üyelerinden birinin İçişleri Bakanlığı tarafından atanması hususunun değiştirilmesi ve bu üyenin Maliye Bakanlığı tarafından atanması kararlaştırılmıştır.
- Alt Komisyon Metninin 13.Maddesinde yer alan, nüfusu 10.000'in altında olup imkânları yetersiz olan belediyelere Bankanın hibe şeklinde altyapı proje finansmanı yapmasına ilişkin nüfus ölçütünün 20.000 şeklinde değiştirilmesi öngörülmüştür. Bu maddede yer alan, Bankanın yurtdışı projelerdeki danışmanlık ve yapım hizmetlerinin finansmanı için kendi özkaynaklarını değil yabancı kaynakları kullanması gerektiği hususunun madde gerekçesine yazılması öngörülmüştür. Bu Madde dâhilinde, Genel Müdürlük makamının boşalması halinde, Genel Müdürlüğe ve Yönetim Kurulu Başkanlığına vekâlet edecek Genel Müdür Yardımcısının ilgili Bakan tarafından görevlendirilmesini içeren hususun eklenmesi öngörülmüştür (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen Rapora ilişkin CHP’li üyeler eleştirilerini “Ayrışik Oy Yazısı” ile MHP’li üyeler ise “Muhalefet Şerhi” ile açıklama gereğini duymuşlardır. CHP’li üyeler tarafından dile getirilen eleştirilerin büyük kısmı, Alt Komisyon Metninin kabul edilmesi sonrası CHP’li üyenin hazırlamış olduğu Ayrışik Oy Yazısı ile paralellik arz etmektedir. CHP’li üyeler, İller Bankasının reorganizasyonunun Dünya Bankası tarafından planlanan ve yönetilen bir süreç olduğunu söyleyerek ana amacın Türkiye’yi küresel sömürü düzeni içine almak olduğunu iddia etmektedirler. CHP’nin sosyal demokrat ideolojiye sahip olmasından mütevellit Dünya Bankası tarafından pazarlaması yapılan yönetim, özelleştirme, yerellik, özerklik, kamu hizmetlerinin STK’lara ve özel sektöre gördürülmesi gibi neo-liberal ilkelere CHP’li üyeler temelden karşı çıkmışlardır. Ayrışik Oy Yazısında, Dünya Bankasının yönetim modelinin, sermaye gücünü elinde bulunduran grupların yönlendirdiği STK’larla arka planda bu yönlendirmeyi yapan sermaye gruplarının toplumsal temsiliyete sahip olduğu fikri üzerine oturduğu savunularak işçi sınıfını, demokratik kitle örgütlerini, meslek odalarını ve sendikaları yok sayan bu yönetim modelinin kabul edilemez olduğu belirtilmiştir. Türkiye’ye dayatılmaya çalışılan bu projenin, 1980’lerden itibaren uygulanmaya başladığı ve bu Tasarıyla yerel yönetimler ve İller Bankasını içine alacak şekilde genişletilmeye çalışıldığı ifade edilmiştir. Türkiye’de hızlı şehirleşmenin ve malî kaynak sıkıntısının olduğu ve kentlerin altyapı ihtiyaçlarının hızla arttığı bir dönemde, yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlamadan imar planlaması, altyapı projeleri ve şehircilik anlamında yetki aktarımı yapıldığı ifade edilerek buradaki esas amacın yerel yönetimlerin uluslararası finans kuruluşlarına doğru itilmesi olduğu iddia edilmiştir. Özellikle kentsel planlama ve altyapı projeleriyle ilgili olarak merkezî planlama uygulamasından vazgeçilerek yerel yönetimlere planlama yetkisi verilmesinin yerel yönetimlerde verimsizliğe ve aşırı borçlanmaya sebep olacağı belirtilmiştir. İller Bankasının önceden olduğu gibi altyapı projelerinde kullanılacak teçhizatları üretmeye devam etmesi gerektiği ifade edildiği gibi kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının merkezî idare ve İller Bankası tarafından yönlendirilmesi, yaptırılması ve kontrolünün sağlanması gerektiği savunulmuştur. Merkezî idare ve İller Bankası tarafından kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının kontrol edilmesiyle yerel yönetimlerin yapacakları popülist yatırım ve harcamaların önlenebileceği ifade

edilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyon Raporundaki bazı hususlara ilişkin getirilen eleştiri ve öneriler şu şekilde ifade edilmiştir: Köylerin Banka ortaklığından çıkarılması ve sermaye paylarına el konulması Anayasaya aykırıdır; yerel yönetimlere genel bütçeden aktarılan paylar üzerinden Bankaya aktarılan %5'lik oranın %2'ye düşürülmesi yerel yönetimlere sorulmadan alınmış *de facto* bir karardır; Yönetim Kurulunda yerel yönetim temsilcilerinin bulunmasına dair hükmün eklenmesi bizim itirazımız üzerine olmuştur; üç kişiden oluşacak Denetim Kurulu üyelerinden birisinin Genel Kurul üyeleri arasından seçilmesi, objektif değerlendirme ve hesap verebilirlik açısından sıkıntı doğuracaktır; Bankanın yerel yönetimlere destek sağlaması ve ucuz kredi vermesi Ana Sözleşmede yer alması gereken hususlardır; Bankanın Hazineye devredilmemesi ve ilgili Bakanlığının BİB olması gereklidir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

CHP'li üyelerin hazırladığı Ayrışık Oy Yazısında İller Bankasında yaşanan sorunlar başlığı altında: Bankanın işleyişinde siyasal baskı ve yönlendirmelerin olduğu; Banka yönetiminde yerel idarelerin etkisinin olmadığı ve katı merkezîyetçi yapının varlığı; yerel yatırımlar söz konusu olduğunda yerel yönetimlerin planlama, uygulama ve kontrolörlük noktasında söz sahibi olmamalarının yerel yönetimlerde rahatsızlık yarattığı hususları dile getirilmiştir. Bankanın merkezî bütçeye bağımlı olması, uzun vadeli kredi verememesi, kendi faiz oranlarını belirleme yetkisine sahip olamayacak kadar merkezî idarenin Banka üzerinde vesâyet kurması gibi sorunların ışığında piyasa mantığına göre işleyecek bir kurum yaratmaktan ziyade daha etkin işleyecek kamu kurumu mantığıyla iyileştirmeye yönelik reorganizasyonun gerekli olduğu dile getirilmiştir.

Ayrışık Oy Yazısında, Bankanın işleyişiyle ilgili dile getirilen sorunlar içerisinde yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarında söz sahibi olmamaları sayılırken diğer taraftan altyapı yatırımlarında yerel yönetimlere yetki devrinin kaynakların popülist yaklaşımlarla verimsiz kullanılmasına ve dış borçlanmada artışa neden olacağı savunulmuştur. Aynı konuya ilişkin iki farklı tutum ve tavrın aynı Raporda dile getirilmesi, birbiriyle çelişen bir durum yaratmaktadır. Bir taraftan İller Bankası üzerinde merkezî idarenin koyu vesâyetinin varlığı ve ortak yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz hakkının olmaması eleştirilirken diğer taraftan yerel yönetimlerin en

önemli faaliyeti olan altyapı yatırımları ve planlama alanlarında merkezî vesâyetin devam etmesinin önerilmesi, bir diğer çelişkiyi yaratmaktadır. Banka üzerinde merkezî vesâyetin varlığı eleştirilirken Komisyonunda kabul edildiği şekliyle Tasarıda yer alan Denetim Kurulu üyelerinden birisinin Genel Kurulca seçilmesinin eleştirilmesi ve bu durumun objektif bir denetime zarar vereceğinin savunulması da kendi içinde çelişkili bir duruma işaret etmektedir. Aynı şekilde, Türkiye’de altyapı yatırımlarını finanse edecek malî kaynak eksikliğinin önemli bir sorun alanı olduğu belirtilirken, Tasarıda yer aldığı şekliyle ortak yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe paylarından Banka adına yapılan kesintinin %5’ten %2’ye düşürülerek yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarılmasının, yerel yönetimlerin daha ucuz faizli ve daha uzun vadeli dış borçlanmaya gidebilmesinin ve İller Bankasının belediyelerin dış kaynak kullanımına aracılık edebilecek olmasının eleştirilmesi de çelişki yaratan bir diğer husustur. Ayrışık Oy Yazısında, Tasarı aleyhine dile getirilen eleştiri ve görüşlerin büyük kısmı YAYED, TMMOB ve HKMO tarafından dile getirilen görüş ve eleştirilerden oluşmaktadır. Nitekim Ayrışık Oy Yazısında, TMMOB ve HKMO’nun duyuruları, “Tasarı Aleyhine Kamuoyunun Görüşleri” başlığı altında verilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporuna ilişkin olarak MHP’li üyeler tarafından “Muhalefet Şerhi” hazırlanmıştır. Tasarının bazı maddeleri hakkında görüş ve eleştirilerini yazıya dökmek isteyen MHP’li üyelerin dile getirdikleri hususlar şunlardır: Genel Kurulda ortaklığı bulunmayan Bakanlık temsilcilerinin olması ve her ilden bir belediye temsilcisinin Genel Kurulda temsil edilmesi, farklı büyüklüklere sahip belediyelerin eşit ve hakkaniyetli temsiliyeti açısından sorunludur; Banka faaliyetlerinin 657’ye tâbi olmayan sözleşmeli personel aracılığıyla yürütülecek olması mevcut personelin haklarını zedeleyecek durum yaratmaktadır. Nitekim bu duruma ilişkin itirazlarımız dikkate alınarak Bankada sözleşmeli çalışmayı kabul eden personelle yapılacak ilk sözleşmenin 2 yıllık olması, Bakanlar Kurulunca çıkarılacak personel yönetmeliğinin ardından en geç 3 ay içerisinde yeni görevlerine atanması, emeklilikte kazanılmış haklarının korunması maddeleri ilave edilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018).

4.3.4. 2011- 6107 Sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun”

Hükümet Tasarısından önemli farklılıklar içeren Komisyon Taslakları doğrultusunda TBMM Genel Kurulunun 53. Birleşiminde görüşülüp 26 Ocak 2011 tarihinde kabul edilen 6107 sayılı “İller Bankası AŞ Hakkında Kanun”, 8 Şubat 2011 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Alt komisyon görüşmelerinde muhalefetin öne sürdüğü görüşler ve özellikle de Tasarının Anayasaya aykırılık iddiaları çerçevesinde, 1/371 nolu İller Bankası Hakkındaki Kanun Tasarısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonundan gelen Rapor üzerine TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmede CHP Milletvekili Hüseyin Ünsal, Genel Kurula gelen Kanunun Hükümet Tasarısından farklılaşmasında CHP’li Alt Komisyon üyelerinin büyük rolünün olduğunu söyleyerek Ayrışık Oy Yazılarındaki itirazların Kanun metnine yansıdığını ifade etmiştir. CHP’li Ünsal, İller Bankasının yeniden yapılandırmaya ihtiyacı olduğunu açık bir gerçek olduğunu fakat İller Bankasına ilişkin sorunun mevcut 4759 sayılı Kanun ile de çözülemeyeceğini ifade etmiştir. Ünsal, İller Bankasının yapısı ve işleyişindeki en büyük sorunun, siyasî baskıya maruz kalması olduğunu söylemiştir. Ünsal, görüşülen yeni Kanun metninde, Bankanın özerk hale gelmesini, yani siyasî baskı ve politik müdahaleden arındırılmasını içeren bir düzenlemenin olmadığını söyleyerek, 2010 yılı içerisinde kredi için başvuran 622 belediyeden 53’ünün talebinin kabul edildiği ve 53 belediyenin 49’unun ise AK Partili olmasını, iddiaları için dayanak oluşturmuştur. Ünsal, siyasî baskı iddialarına dayanak olarak Banka Yönetim Kurulunda Hükümet temsilcilerinin ağırlıkta olduğunu göstererek, siyasî baskıyı azaltma anlamında CHP’nin, Komisyon görüşmeleri sonunda en azından yerel yönetimleri temsilen 2 üyenin yönetim kuruluna girmesini sağladığını iddia etmiştir. Eleştirilerine devam eden Ünsal, Hükümetin atadığı Yönetim Kurulu üyelerinin Banka ile alakası olmadığını, hattâ bu üyelerden birisinin eczacı olduğunu ve hattâ Denetim Kurulu üyeleri arasında yine başka bir eczacının olduğunu dile getirmiştir. Ünsal, eleştirilerine İller Bankasının merkezî bütçeye bağlılığı nedeniyle uzun vadeli kredi veremediği, yerel yönetimlerin yatırım kararlarında bağımsız hareket edemediği, İller Bankasınca verilen kredilerin tahsilinde çarpıklıklar ve kayırmacılığın olduğunu ifade ederek devam etmiştir. Ünsal, siyasî müdahale ve kayırmacılığın bir başka göstergesi olarak, Bankayla ilişkili olan 3 bin belediye içinde kredi kullanımında

ilk sıraları alan 50 belediyenin kullandırılan kredilerin yüzde %53'ünden yararlandığını, geriye kalan yüzde %47'lik payın ise 2.950 belediye tarafından paylaşıldığını ifade ederek, çok ciddi adaletsizlik ve kayırmacılığın olduğunu savunmuştur. Ünsal son olarak, Bankanın yeni Kanunda, yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlandığını vebu durumun Bankanın işleyişindeki kamu yararı ilkesini yok edeceğini öne sürmüştür (<https://www.tbmm.gov.tr>, 20/05/2018). Ünsal'a cevaben söz alan dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanı Mustafa Demir, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulunda yer alacak üyelerin yeni Kanunla birlikte 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki nitelikleri taşımak zorunda olduğunu belirterek, bu düzenlemeyle, eskiden olduğu gibi Bankayla ilgisiz gibi görünen üyelerin atanmasının önüne geçileceğini ifade etmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 21/05/2018).

Genel Kurulda BDP adına söz alan Milletvekili M. Nuri Yaman, Hükümetin İller Bankasını özelleştirme kapsamına alamadığı için söz konusu İlbank Kanununu formüle ettiğini iddia ederek, 5411 Sayılı Kanuna tâbi İller Bankasının, özel bir banka gibi işleyeceğini, özellikle küçük çaplı yerel yönetimlerin Bankanın desteğinden yararlanamacağını söylemiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 21/05/2018). MHP Milletvekili Kadir Ural ise, yeni İlbank AŞ Kanunuyla Hükümetin esas amacının, yerel malî sistemi tümüyle dönüştürmek, yerel yatırımlarimerkezî planlamadan bağımsız hale getirmek ve sonuç olarak yerel hizmetlerin özelleştirilmesinin altyapısını sağlamak olduğunu iddia etmiştir. Ural,yeni İlbank Kanununda bazı hususlarda belirsizlikler ve boşluklar olduğunu söyleyerek bu hususları şöyle sıralamıştır; Kanunda, “Banka şirket kurabilecek ve devredebilecektir” ibaresi yer almakla birlikte devir işleminin nasıl olacağı net değildir, Bankanın yurtdışı projelendirme yapabileceği ve projeler için aracılık yapabileceği ifade edilmekle birlikte aracılık rolünün kapsamı ve içeriği belli değildir, Bankanın borçlarını ödemeyen yerel yönetimlerin paylarına öncelikle el koyma hakkı ve borçların Banka tarafından belirlenecek faizle yeniden yapılandırılması hükmü vardır, bu yetki yerel yönetimlerin varlıklarını ve hizmet alanlarına el koyulmasını ve satılmasını beraberinde getirecek riski içermektedir. Ural'ın eleştirilerinin devamı şu şekilde özetlenebilir: Yeni İlbank AŞ Kanununa ilaveten 6183 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle, Hazinesinin garantör olduğu krediler ödenmediğinde Hazine, belediyelerin mallarına el koyabilecektir; İlbank Kanunu ve 6183 sayılı Kanun beraber

düşünüldüğünde Hükümetin ana amacının yerel yönetimleri merkezden kopararak malî yönden zayıf düşürmek ve yerel hizmetlerin özelleştirilmesini sağlamak olduğu açıktır(<https://www.tbmm.gov.tr>, 22/05/2018).

Muhalefetten gelen eleştirileri cevaplamak ve Kanunla ilgili görüşlerini açıklamak için Genel Kurulda, AK Parti grubundan Yaşar Karayel söz almıştır. Karayel, 2003 yılında AK Partinin iktidara geldiği dönemdeki ülke şartlarının kamu yönetiminde zihniyet değişimini gerekli kıldığını ifade ederek, Bankanın bu zihniyet değişimi çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının kaçınılmaz olduğunu söylemiştir. AK Parti olarak altyapı yatırımlarının planlanması, üstlenilmesi ve proje kontrolünün yerel yönetimler ve Banka tarafından beraberce yapılmasının sağlandığını ifade ederek yerel yönetimlere daha fazla inisiyatif verildiğini söylemiştir. Karayel, belediyelere bütçe payı ödemelerinde ve İller Bankasından kredi verilmesinde partizan tutum sergilemediklerini aksine, faizleri %35'lerden %6'lara kadar indirdiklerini, uzun vadeli yatırım kredilerinde ise vadeyi 5 yıldan 15 yıla çıkardıklarını, yatırım projesinin tamamlanmasına kadar olan süreyi kapsayacak şekilde anapara geri ödemesiz kredi desteğini başlattıklarını, belediyelerin işlerinin arttığı yaz dönemlerinde ödenmeyen borçlar için yapılan kesintilerin ertelendiğini ve belediyelere 2003–2011 yılları arası 6,5 Milyar TL'lik kredi kullandırdıklarını ifade etmiştir. Karayel, gerek Türkiye'deki gerekse dünyada yaşanan değişim ve gelişmelerin İller Bankasının yapısı ve işleyişinde de değişimi gerektirdiğini söyleyip mevcut 657'ye tâbi personel yapısıyla Bankanın etkin işleyemediğini ve anonim şirket olmayan Bankanın ulusal ve uluslararası piyasalardan kaynak bulamadığını dile getirmiştir. Karayel, Bankanın mülkiyetinin hâlâ yerel yönetimlerde olduğunu belirterek özelleştirme iddialarına karşı çıkmıştır. Aynı zamanda, Bankanın yerel yönetimlerin altyapı projelerinin geliştirilmesi, danışmanlık hizmeti verilmesi, altyapı, kentsel dönüşüm ve üstyapı projelerine destek olunması, küçük belediyelerin altyapı projelerinin planlanması ve üstleniciliğinin yapılması gibi teknik işlevlerinin de hâlâ devam ettiğini söyleyen Karayel, bu faaliyetler yanısıra kentsel dönüşüm ve altyapı projeleri için gerek ulusal gerekse uluslararası piyasalardan ucuz maliyetli finansal kaynak bulunmasının da amaçlandığını ifade etmiştir. Karayel, yerel yönetim paylarından Bankaya yapılan %5 kesintinin %2'ye düşürüldüğünü söyleyerek belediyelerin gelirlerinde %70'lik bir artışın sağlandığını ve Yönetim

Kurulunun iki üyesinin Genel Kurul üyeleri arasından seçilerek yerel yönetimlerin temsiliyetinin sağlandığını ifade etmiştir. Ayrıca personelin devlet memuru statüsünden çıkarılmakla birlikte sosyal ve malî haklarında önemli iyileştirmeler yapılacağını ifade etmiştir. Karayel, 2003'ten itibaren İller Bankasına dair yeniden yapılandırma hamleleriyle, İller Bankasını kapanmaktan alıkoyduklarını ifade ederek, Bankanın etkinliğini artırarak günümüzün ihtiyaçlarını karşılayabilecek seviyeye getirmeye çalıştıklarını ifade etmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 23/05/2018). Bir diğer AK Parti Milletvekili Halil Aydoğan, “İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği ve Yapı Denetim Hizmetleri Yönetmeliğinde” yapılan değişikliklerle inşaat yapım ihalelerinin işin asıl sahibi olan belediyelerce yapılması esası getirildiğini, müşterek kontrollük sistemiyle de yatırımların denetim sürecine belediyelerin de katılımının sağlandığını böylece işlerin gecikmeden zamanında bitirilebildiğini ve daha da önemlisi yapım sürecine şeffaflık getirildiğini ifade etmiştir. Bunun yanı sıra, çok küçük ve teknik kapasitesi yetersiz olan belediyelerin talepleri hâlinde projelerin ihalelerinin yine İller Bankası tarafından yürütüldüğünü söylemiştir. Uzatılan kredi vadeleri ve düşürülen faiz oranlarıyla birlikte, 2003'ten itibaren İller Bankasının kendi kaynaklarından sağlanan finansmanla toplam proje tutarı 8 milyar 18 milyon TL olan 1.933 adet işin yapımını tamamlayarak belediyelere önemli destek sağladığını ifade etmiştir. Aydoğan, yeni Kanunun gerekçesi olarak 1945 tarihli 4759 sayılı mevcut Kanunun, Bankanın faaliyetlerinin yürütülmesinde yetersiz kaldığını, yerel yönetimlerin ihtiyacını karşılamaya yönelik fiilî dönüşüm başlatılmış olmasına rağmen, mevzuat yetersizliği nedeniyle finansal sistemin gerektirdiği hızlı dönüşümler gerçekleştirilemediğini ifade etmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 24/05/2018).

Plan ve Bütçe Komisyonundan gelen metin üzerinde Genel Kurulda yapılan görüşmeler sonrası, büyük ölçüde muhalefetin ve diğer alt komisyon katılımcılarının katkısıyla Bankaya ilişkin ortaklık yapısı, hisse devri, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul ve Denetim Kurulu üyeliklerine dair Hükümetin 1/371 sayılı Kanun Tasarısı üzerindeki değişiklikler kabul edilmiş ve Kanun metnine yansımıştır. Bankanın işlevleri, köy idarelerinin ortaklıktan çıkarılması, yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmesi, anonim şirkete dönüşerek kamu yararına çalışan kamu kurumu niteliğinden çıkarılmasına dair

getirilen eleştiriler ve değişiklik önermeleri kabul edilmeyerek, “6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun” Genel Kurulda kabul edilerek onaylanmıştır.

6107 sayılı Kanunun amacını ve bankanın kuruluşunu içeren ilk bölümde; özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip anonim şirket statüsünde ‘İller Bankası AŞ’ ünvanıyla, bir yatırım ve kalkınma bankasının kurulduğu ilan edilerek bankanın statüsü netleştirilmiştir. Banka, yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlandığı halde, bağlı olduğu bakanlık değiştirilmemiş ve yeni Kanunda da ilgili bakanlık BİB olarak belirlenmiştir. Yeni Kanunda bankanın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahallî idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda yerel yönetimlerle birlikte projeler hazırlamak, yerel yönetimlere malî ve teknik danışmanlık yapmak, altyapı-üstyapı ve şehirleşme projelerinin yapılmasında yerel yönetimlere yardımcı olmak, her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetlerini ifa etmek olarak belirlenmiştir. Kanunda Bankanın bu amaçlara ulaşabilmek yürütebileceği faaliyetler şu şekilde belirtilmiştir:

- Banka, ortaklarına kısa-orta-uzun vadeli her türlü nakdi ve gayrinakdi kredi açabilir. Faaliyetleri ile ilgili Ar-Ge projeleri geliştirip uygulayabilir ve bu amaçla yerel yönetimlere teknik yardım verebilir.
- Banka, kendi öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir. Sigorta acenteliği yapabilir.
- Gerekli izinlerin alınması kaydıyla yurtiçinde ve yurtdışında şube açabilir.
- Yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir ve bunlara üye olabilir. Yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşları ile işbirliğine giderek para ve sermaye piyasalarından kaynak sağlayabilir.
- Amacına yönelik her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetini yerine getirebilir (<http://resmîgazete.gov.tr>, 30/05/2018).

Tablo 6. 1/371 Nolu Yasa Tasarısından, İlbank AŞ Yasasına Değişim Süreci²²

Maddeler	2006- 1/371 sayılı Kanun Tasarısı	2010- Plan ve Bütçe Komisyon Raporu	2011- 6107 sayılı Kanun
Bankanın Kanuni Statüsü	* Yatırım ve kalkınma bankası olarak anonim şirket. * Başbakanlıkla ilgili Kurum.	* Yatırım ve kalkınma bankası olarak anonim şirket. * Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB) ile ilgili kurum.	* Yatırım ve kalkınma bankası olarak anonim şirket * Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB) ile ilgili kurum. ²³
Ortaklık Yapısı ve Sermaye	* Hisseler Hazineye devrediliyor. * Sermaye 3 Milyon TL'ye çıkarılıyor. *Genel Kurul sermaye artırmaya yetkilidir.	* Ortaklar, belediyeler ve il özel idareleridir * Sermaye 9 Milyon TL dir. *Sermayenin artırımında Bakanlar Kurulu yetkilidir. Sermaye, yerel idarelerin paylarından %2 oranında kesinti ve kârdan ayrılacak %30 pay ve diğer hibelerden oluşur.	* Ortaklar, belediyeler ve il özel idareleridir * Sermaye 9 Milyon TL'dir. * Sermayenin artırımına Bakanlar Kurulu yetkilidir. Sermaye, yerel idarelerin paylarından %2 oranında kesinti ve kârdan ayrılacak %30 pay ve diğer hibelerden oluşur.
Bankanın Organları	*Genel kurul, pay sahiplerinden oluşur. *Yönetim Kurulu, Genel Kurulun seçtiği yedi kişiden oluşur. Üyeler 5411 sayılı Yasadaki şartları taşımaktadır. *Üç kişilik Denetim Kurulu, Genel Kurul tarafından gerekli nitelikleri taşıyanlar arasından seçilir. *5411 sayılı Yasadaki şartları taşıyan Genel Müdür, ortak kararname ile atanır. Yönetim Kuruluna başkanlık edemez.	* Genel Kurul, il özel idarelerini ve belediyeleri temsil edecek her ilden birer kişiden, İçişleri, Maliye, BİB, Hazineyi temsilen birer kişiden oluşur. * Yönetim Kurulunun, iki üyesinin Genel Müdür ve yardımcılarında olacak şekilde toplam 4 üyesi Bakanlık tarafından, 2 üyesi Genel Kurul tarafından seçilir. Seçilen 2 üye için 10 yıllık mesleki tecrübe şartı aranmaz. *Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanındır. *Genel Müdür, ortak kararnameyle atanır. *Denetim Kurulunun 2 üyesi BİB, 1 üyesi Maliye Bakanlığı tarafından atanır	* Genel Kurul, il özel idarelerini temsil edecek 20 kişiden ve belediyeleri temsil edecek her ilden birer kişiden, İçişleri, Maliye, BİB ²⁴ , Hazineyi temsilen birer kişiden oluşur. * Yönetim Kurulunun, 2 üyesinin Genel Müdür ve yardımcılarında olacak şekilde toplam 4 üyesi ilgili Bakanlık tarafından ²⁵ , 2 üyesi Genel Kurul tarafından seçilir. Seçilen 2 üye için 10 yıllık mesleki tecrübe şartı aranmaz. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanındır ²⁶ . * Genel Müdür, ilgili Bakanın teklifiyle Başbakan tarafından atanır. * Denetim Kurulunun 2 üyesi BİB, 1 üyesi Maliye Bakanlığı tarafından atanır
Personel Yapısı	*657'ye tâbi olmayan sözleşmeli personel istihdam edilir.	*657'ye tâbi olmayan sözleşmeli personel istihdam edilir.	* 657'ye tâbi olmayan sözleşmeli personel istihdam edilir.

²² “<http://resmigazete.gov.tr>, 30/05/2018”, “<https://www.tbmm.gov.tr>, 11/05/2018”,

“<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/04/2018” kaynaklarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

²³ 2011 Yılındaki Ana Sözleşme değişikliğiyle ilgili Bakanlık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmuştur.

²⁴ Yeni Ana Sözleşmede Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

²⁵ Yeni ana Sözleşmede, 4 üyenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından atanması öngörülmüştür.

²⁶ Yeni Ana Sözleşmede, Yönetim Kurulu Başkanının, Genel Kurul tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Faaliyetleri	* Yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını karşılamak, yerel hizmetlere ilişkin proje geliştirmek, danışmanlık yapmak.	* Yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını karşılamak, yerel hizmetlere ilişkin proje geliştirmek, danışmanlık yapmak, kentsel projelerle birlikte altyapı ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı yapmak. Bu amaçla ulusal ve yurtdışı finansman kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve piyasalardan finansman sağlayabilir.	* Yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını karşılamak, yerel hizmetlere ilişkin proje geliştirmek, danışmanlık yapmak, kentsel projelerle birlikte altyapı ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı yapmak. Bu amaçla ulusal ve yurtdışı finansman kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve piyasalardan finansman sağlayabilir. * Bakanlığın talep ettiği özel projeler ve kentsel altyapı projelerini yapar veya yaptırır * Borç altına girmeden gayrimenkul yatırım projesi yapar veya yaptırabilir.
Diğer Hükümler	* Bu kanun dışında Bankacılık Kanununa Tabidir. * Bankaya bedeli ödenmeden görev verilemez.	* Bu Kanun dışında Ban-kacılık Kanununa tabidir. * Genel bütçeden aktarılan paylarla, yurtiçi veya yurtdışı kaynaklı fon ve hibeler için aracılık yapabilir ve projelerin yapımı için yardımcı olabilir. * Kârın %51'i nüfusu 20.000'in altında olan belediyeler için hibe verilir. * Kamu kurumlarıyla ve özel kurumlarla işbirliği yapabilir. * Kredi alacakları için ortak idare paylarından tahsile yetkilidir.	* Bu Kanun dışında Bankacılık Kanununa tabidir. * Genel bütçeden aktarılan paylarla, yurtiçi veya yurtdışı kaynaklı fon ve hibeler için aracılık yapabilir ve projelerin yapımı için yardımcı olabilir. * Kârın %51'i nüfusu 25.000'in altında olan belediyeler için hibe verilir. * Kamu kurumlarıyla ve özel kurumlarla işbirliği yapabilir. * Kredi alacakları için ortak idare paylarından tahsile yetkilidir.

4.4. İller Bankası Reorganizasyon Politikaların Uygulanması

Politika yapım süreci içinde yer alan politika uygulama aşaması, seçilen politikaların ve bunlarla ilgili yönetmelik ve yönergelerin icra edilmesi sürecidir. Diğer bir deyişle, niyet ve amaçların hayata geçirilmesi sürecidir (Howlett ve Ramesh, 1995: 153). O'Toole'ya (2000) göre uygulama süreci; hükümetin bir şeylerin yapılması veya yapılmamasıyla ilgili aşikâr niyeti ile yapılan şeylerin gerçekler dünyasındaki nihai etkisi ve yansıması arasındaki yaşananlardır (s. 266). Uygulama aşamasının, siyasetin başka araçlar vasıtasıyla sürdürülmesi (Van Meter ve Van Horn, 1975: 447) olduğu gerçeğinin göz önünde bulundurulmasıyla birlikte politika yapım sürecinin, bir kanunun meclisten onaylanıp çıkmasıyla sona ermediği daha net anlaşılabilir. Yani politika yapım süreci, başkentteki meclisten bürokratik kurumlara --bakanlıklar, daireler, müdürlükler, şubeler-- doğru kayarak devam eden bir çizgi izlemektedir. Uygulama sürecindeki faaliyetler, yeni kurumlar veya örgütlerin --bakanlıklar, daireler, müdürlükler, şubeler-- yaratılmasını veya zaten faaliyette olan bu örgütlere yeni

sorumlulukların yüklenmesini içermektedir. Bu kurumlar, başta belirlenen amaçlar doğrultusunda kanunların yürütülmesini sağlayacak kuralları ve düzenlemeleri yaparak (Dye, 2005: 52) bir nevi kanunun hayat bulmasını sağlamaktadırlar. Anderson'un (1984) da belirttiği üzere, uygulama safhasındaki bir dizi unsur, kanunların en başta planlandığı gibi uygulanmasını engelleyebildiği gibi hedeflenen amaçların çok uzağında kalmasına da sebep verebilir. Howlett ve Ramesh'e (1995) göre; problemin doğası, problemin içinde doğduğu çevre, kanunları uygulamakla yükümlü bürokratik yapının örgütsel yapısı ve ideolojisi ve diğer ilgili faktörler, uygulama sürecinin istenildiği şekliyle icra edilmesinin önündeki engelleri oluşturmaktadır. Toplumsal hayatta yaşanan değişimler, toplumsal problemlerin algılanması ve ele alınmasında ortaya çıkan değişim ve gelişmeler, politikanın uygulanması sürecini etkileyebilmektedir. Uygulama aşaması, politika yapım sürecinin doğal bir parçası olarak örgütler arası ve örgüt içi çekişmelere kaçınılmaz olarak konu olabilmektedir. Bu noktada Peters (2012), uygulama sürecinin yakın işbirliği ve kontrolden ziyade çekişme ve rekabeti içerdiğini söylemektedir (s. 100). Devam eden bu rekabet ve çekişme içerisinde kendi tercihlerini kanunlaştırma aşamasına yansıtmakta başarısız olan bir örgüt, uygulama sürecini rövanş almak için bir şans olarak değerlendirir (Howlett ve Ramesh: 155) ve uygulamaya etki ederek politikanın yaratacağı etki ve sonuçları manipüle etmeye çalışır. Kraft ve Furlong (2013: 89), örgüt içindeki üst yönetimin sahip olduğu öncelikler ve ideolojik duruşun da politikanın uygulanmasını etkilediğini savunmaktadır. Örgütün ana yöneticisi, alt kademe yöneticilerini de kendine yakın olan çevreden seçerek örgüt içi hâkimiyetini kurmaya çalışır ve örgütsel faaliyetleri kendi öncelikleri ve ideolojisi çerçevesinde şekillendirmeye çalışır.

Bu çerçevede, İller Bankası reorganizasyon politikalarının uygulanmasını 6107 sayılı Kanunun çıkarılması süreciyle kısıtlamak yerine Türkiye'nin neo-liberal politikaları benimsediği 1980'lerden itibaren ele almak daha doğru bir yaklaşım olur. Nitekim kanunlaştırma aşamasının sadece yasalarla sınırlanamayacağı aynı zamanda genelge, yönerge ve kararname gibi çeşitli ikincil düzenlemelerin de dikkate alınması gerektiği göz önüne alındığında, İller Bankasının reorganizasyonunu, artırımcı karar alma ve öğrenme süreci yaklaşımı temelinde ele almak gerekmektedir. İller Bankasının reorganizasyonu, kamu politikası problemi olarak büyük oranda uluslararası

kuruluşların özellikle de Dünya Bankasının yönlendirmesiyle siyasal gündeme girdikten sonra politika formülasyon sürecinde ortaya konulan çözüm önerileri de, büyük oranda bu kuruluşlar tarafından şekillendirilmiştir. Rasyonel model çerçevesinde, İller Bankasının yerel yönetim finansmanında oynayacağı role ilişkin en etkili ve en az maliyetli politika alternatifleri belirlenmeye çalışılmıştır. Formüle edilen politikaların kanunlaştırılması aşamasında, Türkiye'nin ekonomik krizlerle boğuşması ve geleneksel merkez-çevre çatışmasının şiddetlendiği 1980 sonrası dönemde, çevreyi temsil eden siyasal güçlerinmerkezî bürokratik cepheye karşı AB ve ABD'nin desteğini almak için liberal anlayışı hayata geçirecek politikaları benimsemeleri sonucu, irili ufaklı birçok adım atılmıştır. 1980'den itibaren İller Bankasının işleyişi, faaliyetleri ve finansal kaynaklarını düzenleyen çeşitli düzenlemeler yapılmasına rağmen kapsamlı yasal düzenleme, ancak 2002'de çevre güçlerini temsil eden AK Partinin iktidara gelmesinden 4 sene sonra 2006 yılında Meclise gelebilmiştir. 1980 sonrası döneme ilişkin kanunlaştırma faaliyetleri ve politika uygulamalarına bakıldığında büyük oranda Lindblom'un (1959) tabiriyle artırımcı yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Kanunlaştırma ve uygulama aşamasında artırımcı yaklaşımın sergilenmesi, İller Bankası reorganizasyon politikalarına has bir özellik olmaktan ziyade kamu yönetimi reformlarına ilişkin Türk siyasal kültürünün yansımalarının yarattığı doğal sonuçtur. Türk parti sisteminin klientalistik yapısı, siyasal iktidarın oyun alanını kısıtlayan merkezî bürokratik vesâyetin varlığı, geleneksel merkez-çevre çatışmasının sosyo-politik alanda yarattığı keskin bir kutuplaşma ve meslek örgütlerini de içine alan sivil toplumun grup çıkarlarından ziyade ideolojik kutuplaşma etrafında hareket etmesi gibi nedenlerle, kamu yönetimi reformunu içeren bir siyasal probleme ilişkin kökten değişimi öngören rasyonel bir politikanın belirlenmesi ve uygulanması mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla siyasal iktidarlar, ilk önce hedeflerin belirlendiği ve sonrasında bu hedeflere götürecek politikaların kanunlaştırılıp uygulandığı rasyonel yaklaşımdan ziyade politika alternatifleri arasından seçimini, çıkarlarını önceleyen ve çatışmaya yol açmayacak şekilde mevcut politikalar üzerinde yapacağı küçük değişikliklerle yapmayı tercih etmektedirler (Lindblom, 1959: 101-102).

1980'lerde İller Bankası reorganizasyonunun bir problem olarak siyasal gündeme girmesi sonucu, özellikle de Dünya Bankasının yönlendirmesiyle dönüşüm süreci

başlatılmıştır. Artırımcı karar alma ve uygulama metodunun benimsenmesiyle birlikte kapsamlı yapısal dönüşümden ziyade Bankanın işlevlerinde farklılaşmalar yaratılmaya çalışılmıştır. İşlevsel farklılaşmanın ilk etabında İller Bankasının, Dünya Bankasının kredilendirdiği yerel altyapı projelerinde aracılık ve kontrolörlük yapabilecek idarî kapasiteye kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda ilk uygulama, Dünya Bankası tarafından 1987- Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesiyle birlikte hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu Projenin temel amaçları, Hükümetin başlattığı yerel yönetimlerin desantralizasyonu politikalarına destek sağlamak, yerel yönetimlerin idarî kapasitelerini güçlendirmek ve İller Bankasının reorganizasyonunu sağlamak olarak belirlenmiştir. Projenin başında belirlenen hedeflere ulaşılamamasının nedenleri 1990 yılındaki Proje Değerlendirme Raporunda ele alınmıştır. Raporda, başarısızlığa yol açan nedenlerden birisi, İller Bankası Yönetiminin Projenin planlanması aşamasının dışında tutulması olduğu kadar Projenin İller Bankası Üst Yönetimi tarafından Bankanın varlığına tehdit olarak algılanması (World Bank, 1990a: 2) şeklinde değerlendirilmiştir. İller Bankasının Projedeki rolüne ilişkin ortaya konulan ciddi bürokratik direnç, Proje kapsamında oldukça önemli roller biçilen İller Bankasına ilişkin reorganizasyon politikalarının daha baştan başarısız olmasına yol açan temel etken olmuştur. Bu Proje kapsamında Dünya Bankası, politika formülasyon sürecinde benimsediği rasyonel anlayış dâhilinde İller Bankası reorganizasyon politikalarının uygulanmasının da “yukarıdan aşağıya uygulama modeli”²⁷ çerçevesinde hayata geçirileceği bir plan tasarlamıştır. Ancak bu Plan, İller Bankası üst yönetiminin projenin uygulanması sürecinde takındığı olumsuz tavır ve engellemeler nedeniyle istenen sonuçları verememiş ve Projenin başarısızlığına yol açmıştır. Dünya Bankası; Hükümetin İller Bankasının reorganizasyonu yolunda hızlı adım atacağı varsayımı üzerine Projeyi kurgulamış, mevcut bürokratik ve kurumsal yapıyı da küçümseyen yaklaşım benimseyerek Türk siyasal sisteminin işleyişine ve Türk siyasal kültürüne yabancı olduğunu göstermiştir. Türk siyasal sisteminin yapısında işleyişinde her ne kadar katı bir merkezî vesâyet söz konusu olsa da, bu vesâyetin kimin tarafından temsil edildiğinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Türk

²⁷Yukarıdan aşağıya modelde, uygulama sürecinin başarısı, verilen politika kararının aynen uygulanmasını sağlayacak bürokratik prosedürlerin yaratılmasına bağlı olduğu gibi uygulayıcının faaliyetleri hiyerarşik bir yapı dâhilinde devamlı gözetim altında tutulmasına bağlanmıştır (Pülzl ve Treib, 2007: 91).

siyasal kültürünün anahtar kavramlarından olan merkez-çevre çatışması dâhilinde 2007'lere kadar, merkezde toplanan kaynakların ve değerlerin dağıtım tekeli elinde tutan güç, askerî-sivil bürokratik cephe olagelmıştır. Merkezdeki gücü kontrol etmek için mücadele veren ve çevreyi temsil eden siyasal elitlerin oluşturduğu hükümetler, özellikle 1980 sonrasında bürokratik vesâyeti kırmak için Batı eğilimli neo-liberal politikalar benimsemişlerdir. Mevcut statükoyu kendi lehlerine değiştirmek için ortaya konulan neo-liberal değişimleri içeren politika kararları, siyasal elitlerin hâkimiyetindeki Meclisten geçerek kanunlaşmış olsa veya yönetmelikler/kararnameler yoluyla yürürlüğe korsa bile çoğu zaman askerî-sivil bürokratik cephenin bileşenlerinden olan bürokratlar tarafından engellenmiştir. Bürokratların yukarıdan aşağıya modelin uygulanmasını engelleyecek gücü kendilerinde bulmalarının arka planında ise, askerî-sivil bürokratik cephenin bir diğer unsuru olan yargı desteğini arkalarına almaları ve 657 sayılı Kanunun vermiş olduğu dokunulmazlık zırhından kaynaklanmaktadır.

Rasyonel yaklaşıma dayalı politika formülasyonlarının ve yukarıdan aşağıya uygulamayı içeren yaklaşımların Türk siyasal sistemi içerisinde etkisizleştirilmesini müteakip, İller Bankası reorganizasyon politikaları ancak artırımcı yaklaşım dâhilinde küçük adımlar şeklinde ilerleyebilmiştir. Reorganizasyon politikalarının uygulanmasına ilişkin atılan ilk adımlar, köklü yapısal değişimlerden ziyade Bankanın işlevlerinin farklılaştırılması yönünde atılmıştır. Bu kapsamda, uluslararası finans kuruluşlarıyla ilişkilerin güçlendirilmesi, İller Bankasının örgütsel yapısı ve idarî kapasitesinin gelişmesine yol açtığı gibi reorganizasyon politikalarının uygulanması yolunda, en başarılı adım olmuştur. Reorganizasyon politikalarının uygulamaya geçirilmesiyle başlayan işlevsel farklılaşma, 1980'lerde Dünya Bankası projeleri vasıtasıyla hayata geçirilmeye çalışılırken, askerî-bürokratik cephenin gücünü kaybetmeye başladığı 2002'den sonra ise yönetmelikler ve kanun değişiklikleri yoluyla artarak devam etmiştir. İşlevsel değişimleri içeren reorganizasyon politikalarının uygulanmasına eşlik eden bir diğer değişim alanı, Bankanın kaynak yapısı ve malî yapısındaki değişimlerdir. 2006 Kanun Tasarısıyla Bankanın ortaklık yapısında köklü değişim içeren yapısal değişim politikaları, askerî-bürokratik cephenin ciddi muhalefeti nedeniyle sonuca ulaşmamış ve 2011 yılı 6107 sayılı Kanun gözönüne alındığında Dünya Bankasının önerdiği modelden oldukça farklı, küçük çaplı değişimler içermesine rağmen daha çok

mevcut yapının devamını sağlayacak düzenlemenin hayata geçirildiği görülmektedir. İller Bankasının malî yapısındaki değişimler ise, Bankanın reorganizasyonu yolunda gerekli zemini oluşturması amaçlanan adımları ve uygulamaları içermektedir. Dünya Bankasının yönlendirmeleri çerçevesinde, yerel yönetimlerin sübvansede edilmesini sağlayan Belediyeler Fonu gibi genel bütçeden aktarılan malî kaynakların kesilmesi, İller Bankasının reorganizasyon sürecini hızlandıran etki yaratmıştır.

4.4.1. Politika Uygulaması: İller Bankasında Fonksiyonel Değişimler

Görevlerine ve faaliyetlerine bakıldığında, İller Bankasının yerel yönetimler için malî ve teknik bir aracı gibi çalıştığı söylenebilir. Malî aracı olarak; yerel yönetimler ile yurtiçi ve yurtdışı malî kuruluşlar arasında, yerel yönetimler ile merkezî yönetim arasında fon akışlarını düzenlemekte ve yönetmektedir. Teknik aracı olarak ise; özellikle belediyeler ve inşaat-sanayi sektörü arasındaki ilişkileri yönlendirmekte ve yürütmektedir. 1980 sonrasında benimsenen neo-liberal politikalar çerçevesinde ve Dünya Bankası tarafından dikte edilen özelleştirme, desantralizasyon ve yönetim ilkeleri dâhilinde, İller Bankasının yerel altyapı projelerine ilişkin üstlendiği teknik rolün azaltılarak yerel yönetimlerin daha fazla inisiyatif alması öngörülmüştür. Bu amaca yönelik olarak İller Bankasının yerel altyapı projelerinde sadece kontrolörlük görevini üstlenmesini sağlayacak uygulama modeli, 1987 yılındaki Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesiyle hayata geçirilmiştir. Bu Projenin başarısızlığına yol açan hususları göz önünde bulunduran Dünya Bankası, 2006- Belediye Hizmetleri Projesi kapsamında kredi desteği sağlamadan önce İller Bankasının yapısında ve işleyişinde değişim yapılmasını dikte etmiştir. Hükümet, bu krediyi alabilmek için 2004 yılında mevcut “İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde” önemli değişiklikleri uygulamaya sokmuştur. Gerek 2004 yılındaki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişiklikte gerekse de 2011 yılındaki 6107 sayılı yeni İbank AŞ Kanununda vurgulanan hususlardan birisi, uluslararası finans kurumlarıyla işbirliği olanaklarının artırılmasıdır. Bu çerçevede, Dünya Bankası yanısıra Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, İslam Kalkınma Bankası, Körfez Ülkeleri İşbirliği, Avrupa Yatırım Bankası ve AB kurumlarıyla gerek proje finansmanı gerekse malî aracılık şeklinde işbirliği olanakları geliştirilmiştir. Nitekim 6107 sayılı Kanunda; Bankanın yurtdışında şube

açabileceği, yurtiçi ve yurtdışı finans kurumlarıyla işbirliği yapabileceği; yurtiçi ve yurtdışı finans kurumlarıyla birlikte para ve sermaye piyasalarında işlemler yapabileceği ile her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetlerini yerine getirebileceği (<http://resmîgazete.gov.tr/eskiler/20110208-1.htm>, 30/05/2018) ifade edilmiştir. Bankanın yeniden yapılandırma sürecindeki fonksiyonel değişimlerin en dikkat çekicisi; uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin artırılması ve özellikle çevre, şehircilik, içme suyu, kanalizasyon gibi altyapı yatırımlarında teknik ve malî işbirliği olanaklarının ciddi ölçüde artırılmasıdır.

İller Bankasının fonksiyonel bağlamdaki geçirdiği değişimlere bakıldığında Dünya Bankası ve (4.2 nolu alt başlıkta detaylı bahsedilen) diğer resmî/gayriresmî kurumların hazırladıkları raporlardan belirgin farklılıklar içerdiği görülmektedir. Söz konusu Raporlarda, Bankanın altyapı ve şehirleşme yatırımlarında üstlendiği teknik işlemlerden soyutlanması ve bankacılık faaliyetlerine odaklanması öngörülmüştür. Gerek 2004 İller Bankası kanunu Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişiklikte gerekse 6107 sayılı Kanunda, Banka Kuruluş Kanununda tanımlanan işlevlerine paralel hem teknik işleri hem de bankacılık faaliyetlerini bünyesinde barındırmaya devam etmiştir. Resmî ve gayriresmî kurumların formüle ettikleri Raporlar doğrultusunda bankacılık işlevi güçlendirilmeye çalışılırken özellikle Bankanın organizasyon yapısında bankacılık faaliyetlerinin belirgin hale getirildiği değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda Genel Müdürlük organizasyonunda; Bankacılık Dairesi Başkanlığı, Transfer ve Kredi Takip Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kredi Risk İzleme Birimi gibi modern bankacılık birimleri faaliyete geçirilmiştir (www.ilbank.gov.tr, 16/06/2018). 6107 sayılı Kanunun getirdiği en önemli fonksiyonel değişiklik, AB ve diğer uluslararası kurumlar ile İller Bankasının çok yakın işbirliğini sağlaması olarak değerlendirilebilir. Bankanın altyapı ve şehircilik yatırımlarının finansmanında uluslararası kurumlar ile yerel yönetimler arasında finansal ve teknik aracı olarak oynadığı rol, yeniden yapılandırma döneminde üstlenilen en önemli işlev olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.4.1.1. 1987- Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesi

1987’de imzalanan 120 Milyon USD’lik 4 yıl ödemesiz 17 yıl vadeli değişken faizli kredi anlaşması ile Dünya Bankası, Türk Hükümetinin başlattığı yerel yönetimlerde desantralizasyona yönelik reform politikalarını desteklemeyi amaçlamıştır. Söz konusu kredinin, belirlenen yerel yönetimlere kullandırımının İller Bankası aracılığıyla yapılması planlanmıştır. Bu kredinin belli bir kısmı, İller Bankası bünyesinde oluşturulacak olan “Proje Denetim, Uygulama ve Kontrol Biriminin” oluşturulması yanısıra İller BankasınınProje süresince etkinliğini artıracak gerekli teknik destek ve malzeme temini için tahsis edilmiştir. Diğer kısmı ise, Proje kapsamında olan belediyelere, belediyelerin su ve kanalizasyon departmanlarına/şirketlerine ve proje kapsamına dâhil edilecek olan konut ve kentsel dönüşüm alanında çalışan paydaş özel sektör firmalarına tahsis edilmiştir (World Bank, 1987: 1). Projeye birlikte Çukurova Bölgesindeki beş belediyenin; gecekonduların ıslahı, içmesuyu, kanalizasyon, arıtma, yol gibi altyapı hizmetlerini sunabilecek kapasiteye ulaşmaları, belediyelerin altyapı planlaması ve uygulama kapasitelerinin güçlendirilmesi, mevcut faaliyetlerini başarıyla tamamlayabilecek yetkinliği kazanmaları ile personel ve finansal açıdan yatırım ve faaliyetlerini finanse edebilecek yetkinliğe kavuşmaları amaçlanmıştır. Projenin bir diğer ayağında ise belediyelerin bu amaçlarını gerçekleştirebilmesi için “Bölgesel Yerel Eğitim Enstitüsünün” kurulması ve hayata geçirilmesi yer almaktadır. Son olarak ise, bu sürecin koordine edilmesi sorumluluğunu üstlenecek olan İller Bankasının belediyelerin altyapı projelerini ve yatırım programlarını değerlendirme, onaylama ve kontrol etme yetkinliğine sahip olacak şekilde gerek donanım anlamında gerekse teknik yeterliliğe sahip olacak şekilde yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır (World Bank, 1987: 11).

Bu Proje kapsamında İller Bankasına verilen görev; belediyelerin yatırım programlarını yıllık bazda değerlendirmesi, belediyelerin kredi değerliliklerinin düzenli şekilde ölçülmesi, merkezî yönetim bütçesinden karşılanacak proje tekliflerinin ön değerlendirmesinin yapılması, onaylanan projelerin uygulanmasının denetlenmesi şeklindedir. Projelerin ve uygulamalarının değerlendirilmesi ve denetlemesini sağlamak amacıyla “Proje Değerlendirme ve Denetleme Biriminin (PRIMU)” İller Bankası bünyesinde oluşturulması da Raporda öngörülen bir diğer husustur (World Bank, 1987:

11). Projenin başarıyla hayata geçirilmesiyle birlikte Türkiye'deki kentlerin altyapı sorunlarının aşılmasında belediyelerin oynayacağı rolün pilot uygulama aşamasının tamamlanması, projenin olası getirisi olarak değerlendirilmiştir. Projeye ilişkin olası riskler ise, mevcut bürokratik yapı içerisinde yeterli uzman personelin olmaması ve hükümetlerin gelecekte desantralizasyon politikalarından cayma ihtimali olarak belirtilmiştir (World Bank, 1987: 1). Projenin kurgulanışına bakıldığında, Dünya Bankasının yerel yönetimlerinin özerkliğini artırmayı amaçladığı ve bu amaç çerçevesinde yerel yönetimler, merkezî yönetimin ilgili kuruluşları ve özel sektörün paydaş olduğu yönetim modelinin hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Raporda, İller Bankasının yeniden yapılandırılması gereksinimi, Türkiye'nin ihtiyacı olan kapsamlı yerel yönetim reformunun önemli bir parçası olarak ele alınmıştır. Türkiye'nin 1945 sonrasında yaşadığı hızlı ve kontrolsüz şehirleşmenin doğurduğu altyapı sorunları, konut ihtiyacı, gecekondular sorunu, imar planlama sorunu gibi temel sorunların, merkezî devlet otoritesi tarafından yapılan şehir planlaması ve altyapı finansmanı yöntemiyle çözülemeyeceği ve ciddi bir yerel yönetim reformunun gerekliliği vurgulanmıştır. Raporda, şehirlerdeki altyapı eksikliğinin Türkiye'nin sanayi kalkınmasını sınırladığı gibi sosyo-ekonomik maliyetlerin katlanamaz hale gelmesine yol açtığı tespiti yapılmıştır. Altyapı yatırımlarının doğru planlanamaması, ekonomik ve finansal açıdan doğru maliyetlendirmenin yapılamaması ve herhangi bir standart dizaynının olmaması, başlıca sorun alanları olarak belirlenmiştir. Şehirleşmedeki en temel sorun, yerel yönetimler ve merkezî devlet kurumları arasındaki yetki dengesizliği ve koordinasyon eksikliği olarak belirlenmiştir. Gerek finansal açıdan gerekse teknik açıdan altyapı yatırımlarının merkezî devlet kurumları tarafından üstlenilmesi yanısıra yerel yönetimlerin sadece altyapı yatırımlarının izlenmesi ve uygulanması aşamasına katılmaları, kaynakların verimsiz kullanılmasına ve planlama karmaşasına yol açtığı gibi altyapı finansmanı probleminin ağırlaşmasına sebebiyet verdiği tespiti yapılmıştır (World Bank, 1987: 1).

Geçmişten sirâyet eden kentlerdeki hizmet yetersizliği yanısıra gelecekte oluşacak problemlere karşı 1980'lerin ortalarına doğru Hükümet, Dünya Bankası ile işbirliği halinde yerel yönetimlerin desantralizasyonu için adımlar atmaya başlamıştır. Özellikle belediyelerin aslî görevlerinden sayılan imar planlaması, temel şehircilik hizmetlerin

finansmanı ve uygulanmasını içeren hizmetlerin sorumluluklarının belediyelere tevdi edilmesini içeren adımlar atılmış ve bu hizmetlerin ifası için belediyelere yeni finansal kaynaklar tahsis edildiği gibi bu kaynakları kullanabilme yetkisi verilmiştir. Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı kentleşme sorunlarının çözümü noktasında I. Özal Hükümeti, Dünya Bankasının önerileri doğrultusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yerel yönetimlerin rollerini üstlenen İller Bankasının da içinde olduğu merkezî devlet kurumlarının yeniden yapılandırılması gerektiğini kabul etmiştir (World Bank, 1987: 7). Dünya Bankası, desantralizasyonu; yerel nitelikteki hizmetlerin bizzat merkezî kurumlar eliyle yapılmasından ziyade yatırım önceliklerinin belirlenmesi ve buna ilişkin standart finansman çerçevesinin tanımlanması, yerel hizmetlerin sunumu için kılavuz oluşturacak genelge ve yönergelerin hazırlanması, yerel yönetimler tarafından talep edilen danışmanlık ve teknik hizmetlerin sunulması, merkezî bütçe tarafından finanse edilecek projeler için değerlendirme ve onay sürecinin işletilmesi, yerel yönetimlere kaynak aktarımında göz önünde bulundurulacak yerel yönetim performanslarına ilişkin verilerin toplanması, proje finansman değerlendirme kriterlerinin objektif şekilde belirlenmesi şeklinde tanımlamıştır (World Bank, 1987: 8). Bu çerçevede 1983 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın lağv edilerek yerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığının ihdas edilmesiyle birlikte şehir planlaması ve iskan yetkilerinin belediyelere aktarılması desantralizasyon yolunda atılan büyük bir adım olarak nitelendirilmiştir. Bu adımı tâkiben, İller Bankasının rolünün gözden geçirilmesi gerektiği (World Bank, 1987: 8) belirtilmiştir.

Raporda, hedeflenen desantralizasyon süreci için İller Bankasının reorganizasyonuna özel önem verilmiştir. Ortaklık yapısının yerel yönetimlerden oluştuğu İller Bankası, Raporda merkezî yönetim kurumu olarak değerlendirilmiş ve belediyelerin aslî işleri olan planlama, altyapı yatırımlarının ihale edilmesi ve bilfiil yapılması gibi yerel hizmet sunumlarından el çekmesi öngörülmüştür. İller Bankasına yüklenen ana rol, diğer merkezî yönetim kurumlarında olduğu gibi yönlendirme, değerlendirme, kontrol ve danışma fonksiyonlarıyla sınırlıdır. Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesinin Türkiye'ye şâmil olacak pilot bir proje olarak kurgulandığı göz önüne alındığında, İller Bankası bünyesinde oluşturulacak proje değerlendirme ve onay birimi olan PRIMU'nun İller Bankasının aslî unsurlarından olacak şekilde planlandığı

açıktır. PRIMU birimiyle birlikte İller Bankasının temel görevi, objektif finansal kriterler ve proje değerlendirme kapsamında belediyelerin altyapı finansmanını sağlamak, projeleri değerlendirmek ve onaylamak, gerektiğinde teknik danışmanlık hizmetleri vermek şeklinde belirlenmiştir (World Bank, 1987: 15). İller Bankasının; mevcut durumda finansman talebinde bulunan altyapı projelerini teknik ve finansal açıdan değerlendirmemesi, bunun yerine proje kredisi karşılığında belediyelere merkezî bütçeden aktarılan katkı paylarına el koyması kolaylığına kaçmasını Dünya Bankası (World Bank, 1987: 5) eleştirmiştir. Bu eleştiriyi tâkiben PRIMU'nun yapısı ve çalışma prensipleri ortaya konulmuştur. Raporda PRIMU elemanlarının devlet memuru şeklinde değil profesyonel manada uzman kişiler arasından sözleşmeli olarak istihdam edilmesi öngörülmüştür. Bunun yanısıra İller Bankasının vereceği kredilerin fiyatlamasının piyasa şartları dâhilinde yapılması ve kredi taleplerinin sübjektif siyasî önceliklerden ve baskılardan uzak olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Belediyelerin, verilen kredileri yerel hizmetler karşılığında yerel halktan alacağı hizmet bedelleriyle ödemesi de öngörülen bir diğer husustur. Yerel yönetim reformu kapsamında ele alınan İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin daha kapsamlı çalışmanın Çukurova Projesi kapsamında finanse edildiği ve Inbucon Managements tarafından hazırlanan Raporda önerilen modellerden hangisinin seçileceğine dair Hükümete 31/12/1987'ye kadar süre verildiği (World Bank, 1987: 12-17) ifade edilmiştir.

4.4.1.2. 2004- İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Güncellenmesi

1987 Çukurova Kentsel Dönüşüm Projesinden elde edilen tecrübeler ışığında Dünya Bankasının yönlendirmesi sonucu, Bankanın işlevlerinde görülen değişiklikler ve Bankaya yüklenen yeni fonksiyonlar, 01.01.2004 tarihinde yürürlüğe giren “İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği” ile uygulamaya sokulmuştur. 2004 Yönetmelik değişikliğiyle somutlaşan yeniden yapılandırma sürecinde hazırlanan “2006- 2010 İller Bankası Stratejik Planında” Bankanın misyonu; yerel yönetimlere kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek suretiyle sürdürülebilir şehirleşmeye katkıda bulunmak şeklinde belirlenmiştir. Bankanın vizyonu ise; modern kentlerin geliştirilmesi sürecine katılan, hizmet kalitesi kanıtlanmış

uluslararası bir yatırım bankası olmak şeklinde (İller Bankası, 2006: 15-18) ifade edilmiştir. Yönetmelik değişikliğiyle birlikte, çevre koruma yatırımları ve kentsel dönüşüm projelerini içine alan yeni faaliyet alanları oluşturulmuştur. Bunun yanında kredi sisteminin çok daha etkin kullanılmasına yönelik değişimlerle de Bankanın işlevselliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu amaçla, Bankanın yatırım programında yer alan işler için kredi vadeleri maksimum 5 yıldan 10 yıla kadar çıkarılmıştır. Eskiden Banka yatırım programında yer almayan projeler için kredi verilmezken, Yönetmelik değişikliğiyle 5 yıla kadar kredi verilmektedir. Ayrıca malzeme, ekipman alımları için verilen kredilerin vadeleri de 1 yıldan 3 yıla çıkarılmıştır (İller Bankası, 2006: 9-10). Yeni Yönetmelik, 4759 sayılı İller Bankası Kuruluş Kanununda aşağıda belirtilen değişiklikleri içermektedir:

- 4759 sayılı Kuruluş Kanununda İller Bankası, yerel yönetimlerin taleplerine bakmaksızın yerel yönetimlerin yapamayacakları ve yapılmasında gereklilik görülen tesis ve yatırımları kendi yatırım programı dâhilinde yapmakla yetkilendirilmiştir. 2004 Yönetmeliğiyle birlikte Banka, belediyeler adına yapım ihalelerinden çekilmiş olup, ihaleler belediyelerce gerçekleştirilecektir. İhale konusunda yardıma ihtiyaç duyan belediyelere, eleman ve teknik destek sağlanacaktır.
- 4759 sayılı Kuruluş Kanununda Banka, verdiği kredilerle yapılan yatırımların kontrolörlüğünü tek başına üstlenirken, 2004 yılında yapılan Yönetmelik değişikliğiyle beraber yerel idare ve Banka müşterek kontrolörlük görevini üstlenecektir. Ancak, yerel idarenin teknik kontrolörlük yapma yeteneği yoksa Banka eskiden olduğu gibi tam kontrolörlük görevini üstlenecektir.
- Bankacılık yapısının daha fazla ön plana çıkarılması amacı dâhilinde Yönetmelikle kredilerin vade, limit ve kullandırma şartları da yeniden düzenlenmiştir (İller Bankası, 2006: 9).

4.4.1.3. 2006- Belediye Hizmetleri Projesi

Belediye Hizmetleri Projesinin gündeme gelmesini sağlayan ana faktör, 2003 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan Ülke Yardım Stratejisidir (CAS- Country

Assistance Strategy). Stratejinin temel amaçlarından birisini oluşturan güçlü çevre yönetimi kapasitesinin yaratılması, yerel yönetimlere önemli görevler yüklerken, İller Bankasına da kilit rolün biçilmesini sağlamıştır. AB'nin çevre kriterlerine uyumun sağlanması noktasında hem AB hem de dönemin Hükümeti, İller Bankasının Türkiye'nin AB üyeliği sürecine katkı sağlayacağını ummuşlardır. Belediye Hizmetleri Projesinden sağlanacak malî kaynakla birlikte AB çevresel normlarına uygun temel kentsel hizmetlerin sağlanması öngörülürken, bu kredilerin yerel yönetimlerce kullanılmasına aracılık etmesi öngörülen İller Bankasının Dünya Bankasının belirlediği kriterler çerçevesinde proje değerlendirme kapasitesinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (World Bank, 2005: 6-7). CAS kapsamında çevre altyapısının iyileştirilmesi amacınayönelik olarak, Dünya Bankası kredisinin kullanılması amacıyla Belediye Hizmetleri Projesinin oluşturulması çalışmaları, Hazine Müsteşarlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından başlatılmıştır. Bu Projeye birlikte; altyapı eksiklikleri için ihtiyaç duyulan yatırımların gerçekleştirilmesi, sürdürülebilir finansman mekanizmasının oluşturulması, İller Bankasının kurumsal olarak güçlendirilmesi, hedeflenmiştir. Altyapı yatırımları için kullandırılması öngörülen 212.900.000 EUR tutarındaki kredi için İller Bankası ile Dünya Bankası arasında 8 Şubat 2006 tarihinde Kredi Anlaşması, Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında ise Garanti Anlaşması imzalanmıştır. Proje kapsamında; gerekli şartları taşıyan belediyeler ile 212.095.551 EUR tutarında Alt-Kredi Anlaşması imzalanmış olup kredi tutarının %98,4'ükullandırılmıştır. Kredi, 31 Aralık 2012 tarihi itibarıyla kapanmıştır (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

2005 yılındaki Kredi Değerlendirme Raporunda, İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin Dünya Bankasının öne sürdüğü gerekçeler şu şekilde sıralanmaktaydı:

- İller Bankasının yatırımlar için sağladığı finansal desteğin temel kaynağı, yerel yönetim paylarından yapılan kesintilerdir. Bu kesintiler hâricinde gerek mevduat toplama yoluyla gerekse de para ve sermaye piyasalarından fon bulma yoluna gidememektedir.
- İller Bankası, yerel yönetimlere yıllık ortalama 300.000.000 USD civarında kaynak sağlamaktadır. Türk Bankacılık sektörü içerisinde İller Bankasının aktif

büyüklik kriteri bazındaki payının binde dokuz civarında olduğu göz önüne alındığında, Bankanın sektörde ciddi bir oyuncu olmadığı ortaya çıkmaktadır.

- Yerel yönetimlerin yıllık yatırım harcamalarının ortalama 4.500.000.000 USD olduğu göz önüne alındığında, İller Bankasının yerel yönetim finansmanında oynadığı rolün düşük kaldığı görülmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerin yatırımlarının büyük kısmını krediden ziyade öz gelirleriyle yaptıkları görülmektedir (World Bank, 2005: 3).
- İller Bankası reorganizasyonunun gerekliliği, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer almıştır. Hükümet, İller Bankasının yerel altyapı projelerinin finansmanı ve yapımı konusundaki yetkinlik ve tecrübesine atfen AB'den elde edilecek hibe fonlarının kullanımında Bankanın kilit rol oynayacağını düşünmektedir. Bu kapsamda, DPT'nin girişimiyle İller Bankası Stratejik Planı hazırlanmıştır. AB'den aktarılacak hibe fonlarının kullanımı konusunda yerel yönetimlere yardımcı olması düşünülen İller Bankasının reorganizasyonu için Stratejik Planda yer alan hususlar; yerel yönetimlere verilen teknik hizmetlerin başta belirlenen zaman diliminde tamamlanmasının sağlanması, bankacılık fonksiyonlarının güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu projelerin tamamlanması, personel kalitesinin ve niteliğinin artırılması, kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması yolunda yerel yönetimlere kullandırılan kredilerin başta belirlenen vadesinde ödenmesinin sağlanması, Bankanın sermayesinin verimli kullanılmasını sağlayacak finansal yönetim anlayışının yerleştirilmesi, yerel yönetimlerin AB standartlarını yakalayabilmesi için İller Bankasının yardımcı bir rol üstlenmesinin sağlanması (World Bank, 2005: 5-6) olarak belirlenmiştir.

2006 yılında hayata geçirilen Belediye Hizmetleri Projesi kapsamında kullandırılan kredilerin geri ödenmesinde sıkıntı yaşanmadığı gibi başta belirlenen amaçların büyük kısmının gerçekleştirilmesi sonucu Proje 2010 tarihinde yenilenmiştir. Yerel yönetimlerden gelen talepler doğrultusunda İller Bankası, Dünya Bankasına başvurarak Projenin uzatılmasını istemiş ve bunun sonucunda 178.200.000 EUR'luk ilave kredi tahsisi yapılmıştır. Bu krediyle birlikte katılımcı belediyelerin içmesuyu,

atıksu, arıtma ve katı atık yatırımlarının, sürdürülebilir çevresel koşullarını karşılayacak şekilde yapılması hedeflenmiştir. 2010 yılındaki ilave krediye ilişkin hazırlanan Proje Değerlendirme Raporunda, 2006'da başlayan önceki Projenin sonuçlarının değerlendirilmesi de yer almaktadır. İller Bankası özelinde yapılan değerlendirmede, İller Bankasının Proje kapsamında hedeflenen kurumsal profesyonelleşmeyi sağladığı ve böylece Projede kendisine verilen görevleri başarıyla yerine getirdiği ifade edilmiştir. Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi yolunda İller Bankasının teknik, finansal, teminat alınması ve proje değerlendirme alanlarında kurum içi düzenlemeler yaptığı belirtilmiştir. Bu düzenlemelerden en önemlisi, yurtiçi kredilerin değerlendirilmesi için Proje Değerlendirme Bölümünün kurulmasıdır. İlaveten Banka, yürütülmekte olan projelerin denetimi ve denetim faaliyetlerinin koordinasyonu hususunda kurumsal kapasitesini geliştirmiştir (World Bank, 2010: 4-5). İller Bankası Yönetim Kurulunun aldığı kararla Belediye Hizmetleri Projesini yürütmek için "Proje Yönetim Birimi" oluşturulmuş ve Projenin başında belirlenen profesyonel danışmanların Proje Yönetim Birimi içinde istihdamı sağlanmıştır. Proje kapsamında, İller Bankasının ihale evraklarını inceleme ve denetleme kapasitesi, iş sözleşmelerinin hazırlanması kapasitesi, veri saklama kapasitesi, belediyelerin harcamalarının denetlenmesi kapasitesinde önemli ilerleme sağlanmıştır. Özellikle kredi kullanacak olan belediyelerin harcama planlarının hazırlanması ve denetlenmesi hususunda Bankanın kurumsal kapasitesinde ciddi gelişme gözlemlenmiştir. Proje kapsamında İller Bankası, kredi kullanacak olan her bir belediyenin kredi değerliliğinin ölçülmesine yönelik finansal analizi gerçekleştirerek uygun olanları belirlemiştir. İlaveten kredinin geri dönüşünü sağlamak ve belediyelerin borç ödeme noktasındaki nakit akışlarının düzenlenmesine yardımcı olmak amacıyla bloke hesap uygulamasını yürütmüştür (World Bank, 2010: 6-9).

4.4.1.4. AB ve Çeşitli Uluslararası Malî Kuruluşlarla Yapılan Anlaşmalar

Yeni dönemde İller Bankasının üstlendiği en önemli işlevlerden birisi; AB'ye uyum sürecindeki şehirleşme, çevre ve altyapı başlıkları altındaki atılacak adımların koordinasyonu için AB'nin yetkili kurumları ile çok yakın bir çalışma içerisine girmesidir. İller Bankası, Avrupa Birliğine Katılım Öncesi Malî Yardım Aracı (IPA-Instrument for Pre-accession Assistance) kapsamında Çevre ve Orman Bakanlığı

koordinasyonunda hazırlanan “Çevre Operasyonel Programı” ekinde yer alan çevre altyapı projelerinin eş-finansmanının sağlanmasından sorumlu olduğu gibi IPA kapsamında eş-finansman kredisi kullanan projelerin “Proje Yönlendirme Komitesi” üyesidir. Bu yatırımların büyük kısmı AB hibesi şeklinde finanse edilirken, ulusal katkı payı yerel yönetimler adına İller Bankası tarafından karşılanmaktadır. İller Bankası, ödediği katkı paylarını ilgili yerel yönetimlere kredi olarak yansıtarak tahsil etmektedir (<http://www.ilbank.gov.tr>, 16/06/2018). IPA Çevre Operasyonel Programı (2007-2013) Bütçesi altında hibe kullanan Belediyeler, çevre alt yapı projelerinin yatırım bedellerinin yaklaşık %9’una karşılık gelen belediye katkı payları için İller Bankasından kredi kullanabilmektedirler. Belediye katkı payı ödemeleri için İller Bankası kredisi kullanılan AB Projeleri, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Bölge Teşkilatları tarafından izleme yoluyla takip edilmektedir. Söz konusu krediler kapsamında; 22 adet belediyeye çevre altyapı projesi için Banka tarafından 128.022 Bin TL tutarında kredi tahsis edilmiş olup, 31 Aralık 2016 tarihi itibarıyla kullanılan toplam kredi tutarı 72.678.000TL’dir (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

Türkiye’nin AB üyeliği Müzakere sürecindeki öncelikli sektörlerden olan çevre konusunda; temiz su, atıksu ve katı atık alanlarında işbirliği yapılması amacıyla, 28 Haziran 2012 tarihinde Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ile İller Bankası arasında 150 Milyon EUR (Avro) tutarındaki Hazine garantili “Kentsel Altyapı Projeleri Kredi Anlaşması” imzalanmıştır. Kredi kapsamında Erbaa (Tokat) Belediyesi ile 13.900.000 EUR; Bolu Belediyesi ile 13.800.000 EUR; Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ) ile 8 Milyon EUR ve Burdur Belediyesi ile 11.500.000 EUR tutarında alt kredi anlaşması imzalanmıştır. 31 Aralık 2016 itibarıyla herhangi bir kredi kullanımı olmamıştır. AYB kredisi kullanılarak finanse edilecek projelerin seçim ve hazırlık çalışmaları devam etmektedir. Söz konusu Kredi Anlaşmasına paralel olarak, teknik yardım, proje hazırlaması ve sürdürülebilirliğin artırılması konularına destek amacıyla 8,5 Milyon EUR tutarında bir AB Komisyonu hibesinin Banka tarafından kullanılması için 27 Ağustos 2013 tarihinde AYB ile Hibe Anlaşması imzalanmış ve hibe kaynağın kullanımına başlanmıştır. Söz konusu Hibenin 1 Milyon EUR’luk bölümü, ihalesi ve ödemeleri doğrudan AYB tarafından yapılan “Bağımsız Kontrol Mühendisi” için ayrılmıştır. Anlaşmanın 2.5 Milyon EUR’luk Kurumsal Kapasite Geliştirme Bütçesi

altında, 31 Aralık 2016 tarihi itibarıyla 2.184 Bin EUR tutarında kullanım gerçekleşmiştir. Bu projeye ilaveten “İller Bankası Kentsel Ulaşım ve Çevre Kredisi” kapsamında yerel yönetimlerin kentsel ulaşım, su, atık su ve katı atık sektörlerindeki öncelikli yatırım projelerinin finanse edilmesi ve AB müktesabatının Türkiye’de uygulanmasına katkıda bulunmak amacıyla İller Bankası ile AYB arasında 250 Milyon EUR tutarındaki Hazine Müsteşarlığı garantili yeni Kredi Anlaşması 6 Ekim 2015 tarihinde imzalanmıştır. AYB kredisi kullanılarak finanse edilecek projelerin seçim ve hazırlık çalışmaları devam etmektedir (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

Kanalizasyon ve atıksu arıtma sistemlerinin kullanımını yaygınlaştırmak ve alıcı ortamın su kalitesini artırmak amacıyla, orta büyüklükteki belediyelerin kanalizasyon ve atıksu arıtma sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik 12.784.000 bin JPY (Japon Yeni) tutarındaki “Belediye Kanalizasyon Şebeke ve Atıksu Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi Kredi Anlaşması” İller Bankası 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 sokulmuştur (<http://www.ilbank.gov.tr>, 19/06/2018). 31 Aralık 2016 itibarıyla 7.686.131 Bin JPY (175.145 Bin TL) kullanılmıştır. Bu Projeye ilaveten, Suriyeli göçmenlerin bulunduğu yerel yönetimlerin su, atıksu ve katı atık sektörlerindeki proje taleplerinin karşılanması amacıyla, 15 Mayıs 2015 tarihinde JICA ile 45 Milyar JPY tutarında Hazine garantili yeni bir proje olan “Yerel Yönetimler Altyapı Geliştirme Projesi Kredi Anlaşması” imzalanmıştır. Proje kapsamında 30 Aralık 2015 tarihinde Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi (GASKİ) ile 11.350 Milyon JPY, Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi ile 5.150 Milyon JPY, Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi ile 3.700 Milyon JPY, Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi ile 4.400 Milyon JPY ve Kilis Belediyesi ile 200 Milyon JPY tutarında alt kredi anlaşmaları imzalanmış ve uygulamaya geçilmiştir. Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi ile de 57 Milyon JPY tutarında “Danışmanlık Hizmeti Dış Kredi Sözleşmesi” imzalanmıştır. 31 Aralık 2016 itibarıyla 356.155 Bin JPY kullanılmıştır (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

4.4.1.5. Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Gayrimenkul Yatırım Projeleri

Bankanın yeniden yapılandırılması sürecinde; kentsel deformasyona uğramış bölgeleri fiziksel olarak rehabilite ederek sosyal ve ekonomik gelişimin sağlanmasını içeren “Kentsel Dönüşüm Projeleri”, Bankanın yeni çalışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Bankanın altyapı, üstyapı, imar, harita, teknik ve finansal hizmetlerine ek olarak kentlerin doğru şekilde yapılandırılması için “Kentsel Dönüşüm Projelerine” malî ve teknik destek sağlanması öngörülmüştür (İller Bankası, 2006: 10-11). Bu kapsamda, 6107 sayılı Kanunu tâkiben 2011’de yapılan Ana Sözleşme değişikliğinde Bankanın faaliyetlerine, “*Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar ve yaptırır*” maddesiyle “*Bankaya kaynak temin etmek üzere kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri yapar ve yaptırır*” maddesi ilave edilmiştir (www.ilbank.gov.tr, 21/06/2018). Bu yeni faaliyet yetkisiyle Bankanın kentsel dönüşüm projelerinde çok daha aktif görev alması amaçlanmıştır. 2016 yılında kaynak geliştirme faaliyetleri için 250 Milyon TL kaynak kullanılması planlanmış, 12 aylık dönemde 186.137 Bin TL’lik harcama gerçekleştirilmiştir. Programa göre %74,45 oranında gerçekleştirme sağlanmıştır. Terörden zarar gören belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri kapsamında 5.944 Bin TL harcama yapılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığıyla beraber yürütülen kentsel dönüşüm projeleri kapsamında Bakanlık tarafından Bankaya 2013 yılı içerisinde Ağrı Patnos Kentsel Dönüşüm Projesi için 10 Milyon TL kaynak aktarılmıştır. İlgili Kanun hükmü gereğince aktarılan kaynakların Banka gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin ticarî Bankalarda mevduat olarak değerlendirilmesiyle Ağrı Patnos Kentsel Dönüşüm Projesi için 3.543 Bin TL faiz geliri elde edilmiş olup, bu Proje kapsamında 8.514 Bin TL harcama yapılmıştır. Erzurum/Yakutiye Kentsel Dönüşüm Projesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hakediş tabanlı kaynak aktarılmakta olup Proje kapsamında 577 Bin TL harcama yapılmıştır. Gelir paylaşımı işleri Bankanın mülkiyetinde bulunan ve teknik danışmanlık hizmeti karşılığında bedelsiz olarak elde ettiği gayrimenkuller üzerinde Bankanın uygun bulacağı projelerde ve Bankanın uygun göreceği oran ve satış işlemleri dâhilinde gelir paylaşımı ve kat karşılığı yöntemleriyle gayrimenkul yatırım işlemleri yürütmektedir. Söz konusu işlerden 2016 yılında 279.865 Bin TL gelir elde edilmiştir (http://www.ilbank.gov.tr, 18/06/2018).

