

Belediyelerde Borçlanma ve Borç Yönetimi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Ahmet KAZAN¹

Öz: Mali özerklik anlayışının yaygınlaşmasının bir sonucu olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve gelir gider dengesizliğinin azaltılması adına belediyelere iç ve dış piyasalardan borçlanma yoluyla finans sağlama yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda borçlanma belediyelerin sıklıkla başvurduğu ve gerekli koşullar oluştuğu takdirde başvurması önerilen önemli bir finansman aracı haline dönüşmüştür. Türkiye’de de benzer bir süreç yaşanmış ve belediyelere iç ve dış piyasalardan borçlanabilme yetkisi tanınmıştır. Türkiye’de belediyelerin borçlanması ise birtakım usul ve esaslara tabi tutulmuştur. Ancak tüm bu kurallara rağmen gerek gelir ve gider yönetiminde yaşanan sorunlar, gerek borçlanmaya ilişkin mevzuat altyapısının yetersizliği, gerekse de uygulama hataları nedeniyle belediyelerin borçlanması ve dolayısıyla borç stoku zamanla artmıştır. Bu çalışmada belediyelerin borçlanma ve borç yönetimlerine ilişkin mevcut durum ortaya konularak yaşanan aksaklıklara ilişkin tespitler yapılmış ve bunlara ilişkin çözümler önerileri sunulmuştur. Araştırma özellikle mevzuat eksiklikleri ve uygulama hatalarından kaynaklı sorunları tespit etmiştir. Dolayısıyla çalışmanın mevzuat değişiklikleri hususunda önerileri ön plana çıkmıştır.

Anahtar sözcükler: Belediye borçlanması, borçlanma mevzuatı, borç yönetimi

Borrowing and Debt Management in Municipalities: Challenges and Recommendations

Abstract: With the widespread adoption of the concept of financial autonomy, municipalities in most developed and developing countries have been empowered to finance themselves through borrowing from domestic and international markets to ensure efficient service delivery and reduce income and expenditure imbalances. In this context, borrowing has emerged as a significant financing tool that is frequently employed by municipalities, and it is advisable to engage in, contingent upon the fulfillment of requisite conditions. A similar procedure was experienced in Türkiye,

¹ Dr., Uzman Denetçi, Sayıştay Başkanlığı, ahmetkazan@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-7088-3297

Makale geliş tarihi: 12.09.2025

Makale kabul tarihi: 11.02.2026

where local governments were authorized to obtain borrowing from both domestic and international markets. Borrowing of municipalities in Türkiye is subject to certain procedures and principles. Nonetheless, in spite of these regulations, the borrowing of municipalities and consequently their debt levels have risen over time, attributed to challenges in managing revenues and expenditures, insufficient legal frameworks for borrowing, and errors in implementation. This study examines the current circumstances regarding municipal borrowing and debt management, highlights the challenges faced, and suggests potential solutions. The study revealed issues, primarily stemming from deficiencies in legislation and errors in execution. Finally, the study's recommendations regarding legislative changes thus became prominent.

Key words: *Municipal borrowing, borrowing legislation, debt management.*

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Article Type: Research Article

Bu makaleye atıfta bulunmak için (*To cite this article*): Kazan, A. (2026). Belediyelerde Borçlanma ve Borç Yönetimi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.35 (2026), CYYD-2026-11, ss. 1-36.

Giriş

Belediyelerin önemi tüm dünyada artması yadsınamaz bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanan belediyeler gerek yerel ve bölgesel kalkınmanın gerekse de demokrasinin gelişmesinde son derece önemli roller üstlenmişlerdir. Bu bağlamda küreselleşme ile beraber gittikçe önemi artan “yerelleşme” kavramının bir getirisi olarak belediyeler daha önemli kuruluşlar haline gelmiştir. Zira, hizmetin vatandaşa en yakın birimlerce dolayısıyla belediyelerce yerine getirilmesi anlayışı yaygın bir kabul görmüş ve Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların ilgili dokümanlarında ve raporlarında kendine geniş bir alan bulmuştur.

Belediyelerin ayrıca tam ve yeterli istişare mekanizmaları ile vatandaş katılımı temelinde her düzeyde düzenli doğru bilgi akışını oluşturma ve böylece demokrasinin yönetimin tüm alanlarına yayılması ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gibi misyonları da bulunmaktadır. Bu nedenle belediyeler, gerek yerine getirmiş oldukları hizmetler, gerekse ülkenin demokratikleşmesi açısından büyük önem taşımaktadırlar. Yaşanan tüm bu süreçler belediyeleri stratejik bir bakış açısıyla faaliyetlerini yerine getirmeye, sonuç odaklı ve vatandaşa etkin bir hesap verme sorumluluğuna yöneltmektedir.

Bu noktada belediyelerin kendilerine yüklenen sorumlulukları yerine getirmesi mali yapı ile yakından bağlantılıdır. Zira, ancak etkin ve güçlü bir mali yapı ile belediyeler belde halkına eşit oranda ve kalitede hizmet sunumunu gerçekleştirebileceklerdir. Nihayetinde belediyelerin bütçe ve mali yönetimleri, gerek belediyelerin topladığı vergilerle yerel hizmetlerin sunumundaki başarısını ya da başarısızlığını ortaya çıkarması gerekse de hesap verilebilirliğin sağlanması adına kritik bir öneme gelmektedir. Tüm bu süreçler neticesinde yerel düzeyde bütçe ve mali yönetim belediyelere tahsis edilen maddi ve mali kaynakların nerelere ve hangi önceliklere göre tahsis edildiğini göstermeleri dolayısıyla kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasının sağlanması bakımından önemli bir role sahiptir.

Dolayısıyla yerelleşme sürecinin de etkisiyle yerel nitelikte artan hizmet taleplerinin karşılanmasında mali açıdan merkeze bağımlı olan ve yeterli öz gelirlere sahip olmayan belediyelerin finansman sorunu ile karşılaşacağı açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle finansman sorunlarına çözüm amacıyla belediyeler sıklıkla borçlanma yoluna başvurmakta ve gerek iç gerekse de dış kaynaklardan borçlanabilmektedir. Ancak uygulamada borçlanmayı ve borç yönetimini etkin bir şekilde kullanabilen belediyeler açısından başarılı sonuçlar elde edilebilirken, bunun sağlanamadığı belediyeler açısından son derece olumsuz durumlar ile karşı karşıya kalılabilmektedir.

Gelinen süreçte Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra yürürlüğe konulan düzenlemelerle görev ve yetkileri artırılan belediyelerin özellikle merkezi yönetim transfer sisteminde yapılan değişikliklerle elde ettiği gelirler de artırılmaya çalışılmıştır. Sonraki dönemlerde belediyecilik anlayışında yaşanan gelişmeler belediyelere yeni görevler yüklerken belediyelerin giderlerinde de önemli artışlar yaşanmış, ancak belediyeler artan giderlerine karşılık gerek yeni gelir üretme noktasında gerekse de öz gelirlerinin zamanla güncelliğini yitirmesi nedenleriyle sorunlar yaşamıştır. Yeterli gelir üretemeyen belediyeler ise giderlerini finanse etmek borçlanma yolunu tercih etmişlerdir. Bu noktada belediyelerin borçlanma ve borç yönetimlerinde mevzuat altyapısındaki eksiklikler ve kurumsal kapasite sorunlarından kaynaklı bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar belediyelerin borç stokunun artmasına neden olduğu gibi, borç yönetimini de zorlaştırarak uygulamada yaşanan sorunlara da sebebiyet vermiştir.

Dolayısıyla bu çalışmanın amacı, Türkiye’de belediyelerin borçlanma ve borç yönetimine ilişkin uygulamaların mevzuat, mali yapı ve kurumsal kapasite çerçevesinde analiz edilerek mevcut sorun alanlarının ortaya konulmasını sağlamaktır. Ayrıca çalışma, tespit edilen sorunları esas alarak belediyelerin borçlanma yapısının ve borç yönetimlerinin güçlendirilmesine

yönelik politika ve mevzuat temelli çözüm önerileri geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda, çalışmada nitel araştırma yöntemi benimsenmiş olup; belediyelerin borçlanma ve borç yönetimi uygulamaları mevzuat çerçevesinde ve doküman incelemesi yoluyla değerlendirilmiştir. Analiz sürecinde ilgili kanunlar, ikincil mevzuat, Bakanlıklarca yayınlanan raporlar ve mali istatistikler incelenerek analitik bir çerçevede değerlendirmeler yapılmıştır.

Dolayısıyla çalışmada belediyelerin borçlanma ve borç yönetimlerine mevcut durum ortaya konulduktan sonra söz konusu duruma ilişkin yaşanan sorunlara ve bunlara ilişkin çözüm önerilerine değinilecektir.

1. Mevcut Durum

Yerel halka en yakın kuruluşlar olan belediyeler, kentlerde yaşayan nüfusun artan ve çeşitlenen bu hizmet taleplerini karşılayabilmek, kentleri daha yaşanır ve daha modern hale getirebilmek için çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermeye başlamış, sonuçta belediyeler daha çok harcama yapmak zorunda kalmışlardır. Bu şekilde artan harcamalar, belediyelerin istihdam ve gelir üzerinde oluşturdukları etki ile toplam talebi artırmış (Sevgi, 2023: 893) ve bu anlamda yerel kalkınmada önemli bir unsur olmuştur. Ancak artan giderlerini kendi öz gelirleri ve/veya merkezden aktarılan transferlerle karşılayamayan belediyeler sıklıkla borçlanma yöntemine başvurmuşlardır (Yılmaz, vd., 2017: 271). 1990'lı yıllarda herhangi bir kısıtlama olmaksızın özellikle Hazine garantili borçlanma yöntemini uygulayan belediyelerin bu dönemde borçlarında artış gözlemlenmiş, 2000'li yıllarda ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Belediye Kanunlarının yürürlüğe girmesiyle belediye borçlanmasına ilişkin birtakım kurallar getirilmiştir (Kazan, 2011: 130-131).

Bu anlamda belediyelerin borçlanma ve borç yönetimine ilişkin ilgili mevzuat ve borçlanma türleri aşağıda detaylandırılmıştır.

