
Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerinde Vesayet Uygulamaları 2025 Hazine ve Maliye Bakanlığı Uygulamaları Raporu 21 Aralık 2025

Hazine ve Maliye Bakanlığı Vesayet Uygulamaları

Türkiye’de yerel yönetim sistemi, Anayasa’nın 127. maddesinde tanımlanan “idari vesayet” çerçevesi içinde şekillenmektedir. Klasik anlamda vesayet, yerel idarelerin hukuka uygunluğunu denetlemeye yönelik sınırlı ve istisnai bir yetki olarak tarif edilir. Buna karşın, son yıllarda özellikle Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) üzerinden işleyen mali vesayet mekanizmaları, yerel yönetimlerin yatırım kararlarını, borçlanma kapasitelerini ve hatta gündelik işleyişlerini belirleyen yapısal bir güç alanı haline gelmiştir.

Aşağıda, 2025 yılı içinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin mali karar alma alanlarını sınırlayan ve yerel özerklik üzerinde doğrudan etkiler yaratan temel müdahaleler incelenmektedir. Her düzenleme ilgili Resmî Gazete referansları ve uygulama sonuçlarıyla birlikte analiz edilmiştir.

HMB’nin 2025 boyunca belediyelerin mali hareket alanını daraltan hem açık düzenlemelerini hem de denetim/uygulama yoluyla oluşan dolaylı baskılarını gösteriyor.



3 Haziran 2024 - 21 Aralık 2025

DÜZENLEMELER

- 1) Borçlu Belediyelere Kredi Kısıtlaması ve Dış Kaynak Kullanımına Yeni Kriterler
- 2) “Tasarruf Tedbirleri” Üzerinden Harcama Alanına Sıkı Denetim
- 3) Mali Denetimlerin Yoğunlaştırılması
- 4) Hazine Payı ve Mali Kaynak Dağıtımı Üzerinde Dolaylı Baskı
- 5) Borçlu Belediyelere Yönelik İcra ve Haciz Riski

MERKEZÎ MALİ DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDEKİ SOMUT ETKİLERİ

- 1) İzmir Büyükşehir Belediyesi / İZSU / ESHOT
- 2) Adana Büyükşehir Belediyesi
- 3) Ankara Büyükşehir Belediyesi
- 4) Mersin Büyükşehir Belediyesi



DÜZENLEMELER

1- Borçlu Belediyelere Kredi Kısıtlaması ve Dış Kaynak Kullanımına Yeni Kriterler

Tarih / Resmî Dayanak

10 Mayıs 2025 / Resmî Gazete Sayı 32596: “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”

Olayın Tanımı

10 Mayıs 2025 tarihli yönetmelik değişikliği ile “hibe hariç dış imkân” kullanımına ilişkin izin/onay sürecine yeni mali uygunluk kriterleri getirilmiş; belediyelerin (ve bağlı şirketlerinin) yurt dışı kredi ve dış finansman kaynaklarına erişimi, Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) üzerinden işleyen onay/izin mekanizmasına daha sıkı biçimde bağlanmıştır. Düzenleme, yalnızca yeni başvuruları değil, daha önce başlatılmış kredi girişimlerini de yeni kriterler çerçevesinde yeniden değerlendirmeye açık hâle getirerek dış finansman süreçlerinde belirsizlik yaratmış; yatırım projeleri için dış kredi arayan belediyeler bakımından borç yapılandırması tamamlanmadan uluslararası finans kuruluşlarıyla kredi anlaşması yapabilme imkânını daraltmıştır.

Resmî Gazete’de yayımlanan yönetmelik değişikliği; kamu kurumlarının (dolayısıyla belediyelerin ve bağlı şirketlerinin) Hazine garantisi olmaksızın dahi hibe hariç dış kaynak kullanabilmesini aşağıdaki koşullara bağlamıştır:

- Hazine ve Maliye Bakanlığı’na vadesi geçmiş borcunun bulunmaması,
- Vergi dairelerine vadesi geçmiş borcunun olmaması,
- SGK’ya süresi içinde ödenmemiş prim ve diğer alacaklarının bulunmaması.

Bu değişiklik, borçlu kamu kurumlarının dış kaynak kullanımını hukuken sınırlandıran bir çerçeve kurmuştur.

Bu çerçeve ile dış finansman kabiliyeti, merkezî bir “eleme/filtre” mekanizmasına bağlanmış; sahada ise borç yokluğu koşulunun uluslararası finansman kanallarıyla sınırlı kalmayıp kamu bankaları, özel bankalar ve katılım finans kuruluşları açısından da referans ölçüte dönüştüğü; “SGK borcu bulunan belediyeye kredi yok” yaklaşımının hukuki yükümlölük ile risk yönetimi söyleminin iç içe geçtiğı bir uygulama alanı oluşturduğu gözlemlenmiştir. Bu yönüyle düzenleme, belediyelerin dış kaynağa erişimini izne tabi kılmakla kalmamış; iç finansman ekosistemini de dolaylı biçimde etkileyerek belediyelerin yatırım ve nakit yönetimi üzerinde merkezî bir kaldıraç etkisi üreten bir mekanizma tesis etmiştir.