4.4.1.6. Genel Bütçeden Aktarılan ve Banka Kârından Ayrılan Kaynaklarla Finanse Edilen Hibe Nitelikli Proje Kredileri

6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanununun 13. maddesinin 3. fıkrası gereğince Banka yıllık safi kârının %51'i: il özel idareleri tarafından üstlenilen köylere ilişkin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı; nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içmesuyu, atıksu, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı; nüfusu 25.000'in altında olan belediyelerin altyapı projelerinin finansmanında hibe olarak kullanılmaktadır. Nüfusu 25.000'in altında olan belediyelere ait harita, imar planı, içmesuyu, atıksu, 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 ise İller Bankası'na kredi açılmak suretiyle yapılmaktadır. 2015 yılı Banka kârından yukarıda belirtilen işlerin finansmanı için 266.684 Bin TL ödenek ayrılmıştır. "İller Bankası Yıllık Kârından Ayrılan Ödenegin Köyler ve Belediyelerin Altyapı Proje ve Yapım İşlerinde Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik" gereği bu miktarın 230.327 Bin TL'si belediyelere, 36.357 Bin TL'si köylere tasnif edilmiştir. 2016 yılında yıllık Banka kârından ayrılan ödenek ile toplamda 364 iş bitirilmiştir. 2016 yılı içerisinde yapım ve proje işleri ile belediyelerin su ihtiyacına yönelik satın alınan malzeme alımlarıyla birlikte toplam 37.766 Bin TL ödeme yapılmış ve 6.594 Bin TL kredi kullanılmıştır (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

Söz konusu projelerden Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES), kaliteli içmesuyu şebekesinin Türkiye çapında geliştirilmesini öngören bir programdır. 1 Mart 2007 tarih ve 2007/6 sayılı ve 22 Haziran 2007 tarih ve 2007/36 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarıyla başlatılan ve finansmanı Genel Bütçeden hibe fon olarak kullanılmak üzere İller Bankasına aktarılan BELDES Projesi kapsamında nüfusu 10.000'in altında bulunan ve şebekeli içmesuyu olmayan veya yetersiz olan belediyelere ait içmesuyu tesisleri Banka tarafından projelendirilmekte ve inşaatı yapılmaktadır. 2007 ve 2008 yılında toplam 69 adet belediyenin içmesuyu tesisinin yapımı için Genel Bütçeden İller Bankasına aktarılmak üzere 74.650 Bin TL ödenek tahsis edilmiştir. 2011 yılında tahsis edilen 55.000 Bin TL ek ödenek ile tahsis edilen ödenek toplamı 129.650 Bin TL olmuştur. BELDES Projesi kapsamında 63 adet

proje önceki yıllarda tamamlanmış olup, 2015 yılında 2 adet proje daha bitirilerek 2015 yılı sonunda toplam 65 adet belediyenin içmesuyu inşaatının yapımı tamamlanmıştır. Bu projelere 2016 yılında yapılan harcama tutarı 1.304 Bin TL olup, bugüne kadar yapılan harcama toplamı 121.206 Bin TL olmuştur (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

10 Mayıs 2011 tarih ve 2011/11 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı gereği “Su ve Kanalizasyon Alt Yapı Projesi” (SUKAP) kapsamında nüfusu 25.000’in altında bulunan belediyelerin içmesuyu, kanalizasyon, yağmur suyu ve şebeke arıtma tesislerinin yapımının %50’si SUKAP ödeneğinden hibe, %50’si İller Bankası tarafından kredilendirilerek Banka tarafından yürütülmektedir. Projesi hazır olmayan belediyelerin projeleri İller Bankası tarafından öncelikle yapılmaktadır. SUKAP kapsamında 1.166 adet içmesuyu ve kanalizasyon yatırımı için 2.979.223 Bin TL hibe, 4.532.630 Bin TL kredi olmak üzere toplam 7.511.853 Bin TL kaynak tahsis edilmiştir. 31.12.2016 tarihi itibarıyla planlanan 1.166 adet işin 730’u tamamlanmış, 247’sinin inşaatı devam etmekte, 63’ü sözleşme aşamasında, 126’sı ise ihale aşamasındadır (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İller Bankası AŞ arasında 8 Ağustos 2014 tarihinde imzalanan “Altyapı Projelerini Destekleme Protokolü” (ÇEVDES), nüfusu 200.000’in altında olan belediyelerin altyapı projelerinin fizibilite çalışmalarının yapılmasını kapsamaktadır. Protokol kapsamında yürütülecek altyapı projelerinin finansmanı; %50’si Bakanlığın döner sermaye gelirlerinden, diğer %50’si de Bankanın yıllık safi kârından tahsis edilmiş hibe fonlarından karşılanacaktır. Protokol kapsamında yapılacak proje ve/veya fizibilite işleriyle ilgili etüt çalışmaları, ihalesi ve ihale sonrası her türlü iş ve işlemler, proje denetim ve proje onama işlemleri Banka tarafından yapılacaktır. Bu kapsamda bugüne kadar 349 adet iş için Bakanlıktan 25.935 Bin TL ve İller Bankasından 25.598 Bin TL olmak üzere toplam 51.533 Bin TL finansman temini sağlanmış olup, bu işlerden 155 adedi tamamlanmış, 88 adedinde proje hazırlanma işlemlerine başlanmış, 106 adedi ihale aşamasındadır (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Banka arasında 24.10.2016 tarihinde Yerel Yönetimlerin Kentsel Düzenlemelerini Destekleme Protokolü (KENT-DES) imzalanmıştır. KENT-DES kapsamında 53 adet belediyenin yol, park ve her türlü çevresel projesine destek sağlanacak olup söz konusu protokol çerçevesinde gerekli finansmanın; %50'si Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, %50'si ise Banka tarafından olmak üzere %100'ü hibe olarak karşılanacaktır. Söz konusu işlerin inşaatlarının 2017 yılı sonuna kadar bitirilmesi hedeflenmektedir (<http://www.ilbank.gov.tr>,18/06/2018).

4.4.2. Politika Uygulaması: İller Bankasının Ortaklık Yapısı ve Örgütsel Yapısındaki Değişimler

İller Bankasının yeniden yapılandırılmasındaki ana etken, yerel yönetimlerin değişen ihtiyaçlarının karşılanması ve yerel yönetimlerce kullanılan kredilerin zamanında geri dönüşlerinin garanti edilmesi isteğidir. Bu kapsamda, karşılaşılan sorunların üstesinden gelmek ve daha etkim hizmet verebilmek için Bankada yapısal değişiklikler hayata geçirilmeye başlanmıştır.

İller Bankasının yeniden yapılandırılması politikasının uygulanması sürecindeki ilk adım, İller Bankasının statüsüne ilişkindir. İller Bankası, 1960 yılında KİT olarak kabul edilmiş ve ticarî esaslara göre faaliyet göstermesi gerektiği öngörülmüştür. Ancak 1984 yılında yayımlanan 233 nolu “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile İller Bankası, KİT kapsamı dışında tutulmuştur. Banka, ilgili Kanununun 1. Maddesinde yer aldığı şekliyle özel hukuk hükümlerine tâbi olarak ticarî esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulmuş, tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir kuruluş olarak tasarlanmıştır. Böylece Bankanın yapısında, benimsenen yeni neo-liberal politikalar doğrultusunda ilk değişiklik yapılmıştır.

2004 yılındaki Uygulama Yönetmeliği değişikliği sonrasında, hızla şehirleşen ve büyüyen Türkiye'nin ihtiyaçları yanı sıra Dünya Bankasının baskıları ve yönlendirmeleri, İller Bankasına ilişkin çok daha kapsamlı bir reformu gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda İller Bankasına ilişkin yeni kanun tasarısı 2006 yılında Meclis gündemine gelmiştir.2006 yılında Hükümet tarafından gündeme getirilen Kanun Tasarısının öngördüğü değişimler, büyük ölçüde Dünya Bankası ve TODAİE tarafından hazırlanan raporlardaki önerilerle paralellik arz etmektedir.

Hükümet Tasarısından önemli farklılıklar içeren komisyon taslakları doğrultusunda 26 Ocak 2011 tarihinde kabul edilen 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, 8 Şubat 2011 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni Kanunun getirdiği en önemli yapısal değişim; özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliğe sahip anonim şirket statüsünde İller Bankası AŞ ünvanı altında yatırım ve kalkınma bankasının kurulmasıyla birlikte Bankanın statüsünün netleştirilmesidir. Banka, yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlandığı halde, ilgili olduğu bakanlık değiştirilmemiş ve yeni Kanunda da ilgili bakanlık Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olarak belirlenmiştir²⁸ ([http:// resmîgazete.gov.tr,30/05/2018](http://resmîgazete.gov.tr,30/05/2018)).

Yeni Kanunda, 4759 sayılı Kuruluş Kanunundan farklı olarak köy idarelerinin ortaklıkları fesih edilmiş ve ortaklar sadece il özel idareleri ve belediyeler olarak belirlenmiştir. Önemli yapısal değişikliklerden bir diğeri de, ortak idarelerin ve ilgili Bakanlıkların temsilcilerinin oluşturduğu Genel Kurulun yapısıyla alakalıdır.

- 4759 sayılı Kuruluş Kanununda Genel Kurul üyelerinin belirlenmesinde İçişleri Bakanlığının belirlediği üçlü gruplandırma sistemi uygulanırken, 6107 sayılı yeni Kanunda Genel Kurul üyelerinin belirlenmesinde inisiyatif, İller Bankasına ve Türkiye Belediyeler Birliği Encümenine bırakılmıştır.
- 4759 sayılı Kuruluş Kanununa göre Genel Kurul; yerel idareleri temsilen il genel meclislerince, belediye meclislerince ve köy ihtiyar heyeti meclislerince kendi aralarından seçecekleri 21'er kişiden oluşmaktaydı. Genel Kurulda Hükümeti temsilen; İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarından birer üye yer almaktaydı (Şengül, 2010:196).
- 6107 sayılı yeni Kanunda ise Genel Kurul; il özel idarelerini temsil etmek üzere il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek 20 kişiden ve belediyeleri temsilen her bir ili temsil etmek üzere seçilen belediye başkanlarından oluşacaktır. Genel kurulda yer alacak belediye başkanları, Türkiye Belediyeler Birliği Encümeni tarafından belirlenerek Bankaya bildirilir (www.ilbank.gov.tr, 21/06/2018).

²⁸ Bankanın bağlı olduğu Bakanlığın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na dönüşmesi sonucu 2011 yılında yapılan Ana Sözleşme değişikliğinde, bağlı olunan bakanlık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir (www.ilbank.gov.tr/dosyalar/belgeler/belge33/2011_ilbank_ana_sozlesme_degisiklik.pdf, 2012).

- 6107 sayılı Kanunda, Genel Kurulda Hükümeti temsil eden üye sayısı 4'e düşürülmüştür. 4759 sayılı eski Kanundan farklı olarak Genel Kurulda sadece İçişleri, Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığının temsilcileri bulunmaktadır (www.ilbank.gov.tr, 21/06/2018).

Bir diğer önemli yapısal değişiklik ise, Bankanın ana yürütme organı olan Yönetim Kurulunun oluşumuyla ilgilidir.

- 4759 sayılı eski Kanunda; Yönetim Kurulu 4 üyeden oluşmakta ve üyelere 3'ü BİB'nin, 1'i ise Maliye Bakanlığı'nın önerisi üzerine Başbakanın onayıyla atanmaktaydı. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı olarak görev yapmaktaydı (Şengül,2010:197).
- 6107 sayılı yeni Kanunda, Yönetim Kurulu üye sayısı Genel Müdür dâhil olmak üzere 7'ye çıkarılmıştır. Kurulun 4 üyesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından atanmaktadır. Genel Müdür hariç diğer 2 üye, Genel Kuruldaki yerel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı'nın gösterdiği adaylar arasından Genel Kurul tarafından seçilmektedir (www.ilbank.gov.tr, 21/06/2018).

6107 sayılı Kanunda özellikle Bankanın statüsü netliğe kavuşturulmuş ve ortak yerel idarelerin gerek Genel Kurulda gerekse Yönetim Kurulunda daha fazla söz hakkına sahip olmaları sağlanmıştır. Ancak Dünya Bankası'nın ve diğer resmî/gayriresmî kuruluşların hazırladıkları raporlardan ve daha da önemlisi 2006 tarihli Hükümet kaynaklı Kanun Tasarısı'ndan farklı olarak Bankanın ortaklık yapısı ve organizasyonu, eski Kanunla büyük ölçüde bağdaşır yapıda kalmıştır.

İller Bankasının yeniden yapılandırılması sürecinde önemli yer tutan teknolojik yeniliklerin uygulanması dâhilinde, "Belediyeler Veri Bankası" oluşturulmuştur. "Belediyeler Veri Bankası" uygulamasıyla birlikte belediyelerin mevcut durumlarının ve ileriye dönük hizmet ihtiyaçlarının belirlenmesi amacıyla 3.225 belediyeye ait veriler bilgisayar sistemine girilmiştir. Söz konusu Veri Bankası, İller Bankasının tüm birimlerince sorgulanacak şekilde tasarlanmış ve bölge müdürlüklerinin güncelleme yapabilecekleri şekilde kurgulanmıştır (İller Bankası, 2006: 11).

6107 sayılı Kanundan önce de Bankanın örgütsel yapısında bazı değişiklikler hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, 18 Mart 2004 tarihinde yürürlüğe giren “Yapı Denetim Hizmetleri Yönetmeliği” ile İller Bankasınca yaptırılan veya yapı denetimi Banka tarafından yapılan her türlü yapım, bakım, onarım işlerinin sözleşmelerdeki şartlara uygunluğunu denetleyecek usul ve esaslar belirlenmiştir. Yeni usul ve esaslar çerçevesinde Bankada organizasyon değişikliğine gidilmiş ve “Etüt, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı”, “Proje Geliştirme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığına” dönüştürülmüştür. Böylece, altyapı ve üstyapı projelerine ilişkin verilecek kredilerin teknik, ekonomik ve malî açıdan değerlendirilmeleri bu birim tarafından yapılmaya başlanmıştır (İller Bankası, 2006: 11-12).

4.4.3. Politika Uygulaması: İller Bankasının Malî Yapısında Yaşanan Değişimler

İller Bankası, kendi özkaynakları yanısıra genel bütçeden, yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlardan temin ettiği kaynaklarla yerel yönetimlere kısa ve uzun vadeli kredi vermektedir. Banka, kaynaklarının emniyetli ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak için yerel yönetimlerin projeye dayalı kredi taleplerini malî açıdan olduğu kadar teknik açıdan da değerlendirilip sonuçlandırılmaktadır (İller Bankası, 2006: 4).

Bankanın ortakları, sermayesine katılan mahallî idare kuruluşlarıdır. Diğer bir ifadeyle belediyeler, il özel idareleri İller Bankasının ortaklarıdır. Türkiye’deki belediyelerin malî güçlerinin çok zayıf olması, altyapı ve şehirleşme yatırımlarının belediyelerin kendi özkaynaklarıyla finanse edilmesinin önündeki en büyük engeldir. 4759 sayılı Kuruluş Kanunu çerçevesinde İller Bankasının sermayesine ve Bankaya tahsis edilen kaynaklara bakıldığında, bunların hemen hemen tamamının mahallî idarelere aktarılan kamu kaynakları üzerinden yapılan kesintilerden oluştuğu görülmektedir²⁹ (Çoker, 1997: 39). Kuruluş Kanunu göz önüne alındığında İller Bankası; yerel yönetimlere malî ve teknik destek sağlayan kurum olarak değerlendirilebileceği gibi diğer taraftan yerel yönetimlerin kaynak yapısını zayıflatan bir unsur olarak da görülebilir. Kuruluş Kanunundaki yerel idareler aleyhindeki bu durum genel bütçe gelirlerinden İller Bankasına aktarılan kaynaklarla oluşturulan

²⁹ 4759 sayılı Yasaya göre bankanın sermaye kaynakları; belediyeler ve il özel idarelerinin yıllık gelirleri ile bu belediyelere genel bütçeden aktarılan kaynaktan yapılan %5 kesintiden ve yerel yönetimlere bağlı kurum ve birliklerin safi kazançlarından yapılan %5’lik kesintiden oluşmaktaydı.

“Belediyeler Fonu” ile dengelenmeye çalışılmıştır. 1985 yılında yayımlanan Yönetmelikle; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5’ine denk gelen tutarın İller Bankası hesaplarına aktarılması ile oluşturulan fon; nüfuslarına bakılmaksızın belediyelerin Bankanın yıllık yatırım programında yer alan altyapı ve üstyapı tesisleri ve bunlara ait projelere geri dönüşümlü olarak tahsis edilmesi amacını taşımıştır (Şimşek, 2007: 34-35). 1985’ten itibaren yürürlükte olan “Belediyeler Fonu”, her geçen yıl azaltılarak 2002 yılında tamamen kaldırılmıştır.

1980’den sonra Türkiye’de kamu finansmanının üzerinde etkili olan Dünya Bankası, Belediyeler Fonunun kaldırılmasında önemli rol oynamıştır. Dünya Bankasına göre; az gelişmiş ülkelerin gittikçe artan altyapı ve şehirleşme ihtiyacı, kamu kurumlarının politik müdahalesi, popülist tutumları, hantallıkları ve verimsizlikleri göz önüne alındığında, kentsel altyapı ve şehirleşme yatırımlarının kamu mekanizmalarından bağımsız hale getirilmesi gereklidir. İlavaten, Dünya Bankası, özellikle az gelişmiş ülkelerde kamusal kaynakların ve ülke içi sermaye birikiminin yetersizliğinin, hızlı kentleşmenin gerektirdiği altyapının yapılmasını geciktirdiğini söylerken, bunun yerine gelişmiş ülkelerdeki atıl fonların IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar vasıtasıyla uygun koşullarda aktarılmasının çok daha etkin ve verimli bir finansman modeli olduğunu iddia etmektedir (Çakır, 2003: 40-46).

Dünya Bankasının bu görüşleri doğrultusunda 2006 yılında Hükümet tarafından gündeme getirilen 1/371 nolu Kanun Tasarısında, İller Bankasının belediyelere sadece malî destek sağlayacak bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüştürülmesi yer almıştır. Özellikle Banka hisselerinin Hazine’ye devriyle çok daha etkin bir bankacılık hizmeti sunulabileceği Tasarının Gerekçesinde yer almıştır. Söz konusu Tasarı, alt komisyon görüşmelerinde muhalefetin itirazlarına yol açmış ve neredeyse tamamen değiştirilip yenilenerek 2011 yılında kanunlaşmıştır. 2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İllbank AŞ Kanunu ele alındığında ortaya çıkan malî değişimler şu şekilde özetlenebilir:

- 4759 sayılı Kuruluş Kanununda İller Bankasının malî yapısını güçlendirmek ve yerel idarelere daha fazla malî destek sağlamak için yurtiçinden ve yurtdışından alınan kredilere garantör olabileceği, para ve sermaye piyasalarına tahvil ihraç

edebileceği ve yerel yönetimlerin tahvil ihraçlarına aracılık edebileceği belirtilmiştir (İller Bankası, 2006: 3).

- 6107 sayılı yeni Kanunda, eski Kanuna ilave olarak, Bankanın: yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabileceği ve bunlara üye olabileceği; yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşları ile işbirliği halinde para ve sermaye piyasalarından kaynak sağlayabileceği; amacına yönelik her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetini yerine getirebileceği ifade edilmiştir. Böylece Bankanın uluslararası piyasalarda çok daha etkin olması sağlanarak yurtdışından fon bulabilmesinin önü açılmıştır. Nitekim bu amaca yönelik olarak yeni Kanunda Bankanın statüsü netleştirilmiş ve Banka Anonim Şirket statüsüne kavuşturulmuştur.
- 4759 sayılı Kuruluş Kanununda İller Bankasının en önemli malî kaynağı; il özel idareleri ve belediyelerin kesinleşmiş bütçe gelirleri ile il özel idareleri ve belediyelere bağlı işletmelerin yıllık safi kazançları üzerinden %5 oranında yapılacak kesinti iken, 6107 sayılı “İlbank A.Ş. Kanununda bu kesinti; yerel idarelere Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak %2 oranında olacak şekilde belirlenmiştir. Yerel idarelerden yapılan kesinti oranının %2’ye düşürülmesi ile yerel yönetimlere önemli oranda kaynak sağlanmış ve malî açıdan yerel yönetimlerin eli rahatlatılmıştır.
- 6107 sayılı yeni Kanunun Bankanın uluslararası kurumlarla işbirliği yapabilmesi hususundaki vurgusu, AB’ye uyum süreci dâhilinde IPA fonlarının yerel yönetimlere dağıtılmasına Bankanın aracılık etmesiyle hayata geçirilmiştir. Böylece, “Belediyeler Fonunun” kaldırılmasıyla Bankanın kaynak yapısındaki zayıflık giderilmeye çalışılmış ve yerel yönetimlerin yatırımlarına daha fazla kaynak sağlanmasının önü açılmıştır.
- Yeni Kanunda yer alan hüküm gereğince Bankanın kârının %51’inin küçük belediyelerin altyapı-şehirleşme ihtiyaçları için kullanılması da yerel yönetimleri destekler mahiyetteki maddelerden birisi olarak öne çıkmaktadır.

- Banka sermayesi, 22 Mayıs 2004 tarih 5173 sayılı Kanunla 900.000 TL'den 3.000.000 TL'ye yükseltirken, 1 Ekim 2007 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile 9.000.000 TL'ye çıkarılmıştır. 6107 sayılı Kanunla Bankanın kaynak yapısınınailişkin hükümlerden birisi de, Bankanın mevcut kayıtlı sermayesini 5 katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulunun yetkili kılınmasıdır. 15 Mart 2014 tarih ve 28942 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2014/6045 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Banka nominal sermayesi 9 milyar TL'den 18.000.000.000 TL'ye çıkarılmıştır.
- 2002 yılında “Belediyeler Fonunun” kaldırılmasıyla malî yapısı zayıflayan ve kredi piyasasında etkinliğini yitirmeye başlayan Bankanın sermayesine yapılan ödemelerle yeniden etkinliği artmaya başlamıştır. 31/12/2016 itibariyle ödenmiş sermayesi11.690.749.000 TL'ye ulaşırken Bankanın verdiği krediler 2016'da bir önceki yıla göre %25,94 oranında artarak 16.227.775.000 TL'ye ulaşmıştır (<http://www.ilbank.gov.tr>, 18/06/2018).
- İller Bankasının malî yapısını etkileyen önemli değişikliklerden bir diğeri ise, 1981 tarih 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur. 4759 sayılı İller Bankası Kanununda eksik kalan ve Bankanın malî yapısını olumsuz etkileyen kredi takip sistemindeki eksiklikler 1981 yılındaki 2380 nolu Kanunla büyük ölçüde giderilmiştir. 2380 nolu Kanunla ortak idarelere verilen kredilerin zamanında ödenmemesi durumunda İller Bankasına genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklardan kesinti yapılması yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetki 6107 sayılı Kanunda da aynen devam ettirilmiş ve böylece İller Bankasının kaynak yapısının zayıflamasına yol açabilecek geri dönmeyen krediler sorununa çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

Bankanın malî yapısındaki değişimlere bakıldığında bu değişimlerin belli bir planlama çerçevesinden ziyade şartların zorlamasıyla yapıldığı rahatlıkla görülebilmektedir. Ülke ekonomisinin en önemli sorunlarından birisi olan yetersiz sermaye birikiminin yerel yönetimlere de yansması sonucu, devlet kendi kaynaklarından İller Bankası aracılığıyla aktardığı fonlarla altyapı ve şehirleşme

yatırımlarını desteklemeye çalışmıştır. Ancak kamu kaynaklarının verimli kullanılamaması bütçe açıklarına yol açınca Dünya Bankası gibi uluslararası kredi kuruluşlarının baskısıyla İller Bankasına aktarılan kamu kaynakları kısılmıştır.

Kaynak yapısı zayıflayan İller Bankasının kredi piyasasındaki etkinliğinin azalması sonucu hükümetler çeşitli dönemlerde sermaye artışları yoluyla Bankaya kaynak aktarmaya çalışmışlardır. 2006 yılında Dünya Bankasının yönlendirmesiyle İller Bankasının yapısında köklü değişim öngören Kanun Tasarısı gündeme gelmiş; fakat bu şekliyle yasalaşmamıştır. İller Bankasının yapısıyla ilgili olarak köklü değişiklik içermeyen 2011 yılındaki 6107 sayılı Kanunla Bankanın malî yapısı, sermaye artışı ve uluslararası finansal kuruluşlarla işbirlikleri sonucu güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak Banka, yeni Kanunla anonim şirkete dönüşmüş olsa da Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sıkı gözetiminde olması dolayısıyla malî piyasalarda yeterli güveni sağlayacak yapıdan uzak kalmaya devam etmektedir.

4.5. İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Değerlendirilmesi

Toplumsal bir problemin varlığı kabul edildikten sonra problemin çözümüne ilişkin çeşitli çözüm önerileri --politikalar-- ortaya konur; sonrasında bu seçenekler arasından birisi seçilir ve uygulamaya konulur. Bundan sonraki süreç ise söz konusu politikanın gerçekten problemin çözümünde işe yarayıp yaramadığının anlaşılmasıdır. Bu kapsamda kamu politikası döngüsünün bir parçası olan değerlendirme aşaması; yürürlükteki bir politikaya ilişkin olarak hedeflenen amaçlar doğrultusunda tahsis edilen kaynaklarla elde edilen sonuçların karşılıklı ilişkisinin çözümlenmesi sürecidir denilebilir (Howlett ve Ramesh, 1995: 168). Dye'a (2005) göre, değerlendirme süreci, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinerek konuya vâkıf olmaktır (s. 332). Nachmias (1979) ise değerlendirme sürecini bilimsel bir araştırma faaliyeti olarak yorumlamıştır. O'na göre değerlendirme objektif, sistematik ve deneysel verilere dayalı bir analiz metoduyla yürürlükteki politika veya programların başta amaçlanan hedeflerini başarıp başaramadıklarının araştırılmasıdır (s. 4). Peters'a (2012) göre, kamu politikasının değerlendirilmesi, ilk etapta programın ilan edilen hedef ve amaçlarını listelemeyi ve sonrasında hangi amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesi ve hattâ başta belirlenen amaçlara ulaşmak için mevcut politikada değişiklik önerilerini de

içeren bir süreçtir (s. 171-172). Anderson'a (1984) göre, değerlendirme aşaması; gerek içerik, gerek uygulama gerekse yarattığı etkileri açısından kamu politikası hakkında kanaat sahibi olmak ve değerlendirmeye tâbi tutmaktır. Anderson, politika değerlendirmesine ilişkin olarak başlayıp biten bir aşamadan ziyade politik döngü içerisinde kendini yenileyen bir sürece işaret etmektedir (s. 134). Kraft ve Furlong'a (2013) göre, değerlendirme aşaması bir yönüyle; politika analistinin başta belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşamadığıyla ilgili somut kanıtlar aramasına işaret eder. Örneğin, toplumsal refah düzeyini artırmayı amaçlayan bir politikanın değerlendirmesinde refah düzeyinin altında yaşayan insanların sayısında anlamlı bir düşüş olup olmadığının kanıtı aranır (s. 89).

Politika değerlendirme süreci için yeterli ve herkes tarafından kabul edilebilir ölçütlerin belirlenebilmesi bir taraftan zor olduğu gibi diğer taraftan oldukça ihtilafli bir konudur (Anderson, 1979: 711). İhtilafın ana noktasını, uygulanan politikanın başarısı veya başarısızlığı oluşturmaktadır (Ingram ve Mann, 1980: 852). Politika değerlendirme süreci, politika yapım sürecinin diğer parçalarının da olduğu gibi siyasal bir faaliyettir. Hükümeti zayıf ve başarısız gösterecek değerlendirme verileri, çoğu zaman hükümet tarafından gizlenmekte veya manipüle edilmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995: 169). Hükümet ve muhalif gruplar tarafından farklı ideolojik ve siyasî çıkarlar çerçevesinde yorumlanan politikaların sağlıklı şekilde değerlendirilmesi için, uygulamanın ve yarattığı etkilerin objektif kriterler çerçevesinde ele alınması gereklidir. Objektif bir değerlendirme yapabilmek içinse, politikanın uygulanmasının üzerinden belli bir dönem geçmesi ve bu dönem içinde ortaya çıkan verilerin sağlıklı bir şekilde analiz edilebilmesi gereklidir. Sabatier'e (2007) göre, bu dönem on ila onbeşyıllık bir süreyi kapsamaktadır (s. 3).

1980 sonrasındaki yaşanan ekonomik krizler neticesinde özellikle Dünya Bankası ve IMF'ye olan dış borç bağımlılığı, Türkiye'nin ekonomi politikalarını direkt olarak etkilemiştir. Bu dönemde, bütçe disiplini çerçevesinde kamu fonlarının kısılması, devletin ekonomik alandan elini çekmesi ve neo-liberal yaklaşımın benimsenmesini içeren dışsal kaynaklı politika değişiklikleri, Dünya Bankası ve IMF tarafından hükümetlere dikte edilmiştir. Dışsal kaynaklı politika değişikliklerinden etkilenen kurumlardan birisi de, yerel yönetimlerin gerek (Bayındırlık ve İskan Bakanlığına

ilaveten) teknik gerekse finansal anlamda en önemli destekçilerinden birisi rolündeki İller Bankası olmuştur. 1980 sonrası dönemde hızla gelişen ve değişen Türkiye'nin altyapı ve şehirleşme ihtiyacının finansmanı da aynı ölçüde artmış ve altyapı-şehirleşme yatırımları için gerekli olan yüksek tutarlı finansman kaynağı, İller Bankası tarafından sağlanamaz hale gelmiştir. Dolayısıyla hem iç faktörler hem de dış faktörler nedeniyle İller Bankasının yeniden yapılandırılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Yeniden yapılandırma aşamasında Dünya Bankasının ortaya koyduğu vizyon, dönemin hükümetleri tarafından kabul edilmiş ve bu çerçevede çeşitli uygulamalara gidilmiştir. Bu kapsamda özellikle Bankanın teknik işlerden sıyrılarak yeni finansman kaynakları yaratabilecek yatırım ve kalkınma bankası statüsünde çalışması hedeflenmiştir. Bu yoldaki engeller; Bankanın mevcut ortaklık yapısı, kaynak kısıtlılığı, siyasî müdahalelere açık yönetim yapısı ve objektif olmayan kredilendirme mekanizmaları olarak görülmüştür. Dünya Bankası, DPT, ODTÜ, TOKİ – IULA EMME ve TODAİE gibi çeşitli kurumlar tarafından hazırlanan raporlarda dile getirilen görüşler kapsamında çeşitli adımlar atılsa da, 2006 yılına kadar kapsamlı kanun değişikliği gündeme gelmemiştir. 2006 yılında, büyük oranda Dünya Bankasının finanse ettiği raporlar doğrultusunda Hükümet tarafından hazırlanan İller Bankası AŞ Hakkında Kanun Tasarısı; Meclis Komisyonlarındaki tartışmalar, muhalefetin karşı çıkması ve Anayasaya aykırılık iddiasından dolayı gündemden düşmüştür. 2010 yılında yenilenen Tasarı, Komisyonlarda görüşüldükten sonra önemli değişiklikler içeren haliyle 2011 yılında yasalaşmıştır. Dünya Bankasının öneri ve talepleri doğrultusunda hazırlanan Tasarıdan oldukça farklı içeriğe sahip olan yeni Kanun metnindeki değişikliklerin nedeni konusunda net bir veri yoktur. Alt Komisyon görüşmelerinde ve Meclis Genel Kurul görüşmelerinde muhalefet partilerinin, Anayasaya aykırılık iddialarını Anayasa Mahkemesine taşıyacaklarını belirtmeleri, Hükümetin Tasarıda öngörülen köklü değişikliklerden vazgeçmesini açıklayacak anahtar veri olarak ele alınabilir. 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçimi nedeniyle askerî-bürokratik cephe ile çevreyi temsil eden AK Parti Hükümeti arasındaki kutuplaşmanın zirve yapması, askerî-bürokratik cephenin üyelerinden Anayasa Mahkemesinin, kanun iptalleri yoluyla Hükümet aleyhine aksiyoner bir tavır takınmasına sebep olmuştur. Buradan hareketle, Hükümetin, İller Bankası Kanun Tasarısının kanunlaşması durumunda bile Anayasa Mahkemesi

tarafından iptal edileceği şüphesi içinde hareket ederek Tasarıdaki maddelerin birçoğunun Meclis Komisyonlarında değiştirilmesine itiraz etmediği düşünülebilir.

1980'lerden itibaren İller Bankasının malî aracılık fonksiyonu, kaynak yapısı ve faaliyetleri üzerinde etki yaratan çeşitli düzenlemeleryapılmış olmasına rağmen, direkt olarak İller Bankasının işlevleri-faaliyetleri üzerinde etki yaratan ilk kapsamlı düzenleme, 2004 yılında İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin güncellenmesidir. Gerek malî açıdan AB ve Dünya Bankası fonlarına olan ihtiyaç duyulması gerekse askerî-bürokratik cepheye karşı Batıyı yanına çekme düşüncesiyle hareket eden AK Parti Hükümeti, 2004- İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde yaptığı değişikliklerle Bankanın teknik işlerden sıyrılmasını sağlayan reorganizasyon politikasını uygulamaya sokmuştur. Söz konusu Yönetmelik değişikliğini takiben daha kapsamlı düzenlemeler içeren ve İller Bankasının yeni rolüne ilişkin planlanan değişimlerin yasal altyapısını oluşturmak üzere, 2006 yılında hazırlanan İbank AŞ Kanun Tasarısı, Hükümet tarafından Meclise sunulmuştur. Söz konusu Tasarı, 2010 yılında revizyona uğrayarak yenilenmiş ve nihayet 2011 yılında kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir. İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin artırıcı anlayışın tezahürü olarak küçük değişiklikler, 1980'lerden itibaren hayata geçirilse de yasal altyapının oluşturulması, 2004 sonrasında başarılabilmiştir. İller Bankası reorganizasyon politikalarına ilişkin çıktıları oluşturan 2004 yılındaki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin güncellemesi, 2006 yılındaki kadük Kanun Tasarısı ve 2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İbank AŞ Kanununun yarattığı etkilerin, tam manasıyla değerlendirildiğini iddia etmek zordur. Nitekim, 2015 tarihli "Anadolu Kaplanlarının Yükselişi- Türkiye'de Şehirleşmenin İncelenmesi" isimli Dünya Bankası desteğiyle hazırlanan Raporda da belirtildiği üzere, 6107 sayılı İbank A.Ş. Kanununun yarattığı etkilerin kapsamlı bir değerlendirilmesi henüz yapılmamıştır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 112).

Sabatier'in (1999; 2007) de belirttiği üzere, uygulanan bir politikanın yarattığı etkinin değerlendirilmesi için 10 ila 15 yıllık sürenin geçmesi gerektiğinden hareketle, 2017 yılsonu verileri de dâhil edilerek reorganizasyon politikalarının çıktıları değerlendirmeye tâbi tutulacaktır. Değerlendirme kriterleri olarak; bürokratik aktörlerin de içinde rol aldığı İller Bankası reorganizasyonuna ilişkin hazırlanan raporlarda dile

getirilen problemler ve çözüm önerileri, bu öneriler çerçevesinde şekillenen yasal düzenlemelerin başta belirlenen hedef ve amaçlara ne kadar ulaşabildiği ilişkin hususlar ele alınacaktır.

Değerlendirmeye zemin hazırlayacak veri kaynağı olarak: İller Bankası reorganizasyon raporları; Dünya Bankası değerlendirme raporları; ilgili kanun maddelerinin gerekçeleri; İller Bankası Stratejik Planları; İller Bankası Yıllık Faaliyet Raporları; belediyelerin altyapı ve şehirleşme yatırımları için gerekli fon ihtiyaçlarının analizi; araştırma evreni içerisinde örneklem olarak seçilen ve randevu talebine olumlu yanıt veren Ege Bölgesindeki büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi statüsü taşımayan il merkezi belediyeleri ve bazı ilçe belediyeleriyle İller Bankasının yapısı, işleyişi ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerini analiz etmek için yapılan derinlemesine mülâkatlar sonucu elde edilen veriler; İller Bankası üst yönetiminde yer alan bir yetkili ve Türkiye’de yerel yönetim finansmanı konusunda faaliyet gösteren Fransız Kalkınma Ajansı yetkilisi ile yapılan derinlemesine mülâkattan elde edilen veriler; İller Bankası ile diğer yatırım ve kalkınma bankalarının yapısı ve faaliyetlerinin karşılaştırmalı analizini içeren veriler kullanılacaktır. Elde edilen bu veriler dâhilinde Bankanın yapısı, işleyişi ve malî durumuyla ilgili başta belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı analiz edilecektir.

4.5.1. Reorganizasyon Raporlarında Yer Alan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

1980’lerden sonra özellikle Dünya Bankasının yönlendirmesiyle gündeme giren İller Bankası reorganizasyon problemi; artan şehirleşmenin yarattığı problemler, ekonomik krizler, artan merkez-çevre kutuplaşmasının yarattığı siyasal sonuçlar, benimsenen desantralizasyon politikalarının yarattığı etkiler nedeniyle aciliyet kazanarak Hükümetleri adım atmaya zorlayan niteliğe bürünmüştür. Bu dönemde, politika formülasyonunu içeren birçok rapor hazırlanmış ve İller Bankası reorganizasyon politikalarını etkilemek için kamuoyuna ve resmî mercilere sunulmuştur. Tarih sırasına göre 4.2. nolu alt başlıkta 1985-2004 dönemindeki bu dokuz Rapor hakkında verilen detaylı bilgilerin özetini oluşturan İller Bankasına ilişkin tespit edilen sorunlar ve öne sürülen çözüm önerileri, değerlendirme aşamasının analizini kolaylaştırmak için aşağıda tablolandırılmıştır.

Tablo 7. İller Bankası Reorganizasyon Raporlarında Tespit Edilen Sorunlar

Raporlar	Ortaklık Yapısı ve Statüsüne İlişkin Sorunlar	Organizasyonel Yapısı ve Personel Rejimine İlişkin Sorunlar	Malî Yapı ve Kaynak Geliştirme Sorunu	İşleyiş ve Faaliyetlerine İlişkin Sorunlar
<i>1985- Çukurova Bölgesi kent Mühendisliği Projesi</i>	---	*Reorganizasyona ilişkin uygulamalara karşı Banka içinde bürokratik direnç söz konusudur.	---	*Finansman yanısıra teknik işlevleri de sürdürmesi, yerel özerkliği zedelemektedir.
<i>1986- İnbucon: İller Bankası Yönetim Çıuşması</i>	* Merkezî yönetimin temsilcisi gibi hareket etmektedir. *Banka, merkezî yönetime bağlı olduğu gibi işleyişinde özerkliğe sahip değildir.	*Yapısal, örgütsel ve idarî anlamda yeniliklere kapalı ve tutucu eğilimler barındırmaktadır. * Yönetim zâfiyeti vardır. Yönetim Kurulu üyelerinin bankacılıkla ilgisi yoktur. *Proje Değerlendirme ve Kredi İzleme Birimi olmadığı gibi bu işleri yapabilecek profesyonel kadrolar 657 sayılı Kanundan dolayı istihdam edilemiyor.	*Artan şehirleşmeye paralel kaynak yapısı yetersiz olduğu gibi uluslararası aktörlerle işbirliği zayıftır. *Kredi kullandırmalarında siyasal kayırmacılığın olması, kaynak verimliliğini düşürmektedir.	*Kentsel planlama ve alt-yapı yatırımlarında yerel yönetimlere inisiyatif bırakmamaktadır. *Personelin 657 sayılı Kanuna tabi olması, Bankanın faaliyet verimini bozmaktadır. *Belediyeler adına teknik işleri üstlenmesi, yatırımların verimliliğini düşürmektedir. *Teknik işlerin üstlenilmesi, bankacılık faaliyetlerinin yetersizliğine yol açmaktadır.
<i>1993- TOKİ, İULA-EMME: Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması</i>	*Bankadan ziyade BİB'e bağlı teknik hizmet veren devlet dairesi gibidir. *Ortakları yerel yönetimler olmasına rağmen Hükümete bağlı ajans gibidir. *Genel Kurulda hangi yerel yönetimlerin temsil edileceğine İçişleri Bakanlığı karar vermektedir.	*Yönetim Kurulu üyeleri ve Genel Müdürün merkezî yönetimce atanması, Bankayı merkez vesâyetindeki kuruma dönüştürmektedir. *Bankayı yönetenlerin ortaklarına hesap verme zorunluluğu yoktur. *Kurumun örgütsel yapısında ağırlık, Bankacılıktan ziyade teknik birimler lehinedir.	*Banka, yeni kaynak yaratmaktan ziyade merkezî yönetim fonlarının yerel yönetimlere aktarımında veznedarlık görevi yapmaktadır. *Bankanın mevcut yapısıyla uluslararası piyasalardan fon bulabilmesi, mevduat kabulü, tahvil ihracı gibi alternatif finansman kaynaklarına ulaşması zordur.	*Yerel yönetimler, Bankadan yeterli fon desteği alamadığı için merkeze bağımlı hale gelmektedir. Bu yapıyla Banka, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki malî vesâyetinin bir aracı gibi işlemektedir. *Belediyelerinproje finansmanı için Bankaya yaptığı başvurular, Banka tarafından analiz edilse de nihai karar yetkisi DPT'ye aittir. Bu durum, kredi kararlarında siyasî tarafgirliğe yol açabilmektedir.

<p>1993- TODAİE: İller Bankası Reorganizasyon Raporu</p>	<p>*Banka, kendi kararlarını alan özerk bir yapıdan ziyade merkezi yönetimin bağlı kuruluşu gibidir. *Organları, görevleri, örgüt yapısı ve mali yapısı açısından özerkliği yoktur. *İlgili bakanlığın BİB olması, etkin ve verimli yönetimi engellemektedir. * BİB'nin vesâyeti, Bankayı BİB'na bağlı teknik daireye döndürmüş ve bankacılık fonksiyonunu geriletmiştir.</p>	<p>*Yerel yönetimler, Genel Kurul ve Yönetim Kurulunda yeterince temsil edilmemektedir. *Genel Kurulda Belediyeler, ödedikleri sermaye payına nispetle az temsil ediliyor. *Genel Kurul üyeleri arasında küçük belediyeler ve köylerin temsilcilerinin fazlalığı ve bu temsilcilerin gerekli donanımdan yoksun olması, bankacılık ve diğer teknik işleri icra eden Yönetim Kurulunun etkin denetimini engellemektedir.</p>	<p>*Bankanın ana malî kaynağının yerel yönetim kesintileri olması, altyapı yatırımlarının finansmanı için yetersiz gelmektedir.</p>	<p>*Teknik yardımlar yetersiz olduğu gibi, proje maliyetlerini yükseltmektedir. *Yerel yönetimlerin üstlenip yapabilecekleri teknik işleri gereksiz yere üstlenmektedir.</p>
<p>1996- KAV ve TBD: Yerel Yönetimler ve İller Bankası</p>	<p>*Banka üzerinde merkezin katı vesâyeti etkin ve verimli işleyişi engellemektedir. *Bankaya özel personel kanununun olmaması, Bölge Müdürlerine valilerin sicil vermesi özerkliğe aykırıdır. *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumunun denetim yapması, yasal olmadığı gibi Hükümetin Banka üzerindeki vesâyetini artırmaktadır. *BİB, Banka üzerine çökmüş ve vesâyeti altına almıştır.</p>	<p>*Yönetim Kurulu üyelerinin merkezi yönetimde seçilmesi, çalışanların ve üst yönetimin kendini yerel yönetimler yerine Hükümete sorumlu hissetmelerine yol açmaktadır. *Yönetimdeki liyakatsiz kişiler, pozisyonunu korumak için yeniden yapılmaya karşı çıkmaktadırlar. * Genel Kurulda belediyeler aleyhine adaletsiz temsil söz konusudur. *Genel Kuruldaki küçük belediye ve köy temsilcilerinin Bankayla ilgili kifiyetsizlikleri, yerel yönetim temsilini olumsuz etkilemektedir.</p>	<p>* Kaynak yapısı yetersizdir.Alternatif kaynak yaratılmamaktadır.</p>	<p>*Bankanın büyük yatırım projelerini üstlenmesi, yerel yönetimlerin sorumluluk almasını engelleyerek, merkeze bağımlı kılmaktadır. *Yerel yönetimlere malî destek sağlanmasında olduğu gibi Bankanın kredi tahsisinde de siyasî kayırmacılık vardır. *Kredi tahsisinde hiçbir objektif kriter yoktur. Siyasî kayırmacılık vardır.</p>

<p>1996- ODTÜ- İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları</p>	<p>*Banka üzerinde BİB ve Başbakanlığın vesâyeti, Bankanın özerkliğini zedelemektedir. *Bankanın yönetim ve işleyişi, gerek atamalar ve denetim gerekse malî kaynakların sağlanması açısından tamamen merkezî yönetimin kontrolü altındadır.</p>	<p>*Genel Kurulda yerel yönetim delegelerinin her yıl değişmesi, Genel Kurulun ağırlığını azaltmaktadır. *Genel Kurul ve BİB tarafından atanan denetçilerin liyakatsizliği, etkin denetime engel olmaktadır. *Hükümetin Yönetim Kurulu üyelerini ve Genel Müdürü atama yetkisine sahip olması, Genel Kurul ve Banka yönetimi arasındaki bağı koparmaktadır. *Bankacılık alanına ilişkin örgütlenme zayıf olduğu gibi gerekli tecrübe ve liyakate sahip eleman eksikliği söz konusudur. *Bölge Müdürlüklerine yetki devri yapılmaması, Bölgeler ve yerel yönetimler arasındaki bağı zayıflatmıştır. *Personelin, 657 sayılı Kanuna göre istihdamı, nitelik ve nicelik anlamında personel sorunu doğurmaktadır. *Personel liyakatsizliği, birimlerarası eşgüdümü bozmaktadır.</p>	<p>*Belediyelere faizsiz kredi verilmesi, özkaynakların erimesine yol açtığı gibi kredi hacmini olumsuz etkilemektedir. *Yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan fon temin etmede yetersiz kalınmaktadır. Sa-dece Dünya Bankası kre-dileri ile sınırlı kalınmış olması, verimlilik ve et-kinliği sınırlamaktadır. *Farklı sektörlerdeki işti-raklere sermaye aktarımı yapılması ve bu işti-raklerin zarar etmesi, kredi hacmini daraltmaktadır. *Kaynak yapısının büyük oranda merkezî bütçeden yerel yönetimlere aktarılan paydan yapılan kesintiden oluşması, merkezi yöneti-me malî açıdan bağımlılığa yol açmaktadır. *Kaynak kıtlığı, proje ve yatırım fizibilitesinde liya-kat sorunu, yatırımların çok uzun sürmesine yol açarak kaynak israfı oluş-turuyor.</p>	<p>*Banka bankacılıktan ziyade BİB'e bağlı teknik bir kurum gibi çalışmaktadır. *Yatırım projelerini değerlendirmedeki yetersizlik, finansal ve teknik faaliyetlerin planlanmasında soru-na sebep olmaktadır. *Bölge Müdürlüklerine, projelerin sadece teknik denetim yetkisi verilmesi, projelerin finansal açıdan amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının deneti-mini zora sokmaktadır. *Personel hareketliliğinde esneklik olmaması, banka-nın verimli ve etkin çalış-masını engellemektedir. *Hızlışehirleşmeye paralel artan iş yükü, Bankanın yatırımları ve teknik işleri bilfiil üstlen-mesini zorlaştırmış ve hizmet kalitesi düşmüştür.</p>
<p>2001- DPT: Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu</p>	<p>*1989 yılında bankacılık sektöründeki payı binde 6'ya düşmüştür. Bu noktada daha çok teknik bir kurum statüsündedir.</p>	<p>*Gerek kredilendirme yetersizlik gerek üst yönetimin zihniyeti, bankacılık faaliyetlerinin geri planda kalmasına sebep olmuştur.</p>	<p>*Bankanın yaşadığı kaynak sıkıntısı sonucu yerel idarelerden yatırımlar için katkı payı alınması yerel idareleri Bankdan uzaklaştırmıştır.</p>	<p>*Yerel altyapı yatırımlarının kamu kaynaklı finansmanında yaşanan gerileme, bankanın işlevini azaltmıştır.</p>
<p>2003- İller Bankası: Araştırma Anketi</p>	<p>---</p>	<p>*Bankanın kredi kararlarında ve işlemlerinde tarafsızlık sorunu vardır.</p>	<p>*Yerel idarelerce yatırım finansmanında alternatif finans kurumlarının daha yararlı olacağını düşünülmektedir. * Malî piyasalarda daha etkin çalışarak yeni kaynaklara ulaşılmalı.</p>	<p>*Kredi faizleri yüksektir. Kredi limitleri yetersizdir. *Altyapı ve şehircilik alanında danışmanlık hizmetleri yetersizdir.</p>

<p style="text-align: center;">2004- Dünya Bankası: Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi</p>	<p>*Bankanın amacı ve çalışma alanı tam olarak belli olmadığından merkezin vesâyeti altındadır.</p>	<p>*Bankacılık ve teknik hizmetlerin aynı bünyede faaliyet göstermesi ve aynı mali tabloda yer alması, kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının analizini zorlaştırmaktadır. *Teknik destek ve bankacılık dairelerinin aynı bünyede var olması, altyapı projelerinin doğru tasarımı ile geri ödenebilirliği arasındaki bağı koparmaktadır. Bu durum, projelerin zamanında bitirilememesi ve kaynak israfına yol açmaktadır.</p>	<p>*Hızlı şehirleşmenin doğurduğu uzun vadeli finansman ihtiyacını karşılamakta zorluk yaşıyor. *Düşük faiz uygulaması, özkaynakların erimesine yol açarak yerel idarelerden devamlı sermaye artırımını talep ediliyor. *Standart olmayan değişken faiz uygulaması, yerel idarelerin borç ödeme planlaması yapmasını zorlaştırmaktadır. *İmar planlaması ve projelerin tasarımı ve üstlenilmesinde yerel idarelerden bedel alınmaması, kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açarak özkaynakları eritmektedir.</p>	<p>*Yerel idareleri yeni fon kaynaklarına ulaştırarak mali aracılık fonksiyonu zayıftır. *İççe geçen kreditorlük rolü ve merkezi yönetimin mali aracı rolü, finanse edilen projelerin mali fizibilitesinde sorun yaratıyor. *Kredi alacakları ve kamu alacakları için yerel idare paylarına el koyma hakkı, Bankayı teminatlandırma ve kredi analizi alanında rehavete sürükleyerek zayıflatmaktadır. *Proje kredilemede objektif kriterler yerine siyasi baskıdan kaynaklı kayırmacılık söz konudur.</p>
--	---	--	--	---

Raporlarda dile getirilen ortak sorun alanları şu şekilde özetlenebilir: 1) Banka, kendi kararlarını alan özerk bir yapıdan ziyade merkezî yönetimin bağlı kuruluşu gibidir; Çevre ve Şehircilik Bakanlığının --eski adıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-- vesâyeti, Bankayı ÇŞB'na bağlı teknik bir daireye döndürmüş ve bankacılık fonksiyonunu geriletmiştir. 2) Hükümetin Yönetim Kurulu üyelerini ve Genel Müdürü atama yetkisine sahip olması, Genel Kurul ve Banka yönetimi arasındaki bağı koparmaktadır. Genel Kurulda belediyeler, ödedikleri sermaye payına nispetle az temsil edilmektedir. Genel Kuruldaki küçük belediye ve köy temsilcilerinin Bankayla ilgili kifayetsizlikleri, yerel yönetim temsilini olumsuz etkilemektedir. Bankayı yönetenlerin ortaklarına hesap verme zorunluluğu yoktur. Kurumun örgütsel yapısında ağırlık Bankacılıktan ziyade teknik birimler lehinedir. Bankacılık alanına ilişkin örgütlenme zayıf olduğu gibi gerekli tecrübe ve liyakate sahip eleman eksikliği de söz konusudur. Personelin, 657 sayılı Kanuna göre istihdamı, nitelik ve nicelik anlamında personel sorunu doğurmaktadır. Bankanın kredi kararlarında ve işlemlerinde tarafsızlık sorunu vardır. 3) Artan şehirleşmeye paralel kaynak yapısı yetersiz olduğu gibi uluslararası aktörlerle işbirliği zayıftır. Banka, yeni kaynak yaratmaktan ziyade, merkezî yönetim fonlarının yerel yönetimlere aktarımında veznedarlık görevi yapmaktadır. Bankanın yaşadığı kaynak sıkıntısı sonucu yerel idarelerden yatırımlar için katkı payı alınması yerel idareleri Bankadan uzaklaştırmıştır. 4) Kentsel planlama ve altyapı yatırımlarında yerel yönetimlere inisiyatif bırakmamaktadır. Personelin 657 sayılı Kanuna tâbi olması,

Bankanın faaliyet verimini bozmaktadır. Yerel yönetimler, Bankadan yeterli fon desteği alamadığı için merkeze bağımlı hale gelmektedir. Bu yapıyla Banka, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki malî vesâyetinin bir aracı gibi işlemektedir. Yerel yönetimlerin üstlenip yapabilecekleri teknik işleri gereksiz yere üstlenmektedir. Bankanın büyük yatırım projelerini üstlenmesi, yerel yönetimlerin sorumluluk almasını engelleyerek, merkeze bağımlı kılmaktadır. Proje kredilendirmede objektif kriterler yoktur. Dolayısıyla kredi tahsis sürecinde siyasî baskıdan kaynaklı kayırmacılık vardır. Kredi alacakları ve kamu alacakları için yerel idare paylarına el koyma hakkı, Bankayı teminatlandırma ve kredi analizi alanında rehavete sürükleyerek zayıflatmaktadır.

Tablo 8. Reorganizasyon Raporlarında Yer Alan Öneriler

Raporlar	Ortaklık Yapısı ve Statüsüne İlişkin Öneriler	Organizasyonel Yapısı ve Personel Rejimine İlişkin Öneriler	Mali Yapı ve Kaynak Geliştirmeye İlişkin Öneriler	İşleyiş ve Faaliyetlerine İlişkin Öneriler
1985- Çukurova	*Yerel yönetim yatırım bankası haline dönüştürmek.	---	----	----
1986- Inbucon: İller Bankası Yönetim Çatışması	<p>*Ortaklarına karşı sorumluluk taşıyan ve özerk bir şekilde işleyecek A.Ş. olmalıdır.</p> <p>*Uluslararası nitelikte işleyen kalkınma bankası olmalıdır.</p> <p>*Geçiş döneminde ilgili bakanlık BİB olabilir. Ancak desantralizasyon ilkesine uygun ana sorumluluk ortaklarına karşı olmalıdır.</p>	<p>*657 sayılı Kanunun kapsamından çıkarılmalıdır.</p> <p>*Genel Kurulun %70'i belediyelerden, %15'i il özel idareleri ve kalan %15 köylerden oluşmalı</p> <p>*Genel Kurulun 75 olan üye sayısı danışma sıfatını kazanabilmesi için 209'a çıkarılmalıdır.</p> <p>*Genel Kuruldaki 9 üye Hükümetçe atanmalı fakat oy hakkı olmamalıdır.</p> <p>*Yönetim Kurulu üye sayısı 9'a çıkarılmalıdır. 3 üye, Bankanın yönetiminden sorumlu Genel Müdür, teknik işlerden sorumlu Gen. Md. Yrd. ve bankacılıktan sorumlu Gen. Md. Yrd.'dan oluşmalı. Diğer 6 üyenin 2'si uluslararası bankacılıkta tecrübe şartıyla DPT'ce önerilen adaylar arasından Genel Kurulda seçilmelidir. Kalan 1 üye, Hükümetçe seçilmeli. Genel Müdür, Yön. Kur. Başkanı olmalıdır.</p> <p>*Yönetim Kuruluna yardımcı olmak üzere genel politikalar Komitesi, Teknik Komite ve Kredi Komitesi kurulmalıdır.</p> <p>*Kalkınma bankası vasfını güçlendirmek ve alternatif fon kaynağı bulabilmek için yeni Bankacılık Bölümü kurulmalıdır. Bu bölüm altında kurulacak Kredi Değerlendirme Departmanı ile finanse edilen yatırımların geri dönüşü sağlanabilir.</p> <p>*Yerel yönetimlerin atıl fonlarını alabilmek için şubeleşmeye gidilmeli.</p> <p>*Kredi portföyünü takip edebilecek "İç Kontrol Ünitesi" kurulmalı ve aynı zamanda uluslararası itibara sahip denetçiler görevle getirilmelidir.</p>	<p>*Yerel yönetimlere tahsis edilen tüm merkezî bütçe kaynaklarının dağıtımı İller Bankası üzerinden baştan belli olan objektif kriterlere göre dağıtılmalı</p> <p>*Artan altyapı yatırım finansmanı taleplerini karşılayabilmek için sermayenin belediyeler ek yük getirmeyecek şekilde artırılması gereklidir.</p>	<p>*Teknik bölüm, Bankanın ana organı olmaktan çıkarılarak belediyelerin talep etmesi halinde piyasa fiyatı üzerinden hizmet veren danışmanlık birimi şeklinde işlemelidir.</p> <p>*Teknik bölümün işlevi, verilen kredilerle finanse edilen projelerle sınırlanmalıdır.</p> <p>*İmar hizmetleri, belediyelere devredilmeli ve gücü olmayan belediyelerin hizmet alımlarına "Küçük Sözleşmeler Garanti Fonu" kurarak yardım etmeli. Desantralizasyon politikaları dâhilinde belediyelerin kapasitesi artacağından Bankanın teknik desteğine ihtiyaç kalmayacaktır.</p> <p>*Banka, teknik hizmetleri piyasayla rekabet edecek düzeye getirmeli ve piyasa fiyatı üzerinden bedel almalıdır. Böylece altyapı yatırımları için gerekli kaynak otofinansmanla sağlanabilecektir.</p> <p>*Proje planlama, izleme, değerlendirme, inceleme kapasitesinin artırılması için eğitim programı başlatılmalıdır.</p> <p>*Bölge Müdürlükleri de dâhil olmak üzere tüm yöneticilerin gerekli tecrübe ve liyakate sahip profesyonellerden oluşması etkin işleyiş için gereklidir. Artan profesyonellik dâhilinde bölge müdürlüklerinin yetkileri artırılmalıdır.</p>

<p style="text-align: center;">1993- TOKİ, İULA-EMME: Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması</p>	<p>*Yatırım kararlarını DPT'ye devretmiş edilgen kurum yerine, yatırım projelerinin mali ve teknik açıdan kredi değerlendirme-sini objektif şekilde yapabilen çağdaş bir banka kurulmalıdır.</p> <p>*Banka, işleyişi ve kredi kararlarında, merkezî yönetimle başta belirlenecek objektif kıstaslar dâhilinde özerk hareket etmelidir.</p>	<p>*Genel Kurul, paydaş yerel yönetimlerden oluşmalıdır. BİB, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı temsilcileri de bulunabilir.</p> <p>*Yönetim Kurulu üyeleri Genel Kurul tarafından seçilmeli, 9 üyeden oluşmalıdır. 6 üye, yerel yönetim temsilcilerinden 3 üye ise, merkezî yönetim temsilcilerinden oluşmalıdır. Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu olmalıdır.</p> <p>*Teknik işlevi bertaraf edilen Bankanın Yönetim Kurulu üyeleri Bankacılık Kanunundaki nitelikleri taşımamalıdır.</p> <p>*Denetleme Kurulunun 2 üyesi, yerel yönetim temsilcileri arasından ve 1 üyesi merkezî yönetim temsilcileri arasından Genel Kurul tarafından seçilmelidir.</p> <p>*Kredi verme faaliyetini planlayacak "Kredi Planlama Kurulu" oluşturulmalıdır.</p> <p>*Teknik hizmetleri dışarıda bırakacak şekilde tamamen bankacılık hizmetlerine dair bölümler oluşturulmalıdır.</p>	<p>*İç ve dış piyasalardan fon sağlayabilecek etkin bir kredi kuruluşu olmalıdır.</p> <p>*Kredi kararları, projenin fizibilite sonuçlarına göre verilmelidir.</p> <p>*Yerel yönetimlere sermaye piyasalarından borçlanabilmeleri için aracılık ve danışmanlık yapılmalıdır.</p> <p>*Ticari bankalardan kredi kullanmak isteyen yerel yönetimler lehine garanti vererek kaynak çeşitliliği sağlanmalıdır</p> <p>*Yerel yönetimler ve şirketleri için kredi puanlama modeli geliştirilmelidir.</p> <p>*Verilen kredilerin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlenmelidir.</p> <p>*Yerel yönetimlere borç yönetimi ve denetimi kapasitelerinin artırılması konusunda destek olmalıdır.</p> <p>*Mevduat kabul ederek Yerel yönetimlere kısa vadeli kredi verebilmelidir.</p>	<p>*Yerel yönetimlere borç verme ve merkezî bütçe kaynaklarının dağıtımını tekelsel bir işleyiş dâhilinde icra eden bir kuruluştan ziyade, uzun vadeli ve ucuz fonları temin edip, diğer finans kurumlarıyla rekabet edebilecek etkinlikte olmalıdır.</p> <p>*Proje finansman kriterleri en başta objektif bir şekilde belirlenmeli ve ilan edilmelidir. Borcun niteliği ve koşulları açıkça sözleşmede yazılmalıdır.</p> <p>*Bankacılık ve teknik hizmet fonksiyonları ayrıştırılmalıdır.</p> <p>*Proje finansmanında alacaklı ve borçlunun rollerinin ayrıştırılması, yerel yönetimlerin borç ödeme ve fon yönetim kapasitesini geliştirirken siyasi kayırmacılığın önüne geçilecektir.</p> <p>*Yerel yönetimlere tüm bankacılık hizmetleri sunulmalıdır.</p> <p>*Ticari banka şeklinde çalışarak özel sektöre de kredi verebilmelidir.</p> <p>*Yerel yönetimlerin paralarının toplandığı havuz bankası olmalıdır</p> <p>*Leasing hizmeti vermeli-dir.</p>
--	--	---	---	--

<p style="text-align: center;">1993- TODAİE: İller Bankası Reorganizasyon Raporu</p>	<p>* Banka, sadece belediyelere değil, il özel idareleri ve köylere de hizmet vermelidir. Dolayısıyla adı "Yerel Yönetimler Bankası" olarak değiştirilmelidir</p> <p>* Merkezi yönetim Bankaya ortak olmalıdır.</p> <p>* Banka, mevduat toplamayan yatırım ve kalkınma bankası olarak devam etmelidir.</p> <p>* Banka özerk bir şekilde karar alıp, yönetilmelidir.</p> <p>* Özerklik idareden tamamen bağımsızlık anlamına gelmez. İdarenin bütünlüğü çerçevesinde gerekli denetimi yapacak idari otorite ve ilgili bakanlık olarak Çevre ve Konut Bakanlığı belirlenmelidir.</p> <p>* Kendi kanunu çerçevesinde özerk bir şekilde yönetilen Bankanın Bölge Müdürlerine valilerin sicil vermesi kaldırılmalıdır.</p>	<p>* Belediyelere ilişkin tüm verilerin kaydının tutulup depolanacağı "Belediyeler Bilgi Bankası" kurulmalıdır.</p> <p>* Bankanın teknik örgütlenmesi, gerek kamu gerek özel sektöre hizmet verecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.</p> <p>* Bankacılık bölümü altında "Hazine Birimi" ve "Fon Yönetim Birimi" kurulmalıdır.</p> <p>* Genel Kurul üye sayısı, 150 olmalı. Bunlardan 100'ü belediyelerden, 20'si il özel idarelerinden, 10'u köylerden, 20'si de Bakanlık temsilcileri olmalıdır.</p> <p>* Genel Kurul, Bankanın çalışma ilkelerini, misyonunu, vizyonunu belirleyebilmelidir.</p> <p>* Yönetim Kurulu, 7 üyeden oluşmalıdır. 3'ü Genel Kurul üyeleri arasından, diğer 3'ü İçişleri, BİB ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık temsilcilerinden bankacılık alanında tecrübeli kişilerden oluşmalıdır. Genel Müdür, Yönetim Kurulunun doğal üyesidir.</p> <p>* Bankacılık işlevinin güçlendirilmesi için "Yerel Yönetimler Bankası Başkanlığı" altında "Bankacılık ve Finansman Genel Müdürlüğü" ile "Teknik Hizmetler ve Yatırımlar Genel Müdürlüğü" oluşturulmalıdır.</p> <p>* Merkez teşkilatı içinde yerel yönetimlerle ilgili bilgiler toplamak ve araştırma yapmak için "Yerel Yönetimler Dairesi" kurulmalıdır.</p> <p>* Personel rejimi ayrı bir kanunla düzenlenmelidir</p> <p>* Kadroların yetki, ödev, görev tanımları ve iş akışları belirlenmelidir</p> <p>* Başbakanlık YDK'nun denetleme yapması yasal değildir. Ancak esas denetleyici organ TBMM'ye rapor sunar.</p> <p>* Genel Kurul ve BİB tarafından 1 yıl için seçilen denetçiler yeterli değildir. Malî analiz yapabilecek denetçiler 3 yıl için Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık tarafından atanmalıdır.</p>	<p>* Merkezi yönetimin yerel yönetimlere tahsis ettiği tüm fonların dağıtımı, belirlenen objektif kriterler dâhilinde Banka tarafından yapılmalıdır. Bu şekilde siyasi kayırmacılığın önüne geçilebilir.</p> <p>* Bankanın sermayesi merkezî bütçenin de katkısıyla artırılmalı ve yeni fonlar tahsis edilerek kaynak yapısı güçlendirilmelidir.</p> <p>* Kredilendirmede objektif kriterler belirlenmeli ve sübvansiyonlu krediler hâricinde piyasa faizleri uygulanmalıdır.</p> <p>* Merkezi yönetim ortak olarak gireceği Bankaya sermaye koyarak sermaye yapısını güçlendirmelidir.</p> <p>* Kaynak çeşitliliği so-runu, interbank işlemleri, tahvil-bono ihracı, ve leasing alacakları karşılığı ihraç edilen Varlığa dayalı menkul kıymetlerle karşılanmalıdır.</p>	<p>* Bankacılık yanısıra nüfusu 100.000'den az olan belediyelere teknik hizmet vermeli. Diğer belediyelerden talep gelirse sözleşme dâhilinde teknik hizmet verilebilmelidir.</p> <p>* Devletin sübvansiyon ettiği yatırımların teknik denetimini Banka yapmalı ve kredinin amacına uygun kullanıldığını denetlemelidir.</p> <p>* Banka, teknik üstleniciliğini yaptığı projelerin her aşaması ile ilgili belediyelere bilgi vermelidir. Yatırımların maliyeti, geri ödeme kaynakları ve verimliliğine dair fizibilite raporları hazırlanmalı ve paylaşılmalıdır.</p> <p>* Yerel yönetimlere, ihtiyaç duydukları malî ve teknik hizmetleri piyasadan temin edebilmelerine yönelik danışmanlık verilmeli</p> <p>* Leasing işlemleri yapılmalıdır.</p> <p>* Yerel yönetimlerin hazinesi olma fonksiyonu kazandırılarak yeni kaynak bulma ve atıl kaynakların verimli hale getirilmesi için danışmanlık yapılmalıdır.</p> <p>* Bölge Müdürlüklerine yetki aktarımı yapılmalı. Bölgelerde imar şubesi kurulmalı ve kısa vadeli kredi kullanım yetkisi verilmelidir.</p> <p>* Bölgelerde, belediye başkanları ve il özel idare temsilcilerinin katılacağı "Bölge Danışma Kurulları" oluşturulmalıdır. Kurul, bölgenin ihtiyaçlarını ve yıllık yatırım programının belirlenmesinde görüş sunabilmelidir.</p> <p>* Yatırım hizmetlerine ilişkin iş programının belirlenmesinde ilgili belediye başkanının onay imzası alınmalı ve bankanın üstlendiği işlerdeki ihale komisyonlarına oy hakkı olmaksızın belediye başkanı girmelidir.</p> <p>* Belediyelere teknik hizmet kapasitelerini geliştirmeleri için eğitim verilmelidir.</p>
---	---	---	---	--

<p>1996- KAV ve TBD: Yerel Yönetimler ve İller Bankası</p>	<p>* BIB'in alt kuruluşu gibi çalışan yapı ve işleyiş değişmelidir. * Banka, teknik üstlenicilik rolünden sıyrılarak tamamen yerel yönetimler için mali aracı ve kreditor rolüne bürünmelidir. Kararlarını kendi alan özerk bir yapı oluşturulmalıdır.</p>	<p>* Genel Kurulda belediye başkanları ağırlıklı olmalıdır. Böylece özerk bir işleyiş daha kolay sağlanabilir. * Yerel yönetimler bilgi bankası oluşturulmalıdır. * Verilen kredilerin amacına uygun kullanıldığını denetleyecek yapı oluşturulmalıdır.</p>	<p>* Kaynak yapısı çeşitlendirilip güçlendirilmelidir. * Kaynak yapısını güçlendirmek için uluslararası kurumlarla işbirliği yapılmalıdır. * Sermaye olarak genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan kay-nak olmamalıdır. Bu paralar yerel idarelere aktarılmalıdır. Böylece yerel idareler özel sektörden hizmet alabilir.</p>	<p>* Teknik üstlenicilik yerine talep gelmesi halinde teknik danışmanlık hizmetleri verebilir. * Bankacılık bölümü daha aktif olmalıdır. * İmar, planlama ve altyapı projeleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır. * Finanse edilecek projelerin mali ve teknik fizibilitesi yapılmalı ve geri ödeme gücüne göre krediendirme yapılmalıdır.</p>
<p>1996- ODTÜ: İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları</p>	<p>* Kalkınma bankası olarak çalışacak A.Ş. statüsü verilerek özerkliği sağlanmalıdır. * Ticaret Kanununa tabi olarak faaliyet göstermelidir. * Adı "Belediyeler Kalkınma Bankası A.Ş." olmalıdır. * Banka ortaklığından ve faaliyet alanından köyler çıkarılmalıdır. Belediyeler ve il özel idareleri olmalıdır.</p>	<p>* Banka, kendi adına ve belediyeler adına her türlü para ve sermaye piyasası işlemleri yapabilecek yapı ve işleyişe kavuşturulmalıdır. * Genel Kurulun etkinliği artırılmalı ve her yıl toplanmalıdır. Genel Kurulda belediyeler ve il özel idareleri ağırlıklı olmalıdır. Nüfus büyüklüğü ve yüzölçümüne göre iller arasında gruplandırma yapılmalı ve her grubun eşit oy hakkı olmalıdır. * Yönetim Kurulu üyeleri, Genel Kurul tarafından seçilecek 8 üyeden oluşmalı ve Kurulun doğal üyesi olan Genel Müdür de Genel Kurul tarafından seçilmelidir. * Toplam 3 kişiden oluşan Denetleme Kurulu, Genel Kurul tarafından seçilmelidir. * Bölge Müdürlüklerine yetki devri yapılmalı ve uzman personelle güçlendirilmelidir. Belli bir limite kadar kredi yetkisi verilmeli ve projelerin amacına uygun yürütüldüğü Bölge Müdürlüğüne denetlenmelidir.</p>	<p>* A.Ş. statüsünde uluslararası piyasalardan daha kolay borçlanabilir ve elde edilen kârla birlikte otofinansman sağlayabilir. * Banka, kaynak geliştirme ve mali aracılık kapsamında kendi adına veya belediyeler adına menkul kıymet ihracı yapmalı, sendikasyon kredileri olarak yerel idarelere ucuz ve uzun vadeli kredi vermeli, dış kredilere garantör olarak olarak yerel idarelerin borç almasına yardım etmelidir. * Sermaye düzenli olarak artırılmalı ve artışa Genel Kurul karar vermelidir. * Sermaye, genel bütçeden yerel idarelere aktarılan payların %5'i, belediye ve il özel idareleri ve bağlı şirketlerin elde ettiği gelirlerin %5'i olarak belirlenmelidir.</p>	<p>* Teknik üstlenicilik görevi, yerel yönetimlere ve özel sektöre devir edilmelidir. Easa görev alanı, yerel yönetimlere kaynak temin etme ve bankacılık olmalıdır. * Teknik işlev, krediyle yapılan projelerin amacına uygun yürütüldüğünün denetlenmesiyle sınırlı olmalıdır. * Talep olduğu durumlarda teknik ve mali danışmanlık yapabilir. * Mali işlere ilişkin uzman kadrosu bulunmayan belediyelere danışmanlık hizmeti vermeli ve eğitim düzenlemelidir. * Banka, finanse ettiği projelerin fizibilitesini yapmalı, ihalelere ilişkin şartname hazırlamalı, ihaleyi kazanan firmaları kredilendirebilmeli ve leasing hizmetleri vermeli-dir.</p>
<p>2001- Yerel Yönetimler ÖİK Raporu</p>	<p>* Banka, merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında mali aracı statüsünü korumalıdır. * Banka, gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olacak şekilde yeniden organize edilmelidir.</p>	<p>*Banka, gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olacak şekilde yeniden organize edilmelidir. * Banka, altyapı finansmanını yönetecek, uluslararası piyasalardan alınan kredilerin amacına uygun kullanıldığını denetleyecek bir rol üstlenmelidir.</p>	<p>-----</p>	<p>* Banka, yerel kamu işletmeciliğini geliştirmek için belediyelere teknik hizmet sunmalı, yönlendirici ve geliştirici rol oynamalıdır. * Proje değerlendirme, teknoloji seçimi gibi konularda eğitici ve yönlendirici bir kurum işlevini ifa etmelidir.</p>

<p style="text-align: center;">2003- İller Bankası Araştırma Anketi</p>	<p>*Banka, yerel altyapı planlaması, altyapı finansmanı, kaynak geliştirme konularında yeniden yapılandırılmaktadır. * Gerçek bir yerel yönetimler bankası olarak yeniden organize edilmelidir.</p>	<p>* Banka, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında mali aracı statüsüne devam etmelidir. * Proje değerlendirme, teknoloji seçimi gibi konularda eğitici, yönlendirici bir kurum yapısına bürünmelidir. *Genel Kurul ve Yönetim Kurulu, yerel yönetimlerce oluşturulmalıdır.</p>	<p>-----</p>	<p>* Banka, altyapı finansmanını yönetecek, uluslararası kurumlardan alınan kredilerin amacına uygun kullanıldığını denetleyecek işleve sahip olmalıdır. * Banka, yerel kamu işletmeciliğini geliştirmek için belediyelere teknik hizmet sunmaya devam etmeli aynı zamanda yönlendirici ve geliştirici işleve sahip olmalıdır.</p>
<p style="text-align: center;">2004- Dünya Bankası: Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi</p>	<p>* Bankanın amacı ve çalışma alanı netleştirilmeli ve siyasetten bağımsız, özerk şekilde işlemelidir. * BİB'e bağlı olmaktan çıkarılmalıdır. * Yönetim ve işleyiş yerel yöneticilere bağımlılık kaldırılmalıdır.</p>	<p>* Banka, yetkin kişilerden oluşan bağımsız bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmelidir. * Yönetim Kurulu, merkezi otoriteye bağlı olmadan kararlarını serbestçe almaktadır. * Teknik hizmet bölümü, kamu ve özel sektöre, talep eden yerel yönetimlere bedeli karşılığı hizmet verecek profesyonelliğe kavuşturulmalı ve geliştirilmelidir. * Yatırım projelerinin onaylanması, DPT yerine Banka içinde kurulacak "Proje Değerlendirme Kurulu" tarafından yapılmalıdır. İlk etapta yerel idareler ister özel sektöre isterse parasını ödeyerek Bankaya fizibilite raporu hazırlayarak başvuru yaparlar. * Proje Değerlendirme Kurulu, analiz raporlarına ve başta belirlenen kriterlere göre değerlendirme yapmalıdır.</p>	<p>* Kaynak yapısı çeşitlendirilerek, merkezi bütçeye bağımlılık azaltılmalıdır. * Kredi tahsisi ve faiz oranları, özkaynakların erimesine yol açmayacak şekilde piyasa koşullarına göre belirlenmelidir. * Kredilerde geri dönüşü sağlayacak yaptırım gücüne haiz mekanizmalar oluşturulmalıdır. * Ödenmeyen krediler için bütçe paylarından kesinti uygulaması kaldırılmalıdır. * Kaynak tarafı, sadece merkezi bütçeye dayanmamalı, mali piyasalardan fon temin edilmelidir.</p>	<p>* Bankanın işleyişinde BDDK'nın yönetmelikleri eksiksiz uygulanmalıdır. * Bankanın merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında oynadığı mali aracılık işleviyle kreditorluk işlevi birbirinden ayrılmalıdır. * Projelerin kredi değerlendirilmesinde, yerel halktan yapılacak tahsilatlarla ödenecek verimliliğe sahip olup olmadığı analiz edilmelidir. * Sübvansiyonlu krediler bütçe dönemi başında belirlenmeli ve objektif kriterlere göre kullanılmalıdır. * Bankanın ana işlevi, proje finansmanı sınırlanmalıdır, teknik proje üstleniciliği yerel idarelere bırakılmalıdır. * Teknik hizmet sunumu talepte bulunan belediyelere bedeli karşılığı danışmanlık şeklinde verilmelidir.</p>

Raporlarda dile getirilen ortak sorun alanlarından sonra ortaya konulan çözüm önerileri şu şekilde özetlenebilir:

1) Yatırım projelerinin malî ve teknik açıdan kredi değerlendirmesini objektif şekilde yapabilen, uluslararası işbirliklerini geliştirebilen ve özerk şekilde işleyecek yapıya kavuşturulmalıdır. Banka, mevduat toplamayan yatırım ve kalkınma bankası olarak devam etmelidir. Kendi kanunu çerçevesinde özerk bir şekilde yönetilen Bankanın bölge müdürlerine valilerin sicil vermesi kaldırılmalıdır. ÇŞB'nin --eski adıyla BİB-- alt kuruluşu gibi çalışan yapı ve işleyiş değişmelidir. Banka, teknik üstlenicilik rolünden sıyrılarak tamamen yerel yönetimler için malî aracı ve kreditor rolüne bürünmelidir. Kararlarını kendi alan özerk bir yapı oluşturulmalıdır.

2) Genel Kurulun etkinliği artırılmalı ve her yıl toplanmalıdır. Genel Kurulda belediye başkanları ağırlıklı olmalıdır. Böylece özerk bir işleyiş daha kolay sağlanabilir. Genel Kurul ve Yönetim Kurulu, yerel yönetimlerce oluşturulmalıdır. Banka, yetkin kişilerden oluşan bağımsız bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmelidir. Yönetim Kurulu, merkezî otoriteye bağı olmadan kararlarını serbestçe almalıdır. Toplam 3 kişiden oluşan Denetleme Kurulu, Genel Kurul tarafından seçilmeli. Proje Değerlendirme Kurulu, analiz raporlarına ve başta belirlenen kriterlere göre değerlendirme yapmalıdır. Kalkınma bankası vasfını güçlendirmek ve alternatif fon kaynağı bulabilmek için yeni “Bankacılık Bölümü” kurulmalıdır. Bankacılık bölümü altında “Hazine Birimi” ve “Fon Yönetim Birimi” oluşturulmalıdır. Personel rejimi ayrı bir kanunla düzenlenmelidir. Kadroların yetki, ödev, görev tanımları ve iş akışları belirlenmelidir. Verilen kredilerin amacına uygun kullanıldığını denetleyecek yapı oluşturulmalıdır. Banka, kendi adına ve belediyeler adına her türlü para ve sermaye piyasası işlemleri yapabilecek yapı ve işleyişe kavuşturulmalıdır.

3) Artan altyapı yatırım finansmanı taleplerini karşılayabilmek için sermayenin belediyeler ek yük getirmeyecek şekilde artırılması gereklidir. Sermaye düzenli olarak artırılmalı ve artışa Genel Kurul karar vermelidir. Kaynak yapısı çeşitlendirilip güçlendirilmelidir. Kaynak yapısını güçlendirmek için uluslararası kurumlarla işbirliği yapılmalıdır. Yerel yönetimlere sermaye piyasalarından borçlanabilmeleri için aracılık ve danışmanlık yapılmalıdır. Kredi kararları, projenin fizibilite sonuçlarına göre verilmelidir. Verilen kredilerin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemelidir. Merkezî yönetimin yerel yönetimlere tahsis ettiği tüm fonların dağıtımını, belirlenen objektif kriterler dâhilinde Banka tarafından dağıtılmalıdır. Bu şekilde siyasî kayırmacılığın önüne geçilebilir.

4) Teknik bölüm, Bankanın ana organı olmaktan çıkarılarak belediyelerin talep etmesi halinde piyasa fiyatı üzerinden hizmet veren danışmanlık birimi şeklinde işlemelidir. Bankacılık ve teknik hizmet fonksiyonları ayrıştırılmalıdır. Yerel yönetimlere tüm bankacılık hizmetleri sunulmalıdır. Banka leasing hizmeti vermelidir. Bankacılık bölümü daha aktif olmalıdır. İmar, planlama ve altyapı projeleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Bankanın işleyişinde BDDK'nın yönetmelikleri eksiksiz uygulanmalıdır.

Tablolarda, İller Bankasına dair tespit edilen sorunlar ve getirilen çözüm önerileri; İller Bankasının ortaklık yapısı ve statüsü, İller Bankasının organizasyonel yapısı ve personel rejimi, malî yapı ve kaynak geliştirme, işleyiş ve faaliyetler başlıkları altında ele alınarak, ilan edilen hedef ve amaçların ne kadarının başarıldığının analizini içeren değerlendirme aşamasının analiz çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Formülasyon aşamasında hazırlanan raporlarda dile getirilen sorun ve öneriler, tablo haline getirilerek politika değerlendirme sürecinin daha kolay biçimlendirilmesine katkı yapacaktır.

4.5.2. Alan Araştırması: İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Değerlendirilmesi

İller Bankasının temelde yerel yönetim finansman kuruluşu olduğundan hareketle; yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarının karşılanmasındaki yeterliliği, işleyişindeki aksaklıklar, finansman yanısıra teknik işlevini sürdürmesinin gerekliliği, 2011 yılı 6107 sayılı yeni Kanunun yarattığı farklılıklar, İller Bankasına ilişkin dile getirilen eleştiriler ve öneriler çerçevesinde örneklem olarak seçilen Ege Bölgesindeki tüm büyükşehir ve il belediyelerinden randevu istenmiştir. Randevu talebine olumlu yanıt veren Ege Bölgesindeki büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve bazı ilçe belediyeleriyle³⁰ yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakat tekniği uygulanarak yüzyüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Belediyeler yanısıra İller Bankasının faaliyet alanı dâhilinde Bankanın reorganizasyon politikalarının paydaşları olan diğer kurum ve kuruluşlar ile de yapılandırılmamış derinlemesine mülakat tekniği uygulanarak yüzyüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, İller Bankasındaki değişimleri ve yeni işleyişi anlayabilmek için isminin yazılmasını istemeyen İller Bankası üst düzey yetkilisi ile yüzyüze görüşme gerçekleştirilmiştir. Sürdürülebilir şehirleşmenin desteklenmesi ve bu amaçla yerel yönetimlerin finansmanı için Türkiye’de 2004’ten itibaren temsilcilik bulduran Fransız Kalkınma Ajansının (AFD) Ankara Temsilcisi ve Proje Sorumlusu olarak çalışan Murat Ülker ile de yüzyüze görüşme gerçekleştirilmiştir.