1.1. Belediyelerde Borçlanma Mevzuatı

Türkiye'de belediyelerin borçlanması kanunen sıkı denilebilecek belirli kurallara bağlanmış (Serbes, vd., 2022: 141) ve belediyelerin borçlanmasına ilişkin düzenlemeler temelde 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinde belirtilmiştir. Dolayısıyla bahsi geçen madde çerçevesinde belediyelerin borçlanması açısından bir denetim sisteminden bahsetmek mümkündür (Bülbül, 2018: 269). Bahsi geçen 68. madde hükmüne göre,

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınır.

g) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketine yapılan borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz.

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

1.2. Borçlanma Türleri

Yukarıda belirtilen düzenlemeye göre Türkiye'de belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borç alınan kaynağa göre iç ve dış borçlanma yapabilirler.

1.2.1. İç borçlanma

Belediyeler iç borçlanmalarını kamu ve özel bankalardan, İlbank'tan ve diğer kuruluşlardan yapabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 315).

5393 sayılı Kanun'da iç borçlanma, yılı içinde alınacak iç borçlanmada yeniden değerlendirme oranıyla bulunacak en son kesinleşmiş bütçe gelirlinin %10'unu geçmeyen ve %10'unu geçen borçlanma olarak düzenlenmekte, borçlanmanın belirtilen bu oranı geçip geçmediğine göre ise onay ve izin makamları değişmektedir. Buna göre:

1- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin bir mali yıl içinde almak istediği iç borç tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapabilirler. Belirtilen oranlara kadar borçlanmada meclis kararı ile yeterlidir. Başka bir makamın onayına ve iznine gerek yoktur.

2- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin bir mali yıl içinde almak istediği iç borç tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçen borçlanmayı ise meclis üye sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.

Belediyeler, iç borçlanmayı tahvil ihracı suretiyle, İller Bankası'ndan veya diğer kuruluşlardan yapabilirler.

1.2.1.1. Tahvil ihraç suretiyle borçlanma

5393 sayılı Kanun ile belediyelere, ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapısı itibariyle düşük faizli ve uzun vadeli finansman imkânı sağlayan tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir (Kılıç ve Kaya, 2021: 51). Ancak, teknik yapısı ve bir sermaye piyasası aracı olması nedeniyle Kanun tahvil ihracını diğer borçlanma türlerinden ayrı olarak düzenlemiştir (Ökmen ve Koç, 2015: 556).

Ayrıca, Kanun'da tahvil ihracının yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için kullanılabilmesi ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılabilmesi belirtilmiştir. Dolayısıyla belediyeler, cari harcamalarının finansmanı için tahvil ihracı suretiyle borçlanamaz (Güngör, 2009: 8).

Söz konusu kanunda “ilgili mevzuat hükümleri” ile sermaye piyasasında borçlanmaya ilişkin düzenlemeler kastedilmektedir (Kılıç ve Kaya, 2021: 62). Bahsi geçen düzenlemeler ise başlıca 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda yer almaktadır. Kanun'a göre, ihraç veya halka arz olunacak sermaye piyasası araçlarının Sermaye Piyasası Kuruluna (SPK) kaydedilmesi zorunludur. Kanun'da sadece merkezi yönetimin borçlanma aracı ihraçlarının SPK kaydına alınması zorunluluğu yoktur. Bu durumda, belediyelerin borçlanma yoluna giderken ihracın kaydı için sermaye piyasası kurumları gibi SPK'ya başvurusu gerekecektir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 4. maddesine göre; Genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın iznine tabidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. Söz konusu izin sürecine ilişkin usul ve esaslar Bakanlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Sermaye piyasası mevzuatı hükümleri saklıdır.

Söz konusu Kanun'da belirtilen izin sürecine ilişkin usul ve esaslar 15.03.2012 tarihli ve 28234 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler ile Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik”te düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen bütün bu mevzuat hükümlerine göre belediyelerin tahvil yoluyla borçlanma mekanizmasına başvururken özetle aşağıdaki yolu sırasıyla izlemeleri söz konusu olacaktır:

- 1- Tahvil ihracı için belediye meclisince karar alınması,
- 2- Tahvil ihracı için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan izin alınması,
- 3- İzahname ve sirküler düzenlenmesi,
- 4- Kayda alınma için SPK'ya başvuru yapılması,
- 5- Kurulun kayda olma onayından sonra tahvil satışı işlemlerinin gerçekleştirilmesi.

Belediyeler, yaşanması muhtemel nakit sıkıntısı, teknik kapasite yetersizliği, Hazine garantisi olmayışı, tahvil ihracının uzun süreçli olması gibi nedenlerle tahvil ihracını tercih etmemektedir (Kılıç ve Kaya, 2021: 58). Bugüne kadar Ankara, İstanbul ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri tarafından tahvil ihracı yoluna gidilmiş olmasına rağmen, Ankara Büyükşehir Belediyesi 1990 ve 1991 yılında tahvil ihracından topladığı 591,7 milyon dolar tutarındaki fonu geri ödeyememiş, Hazine garantisi olmamasına rağmen Türkiye'nin kredi notunun düşmemesi için Hazine Müsteşarlığı bu borçları üstlenmiş; İstanbul Büyükşehir Belediyesinin tahvil ihracı girişimi ise talep olmaması nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanmış ve Antalya Büyükşehir Belediyesi ise 2017 yılında sürecin uzun olması nedeniyle ihraçtan vazgeçmiştir (Kılıç ve Kaya, 2021: 58).

Türkiye uygulamasında bankalardan kredi kullanımını yaygınken tahvil ihracı suretiyle borçlanma yaygın bir finansman yöntemi değildir (Canpolat Bıçakçı & Özgül, 2017: 116). Ayrıca belediyelerin yapacakları tahvil ihraçları Hazine Müsteşarlığı²'nin iznine tabi olmakla birlikte bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmediğinden, belediyelerce gerçekleştirilecek tahvil ihraçlarının piyasada ilgi görmemesi olasıdır (Ökmen ve Koç, 2015: 556).

1.2.1.2. Kira sertifikası

Belediyelerde iç borçlanma yöntemleri arasında yer alan kira sertifikaları, varlık temelli ve faizsiz olarak tasarlanmış finansman yapısı nedeniyle Türkiye'de yerel yönetimler açısından son zamanlarda gündeme gelen alternatif bir borçlanma aracı olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'de kira sertifikalarının hukuki altyapısı 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile SPK'nın Kira Sertifikaları Tebliği (III-61.1) kapsamında oluşturulmuş olup bahsi geçen Tebliğ'de kira sertifikası; “*her türlü varlık ve hakkın finansmanını sağlamak amacıyla varlık kiralama şirketi tarafından ihraç edilen ve sahiplerinin bu varlık veya haktan elde edilen gelirlerden payları oranında hak sahibi olmalarını sağlayan menkul kıymet*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu borçlanma yöntemine göre belediyeler, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz varlıkları SPK mevzuatı çerçevesinde kurulan kuruluşlar aracılığıyla menkul kıymet şeklinde ihraç edebilmekte ve söz konusu varlıkların kullanımından elde edilen kira gelirleri, kira sertifikası yatırımcılarına getiri olarak dağıtılabilmektedir.

² Hazine Müsteşarlığı 10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırılmış ve tüm görev ve yetkileri Hazine ve Maliye Bakanlığı'na devredilmiştir. Mezkûr düzenlemelerde halen yer alması nedeniyle bu çalışmada birçok yerde Hazine Müsteşarlığı ifadesi kullanılmıştır. Dolayısıyla Hazine Müsteşarlığı ifadesinden 10 Temmuz 2018 tarihinden sonrası için Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın anlaşılması gerekmektedir.

1.2.1.3. İller bankasından (ilbank) borçlanma

Daha avantajlı kredi seçenekleri nedeniyle belediyeler aynı zamanda ortağı olduğu İller Bankasından sıklıkla borçlanma yoluna başvurabilmektedirler (Güngör, 2009: 5). 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yapısı itibarıyla bir kalkınma ve yatırım bankası olarak kurgulanmış olan İller Bankasının temel amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerine finansman desteği sağlamak, bu idarelere ilişkin proje ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunmak, alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir (Doğan ve Baş, 2013: 301; Tuna, vd., 2022: 533). Buna göre İller Bankası, aracılık, yatırım ve danışmanlık ile kredi verme şeklinde üç temel fonksiyon icra etmektedir (Gümüş ve Yereli, 2016: 226).

İller Bankası yukarıda da ifade edildiği üzere 5393 sayılı Kanunun 68. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen şartlar doğrultusunda belediyelere kredi imkânı sağlamaktadır. Buna göre nakit veya yatırım kredisi talep eden belediyeler ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası ise hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği takdirde kredi taleplerini reddedebilmektedir.

1.2.1.4. Diğer kuruluşlardan borçlanma

Belediyeler, 5393 sayılı Kanun'da belirtilen şartlara uymak suretiyle diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel bankalardan da borçlanabilirler (Doğan ve Baş, 2013: 301). İller Bankası belediyelerin borç almalarını kolaylaştırıcı şekilde aracılıkta bulunabilir veya kefillik işlerini yürütebilir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 23). Belediyelerin bunların dışında çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, KİT'ler gibi) yönelik yükümlülüklerini yerine getirmemeleri de borçlanma şeklinde kabul edilebilmektedir (Yılmaz, vd., 2017: 273).

1.2.2. Dış borçlanma

Belediyelerin 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca dış borçlanma yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu maddeye göre belediyeler 4749 sayılı Kanun çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında bulunan projelerin finansmanı için dış borçlanma yapabilecektir. Dış finansman için projenin yatırım programında yer alması yeterli olmamakta, aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda da ilgili mevzuatında belirtilen süreçlerin de tamamlanması gerekmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 302; Tuna, vd., 2022: 534-535). Belediyelerin uluslararası

piyasadan tahvil ihracı şeklinde borçlanabilmesinde bir engel bulunmamaktadır (Kılıç ve Kaya, 2021: 66).