Müdahalenin Niteliğı

10 Mayıs 2025 tarihli düzenleme, belediyelerin borç yönetimi ile yatırım planlaması arasındaki ilişkiyi “hibe hariç dış imkân”a erişimi borç yokluğu koşulu ve izin/onay mekanizması üzerinden yeniden tanımlayarak merkezî idarenin denetim alanına taşımıştır. Bu çerçevede dış finansman, salt teknik bir onay süreci olmaktan çıkmış; Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın (HMB) değerlendirme ve takdir alanını genişleten, yatırım programları üzerinde zamanlama ve uygulanabilirlik etkisi üretebilen bir yönetsel araca dönüşmüştür.

HMB’nin izin/onay sürecini geciktirmesi, başvuruları yeniden değerlendirmeye alması veya fiilen süreci uzatması, özellikle altyapı, ulaşım, su ve kanalizasyon gibi uzun vadeli dış kredi gerektiren yatırımlar bakımından borçlu statüsündeki belediyeleri fiilen askıya alınabilir hâle getirmiştir. Böylece belediyelerin demokratik yetkileri kapsamında olan yatırım kararları teknik bir prosedür üzerinden merkez tarafından koşullandırılabilir hâle gelmektedir.

Düzenlemenin yalnızca yeni başvurularla sınırlı kalmayıp daha önce başlatılmış kredi girişimlerini de yeni kriterler çerçevesinde kapsamı, orta ve uzun vadeli yatırım planlamasında öngörülemezliğı artırmış; dış finansman süreçlerini geriye etkili biçimde belirsizliğe açarak borçlu statüsündeki belediyeler bakımından değerlendirme dışı kalma veya sürecin uzaması riskini belirginleştirmiştir.

Bu yönüyle mali kriterler, yalnızca bütçe disiplini aracı olarak değil; yerel düzeyde yatırım kapasitesini daraltabilen ve yerel demokratik meşruiyet ile merkezî bürokratik takdir arasındaki gerilimi süregelenleştirebilen bir filtre işlevi görmeye başlamıştır.

Etkiler

Yatırım döngüsünde gecikme ve yeniden planlama: Proje finansmanına erişimin kesintiye uğraması, belediyelerin devam eden veya hazırlık aşamasındaki yatırımlarında gecikmelere yol açmış; bazı projeler askıya alınmış ya da yeniden planlanmak zorunda kalmıştır.

Mali hareket alanında daralma ve vesayetin güçlenmesi: Belediyelerin mali hareket alanı daralmış; merkezî mali vesayet kapasitesi güçlenmiştir.

Tamamlanma aşamasındaki projelerde askıya alma riski: Avrupa Yatırım Bankası, Dünya Bankası ve çeşitli kalkınma ajanslarıyla yürütülen hazırlık süreçlerinde gecikme, durdurma veya yeniden planlama gündeme gelmiştir.

Stratejik finansman kararlarında merkezî bağımlılık: Yerel yönetimlerin dış finansmana erişimi, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın (HMB) izin/onay akışına daha güçlü biçimde bağımlı hâle gelmiş; dış finansman kabiliyeti merkezî karar süreçleri tarafından belirlenir bir nitelik kazanmıştır.

Yerel ve mekânsal planlamada öngörülemezlik: Uzun vadeli yatırım programları, onay riski ve yeniden değerlendirme ihtimali nedeniyle revizyona zorlanmış; planlama süreçlerinde belirsizlik artmıştır.

Borç kapama/yapılandırma baskısı ve “finansman kilidi” etkisi: Dış finansmana erişim, yatırım finansmanından önce borç kapatma veya yapılandırma baskısı altında şekillenmiş; bu durum hizmet ve altyapı kapasitesini doğrudan etkileyen bir “finansman kilidi” etkisi üretmiştir.

Düzenleme, tekil bir belediyeye ilişkin olay bazlı bir müdahaleden ziyade; krediye erişimi merkezî mali disiplin kriterlerine ve değerlendirme/takdir mekanizmasına bağlayan, özellikle borçlu ve yatırımcı belediyeler üzerinde politik sonuç üretebilen sistematik bir vesayet aracı olarak konumlanmıştır.