³⁰ Randevu taleplerinde, İller Bankasıyla olan mali ilişkileri göz önünde bulundurularak öncelik büyükşehir ve il belediyelerine verilmiştir. Randevu talebine olumlu yanıt alınamayan büyükşehir ve il belediyelerinin bulunduğu ildeki bazı ilçe belediyelerinden randevu istenerek kabul edenlerle mülakat gerçekleştirilmiştir.

4.5.2.1. Evren ve Örneklem

Araştırma evreni, aynı niteliklere sahip olduğu varsayılan birimlerin oluşturduğu gruptur (Akbulut, 2010: 5). Bir başka ifadeyle, yapılacak araştırma kapsamında ulaşılan sonuçların genelleştirilmesini sağlayan birimlerin oluşturduğu kümedir. Yapılan araştırmayla elde edilen sonuçların genelleştirilebilme kapasitesinin yüksekliği, araştırmanın değerini ve güvenilirliği artırıcı etki yapmaktadır (Karasar, 2012: 109). Yapılan araştırmayla ilgili bir diğer önemli husus ise, araştırma kümesi içindeki tüm diğer elemanları temsil edecek nitelikte örneklemin oluşturulmasıdır. Araştırma evrenindeki tüm birimlere ulaşmanın zorluğu göz önüne alındığında, araştırmanın amacına uygun nitelikte tüm evreni temsil edecek örnek grubun seçilmesi, araştırmacıya maliyet, zaman, enerji kazandıracak gibi araştırmanın kontrollü bir şekilde planlanması ve yürütülmesinde kolaylık sağlamaktadır.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesine katkı yapması planlanan araştırmanın amacı, 1980'lerden itibaren devam edegelen reorganizasyon politikalarının çıktısını oluşturan 2011 yılı 6107 sayılı İllbank AŞ Kanununun ve diğer değişikliklerin etkilerinin tespit edilmesidir. İller Bankasının ortaklığının yerel yönetimlere ait olmasına rağmen, yönetim ve kontrolün Çevre ve Şehircilik Bakanlığının elinde olması, beraberinde etkin ve verimli bir işleyişin sağlanamadığı ve hattâmuhalefet partili belediyeler tarafından siyasî kayırmacılık yapıldığı iddialarını gündeme getirmektedir. Dünya Bankası, TODAİE, üniversiteler ve diğer kurumlar tarafından hazırlanan Raporlarda dile getirilen İller Bankası reorganizasyon politikalarının yarattığı politika tesirinin tespitini içeren bu araştırmanın evreni; İller Bankasının hem ortağı hem de müşterileri konumunda olan 30 büyükşehir belediyesi, 1367 il, ilçe ve büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il özel idaresini (<http://online.anyflip.com, 22/06/2018>) kapsamaktadır. Araştırma evreninin doğal parçası olan İller Bankası yanısıra yerel yönetim finansmanında Türkiye'de faaliyet gösteren uluslararası finansal kuruluşlar da araştırma evreninin üyeleri arasında sayılabilir. İller Bankasının yerel yönetimlere kredi sağlayan finansal kuruluş olduğundan hareketle birincil işlevi, yerel yönetimlere kredi sağlayarak borçlanma ihtiyaçlarını karşılamaktır. 2016 yılı itibariyle belediyelerin toplam yükümlülükleri, 78.823 Milyon TL iken il özel idarelerinin toplam yükümlülükleri 1.852 Milyon TL'dir. Alınan malî borçlar kapsamında 2016 yılında

ödenen tahakkuk esaslı faiz giderleri ise; belediyeler için 3.837 Milyon TL, il özel idareleri için 40 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir (<https://www.muhasabat.gov.tr>, 24/06/2018). Bu veriden de görüldüğü üzere, İller Bankasından kredi kullanan kesim, il özel idarelerinden ziyade belediyeler ve bağlı ortaklıklarıdır. İller Bankası reorganizasyon politikalarının değerlendirilmesinin amaçlandığı bu araştırmada, İller Bankasının ana faaliyet konusu olan kredi ikrazından yeterince yararlanmayan il özel idareleri örneklem dışında tutulmuştur. İl özel idareleri yerine belediyelerin örnekleme dâhil edilmesinin sebeplerinden bir diğeri ise; İller Bankasının statüsü, ortaklık yapısı, malî yapısı ve kaynak yapısı, faaliyetler ve işlevlerine ilişkin sorunlar ve olası çözüm yollarını tespit edebilmek için seçilmiş ve belli oranda özerkliğe sahip yerinden yönetim kuruluşları olan belediyelerden daha sağlıklı ve objektif verilerin elde edilebilme imkânıdır. İller Bankasının işleyişi ve statüsüne ilişkin olarak politika formülasyon raporlarının birçoğunda dile getirilen siyasî müdahale sorunsalından dolayı, hem iktidar partisi hem de muhalefet partilerinin dengeli olarak dağıldığı Ege Bölgesindeki belediyeler, tüm araştırma evrenini temsil edebilecek örneklem niteliğine sahiptir. Bu kapsamda, Ege Bölgesindeki belediyelerden randevu talep edilirken, İller Bankasından daha fazla kredi kullanmaları ve daha profesyonel finansman kadrosuna sahip olmaları sebebiyle büyükşehir ve il belediyeleri öncelikle tercih edilmiştir. Randevu alınan belediyelerle, yarı yapılandırılmış derinlemesine açık uçlu mülâkat tekniği ile “malî hizmetler/işler” sorumluları ve/veya “üst düzey yetkililer” ile görüşmeler yapılmıştır. Randevu talebine olumlu cevap veren Denizli Büyükşehir Belediyesi, Muğla Büyükşehir Belediyesi, Afyonkarahisar İl Belediyesi, Uşak İl Belediyesi, Nazilli Büyükşehir İlçe Belediyesi, Sultanhisar Büyükşehir İlçe Belediyesinin malî hizmetler/işler sorumlularıyla açık uçlu derinlemesine yüzyüze ve bizzat mülâkatlar yapılmıştır. Belediyeler yanısıra reorganizasyonun esas muhatabı olan İller Bankası da, araştırmanın örnekleme dâhil edilmiş ve organizasyon sürecine ilişkin veriler elde edilmeye çalışılırken aynı zamanda belediyelerden gelen eleştirilere cevap aranmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, İller Bankasının geçirmiş olduğu değişim süreci, yeni faaliyet alanları, organizasyonel yapısı ve işleyişine ilişkin İller Bankası üst düzey yetkilisi ile yapılandırılmamış derinlemesine mülâkat yapılmıştır.

İller Bankası, yerel yönetim finansmanında halen başat rol oynamasına rağmen uluslararası finans kuruluşlarının ve özel bankaların da bu alanda aktif olmaya başladıkları görülmektedir. Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Japon Kalkınma Bankası, Alman Kalkınma Bankası (KfW) gibi uluslararası kuruluşlar, belediyelere İller Bankası aracılığıyla kredi kullandırırken 2005'ten beri Türkiye'de faaliyet gösteren Fransız Kalkınma Ajansı, gerek doğrudan gerekse İller Bankası ve ticarî bankalar aracılığıyla yaklaşık 2 Milyar EUR'luk kredi kullandırmıştır. Kullandırılan kredilerin yaklaşık %30'u, belediyelerin altyapı ve üstyapı yatırımlarının finansmanı için direkt olarak belediyelere kullandırılırken %70'i, ticarî bankalar vasıtasıyla kamu ve özel sektör firmalarına kullandırılmıştır. 2008 yılında, Denizbank ile işbirliği yapılarak büyükşehir olmayan 100 belediyeye 80 Milyon EUR tutarında, belirlenen malî ve teknik kriterlere uygun olması şartıyla altyapı ve üstyapı proje finansmanı sağlanmıştır. Devlet sermayeli kuruluş olması, kâr amaçlı olmaması ve Denizbank ile yaptığı anlaşmadan da görüldüğü üzere çok sayıda belediyeye kredi kullandırma politikasına sahip olduğu için AFD, araştırmanın örnekleme dâhil edilmiştir. Bu çerçevede AFD'de Ankara temsilcisi ve Proje Sorumlusu olarak çalışan Murat Ülker ile Türkiye'deki yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçları çerçevesinde AFD'nin tutumu, İller Bankası ile mevcut ve potansiyel işbirlikleri ve İller Bankasının rolüne ilişkin yapılandırılmamış derinlemesine mülâkat yapılmıştır.

4.5.2.2. Veri Toplama Aracı

Araştırmanın bu bölümünde veri toplama aracı olarak nitel bir yaklaşım izlenmektedir. Nitel araştırmalar; görüşme yapılan bireyin tutum, tecrübe, davranış ve algıları hakkında içgörü dâhil olmak üzere nicelleştirilemeyen bulguları üreten bir araştırma türü olarak tanımlanabilir (Strauss ve Corbin, 1990). Nitel araştırma, incelenen olgunun "kim, ne, nerede" tanımlarını araştırır (Sandelowski 2000: 339). Nitel araştırma metodlarından olan mülâkat, araştırmacının araştırma çalışmasıyla ilgili olarak belli bir alana odaklanmış sorular katılımcıya yönelttiği bir süreçtir (DeMarrais, 2004). Cohen ve arkadaşlarına (2007) göre mülâkat, araştırmacı ve muhatap arasında geçen kontrollü ve belirli bir amaç çerçevesinde yürüyen sözel iletişim biçimidir. Yapılan mülâkatla, araştırmacı ve muhatap var olan olguları ve durumları nasıl

algıladıkları hususunda görüş alışverişi yaparken kendi görüşlerini ortaya koymaya çalışırlar. Bu noktada, mülâkat sadece bir durum hakkında bilgi ve veri toplamaktan fazlasını ifade etmektedir. Mülâkat, aynı zamanda muhatabın dünyayı algılayış biçimi ve olgular hakkındaki bastırılmış önyargılarını içeren öznel yorumlarını da içerir (s. 349). Diğer bir deyişle mülâkatlar, katılımcıların içsel deneyimleri, algıları, düşünceleri ve duyguları hakkında bilgi veren nitel araştırma tekniğidir (Weiss, 1995). Patton'a (2014) göre ise, mülâkat, muhatapların tecrübeleri, düşünceleri, algıları ve bilgilerine doğrudan ulaşma imkânı verir. Görüşmenin nihayetinde elde edilen veriler ve yapılan doğrudan alıntılar, muhatapların kişisel tecrübeleri, algıları, düşüncelerini açığa çıkardığı gibi bireysel ve kurumsal ilişki ve etkileşimler yanısıra örgütsel süreçlerin de detaylı şekilde betimlenebilmesine imkân verir (s.4). Mülâkatın belirli bir sınır içinde yürütülmesine rağmen gizli ve dipte kalmış meseleler hakkında veri toplamaya imkân kılan esnek ve spontan yapısı, özellikle karmaşık araştırma alanları için güçlü bir veri toplama tekniği olarak ele alınmasını sağlamaktadır (Cohen vd., 2007: 349). Yapılandırılmış mülâkat tekniğinde, muhatabın görüşme formundaki önceden belirlenmiş standart sorulara cevap vermesi öngörülürken, farklılık ve esnekliğe yol açacak açık uçlu sorulara yer verilmez. Yapılandırılmamış mülâkatta ise önceden belirlenen soruları içeren görüşme formundan ziyade yüzyüze görüşmedeki açık uçlu soruların sorulması sözkonusudur. Derinlemesine mülâkat, muhataplardan alınan cevaplardan hareketle yeni sorulara alan açarak konunun gizli kalan tüm yönlerini açığa çıkarmaya yarayan esnek ve keşfedici mülâkat tekniğidir. Derinlemesine mülâkat, belirli standart kalıp sorular içinde yapılandırılmamış yüzyüze görüşme şeklinde cereyan ettiği gibi, sorulan sorular kişisel algı ve tecrübeleri ortaya çıkarmaya yönelik olarak açık uçludur. Bu tarz mülâkat, genel ve objektif gerçekleri ortaya koymak veya bir hipotezi niceliksel verilerle test etmek gibi bir amaç taşımamasına rağmen muhatabın kişisel tecrübe ve algılarının çözümlenmesi yoluyla araştırma için gerekli sonuçların elde edilebilmesini sağlar (Tekin, 2006: 102-104).

Bu bölümde uygulanan derinlemesine mülâkat formundaki nitel araştırma tekniğinin, araştırmaya dâhil edilen belediyelerin ve diğer paydaş kurumların; İller Bankasına ilişkin deneyimlerini, İller Bankası reorganizasyon politikalarının belediyeleri nasıl etkilediğini, İller Bankasının mevcut işleyişine dair deneyimledikleri

sorunlar ve çözüm önerilerinin tespit edilmesine katkı yapması beklenmektedir. İller Bankasının ÇŞB ile ilgili kuruluş olması yanısıra Yönetim Kurulunda ÇŞB ve diğer Bakanlık temsilcilerinin çoğunluğa sahip olması, İller Bankasının siyasî müdahaleye açık konumda olmasına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle, Türk siyasal kültürünün ayırt edici özelliklerinden olan merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağır vesâyeti, İller Bankasına ilişkin dile getirdikleri sorunlar, talepler, beklentiler ve çözüm önerileri gibi öznel ve karmaşık bilgileri (Ritchie vd., 2013) araştırmak ve ortaya çıkarmak için niteliksel bir yaklaşım daha uygun olacaktır. Elde edilen veriler yapılandırılmış derinlemesine mülâkat tekniğiyle toplanmıştır. Mülâkatın araştırmacının araştırma çalışmasıyla ilgili olarak belli bir alana odaklanmış soruları katılımcıya yönelttiği bir süreç (DeMarrais, 2004) olmasından hareketle araştırmacı belli alana odaklanmış temel soruları sorgular, soruların sırasını yeniden düzenleyebilir, soruları yeniden sorabilir veya görüşme sırasında yeni sorular sorabilir (Ritchie vd., 2013).

Araştırmanın evreninde yer alan AFD ve İller Bankası yetkilileriyle yapılan görüşme açık uçlu ve yapılandırılmamış mülâkat çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın bir diğer muhatabı olan belediyelerle yapılan görüşmeler sırasında ise belli alana odaklanmış soru silsilesi, gerek bazı malî verileri elde etmek gerekse de açık uçlu sorular yoluyla muhatapların algı, düşünce ve beklentilerini elde etmek amacıyla yöneltilmiştir. Mülâkattta, sorular belirli bir sıra dâhilinde değil, genel konuşma akışı içerisinde peyderpey sorulmuş ve bazı sorulara muhataplar tarafından cevap verilmemiştir. Söz konusu soru silsilesi, şu şekildedir:

- İller Bankasından kullandığınız kredi var mıdır? Tutarı nedir?
- Diğer bankalardan kredi kullanıyor musunuz?
- İller Bankası ve diğer bankalarla olan ilişkilerinizde tercih sebebiniz nedir?
- İller Bankası sermayesine yapmış olduğunuz ödemeler kadar kredi desteği alıyor musunuz?
- İller Bankasının bankacılık alanında yeterince destek olduğunu düşünüyor musunuz? Eleştirdiğiniz ve geliştirilmesini istediğiniz yönler nelerdir?

- İller Bankasının belediyelerin ve belediye şirketlerinin mevduatlarını toplayarak bu havuzdan belediyelere piyasadan daha ucuz faizli kısa vadeli kredi kredi vermesine sıcak bakar mısınız?
- İller Bankasının mevcut ortaklık yapısının (Genel Kurulda yerel yönetim temsilcilerinin olduğu) değişmesi gerektiğini düşünüyor musunuz?
- Mevcut yapısıyla yerel yönetimlerin Genel Kurulda Bankanın politikalarının belirlenmesindeki etkinliği hakkında ne düşünüyorsunuz?
- Yönetim Kurulunda, ortak yerel idarelerin yeterince temsil edildiğini düşünüyor musunuz?
- Belediye olarak imar, planlama ve altyapı-üstyapı ihalelerinin düzenlenmesi, kontrolörlük gibi teknik alanlarda yeterli personele sahip misiniz? Bu konularda İller Bankasının desteğine ihtiyaç var mıdır?
- Genel bütçeden aktarılan paylar üzerinden kesilen %2'lik İller Bankası sermaye payının düşürülmesi, kaldırılması veya devam etmesi hususunda düşünceleriniz nelerdir?
- İller Bankasının belediyelerin finansman ihtiyaçlarını karşılama hususunda etkin çalışıp çalışmadığı hususunda ne söylersiniz?
- 2011 yılında yeni çıkarılan 6107 sayılı İlbank AŞ Kanununun Belediyeniz üzerinde oluşturduğu bir farklılık oldu mu? Olumsuz veya olumlu manada İller Bankasının 2011'den itibaren faaliyetlerini nasıl değerlendirirsiniz?
- İller Bankası ile ilgili şikâyetleriniz ve önerileriniz nelerdir?

4.5.2.3. Muğla Büyükşehir Belediyesi ile Yapılan Mülakat

Muğla Büyükşehir Belediyesi, 2014'teki yerel seçimlerde ana muhalefet partisi CHP'den aday olan Osman Gürün'ün başkanlığında yönetilirken, 66 üyeli Belediye Meclis dağılımında CHP'li üyelerin ağırlığı --CHP'li üye sayısı: 44 AK Partili üye sayısı: 17-- göze çarpmaktadır. Büyükşehir belediyesi olmadan önceki dönemde de belediye başkanlığı CHP'nin elinde olan Muğla'yı, 1999'dan beri Belediye Başkanı olarak Osman Gürün yönetmektedir (<https://www.mugla.bel.tr>, 26/06/2018).

Muğla Belediyesinin borçluluk yapısı, bankalarla ilişkileri, İller Bankasıyla olan ilişkileri, İller Bankasına ilişkin eleştiriler ve önerilerini tespit edebilmek amacıyla Malî İşler Genel Sekreter Yardımcısı Mahmut Nayir ile yapılandırılmış derinlemesine mülakat tekniği kullanılarak Belediye binasındaki odasında görüşme gerçekleştirilmiştir. Mahmut Nayir, Muğla Belediyesindeki görevinden önce 1986'dan itibaren 17 sene boyunca İller Bankasında “Sistem Değerlendirme Uzmanı/Yöneticisi” olarak “Risk Yönetim Dairesi Başkanlığında” çalıştığını ifade etmiştir. Çalıştığı dönem içerisinde, bankacılığa ilişkin sistemsel altyapıyı kurduğunu ifade eden Nayir, 2008'deki BDDK Yönetmeliği çerçevesinde Risk Denetim Sisteminin yazılımını kendisinin yaptığını söylemiştir.

İller Bankası iş tecrübesinden hareketle İller Bankasının dönüşüm sürecine dair görüşlerinin ne olduğu sorusuna:“*İller Bankasının etkinliğinin zayıflamasına neden olarak, 1990'lardaki Tansu Çiller Hükümetinin Belediyeler Fonunda biriken paraları başka alanlara kaydırması yatmaktadır. Fonun içinin boşaltılmasıyla İller Bankası, yerel yönetimlerin yatırımlarını finanse edemez hale geldi*” şeklinde cevap vermiştir.

Nayir, Muğla Belediyesinin kurulduğu günden itibaren İller Bankasına ortaklık payı olarak 35 Milyon TL ödemiş olmasına rağmen sadece 30 Milyon TL'lik kredi kullandığını ifade ederek İller Bankasının Muğla Belediyesine finansal kaynak aktarmak yerine Belediyenin kaynaklarını sömürdüğünü söylemiştir. Nayir, Bankanın kredi politikasını da eleştirerek yerel yönetimlerden kesilerek oluşturulan maliyetsiz kaynağın, ortakları olan yerel yönetimlere %7 ila %12 arasında değişen faiz oranlarıyla kullandırıldığı ve sonuçta elde edilen kârın ortakları olan belediyelere aktarılması yerine yarısından fazlasının köy idarelerine hibe olarak aktarıldığını yani bir nevi belediyelerin malî olarak içinin boşaltıldığını söylemiştir.

Nayir; Bankanın reorganizasyonu sürecindeki en önemli gelişmenin, genel bütçe vergi gelirleri payları üzerinden kesinti yapılarak gecikmiş kredilerin kapatılması yanı sıra Bankanın risk yönetim ve teminatlandırma politikalarını güçlendirecek bir diğer uygulama olan belediye gelirleri üzerine temlik koyma hakkının getirilmesi olduğunu söylemiştir. Borçlu belediyelerin geciken ödemeleri karşılığında Bankanın el koyma hakkının kanunla düzenlenmesi sonrası, 2002 yılı öncesi dönemde yaşanan bazı

belediyelerin borçlarının göz ardı edilerek kesintinin yapılmaması şeklindeki kayırmacılığın ortadan kalktığını ve objektif bir uygulamanın başladığını ifade etmiştir.

Nayir, İller Bankasının ÇŞB’na bağlı bir kuruluş gibi hareket ettiğini ve Banka yönetiminin Bakanlıktan bağımsız karar alamadığını iddia etmiştir. Yönetim Kurulunun çoğunluğunun ve Genel Müdürün Hükümet tarafından atanmasının, Bankanın işleyişinde siyasî kayırmacılığa yol açacak zemin oluşturduğunu söyleyen Nayir, Muğla Büyükşehir Belediyesinin kredi taleplerinin Banka yönetimi tarafından geciktirildiğini söylemiştir. Belediye Meclisinden geçen 404 Milyon TL’lik yatırım programı dâhilinde talep edilen kredilerin sadece 30 Milyon TL’lik kısmını kullanabildiğini ifade eden Nayir, İller Bankası yönetimince onaylanan 4.156.267 TL ve 3.872.424 TL’lik kredilerin kullandırımının 6 aydır geciktirildiğinden şikâyet etmiştir. Nayir’in bir başka şikâyeti ise Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MUSKİ) geçmiş borçlarının -- büyükşehir belediyesi olmadan önce ilçelere ait borçların aktarılmasıyla oluşan-- yapılandırılması sonucu ortaya çıkan borç taksitlerinin Muğla Büyükşehir Belediyesinin genel bütçe vergi gelirleri paylarından kesilmesiyle alakalıdır. Bu borç taksitlerinin, 2018 öncesinde MUSKİ’nin gelirlerine temlik koyularak tahsil edildiğini ancak 2018 sonrasında bu borçların bütçe paylarından direkt kesilerek Büyükşehir Belediyesine gönderildiğini ve bu değişikliğin Muğla Belediyesini cezalandırma yöntemi olarak kullanıldığını iddia etmiştir.

İller Bankasının sağladığı en önemli katkının Dünya Bankası kredilerine aracılık etmek olduğunu ifade eden Nayir, Dünya Bankası ve İller Bankasının işbirliğinde uygulanan “Sürdürülebilir Şehirler Projesi” kapsamında, 5 yıl ödemesiz 30 yıl vadeli 83.480 Milyon EUR’luk kredi limiti tanımlandığını (bu Kredinin 67.480.773 EUR’su Marmaris, Turgutreis, Akyarlar atık arıtma tesisi, Bodrum kanalizasyon yenileme ve Fethiye kolektör yatırımı için olduğu, 16 Milyon EUR’nun ise Fethiye, Seydikemer, Bodrum ve Gündoğan kanalizasyon şebekesi yatırımları için tahsis edilmiştir) fakat henüz kullandırım yapılmadığını söylemiştir. Dünya Bankasının koyduğu şartlardan birisi olan danışmanlık firmasının tespiti için araştırmalarının devam ettiğini söylemiştir. Hazine garantili olarak İller Bankası aracılığıyla kullandırılan bu krediden İller Bankasının %1 oranında aracılık komisyonu olarak maliyeti yükselttiğini ifade eden Nayir, Belediye olarak ana hedeflerinin uluslararası piyasalardan direkt

borçlanabilmek olduğunu böylece İller Bankasının aracılık komisyonundan ve kredi kullandırımındaki kayırmacılık uygulamalarından kurtulabileceklerini dile getirmiştir. Bu amaçla, Fitch ve diğer kredi derecelendirme kuruluşlarıyla görüşmelerin devam ettiğini ve Fitch'e rating notu tespiti için dosya gönderildiğini söylemiştir.

Belediyenin kredi borç yapısındaki ağırlığın ticarî nitelikte çalışan kamu bankalarında olduğunu söyleyen Nayir, ticarî bankalardan yaklaşık 70 Milyon TL'lik kredi kullanıldığını İller Bankasına olan borcun ise 30 Milyon TL civarında olduğunu ifade etmiştir. Kullanılan kredilerin vadelerinin 5 ila 10 yıl arasında değiştiğini söyleyen Nayir, kredi faiz oranlarının İller Bankasından daha yüksek olduğunu buna rağmen ağırlığın diğer bankalarda olma sebebinin, İller Bankasından istenilen seviyede kredi temin edilememesini göstermiştir. Nayir, Büyükşehir Belediyesinin aylık malî istihkanının 40 Milyon TL civarında olmasına rağmen İller Bankasından toplamda ancak 30 Milyon TL'lik kredi kullanabildiklerini söyleyerek, ayrımcılığa uğradıklarını iddia etmiştir.

İller Bankasının mevcut yapısıyla faaliyetine devam edip etmemesine dair görüşü sorulan Nayir, Bankanın toplam kredi portföyünün 22.409 Milyon TL olduğunu ve bu kadar yüksek rakamlı kredinin geri dönüşleriyle sağlıklı kredi politikası oluşturulmadığını ve halen yerel yönetimlerden kesinti yapılarak sermayenin artırılma yoluna gidildiğini söylemiştir. Yerel yönetim temsilcilerinden oluşan Genel Kurulda bankacılıkla ilgili profesyonellerin olmamasının, Genel Kurulun etkinliğini yok ettiğini söyleyen Nayir, yerel yönetimlerin Banka ortaklığında yer almasının pratikte bir karşılığının olmadığını ifade etmiştir. Nayir, Banka Yönetim Kurulunda Hükümetin ağırlığının olması yanısıra Yönetim Kurulu Başkanının ÇŞB Müsteşarı olmasının siyasî kayırmacılığa yol açan bir yapının varlığına yol açtığını belirtmiştir.

İller Bankasının teknik üstlenicilik hizmetlerinin devam ettirilmesine dair Nayir, belediyelerin yaptıkları imar ve planlama işlerinin düzgün olmadığı ve İller Bankasının bu noktada düzenli yapılaşmayı destekleyen fonksiyon icra ettiğini söyleyerek teknik üstlenicilik faaliyetlerinin devamından yana olduğunu belirtmiştir. İller Bankasının üstyapı ve altyapı projelerinin gerek ihale sürecinde gerekse gerçekleştirilmesinde, belediyelerden çok daha kaliteli ve verimli işler yaptığını ifade etmiştir. Bankanın

teknik üstleniciliğe devam etmesinden yana olan Nayir, Bankanın yeni faaliyet alanlarından olan kentsel dönüşüm alanına müdahil olmasının saçma olduğunu belirtmiştir. İller Bankasının yatırım ve kalkınma bankası olarak işlemesi önünde engel oluşturabilecek bu yeni faaliyet alanının, Bankayı TOKİ'ye indirgediğini ifade eden Nayir, zamanın ÇŞB Bakanı olan Erdoğan Bayraktar'ın başlattığı bu Projeye karşı çıktığı için İller Bankasındaki görevinden alındığını söylemiştir.

Bankanın yapısı ve işleyişine dair önerileri sorulan Nayir, ilk etapta Bankanın özerkliğinin sağlanarak ÇŞB'nin bağlı/ilgili kuruluşu olmaktan çıkarılması gerektiğini söylemiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden İller Bankası sermayesi adına kesilen %2'lik payın %1'e düşürülmesi gerektiğini ifade eden Nayir, mevcut kredilerin sağlıklı geri dönüşünün sağlanmasıyla sermaye artışı yapılmadan kredi stoğunun rahatlıkla yönetilebileceğini iddia etmiştir. Kredilendirmenin daha hızlı ve sağlıklı olması adına Bölge Müdürlerine kredi tahsis yetkisi delegasyonu yapılmasının gerekli olduğunu söylemiştir. 08/12/2016 tarih 29912 sayılı Tebliğle mahallî idare gelirlerinin ve tahsilatlarının Bankaya yatırılmasının önünün açıldığını söyleyerek Bankanın kısa vadeli kaynak yapısını güçlendirme imkânına sahip olduğunu söylemiştir. Bu amaçla Bankanın yerel idareleri teşvik edici mahiyette stopaj vergisinden muaf olacak şekilde faiz geliri teklif etmesiyle, yerel yönetimlerin paralarının Bankaya aktarılmasının sağlanabileceğini belirtmiştir. Bu şekilde kısa vadeli kaynak yapısını çeşitlendiren Bankanın, yerel yönetimlere daha fazla kısa vadeli kredi verebileceğini ifade etmiştir.

4.5.2.4. Afyonkarahisar Belediyesi ile Yapılan Mülâkat

Afyonkarahisar Belediyesinin mevcut Başkanı ve Meclis çoğunluğu, AK Partidedir. Mevcut Başkan Burhanettin Çoban, 2009'dan beri Belediye Başkanı olarak görev yapmaktadır. Belediyenin İller Bankası ile olan çalışmaları ve İller Bankasına ilişkin eleştirileri, beklentileri ve önerilerini tespit etmek için Malî Hizmetler yetkilisi ile Belediye binasındaki makamında yüzyüze mülâkat yapılmıştır.

Belediyenin mevcut durumda İller Bankası kaynaklarına ihtiyaç duymadığını ve bankalardan kredi kullanmadığını ifade eden Yetkili, sadece 5 yıl önce alınan ve 10/2018'de son taksidi ödenerek kapanacak olan kredinin olduğunu ifade etmiştir. Kredi gereksinimi duyulmamasının arka planında, Afyonkarahisar'ın atıksu, temiz su,

kanalizasyon, katı atık ve temiz su kaynağı sağlayan barajı gibi ağır yatırımların tamamlanmış olması yattığını ifade eden Yetkili, Devlet Su İşleri tarafından yapılan baraj projesi sırasında arıtma tesislerinin de yapıldığını ve Belediyenin ÇŞB'ye arıtma tesisi maliyetinin belirli bir miktarını belirli bir vadede ödeyeceğini belirtmiştir. Krediye ihtiyaç duyulacak alanın kentsel dönüşüm olduğunu ifade eden Yetkili, şehirdeki riskli yapıların belirlendiğini ve işin finansmanı için bütçe ve imar harçlarından belirli bir miktarın Kentsel Dönüşüm Yasası çerçevesinde tahsis edilmeye başlandığını ifade etmiştir. Tam olarak bütçesi ve finansman ihtiyacı belirlenmeyen proje için İller Bankasından malî desteğin talep edileceğini belirtmiştir.

İller Bankasının bankacılık faaliyetleri kapsamında %15 stopaj avantajını kullanarak belediyelerin kısa vadeli fonlarını toplayarak kredi hacmini artırabileceğini ifade eden Yetkili, Bankanın Bölge Müdürlükleri vasıtasıyla aktif bir şekilde bu işin pazarlamasını yaptığını söylemiştir.

Bankanın teknik üstlenicilik faaliyetlerinin devam ettirilmesi hususunda büyükşehir ve il belediyelerinin teknik yardıma ihtiyaç duymadığını fakat belde belediyelerinin teknik eleman ve tecrübe açısından desteğe muhtaç olduğunu ifade eden Yetkili, Afyonkarahisar'ın Türkiye'de en fazla belde belediyesine sahip ikinci il olduğunu belirterek gözlemleri sonucu belde belediyelerinin teknik hizmet taleplerinin arka planında ÇŞB'nin teknik destek prosedürlerinin fazlalığının yattığını dile getirmiştir. Resmî prosedürlerle uğraşmak istemeyen belde belediyelerinin diğer alternatif olan İller Bankasını tercih ettiklerini gözlemlediğini ifade eden Yetkili, çoğu belde belediye başkanının teknik elemanlarına güvenmediğini ve daha sonra soruşturmaya uğramamak için imar ve planlama faaliyetlerini İller Bankasının üstüne yıkmayı tercih ettiğini söylemiştir.

Yetkili, İller Bankasına ilişkin temel şikâyetlerinin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılan %2'lik kesintiyle ilgili olduğunu ve bu oranın düşürülmesi gerektiğini söylemiştir. Belediye payından yıllık 3.360 Bin TL'lik kesintinin yapıldığını söyleyen Yetkili, bunun karşılığında Bankadan kredi kullanmadıklarını belirtmiştir. Belediye olarak Bankayla aidiyet ilişkisi bulunmadığını ve kendilerini Bankanın ortağı gibi görmediklerini ifade eden Yetkili, Bankanın politikalarına ve işleyişine herhangi bir etki

edemeyeceklerini bildiklerinden dolayı Genel Kurul toplantılarına katılmadıklarını söylemiştir.

Yetkili, teknik hizmetlerin belde belediyeleri için yararlı olabileceğini söylemekle birlikte teknik personeli yeterli olan belediyeler için anlam ifade etmediğini ve hattâ özellikle tercih edilmediğini belirtmiştir. İhalelerin Banka tarafından yapıldığı işlerde, yapılacak değişiklik veya düzenlemelerin mümkün olmadığını ve esnek olmayan proje dizaynının projelerdeki verimliliğini düşürdüğünü ifade eden Yetkili, bir diğer sorunun işlerin çok uzaması olduğunu dile getirmiştir. Bu duruma örnek olarak, Afyonkarahisar’da İller Bankasının proje dizaynı ve düzenlediği ihalesiyle yapılan atıksu projesinin yaklaşık 25 yıl sürdüğü ve üç başkan değişikliği geçirdiğini vermiştir.

4.5.2.5. Denizli Büyükşehir Belediyesi ile Yapılan Mülâkat

Denizli Büyükşehir Belediyesi, 2011’de AK Parti adayı olarak seçilen Osman Zolan başkanlığında faaliyetine devam ederken Meclis çoğunluğu da AK Parti elindedir. Belediye Meclisinde 46 AK Partili üye, 19 CHP’li üye, 8 MHP’li üye, 1 İYİ Partili üye ve 1 bağımsız üye bulunmaktadır. Belediyenin, İller Bankası ile olan ilişkileri, İller Bankasının işleyişi ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların tespiti, İller Bankasının yeniden yapılandırma sürecinin etkilerini ve bu sürece dair önerilerini analiz edebilmek için üst düzey bir yönetici ve Mali Hizmetler Yetkilisi ile derinlemesine mülâkatlar yapılmıştır.

Yönetici, Belediyenin gerek İller Bankasıyla gerekse diğer bankalarla olan finansal ilişkilerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Denizli Büyükşehir Belediyesinin kamulaştırma, altyapı yatırımları ve otopark yatırımları için İller Bankasına olan mevcut borcu, 585 Milyon TL civarındadır. Kullanılan kredilerin vadeleri, 84 ay, 120 ay ve 180 ay gibi değişik vadelere yayılmış durumdadır. İller Bankasına sermaye katkısı olarak ödenen toplam tutar ise, 58 Milyon TL civarındadır. İller Bankasından kullanılan kredilerin faiz oranları %7 (kanalizasyon ve içmesuyu gibi altyapı yatırımları için) ile %9 (yol, kentsel dönüşüm gibi üstyapı yatırımları için) arasında değişmektedir. İller Bankası hâricinde Vakıfbank, Halkbank ve Denizbank’tan vadeleri 60 ay ile 84 ay arasında değişen 2 yıl ödemesiz yaklaşık %16 faiz oranından kredi kullanılmıştır. Yaklaşık 50 Milyon TL’yi bulan bu krediler için Belediye Başkanının imzası hâricinde başka bir teminat verilmemiştir. Diğer bankaların faiz oranları İller Bankasına göre yüksek olsa da İller Bankasının kaynaklarının yetersizliği nedeniyle kredi kullanımı yapılmıştır. Alınan kredilerin kullanım alanı altyapı ve üstyapı projeleri içindir. Cari harcamalar için kredi kullanılmasına gerek duyulmuyor”.

Yönetici, İller Bankasının kredi piyasasındaki hâkimiyetinin azalmaya başladığını, özellikle uluslararası finans kuruluşlarının uzun vadeli ve düşük faizli kredi teklifleriyle piyasa etkinliklerini artırmaya başladığını söylemiştir. Aynı zamanda yurtiçinde Denizbank ve Vakıflar Bankasının; geliştirdikleri projeler, yerel yönetim finansmanına bakış açıları ve yurtdışı finans kuruluşlarıyla yaptıkları işbirlikleri neticesinde yerel yönetimlerin finansmanında etkinliklerinin artmaya başladığını ifade etmiştir. Vakıfbankın Türkiye Sürdürülebilir Enerji Finansman Programı kapsamında Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD- European Bank of Reconstruction and Development) ile yapılan anlaşmayla elde edilen fonların kredi olarak yerel yönetimlere kullanılarak ayrı bir birim oluşturarak etkin rol oynarken, Denizbankın AFD ile yaptığı anlaşmayla yerel yönetim kredi piyasasından pay almaya başladığını vurgulamıştır. Denizli Belediyesi olarak farklı uluslararası finans kuruluşlarından %2,5 gibi düşük faizlerle kredi teklifleri geldiğini, fakat kur riskinden çekindikleri için döviz bazında kredi riskine girmediklerini söylemiştir. Yönetici, yurtdışından kredi temininin de oldukça meşakkatli olduğunu söyleyerek bunun için Kalkınma Bakanlığında izin alınması gerektiğini ve bu iznin yenilebilir enerji gibi alanlara daha kolay verilirken yol yapımı ve kentsel dönüşüm gibi üstyapı projeleri için onayın çıkmadığını söylemiştir. Belediyelerin artan finansman ihtiyacı için “Türkiye Varlık Fonu” yetkilileri tarafından tahvil ihracı yapın önerisi geldiğini, ama mevcut şartlarda böyle bir teşebbüsün başarısız olacağını düşündüğünü söyleyen Yönetici, geçen sene Antalya Belediyesinin tahvil ihracı teşebbüsünün başarısız olduğunu bu duruma örnek olarak göstermiştir.

İller Bankasının işleyiş ve faaliyetine ilişkin problem alanlarının tespiti hususunda Yönetici şunları söylemiştir:

“İller Bankasının mevcut kaynak yapısı, yerel yönetimlerin hızlı şehirleşmesinin gerektirdiği altyapı yatırımlarının doğurduğu finansman ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Özellikle belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülerek büyükşehir belediyelerine bağlanmasıyla birlikte altyapı yatırım ihtiyaçları iyice artmıştır. İller Bankasının sürdürülebilir enerji, gayrimenkul projeleri gibi yeni faaliyet alanları yerine altyapı yatırımları için gerekli kaynağı bulmaya odaklanması gerekir. İller Bankasının kredi tahsis süreci yaklaşık 6 ayı buluyor ki, bu çok uzun bir süre. Son dönemlerde genel bütçe vergi gelirleri paylarının İller Bankasında tutulması için stopaj avantajı sunan faiz geliri teklifleri yapıldığı gibi Bankaya para yatırılmadığı zaman kredi tahsis sürecinin uzayacağı söylenerek aba altından sopa gösteriliyor. Tahsis sürecinin bu kadar uzamasının nedenini araştırdığımızda, krediye ilişkin son kararın Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından verildiğini öğrendik. Şu anda altyapı yatırımları için 20 Milyon TL ve üstyapı yatırımları

için 230 Milyon TL kredi, kullandırım için Bakanın kararını beklemektedir. Bakanların değişmesiyle birlikte kredi politikası da değişmektedir. Önceki Bakan döneminde daha hızlı kredi süreci işlerken mevcut Bakan döneminde kredi kararlarında son sözü kendisinin söylemek istemesinden dolayı gecikmeler oluyor. Kredilendirmede yaşanan bir diğer problem, İller Bankasının daha önce kredi kullanmayan belediyelere öncelik verme politikasından kaynaklanıyor. Hâlbuki kredibilitesi yüksek, geri ödemelerde sıkıntı yaşamayan, bilinen ve malî yapısı güçlü belediyelere kredi önceliği verilmelidir”.

İller Bankasının mevcut ortaklık ve yönetim yapısına dair Yönetici, Yönetim Kurulunda bir tane yerel yönetim temsilcisinin olduğunu ve Bankanın yönetiminde ve aldığı kararlarda yerel yönetimlerin esamesinin okunmadığını iddia etmiştir. Genel Kurulda çoğunluğun yerel yönetim temsilcilerinde olmasının pratikte hiçbir karşılığının olmadığını altını çizmiştir. Mevcut yönetim yapısıyla Bankanın sıkı şekilde ÇŞB'nın kontrolünde olduğunu söyleyen Yönetici, bu durumun Bankanın rasyonel ve tarafsız çalışmasına zarar verebilecek bir husus oluşturduğunu dile getirmiştir.

Yönetici, İller Bankasının daha etkin çalışması ve yönetilmesi için önerilerini şu şekilde sıralamıştır; kredilendirmede malî verilere ve geri ödeme performansına dayalı kredilendirme politikasına geçilerek sicili temiz belediyelere daha fazla kaynak aktarılmalıdır; kredi tahsis kararlarını ÇŞB'ndan bağımsız bir şekilde objektif kriterler çerçevesinde Banka Yönetim Kurulu vermelidir; yenilebilir enerji gibi yeni faaliyet alanları yerine altyapı ve üstyapı projelerinin finansmanına öncelik verilmelidir; Genel Kurul ve Yönetim Kurulunun yapısı yerel yönetim temsilcileri ağırlıklı olacak şekilde değiştirilmelidir; Bankanın teknik işlerden sıyrılması ve bankacılık alanına yoğunlaşması gereklidir; yurtdışı finansman kuruluşlarıyla daha fazla işbirliğine giderek alternatif finansman kaynakları yaratılmalıdır; belediyelerin yurtdışı finansman kaynaklarına ulaşımına destek olmalı ve yabancı para kredi kullanımında kur riskini azaltacak imkânları devereye sokmalıdır; kredi limitleri ve faiz oranları kredi kullanacak yerel yönetimin malî yapısı ve kredibilitesine göre belirlenmelidir.

“Başka bir şey eklemek ister misiniz?” sorusuna Yönetici, büyükşehir belediyelerinin malî kaynaklarının oldukça zayıf olduğunu söyleyerek bu durumun belediyeleri borçlanmaya ittiğini ifade etmiştir. Bu noktada, büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarının artırılması gerektiğini ifade eden Yönetici, şehiriçi araç vergileri gibi bazı vergi kalemlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılması gerektiğine vurgu yapmıştır.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin Malî Hizmetler Yetkilisi, Büyükşehir Belediyesi olarak uluslararası finans kuruluşları ile uzun yıllardır çalıştıklarını ve bu konuda tecrübeli olduklarını söylemiştir. Mevcut durumda Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresinin Dünya Bankasından Belediye Hizmetleri Projesi kapsamında kredi kullandığını ayrıca Büyükşehir Belediyesi olarak Alman KfW'den katı atık tesisi projesi için 29 yıl vadeli, 6 ayda bir ödemeli kredinin kullanıldığını ve bu krediden 4.779 Bin EUR'luk anapara borç bakiyesinin kaldığını ifade etmiştir.

İller Bankasının yapısı ve işleyişine dair görüşleri sorulan Yetkili şunları söylemiştir:

“İller Bankasının kaynak yapısının mutlaka zenginleştirilmesi lazım, Belediye olarak iller Bankasından kaynağımız yok lafını duymak istemiyoruz. İller Bankasının ölçek bazında yeniden yapılandırılması gerekli. Gerekli kurumsal yapının oluşturulması adına küçük belediyeler ve büyük belediyelerin hizmet alacağı yapı, farklılaşmalı. Çok küçük belediyeler de devasa nitelikteki belediyelerde aynı kurumsal yapıya müracat ediyor. İrili ufaklı bir sürü belediyenin var olduğu göz önüne alındığında kredi taleplerinin değerlendirilmesi süreci gereksiz yere uzuyor. Bankanın kredi tahsis kararlarında daha önce kredi kullanmamış ve küçük çaplı belediyelere öncelik vermesi doğru bir yaklaşım değil, kredi değerlendirmesinde yüksek ratinge sahip hakeden belediyelere öncelik verilmelidir. Mevcut ortaklık yapısı, Banka için uygun değil. Bankanın çok daha etkin çalışabilmesi için, Hazineye devredilmesi gereklidir. Böylece Halkbank ve Ziraat Bankası gibi profesyonel bir yönetimle çok daha etkin hizmet sunabilir. Ticarîbankacılık yapmasına rağmen Vakıfbank bile yerel yönetimler için ayrı bir birim oluşturarak gayet etkin bir hizmet sunmaktadır”.

4.5.2.6. Uşak Belediyesi ile Yapılan Mülâkat

Uşak Belediyesi, 2014 yılında seçilen AK Partili Başkan Nurullah Cahan tarafından yönetilmektedir. Meclis yapısına bakıldığında; 17 AK Partili üye, 5 İYİ Partili üye, 5 CHP'li üye ve 4 MHP'li üyeden oluşmaktadır. İller Bankasıyla olan ilişkiler, İller Bankasına ilişkin gözlemlenen sorun alanları ve çözüm önerileri kapsamında Uşak Belediyesinde ekonomist olarak çalışan Yetkili ile mülâkat yapılmıştır.

Yetkili, Belediyelerin diğer kurumlarda olduğu gibi etkin bir finansman yönetimi yapması gerektiğinden hareketle tüm faaliyetlerinin özkaynaklarla finanse edilmesinin mümkün olmadığı gibi verimsiz olacağını söyleyerek, Uşak Belediyesi olarak ticari bankalardan kredi kullandıklarını söylemiştir. Belediyenin İller Bankasından kullandığı kredilerin 2016'da 24.903 Bin TL iken 2017'de 19.237 Bin TL'

ye düştüğünü belirtmiştir. Yönetici, ticarî bankalardan da kredi kullanıldığını ifade ederek 2016'daki kredi riskinin 29.867 Bin TL, 2017'deki riskin ise 89.954 Bin TL olduğunu söylemiştir. Faiz oranları hakkında bilgi vermek istememiştir. İller Bankasından kullanılan kredinin çok daha önceden alınan bir kredi olduğu ve taksitler halinde ödedikleri ve yeni kredi almadıklarını söylemiştir.

İller Bankasının yapısı, işleyişive faaliyetleri hakkındaki sorun alanlarını şu şekilde ifade etmiştir: *“İller Bankası kredilendirme hususunda kamu ve özel bankalar kadar etkin çalışmıyor, kredi çekilmek istendiğinde ağır bir bürokratik prosedürle karşılaşılması, caydırıcı bir etken oluşturuyor, Bankanın Genel Kurul ve Yönetim Kurulunda yerel yönetimlerin etkinliğinin olmadığı açıktır ve budurum ana sorun alanlarından birini oluşturuyor”*.

İller Bankasının daha etkin çalışması için önerileriniz nelerdir sorusuna Yetkili İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetlerini sürdürmesine gerek olmadığını söyleyerek Uşak Belediyesi olarak gerekli personel istihdamını sağladıkları gibi personelin eğitimi hususunda özel sektör firmalarından destek aldıklarını ifade etmiştir. Ortalama 4 yıl vadeli krediler kullanan Uşak Belediyesinin kullandığı kredilerin faizlerinin yüksek olduğu göz önüne alındığında, İller Bankasının daha uzun vadeli ve ucuz faizli kredi kullanılmasına ihtiyaç duyduklarını belirten Yetkili, İller Bankasının kaynak yapısını çeşitlendirerek ve kredi tahsis sürecinde bürokratik işlemleri azaltarak yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarmasını istediklerini söylemiştir.

4.5.2.7. Nazilli Belediyesi ile Yapılan Mülâkat

Aydın iline bağlı Nazilli İlçesi, 2009'dan itibaren MHP'li Belediye Başkanı Haluk Alıcık tarafından yönetilmektedir. Belediye Meclisinin yapısına bakıldığında, 13 MHP'li üye, 6 CHP'li üye, 5 AK Partili üye ve 1 bağımsız üyenin olduğu görülmektedir.

İlçe belediyesi olarak İller Bankasından alınan hizmetler ve kredi ilişkileri, İller Bankasına ilişkin eleştiriler ve öneriler kapsamında Malî Hizmetler Müdürlüğü yetkilisi ve Belediye Başkan Yardımcılarının birisiyle mülâkat yapılmıştır.

Malî Hizmetler yetkilisinin verdiği bilgiye göre, Nazilli Belediyesi, şimdiye kadar İller Bankası sermayesine 682.107 TL'lik sermaye payı katkısı yaparken mevcut durumda kredi riski yoktur. Ticarî bankalardan ise, 4.843 Bin TL'lik 1 yıldan kısa vadelikredi ve 10.378 Bin TL'lik ortalama 3 yıl vadeli kredi kullanılmıştır. 3 yıllık kredi Halkbanktan kullanılmış ve Belediyenin işletme giderlerine sarf edilmiştir. Belediyenin gelirleri ise aylık 8 Milyon TL civarındadır.

İller Bankasına ilişkin olarak herhangi bir görüş ifade edemeyeceklerini söyleyen Malî Hizmetler Yetkilisi, buna sebep olarak İller Bankasıyla çalışmalarının olmamasını göstermiştir. İller Bankasının reorganizasyonuna dair herhangi bir görüşlerinin de olmadığını ifade eden MalîHizmetler Yetkilisi, İller Bankasının ortaklığında yerel yönetimlerin bulunmasının herhangi bir etki yaratmadığını ifade etmiştir.

İsminin yazılmasını istemeyen Belediye Başkan Yardımcılarından birisiyle yapılan mülâkatta, İller Bankasına ilişkin herhangi bir aidiyet hissini var olmadığı ve esas sorunun İller Bankası veya reorganizasyonu olmadığı ifade edilmiştir. Başkan Yardımcısına göre esas sorun, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan %30+%10'luk payın, ilçe belediyelerinin malî yapısını bozmasıdır. İller Bankası reorganizasyonu yerine bu sorun alanını çalışmamı önererek İller Bankasının reorganizasyonu ile ilgilenmediklerini söylemiştir. İller Bankası reorganizasyonunun devletin meselesi olduğunu ifade eden Başkan Yardımcısı, İller Bankasıyla ilgili herhangi bir aidiyet hissi taşımadıklarını ve ortaklık ilişkisine dair bilgisinin olmadığını söylemiştir. Kendisine İller Bankası sermayesi için genel bütçe vergi gelirlerinden kesinti yapıldığı hatırlatıldığında ise esas meselelerinin İller Bankası değil büyükşehir belediyelerine aktarılan %40'luk payın yüksekliği olduğunu tekrar belirtmiştir. Bu yüzden işletme giderleri ve cari harcamalar için kredi kullanmak zorunda kaldıklarını, zaten İller Bankasının işletme giderleri için kısa vadeli kredi kullanmadığını ifade ederek İller Bankasıyla herhangi bir ilişkilerinin olmadığını söylemiştir.

4.5.2.8. Sultanhisar Belediyesi ile Yapılan Mülâkat

Aydın iline bağlı Sultanhisar Büyükşehir İlçe Belediyesi, 2014 yerel seçimlerinde CHP'den seçilen Osman Yıldırımka tarafından yönetilmektedir.

Belediye Meclis üyelerinin 6 tanesi CHP'den, 4 tanesi AK Partiden ve geri kalan 3 tanesi MHP'den seçilmiştir.

İller Bankasıyla olan ilişkiler, eleştiriler ve önerilerin tespit edilmesi amacıyla isminin yazılmasını istemeyen Malî Hizmetler Yetkilisiyle mülâkat gerçekleştirilmiştir. Malî Hizmetler Yetkilisinin verdiği bilgiler çerçevesinde Sultanhisar Belediyesi, şu ana kadar İller Bankasına 101.999 TL'lik sermaye katkı payı öderken mevcut riski, 1.294 Bin TL'dir. Bu miktarın 617 Bin TL'si pazaryeri yapımı için 10 yıl vadeli olarak 2008'de alınan kredidir. Kredinin geri ödemesi ise genel bütçe vergi paylarından İller Bankasının %40 oranında kesinti yapmasıyla ödenmektedir. İller Bankasından yakın tarihte kredi kullanımı yapılmamıştır.

Diğer bankalarla olan kredi ilişkileri için Malî Hizmetler Yetkilisi şu bilgileri vermiştir; Vakıfbank'tan 931 Bin TL'lik 36 ay vadeli aylık geri ödemeli yaklaşık %15 faiz oranlı kredi kullanılmıştır; Türk Ekonomi Bankasından 1.000 Bin TL'lik ipotek karşılığı yaklaşık %17 faiz oranlı 60 aylık kredi kullanılmıştır, yine Türk Ekonomi Bankasından 60 ay vadeli %16 faizli kredi kullanılmış olup İller Bankası tarafından ödenen genel bütçe vergi payları, Türk Ekonomi Bankasına yönlendirilmiştir.

Malî Hizmetler Yetkilisi, İller Bankasının proje kredisi kullandırmayı önceleyerek kısa vadeli kredi vermediği, bu yüzden ticarî bankalara faizleri yüksek olsa da başvurmak zorunda kaldıklarını söylemiştir. Ayrıca İller Bankasının kredi tahsis sürecinin çok uzun olduğu ve bürokratik işlemlerin çokluğundan yakınlıkla ticarî bankalar ile çok daha rahat çalıştıklarını ifade etmiştir. İller Bankasının yeniden yapılandırılması hakkında herhangi bir bilgilerinin olmadığını ve Bankanın işleyiş ve faaliyetlerinde herhangi bir farklılık gözlemlenmediklerini ifade etmiştir. Bankanın ortaklık yapısıyla alakası herhangi bir aidiyet hissetmediklerini ve yönetimi hususunda yerel yönetimlerin herhangi bir etkisinin olmayacağını düşündüğünü belirtmiştir. Teknik hizmetler konusunda ise, imar, planlama, kanalizasyon, içmesuyu ve ana kavşaklar gibi birçok işin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığını ve bunlar için İller Bankasından teknik desteğe ihtiyaç duymadıklarını ifade etmiştir. Ancak üstyapı yatırımları için ihale sürecinin ve proje takibinin İller Bankası tarafından yapılmasının hem maliyetsiz olarak gerçekleştiği hem de daha profesyonel bir şekilde idare

edildiğinden İller Bankasının teknik hizmetlerinin devamından yana olduğunu belirtmiştir.

4.5.2.9. Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) ile Yapılan Mülâkat

1941’de kurulan AFD, Fransa Devletine ait kamu kurumu olarak yaklaşık 60 ülkede çevre projelerine ve sürdürülebilir şehirleşmeye finansal destek sağlayan bir kuruluştur. Ticarî banka olmayan AFD’nin temel amacı, Fransa ve diğer ülkeler arasındaki ilişkileri desteklemek ve çevre korumaya ilişkin destek sağlamaktır. AFD; Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, KfW, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, çeşitli ülkelerdeki kamu bankaları veya özel bankalarla da işbirliği içinde çalışan bir kurumdur. 2005’ten bu yana Türkiye’de de irtibat bürosu bulunduran AFD, belediyelere ve özel sektöre finansal kaynak sağlamaktadır. Belediyelere sağladığı finansal kaynakları doğrudan kullandığı gibi ticarî bankalar aracılığıyla da kullandıran AFD’nin Türkiye Bürosunda Proje Sorumlusu ve Ankara Temsilcisi olarak çalışan Murat Ülker ile mülâkat yapılmıştır. Yapılandırılmamış mülâkat tekniği çerçevesinde; Türkiye’deki yerel yönetimlere sağlanan finansal destekler, ticarî bankalar aracılığıyla belediyelere sağlanan proje destekleri, İller Bankasıyla olan işbirliği veya potansiyel işbirliği alanları hakkında bilgi almak için görüşme bizzat gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’deki faaliyetleri ve yerel yönetimlerle olan ilişkileri hakkında Murat Ülker şunları söylemiştir:

“AFD, 2005’ten itibaren irtibat bürosu vasıtasıyla Türkiye’de faaliyet gösterirken 1 Milyar EUR’a yakın kredi tahsis etmiştir. Bu kredinin 400 Milyon EUR’su Belediyelere tahsis edilen kredidir. AFD’nin bu destekleriyle; Fransız kuruluşlar ile Türk kurumları arasında işbirliğini geliştirmek, dengeli bölgesel kalkınmaya destek vermek, çevrenin korunması ve yenilebilir enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesine destek verilmesi amaçlanmıştır. Türkiye’nin yaşadığı hızlı şehirleşme ve bunun doğurduğu altyapı yatırım ihtiyacı, kamu kuruluşlarını zorlayan bir husus olarak gözlemlenmektedir. AB’ye üyelik çerçevesinde gerekli kriterleri yakalamak için büyükşehir belediyelerinin 2023’e kadar altyapı yatırım ihtiyacının yaklaşık 70 Milyar EUR olduğu tahmin edilmektedir. Su ve arıtma tesisleri, şehiriçi ulaşım, katı atık ve çevre, planlama ve kentsel bilgi sistemleri gibi yatırım ihtiyaçlarının dörtte üçü, belediyelerin yetki alanına girmektedir. Bu noktada AFD; belediyelerin yatırım programlarına destek olmak, proje fizibilite çalışmalarına destek sağlamak, proje sahibi belediyelere Hazine ve DPT onayı alınması dâhilinde finansal destek sağlamak, Türk ve Fransız belediyeler arasında işbirliklerini geliştirmek yoluyla Türkiye’deki belediyelere hizmet sunmaktadır. Malî yapısı düzgün ve kredibilitesi uygun

bulunan büyük çaplı belediyelere Hazine garantisi talep etmeksizin doğrudan finansman imkânı sağlanırken, 5 yıl ödemesiz 15 yıl vadeli taban tutarı 10 Milyon EUR olan krediler kullanılmaktadır. Kredi kullandırmaları doğrudan yapılabildiği gibi özel veya kamu finans kuruluşlarıyla yapılan işbirliği çerçevesinde de kullanılmaktadır. Büyükşehir statüsünde olmayan belediyeleri finansal açıdan desteklemek için Denizbank ile anlaşma yapılmış ve kredi kullandırmaları yapılmaktadır. Kriterleri karşılayan belediyelerin içmesuyu, atık su, katı atık ve şehiriçi ulaştırma alanlarındaki projeleri, en fazla 5 Milyon EUR'ya kadar desteklenmektedir. Denizbank'tan önce küçük belediyelerin desteklenmesine dair proje, İller Bankasına teklif edilmesine rağmen İller Bankası tarafı projeye sıcak bakmamıştır.

Ülker, kamu sektöründe destekledikleri projelerin bazıları hakkında şu bilgileri vermiştir: İstanbul Büyükşehir Belediyesine Hazine garantisi istenmeksizin Avrupa Yatırım Bankası eşfinansmanı ile Taksim-Levent Metro hattı inşası için 15 yıl vadeli 120 Milyon EUR kredi desteği verilmiştir, yine Hazine garantisiz olmak üzere Kayseri Büyükşehir Belediyesine tramvay hattı inşası, altyapı rehabilitasyonu ve mekânsal düzenlemeler için 15 yıl vadeli 22 Milyon EUR'luk kredi verilmiştir. Küçük belediyelerin su ve atık su, katı atık ve ulaşım projelerinin finansmanı için 12 yıl vadeye yayılan 80 Milyon EUR'luk kredi kullandırım anlaşması Denizbank ile yapılmış ve belediyelere kullanılmıştır.

Ülker, İller Bankasıyla işbirliğini artırmayı istediklerini ifade ederken İller Bankasının küçüklü büyüklü tüm yerel yönetimlerle ilişkisinin bulunmasının ve belediyeleri çok iyi tanınmasının çok büyük avantaj olduğunu söylemiştir. İller Bankası yönetiminden işbirliği için yeterli karşılık alamadıklarını bu yüzden yerel yönetim finansmanı konusunda istekli olan Denizbank ile anlaştıklarını ifade etmiştir. İller Bankasının gerek teknik anlamda gerekse finansal anlamda projelerin fizibilitesini ve değerlendirmesini yapacak altyapısının olduğunu, fakat uluslararası işbirliklerine daha açık olması gerektiğini söylemiştir.

4.5.2.10. İller Bankası ile Yapılan Mülâkat

Araştırmanın ana aktörü olan İller Bankasının yerel yönetimlerle ilişkileri, faaliyetleri, reorganizasyon süreci, uluslararası finans kuruluşlarıyla ilişkiler ve yerel yönetimlerden gelen eleştiriler çerçevesinde İller Bankasının üst düzey yetkililerinden birisiyle Genel müdürlük binasında açık uçlu ve yapılandırılmamış mülâkat yapılmıştır.

İller Bankası Yetkilisi, Bankayı değerlendirirken Bankanın iki temel kısıt içerisinde hareket ettiğinin göz önünde bulundurulması gerektiğini söylemiştir. İlk kısıt, ortaklarının yerel yönetimler olması ve ÇŞB'nin yönetim ve işleyişteki belirleyiciliği iken; ikinci kısıt, küçük belediyelere ve köylere hibe dağıtan kamu yararına çalışan bir kurum niteliğinde olmasıdır. Yetkili, Bankanın yerel yönetimlerin ortaklığında olmasına rağmen elde edilen kârın %51'inin küçük belediyeler ve köylere hibe olarak dağıtılması nedeniyle kârlılığı artırmamaya çalıştıklarını ve Bankadan ortak olmayan ünitelere kaynak aktarımını engellemek için kârlılığı optimum dengede tutmaya çalıştıklarını ifade etmiştir.

Yetkili, Bankanın reorganizasyon sürecinde bankacılık faaliyetlerinin güçlendirilmesi ve uluslararası finans kuruluşlarından elde edilen uzun vadeli ve ucuz faizli fon kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı projelerinin daha rahat finanse edilmesinin hedeflendiğini söyleyerek bu hedeflerin büyük oranda başarıldığını ifade etmiştir. Banka olarak temel hedeflerinin, uluslararası düzeyde kredibilitesi olan yatırım ve kalkınma bankası olmak ve bu çerçevede yatırım projelerinin kredilendirilmesini sağlamak olduğunu belirterek artık kısa vadeli kredilerle belediyelerin cari harcamalarını finanse etmeyi bıraktıklarını söylemiştir. Belediyelerin ihtiyacı olan kısa vadeli kredileri ticarî bankalardan temin edebildiklerini ve bu noktada kredibilitesi zayıf olan belediyelerin ticarî bankalardan kredi alabilmesini kolaylaştırma adına teminat mektubu kredisi ile belediyelere destek olunduğunu söylemiştir. İller Bankasının yerel yönetim kredi piyasasında düzenleyici (regülasyon) fonksiyon icra ettiğini söyleyen Yetkili, İller Bankasının yerel yönetimlere kullandırdığı kredi faizlerinin düşük olması nedeniyle ticarî bankaların da kendilerini buna göre ayarladığını ve çok yüksek faizle kredi veremeyeceklerinden hareketle faiz oranlarını İller Bankası faiz oranlarına göre ayarladıklarını belirtmiştir. Belediyelerin kısa vadeli kredi taleplerine şimdilik sıcak bakılmadığını ancak belediyelerin gelirleri ve genel bütçe paylarının Bankada değerlendirilmesini teşvik edecek yeni uygulama ile kısa vadeli krediler için kaynak yaratılabileceğini ifade etmiştir. Bölge Müdürlüklerine verilen talimat gereğince aktif pazarlamanın yapıldığını, belediye gelirleri ve genel bütçe paylarının Bankada tutulmasıyla stopaj vergisi kesintisi olmadan belediyelere faiz getirisi imkânı verildiğini söylemiştir. Yatırım ve kalkınma bankası olarak İller

Bankasının mevduat toplayamadığını fakat bu uygulamanın mevduat kapsamına girmediğini aksine ortak idarelerin paralarını Bankada tutmalarının önünde yasal bir engelin bulunmadığını ifade etmiştir.

Bankanın reorganizasyon sürecinde, özellikle bankacılık faaliyetlerinin geliştirilmesi, uluslararası finans kuruluşlarıyla işbirlikleri ve personel yapısında önemli gelişmenin sağlandığını ifade eden Yetkili, 2006'daki Kanun Tasarısıyla çok daha etkin çalışabilecek ve kısıtlardan kurtulmuş bir yapının tasarlandığını söylemiştir. 2006'daki Tasarının aynı dönemde çıkan Ziraat Bankası ve Halk Bankasına ilişkin Tasarıyla benzer tasarıma ve içeriğe sahip olduğunu ancak yasalaşmadığını belirtmiştir. Uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan işbirliklerinin, özellikle Bankanın personel yapısında önemli iyileştirme sağladığını ve bankacılık alanında personel kalitesi ve tecrübesinin verilen eğitimlerle artırıldığını ifade etmiştir. Bir diğer önemli gelişmenin ise kredi değerlendirme kapasitesinde olduğunu ifade eden Yetkili, malî, teknik ve finansal açıdan kredi değerlendirme ve proje fizibilitesi yapabilme kapasitesinin artırıldığını söylemiştir. Uluslararası işbirliklerinden edinilen tecrübenin diğer kredilerde de uygulandığını ifade eden Yetkili, böylece Bankanın kredi değerlendirme ve tahsis sürecinin rasyonelize edildiğini ifade etmiştir. Projelerin teknik, malî ve ekonomik fizibilitesi ve değerlendirmesi süreçlerinin vakit aldığını söyleyen Yetkili, yerel yönetimlerden gelen kredilendirme sürecinin uzun olması ve bürokratik sürecin uzun olması eleştirilerinin nedeninin yeni proje değerlendirme kriterlerinden kaynaklandığını ifade etmiştir. Şikâyet gelmesine rağmen, rasyonel proje değerlendirme süreciyle birlikte kredi geri dönüşlerinin garanti altına alındığını ve Bankanın malî bünyesinin güçlendiğinin altını çizmiştir. Yeni proje değerlendirme süreciyle birlikte, çok daha objektif ve tarafsız kredi tahsis kararlarının alındığını söyleyen Yetkili, proje değerlendirme sisteminin Bankanın bilgi işlem sistemine monte edildiğini, böylece kredi tahsis kararlarının otomatik olarak sistem tarafından verildiğini ifade etmiştir.

Yetkili, Bankanın sadece ortak yerel idarelerden gelen paylarla faaliyetlerini devam ettirmesinin mümkün olmadığından hareketle, İller Bankasının belirlenen yeni ana odak noktasının alternatif kaynaklar yaratılması yönünde olduğunu söylemiştir. Yeni kaynak yaratma faaliyetleri altında özellikle yerel idarelerle ortak gayrimenkul projelerinin yapılmasının ön plana çıktığını söylemiştir. Kamu kurumlarına, özel

kuruluşlara ve belediyelere ait gayrimenkuller üzerinde Bankayı borç ve yükümlülük altına sokmayacak şekilde ortaklaşa kâr amaçlı gayrimenkul projeleri geliştirerek alternatif kaynak yaratmak istediklerini ifade etmiştir. Belediyelerin altyapı yatırımlarını kısa sayılabilecek dönem içerisinde tamamlayacakları tahmininden hareketle, şimdiden yeni iş alanları yaratma planlaması yaptıklarını ifade eden Yetkili, bu amaçla üstyapı, kent içi ulaşım, yenilebilir enerji, kentsel dönüşüm, gayrimenkul projeleri gibi alanlarda aktif hale gelmeyi amaçladıklarını ifade etmiştir. Ayrıca kentsel dönüşüm kapsamında TOKİ ve Emlak Konut Yatırım Ortaklığı (EKGYO) ile birlikte çalışarak kentsel dönüşüm projelerinde danışmanlık, kontrolörlük ve uygulama alanlarında hizmet vermeye devam edildiği ifade edilmiştir.

Bankacılık ve altyapı faaliyetleri yanısıra yenilebilir enerji yatırımları, gayrimenkul projeleri, kentsel dönüşüm faaliyetleri ve kentsel planlama yatırımları hususunda yeni teknik faaliyet alanlarının eklendiğini ifade eden Yetkili bu kapsamda ortak idarelere etüt, fizibilite, ihale, danışmanlık ve yapım hususunda tecrübeli elemanları vasıtasıyla teknik hizmetlerin verildiğini söylemiştir.

4.5.2.11. Araştırmada Elde Edilen Verilerin Analizi

İller Bankası faaliyetlerinin ve reorganizasyon sürecinin ana muhatabı olan belediyeler yapılan mülâkatlarda, özellikle İller Bankasının kaynak yapısının yetersizliği ve daha fazla kredi kaynağı sağlanması, temel ortak noktalardan birisidir. Mülâkat yapılan belediyelerin Afyonkarahisar Belediyesi hariç olmak üzere hepsinin ticarî bankalardan kredi kullandıkları görülmektedir. Özellikle küçük belediyelerin câri harcamalarını finanse edecek kaynaklardan yana muzdarip oldukları ve ticarî bankalardan yüksek faizli kısa vadeli krediler kullandıkları görülmektedir. Bu kapsamda, İller Bankasının câri harcamalar için kısa vadeli kredi vermeme politikasının, küçük belediyeleri yüksek faizli borç sarmalına soktuğu görülmektedir. Yatırım projelerinin finansmanı noktasında uluslararası finans kuruluşlarının Hazine garantisi olmadan da büyükşehir belediyelerine kredi imkânı tanıdıkları ortada iken gelecek dönemde İller Bankasına ciddi rakip olabilecekleri görülmektedir. Bu noktadaki en önemli engelin kur riski olduğu görülürken döviz üzerinden borçlanmaya gitmek istemeyen belediyelerin kur riskini azaltacak finansal risk azaltma ürünlerinin

sunulmasına ihtiyaçları olduğu ortaya çıkmaktadır. Kaynak yapısının yetersizliği yanı sıra İller Bankasının kredi kaynağı olarak büyük oranda belediye paylarından kesintilere dayanmasının eleştirildiği görülürken, %2'lik bu kesintinin kaldırılması veya azaltılması talep edilmektedir.

Bankanın kredilendirme faaliyetlerine ilişkin mülâkatlardan elde edilen temel veri, Bankanın kredi tahsis sürecinin çok uzun olduğu ve bürokratik prosedürlerin oldukça fazla olduğu şeklindedir. Kredilendirmenin çok uzun sürmesi ve bürokratik prosedürlerin getirdiği bıkkınlık nedeniyle ticarî bankalara doğru bir yönelimin olduğu tespit edilmiştir. Kredilendirme sürecinde Banka yönetiminin bağımsız karar almadığı ve hattâ bizzat Çevre ve Şehircilik Bakanının kredi kararlarında son sözü söylemek istediği için gecikmelerin bu kadar uzun sürdüğü ifade edilmiştir.

Mülâkatlardan elde edilen en çarpıcı verilerden birisi ise, belediyelerin ortakları olmasına rağmen İller Bankasına ilişkin herhangi bir aidiyetlerinin olmamasıdır. Görüşme yapılan yetkililerin birçoğu, Banka Genel Kurulunda belediyelerin çoğunluğunun olmasının bir önemi olmadığı için Genel Kurul toplantılarıyla ilgilenmediklerini belirtmişlerdir. Bankanın faaliyet, işleyiş ve politikalarını belirleyen Yönetim Kurulunda yerel yönetimlerin yeterince temsil edilmediğini söyleyen yetkililer, Bankanın ÇŞB'nin etki ve denetiminde çalışan bir kurum olarak faaliyet gösterdiğini ifade etmişlerdir. Özellikle Muğla Belediyesi, ÇŞB'nin etkisinde çalışan Bankanın kredi kararlarında siyasî kayırmacılık olduğunu iddia ederken diğer belediye yetkilileri, siyasî kayırmacılığın yapıldığına dair net bir şey söylememelerine rağmen mevcut yönetim yapısıyla kayırmacılığa açık bir yapının var olduğunu işaret etmişlerdir.

Bankanın mevcut kaynak yapısıyla belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak görüntü sergilemesine rağmen, gayrimenkul projeleri, kentsel dönüşüm gibi alanlara kaynak aktarmasının mantıklı olmadığı ifade edilirken, Bankanın öncelikle belediyelerin yatırım projelerini yeterince desteklemesini beklediklerini dile getirmişlerdir. Bankanın teknik üstlenicilik faaliyetlerinin sürdürülmesine dair farklı görüşler olsa da, sadece belde belediyelerinin teknik hizmete gereksinim duyduğu, diğer belediyelerin kendi imkânlarıyla rahatlıkla imar, planlama, ihale düzenleme ve kontrolörlük, proje takibi ve gerçekleştirilmesi gibi teknik işleri yapabildikleri

söylenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sayısındaki artış ivmesiyle birlikte belde belediyelerinin sayısının önemli ölçüde azalması, İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetlerinden çekilmesini ve belediyelerin ihtiyacı olan bankacılık ve finansal kaynak yaratma alanına yoğunlaşması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. En fazla belde belediyesinin bulunduğu ikinci il olan Afyonkarahisar'da belediye Yetkilisine göre, küçük belediyelerin teknik işler için İller Bankasına müracat etmelerinin arka planında, belediye başkanlarının teknik elemanlarına güvenmediği ve İçişleri Bakanlığının soruşturmasına takılmamak için sorumluluğu İller Bankasına atmak istemeleri ve İller Bankasından alınan teknik hizmetlerin maliyetsiz olması yatmaktadır. Bu kapsamda, küçük belediyelerin İller Bankasına müracat etmeleri, gerçek bir ihtiyaçtan ziyade sorumluluk ve maliyetten kurtulma amacını içermektedir.

Belediyelerin İller Bankasından genel beklentilerinin yeni finansman kaynağı yaratması olduğu göz önüne alındığında İller Bankasının uluslararası işbirliklerini artırması ve kredi değerlendirme sürecini optimize ederek gecikmeleri önlemesi öncelikli sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Bir diğer temel sorun alanı, Belediyelerin Bankaya dair aidiyet hissini bulunmaması ve Bankayı ÇŞB'nin etkisinde çalışan ve kayırmacılık yapma potansiyeline sahip kurum olarak görmeleridir. Bu kapsamda, mevcut ortaklık yapısının devam ettirilmesinin pratik bir karşılığının olmadığı görülmekte ve 2006 Tasarısında gündeme gelen Bankanın Hazineye devredilerek BDDK gözetiminde bankacılık faaliyetlerini sürdürmesinin çok daha verimli olacağı ortadadır.

4.5.3. İller Bankasının Statüsü ve Ortaklık Yapısına İlişkin 6107 Sayılı Kanun ve İller Bankası Stratejik Planında Belirlenen Hedeflerin Değerlendirilmesi

2006 yılında formüle edilerek Meclise gelen 1/371 sayılı İlbank AŞ Kanun Tasarısının Genel gerekçesinde yer alan temel amaç; İller Bankasının tüm işlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi anonim şirket olarak, yerel yönetimlerin her türlü finansal ihtiyacını karşılayacak, Bankacılık Kanununa göre örgütlenen, çağdaş bankacılık esaslarına göre yönetilen kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi olarak ifade edilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>, 17/04/2018).

2011 yılında Mecliste kabul edilen ve Tasarıdan önemli farklılıklar içeren 6107 sayılı İbank AŞ Kanununda, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip anonim şirket statüsünde “İller Bankası Anonim Şirketi” ünvanıyla, bir yatırım ve kalkınma bankasının kurulduğu ilan edilerek Bankanın statüsü netleştirilmiştir. Banka, yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlandığı halde, bağlı olduğu bakanlık değiştirilmemiş ve yeni Kanunda da ilgili bakanlık BİB olarak belirlenmiştir. Yeni Kanunda Bankanın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahallî idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda yerel yönetimlerle birlikte projeler hazırlamak, yerel yönetimlere malî ve teknik danışmanlık yapmak, altyapı-üstyapı ve şehirleşme projelerinin yapılmasında yerel yönetimlere yardımcı olmak, her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetlerini ifa etmek olarak belirlenmiştir. Kanunda, Bankanın bu amaçlara ulaşabilmek için ortaklarına kısa-orta-uzun vadeli her türlü nakdi ve gayrinakdi kredi açabileceği, yurtiçi ve yurtdışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapıp bunlara üye olabileceği, yurtiçi ve yurtdışı finansman kuruluşlarıyla para ve sermaye piyasalarından kaynak sağlayabileceği ve amacına yönelik her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı faaliyetini yerine getirebileceği karara bağlanmıştır.

Tablo 9. İller Bankasının Ortaklık Yapısı ve Statüsüne İlişkin 4759 Sayılı Kanun ile 6107 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması³¹

Ortaklık Yapısı ve Statüsü	1945 Yılındaki 4759 sayılı İller Bankası Kanunu	2011 Yılındaki 6107 sayılı İlbank A.Ş. Kanunu
Kuruluş	Özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliğe haiz banka	Özel hukuk hükümlerine ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tabi tüzel kişiliğe sahip anonim şirket olarak yatırım ve kalkınma bankası
İlgili Bakanlık	BİB	BİB (BİB'in yerine geçen ÇŞB)
Sermaye Artırım Yetkisi	Bakanlar Kurulu	Bakanlar Kurulu
Sermaye Yapısı	Yıllık Gelirler ve genel bütçe payları üzerinden %5 kesinti	Genel bütçe payları üzerinden %2 kesinti
Genel Kurulun Yapısı	İçişleri Bakanlığı tarafından 3 gruba ayrılan illerden; 1.gruptaki 21 ilin il genel meclisi üyelerinden seçilecek birer kişi; 2.gruptaki 21 ilin belediye meclisi üyelerinden seçilecek birer kişi; 3.gruptaki 21 ilin köy ihtiyar meclisinden seçilecek birer kişi. Ayrıca İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, BİB, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlığı temsilcileri	İl genel meclisi üyeleri arasından seçilecek 20 kişi, her bir ili temsilen belediye başkanları arasından seçilecek birer kişi, İçişleri, Maliye, BİB ve Hazine Müsteşarlığını temsilen birer kişi.
Yönetim Kurulunun Yapısı	5 kişiden oluşur. 3'ü BİB tarafından, 1'i Maliye Bakanlığı tarafından önerilen adaylardan ortak kararname ile atanır. Genel Müdür, Yönetim kurulunun başkanıdır.	7 üyeden oluşur. 4 üye BİB tarafından, 2 üye ise İçişleri Bakanlığının Genel Kurul üyeleri arasından aday gösterdiği kişiler arasından Genel Kurulca seçilir. Genel Müdür, Yönetim kurulu üyesidir. ³² Yönetim Kurulu Başkanını ve vekilini, Yönetim Kurulu seçer.
Genel Müdürün Belirlenmesi	İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanır.	BİB'in teklifi üzerine Başbakan tarafından atanır. ³³
Denetim Kurulunun Belirlenmesi	2 denetçiden biri, Genel Kurul diğer ise İçişleri Bakanlığı tarafından 1 yıl süreyle atanır.	3 üyeden 2'si BİB tarafından biri ise Maliye Bakanlığı tarafından 3 yıl süreyle atanır.
Karın Paylaşımı	Kârın %55'i köylerin kalkınması için ayrılır.	Kârın %51'i; köylerin kalkınması, nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin altyapı, imar ve plan faaliyetlerine finansman sağlamak ve nüfusu 25.000'in altında olan belediyelere altyapı ve imar, planlama faaliyetlerinde hibe olarak ayrılır.
Personel	657 sayılı Devlet Personel Kanununa tabidir.	657'ye tabi olmayan sözleşmeli personel yapısı öngörülmüştür.

8 Şubat 2011'de Resmî Gazetede yayımlanan 6107 sayılı Kanunda değişiklik öngören 08/08/2011 tarih 648 sayılı KHK'nın 58. Maddesi uyarınca, İller Bankasının

³¹“<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4759.html>” ve “<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm>” adreslerindeki Kanun metinlerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

³² 6107 sayılı Kanunun orijinal metninde; Genel Müdür, Yönetim Kurulu Başkanı olarak belirlenmiş ve Yönetim Kurulu üyelerinden 4'ünü atama yetkisine sahip olan BİB'in iki üyeyi Genel Müdür Yardımcıları arasından ataması öngörülmüştür. Bu ibareler 08/08/2011 tarihli 648 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir.

³³ 6107 sayılı Kanunun orijinal metninde Genel Müdürün ortak kararnameyle atanması öngörülmüştür. Bu ibare 08/08/2011 tarih 648 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir.

görev alanına iki yeni faaliyet daha ilave edilmiştir: Banka, Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır, Bankaya 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 (<http://www.mevzuat.gov.tr>, 28/06/2018).

Ortaklık yapısı söz konusu olduğunda 6107 sayılı yeni Kanunda, Bankanın mevcut ortaklık yapısı değiştirilmemiş olup, Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyeler olarak belirlenmiştir. Kanunda, muhalefetin köy idarelerinin de ortaklar arasında sayılması gerektiğine dair görüşü kabul edilmemiş ve il özel idarelerinin köyleri de temsil ettiği gerekçesiyle ortaklık yapısında köy idarelerine yer verilmemiştir.