4749 sayılı Kanun'a ve ikincil mevzuat hükümlerine göre büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilen dış borçlanmanın kamu yatırım programında yer alan projelerle sınırlı tutulması ve denetim mekanizmaları nedeniyle belediyelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi tutulduğu belirtilebilir (Yılmaz, vd., 2017: 277).

Belediyelerde dış borçlanma hazine garantili borçlanma ve hazine garantisi olmaksızın borçlanma olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir.

1.2.2.1. Hazine garantili borçlanma

“Hazine geri ödeme garantisi” kavramı 4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde belirtilmiş ve kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin %50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun II/B sayılı cetvelinde yer alan idareler lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantiler şeklinde tanımlanmıştır. Bu şekilde verilecek kredilerin kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar 25.12.2014 tarihli ve 29216 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir

Hazine ve Maliye Bakanlığı aracılığıyla sağlanan kredilerde kendi içinde ikiye ayrılmaktadır (Ağcakaya ve Berkay, 2014: 2698). Bunlardan birincisi dış borcun devri veya ikrazı şeklindeki kredilerdir. 4749 sayılı Kanunda dış borcun devri Hazine ve Maliye Bakanlığınca sağlanan dış finansman olanaklarından farklı nedenlerle ihtiyacı olan ve Kanunda belirtilen kamu idarelerine anlaşmanın mali şartları ile birlikte ve asıl borçlusu bu kuruluşlar olmak kaydıyla aktarılması; ikrazı ise sağlanan dış borcun yine belirtilen kurum ve kuruluşlara gerektiğinde anlaşmanın mali şartlarından bağımsız olarak aktarılması olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı Türkiye Devleti adına dış finansman sağlayıcılarıyla dış finansman anlaşması yapıp daha sonrasında borcu ilgili belediyeye anlaşmanın mali şartlarına uyarak veya uymayarak devretmektedir. İkincisi ise hazine geri ödeme garantili krediler olup bu kredilerde anlaşmalar dış finansman kaynağı ile belediye arasında yapılmakta, Hazine ve Maliye Bakanlığı belediyenin anlaşmadan doğan yükümlülüklerini yerine

getirmemesi durumunda ilgili borcu kreditora geri ödeyeceğini taahhüt etmektedir.

1.2.2.2. Hazine garantisiz borçlanma

4749 sayılı Kanun'a göre belediyelerin hazine garantisiz dış borçlanmalarında, Hazine ve Maliye Bakanlığı yalnızca dış borçlanmaya izin vermekte ve kredi anlaşmasının dış borç kaydını yapmaktır. Dolayısıyla Bakanlığın bu noktada başka bir yükümlülüğü olmayıp belediyeler kredi anlaşmalarını kendileri sonuçlandırmaktadırlar. Belediyeler genel olarak hazine garantisiz dış krediyi, Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, diğer uluslararası kuruluşlar ve yabancı bankalar gibi birçok kuruluştan sağlamaktadır.

2. Literatür Taraması

Belediyelerde borçlanma ve borç yönetimi, literatürde mali sürdürülebilirlik ve yerel mali özerklik tartışmalarıyla birlikte ele alınmaktadır. Türkiye'de belediyelerin borçlanma eğilimleri; merkezi transferlerin ağırlığı, öz gelir üretme kapasitesindeki sorunlar ve artan yerel hizmet talepleri ile beraber artan giderler gibi unsurlar ile paralellik göstermektedir. Bu bağlamda Türkiye'de literatür, belediyelerde borçlanmayı teknik bir finansman aracı özelliğiyle beraber yapısal mali sorunların bir sonucu ve göstergesi olarak ele almaktadır (Yılmaz, 2013; Akbulak, 2016; Ulusoy & Akdemir, 2019).

Türkiye'de belediyelerin borçlanma ihtiyacının temel nedenleri arasında gösterilen unsurlardan biri öz gelir üretme kapasitesinin düşüklüğüdür. Akademik çalışmalar ve araştırmalar, belediye gelirlerinin büyük ölçüde merkezi yönetim transferlerine dayandığını, elde edilen öz gelirlerin ise yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010; Çağırın Kendirli, vd., 2015; Marmara Belediyeler Birliği, 2015; Arikboğa, 2016; Ulusoy & Tekdere, 2019; Tekdere & Gürbüz, 2021). Bu durum, yerel yönetimlerin mali özerkliğini sınırlayıcı etkide bulunmakta ve borçlanmayı sürekli bir finansman yöntemi hâline getirmektedir. Literatürde bu yapı, mali bağımlılık ve dikey mali dengesizlik kavramları çerçevesinde değerlendirilmekte ve borçlanma eğilimini artıran temel unsurlardan biri olarak görülmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2009; Egeli & Diril, 2012).

Türkiye'de belediyelerin borç yapısını inceleyen ampirik çalışmalar, borçların önemli önemli oranlarda arttığını ve bu durumun borç servis yükünü artırarak belediyeler açısından bütçe dengeleri üzerinde baskı oluşturduğunu göstermektedir (Ağcakaya & Berkay, 2014; Ökmen & Koç, 2015). Özellikle faiz oranlarındaki oynaklık ve döviz cinsinden borçlanmalar, yerel yönetimlerin mali kırılganlığını artıran unsurlar arasında

değerlendirilmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2019). Bunun yanında yapılan diğer çalışmalar, belediyelerin büyük oranda merkezi transferlere bağımlı olması sonucu belediye harcamalarını ve dolayısıyla belediyelerin borçlanma gereksinimlerini önemli ölçüde artırdığını ortaya koymuştur (Acar, 2019; Serbes, vd., 2022).

Borç yönetimi literatürü, borcun yalnızca büyüklüğüne değil, vade yapısı, faiz maliyeti ve geri ödeme kapasitesi gibi unsurları da ele almaktadır. Buna göre Türkiye’de belediyelerde borç yönetiminin çoğunlukla kısa vadeli nakit ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik gerçekleştirildiği, dolayısıyla uzun vadeli borç yapısıyla beraber kısa vadeli borçlarda da artış olduğu, ayrıca orta ve uzun vadeli mali planlama ile borçlanma kararları arasındaki bağın zayıf olduğu görülmektedir (Akbulak, 2016; Serbes & Çetinkaya, 2019).

Yerli literatürde belediyelerin borçlanmalarına ilişkin çözüm önerileri, ağırlıklı olarak mali yapının düzeltilmesine yönelik olduğu gözlemlenmektedir. Belediyelerin öz gelirlerinin artırılması ve kaynak kullanımında etkinliğinin güçlendirilmesi, borçlanma ihtiyacını azaltmaya yönelik temel politika önerileri arasında yer almaktadır. Bunun yanında çok yıllık bütçeleme anlayışının etkin bir şekilde kullanılması, mali kural uygulamaları ile beraber şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının ön planda tutulması yine literatürde borçlanma davranışlarını disipline edici araçlar olarak değerlendirilmektedir (Ökmen & Koç, 2015; Şahin İpek, 2018; Ulusoy & Akdemir, 2019; Kazan, 2019). Ayrıca borç yönetimi kapasitesinin geliştirilmesi, literatürde öne çıkan bir diğer çözüm alanıdır. Belediyelerde profesyonel borç yönetimi birimlerinin oluşturulması, borç portföyünün düzenli olarak izlenmesi ve risk analizlerinin yapılması, mali sürdürülebilirliğin sağlanması açısından önemli bir unsur olarak görülmektedir (Güngör, 2011; Ulusoy & Tekdere, 2019; Çiçek & Dikmen, 2020)

3. Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışma, belediyelerde borçlanma ve borç yönetimi uygulamalarını mevzuat, Bakanlıklarca yayınlanan istatistik verileri ve belediyelerin kurumsal yapısı çerçevesinde inceleyen nitel bir araştırma özelliği taşımaktadır. Çalışma, betimleyici ve bir politika analizi araştırma deseni çerçevesinde; belediyelerin borçlanma yapıları ile borç yönetiminde karşılaşılan sorunları, mevcut yasal düzenlemeleri ve uygulamaları esas alarak doküman incelemesi yöntemiyle değerlendirme yoluna gitmiştir. Bu kapsamda başta 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun olmak üzere, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları ve ilgili diğer düzenlemeler ile bu düzenlemelere ilişkin uygulamalar bir analiz çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Ayrıca çalışmanın temelini oluşturan istatistikî veriler, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belediyelere ilişkin yayımlanan raporlar ve istatistikler esas alınarak hazırlanmıştır.

Araştırmanın ampirik boyutunda ise belediyelerin gelir ve giderlerindeki değişim, borçlanma eğilimleri ve borç stokundaki dönüşüm, 2014–2024 dönemini kapsayacak şekilde ikincil veri analizi yöntemiyle incelenmiştir. Bu çerçevede yukarıda da ifade edildiği üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne yayınlanan genel yönetim mali istatistikleri ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne yayınlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarındaki mali istatistiklerden yararlanılmış; elde edilen veriler tablolaştırılarak yıllar itibarıyla karşılaştırmalar yapılmıştır. Analiz sürecinde, belediyelerin borçlanma nedenleri ile mevzuat kaynaklı ve uygulamadan doğan sorun alanları ilişkilendirilmiş; bulgular analitik bir yaklaşımla değerlendirilmiştir. Bu sayede, belediyelerin borçlanma ve borç yönetimine ilişkin sorunların bütüncül bir bakış açısıyla ortaya konulması ve uygulanabilir politika önerilerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

4. Belediyelerde Borçlanma ve Borç Yönetimine İlişkin Sorun Alanları

4.1. Belediyelerde Borçlanma Nedenleri

Elde ettiği gelirlerin büyük bir oranını cari ve transfer harcamalarına ayıran belediyelerin çoğunlukla yatırım giderleri için kaynak ayıramadığı, bu nedenle de özellikle söz konusu yatırım harcamalarını finanse etmek borçlanmaya başvurdukları gözlemlenmiştir (Doğan ve Baş, 2013: 295; Tuna, vd., 2022: 529-530). Genel olarak ise belediyeleri borçlanmaya iten nedenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

4.1.1. Gelir-gider dengesizliği

Belediyelerin gelirleri çeşitli vergi, harç ve harcamalara katılım paylarından oluşan öz gelirler ve merkezden aktarılan transferlerden oluşmaktadır (Ökmen ve Koç, 2015: 552). Belediyelerin en önemli öz gelir kaynaklarını 1981 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil edilen gelirler ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen gelirler oluşturmakta iken, merkezi yönetim vergi gelirlerinden belediyelere yapılan transferler ile ilgili temel düzenlemeler 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile yapılmıştır.