DÜZENLEMELER

2- “Tasarruf Tedbirleri” Üzerinden Harcama Alanına Sıkı Denetim

Tarih / Resmî Dayanak

Tasarruf tedbirleri süreci, belediyeler ile bağlı kuruluşları da kapsayacak şekilde iki temel genelge üzerinden yapılandırılmıştır:

- **17 Mayıs 2024 – Resmî Gazete Sayı 32549:** 2024/7 sayılı “Tasarruf Tedbirleri” konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi
- **7 Temmuz 2025 – Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB)** “Mali ve Sosyal Haklar” Genelgesi (Sıra No: 5)

Olayın Tanımı

Genelgeler, “tasarruf” başlığı altında kamu idarelerinin harcama alanlarını daraltan, bağlayıcı bir kurallar seti getirmekte; kapsamı açık biçimde belediyeleri ve bağlı kuruluşlarını da içine almaktadır. Bu çerçeve, 2025 yılı boyunca belediyelerin mali hareket alanını belirleyen üst düzenleme niteliği taşımış; HMB’nin denetim pratikleri ise “tasarruf tedbirleri” ekseninde harcama alanlarına dönük mali denetimleri belirgin biçimde sıkılaştırmıştır.

HMB’nin 7 Temmuz 2025 tarihli genelgesi, 1/7/2025–31/12/2025 döneminde maaş ve mali hak hesaplamalarında kullanılacak katsayıları, sözleşmeli personel tavanlarını ve bazı üst sınırları belirleyerek belediyelerin ücret ve mali yük planlamasında bağlayıcı/çerçeveleyici bir etki üretmiştir. Aylık/dönemsel nitelikteki bu talimatların, belediyelerin personel ödemeleri ve bazı harcama kalemleri üzerinde dolaylı ama sonuç doğuran etkileri gözlemlenmiştir.

Müdahalenin Niteliği

Bu düzenleme, “tasarruf” gerekçesiyle mali alanın yalnızca ilkeler düzeyinde değil, somut parametreler, raporlama yükümlülükleri ve denetim tehdidi üzerinden merkezî idare tarafından yeniden çerçevelendiğini göstermektedir. Müdahalenin üç temel hattı öne çıkmaktadır:

1. Harcama ve personel maliyetlerinin merkezî parametrelerle çerçevesi:

Katsayılar, tavanlar ve üst sınırlar; belediyelerin bütçe esnekliğini azaltmakta, personel giderleri üzerinden mali yönetim alanını daraltmaktadır. Bu başlık tek başına “vesayet” tartışmasını açıklamakta yeterli görülmeyebilir; ancak 2025’te devreye sokulan diğer mali araçlarla birlikte okunduğunda, yerel mali yönetim kapasitesini sistematik biçimde sınırlandıran bir bütünün parçası hâline gelmektedir.

2. Denetimin kapsamının rutin belediye işleyişine kadar genişlemesi:

HMB, tasarruf tedbirlerine uyumu yalnızca “büyük harcamalar” veya “altyapı yatırımları” ile sınırlı görmemekte; taşıt kullanımı, filo yönetimi gibi günlük belediye işleyişine dair alanlara kadar genişleyen bir denetim pratiği inşa etmektedir. Bu durum, denetim yetkisinin belediyelerin iç işleyişine kadar derinleşme potansiyelini göstermektedir.

3. İzin ve raporlama rejimiyle “yerel takdir”in prosedüre bağlanması:

2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, belediyeleri yalnızca yasaklarla değil; izin ve raporlama mekanizmalarıyla da bağlamaktadır. HMB’nin kurduğu “Tasarruf Tedbirleri Bilgi Sistemi” üzerinden veri/rapor girişi zorunlu kılınırken, bazı ihtiyaçlar bakımından belediyelerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alması öngörülmektedir. Böylece harcama kararı, “yerel takdir” olmaktan çıkarak “merkezden onay” prosedürüne dönüşmekte; belediye yönetimi, hizmet ihtiyacından önce izin ve denetim riskini hesaplayan bir işleyişe itilmiş olmaktadır.

Bu çerçeveyi pekiştiren bir diğer unsur da, genelgenin yayımlandığı tarih itibarıyla sözleşmesi imzalanmamış mal/hizmet alımı ve yapım işi ihalelerinin gözden geçirilmesini ve uygun olmayanların iptalini öngörmesidir. Bu hüküm, devam eden süreçleri geriye sararak belediyenin yatırım takvimini dağıtan; piyasa aktörleriyle ilişkisini zedeleyen ve “bekleyen iş” stokunu büyüten bir tür idari stopaj etkisi yaratmaktadır.