1980’lerde Özal Hükümetlerinin Dünya Bankasının kılavuzluğunda başlattığı desantralizasyon hamlesinin sonucu olarak İller Bankasının statüsü, ortaklık yapısı ve işleyişine ilişkin gündeme gelen reorganizasyon politikaları, 2006’da Meclise gelen Tasarının 2011’de kanunlaşmasıyla nihayete ermiştir. Kanunun metninde; Bankanın anonim şirket olarak, özel hukuk hükümlerine ve Bankacılık Kanununa tabi tüzel kişilik altında, yerel yönetimlerin altyapı ve şehirleşme faaliyetlerini finanse edip teknik destek sağlayan uluslararası yatırım ve kalkınma bankasına dönüştüğü vurgusu yer almasına rağmen Kanun metninin özüne ve detaylarına bakıldığında 4759 sayılı eski Kanundan çok farklı bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Kanun metninde ifade edildiği üzere, tüzel kişiliğe sahip anonim şirket olarak kendi politikalarını kendi belirleyip uygulayabilen bir kurumsal bir yapının oluşumu ve özerk bir statünün verilmesi söz konusu değildir. Bankanın temel politikalarına karar veren ve kredi tahsis yetkisine sahip olan Yönetim Kurulunun Genel Müdür dâhil olmak üzere yedi üyesinden beşinin ÇŞB ve Başbakanlık tarafından atanması, Bankayı merkezî idarenin bağlı kuruluşu haline getirmektedir. Genel Kurulun yapısında yapılan değişikliklerle her ili temsilen bir belediye başkanının bulunması ve yerel idare temsilcilerinin çoğunlukta bulunmasının pratikte bir karşılığı bulunmamaktadır. Kanunda, Yönetim Kurulunun Genel Kurula karşı sorumlu olduğu ibaresi yer alsa da, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu üyelerini belirleme hakkını elinde tutan ÇŞB’nin Banka üstünde hâkim güç olduğu görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Banka yerel yönetimlerin ortaklığında özerk şekilde çalışan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip anonim şirketten ziyade fiiliyatta ÇŞB’na

bağlı bir kuruluşa dönüşmektedir. Nitekim 08/08/2011 tarih 648 sayılı KHK ile Bankanın faaliyet alanına eklenen; ÇŞB tarafından talep edilen özel projeler yanısıra kentsel altyapı projelerini yapması/yaptırması ve kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projelerine girmesi hükmü gözönünde bulundurulduğunda, bankacılık işlevinden uzaklaştığı görülmektedir.

ÇŞB tarafından talep edilen projelerin yapılmasına dair ibare, Bankanın faaliyet alanlarının belirlenmesinde ÇŞB'nin etkinliğini ve siyasî müdahaleye açık hale getirilmesine yol açacak durum yaratmaktadır. Bankanın ilgili bakanlığı olan ÇŞB'na 06/06/2011'de atanan Erdoğan Bayraktar'ın atanmasını müteakip 08/08/2011'de 648 sayılı KHK ile Bankanın faaliyet alanlarını kentsel dönüşüm ve gayrimenkul yatırım projeleri ekseninde genişletmesi siyasî müdahalenin bir örneğini teşkil etmektedir. 2002-2011 yılları arasında TOKİ ve EKGYO Yönetim Kurulu Başkanlığı yapan Erdoğan Bayraktar'ın İller Bankası faaliyet alanlarına TOKİ'nin ve EKGYO'nun inisiyatifinde olan kentsel dönüşüm ve gayrimenkul yatırım projelerini dâhil etmesi, Bankanın rasyonel şekilde çalışmasını bozacak bir durum arzettiği gibi kentsel dönüşüm konusunda kurumlararası yetki ve görev kargaşasına yol açabilecek risk doğurmaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinin gerek finansmanı gerekse teknik anlamda proje üstleniciliğine soyunulması, gayrimenkul yatırımları gibi getirisi uzun yıllara yayılan bir dönemde elde edilebilecek alanlara kaynak tahsisinin yapılması, bankacılık faaliyetlerinin zayıflamasına yol açacağı gibi kısıtlı olan kaynakların verimli olarak kullanılmasını engelleyen durum yaratmaktadır.

Ege Bölgesindeki belediyelerle yapılan derinlemesine mülâkatlarda, İller Bankasının daha çok merkezî yönetim kuruluşu olarak görüldüğü ve Bankanın işleyişi ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlerin esamesinin okunmadığı ısrarla belirtilmiştir. İlçe belediyelerinden Nazilli Belediyesi Başkan Yardımcısının, “İller Bankasının dönüşümüne dair önerileriniz nelerdir?” sorusuna verdiği cevabın, “*o konu devletin meselesi, bizim müdâhil olacağımız bir konu değil*” şeklinde olması, merkezî vesâyetin içselleştirildiğini gösterdiği gibi İller Bankasına dair aidiyet veya ortaklık duygusunun var olmadığını ortaya koymaktadır. Bankada, kredi karar sürecinin oldukça uzun olması, kaynakların kısıtlı olması, yönetiminde belediyelerin aktif rol oynayamaması ve ÇŞB'nin kredi tahsis kararlarında temel belirleyici güç olması gibi

nedenlerle, mülâkat yapılan muhatapların hemen hemen hepsinde İller Bankasının ÇŞB'na bağlı merkezî yönetimin teknik bir kurumu olduğu algısı mevcuttur. Ortaklığın yerel yönetimlerde olması, Genel Kurulda yerel yönetimlerin çoğunluk olmasının ve Bankanın anonim şirkete dönüştürülmesinin pratikte bir karşılığı olduğunu iddia etmek güçtür. Fiilî durumda Bankanın merkezî yönetimin teknik kurumu olarak çalıştığı göz önüne alındığında ve 2006 Tasarısındaki gerekçelerden biri olan ortaklığın yerel yönetimlerde olmasının işleyişte karışıklığa ve hukukî sorunlara sebep olduğu tespitine rağmen, 2011'de kabul edilen Kanunda yerel yönetimlerin ortaklığının devam ettirilmesi, tenakuz yaratmaktadır. 6107 sayılı Kanunda, özel hukuk hükümlerine ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tâbi anonim şirket şeklinde yatırım ve kalkınma bankası kurulduğu ifade edilse de; 5411 sayılı Kanunun en önemli bileşenlerinden olan “Karşılıklar Kararnamesinden” muaf tutulması, sermaye artırımı kararına bile Genel Kurul yerine Bakanlar Kurulunun karar vermesi, icranın başı olan Genel Müdürü Başbakanın ataması, elde edilen kârın sermayeye ilave edilmesi veya ortaklarına dağıtılması yerine ortak olmayan köy idarelerine hibe olarak dağıtılması ve ÇŞB'nın vereceği görevler kapsamında kentsel dönüşüm ve gayrimenkul yatırım projelerine girmesi gibi hükümler, İller Bankasının anonim şirket şeklinde işleyen bir yatırım ve kalkınma bankasından ziyade ÇŞB ve Hükümete bağlı malî aracılık hizmeti veren ve teknik destek sağlayan bir kurum statüsünde olduğunu göstermektedir.

4.5.4. İller Bankasının Yatırım ve Kalkınma Bankası Olması Hedefi Dâhilinde Malî Yapının Değerlendirilmesi

Gerek 6107 sayılı Kanunda gerekse Stratejik Planlarda dile getirilen en önemli hedef, Bankanın gerçek anlamda kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesidir. Altyapı ve üstyapı yatırım projelerinde gerek üstlenicilik gerekse danışmanlık anlamında güçlü bir geleneğe sahip olan İller Bankasının, yerel yönetimlerin ihtiyacı olan finansman bacağına yetersiz kaldığı ve bankacılık faaliyetlerinin geliştirilmesi gerektiği gerek politika formülasyon raporlarında gerekse de 6107 sayılı Kanunda ve 2006-2010 ile 2015-2019 dönemleri için hazırlanan Stratejik Planlarda dile getirilmiştir (İller Bankası, 2006: 7-9; İller Bankası, 2015: 62). 2006-2010 dönemi Stratejik Planında;

- Belediyelerin, hızlı şehirleşmenin gerektirdiği altyapı yatırımları için kaynağa ihtiyacının olduğu, fakat İller Bankasının mevcut organizasyon yapısı ve malî yapısıyla bu ihtiyacı karşılayamacağı ve yeni finansman kaynaklarına ihtiyaç duyduğu,
- İller Bankasının kendi Kanununda belirtilen görevlerini ifa etmek üzere özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliğe sahip bir kurum olarak tasarlandığı halde buna uygun bir yapılanmaya gidemediği ve zaman içinde merkezî idareye bağlı bir kuruluş haline gelmesi gibi nedenlerle yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu finansman imkânlarının sağlanamadığı,
- Personel ve yönetim anlamında yeni bir organizasyon yapısının kurulması hedefleri çerçevesinde Bankanın yeniden yapılandırılması gerektiği ifade edilmiştir (İller Bankası, 2006: 8).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 2006-2010 Dönemi Stratejik Planında dile getirilen yeniden yapılandırma taleplerinin dikkate alınmasıyla hazırlanan 2006 yılındaki 1/371 sayılı Kanun Tasarısının Gerekçesinde, 1945 yılındaki şartlar dâhilinde kurgulanan İller Bankasının, bir taraftan kredi kuruluşu olarak diğer taraftan ortak yerel yönetimler adına teknik üstlenicilik ve yatırım hizmet vermesinin Bankanın işlevlerinde karışıklık yarattığı ifade edilmiştir. Bu sebeple, Bankanın, teknik işlevlerinden soyutlanmış uluslararası yatırım ve kalkınma bankasına dönüştürülmesi gereklilik olarak belirlenmiştir. Gerek Kanun Gerekçesinde gerekse Bankanın hazırladığı Stratejik Planlarda temel hedef olarak belirlenen yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefinin ne ölçüde başarılabilirdiği, Türkiye’de faaliyet gösteren yatırım ve kalkınma bankaları ile Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Finlandiya ve Fransa’daki yerel yönetim finansman kuruluşlarının verileri çerçevesinde karşılaştırılmalı olarak analiz edilerek değerlendirilmektedir.

Türkiye’de faaliyet gösteren belli bir büyüklüğe sahip yatırım ve kalkınma bankaları, Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası AŞ (TSKB), Türkiye Kalkınma Bankası AŞ (TKB) ve Türk İhracat Kredi Bankası AŞ (Eximbank) olarak sayılabilir. 6107 sayılı Kanunda ifade edildiği üzere İller Bankasının temel hedefi, yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmek ve yerel idarelerin finansman ihtiyaçlarına karşılayabilecek

kapasiteye ulaşmaktır. İller Bankasının sadece yerel yönetimlere kredi verdiği göz önüne alındığında, Türkiye’deki yerel yönetimlerin borçluluk yapısını, malî borçlarını ve banka kredi borçlarını incelemek ve İller Bankasının yerel yönetim finansmanındaki rolünü ele almak yararlı olacaktır. 2015 yılında 63.577 Milyon TL olan yerel yönetim borç toplamı, 2016 yılında %27 artarak 80.663 Milyon TL’ye çıkmıştır. Bu borcun %46,6’sı ise, malî borçlardan oluşmaktadır (<http://www.migm.gov.tr>, 30/06/2018). 2016 itibariyle yerel yönetimlerin yurtiçi kredi borcu 36.196 Milyon TL³⁴, yurtdışı kredi borcu ise 9.733 Milyon TL olarak tahakkuk etmiştir (www.muhasabat.gov.tr, 02/07/2018). Yurtiçi malî borcun 10.225 Milyon TL’sinin “Kamu İdarelerine Malî Borç” olduğu göz önünde bulundurulduğunda (Sayıştay, 2017: 37-38), yerel yönetimlerin yurtiçindeki bankalara 25.971 Milyon TL kredi borcu olduğu ortaya çıkmaktadır. 2016 yılı itibariyle İller Bankasının kullandığı kredi toplamının 16.227 Milyon TL (İller Bankası, 2016) olduğu göz önüne alındığında ise, yerel yönetimlerin yurtiçi banka kredileri toplamının %62’si İller Bankası tarafından karşılanırken, %38’i diğer bankalar tarafından karşılandığı gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu veri, İller Bankasının yerel yönetim finansmanında başat rolünü sürdürdüğünü gösterdiği gibi aynı zamanda diğer ticarî bankaların da yerel yönetimlerin finansmanında aktif rol oynamaya başladığını göstermektedir. Yapılan derinlemesine mülâkatlarda, yerel yönetimlerin, İller Bankasındaki kredi tahsis sürecinin çok uzun ve çok zorlu olduğuna dair şikâyetleri yanısıra İller Bankasının yerel yönetimlerin cari harcamaları için talep ettikleri kısa vadeli kredilerden ziyade proje finansmanı için uzun vadeli finansmanı tercih etmesi, faiz oranlarının yüksek olmasına rağmen diğer ticarî bankaların İller Bankasına tercih edilmeye başlamasına yol açmaktadır. İller Bankasının üst düzey Yetkilisi ile yapılan mülâkatta; proje finansmanı için projenin fizibilitesi, yerel yönetimin malî verilerinin analizi ve borç ödeme analizinin yapılması, projenin teknik analizi ve verimliliğinin

³⁴ Maliye Bakanlığının IMF’ye verilmek üzere hazırladığı Genel Yönetim Mali İstatistikleri (GFS) Tabloları içinde yer alan Genel Yönetim Bilanço-2016 Tablosuna bakıldığında, yerel yönetimlerin “Yurtiçi Krediler” hesabı bakiyesi, 36.196 Milyon TL, “Yurtdışı Krediler” hesabı bakiyesi, 9.733 Milyon TL tutarındadır. Ancak İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 2016 - Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporunda, yerel yönetimlerin “Yurtiçi Mali Borç Toplamı” 28.112 Milyon TL ve “Yurtdışı Mali Borç” toplamı 9.112 Milyon TL olarak gösterilmiştir (<http://www.migm.gov.tr>, 30/06/2018). Bu iki rakam arasındaki farkın kaynağı tespit edilememiş ve mali kayıtlar söz konusu olduğunda Maliye Bakanlığının verilerinin daha güvenilir olduğundan hareketle Maliye Bakanlığının hazırlayıp IMF’ye sunduğu GFS Tabloları esas alınmıştır.

ölçülmesi, Bankanın yatırım projelerinin finansmanının Kamu Yatırım Programı (KYP) temelinde yürümesi gibi sebeplerden dolayı, kredi tahsis sürecinin uzamasının normal olduğu ve detaylı teknik ve malî fizibilite için yapılacak işlemlerden yerel yönetimlerin çekindiğini ifade etmiştir. Kamu Yatırım Programları, Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Orta Vadeli Program Çerçevesinde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmaktadır. Kamu Yatırım Programında; merkezî yönetim kuruluşları yanı sıra İller Bankası, dış proje kredisi kullanacak belediyeler ve diğer belediyeler tarafından gerçekleştirilecek yatırım projeleri belirlenir. Ayrıca bu projelerin hangi kurumlara ne tutarda tahsis edileceği, süresi, özkaynak ve dış kaynak kullanımı gibi hususlar belirlenir (<http://www.kalkinma.gov.tr>, 03/07/2018). Belediyelerin proje yatırımlarının finansmanında Kalkınma Bakanlığı hibelerini, Kamu Yatırım Programını ve Hazine Müsteşarlığına kurumlar olarak görmesi, uzun vadede belediyelerin ticarî kredi piyasası ve sermaye piyasalarından fon temin etme kapasitelerini olumsuz etkileyecektir. Belediyelerin proje onayları için çeşitli merkezî yönetim otoritelerinin yetkili olması, belediye özerkliğini olumsuz etkilediği gibi proje seçimi, bankacılık fonksiyonlarının gelişimi ve malî değerlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi açısından İller Bankasını zayıflatan etken oluşturmaktadır. İller Bankasının kendi sermayesinden finanse ettiği yatırım projelerinin dahi KYP içerisinde onaylanması gerekmektedir. KYP prosedürlerinin ağırlığı yanı sıra başlatılan yatırımların sürelerinin aşırı uzun olması veya onaylanan yatırımların başlatılmaması nedeniyle İller Bankasının KYP projelerindeki rolünün istikrarlı şekilde azaldığı görülmektedir. İller Bankasının azalan bu etkinliğine çözüm olarak, İller Bankasının finansmanını sağladığı projelerin bankacılık teamüllerine ve kurallarına göre kredi değerliliğinin yapılması gerekmektedir (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 109-111).

Dönemin Başbakan Yardımcısı Ali Babacan'ın "2014- Yatırımcılar İçin Altyapı Finansman Araçlarının Geliştirilmesi Konferansının" açılış konuşmasında ifade ettiği üzere, Türkiye'nin 2014-2023 arasında yaklaşık 700 Milyar USD tutarında altyapı yatırımına ihtiyaç duyduğu (<https://www.hazine.gov.tr>, 04/07/2018) gerçeğinden hareketle, altyapı finansmanı için kaynak yaratılmasının en önemli mesele olduğu görülmektedir. 2016 yılında belediyelerin yatırım harcamalarının toplam harcama tutarı içerisindeki payının %35,52 olduğu (<http://www.migm.gov.tr>, 30/06/2018) ve yatırım

harcamalarının üçte birinden fazlasının borçlanma araçlarıyla finanse edildiği bir durumda, özellikle küçük belediyeler açısından finansal yük katlanılmaz hale gelmektedir. Bunun sonucunda proje finansmanında sorunlu kredilerin ve vadesinde ödenemeyen borçların Hazine tarafından yeniden yapılandırıldığı (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 107) görülmektedir. 2017’de yerel yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoğu 678 Milyon TL olduğu gibi Hazine’nin toplam alacak stoğu içinde %66,9’luk tutar (11.605 Milyon TL) yerel yönetimlerden olan alacaklardır. 2017 itibariyle Hazinesinin yerel yönetimlerden olan “Vadesi Geçmiş Alacak Stoğu”, 3.051 Milyon TL olmuştur. Yerel yönetimler yanısıra İller Bankası da, Dünya Bankası ve diğer uluslararası finansal kuruluşlardan fon temininde Hazine garantisinden yararlanmayı tercih ederek 2017 itibariyle 530 Milyon TL lik Hazine Garantili borç anlaşması yapmıştır (hazine.gov.tr, 05/07/2018). Yerel yönetim finansmanının ana aktörü olması beklenen İller Bankasının kaynak geliştirme faaliyetlerinde, sadece Hazine garantisi kapsamında uluslararası finans kuruluşlarından fon temin ederek belediyelere kullanırılmasına aracılık etmekten daha fazla aksiyon göstermesi gereklidir. Banka, farklı finansman enstrümanlarını kullanarak gerek yurtiçi gerekse yurtdışındaki para ve sermaye piyasalarından uzun vadeli ve ucuz fon elde etmeye odaklanmalıdır. Mevcut yapıda İller Bankasının, sermayeye dayalı kredilendirme yaptığı ve merkezî yönetim transferleri üzerinden kesinti yapma hakkına dayalı kredi teminatlandırmasına gittiği için yatırım finansman imkânı oldukça kısıtlıdır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 112-113). Ödenmiş sermayesi dolduğu zaman yerel yönetim paylarından yeni kesintilere ihtiyaç duymaktadır. Bu noktada Banka, yerel yönetimlere tahsis edilen fonlar üzerinden yaptığı kesintiyle oluşturduğu kaynak havuzunu, üzerine faiz ve işletme maliyetlerini ilave ederek kredi olarak yerel yönetimlere kullandıran hantal yapı görünümündedir. Belediyelerle yapılan mülâkatlarda da görüldüğü üzere, bazı belediyeler, ödedikleri sermaye tutarından çok daha az kredi kullanmaktadırlar. Bu durum, belediyelerin İller Bankasından uzaklaşmasına yol açtığı gibi siyasî kayırmacılık yapıldığı ithamlarına zemin hazırlamaktadır. 2018 Nisan ayında alan araştırması içim örneklem olarak seçilen Ege Bölgesindeki randevu alınabilen belediyelerle yapılan mülâkatlardan elde edilen veriler ile bizzat İller Bankasının 899 belediyeyle 2003 yılında yaptığı anket sonuçlarından elde edilen ve yerel yönetimlerin İller Bankasından

taleplerini içeren; Bankanın kaynak yapısını çeşitlendirilmesi, uluslararası finans kuruluşlarından fon temin etmede aracılık yapması, bankacılık fonksiyonunun güçlendirilmesi ve yatırım projelerinin onaylanması ve kredi tahsisi konularında Bankanın özerk karar alabilmesi şeklindeki ifade edilen beklentiler (İller Bankası, 2006) birbiriyle örtüşmektedir.

6107 sayılı Kanunda ve Stratejik Planlarda yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlanan İller Bankasının malî verilerinin, diğer kalkınma ve yatırım bankalarının malî verileriyle karşılaştırılmasıyla birlikte yerel yönetim finansmanında oynadığı bankacılık rolü daha iyi anlaşılabilir. Bu amaçla, İller Bankası yanısıra yatırım ve kalkınma bankacılığının Türkiye'deki önde gelen kurumlarından olan Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası (TSKB), Türkiye Kalkınma Bankası (TKB) ve Türkiye İhracat Kredi Bankasının (Eximbank) malî verileri ele alınarak karşılaştırmaya dâhil edilmiştir. Dikkate alınan malî veriler; toplam aktifler, verilen krediler, özkaynaklar, net kâr, özkaynak kârlılığı, aktif kârlılığı, krediler/aktifler oranı, krediler/özkaynaklar oranı, sermaye yeterlilik rasyosu ve kaldıraç oranıdır.

Tablo 10. Karşılaştırmalı Yatırım ve Kalkınma Bankaları Verileri³⁵

Malî Veriler (Milyon TL)	İller Bankası		Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (TSKB)		Türkiye Kalkınma Bankası (TKB)		Eximbank	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
<i>Toplam Aktifler</i>	21.843	24.998	24.002	28.910	7.042	8.983	68.300	85.375
<i>Verilen Krediler</i>	16.227	22.409	17.322	22.294	5.425	6.928	61.600	80.271
<i>Özkaynaklar</i>	14.116	16.012	2.928	3.535	775	1.256	5.200	5.774
<i>Net Kâr</i>	820	985	476	596	71	128	421	568
<i>Özkaynak Kârlılığı</i>	%5,82	%6,16	%17,60	%18,40	%9,20	%10,20	%8,80	%9,80
<i>Aktif Kârlılığı</i>	%3,76	%3,95	%2,10	%2,30	%1	%1,40	%0,60	%0,66
<i>Krediler/Aktifler</i>	%74,30	%89,60	%72,10	%77,10	%77	%77,10	%90	%94
<i>Krediler/Özkaynak</i>	%115	%140	%591	%630	%700	%551	%1184	%1390
<i>Sermaye Yeterlilik Rasyosu</i>	%49,60	%47,80	%14,30	%17,10	%13,40	%16,70	%13,40	%13,55
<i>Kaldıraç Oranı</i>	%39,57	%40,09	%10,51	%9,83	%11,30	%13,70	%6,93	%5,93

Türkiye’de belli bir büyüklüğe sahip yatırım ve kalkınma bankaları olan TSKB, TKB ve Eximbank’ın malî verileri, İller Bankasıyla karşılaştırıldığında ilk göze çarpan farklılık, İller Bankasının finansman kaynağının --diğer bankaların aksine-- neredeyse tamamını özkaynaklarından oluşmasıdır. 2017 itibariyle TSKB, sermayesinin 6,5 katı, TKB sermayesinin 5,5 katı ve Eximbank sermayesinin 14 katı fazlası kaynak temin ederek müşterilerine kredi kullanırken, İller Bankası ancak sermayesinden %40 fazlası kadar kredi verebilmiştir. Aynı husus, bir diğer veri olan Kaldıraç Oranında da görülmektedir. BDDK’nın Yönetmeliğinde Kaldıraç Oranının bankalar için %3 olması yeterli iken İller Bankasının 2017 Kaldıraç Oranı %40 olmuştur. Kaldıraç Oranı riskli varlıkların özsermaye tarafından ne derece karşılandığını ölçmeye yarayan bir orandır. Yüksek Kaldıraç Oranı Verisi, İller Bankasının riskinin son derece düşük olduğunu göstermesi yanısıra diğer taraftan varlıklarını ve sermayesini verimli şekilde kullanmadığını da göstermektedir. 2017 itibariyle TSKB’nin %9,83, TKB’nin %13,7 ve Eximbank’ın %5,93’lük Kaldıraç Oranına sahip olduğu göz önünde

³⁵ Tablo; İller Bankası, TSKB, TKB ve Eximbank’ın 2016 ve 2017 Faaliyet Raporlarından alınan verilerle düzenlenmiştir.

bulundurulduğunda, İller Bankasının güçlü sermaye yapısını para ve sermaye piyasalarından borçlanmada yeterince kullanamadığı görülmektedir. Nitekim özkaynaklarını çok daha etkin ve verimli kullanan TSKB'nin özkaynak kârlılığı, 2017'de %18,4, TKB'nin %10,2 ve Eximbank'ın %9,8 iken İller Bankasının %6'da kalması, özkaynakların verimli ve etkin kullanılmadığını göstermektedir. Bunun yanısıra aktif kârlılığında, İller Bankasının 2017 için %3,95 gibi yüksek bir orana sahip olması, kâr amacı gütmeyen ve yerel yönetimlerin proje finansmanına destek amacı güden bir kuruluş için oldukça yüksektir. Kâr amaçlı özel sektör kuruluşu olan TSKB'nin bile aktif kârlılığının %2,3'te kalması, bunun yanısıra kamu sermayeli ve kâr amacı gütmeyen TKB'nin aktif kârlılığının %1,4 ve Eximbank'ın aktif kârlılığının %0,66'da kalması, İller Bankasının maliyetsiz kaynak olan merkezî yönetim paylarından elde ettiği kaynakları, işletme giderleri ve kâr payının hesaba katılarak belirlenen faiz oranlarıyla kredi olarak kullandırmasıyla açıklanabilir. Yurtiçi piyasaya göre daha ucuz faizle borç veren İller Bankasının aktif kârlılığının bu kadar yüksek olması, bankacılık faaliyetleri kapsamında değerlendirilebilecek bir olgu değildir. Maliyetsiz olarak yerel yönetim paylarından elde edilen sermaye üzerine işletme giderlerini ilave ederek kredi vermek, bankacılıktan ziyade merkezî yönetim ve yerel yönetim arasındaki malî aracılık statüsüne daha uygun düşmektedir. Ayrıca elde edilen kârın ortak yerel yönetimlere dağıtılması yerine %55'inin köy idarelerine veya küçük belediyelere hibe ve kredi olarak tahsis edilmesi, anonim şirket şeklinde işlemesi düşünülen bir kurum için kabul edilemez bir durumdur. Sermaye Yeterlilik Rasyosu anlamında da diğer bankalardan oldukça güçlü durumda bulunan İller Bankasının bu malî güç ve güvenilirliği, uluslararası piyasalardan fon temin etmede başarıyla kullanamadığı görülmektedir. Diğer yatırım ve kalkınma bankalarının faaliyetleriyle karşılaştırıldığında, İller Bankasının ulusal/uluslararası para ve sermaye piyasalarından fon temin etmede yetersiz kaldığı görülecektir.

Kâr amaçlı özel bir kuruluş olan TSKB'nin sermayesinin %50,71'i, Türkiye İş Bankası grubuna, %8,38'i Vakıflar Bankası T.A.O.'na aitken %38,97'si halka açık olarak Borsa İstanbul'da işlem görmektedir. TSKB, 375 çalışan ve iki şubeyle faaliyet göstermektedir. Yatırım bankacılığı anlamındaki faaliyetleri; kurumsal finansman ile kredi vermek, etkin risk yönetimi yapabilmeleri için müşterilerine özel para ve sermaye

piyasası ürünleri sunmak, müşterilerine alternatif finansman olanakları hazırlamak, riskten korunmak için müşterilerine özel türev ürünleri geliştirmek ve sunmak şeklindedir. Kalkınma bankacılığı anlayışı dâhilindeki faaliyetleri; sürdürülebilir temalı finansman sağlamak, KOBİ'leri desteklemek ve Türkiye'nin büyümesine katkı sağlamaktır. 2017 itibarıyla 22.294 Bin TL'lik kredi kullanımının %82'si yabancı para üzerinden verilen kredilerden oluşmaktadır. 2017'de toplam 28.910 Bin TL'lik kaynağın sadece %12'si özkaynaktan oluşurken, %88'i yurtdışından alınan krediler, ihraç edilen tahvil ve bonolar ile para piyasasından temin edilen borçlardan oluşmuştur. 2017 yılında TSKB, 10 yıl vadeli 300 Milyon USD'lik Sürdürülebilir Tahvil ihracı, 2016 yılında 5 yıl vadeli 300 Milyon USD'lik Tahvil ihracı, 2015'te 5 yıl vadeli 350 Milyon USD'lik Tahvil ihracı gerçekleştirmiştir. 2017'deki ihraç ettiği tahvilin faizi %5,38'dir. Kaynak ihtiyacını büyük oranda uluslararası piyasalardan yapması ve kredi kullandırmalarında büyük oranda döviz üzerinden kullanım yapılması nedeniyle, kur ve faiz riskinden korunmak için türev finansal araçlar, vadeli döviz alım-satım işlemleri, para-faiz SWAP enstrümanları üzerinden 2017'de 34.175 Bin TL'lik işlem yapmıştır (www.tskb.com.tr, 06/07/2018).

Yatırım Bankacılığı kapsamında farklı finansman ve türev araçlarını başarıyla kullanan TSKB, uluslararası kredi kuruluşlarıyla da yakın işbirliği halinde çalışarak kaynak temin edebilmektedir. TSKB'nin 2017 itibarıyla toplam fonlama yapısına bakıldığında; %58,8'inin Hazine garantili uzun vadeli yurtdışı finansman kaynaklarından, %8,6'sının uzun vadeli Hazine garantisiz yurtdışı finansman kaynaklarından, %5,3'ünün kısve uzun vadeli uluslararası sendikasyon kredilerinden, %16,5'inin ihraç edilen menkul kıymetlerden, %6,8'inin kısa vadeli repo ve para piyasası enstrümanlarından sağladığı görülmektedir (www.tskb.com.tr, 07/07/2018).

TSKB, yatırım bankası olarak toplam 2 şube ve 375 çalışanı ile hizmet verirken, az şubeli olması nedeniyle potansiyel müşterilere ulaşamama sorununu, APEX Bankacılığı denilen malî araçlar vasıtasıyla yapılan toptancı bankacılık uygulamasıyla aşmaktadır. APEX bankacılığı, yaygın şube ağı bulunmayan yatırım bankalarının ülke çapında kredi kullandırabilmesine ve hedeflenen sektörlerle çok daha rahat ulaşabilmesine imkân sağlayan yenilikçi bir uygulamadır. APEX bankacılığında TSKB, Türkiye'de lider durumdadır. TSKB'nin kredi stoğunun üçte biri, APEX kredilerinden oluşmaktadır.

TSKB'nin APEX modelinde, hedeflenen müşterilere kredi kullandırımında ticarî bankalar ve leasing şirketleri aracı olarak kullanılmaktadır. Kredi tahsis sürecinde web tabanlı teknolojik alt yapı kurularak etkin bir şekilde kullanılmaktadır (<https://online.tskb.com.tr>, 08/07/2018).

Kamu sermayeli yatırım ve kalkınma bankası olarak 1975'ten beri hizmet veren Türkiye Kalkınma Bankası AŞ (TKB), Türkiye'nin kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda ağırlıklı olarak sanayi, turizm ve enerji sektöründe faaliyet gösteren anonim şirket şeklinde faaliyet gösteren firmalara yatırım ve işletme kredisi vermektedir. TKB, özel sektörde faaliyet gösteren yatırımcılara orta ve uzun vadeli yatırım kredileri ve kısa/orta/uzun vadeli işletme kredileri hizmeti sunan kamusal nitelikli kalkınma bankasıdır. TKB orta-uzun vadeli yatırım kredileri alanında uzmanlaşmıştır. 2016 yılında mevcut kredi stoğunun %96'sı yatırım kredilerinden, %4'ü ise işletme kredilerinden oluşmaktadır. TKB'nin ortaklık paylarının %99,08'i, Hazine Müsteşarlığına aittir. Kalan pay ise, Borsa İstanbul'da halka arz edilmiştir. Faaliyetlerini Bankacılık Kanununa ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun yönetmeliklerine göre özel hukuk hükümlerine tâbi anonim şirket şeklinde sürdürmektedir. 2017 itibarıyla 1.256 Milyon TL'lik özsermayesi bulunan TKB'nin verdiği krediler toplamı 6.928 Milyon TL'dir. Kaynak yapısına bakıldığında, 2017 itibarıyla %81,4'ünün "Alınan Krediler" kaleminden, %14'ünün ise özkaynaklardan olduğu görülmektedir. Kaynak sağlama amacıyla sermaye piyasalarına ihraç edilen menkul kıymet borçlanması yoktur. Kaynak fonlamasının %11'ini özkaynaklarla %82'sini ise alınan kredilerle sağlarken, alınan krediler içinde yabancı para üzerinden alınan kredilerin oranı %94,4'tür. Aynı şekilde aktiflerin %77'si verilen kredilerden oluşurken, verilen krediler stoğunun %94,4'ü yabancı para üzerinden verilen kredilerden oluşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kur riskini alınan ve verilen kredilerle dengeleyen TKB'nin risk azaltıcı türev araçları işlemleri yapmasına gerek kalmamıştır. Yurtiçinden sağlanan fonların büyük kısmı, Hazine Müsteşarlığı aracılığıyla Dünya Bankası, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası (AKKB) gibi uluslararası kuruluşlardan sağlanan fonlar, bütçe kaynaklı fonlar ve para piyasalarından elde edilen fonlardan oluşmaktadır. Aynı zamanda çeşitli sektörlerde Hazine tarafından verilen teşviklere malî aracılık yapılmaktadır. Yurtdışından sağlanan kaynaklar ise, Dünya Bankası, AYB,

AKKB, İslam Kalkınma Bankası, AFD, Japonya Uluslararası İşbirliği Bankası ve KfW tarafından sağlanan uzun vadeli fonlardan oluşmaktadır. TKB, aktif büyümesini destekleyen güçlü bir kaynak yapısı oluşturma hedefi doğrultusunda 2004 yılından bu yana özellikle KOBİ ve yenilenebilir enerji ile enerji verimliliği projelerinin finansmanı için uluslararası finansman kurumlarından kaynak sağlamaya öncelik vermektedir. Bu çalışmaların sonucunda, 2017 yılsonu itibariyle yurt dışı uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan uzun vadeli kaynak tutarı 3 Milyar USD'yi aşmıştır (<http://www.kalkinma.com.tr>, 09/07/2018).

Türkiye'de 1980'li yıllarda devlet politikası haline gelen ihracatın desteklenmesi görevi, 1987 yılında kurulan Türk Eximbank tarafından üstlenilmiştir. Türk Eximbank, 87/11914 sayılı KHK ile belirlenen esaslar dâhilinde Devlet Yatırım Bankasının özel hukuk hükümlerine tâbi bir Anonim Şirket haline dönüştürülmesi ile kurulmuştur. Türk Eximbank uluslararası sınıflandırmaya göre resmî destekli ihracat finansman kuruluşu olarak 1987 yılında faaliyete geçmiş ve 1988 yılı başında programlarını fiilen uygulamaya başlamıştır. Bankanın amacı; ihracatın geliştirilmesi, ihracatçıların uluslararası ticarete paylarının artırılması ve girişimlerinde gerekli desteğin sağlanması, ihracatçılar ile yurt dışında faaliyet gösteren müteahhitler ve yatırımcıların teşvik edilmesidir. Türk Eximbank, bu amaca yönelik olarak ihracatçıları, ihracata yönelik üretim yapan imalatçıları ve yurt dışında faaliyet gösteren müteahhit ve girişimcileri kısa, orta ve uzun vadeli kredi, sigorta ve garanti programları ile desteklemektedir. Banka, faaliyetleri bakımından kuruluşunu düzenleyen 3332 sayılı Kanunun yanı sıra, 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki yatırım ve kalkınma bankaları hükümlerine de tâbidir. Eximbank 2016 itibariyle 3 Bölge Müdürlüğü ve dokuz irtibat bürosu ve 631 personeliyle faaliyet göstermektedir (<https://www.eximbank.gov.tr>, 10/07/2018).

Türk Eximbank'ın 31.12.2016 tarihi itibarıyla bilanço büyüklüğü 68,3 milyar TL (19,4 milyar ABD Doları) düzeyindedir. Eximbank'ın aktifinin %90'ı kredilerden oluşmaktadır. Banka tarafından kullanılan kredilerin bakiyesi 61,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam kredilerin, %63'ünü oluşturan 38,7 milyar TL kısa vadeli kredilere, %37'sini oluşturan 22,9 milyar TL ise orta ve uzun vadeli kredilere aittir. Eximbank'ın 68,3 milyar TL olan toplam pasiflerinin %8'i (5,2 milyar TL) özkaynaklardan, %87'si (59,7 milyar TL) yabancı kaynaklardan oluşmaktadır.

Bankanın Kuruluş Kanunu kapsamında yapacağı işlemler için özel ve genel karşılık oranları yüzde sıfır olarak dikkate alınmasına rağmen, Türk Eximbank basiretli bankacılık prensipleri çerçevesinde karşılık ayırmakta ve risk azaltıcı işlemleri uygulamaktadır. Bu kapsamda, döviz forward işlemleri ve faiz swap işlemleri yapılmaktadır. Pasif tarafında döviz üzerinden elde edilen kaynakların TL olarak kullanılması sonucunda oluşna risk bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. 2016 yılında döviz cinsinden döviz kredisi kullanımını etkin kılmak amacıyla 9,8 Milyar USD’lik swap işlem hacmi yapılırken, kur risklerinden korunmak için 2,2 Milyar USD’lik forward döviz alım-satım işlemi gerçekleştirilmiştir. Banka içinde 2011 yılında başlatılan riskten korunma amaçlı türev araç uygulamaları hizmeti 2015’te müşterileri olan ihracatçı firmalara kur riskine karşı“put-opsiyon” ve “call-opsiyon” hizmetleri verilmeye başlanmıştır. Eximbank, kaynak yapısını çeşitlendirerek gerek sendikasyon kredileri, gerek tahvil ihracı gerekse uluslararası finansman kuruluşlarıyla yaptığı ikili anlaşmalar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Sendikasyon kredileri, 2016 yılsonu itibarıyla 19,1 milyar ABD Doları tutarında gerçekleşmiştir. Eximbank’ın vizyon ve stratejisi doğrultusunda, 2016 yılında gerçekleştirilen orta uzun vadeli kredi kullandırmalarını fonlama amaçlı olarak Şubat ve Ekim aylarında, her ikisi de 500 milyon ABD Doları tutarında, toplam 1 milyar ABD Doları olmak üzere 5 ve 7 yıl vadeli ve %5,375 sabit faiz ödemeli iki Eurobond tahvil ihracı gerçekleştirilmiştir (<https://www.eximbank.gov.tr>, 11/07/2018).

Tablo 11. Uluslararası Yerel Yönetim Finansman Kuruluşlarının Malî Verileri³⁶

Malî Veriler	Vermont Yerel Yönetim Bankası	Finlandiya Belediye Finansman Şirketi	Japonya Yerel Yönetim Bankası	Fransız Kalkınma Ajansı
	2016 (Bin USD)	2016 (Bin EUR)	2016 (Bin USD)	2016 (Bin EUR)
Toplam Aktifler	646.214	34.052.000	221.207.000	37.749.000
Toplam Krediler	553.073	20.910.000	211.691.000	29.428.000
Özkaynaklar	37.145	1.124.000	2.151.561	5.860.000
Krediler/Özkaynaklar	%4448	%1860	%9841	%502
Krediler/Aktifler	%85,5	%61,4	%95,6	%78
Net Kâr	17.370	174.200	248.000	266.078
Özkaynak Kârlılığı	%46,7	%15,4	%11,5	%4,5
Aktif kârlılığı	%2,6	%0,5	%0,01	%0,07

Tabloda yer alan uluslararası yerel yönetim bankalarına ilişkin ilk çalışma, 2013 verilerine göre Mustafa Gümüş ve Ahmet Burçin Yereli tarafından yapılmış ve 2016 yılında “Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler” başlığı altında yayınlanmıştır (Gümüş ve Yereli, 2016). Bu çalışmada yer alan yerel yönetim bankalarına, Fransız Kalkınma Ajansının (AFD) verileri de eklenerek 2016 yılı malî verileri kapsamında yerel yönetim finansman kuruluşlarının malî verileri güncellenerek İller Bankasının verileriyle karşılaştırılmaktadır. Bir önceki Tabloda, Türkiye’de faaliyet gösteren belli başlı yatırım ve kalkınma bankalarının verileriyle İller Bankasının malî verileri karşılaştırıldığında özellikle “krediler/özkaynaklar” verisinde ve “aktif kârlılığı” verisinde önemli farklılıklar tespit edilmişti. Aynı şekilde ABD, Finlandiya, Japonya ve Fransa’da; eyalet, ulusal, uluslararası düzeyde yerel yönetim finansmanı konusunda faaliyet gösteren yerel yönetim bankalarının malî verilerine bakıldığında İller Bankasının malî verileriyle önemli farklılıkların olduğu görülmektedir. 2016 yılı itibariyle Vermont Yerel Yönetim Bankası (VYYB), özkaynaklarının 44 katı kadar, Finlandiya Belediye Finansman Şirketi (MUNIFIN) özkaynaklarının 18 katı kadar, Japonya Yerel Yönetim Bankası (JFM) özkaynaklarının 10 katı kadar ve Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) özkaynaklarının 6 katı kadar kaynak yaratabilirken İller Bankası, yerel yönetimlere

³⁶ Tablo; Municipality Finance Plc (MUNIFIN), Vermont Municipal Bond Bank (VMBB), Japan Finance Organization for Municipalities (JFM), Agence Française de Développement (AFD) kuruluşlarının 2016 yılı Yıllık Faaliyet Raporlarından alınan verilerle düzenlenmiştir. (<https://www.munifin.fi>, 12/07/2018), (<http://www.jfm.go.jp>, 13/07/2018), (<https://www.afd.fr>, 14/07/2018), (<http://www.vmbb.org>, 15/7/2018).

kullanılmak üzere ancak özkaynaklarının %40 fazlası kadar kaynak yaratabilmiştir. İller Bankasının kaynaklarının çok büyük kısmı, yerel yönetimlere genel bütçeden aktarılan paylar üzerinden yapılan kesintiden oluşmaktadır. 2006 yılında başlayan ve 2010 yılında kapsamı genişletilerek devam ettirilen “Dünya Bankası- Belediye Hizmetleri Projesi” ile birlikte İller Bankasının uluslararası finansal kuruluşlardan kaynak temin etmede ilerleme kaydettiği görülmekle birlikte, belediyelerin malî ihtiyaçları göz önüne alındığında, bu gelişim hızı çok yetersiz kalmaktadır. 2016 itibariyle “özkaynak kârlılığına” bakıldığında; VYYB’nin %46,7, MUNIFIN’in %15,4 ve JFM’nin %11,5 ve AFD’nin %4,8 olduğu görülmektedir. İller Bankasının 2016 yılı “özkaynak kârlılığının” %6,16 olduğu göz önüne alındığında, yerel yönetimlere aktarılan paylar üzerinden yapılan kesintiyle oluşturulan sermayenin son derece verimsiz şekilde kullanıldığı görülmektedir. “Aktif kârlılığına” bakıldığında, yerel yönetim bankalarının kâr elde amacından ziyade yerel yönetimlere uzun vadeli ve ucuz maliyetli kaynak sağlama fonksiyonuna paralel olarak MUNIFIN’in aktif kârlılığı %0,5, JFM’nin %0,01, AFD’nin %0,07, VYYB’nin %2,6 iken, yerel yönetimlerin ortaklığında yerel yönetim paylarından kesintiyle topladığı payları kredi olarak kullandıran İller Bankasının “aktif kârlılığı” %3,95 olmuştur. Karşılaştırmalı olarak elde edilen bu veri, İller Bankasının yerel yönetim payları üzerinden sermaye kesintisiyle elde ettiği fonları oldukça yüksek kâr ile yerel yönetimlere kredi olarak kullandığını göstermektedir. İller Bankası, güçlü sermaye yapısını kaldıraç olarak kullanarak ulusal ve uluslararası para ve sermaye piyasalarından sağlayacağı ucuz ve uzun vadeli fonları yerel yönetimlere aktaran bir yatırım ve kalkınma bankasından ziyade, zaten yerel yönetimlere ait olan paylar üzerine piyasaya göre nispeten düşük olsa bile belli bir faiz marjı ekleyerek bu kısıtlı fonu kredi olarak kullandıran basit bir malî araçtan başka fonksiyon icra edemeyen profil çizmektedir.

Karşılaştırmalı verileri elde etmek için analize dâhil edilen uluslararası yerel yönetim bankalarından olan Vermont Yerel Yönetim Bankası, 1969’da ABD Vermont Eyaleti resmî tüzel kişiliğinin uhdesinde kurulmuştur. 1970’de faaliyete geçen VYYB, Vermont yasalarına göre, sermaye piyasalarından fon etmesi amacıyla kurulmuş yerel yönetim bankasıdır. Birincil amacı, Vermont eyaletindeki belediyelere sermaye piyasalarından ucuz borçlanma imkânı sağlanmasında yardımcı olmaktadır. VYYB,

altyapı projeleri için oluşturulan kredi havuzu programı çerçevesinde fon ihtiyacını öncelikle tahvil ihracı yoluyla karşılamaktadır. 2016 yılında toplam 533.073 Bin USD'lik kredi verirken, bu tutarı ihraç edilen tahvillerden elde edilen fonlarla sağlamıştır.2016 yılı aktif toplamı 646.214 Bin USD, toplam yükümlülüğü 609.068 Bin USD'dir. Yükümlülük ve kaynaklarının 606.908 USD'sini diğer deyişle %99,6'sını ihraç edilen tahviller oluşturmaktadır (<http://www.vmbb.org>, 15/07/2018).

Kamu sermayeli olan VYYB'nın yönetimi, büyük oranda Vermont Eyalet Valisi tarafından belirlenmektedir (Gümüş ve Yereli, 2016: 216). Yönetim Kurulunu oluşturan beş kişiden biri, Vermont Eyaleti Hazine Müsteşarı iken diğer dördü doğrudan Vermont Eyalet Valisi tarafından atanmaktadır (<http://www.vmbb.org>, 15/07/2018). Bankanın ana kaynağını oluşturan tahvil ihracı, yerel yönetimlerden gelen taleplerin birleştirilmesiyle oluşturulan talep havuzu kapsamında kredi derecelendirme kuruluşlarından alınan görüşle birlikte yatırım kuruluşlarına iletilmekte ve ihraç edilen tahviller kurumsal ve bireysel yatırımcılara pazarlanmaktadır. Tahvillerin süresi 5 yıldan 30 yıla kadar uzanmakta olup, merkezî yönetim borçlanma oranlarından yaklaşık 50 ila 100 baz puan yüksek borçlanma sağlanabilmektedir (Gümüş ve Yereli, 2016: 216-218).

Karşılaştırmaya dâhil edilen bir diğer uluslararası yerel yönetim bankası olan Municipality Finance Plc (MUNIFIN), 1990'da Finlandiya Yerel Yönetimler Emeklilik Fonu sermayesiyle hayat bulurken, 2001'de Belediye Konut Finansman Şirketi ile tek çatı altına girmiştir (Gümüş ve Yereli, 2016: 219). MUNIFIN, yerel yönetim finansmanı ve devlet sübvansiyonlu sosyal konut finansmanında uzmanlaşmış kredi kuruluşudur. Finlandiya yerel yönetim birimlerinin oldukça güçlü özerkliğe ve yeterli özgelirlere sahip olmasından mütevellit MUNIFIN'in ortaklık paylarının çoğunluğu (%53'ü) yerel yönetim birimlerine aittir. %31'i yine KEVA isimli Yerel Yönetimler Emeklilik Fonuna aitken %16'sı Finlandiya devletine aittir. Kaynaklarını çoğunlukla uluslararası para ve sermaye piyasalarından sağlayan MUNIFIN, 2016'da 20.910 Milyon EUR kredi verirken, toplam aktifleri 34.052 Milyon EUR ve sermayesi 1.124 Milyon EUR civarında olmuştur (<https://www.munifin.fi>, 12/07/2018). Uluslararası para ve sermaye piyasalarından uzun vadeli ve ucuz faizli borçlanma imkânına sahip olan MUNIFIN, yerel yönetim bankası olmanın sorumluluğu içinde yerel yönetimlerin toplam borç yükünün

yarısından fazlasını finanse ederek (Gümüş ve Yereli, 2016: 220-221) etkin bir şekilde faaliyet göstermektedir.

Karşılaştırmaya dâhil edilen bir diğer yerel yönetim bankası; ortaklık payları yerel yönetimlere ait olan Japonya Yerel Yönetim Bankasıdır. JFM, 1957’de kurulan ve sermayesi Hazineye ait olan Japonya Yerel Yönetim Finansman Kuruluşunun varlık ve yükümlülükleriyle beraber devredilmesiyle birlikte 2008 yılında kurulmuştur (Gümüş ve Yereli, 2016: 223). Sermaye katkısı, 1789 yerel yönetim biriminden kullandıkları kredi tutarına ve gelir yapısına göre hesaplanarak tahsil edilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirleri ise, bölgelerarası farklılıkları dengeleyecek şekilde merkezî bütçeden aktarılan paylar ve yerel yönetimlerin öz gelirleri olarak sayılabilir. Yerel yönetimlerin borçlanmaları merkezî yönetim tarafından sıkı bir kontrole tâbi tutulduğu gibi her bir yerel yönetimin yıllık borçlanması, merkezî Hükümet tarafından belirlenen “Yerel Yönetim Borçlanma Programı” kapsamında belirlenmektedir. Borçlanma programına uyulup uyulmadığının kontrolü amacıyla yerel yönetimler, kredi kullanımları için İçişleri Bakanlığı veya bölgelerindeki valilerden onay almak zorundadırlar. Borçlanma programının yürütülmesinde oldukça aktif rol oynayan JFM, yerel yönetimlerin ortaklığında faaliyet gösteren ve sadece Japon yerel yönetimlerine ortalama vadesi 40 yıl olacak şekilde kredi kullandıran yerel yönetim bankasıdır (<http://www.jfm.go.jp>, 13/07/2018). Japon yerel yönetimlerinin borçlanmalarının %16’sını karşılayan (Gümüş ve Yereli, 2016: 223) JFM,2016 itibariyle 148 Milyon USD’lik özkaynağıyla 211.691 Milyon USD’lik kredi verirken aktif toplamı 221.207 Milyon USD civarında oluşmuştur ((<http://www.jfm.go.jp>, 13/07/2018).

Fransız yerel yönetimlerinin kullandığı kredilerin yaklaşık %80’i özel bankalardan temin edilmekte olup bu tutarın yaklaşık %40’ı, devlet sermayeli yerel yönetim bankası olup sonradan özel sektöre satılan ve ticarî banka olarak faaliyet gösteren Dexia Bank tarafından karşılanmaktadır (Prud’homme, 2006). İller Bankasının yerel yönetimlerin ortaklığında bir nevi kamu sermayeli banka olarak faaliyet göstermesi ve ticarî banka niteliği taşıması gibi nedenlerle karşılaştırmaya kamu sermayeli AFD dâhil edilmiştir. AFD, sınaî ve ticarî devlet kuruluşu statüsünde olmasına rağmen finansal açıdan özerkliğe sahiptir. Faaliyetlerini, kredi ve finansman kuruluşlarının tâbi olduğu Fransız “Maliye ve Finansman Kanunu” çerçevesinde

yürütmektedir. AFD'nin üst yönetimi ve stratejik planlaması, Kalkınma Bakanlığının belirlemiş olduğu stratejilere uyumlu olacak şekilde başkanlığını Fransız Kalkınma Bakanlığının yaptığı Stratejik Yönetim Kurulu tarafından yürütülmektedir. Belirlenen strateji çerçevesinde AFD'nin işleyişinden sorumlu olan Yönetim Kurulunda; Fransız Devletini temsilen 6 üye, finansal uzmanlığa sahip 4 üye, ekolojik ve sürdürülebilir kalkınma uzmanı bir üye, parlamentoyu temsilen 4 üye ve AFD'yi temsilen seçilen 2 AFD çalışanından olacak şekilde Fransız "Maliye ve Finansman Kanununa" göre belirlenmektedir. 2015 yılında alınan bir kararla AFD, aynı zamanda Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın gözetiminde olmayı kabul etmiştir. AFD'nin temel amacı, Fransız Devletinin geliştirmekte olan ülkeler için belirlediği kalkınma yardımı politikalarının uygulanmasına yardımcı olmak, Fransa ve destek verilen ülkeler arasında işbirliği olanaklarının artırılmasına katkı sağlamak ve eski Fransız sömürgelerinin kalkınmasına destek olmak şeklinde belirlenmiştir. Bu amaç çerçevesinde AFD, yerel yönetimlere ve işletmelere çevre koruma, sürdürülebilir şehirleşme ve sürdürülebilir kalkınma projelerinde finansal destek ve dolaylı teknik yardım vermektedir. AFD'nin kamu sektörüne yönelik verdiği kredi desteğinin ana aktörü yerel yönetimler olup, yerel yönetimlerin sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanmasına destek olunmaktadır. Bu destek, yerel yönetimlere verilen sübvansiyonlu krediler ve hibeler şeklinde veya kamu sermayeli şirketlere istihdamın artırılması, ekonomik kalkınma ve çevre yönetimi için verilen sübvansiyonsuz kredilerden oluşmaktadır. AFD, aynı zamanda AB malî yardımları ve destekleri çerçevesinde yerel yönetimlere kısa vadeli önfinansman olanağı sağlamaktadır. Özel sektör kuruluşlarına da sübvansiyonsuz kredi veren AFD, bu kredileri direkt olarak verebildiği gibi ticarî bankalar üzerinden de verebilmektedir. AFD finansman faaliyetlerini, Fransız Devleti tarafından verilen bütçe destekleri, Fransız Devleti tarafından alınan krediler ve piyasa borçlanmaları yoluyla sağlamaktadır. Piyasa borçlanması kapsamında AFD, 2016'da üç yıl ila on yıl arasında değişen vadelerde 4.892 Milyon EUR tahvil ihraç etmiştir. AFD'nin 2016 yılındaki özkaynağı 5.522 Milyon EUR olurken verdiği kredi toplamı 29.428 Milyon EUR ve aktif toplamı 37.749 Milyon EUR olmuştur. AFD, faaliyetlerini finanse ettiği kaynaklarının %71'ini piyasa borçlanması yoluyla elde ederken %16'sını özkaynaklarından sağlamıştır (<https://www.afd.fr/14/07/2018>).

AFD, 2005'ten itibaren Türkiye'de irtibat bürosu vasıtasıyla faaliyetlerini sürdürmektedir. 2011'e kadar Türkiye'deki faaliyetleri yetkisiz temsilcilik şeklinde sürdürülürken, 2011'den itibaren malî aracılık ve yerel yönetim finansmanı kapsamında özerk kredilendirme yetkisine sahip büroya dönüştürülmüştür. Günümüzde AFD yanısıra AFD'nin bağlı kuruluşu olan ve ticarî esaslar çerçevesinde gelişmekte olan ülkelerdeki özel sektör firmalarına sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek amacıyla kurulan PROPARCO, Türkiye'de kredi faaliyetlerine başlamıştır. AFD ve PROPARCO, 2005'ten beri Türkiye'de yaklaşık 2 Milyar EUR'luk finansman hacmi yaratmıştır. Kullanılan kredilerin yaklaşık %30'u belediyelerin altyapı ve üstyapı yatırımlarının finansmanı için direkt olarak belediyelere kullanılırken, %70'i ticarî bankalar vasıtasıyla kamu ve özel sektör firmalarına kullanılmıştır. 2008 yılında, Denizbank ile işbirliği yapılarak büyükşehir statüsünde olmayan 100 belediyeye 80 Milyon EUR tutarında --belirlenen malî ve teknik kriterlere uygun olması şartıyla-- altyapı ve üstyapı proje finansmanı sağlanmıştır. Yine bu Program kapsamında, sürdürülebilir şehirleşmenin sağlanması için eğitim programları, konferanslar düzenlenmiştir. AFD'nin finansmanı, Hazine garantili veya Hazine garantisiz doğrudan kredi kullandırımı şeklinde olduğu gibi ticarî bankalar aracılığıyla da olabilmektedir. Finansman koşullarına bakıldığında; malî açıdan güçlü ve güvenilir belediyelere Hazine garantisiz doğrudan finansman sağladığı, geri ödemesiz 5 yıl olacak şekilde 15 yıla kadar uzanan vadelerle kredi kullandırıldığı, proje başına taban miktarın 10 Milyon EUR olduğu görülmektedir. Büyükşehir statüsü olmayan belediyeler ise ortak finansman kuruluşu Denizbank üzerinden 5 Milyon EUR'ya kadar 12 yıl vadeye uzanan içme suyu, atık su, katı atık ve şehir içi ulaşım finansmanı için borç alabilmektedirler (AFD, 2015).

Tablo 12. 2000'den 2017'ye İller Bankasının Malî Verileri (Milyon TL)

İlbank A.Ş. Malî Verileri	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2008	2011	2014	2016	2017
Toplam Aktifler	903	1.525	1.797	2.230	3.035	3.678	6.910	11.392	16.297	21.843	24.998
Verilen Krediler	719	925	1.212	1.650	2.136	2.721	5.351	7.784	11.477	16.227	22.409
Özkaynak	215	327	987	1.521	2.167	2.743	5.281	8.439	11.334	14.116	16.012
Net kâr	69	-54	486	265	0	121	412	246	524	820	985
Özkaynak Kârlılığı	%32	--	%49	%17,4	-	%4,4	%7,8	%2,9	%4,63	%5,82	%6,16
Aktif Kârlılığı	%7,4	--	%27	%12	-	%3,2	%5,9	%2,1	%3,22	%3,76	%3,95
Krediler/ Aktifler	%79,6	%60	%67,4	%74	%70	%73,9	%77,4	%68,3	%70,43	%74,3	%89,6
Krediler/ Özkaynak	%334	%282	%122	%108	%98	%99,1	%101	%92	%101	%115	%140
Sermaye Yeterlilik Rasyosu	-	-	-	-	%715	%845	%70,79	%64,93	%66,02	%49,6	%47,8
Kaldıraç Oranı	-	-	-	-	-	-	-	-	-	%39,57	%40,0

2000 yılından itibaren yayınlanmaya başlayan İller Bankasının Faaliyet Raporlarında yer alan malî veriler incelendiğinde, yatırım ve kalkınma bankasına dönüşümün ve bankacılık faaliyetlerinde gelişimin derecesi ölçülebilir hale gelmektedir. Tablo 10 ve Tablo 11'de, Türkiye'deki yatırım ve kalkınma bankalarıyla diğer bazı ülkelerdeki yerel yönetim bankalarının verilerinin incelenmesi sonucu, İller Bankasının bankacılık faaliyetlerinin son derece kısıtlı olduğu ve kaynak sağlama hususunda son derece yetersiz olduğu tespiti yapılmıştır. Yatırım ve kalkınma bankalarının en önemli işlevi, yerel yönetimlere uzun vadeli ve ucuz maliyetli kaynak sağlamasıdır. Türkiye'deki yatırım ve kalkınma bankalarının özkaynaklarının 6 ila 14 katı arasında finansman imkânı sağladığı, diğer ülkelerdeki yerel yönetim bankalarının ise sermayelerinin 10 ila 44 katı kadar finansman imkânı sağladığı görülmektedir. İller Bankası ise, 2005 yılında ancak sermayesi kadar kredi kullanılabılırken, 2017 yılına kadar özkaynaklarına oranla kullanılan kredi hacminde ciddi gelişim sağlanamamıştır. 2017 yılında nisbî artış (özkaynakların %40 fazlası) sağlansa da, diğer banka örnekleriyle kıyaslandığında İller Bankasının halen yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmekten çok uzak olduğu görülmektedir. Kredi hacmindeki gelişime

bakıldığında ise, 2000 yılına göre özkaynaklarının 3 katı kadar kredi verebilen Bankanın 2017 yılında ancak 1,5 katı kadar kredi verebilmesi, bankacılık alanında gelişimden ziyade gerilemeyi göstermektedir. Kamu yararına çalışan diğer ülke yerel yönetim bankaları ve yurtiçindeki kalkınma bankalarının aktif kârlılık oranlarına bakıldığında %1'in altında rakamlar görülmesine karşın, İller Bankasının aktif kârlılığı yıllar boyunca %4'ler civarında seyretmiştir. Büyük oranda kredilerden elde edilen faiz gelirleriyle oluşan aktif kârlılığının yüksek olmasına karşın ortaklardan temin edilen sermayenin ne kadar verimli kullanıldığını gösteren özkaynak kârlılığı ise, diğer ülke yerel yönetim bankaları ve yurtiçi kalkınma bankalarının oldukça gerisinde yer almaktadır.

2006- Belediye Hizmetleri Projesi kapsamında Dünya Bankasından elde edilen kaynakların belediyelere kullandırılmasında kredi taahhüdü vererek malî aracılık yapan İller Bankasının alternatif fon kaynağı sağlama faaliyetleri artarak devam etmiştir. 2016 itibarıyla 15.869 Milyon TL olan kredi taahhütleri, 2017 itibarıyla Dünya Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, Avrupa Yatırım Bankası ve İslam Kalkınma Bankasından temin edilen uzun vadeli fonlarla birlikte toplam 14.278 Milyon TL olmuştur. 2006 yılında "Dünya Bankası- Belediye Hizmetleri Projesi" ile başlayan uluslararası kredilere aracılık faaliyetleri artarak devam etmiş ve belediyelere uzun vadeli ucuz alternatif finansman imkânı yaratılmıştır. Uluslararası yatırım kuruluşları ile olan malî işbirlikleri, büyük oranda Hazine garantisi altında gerçekleşmekle birlikte İller Bankasının uluslararası piyasalardan fon temin etmede gelişim gösterdiği söylenebilir. 2017 yılında, İller Bankasının kredi taahhüdü kapsamında uluslararası finansman kuruluşlarından yerel yönetimlere aktarılan kredi toplamı, 14.278 Milyon TL olmuştur. Bu tutarı, 2017 yılında İller Bankasının doğrudan kullandırdığı kredi tutarı olan 22.409 Milyon TL'ye ilave ettiğimizde, İller Bankasının direkt kullandırdığı ve kullanılmasına aracılık ettiği kredi toplamı 36.687 Milyon TL civarında oluşmaktadır. "Krediler/özkaynaklar" oranı analizi dâhilinde verilen kredilerin 36.687 Milyon TL kabul edilmesi halinde ortaya çıkan %229'luk oran diğer ülke yerel yönetim bankaları ve kalkınma bankalarına kıyasla yine çok düşüktür. İller Bankasının sermayesinin 2 katı kadar direkt kredi kullandırması ve aracılık yapması, Bankanın yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefinin halen çok uzağında olduğunu göstermektedir. Faaliyet

raporlarında, İller Bankasının kredi hacmini önemli ölçüde artırdığını ifade ederek yıllar bazında sadece verilen kredi tutarının yüzdesel değişiminin ele alınarak başarı hikâyesi oluşturulması, eksik bir yaklaşımdır. İller Bankasının sermayesinin, normalde yerel yönetimlere aktarılacak merkezî bütçe payı üzerinden yapılan %2'lik kesintiyle oluştuğu gözönüne alındığında kredi hacmindeki artışı ele alırken, sermayenin dâhil olduğu özkaynaklardaki değişimi de beraber değerlendirmek gereklidir. 2000'den 2017'ye uzanan döneme bakıldığında; İller Bankasının yerel yönetimlere ihtiyaç duydukları krediyi sağlamakdan ziyade, yerel yönetimlerin hakkı olan bütçe payları üzerine faiz ve işletme giderini ekleyerek bu tutarı yerel yönetimlere kredi kullandıran malî aracı görünümünde kaldığı görülmektedir.

Tüm yetersizliklerine rağmen Banka, 2006'dan itibaren büyük oranda Hazine garantilerine dayanarak uluslararası finansman kuruluşlarıyla işbirliklerini artırmaya başlamıştır. Ancak, aradan geçen 11 yıl içinde diğer ülke yerel yönetim bankaları ve Türkiye'deki kalkınma bankalarının kredi hacmine yaklaşması bile söz konusu değildir. Yerel yönetimlerin, Hazine garantisi kapsamında direkt uluslararası kuruluşlardan borçlanabildiği göz önüne alındığında -- 2017 yılında mahallî idareler, Hazine garantisi kapsamında 678 Milyon USD'lik dış borç almışlardır (<https://hazine.gov.tr>, 16/07/2018)-- İller Bankasının sadece Hazine garantisine dayalı dış kaynak yaratma stratejisinin çok işlevsel olduğunu söylemek zordur. Diğer ülke yerel yönetim bankaları yanısıra TSKB ve Eximbank'ın sendikasyon kredileri ve tahvil ihraçları yoluyla, ulusal ve uluslararası piyasalardan ucuz ve uzun vadeli fon temin ederek yerel yönetimlerin ve işletmelerin kaynak ihtiyacını karşılamaları ve kaynak çeşitliliği yaratmaları karşısında, İller Bankası kredilendirmede halen büyük oranda sermayesine dayanmaktadır. İller Bankası, uluslararası kuruluşlardan temin edilen kredileri üstlenmekten ziyade garantör rolünde yerel yönetimlere aktarılmasına malî aracılık etmektedir. Dolayısıyla, uluslararası kredi kuruluşlarından elde edilen fonlar, her ne kadar düşük faizli olsa da Türkiye gibi volatilitenin yüksek olduğu ülkelerde kurlardaki artışın yarattığı tehlike yerel yönetimler açısından ciddi risk içermektedir. Nitekim Denizli Büyükşehir Belediyesi yetkilisiyle yapılan görüşmede AFD'nin teklif ettiği ucuz faizli krediyi kur riskinden dolayı kullanmak istemediğini belirtmiştir. İller Bankası üst düzey Yetkilisine, Bankanın neden türev araçları kullanarak yerel yönetimlerin kur risklerinin

azaltılmasına yardımcı olmadığı sorulduğunda, Bankanın aracılık ettiği kredi vadelerinin 20 ila 25 yıl arasında olduğu ve bu vadede risk azaltıcı işlem yapmanın mümkün olmadığını ifade etmiştir. Ancak belediyelerin İller Bankası aracılığı olmadan uluslararası kuruluşlardan kullanabilecekleri vadesi 10 yıla kadar olan kredilerin kur riskini azaltmak için türev araçlarının kullanılabilmesi mümkündür. İller Bankasından bir yatırım bankası olarak, belediyelerin kur risklerini azaltıcı türev araçlarının kullanımını danışmanlığı ya da sözleşmelerinin üstlenimi konusunda hizmet vermesi beklenirken, Banka bu konuda herhangi bir adım atmayarak tüm riski, belediyelere ve sonuçta yerel halkın sırtına yüklemektedir. İhracatçılara fon desteği sağlama amacıyla kurulan kamu sermayeli Eximbank, İller Bankasının aksine, gerek tahvil ihracı gerekse sendikasyon kredileri yoluyla uluslararası piyasalardan 10 yıla kadar vadede fon temin ederken, kendini ve müşterilerini kur riskine karşı korumak amacıyla 2,2 Milyar USD’lik “forward döviz alım/satımı” işlemleri yapmıştır (<https://www.eximbank.gov.tr>, 10/07/2018).

4.5.5. Bankacılık Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi

İller Bankasının malî yapısına bakıldığında; 2006-2010 ile 2015-2019 Stratejik Planlarında ve 6107 sayılı Kanundadile getirilen yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefine ulaşamadığı görülse de, Dünya Bankasının finanse ettiği projelerle birlikte İller Bankasının özellikle uluslararası işbirlikleri kapsamında bankacılık alanında gelişme kaydettiği açıktır. Dünya Bankası, İller Bankasını yerel yönetim reformlarının önemli bir parçası olarak görmüş ve 1980’lerden itibaren desteklediği desantralizasyon politikalarının hayata geçirilmesinde İller Bankasının reorganizasyonuna ayrı önem atfetmiştir. İlk olarak, 1985 Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi ile başlayan İller Bankasının reorganizasyonu meselesi, daha sonra 2006’da uygulanmaya başlayıp 2010’da yenilenen “Belediye Hizmetleri Projesi” kapsamında tekrar ele alınmıştır. 1987’deki başarısız tecrübe sonrasında 2006’da hayata geçirilen “Belediye Hizmetleri Projesi”, İller Bankasının kurumsal kapasitesinin artırılmasında ve bankacılık faaliyetlerinin geliştirilmesinde önemli katkı sağlamıştır.

17 Aralık 2004’te, Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, AK Parti Hükümetinin başlattığı sosyo-ekonomik ve politik reformlar, Dünya

Bankasının Türkiye'nin AB kriterlerini yerine getirmesinde yardımcı olmak üzere tekrar inisiyatif almasını sağlamıştır. Özellikle 1980 sonrasında yaşanan hızlı şehirleşme, yerel yönetimler açısından yüksek yatırım maliyetine yol açtığı gibi gayrisafi milli hasılanın %2'sine tekabül eden yerel yatırım harcamaları (Worldbank, 2017: 1) için yeni finansman kaynaklarının yaratılması, aciliyet kesbetmiştir. Bu kapsamda, 2004-2007 yıllarını kapsayan Ülke Yardım Stratejisi dâhilinde Hazine garantisini içeren 212,900,000 EUR'luk kredi anlaşması, 2006 yılında Belediye Hizmetleri Projesi-1 (BHP-1) adı altında Dünya Bankası ve İller Bankası arasında imzalanmıştır. 1985-Çukurova Projesinin aksine BHP-1'in başarıyla planlanıp uygulanması sonrası, 2010 yılında Belediye Hizmetleri Projesi-2 (BHP-2) altında 178.200.000 EUR'luk yeni bir kredi sözleşmesi imzalanmıştır. BHP-1 ile birlikte kredi tahsis kriterlerine uyan belediyelerin sürdürülebilir şehirleşme ve çevre yatırımlarının desteklenmesi amaçlandığı gibi gerek uluslararası finansman kuruluşları gerekse AB fonları için aracı rolünü üstlenmesi öngörülen İller Bankasının kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi de amaçlanmıştır. Projenin uygulanmasında İller Bankası alt kreditör olarak Dünya Bankasının belirlediği teknik ve finansal kriterler çerçevesinde belediyelerin taleplerinin ön değerlendirmesini başarıyla yerine getirmiştir. Bunun yanısıra kredilerin izlenmesi, amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının kontrolü ve geri ödeme kanallarının oluşturulması gibi temel bankacılık işlevlerini başarıyla ifa etmiştir. 2006'daki BHP-1 Projesi, İller Bankasının uluslararası finansman kuruluşlarıyla beraber yürüttüğü ilk uluslararası yatırım projesi olarak İller Bankasının kurumsal kapasitesinin geliştirilmesinde hayati rol oynamıştır. Projenin uygulandığı ilk üç yıl dâhilinde İller Bankası, projedeki Aksiyon Planını başarıyla uygulamıştır. Projenin başarısının arkasında yatan sebep, İller Bankasının hızlı ve radikal dönüşümünden ziyade proje uygulamasıyla birlikte yaşanacak yumuşak bir geçişi öngören başlangıç dizaynıdır denilebilir. Bu dizayn çerçevesinde, İller Bankasının reforme edildiği yeni yasanın formülasyonu ve uygulamasını beklemekten ziyade yerel yönetimlerin altyapı finansmanında üstleneceği görevlerle İller Bankasının reorganizasyonu için gerekli olan şartların ve zeminin hazırlanması amaçlanmıştır. Kervan yolda düzülür mantığıyla kurgulanan Projede, İller Bankasının işini kolaylaştırmak için, kredi kullanımına uygun yerel yönetimlerin ve projelerinin belirlenmesinde uygulanacak kriterler açıkça

belirlenmiştir. Kredi kullanacak yerel yönetimlere ilişkin İller Bankası tarafından uygulanacak seçim kriterleri; Hazineye veya İller Bankasına gecikmiş borçlarının bulunmaması, yıllık net gelirlerinin borçlarını ödeyebilme oranının en az %120 olması ve tatmin edici düzeyde kurumsal düzenlemeler yapılması şeklinde belirlenmiştir. Kriterlere uygun yerel yönetimlerin belirlenmesini müteakip hangi projelerin kredilendirileceğine dair İller Bankasının uygulayacağı kriterler; çevresel, sosyal ve ekonomik yararları karşılama derecesi, teknik ve finansal fizibilite sonuçları ve operasyonel iyileştirme planı hazırlanması şeklinde belirlenmiştir (World Bank, 2017: 7).

Bu Projeyle birlikte bir yandan İller Bankasının finansal kapasitesi ve kredi değerlendirme kapasitesi güçlendirilmeye çalışılırken, diğer yandan BHP-1 öncesinde kullanılan uluslararası kredilerin birçoğunda temerrüde düşen yerel yönetimlerin teknik ve finansal kapasitelerinin artırılması amaçlanmıştır. Projenin değerlendirme bölümünde; kredi kullanan belediyelerin proje planlama, tasarım ve uygulama kapasitelerinin önemli ölçüde arttığı, İller Bankasının proje değerlendirme, onaylama, uygulama ve yönetim/denetim kapasitesinin önemli ölçüde geliştiği, İller Bankasının Projedeki rolünü başarıyla yerine getirmesiyle birlikte büyük çaplı yatırımların finansmanı için uluslararası finansman kuruluşlarından kredi sağlayabilecek kurumsal kapasiteye ulaştığı tespitleri yapılmıştır. Nitekim BHP-1'i tákiben İller Bankasının Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası veJaponya Uluslararası İşbirliği Ajansı ile yaptığı kredi anlaşmaları, Hükümetin başta amaçladığı gibi İller Bankasının uluslararası kredilerin yerel yönetimlere aktarılmasındaki aracılık rolünün başarıyla hayata geçmeye başladığını göstermektedir. Proje değerlendirme bölümünde, İller Bankasının kurumsal kapasitesindeki bu gelişmesinin fazla abartılmaması gerektiği ve uzun dönemde İller Bankasının yerel yönetimlerin devasa nitelikteki şehirleşme yatırımları için gerekli finansman kaynaklarını sağlayıp sağlayamayacağının izlenmesi gerektiği (World Bank, 2017: 15) ifade edilmiştir. BHP-1 ile birlikte kurumsal kapasitenin gelişmesi, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu finansal kaynaklara aracılık etme noktasında İller Bankasını ön plana çıkarmaktadır. İller Bankası özkaynaklarına dayalı finansman yöntemiyle daha çok orta ve küçük ölçekli yatırımları finanse ederken kaynak yapısı, büyükşehir belediyelerinin devasa nitelikteki yatırımlarının finansmanı

için yetersiz kalmaktadır. Yerel yönetimlerin uzun vadeli borç stoğunun yarısından fazlasının dış kaynaklarla finanse edilmiş olması, uzun vadeli kredilerde ağır dış bağımlılığa işaret etmektedir. Yurtiçi tasarruf miktarının çok düşük ve kısa vadeli olması nedeniyle uzun vadeli altyapı finansmanına piyasadan ulaşmak --tahvil ihracı veya banka kredileri-- mümkün olmadığı için uluslararası finansman kuruluşlarına ihtiyaç had safhadadır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 108). Bu ihtiyacın karşılanmasında İller Bankası, BHP-1’de olduğu gibi aday belediyelerin ön seçimini yaparak uluslararası finans kuruluşlarından temin edilen kaynakları bilançosuna yansıtarak veya yansıtmadan belediyelerin proje hazırlamasına ve proje finansmanına yardımcı olmaktadır. İller Bankasının oynadığı bu aracılık rolü tam anlamıyla bankacılık faaliyetini yansıtmamaktadır. Belediyelerin ve İller Bankasının zaman içinde kredi değerliliklerini artırabilmeleri ve diğer çeşitli finansman araçlarına ulaşabilmeleri için piyasa koşullarını ve ticarî bankacılık faaliyetlerini içeren faaliyetler içine girmeleri gerekmektedir. Bu yetersizliğe rağmen yine de BHP-1 ile birlikte İller Bankası, uluslararası finansal piyasalardan fon temin etme adına önemli bir tecrübe ve kurumsal kapasite edinmiştir. Projeye bakıldığında; kredi kullanım oranının tatmin edici seviyelerde gerçekleştiği görülürken, belediyelere proje hazırlama konusunda teknik danışmanlık hizmeti sağlanmış ve böylece İller Bankasının projelere ilişkin fizibilite raporu hazırlama kapasitesi geliştirilmiştir. Ayrıca faiz ve anapara geri ödemelerinin güvence altına alınmasını sağlama adına oluşturulan zorunlu emanet hesapları (escrow accounts) yoluyla, İller Bankasının risk yönetim kapasitesinde önemli gelişme sağlanmıştır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 108-109).

BHP-1’in etkin uygulanması noktasında kilit rol üstlenmesi öngörülen İller Bankasının, bankacılık alanındaki kurumsal örgütlenme ve uzman personel eksikliğini gidermek için 01/01/2004’te yürürlüğe giren İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğindeki değişiklikler yapılmıştır. Yönetmelikle birlikte, teknik işlevlerine kısıtlama getirilirken bankacılık faaliyetlerinin güçlendirilmesi amacıyla “Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı”, “Proje Geliştirme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığına” dönüştürülmüştür. Bu yeni daire, proje kredilerinin teknik, ekonomik ve malî değerlendirmesini yapmakla görevlendirilmiş ve uzman personel istihdamıyla işlevsel hale getirilmiştir (İller Bankası, 2006: 8). Bu birim, BHP-1’in uygulanmasında Dünya

Bankası ile yakın işbirliği içinde çalışarak kredi talep eden belediyelerin ve projelerin Dünya Bankası kriterlerine göre ön değerlendirmesini yapan “Proje Uygulama Birimi” olarak görev yapmıştır. 2011’de kanunlaşan 6107 sayılı İlbank AŞ Kanunu kapsamında personel rejiminde yapılan değişiklikle birlikte uzman personel istihdamının önü açılarak özellikle uluslararası finansman desteğinin sağlanmasında işleri yürütebilecek ve proje değerlendirmesini yapabilecek uzman personel istihdamı sağlanarak bankacılık işlevi güçlendirilmiştir. BHP-1’in başarıyla uygulanması ve İller Bankasının bankacılık kapasitesinin güçlendirilmesi, uluslararası finans kuruluşlarından yeni proje kredilerinin teminini sağlamıştır.