Tablo 1. Belediye Gelirleri

A- Yerel (Öz) Gelirler	B- Transfer Gelirleri
1- Kanunla belediyelere verilen vergi, harç ve harcamalara katılma payları	1- Merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar
2- Taşınır ve taşınmaz malların yönetim gelirleri	2- Merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen ödenekten alınan transferler
3- Hizmet karşılığı alınan ücretler	3- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
4- Faiz ve ceza gelirleri	
5- Alınan bağışlar	
6- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyet karşılığı sağlanan gelirler	

Kaynak: *Yılmaz, vd., 2017, s. 241.*

Kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için kaynağa ihtiyaç duyan belediyeler, söz konusu kaynakların giderleri karşılama yetersiz kalması durumunda ortaya çıkan açığı karşılamak adına borçlanmaya başvurabilmektedir (Gölçek, 2016: 63). Söz konusu finansman açığını gidermek üzere belediyeler gerek yurt içi gerekse de yurt dışı sermaye piyasalarından belirlenen mevzuat çerçevesinde borçlanma yapabilmektedir (Bülbül, 2018: 269).

Gelinen süreçte özellikle yaşanan mali yerelleşme sürecinin de etkisiyle (Çukur, 2020: 159) giderleri artan belediyelerin gelirlerinde aynı oranda artış yaşanmamıştır (Serbes, vd., 2022). Nihayetinde harcamaları artan belediyelerin ürettikleri öz gelir seviyesi ile merkezi yönetimden alınan payların yeterli olmaması, belediyeleri borçlanmaya iten en önemli unsurlardan biri olmuştur (Tuna, vd., 2022: 139). Söz konusu durum aşağıda Tablo 2’de de gösterilmiştir.

Tablo 2. Tüm Belediyeler için Bütçe Dengesi ile Gelir ve Gider Artış Oranları (2014-2024)

Yıl	Toplam Gelir (Bin TL)	Toplam Gider (Bin TL)	Bütçe Dengesi (Bin TL)	Gelir Artış Oranı (%)	Gider Artış Oranı (%)
2014	62.544.796	63.266.220	-721.424	13,77	5,22
2015	72.159.838	73.756.957	-1.597.119	13,32	14,22
2016	80.994.408	91.269.961	-10.275.553	10,91	19,19
2017	97.148.981	112.048.078	-14.899.097	16,63	18,54
2018	110.933.045	132.004.672	-21.071.627	12,43	15,12
2019	115.484.308	123.349.928	-7.865.620	3,94	-7,02
2020	136.768.350	134.559.344	2.209.006	15,56	8,33
2021	192.182.996	183.962.486	8.220.510	28,83	26,86
2022	372.749.078	397.489.254	-24.740.176	93,96	116,07
2023	682.313.298	768.828.974	-86.515.676	83,04	93,42
2024	1.109.845.398	1.285.948.478	-176.103.079	62,66	67,26

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri başlığında yer alan Belediye Bütçe İstatistikleri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 2’den de görüleceği üzere, Türkiye’de belediyelerin gelir ve gider dengesine bakıldığında giderlerinin gelirlerinden daha fazla olduğu ve dolayısıyla da 2014-2024 döneminde 2020 ve 2021 yılları hariç her yıl bütçe açıkları verdiği görülmüştür.

4.1.2. Etkin olmayan kaynak kullanımı

Belediyelerdeki gelirlerinin giderlerini karşılayamayacak düzeyde olmamasının yanında söz konusu giderlerin etkin bir şekilde kullanılmaması da borçlanmanın sebeplerinden olmuştur. Özellikle belediyelerin giderlerin gerçekleştirilmesinde siyasi saiklerin ön plana çıkması nedeniyle kaynakların verimli olmayan alanlarda kullanılması belediyeleri borçlanmaya sevk etmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 20). Bununla beraber önceliklendirilmeden ve plansız bir şekilde yapılan yatırımlar da yine

belediyelerin yoğun bir şekilde borçlanma yöntemini kullanmasına neden olmaktadır (Tuna, vd., 2022: 532).

4.1.3.Öz gelir yetersizliği

Yukarıda da ifade edildiği üzere belediyelerin öz gelirlerinde yaşanan düşüklük, belediyelerin borçlanmasına neden olan başlıca unsurlar arasında yer almaktadır. Aşağıda belirtilen Tablo 3, belediyelerin gelirlerini detaylı bir şekilde göstermektedir.

Tablo 3. Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Belediye Gelirleri

(1) Vergi Gelirleri	<ul style="list-style-type: none">- Mülkiyet Üzerinden Alınan Diğer Vergiler- Bina Vergisi- Arsa Vergisi- Arazi Vergisi- Çevre Temizlik Vergisi- Haberleşme Vergisi- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi- Eğlence Vergisi- Yangın Sigortası Vergisi- İlan ve Reklam Vergisi- Harçlar- Bina İnşaat Harcı- Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı- İşgal Harcı- İşyeri Açma İzni Harcı- Kaynak Suları Harcı- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı- Tellallık Harcı- Toptancı Hali Resmi
---------------------	--

	<ul style="list-style-type: none">- Yapı Kullanma İzni Harcı- Diğer Harçlar
(2) Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	<ul style="list-style-type: none">- Mal ve Hizmet Satış Gelirleri- Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri- KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri- Kurumlar Hasılatı- Kurumlar Karları- Kira Gelirleri
(3) Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	<ul style="list-style-type: none">- Yurt dışından alınan bağış ve yardımları- Merkezi Yönetim Bütçesinden Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar- Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar- Kurum ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar- Proje Yardımları- Hizmet Sunumu Karşılığı Alınan Gelirler
(4) Faizler, Paylar ve Cezalar	<ul style="list-style-type: none">- Faiz gelirleri- Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar

	- Para Cezaları
(5) Sermaye Gelirleri	- Taşınmaz satış gelirleri - Taşınır satış gelirleri - Menkul kıymet ve varlık satış gelirleri - Diğer
(6) Alacaklardan Tahsilat	

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mahalli İdareler Bütçe Hazırlama Rehberlerine dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mahalli İdareler Bütçe Hazırlama Rehberlerine göre, (4) Faizler, Paylar ve Cezalar kısmında belirtilen Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar, Devlet Payları (Madenlerden Alınan Devlet Payları), Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar, Yönetim Giderlerine Katılma Payları, Kamu Harcamalarına Katılma Payları, Mahalli İdarelere Ait Paylar ve Diğer Paylardan oluşmaktadır. Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar ise Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar, Konutlara Ait Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylar, İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylarından oluşmaktadır. Bu noktada Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar merkezi idare tarafından belediyelere aktarılan transfer gelirlerini, bunun dışındaki gelirler ise belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır.

Aşağıda yer alan Tablo 4, belediyelerin öz gelirlerinin yıllar içerisindeki değişimini göstermektedir.

Tablo 4. Belediye Öz Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Yeri

Yıllar	Öz Gelir (TL)	Transfer ³ (TL)	Toplam Gelir (TL)	Öz Gelir/Toplam Gelir (%)
2014	26.652.016	35.892.780	62.544.796	42,61
2015	27.848.730	44.311.108	72.159.838	38,59
2016	32.271.052	48.723.356	80.994.408	39,84

³ Mahalli İdareler Analitik Bütçe Sistemi Gelir Ekonomik Sınıflandırması 05.2.2.51 kodunda yer alan “Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar” verilerinden oluşmaktadır.

2017	39.012.952	58.136.029	97.148.981	40,16
2018	43.075.219	67.857.826	110.933.045	38,83
2019	42.786.992	72.697.316	115.484.308	37,05
2020	47.111.267	89.657.083	136.768.350	34,45
2021	70.235.650	121.947.346	192.182.996	36,55
2022	133.086.395	239.662.683	372.749.078	35,70
2023	243.134.338	439.178.960	682.313.298	35,63
2024	353.293.591	756.551.807	1.109.845.398	31,83

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri başlığında yer alan Belediye Bütçe İstatistikleri verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2014-2024 yılları arasındaki değişim incelendiğinde, belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri arasındaki payının istisna yıllar dışında sistematik olarak bir azalma ve dolayısıyla merkeze bağımlı olma eğiliminde olduğu gözlemlenmiştir. Dolayısıyla belediyelerin öz gelir düşüklüğü toplam gelirlerini olumsuz etkilemekte ve borçlanmaya neden olan unsurlar arasında yer almaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 20). Belediyelerin öz gelirindeki azalışın nedenleri arasında aynı zamanda siyasi kurumlar olan belediyelerin seçmen davranışlarını önceliklendirerek bazı gelirleri (harcamalara katılım payı gibi) tahakkuk ve/veya tahsil etmede isteksiz davranış sergilemeleri (Karabacak, 2013: 134; Şahin İpek, 2018: 17) ve maktu olarak belirlenen birçok vergi ve harç tarifelerinin belirlenme yetkisinin daha önce Bakanlar Kurulu'na sonrasında Cumhurbaşkanı'na ait olmasına rağmen bu tarifelerin uzun süre güncellenmemesi nedeniyle 2464 sayılı Kanunun güncelliğini yitirmesi (Kazan, 2019: 22) olarak sıralanabilir.

4.2. Borçlanma ve Borç Yönetimine İlişkin Sorun Alanları

5393 sayılı Kanun belediyelerin borçlanma kaynakları ile borçlanmaya ilişkin bazı hususlardan bahsetmiş ve borçlanmaya ilişkin birtakım sınırlamalar ve denetim mekanizmaları geliştirmiştir. Ancak tüm bu düzenlemelere rağmen gelinen süreçte belediyelerin borçları zamanla artış göstermiştir (Yılmaz, vd., 2017: 281).