Etkiler

- **Denetim baskısının kurumsallaşması:** HMB’nin tasarruf tedbirlerine ilişkin denetim faaliyetlerini 2024’te çok sayıda harcama biriminde yürüttüğü; tespit edilen aykırılıkların idarelere bildirildiği ve 2025 yılı için de denetimlerin genişletilmesinin planlandığı kamuoyuna yansımıştır. Bu yaklaşım, “mali disiplinin pekiştirilmesi” hedefiyle denetimin süreklileştirildiğini göstermektedir.
- **Bütçe esnekliğinde azalma:** Personel giderleri ve mali haklar, merkezî katsayı/tavanlarla çerçevesi için belediyelerin bütçe içi manevra alanı daralmaktadır.
- **Hizmet üretiminde operasyonel kısıtlar:** Denetimin rutin işleyiş alanlarına kadar genişlemesi, belediyelerin günlük hizmet organizasyonunda (taşıt, filo, lojistik vb.) karar alma hızını ve esnekliğini azaltmaktadır.

- **Yatırım takviminde bozulma ve belirsizlik:** Sözleşmesi imzalanmamış ihalelerin gözden geçirilmesi/iptali, yatırım süreçlerinde gecikme ve belirsizlik doğurarak planlama kapasitesini zayıflatmaktadır.
- **Yerel demokratik takdirin “teknik uyum” görevine indirgenmesi:** Bu talimatlar birlikte okunduğunda, belediye meclisinin “nerede yatırım yapılacağı, hangi hizmetin bütütüleceği, hangi alana personel ayrılacağı” yönündeki demokratik takdiri; merkezî genelgelerin çizdiği harcama sınırları, izin prosedürleri ve denetim tehdidi altında teknik bir uyum zorunluluğuna sıkışmaktadır. Mali vesayet, burada paranın kendisinden önce karar yetkisini hedef alan bir işleyişe dönüşmektedir.



DÜZENLEMELER

3- Mali Denetimlerin Yoğunlaştırılması

Dönem

Haziran - Aralık 2025

Tarih / Resmî Dayanak

Bu düzenlemenin karakteri, tek bir Resmî Gazete maddesine indirgenemeyecek kadar “uygulama ağırlıklı”dır. 2025 yaz aylarında belediyelerin harcama süreçlerine dönük denetim baskısı; Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi (2024/7), 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu çerçeveyi somutlaştıran ön malî kontrol / iç kontrol uygulama araçları üzerinden yürütülmüştür.

Uygulamanın üst politika çerçevesi, “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesidir. (17.05.2024 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmıştır).

Not: Bu düzenlemenin “Resmî Gazete sayısı” tekil bir düzenleme olarak değil; genelge + 5018 kontrol rejimi + Muhasebat kontrolörlük faaliyetleri + merkezi izleme (TTBS) bileşimi üzerinden okunmalıdır.

Olayın Tanımı

Haziran – Eylül 2025 döneminde belediyelerin harcama kararları, “tasarruf tedbirleri” gerekçesiyle daha sık, daha ayrıntılı ve daha yüksek yaptırım ihtimali taşıyan bir denetim iklimine çekilmiştir. Bu iklimin kamuoyuna yansıyan en somut göstergesi, HMB Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün tasarruf denetimleri kapsamına ilişkin açıklamalarıdır: Bakanlık, tasarruf tedbirlerine yönelik denetimlerin aralıksız sürdüğünü; denetimlerde çok sayıda aykırı işlem tespit edilerek ilgili idarelere bildirim yapıldığını duyurmuştur.

Bu yoğunlaşma; belediyelerin özellikle şu harcama alanlarında daha görünür hale gelmiştir:

- Taşıt edinimi ve filo yönetimi,
- Temsil-ağırlama ve çeşitli cari giderler,
- Hizmet alımları ve ihale süreçleri,

- Bütçe tertibi/ödenek uygunluğu ve harcama programı disiplinine bağlanan kalemler.

Merkezî denetim mantığı, yalnızca “büyük harcama”lara değil; belediyelerin gündelik işleyişinde zorunlu olan rutin kalemlere de uzanmıştır.

Müdahalenin Niteliği

Denetim mekanizmaları teknik bir mali kontrol aracı olmanın ötesine geçerek politik bir sıkılaştırma aracına dönüştü. Denetimlerin yoğunluğu, belediyelerin rutin işleyişinde yavaşlamaya, bazı alanlarda ise duraklamalara yol açtı.