Uluslararası projelerdeki işbirlikleri kapsamında, Körfez Ülkeleri İşbirliği Projesi ile Marmara Depreminden sonra depremden etkilenen bölgelerin yeniden inşasında İller Bankası hem proje yürütücüsü hem de kreditor olarak yer almıştır. Körfez ülkeleri işbirliği kapsamında İller Bankasınca yürütülen ve 2010 yılında tamamlanarak kabulleri yapılan; 6.860.953,34 USD bedel üzerinden ihale edilen Esenköy (Yalova) kanalizasyon, şebeke, atıksu arıtma ve derin deniz deşarj tesisi, 5.630.586 USD bedel üzerinden ihale edilen Bolu (Merkez) atıksu arıtma tesisi, 2.970.000 USD bedel üzerinden ihale edilen Armutlu (Yalova) atıksu arıtma tesisi, 17.398.090,35 USD bedel üzerinden ihale edilen Bolu (Merkez) içmesuyu arıtma, isale, depo, şebeke inşaatı, 17.274.772,66 USD bedel üzerinden ihale edilen Çınarcık-Teşvikiye-Kocadere (Yalova) grup kanalizasyon şebeke, atıksu arıtma tesisleri, 28.110.961,34 ABD Doları bedel üzerinden ihale edilen Yalova (Merkez)-Taşköprü-Çiftlikköy-Kadıköy-Termal kanalizasyon şebeke ve atıksu arıtma tesisi projelerine dair ihale bedellerinin %10’u ile katma değer vergileri (KDV) bedeli, İller Bankası tarafından belediyeler adına kredilendirilerek yüklenicilere ödenmiştir (İller Bankası, 2010: 19-20). 2011 yılında JICA ile imzalanan “Belediye Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Tesisi” projesi için 12,784 Milyon JPY’lik kredi kullandırımı için belediyelerle alt kredi sözleşmesi imzalanmış olup 2017 yılsonuna kadar 8,903 Milyon JPY’lik kullandırım yapılmıştır. Yine JICA ile 2015’te 45 Milyar JPY’lik Hazine garantili kredi anlaşması yapılmıştır. Alt kredi sözleşmesi yapılan belediyelere 2017 yılsonu itibariyle 5,962 Milyon JPY’lik kredi kullandırımı yapılmıştır (İller Bankası, 2017: 34). İller Bankası, AB’ye üyelik sürecinde IPA (Katılım Öncesi Malî Yardım Aracı) kapsamında Çevre ve Orman

Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan Çevre Operasyonel Programı ekinde yer alan çevre alt yapı projelerinin eş-finansmanının sağlanmasından sorumlu kurum olduğu gibi IPA kapsamında eş-finansman kredisi kullanan projelerin Proje Yönlendirme Komitesi üyesidir (İller Bankası, 2010: 20). 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 kredisiyle karşılanmaktadır. Belediye katkı payı ödemeleri İller Bankası kredisi kullanılarak karşılanan AB projeleri, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve ilgili Bölge Müdürlüğünce izleme yoluyla takip edilmektedir. Söz konusu krediler kapsamında; 22 belediyeye çevre altyapı projesi için İller Bankasınca 128 Milyon TL tutarında kredi tahsis edilmiş olup, 31.12.2017 tarihi itibariyle kullanılan toplam kredi tutarı 100,524 Bin TL'dir (İller Bankası, 2017: 35). AB'ye üyeliğin gereklerinden su, atıksu ve katı atık yatırımlarının finansmanı için Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ile 2012'de 150 Milyon EUR tutarında Hazine garantili "Kentsel Altyapı Projeleri" anlaşması imzalanmıştır. 2017 itibariyle kullandırımı yapılmamış olup proje seçimi devam etmektedir. Burdur Belediyesi ile 11,500 Milyon EUR'luk alt-kredi sözleşmesi imzalanmış olmasına rağmen 2017 yılsonu itibariyle kredi kullandırımı yapılmamıştır. Yine AYB ile 2015 yılında imzalanan "Kentsel Ulaşım ve Çevre Kredisi" dâhilinde 250 Milyon EUR'luk Hazine garantili anlaşma imzalanmıştır. İslam Kalkınma Bankası ile kent-içi ulaşım projelerinin finansmanı için 2016 yılında 150 Milyon EUR tutarında çerçeve anlaşması imzalanmıştır. Bu Proje kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesine 39.588 Bin EUR'luk kredi tahsisi yapılmış ve 2017 itibariyle 21.487 Bin EUR kullandırımı yapılmıştır. 2016 yılında, Dünya Bankası ile "Sürdürülebilir Şehirler Projesi" kapsamında 121 Milyon EUR Hazine garantili anlaşma yapılmıştır. Kredilere ilişkin uygun niteliklere sahip belediyeler ile alt-kredi sözleşmeleri imzalanmış olmasına rağmen 2017 itibariyle kullandırımı yapılmamıştır (İller Bankası, 2017: 58). Söz konusu krediler, İller Bankası aracılığıyla belediyelere kullandırılırken, kur riski belediyeler tarafından üstlenilmektedir. İller Bankası, malî aracı statüsünde uluslararası finans kuruluşları adına belediyelerin ön incelemesini yaparak kredi ön değerlendirmesini yapmakta ve bunun karşılığında yönetim ücreti almaktadır. Dünya Bankası kaynaklı "Belediye Hizmetleri Projesi" dışında diğer

uluslararası krediler, direkt İller Bankası tarafından alınmadığı için İller Bankasının bilançosunda kaynaklar içerisinde görülmemekte ve sadece nazım hesaplarda takip edilmektedir. İller Bankasının kur riskini ilgili belediyelere yıkararak, herhangi risk azaltıcı türev araçlarının sunulması hususunda danışmanlık hizmeti vermemesi veya bizzat işlem yapmaması, belediyelerin ve dolaylı olarak yerel halkın kredi faizi yanısıra ciddi kur artış maliyeti ile karşı karşıya gelmesine açmaktadır. Bu kapsamda Eximbank, TSKB gibi yatırım ve kalkınma bankalarının müşterilerine risk azaltıcı türev araçlarına dair hizmet vermesi, İller Bankasının bu noktadaki yetersizliğini ortaya koymaktadır. Sadece uluslararası finans kuruluşları ve belediyeler arasında oynanan malî aracılık rolü ve proje kontrolörlüğü, bankacılık faaliyetlerinin yeterliliği anlamında soru işareti oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin kamu hizmetleri ile ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatınca İller Bankası programına alınan çeşitli proje ve tesisler için 5-10 yıl vadeli olarak açılan krediler ile 2005 yılından itibaren Bankanın ve yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan, Banka ya da yerel yönetimlerce yapılan ya da ihale yoluyla yaptırılan; kanalizasyon, içmesuyu, raylı ulaşım sistemi, yol yapımı, yenilenebilir enerji, kent bilgi sistemi, kentsel dönüşüm ve benzeri projelerini ve yapım işlerinin gerçekleştirmeleri sağlanmaktadır. 2017 yılında yerel yönetimlerin kendi programlarında yer alan projeleri ile “nakit destek kredi talepleri” ve “malzeme, ekipman ve araç-gereç kredileri” için 7.929.814 Bin TL kredi kullanılmıştır. 2017 yılında; 22.940 bin TL ihbar ve kıdem tazminatı, 17.658 bin TL nakit, 55.596 bin TL cari ödemeler olmak üzere toplam 96.194 bin TL’lik nakit destek kredisi kullanılmıştır. Malzeme, ekipman, araç-gereç ve kamulaştırma kredileri yerel yönetimlerin kentsel hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyduğu her türlü malzeme, ekipman, araç ve gereç ihtiyaçlarının karşılanması için 2017 yılında İller Bankası tarafından 866.073 Bin TL ve kamulaştırmalar için 261.156 Bin TL olmak üzere toplam 1.127.229 Bin TL kredi kullanılmıştır (İller Bankası, 2017: 30). İller Bankasının kendi kaynaklarından kullanmış olduğu kredilerin faizi, ticarî bankaların kredi oranlarına göre oldukça rekabetçi düzeydedir. Bu noktada, İller Bankası üst düzey Yetkilisi ile yapılan mülâkatta, İller Bankasının yerel yönetimlere kullanılan krediler için piyasada oyun kurucu gibi hareket ettiğini söyleyerek ticarî bankaların İller

Bankasıyla rekabet edebilmek için faiz oranlarını düşük tutmak zorunda kaldıklarını iddia etmiştir.

İller Bankasının kendi kaynaklarından kullandırmış olduğu proje kredileri hâricindeki kısa vadeli krediler, mevcut kredi stoğu içinde önemli yer tuttuğu gibi söz konusu kredilerin büyük miktarı temerrüde düşerek Banka açısından ciddi problem kaynağı haline gelmiştir. Borçlarını yönetemeyecek durumda olan borçlu belediyeler ile yapılandırma anlaşmaları yapılarak vade beş yıla yayılarak temerrüde düşen kısa vadeli kredi portföyü çok daha sağlıklı hale getirilmiştir (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 112). Bankacılık, risk yönetimi, teminatlandırma konusundaki yetersizliklerin yol açtığı kısa vadeli kredi problemi nedeniyle Banka, 2007 yılından itibaren istisnaî haller dışında kısa vadeli kredi açmamaktadır. Yapılan mülâkatta İller Bankası üst düzey Yetkilisi, bu uygulamanın üst yönetim tarafından alınan bilinçli bir karar olduğunu söylemiştir. Ancak belediyeler ile yapılan mülâkatlarda; özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin, merkezî bütçe katkı payları üzerinden büyükşehir adına yapılan toplam %40'lık kesintilerdendolayı nakit sıkışıklığı çektiği ve ticarî bankalardan yaklaşık %17 gibi yüksek faizlerle kısa vadeli krediler kullandığı görülmüştür. Yüksek faiz oranıyla kullanılan bu krediler, ilçe belediyelerinin malî yapısının daha da bozulmasına yol açacak bir etken oluşturmaktadır. İller Bankasının kısa vadeli kredi portföyünü ticarî bankalar gibi teminatlandırma ve yönetme becerisinden yoksun olması, belediyeler açısından malî sorun yaratan olguya dönüşmüştür. Son dönemde İller Bankasının genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan payların Banka bünyesinde hesaplarda tutulması için belediyelere faiz getirisi vaad etmesi ve bunu Bölge Müdürlükleri yoluyla aktif olarak pazarlaması, İller Bankasının kısa vadeli kredi kullandırmaları için kaynak yaratma gayreti olarak okunabilir. Yerel yönetimlerin kısa vadeli kredi ihtiyaçlarının karşılanması noktasında İller Bankası, yerel yönetimler adına ticarî bankalara ödeme garantisi içeren teminat mektubu kredisi uygulamasına başlamıştır. Böylece ticarî bankaların kredilendirmekten imtina ettikleri yerel yönetimler adına garanti verilerek kredi kaynaklarına ulaşım kolaylığı yaratılmak istenmiştir. 2017 yılı içerisinde yerel yönetimlere toplam 269.429 Bin TL tutarında 140 adet teminat mektubu düzenlenmiştir. Teminat mektuplarından yıllık %2 oranında komisyon alınmaktadır (İller Bankası, 2017: 31). Bu uygulamayla her ne kadar belediyelerin kısa vadeli finansman

ihtiyaçlarının karşılanması sağlanmış olsa da ticarî bankaların yüksek faizleri yanısıra bir de İller Bankasının komisyon oranının maliyeti, belediyelere ilave malî külfet getirmektedir.

İller Bankasının kredi teminatı olarak genel bütçe paylarına el koyma hakkı, bir taraftan kredi riskini düşürürken diğer taraftan ticarî bankacılık uygulamalarındaki teminatlandırma ve risk azaltma araçlarının kullanımını gereksiz hale getirmektedir. El koyma hakkı yanısıra İller Bankasının Bankacılık Kanunu ve diğer mevzuatlarda yer alan kredi sınırlamaları ve kredilere karşılık ayrılmasını düzenleyen “Karşılıklar Kararnamesinden” muaf tutulması (İller Bankası, 2015), Bankanın gerçek anlamda risk yönetim ve teminatlandırma faaliyetlerinden uzaklaşmasına diğer deyişle bankacılık yönetim anlayışından uzaklaşmasına yol açmaktadır. El koyma hakkı ve Bankacılık mevzuatındaki sınırlamalardan bağışık olması, İller Bankasının ticarî banka mantığıyla sağlıklı kredi yapılandırılmasını engelleyecek bir durum yaratmaktadır. Bankanın el koyma hakkının finansal veya siyasî sebeplerden dolayı askıya alınması durumunda kredi vadelerinin uzatılması ve kredilerin yüzdürülmesine yol açacak tehlikenin doğması kaçınılmaz hale gelecektir. Nitekim Bankanın 2010 yılındaki kredi toplamının yarısının ötelenmiş olması, bu tehlikeyi göz önüne koymaktadır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 113). El koyma hakkını düzenleyen 5779 sayılı Kanuna ve 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre, 2010 sonrasına ait gecikmiş borçlar karşılığında genel bütçeden aktarılan paylardan %40 oranında kesinti yapılırken, 2010 sonrasında gecikmiş borcu olmayan yerel yönetimlerden %25 oranında kesinti yapılması öngörülmüştür. Ancak 2015 yılında güncellenen 2015/7909 sayılı Bakanlar Kurulu kararına göre, 2010 sonrası geciken krediler için elkoyma oranı %12,5’e, 2010 sonrası gecikmesi olmayan yerel yönetimler için bu oranın %7,5’e çekilmiştir (İller Bankası, 2016: 76). Böylece Dünya Bankasının BHP-1 için düzenlemiş olduğu “Değerlendirme Raporunda” belirtilen el koyma hakkında olası gevşemeye yol açabilecek siyasî risk (World Bank, 2017) ortaya çıkmış gözükmektedir.

İller Bankasının reorganizasyonuna dair düzenlenen raporlar yanısıra 2006-2010 Stratejik Planında belirtildiği üzere, İller Bankasının bankacılık faaliyetlerinin geliştirilmesi hususunda gerekli organizasyonel değişikliklerin yapılarak bankacılık alanında görev yapacak yeni birimlerin oluşturulması ve böylece kredi karar sürecinin

rasyonel esaslara oturtulmasına çalışılmıştır. Bu kapsamda, teknik ve malî anlamda kredi değerlendirme kapasitesinin artırılmasında ve yeni birimlerin oluşturulmasında BHP-1 tecrübesi kilit rol oynamıştır. Kredi taleplerinin değerlendirilmesi aşamasında başlangıç noktası, Bölge Müdürlükleri olurken ve talepler Bölge Müdürlüğü vasıtasıyla “Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığına” iletilmektedir. Yerel yönetimler tarafından talep edilen kredi ve hibe başvuruları, teknik, ekonomik ve malî değerlendirilmeye tâbi tutularak onaylanır veya reddedilir. Onaylanan kredilerin operasyonel işlemleri ve takibi, “Bankacılık Hizmetleri Dairesi Başkanlığı” tarafından yapılmaktadır. “Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı”, yurtdışı finansman imkânlarını araştırarak uluslararası anlaşmaları yapmaktadır (İller Bankası, 2016: 82). Organizasyon yapısına bakıldığında bankacılık faaliyetlerine ilişkin yeni daireler tesis edilmesine karşın geçmişten sirâyet eden teknik birimlerin ağırlığının halen devam ettiği görülmektedir. Risk azaltıcı türev işlemler yanısıra yabancı para varlık ve yükümlülüklerin yönetilmesi, para ve sermaye piyasalarındaki işlemlerin yapılması ve takibi ile ilgilenen Hazine Biriminin organizasyon şemasında kendine yer bulamaması, İller Bankasının bankacılık faaliyetlerini sınırlayan en önemli etkenlerden birisidir. Birinci hedef olarak kendine uluslararası kredi kaynaklarına ulaşmayı koyan İller Bankasının, yabancı para üzerinden kullanılan kredilerin ve döviz varlıklarının yönetimini yapacak birimi oluşturmaması ve kur riskini kredi kullanan yerel yönetimlere yıkması, hâlâ geleneksel bankacılıktan uzak olduğunu göstermektedir. İller Bankası üst düzey Yetkilisi ile yapılan mülâkatta, proje değerlendirmede ekonomik ve malî kriterler kadar su arıtma, katı atık, yenilenebilir enerji, şehirleşme gibi alanlar için öncelik oluşturan kriterlerin göz önünde bulundurulduğunu ve rasyonel değerlendirme sistemiyle kredi kararlarının verildiğini ifade etmiştir. Kredilendirmede siyasî kayırmacılık yapıldığını iddia eden belediyelerin iddialarına karşı, kredi değerlendirme sürecinin malî, teknik ve ekonomik fizibilite raporlarına göre oluşturulduğunu, bunun da normal olarak uzun bir süreç gerektiğini ifade etmiştir. Denizli Büyükşehir Belediyesi Yetkilisiyle yapılan mülâkatta, kredi onaylarında/tahsisinde gecikmelerin olduğunu, bu gecikmenin kaynağının ise İller Bankasının ilgili Bakanlığı durumundaki Çevre ve Şehircilik Bakanının bizzat kredi tahsis kararlarına müdâhil olma isteği olduğunu iddia etmiştir. Kredi tahsis süreci, yeni kurulan bankacılık birimleri ve 6107

sayılı Kanunla birlikte istihdam edilen uzman personelle birlikte rasyonel hale getirilmeye çalışılırsa çalışılın ÇŞB'nın İller Bankasını halen kendine bağlı bir kurum olarak görme ve işleyişine müdâhil olma eğiliminin devam ettiği görülmektedir.

4.5.6. Teknik Faaliyetlerin Değerlendirilmesi

1980'lerdeki desantralizasyon süreciyle birlikte İller Bankasının reorganizasyonu ile ilgili meselenin özünü, Bankanın teknik faaliyetlerinden arındırılarak sadece bankacılık yapması oluşturmuştur. Özellikle Dünya Bankası; neo-liberal anlayış, desantralizasyon ve YKİ ilkeleri doğrultusunda İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetlerinden sıyrılarak bu alanın yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmasını, kredi anlaşmaları ve politika formülasyon raporları yoluyla dikte etmeye çalışmıştır. İller Bankasının reorganizasyonuna dair diğer kurumlar tarafından hazırlanan raporlarda da benzer önerilerin yapıldığı görülmektedir. Politika formülasyon sürecinde hazırlanan raporlarda, Bankanın teknik faaliyetlerine ilişkin öneriler şu şekilde dile getirilmiştir:

- *1986- Inbucon Managements Consultants: İller Bankası Yönetim Çalışması:* Teknik bölüm, Bankanın ana organı olmaktan çıkarılarak belediyelerin talep etmesi halinde piyasa fiyatı üzerinden hizmet veren danışmanlık birimi şeklinde işlemelidir. Teknik bölümün işlevi, verilen kredilerle finanse edilen projelerin teknik fizibiletisi ve kontrolü ile sınırlandırılmalıdır. İmar hizmetleri, belediyelere devredilmeli ve bu gücü olmayan belediyelerin hizmet alımlarına "Küçük Sözleşmeler Garanti Fonu" kurarak yardım etmelidir. Desantralizasyon politikaları dâhilinde belediyelerin kapasitesi artacağından Bankanın teknik desteğine ihtiyaç kalmayacaktır. Banka, teknik hizmetleri piyasayla rekabet edecek düzeye getirmeli ve piyasa fiyatı üzerinden bedel almalıdır. Böylece altyapı yatırımları için gerekli kaynak otofinansmanla sağlanabilecektir.
- *1993- TOKİ ve IULA-EMME, Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması:* Bankacılık ve teknik hizmet fonksiyonları ayrıştırılmalıdır. Proje finansmanında alacaklı ve borçlunun rollerinin ayrıştırılması, yerel yönetimlerin borç ödeme ve fon yönetim kapasitesini geliştirirken siyasî kayırmacılığın önüne geçilecektir.

- *1993- TODAİE: İller Bankası Reorganizasyon Raporu:* Bankacılık hizmetleri yanısıra nüfusu 100.000'den az olan belediyelere teknik hizmet verilmelidir. Diğer belediyelerden talep gelirse sözleşme dâhilinde teknik hizmet verilebilir. Devletin sübvans e ettiği yatırımların teknik denetimini Banka yapmalı ve kredinin amacına uygun kullanıldığını denetlemelidir. Banka, teknik üstleniciliğini yaptığı projelerin her aşaması ile ilgili belediyelere bilgi vermelidir. Yatırımların maliyeti, geri ödeme kaynakları ve verimliliğine dair fizibilite raporları hazırlanmalı ve paylaşılmalıdır. Yerel yönetimlere, ihtiyaç duydukları malî ve teknik hizmetleri piyasadan temin edebilmelerine yönelik danışmanlık verilmelidir. Yatırım hizmetlerine ilişkin iş programının belirlenmesinde ilgili belediye başkanının onay imzası alınmalı ve bankanın üstlendiği işlerdeki ihale komisyonlarına oy hakkı olmaksızın belediye başkanı girmelidir. Belediyelere yönelik teknik hizmet kapasitelerini geliştirmeleri için eğitim verilmelidir.
- *1996- Konrad Adenauer Vakfı (KAV) ve Türk Belediyecilik Derneği (TBD): Yerel Yönetimler ve İller Bankası:* Teknik üstlenicilik yerine talep gelmesi halinde teknik danışmanlık hizmetleri verebilir. Bankacılık bölümü daha aktif olmalıdır. İmar, planlama ve altyapı projeleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Finanse edilecek projelerin malî ve teknik fizibilitesi yapılmalı ve geri ödeme gücüne göre kredilerndirme yapılmalıdır.
- *1996- ODTÜ - İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları:* Teknik üstlenicilik görevi, yerel yönetimlere ve özel sektöre devir edilmelidir. Esas görev alanı, yerel yönetimlere kaynak temin etme ve bankacılık olmalıdır. Teknik işlevler, krediyle yapılan projelerin kredi değerlendirmesi ve amacına uygun yürütüldüğünün denetlenmesiyle sınırlı olmalıdır. Talep olduğu durumlarda teknik ve malî danışmanlık yapabilir.
- *2001- DPT: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu:* Banka, yerel kamu işletmeciliğini geliştirmek için belediyelere teknik hizmet sunmalı, yönlendirici ve geliştirici rol oynamalıdır.

Proje değerlendirme, teknoloji seçimi gibi konularda eğitici ve yönlendirici bir kurum işlevini ifa etmelidir.

- *2003- İller Bankası Araştırma Anketi*: Banka, altyapı finansmanını yönetecek, uluslararası kurumlardan alınan kredilerin amacına uygun kullanıldığını denetleyecek işleve sahip olmalıdır. Banka, yerel kamu işletmeciliğini geliştirmek için belediyelere teknik hizmet sunmaya devam etmeli aynı zamanda yönlendirici ve geliştirici işleve sahip olmalıdır.
- *2004- Dünya Bankası: Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi*: Bankanın ana işlevi proje finansmanı ile sınırlandırılmalıdır; teknik proje üstleniciliği yerel idarelere bırakılmalıdır. Teknik hizmet sunumu talepte bulunan belediyelere bedeli karşılığı danışmanlık şeklinde verilmelidir.

Dünya Bankasının başını çektiği anlayışın aksine İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetlerinden tamamen el çekmesinin özellikle küçük belediyelerin piyasaya yem olmasını sağlayacağını savunan diğer kesim, Bankanın teknik üstlenicilik faaliyetlerinin devam ettirilmesinden yana olmuştur. Korporatist meslek örgütleri ve akademisyenlerin başını çektiği bu grup, politika formülasyon sürecinde herhangi bir alternatif ortaya koymamış, anti-globalizm ve ulusalcılık üzerinden dillendirdikleri görüşlerle kanunlaştırma aşamasında etkin olmaya çalışmışlardır. Askerî-bürokratik cephenin üyesi olan bu grup, çevreyi temsil eden AK Parti Hükümetinin merkezî bürokratik cepheye karşı Batı Hükümetlerinden destek sağlamak için başlattığı reformlara karşı muhalafeti, konunun içeriğinden çok ideolojik kutuplaşma üzerinden yürütmüştür. Askerî-bürokratik cephenin en önemli öğelerinden olan Anayasa Mahkemesi ve diğer yargı organlarının AK Parti Hükümetlerinin başlattığı reformlara karşı aksiyoner tavır takınmasından hareketle gerek yerel yönetim reformları gerekse İller Bankasının reorganizasyonu hususunda Dünya Bankasının talep ettiği köklü politika değişimleri yapılamamıştır. Diğer taraftan müzakere ve koalisyondan ziyade kutuplaşma ve güç siyasetinin hâkim olduğu Türk politik sisteminde, AK Parti Hükümetinin yerel yönetimler üzerinden etkin bir vesâyet aracı olarak kullanılabilir. İller Bankasının reorganizasyonunda pek te istekli olduğu söylenemez. Bu veriler dâhilinde, İller Bankasının reorganizasyonunda önemli yer tutan teknik üstlenicilik

faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesinde köklü değişikliklerden ziyade artırıcı yaklaşım dâhilinde küçük değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetlerinden el çekmesiyle ilgili ilk önemli adım, İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğindeki yapılan değişikliklerdir. 30/09/2003'te yapılan değişiklikler, 01/01/2004 itibariyle yürürlüğe girmiştir. Yapılan değişikliklerle:

- Banka, belediyeler adına yapım ihalelerinden çekilerek, ihalelerin belediyelerce yapılması, ihale konusunda yardıma ihtiyaç duyan belediyelere ise teknik destek ve eleman yardımının devam ettirilmesi öngörülmüştür. Ancak hiçbir şartta ihale yapabilme kapasitesi olmayan belediyelerin ihaleleri, BİB onayıyla Banka tarafından yapılabilir.
- Bankanın kredilendirdiği projelere ilişkin olarak Banka ve ilgili yerel yönetim birimi müşterek kontrolörlük görevi yapacaktır. Ancak ilgili yerel yönetimin hiçbir teknik imkânı olmaması durumunda, Banka eskiden olduğu gibi tam kontrolörlük hizmeti vermeye devam edecektir (İller Bankası, 2006: 9-10).

Yapılan bu değişikliklerle eskiye nazaran teknik üstlenicilik faaliyetlerinde azalma görülse de, imar planlama, jeolojik ve jeoteknik etüd çalışmaları, coğrafi bilgi sistemleri çalışmaları, kamulaştırma ve imar uygulamaları çalışmaları, altyapı ve üstyapı faaliyetlerinde Ar-Ge kurumu gibi çalışarak özellikle içmesuyu, atıksu şebeke, katı atık tesisleri gibi alanlarda gerek üstlenicik gerekse teknik danışmanlık hizmetleri de verilmeye devam edilmektedir (İller Bankası, 2016: 52-53). Bankaca yürütülen etüt ve proje çalışmalarında 2017 yılında 307 adet işin proje çalışmaları tamamlanmıştır. Bu işler için 2.914 Bin TL kredi, 8.189 Bin TL hibe ve 346 Bin TL belediye kaynaklı harcama olmak üzere toplam 11.449 Bin TL harcama gerçekleşmiştir (İller Bankası, 2017: 23). Bankanın 6107 sayılı Kanunda özel hukuk hükümlerine tâbi anonim şirket şeklinde çalışması öngörülmüş iken bu hedefe tezat oluşturan durum, Banka kârının ortaklarına dağıtılması veya sermayeye ilave edilmesi yerine %51'inin küçük belediyelere ve köylere aktarılmasıdır. Bu durum, kârını artırmak ve ortaklarına azami fayda sağlamak üzere bağımsız işleyen yapıdan ziyade merkezî yönetimin sübvansiyonlarının dağıtımını yapan bağılı bir kuruluşa işaret etmektedir.

Finansmanı genel bütçeden aktarılan hibe kaynaklardan ve Banka kârından ayrılan hibe kaynaktan sağlanarak yürütülen işlerden biri, Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesidir (BELDES). BELDES kapsamında, 1 Mart 2007 tarih ve 2007/6 sayılı ve 22 Haziran 2007 tarih ve 2007/36 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararları ile başlatılan ve finansmanı Genel Bütçeden hibe fon olarak kullanılmak üzere nüfusu 10.000'in altında bulunan ve şebekeli içmesuyu olmayan veya yetersiz olan belediyelere ait içmesuyu tesisleri Banka tarafından projelendirilmekte ve inşaatı yapılmaktadır. BELDES Projesi kapsamında 65 adet proje önceki yıllarda tamamlanmış olup, 2017 yılsonu itibariyle yapılan harcama toplamı 127.838 Bin TL olmuştur. BELDES ödeneği ile proje kapsamındaki mevcut işler yapılacak olup, kalan BELDES işleri YPK kararı çerçevesinde Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi (SUKAP)kapsamına alınmıştır. YPK kararı ile nüfusu 25.000 ve altında olan belediyelere Genel Bütçe'den ayrılan ödenekten proje tutarının %50'si oranında hibe destek sağlanmakta, kalan %50'si için ise İller Bankası tarafından belediyesine uzun vadeli kredi açılmaktadır. Nüfusu 25.000'den fazla olan ve YPK kararı ekinde yer alan belediyelere ise 5393 sayılı Belediye Kanunundaki borç stoku limitine uyma şartı aranmaksızın Banka tarafından kredi tahsisi yapılmaktadır. Ayrıca projesi hazır olmayan belediyelerin projeleri İller Bankası tarafından öncelikle projelendirilmektedir. Bu çalışmaların sonucunda 2011/11 sayılı YPK Kararı ekinde, 2012/7 sayılı YPK Kararı ekinde, 2013/4 sayılı YPK Kararı ekinde ve 2014/18 sayılı YPK Kararı ekinde "Proje kapsamına alınan belediyeler" listesi oluşmuştur. SUKAP kapsamında yürütülen işler için 2017 yılı içerisinde 543.057 Bin TL krediden, 353.087 Bin TL hibeden olmak üzere toplam 896.144 Bin TL harcama yapılmıştır. SUKAP kapsamında 1.244 adet içmesuyu ve kanalizasyon yatırımı için 3.181.278 Bin TL hibe, 5.066.203 Bin TL kredi olmak üzere toplam 8.247.481 Bin TL kaynak tahsis edilmiştir.

Bankanın teknik faaliyet alanlarına yeni eklenen hususlardan bir diğeri ise, ÇŞB ile yapılan protokoller çerçevesinde ortaya çıkan yeni iş alanlarıdır. 6107 sayılı Kanunda yer alan "*Bakanlığın talep ettiği özel projeler ve kentsel altyapı projelerini yapar veya yaptırır*" hükmünce, bankacılık faaliyetlerinin güçlendirilmesi yerine yeni teknik faaliyet kolları, Bankanın görev alanına eklenmiştir. Bu hükümle, Bankanın yatırım ve kalkınma bankası olarak Yönetim Kurulunun vereceği kararlarla politika,

strateji ve faaliyet planlaması yapabilmesi mümkün gözükmemektedir. Faaliyet alanına eklenen yeni görevlerle Banka, ÇŞB'nin özel görevli kurumu gibi çalışmaktadır. ÇŞB'nin Bankayı özel olarak görevlendirdiği projelerden olan “Altyapı Projelerini Destekleme Projesi” (ÇEVDES), nüfusu 200.000'in altında olan belediyelerin; altyapı projelerinden içmesuyu, atıksu, derin deniz deşarjı, katı atık, yağmur suyu tesisleriyle ilgili her türlü proje ve/veya fizibilite çalışmalarının yapılmasını kapsamaktadır. Protokol kapsamında yürütülen altyapı projelerinin finansmanı (her türlü iş artışları da dâhil); %50'si Bakanlığın döner sermaye gelirlerinden, diğer %50'si de Bankanın yıllık safi kârından tahsis edilmiş hibe fonlarından karşılanacaktır. Protokol kapsamında yapılan içmesuyu, atıksu, derin deniz deşarjı, katı atık, yağmur suyu tesisleri proje ve/veya fizibilite işleriyle ilgili etüt çalışmaları, ihalesi ve ihale sonrası her türlü iş ve işlemler, proje denetim ve proje onama işlemleri Banka tarafından yapılmaktadır. Bu kapsamda bugüne kadar 368 adet iş için Bakanlıktan 28.475 Bin TL ve İller Bankasından 28.475 Bin TL olmak üzere toplam 56.950 Bin TL harcama yapılmış olup, bu işlerden 239 adedi tamamlanmış, 52 adedinde proje hazırlanma işlemlerine başlanmış, 77 adedi ihale aşamasındadır.

ÇŞB'nin Bankayı özel olarak görevlendirdiği bir diğer proje, “Yerel Yönetimlerin Kentsel Düzenlemelerini Destekleme Protokolüdür” (KENT-DES). Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yer alan belediyelerin maddî imkânsızlıkları nedeniyle sunamadığı, kentsel yaşamı olumlu yönde etkileyecek çevre ve altyapı düzenleme işlerine ilişkin hazırlanan proje kapsamında yer alan 59 adet belediyeye ait işler toplam 70.849 Bin TL hakediş düzenlenmiştir. Ödenen 70.849 Bin TL'nin 30.486 Bin TL'si ÇŞB, 40.363 Bin TL'si ise İller Bankası tarafından finanse edilmiştir.

ÇŞB'nin özel olarak görevlendirme yaptığı bir diğer proje, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde riskli alan ilan edilen bölgelerde, ihtiyaca göre yapılacak altyapı tesislerinin kısa sürede tamamlanmasına ilişkindir. Proje kapsamında; finansmanı ÇŞB tarafından sağlanacak olan Sur (Diyarbakır), Şırnak (Merkez), Silopi (Şırnak), İdil (Şırnak), Cizre (Şırnak), Nusaybin (Mardin), Yüksekova (Hakkari) altyapı tesislerinin projesi ve akabinde inşaatları yapılarak hizmete alınacaktır.

ÇŞB'nin görevlendirdiği bir diğer proje ise, İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (İUFM) ortak altyapıların yaptırılması için ÇŞB, İller Bankası ve EKGYO ortaklığında başlatılan projedir. Proje kapsamında, EKGYO tarafından projelendirilen ortak altyapı tesislerinin inşaatı, İller Bankası tarafından ihale edilmiş olup, ortak altyapı kapsamında; İUFM için 2017 yılı içerisinde 26.350 Bin TL harcama yapılmıştır.

Bankanın ana faaliyet grubu olması planlanan bankacılık faaliyetinden uzaklaşmasına yol açan bir diğer teknik faaliyet alanı, kentsel dönüşüm projeleri ve kaynak geliştirme faaliyetleri adı altında gayrimenkul projesi üretilmesi işidir. Kaynak Geliştirme Faaliyetleri ve Kentsel Dönüşüm Projeleri 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanunu gereğince Banka faaliyetleri arasına “*Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak*” hükmü eklenmiştir. Bu yeni iş alanı doğrultusunda Bankanın, 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 geliştirmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede, ilgili mevzuatlara uygun olarak “arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemiyle” değerlendirilebilecek niteliğe sahip olup İller Bankasının da uygun göreceği belediye gayrimenkullerinin; Banka tarafından satın alınması ve bunlar üzerinde arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemi kullanılarak belediyelerle ortak uygulama yapılması seçenekleriyle birlikte belediyelerin İller Bankasına olan kredi borçlarının mahsup edilmesi planlanmıştır. Ayrıca İller Bankası, ÇŞB'nin bağlı bir kuruluşu veya acentesi gibi görevler üstlenerek bir diğer bankacılık dışı alan olan “Kentsel Dönüşüm Projeleriyle” ve “Marka Şehirler Oluşturma Projesinde” de aktif rol üstlenmiştir. İller Bankası bu kapsamda hem projeler gerçekleştirmekte hem de gerçekleştirdiği gayrimenkul projelerinden elde edilen kârın yarısını kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere “Bakanlık Kentsel Dönüşüm Özel Hesabına” aktarmaktadır. Bankacılık dışı bir diğer alan ise Bankanın gayrimenkul satışı işine girmesidir. İller Bankası, kaynak sağlamaya yönelik olarak, ilgili mevzuatlar çerçevesinde, gayrimenkul alım, satım, trampa, kiralama ve kiraya verme faaliyetlerini yürütmektedir (İller Bankası, 2017: 27-28). Bir bankadan ziyade gayrimenkul yatırım ortaklığı veya gayrimenkul müteahhitlik hizmetleri veren bir kurum

görüntüsünü içeren bu faaliyet alanları, İller Bankasının yönetimde bütünlüğünü bozduğu gibi fon yönetimini de bozmaktadır. Kaynaklarını verimli kullanması gereken Bankanın, kredi yerine gayrimenkul projelerine fon aktarması bir banka için kabul edilemez durumdur. İller Bankasının tâbi olduğu 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 57. Maddesine göre:

“Bankaların gayrimenkullerinin net defter değerleri toplamı özkaynaklarının yüzde ellisini aşamaz. Bankalar, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu kapsamında gayrimenkul ve emtiayı esas alan sözleşmeler ile Kurulca uygun görülecek kıymetli madenlerin alım ve satımı hariç olmak üzere ticaret amacıyla gayrimenkul ve emtianın alım ve satımı ile uğraşamaz, ipotekli konut finansmanı kuruluşu ve gayrimenkul yatırım ortaklıkları hariç olmak üzere ana faaliyet konusu gayrimenkul ticareti olan ortaklıklara katılamazlar”(http://www.resmîgazete.gov.tr, 17/07/2018).

Bankacılık Kanununun 57. Maddesine bakıldığında, bu yeni faaliyet alanının bankacılık teamüllerine ve Bankacılık Kanununa açık şekilde aykırı olduğu görülmektedir. Bankanın faaliyet alanı içerisinde sayılan gayrimenkul projelerine ilişkin, belediye gayrimenkulleri üzerinde proje yapılması ve bunların belediyelerin borçlarının mahsup edilmesi için kullanılabileceğine dair ibare, siyasî kayırmacılık yaptığı gerekçesiyle eleştirilen --yapılan mülâkatlarda özellikle CHP’li Muğla Büyükşehir Belediyesi yetkilisi tarafından ciddi eleştiriler getirilmiştir-- Bankanın suiistimal yapmasının önünü açmaktadır. Ortak proje yapılacak belediyenin gayrimenkulünün değerinin tespiti konusunda yapılacak suiistimaller sonucu Bankaya olan borçlarının mahsup edilmesi, Bankanın kaynak yapısını zayıflatacağı gibi yerel yönetimlerin zaten düşük olan aidiyet duygularını yok etme riski taşımaktadır.

Bankanın yasal statüsüne bakıldığında; yerel yönetimlerin ortaklığında, özel hukuk hükümlerine tâbi yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlanmasına rağmen gerek yönetim, gerekse faaliyetler bağlamında ÇŞB’nin bağlı kuruluşu veya alt idaresi gibi çalıştığı görülmektedir. Dünya Bankası kredileriyle kurumsal kapasitenin artırılması yönünde ve bankacılık faaliyetlerinin güçlendirilmesi yolunda adımlar atılırken, diğer taraftan bankacılıkla alakası olmayan ve ÇŞB’nin vereceği görevler gibi oldukça geniş bir tanımlamayı içeren yeni faaliyet alanları ihdas edilmiştir. Bu durum, Dünya Bankası ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfının.(TEPAV) hazırladığı araştırma raporunda belirtildiği gibi rollerin çatışmasına yol açacak riski doğurmaktadır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 113). Bankanın kendi içinde rol çatışması yaşama riski kadar

gayrimenkul projeleri üretme ve kentsel dönüşüm projeleri söz konusu olduğunda ÇŞB'ye bağlı TOKİ ve EKGYO'nun faaliyet alanına müdâhil olup faaliyet karmaşasına yol açma riski bulunmaktadır. Hızlı şehirleşmenin yol açtığı devasa yatırım ihtiyacı, yerel yönetimler açısından çok ciddi kaynak ihtiyacını doğurmuştur. 2003 yılında İller Bankasının yaptırdığı ankette, yerel yönetimlerin İller Bankasından en önemli istekleri, yeni finansal kaynakların sağlanmasıdır. Teknik anlamda İller Bankasının desteğinin sürdürülmesine dair talepler, özellikle küçük belediyeler tarafından dile getirilse de temel ihtiyaç, finansal desteğin artırılması yönündedir. Yapılan mülâkatlarda, küçük belediyelerin teknik destek talep etmelerinin arka planında yatan temel nedenin, teknik eleman eksikliğinden ziyade teknik elemanlara duyulan güvensizlik ve inisiyatif almama tercihinden kaynaklandığı görülmektedir. Nazilli Belediyesi, Afyon Belediyesi ve Sultanhisar Belediyesi yetkilileri ile yapılan mülâkatlarda, altyapı projeleri ve imar planlama işlerinin İller Bankasına havale edilmesiyle birlikte olası hatalardan kaynaklanabilecek soruşturmalardan kaçınma isteğinin yer aldığı görülmektedir. İmar planlama ve projelerindeki eksiklik veya hatalar, direkt belediye başkanının sorumluluğunda olduğundan dolayı bu faaliyetlerin İller Bankası vasıtasıyla yapılması, belediye başkanını sorumluluktan kurtarmaktadır. Aşağıdaki Tablodan görüleceği üzere, büyükşehir belediye sayısında ve coğrafi sorumluluk alanlarında yaşanan genişlemeyle birlikte büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin imar planlama, anayol ve kavşak düzenlemeleri, ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri gibi görevlerini büyükşehir belediyesine devredilmiştir. İlâveten belde belediyelerinin kapatılarak il veya ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmasıyla birlikte İller Bankasının altyapı ve üstyapı projelerine ilişkin teknik desteğine olan ihtiyacın azalması kaçınılmazdır.

Tablo 13. 2011-2016 Belediye Türü, Sayısı ve Personel Yapısı (migm.gov.tr)

Yıl	Belediye Türü	Belediye Sayısı	İdari Personel	Teknik Personel	Yönetici Personel
2016	Büyükşehir	30	6849	11408	2218
	Büyükşehir İlçe	519	13653	12021	4885
	İl Belediye	51	2284	2272	845
	İlçe Belediye	400	2489	1545	903
	Belde Belediye	397	845	401	255
2013	Büyükşehir	16	8353	7141	1721
	Büyükşehir İlçe	143	7836	3394	2943
	İl Belediye	65	3924	3198	1495
	İlçe Belediye	749	9101	7776	3338
	Belde Belediye	1977	5302	1438	1681
2011	Büyükşehir	16	4529	4646	1551
	Büyükşehir İlçe	143	7492	4088	2955
	İl Belediye	65	3226	1794	1336
	İlçe Belediye	749	6646	1861	2656
	Belde Belediye	1977	5011	1046	1726

Tablodan da görüleceği üzere, İller Bankasının teknik desteğine ihtiyacı olduğu iddia edilen küçük belediye sayısında önemli düşüş görülmektedir. 2011’de 1977 olan belde belediyesi sayısı, 2016 itibariyle 397’ye düşmüştür. Aynı zamanda büyükşehir belediye sayısı 16’dan 30’a çıkarken büyükşehir ilçe belediyesi sayısı da 143’ten 519’a çıkmıştır. Sayıları artan büyükşehir belediyelerine paralel, il belediye sayısı 65’ten 51’e ve ilçe belediyesi sayısı da 749’dan 400’e düşmüştür. Yine 2011-2016 dönemindeki teknik personel sayılarına bakıldığında, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde çok ciddi artışlar olduğu görülmektedir. Bunun yanısıra, ilçe belediyelerinin sayısı yarı yarıya ve belde belediyelerinin sayısı %300 oranında düşerken, teknik personel sayısındaki artış, İller Bankasının teknik üstlenicilik desteğine ihtiyaç duyulmadığını göstermektedir. Küçük belediyelerin ısrarla teknik desteğin devam etmesi yönündeki talepleri, sorumluluktan kurtulma kolaylığına sığınmaları ile açıklanabilecek bir durumdur (<http://www.migm.gov.tr>, 30/06/2018).

SONUÇ

Kamu politikası, kamuoyunu rahatsız eden sorunların çözümü veya geniş halk kesimleri için fırsatlar ortaya çıkaran durumlara uygun ortamın geliştirilmesi için tüm taraflar açısından bağlayıcı karar alma yetkisine sahip iktidar odaklarının harekete geçmesi veya statükoyu devam ettirmesi olarak tanımlanabilir. Kamu politikalarının daha iyi anlaşılabilmesi için sadece hükümetin kararları ve uygulamaları değil, aynı zamanda hükümetin maddî manevî kapasitesini, siyasal kurumların yapısını ve diğer güç odaklarını da dikkate almak gereklidir. Kamu politikası sadece resmî çıktılara, resmî beyanatlara, resmî tavırlara bakılarak anlaşılacak kadar basit bir olgu değildir. Daha ziyade politika hedeflerinin özüne, karar vericilerin ve hükümet yetkililerinin gerçek niyetlerine dikkat edilmelidir. Kanunlar, yönetmelikler gibi politika çıktıları, kamu politikasının anlaşılması için önemli veri kaynağı oluştursa da daha kapsamlı çözümlene yapabilmek için sadece politika çıktılarını değil aynı zamanda politika alanının kapsadığı tüm potansiyel seçeneklerin ve bunların seçiminde rol oynayan tüm aktör ve faktörlerin dikkatlice ele alınması gereklidir. Gündeme gelen problemlerin çözümü için formüle edilen politika alternatifleri arasından karar vericilerin rasyonel şekilde her türlü etkenden bağımsız olarak karar verdiği iddiası yetersiz bir yaklaşım açısidir. Aksine, politika odakları politika seçenekleri arasında karar verirken; tarihî, siyasî ve sosyo-ekonomik etkenler ve bunların şekillendirdiği siyasal kültür ile siyasal sistemin çevresindeki koşullar ve gelişmelerin etkisine maruz kalırlar. Kamu politikasının değişken ve karmaşık doğasının yol açtığı zorluklar yanı sıra şehirleşme, ekolojik değişimler ve uluslararası alandaki gelişmeler gibi dış faktörler de kamu politikalarının çözümlenmesini güçleştirmektedir.

Kamu politikası analizi için kullanılan her bir model, siyasal yaşamın farklı bir yönüne odaklandığı gibi araştırmacılara farklı bir pencere açarak siyasal hayatın anlaşılabilmesine katkı yapmaktadır. Belirli bir politikayı analiz edebilmek için ilk etapta modellerden biri seçilmiş olsa da; her bir politika kararının arkasında yatan akılcı planlama sürecini, artırıcı bir yaklaşımla önceki hataların bertaraf edilebilmesi için politika kararlarının revize edilmesini, farklı çıkar gruplarının mücadelelerini, karar verici siyasal elitler ile uygulamada etkin olan bürokratik elitlerin tercihlerini, farklı

politika süreçlerini ve siyasal hayatın içinde şekillendiği siyasal kurumların etkilerini gözardı etmek mümkün değildir. Dolayısıyla kamu politikası analizinde ister istemez farklı analiz modellerinin içiçe geçmesi kaçınılmaz gözükmektedir.

Öne sürdükleri hipotezlerin test edilebilirliği üzerinden bilimsellik ve evrensellik iddiası güderek “tamamlayıcı yaklaşımın” karşısında yer alan “sentez modeller”, politika döngüsünü ve en önemlisi bu döngüdeki değişimleri açıklarken politik alt-sistemlerdeki çıkar gruplarının mücadeleleri üzerinde durarak her bir grubun kendi çıkarları dâhilinde mevcut politikayı değiştirmeyi amaçladığını iddia etmektedirler. “Sentez analiz modelleri”, ilk olarak resmî aktörlerin ve siyasî elitlerin rolünü küçümsediği noktada eleştiriye tâbi tutulduğu gibi gelişmekte olan ülkeler veya otoriter rejime sahip ülkelerdeki baskı gruplarının görece güçsüzlüğünü gözardı ederek ABD siyasal sistemine odaklanmış gözükmektedir (Howlett ve Ramesh, 1995). ABD’nin iç politika meselelerinin analizi üzerinden türeyen ve baskı gruplarını ön plana çıkararak söz konusu yeni modellerde; her bir toplumun farklı siyasal kültüre, geleneğe ve sosyo-ekonomik yapıya sahip olduğu gerçeği çoğunlukla gözardı edilerek, Batı tipi sosyo-politik ve sosyo-ekonomik yapı anlayışı dâhilinde kurgulanan tektipleştirici bir yaklaşım ön plana çıkarılmıştır. Her bir ülkenin kendine has siyasal kültürü, sosyo-ekonomik yapısı, ekolojik koşulları, fiziksel yapısı, uluslararası ilişkileri, tarihsel koşulları gibi politika sürecini temelden etkileyen faktörlerin değişkenliğini dikkate almadan, özellikle baskı gruplarının arasındaki çatışma ve müzakerelerin ön plana çıkarıldığı tektipleştirici ve evrensellik iddiasındaki yaklaşımlarla sağlıklı bir kamu politikası analizinin yapılması olanaksızdır. Özellikle makro düzeydeki kamu politikalarının analizinde sentez analiz modelleri gibi dar kapsamlı yaklaşım ve modellerden kaçınmanın gerekli olduğu ortadadır.

Türk siyasal kültürünün ve merkez-çevre güçleri arasındaki mücadelelerin şekillendirdiği siyasal sistemin ana aktörü olan kamu yönetimi yapısına ilişkin reform politikaları söz konusu olduğunda sentez modellerin uygun çözümleme modeli olmadığı görülmektedir. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tevarüs eden tarihsel mirasın, devletin bekâsı ideali üzerine oturması ve bunun beraberinde getirdiği sıkı merkezîleşme ve vesâyetçi devlet anlayışı, tüm siyasal aktörler ve toplum tarafından ortak değer olarak kabul edilmiştir. Merkezîleşme ve vesâyetçi yapının sonucunda toplumsal değerlerin ve

kaynakların dağıtım tekeli, devleti yöneten elitlerin elinde toplanmıştır. Dolayısıyla Türkiye’deki temel mücadele, toplumsal grupların mücadelesinden daha çok merkezi oluşturan askerî-sivil bürokratik cephe ile çevre güçlerini temsil eden siyasi elitler arasında, sivil toplumun etkisinin minimize edildiği kapalı siyasi kara kutu (resmî alan) içinde cereyan etmektedir. Özellikle devletin oyun alanı olarak görülen kamu yönetimi reformu meselesi, kamuoyu ve sivil toplum etkisinden âzâde bir süreç içinde elitler arası mücadele sonucu şekillenmektedir. Türkiye’deki merkez-çevre kutuplaşması dâhilinde yaşanan şiddetli elit mücadelesi, kamu yönetimi reformları söz konusu olduğunda müttefiklik kurma adına uluslararası aktörlerin de politika yapım sürecine dâhil olmasını doğurmuştur. Uluslararası aktörlerin kendi politikalarını dikte ettirmek için uygun zemin oluşturan bu kutuplaşma yanı sıra yaşanan ekonomik krizler, uluslararası müdahale için Kingdon’un (1995) deyimiyile *fırsat penceresi* açarak kamu politikası değişiklik sürecinin başlamasına sebep olmaktadır. Kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikaları örneğinde de görüldüğü üzere, kamu yönetimi alanında başlatılan reformlar sadece görüntüde kalmakta, sentez modellerden olan “kesintili denge modelinin” iddia ettiği gibi köklü bir politika değişimi gerçekleşmemektedir. Aksine, mevcut politika içeriği aynı kalmakta ve yaşanan değişim sadece merkezde tekelleşen gücü ele geçirmek için mücadele eden elit grupların yer değiştirmesiyle sınırlı kalmaktadır. Kamu yönetim reformuna müdahil olan uluslararası aktörlerin baskısıyla politika değişiklikleri formüle edilmekte fakat çoğu zaman kanunlaştırma ve uygulama aşamasında kararlı politik iradenin var olmaması nedeniyle kadük kalmaktadır. Gücü ele geçiren yeni elit grubu, mevcut politika içeriğini aynen devam ettirerek toplumsal kaynakların dağıtım tekeli kontrol etmeyi tercih etmektedir. Türkiye’nin kendine has tarihsel ve sosyo-ekonomik koşulları yanı sıra siyasi kültürünün şekillendirdiği siyasi sistemin işleyişini ve politika değişimlerini ifade eden kamu yönetimi reformlarının arkasında yatan faktörlerin ve aktörlerin daha iyi anlaşılabilmesi için, kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikaları, örnek olay çalışması olarak seçilmiştir.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının örnek olay olarak seçilmesinin arka planında; politika çözümleme sürecinin en önemli parçasını oluşturan politikaların değerlendirilmesinde kolaylık sağlayacak İller Bankasının malî tabloları, ortak yerel

yönetimlerin borçlanmalarına dair veriler, İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin Dünya Bankasının değerlendirme raporları, İller Bankasının hem müşterisi hem de ortağı konumundaki belediyelerle yapılabilecek alan araştırması, aynı statüde faaliyet gösteren diğer ulusal ve uluslararası finansal kuruluşların malî verileri, İller Bankasının etkinlik ve verimliliğini gösteren faaliyet raporları³⁷ gibi kaynaklara erişim imkânı yatmaktadır. İlâveten, çeşitli ticarî bankaların kurumsal krediler pazarlama bölümünde 12 yıllık yöneticilik tecrübemin olmasının; İller Bankasına ilişkin elde edilen verilerin işlenmesi, analizi ve doğru değerlendirmesine olumlu katkı yapması planlanmıştır.

Elde edilen verilerin işlenmesi ve yorumlanmasında katkı sağlayacak çok çeşitli veri kaynağı bulunmasına rağmen, İller Bankasının reorganizasyon sürecine ilişkin yapılan akademik çalışmalarda daha çok fonksiyonel değişimlere odaklanılırken reorganizasyon politikalarını şekillendiren: tarihsel ve sosyo-ekonomik arka plan; reorganizasyon politikalarının geri planında yatan uluslararası gelişmeler ve aktörler; merkezî yönetim ve yerel yönetim ilişkisini belirleyen siyasal kültür; demografik yapı ve şehirleşmenin yarattığı etkiler; siyasal sistemin işleyişine etki eden kurumsal yapının özellikleri; elitler arası mücadelelerin yarattığı etki gibi çevresel ve sistem içi faktörlerin arasında nedensellik ilişkisi kuracak şekilde analize dâhil edilmediği görülmektedir. İller Bankası üzerine yapılan akademik çalışmaların birçoğunda reorganizasyon politikalarına dair kapsamlı çözümlenmeden ziyade, mevzuat değişiklikleriyle birlikte işlevsel değişikliklerin kronolojik olarak sıralandığı ve politika formülasyon sürecindeki belli başlı raporların ele alındığı görülmektedir. Politika formülasyon sürecinde, Dünya Bankasının öncülüğünde hazırlanan Raporlarda yer alan öneriler çerçevesinde hazırlanan 2006 yılı 1/371 esas sayılı Kanun Tasarısının neden kadük kaldığı ve 2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı Kanunun 2006 Tasarısından neden çok farklı olduğuna dair analizler yer almamaktadır. Yapılan çalışmalar, kamu politikası analizi gibi kapsamlı bir teorik çözümlenme çerçevesine sahip olmadığı için İller Bankası reorganizasyon sürecini tüm yönleriyle açıklamaktan uzak kalmışlardır. Çalışmaya konu edilen İller Bankasının örnek olay olarak seçilme sebeplerinden bir diğeri de, 1985'ten itibaren gündeme yerleşen reorganizasyon sürecine dair en net tutumun görüldüğü 2006'daki Kanun

³⁷ İller Bankası, Faaliyet Raporlarını 2000 yılından itibaren hazırlamakta ve yayınlanmaktadır.

Tasarısının 2011'de kanunlaşmasıyla politika çıktısı tamamlanan sürece ilişkin kapsamlı politika değerlendirmesinin henüz yapılmamış olmasıdır.

Örnek olay çalışmalarının hem tanımlayıcı hem de açıklayıcı unsurları bir arada analize dâhil etmeye imkânı vermesinden hareketle, bu çalışmada; bir taraftan İller Bankasının reorganizasyonuna yol açan faktörlerin ve aktörlerin tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planı içerecek tanımlaması yapılırken, diğer taraftan 2006'da Hükümetin hazırladığı ve yürürlükteki 4759 sayılı Kanunda köklü değişiklikler öngören 1/371 sayılı Kanun Tasarısının niçin kadük olduğu ve 2011'de yürürlüğe giren 6107 sayılı Kanunun 2006 Tasarısından neden oldukça farklı hükümler içerdiğine dair soruların cevaplarının aranması amaçlanmıştır. Politika değerlendirme sürecinin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi için kanunlaşmış uygulamaya sokulan politikaların üzerinden 10 ila 15 yıllık sürecin geçmesi gerektiğinden (Sabatier, 1999; 2007) hareketle, 2004 yılı İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğindeki değişiklikler ile 2011 yılı 6107 sayılı İller Bankası Kanununun yarattığı değişiklikler gerek ilgili mevzuattta gerekse Stratejik Planlarda dile getirilen amaç ve hedefler doğrultusunda ele alınarak değerlendirilmiştir. Son olarak, kamu politikası analizi çalışmalarının amaçlarından bir diğeri de, kamu yararını ihâta edecek politika önerilerinde bulunmaktır. Bu doğrultuda, aynı türden faaliyette bulunan ulusal ve uluslararası örnekler göz önünde bulundurularak Türkiye'nin mevcut sosyo-ekonomik şartları dâhilinde yerel yönetimlerin ve yerel halkın yararına daha etkin şekilde işleyebilecek İller Bankasına ilişkin politika önerilerinin yapılması da bu çalışmanın amaçlarından bir diğeridir.

İller Bankası; yerel yönetim finansmanında oynadığı başat rol yanısıra merkezî hükümet ve yerel yönetimler arasında malî aracılık rolü ve hattâ imar, kent planlaması, altyapı ve üstyapı proje üstleniciliği gibi teknik fonksiyonları da icra eden yerel yönetimlerin ortaklığında bulunan melez bir kurumdur. Ortaklığı yerel yönetimlere ait olmasına rağmen yönetimi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kontrolünde bulunan Banka, mevcut yapı ve işleyişiyle merkezî hükümetin yerel yönetimler üzerindeki önemli vesâyet araçlarından birisidir. Yerel yönetim borçlanmasında başat rol oynayan İller Bankasının reorganizasyonu; belediyeleri, yerel halkı ve sivil toplum örgütlerini yakından ilgilendirmesine rağmen politika formülasyon süreci ve kanunlaştırma

sürecinde, bu aktörlerin politika kararlarını etkilemeye yönelik girişimlerinin olmadığı görülmektedir. Bunun sebebi, İller Bankası reorganizasyonunun da bir parçasını oluşturduğu kamu yönetim reformlarının, devletin oyun alanı olarak algılandığı için müdâhil olunmamasına dair inancın Türk siyasal kültürünün yansıması olarak topluma yerleşmiş olmasından mütevellittir. Bir diğer sebep olarak, yerel yönetim finansmanı gibi oldukça teknik alana ilişkin reorganizasyon sürecinin kamuoyunun dikkatini çekmediği de söylenebilir. Türk siyasal kültürünün yansımasının net şekilde okunabildiği, siyasal sistemin çevresinden doğan girdi-taleplerin problemi doğurduğu ve tepeden inmece yöntemle uluslararası kuruluşlar tarafından problemin tanımlanarak siyasal gündeme sokulduğu İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi, Türkiye'deki makro ve meso düzeydeki kamu politikası değişimlerinin analizi için uygun bir örnek teşkil edeceği varsayımından hareketle ele alınmıştır.

Türk siyasal kültürünün yansımasının görüldüğü aşkın devlet geleneği içerisinde devletin toplum üzerindeki tahakkümü, devletin amaçsal bir değer olarak her şeyin üstünde tutulması, özellikle kamu yönetimi reformu gibi devletin hükümlerlik alanına giren konularda zaten zayıf olan çıkar gruplarının ve STK'ların siyasal sistemin işleyişi --kara kutu-- üzerindeki girişimlerini ve etkilerini zayıflatan önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi reformlarının devletin oyun alanına girdiği ön kabulü yanısıra İller Bankasının reorganizasyonu gibi finansal alana ilişkin teknik unsurlar içeren problemlerin siyasal gündeme gelip politika yapım sürecine dâhil olması, çoğunlukla siyasal kara kutu içerisinde kamuoyuna kapalı bir şekilde cereyan etmektedir. Dolayısıyla, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlemesinde: 1) tarihsel arka plan, 2) sosyo-ekonomik yapı ve siyasal kültür, 3) kurumsal yapıların işleyişi, 4) elitlerin yapısı ve elitler arası mücadeleler, 5) siyasal sistemin çevresi, çevredeki değişimler ve gelişmelerden kaynaklanan hârici girdi-talepler, 6) siyasal sistem içindeki gelişmelerin yarattığı dâhili girdi-talepler, 7) girdilerin siyasal gündeme geliş sürecindeki aktör ve faktörlerin rolü, 8) problemin çözümünde farklı aktörler tarafından formüle edilen politika önerileri, 9) bu önerilerin hangilerinin siyasal elitler tarafından kabul edilip kanunlaştırıldığı, kanunlaştırma sürecinde rol oynayan aktörlerin faaliyetleri, 10) kanunlaştırılan politikanın etkin uygulanması için neler yapıldığı ve 11) son olarak başta belirlenen amaçlar çerçevesinde üretilen çıktılarının amaçlarına ulaşip

ulaşmadığı ve yarattığı politika tesiriyle birlikte siyasal elitlerin gerçek niyetlerinin ne olduğu gibi hususların tümünü kapsayacak detaylı ve derinlemesine çözümlenme yapılmıştır.

Sahip olunan siyasal kültürünün yansıması olarak aşkın devlet anlayışının tüm toplumsal aktörler tarafından içselleştirildiği ve sivil toplumun zayıf olduğu Türk siyasal sistemindeki politika yapım süreci, daha çok kara kutu içerisinde cereyan etmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde; sadece çıkar gruplarının yapısına ve faaliyetlerine, resmî politika aktörlerinin sahip oldukları inanç ve değerler sistemine, resmî kurumların yapısı ve sahip oldukları örgütsel kültürün politika yapıcılar üzerindeki etkisine, politika aracılarının faaliyetlerine, elitlerin yapısı ve faaliyetlerine, dikkat çekici olayların politika üzerindeki yarattığı etkiye, politika yapım sürecindeki aktörleri ve problemin nasıl gündeme geldiğini dikkate almadan sadece politika yapım sürecini farklı aşamalara ayırarak incelemeye odaklanan parçacıl yaklaşımların yetersiz kalacağı açıktır. Siyasal sistemin işleyişinde karmaşıklığın hâkim olduğu, elitler arası mücadelelerin ve bunun yarattığı toplumsal kutuplaşma üzerinden gücü ele geçiren elitlerin kamu politikalarını şekillendirdiği, siyasal partiler ve seçmenler arasındaki klientalistik ilişkinin toplumsal politik davranışı etkilediği, toplumsal kaynak ve değerlerin devletin tekelinde olduğu ve dağıtımın güç tekeli elinde bulunduran elitler tarafından yapıldığı, politikadaki değişimlerin toplumsal baskıdan ziyade daha çok ekonomik krizlerin yarattığı *fırsat penceresinden* yararlanan uluslararası güçlerin yönlendirmesiyle şekillendiği göz önüne alındığında, farklı kamu politikası analizi yaklaşımlarının içgörü ve öngörülerinden yararlanarak “tamamlayıcı yaklaşım” dâhilinde İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi daha doğru bir yaklaşım olarak kabul edilmiştir.

Tamamlayıcı yaklaşımının benimsendiği bu çalışmada, ilk olarak Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı, “*siyasal sistem, siyasal sistemin çevresi, girdi, çıktı, politika tesiri*” kavramlarının sağladığı kapsamlı analiz metodolojisiyle, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde ana modellerden biri olarak seçilmiştir. İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin kamu politikalarının içinde şekillendiği sistemin özellikleri, işleyişi, sistemin temel aktörleri ve sistemin içinde yer

aldığı çevresel faktörler ve aktörlerin oynadığı rol analiz edilerek, İller Bankasının dönüşüm sürecinin kapsamlı şekilde ele alınması sağlanabilir. Siyasal sistemler analizi yaklaşımı, kamu politikasında yaşanan değişimleri analiz etmek için oldukça kullanışlı ve esnek bir çerçeve sunmaktadır. Siyasal sistemler analizi yaklaşımının sunduğu öncü, geniş ve kapsayıcı bakış açısı, farklı ülkelerdeki farklı özellikler taşıyan siyasal sistemlerin faaliyetlerinin analizi için kolay uygulanabilir bir teorik çerçeve oluşturmaktadır. Her bir toplumun farklı tarihi, değerleri, kurumları ve tecrübeleri göz önüne alındığında kamu politikası analizi modellemesinde sadece belli siyasal faaliyetler veya aktörler üzerine yoğunlaşan ve tüm ülkeler için uygulanabilecek standart rasyonel analiz modelleri öngören yaklaşımlardan kaçınmak gerektiği açıktır. Siyasal sistemlerin toplumsal yapının bir alt sistemi olduğu göz önüne alındığında, her bir toplumun kendine has kültürü, yapısı ve kurumları olduğunu göz ardı etmek kamu politikası analizcisini hatalı sonuçlara götürebilir. Bu kapsamda Easton'ın (1957) modelinde öngördüğü siyasal sistemin içinde yer aldığı çevrenin analizi ve siyasal sistemin çevresiyle olan ilişkilerinin analizi, her bir ülkeye/topluma göre kolayca uyarlanabilecek geniş ve kapsamlı bir analiz çerçevesi sağlamaktadır. İlâveten siyasal sistemin işleyişini dinamik bir süreç dâhilinde ele alarak analiz edilmesini öngören Easton'ın yaklaşımı, bu çalışmanın konusu olan İller Bankasının değişim sürecinin analizi hususunda uygun bir analiz modellemesi sunmaktadır. Kamu politikası analizinde ortaya konan birçok modelde; her bir toplumun farklı siyasal kültüre, geleneğe ve yapıya sahip olduğu gerçeği göz ardı edilerek, Batı tipi sosyo-politik ve sosyo-ekonomik yapı anlayışı dâhilinde kurgulanan tektipleştirici bir yaklaşım ön plana çıkarılmıştır. Sosyo-politik ve kültürel farklılıkların kapsamlı bir şekilde analiz edilebilmesine imkân sağlayan Easton'ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı, Türk siyasal sistemini anlayabilmek için de iyi bir çerçeve oluşturmaktadır. Ayrıca her bir topluma has olan ve tarihsel olarak uzun bir süreçte meydana gelen siyasal kültürün şekillendirdiği siyasal aktörlerin ve kurumların politik tutum ve davranışlarının daha detaylı analizi için diğer analiz modellerinin sağladığı içgörü ve öngörülerinin de analize dâhil edilmesi çok daha sağlıklı bir yöntem olacaktır. İller Bankası reorganizasyon politikalarının “tamamlayıcı yaklaşım” çerçevesinde çözümlemesini içeren bu çalışmada; “Easton'ın siyasal sistemler analizi yaklaşımı” yanısıra,

“Hofferbert’in nedensellik hunisi yaklaşımı”, “kurumsal model”, “elitist model ile Grindle ve Thomas’ın geliştirmekte olan ülkeler araştırması”, “Kingdon’un çoklu akış modeli” ve “süreç analizi modeli” yaklaşımlarının sağladığı içgörü ve öngörülerinden de yararlanılmıştır.

Türk siyasal sisteminin işlediği kara kutunun özelliklerinin tanımlanabilmesi ve politika yapım sürecinin anlaşılabilmesi için Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı ve bu modelle büyük benzerlikler içeren “Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımının” beraberce kullanılması, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi girişiminde kapsamlı bir teorik altyapı/çerçeveyi oluşturma yolunda önemli katkı sağlamıştır. Her iki model de; politika yapım sürecini etkileyebilecek tüm olası faktörleri, tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planıyla birlikte, nedensellik ilişkisi dâhilinde ele alma imkânı vermektedir. Sundukları geniş bakış açısı dâhilinde, politika yapım sürecindeki siyasal sistemin önemli dışlılarından olan siyasal kurumların ve elitlerin yapısı ve yarattığı etkiler de politika çözümlenmeye dâhil edilebilmektedir. Bu kapsamda, kurumsal model ile birlikte elitist modelin içgörülerinden de yararlanılarak nedensellik hunisi yaklaşımının öngördüğü analiz planlaması dâhilinde siyasal kurumlar ile elitlerin yapısı ve tavırları, İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinde 3. Bölüm içerisinde ayrıca ele alınmıştır.

“Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımı”, tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planla birlikte siyasal kurumların ve elitlerin tutum ve davranışlarının çözümlenmeye dâhil edilmesine imkân vermesine rağmen, siyasal sistemin kara kutusunun işleyişine dair yeterli açıklama zemini sağlayamamaktadır. Kamusal problemlerin bazılarının neden ve nasıl siyasal gündeme girdiği, problemin çözümüne ilişkin hangi aktörlerin rol aldığı, dile getirilen çözüm önerilerinin hangilerinin olduğu, bu çözüm önerilerinden hangilerinin siyasal karar vericiler tarafından benimsenip kanunlaştığı, kanunlaşan politikanın nasıl uygulandığı, uygulanan politikaların başta belirlenen amaç ve hedeflere ulaşip ulaşamadığının analizinde nedensellik hunisi yaklaşımı yetersiz kalmaktadır. Kamusal bir problemin gündeme gelişinden uygulanmasına ve dahi değerlendirmesine kadar olan süreci kapsamlı şekilde analize imkân verecek çerçeve, süreç analizi modeli tarafından sağlanmaktadır. İller Bankası

reorganizasyon politikalarının bir problem olarak nasıl gündeme geldiği, çözüm alternatiflerinin hazırlanmasında kimlerin rol oynadığı ve getirdikleri çözüm önerileri, kanunlaşma aşamasında rol oynayan aktörlerin politikayı etkileme anlamında son şanslarını kullandıkları girişimleriyle birlikte Hükümet ve Meclisteki Komisyon görüşmeleri, kabul edilen mevzuat değişikliklerinin uygulanma aşamasının çözümlenmesi ve son olarak başta belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının analizini içeren değerlendirme aşamasının, içiçe geçen süreçler şeklinde “süreç analizi modeli” dâhilinde ele alınması, çalışmada fazlaca yer kapladığı için ayrı bir bölüm olarak 4. Bölüm içerisinde ele alınmıştır. Süreç analizi modelinin; siyasal sistemin içinde yer aldığı çevreyi, özellikle siyasal aktörlerin düşünce ve davranışlarını bilfiil etkileyen tarihsel arka plan ve siyasal kültürü dışarıda bırakarak, çözümlenmeye direkt toplumsal bir problemin siyasal gündeme gelişiyiyle başlaması, politika çözümlenmedeki etkinliğini sınırlamaktadır. Bu sınırlılığı aşmak için, Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımının çözümlenme metodolojisinde yer alan hârici girdi-talepler ve dâhili girdi-talepler kavramları, süreç analizinin gündeme geliş aşamasına dâhil edilmiştir. İller Bankası reorganizasyon probleminin siyasal gündeme ne zaman ve nasıl girdiği ve bu problemin çözümü için ortaya konulan alternatiflerin siyasal gündeme geliş sürecinden çok daha önce kimler tarafından formüle edildiğini açıklayabilmek için Kingdon’un (1995) çoklu akış modelinde yer alan problem akışı, politika akışı, siyaset akışı ve fırsat penceresi kavramlarından da yararlanılmıştır.

Benimsenen “tamamlayıcı yaklaşım” dâhilinde; Türk siyasal sisteminin işlediği kara kutunun özelliklerinin ve politika yapım sürecinin anlaşılabilmesi ile kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenebilmesi için “Easton’ın (1957) siyasal sistemler analizi yaklaşımı” ve bu yaklaşım ile büyük benzerlikler içeren “Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi yaklaşımı” çözümlenmenin ana mercekleri olarak belirlenmiştir. Her iki model de; politika yapım sürecini etkileyebilecek tüm olası faktörleri beraberce ele alma imkânı vermektedir.

Siyasal sistemin işleyişini ve sistemde yaşanan değişimleri analiz edebilmek için bizzat siyasal sistemin içinde yer aldığı genel durumu, yani çevresiyle olan ilişkilerini

ele almak bir zorunluluktur. Siyasal sistemin işleyişini sağlayan ana güç ve enerji, değişen çevreye karşı sistemin ve sistemsal aktörlerin adapte olma çabalarından doğar. Bu kapsamda siyasal sistemdeki önemli değişikliklerin, sistemin kendi içindeki gelişmelerden ziyade çevresel değişim ve faktörlerden kaynaklandığı söylenebilir. Çevreye ve çevresel değişimlere karşı sistemin geliştirdiği adapte olma çabaları, aynı zamanda sistemsal davranış karakterini de şekillendirmektedir (Easton, 1957: 385-386). Easton'ın (1957) siyasal sistemin çevresinden kaynaklanan değişiklikler olarak tarif ettiği unsurları, Hofferbert (1974) belirli bir silsile takip ederek tanımlamış ve siyasal sistemi en geniş manada etkileyen unsurların tarihsel ve sosyo-ekonomik koşullar olduğunu ifade etmiştir. Bu bağlamda Tanzimat Döneminden itibaren başlayan kamu yönetimi reformlarının tarihsel ve sosyo-politik arka planı oluşturduğu İller Bankası reorganizasyon politikalarının içinde doğup büyüdüğü çevre, Hofferbert'in nedensellik hunisi yaklaşımındaki silsileyi takip ederek ele alınarak tanımlanmıştır.

Tanzimat döneminden itibaren siyasal sistemin hayatîyetini devam ettirebilmek amacıyla değişen çevreye uyum sağlama faaliyetlerini ifade eden modernleştirme ve reform kavramı, Osmanlı-Türk siyasal hayatının en önemli simgelerinden olmuştur. Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne tevarüs eden siyasal kültür dâhilinde siyasal sistemin değişen çevredeki tehditleri görerek entropiye uğramamak için geliştirdiği savunma mekanizması, kamu yönetimi reformlarıyla merkezî devlet yapısının güçlendirilmesi ve etkin şekilde işleyecek bürokrasinin oluşturulması olmuştur. Çoğulculuktan ziyade çoğunlukçu, bireysel çıkarları öncelemekten ziyade solidarist ve dayanışmacı özelliklere sahip Osmanlı-Türk sosyo-politik yapısı ve siyasal kültürün varlığı, demokratik katılımcı siyasal sistemden ziyade elitist siyasal sistemin işleyişi için gerekli girdi-desteği sağlamaktadır. Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e uzanan modernleştirme hikâyesinin bir diğer önemli ögesi ise; siyasal sistemdeki değişim talebini doğuran girdi-taleplerin büyük oranda uluslararası aktörlerin pozisyonu ve talepleriyle şekillenmiş olmasıdır. Batılı ülkelerin yönlendirilmesiyle şekillenen kamu yönetim reformlarının tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planında, pozitivist modernleşirmeci öğretisinin bürokratik elitlerce benimsenmesi yanısıra Batılı ülkelere alınan dış borçlar nedeniyle devletin dış etkilere açık hale gelmiş olması yatmaktadır. Osmanlı modernleşmesi ve kamu yönetimi reformlarında görülen dış

müdahalenin borçlanmalar yoluyla kendine etki alanı yarattığı göz önüne alındığında aynı durum Cumhuriyet döneminde de dış borçlanmalar yoluyla tekrar etmeye başlamıştır. Dış müdahalelerin; sosyo-politik aktörler ve halk tarafından kolayca benimsenmesinin sebeplerinden birisi, Avrupalı devletlerinin dış müdahalelerinin Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan siyasal kültür hafızasında kendine kolayca yer bulabilmesidir.

Kamu yönetim reformları ve yerel yönetim reformlarının arka planındaki ana faktörler, her ne kadar Tanzimat'tan beri süregelen tepeden inme modernleştirme girişimleri yanısıra AB ve ABD güdümündeki Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finansal kuruluşların dış müdahaleleri olsa da, 1950'lerde başlayıp 1980'lerden sonra hız kazanan kırdan kente göç sonucu ortaya çıkan hızlı ve düzensiz şehirleşmenin de etkisi yadsınmaz. Çarpık kentleşmenin ortaya çıkardığı kentleşme ve kentleşme sorunları, yerel yönetimlerin sorumluluklarını büyük ölçüde artırmıştır. Bunlara ilaveten, değişen toplum yapısı ve şehirleşme, özellikle yerel yönetim reformlarının hayata geçirilmesindeki bir diğer çevresel etken olarak siyasal sisteme enerji veren hârici girdi-talep oluşturmuştur. Merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki finansal ilişkilerin yürütülmesinde ve vesâyet ağının işletilmesinde önemli rolü olan İller Bankasının reorganizasyon politikalarının gündeme gelmesinde de, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik yapı, uluslararası finansal kurumlarla ilişkiler ve yerel yönetimlerin finansal durumlarını yakından ilgilendiren hızlı ve çarpık şehirleşme gibi etkenlerin rolü söz konusudur. Gündeme gelişte rol oynayan bu faktörlerin detaylı analizi, 4.1.1. nolu "İller Bankası Reorganizasyon Politikalarını Tetikleyen Hârici Talepler" alt başlık altındayapılmıştır.

Kamu politikası analizinde incelenecek alanı ele almadan önce o ülkenin tarihsel arka planı, siyasal kültürü ve siyasal kültürde yaşanan değişimler ele alınmalıdır. Osmanlı-Türk siyasal kültürünün ve yaşanan değişimlerin, tezin konusu olan İller Bankası reorganizasyon politikalarına yansması, özellikle geleneksel merkez-çevre çatışması olgusu etrafında merkez-yerel yönetim ilişkilerinde görünür hale gelmiştir. Genellikle yerel yönetimi reformlarının bir parçası olarak ele alınan İller Bankasının reorganizasyon politikalarında rol oynayan tüm aktörlerin davranış ve tutumları ile bunları belirleyen faktörlerin analizi için gerekli anahtar kavramlardan birisi, Türk

siyasal kültürü ve bu kültür dâhilinde ele alınacak olan merkez-çevre analizidir. İller Bankası reorganizasyon politikalarının siyasal gündeme gelmesinde hârici girdi-talep oluşturan etkenlerden birisi, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün yansıması olarak ele alınabilecek yerel yönetimler üzerindeki merkezî vesâyetin varlığıdır. Siyasal kültürün; diğer sistemlerden, toplumsal değişimlerden ve özellikle de uluslararası değişim ve gelişmelerden soyutlanamayacağı (Turan, 1986: 461) göz önüne alındığında, Osmanlı-Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği merkez-çevre ilişkilerinin hiç değişmeden aynı kaldığı iddia edilemez. Uluslararası sistemde meydana gelen değişimler ile köyden kente hızlı göç, şehirlerin plansız ve aşırı büyümesi gibi olağanüstü gelişmeler, Türk siyasal sisteminin vesâyetçi özelliklerini tırpanlayacak idarî reformları gündeme getirirse de, bu reformlar, sistemin özünde değişim yaratmayan göstermelik değişimler olarak kalmıştır. Batı tipi çoğulcu siyasal sisteme geçilmesi için yapılan reformların sadece göstermelik ve yüzeysel değişimlerden ibaret kalması, büyük oranda Türk siyasal kültürünün muhalefete karşı hoşgörüsüzlüğü, iktidarın mutlak ve sorgulanamaz görülmesi, grup içi bağların sadakate dayalı inşa edilmesi ve grup dışında kalanlara olumsuz ve dışlayıcı bakış açısına sahip olmasıyla (Mardin, 1966: 384-386) açıklanabilir.

Devlet aygıtını elinde bulduran askerî/bürokratik *merkez* ile toplum destekli yerel eşraf-sanayicinin oluşturduğu *çevre* arasındaki güç mücadelesi, zaman içinde toplumsal ve siyasal kutuplaşmaya yol açmıştır. Güç mücadelesinin özüne bakıldığında, demokrasinin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin ve yerel özerkliğin güçlendirilmesi ve hak arama mücadelesinden ziyade çevrenin merkeze yerleşmek amacıyla hareket etmesi, askerî/bürokratik merkezin ise mevziisini müdafaa etmek amacıyla yaptığı iktidar mücadelesinden ibarettir. Askerî/bürokratik elitlerin hâkimiyetindeki merkezî-vesâyetçi yapıyı kırmaya yönelik girişimleri Ordu, Yüksek Yargı ve Cumhurbaşkanlığının oluşturduğu çekirdek devlet elitleri tarafından engellenen çevre güçleri, gerek toplumdan gerekse uluslararası aktörlerden --AB ve Dünya Bankası-- destek sağlama amacıyla 1980'lerde başlayıp 2000'lerde hızlanan yerel yönetim reformlarını ve demokratik reformlarını gündemlerinin ilk sıralarına almışlardır. Politik alanın sosyo-ekonomik değer üretmekten ziyade var olan değer ve kaynakları bölüştürme işlevi göz önüne alındığında Türkiye'deki merkez-çevre güçleri arasındaki

mücadelenin özünü, politik ve sosyo-ekonomik alanı düzenleme yetkisine sahip olan devlet aygıtının ele geçirilmesi amacının oluşturduğu söylenebilir. Nitekim AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası aktörlerin dayatmaları ve halkın daha iyi hizmet alma beklentileri doğrultusunda hayata geçirilen yerel yönetim reformlarını etkin kılacak yerel yönetimlerin malî güç ve yetkiyle donatılması, siyasal elitler tarafından bilerek ve isteyerek eksik bırakılmıştır denebilir.

Yerel yönetimlere aktarılan malî kaynakların merkezî yönetim tarafından kontrol edilmesini sağlayan en önemli aktörlerden birisi İller Bankasıdır. İller Bankasının yerel yönetimlerin kontrol edilmesindeki kilit rolünün farkında olan Dünya Bankası, yerel özerkliğin sağlanması için gerek hazırladığı raporlar gerekse “Yapısal Uyum Kredi Anlaşmalarında” İller Bankasının neo-liberal ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını talep etmiştir. 2006 yılında, bürokratik merkez ile çatışma halinde olan çevre güçlerini temsil eden seçilmiş Hükümet, Dünya Bankası ve AB’nin talepleri doğrultusunda 1/371 esas numaralı İller Bankası Kanun Tasarısını Meclise getirmesine rağmen Tasarı sürüncemede bırakılarak kanunlaştırılmamıştır. Tasarının kanunlaştırılmamasının arka planında, merkeze gittikçe daha fazla yerleşmeye başlayan ve devlet aygıtını yönetmeye başlayan Hükümetin yerel yönetimlerin özellikle malî açıdan kontrol edilmesini sağlayan İller Bankasını yeni bir merkezî vesâyet odağı olarak görmesi yatıyor denilebilir. Her ne kadar küreselleşme, AB üyeliği, neo-liberal yönetim anlayışının benimsenmesi, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik değişimler ve artan şehirleşme oranı gibi faktörler Türk siyasal kültüründe bazı değişimler meydana getirmişse de, 2006 yılı 1/371 esas numaralı İller Bankası Kanun Tasarısı örneğinde görüldüğü üzere merkezî vesâyeti öngören devlet anlayışı, iktidarı ve gücü ele geçiren aktörlerden bağımsız olarak işleyişini aynen devam ettirmektedir.