Ayrıca ilgili mevzuat düzenlemelerinde borç stoku tanımına dair herhangi bir atıfta bulunmamıştır. Ancak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün Mahalli

İdareler Genel Faaliyet Raporlarında borç stoku hesaplanırken banka kredileri, kamu idarelerine mali borçlar, dış mali borçlar, bütçe emanetleri, vergi ve sosyal güvenlik ile diğer yükümlülükler kalemlerinin toplamı dikkate alınmaktadır. Bu tanıma istinaden hazırlanan mahalli idarelerin 2014-2024 yılları arasındaki borç dağılımlarına ilişkin Tablo 5 aşağıda yer almaktadır:

Tablo 5. Mahalli İdarelerin Borç Dağılımları (2014-2024)

Yıl	Banka Kredileri		Kamu İdarelerine Mali Borçlar		Dış Mali Borçlar		Bütçe Emanetleri		Vergi ve Sosyal Güvenlik		Diğer Yükümlülükler		Toplam Yükümlülük (TL)
	Tutarı (TL)	Oranı (%)	Tutarı (TL)	Oranı (%)	Tutarı (TL)	Oranı (%)	Tutarı (TL)	Oranı (%)	Tutarı (TL)	Oranı (%)	Tutarı (TL)	Oranı (%)	
2014	12.874.512,70	23,00	7.954.189,50	14,21	6.284.759,00	11,23	10.093.711,00	18,03	3.260.151,80	5,82	15.512.073,70	27,71	55.979.397,70
2015	14.006.857,60	22,03	8.781.530,10	13,81	7.056.348,90	11,10	11.404.818,70	17,94	3.600.479,60	5,66	18.727.732,00	29,46	63.577.766,90
2016	17.848.187,30	22,13	10.225.725,50	12,68	9.213.519,70	11,42	13.165.621,30	16,32	2.752.071,80	3,41	27.444.414,16	34,03	80.649.539,80
2017	25.373.317,10	23,58	11.561.703,30	10,74	11.253.449,50	10,46	18.544.551,80	17,23	2.847.191,30	2,65	38.046.938,50	35,35	107.627.151,50
2018	43.384.355,00	27,13	9.692.244,00	6,06	18.423.657,00	11,52	27.756.787,00	17,36	3.590.417,00	2,25	57.072.528,00	35,69	159.919.989,00
2019	48.848.401,00	27,20	11.318.772,00	6,30	21.796.639,00	12,14	34.261.532,00	19,08	4.156.713,00	2,31	59.198.835,00	32,96	179.580.892,00
2020	50.530.897,00	24,49	13.903.596,00	6,74	31.158.233,00	15,10	38.510.113,00	18,66	4.668.283,00	2,26	67.561.490,00	32,74	206.332.612,00
2021	48.324.121,00	20,14	13.038.844,00	5,43	51.989.385,00	21,67	41.495.447,00	17,29	4.867.821,00	2,03	80.236.511,00	33,44	239.952.128,00
2022	62.830.863,00	18,11	12.624.104,00	3,64	68.049.381,00	19,61	83.352.003,00	24,02	6.982.129,00	2,01	113.192.937,00	32,62	347.031.417,00
2023	104.131.978,00	17,60	15.818.388,00	2,67	107.490.880,00	18,17	146.190.188,00	24,71	10.057.796,00	1,70	207.841.902,00	35,14	591.531.132,00
2024	147.790.759,00	16,19	18.431.325,00	2,02	121.807.880,00	13,34	306.398.100,00	33,57	16.025.959,00	1,76	302.307.674,00	33,12	912.761.697,00

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu verilerine dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda her ne kadar tüm mahalli idarelerin borçları belirtilmiş olsa da bu borçların çok büyük bir kısmını belediyelere ait borçlar oluşturmaktadır (Çukur, 2020: 165).

³ Tabloda belirtilen oranlar ilgili borç türünün “Toplam Yükümlülük” içindeki payını ifade etmektedir.

Bunun yanında belediyelerin borçlanma ve borç yönetimi ile ilgili karşılaşılan sorunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

4.2.1. Borç stokunun tanımı

Yukarıda da ifade edildiği üzere, belediyelerin borçlanmasına ilişkin düzenlemeleri içeren 5393 sayılı Kanun'da borç stokunun tanımına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu noktada, 5393 sayılı Kanun borç stoku ile borçlanma limitlerini belirlediğinden belediyeler için açık, net ve anlaşılır bir borç tanımının yapılmış olması büyük önem arz etmektedir. 4749 sayılı Kanun'da ise devlet borcu, “*Türkiye Cumhuriyeti adına Müsteşarlığın borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü malî yükümlülükler*” olarak tanımlanmıştır. Ancak 5393 sayılı Kanun'da, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, 5018 sayılı Kanun'da ve bu kanunların ikincil düzenlemelerinde belediyeler için bir borç tanımı yapılmamıştır.

Bunun yanında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarında borç stoku hesaplanırken İçişleri Bakanlığı'nın “Borçlanma” konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Genelgesi esas alınarak banka kredileri, kamu idarelerine mali borçlar, dış mali borçlar, bütçe emanetleri, vergi ve sosyal güvenlik ile diğer yükümlülükler kalemlerinin toplamı borç stoku olarak belirlenmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 12.02.2025 tarih ve 2025/2 sayılı Borçlanma İşlemleri Hakkında Genelge'de borç stoku tanımını biraz daha genişletmiş ve iç ve dış borç stokunun kısa veya uzun vadeli iç ve dış mali borçlar, kısa veya uzun vadeli faaliyet borçları, ödenecek vergi ve fonlar, ödenecek sosyal güvenlik kesintileri, vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler, kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar, gider tahakkukları, diğer çeşitli kısa vadeli yabancı kaynaklar ile diğer uzun vadeli yabancı kaynaklar toplamı olduğu ifade edilmiştir. Genelgede ayrıca borç stoku hesaplanırken faiz dâhil iç ve dış borçların da borç stokuna dahil edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Bakanlığın borç stoku kavramını oldukça geniş yorumladığından bahsedilebilir.

Ancak borç stoku tanımında Hazine ve Maliye Bakanlığı farklı bir uygulamada bulunmaktadır. Zira Bakanlık AB Genel Yönetim Borç Stoku istatistiklerinde yerel yönetim borç stokunu; “*Belirli bir tarih itibarıyla yerel yönetim sektörünün genel yönetimin diğer alt sektörleri ile genel yönetim sektörü dışında kalan yurt içi ve/veya yurt dışından sağladıkları konsolide olmayan kredi borçlarının toplamını ifade eder*” şeklinde tanımlamaktadır. Anlaşılacağı üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan dar bir kapsamda değerlendirerek borç stoku

kapsamında yalnızca yurt içi ve/veya yurt dışından sağlanan kredi borçlarını değerlendirmekte, diğer yükümlülükleri borç stoku kapsamında değerlendirmemektedir.

Burada belirtilmek istenen husus borç stoku tanımının ilgili Kanun yerine Bakanlıklarca yayımlanan düzenleyici işlemlerle yapılmış olması, zamanla değişkenlik gösterebilmesi ve dolayısıyla maddenin farklı yorumlanarak bazı karışıklıklara sebebiyet vermesi nedeniyle bir takım hatalı uygulamaları beraberinde getirmesidir. Ayrıca bu şekilde bir borç tanımının olmaması uygulamada belediyelerin yorum farkı nedeniyle bu ifadeyi yalnızca finansal borçlar olarak değerlendirmesine, vergi ve sosyal güvenlik borçlarını, faaliyet borçlarını ve diğer yükümlülükler gibi borçların borç stok tutarına dahil edilmemesine neden olabilmektedir.

4.2.2. Borç stok tutarının hesabına ilişkin hatalar

Daha önce de ifade edildiği üzere 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı ve bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu noktada, belediye, bağlı idare ve şirketlerin borç ve gelirlerinin ayrı ayrı mı yoksa toplam olarak mı esas alınacağı konusunda uygulamada bazı sorunlarla karşılaşabilmektedir. Bazı belediyeler borç stok tutarlarının borçlanmaya elverişli olmaması nedeniyle farklı uygulamalara başvurmakta ve büyükşehir belediyeleri özelinde bağlı idareler ile tüm belediyeler için şirketlerinin gelirlerini ve borçlarını birlikte borç stoku hesabında kullanarak borçlanmaya gidebilmektedir.

Uygulamada Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında bahsi geçen duruma ilişkin farklılıklar da bulunmaktadır. Nitekim Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yukarıda belirtilen idarelerin borçlanma limitlerini ayrı ayrı değerlendirmektedir. Bakanlık iznine ilişkin olarak 68. maddenin birinci fıkrasının (e) bendinde “en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin” ifadesi yer alırken, (d) bendinde ise, “en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının” ifadesi kullanılmaktadır. Anlaşılabileceği üzere, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı borç limitinin belirlenmesinde belediye, bağlı idare ve sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketleri ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Ancak 31.12.2021 tarihli ve 31706 sayılı 5. Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim

Mali İstatistikleri Genel Tebliği'ne göre belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borç stok tutarlarını birlikte değerlendirmektedir.

Nihayetinde ilgili mevzuatında karşılaşılan boşluk nedeniyle iki bakanlık uygulamasında dahi farklılıklar gözlemlenmektedir.

4.2.3. Bütçe kanunu uygulamaları

5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaları borç stoku kapsamında değerlendirilmemektedir. Ancak yılı bütçe kanunları ile bu kuralı değiştiren bazı düzenlemeler yapılmıştır. Diğer bir deyişle 2010-2022 yılları arasındaki tüm Bütçe Kanunlarında söz konusu yatırımların da borç stok tutarının hesaplanmasında dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Nitekim 2010 ve 2011 yılı Bütçe Kanunları'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında ve 2012-2022 arasındaki yılı Bütçe Kanunları'nın 13. maddesinde; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edileceği belirtilmiştir. Maddenin devamında, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalarda, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalarda ve SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmayacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu dönemdeki bütçe kanunlarına bahsedilen hükmün konulması, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarının daha çok büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirildiği göz önüne alındığında, düzenlemeyi gözden kaçıran büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarında sorun oluşturmuş ve büyükşehir belediyeleri yılı bütçe kanunundaki hükmü dikkate almadıklarında borç stok limitini yanlış hesaplamışlardır.