Bu süreçte denetim, klasik anlamda “hukuka uygunluk ve mali disiplin” denetimi olmaktan çıkıp; yerel idarenin karar alma zamanını, öncelik sırasını ve hareket alanını daraltan bir yönetim tekniğine dönüşmüştür. Müdahalenin niteliği üç katmanda okunabilir:

1. **Kural katmanı** (Genelge ve 5018 rejimi): Tasarruf tedbirleri, harcama kararlarının “kamu kaynağını etkin kullanma” çerçevesinde yeniden tanımlanmasına yol açmıştır.
2. **Prosedür katmanı** (ön mali kontrol / uygunluk eşiği): Mali karar ve işlemler; ödenek, tertip, program ve “tasarruf tedbirlerine uygunluk” yönünden daha sıkı kontrol edilmiştir. Bu, belediyenin kendi içinde hızla alabileceği birçok kararın belge/uygunluk zincirine bağlanması anlamına gelir.
3. **Gözetim katmanı** (Muhasebat denetimleri + TTBS): Denetim faaliyetlerinin “aralıksız sürdürülmesi” ve kurumların tasarruf performanslarının tek platformda izlenmesi, denetimi süreklileştiren bir çerçeve üretmiştir. Bu durum, denetimi dönemsel değil kalıcı bir gözetim rejimi haline getirme potansiyeli taşır.

Bu üç katman birleştiğinde, denetim mekanizması belediyeler açısından yalnızca “hata yakalayan” bir araç değil; “harcama cesaretini” azaltan ve yerel öncelikleri merkezi disipline göre yeniden sıralatan bir baskı unsuruna dönüşmektedir.

Etkiler

Denetim riski yükseldikçe, belediyeler belirli kalemlerde (özellikle taşıt/filo, temsil-ağırlama, bazı hizmet alımları) harcamayı erteleme veya daraltma yoluna gitmiştir. Böylece tasarruf tedbirleri, kağıt üzerinde “disiplin” olarak sunulsa da pratikte bazı idarelerde harcama kararının askıya alınmasına ve hizmet döngüsünün yavaşlamasına neden olmuştur.

Ön mali kontrol ve uygunluk zinciri uzadıkça, belediyelerin rutin operasyonları (araç yenileme, bakım-onarım, saha lojistiğı, hızlı hizmet alımı gerektiren işler) daha fazla prosedüre bağlanmış; karar alma süresi artmıştır. Denetim, bu biçimiyle, belediyenin sadece bütçesini değil zaman yönetimini de merkezi rejime bağımlı hale getirmiştir.

Bir kısım belediyenin belirli harcama kalemleri donduruldu veya sınırlandırıldı. Benzer uygulamalara sahip belediyeler arasında denetim yoğunluğunun değişkenlik göstermesi, kamuoyunda “hedefli denetim” tartışmalarını artırdı.



DÜZENLEMELER

4- Hazine Payı ve Mali Kaynak Dağıtımı Üzerinde Dolaylı Baskı

Tarih / Resmî Dayanak

2025 yılı boyunca kesintisiz biçimde işleyen bu mali mekanizmanın hukuki çerçevesi, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belirlenmektedir. Kanun; belediyelere ve il özel idarelerine aktarılacak payların, net genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden hesaplanacağını ve oranlarını düzenlemektedir.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, söz konusu payların Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) tarafından aylık olarak hesaplandığı; büyükşehir belediyeleri paylarının doğrudan ilgili belediyelere, diğer belediye ve il özel idareleri paylarının ise İller Bankası A.Ş. (İLBANK) aracılığıyla aktarıldığı açık biçimde ortaya konulmaktadır. Aynı raporda ayrıca, kesinleşmiş genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde birinin "denkleştirme ödeneği" olarak HMB bütçesine konulduğu ve bu tutarın belirli dönemlerde İLBANK hesabına aktarıldığı belirtilmektedir.

Olayın Tanımı

2025 yılı boyunca belediyelerin en kritik ve öngörülebilir sayılan gelir kalemlerinden biri olan genel bütçe vergi gelirleri payı, bir "otomatik transfer" gibi görünse de fiilen HMB'nin hesaplama ve aktarım takvimine, ayrıca İLBANK üzerinden dağıtım akışına bağlı biçimde işler. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, bu mekanizmada hesaplama yetkisinin HMB'de, aktarımın ise HMB → İLBANK → belediye zinciriyle yürüdüğünü açıkça tarif eder. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin nakit akışı ve bütçe yönetiminde "temel gelir" kabul edilen payın, yerel idarenin kendi kontrol alanı dışında kalan idari bir süreç içinde şekillenmesine neden olur.

Bu genel çerçeveye ek olarak denkleştirme ödeneği, kanuni gerekçesi itibarıyla mali kapasitesi zayıf, nüfusu düşük veya gelir yapısı sınırlı belediyelerin desteklenmesi amacıyla tasarlanmış bir araçtır. Ancak uygulamada bu ödenek, belediyelere doğrudan ve otomatik biçimde aktarılan bir pay olmaktan ziyade; HMB bütçesi içinde tutulan, ardından belirli dönemlerde İLBANK aracılığıyla dağıtılan bir kaynak niteliği taşımaktadır. Böylece denkleştirme ödeneği, klasik

anlamda “pay” olmaktan çıkarak; zamanlaması, aktarım ritmi ve fiilî etkisi merkezî idare tarafından belirlenen bir mali araca dönüşmektedir.