Hofferbert’in (1974) nedensellik hunisi metaforunda, “kamuoyu ve seçmen davranışı”, “kurumsal yapı ve faaliyetler” faktöründen önce gelerek siyasal kurumların yapısı ve faaliyetlerini etkilemektedir. Ancak Türk siyasal kültürünün yansıması olarak kamuoyu ve seçmen davranışı, daha çok elitler ve siyasal kurumlar tarafından manipüle edilerek yönlendirilmektedir. Geleneksel merkez-çevre çatışması dâhilinde yaratılan kutuplaşma ve siyasal partilerin seçmeniyle kurduğu klientalist ilişki nedeniyle kamuoyu ve seçmen davranışı, büyük oranda siyasal partilerin ve askerî/bürokratik

cephenin manipülatif yönlendirmesiyle şekillenmektedir. Dolayısıyla, Hofferbert'in (1974) modelinden farklı olarak "kamuoyu ve seçmen davranışı", siyasal kurumların yapısı ve işleyişini belirleyen bir faktör olmaktan ziyade siyasal partilerin ve askerî/bürokratik cephenin şekillendirdiği edilgen bir faktör olarak ele alınmıştır. Nitekim Genieys ve Smyrl de (2008), politika değişikliklerinin arkasında yatan ana faktörün elitler arasındaki güç mücadelesi olduğunu, ancak, kurumsal yapı ve işleyişin politika değişikliklerini sınırlayabileceğini, yavaşlatabileceğini ve hattâ değişime yön verebileceğini belirterek kurumsal yapı ve işleyişin hafife alınmaması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Siyasal sistem; genellikle meclis, bakanlıklar, mahkemeler ve siyasî partiler etrafında cereyan eden bir olgudur. Bunun doğal sonucu olarak ta kamu politikasının, ilk etapta siyasal erki elinde bulunduran siyasal kurumlar tarafından formüle edilip uygulandığı söylenebilir. Kamu politikalarını şekillendiren kurumlar devleti temsil eden parlamento, yürütme, yargı kurumları olduğu gibi vatandaşların amaç birliği oluşturarak kamu politikası sürecini etkilemeye çalıştığı siyasal parti örgütleri ve meslek kuruluşları da olabilir. Kurumsal model savunucuları, kamu politikalarının analizinde siyasal sistemin hukukî ve idari faktörleri ve bu aktörlerin faaliyetleri ve özelliklerinin ön plana alınması gerektiğini savunmaktadırlar. Kamu politikası analizi çerçevesinde kamu politikalarının oluşumunda yer alan aktörleri, aktörlerin davranışlarını ve kamu politikası çıktılarını ve sonuçlarını daha iyi kavrama adına kurumsal model önemli bir etkiye sahiptir. Kamu politikalarının şekillenmesinde başat rol oynayan siyasal parti, parlamento, hükümet, bürokrasi, yargı kurumlarının örgütsel yapı ve kültürlerinin çözümlenmesi ve bunlardan yararlanan çıkar gruplarının tespit edilmesi, kamu politikası sürecinin daha iyi anlaşılmasında oldukça önemlidir. Siyasal sistemin en önemli aktörleri olan kurumların yapısı, işleyişi ve örgütsel kültüründe ülkenin kendine has siyasal kültürü, demokratik yapısı, siyasal parti rejimi ve sivil toplum yapısı önemli rol oynamaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin işleyişinde sağladığı malî ve finansal aracılık rolüyle oldukça etkin olan İller Bankasına ilişkin kamu politikalarının analizinde rol oynayan aktörlerin bu çerçevede analiz edilmesi oldukça önemlidir.

Türk siyasal sisteminin işleyişinde ortaya çıkan siyasal partilerle seçmen arasındaki ilişkinin klientalistik özelliği yanı sıra sivil toplum örgütlerinin politika yapım sürecindeki sınırlı rolleri, siyasal parti yapısı ve seçmen davranışının iç içe geçmesine sebebiyet vermiştir. Dolayısıyla bu çalışmada Hofferbert'ten (1974) farklı olarak, siyasal parti yapısı ve seçmen davranışı aynı etki alanı içerisinde çözümlenmeye dâhil edilmiştir. Siyasal partiler, devleti yönetmeye talip olan ve yürütme erki vasıtasıyla toplumsal kaynakların bölüşümünde etkin bir rol oynadığı gibi aynı zamanda iktidara gelebilmek için seçmenlerden oluşan geniş halk kitlelerinin desteğini almak zorunda olan kurumlardır. Bu özellikleri ile siyasal sistemin diğer aktörlerinden farklılaşırlar. Siyasal partiler, iktidara talip olan örgütlü gruplar olarak parlamento içerisinde hükümet kurarak yürütme erkini ve meclis çoğunluğunu sağlayarak yasama erkini ele geçirebilecek potansiyel aktörlerdir. Dolayısıyla partinin örgütsel yapısı, ideolojisi, kültürü ve parti içi yönetim anlayışı, doğrudan kamu politikası sürecini etkileme potansiyeline sahiptir. Siyasal parti yapısını ve örgütlenmesini anlayabilmek için temel referans kaynağı, partilerin içinden doğduğu siyasal kültürde yatmaktadır. Yani ülkenin yönetim geleneği ve tarihi; siyasî partilerin yönetim geleneğini, örgütsel yapısını, büyüklüğünü, partilerin finansal ve insani kaynaklarını, ideolojik yapılarını, liderlik anlayışlarını, parti içi demokrasi anlayışlarını etkiler ve şekillendirir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş sürecinde, toplumsal sınıfların var olmadığı; dolayısıyla da, sivil toplumun gelişmediği sosyo-politik yapıya rağmen ithal edilen Batı tipi kurumsal yapılar, demokratik içerik ve özden yoksun kurumlar olarak siyasal sistemin içine sokulmuştur. Osmanlı sonrası yeni kurulan Cumhuriyet rejimindeki patrimonial ve vesâyetçi devlet anlayışı, bu kez saltanat eliyle değil asker ağırlıklı bürokratik elit ve aydınlar eliyle tesis edilmiştir. Yapısı ve işleyişini olumsuz manada etkileyen parti içi demokrasi eksikliği, seçmenle kurulan bağın patronaj ilişkisine dayanması gibi faktörler sebebiyle Türkiye'deki siyasî partiler, çoğu zaman kamu kaynaklarını çeşitli yollarla kendi destekçilerine aktaran aracı kurum rolünü ifa etmekten öteye pek gidememektedirler.

Siyasal parti yapılanmasının siyasal sisteme etki eden bir diğer yansıması, yerel yönetimler üzerinde merkezin katı merkezîyetçi ve vesâyetçi tutumunda görülmektedir.

Yerel yönetimler, her ne kadar seçimle gelmiş olsalar da, merkeze karşı maddî açıdan bağımlıdırlar ve özerk değildirler. Yerel özerkliğin en önemli bileşeninin malî bağımsızlık olduğu göz önüne alındığında patronaj ilişkisine dayalı, oligarşik parti yönetimlerinin oynaklık gösteren seçmen oylarını konsolide edebilmek için yerel yönetimleri malî açıdan kontrol altında tutabilmeleri stratejik öneme sahiptir. Bu sebeple, yapılan yerel yönetim reformlarında yerel yönetimlere malî özerklik içeren unsurlar özellikle eksik bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin merkez adına malî açıdan kontrol edilebilmesini sağlayan en önemli kurumlardan birisi olan İller Bankasının reorganizasyon politikalarında da aynı yaklaşım görülmektedir. Yerel yönetimlerin finansmanında stratejik öneme sahip İller Bankasının liberal ilkeler çerçevesinde reorganizasyonu, Dünya Bankası ve ABgibi uluslararası kurumlar tarafından çeşitli defalar Türkiye'ye dayatılmasına rağmen, iktidara gelen hiçbir parti, patronaj ilişkilerinin önemli bileşeni ve yerel yönetimler üzerindeki kontrol araçlarından birisi olan İller Bankasının özerk ve liberal piyasa tabanlı bir yapıya kavuşturulması yönündeki tavsiyeleri uygulamayı göze alamamıştır. Diğer deyişle, İller Bankasının yönetim yapısı ve işleyişi açısından siyasetten bağımsız olmasını kabul etmemişlerdir.

Osmanlı-Türk siyasal kültüründe devletin paternalist ve vesâyetçi rolünün tüm sosyo-politik alana sirâyet etmesinden mütevellit devletin toplumla kurduğu bağ, hiyerarşiktir ve hattâ kopuktur. Paternalist devletin tek temsilcisi olarak kendilerini gören yönetici elitlerin kamu yararının korunması için topluluğu kontrol etme eğilimleri, siyasal sistemin işleyişinde yürütme gücünün ön plana çıkmasına yol açmıştır. Osmanlı-Türk siyasal kültürünün yansıması olarak iktidarın merkezî devlet yapısında toplanması, beraberinde merkez-çevre çatışmasını doğurmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'ne tevarüs eden bu anlayış dâhilinde; merkezî kontrol eden askerî/bürokratik elitler çevre güçlerine karşı güç tekellerini korumak için askerî güç kullanma da dâhil olmak üzere çeşitli yollara başvururken, çevreyi temsil eden siyasal elitler ise çok partili rejimle birlikte Meclisteki çoğunluğu ele geçirmek için seçimleri kazanmaya odaklanmışlardır.

Siyasal partiler ve seçmen arasındaki ilişkilerin patronaj ve klientalizme dayandığı lider merkezli vesâyetçi örgütsel yapıya sahip siyasal partilerin hâkim olduğu siyasal sistemde, Meclisin yürütme üzerinde gerçek bir denetleme işlevi olduğundan bahsetmek

zordur. Bu veriler ışığında Türkiye’deki kamu politikalarının analizinde yasama organından ziyade yürütmenin bakış açısına ve faaliyetlerine odaklanmak, başarılı ve isabetli bir analiz için daha önceliklidir denilebilir. Bu kapsamda, İller Bankasının reorganizasyonuna dair Hükümetin 2006’da Meclise gönderdiği 1/371 sayılı Kanun Tasarısının neden kadük hale geldiği çok daha kolay anlaşılabilir. Hükümetin, Dünya Bankasının öngördüğü reformları içeren Kanun Tasarısını hazırlayıp Meclise göndermesini müteakip Meclis Genel Kurulunda ve Komisyonlarda çoğunluğa sahip olunmasına rağmen Tasarının arkasında durmaması, Meclis Genel Kurul görüşmelerinde ve Komisyon toplantılarında iktidar milletvekillerinin hiçbirinin bu konuda fikir beyan etmemesi, politika çözümlemesini zorlaştırıcı etki yaratmaktadır. Bu Tasarının neden kadük kaldığının arka planının açıklığa kavuşturulmasında, Türk siyasal sistemindeki siyasal kurumların yapısı ve işleyişinin anlaşılması ve merkez-çevre dikotomisi dâhilinde elitler arası çatışmanın boyutlarının ele alınması oldukça yararlı olacaktır. Bu durum, çok daha detaylı olarak 4. Bölümde ele alınan süreç analizi modeli dâhilinde “kanunlaştırma aşaması” içinde detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

Hofferbert (1974), kamu politikası yapım sürecinde elitlerin oynadığı role özel önem verirken nedensellik hunisinin en dar kısmında yer alan ve politika kararının alındığı kara kutuya en yakın faktör grubu olarak elitleri yerleştirmiştir. Siyasal sistemler analizi yaklaşımında Easton (1957) da, her sorunun siyasal gündeme giremeyeceğini, ancak siyasal sistem kanallarına giriş yetkinliğine sahip elitlerin, problemleri siyasal gündeme taşıyabileceğini belirterek, politika yapım sürecinde elitlerin önemine vurgu yapmıştır. Easton’ın siyasal sistemler analizi yaklaşımı ve Hofferbert’in nedensellik hunisi yaklaşımının ana mercek olarak kullanıldığı bu çalışmada; Türk siyasal sisteminin işleyişini kavrayabilmek, kamu politikası yapım sürecini analiz edebilmek ve özellikle de İller Bankası reorganizasyon politikalarını çözümleyebilmek için elitlerin yapısı ve elitler arası ilişkiler analize dâhil edilmiştir. Bu kapsamda, Türk siyasal sisteminin işleyişini kavrayabilmek ve kamu politikalarını analiz edebilmek için elit teorisinin öngörü ve içgörülerinden de yararlanmak gereklidir. Elit teorisi, siyasal sistemin işleyişini analiz edebilmek için toplumu güç ve iktidar temelinde yönetenler ve yönetilenler şeklinde ikiye ayırır. Sayıca az olmalarına karşın elitler, üretilen kaynak ve değerlerin bölüştürülmesi gücünü tekellerinde tutarlar.

Dolayısıyla, siyasal sistemin işleyişini anlayabilmek için halk kitlelerinin tavır, davranış ve tutumundan ziyade elitler arasındaki uzlaşma ve mücadeleler yanısıra elitlerin tavır, davranış, tutum ve kararlarına odaklanılmalıdır. Her bir toplumun kendine özgü yapısı bulunduğu gibi elitlerinin yapısı da farklıdır ve büyük ölçüde siyasal kültürle yakından ilişkilidir. Grindle ve Thomas (1991a), politika değişikliği ve reformunun arkasında yatan enerjiyi veya gücü anlayabilmek için; elitlerin sahip olduğu algı, ideoloji, tutum ve davranışlara odaklanması gerektiğini söylerken aynı zamanda elitlerin algılarını, opsiyonlarını ve aksiyonlarını şekillendiren tarihsel arka plan, siyaset akışı ve siyasal kurumların yapısının da göz önünde bulundurulması gerektiğini savunmuşlardır. Grindle ve Thomas'ın (1991a) onbir farklı ülkede yaptıkları araştırmalar sonucunda elde ettikleri; gelişmekte olan ülkelerde Batılı çoğulcu demokrasilerde olduğundan çok daha fazla elit etkinliğinin söz konusu olduğu bulgusu, Türkiye gibi çoğunlukçu demokrasinin ve paternalist ve vesâyetçi devlet yapısının var olduğu siyasal sistemin analizi için uygun bir çerçeve oluşturmaktadır.

18. Yüzyıl Sanayi Devrimiyle birlikte Batı dünyasında kaynakların dağıtılması hususunda oluşan çatışma alanı sınıfsal mücadeleye dayanırken, Osmanlı-Türk siyasal sisteminde ise merkez-çevre kutuplaşmasına dayalı elitler arası mücadele şeklinde cereyan etmiştir (Mardin, 2009: 122-123). Dolayısıyla, Türkiye'deki siyasal sistemin işleyişini ve kamu politikalarının oluşumunu analiz edebilmek için, elitlerin yapısal özelliklerinin öncelikle ele alınması gereklidir. Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran elitlerin kökenleri, ideolojileri, yapısal özellikleri ve elit değişim süreci anlaşılmadan yapılacak kamu politikası analizleri bir yönüyle eksik kalacaktır. Bu noktada belirtilmesi gereken diğer husus ise, iktidar araçlarını elinde bulduran elitlerin zaman içinde dönüşüme uğrayabileceği ve yönetici elitlerin yer değiştirebileceğini ifade eden elit dolaşımı kavramının da dikkate alınıp incelenmesi gerekliliğidir.

Modernleşmenin özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çağdaş Batı toplum seviyesine ulaşmak için yönetici elitler tarafından tepeden inmece şekilde uygulanan planlı politikalardan oluştuğu gerçeği göz önüne alındığında bir asrı geçen Osmanlı-Türk modernleşme sürecini, merkezi ele geçirmeye çalışan elitler arası mücadelenin tarihi olarak okumak mümkündür. Osmanlı Devleti'nin çözülme sürecinde devletin

bekâsı kaygısıyla modernleşmeyi başlatan bürokratik-aydın elitlerinin kendi içindeki mücadelesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla tam Batılılaşmacı kanadın zaferiyle sonuçlanmıştır. Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte geçici bir ittifak içinde olan merkezdeki yönetici elitler ile çevredeki yerel eşraf arasındaki çıkar ilişkisi, II. Dünya Savaşı koşullarında değişmeye başlamıştır. İki kutuplu hale gelen dünyada, Batı kampına dâhil olmak için çok partili rejime geçilmesi ve devlet eliyle başlatılıp desteklenen kalkınma hamleleri sonrası güçlenen yerel eşraf ve sanayici, daha talepkâr olmaya başlamıştır. Bu talepkâr tutum, askerî/bürokratik elitlerle yerel eşraf arasındaki geçici koalisyonun çatırdamasına yol açarak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e tevarüs eden merkez-çevre çatışmasının fitilini yeniden ateşlemiştir.

Heper (1990: 321-323), Özbudun (1995: 9), Heper ve Keyman'ın (1998) çalışmaları başta olmak üzere Türk siyasal sistemini merkez-çevre çatışması üzerinden ele alan diğer birçok çalışmada da “devlet elitleri” ve “politik elitler” kavramları sıkça kullanılmıştır. “*Devlet elitleri*”; CHP - Cumhuriyet Halk Partisinin mensubu politikacılar³⁸, askerî ve sivil üst düzey bürokratlardan oluşurken, “*siyasal elitler*” ise; çevrenin temsilcisi olarak siyasal faaliyetlerini sürdüren parti mensuplarından ve bunların destekçisi yerel eşraftan oluşmaktadır. Kendilerini Cumhuriyetin kurucusu olarak modernleştirmenin yanı sıra kamu yararının tek savunucusu ve yüklenicisi olarak (Özbudun, 1995: 9; 2001) gören “devlet elitleri”, gündelik bireysel hak ve talepleri önemsemeyerek devletin bekâsını bahane ederek *rejimin bekçisi* (Heper, 1990: 321) rolünü oynayan bir politik tavır benimserken, “siyasal elitler” ise, temsilcisi olduğu grupların merkezin sahip olduğu güçten daha fazla pay almayı ve bu payın bir kısmının patronaj ilişkisi içinde buldukları seçmenlerine aktarmayı (Heper, 1990: 323) önceleyen bir politik tavır içinde olmuşlardır. Siyasal elitlerin, destekçisi olan yerel eşrafın ve dahi geniş halk kitlelerinin, demokrasiye geçişte önemli bir rolü olmadığı gibi bu gruplar merkezdeki güç ve kaynaklardan daha fazla pay alma isteği dışında siyasal katılım kanallarının açılması yolunda ciddi bir beklenti ve talep yaratamamaktadır. Türk siyasal sisteminin işleyişi, siyasetçi ve seçmen arasındaki patronaj ilişkisine dayandığı

³⁸ Heper; 1965 öncesi CHP'yi devlet elitleri grubuna dâhil ederken, 1965 sonrasında Ecevit yönetiminde değişen CHP'yi seçmenle patronaj ilişkisi kuran siyasal partilerin yer aldığı siyasal elitler grubunda değerlendirmeyi tercih etmiştir (Heper ve Keyman, 1998: 275).

için seçimlerde elde edilen başarı, geniş halk kitlelerinin siyasete dâhil olabilecekleri yeni katılım kanalları açamamış; aksine siyasal rüşvet içeren ekonomik politikalar sonucu sosyo-ekonomik krizlere yol açmıştır. Bu krizler, özellikle askerî, bürokratik ve yargı gücünü elinde bulunduran devlet elitlerine, kaybettikleri gücü tekrar kazanmak adına müdahale imkânı sağlayan *fırsat penceresi* açmıştır. .

Osmanlı-Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sistem içinde geleneksel merkez-çevre karşıtlığı içinde doğan elitler arası mücadele, günümüze kadar devam etmiştir. Kamu yararının temsilcisi olma iddialarıyla merkezdeki gücü tekellerine almak için mücadele eden hem “askerî-sivil bürokratik elitler” hem de “siyasal elit gruplarının” öncelikleri; demokrasinin gelişmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere yetki aktarımıyla geniş halk kitlelerinin katılımının artırılmasından ziyade toplumsal kaynak ve değerleri dağıtabilme yetkisini ele geçirme mücadelesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerin hizmet ve sorumluluklarını yerine getirebilecek yeterli özkaynağa sahip olamamaları, yerel yönetimlerin merkezden aktarılan fonlara bağımlı kalmalarına yol açtığı gibi merkezî vesâyet rejiminin sürdürülebilmesine olanak sağlamaktadır. Merkezî fonların yerel yönetimlere dağıtımının, büyük ölçüde İller Bankası üzerinden gerçekleştirildiği göz önüne alındığında, İller Bankasını merkezî vesâyet rejiminin sürdürülmesinde önemli ve işlevsel bir araç olarak kullanıldığı görülebilir. Merkezde yoğunlaşan gücü kontrol etmek için mücadele eden elitlerin, yerel yönetimler reformu adı altında bir yandan yerel yönetimlere yetki devri yaparken öbür taraftan akçal kaynak yaratma yetkisini vermemesi, sadece göstermelik reformların ve düzenlemelerin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Geleneksel devlet elitlerinin gücünü kırmak ve merkeze yerleşmek için mücadele eden siyasal elitler, özellikle 1980’lerden sonra liberal politikaları benimseyerek Batı dünyasının desteğini sağlama politikası gütmüş ve bunda da başarılı olmuşlardır. Özellikle 2002’den sonra AB ile geliştirilen ilişkiler çerçevesinde kamu yönetiminde ve yerel yönetimlere ilişkin liberal soslu yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde, AB ve uluslararası finans kuruluşlarının yönlendirilmesiyle kamu yönetim reformuna ilişkin raporlar hazırlanmış, öneriler sunulmuş ve kamu yönetim reformu için parasal destek

sağlanmıştır. Bu kamu yönetimi reform önerileri içinde İller Bankasının reorganizasyonu da önemli yer tutmuştur. YKİ ve neo-liberal ilkeler dâhilinde dile getirilen öneriler ve tavsiyeler kapsamında İller Bankasına ilişkin 2006'da 1/371 sayılı Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Söz konusu Tasarı, Meclisteki Komisyonlardan geçemeyerek kadük hale gelmiştir. 2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanunu ise, 2006 yılındaki Tasarıdan ve uluslararası finans kuruluşlarının tavsiyelerinden farklı olarak formüle edilmiştir. 2006 ve 2011 formülasyonlarının her ikisinin de AK Parti Hükümetleri tarafından yapıldığı göz önüne alındığında söz konusu içerik ve tutum farklılığının kökeninde, 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte merkeze yerleşmeye başlayan AK Partinin yerel yönetimler üzerinde önemli bir vesâyet aracı olarak kullanılan İller Bankasının mevcut yapı ve işleyişinde köklü bir değişiklik yapmama tercihi yatmaktadır. Bu noktada dile getirilebilecek bir diğer husus ise; devlet elitleri ve siyaset elitlerinin mücadelesinin yoğun şekilde cereyan ettiği 2006 yılında gündeme getirilen Tasarının kanunlaşsa bile merkezî devlet elitlerinin hâkim olduğu Anayasa Mahkemesi ve Cumhurbaşkanlığı tarafından engellenebileceği gerçeğinin, İller Bankası Kanun Tasarısının siyaset elitleri tarafından neden sahiplenilmediğini açıklayabilecek faktör olmasıdır. İlâveten, 2006-2007 döneminde elitler arası gerginliğin iyice artması ile siyaset elitlerinin Batı dünyasından destek almak için neo-liberal ilkeler çerçevesinde başlattıkları reformların --özellikle de yerel yönetim reformlarının-- göstermelik kalması, Osmanlı'dan tevarüs eden tarihsel arka plan ve sosyo-ekonomik koşulların doğurduğu bitmeyen modernleşme hikâyesinin bir yansıması olarak ta görülebilir. Bu noktada, İller Bankası reorganizasyon politikalarının bitmeyen modernleşme hikâyesinin bir parçası olarak merkezî vesâyetin sürdürülmesinde önemli yerinin olduğu, 2006 kadük Kanun Tasarısı ve 4759 sayılı İller Bankası Kuruluş Kanunundan köklü değişiklikler içermeyen 2011 yılında yasalaşan 6107 sayılı İller Bankası AŞ Kanunu üzerinden rahatlıkla görülebilir.

Tanzimat döneminden başlayarak Cumhuriyet'e uzanan merkez-çevre dikotomisi dâhilinde; elitler arası mücadeleler, kamusal kaynakların ve değerlerin nasıl dağıtıldığı, siyaset kurumlarının nitelikleri Easton'ın (1957) "siyaset sistemleri analizi yaklaşımı" ve Hofferbert'in (1974) "nedensellik hunisi yaklaşımında" öngörüldüğü şekliyle ele alınmasına ilâveten "elitist model ile Grindle ve Thomas'ın araştırması" ve

“kurumsal modelin” içgörü ve öngörülerinden de yararlanılarak politika yapım sürecinin çözümleme zemini oluşturulmuştur. Oluşturulan bu fikrî altyapı üzerine kurgulanan dördüncü bölümde; İller Bankası reorganizasyon politikalarının bir problem olarak siyasal elitlerin nasıl dikkatini çektiği, alternatif politikalara ilişkin kimlerin politika önerilerinin ön plana çıktığı, kanunlaşma sürecinde hangi aktör ve faktörlerin rol oynadığı, hükümetlerin tutumu/tavrı, yapılan mevzuat değişiklikleri, mevzuat değişikliklerinin uygulamasının nasıl yapıldığı ve son olarak uygulanan mevzuat değişikliklerinin başta belirlenen amaçlar ve hedefler doğrultusunda başarılı olup olmadığının değerlendirilmesi, “süreç analizi modelinin” içgörüleri ve öngörülerini dâhilinde yapılmıştır. Arapsaçı gibi karmaşık ve içiçe geçen bu aşamaların analizi için Anderson’un (1984: 18-19) beşli gruplandırması: 1) Gündeme geliş, 2) formülasyon, 3) kanunlaştırma, 4) uygulama 5) değerlendirme temel alınarak İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlemesi yapılmıştır.

Aktörler arası ilişkiler yanısıra faktörlerin değişken doğası, kamu politikası sürecini karmaşık ve anlaşılması zor bir duruma sokmaktadır. Türkiye gibi kamu politikası sürecinde karmaşıklığın yaşandığı ülkelerde “süreç analizi modeli”, kamu politikası yapım sürecini farklı aşamalar --alt-süreçler-- altında bölümleyerek daha kapsamlı bir analiz için kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır. Ancak tek başına “süreç analizi modeli”; sosyo-ekonomik, kültürel, demografik ve ekolojik sistemlerin yer aldığı çevresinden etkilenen ve içinde bulunduğu çevrede değişiklikler yaratan siyasal sistemi ve sistemin faaliyetlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. “Süreç analizi modelinin” siyasal sistemin içinde yer aldığı çevreyi, politika yapım sürecinde önemli rol oynayan elitlerin tutum, tavır ve davranışlarını, çoğunlukla elitlerin manipüle ettiği kamuoyu ve seçmen davranışını, politika yapım sürecini bilfiil etkileyen siyasal kültürü, tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planı dışarıda bırakarak, çözümlemeye direkt toplumsal bir problemin siyasal gündeme geliş aşamasıyla başlaması, kamu politikalarının belirlendiği kara kutunun işleyişine tam anlamıyla vâkıf olunamamasına yol açan bir eksikliği doğurmaktadır.

Süreç analizi modelinin çözümlemeye direkt olarak kamusal bir problemin siyasal gündeme girişiyle başlaması, problemi gündeme taşıyan güç ve enerjinin --diğer

deyişle arka plandaki faktörlerin-- yeterince ele alınamamasına yol açmaktadır. Bu sebeple, İller Bankası reorganizasyon politikalarını bir problem olarak siyasal gündeme taşıyan faktörler Easton'ın (1957) siyasal sistemler yaklaşımının öngördüğü şekliyle sistem dışı çevreden kaynaklanan “hârici girdi-talepler” ile siyasal sistem içindeki değişimlerden ve gelişmelerden kaynaklı “dâhili girdi-talepler” analogisi üzerinden ele alınmış ve bu analogi üzerinden “gündeme geliş süreci” çözümlenmiştir. Süreç analizi modelinin eksikliğinin görüldüğü bir diğer nokta olan kamusal bir problemin siyasal gündeme gelmesini sağlayan enerjiyi açıklamak için ise, Kingdon'ın (1995) “çoklu akış modelinden” yararlanılarak ve İller Bankası reorganizasyon probleminin siyasal gündemde kendine yer bulmasını sağlayan ana güç ve enerji açıklanmıştır.

İller Bankasının yerel yönetim finansmanında oynadığı önemli role rağmen yapısal özellikleri ve faaliyetlerinin kamuoyunun gündemini meşgul etmediği söylenebilir. Türk siyasal kültüründeki modernleşme ve reform hareketlerinin itici gücünün Batılı ülkeler olmasından hareketle İller Bankasının yeniden yapılandırma sürecinde de daha çok uluslararası finansal örgütlerin ve bu örgütlerle ilişkileri yürüten siyasal elitlerin rollerinin baskın olduğu görülmektedir. Diğer bazı kamu politika örneklerinde olduğu gibi kamuoyunun dikkatini çekmeyen İller Bankasına ilişkin politika değişimleri karmaşık ilişkiler zinciri içinde cereyan etmektedir. Karmaşık ilişkiler ağının çözümlenmesinde kullanılan “süreç analizi modeli” çerçevesinde İller Bankasının reorganizasyon politikalarının formülasyon ve kanunlaştırma aşamalarının arka planında rol alan aktörler ile sürece etki eden siyasal ve sosyo-ekonomik faktörler tespit edilmeye çalışılmıştır. Sabatier'in (1999; 2007) de belirttiği üzere, bir kamu politikasının başarısının değerlendirilebilmesi için kanunlaşma ve uygulamadan itibaren yaklaşık 10 ila 15 yıllık bir sürenin geçmesi gereklidir. Bu veriden hareketle, süreç analizi modeli çerçevesinde; 4759 sayılı Kanuna ilişkin hazırlanan İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde 2004 yılında yapılan değişikliklerle başlayıp 2006 yılında kadük hale gelen 1/371 esas numaralı İller Bankası A.Ş. Kanun Tasarısı ve 2011 yılında TBMM'de kabul edilen 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Kanununun 2017 yılı sonuna kadarki durumu birlikte ele alınarak aradan geçen yaklaşık 14 yılın değerlendirilmesi yapılmıştır.

Süreç analizi modelinin ilk aşamasını oluşturan “gündeme geliş” ile alakalı en önemli sorun alanlarından birisi, hangi problemlerin çözüm için hükümetin siyasal gündemine girdiği sorusu ve bu soruya verilecek cevaptır. Tanzimat Döneminden itibaren Türk siyasal hayatının işleyişini şekillendiren ana güç ve enerji, Batı dünyasının sanayi devrimi sonrası modernleşmesi ve ilerlemesiyle değişen çevreye uyum sağlama düşüncesi ve faaliyetlerinden doğmaktadır denilebilir. Türkiye’de modernleştirme ve kamu yönetimi reformları söz konusu olduğunda siyasal sistemdeki değişim talebini doğuran girdi-talepler, büyük oranda uluslararası aktörlerin pozisyonu ve talepleriyle şekillenmiştir. Dolayısıyla Türk siyasal sisteminde gerek kamusal problemlerin tanımlanması gerekse çözüm için siyasal gündeme gelişi, büyük oranda elitler eliyle gerçekleşen bir süreç olarak cereyan etmektedir. Diğer bir deyişle, Türk siyasal sisteminin işleyişinde, bir problem ne kadar önemli olursa olsun, eğer siyasal ve bürokratik elitler tarafından önemli olarak algılanmıyorsa, problemin siyasal gündeme gelme olasılığı düşüktür. Türk siyasal sisteminin işleyişini ve kamusal problemlerin gündeme geliş sürecini doğru analiz edebilmek için Batı tipi sivil toplum ve çoğulcu toplumsal müzakerelere dayanan analiz çerçevesinden ziyade bürokratik ve siyasal elitlerin ilişkileri, ideolojileri ve birbirleriyle rekabetlerine odaklanmak gereklidir. Türkiye’nin çoğunlukçu siyaset anlayışı, sivil toplum örgütlerinin zayıflığı, gerek devlet mekanizmasında gerekse siyasal partilerde merkezin çok güçlü olmasından dolayı kamuoyunun gündem belirlemede çok etkin olduğu söylenemez. Her ne kadar basın gündem oluşturmada etkin olmaya çalışsa da, medya patronlarının esas işlerinin medya olmaması ve daha büyük holding sahibi olmaları, basını kendi çıkarları için kullanmalarına veya siyasî işbirliğine girmelerine yol açarak etkinliklerini düşürmektedir. Türkiye’deki sivil toplum örgütlerinin sivil bir karakterden ziyade meslek birlikleri ve girişimciler/işadamları düzeyinde korporatist özellikler içermesi, sivil toplumun problemleri gündeme taşıma gücünü sınırlamaktadır.

Siyasal sistemin etkin şekilde işlemediği çoğu az gelişmiş ülkede kamu yönetim reform dinamikleri, küresel güçlerin çizdiği rota ve beklentiler çerçevesinde belirlenmektedir. 1980’lerde başlayıp 1990’larda hızlanan “küreselleşme, YKİ ve neo-liberalizmin” Batılı ülkelerde hâkim ideoloji olarak güç kazanması, ulus devlet yapılarının zayıflamasına yol açtığı gibi uluslararası birlikler ve kurumların dünya

siyasetinde başat güç haline gelmesine katkı yapmıştır. Kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankası reorganizasyonu örneğinde görüldüğü üzere; yeniden yapılandırmaya ilişkin problemin tanımlanmasında, gündeme gelmesinde ve çözüm alternatiflerinin aranmasındaki en etkin unsur, uluslararası kurumların baskısıyla siyaset ve bürokrasinin problemin aciliyetine ve kaçınılmazlığına ikna olmalarıdır. İller Bankası reorganizasyonunun problem olarak gündeme gelmesi, gerek uluslararası kurumların baskısı gerekse Türkiye'nin neo-liberal bir ekonomik anlayışla büyümesi ve dünyaya entegre olmasının doğurduğu bir sonuçtur. Gelişen ve büyüyen Türkiye'nin özellikle altyapı ve şehirleşme yatırımlarında oluşan büyük finansman ihtiyacı yanısıra Dünya Bankası gibi dış aktörlerin İller Bankasının dönüşüm sürecini hızlandırması, İller Bankasına ilişkin politikaların 1980'lerden itibaren gündemde kalmaya devam etmesini sağladığı görülebilmektedir. 1985'ten itibaren İller Bankası reorganizasyon politikalarının siyasal gündemde kendine yer bulabilmesinin ardında, YKİ ve yönetim ilkelerini geliştirmekte olan ülkelere dayatma politikası güden Dünya Bankası, IMF ve AB'nin etkisi olduğu kadar Türkiye'deki siyasal elitler ve askerî/bürokratik cephenin arasındaki mücadele ve kötü yönetimin yol açtığı ekonomik krizlerin uluslararası aktörlere müdahale için açtığı *fırsat penceresi* yatmaktadır. Diğer deyişle, 1980'lerden 2002'ye kadar olan dönemde yaşanan ekonomik krizler ve dış finansman ihtiyacı, uluslararası kurumlara neo-liberal politikaları dayatmaları için elverişli zemini sağlamıştır.

Kamu yönetimi reformlarının bir parçası olan İller Bankasının yeniden yapılandırma politikalarının ortaya çıkışı ve gündeme gelişinde etkili olan dış çevreden doğup siyasal sisteme girdi oluşturan hâricigirdi-talepler şunlardır: 1) Beynelminelleştirme, 1980 sonrası YKİ ve yönetim anlayışının uluslararası finans kuruluşları vasıtasıyla az gelişmiş ülkelere dayatılması; 2) AB üyelik sürecinde Türkiye'den talep edilen reformlar; 3) 1980 sonrası yaşanan kontrolsüz şehirleşme ve yerel yönetimlerin artan ve karmaşıklaşan sorumlulukları.

Hârici girdi-taleplerin *ilki* olma bağlamında “beynelminelleştirme”, 1970'lerden itibaren siyasal istikrarsızlıklar paralelinde yaşanan ekonomik krizler ve kamu maliyesinde yaşanan sıkıntılar, Türkiye'deki hükümetleri dış kredi sağlamak amacıyla Dünya Bankası ve IMF ile anlaşmalar yapmaya itmek şeklinde tezahür etmiştir. Dünya

Bankası ve IMF, beynelmelleştirme misyonları kapsamında Türkiye ile yapılan kredi anlaşmalarında gerek kamu yönetiminde gerekse ekonomik alanda reformlar yapılmasını ön şart olarak öne sürmüşlerdir. Dünya Bankası ve IMF'nin yönetim, yerelleşme, kamu maliyesinin disipline edilmesi, bütçe dışı fonların tasfiyesi gibi gerek ekonomik gerekse kamu örgütlenmesine dair talepleri, Türkiye'de neo-liberal bakış açısıyla hayata geçirilmeye çalışılan bir dizi yasal çalışmaları ve kamu yönetim reformlarını gündeme getirmiştir. Halkın geniş bir kesiminin kamu yönetiminden memnuniyetsizliği olduğu halde bu reformların içeriği, kapsamı ve şekli; Dünya Bankası, IMF, AB tarafından belirlenerek siyasal ve bürokratik elitler tarafından hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası, 1980'li yıllarda yerel yönetimlerin finansmanına "Çukurova Kentsel Gelişim Projesi" ile el atmış ve Proje sonunda İller Bankasının malî aracılık pozisyonunun gereksiz olduğunu ve belediyelerin uluslararası finans piyasalarından rahatlıkla borçlanabileceği görüşünü dile getirmiştir. Nitekim Akdeniz Belediyeler Birliğinin toplantısına katılan Dünya Bankası Türkiye Temsilcisi Ajay Chibber, hantal ve verimsiz İller Bankasının ortadan kaldırılmasını ve Dünya Bankası öncülüğünde oluşturulacak belediyeler ortak fonu üzerinden belediyelerin projelerinin çok daha verimli şekilde finanse edilebileceğini savunmuştur (Güler, 2005: 28).

Hârici girdi-taleplerin *ikincisi*, "AB üyelik sürecinde yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde Türkiye'den talep edilen reformlar" başlığı altında ele alınmıştır. Türkiye ile AB arasında ilişkiler 1963 Ankara Anlaşması ile kurulmasına rağmen ancak 2005 yılında tam üyelik müzakereleri başlayabilmiştir. Yürütülen müzakereler çerçevesinde AB ortak alanındaki müktesebata uyum, tam üyelik yolundaki müzakere fasıllarının açılmasında en önemli kriterlerden birisi haline gelmiştir. Özellikle de müktesebatı etkin şekilde uygulayabilecek kamu yönetimi yapısının oluşturulması ve bu yolda kamu yönetimi reformlarının yapılması, öncelikle talep edilmiştir. 2008 Ulusal Programda yeniden yapılandırılması öngörülen bir diğer kurum ise İller Bankası olmuştur. Programa göre, İller Bankası, günümüzün ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılmalı, kapasitesi artırılmalı ve çevre altyapı projelerine destek olabilecek bir yapıya dönüşerek uluslararası kurumlarla işbirliğine gidilecek bir organizasyona kavuşturulmalıdır.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme gelmesini sağlayan hârici girdi-taleplerden *üçüncüsü*, “1980 sonrası yaşanan kontrolsüz şehirleşme ve yerel yönetimlerin artan sorumlulukları” alt başlığında ele alınmıştır. Hızlı şehirleşmenin yarattığı çarpık kentleşme ve doğurduğu sorunların çözümü için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak anlamında yetersizliği mevcut olduğu gibi ulusal ölçekte de kalkınma hamlesi ve şehirlerin yeniden yapılandırılmasında malî yetersizlik söz konusudur. Malî açıdan var olan kısıtlılık çoğu zaman merkezî yönetimin çarpık kentleşmenin yarattığı sorunlara karşı duyarsız kalmasına sebep olmuştur. Ulusal çapta malî açıdan yaşanan sıkıntılar, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının yardımıyla aşılmaya çalışılmış ve sonuçta yerel yönetimlerin ve şehirlerin yeniden yapılanmasında neo-liberal politikaların uygulanması zorunluluğu dayatılmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlere gerek malzeme, planlama ve diğer teknik destekler, gerekse malî açıdan destek sağlayan İller Bankasının yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir.

Siyasal sisteme ilişkin taleplerin hepsinin siyasal sistem dışından yani çevreden geldiğini iddia etmek zordur. Aksine talepler siyasal sistem içindeki aktörler arasındaki ilişki durumunun değişmesinden kaynaklanabilir. İller Bankası yeniden yapılandırma politikalarına ilişkin siyasal sistemin çevresindeki dalgalanmalar yanısıra dâhili girdi-taleplerin de etki ettiği görülmektedir. Dâhili girdi-taleplerden birincisi; “3 Kasım 2002 Genel Seçimleri: Siyasal Sistemde Yaşanan Meşruiyet Krizi ve Çevrenin Temsilcisi AK Partinin İktidara Gelmesi” başlığı altında ele alınmıştır. İkincisi ise, “Yerel Yönetim Reformlarının Hayata Geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Belediye Kanunu, 5216 Büyükşehir Kanunu” şeklinde irdelenmiştir.

Dâhili girdi-taleplerden *ilki*, “3 Kasım 2002 Seçimleri: Siyasal Sistemde Yaşanan Meşruiyet Krizi ve Çevrenin Temsilcisi AK Parti'nin İktidara Gelmesi” başlığı altında ele alınmıştır. 3 Kasım 2002'de yapılan erken genel seçim sonuçları oldukça sürpriz şekilde sonuçlanmış ve yeni kurulmasına rağmen kökeni Milli Görüş geleneğinden gelen AK Parti tek başına iktidar olacak oyu almıştır. Merkez-çevre çatışması dâhilinde şekillenen Türk siyasal kültürünün küllendiği 1980-2000 dönemindeki siyasal alan, 2002 seçimleriyle birlikte askerî-sivil bürokratik cepheyi temsil eden CHP ile 1980 sonrası benimsenen ihracata dayalı liberal politikalar dâhilinde palazlanan orta sınıfın

yani çevrenin yeni temsilcisi AK Partinin Mecliste birinci parti olarak yer almasıyla ve tek başına hükümet kurmasıyla birlikte dost-düşman kategorisinde tanımlanan geleneksel ikili yapısına dönmüştür.

Bozulan ekonomiyi rayına sokmak için gerekli kaynağın Dünya Bankası ve IMF'den sağlanabilecek olması, 57. Hükümet döneminde uygulamaya sokulan ekonomik yapı ve kamu yönetimi yapısının yeniden yapılandırılmasını öngören Dünya Bankası ve IMF reçetelerinin aynen I. AK Parti hükümeti tarafından da kabul edilmesine yol açmıştır. 2002'de yayımlanan AK Parti Tüzüğünde ekonomik yapı ve kamu yönetimi yapısına dair politika hedefleri, Dünya Bankasının YKİ modeline uygun olacak şekilde dile getirilmiştir. İlk AK Parti Hükümetinin Programında yer alan en önemli vurgu ise AB'ye tam üyelik hedefine ulaşmak olarak karşımıza çıkmaktadır. Neo-liberal içeriğe sahip Programın hazırlanmasının arka planında, 28 Şubat Post-modern Darbesini Refah Partisi içinde yaşamış olan pragmatist yönetici kadronun askerî-sivil bürokratik elitlerin siyaset dışı olası müdahalelerine karşı AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası güçleri arkasına alma düşüncesi yatmaktadır denilebilir. Bunun yanısıra, İstanbul, Ankara gibi büyükşehirlerde yerel yönetim tecrübesine sahip oldukları için merkezî vesâyetin yol açtığı verimlilik ve etkinliğe ilişkin sorunları bizzat tecrübe ettikleri açıktır.

2005'te AB'ye tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte AK Parti, merkezî devlet elitlerine karşı önemli bir müttefiğe sahip olmuştur. Uygulanan liberal politikalar çerçevesinde AB, Dünya Bankası, IMF'den elde edilen kaynaklarla ekonomiyi rayına sokmaya başarmış ve kaynak dağıtımı konusunda seçmen ve taraftarlarını konsolide edecek gücü toplama imkânı bulmuştur. Dünya Bankasının dikte ettiği neo-liberal politikalar ve ekonomi programı dâhilinde yerel yönetimlere malî kaynak aktarımı hâricinde planlama, teknik hizmetler ve bilfiil iş yüklenimi hizmetlerini gören İller Bankasının yeniden yapılandırılması da gündeme gelmiştir. Nitekim Dünya Bankasının hazırlattığı raporlar ve dile getirdiği neo-liberal ilkeler çerçevesinde 2006 yılında İller Bankası Kanun Tasarısı Hükümet tarafından hazırlanarak görüşülmek üzere Meclis gündemine getirilmiştir.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme gelmesini tetikleyen dâhili girdi-taleplerden *ikincisi*; “Yerel Yönetim Reformlarının Hayata Geçirilmesi: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu” başlığı altında ele alınmıştır. 3 Kasım 2002 seçimleriyle birlikte sürpriz şekilde tek başına iktidar olan AK Parti Hükümeti, gerek ekonominin iyileştirilmesi, gerekse yolsuzlukların önlenmesine dair halkın beklentileri gerekse de Dünya Bankası, IMF ve AB’nin YKİ kapsamındaki kamu yönetim reformlarının yapılması talepleri doğrultusunda hızlı şekilde yasal düzenlemelere girişmiştir. Reformun ilk adımı, YKİ, yönetim ve yerellik ilkeleri çerçevesinde düzenlenen KYTKT hazırlanması olmuştur. Askerî-sivil bürokratik cephenin temsilcisi olarak Cumhurbaşkanı seçilen Ahmet Necdet Sezer, Meclisten geçen Kanunu geleneksel merkezî vesâyetin gücünü azaltacağı insiyakiyle devletin üniter bütünlüğüne, idarî vesâyet ilkelerine aykırı olduğu ve kamu yararını içermediği gerekçeleriyle Meclise tekrar görüşülmek üzere iade etmiştir. Meclisin Kanunu tekrar Cumhurbaşkanıya göndermemesinin arka planında, merkez-çevre çatışmasının yansıması olarak merkezî devlet elitlerinin hâkimiyetindeki bir diğer kurum olan Anayasa Mahkemesine Anayasaya aykırılık iddiasıyla Cumhurbaşkanı tarafından başvuru olabileceği ihtimali yatmaktadır denilebilir. Bu noktada Hükümet, farklı bir taktik izleyerek KYTKT’nın özünü ve içeriğini yansıtacak yasaları parça parça kanunlaştırma yoluna gitmeyi tercih etmiştir. Söz konusu parça parça çıkarılan, toplam dokuz kanundan, yerel yönetimlerin finansmanı ve İller Bankası ile daha ilgili olanlar şunlardır: 1) 22/02/2005’te kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; 2) 03/07/2005’te kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu; 3) 10/07/2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

Yerel yönetimlere ilişkin parça parça yapılan yasal düzenlemelerle birlikte özellikle büyükşehir belediyelerinin coğrafi ve idarî sınırları genişletilirken özkaynaklarının güçlendirilmesi ve uluslararası finans kuruluşlarından uzun vadeli finansman kaynağı elde edebilmelerinin önü açılmıştır. Bu yeni yasal düzenlemelerle birlikte İller Bankasının yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde değişimlerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur. İlk olarak, İller Bankasının yerel yönetimler üzerindeki başat malî destekçisi konumu sarsılmaya başlamıştır. Özellikle büyükşehir belediyelerinin Dünya

Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, AFD, KfW gibi uluslararası finans kuruluşlarıyla artan finansal ilişkileri ve sağladıkları uzun vadeli kredi imkânları İller Bankasına olan finansal bağımlılığı bir ölçüde azaltmıştır. Yerel yönetimlere daha fazla malî kaynak ve yetki aktarımı yapılmasını sağlayan yeni yasal düzenlemeler eşliğinde küçük belediye sayısında azalma yaşandığı gibi büyükşehir ilçe belediyelerinin harita ve imar planlama, altyapı ve teknik işlerinin üstleniciliği büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Böylece özellikle büyükşehir bünyesine ilçe belediyesi olarak alınan küçük belediyelerin gerek teknik eleman gerekse beceri yoksunluğundan mütevellit imar planlama, harita ve altyapı yatırımlarında İller Bankasına olan bağımlılıkları ortadan kalkmıştır. Yeni yasal düzenlemelerin yerel yönetimlerin yapısı ve işlevlerinde yarattığı değişim eşliğinde hem malî hem de teknik fonksiyonları bünyesinde barındıran İller Bankasının reorganizasyonu da kaçınılmaz hale gelmiştir.

Politika formülasyon sürecinin temeli veya özü, eleme safhasının özelliklerini kavramak ve eleme mekanizmasının nasıl çalıştığını anlamakla yakından ilgilidir denilebilir. Türkiye’de ortaya konulan alternatif politikaların bire indirilmesi aşamasına dair eleme mekanizması, rasyonel bir süreçle doyurucu ve sağlıklı bir tartışma ortamının sonucu olmaktan ziyade, merkez-çevre kutuplaşması dâhilinde askerî-sivil bürokratik elitleriyle siyaset elitlerinin algıları, tercihleri, çıkarları ve çatışmaları üzerinden şekillenmektedir. Merkez-çevre çatışması dâhilinde merkezi temsil eden askerî-sivil bürokratik elitlerin ve çevreyi temsil eden siyasal elitlerin ana amacı, merkezde toplanan kaynakların ve gücün ele geçirilmesidir. Bu kapsamda kamu politikası problemlerine ilişkin eleme mekanizmasının işleyişinde, rasyonel bir yaklaşımdan ziyade kamuoyu algısının yönlendirilmesi, gündemdeki politika konusunun kamuoyunun dikkatinden kaçırılma stratejisinin ön plana çıktığı görülmektedir. Cumhuriyet’in kurucuları arasında yer alan askerî-sivil bürokrasi kanadı, 2000’li yıllara kadar kaynakların dağıtımında başat rolü üstlendiği gibi siyasal sistemin kontrolünü gerektiğinde askerî güç kullanarak sağlamıştır. 2000’li yıllara kadar eleme mekanizmasına ve siyasal güce sahip olan merkezî devlet elitleri, siyasal sistemin işleyişinde ve kamu yönetiminde statükoyu bozacak değişikliklere karşı çıkmışlar ve bunda büyük oranda başarılı olmuşlardır. Ülkedeki kaynak dağıtımında yeterince söz sahibi olamayan çevreyi temsil eden siyasal elitler ise, seçmen gücünü pekiştirmek için klientalist parti sistemi dâhilinde popülist

ekonomi politikaları izlemişlerdir. Rasyonel örgütlenme ve işleyişten ziyade ideolojik yapıyı ön plana çıkaran merkezî devlet elitlerinin statükoyu muhafaza etme gayretleri, verimsiz, etkin olmayan, hantal, kırtasiyecî bir kamu yönetim yapısının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Var olan bu verimsiz kamu yönetimi yapısı üzerine siyasal elitlerin oluşturduğu hükümetlerin izlediği popülist ekonomi politikaları ekonomik krizleri beraberinde getirmiştir. Özellikle 1980 sonrası yaşanan ekonomik krizler, mevcut statükonun değiştirilmesi için uluslararası aktörlere ve çevre güçlerine *fırsat penceresi* açmıştır. Türk siyasal kültürünün önemli bir parçası olan modernleştirme sürecinin en önemli aktörü olan Batılı güçler, ekonomik krizleri fırsat penceresi olarak kullanarak verdikleri borçlar karşılığında kamu yönetimi reformlarını içeren politika formülasyonlarını dayatma politikası izlemişlerdir.

1980'lerden sonra globalleşme kavramı altında ifade edilen ticarî, finansal, ekonomik ve hattâ siyasal alanda artan uluslararası işbirlikleri ve uluslararası finans kuruluşları eliyle yürütülen beynelmînelleştirme politikaları, Türkiye'nin mevcut statükosu üzerinde de dönüştürücü etki yaratmıştır. 1980'ler ve 1990'larda özellikle Dünya Bankası, IMF ve AB tarafından dayatılan kamu yönetim reformlarına ilişkin bazı adımlar atılsa da köklü ve radikal sayılabilecek reform hareketi, 2002'de iktidara gelen AK Parti dönemine kadar hayata geçirilememiştir. Söz konusu reform hareketinin bir parçası da yerel yönetimlerin finansmanında ve altyapı hizmetlerinde teknik roller üstlenen ve merkezî devlet yapısının yerel yönetimler üzerindeki önemli vesâyet araçlarından biri olan İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkindir. Yerel yönetimlerin finansmanı gibi oldukça teknik alan olan reorganizasyon meselesinin gündeme gelişi ve alternatiflerin formüle edilmesi, kamuoyunun dikkatini çeken bir süreç olarak gelişmemiştir. Formüle edilme sürecinde en başat rolü oynayan aktör, İller Bankasının da bir finansal kuruluş olmasından mütevellit Dünya Bankası olmuştur denilebilir. Dünya Bankasından alınacak krediye ihtiyaç duyan hükümetlerin görevlendirdiği bürokratik kurum ve kuruluşlar da bu süreçte Dünya Bankası ile yakın çalışarak YKİ anlayışı kapsamında İller Bankasının yapılandırılmasına ilişkin raporlar hazırlamışlardır. Teknik bir konu olan yerel yönetim finansmanı dâhilinde işleyen formülasyon sürecine, bazı üniversiteler ve akademisyenler de hazırladıkları raporlarla dâhil olmuşlardır. İller Bankasının reorganizasyonuna dair öneriler ortaya koyan

Raporların hemen hemen hepsinde Dünya Bankasının bayraktarlığını yaptığı yönetim ve YKİ ilkelerine yapılan çeşitli atıflar göze çarpmaktadır. Askerî-sivil bürokratik cephenin sivil kanadını oluşturan bazı akademisyenler ve korporatist meslek kuruluşları, küreselleşme karşıtlığı üzerinden Raporlarda dile getirilen Dünya Bankası patentli önerileri şiddetle eleştirmişlerdir; ancak bu eleştirilere rağmen, değişen dünya ve Türkiye şartlarında yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek ciddi ve kapsamlı politika formülasyonu içeren raporları ortaya koyamamışlardır.

Dünya Bankası, bürokratik kurumlar, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler tarafından hazırlanan Raporlarda dile getirilen ortak sorun alanları şu şekilde özetlenebilir: 1) Banka, kendi kararlarını alan özerk bir yapıdan ziyade merkezî yönetimin bağlı kuruluşu gibidir; Çevre ve Şehircilik Bakanlığının --eski adıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-- vesâyeti, Bankayı ÇŞB'na bağlı teknik bir daireye döndürmüş ve bankacılık fonksiyonunu geriletmiştir. 2) Hükümetin Yönetim Kurulu üyelerini ve Genel Müdürü atama yetkisine sahip olması, Genel Kurul ve Banka yönetimi arasındaki bağı koparmaktadır. Genel Kurulda belediyeler, ödedikleri sermaye payına nispetle az temsil edilmektedir. Genel Kuruldaki küçük belediye ve köy temsilcilerinin Bankayla ilgili kifayetsizlikleri, yerel yönetim temsilini olumsuz etkilemektedir. Bankayı yönetenlerin ortaklarına hesap verme zorunluluğu yoktur. Kurumun örgütsel yapısında ağırlık Bankacılıktan ziyade teknik birimler lehinedir. Bankacılık alanına ilişkin örgütlenme zayıf olduğu gibi gerekli tecrübe ve liyakate sahip eleman eksikliği de söz konusudur. Personelin, 657 sayılı Kanuna göre istihdamı, nitelik ve nicelik anlamında personel sorunu doğurmaktadır. Bankanın kredi kararlarında ve işlemlerinde tarafsızlık sorunu vardır. 3) Artan şehirleşmeye paralel kaynak yapısı yetersiz olduğu gibi uluslararası aktörlerle işbirliği zayıftır. Banka, yeni kaynak yaratmaktan ziyade, merkezî yönetim fonlarının yerel yönetimlere aktarımında veznedarlık görevi yapmaktadır. Bankanın yaşadığı kaynak sıkıntısı sonucu yerel idarelerden yatırımlar için katkı payı alınması yerel idareleri Bankadan uzaklaştırmıştır. 4) Kentsel planlama ve altyapı yatırımlarında yerel yönetimlere inisiyatif bırakmamaktadır. Personelin 657 sayılı Kanuna tabi olması, Bankanın faaliyet verimini bozmaktadır. Yerel yönetimler, Bankadan yeterli fon desteği alamadığı için merkeze bağımlı hale gelmektedir. Bu yapısıyla Banka, merkezî yönetimin yerel yönetimler

üzerindeki malî vesâyetinin bir aracı gibi işlemektedir. Yerel yönetimlerin üstlenip yapabilecekleri teknik işleri gereksiz yere üstlenmektedir. Bankanın büyük yatırım projelerini üstlenmesi, yerel yönetimlerin sorumluluk almasını engelleyerek, merkeze bağımlı kılmaktadır. Proje kredilendirmede objektif kriterler yoktur. Dolayısıyla kredi tahsis sürecinde siyasî baskıdan kaynaklı kayırmacılık vardır. Kredi alacakları ve kamu alacakları için yerel idare paylarına el koyma hakkı, Bankayı teminatlandırma ve kredi analizi alanında rehavete sürükleyerek zayıflatmaktadır.

Söz konusu Raporlarda dile getirilen ortak sorun alanlarından sonra ortaya konulan çözüm önerileri şu şekilde özetlenebilir:

1) Yatırım projelerinin malî ve teknik açıdan kredi değerlendirmesini objektif şekilde yapabilen, uluslararası işbirliklerini geliştirebilen ve özerk şekilde işleyecek yapıya kavuşturulmalıdır. Banka, mevduat toplamayan yatırım ve kalkınma bankası olarak devam etmelidir. Kendi kanunu çerçevesinde özerk bir şekilde yönetilen Bankanın bölge müdürlerine valilerin sicil vermesi kaldırılmalıdır. ÇŞB'nin --eski adıyla BİB-- alt kuruluşu gibi çalışan yapı ve işleyiş değişmelidir. Banka, teknik üstlenicilik rolünden sıyrılarak tamamen yerel yönetimler için malî aracı ve kreditor rolüne bürünmelidir. Kararlarını kendi alan özerk bir yapı oluşturulmalıdır.

2) Genel Kurulun etkinliği artırılmalı ve her yıl toplanmalıdır. Genel Kurulda belediye başkanları ağırlıklı olmalıdır. Böylece özerk bir işleyiş daha kolay sağlanabilir. Genel Kurul ve Yönetim Kurulu, yerel yönetimlerce oluşturulmalıdır. Banka, yetkin kişilerden oluşan bağımsız bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmelidir. Yönetim Kurulu, merkezî otoriteye bağlı olmadan kararlarını serbestçe almalıdır. Toplam 3 kişiden oluşan Denetleme Kurulu, Genel Kurul tarafından seçilmeli. Proje Değerlendirme Kurulu, analiz raporlarına ve başta belirlenen kriterlere göre değerlendirme yapmalıdır. Kalkınma bankası vasfını güçlendirmek ve alternatif fon kaynağı bulabilmek için yeni "Bankacılık Bölümü" kurulmalıdır. Bankacılık bölümü altında "Hazine Birimi" ve "Fon Yönetim Birimi" oluşturulmalıdır. Personel rejimi ayrı bir kanunla düzenlenmelidir. Kadroların yetki, ödev, görev tanımları ve iş akışları belirlenmelidir. Verilen kredilerin amacına uygun kullanıldığını denetleyecek yapı

oluşturulmalıdır. Banka, kendi adına ve belediyeler adına her türlü para ve sermaye piyasası işlemleri yapabilecek yapı ve işleyişe kavuşturulmalıdır.

3) Artan altyapı yatırım finansmanı taleplerini karşılayabilmek için sermayenin belediyeler ek yük getirmeyecek şekilde artırılması gereklidir. Sermaye düzenli olarak artırılmalı ve artışa Genel Kurul karar vermelidir. Kaynak yapısı çeşitlendirilip güçlendirilmelidir. Kaynak yapısını güçlendirmek için uluslararası kurumlarla işbirliği yapılmalıdır. Yerel yönetimlere sermaye piyasalarından borçlanabilmeleri için aracılık ve danışmanlık yapılmalıdır. Kredi kararları, projenin fizibilite sonuçlarına göre verilmelidir. Verilen kredilerin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemelidir. Merkezî yönetimin yerel yönetimlere tahsis ettiği tüm fonların dağıtımını, belirlenen objektif kriterler dâhilinde Banka tarafından dağıtılmalıdır. Bu şekilde siyasi kayırmacılığın önüne geçilebilir.

4) Teknik bölüm, Bankanın ana organı olmaktan çıkarılarak belediyelerin talep etmesi halinde piyasa fiyatı üzerinden hizmet veren danışmanlık birimi şeklinde işlemelidir. Bankacılık ve teknik hizmet fonksiyonları ayrıştırılmalıdır. Yerel yönetimlere tüm bankacılık hizmetleri sunulmalıdır. Banka leasing hizmeti vermelidir. Bankacılık bölümü daha aktif olmalıdır. İmar, planlama ve altyapı projeleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Bankanın işleyişinde BDDK'nın yönetmelikleri eksiksiz uygulanmalıdır.

Politika yapım sürecinin karar verme ve kanunlaştırma aşaması, farklı şekilde ortaya konulan politika alternatifleri arasından birisinin seçimini içermektedir. Gerçek hayatta karar verme süreci, birbirini takip eden ve sınırlı bir çerçevede dâhilinde yapılan karşılaştırmalar yoluyla ilerler. Dolayısıyla formüle edilmiş aşaması her ne kadar bilimsel altyapı ile normatif ve ampirik verilere dayanırsa dayansın, kanunlaştırma sırasında bu veriler politik çıkarlar uğruna veya ideolojik duruşlar nedeniyle göz ardı edilebilmektedir (Dye, 1984).

Türkiye'de kanunlaştırma süreci, büyük oranda Meclis çoğunluğuna sahip hükümet kanadı tarafından şekillendirilen bir süreçtir³⁹. Türkiye'de, kanunlaşma

³⁹Tam olarak uygulanması Temmuz 2018'de gerçekleşen ancak TBMM ve referandum kararları Nisan 2017'de tamamlanan Anayasa değişikliğine kadar 1982 Anayasası döneminde kanun önerilerinin

aşamasında TBMM'nin başat rolü oynadığı görülse de özellikle bir partinin Mecliste çoğunluğu elinde bulundurduğu durumlarda, gerek kanun tasarılarının gündeme alınması gerekse kanunlaşması aşamasında hükümet esas belirleyici güç haline gelmektedir. Gündeme gelen bir probleme ilişkin politika formülasyonunda TODAİE, DPT, kalkınma ajansları, bürokratlar, uluslararası finans kuruluşları gibi kurumların hazırladığı bilimsel ve rasyonel esaslı raporlar ön plana çıkmasına rağmen, kanunlaştırma aşamasında bu raporlardaki önerilerden ziyade siyasette karar alma gücüne sahip olan aktörün çıkarları veya ideolojik tavır ve duruşu, belirleyici olmaktadır. Özellikle devletin oyun alanına giren bir mesele veya teknik alana ilişkin bir düzenleme söz konusu olduğunda, halkın ve STK'ların kapalı kutu içinde cereyan eden formülasyon ve kanunlaştırma aşamalarındaki rolü iyice silikleşmektedir.

İller Bankası reorganizasyonuna dair formülasyon ve kanunlaştırma aşamaları, Türk siyasal kültürünün şekillendirdiği siyasal sistemin işleyişinden farklı şekilde cereyan etmemiştir. 1980 sonrasında gündeme gelen İller Bankası reorganizasyon politikaları, kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak ele alınmıştır. Bankanın yapısı ve faaliyetleri üzerinde öngörülen değişimlerin yerel yönetimler ve yerel halk üzerinde ciddi etki yaratacağı ortada olmasına rağmen özellikle formülasyon aşamasında yerel yönetimlerin, muhalefet partilerinin, STK'ların ve meslek örgütlerinin ilgisi ve katkısı sınırlı kalmıştır. Dünya Bankasının gelişmekte olan ülkelere dayattığı beynelmînelleştirme politikaları kapsamında; YKİ yaklaşımı, neo-liberalizm ve yönetim anlayışı dâhilinde gündeme gelen İller Bankasının reorganizasyonuna dair gerek Dünya Bankası gerekse uzman bürokratik kurumlar tarafından birçok rapor hazırlanmasına rağmen, yerel yönetimlerin bir araya gelerek istek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamamaları dikkat çekici bir olgudur. Kanunlaştırma aşamasında ise, Dünya Bankası ve AB'nin yönlendirmesiyle başlatılan kamu yönetiminde reform hareketi doğrultusunda Hükümet tarafından hazırlanan İller Bankasına dair yeni Kanun Tasarısı 2006'da Meclise geldiğinde, ana muhalefet partisi CHP, ulusalcı ideolojiye sahip olan meslek örgütleri ve bazı akademisyenler Tasarı aleyhine kamuoyunu

TBMM'ye gelmesi ve yasalaşma süreciyle ilgili veriler analize dâhil edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini esas alan yeni kanunlaştırma döneminin verileri analize dâhil edilmemiştir. Çünkü bu tezde ele alınan dönem 2017 yılı sonunda son bulmaktadır.

harekete geçirmek için faaliyetlerini yoğunlaştırmışlardır. Politika yapım sürecine etki edebilmenin son aşaması olan kanunlaştırma aşamasında, merkezî (askerî-sivil) bürokratik elit koalisyonu içinde yer alan CHP, TMMOB, YAYED, 2011’de CHP’den Milletvekili olarak Meclise giren akademik camiadan konuyla ilgili önceki çalışmaları bulunan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, globalleşme, neo-liberalizm ve özelleştirme karşıtlığı üzerine bina edilen ideolojik bir söylem çerçevesinde 2006’da Meclise getirilen İller Bankası Kanun Tasarısına karşı etkin bir muhalefet sergilemişlerdir. Hâlbuki İller Bankasının neo-liberal ilkeler çerçevesinde reorganizasyonu, muhalif kanadın şiddetle karşı çıktığı 2006 yılındaki Kanun Tasarısından çok daha öncesinde, 1983 yılı sonunda I. Özal Hükümetiyle başlayan bir süreç olarak gelişmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin yasal zemine kavuşan reform hareketini tâkiben AK Parti Hükümeti, yerel yönetim reformunun önemli bir parçası olarak kabul edilen ve yeniden yapılandırılması hususunda Dünya Bankası önderliğinde politika formülasyonları üretilen İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin 26/06/2006’da hazırlanan 1/371 nolu Kanun Tasarısını 01/12/2006 tarihinde TBMM Başkanlığına göndermiştir. Tasarıda, politika formülasyon sürecinde Dünya Bankasının önerdiği liberal ilkeler çerçevesinde, yerel yönetimlerin maliözerkliği yanısıra yetki ve sorumluluklarının artmasına katkı yapacak yeni bir İller Bankası yapısının oluşması öngörülmüştür. Tasarının genel gerekçesinde; Bankanın bir taraftan kredi kuruluşu diğer taraftan ortak yerel yönetimler adına yatırım faaliyetlerini üstlenmesinin işlevlerinde karışıklık yarattığı, dolayısıyla anonim şirket şeklinde çağdaş yatırım ve kalkınma bankası olarak işleme için yeniden yapılandırılması gerektiği yer almıştır. Tasarı 4759 sayılı İller Bankası Kanunundan şu hükümlerle köklü bir kopuşu içermektedir: 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tâbi anonim şirket olarak işleyecek yatırım ve kalkınma bankasına dönüşecektir; sermayenin tamamı Hazine’ye devredilecektir; personel istihdamının profesyonel çalışanlara imkân verecek şekilde 657 sayılı Kanundan ayrı şekilde ele alınacaktır; bankaya bedeli ödenmeden herhangi iş yaptırılmayacaktır.

İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin Dünya Bankasının tezleri çerçevesinde formüle edilen ve 2006 yılında Meclise gönderilen 1/371 sayılı Tasarıya ilişkin ilk ciddi muhalefet, korporatist özellikler taşıyan meslek kuruluşları tarafından organize edilmiş

ve kamuoyu harekete geçirilmeye çalışılmıştır. İller Bankasının reorganizasyonunun 1980'lerden itibaren gündemde olmasına ve AK Parti Hükümetlerinin yerel yönetimlerde reform sayılabilecek yasal düzenlemeleri 2002'den itibaren hızla hayata geçirmesine rağmen İller Bankasının reorganizasyonu için gerek yerel yönetim temsilcilerinden, gerekse korporatist meslek örgütlerinden kapsamlı bir politika formülasyon önerisi ortaya koyulmamıştır. Politika formülasyon süreci, rasyonel bakış açısı dâhilinde Dünya Bankasının domine ettiği bir süreç halinde ilerlemiş ve Dünya Bankasının reorganizasyon önerilerinin Hükümet tarafından kanun tasarısı haline dönüştürülmesiyle tamamlanmıştır. AK Partinin iktidara geldiği 2002 seçimlerinden itibaren alevlenen merkez-çevre çatışmasının 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçimi nedeniyle zirve yapması, askerî-sivil bürokratik cephenin parçası olan korporatist meslek kuruluşlarını, Kemalist ulusal ideolojiye sahip dernekleri ve akademisyenleri politika formülasyonları yapmaktan alıkoymuş ve dikkatleri daha çok çevre güçlerinin merkezi ele geçirme hamlelerini engellenmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Çevre güçlerinin temsilcisi AK Partinin, askerî-sivil bürokratik cepheye karşı yanına çekmeye çalıştığı AB ve ABD ve bunların kontrol ettiği uluslararası finans kuruluşlarının desteği dâhilinde başlattığı özelleştirme, yönetim, yerel özerklik kapsamındaki kamu yönetim reformu dalgası, askerî-sivil bürokratik cephe tarafından ülkeyi sömürgeleştirmekle suçladığı AK Partinin meşruiyetinin sorgulandığı bir zemin olarak kullanılmıştır.

AK Partinin başlattığı kamu yönetimi reformlarına karşı benimsenen genel bir karşı duruş çerçevesinde, AK Parti Hükümeti tarafından 2006'da TBMM'ye verilen Kanun Tasarısı üzerine, diğer bir deyişle karar alma sürecine müdâhil olmanın son aşamasında, başını korporatist meslek kuruluşlarının çektiği kuruluşlar yanı sıra dernekler, sendikalar ve bazı akademisyenlerden oluşan grup, kamuoyunu Tasarı aleyhine yönlendirmek için faaliyete geçmişlerdir. Askerî-sivil bürokratik cephenin sivil kanadını temsil eden ve kamuoyu oluşturma gayreti içerisinde birlikte hareket eden korporatist meslek örgütleri ve derneklerin Tasarı aleyhine dile getirdikleri tespitler ve eleştiriler şu şekilde özetlenebilir: Dünya Bankasının şekillendirdiği Tasarının geri planında yatan ana amaç, İller Bankasının aracılık rolünün sona erdirilmesidir; İller Bankasının yerel yönetim bankası gibi değil merkezî yönetime bağlı bir kuruluş gibi çalışması, özerk karar alamaması ve yeterli kaynak üretememesi gibi sorunları vardır.

Ancak bu sorunların çözümü için piyasa mantığına göre çalışacak özerk bir banka yaratılmaya çalışılması kabul edilemez; İller Bankasının tasfiye edilmesiyle birlikte altyapı yatırımlarında oluşacak boşluk uluslararası sermaye tarafından doldurulacaktır; İller Bankasının sermayesinin Hazineye geçmesiyle birlikte, Bankanın özelleştirilerek Dexia Bank'a satılması oldukça muhtemeldir; sermaye paylarının Hazineye aktarılması, Anayasanın 47. Maddesine aykırıdır. Anayasanın 47. Maddesi, varlıkların müsadere yoluyla devletleştirilmesini yasaklamaktadır; söz konusu Tasarı geri çekilmelidir; İller Bankası tasfiye edilmemelidir; Belediyeler Fonu canlandırılmalıdır; İller Bankasının belediyelere sunduğu hizmetler çeşit ve miktar olarak artırılmalıdır.

26/06/2006'da TBMM'ye gönderilen 1/371 esas numaralı Tasarı, 22. Dönem TBMM'sinde sonuçlandırılmadığından dolayı Meclis İçtüzüğü'nün 77. Maddesi uyarınca hükümsüz sayılarak kadük hale gelmiştir. 2007 yılı içerisinde Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılacak olması, askerî-sivil bürokratik cephenin en önemli kalesini çevre güçlerini temsil eden AK Parti'ye kaptırmamak için yeniden harekete geçmesine sebep olmuştur. Cumhurbaşkanlığı adaylığı için AK Parti milletvekili Abdullah Gül'ün adının geçmesiyle birlikte askerî-sivil bürokratik cephenin üniversiteler, meslek kuruluşları gibi sivil unsurları harekete geçmiş ve Nisan 2007 itibarıyla geniş katılımlı Cumhuriyet Mitingleri düzenlemişlerdir. Bu Mitinglerde sık sık Orduyu müdahaleye davet eden sloganlar atılmış ve konuşmalar yapılmıştır. Nitekim 27 Nisan 2007'de Ordu, internet sitesinden e-muhtıra yayınlarak üstü kapalı AK Partiyi tehdit etmiştir. Bu olağanüstü dönem şartları içinde Meclis yasama faaliyetleri sekteye uğramış ve İller Bankası Kanun Tasarısı görüşülemediği. Mecliste Cumhurbaşkanının seçilmesine dair toplantı yeter sayısına dair başlayan tartışmaları, CHP tarafından askerî-sivil bürokratik cephenin yüksek yargı ayağını oluşturan Anayasa Mahkemesine taşımıştır. 1 Mayıs 2007'de Anayasa Mahkemesi, toplantı yeter sayısının 367 olması gerektiği kararını alarak AK Partinin Cumhurbaşkanını Meclis içinde seçmesini oldukça zorlaştırmıştır. Bunun üzerine AK Parti, erken seçim kararı alarak 22. Dönem TBMM çalışmalarını sonlandırmıştır. 22 Temmuz 2007'de yapılan erken seçimlerde AK Parti, tekrar iktidara gelmiş ve 20 Ağustos 2007'de AK Parti Milletvekili Abdullah Gül Cumhurbaşkanı olmuştur. Askerî-sivil bürokratik cephenin en önemli kalesini kaybetmesiyle birlikte AK Parti bünyesinde yer alan çevreyi oluşturan güçler merkeze

yerleşmeye başlamışlardır. Dünya Bankası ve AB’yiaskerî-sivil bürokratik cepheye karşı olan mücadelesinde yanına çeken AK Parti, kamu yönetimi reformlarını hayata geçirmesi yolunda önemli bir engel olan Cumhurbaşkanlığı makamını aşarak yarıda kalan kamu yönetim reformlarını tekrar gündemine almıştır. Bu kapsamda, önceki yasama döneminde kadük hale gelen “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun”, 02/10/2007’de yeni kurulan Hükümet tarafından yenilenerek TBMM Başkanlığına tevdi edilmiştir. TBMM Başkanlığınca Tasarı 16/10/2007’de esas Komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir.

Tasarının Esas Komisyonu olan Plan ve Bütçe Komisyonu, 17/02/2010 ve 18/02/2010 tarihlerinde toplanmış ve önerilerini rapor haline getirmişlerdir. Plan ve Bütçe Komisyonunda AK Partinin karar çoğunluğuna sahip olmasına rağmen yine bir önceki AK Parti Hükümetinin hazırladığı Tasarıdan şaşkırtıcı şekilde önemli farklılıklar içeren Raporun hazırlandığı görülmektedir. Tasarıdan oldukça farklı fakat 4759 sayılı İller Bankası Kuruluş Kanunundan pek te farklı olmayan önerilerin ve tespitlerin yer aldığı Rapor şu şekilde özetlenebilir: Bankanın Hazineye devredilmemesi gereklidir. Ayrıca köylerin Banka ortaklığı dışında bırakılması hukuka aykırıdır; Bankanın yapısı ve işleyişindeki özerkliği sağlamak için Yönetim Kurulu üyeleri Genel Kurulca belirlenmelidir; Belediye ve il özel idare paylarından Banka tarafından yapılan kesinti oranının düşürülmesi olumludur; Banka kârının %51’inin küçük belediyelerin altyapı projelerinin finansmanında kullanılacak olması, şehircilik faaliyetlerine katkı sunacaktır; Alt Komisyonunda yer alan Hükümet temsilcisi köylerin Banka ortaklığından çıkarılmasının olumsuz bir durum yaratmayacağını savunarak, il özel idareleri tarafından köy hizmetlerinin üstlenildiğini ifade etmiştir; Bankanın altyapı projelerinden tamamen çekileceği algısının yanlış olduğunu belirten Hükümet temsilcisi, teknik yeterliliğe sahip olmayan küçük belediyelere teknik hizmetlerin verilmeye devam edeceğini belirtmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen Rapora ilişkin CHP’li üyeler görüş veeleştirirlerini “Ayrışık Oy Yazısı” ile açıklama gereğini duymuşlardır. CHP’li üyeler, İller Bankasının reorganizasyonunun Dünya Bankası tarafından planlanan ve yönetilen bir süreç olduğunu söyleyerek ana amacın Türkiye’yi küresel sömürü düzeni içine almak olduğunu iddia etmişlerdir. “Ayrışık Oy Yazısında”; Bankanın işleyişiyle ilgili

dile getirilen sorunlar içerisinde yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarında söz sahibi olmamaları sayılırken, diğer taraftan altyapı yatırımlarında yerel yönetimlere yetki devrinin kaynakların popülist yaklaşımlarla verimsiz kullanılmasına ve dış borçlanmada artışa neden olacağı savunulmuştur. Aynı konuya ilişkin iki farklı tutum ve tavrın aynı Raporda dile getirilmesi, birbiriyle çelişen durum yaratmaktadır. Bir taraftan İller Bankası üzerinde merkezî idarenin koyu vesâyetinin varlığı ve ortak yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz hakkının olmaması eleştirilirken diğer taraftan yerel yönetimlerin en önemli faaliyeti olan altyapı yatırımları ve planlama alanlarında merkezî vesâyetin devam etmesinin önerilmesi de bir diğer çelişkiyi yaratmaktadır. Banka üzerinde merkezî vesâyetin varlığı eleştirilirken Komisyon'da kabul edildiği şekliyle Tasarı'da yer alan Denetim Kurulu üyelerinden birisinin Genel Kurulca seçilmesinin eleştirilmesi ve bu durumun objektif bir denetime zarar vereceğinin savunulması da kendi içinde çelişkili bir duruma işaret etmektedir. Aynı şekilde, Türkiye'de altyapı yatırımlarını finanse edecek malî kaynak eksikliğinin önemli bir sorun alanı olduğu belirtilirken, Tasarı'da yer aldığı şekliyle ortak yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe paylarından Banka adına yapılan kesintinin %5'ten %2'ye düşürülerek yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarılmasının, yerel yönetimlerin daha ucuz faizli ve daha uzun vadeli dış borçlanmaya gidebilmesinin ve İller Bankasının belediyelerin dış kaynak kullanımına aracılık edebilecek olmasının eleştirilmesi de çelişki yaratan bir diğer husustur. Ayrışık Oy Yazısında, Tasarı aleyhine dile getirilen eleştiri ve görüşlerin büyük kısmı YAYED, TMMOB ve HKMO tarafından dile getirilen görüş ve eleştirilerden oluşmaktadır. Nitekim Ayrışık Oy Yazısında, askerî-sivil bürokratik cephenin sivil ayağını oluşturan TMMOB ve HKMO'nun duyuruları, "Tasarı Aleyhine Kamuoyunun Görüşleri" olarak lanse edilmiştir.

Hükümet Tasarısından önemli farklılıklar içeren Komisyon Taslakları doğrultusunda TBMM Genel Kurulunun 53. Birleşiminde görüşülüp 26 Ocak 2011 tarihinde kabul edilen 6107 sayılı "İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun", 8 Şubat 2011 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Alt komisyon görüşmelerinde muhalefetin öne sürdüğü görüşler ve özellikle de Anayasaya aykırılık içerdiği iddiaları çerçevesinde, Hükümetin Tasarısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Ortaklık yapısı, hisse devri, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul ve Denetim Kurulu

üyeliklerine dair Hükümetin Kanun Tasarısından farklılık içeren düzenlemeler kabul edilmiş ve Kanun metnine yansımıştır. Bankanın işlevleri, köy idarelerinin ortaklıktan çıkarılması, yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmesi, anonim şirkete dönüşerek kamu yararına çalışan bir kamu kurumu niteliğinden çıkarılmasına dair getirilen eleştiriler ve değişiklik önerileri ise kabul edilmemiştir.

Dünya Bankasının öneri ve talepleri doğrultusunda hazırlanan Tasarıdan oldukça farklı içeriğe sahip olan yeni Kanun metnindeki değişikliklerin nedeni konusunda net bir veri yoktur. Alt komisyon görüşmelerinde ve Meclis Genel Kurul görüşmelerinde muhalefet partilerinin, Anayasaya aykırılık iddialarını Anayasa Mahkemesine taşıyacaklarını belirtmeleri, Hükümetin Tasarıda öngörülen köklü değişikliklerden vazgeçmesini açıklayacak anahtar veri olarak ele alınabilir. 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçimi nedeniyle merkezî bürokratik cephe ile çevreyi temsil eden AK Parti Hükümeti arasındaki kutuplaşmanın zirve yapması, askerî-bürokratik cephenin üyelerinden Anayasa Mahkemesinin, kanun iptalleri yoluyla Hükümet aleyhine aksiyoner bir tavır takınmasına sebep olmuştur. Buradan hareketle, Hükümetin, İller Bankası Kanun Tasarısının kanunlaşması durumunda bile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edileceği şüphesi içinde hareket ederek, Tasarıdaki maddelerin birçoğunun Meclis Komisyonlarında değiştirilmesine itiraz etmediği düşünülebilir.

Kanunlaştırma ve uygulama aşamasında Lindblom'un (1959) tabiriyle artırıcı bir yaklaşımın sergilenmesi, İller Bankası reorganizasyonu politikalarına has bir özellik olmaktan ziyade kamu yönetimi reformlarına ilişkin Türk siyasal kültürünün yansımalarının yarattığı doğal sonuçtur. Türk parti sisteminin klientalistik yapısı, siyasal iktidarın oyun alanını kısıtlayan merkezî bürokratik vesâyetin varlığı, geleneksel merkez-çevre çatışmasının sosyo-politik alanda yarattığı keskin bir kutuplaşma ve meslek örgütlerini de içine alan sivil toplumun grup çıkarlarından ziyade ideolojik kutuplaşma etrafında hareket etmesi gibi nedenlerle, kamu yönetimi reformunu içeren herhangi bir siyasal probleme ilişkin kökten bir değişimi öngören rasyonel bir politikanın belirlenmesi ve uygulanması mümkün gözükmemektedir.