Söz konusu uygulamaya 2022 yılı sonrası Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında son verilmesine rağmen sonraki bütçe kanunlarında uygulanması muhtemel bir nitelik arz etmektedir.

4.2.4. Kanuna aykırı borçlanmaya ilişkin yaptırımlar

5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinin ikinci fıkrasında; maddenin birinci fıkrasında belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Kanun'un görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

5237 sayılı Kanun'un 257. maddesinde görevi kötüye kullanma suçu şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

Buna göre görevi kötüye kullanma, kamu görevlisinin kendisine verilen görevi kasten gereği gibi yerine getirmemesi ve görevini hukuka aykırı bir şekilde icra etmesidir. Görevi kötüye kullanma icrai davranışlarla oluşabileceği gibi ihmali yani aktif olmayan davranışlarla da oluşabilmektedir. Söz konusu suç yalnızca kamu görevlilerine özgü bir suçtur. Suçun oluşabilmesi için kamu görevlilerinin görevini hukuka aykırı bir şekilde yerine getirmiş olması yetmez. Bu suçun oluşabilmesi için birtakım unsurların da meydana gelmesi gerekir. Bu şartlar:

- Fail kamu görevlisi olmalıdır.
- Yalnızca kasten işlenebilir. Taksirle işlenmesi mümkün değildir.
- Bir zarar meydana gelmiş olmalıdır. Bu zarar da mağduriyete sebep olma, kamu zararına sebebiyet verme ve kişilere haksız menfaat sağlama olmak üzere 3 şekilde meydana gelebilir (Zafer, 2019).

Dolayısıyla görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için maddede belirtilen zararlardan en azından birinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen usul ve esaslara

uymadan borçlanmaya gidilmesi, zararın unsurlarını oluşturmamaktadır. Diğer bir deyişle, Kanuna aykırı borçlanma kişilerin mağduriyetine, kamunun zararına veya üçüncü kişilere haksız menfaat sağlanmasına sebebiyet vermediğinden görevi kötüye kullanma cezasının borçlanma açısından uygulama imkânı bulunmamaktadır. Belediyelerin Kanun'da belirtilen usul ve esaslara aykırı bir şekilde borçlanmalarına sıklıkla rastlanmasına rağmen 5237 sayılı Kanun'da belirtilen müeyyidenin uygulamasına rastlanmamıştır.

4.2.5. Kurumsal yapı eksikliği

Belediyelerin sınırlı imkânlarla üstlendiği görev ve yetkileri yerine getirebilmesini ve daha fazla hizmet üretebilmesini sağlamak adına borçların etkin bir şekilde yönetilmesi ve dolayısıyla mali sürdürülebilirliğin sağlanması büyük bir önem arz etmektedir. Borç yönetimi ise vade ve alacaklıların sıralamasını yaparak ihtiyaç duyulan finansın orta ve uzun vadede en düşük maliyetle ve ihtiyatlı bir risk düzeyi ile yönetmek adına üretilen stratejiler ve uygulama süreçleri bütünüdür (Kazan, 2019: 9). Dolayısıyla teknik bir süreç olması nedeniyle belediyelerde etkin bir borç yönetimini gerçekleştirebilmek adına sağlıklı bir kurumsal yapının kurulması gerekli şartlardan biridir. Ancak belediyelerde borçlanma ve borç geri ödemelerinin takibi mali hizmetler birimleri (büyükşehir belediyelerinde mali hizmetler daire başkanlığı, diğer belediyelerde mali hizmetler müdürlüğü) eliyle yürütülmektedir. Bu anlamda belediyelerde borç yönetim biriminin kurulmasını gerektiren bir düzenlemenin bulunmaması, borçlanmaya ve geri ödemeye ilişkin kayıtların sağlıklı bir şekilde kaydını, takibini ve raporlanmasını zorlaştırmaktadır.

5. Öneriler

Mali özerklik yaklaşımına göre değerlendirildiğinde belediyelerin borçlanma kararı almalarında serbest olması istenen bir durumdur (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 267). Türkiye uygulamasında belediyelerin borçlanması kanunen sıkı kurallara bağlanmıştır. Borçlanmanın sınırlandırılması, hizmet sunma kapasitelerini azaltan bir husus olsa da aşırı borçlanması dolayısıyla mali olarak zorluk içerisine düşmesini engelleyen bir uygulamadır.

Bu anlamda belediyelerde borçlanma ihtiyacının azaltılması ve etkin bir borç yönetiminin sağlanması için aşağıda belirtilen öneriler uygulamaya konulabilir:

5.1. Kaynak Tahsisi ve Mali Disipline İlişkin Öneriler

Öz gelir üretme kapasitesinin düşüklüğü nedeniyle giderlerini karşılamada yetersiz kalan belediyeler sıklıkla borçlanmaya başvurmaktadırlar. Bunun en

önemli nedenlerinden biri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun artık güncelliğini yitirmesi ve maktu olarak belirlenen birçok vergi ve harç tarifelerinin uzun süre güncellenmemesidir (Arıkboğa, 2016: 292). Bu anlamda 2464 sayılı Kanunda artık uygulama imkânı kalmayan bazı vergi ve harçların kaldırılarak Kanun'un günümüz şartlarına göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca belediyelerin yerel düzeyde vergi koyma yetkileri bulunmamakta, yalnızca 2464 sayılı Kanun'da belirtilen bazı maktu vergi ve harç tarifeleri için, yine Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edilme imkânı bulunmaktadır. Tespit edilen bu tutarlar ise, her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılır. Dolayısıyla belediyelere yerel düzeyde Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde vergi ve harçları belirleme yetkisi tanıyan düzenlemelerin hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

Belediyelerde kaynakların artışı, etkin bir mali disiplin ve gider yönetimi ile daha anlamlı hale gelecektir. Zira, gelirler ne kadar artırılırsa artırılsın, kaynaklar etkin ve verimli kullanılmadıkça daha çok kaynağa ihtiyaç duyulacağı açıktır (Yüksel, 2003: 57; Çağırın Kendirli, vd., 2015: 126). Dolayısıyla belediyelerde harcama disiplinini sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi kaçınılmazdır. Bu doğrultuda yapılabilecek ilk düzenleme borçlanmanın yalnızca yatırım harcamalarına yönelik yapılmasıdır. Bilindiği üzere ekonomik sınıflandırmaya göre cari, transfer ve yatırım harcamaları şeklinde sınıflandırabilen harcamalardan cari giderler faydası bir yıldan kısa süreli olan, her yıl tekrarlanan, üretimi doğrudan arttırıcı etkisi olmayan; transfer gideri ekonomik mali ve sosyal amaçlar için karşılıksız olarak yapılan; yatırım giderleri ise faydası genellikle bir yılı aşan, her yıl tekrarlanmayan, üretim malları alımına yönelik harcamalardır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024). Dolayısıyla gelir üretme kapasiteleri ve yerel kalkınmaya etkileri nedeniyle yatırım giderlerine yönelik borçlanmalar uygun görünürken, yapısı itibarıyla gelir oluşturma kapasiteleri düşük olan cari ve transfer giderleri için borçlanma uygun görünmemektedir. Nihayetinde borçlanmanın yalnızca yatırım giderleri için yapılmasına veya cari ve transfer giderleri için borçlanmanın çok sıkı koşullara bağlanarak yapılmasına olanak sağlayan düzenlemeler hayata geçirilmelidir.

Mali disiplini sağlamaya yönelik bir diğer düzenlemenin belediyelerde program bütçe uygulamasına geçiş olacaktır. Program bütçe sistemi ile kamu kaynaklarıyla kamu hizmetleri arasında bağ kurulması ve harcama önceliği geliştirilmesi, bütçelerin çıktı odaklı hale getirilmesi, performans bilgisinin bütçe ve karar alma süreçlerine dahil edilmesi ve bütçenin teknik yapısından sıyrılarak daha anlaşılır hale getirilmesi amaçlanmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 5). Bu doğrultuda 2021

yılından itibaren merkezi yönetim bütçesi ile Türkiye’de uygulama konulan program bütçe uygulaması (Kazan, 2024: 111), 24.09.2024 tarih ve 32672 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile belediyelerde de 2026 yılı bütçesi için uygulanmıştır. Yapılan söz konusu değişikliğin belediyelerde mali disiplini sağlamaya katkıda bulunacağı açıktır.

5.2. Borçlanma ve Borç Yönetimine İlişkin Öneriler

5.2.1. Tahvil ihracı

Tahvil ihracı sürecinin yapısı itibariyle uzun sürmesi, teknik bilgi gerektirmesi ve maliyetlerin yüksekliği nedeniyle belediyeler tahvil ihracı yoluna başvurmamış ve bu anlamda tahvil ihracı uygulaması ülkemizde kendine yer bulmamıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın tahvil ihraç süreçleri göz önüne alındığında sıklıkla uzun vadeye yayılmış ve yüksek tutarlı borçlanmalar için yapılan tahvil ihracının belediyelerde de uzun vadeli ve büyük borçlanmalar için yapılması ve tahvil ihraç mevzuatını sadeleştirmek adına önlemler alınması gerekmektedir. Zira tahvil ihracı, banka kredilerinin aksine faiz maliyeti açısından da belediyelere avantaj sağlayabilir. Bunun yanında, tahvil geri ödemelerini sağlıklı bir şekilde yerine getiren belediyelerin de orta ve uzun vadede kredibilitesi ve güvenilirliği sağlanmış olacağından belediyelerin piyasadaki daha düşük maliyetli finansman sağlama imkânı da artmış olacaktır.

5.2.2. Borç stoku tanımı

Borç stoku ile ilgili olarak gerek mevzuattaki tanımın açık olmaması gerekse de bakanlık uygulamalarında yaşanan farklılıklar ve değişiklikler nedeniyle mevzuat düzenlemesinin yapılması gerekmektedir. Bu anlamda borç stoku tanımının bankalar veya mali kurumlardan temin edilen krediler, belediyelerin ticari borçları ve kamu alacaklarını kapsayacak şekilde tanımlanması uygun olacaktır.