Özellikle küçük ve orta ölçekli belediyeler açısından denkleştirme ödeneği; cari giderlerin karşılanması, hizmet sürekliliğinin sağlanması ve borç baskısının hafifletilmesi bakımından hayati bir gelir unsurudur. Bu nedenle söz konusu ödeneğin merkezî bütçe içinde tutulması ve dönemsel aktarım rejimine bağlanması, bu belediyeler açısından gelir yönetimini daha da kırılgan hâle getirmektedir.

Müdahalenin Niteliği

Bu düzenlemede müdahalenin niteliği, gelirin miktarından çok akışının ve zamanlamasının merkezîleştirilmesi üzerinden ortaya çıkmaktadır. HMB’nin payları aylık olarak hesaplaması ve belirli bir aktarım takvimine bağlaması, belediyelerin nakit yönetimini doğrudan etkilemektedir. Payın ne kadar olacağından ziyade ne zaman aktarılacağı, belediyelerin borç servisi, harcama programı ve yatırım takvimi açısından belirleyici hâle gelmektedir.

Büyükşehir dışındaki çok sayıda belediye için kaynağın doğrudan belediye hesabına değil, İLBANK aracılığıyla aktarılması; belediyenin gelirine ilişkin kritik akışın yerel idare dışında bir kurumsal ara hatta bağlandığını göstermektedir. Bu durum, belediyelerin gelirlerini “kendi bütçesinin doğal uzantısı” olarak değil, merkezî süreçlerden süzülen bir transfer olarak algılamasına yol açmaktadır.

Denkleştirme ödeneği ise bu yapıyı daha da pekiştirmektedir. Binde birlik tutarın HMB bütçesinde ödenekleştirilmesi, bu kaynağın belediyeler açısından öngörülebilir ve zamanında bir gelir olmaktan çıkmasına neden olmakta; özellikle nakit akışı zayıf idarelerde merkezî idarenin zamanlama üzerinden dolaylı yönlendirici bir etki kurmasına imkân tanımaktadır. Böylece 5779 sayılı Kanun’un teknik hesaplama sistemi, uygulamada veri asimetrisi, takvim bağımlılığı ve aktarım rejimi yoluyla belediyelerin bütçe planlamasını kırılganlaştıran bir dolaylı vesayet penceresi üretmektedir.

Etkiler

- **Bütçe planlamasında kırılganlık (gelire bağımlılık):** Belediyelerin önemli bir kısmı açısından genel bütçe vergi gelirleri payları “tamamlayıcı” değil, doğrudan “bütçeyi taşıyan” gelirdir. Bu payın hesaplanması ve aktarımının merkezî hatta bağlanması,

belediyeyi nakit yönetimi ve borç servisinde daha kırılgan hâle getirir. (ÖİK raporu, belediyelerin toplam gelirlerinde GBVG paylarının ağırlığını da görünür kılar.)

- **Mali disiplin gerekçesiyle “yeniden biçimlendirme” kapasitesi:** HMB’nin hesaplama/aktarım rolü, tek başına “kesinti” olmasa dahi, belediyelerin harcama önceliklerini ve yatırım takvimini, merkezî mali politikanın ritmine duyarlı hâle getirir. Bu, yerel özerkliğin en kritik bileşenlerinden biri olan “kaynağı planlama ve tahsis etme” yetisini fiilen daraltan bir etkidir.
- **Denkleştirme ödeneği üzerinden merkezî yönlendirme:** Nüfusu küçük belediyeler için denkleştirme ödeneğinin HMB bütçesine konulup belirli takvimle İLBANK’a aktarılması, özellikle küçük ölçekli idarelerde merkezî dağıtım kararlarının hizmet kapasitesi üzerindeki etkisini artırır.
- **Sistematik politika algısı (rapor bütünlüğü açısından):** Dış finansman rejimi (kredi/onay), harcama denetimleri (tasarruf–kontrol) ve pay aktarım mimarisi birlikte okunduğunda; belediyenin “gelir–gider–yatırım” üçgeni, giderek daha fazla merkezî parametreler tarafından belirlenir.
- **Nakit yönetimi ve hizmet sürekliliği riski:** Denkleştirme ödeneğinin HMB bütçesinde tutulması ve dönemsel olarak aktarılması, özellikle küçük belediyelerde kısa vadeli ödeme baskısı yaratmakta; temizlik, bakım-onarım, ulaşım gibi temel hizmetlerin sürekliliği üzerinde baskı oluşturmaktadır.
- **Denkleştirme ödeneği üzerinden merkezî yönlendirme:** Nüfusu küçük ve mali kapasitesi sınırlı belediyelerde, denkleştirme ödeneğinin zamanlaması ve aktarım biçimi, merkezî dağıtım kararlarının hizmet kapasitesi üzerindeki etkisini orantısız biçimde artırmaktadır.