1980'lerde İller Bankasının reorganizasyonunun bir problem olarak siyasal gündeme girmesi sonucu, özellikle Dünya Bankasının yönlendirmesiyle dönüşüm süreci

başlatılmıştır. Artırımcı karar alma ve uygulama metodunun benimsenmesiyle birlikte kapsamlı bir yapısal dönüşümden ziyade Bankanın işlevlerinde farklılaşmalar yaratılmaya çalışılmıştır. İşlevsel farklılaşmanın ilk etabında, İller Bankasının, Dünya Bankasının kredilendirdiği yerel altyapı projelerinde aracılık ve kontrolörlük yapabilecek idarî kapasiteye kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda ilk uygulama, 1987 tarihli Dünya Bankası Çukurova Bölgesi Kentsel Dönüşüm Projesiyle birlikte hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu Projenin temel amaçları, Hükümetin başlattığı yerel yönetimlerin desantralizasyonu politikalarına destek sağlamak, yerel yönetimlerin idarî kapasitelerini güçlendirmek ve İller Bankasının reorganizasyonunu sağlamak olarak belirlenmiştir. İller Bankasının Projedeki rolüne ilişkin ortaya konulan ciddi bürokratik direnç, Proje kapsamında oldukça önemli roller biçilen İller Bankasına ilişkin reorganizasyon politikalarının daha baştan başarısız olmasına yol açan temel etken olmuştur. Bu Proje kapsamında Dünya Bankası, politika formülasyon sürecinde benimsediği rasyonel anlayış dâhilinde İller Bankası reorganizasyon politikalarının uygulanmasının da “yukarıdan aşağıya uygulama modeli” çerçevesinde hayata geçirileceği bir plan tasarlamıştır. Ancak bu plan, İller Bankası üst yönetiminin projenin uygulanması sürecinde takındığı olumsuz tavır ve engellemeler nedeniyle istenen sonuçları verememiş ve Projenin başarısızlığına yol açmıştır. Dünya Bankası; Hükümetin İller Bankasının reorganizasyonu yolunda hızlı adım atacağı varsayımı üzerine Projeyi kurgulamış, mevcut bürokratik ve kurumsal yapıyı da küçümseyen bir yaklaşım benimseyerek Türk siyasal sisteminin işleyişine ve Türk siyasal kültürüne yabancı olduğunu göstermiştir. Türk siyasal sisteminin yapısında ve işleyişinde her ne kadar katı bir merkezî vesâyet söz konusu olsa da, bu vesâyetin kimin tarafından temsil edildiğinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Mevcut statükoyu kendi lehlerine değiştirmek için ortaya konulan neo-liberal değişimleri içeren politika kararları, siyasal elitlerin hâkimiyetindeki Meclisten geçerek kanunlaşmış olsa veya yönetmelikler/kararnameler yoluyla yürürlüğe konsa bile çoğu zaman askerî-sivil bürokratik cephenin bileşenlerinden olan bürokratlar tarafından engellenmiştir. Bürokratların yukarıdan aşağıya modelin uygulanmasını engelleyecek gücü kendilerinde bulmalarının arka planında ise, askerî-sivil bürokratik cephenin bir diğer

unsuru olan yargı desteğini arkalarına almaları ve 657 sayılı Kanunun vermiş olduğu dokunulmazlık zırhından kaynaklanmaktadır.

Rasyonel yaklaşıma dayalı politika formülasyonlarının ve yukarıdan aşağıya uygulamayı içeren yaklaşımların Türk siyasal sistemi içerisinde etkisizleştirilmesini müteakip, İller Bankası reorganizasyon politikalarının uygulanması, artırıcı yaklaşım dâhilinde küçük adımlar şeklinde ilerleyebilmiştir. Reorganizasyon politikalarının uygulanmasına ilişkin atılan ilk adımlar, köklü yapısal değişimlerden ziyade Bankanın işlevlerinin farklılaştırılması yönünde atılmıştır. Bu kapsamda; İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde 2004 yılında yapılan değişimle Bankanın teknik üstlenicilik faaliyetlerine kısıtlama getirilmiş ve bankacılık faaliyetleri güçlendirilmiştir; bunun yanısıra Dünya Bankası ile yapılan 2006 yılı Belediye Hizmetleri Projesi ve AB ile belediyeler arasında IPA fonlarının temini hususundaki aracılık faaliyetleri çerçevesinde uluslararası finans kurumlarıyla ilişkilerin güçlendirilmesi, İller Bankasının örgütsel yapısı ve idarî kapasitesinin gelişmesine yol açtığı gibi reorganizasyon politikalarının uygulanması yolunda en başarılı adım olmuştur. Reorganizasyon politikalarının uygulamaya geçirilmesiyle başlayan işlevsel farklılaşma, 1980’lerde Dünya Bankası projeleri vasıtasıyla hayata geçirilmeye çalışılırken, merkezi bürokratik cephenin gücünü kaybetmeye başladığı 2002’den sonra ise yönetmelikler ve kanun değişikliği yoluyla artarak devam etmiştir. İşlevsel değişimleri içeren reorganizasyon politikalarının uygulanmasına eşlik eden bir diğer değişim alanı, Bankanın kaynak yapısı ve malî yapısındaki değişimlerdir. 2006 Kanun Tasarısıyla Bankanın ortaklık yapısında köklü değişim içeren yapısal değişim politikaları, askerî-bürokratik cephenin ciddi muhalefeti nedeniyle sonuca ulaşmamış ve 2011 yılı 6107 sayılı Kanun gözönüne alındığında, Dünya Bankasının önerdiği modelden oldukça farklı, küçük çaplı değişimler içermesine rağmen daha çok mevcut yapının devamını sağlayacak düzenlemenin hayata geçirildiği görülmektedir. İller Bankasının malî yapısındaki değişimler ise, Bankanın reorganizasyonu yolunda gerekli zemini oluşturması amaçlanan adımları ve uygulamaları içermektedir. Dünya Bankasının yönlendirmeleri çerçevesinde, yerel yönetimlerin sübvansede edilmesini sağlayan Belediyeler Fonu gibi genel bütçeden aktarılan malî kaynakların kesilmesi, İller Bankasının reorganizasyon sürecini hızlandıran etki yaratmıştır.

Kamu politikası yapım sürecinin son ayağını oluşturan değerlendirme aşaması; yürürlükteki bir politikaya ilişkin olarak hedeflenen amaçlar doğrultusunda tahsis edilen kaynaklarla elde edilen sonuçların karşılıklı ilişkisinin çözümlenmesi sürecidir. Peters'a (2012) göre, kamu politikasının değerlendirilmesi, ilk etapta programın ilan edilen hedef ve amaçlarını listelemeyi ve sonrasında hangi amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesi ve hattâ başta belirlenen amaçlara ulaşmak için mevcut politikada değişiklik önerilerini de içeren bir süreçtir. Politika değerlendirme süreci için yeterli ve herkes tarafından kabul edilebilir ölçütlerin belirlenebilmesi bir taraftan zor olduğu gibi diğer taraftan oldukça ihtilafli bir konudur. İhtilafın ana noktasını, uygulanan politikanın başarısı veya başarısızlığı oluşturmaktadır Hükümet ve muhalif gruplar tarafından ideolojik ve siyasî çıkarlar çerçevesinde farklı yorumlanabilecek politikaların sağlıklı şekilde değerlendirilmesi için, uygulamanın ve yarattığı etkilerin objektif kriterler çerçevesinde ele alınması gereklidir. Objektif bir değerlendirme yapabilmek içinse, politikanın uygulanmasının üzerinden belli bir dönem geçmesi ve bu dönem içinde ortaya çıkan verilerin sağlıklı bir şekilde analiz edilebilmesi gereklidir. Sabatier'e (1999; 2007) göre, bu dönem on ila onbeş yıllık bir süreyi kapsamaktadır (s. 3).

İller Bankasının reorganizasyonuna ilişkin artırıcı anlayışın tezahürü olarak yapılan küçük değişiklikler, 1980'lerden itibaren hayata geçirilse de yasal altyapının oluşturulması, 2004 sonrasında başarılabilmiştir. İller Bankası reorganizasyon politikalarına ilişkin çıktılarını oluşturan 2004 yılındaki İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği güncellemesi, 2006 yılındaki kadük Kanun Tasarısı ve 2011 yılında kabul edilen 6107 sayılı İbank A.Ş. Kanununun yarattığı etkilerin, tam manasıyla değerlendirildiğini iddia etmek zordur. Nitekim, 2015 tarihli "Anadolu Kaplanlarının Yükselişi: Türkiye'de Şehirleşmenin İncelenmesi" isimli Dünya Bankası desteğiyle hazırlanan Raporda da belirtildiği üzere, 6107 sayılı İbank A.Ş. Kanununun yarattığı etkilerin kapsamlı bir değerlendirilmesi henüz yapılmamıştır (Dünya Bankası ve TEPAV, 2015: 112). Sabatier'in (2007) de belirttiği üzere, uygulanan bir politikanın yarattığı etkinin değerlendirilmesi için 10 ila 15 yıllık sürenin geçmesi gerektiğinden hareketle, 2017 yılsonu verilerini de kapsayacak şekilde değerlendirme yapılmıştır. Değerlendirme kriterleri olarak; bürokratik aktörlerin de içinde rol aldığı İller Bankası

reorganizasyonuna ilişkin hazırlanan raporlarda dile getirilen problemler ve çözüm önerileri, bu öneriler çerçevesinde şekillenen yasal düzenlemelerin başta belirlenen hedef ve amaçlara ne kadar ulaşabildiği ilişkin hususlar ele alınmıştır.

Reorganizasyon politikalarının değerlendirilmesinde veri kaynağı olarak: İller Bankası reorganizasyon raporları; Dünya Bankası değerlendirme raporları; ilgili kanun maddelerinin gerekçeleri; İller Bankası Stratejik Planları; İller Bankası Yıllık Faaliyet Raporları; belediyelerin altyapı ve şehirleşme yatırımları için gerekli fon ihtiyaçlarının analizi; araştırma evreni içerisinde örneklem olarak seçilen ve randevu talebine olumlu yanıt veren Ege Bölgesindeki büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi statüsü taşımayan il merkezi belediyeleri ve bazı ilçe belediyeleriyle İller Bankasının yapısı, işleyişi ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerini analiz etmek için yapılan derinlemesine mülâkatlar sonucu elde edilen veriler; İller Bankası üst yönetiminde yer alan bir yetkili ve Türkiye’de yerel yönetim finansmanı konusunda faaliyet gösteren AFD yetkilisi ile yapılan derinlemesine mülâkattan elde edilen veriler; İller Bankası ile ulusal yatırım ve kalkınma bankalarının yapısı ve faaliyetlerinin karşılaştırmalı analizini içeren veriler; bazı uluslararası yerel yönetim bankalarının İller Bankasıyla karşılaştırmalı analizini içeren veriler kullanılmıştır.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının değerlendirmesi aşaması: İller Bankası ve belediyelerle yapılan derinlemesine mülâkatları içeren alan araştırması; İller Bankasının statüsü ve ortaklık yapısına ilişkin 6107 sayılı Kanun ve İller Bankası stratejik planında belirlenen hedeflerin değerlendirilmesi; yatırım ve kalkınma bankası olma hedefi çerçevesinde malî yapısının değerlendirilmesi; bankacılık faaliyetlerinin değerlendirilmesi; teknik faaliyetlerin değerlendirilmesini içerecek şekilde planlanmıştır.

İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesine katkı yapması planlanan alan araştırmasının amacı, 1980’lerden itibaren devam edegelen reorganizasyon politikalarının çıktısını oluşturan 2011 yılı 6107 sayılı İlbank AŞ Kanununun ve diğer değişikliklerin etkilerinin tespit edilmesidir. Reorganizasyon politikalarının değerlendirilmesinde esas veri kaynakları; Bankanın malî verilerini içeren raporlar, her yıl yayınlanan Faaliyet Raporları, yatırım ve kalkınma bankası

olarak Türkiye’de faaliyet gösteren diğer bankaların malî verilerinin karşılaştırılması, yurtdışı yerel yönetim finansman kuruluşlarının malî verilerinin karşılaştırılmasından elde edilecek bilgilerdir. Alan araştırması, İller Bankası reorganizasyon politikalarının değerlendirilmesinde ana veri kaynağı olmaktan ziyade politika çözümlemesine katkı yapmak üzere kurgulanmıştır.

İller Bankasının ortaklığının yerel yönetimlere ait olmasına rağmen, yönetim ve kontrolün Çevre ve Şehircilik Bakanlığının elinde olması, beraberinde etkin ve verimli bir işleyişin sağlanamadığı ve hattâmuhalefet partili belediyeler tarafından siyasî kayırmacılık yapıldığı iddialarını gündeme getirmektedir. Dünya Bankası, TODAİE, üniversiteler ve diğer kurumlar tarafından hazırlanan raporlarda dile getirilen İller Bankası reorganizasyon politikalarının yarattığı politika tesirinin tespitini içeren bu araştırmanın evreni; İller Bankasının hem ortağı hem de müşterileri konumunda olan 30 büyükşehir belediyesi, 1.367 belde, il, ilçe ve büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il özel idaresini kapsamaktadır. Araştırma evreninin doğal parçası olan İller Bankası yanısıra yerel yönetim finansmanında Türkiye’de faaliyet gösteren uluslararası finansal kuruluşlar da araştırma evreninin üyeleri arasında sayılabilir.

İller Bankasından kredi kullanan kesim, il özel idarelerinden ziyade belediyeler ve belediye şirketleridir. Dolayısıyla, İller Bankasının ana faaliyet konusu olan kredi ikrazından yeterince yararlanmayan il özel idareleri örneklem dışında tutulmuştur. İl özel idareleri yerine belediyelerin örnekleme dâhil edilmesinin sebeplerinden bir diğeri ise; İller Bankasının statüsü, ortaklık yapısı, malî yapısı ve kaynak yapısı, faaliyetler ve işlevlerine ilişkin sorunlar ve olası çözüm yollarını tespit edebilmek için seçilmiş ve belli oranda özerkliğe sahip yerinden yönetim kuruluşları olan belediyelerden daha sağlıklı ve objektif verilerin elde edilebilme imkânıdır. İller Bankasının işleyişi ve statüsüne ilişkin olarak politika formülasyon raporlarının birçoğunda dile getirilen siyasî müdahale sorunsalından dolayı, hem iktidar partisi hem de muhalefet partilerinin dengeli olarak dağıldığı Ege Bölgesindeki belediyeler, tüm araştırma evrenini temsil edebilecek örneklem niteliğine sahiptir. Bu kapsamda, Ege Bölgesindeki belediyelerden randevu talep edilirken, İller Bankasından daha fazla kredi kullanmaları ve daha profesyonel finansman kadrosuna sahip olmaları sebebiyle büyükşehir ve il belediyeleri tercih edilmiştir. Randevu alınan belediyelerle, yarı yapılandırılmış derinlemesine açık

uçlu mülâkat tekniği ile “malî hizmetler/işler” sorumlularıyla görüşmeler yapılmıştır. Randevu talebine olumlu cevap veren Denizli Büyükşehir Belediyesi, Muğla Büyükşehir Belediyesi, Afyonkarahisar İl Belediyesi, Uşak İl Belediyesi, Nazilli Büyükşehir İlçe Belediyesi, Sultanhisar Büyükşehir İlçe Belediyesinin malî hizmetler/işler sorumlularıyla açık uçlu derinlemesine yüzyüze ve bizzat mülâkatlar yapılmıştır. Belediyeler yanısıra reorganizasyonun esas muhatabı olan İller Bankası da, araştırmanın örneklemeine dâhil edilmiş ve organizasyon sürecine ilişkin veriler elde edilmeye çalışılırken aynı zamanda belediyelerden gelen eleştirilere cevap aranmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, İller Bankasının geçirmiş olduğu değişim süreci, yeni faaliyet alanları, organizasyonel yapısı ve işleyişine ilişkin İller Bankası üst düzey yetkilisi ile yapılandırılmamış derinlemesine mülâkat yapılmıştır. İller Bankası, yerel yönetim finansmanında halen başat rol oynamasına rağmen uluslararası finans kuruluşları ve özel bankaların da bu alanda aktif olmaya başladıkları görülmektedir. Bu kapsamda, devlet sermayeli kuruluş olması, kâr amaçlı olmaması ve Denizbank ile yaptığı anlaşmadan da görüldüğü üzere çok sayıda belediyeye kredi kullandırma politikasına sahip olduğu için AFD de, araştırmanın örneklemeine dâhil edilmiştir. Bu çerçevede AFD’nin Proje Sorumlusu ve Ankara Temsilcisi Murat Ülker ile Türkiye’deki yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçları çerçevesinde AFD’nin tutumu, İller Bankası ile mevcut ve potansiyel işbirlikleri ve İller Bankasının rolüne ilişkin yapılandırılmamış derinlemesine mülâkat yapılmıştır.

İller Bankası faaliyetlerinin ve reorganizasyon sürecinin ana muhatabı olan belediyelerle yapılan mülâkatlarda, özellikle İller Bankasının kaynak yapısının yetersizliği ve daha fazla kredi kaynağı sağlanması, dile getirilen temel ortak noktalardan birisidir. Mülâkat yapılan belediyelerin, Afyonkarahisar Belediyesi hariç olmak üzere, hepsinin ticarî bankalardan kredi kullandıkları görülmektedir. Özellikle küçük belediyelerin carî harcamalarını finanse edecek kaynaklardan muzdarip olduklarını ve ticarî bankalardan yüksek faizli kısa vadeli krediler kullandıkları görülmektedir. Bu kapsamda, İller Bankasının carî harcamalar için kısa vadeli kredi vermeme politikasının, küçük belediyeleri yüksek faizli borç sarmalına soktuğu görülmektedir. Yatırım projelerinin finansmanı noktasında uluslararası finans kuruluşlarının Hazine garantisi olmadan da büyükşehir belediyelerine kredi

imkânıtanıdıkları ortadayken gelecek dönemlerde İller Bankasına ciddi rakip olabilmeleri ihtimal dâhilindedir. Bu noktadaki en önemli engelin kur riski olarak karşımıza çıkarken döviz üzerinden borçlanmaya gitmek istemeyen belediyelerin kur riskini azaltacak finansal risk azaltma ürünlerinin sunulmasına ihtiyaçları olduğu ortaya çıkmaktadır. Kaynak yapısının yetersizliği yanı sıra İller Bankasının kredi kaynağı olarak büyük oranda belediye paylarından kesintilere dayanması belediyeler tarafından eleştirildiği gibi %2'lik bu kesintinin kaldırılması veya azaltılması talep edilmektedir.

Bankanın kredilendirme faaliyetlerine ilişkin mülâkatlardan elde edilen temel veri, Bankanın kredi tahsis sürecinin çok uzun olduğu ve bürokratik prosedürlerin oldukça fazla olduğu şeklindedir. Kredilendirmenin çok uzun sürmesi ve kırtasiyeciliğin getirdiği bıkkınlık nedeniyle ticarî bankalara doğru bir yönelimin olduğu tespit edilmiştir. Kredilendirme sürecinde Banka yönetiminin bağımsız karar almadığı ve hattâ bizzat Çevre ve Şehircilik Bakanının kredi kararlarında son sözü söylemek istediği için gecikmelerin bu kadar uzun sürdüğü ifade edilmiştir.

Mülâkatlardan elde edilen en çarpıcı verilerden birisi ise, belediyelerin ortakları olmasına rağmen İller Bankasına ilişkin herhangi bir aidiyetlerinin olmamasıdır. Görüşme yapılan yetkililerin birçoğu, Banka Genel Kurulunda belediyelerin çoğunluğunun olmasının bir önemi olmadığı için Genel Kurul toplantılarıyla ilgilenmediklerini belirtmişlerdir. Bankanın faaliyet, işleyiş ve politikalarını belirleyen Yönetim Kurulunda yerel yönetimlerin yeterince temsil edilmediğini söyleyen yetkililer, Bankanın ÇŞB'nin etki ve denetiminde çalışan bir kurum olarak çalıştığını ifade etmişlerdir. Özellikle Muğla Belediyesi, ÇŞB'nin etkisinde çalışan Bankanın kredi kararlarında siyasî kayırmacılık olduğunu iddia ederken; diğer belediye yetkilileri, siyasî kayırmacılığın yapıldığına dair bir şey söylememelerine rağmen mevcut yönetim yapısıyla kayırmacılığa açık bir yapının var olduğunu işaret etmişlerdir.

Görüşülen Belediye yetkilileri; Bankanın mevcut kaynak yapısıyla belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak bir görüntü sergilemesine rağmen, gayrimenkul projeleri, kentsel dönüşüm gibi alanlara kaynak aktarmasının mantıklı olmadığı hususunda eleştiriler gelirken, Bankanın öncelikle belediyelerin yatırım projelerini yeterince desteklemesini beklediklerini ifade etmişlerdir. Bankanın teknik üstlenicilik

faaliyetlerinin sürdürülmesine dair farklı görüşler olsa da, sadece belde belediyelerinin teknik hizmete gereksinim duyduğu, diğer belediyelerin kendi imkânlarıyla rahatlıkla imar, planlama, ihale düzenleme ve kontrolörlük, proje takibi ve gerçekleştirilmesi gibi teknik işleri yapabildikleri söylenmiştir. Büyükşehir belediyelerindeki artış ivmesiyle birlikte belde belediyelerinin sayısının önemli ölçüde azalması, İller Bankasının teknik üstlenicilik faaliyetlerinin çekilmesini ve belediyelerin ihtiyacı olan bankacılık ve finansal kaynak yaratma alanına yoğunlaşması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. En fazla belde belediyesinin bulunduğu ikinci il olan Afyonkarahisar Belediyesi Yetkilisine göre, küçük belediyelerin teknik işler için İller Bankasına müracaat etmelerinin arka planında, belediye başkanlarının teknik elemanlarına güvenmediği ve İçişleri Bakanlığının soruşturmasına takılmamak için sorumluluğu İller Bankasına atmak istemeleri ve İller Bankasından alınan teknik hizmetlerin maliyetsiz olması yatmaktadır. Bu kapsamda, küçük belediyelerin İller Bankasına müracaat etmeleri, gerçek bir ihtiyaçtan ziyade sorumluluk ve maliyetten kurtulma amacıyla yapıldığı görülmektedir.

Belediyelerin İller Bankasından genel beklentilerinin yeni finansman kaynağı yaratması olduğu göz önüne alındığında, İller Bankasının uluslararası işbirliklerini artırması ve kredi değerlendirme sürecini optimize ederek gecikmeleri önlemesi öncelikli sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Bir diğer temel sorun alanı, Belediyelerin Bankaya dair aidiyet hissinin bulunmaması ve Bankayı ÇŞB'nin etkisinde çalışan ve kayırmacılık yapma potansiyeline sahip bir kurum olarak görmeleridir. Bu kapsamda, mevcut ortaklık yapısının devam ettirilmesinin pratik bir karşılığının olmadığı görülmekte ve 2006 Tasarısında gündeme gelen Bankanın Hazineye devredilerek BDDK gözetiminde bankacılık faaliyetlerini sürdürmesinin çok daha verimli olacağı görülmektedir.

1980'lerde Özal Hükümetlerinin Dünya Bankasının kılavuzluğunda başlattığı desantralizasyon hamlesinin sonucu olarak İller Bankasının statüsü, ortaklık yapısı ve işleyişine ilişkin gündeme gelen reorganizasyon politikaları, 2006'da Meclise gelen Tasarının 2011'de kanunlaşmasıyla nihayete ermiştir. 6107 sayılı Kanunun metninde; Bankanın anonim şirket olarak, özel hukuk hükümlerine ve Bankacılık Kanununa tâbi tüzel kişilik altında, yerel yönetimlerin altyapı ve şehirleşme faaliyetlerini finanse edip teknik destek sağlayan uluslararası yatırım ve kalkınma bankasına dönüştüğü vurgusu

yer almasına rağmen, Kanun metninin özüne ve detaylarına bakıldığında 4759 sayılı eski Kanundan çok farklı bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. 6107 sayılı Kanunun metninde ifade edildiği üzere, tüzel kişiliğe sahip anonim şirket olarak kendi politikalarını kendi belirleyip uygulayabilen bir kurumsal bir yapının oluşumu ve özerk bir statünün verilmesi söz konusu değildir. Bankanın temel politikalarına karar veren ve kredi tahsis yetkisine sahip olan Yönetim Kurulunun Genel Müdür dâhil olmak üzere yedi üyesinin beşinin ÇŞB ve Başbakanlık tarafından atanması, Bankayı merkezî idarenin bağlı kuruluşu haline getirmektedir. Genel Kurulun yapısında yapılan değişiklikle her ili temsilen bir belediye başkanının bulunması ve yerel idare temsilcilerinin çoğunlukta bulunmasının pratikte bir karşılığı bulunmamaktadır. Kanunda, Yönetim Kurulunun Genel Kurula karşı sorumlu olduğu ibaresi yer alsa da, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu üyelerini belirleme hakkını elinde tutan ÇŞB'nin Banka üstünde hâkim güç olduğu görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Banka, yerel yönetimlerin ortaklığında özerk şekilde çalışan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip anonim şirketten ziyade fiiliyatta ÇŞB'ye bağlı bir kuruluşa dönüşmektedir. Nitekim 08/08/2011 tarih 648 sayılı KHK ile Bankanın faaliyet alanına eklenen; ÇŞB tarafından talep edilen özel projeler yanısıra kentsel altyapı projelerini yapması/yaptırması ve kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projelerine girmesi hükmü göz önünde bulundurulduğunda, bankacılık işlevinden uzaklaştığı görülmektedir.

İller Bankası faaliyet alanlarına TOKİ'nin ve EKGYO'nun inisiyatifinde olan kentsel dönüşüm ve gayrimenkul yatırım projelerini dâhil etmesi, Bankanın rasyonel şekilde çalışmasını bozacak bir durum arz ettiği gibi kentsel dönüşüm konusunda kurumlar arası yetki ve görev kargaşasına yol açabilecek bir risk doğurmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleri yanında Bankaya kaynak sağlamak iddiasıyla gayrimenkul yatırımları gibi getirisi uzun yıllara yayılan bir dönemde elde edilebilecek alanlara kaynak tahsisinin yapılması, bankacılık faaliyetlerinin zayıflamasına yol açacağı gibi kısıtlı olan kaynakların verimli olarak kullanılmasını engelleyen bir durum yaratmaktadır.

Ege Bölgesindeki belediyelerle yapılan derinlemesine mülâkatlarda, İller Bankasının daha çok merkezî yönetim kuruluşu olarak görüldüğü ve Bankanın işleyişi ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlerin esamesinin okunmadığı ısrarla

belirtilmiştir. Yapılan mülâkatlar, belediyelerin merkezî vesâyeti içselleştirdiğini gösterdiği gibi İller Bankasına dair aidiyet veya ortaklık duygusunun var olmadığını ortaya koymaktadır. Bankada, kredi karar sürecinin oldukça uzun olması, kaynakların kısıtlı olması, yönetiminde belediyelerin aktif rol oynayamaması ve ÇŞB'nin kredi tahsis kararlarında temel belirleyici güç olması gibi nedenlerle, mülâkat yapılan muhatapların hemen hemen hepsinde İller Bankasının ÇŞB'na bağlı merkezî yönetimin teknik bir kurumu olduğu algısı mevcuttur. Ortaklığın yerel yönetimlerde olması, Genel Kurulda yerel yönetimlerin çoğunluk olmasının ve Bankanın anonim şirkete dönüştürülmesinin pratikte bir karşılığı olduğunu iddia etmek güçtür. Fiilî durumda Bankanın merkezî yönetimin teknik kurumu olarak çalıştığı göz önüne alındığında ve 2006 Tasarısındaki gerekçelerden biri olan ortaklığın yerel yönetimlerde olmasının işleyişte karışıklığa ve hukukî sorunlara sebep olduğu tespitine rağmen, 2011'de kabul edilen Kanunda yerel yönetimlerin ortaklığının devam ettirilmesi, tenâkuz yaratmaktadır. 6107 sayılı Kanunda, özel hukuk hükümlerine ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununa tâbi anonim şirket şeklinde yatırım ve kalkınma bankası kurulduğu ifade edilse de; i) 5411 sayılı Kanunun en önemli bölümlerinden olan karşılıklar hükümlerinden muaf tutulması, ii) sermaye artırım kararına bile Genel Kurul yerine Bakanlar Kurulunun karar vermesi, iii) icranın başı olan Genel Müdürü, Başbakanın ataması, iv) elde edilen kârın %51'inin sermayeye ilave edilmesi veya ortaklarına dağıtılması yerine ortak olmayan köy idarelerine hibe olarak dağıtılması ve v) ÇŞB'nin vereceği görevler kapsamında kentsel dönüşüm ve gayrimenkul yatırım projelerine girmesi gibi hükümler, İller Bankasını anonim şirket şeklinde işleyen bir yatırım ve kalkınma bankasından ziyade ÇŞB ve Hükümete bağlı malî aracılık hizmeti veren ve teknik destek sağlayan bir kurum statüsüne sahip olduğunu göstermektedir.

Gerek 6107 sayılı Kanunda gerekse İller Bankası Stratejik Planlarında dile getirilen en önemli hedef, Bankanın gerçek anlamda kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesidir. Gerek Kanun Gerekçesinde gerekse Bankanın hazırladığı Stratejik Planlarda temel hedef olarak belirlenen yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefinin ne ölçüde başarılabilirdiği, Türkiye'de faaliyet gösteren yatırım ve kalkınma bankaları ile ABD, Japonya, Finlandiya ve Fransa'daki yerel yönetim bankalarının verileri çerçevesinde karşılaştırılmalı olarak analiz edilerek değerlendirilmiştir.

Türkiye’de faaliyet gösteren belli bir büyüklüğe sahip yatırım ve kalkınma bankaları, TSKB, TKB ve Eximbank olarak sayılabilir.

6107 sayılı Kanunda ifade edildiği üzere, İller Bankasının temel hedefi yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmek ve yerel idarelerin finansman ihtiyaçlarına karşılayabilecek kapasiteye ulaşmaktır. Yerel yönetimlerin yurtiçi banka kredileri toplamının, 2017 yılı itibariyle %62’si İller Bankası tarafından karşılanırken, %38’i diğer bankalar tarafından karşılanmaktadır. Bu veri, İller Bankasının yerel yönetim finansmanında başat rolünü sürdürdüğünü gösterdiği gibi aynı zamanda diğer ticarî bankaların da yerel yönetimlerin finansmanında aktif rol oynamaya başladığını göstermektedir. Yapılan derinlemesine mülâkatlarda, yerel yönetimlerin, İller Bankasındaki kredi tahsis sürecinin çok uzun ve çok zorlu olduğuna dair şikâyetleri yanısıra İller Bankasının yerel yönetimlerin carî harcamaları için kısa vadeli kredi vermeme politikası, faiz oranlarının yüksek olmasına rağmen diğer ticarî bankaların İller Bankasına tercih edilmeye başladığını göstermektedir. İller Bankasının üst düzey Yetkilisiyle yapılan mülâkatta; proje finansmanı için projenin fizibilitesi, yerel yönetimin malî verilerinin analizi ve borç ödeme analizinin yapılması, projenin teknik analizi ve verimliliğinin ölçülmesi, Bankanın yatırım projelerinin finansmanının Kamu Yatırım Programı bazında yürümesi gibi sebeplerden dolayı, kredi tahsis sürecinin uzamasının normal olduğu ve detaylı teknik ve malî fizibilite için yapılacak işlemlerden yerel yönetimlerin çekindiğini ifade etmiştir.

Dönemin Başbakan Yardımcısı Ali Babacan’ın “2014 - Yatırımcılar İçin Altyapı Finansman Araçlarının Geliştirilmesi Konferansının” açılış konuşmasında ifade ettiği üzere, Türkiye’nin 2014–2023 arasında yaklaşık 700 Milyar USD tutarında altyapı yatırımına ihtiyaç duyduğu gerçeğinden hareketle, altyapı finansmanı için kaynak yaratılmasının en önemli mesele olduğu görülmektedir. Bu noktada, yerel yönetim finansmanının ana aktörü olması beklenen İller Bankasının kaynak geliştirme faaliyetlerinde, sadece Hazine garantisi kapsamında uluslararası finans kuruluşlarından fon temin ederek belediyelere kullandırılmasına aracılık etmekten daha fazla aksiyon göstermesi gereklidir. Banka, farklı finansman enstrümanlarını kullanarak gerek yurtiçi gerekse yurtdışındaki para ve sermaye piyasalarından uzun vadeli ve ucuz fon elde etmeye odaklanmalıdır.

Mevcut yapıda İller Bankasının, sermayeye dayalı kredilendirme yaptığı için yatırım finansman imkânı oldukça kısıtlıdır. Ödenmiş sermayesi dolduğu zaman yerel yönetim paylarından yeni kesintilere ihtiyaç duymaktadır. Bu noktada Banka, yerel yönetimlere tahsis edilen fonlar üzerinden yaptığı kesintiyle oluşturduğu kaynak havuzunu, üzerine faiz ve işletme maliyetlerini ilave ederek kredi olarak yerel yönetimlere kullandıran hantal bir yapı görünümündedir. Belediyelerle yapılan mülâkatlarda da görüldüğü üzere, bazı belediyeler ödedikleri sermaye tutarından çok daha az kredi kullanmaktadırlar. Bu durum, belediyelerin İller Bankasından uzaklaşmasına yol açtığı gibi siyasî kayırmacılık yapıldığı ithamlarına zemin hazırlamaktadır. 2018 Nisan ayında alan araştırması için örneklem olarak seçilen Ege Bölgesindeki randevu alınabilen belediyelerle yapılan mülâkatlardan elde edilen veriler ile bizzat İller Bankasının 899 belediyeyle 2003 yılında yaptığı anket sonuçlarından elde edilen ve yerel yönetimlerin İller Bankasından taleplerini içeren; Bankanın kaynak yapısını çeşitlendirilmesi, uluslararası finans kuruluşlarından fon temin etmede aracılık yapması, bankacılık fonksiyonunun güçlendirilmesi ve yatırım projelerinin onaylanması ve kredi tahsisi konularında Bankanın özerk karar alabilmesi şeklindeki ifade edilen beklentiler birbiriyle örtüşmektedir.

6107 sayılı Kanunda ve Stratejik Planlarda yatırım ve kalkınma bankası olarak tanımlanan İller Bankasının mali verilerinin, diğer kalkınma ve yatırım bankalarının malî verileriyle karşılaştırılmasıyla birlikte yerel yönetim finansmanında oynadığı bankacılık rolü daha iyi anlaşılabilir. Bu amaçla, İller Bankası yanı sıra yatırım ve kalkınma bankacılığının Türkiye’deki önde gelen kurumlarından olan TSKB’nin, TKB’nin ve Eximbank’ın malî verileri ele alınarak karşılaştırmaya dâhil edilmiştir. Dikkate alınan malî veriler; “toplam aktifler”, “verilen krediler”, “özkaynaklar”, “net kâr”, “özkaynak kârlılığı”, “aktif kârlılığı”, “krediler/aktifler oranı”, “krediler/özkaynaklar oranı”, “sermaye yeterlilik rasyosu” ve “kaldıraç oranıdır”.

TSKB, TKB ve Eximbank’ın malî verileri, İller Bankasıyla karşılaştırıldığında ilk göze çarpan farklılık; İller Bankasının finansman kaynağının, diğer bankaların aksine, neredeyse tamamını özkaynaklarından sağlamasıdır. 2017 itibariyle TSKB, sermayesinin 6,5 katı, TKB sermayesinin 5,5 katı ve Eximbank sermayesinin 14 katı fazlası kaynak temin ederek müşterilerine kredi kullanırken, İller Bankası ancak

sermayesinden %40 fazlası kadar kredi verebilmiştir. Aynı husus, bir diğer veri olan, Kaldıraç Oranında⁴⁰ da görülmektedir. BDDK'nın Yönetmeliğinde Kaldıraç Oranının bankalar için %3 olması yeterli iken İller Bankasının 2017 Kaldıraç Oranı %40 olmuştur. Bu noktada, İller Bankasının riski son derece düşük olmasına rağmen diğer taraftan varlıklarını ve sermayesini verimli şekilde kullanamadığını da göstermektedir. 2017 yılı itibariyle TSKB'nin %9,83, TKB'nin %13,7 ve Eximbank'ın %5,93'lük Kaldıraç Oranına sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda, İller Bankasının güçlü sermaye yapısını para ve sermaye piyasalarından borçlanmada yeterince kullanamadığı görülmektedir. Nitekim özkaynaklarını çok daha etkin ve verimli kullanan TSKB'nin özkaynak kârlılığı, 2017'de %18,4, TKB'nin %10,2 ve Eximbank'ın %9,8 iken İller Bankasının %6'da kalması, özkaynakların verimli ve etkin kullanılmadığını göstermektedir. Bunun yanısıra aktif kârlılığında, İller Bankasının 2017 yılı için %3,95 gibi yüksek bir orana sahip olması, kâr amacı gütmeyen ve yerel yönetimlerin proje finansmanına destek amacı güden bir kuruluş için oldukça yüksektir. Kâr amaçlı özel sektör kuruluşu olan TSKB'nin bile 2017 yılı aktif kârlılığının %2,3'te kalması, bunun yanısıra kamu sermayeli ve kâr amacı gütmeyen TKB'nin 2017 yılı aktif kârlılığının %1,4 ve Eximbank'ın 2017 yılı aktif kârlılığının %0,66'da kalması, İller Bankasının maliyetsiz kaynak olan merkezî yönetim paylarından elde ettiği kaynakları, işletme giderleri ve kâr payının hesaba katılarak belirlenen faiz oranlarıyla kredi olarak kullandırmasıyla açıklanabilir. Yurtiçi piyasaya göre daha ucuz faizle borç veren İller Bankasının aktif kârlılığının bu kadar yüksek olması, bankacılık faaliyetleri kapsamında değerlendirilebilecek bir olgu değildir. Maliyetsiz olarak yerel yönetim paylarından elde edilen sermaye üzerine işletme giderlerini ilave ederek kredi vermek, bankacılıktan ziyade merkezî yönetim ve yerel yönetim arasındaki malî aracılık statüsüne daha uygun düşmektedir. Ayrıca elde edilen kârın ortak yerel yönetimlere dağıtılması yerine %51'inin köy idarelerine veya küçük belediyelere hibe ve kredi olarak tahsis edilmesi, anonim şirket şeklinde işlemesi düşünülen bir kurum için kabul edilemez bir durumdur. "Sermaye Yeterlilik Rasyosu" anlamında da diğer bankalardan oldukça güçlü durumda bulunan İller Bankasının bu malî güç ve güvenilirliği uluslararası piyasalardan fon

⁴⁰ Kaldıraç Oranı riskli varlıkların özsermaye tarafından ne derece karşılandığını ölçmeye yarayan bir orandır.

temin etmede başarıyla kullanamadığı görülmektedir. Diğer yatırım ve kalkınma bankalarının faaliyetlerine bakıldığında, İller Bankasının ulusal/uluslararası para ve sermaye piyasalarından fon temin etmede yetersiz kaldığı görülmektedir.

Türkiye’de faaliyet gösteren belli başlı yatırım ve kalkınma bankalarının verileriyle İller Bankasının malî verileri karşılaştırıldığında özellikle “krediler/özkaynaklar” verisinde ve “aktif kârlılığı” verisinde önemli farklılıklar tespit edilmişti. Aynı şekilde, ABD, Finlandiya, Japonya ve Fransa’da “*eyalet, ulusal, uluslararası düzeyde*” yerel yönetim finansmanı konusunda faaliyet gösteren yerel yönetim bankalarının malî verilerine bakıldığında da, İller Bankasının malî verileriyle önemli farklılıkların olduğu görülmektedir. 2016 yılı itibariyle Vermont Yerel Yönetim Bankası özkaynaklarının 44 katı kadar, Finlandiya Belediye Finansman Şirketi özkaynaklarının 18 katı kadar, Japonya Yerel Yönetim Bankası özkaynaklarının 10 katı kadar ve sürdürülebilir kalkınma ve çevre yönetiminin finansmanı için uluslararası aktörlere ve yerel yönetimlere kredi açan ve hibe desteği veren Fransız Kalkınma Ajansı özkaynaklarının 6 katı kadar kaynak yaratabilirken İller Bankası, yerel yönetimlere kullandırılmak üzere ancak özkaynaklarının %40 fazlası kadar kaynak yaratabilmiştir. İller Bankasının kaynaklarının çok büyük kısmı, yerel yönetimlere genel bütçeden aktarılan paylar üzerinden yapılan kesintiden oluşmaktadır. 2006 yılında başlayan ve 2010 yılında kapsamı genişletilerek devam ettirilen “Dünya Bankası- Belediye Hizmetleri Projesiyle” birlikte İller Bankasının uluslararası finansal kuruluşlardan kaynak temin etmede ilerleme kaydettiği görülmekle birlikte, belediyelerin malî ihtiyaçları göz önüne alındığında, bu gelişim hızı çok yetersiz kalmaktadır. 2016 itibariyle Özkaynak kârlılığına bakıldığında; VYYB’nin %46,7, MUNIFIN’in %15,4 ve JFM’nin %11,5 ve AFD’nin %4,8 olduğu görülmektedir. İller Bankasının 2016 yılı özkaynak kârlılığının %6,16 olduğu göz önüne alındığında, yerel yönetimlere aktarılan paylar üzerinden yapılan kesintiyle oluşturulan sermayenin son derece verimsiz bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Aktif kârlılığına bakıldığında, yerel yönetim bankalarının kâr elde amacından ziyade yerel yönetimlere uzun vadeli ve ucuz maliyetli kaynak sağlama fonksiyonuna paralel olarak MUNIFIN’in aktif kârlılığı %0,5, JFM’nin %0,01, AFD’nin %0,07, VYYB’nin %2,6 iken, yerel yönetimlerin ortaklığında yerel yönetim paylarından kesintiyle topladığı payları kredi olarak kullandıran İller

Bankasının aktif kârlılığı %3,95 olmuştur. İller Bankası, güçlü sermaye yapısını kaldıraç olarak kullanarak ulusal ve uluslararası para ve sermaye piyasalarından sağlayacağı ucuz ve uzun vadeli fonları yerel yönetimlere aktaran bir yatırım ve kalkınma bankasından ziyade, zaten yerel yönetimlere ait olan paylar üzerine piyasaya göre nispeten düşük olsa bile faiz marjı ekleyerek bu kısıtlı fonu kredi olarak kullandıran basit bir malî aracından başka bir fonksiyon icra edemeyen bir profil çizmektedir.

2000 yılından itibaren yayınlanmaya başlayan İller Bankasının Faaliyet Raporlarında yer alan malî veriler incelendiğinde, yatırım ve kalkınma bankasına dönüşümün ve bankacılık faaliyetlerinde gelişimin derecesi ölçülebilir hale gelmektedir. Türkiye’deki yatırım ve kalkınma bankalarıyla diğer bazı ülkelerdeki yerel yönetim bankalarının verileri incelenmesi sonucu elde edilen veriler çerçevesinde, İller Bankasının bankacılık faaliyetlerinin son derece kısıtlı olduğu ve kaynak sağlama hususunda son derece yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Yatırım ve kalkınma bankasının en önemli işlevinin yerel yönetimlere uzun vadeli ve ucuz alternatif kaynaklar sağlaması gerektiğinden hareketle, “krediler/özkaynaklar” oranının Türkiye’deki yatırım ve kalkınma bankalarının sermayelerinin 6 ila 14 katı arasında finansman imkânı sağladığı, diğer ülkelerdeki yerel yönetim bankalarının sermayelerinin 10 ila 44 katı kadar finansman kaynağı yaratarak kredi kullandırdıkları görülmektedir. İller Bankası, 2005 yılında ancak sermayesi kadar kredi kullandırabilirken, 2017 yılına kadar özkaynaklarına oranla kredi hacminde bir gelişim sağlanamamıştır. 2017 yılında nisbî bir artış (özkaynakların %40 fazlası) sağlansa da, diğer banka örnekleriyle kıyaslandığında İller Bankasının halen bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmekten çok uzak olduğu görülmektedir. Kredi hacmindeki gelişime bakıldığında, 2000 yılına göre özkaynaklarının 3 katı kadar kredi verebilen Bankanın 2017 yılında ancak 1,5 katı kadar kredi verebilmesi, bankacılık alanında gelişimden ziyade gerilemeyi göstermektedir. Kamu yararına çalışan diğer ülke yerel yönetim bankaları ve yurtiçindeki kalkınma bankalarının aktif kârlılık oranlarına bakıldığında %1’in altında rakamlar görülmesine karşın İller Bankasının aktif kârlılığı yıllar boyunca %4’ler civarında seyretmiştir. Büyük oranda kredilerden elde edilen faiz gelirleriyle oluşan aktif kârlılığının yüksek olmasına karşın ortaklardan temin edilen sermayenin ne kadar

verimli kullanıldığını gösteren özkaynak kârlılığı ise, diğer ülke yerel yönetim bankaları ve yurtiçi kalkınma bankalarının oldukça gerisinde yer almaktadır.

2006 yılında Dünya Bankası- Belediye Hizmetleri Projesi ile başlayan uluslararası kredilere aracılık faaliyetleri artarak devam etmiş ve belediyelere uzun vadeli ucuz alternatif finansman imkânı yaratılmıştır. Uluslararası yatırım kuruluşları ile olan malî işbirlikleri, büyük oranda Hazine garantisi altında gerçekleşmekle birlikte İller Bankasının uluslararası piyasalardan fon temin etmede gelişim gösterdiği söylenebilir. 2017 yılında, İller Bankasının garantisi kapsamında uluslararası finans kuruluşlarından yerel yönetimlere direkt kullanılan 14.278 Milyon TL kredi 2017 yılında İller Bankasının doğrudan kullandığı kredi tutarı olan 22.409 Milyon TL'ye ilave edilse bile ortaya çıkan "krediler/özkaynaklar" oranının %229'da kalması diğer ülke yerel yönetim bankaları ve kalkınma bankalarına kıyasla yine çok düşüktür. Bu veri, Bankanın yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefinin halen çok uzağında olduğunu teyit etmektedir. Faaliyet raporlarında, İller Bankasının kredi hacmini önemli ölçüde artırdığını ifade ederek yıllar bazında sadece verilen kredi tutarının yüzdesel değişiminin ele alınarak başarı hikâyesi oluşturulması, eksik ve hatalı değerlendirmeye dayanmaktadır. İller Bankasının sermayesinin, normalde yerel yönetimlere aktarılacak merkezî bütçe payı üzerinden yapılan %2'lik kesintiyle oluştuğu göz önüne alındığında kredi hacmindeki artışı ele alırken, sermayenin dâhil olduğu özkaynaklardaki değişimi de beraber değerlendirmek gereklidir. 2000'den 2017'ye uzanan döneme bakıldığında; İller Bankasının yerel yönetimlere ihtiyaç duydukları krediyi sağlamaktan ziyade, yerel yönetimlerin hakkı olan bütçe payları üzerine faiz ve işletme giderini ekleyerek bu tutarı yerel yönetimlere kredi kullandıran malî aracı görünümünde kalmıştır.

Tüm yetersizliklerine rağmen, Banka, 2006'dan itibaren, büyük oranda Hazine garantilerine dayanarak uluslararası finans kuruluşlarıyla işbirliklerini artırmaya başlamıştır. Ancak, aradan geçen 11 yıl içinde diğer ülke yerel yönetim bankaları ve Türkiye'deki kalkınma bankalarının kredi hacmine yaklaşması bile söz konusu değildir. Yerel yönetimlerin, Hazine garantisi kapsamında direkt uluslararası kuruluşlardan borçlanabildiği göz önüne alındığında İller Bankasının sadece Hazine garantisine dayalı dış kaynak yaratma stratejisinin çok işlevsel olduğunu söylemek zordur. Diğer ülke yerel yönetim bankaları yanısıra TSKB ve Eximbank'ın sendikasyon kredileri ve tahvil

ihraçları yoluyla, ulusal ve uluslararası piyasalardan ucuz ve uzun vadeli fon temin ederek yerel yönetimlerin ve işletmelerin kaynak ihtiyacını karşılamaları ve kaynak çeşitliliği yaratmaları karşısında, İller Bankası kredilendirmede halen sermayesine dayanması bankacılık işlevi açısından olumsuz durum yaratmaktadır.

İller Bankası, uluslararası kuruluşlardan temin edilen kredileri üstlenmekten ziyade garantör rolünde yerel yönetimlere aktarılmasına malî aracılık etmektedir. Dolayısıyla, uluslararası kredi kuruluşlarından elde edilen fonlar, her ne kadar düşük faizli olsa da Türkiye gibi volalitenin yüksek olduğu ülkelerde kurlardaki artışın yarattığı tehlike yerel yönetimler açısından ciddi risk içermektedir. İller Bankasından bir yatırım bankası olarak, belediyelerin kur risklerini azaltıcı türev araçlarının kullanımı danışmanlığı ya da sözleşmelerinin üstlenimi konusunda hizmet vermesi beklenirken, Banka bu konuda herhangi bir adım atmayarak tüm riski, belediyelere ve sonuçta yerel halkın sırtına yüklemektedir.

İller Bankasının malî yapısına bakıldığında; 2006-2010 ile 2015-2019 Stratejik Planlarında ve 2011 yılındaki 6107 sayılı İlbank A.Ş. Kanununda konulan yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefine ulaşamadığı görülse de, Dünya Bankasının finanse ettiği projelerle birlikte İller Bankasının özellikle uluslararası işbirlikleri kapsamında bankacılık alanında gelişme kaydettiği açıktır. Dünya Bankası, İller Bankasını yerel yönetim reformlarının önemli bir parçası olarak görmüş ve 1980'lerden itibaren desteklediği desantralizasyon politikalarının hayata geçirilmesinde İller Bankasının reorganizasyonuna ayrı bir önem göstermiştir. İlk olarak, 1987 Çukurova Kent Mühendisliği Projesi ile başlayan İller Bankasının reorganizasyonu meselesi, daha sonra 2006'da uygulanmaya başlayıp 2010'da yenilenen "Belediye Hizmetleri Projesi" kapsamında tekrar ele alınmıştır. 1987'deki başarısız tecrübe sonrasında 2006'da hayata geçirilen "Belediye Hizmetleri Projesi- 1", İller Bankasının kurumsal kapasitesinin artırılmasında ve bankacılık faaliyetlerinin geliştirilmesinde önemli katkı sağlamıştır. Projenin değerlendirme bölümünde; İller Bankasının proje değerlendirme, onaylama, uygulama ve yönetim/denetim kapasitesinin önemli ölçüde geliştiği, İller Bankasının Projedeki rolünü başarıyla yerine getirmesiyle birlikte büyük çaplı yatırımların finansmanı için uluslararası finansman kuruluşlarından kredi sağlayabilecek kurumsal kapasiteye ulaştığı tespitleri yapılmıştır. Nitekim BHP- 1'i tâkiben İller Bankasının

Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı ile yaptığı kredi anlaşmaları, Hükümetin başta amaçladığı gibi İller Bankasının uluslararası kredilerin yerel yönetimlere aktarılmasındaki aracılık rolünün başarıyla hayata geçmeye başladığını göstermektedir.

İller Bankası özkaynaklarına dayalı finansman yöntemiyle daha çok orta ve küçük ölçekli yatırımları finanse ederken kaynak yapısı, büyükşehir belediyelerinin devasa nitelikteki yatırımlarının finansmanı için yetersiz kalmaktadır. Bu ihtiyacın karşılanmasında İller Bankası, BHP- 1’de olduğu gibi aday belediyelerin ön seçimini yaparak uluslararası finans kuruluşlarından temin edilen kaynakları bilançosuna yansıtarak veya yansıtmadan belediyelerin proje hazırlamasına ve proje finansmanına yardımcı olmaktadır. İller Bankasının oynadığı bu aracılık rolü tam anlamıyla bankacılık faaliyetini yansıtmamaktadır. Belediyelerin ve İller Bankasının zaman içinde kredi değerliliklerini artırabilmeleri ve diğer çeşitli finansman araçlarına ulaşabilmeleri için piyasa koşullarını ve ticarî bankacılık faaliyetlerini içeren faaliyetler içine girmeleri gerekmektedir. Bu yetersizliğe rağmen yine de BHP- 1 ile birlikte İller Bankası, uluslararası finansal piyasalardan fon temin etme adına önemli bir tecrübe ve kurumsal kapasite edinmiştir.

BHP- 1’in etkin uygulanması noktasında kilit rol üstlenmesi öngörülen İller Bankasının, bankacılık alanındaki kurumsal örgütlenme ve uzman personel eksikliğini gidermek için 6107 sayılı İbank A.Ş. Kanunu kapsamında personel rejiminde değişiklik yapılmıştır. Değişiklikle birlikte uzman personel istihdamının önü açılarak özellikle uluslararası finansman desteğinin sağlanmasında işleri yürütebilecek ve proje değerlendirmesini yapabilecek uzman personel istihdamı sağlanarak bankacılık işlevi güçlendirilmiştir. BHP- 1’in başarıyla uygulanması ve İller Bankasının bankacılık kapasitesinin güçlendirilmesi, uluslararası finans kuruluşlarından yeni proje kredilerinin teminini sağlamıştır.

Yurtdışı kaynaklı krediler, İller Bankası aracılığıyla belediyelere kullanılırken, kur riski belediyeler tarafından üstlenilmektedir. İller Bankası, malî aracı statüsünde uluslararası finans kuruluşları adına belediyelerin ön incelemesini yaparak kredi ön değerlendirmesini yapmakta ve bunun karşılığında yönetim ücreti almaktadır. BHP

dışında diğer uluslararası krediler, direkt İller Bankası tarafından alınmadığı için, İller Bankasının bilançosunda kaynaklar içerisinde görülmemekte ve sadece nazım hesaplarda takip edilmektedir. İller Bankasının kur riskini ilgili belediyelere yığarak, herhangi risk azaltıcı türev araçlarının sunulması hususunda danışmanlık hizmeti vermemesi veya bizzat işlem yapmaması, belediyelerin ve dolaylı olarak yerel halkın kredi faizi yanı sıra ciddi bir kur artış maliyetiyle karşı karşıya gelmesine yol açmaktadır. Bu kapsamda Eximbank, TSKB gibi yatırım ve kalkınma bankalarının müşterilerine risk azaltıcı türev araçlarına dair hizmet vermesi, İller Bankasının bu noktadaki yetersizliğini ortaya koymaktadır. Sadece uluslararası finans kuruluşları ve belediyeler arasında oynanan malî aracılık rolü ve proje kontrolörlüğü, bankacılık faaliyetlerinin yeterliliği anlamında soru işareti oluşturmaktadır.

İller Bankasının kendi kaynaklarından kullandırmış olduğu proje kredileri hâricindeki kısa vadeli krediler, mevcut kredi stoğu içinde önemli yer tuttuğu gibi söz konusu kredilerin büyük miktarı temerrüde düşerek Banka açısından ciddi problem kaynağı haline gelmiştir. Bankacılık, risk yönetimi, teminatlandırma konusundaki yetersizliklerin yol açtığı kısa vadeli kredi problemi nedeniyle Banka, 2007 yılından itibaren istisnai haller dışında kısa vadeli kredi açmamaktadır. Yapılan mülâkatta İller Bankası üst düzey Yetkilisi, kısa vadeli kredi vermemenin üst yönetim tarafından alınan bilinçli karar olduğunu söylemiştir. Ancak belediyeler ile yapılan mülâkatlarda; özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin, merkezî bütçe katkı payları üzerinden büyükşehir adına yapılan toplam %40'lık kesintilerden dolayı nakit sıkışıklığı çektiği ve ticarî bankalardan yaklaşık %17 gibi yüksek faizlerle kısa vadeli krediler kullandığı görülmüştür. Yüksek faiz oranıyla kullanılan bu krediler, ilçe belediyelerinin malî yapısının daha da bozulmasına yol açacak bir etken oluşturmaktadır. İller Bankasının kısa vadeli kredi portföyünü ticarî bankalar gibi teminatlandırma ve yönetme becerisinden yoksun olması, belediyeler açısından malî sorun yaratan olguya dönüşmüştür. Son dönemde İller Bankasının genel bütçeden aktarılan payların Banka bünyesinde tutulması için belediyelere faiz getirisi vaad etmesi ve bunu Bölge Müdürlükleri yoluyla aktif olarak pazarlaması, İller Bankasının kısa vadeli kredi kullandırmaları için kaynak yaratma gayreti olarak okunabilir.

İller Bankasının kredi teminatı olarak genel bütçe paylarına el koyma hakkı, bir taraftan kredi riskini düşürürken diğer taraftan ticarî bankacılık uygulamalarındaki teminatlandırma ve risk azaltma araçlarının kullanımını gereksiz hale getirmektedir. El koyma hakkı yanısıra İller Bankasının Bankacılık Kanunu ve diğer mevzuatlarda yer alan kredi sınırlamaları ve kredilere karşılık ayrılmasını düzenleyen Karşılıklar Kararnamesinden muaf tutulması, Bankanın gerçek anlamda risk yönetim ve teminatlandırma faaliyetlerinden uzaklaşmasına diğer deyişle bankacılık yönetim anlayışından uzaklaşmasına yol açmaktadır. El koyma hakkı ve Bankacılık mevzuatındaki sınırlamalardan bağışık olması, İller Bankasının ticarî banka mantığıyla sağlıklı bir kredi yapılandırılmasını engelleyecek durum yaratmaktadır. Bankanın el koyma hakkının finansal veya siyasî sebeplerden dolayı askıya alınması durumunda kredi vadelerinin uzatılması ve kredilerin yüzdürülmesine yol açacak tehlikenin doğması kaçınılmaz hale gelecektir. Nitekim Bankanın 2010 yılındaki kredi toplamının yarısının ötelenmiş olması, bu tehlikeyi göz önüne koymaktadır. El koyma hakkını düzenleyen 5779 sayılı Kanuna ve 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu kararına göre, 2010 sonrasına ait gecikmiş borçlar karşılığında genel bütçeden aktarılan paylardan %40 oranında kesinti yapılırken 2010 sonrasında gecikmiş borcu olmayan yerel yönetimlerden %25 oranında kesinti yapılması öngörülmüştür. Ancak 2015 yılında güncellenen 2015/7909 sayılı Bakanlar Kurulu kararına göre; 2010 sonrası geciken krediler için el koyma oranı %12,5'e, 2010 sonrası gecikmesi olmayan yerel yönetimler için bu oranın %7,5'e çekilmiştir. Böylece Dünya Bankasının BHP- 1 için düzenlemiş olduğu "Değerlendirme Raporunda" belirtilen el koyma hakkında olası gevşemeye yol açabilecek siyasî risk (World Bank, 2017) ortaya çıkmış gözükmektedir.

İller Bankasının reorganizasyonuna dair düzenlenen raporlar yanısıra 2006-2010 Stratejik Planında belirtildiği üzere, İller Bankasının bankacılık faaliyetlerinin geliştirilmesi hususunda gerekli organizasyonel değişiklikler yapılarak bankacılık alanında görev yapacak yeni birimler oluşturularak kredi karar süreci, rasyonel esaslara oturtulmaya çalışılmıştır. Organizasyon yapısına bakıldığında bankacılık faaliyetlerine ilişkin yeni daireler tesis edilmesine karşın geçmişten sirâyet eden teknik birimlerin ağırlığının halen devam ettiği görülmektedir. Risk azaltıcı türev işlemler yanısıra yabancı para varlık ve yükümlülüklerin yönetilmesi, para ve sermaye piyasalarındaki

işlemlerin yapılması ve takibiyle ilgilenen Hazine Biriminin organizasyon şemasında kendine yer bulamaması, İller Bankasının bankacılık faaliyetlerini sınırlayan en önemli etkenlerden birisidir. Birinci hedef olarak kendine uluslararası kredi kaynaklarına ulaşmayı koyan İller Bankasının, yabancı para üzerinden kullanılan kredilerin ve döviz varlıklarının yönetimini yapacak birimi oluşturmaması ve kur riskini kredi kullanan yerel yönetimlere yıkması, hâlâ geleneksel bankacılıktan uzak olduğunu göstermektedir. İller Bankası üst Yetkilisiyle yapılan mülâkatta, proje değerlendirmede ekonomik ve malî kriterler kadar “su arıtma, katı atık, yenilenebilir enerji, şehirleşme” gibi alanlar için öncelik oluşturan kriterlerin göz önünde bulundurulduğunu ve rasyonel değerlendirme sistemiyle kredi kararlarının verildiğini ifade etmiştir. Kredilendirmede siyasî kayırmacılık yapıldığını iddia eden belediyelerin iddialarına karşı, kredi değerlendirme sürecinin malî, teknik ve ekonomik fizibilite raporlarına göre oluşturulduğunu, bunun da normal olarak uzun bir süreç gerektirdiğini ifade etmiştir. Denizli Büyükşehir Belediyesi üst düzey Yetkilisiyle yapılan mülâkatta, kredi kullandırmalarında gecikmelerin olduğunu, bu gecikmenin kaynağının ise İller Bankasının ilgili Bakanlığa durumundaki Çevre ve Şehircilik Bakanının bizzat kredi tahsis kararlarına müdâhil olma isteği olduğunu iddia etmiştir. Kredi tahsis süreci, yeni kurulan bankacılık birimleri ve 6107 sayılı Kanunla birlikte istihdam edilen uzman personelle birlikte rasyonel hale getirilmeye çalışılırsa çalışılacak ÇŞB'nin İller Bankasını halen kendine bağlı bir kurum olarak görme ve işleyişine müdâhil olma eğiliminin devam ettiği görülmektedir.

1980'lerdeki desantralizasyon süreciyle birlikte İller Bankasının reorganizasyonu ile ilgili meselenin özünü, Bankanın teknik faaliyetlerinden arındırılarak sadece bankacılık yapması oluşturmuştur. Özellikle Dünya Bankası; neoliberal anlayış, desantralizasyon ve YKİ ilkeleri doğrultusunda İller Bankasının, teknik üstlenicilik faaliyetlerinden sıyrılarak bu alanın yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmasını, kredi anlaşmaları ve politika formülasyon raporları yoluyla dikte etmeye çalışmıştır.

Askeri-sivil bürokratik cephenin en önemli aktörlerinden olan Anayasa Mahkemesi ve diğer yargı organlarının AK Parti Hükümetlerinin başlattığı reformlara karşı aksiyoner tavır takınmasından hareketle İller Bankasının reorganizasyonu hususunda Dünya Bankasının talep ettiği köklü politika değişimleri hayata geçememiştir. Diğer

tarafından müzakere ve koalisyondan ziyade kutuplaşma ve güç siyasetinin hâkim olduğu Türk politik sisteminde, AK Parti Hükümetinin yerel yönetimler üzerinden etkin bir vesâyet aracı olarak kullanılabilecek İller Bankasının reorganizasyonunda pek te istekli olmadığı da söylenebilir. Bu veriler dâhilinde, İller Bankasının reorganizasyonunda önemli yer tutan teknik üstlenicilik faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesinde köklü değişikliklerden ziyade artırıcı yaklaşım dâhilinde küçük değişikliklerin yapıldığı görülmektedir.

Dünya Bankasının dikte ettiği teknik faaliyetlerden arındırma politikasına rağmen BELDES, KENT-DES, ÇEVDES, SUKAP gibi yeni projeler Bankanın faaliyet alanına sokulmuştur. İlâveten, Banka kârının ortaklarına dağıtılması veya sermayeye ilave edilmesi yerine %51'inin bu Projeler vasıtasıyla küçük belediyelere ve köylere aktarılması söz konusudur. Bu durum, kârını artırmak ve ortaklarına azami fayda sağlamak üzere bağımsız işleyen yapıdan ziyade merkezî yönetimin sübvansiyonlarının dağıtımını yapan bağlı bir kuruluşa işaret etmektedir.

Bankanın teknik faaliyet alanlarına yeni eklenen hususlardan bir diğeri ise, ÇŞB ile yapılan protokoller çerçevesinde ortaya çıkan yeni iş alanlarıdır. 6107 sayılı Kanunda yer alan “*Bakanlığın talep ettiği özel projeler ve kentsel altyapı projelerini yapar veya yaptırır*” hükmünce bankacılık faaliyetlerinin güçlendirilmesi yerine yeni teknik faaliyet kolları, Bankanın görev alanına eklenmiştir. Bu hükümlerle, Bankanın yatırım ve kalkınma bankası olarak Yönetim Kurulunun vereceği kararlarla politika, strateji ve faaliyet planlaması yapabilmesi mümkün gözükmemektedir. Faaliyet alanına eklenen yeni görevlerle Banka ÇŞB'nin özel görevli kurumu gibi çalışmaktadır.

Bankanın ana faaliyet grubu olması planlanan bankacılık faaliyetinden uzaklaşmasına yol açan bir diğer teknik faaliyet alanı, kentsel dönüşüm projeleri ve kaynak geliştirme faaliyetleri adı altında gayrimenkul projesi üretilmesi işidir. Bir bankadan ziyade gayrimenkul yatırım ortaklığı veya gayrimenkul müteahhitlik hizmetleri veren bir kurum görüntüsünü içeren bu faaliyet alanları, İller Bankasının yönetimde bütünlüğünü bozduğu gibi fon yönetimini de zorlaştırmaktadır. Kaynaklarını çok verimli kullanması gereken Bankanın, kredi yerine gayrimenkul projelerine fon aktarması bir banka için kabul edilemez durumdur. Bankacılık Kanununun 57.

Maddesine bakıldığında, bu yeni faaliyet alanının bankacılık teamüllerine ve Bankacılık Kanununa açık şekilde aykırı olduğu görülmektedir. Bankanın faaliyet alanı içerisinde sayılan gayrimenkul projelerine ilişkin, belediye gayrimenkulleri üzerinde proje yapılması ve bunların belediyelerin borçlarının mahsup edilmesi için kullanılabilmesine dair ibare, siyasî kayırmacılık yaptığı gerekçesiyle eleştirilen Bankanın suiistimal yapmasının önünü açmaktadır. Ortak proje yapılacak belediyenin gayrimenkulünün değerinin tespiti konusunda yapılacak suiistimaller sonucu Bankaya olan borçlarının mahsup edilmesi, Bankanın kaynak yapısını zayıflatacağı gibi yerel yönetimlerin zaten düşük olan aidiyet duygularını yok etme riski taşımaktadır.

Bankanın harita, imar planı, altyapı üstleniciliği gibi teknik destek faaliyetlerinin devam edip etmemesine dair Dünya Bankasının başını çektiği liberal grup ile globalleşme karşıtı ulusalcı grup arasında görüş ayrılığı söz konusudur. 1993'de düzenlenen TODAİE'nin Raporunda da İller Bankasının teknik destek faaliyetlerine devam etmesi önerilmiştir. 1993'ten 2017'ye gelindiğinde İller Bankasının teknik desteğine ihtiyacı olduğu iddia edilen küçük belediye sayısında önemli düşüş görülmektedir. 2011'de 1977 olan belde belediyesi sayısı, 2016 itibarıyla 397'ye düşmüştür. Aynı zamanda büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a çıkarken büyükşehir ilçe belediyesi sayısı da 143'ten 519'a çıkmıştır. Sayıları artan büyükşehir belediyelerine paralel, il belediye sayısı 65'ten 51'e ve ilçe belediyesi sayısı da 749'dan 400'e düşmüştür. Yine 2011-2016 dönemindeki teknik personel sayılarına bakıldığında, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde çok ciddi artışlar olduğu görülmektedir. Bunun yanısıra, ilçe belediyelerinin sayısı yarı yarıya ve belde belediyelerinin sayısı %300 oranında düşerken, teknik personel sayılarındaki artış, İller Bankasının teknik üstlenicilik desteğine ihtiyaç duyulmadığını göstermektedir. Küçük belediyelerin ısrarla teknik desteğin devam etmesi yönündeki talepleri, sorumluluktan kurtulma kolaylığına sığınmaları ile açıklanabilecek bir durumdur.

1985'te Çukurova Bölgesi Kent Mühendisliği Projesi ile Dünya Bankasının dayatmasıyla başlayan İller Bankasının reorganizasyon politikalarının çözümlenmesi; Türkiye'nin kendine has tarihsel ve sosyo-ekonomik koşulları, siyasal kültürü, kurumsal yapısı, elit yapısı ve elitler arası mücadeleler ışığında ele alınmıştır. Devletin oyun alanı olarak algılanan ve diğer aktörlere kapalı kamu yönetimi reform politikalarının bir

parçası olan İller Bankası reorganizasyon politikalarının gündeme gelip, kanunlaşması ve uygulamasına kadar olan aşamaları oldukça detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Son olarak bütün bu analizler kapsamında elde edilen veriler eşliğinde reorganizasyon politikalarının değerlendirilmesi yapılarak kamu politikası başarısı veya başarısızlığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. İller Bankasının 6107 sayılı Kanunda yer aldığı şekliyle uluslararası düzeyde yatırım ve kalkınma bankası olması hedefinin çok uzağında kaldığı gibi tam manasıyla bir banka gibi çalıştığı da söylenemez. Kredi kararlarında son sözü Çevre ve Şehircilik Bakanının söylediği, ÇŞB'nin görevlendirmesiyle bankacılık hâricinde gayrimenkul projeleri, kentsel dönüşüm gibi alanlarda faaliyette bulunduğu ve Yönetim Kurulu üyelerinin atanmasında ÇŞB ve Başbakanlığın etkin olduğu yapının bankadan ziyade ÇŞB'ye bağlı bir müdürlük formatında olduğu söylenebilir. Gerek yurtiçindeki yatırım ve kalkınma bankalarının gerekse yurtdışındaki yerel yönetim bankalarının malî verileriyle karşılaştırıldığında verimsiz olduğu kadar etkin olmayan yapı ve işleyişin hâlâ devam ettirildiği görülmektedir. Verimlilik ve etkinlik bağlamında kesin ve net politika başarısızlığının görülmesine rağmen politika yapım sürecindeki siyasal elitlerin çıkarları açısından politika başarısızlığı söz konusu olmayabilir. İller Bankasının gerek malî aracılık fonksiyonu, gerek yerel yönetim finansmanı yönü gerekse teknik üstlenicilik faaliyetleri yönüyle siyasal elitler tarafından yerel yönetimler üzerinden etkin bir vesâyet aracı olarak kullanıldığı göz önüne alındığında reorganizasyon politikalarındaki başarısızlığın siyasal elitlerin bilinçli tercihlerinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu noktada, etkinlik ve verimlilik açısından tam bir politika başarısızlığı ortadayken siyasal elitler açısından Dünya Bankası ve AB'nin dayatmalarına karşın yerel yönetimler üzerindeki vesâyeti devam ettirebildikleri politika başarısı hikâyesinden söz edilebilir.

İller Bankası, yerel yönetimlere sunduğu hizmetler kapsamında düşünüldüğünde yerel halkın refahına doğrudan etki yapabilecek kamu yararının temsilcisi kurumlardan birisi olarak öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, tezin amaçlarından birisi de kamu yararını artırması düşünülen politika önerilerinin formüle edilmesidir. Kamu yönetimi reformları dâhilinde örnek olay olarak seçilen İller Bankası reorganizasyon politikalarının çözümlenmesinin yapılmasını tâkiben Bankanın daha etkin ve verimli işlemesine katkı yapacağı düşünülen politika önerileri şu şekilde ifade edilebilir:

- Banka, her ne kadar 6107 sayılı Kanunda yatırım ve kalkınma bankası olarak tarif edilse de mevcut ortaklık ve yönetim yapısı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı faaliyet göstermesi gibi faktörler, Bankanın para ve sermaye piyasalarında etkin bir şekilde yer alacak şekilde örgütlenmesini engellemektedir. Mevcut ortaklık ve yönetim yapısı ile siyasî iradenin sıkı kontrolünde olan Bankanın, belediyelerin taleplerini tam olarak karşılayabilecek özkaynak yeterliliği ve devamlılığını sağlaması mümkün gözükmemektedir. Bu veriler yanısıra, Bankanın 2003 yılında yaptırdığı Belediyeler Anketi ile bu çalışmada kapsamında yapılan mülâkatlardan elde edilen veriler dâhilinde ortaya çıkan Bankanın tarafsız olması gerektiği sonucu, İller Bankasının mevcut ortaklık ve yönetim yapısının değişmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Kentsel dönüşüm ve altyapı yatırımlarının finansmanı noktasında hayatî bir rol oynayan bankanın siyasî iradeden bağımsız, yetkin ve profesyonel kadrolar tarafından yönetilecek idarî ve malî özerkliğe sahip yapıya kavuşturulması gereklidir. Bu kapsamda, 5411 sayılı Bankacılık Kanununda yer alan “*bankalar ortaklarına kredi veremez*” hükmüne aykırılık içeren ortaklık yapısındaki yerel yönetimlerin payı Hazineye devredilmelidir. İlâveten, ÇŞB temsilcileri yanı sıra yerel yönetim temsilcilerinin oluşturduğu siyasal etki altında kalması muhtemel ve özellikle bankacılık faaliyetleri hususunda yetkin olmayan yönetim yapısının değiştirilerek profesyonellerin yönetime gelmesi gereklidir. Karar ve yönetim organlarının özerkleştirilmesi yanısıra ilgili Bakanlık ve yerel yönetimlerin içinde yer aldığı danışma kurulları oluşturularak düzenli bir istişare mekanizması yaratılmalıdır.
- Bankanın Hazineye devredilmemesi halinde en azından sermaye katkısı anlamında ortak idarelere genel bütçe vergi gelirleri üzerinden yapılan %2’lik kesintinin kaldırılması gereklidir. Mevcut sermaye yapısını kaldıraç olarak kullanıp uluslararası piyasalardan borçlanma sağlayabilir. Yapılan mülâkatlardan elde edilen veriler dâhilinde birçok belediyenin yaptığı sermaye katkısı kadar kredi kullanmadığı tespit edilmiştir.
- Mevcut yapı ve işleyişiyle 5411 sayılı Bankacılık Kanununa aykırılıklar içeren İller Bankasının bankacılık alanına yoğunlaşması gereklidir. Mevcut işleyişte

Bankanın teknik üstlenicilik faaliyetlerine devam etmesi, küçük belde sayısının azaldığı ve Hükümet tarafından büyükşehir yapılanmasının genişletilme stratejisinin benimsendiği güncel durumda gereksizdir. 5411 sayılı Bankacılık Kanununda “bankaların gayrimenkul alım satımı yapamayacağı ve kaynaklarını gayrimenkule yönlendiremeyeceği” hükmü bulunmasına rağmen Bankanın kaynak yaratma iddiasıyla gayrimenkul projelerine dâhil olması kabul edilemez bir durumdur.

- Bankanın farklı büyüklükteki belediyelere aynı örgütsel yapı dâhilinde hizmet vermeye çalışması kredilendirme sürecinde gecikmelere yol açmaktadır. Bu noktada, özel bankaların farklı müşterilere hizmet vermek için farklı organizasyon yapısına gittikleri görülmekte olup, KOBİ’ler için ayrı, orta büyüklükteki firmalar için ayrı ve büyük firmalar için ayrı hizmet örgütlenmesi söz konusudur. Bu noktada, daha etkin ve verimli hizmet sunumu için, büyük hacimli kredi kullanan belediyeler için ayrı bir kredi pazarlama birimi, orta çaplı belediyeler için farklı birim ve küçük belediyeler için farklı bir hizmet birimi oluşturulmalıdır.
- İller Bankasının elde ettiği kârı bünyesinde tutarak malî yapısını güçlendirme veya ortakları olan belediyelere ve il özel idarelerine kâr payı dağıtma yerine %51’inin hibe veya ucuz faizli kredi şeklinde küçük belediyelere veya köylere kullandırması zorunluluğu, anonim şirket şeklinde kendi kararlarını alabilen bir bankadan ziyade ÇŞB emrindeki kamu finansman kurumuna işaret etmektedir. Elde edilen kârın dağıtılması yerine bünyede bırakılarak malî yapının güçlendirilmesi sağlanmalıdır. Aynı şekilde, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” kapsamında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projeleriyle ve marka şehirler oluşturma projesinde de aktif bir rol verilen Bankanın bu kapsamda üstlendiği projelerden elde edilecek kârın yarısını kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarması kabul edilemez. Yeni kaynak sağlama iddiasıyla kentsel dönüşüm projelerine sokulan Bankanın üstlendiği projelerden elde edilecek karın %50’sinin ÇŞB’ye aktarılması başta iddia edilen yeni kaynak sağlama iddiasının içinin boş olduğunu göstermektedir. Bankaya hiçbir yarar sağlamayan bu tür

işlevlerden arındırılarak gerçek anlamda bankacılık hüviyeti kazandırılması gerekmektedir.

- İller Bankasının uzun yıllara dayanan harita, imar planı, altyapı proje üstleniciliği birikimi ve insan kaynağından yararlanmak için teknik birimlerin Bankadan ayrılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kontrolündeki başka bir şirket çatısı altında toplanması daha yararlı olacaktır. Bu yeni şirket, belediyelere ve diğer özel kurum ve kişilere bedeli karşılığında teknik hizmetleri vererek çok daha etkin hizmet sunumu gerçekleştirebilecektir. İller Bankasının birikimi, tecrübesi ve kredibilitesinin yüksekliğinden istifade edecek bu yeni şirket üstyapı alanında Dünyada söz sahibi olan Türk müteahhitlerle işbirliği içinde uluslararası alandaki altyapı projelerine ilişkin ihalelere girme şansına sahip olarak Türk ekonomisine katkı yapması muhtemeldir.
- Belediyelerin içinde bulunduğu malî durum ve İller Bankasının finansman imkânlarının kısıtlı olması, yaşam seviyesinin yükseltilmesinin en önemli unsuru olan şehirleşme ve altyapı yatırımlarının sağlıklı şekilde yürütülmesini zorlaştırmaktadır. Bu şartlar altında, yerel yönetim birimlerinin içme suyu, kanalizasyon, imar planı ve harita gibi acil ve zorunlu yatırım taleplerinin karşılanabilmesi için, İller Bankası yeni finansman kaynaklarına ve tekniklerine ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda para ve sermaye piyasalarından fon temin etme yolunda tahvil ihracı, sendikasyon kredileri gibi imkânları kullanması gereklidir. Çok şubeli olmayan İller Bankasının özellikle küçük belediyelere ulaşabilmesi açısından TKB ve TSKB'nin oldukça etkin şekilde uyguladığı APEX Bankacılığı denilen malî araçlar vasıtasıyla yapılan toptancı bankacılık uygulamasına girişmesi gereklidir. APEX Bankacılığı, yaygın şube ağı bulunmayan yatırım bankalarının ülke çapında kredi kullandırabilmesine ve hedeflenen sektörlere çok daha rahat ulaşabilmesine imkân sağlayan yenilikçi bir uygulamadır. Bu kapsamda örnek olarak alınabilecek TSKB'nin kredi stoğunun üçte biri, APEX kredilerinden oluşmaktadır. TSKB'nin APEX modelinde, hedeflenen müşterilere kredi kullandırımında, ticarî bankalar ve leasing şirketleri aracı olarak kullanılmaktadır. TSKB, bugüne kadar APEX bankacılığı kapsamında, başta Dünya Bankası, KfW ve Avrupa Yatırım Bankası

olmak üzere 20 farklı uluslararası finansal kuruluşla işbirliği yaparak APEX kredi hacmini artırmıştır.

- Bankaların güvenilirliklerini kullanarak kaldıraçlı işlemlerle sermayesinin çok üstünde kaynak temin edebildikleri göz önüne alındığında İller Bankasının kaynak yapısının büyük kısmının özkaynaklarına dayalı olması kabul edilemez. Bu kapsamda uluslararası finans kuruluşlarıyla işbirliklerinin artırılması gereklidir.
- İller Bankası, 6107 sayılı Kanunda belirtilen görevleriyle ilgili olan işlemlerde özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliğe haiz bir banka olarak kurulduğu halde buna uygun yapılanmaya gidememiş ve zamanla merkezî idareye bağımlı hale gelmiştir. Bağımlılığın arka planında ise ÇŞB ve Başbakanlığın Yönetim Kurulu üyelerinin çoğunluğunu atama yetkisi yatmaktadır. Bu noktada, sermayesi Hazineye devredilecek Bankanın tamamen 5411 sayılı Bankacılık Kanununa ve BDDK'nın denetimine tabi olacak şekilde özerk ve profesyonel kadro tarafından yönetilmesi sağlanmalıdır. Böylece, ortak yerel yönetimler tarafından dile getirilen siyasî tarafgirlik suçlamasının önüne geçilmiş olacaktır. İlâveten, iş yapma kapasitesi ve kredibilitesi artması beklenen Bankanın uluslararası malî piyasalardan borçlanabilmesi daha kolay olacaktır.
- Bankanın yeniden yapılandırması dâhilinde --istenilen seviyede olmasa da-- uluslararası finans kurumlarından temin edilen alternatif kaynakların devreye sokulmasıyla, altyapı ve şehirleşme projelerinin hızlanması sağlanırken, kullanılan kredilerin geri ödemesinin yabancı para cinsinden yapılacak olması, Bankayı ve kredi kullanan belediyeleri kur riskiyle karşı karşıya getirmektedir. Bankanın bu kredileri yerel yönetimlere, yerel yönetimlerin de yerel halka yansıtarak tahsil ettiği düşünüldüğünde, yerel halk olası kur riskinden kaynaklanacak zararların doğurduğu ek maliyetlerle karşı karşıya kalacaktır. Kur riskinin bertaraf edilebilmesi için, para ve döviz piyasalarında aktif olarak işlem yapacak ve kur riskini azaltan hedging işlemleri ve vadeli kontratlar yapacak 'Hazine Biriminin" kurulması ve uzman personelle donatılması gerekmektedir. Bu noktada, Banka gerek kendi adına kur riskini azaltacak işlemler yapabileceği gibi yerel yönetimlere danışmanlık hizmeti verebilmelidir.