Borç stoku tutarının hesabı konusunda ise belediyelerde borçların etkin bir şekilde sürdürülebilirliğini sağlamak adına borç stok hesabı ve buna bağlı olarak limitlerin belirlenmesinde belediyeye bağlı kurum ve şirketlerin bir bütün olarak değerlendirilerek, borç stoku hesabının bağlı idarelerin (büyükşehir belediyelerinde) ve sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin tüm borç stokları ve en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin toplamının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Her ne kadar bağlı idarelerin ve şirketlerin farklı bütçeleri ve hatta farklı mevzuat düzenlemelerine tabi olsa da borç stokunun ve kesinleşmiş gelirlerin konsolide edilmesindeki amaç belediye yönetiminin (belediye başkanının)

alınan tüm kararlarda etkisi olması nedeniyle belediyenin kurumsal olarak tek bir yapı şeklinde ele alınması gerekliliğidir.

5.2.3. Yaptırımlar

5393 sayılı Kanun'da belirtilen borçlanmaya ilişkin usul ve esaslara aykırı hareket eden kişiler hakkında 5237 sayılı Kanun'da belirtilen görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere söz konusu cezai yaptırımın pratikte uygulanabilirliği olmadığı gibi bugüne kadar bir uygulaması da söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla borçlanmaya ilişkin düzenlemelere uymayan kişi ve belediyeler hakkında caydırıcı hükümlerin getirilmesi uygun olacaktır.

Bu kapsamda borçlanma limitinin aşıldığının tespit edilmesi durumunda ilgili belediyeye Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca limiti aşan tutar kadar para cezası uygulanabilir. Bu para cezası daha sonra düzenlemelere aykırı borçlanmaya sebebiyet veren kişilerden rücu ile tahsili yoluna gidilebilir. Nitekim benzer bir düzenleme 5018 sayılı Kanun'un "Ödenek üstü harcama" başlıklı 70. maddesinde yapılmış ve kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla borçlanma usul ve esaslarına aykırı hareket eden görevliler hakkında görevi kötüye kullanma yerine para cezası uygulaması daha etkili olacaktır.

5.2.4. Kurumsal yapı

Borcun yapısının ve takibinin belirlenmesi, alternatif kaynaklar arasından en uygununun seçilmesi, kur, faiz ve likidite riski gibi riskli alanların değerlendirilmesi gibi birçok konu hakkında bilgi gerektirmesi nedeniyle borçlanma ve borç yönetimi teknik bir konudur. Söz konusu tüm süreçlerin yürütülmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması adına kurumsal yapılaşma önem arz etmektedir. Dolayısıyla borç ve nakit yönetimlerinin sağlıklı bir şekilde sağlanması için belediyelerde bağımsız bir borç yönetimi biriminin kurulmasının zorunlu tutulması ve bu birimin finans alanında uzmanlaşmış personelden oluşturulması gerekmektedir.

Tüm bunların yanında sağlıklı bir borç yönetimi ile ilgili kurumsallaşmanın sağlanması adına;

- Zarar eden belediye şirketlerinin özelleştirilmesi, özelleştirilmeyenlerin piyasa mantığı çerçevesinde işletilmesinin sağlanması,

- Ölçek maliyeti nedeniyle katlanılan giderlerin çevre belediyelerle iş birliğine gidilerek azaltılması,
- Sosyal yardım, kültürel etkinlikler gibi gönüllü sunulabilecek hizmetler için sivil toplumla en üst seviyede iş birliği yapılması ve
- Uluslararası kuruluşlardan sağlanabilecek düşük faizli kredi ve hibelerin takip edilerek bunlardan yararlanılması gereklidir.

5.2.5. Nakit yönetimi

Belediyelerin sıklıkla göz ardı ettiği ancak borç yönetiminin en önemli unsurlarından birisi de nakit yönetimidir. Kısa vadede nakit ihtiyacını belirleme ve gerekli nakdi uygun koşullarda sağlamak adına yürütülmesi gereken süreçler bütünü olan nakit yönetimi belediyelerde nakit akışlarının sağlıklı bir şekilde yönetilmesine ilişkin plan ve programları içermektedir (Kazan, 2019: 11). Burada amaç belediyelere en kısa sürede nakit sağlamak ve bu nakdi verimli bir şekilde kullanmaktır (Farvacque-Vitkovic ve Kopanyi, 2014: 253). Dolayısıyla kendi gelirleri ile beraber merkezi yönetimden aktarılan transferlerin borç geri ödemelerinde usulüne uygun olarak kullanılmasını sağlamak için belediyelerde nakit yönetimi politikasının kullanılması gerekmektedir. Bu bağlamda borç yönetimi ile karşılaşılması muhtemel döviz ve faiz riski gibi piyasa riskleri ile likidite riski gibi riskler önemli ölçüde azaltılmış olur ve nakit yönetiminin borç yönetiminde kullanılmasıyla da belediye giderlerinde yaşanabilecek gecikmelerden kaynaklı ek yükümlülük ve mali yükümlülüklerin önüne geçilmesiyle birlikte nakit giriş ve çıkışları belediyelerin gelirlerindeki zamanlamaya paralel olarak planlanmış olur (Kazan, 2019: 11).

Sonuç

Dünyada yaşanan yerel yönetimlerdeki değişim anlayışına paralel şekilde ülkemizde şehirleşme, vatandaşların yerel hizmetlere aktif katılımının artması, hizmet çeşitliği ve yerel halkın hizmet beklentisindeki değişiklikler belediye yönetimlerini doğrudan etkilemiştir. Bu çerçevede değişen ve çeşitlenen hizmet üretme beklentisini karşılayabilmek adına belediyeler gerekli altyapı ve sosyal nitelikte harcamalarını artırmış, ancak görevlerindeki artış ile orantılı bir şekilde gelirlerini artıramamışlardır. Gelinen noktada özellikle bütçe açıkları ile karşılaşan belediyelerin finansman ihtiyaçları da artmış ve nihayetinde belediyeler oluşan bu finansman açıklarını borçlanma ile karşılamaya çalışmışlardır.

Borçlanma yoluna başvuran belediyelerin mevzuat düzenlemeleri nedeniyle uymakla yükümlü olduğu bir takım koşul ve yükümlülükler

bulunmaktadır. Ancak gerek belediyelerin borçlanmalarını düzenleyen ilgili mevzuat düzenlemelerinden gerekse de belediyelerin kurumsal ve insan kaynağı altyapısındaki eksikliklerden ötürü belediyelerde borçlanma ve borç yönetimine ilişkin birtakım sorunlarla karşı karşıya kalınmıştır. Bu çalışmada yaşanan bahsi geçen sorunlar ile ilgili tespitler yapılmış, bu sorunlara yönelik çözüm önerileri getirilmiştir. Çalışma ayrıca gelir ve gider yönetimi ile beraber borçlanma ve borç yönetimine ilişkin bazı mevzuat ve anlayış değişikliklerini içeren alternatif değişiklikler sunmaktadır.

Buna göre çalışmada belediyelerde borçlanma ve borç yönetiminin etkinliğini artırmaya yönelik politika önerileri üç temel ekseninde ele alınmaktadır. Mevzuat boyutunda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda borç stoku kavramının açık bir biçimde tanımlanması, borç stoku hesaplamasında dikkate alınacak yükümlülükleri netleştirecek düzenlemelerin yapılması ve yıllık bütçe kanunları yoluyla borçlanma rejimini fiilen değiştiren düzenlemelere son verilmesi gerekmektedir. Kurumsal kapasite açısından, belediyelerde mali hizmetler birimleri bünyesinde borçlanma ve borç yönetimine özgü uzmanlaşmış alt birimlerin oluşturulması, borç portföyünün düzenli izlenmesine ve raporlanmasına imkân sağlayacak kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi önem taşımaktadır. Mali yönetim boyutunda ise borçlanma kararlarının çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli mali planlama süreçleriyle ilişkilendirilmesi, borçlanmanın kısa vadeli nakit ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir araç olmaktan çıkarılarak mali sürdürülebilirliği esas alan bir çerçevede ele alınması ve öz gelir artırıcı politikaların güçlendirilmesi, belediyelerin borçlanma gereksinimini azaltıcı temel unsurlar olarak değerlendirilmektedir.

Getirilen söz konusu öneriler büyük oranda belediyelerde sağlıklı bir borçlanma ve borç yönetimini sağlamak için yeterli görünse de yerel düzeyde yeni gelir kaynaklarının oluşturulması, stratejik plan ve performans programlarının etkinleştirilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirliğin daha da artırılması gibi başka diğer alternatiflerin de değerlendirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Sonuçta sağlıklı bir şekilde işleyen borç yönetimi ile beraber etkin bir gelir ve gider yönetiminin belediyelerin hizmet kalitesini ve dolayısıyla vatandaş memnuniyetini büyük oranda artıracığı son derece açıktır.

Kaynakça

Acar, Y., 2019. Does Flypaper Effect Exist? New Evidence from Turkish Municipalities. *Sosyoekonomi*, 27(39), 55-68.

Ağcakaya, S. & Berkay, F., 2014. *Türkiye'de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013*. Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2689-2719.

Akbulak, Y., 2016. Türkiye'de Belediyelerin Borçlanması. *Banka ve Finans Hukuku Dergisi*, 5(20), 1511-1547.

Arıkboğa, Ü., 2016. Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-297.

Bülbül, D., 2018. *Yerel Yönetimler Maliyesi*. 3. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.

Çağırın Kendirli, H., Başaran, M. Ş. & Turan, H., 2015. 2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(1), 117-127.

Çetinkaya, Ö. & Demirbaş, T., 2004. Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 8, 18-37.

Çetinkaya, Ö. & Demirbaş, T., 2010. *Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi*. İstanbul Üniversitesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, 1-18.

Çiçek, H. G. & Dikmen, S., 2020. Strategic Planning and Budgeting in Local Governments. içinde T. Akdemir & H. Kırıl, düz. *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges - Volume 2*. Singapur: Springer, 89-104.