DÜZENLEMELER

5- Borçlu Belediyelere Yönelik İcra ve Haciz Riski

Dönem

2025 yılı boyunca; özellikle borç tahsilatının, “pay kesintisi/mahsup + icra/haciz tehdidi” hattı üzerinden birlikte işletildiği bir baskı iklimi.

Tarih / Resmî Dayanak

- **6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun:** Devlete ait kamu alacaklarının takip ve tahsilinde haciz ve cebri icra araçlarını düzenler.
- **5779 sayılı Kanun madde 7/2:** Belediyelerin (ve bağlı kuruluşların) Devlete, Hazine alacağı niteliğindeki borçları ile İller Bankası ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları için, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödeme mekanizmasını kurar.
- **5393 sayılı Belediye Kanunu madde 15:** Belediyelerin bazı gelir ve mallarının haczedilemeyeceğini düzenler; buna karşın mal beyanı, haczin kapsamı ve icra sürecinin işletilmesi, belediye işleyişi üzerinde fiilî baskı yaratabilir.

Olayın Tanımı

2025 yılı boyunca belediyelerin Hazine’ye ve diğer kamu alacaklılarına (vergi, SGK, İller Bankası vb.) olan borçları, yalnızca “krediye erişimi sınırlandıran” bir mali disiplin başlığı olmaktan çıkmıştır. Borçluluk, bir yandan nakit akışını daraltan pay kesintisi ve mahsup mekanizmalarıyla, diğer yandan icra ve haciz ihtimalinin sürekli bir baskı unsuru olarak devrede tutulmasıyla, çok katmanlı bir mali vesayet alanına dönüşmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın borç yönetimi raporlarında, vadesi geçmiş alacak stokunda mahalli idarelerin görünürlüğü, tahsilat rejiminin hedef alanını netleştirmektedir.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), kamuoyuna yansıyan açıklamalarında, Hazine’ye borcu olan belediyeler açısından icra ve haciz riskinin fiilen gündemde tutulduğuna dikkat çekmektedir.

Bu düzenleme, tekil bir Resmî Gazete düzenlemesinden ziyade tahsilat rejiminin belediyelerin bütçe uygulamasına nüfuz ettiği süreklilik arz eden bir süreci ifade eder.

- 5779 sayılı Kanun’un kurduğu “paylardan kesinti” hattı, belediyenin genel bütçe vergi geliri daha kasaya girmeden borç tahsilatına yönlendirilmesini mümkün kılar.
- Borcun büyüklüğü ve sürekliliği ise belediyeyi, icra ve haciz tartışmasının gölgesinde karar almaya zorlar. Hacedilmezlik koruması bulunsa dahi; “hangi varlık hacedilebilir, hangi hesaplar bloke edilebilir, mal beyanı nasıl yapılır” gibi süreçler belediye yönetiminde operasyonel kilitlenme üretir.

Müdahalenin Niteliği

Bu müdahalenin niteliği, “alacak tahsilatı” görüntüsü altında yerel yönetimin mali egemenliğine yönelik sürekli bir disiplin ve yönlendirme mekanizması kurulmasıdır. Üç unsur birlikte çalışmaktadır:

1. Gelir doğmadan kesinti: “Gelir kasaya girmeden borca gider”

5779 sayılı Kanun’un 7/2. maddesi, alacaklı idare talebiyle belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan öncelikli kesinti yapılmasını öngörür. Böylece borç tahsilatı, belediye açısından fiilî bir “ilk harcama kalemi”ne dönüşür.

Bu düzenleme, belediye meclisinin bütçe yapma ve harcamaları zamanlama yetkisini zayıflatır; bütçe, pratikte merkezî tahsilat sonrası kalan tutarın yönetimi hâline gelir. Yatırım, hizmet alımı ve personel giderleri, yerel önceliklere göre değil, kesinti ritmine göre yeniden takvimlenir.

2. İcra ve haciz tehdidinin yapısal baskı unsuruna dönüşmesi: “Hacedilmezlik var; kilitlenme de var”

5393 sayılı Kanun bazı belediye mallarını hacze karşı korusa da, icra tehdidi belediye yönetimi üzerinde fiilî bir kilitlenme etkisi yaratır. Mal beyanı süreçleri, hesapların güvenliği, hizmet araçlarının hacedilebilirliği tartışmaları ve hukuki savunma yükü; belediyeyi sürekli savunmacı bir yönetim moduna iter.