- Gerek belediyelerin borçlanmalarına bakıldığında gerekse mülâkatlardan elde edilen verilere bakıldığında özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin carî harcamaları için ticarî bankalardan yüksek faizle borçlandıkları görülmektedir. İller Bankasının carî harcamalar için kısa vadeli borç vermeme politikasından vazgeçmesi gereklidir. Para ve sermaye piyasalarından çok daha ucuza temin edebileceği fonlarla küçük belediyelere ucuz faizli kredi kullandırması gereklidir. Geçmişte yaşanan kısa vadeli kredilerin ödenmemesi durumunu tekrar yaşamamak için kısa vadeli kredi vermeme kararı çözüm değildir. Bunun yerine, ticarî bankaların uyguladığı objektif teminatlandırma sisteminin oluşturulması gereklidir.
- Yerel yönetimlere merkezî bütçe tarafından aktarılan tüm fon ve kaynakların mevcutta mali aracılık hizmeti yürüten Banka üzerinden aktarılması, merkezî yönetim açısından takip ve kontrol kolaylığı sağlayacağı gibi Banka açısından kısa vadeli fon kaynağı oluşturarak belediyelere kısa vadeli kredi verme imkânı verecektir.
- Gerek Türkiye'deki yatırım ve kalkınma bankalarının gerekse yurtdışı yerel yönetim bankalarının "aktif kârlılıklarına" kıyasla çok daha yüksek "aktif kârlılığa" sahip İller Bankasının kâr amaçlı bir şirket olmadığı ve kamu yararına çalışan kurum olarak "aktif kârlılığını" normale çekecek seviyede kredi faiz oranlarını düşürmesi gereklidir. Mevcut durumda kredilendirmede çok büyük oranda özkaynağına dayanan Bankanın sermayesinin ortak yerel yönetimlerin katkı paylarıyla oluştuğu göz önüne alındığında zaten yerel yönetimlere gidecek olan fonlar üzerine maliyet ekleyerek bu paraları yerel yönetimlere kredi olarak veren hantal ve gereksiz bir yapı görünümündedir. Normalde yerel yönetimlere gidecek fonlar üzerinden yüksek faiz geliri --aktif kârlılığı-- elde etmesi kabul edilemez bir durumdur.
- Yapılan mülâkatlardaki şikâyet konularından birisini oluşturan kredilendirme sürecinin uzunluğu ve prosedürel karmaşıklığın giderilerek basit ve etkin işleyecek kredi değerlendirme sisteminin oluşturulması gereklidir. Bu kapsamda, gerek malî değerlendirme gerekse teknik değerlendirmeyi içeren fizibilite raporlarını hazırlayacak profesyonel kadronun oluşturulması gereklidir. Böylece

Bankanın teknik bilgi birikimi ve teknik kadroları, projelerin verimliliği ve etkinliğini sağlıklı şekilde ölçerek, kredinin geri dönüşünü garanti edecek bir kredilendirme tekniğinin geliştirilmesini sağlayacaktır. Böylece hem yerel yönetimlerin yatırımları doğru şekilde planlanacak hem de Bankanın özkaynak devamlılığı sağlanmış olacaktır.

- Yerel halka sunulan hizmet maliyetlerinde ciddi artışlar meydana getirebilecek ve gelecek nesillerin yüksek bir borç ödemek durumunda kalabilecekleri bir durumu doğuracak belediye borçlanmalarını da içeren malî denetim yetkisi Sayıştay ve bazı özel hallerde İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Belediyelerin borçlanmalarını da içeren malî denetim yetkisinin yerel yönetim finansmanı ve yerel yönetim yatırımlarını bilfiil üstlenen bir kuruluş olarak büyük bilgi birikimine sahip İller Bankasına bırakılması daha isabetli olacaktır. Bu noktada, İller Bankasının belediyelerin borçlanmaları, borçların kullanım yerleri ve borç alınan kaynakla yapılacak yatırımın verimliliği gibi malî hususları denetlemesi kamu yararına olacaktır. Bu tür denetimlerin etkili olabilmesi için, İller Bankasının bağımsız ve özerk bir yapıya sahip denetleyici ve düzenleyici bir kurum hüviyetini barındıracak bölünmeye gitmesi gerekmektedir. İller Bankasının bankacılık yapacak kısmından farklı ve bağımsız yapının oluşturulmasıyla bankacılık sisteminde BDDK'nın oynadığı role benzer denetleyici bir kurumun oluşturulması sağlanmalıdır. Bu kurumun etkin şekilde denetim yapabilmesi ve yerel yönetimlerin sağlıklı malî yapıya kavuşabilmeleri açısından İller Bankasının belediyelerin borçlanma oranları, gelir ve sermaye durumları gibi çeşitli hususları göz önünde bulunduracak denetleme mekanizmasının kurulması gereklidir. Bu tür bir denetleme mekanizmasının kurulabilmesi ve işleyebilmesi açısından İller Bankasından ayrılacak olan yeni yapının yeknesak düzenlemeler yapacak yetkilerle donatılması gereklidir.

İller Bankasının yapısı ve işleyişine dair pratik politika önerileri yanı sıra gerek kamu politikası analizi çalışmaları gerekse İller Bankasına ilişkin yapılacak çalışmalara ilişkin akademik öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- Türkiye’de kamu politikası analizine ilişkin alanyazında daha fazla politika çözümlemesi içeren çalışmalara ihtiyaç vardır. Kamu politikası analizine dair büyük oranda çevirilere dayalı tanımlayıcı ve açıklayıcı içerikte akademik çalışmalar bulunurken kamu politikası analizinin uygulamalı bilimler kategorisine girmesinden mütevellit kamu politikası analizi çalışmalarının politika çözümlemesi içermeye odaklanması gereklidir.
- Türkiye’de kamu politikası analiz modellemesi çerçevesinde yapılan çözümlemelerde başat modelin süreç modeli olduğu görülmektedir. Süreç modelinin karmaşık politika yapım sürecini sistematik olarak açıklamaya yardımcı olmasının getirdiği avantaj yanısıra tarihsel arka plan, sosyo-ekonomik koşullar, siyasal kültür ve politikanın gündeme gelmesini sağlayan enerjiyi açıklamakta yetersizliği göz önünde bulunduğunda diğer modellerle birlikte kullanılması çok daha yararlı olacaktır.
- Bu çalışmada benimsenen; nedensellik hunisi yaklaşımı, siyasal sistemler analizi yaklaşımı, kurumsal model, elitist model, çoklu akış modeli ve süreç modelinin beraberce uygulandığı “tamamlayıcı yaklaşım” çerçevesinin Türkiye’de devletin oyun alanına giren alanların ve özellikle de kamu yönetimi reform politikalarının çözümlenmesine en uygun alternatif olduğu düşünülmektedir.
- Devletin oyun alanına girmeyen tâlî politika alanlarında özellikle baskı gruplarının rollerine dikkat çeken “sentez analiz modellerinin” uygulanması mümkündür. Çıkar gruplarının çok daha etkin olduğu şeker fabrikalarının özelleştirilmesi, gıda ve tarım politikaları gibi politika alanlarına ilişkin çözümlemelerde sentez analiz modellerinin uygulanması çok daha verimli olacaktır.
- Çalışmanın öznesi durumunda olan İller Bankasının reorganizasyon politikalarının kapsamlı çözümlemesi, 6107 sayılı Kanunun belirlediği yatırım ve kalkınma bankasına dönüşme hedefi üzerinden, özellikle bankacılık fonksiyonu çerçevesinde ele alınmıştır. Politika önerileri kısmında Bankanın kurumsal manada bölünerek teknik faaliyetlerinin başka bir kurum altında sürdürülmesi dile getirilmişti. Bu kapsamda yapılacak çalışmalarda çok daha

etkin işleyecek altyapı planlama, harita, imar planı, altyapı ve üstyapı üstleniciliği gibi teknik faaliyetleri bünyesinde bulunduracak kurumun oluşturulması ele alınabilir.

- Birçok kurumun aynı anda görev kapsamına giren kentsel dönüşüm, gayrimenkul projeleri gibi alanlarda ve şehir plancılığı açısından İller Bankasından bölünen teknik kurumun diğer kurumlarla nasıl koordineli çalışılacağı araştırma konusu yapılabilir.
- Bu çalışmada yerel yönetimlerin finansmanında başat rol oynayan İller Bankasının reorganizasyon politikaları ele alınmış ve yerel yönetim maliyesine girilmemiştir. Bu kapsamda, 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren yerel yönetimlere ilişkin Kanunların ve uygulamaların yerel yönetim maliyesi açısından aradan geçen 10 ila 15 yıllık değerlendirmesinin yapılması yararlı olacaktır. Yapılan mülâkatta Nazilli Belediye Başkan Yardımcısının özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri payından büyükşehir belediyesine aktarılan toplam %40'lık orana isyan ettiği ve bu konuyu neden çalışmadığını hususundaki serzenişine istinaden büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki mali ilişkilerinin yarattığı sonuçların çalışılması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

58. Hükümet (2002). *Hükümet Programı*, <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP58.htm>, (30/08/2017).
- Acar, Hakan (2008). “Türkiye’nin Ulusal Gençlik Politikası Nasıl Yapılandırılmalıdır?”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s. 1-22.
- Acar, Muhittin ve Dede, Kadir (2013). “Bir Kamu Politikası Olarak Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele: Yasal-Kurumsal Çerçeve”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 604-635.
- ACAR, Osman K. (2013). Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT AŞ) Teşkilatı ve Hizmetleri, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Anabilim Dalı*, Basılmamış Doktora Tezi, Isparta, 2013.
- Acar, Osman K. ve Okcu, Murat (2015). “Gov.tr’den Com.tr’ye Bir Kamu Politikası Analiz Örneği: 2000 Yılı Sonrası Değişen Posta Hizmet Politikaları ve PTT AŞ”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, s. 25-41.
- AFD- Agence Française de Developpement (2015). *Turkey Brochure*, Agence Française De Developpement, Fransa.
- AK Parti (2002). *AK Parti Tüzüğü*, AK Parti Yayınları, Ankara.
- Akalın, Uğur ve Tüfekçi, Suat (2014). “Türkiye'nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış”, *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s. 51-66.
- Akbulut, Örsan Ö. (2002). “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, s. 29-54.
- Akbulut, Yavuz (2010). *Sosyal Bilimlerde SPSS Uygulamaları*, Kültür Yayıncılık, İstanbul.
- Akçay, A. Adnan (1999). “Toprak Ağalığından Kapitalist İşletmeciliğe: Türkiye Tarımında Büyük Topraklı İşletmeler”, (Editör: Oya Baydar), *Bilanço 98: 75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı: İstanbul, s. 115-131.
- Akdoğan, A. Argun (2004). “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 4, s. 11-30.
- Akdoğan, A. Argun (2006). “Siyasal Kültür ve Sosyal Sermayenin Karşılaştırılması: Türkiye İçin Bazı Çıkarımlar”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt 12, Sayı 12, s. 162-187.
- Akdoğan, A. Argun (2008). *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE Yayın no: 342, Ankara.

- Akdoğan, A. Argun (2011). “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri”, (Editör F. Kartal), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE, Ankara, s.75-98.
- Akgün, Birol (1999). “Türkiye’de Seçmen Davranışının Ekonomi Politik’i Üzerine Bir Model Denemesi”, *Liberal Düşünce*, Yıl 14, Sayı 4, s. 62-74.
- Akman, Ş. Taylan (2011). Türk Tarih Tezi Bağlamında Erken Cumhuriyet Dönemi Resmî Tarih Yazımının İdeolojik ve Politik Karakteri”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1 (1), s. 80-109.
- Aksakal, Hasan (2010). “Türk Modernleşmesinin Ambivalent Doğası: Modernleşme, Milliyetçilik, Medeniyet İlişkisi Üzerinden Türkiye’yi Okumak”, *Zeitschrift für die Welt der Türken*, Vol. 2, No 1, s. 245-264.
- Aktel, Mehmet, Altan, Yakup, Kerman, Uysal, Eke, Erdal (2013). “Türkiye’de Sağlık Politikalarının Dönüşümü: Sağlık Bakanlığının Taşra Örgütlenmesi Üzerinden Bir Analiz”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, s. 33-62.
- Akyol, Ender (2013). “Merkez Çevre İlişkileri ve Modelin Geçerliliği”, (Derleyen: Ahmet Karadağ), *Osmanlı’dan Cumhuriyete Türkiye’de Siyasal Hayat*, Orion Kitabevi, Ankara, s. 393-452.
- Al, Arzu (2015). “Politika-Ekonomi Kesişmesi: Yeni Bir Bilim Dalı Olarak Uluslararası Politik Ekonomi”, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 143-159.
- Al, Hamza (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Alkan, Haluk (1999). “Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 71, Sayı 422, s. 35-52.
- Alkan, Haluk ve Ateş, N. (2005). “Grup Bilinci ve Kurumsal Baskı Grubu Eğilimi: İSKİ Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 1, s. 55-70.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis*, Little, Brown Company, Boston.
- Allison, Graham T. and Halperin, Morton H. (1972). “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, *World Politics*, Vol. 24, p. 40-79.
- Almond, Gabriel and Powell, G. Bingham (1978). *Comparative Politics*, Little Brown, Boston.
- Almond, Gabriel A. and Verba, Sigmund (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press.
- Altay, N. Oğuzhan (1995). *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Türkiye İçin Bir Model Denemesi*, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

- Altınbaş, Sevgi, Doğruel, Fatma ve Güneş, Merih (2002). “Türkiye’de bölgesel yakınsama: kalkınmada öncelikli iller politikası başarılı mı?”, *VI. ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi*, 11-14 Eylül, Ankara.
- Altıntaş, Hakan (2003). “Türk Siyasal Sisteminde Siyasal Partiler ve Kentleşmenin Kutuplaşma Sürecine Etkileri”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 5, s. 1-31.
- Altunok, Mustafa ve Metin, Hatice (2003). “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 2, Sayı 7, s. 93-104.
- Anderson, Chris W. (1979). “The Place of Principles in Policy Analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 73, No. 3, p. 711-723.
- Anderson, James E. (1984). *Public Policymaking*, 3. Edition, CBS College Publishing, New York.
- Anderson, James E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*, Fifth Edition, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Arap, İbrahim ve Erat, Veysel (2015). “Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, s. 73-108.
- Arap, İbrahim ve Erat, Veysel (2017). “Türkiye’nin Bilim Politikası: TÜBİTAK Üzerinden Bir Çözümleme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt 32, Sayı 1, s. 323-339.
- Arslan, D. Ali (2003). “Eşitsizliğin Teorik Temelleri: Elit Teorisi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 6, s. 115-135.
- Arslan Ali (2005). “Tek Partili Dönem ve Çok Partili Dönem Türk Siyasi Elitlerinin Toplumsal Profillerinin Karşılaştırmalı İncelemesi”, *İş, Güç: Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt 7 Sayı 1, s. 160-178
- Arslan, D. Tugay ve Akbulut, Yasemin (2017). “Analysis of policies toward drugs by Turkey’s Ministry of Health”, *Addicta: The Turkish Journal on Addictions*, Sayı 4, s.151-180.
- Asian Development Bank (2003). *Local Government Finance and Bond Markets: Edited by Yun Hwan Kim*, Manila.
- Aslanoğlu, İnci (2010). *Erken Cumhuriyet Dönemi Mimarlığı (1923-1938)*, Bilge Kültür Sanat, İstanbul.
- Ataay, Faruk (2007). “Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”, (Editörler: Ş. Aksoy ve Y. Üstüner), *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 1-9.
- Ateş, Hamza (2004). “Modernlik ve Postmodernlik Arasında Kamu Yönetimi”, (Editör: G. Erdumlu), *Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye*, Babil Yayıncılık, Ankara, s. 61-105.
- Avşar, Nahide ve Günay, Pelin (2016). “Çoklu Politika Penceresi’nden Ötanazi: Türkiye’ye Bakış”, *Ekonomi, Politika & Finans Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1-2, s. 54-66.

- Ayata, Sencer (1996). "Patronages, Party and the State: The Politicization of Islam in Turkey", *Middle East Journal*, Vol. 50, No. 1, p. 40-56.
- Aydın, Saadet ve Yazar, Betül (2007). "Kentleşme ve Konut Politikaları Açısından Neo-Liberalizmin Eleştirel Bir Değerlendirmesi ve Sosyal Adalet Fikrinin Yeniden İnşası", *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, s. 28-56.
- Aykaç, Burhan (1999). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", *Gazi Üniversitesi. İ.İ.B.F. Dergisi*, 1 (1), s. 1-12.
- Babaoğlu, Cenay (2017). "Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 15, Sayı 30, s. 511-532.
- Babaoğlu, Cenay ve Yıldız, Mete (2015). "Kamu Politikası Bakış Açısından Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde Hükümdar-Danışman İlişkisi Üzerine", *Yasama Dergisi*, Sayı 29, s. 87-113.
- Bacık, Gökhan (2006). "Westfalyan Sistemin Direnişi: 11 Eylül ve Uluslararası Politika", *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 3, No. 10, s. 53-84.
- Bakırcı, Fahri (2009). *Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı*, Ankara: Yasama Derneği, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadinstk/03-bakirci.pdf>, (20/10/2017)
- Bakırcı, Fahri (2011). TBMM'de Komisyonların Yapı ve İşleyişi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, (Editörler: İrfan Neziroğlu, Fahri Bakırcı), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu - 17/01/2011 içinde*, TBMM, Ankara.
- Balaban, Osman (2004). "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 4, s. 5-17.
- Balcı, Asım (2005). "Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri", (Derleyenler: C. Aktan ve U. Saran), *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, İstanbul, s. 19-38.
- Barry, Norman P. (1989). *An Introduction to Modern Political Theory*, 2. Edition, Basingstoke, Macmillian, London.
- Baştürk, Efe (2011). "Demokratik Devletin Gereklere ve Türkiye", *Liberal Düşünce*, Yıl 16, Sayı 61-62, Kış-Bahar 2011, s. 49-60.
- Baştürk, Şenol (2013). "Kamu Politikası Olarak Sosyal Politika", (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 386-421.
- Batal, Salih (2016). "Bütüncül Belediyecilik Anlayışının Sonuçlarından Biri: Kentsel Dönüşüm ve Yerel Yönetimlerin Konuya Yaklaşımı", *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 10, Aralık, s. 24-46.
- Baumgartner, Frank R. and Jones, Bryan D. (1991). "Agenda Dynamics and Policy Sub-systems", *Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4, p. 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. and Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago.

- Bayat, Tayfur ve Tüfekçi, Ali (2009). “Türkiye’de ve Arjantin’de Yaşanan Son Ekonomik Krizler ve Krizden Çıkış Yollarının Karşılaştırmalı Analizi”, *Social Sciences*, 4 (1), s. 72-91.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal (2013a). “Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve Önerisi”, (Derleyenler: Mete Yıldız, M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 44-65.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal (2013b). “Continuity and Change in Public Policy: Redistribution, Exclusion and State Rescaling in Turkey”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37, No. 4, p. 1123-1146.
- Bayraktar, Ulaş (2013). “Özgün Bir Siyasal Bilim Ekolü Geliştirmek Adına Bir İlham Kaynağı Olarak Fransız Kamu Politikası Analizi Yazını”, (Derleyenler: Mete Yıldız, M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 114-129.
- Bekiroğlu, Cemil (2010). *Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Finans Bankacılık Programı, İstanbul.
- Berk, Ahmet (2003). “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 48, s. 75-92.
- Bianchi, Robert (1984). *Interest Groups and Political Development in Turkey*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Bickers, Kenneth N. and Williams, John T. (2001). *Public Policy Anaysis: A Political Economy Approach*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Biçer, Mustafa ve Yılmaz, H. Hakan (2009). “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı 13, s. 45-84.
- Bilge, Muhittin (2009). *Türk Modernleşmesi ve Sivil Toplum*, Binyıl Yayınevi, Ankara.
- Bilgen, Pınar (2006). “İller Bankası’nın Yeniden Yapılandırılması”, *Memleket Mevzuat (YAYED)*, Cilt 2, Sayı 14, s. 5-8.
- Bilgiç, Veysel K. (2013). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, (Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 3. Baskı, , Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 27-46.
- Birkland, Thomas A. (2001). *An Introduction to the Policy Process*, M. E. Sharpe, New York.
- Birkland, Thomas A. (2006). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, 2. Edition*, M. E. Sharpe: London.
- Blomquist, William (2007). “The Policy Process and Large-N Comparative Studies”, (Editor: Paul A. Sabatier), *Theories of Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press, p.161-293.
- Brewer, Gary and deLeon, Peter (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Brooks, Cole, Monterey, California.

- Buchanan, James M. (1975). *Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Bulut, Metin (2011). "Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: AB İlerleme Raporları", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 82, s. 97-124.
- Cairney, Paul (2007). "A Multiple Lenses Approach to Policy Change", *British Politics*, Vol. 2, No. 1, p. 45-68.
- Cairney, Paul (2013). "Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?", *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 1, s. 1-22.
- Cairney, Paul and Heikkila, Tanya (2017). "Comparison of Theories of the Policy Process", (Editors: Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier), *Theories of the Policy Process*, 4. Edition, , Boulder CO: Westview Press, p. 301-328.
- Canbolat, İbrahim S. (2007). "İmaj-Gerçek ve İşlevsellik Bağlamında Eleştirel Bir Uluslararası İlişkiler Çözümlemesi Üzerine", *Gazi Akademik Bakış*, Sayı 1, s. 1-25.
- Canpolat, Hasan ve Cangir, Mehmet (2010). "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin İdari Reform Gündemi: Türkiye'nin Daha Fazla Demokratikleşmesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466 (1), s. 25-46.
- Carley, Michael (1980). *Rational Techniques in Policy Analysis*, Heineman Press, London.
- Cevdet Paşa (1953). *Tezahir, Ciltler 1-12*, (Yayınlayan: Cavid Baysun), 2. Seri, No: 22, 1. Cilt, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Allyn and Bacon, Boston.
- Cohen, Louis, Manion Lawrence and Morrison Keith (2007). *Research Methods in Education*, 6. Baskı, Taylor & Francis e-Library.
- Coşkun, Bayram ve Uzun, Turgay (2004). "İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler", *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Yerel Yönetimler Kongresi*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, s. 67-77.
- Coşkun, Bayram ve Uzun, Turgay (2005). "İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma", (Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 157-174.
- Coşkun, Bayram (2013). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme", (Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 47-66.
- Coşkun, Bayram ve Nohutçu, Ahmet (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal Tarihsel Perspektif Genel Değerlendirme ve Saptamalar", (Editörler: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması -I*, , Beta Basım Yayım, İstanbul, s. 1-36.

- Coşkun, Vahap (2017). “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 36, s. 3-30.
- Çaha, Ömer (2000). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*, Gendaş Yayınları, İstanbul.
- Çaha, Ömer (2008). *Türkiye’de Seçmen Davranışı ve Siyasî Partiler*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Çakır, A. Erkan (2003). *Yapısal Uyum Sürecinde İller Bankası*, Bailmamış Yüksek Lisans Tezi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Çakır, Osman (2007). *Kentleşme ve Gecekondu Sorunu*, Fakülte Kitabevi, Isparta.
- Çalı, Hasan H. (2013). “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 1-25.
- Çapoğlu, Gökhan (1997). “Türkiye’de Siyasi Parti Yapılanması”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 13, Siyasette Yozlaşma -I, s. 302-307.
- Çelebi, A. Kemal ve Kahrıman, Hamza (2011). “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Ar-Ge Faaliyetlerine Yönelik Vergi Teşvikleri ve Bunların Karşılaştırmalı Analizi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 16, s. 33-63.
- Çelik, Fatma E. (2008). “Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 3, s.41-72.
- Çelik, M. Bahaddin (2017). *İller Bankası A.Ş. ’nin 2010–2015 Dönemi Mali Verilerinin İncelenmesi, Verimlilik Analizi*, Uzmanlık Tezi, İller Bankası, Ankara.
- Çelik, Süleyman (2010). “Kamu Politikası Analizinde Doğrusal Modelin Yetersizliği: Karmaşık Bir Model Önerisi”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, s. 217-234.
- Çelik, Süleyman ve Çorbacıoğlu, Sıtkı (2008). “Multiple Approaches in Public Policy Analysis: A Critique of Positivist Approach”, *Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 32, No 1, s. 17-27.
- Çetık, Sedat (1993). *Belediye Hizmetlerinin Karşılanması ve Finansmanında İller Bankasının Rolü*, Kent Basımevi, İstanbul.
- Çetin, Halis (2007). “Modernleşme Evrimi: Türk Devrimi”, *Muhafazakâr Düşünce*, Yıl 3, Sayı 12, Bahar 2007, s. 43-83.
- Çevik, H. Hüseyin (2013). “Kamu Politikası: Temel Kavramlar ve Süreçte Rol Oynayan Aktörler”, (Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 181-202.
- Çınar, Tayfun (2005). “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi: Türkiye Örneği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 60, Sayı 4, s. 57-74.
- Çiçek, Cemil (2011). “Açılış Konuşması”, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu- 17/01/2011*, (Editörler: İrfan Neziroğlu ve Fahri Bakırcı), TBMM, Ankara, s. 15-21.

- Çoker, Ziya (1997). "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 6, Sayı 2, s. 34-45.
- Dahl, Robert A. (1958). "A Critique of the Ruling Elite Model", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, s. 463-469.
- Delice, Güven (2015). "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: 85 Yıllık Bir Geçmişin İzlerinden Tarihe Kayıt Düşmek", *Kırıkkale Üniversitesi İİBF, Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, Cilt 1, Sayı 2, s.21-55.
- deMarrais, Kathleen (2004). "Qualitative Interview Studies: Learning through Experience", (Editors: Kathleen deMarrais and Stephen D. Lapan), *Foundations for Research: Methods of Inquiry in Education and the Social Sciences*, Lawrence Erlbaum Associates, Inc. Publishers, Mahwah, NJ, p. 51-68.
- Demir, Fevzi (2013). "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, Sayı 51, s. 456-475.
- Demir, Ömer (2003). *Küresel Rekabette Etkin Devlet*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Demirci, Aytül Güneşer (2010). "Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası", *Toplum ve Demokrasi*, Cilt 4, Sayı 8-9-10, s. 143-168.
- Demirci, Mustafa (2004). *Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım: Dikmen Vadisi Projesi Örneği*, Başılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara.
- Develi, Erdem S. (2014). *İllerin Gelişiminde Altyapı Yatırımlarının Önemi ve İller Bankası'nın Rolü*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Adana.
- Diñçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003). *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık.
- Dinçkol, Abdullah (2004). "Siyasal Sistem Kuramı Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 6, s. 61-93.
- Direkçi, Tuba (2006). *Kamu Açıklarının Makro Ekonomik Etkileri: Türkiye Çalışması*, Basılmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Adana.
- Doğan, Bulut (2015). "Türkiye'de Afet Yönetim Politikalarının Analizi: Paydaşlar, Etkinlik ve Sorunlar", *VI. Kamu Politikaları Çalıştayı*, Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, 16-18 Eylül, s. 3-12.
- Doğan, Erhan (2005). "The Historical and Discursive Roots of the Justice and Development Party's EU Stance", *Turkish Studies*, Vol. 6, No. 3, September, p. 421-437.
- DPT- Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara.

- Dror, Yehezkel (1964). "Muddling Through: "Science" or "Inertia?", *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 3, p. 153-157.
- Durna, Tuncay (2015). "Kamu Politikalarında Problem Tanımı ve Gündem Belirleme: Alkollü Araç Kullanımı ve Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü", *The GLOBAL: A Journal of Policy and Strategy*, Vol. 1, No. 2, p. 49-69.
- Dunleavy, Patrick (1990). "The Westland Affair", *Public Administration*, Vol. 68, No. 1, p. 29-60.
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2. Edition, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Durdu, Zafer (2013). *Türkiye'de Siyasal Kültürü Anlamak*, Kadim Yayınları, Ankara.
- Dursun, Davut (1998). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasî-İdari Gelişme", (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye'de Kamu Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul, s. 93-104.
- Dünya Bankası Bağımsız Değerlendirme Grubu (2005). *Türkiye'de Dünya Bankası, 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi*, <https://www.oecd.org/derec/worldbankgroup/36494162.pdf>, (15/08/2016)
- Dünya Bankası ve TEPAV- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (2015). *Anadolu Kaplanlarının Yükselişi: Türkiye Şehirleşme İncelemesi*, Rapor No. 87180-TR, World Bank, Washington D.C.
- Düzgüt, S. Aydın (2011). "Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerine Postyapısalcı Yaklaşım: Almanya Örneğinde Dış Politika ve Söylem Analizi", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, No 29, Özel Sayı: Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramları Yeniden Düşünmek, s. 49-70.
- Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*, 5. Edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. (1987). *Understanding Public Policy*, 6. Edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. (2005). *Understanding Public Policy*, 11. Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Dye, Thomas R. (2008). *Understanding Public Policy*, 12. Edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton, David (1953). "The Political System: An Inquiry into the State of Political Science", *Political Science Quarterly*, Vol. 68, No. 3, p. 434-436.
- Easton, David (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, Vol. 9, No. 3, April, p. 383-400.
- Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley: New York.
- Erat Veysel ve Özkaya Yakup (2017). "Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme", *Dokuz Eylül Üni. İİBF Dergisi*, Cilt:32, Sayı:2, Yıl:2017, ss. 263-288.

- Erdoğan, M. Murat, Karapınar, Y. Devlet ve Aydın, Deniz (2013). “Türkiye’nin Göç Politikası”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 422-465.
- Ergil, Doğu (2000). *Siyasetini Arayan Ülke*, Can Yayınları, İstanbul.
- Ergüder, Üstün (1981). *Türkiye’de Tarım Fiyat Destek Siyaseti ve Siyaset*, Boğaziçi Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul.
- Erol, M.Seyfettin (2007). “11 Eylül Sonrası Türk Dış Politikasında Vizyon Arayışları ve Dört Tarz-ı Siyaset”, *Gazi Akademik Bakış*, Sayı 1, s. 33-57.
- Ersöz, Deniz (2010). *Değişen Devlet Dönüşen Sağlık: Kamu İşletmeciliği ve Politika Transferi Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Balıkesir.
- Eryılmaz, Bilal (1998). “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri”, (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, s. 153-166.
- Eryılmaz, Bilal (1999). “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetim Anlayışına”, *Liberal Düşünce*, Cilt 4, Sayı 15, s.15-84.
- Erzen, Meltem Ü. ve Yalın, Bahar E. (2011). “Siyasal Kültürün Temel Paradigmaları Üzerine: Kültürden, Siyasal Toplumsallaşma, Örgütlenme ve Katılma Süreçlerine Yansıyanlar”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı 41, s. 49-61.
- Esin, Nice (2013). *Türkiye’de Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası’nın Yerel Yönetim Finansmanındaki Rolü*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bankacılık Anabilim Dalı, Edirne.
- Etzioni-Halevy, Eva (1993). *The Elite Connection, Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge, MA: Polity Press.
- Falay, Nihat (2002). “Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası”, (Editörler: Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay), *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Ankara, s. 553-575.
- Farazmand, Ali (2001). “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, (Çeviren: Sevilay Kaygalak), *Mülkiye Dergisi*, Cilt 25, Sayı 229, s. 245-278.
- Feick, Jurgen (1992). “Comparing Comparative Policy Studies: A Path Towards Integration?”, *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No. 3, p. 257-285.
- Flyvbjerg, Bent (2011). “The Case Study”, (Editors: Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln), *The Sage Handbook of Qualitative Research, 4th Edition*, Sage, Thousand Oaks, California, p. 301-316.
- Frey, Frederick W. (1965). *The Turkish Political Elite*, The M.I.T. Press, Cambridge, MA.
- Friedrich, Carl J. (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.

- Genç, Fatma Neval (2013). “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikalarının Dönüşümü”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 499-519.
- Genieys, William and Smyrl, Marc (2008). *Elites, Ideas and the Evolution of the Public Policy*, Palgrave Macmillian, New York.
- Göçoğlu, Volkan (2018). *Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, Basılmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, SBKY Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Doktora Programı, Ankara.
- Gök, Musa, Biyan, Özgür ve Akar, Sevda (2013). “Vergilemede Adalet İlkesinin Anayasal Temelleri ve Uygulamaya Yansımaları: Seçilmiş OECD Ülkeleri Açısından Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Marmara Üniversitesi, İ.İ.B. Dergisi*, Cilt XXXIV, Sayı 1, s. 269-292.
- Gökçe, Orhan, Akgün Birol ve Karaçor, Süleyman (2002). “3 Kasım Seçimlerinin Anatomisi: Türk Siyasetinde Süreklilik ve Değişim”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 2, No. 4, s. 1-44.
- Gökçe, Ali Fuat (2013). “Siyasî Partilerde Parti İçi Demokrasi ve Disiplin Algısı: Türkiye”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Yıl 5, Sayı 9, s. 65-79.
- Gökçe, Orhan ve Turan, Erol (2008). “Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları”, *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 15, s. 175-200.
- Gökçimen, Semra (2011). “Tasarı ve Tekliflerin Genel Kurulda Görüşülme Süreci”, (Editörler: Dr. İrfan Neziroğlu, Dr. Fahri Bakırcı), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu - 17/01/2011*, TBMM, Ankara, s. 144-178.
- Göksu, Turkut ve Bilgiç, Veysel K. (2003). “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, Haziran, s. 51-66.
- Göle, Nilüfer. (2014). “80 Sonrası Politik Kültür”, (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), *Türk Siyasal Hayatı*, 5. Baskı, Ankara: Sentez Yayınları, s. 559-571.
- Göymen, Korel (1997). “Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi”, (Derleyen: Korel Göymen), *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, s. 113-142.
- Grindle, Merilee S. and Thomas, John W. (1989). “Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries”, *Policy Sciences*, Vol. 22, p. 213-248.
- Grindle, Merilee S. and Thomas, John W. (Editors) (1991a). *Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Grindle, Merilee S. and Thomas, John W. (1991b). "Implementing Reform: Arenas, Stakes and Resources", (Editors: M. S. Grindle and J. W. Thomas), *Public Policy Choices and Policy Changes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, p. 121-150.
- Gül, Hüseyin (2005). "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Adem-i Merkezileşme, Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açısından Bakış", (Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 39-55.
- Gül, Hüseyin (2015). "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri", *Yasama Dergisi*, Sayı 29, s. 5-31.
- Gül, Zakir ve Gül, Serdar K. (2013). "Siyaset Bilimi Perspektifinden Kamu Politikaları: Epistemolojik ve Ontolojik Değerlendirmeler", *Electronic Journal of Social Sciences*, Vol. 12, Issue 46, s. 322-336.
- Güler, Birgül Ayman (1992). *Yerel Yönetimler- Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (1996a). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (1996b). "Yerel Altyapı Finansmanı Politik Bir Sorundur", *Ada Kentliyim Dergisi*, Sayı 96/3, Eylül-Kasım.
- Güler, Birgül Ayman (1997). "Yerel Altyapı Finansmanı: İller Bankası 1945-1995", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, No 1, s. 43-67.
- Güler, Birgül Ayman (1999). "Yerel Yönetimler: Nereye?", *Toplum ve Hekim*, Cilt 14, Sayı 3, s. 191-195.
- Güler, Birgül Ayman (2001). "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 3, s. 7-12.
- Güler, Birgül Ayman (2005). *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Gümüş, Mustafa ve Yereli, A. Burçin (2016). "Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler", *SosyoEkonomi*, Sayı 24 (28), s. 209-234.
- Güner, Sinan (2003). "Oyun Kuramı ve Uluslararası Politika", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, s. 163-180.
- Güner, Sinan (2005). "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 446, s. 61-78.
- Güneş, Mehmet (2012). "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 12, Sayı 24, s. 149-184.
- Güneş, Turan (1983). *Araba Devrilmeden Önce*, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- Habermas, Jürgen (2006). *Legitimation Crisis*, Heinemann, London.

- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No 3, p. 275-296.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Henderson, Keith M. (2001). "Internationalization or Indigenization: Alternatives on the Path from Dependency to Independence", (Editor: Ali Farazmand), *Handbook of Comparative and Development Public Administration: Edition 2*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 631-642.
- Heper, Metin (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara.
- Heper, Metin (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.
- Heper, Metin (1985). *The State Tradition in Turkey*, Eothen Press, Washington D.C.
- Heper, Metin (1990). "The State, Political Party and Society in post- 1983 Turkey", *Government and Opposition*, 25 (03), p.321–333.
- Heper, Metin (2002). "Conclusion: The Consolidation of Democracy versus Democratization in Turkey", *Turkish Studies*, Vol. 3, No. 1, p. 138-146.
- Heper, Metin (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği, 2. Baskı*, Doğu-Batı, İstanbul.
- Heper, Metin ve Çınar, Menderes (1996). "Parliamentary Government with a Strong State President: The Post- 1989 Turkish Experience", *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, p. 483-503.
- Heper, Metin and Keyman E. Fuat (1998). "Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey", *Middle Eastern Studies*, Vol. 34, No. 4, p. 259-277.
- Hill, Michael (1997). *The Public Policy Process in Modern State*, 3. Edition, Prentice Hall, The U.K.
- HKMO- Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (2006). *Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği*, Teknik Hazırlık ve Baskı, Ankara.
- Hobbes, Thomas (2010). *Leviathan, Revised Edition*, (Editors: A.P. Martinich and Brian Battiste), Peterborough: Broadview Press.
- Hofferbert, Richard (1974). *The Study of Public Policy*, Bobbs-Merrill, New York.
- Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- Hogwood, Brian W. and Peters, Guy B. (1982). *The Dynamics of Policy Change: Policy Succession*, Policy Sciences 14, Elsevier Publishing Co., Amsterdam.

- Howlett, Michael, McConnell, Allan and Perl, Anthony (2017). "Moving Policy Theory Toward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.76, No. 1, p. 65-79.
- Howlett, Michael and M Ramesh, (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Canada.
- IMC- Inbucon Management Consultants (1986a). *İller Bankası Yönetim Çalışması: Ana Rapor, Cilt: 1*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- IMC- Inbucon Management Consultants (1986b). *İller Bankası Yönetim Çalışması: Ekler, Cilt: 2*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Ingram, Helen M. and Mann, Dean E. (1980). "Policy Failure: An Issue Deserving Analysis", (Editors: Helen M. Ingram ve Dean E. Mann), *Why Policies Succeed or Fail*, Sage Publication, Beverly Hills, California, p. 11-32.
- Işıkçı, Yasemin M. (2016). "Bir Kamu Politikası Analizi: Sağlık Politikasında Dönüşüm", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 9, Sayı 46, s. 731-748.
- Işıkçı, Yasemin M. (2017a). "Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi", *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 8, Sayı 13, s. 25-47.
- Işıkçı, Yasemin M. (2017b). "Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi", *Muş Alpaslan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s. 167-191.
- İba, Şeref (2011). "Kanun Metninin Hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına Gönderme Süreci", (Editörler: Dr. İrfan Neziroğlu, Dr. Fahri Bakırcı), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu - 17/01/2011 içinde*, TBMM, Ankara, s. 179-185.
- İçduygu, Ahmet ve Sirkeci, İbrahim (1999). "Cumhuriyet Türkiye’sinde Göç Hareketleri", (Editör: Oya Baydar), *Bilanço 98: 75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, s. 249-268.
- İçduygu, Ahmet ve Ünalın, Turgay (1998) "Türkiye’de İç Göç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri," *Türkiye’de İç Göç, Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı (6-8 Haziran 1998, Bolu-Gerede) Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, s. 38-55
- İller Bankası (2006). *2006-2010 İller Bankası Stratejik Planı*, Ankara.
- İller Bankası (2010). *2010 Faaliyet Raporu*, Ankara.
- İller Bankası (2015). *2015-2019 İller Bankası Stratejik Planı*, Ankara.
- İller Bankası (2016). *İller Bankası ve Yerel Yönetimler*, İller Bankası Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- İller Bankası (2017). *2017 Faaliyet Raporu*, Ankara.
- İnalçık, Halil (1964). *Türk İdare Teşkilatı Tarihi Ders Notları*, Ankara.

- İşleyen, İlker Sadi (2011). "İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", *Mahalli İdareler Derneği Dergisi*, Yıl 21, Sayı 199, Mart 2011, s. 42-52.
- Jann, Werner and Wegrich, Kai. (2007). "Theories of the Policy Cycle", (Editors Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney), *Handbook of Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 43-62.
- Jenkins, William I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson, London.
- John, Peter (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations?", *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, p. 481-498.
- John, Peter (2013). *New Directions in Public Policy: Theories of Policy Change and Variation Reconsidered*, International Conference on Public Policy, Grenoble, France, June 26-28/2013.
- Jones, Bryan D. and Baumgartner Frank R. (2012). "From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing", *Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. 1, p. 1-20.
- Jones, Brian D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*, University of Chicago Press, Chicago and London.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, Brooks/Cole, Monterey, Georgia.
- Kadioğlu, Ayşe (1996). "The Paradox of Turkish Nationalism and the Construction of Official Identity", *Middle Eastern Studies*, Vol. 32, No. 2, p. 177-193.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2001). "Turkish Democracy: Patronage versus Governance", *Turkish Studies*, Vol.2, Issue. 1, p. 54-70.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2007). "State, Civil Society and Political Participation in Turkey", *International Studies Meeting*, 27 Şubat- 3 Mart 2007, (Bildiri olarak sunulmuştur), Chicago, Illinois.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2009a). "1960 Sonrası Türk Politik Hayatına Bir Bakış: Demokrasi Neo-Patrimonyalizm ve İstikrar", (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, Dora Yayın Dağıtım, Bursa, s. 517-557.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2009b). "Türkiye'de Politik Sistemin Evrimi ve Yasama Sistemi", (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, Dora Yayın Dağıtım, Bursa, s. 391-415.
- Kan, Özgür Berk (1997). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Finansal Aracılık ve Türkiye'de Bir Uygulama Önerisi: İller Bankası*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümü, Ankara.
- Kapani, Münci (2009). *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Karabulut, Bilal (2010). "Dünyada Ve Türkiye'de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Gazi Akademik Bakış*, Sayı 7, s. 91-104.

- Karasar, Niyazi (2012). *Bilimsel Araştırma Yöntemi*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Karasu, Cemil (1993). “Tanzimat Dönemi Osmanlı Diplomasisine Genel Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi, Osmanlı Tarihi Araştırma Merkezî Dergisi (OTAM)*, Sayı 4, s. 205-221.
- Karataş, Cevat ve Ercan, Metin (2008). “The Privatisation Experience in Turkey and Argentina: A Comparative Study, 1986-2007”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Vol. 35, No. 2, p. 345-384.
- Karkın, Naci (2013). “Türkiye’nin E-Devlet Politikalarının Değerlendirilmesi”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 670-695.
- Karluk, Rıdvan (2005). *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kartal, S. Kemal (1992). *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme*, Adım Yayınları, Ankara.
- Kaya, Yasemin (2013). “Çevre Politikası İlkeleri, Aktörleri ve Araçları: Söylemden Pratiğe Bir Süreç Analizi”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 466-497.
- Kayıkçı, Sabrina (2013). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikası Analizi”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 1, s. 62-94
- Kayıkçı, Sabrina (2005). “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXIX, Sayı 247, s. 1-35.
- Kazancıgil, Ali (2009). “Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm”, (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, Dora Yayın Dağıtım, Bursa, s. 207-233.
- Kazgan, Gülten (1999). *Kuştepe Araştırması 1999*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kazgan, Gülten (2015). *Küreselleşme ve Ulus-Devlet*, 6. Baskı, Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1990). *Kentleşme Politikası*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1995), “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 3-14.
- Keleş, Ruşen (2002). *Kentleşme Politikası*, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, Ruşen (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 9. Basım, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kerman, Uysal, Yakup, Altan ve Aktel, Mehmet (2008). “Dönüşen Devlette Yerelleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir Analiz”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 3, s. 125-152.

- Keskin, Adem (2011). “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması: Sağlık Bakanlığı Örneği”, (Editörler: Dr. İrfan Neziroğlu, Dr. Fahri Bakırcı), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu - 17/01/2011 içinde*, TBMM, Ankara, s. 37-42.
- Kestane, Doğan (1996). *İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Keyder, Çağlar (1990). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Keyder, Çağlar (1999). “Türkiye’de Tarımda Küçük Meta Üretiminin Oluşumu”, (Editör: Oya Baydar), *Bilanço 98: 75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 163-172.
- Keyman, A. Fuat (2012). “Türkiye Siyasî Tarihi ve Demokratikleşme”, (Editörler: Adem Çaylak, Mehmet Dikkaya, Cihat Göktepe, Hüsnü Kapu v.d.), *Osmanlı’dan 2000’li Yıllara Türkiye’nin Politik Tarihi*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 7-22.
- Kılıç, Vicdan C. ve Gül, Hüseyin (2015). “İller Bankasının İlbank A.Ş.’ye Dönüştürülmesinin Belediye Finansmanı Üzerindeki Etkileri”, *Süleyman Demirel Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl 2015/2, Sayı 22, s. 217-233.
- Kılıçbay, Mehmet A. (1999). “Türk Modernleş(eme)mesi Türk Post-Modernleşmesi”, *Doğu Batı*, Yıl 2, Sayı 8, Ağustos, Eylül-Ekim, s. 85-88.
- Kışlalı, Ahmet Taner (2010). *Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Edition, New York, Longman.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Longman Classics Edition), 2. Edition, New York, Longman.
- Kocaman, Habip (2011). “Kanun Tasarıları ve Tekliflerinin TBMM’de İlk İncelenmesi”, (Editörler: İrfan Neziroğlu, Fahri Bakırcı), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu - 17/01/2011 içinde*, TBMM, Ankara, s. 103-112.
- Koçer, Gökhan (2009). “Türkiye’nin Avrupa Birliği Politikası: Uluslararası İlişkiler Açısından Bir Analiz”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Cilt 1, No 2, s. 37-57.
- Kongar, Emre (1983). *Devrim Tarihi ve Toplum Bilim Açısından Atatürk*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Köker, Levent (2009). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, İletişim, İstanbul.
- Köktaş, Ömer Faruk ve Köseoğlu, Özer (2015). “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 29, s. 32-57.
- Köseoğlu, Özer (2013a). “Kamu Politikasında Karar Verme Modelleri”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve Mehmet Z. Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 244-265.

- Köseoğlu, Özer (2013b). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri”, *Bilgi Dergisi*, Sayı 26, s. 4-36.
- Kraft, Michael E. and Furlong, Scott, R. (2013). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 4. Edition, CQ Press, Thousand Oaks California.
- Kulaç, Onur (2016). *Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası*, Basılmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Kulaç, Onur ve Çalhan, Hüseyin S. (2013). "Bir kamu politikası süreci analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu yurtdışı lisansüstü bursları", *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (10), s. 205-225.
- Kurtbaş, İhsan (2017). “Türkiye’de Politik Değişim ve Siyasî Elitler: Merkez-Çevre Kuramının Gözden Geçirilmesi ve Türkiye’de Bir ‘Elit Koalisyonu Olarak Yeni Elitler’”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, No. 54, Spring I, p. 179-204.
- Kurtuluş, Barış (2006). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara.
- Kurun, İsmail (2017). “Türkiye’de 2004-2015 Arasındaki Demokratikleşme Politikasının Kamu Politikası Analiz Modelleri ile İncelenmesi”, *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, s. 89-116.
- Kutlu, Önder (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Kutlu, Önder (2013). “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, (Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namin Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.125-154.
- Kutlu, Önder ve Kahraman, Selçuk (2017). “Türkiye’de Kişisel Verilerin Korunması Politikasının Analizi”, *Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 4, s. 45-62.
- Kuzu, Burhan (1985a). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, Üçdal Neşriyat, İstanbul.
- Kuzu, Burhan (1985b). “Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 51, Sayı 1-4, s. 65-136.
- Kuzu, Burhan (1987). *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Lasswell, Harold D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Bureau of Governmental Research, University of Maryland Press, College Park, Maryland.
- Lewis, Bernard (1961). *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, London.

- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, p. 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, Vol. 39, p. 517-526.
- Lindblom, Charles E. and Woodhouse, Edward J. (1993). *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, New York.
- Lipsky, Michael (1969). *Toward a Theory of Street Level Bureaucracy*, The American Political Science Association, New York.
- Lipsky, Michael (1971). "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 6, p. 391-409.
- Mardin, Şerif (1966). "Opposition and Control in Turkey", *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 1, Issue 3, p. 375-388.
- Mardin, Şerif (1975). "Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik", *Atatürk Devrimleri I. Milletlerarası Sempozyumu Bildirileri, 10-14 Aralık 1973*, İ. Ü. Atatürk Devrimleri Araştırma Enstitüsü Yayınları, s. 53-62.
- Mardin, Şerif (2009). "Türk Siyasetini Açıklayacak Bir Anahtar: Merkez - Çevre İlişkileri", (Çeviren: Şeniz Gönen), (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), *Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm, Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, Dora Yayın Dağıtım, Bursa, s. 121-159.
- Marshall, Alfred (1948). *Principles of Economics: An Introductory Volume*, New York, N.Y., The MacMillan Company.
- Marshall, Gordon (2005). *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çeviren: Osman Akınhay, Derya Kömürçü), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- May, Judith V. and Wildavsky, Aaron (1978). *The Policy Cycle*, Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Memişoğlu, Dilek (2016). "Bir Kamu Politikası Analizi Örneği: Sağlıkta Dönüşüm Programı", *Yasama Dergisi*, Sayı 34, s. 62-93.
- Meşe, İlknur (2011). *Türkiye Cumhuriyeti Modernleşmesi ve Siyasal Seçkinler*, Basılmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Nachmias, David (1979). *Public Policy Evaluation*, St. Martin's Press, New York.
- Namazcı, Eymen (2013). *Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye Dönüşüm Süreci*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Nelson, Richard R. and Winter, Sidney G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge.
- Nişancı, Ensar (2002). "Neo-Patrimonyalizm ve Türk Siyasal Modernleşmesi", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Sayı 5, s. 123-139.

- O'Toole, Laurence J. (2000). "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, p. 263-288.
- ODTÜ- Ortadoğu Teknik Üniversitesi (1996). *İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışmaları*, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kentsel Politika ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı, Ankara.
- Orhan, Gökhan (2007). "Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinlerarası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar", (Editörler: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 287-304.
- Ortaylı, İlber (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Öğün, Süleyman S. (1995). *Modernleşme, Milliyetçilik ve Türkiye*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- Öğün, Süleyman S. (2004). *Türk Politik Kültürü Üzerine Notlar*, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- Ömürgönülşen, Uğur (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", (Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi- I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3-43.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Öktem, M. Kemal (2004). "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yöneltil Uyumu: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları", (Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar), *Çağdaş Kamu Yönetimi -II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 33-65.
- Öner, M. Atilla and Saritas, Özcan (2005). "A systems approach to policy analysis and development planning: Construction sector in the Turkish 5-year development plans", *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 72, p. 886-911.
- Örücü, Deniz ve Şimşek, Hasan (2011). "Akademisyenlerin Gözünden Türkiye'de Eğitim Yönetiminin Akademik Durumu: Nitel Bir Analiz", *Eğitim Yönetimi*, Cilt 17, Sayı 2, s. 167-197.
- Övgün, Barış ve Kantaş, Ö. (2017). "Kamu Yönetimi Reformunun Psikolojik Süreci ve İnsan Unsuru", *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 26, s.313-326.
- Özbudun, Ergun (1974). *Siyasal Partiler*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Özbudun, Ergun (1976). *Social Change and Political Participation in Turkey*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Özbudun, Ergun (1994). "Democratization of the Constitutional and Legal Framework, (Editors: Metin Heper and Ahmet Evin), *Politics in the Third Turkish Republic*, Westview Press, Denver, Colorado, p. 41-48.
- Özbudun, Ergun (1995). "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür", (Editörler: Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu, Levent Köker), *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür*, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, s. 1-42.

- Özbudun, Ergun (1996). "Turkey, How Far From Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, p. 123-138.
- Özbudun, Ergun (2001). "Institutional Decline of Parties in Turkey", (Editors: Larry Diamond and Richard Gunther), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, p. 238-265
- Özbudun, Ergun (2005). "Siyasi Parti Kapatma Davalarında Türk Anayasa Mahkemesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasındaki Yaklaşım Farkı", *Siyasî Partiler ve Demokrasi, Uluslararası Sempozyum* içinde, 26-27 Mayıs 2005; Ankara, TBB, s.86.
- Özbudun, Ergun (2006). "Anayasa Mahkemesi ve Ekonomik Politika", (Editörler: Can, O., Azrak, Ü., Sabuncu, Y., Depenheuer, O., Sachs, M.), *Özgürlükler Düzeni Olarak Anayasa (Fazıl Sağlam 65. Yaş Armağanı)*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2007a). *Çağdaş Türk Politikası*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Özbudun, Ergun (2007b). "Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 62, Sayı 3, s. 257-268.
- Özbudun, Ergun (2009a). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2009b). "From Political Islam to Conservative Democracy: The Case of the Justice and Development Party in Turkey", *South European Society and Politics*, Vol. 11, No. 3-4, p. 543-557.
- Özdönmez, Metin, İstanbullu, Turhan, Akesen, Aytuğ, ve Ekizoğlu, Abdi (1996). *Ormancılık Politikası*, İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Yayın No. 3968/435, İ.Ü. Basımevi ve Film Merkezî, İstanbul.
- Özekicioğlu, Seda (2018). "Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s. 158-175.
- Özel, Mehmet (2010). "Kamu Yönetiminde Kriz ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 3, Sayı1, s. 12-29.
- Özen, Hayriye ve Özen, Şükrü (2010). "Kamu Siyasaları ve Toplumsal Hareketler: Türkiye'de Protesto Hareketlerinin Madencilik Siyasasına Etkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 2, s. 33-64.
- Özer, M. Akif (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Platin, Ankara.
- Özer, Mehmet Akif ve Önen, Mustafa (2016). *200 Soruda Yönetim/Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özgür, Hüseyin (1994). *Türkiye'nin Özel Çevre Koruma Bölgeleri Politikası ve Foça Örneği*, Basılı Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Çevre Araştırma ve Uygulama Merkezî (ÇEVMER), İzmir.
- Özkul, Müge (2017). *Dünyada ve Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Projelerinin Finansman Yöntemleri*, Uzmanlık Tezi, İller Bankası A.Ş., Ankara.

- Parker, Charles F., Stern, Eric, Paglia, Eric and Brown, Christer (2009). "Preventable Catastrophe?", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 17, No. 4, p. 206-220.
- Parla, Taha (1995). *Türkiye'nin Siyasal Rejimi*, İletişim, İstanbul.
- Parlak, Bekir (2005). "Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri", (Editörler: Hüseyin özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 175-200.
- Parlak, Bekir ve Sobacı, M. Zahid (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Parlak, Bekir, and Sobacı, M. Zahid (2010). "A comparative analysis of local agenda 21 websites in turkey in terms of e-participation", (Editor: C. G. Reddick), *Politics, Democracy and E-Government: Participation and Service Delivery*, Hershey, Pennsylvania: IGI Global, s.75-93.
- Patton, Carl V. and Sawicki, David S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 2. Edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Patton, M. Quinn (2014). *Nitel Araştırma ve Değerlendirme Yöntemleri*, 3. Baskı, (Çeviri Editörleri: Mesut Bütün, Selçuk Beşir Demir), Pegem Akademi, Ankara.
- Peters, B. Guy (2012). *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Thousand Oaks, California.
- Peters, B. Guy ve Pierre John (1998). "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, p.223-243.
- Pınar, Abuzer, Yılmaz, H. Hakan ve Koyuncu, H. Emre (2008). *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi*, TEPAV, Ankara.
- Price, Don (1965). *The Scientific Estate*, Harvard University Press, New Haven, Connecticut.
- Prud'homme, Remy (2006). "Local Government Organization and Finance: France", (Editor: Anwar Shah), *Local Governance in Industrial Countries*, The World Bank, Washington D.C., p. 83-116.
- Punch, Keith F. (2014). *Introduction to Social Search: Quantitative & Qualitative Approaches*, Sage Publications, London.
- Pülzl, Helga ve Treib, Oliver (2007). "Implementing Public Policy", (Editors: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney), *Handbook of Policy Analysis Theory, Politics and Methods*, , CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 115-134.
- Quade, Edward S. (1972). *Analysis for Public Policy Decision*, Policies for the Seventies and the Systems Approach Seminar, Rand-Nomura Reserach Institute, Japan.
- Quade, Edward S. (1975). *Analysis for Public Decisions*, American Elsevier Publishing Co., New York.

- Rhodes, Roderick Arthur W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Vol. XLIV, p.
- Rhodes, Roderick Arthur W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham
- Ritchie, Jane, Lewis Jane, Nicholls, C. McNaughton, Ormston Rachel (2013). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, Sage Publications Limited, London.
- Sabatier, Paul A. (1991). "Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process", (Editor: William Crotty), *Political Science: Looking to the Future, Volume Two: Comparative Politics, Policy and International Relations*, Northwestern University Press, Evanston, Illinois.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the Policy Process*, 2. Edition, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sabatier, Paul A. (Editor) (1999). *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank (1988). "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, Vol. 21, p. 129-168.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sadioğlu, Uğur (2013). "Yerleşme Politikaları ve Türkiye Örneği", (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 636-669.
- Sağlam, Serdar (2006). "Türkiye'de İç Göç Olgusu ve Kentleşme", *Türkiyat Araştırmaları*, Sayı 5, s. 33-44.
- Sandelowski, Margerate (2000). "Focus on Research Methods- Whatever Happened to Qualitative Description?", *Research in Nursing and Health*, Vol. 23, No. 4, p. 334-340.
- Saran, Ulvi (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Saran, Ulvi (2005). "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", (Editörler: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1*, Beta Basım Yayım, İstanbul, s. 37-53.
- Sarıbay, Ali Yaşar (1994). *Post Modernite, Sivil Toplum ve İslam*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Sarıbay, Ali Yaşar (1998). *Siyasal Sosyoloji*, Der Yayınları, İstanbul.
- Sayarı, Sabri (2014). "Interdisciplinary Approaches to Political Clientelism and Patronage in Turkey", *Turkish Studies*, Vol. 15, Issue. 4, p. 1-16.

- Saybaşı, Kemâli (1999). *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Doruk Yayıncılık, Ankara.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Arı, Selçuk (2002). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Arı, Selçuk (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Sayıştay Başkanlığı (2017). *2016 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu*, Ankara.
- Semiz, Özgür (2009). “Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye’de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2009/4, s. 9-40.
- Serter, Gencay (2015). “Belediyeler Bankası’ndan İlbank A.Ş.’ye Bir Dönüşümün Öyküsü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 24, Sayı 4, Ekim, s.1-26.
- Sevinç, Canan (2009) “Erken Cumhuriyet Dönemi (1923-1938) Türk Romanında Siyasî, Ahlakî Bir Sorunsal Olarak Yozlaşma”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Vol. 2, No. 1, p. 25-54.
- Sezgin, Şennur (2010). “Politika Transferi ve Türkiye’de Özelleştirme”, *Dumlupınar Üni. Sos. Bil. Dergisi*, Sayı 27, s. 1-9.
- Shafritz, Jay M., Layne, Karen S. and Borick, Christopher P. (2005). *Classics of Public Policy*, Pearson Longman, New York.
- SIGMA- Support for Improvement in Governance and Management (2010). *Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İdari Kapasitesi: Akran Değerlendirme Raporu*, OECD ve Avrupa Birliği. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/-2077/201105492.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sınmaz, Emin (2011).Cumhurbaşkanınca Kanunun Yayınlanması, (Editörler: İrfan Neziroğlu, Fahri Bakırcı), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Yapım Süreci Sempozyumu - 17/01/2011 içinde*, TBMM, Ankara, s. 185-197.
- Simeon, Richard (1976). “Studying Public Policy”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 9, No 4, p. 574-576.
- Simon, Herbert (1957). *Administrative Behavior*, Macmillan, New York.
- Simon, Herbert (1985). “Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science”, *American Political Science Review*, 79 (June), p. 293-304.
- Simons, Helen (2009). *Case Study Reserach in Practice*, Sage Publications Ltd. London.
- Smith, Anthony D. (1996). “Toplumsal Değişme Anlayışı”, (Çeviren: Ülgen Uskay), *İşlevselci Toplumsal Değişme Kuramının Bir Eleştirisi*, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Smith, Brian C. (1976). *Policymaking in British Government*, London: Martin Robertson.

- Sobacı, Mehmet Zahid (2011). “Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 10, No 1, s. 85-100.
- Soysal, Mümtaz (1969). *Dinamik Anayasa Anlayışı (Anayasa Diyalektiği Üzerine Bir Deneme)*,Sevinç Matbaası, Ankara.
- Sönmez, Sait (2010). “Yeni Batıcılık ve Yeni Avrasyacılık Akımları Bağlamında Yeltsin Yönetimi’nin Doğu Batı Politikaları’nın Analizi”, *Gazi Akademik Bakış*, Cilt 3, Sayı 6, s. 73-96.
- Stone, Diane (2002). “Introduction: Global Knowledge and Advocacy Networks”, *Global Networks*, Vol. 2, No. 1, p. 1-12.
- Strauss, Anselm, and Corbin, Juliet (1990). *Basics of Qualitative Research*, Sage Publications Limited, Newbury Park.
- Sungar, Murat (2005). “Turkish- EU Negotiations: Prospective Effects on Public Administration and Regional Development”, *Turkish Policy Quarterly*, December, p. 19-24.
- Şahin, S. Zafer (2013). “Yaşanabilirlik İlkesi Üzerinden Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Sürecinin Bir Kamu Politikası Aracın Olarak Değerlendirilmesi”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 520-548.
- Şanlısoy, Selim (2007). *Ekonomi-Politika Etkileşiminin Süreç Politikası Açısından Analizi: Türkiye Örneği*, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, İzmir.
- Şaylan, Gencay (1991). “Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Şaylan, Gencay (2016). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Şener, Hasan Engin (2013). “Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 566-603.
- Şengül, H. Tarık (2004). “İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Kentsel Gelişme ve Yönetim Paradigmalarında Yaşanan Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt II, DPT ve PAÜ, Mart 2004, s. 218-231.
- Şengül, H. Tarık (2009). “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9, Kış-Bahar 2009, s. 183-220.
- Şengül, Ramazan (2010). *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Kitabevi, İzmit, Kocaeli.
- Şimşek, A. Avşar (2007). *Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankasının Değişim süreci Üzerine Bir İnceleme*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir Bölge Planlama Bölümü, Ankara.

- T.C. Başbakanlık (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Ankara. <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/-10%202003%20KYYY%20II.pdf>, (25/08/2017).
- Tahtalıoğlu, Havva ve Özgür, Hüseyin (2015). “Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)”, *Niğde Ömer Halisdemir Üni. İİBF Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, s. 162-184.
- Tamzok, Nejat (2007). *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara. <http://acikarsiv.ankara.edu.tr>
- Tarlabölen, Meryem (1998). *Türk Belediye Bankacılığının Gelişimi ve Mahalli Hizmetlerin Yürütülmesinde İller Bankası'nın Fonksiyonu*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Tazegül, Murat (2005). *Modernleşme Sürecinde Türkiye*, Babil Yayınları, İstanbul.
- TBD- Türk Belediyecilik Derneği ve KAV - Konrad Adenauer Vakfı (1996). *Yerel Yönetimler ve İller Bankası*, Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi, Ankara.
- TBMM- Türkiye Büyük Millet Meclisi (1982). *1982 Anayasası*, <http://tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm> (14/09/2017).
- Tekin, Ahmet (2011). “Küreselleşen Dünyada Bölgesel Kalkınma Dinamikleri, Kamu Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 29, s. 1-8.
- Tekin, Hasan Hüseyin (2006). “Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Toplama Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme”, *Sosyoloji Dergisi*, Cilt 3, Sayı 13, s. 101-116.
- Terkan, Banu (2007). *Basın ve Siyaset İlişkisinin Gündem Belirleme Modeli Çerçevesinde Bir Analizi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Teziç, Erdoğan (1991). *Anayasa Hukuku, 2. Baskı*, Beta, İstanbul.
- TODAİE- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993). *İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TOKİ- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME- Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı. (1993). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması*, TOKİ ve IULA-EMME Adına Kent Basımevi, İstanbul.
- Toksöz, Fikret, Özgür, Ali Ercan, Uluçay, Öykü, Koç, Levent, Atar, Gülay ve Akalın, Nilüfer (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, TESEV, İstanbul.
- Topbaş, Hasan (2010). “David Easton’ın Siyasal Sistem Kuramı Bağlamında Siyasal Katılma: Erzurum Seçmeni Üzerine Bir Araştırma”, *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, Sayı 30, s. 81-111.

- Torlak, S. Evinç ve Polat, Ferihan (2006). “Kentleşme Sürecinde Kimlik Farklılaşması Açısından Denizli’de İki Mahallenin Karşılaştırmalı Analizi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, s. 167-186.
- Tortop, Nuri (1991). *Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara.
- Tözer, Ayhan (2013). “Genişbant İnternet Hizmetleri Piyasasında Düzenleme, Rekabet Ve Düzenleyici Kurum Politikalarının Değerlendirmesi”, *Rekabet Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, s. 161-223.
- True, James L., Jones, Brian D., Baumgartner, Frank R. (2007). “Punctuated-equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, (Editor: Paul A. Sabatier), *Theories of the Policy Process, Second Edition*, Boulder, Colorado: Westview Press, p. 5-57.
- Tunaya, Tarık Zafer (1975). *Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Yayınevi, İstanbul.
- Tuncel, Gökhan ve Gündoğmuş, Bekir (2012). “Türkiye Siyasetinde Merkez-Çevrenin Dönüşümü ve Geleneksel Merkezin Konumlanma Sorunu”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3, s. 137-158.
- Tunç, Gülçin (2008). “Bir Kamu Siyaseti Olarak Su Temin ve Dağıtım: Ankara Örneği”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 32, Sayı 261, s. 187-212.
- Turan, İlter (1986). *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, 3. Basım, Der Yayınları, İstanbul.
- Turan, İlter (1989). *Kırsal Kalkınma Sürecinde, Köyler, Köy Örgütleri ve Devlet*, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, No 21, İstanbul.
- Turan, İlter (2003). “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, (Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara
- Turan, İlter (2009). “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, 4. Baskı, Dora Yayınları, Bursa, s. 517-557.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, İçişleri Komisyonu (2007). *16/10/2007 Tarihli İller Bankası Kanun Tasarısına İlişkin 02/11/2007 Tarihinde Hazırlanan İçişleri Komisyonu Raporu Ayrıışık Oy Yazısı*, Esas No: 1/371, Karar no: 3 (http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/64a340bcb633f53_ek.pdf?tipi=2&turu=H&sube=0).
- Türkoğlu, İrfan (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Alguları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/389, Ankara.
- Ukeles, Jacob B. (1977). “Policy Analysis: Myth or Reality?”, *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 3, p. 223-228.
- Usta, Aydın (2013). “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, s. 78-102.

- Usumi, Sadullah (1999). “75 Yılda Hayvancılık: Gelişmeden Çöküş”, (Editör: Oya Baydar), *Bilanço 98: 75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s.37-42.
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, *Administration and Society*, Vol. 6, No 4, p. 445-448.
- Vergin, Nur (2003). *Siyasetin Sosyolojisi*, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Von Prittwitz, Volker (1993). “Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse”, (Editor: A. Héritier), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, p. 328-355.
- Weible, Christopher M., and Sabatier, Paul A. (2007). “A Guide to the Advocacy Coalition Framework”, (Editors: Frank Fischer, Gerard J. Miller, Mara S. Sidney), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, London, New York, and Boca Raton: CRC Press, p. 189-220.
- Weible, Christopher M., Heikkila, Tanya, deLeon, Peter, Sabatier, Paul A. (2012). “Understanding and Influencing the Policy Process”, *Policy Sciences, Springer: Society of Policy Sciences*, Vol. 45, No. 1, p. 1-21.
- Weiss, Carol (1972). *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education*, Allyn ve Bacon, Boston.
- Weiss, Robert S. (1995). *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, Simon and Schuster, New York.
- Wigley, Simon ve Akkoyunlu-Wigley, Arzu (2013). “Türkiye’de Eğitim Politikalarının Gelişimi ve Sonuçları”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 309-351.
- Wilder, Matt (2015). “In Search of ‘Dialectic’ Process Models: From ‘Funnel of Casualty’ to an Integrated Theory of Policy Regimes”, *2015 Annual Conference of the Canadian Political Science Association*, 15 April 2015, p. 1-18.
- Wolf, Charles Jr. (1998). *Piyasa veya Devlet: Mükemmel Olmayan İki Alternatif Arasından Seçim*, (Çevirenler: Sedef Akgüngör ve Ali Rıza Karacan), Ege Üniversitesi İİBF Yayınları, No: 1, İzmir.
- World Bank (1987). *Staff Appraisal Report*, Cukurova Urban Development Project, Report No: 6657-TU.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth A Long-Term Perspective Study*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington
- World Bank (1990a). *Project Completion Report*, Cukurova Region Urban Engineering Project, (Loan 2337- TU).
- World Bank (1990b). *Alternatives for Local Authority Financial Intermediation: A Comparative Analysis with Applications in Turkey*, The World Bank Country Department- Infrastructure Division.

- World Bank (2004). *Turkey: Municipal Sector Review*, Turkey Country unit Infrastructure and Energy Services Department.
- World Bank (2005). *Municipal Services Project: Project Appraisal Document*, Report No: 32451-TR.
- World Bank (2010). *Municipal Services Project: Project Paper on a Proposed Additional Loan*, Report No: 53232-TR.
- World Bank (2017). *Municipal Services Project: Implementation Completion and Results Report*, Report No: ICR3998.
- Yalçındağ, Selçuk (1993). “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, s. 43-69.
- Yaman, Samet (2012). *Yerel Yönetimlerin Finansmanında Geçmişten Günümüze Bir Araç: İller Bankası*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Yaman, Süleyman ve Ekşi, Ali (2010). “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı21, s. 295-307.
- Yaş, Hakan (2014). “Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İlbank’ın Finansal Yapısının İncelenmesi”, *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*, Cilt 3 Sayı 1, s. 33-56.
- Yaş, Hakan (2011). *Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılmasında İller Bankası’nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması*, Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Yaş, Hakan ve Bozlağan, Recep (2008). “İller Bankası ve Yeniden Yapılandırılması”, (Editörler: Yüksel Demirkaya ve Recep Bozlağan), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 287-315.
- Yaşlı, Fatih (2004). “AKP, Muhafazakâr Demokrasi ve Yeni Sağ”, *Birikim Dergisi*, Sayı180, s. 39-46.
- Yavuz, Nilay (2013). “Toplu Ulaşım Kullanımını Teşvik Politikaları”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 550-564.
- Yayman, Hüseyin (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Yazıcı, Serap (2011). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- YDK-Yüksek Denetleme Kurulu (2005). *İller Bankası 2004 Yılı Denetim Raporu*, Ankara.
- Yerasimos, Stefanos (1975). *Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Cilt: 2, Gözlem Yayınları, İstanbul.

- Yıldırım, H. Hüseyin ve Yıldırım, Türkan (2013). “Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları: Politika Analizi Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 353-385.
- Yıldırım, Uğur, Bulut, Yakup, Taş, İ. Ethem, Şengül, Ramazan (2001). *Siyasî Partilerin Yerel Yönetim Politikaları, Merkez-Yerel Karşılaştırması: Kahramanmaraş Örneği*, Proje Sonuç Raporu, KSÜ Araştırma Fonu, Proje no 2000/-3-7, Kahramanmaraş.
- Yıldız, Adem (2012). *Türkiye'nin Parlamenter Sisteminde Hükümet*, Murat Kitabevi, Ankara
- Yıldız, Mete (2006). “Kamu Siyasaları Açısından Cep Telefonu Teknolojisi ve Mobil Devlet”, *Hacettepe Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt 24, Sayı 1, s. 241-263.
- Yıldız, Mete ve Sobacı, M. Zahid (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi”, (Derleyenler: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 16-42.
- Yıldız, Mete, Demircioğlu, M. Akif ve Babaoğlu, Cenay (2011). “Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey”, *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 17, No. 3, p. 343-365.
- Yılmaz, Osman (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, D.P.T. İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı.
- Young, Eoin ve Quinn, Lisa (2002). *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, New York.
- Yüceyılmaz, A. Arda (2013). “Sistemsiz Farklılaşmanın Nihai Evresine Ne Kadar Yakınız? Yönetişim Arayışında Türkiye'nin Reform Kayıtlarına Bir Bakış”, (Editör: Fatma Neval Genç), *Yönetişim: Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Çizgi Yayınevi, Konya, s. 87-108.
- Zabcı, Filiz (2006). “Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 30, Sayı 252, s. 133-144.

İNTERNET KAYNAKLARI

- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf (05/01/2016).
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf> (10/02/2016).
- <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/tutanak/TBMM/d18/c017/tbmm18017024ss0105.pdf> (15/02/2016).
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4543.html> (03/03/2016).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/09/20030930.htm> (05/03/2016).
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5173.html>, (07/04/2016).
- <http://resmigazete.gov.tr/eskiler/20110208-1.htm>, (10/04/2016).
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf>, (25/05/2016).
- <http://resmigazete.gov.tr/eskiler/20110208-1.htm>, (30/06/2016).
- <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285>, (20/07/2017).
- <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10736>, (15/08/2017).
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (16/08/2017).
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>, (20/08/2017).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1299.pdf>, (25/08/2017).
- http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=zp6g4ab1f_4&pkanunlarno=32129&pkanunnumarasi=5393, (30/08/2017).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, (02/09/2017).
- <http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c8525680%208006a0046/6a5cc3e39fad625a852567f5005d973a?OpenDocument>, (30/10/2017).
- <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/>, (27/11/2017).
- <http://www.kas.de/tuerkei/tr/about/>, (28/11/2017).
- https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun_Yapim_Sureci_Sempozyumu/sempozyum.pdf, (17/12/2017).
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf, (29/12/2017).
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf>, (05/01/2018).
- <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c017/tbmm18017024ss0105.pdf>, (15/01/2018).
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4543.html>, (20/01/2018).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/09/20030930.htm>, (18/02/2018).
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5173.html>, (23/02/2018).

- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss477.pdf>, (17/04/2018).
- <http://acikradyo.com.tr/arsiv-icerigi/prof-dr-birgul-ayman-gulerin-cumhuriyet-mitingi-konusma-metni> (10/05/2018).
- <http://www.yayed.org/id199-yayed-gorusu/16-maddede-iller-bankasi-gercegi-yayed-gorusu-4-agustos-2006.php#.WpGN9Khl-Uk>, (24/04/2018).
- <http://www.yayed.org/id188-yayed-gorusu/tmmob-iller-bankasini-savunmak-tum-belediye-baskanlarinin-gorevidir.php#.WpGN-Khl-Uk>, (30/04/2018).
- <http://www.yayed.org/imar-ve-planlama-haber-26/anap-iller-bankasi-tasarisina-karsiyiz.php>, (03/05/2018).
- <http://www.yayed.org/imar-ve-planlama-haber-33/iller-bankasi-kapatilmamali-17-haziran-2007.php>, (05/05/2018).
- http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=73420, (08/05/2018).
- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss477.pdf>, (11/05/2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=20843&P5=B&page1=31&page2=31, (20/05/2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=20843&P5=B&page1=33&page2=33, (21/05/2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=20843&P5=B&page1=33&page2=35, (22/05/2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=-20843&P5=B&page1=37&page2=37, (23/05/2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/-tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=20843&P5=B&page1=39&page2=39, (24/05/2018).
- <http://resmîgazete.gov.tr/eskiler/20110208-1.htm>, (30/05/2018).
- <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285>, (15/06/2018).
- www.ilbank.gov.tr/index.php?sayfa=iceriksayfa&icld=193, (16/06/2018).
- http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2016_Faaliyet_Raporu.pdf, (18/06/2018).
- http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Faaliyet_2014_WEB_TR.pdf, (19/06/2018).
- www.ilbank.gov.tr/dosyalar/belgeler/belge33/2011_ilbank_ana_sozlesme_degisiklik.pdf, (21/06/2018).
- <http://online.anyflip.com/iwxj/unlh/mobile/index.html#p=14>, (22/06/2018).
- <https://www.muhasibat.gov.tr/portal/file-attachment?id=MUH-155745&title=2016-yili-mali-analiz-raporu>, (24/06/2018).
- <https://www.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/MBB%202017%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, (26/06/2018).

- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf>, (28/06/2018).
- http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLİ_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf, (30/06/2018).
- www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/gfs-tablolari, (02/07/2018).
- http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/KamuYatirimProgramlari/Attachments/55/2017_Yili_Yatirim_Programi.pdf, (03/07/2018).
- <https://www.hazine.gov.tr/ali-babacan-sunum-sayfasi>, (04/07/2018).
- hazine.gov.tr/arama-sonucu?txtSearch=mahalli%20idare, (05/07/2018).
- www.tskb.com.tr/i/content/3116_1_TSKB_31_12_2017_Konsolide.pdf, (06/07/2018).
- www.tskb.com.tr/i/content/3117_1_TSKB_4Ç_2017_IR_Türkçe%20Sunum.pdf, (07/07/2018).
- https://online.tskb.com.tr/raporlar/sustain_2008_2009/tr/m-7-2.aspx, (08/07/2018).
- http://www.kalkinma.com.tr/data/file/faaliyetraporlari/kalkinma_2017_Faaliyet_Raporu.pdf, (09/07/2018).
- <https://www.eximbank.gov.tr/content/files/8dcb2172-ceba-4873-a8a3-6d330ced48e1/eximbank-faaliyetraporu-2016>, (10/07/2018).
- <https://www.eximbank.gov.tr/content/files/8dcb2172-ceba-4873-a8a3-6d330ced48e1/eximbank-faaliyetraporu-2016>, (11/07/2018).
- https://www.munifin.fi/sites/default/files/content_block/field_file/munifin_onepager_eng_18.pdf, (12/07/2018).
- <http://www.jfm.go.jp/en/pdf/jfm-ar2017.pdf#page=1>, (13/07/2018).
- <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2017-08/registration-document-AFD-2016.pdf>, (14/07/2018).
- <http://www.vmbb.org/wp-content/uploads/VMBB-2016-Audit.pdf>, (15/07/2018).
- <https://hazine.gov.tr/arama-sonucu?txtSearch=kamu%20bor%C3%A7%20y%C3%B6netim%20raporu>, (16/07/2018).
- <http://www.resmîgazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051101M1-1.htm>, (17/07/2018).

ÖZ GEÇMİŞ

KİMLİK BİLGİLERİ

Adı Soyadı : Tanzer ÇELİKTÜRK
Doğum Yeri : Acıpayam/ DENİZLİ
Doğum Tarihi : 16/12/1972
E-posta : tcelikturk@pau.edu.tr

EĞİTİM BİLGİLERİ

Lisans : Marmara Üni. İİBF İng. Ulus. İliş. Bölümü
Yüksek Lisans : Pamukkale Üni. Sos. Bil. Ens. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD
Doktora : Pamukkale Üni. Sos. Bil. Ens. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD
Yabancı Dil/Düzeyi : İngilizce (İyi Düzey)

İŞ DENEYİMİ:

06-2007/..... : Pamukkale Üniversitesi
Honaz M.Y.O. Öğretim Görevlisi

01-2005/05-2007 : Şekerbank T.A.Ş. Denizli Şb.
Kurumsal Krediler Pazarlama Yönetmeni

05-2004/01-2005 : Akbank T.A.Ş.- Denizli Ticari Şubesi
Müdür Yardımcısı

02-2002/11-2003 : Tekstilbank Denizli Şubesi
Kurumsal Krediler Pazarlama Yönetmen Yrd.

1996-2001 : Esbank T.A.Ş. Denizli Şubesi
Kurumsal Pazarlama ve Mali Tahlil Uzmanı

1995-1996 : Esbank T.A.Ş. Genel Müdürlük
Uzman Yrd.-Management Trainee Eğitimi

ARAŞTIRMA ALANLARI:

- Kamu Politikası ve Analizi
- Yerel Yönetim Finansmanı
- Vatandaşlık ve Çokkültürlülük
- Kentleşme ve Uluslararası Çevre Sorunları
- Stratejik Yönetim ve Planlama

TEZDEN ÜRETİLEN TEBLİĞ VE YAYINLAR:

- Yoktur.