Çukur, A., 2020. Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management in Turkey. içinde T. Akdemir & H. Kırıl, düz. *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 2*. Singapur: Springer, 149-174.

Doğan, M. & Baş, A. İ., 2013. Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXXIV(I), 293-315.

Egeli, H. & Diril, F., 2012. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 84, 25-44.

Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M., 2014. *Municipal Finance: A Handbook for Local Governments*. Washington, D.C.: The World Bank.

Gölçek, A. G., 2016. Yerel Yönetimlerde Borçlanma. *İller ve Belediyeler*, Sayı 814, 62-68.

Gümüş, M. & Yereli, A. B., 2016. Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler. *Sosyoekonomi*, 24(28), 209-234.

Güngör, H., 2009. *Belediyelerde Borç Yönetimi*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Güngör, S., 2011. Yerel Yönetimlerin Borçlanması. *Akademik Bakış*, Nisan – Mayıs – Haziran(24), 1-16.

Karabacak, N., 2013. Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 90, 119-141.

Kazan, A., 2011. *Türkiye’de Belediye Borçlarının Genel Bütçeye Etkileri: 1980–2009 Dönemi Analizi*, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi.

Kazan, A., 2017. The Effects of the Law no 6360 on the Financial Structures of Metropolitan Municipalities. *Sayıştay*, Ocak-Mart(104), 87-106.

Kazan, A., 2019. Belediyelerde Borç Yönetimi. *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 851-852, 8-12.

Kazan, A., 2024. *Challenges and Turkish Public Financial Management*. Ankara: Nobel.

Kılıç, V. C. & Kaya, E., 2021. Yerel Yönetimlerin Borçlanma Araçlarından Biri: Belediye Tahvilleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 30(1), 47-69.

Marmara Belediyeler Birliği, 2015. *Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu*, İstanbul.

Ökmen, M. & Koç, N., 2015. Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler. *Yönetim ve Ekonomi*, 22(2), 551-565.

Serbes, H., Aydemir, M., Çetinkaya, Ö. & Arlı, N., 2022. Analysis of Variables Affecting Municipal Borrowing with Quantile Regression in Turkey. *Ege Akademik Bakış*, 22(2), 139-154.

Serbes, H. & Çetinkaya, Ö., 2019. Türkiye’de Belediyelerin Mali Tabloları Temelinde Yabancı Kaynak Yapısının Analizi. *International Journal of Social Inquiry*, 12(2), 757-800.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019. *Program Bütçe Rehberi*, Ankara.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024. *Bütçe Hazırlama Rehberi (2025-2027)*, Ankara.

Şahin İpek, E. A., 2018. Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 1-19.

Tekdere, M. & Gürbüz, A. Ş., 2021. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Sürdürülebilirliği: Ampirik Bir Analiz. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 70, 77-96.

Tuna, M., Demir, E. & Bostancı, S., 2022. Belediye ve Bağlı İdarelerde Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma Uygulamaları; Ankara Büyükşehir Belediyesi, EGO

Genel Müdürlüğü ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Örneği. *Jass Studies-The Journal of Academic Social Science Studies*, 15(89), 527-548.

Ulusoy, A. & Akdemir, T., 2009. Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.

Ulusoy, A. & Akdemir, T., 2019. *Mahalli İdareler*. 11. Baskı. Ankara: Seçkin.

Ulusoy, A. & Tekdere, M., 2019. Türkiye'deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 167-182.

Yılmaz, H., Emil, M. F. & Kerimoğlu, B., 2017. *Yerel Yönetimler Maliyesi*. 2. Baskı. Ankara: PYB Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık.

Yılmaz, H. H., 2013. *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Yüksel, F., 2003. Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler ve Alternatif Çözüm Önerileri. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3(6), 48-60.

Zafer, H., 2019. Görevi Kötüye Kullanma Suçu. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 25(2), 1557-1587.

Extended Summary

Borrowing and Debt Management in Municipalities: Challenges and Recommendations

The significance of municipalities, which are the service units nearest to citizens, has grown globally and. Consequently, crucial regulations have been established to guarantee that municipalities adopt a strategic approach in delivering services while also enhancing their accountability through the efficient and effective utilization of resources. In the end, localization processes have led to changes in the quality and comprehension of services for citizens, which have greatly expanded the responsibilities and authority of municipalities. Significant revenue sources have been provided to municipalities to help mitigate the rise in their expenses that has occurred alongside this process. In particular, with a broad understanding of financial autonomy, municipalities were authorized to borrow powers to ensure that their revenues are sufficient to cover their costs, thus preventing any disruption of municipal services.

In Türkiye, with the changing understanding, there has been a significant increase in the duties and powers of municipalities, and municipalities have been given the authority to borrow in accordance with the processes mentioned above. In this context, local governments are permitted to borrow from both national and international markets in accordance with laws, specifically the Municipality Law No. 5393 and Law No. 4749 on Public Finance and Debt Management. The borrowing of municipalities is subject to certain rules under legislation, and the aim is to prevent municipalities from becoming over-indebted and thus fall into financial difficulties.

Nonetheless, in spite of these limitations and regulations, it was observed that municipalities unable to meet their expenses through their own income frequently turned to borrowing, resulting in an ongoing increase in their debts. Consequently, numerous factors have forced municipalities in Türkiye to engage in borrowing. The issues encompass the low capacity of municipalities to generate their own resources due to the lack of updated legislation; the disparity between revenue and costs that arises from the inadequate generation of local resources by municipalities, alongside the allocations received from the central government; and the ineffectiveness of investment expenditures due to without prioritization and improper planning, often driven by significant political influences. Moreover, municipalities have faced numerous practical challenges related to borrowing and debt management, particularly stemming from the deficiencies and limitations of the legal framework as well as the absence of institutional structures.

The study discusses the problems identified in municipal borrowing and debt management; and proposes solutions. In this framework, the primary objective was to establish a comprehensive framework for the legislative regulations governing the borrowing and debt management practices of municipalities. Following this, the intention was to recognize the challenges faced in the implementation of legislation and to suggest remedies for them. In this research, as part of the literature review, findings were obtained from both primary and secondary sources, employing a descriptive and explanatory approach.

The study revealed that the primary issue faced by municipalities regarding borrowing and debt management is the lack of regulatory clarity concerning the definition of the debt stock in Law No. 5393 and other related regulations. At this stage, as Law No. 5393 specifies borrowing limits in relation to the debt stock, it is essential for municipalities to have a clear, accurate, and easily understandable definition. Given the absence of a debt stock definition in the legislation, the Ministry of the Environment, Urbanization and Climate Change, along with the Ministry of Treasury and Finance, have sought to address the matter through rulemaking. Nonetheless, the two ministries have

interpreted the definition of the debt stock in contrasting ways, resulting in practical confusion. Additionally, the Ministry of the Environment, Urbanization, and Climate Change has broadened the definition of the debt stock in its official circulars and has developed differing practices within its internal procedures over time.

Moreover, aside from the absence of a definition for the debt stock, there were also shortcomings in the computation of the debt stock amount. At this point, there are several practical issues regarding the consideration of the debts and revenues of municipalities, affiliated entities (in the context of metropolitan municipalities), and companies, either separately or collectively. In practical terms, distinctions have been observed between the Ministry of the Environment, Urbanization and Climate Change and the Ministry of the Treasury and Finance concerning the previously mentioned circumstances. While the Ministry of the Environment, Urbanization and Climate Change assesses the borrowing limits of the abovementioned public authorities separately, the Ministry of Treasury and Finance assesses the debt stock of municipalities, their affiliated entities and companies jointly in the financial statistic reports.

Another concern that has been identified relates to the stipulations regarding municipal borrowing within the framework of the yearly budget laws. While the borrowing undertaken by municipalities for infrastructure projects, which require advanced technology and substantial financial resources, is not accounted for in the debt stock as outlined in Article 68 of Law No. 5393, this regulation was eased in the annual budgetary legislation. It was established that these investments were considered in the calculation of the debt stock in all budgetary acts from 2008 to 2022. This regulation was similarly applied to specific borrowings provided by İlbank and other organizations. This practice has led to issues in borrowing for metropolitan municipalities, especially for those that disregarded the regulation and, by neglecting the stipulations of the annual budget law, they miscalculated the debt stock limit.

In addition, it was observed that the regulations concerning misconduct applied to municipal officials who incur a debt in violation of the established procedures and principles outlined in the legislation were not applicable. Furthermore, although it is necessary to establish a robust institutional structure to guarantee effective debt management in municipalities due to the technical nature of the process, the monitoring of borrowing and debt repayments in municipalities is carried out by financial services units (financial services department in metropolitan municipalities, financial services directorate in other municipalities).

Following the identification of the issues, the study proposed several recommendations aimed at minimizing the borrowing requirements of municipalities and enhancing effective debt management. Consequently, it is essential to amend Law No. 2464 in light of contemporary circumstances by eliminating certain taxes and fees that are no longer relevant, and to establish regulations that empower municipalities to impose taxes at the local level. Considering that the enhancement of resources in municipalities will be more significant with the application of effective financial discipline and management of expenditures, it is crucial to establish regulations that permit borrowing solely for investment-related expenses or to authorize borrowing for current and transfer expenses under exceptionally stringent conditions. Moreover, it is apparent that the implementation of the program budget in municipalities beginning in 2026 will play a significant role in fostering financial discipline among them.

Finally, it is crucial to adopt the subsequent recommendations concerning borrowing and debt management. Consequently;

- Regulatory measures aimed at simplifying bond issuance laws and allowing municipalities to engage in long-term and substantial borrowing should be put into effect.
- The legislative framework should explicitly define the debt stock to encompass loans acquired from banks or financial institutions, as well as commercial debts incurred by municipalities and public receivables. Furthermore, institutions and companies associated with the municipality ought to be considered collectively when determining the total debt stock amount.
- It is essential to levy penalties on individuals who violate the established procedures and principles related to borrowing.
- The formation of an autonomous debt management unit in local governments should be obligatory, and this unit should include individuals with specialized financial expertise.
- It is essential to implement measures that facilitate the adoption of cash management policies within municipalities.