Anayasa Mahkemesi’nin 5393/15’e ilişkin değerlendirmeleri de, bu haciz rejiminin belediye hizmetlerini aksatmama ilkesi etrafında sürekli bir gerilim alanı yarattığını göstermektedir.

3. “Mahalli idareler borçluluğu”nun hedefleme altyapısına dönüşmesi

HMB raporlarında vadesi geçmiş alacak stokunda mahalli idarelerin açık biçimde görünür kılınması, borç–tahsilat hattının süreklileştiğini gösterir. Bu görünürlük, belediyeleri borç

düzeylerine göre sınıflandıran, tahsilat ve kısıtlama araçlarını gerekçelendiren bir mali gözetim zemini oluşturur.

Bu üç unsur birlikte çalıştığında, icra ve haciz artık istisnai bir “son aşama” olmaktan çıkar; belediyelerin finansman, harcama ve yatırım kararlarını baştan şekillendiren sürekli bir risk yönetimi rejimi hâline gelir.

Etkiler

- **Nakit akışında kırılganlık ve hizmet riski:** Paylardan yapılan kesintiler, belediyelerin maaş ödemeleri, akaryakıt temini, bakım-onarım, çöp toplama ve su-kanal işletmesi gibi süreklilik gerektiren hizmetlerinde ani finansman boşlukları yaratır. Borç büyüdükçe bu etki dönemsel olmaktan çıkar, kalıcı bir daralma niteliği kazanır.
- **Yönetim kapasitesinde aşınma:** İcra ve haciz ihtimali, belediyeyi sürekli “hukuki savunma – mal tespiti – hesap güvenliği” ekseninde çalışmaya zorlar. Bu durum, yatırım ve hizmet tasarımı yapan birimlerin odağını dağıtarak kurumsal yavaşlama üretir.
- **Bütçe egemenliğinin fiilen daralması:** Belediye meclisinin bütçe yapma yetkisi hukuken sürse bile, gelir akışı kesinti rejimiyle önceliklendirildiğinde bütçe, fiilen “merkezî tahsilat sonrası kalan alanın planı” hâline gelir. Böylece bütçe, seçimle oluşan yerel iradenin değil, alacak tahsilatı parametrelerinin belirlediği bir belgeye dönüşür.
- **Sistemik politika algısını besleyen sonuç:** 2025 boyunca HMB raporlarında mahalli idare borçluluğunun görünürlüğü ve tahsilat rejiminin sürekliliği, icra ve haciz başlığını münferit bir “alacak tahsili” uygulaması olmaktan çıkarır. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin hareket alanını daraltan geniş ölçekli mali vesayet mimarisinin tamamlayıcı ve sertleştirici halkası hâline gelir.



MERKEZİ MALİ DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDEKİ SOMUT ETKİLERİ

1- İzmir Büyükşehir Belediyesi / İZSU / ESHOT

Müdahale tipi

Dış finansman onayının geciktirilmesi, tasarruf rejimi altında proje frenlemesi

- **Olay Örgüsü (2024 sonu – 2025 sonu)**

- **2024 sonu – 2025 başı:** Dikili Atık Su Arıtma Tesisi ve bağlantılı altyapı için yurtdışı kredi bulunuyor; projede ihale sürecinin başlaması için Hazine ve Maliye Bakanlığı onayı şartı vurgulanıyor. Hazine onayı gelmeden ihaleye geçilemiyor. https://www.ajansbakircay.com/gundem/dikili-atik-su-aritma-tesisi-ihalesi-2025-e-kaldi-h3010.html?utm_source=chatgpt.com
- **10 Mayıs 2025:** HMB'nin "hibe hariç dış imkân" yönetmeliğinde yaptığı değişiklik; Hazine'ye, vergi dairelerine veya SGK'ya vadesi geçmiş borcu olan kamu kurumlarının –belediyeler dahil– hibe dışı dış finansman kullanması yasaklanıyor. Bu, ekonomik olarak zorlanan belediyelerin (özellikle muhalefet belediyeleri) krediye erişimini kısıtlıyor. <https://www.dokuzeylul.com/muhalefetten-sert-tepki-belediyeler-mali-kiskac-altina-aliniyor>
- **Kasım 2025:** İZSU Genel Kurulu'nda CHP'li Meclis Üyesi Onur Saatlı, İZSU'nun dış finansman bulmasına rağmen HMB onayı gelmediği için kritik arıtma yatırımlarının tıkanıldığını söylüyor; Çiğli AAT 4. Faz gibi projelerin bir yıldan uzun süredir onay beklediğini belirtiyor. <https://www.egedesonsoz.com/chpli-saatliden-izsu-aciklamasi-kredi-onayimiz-bakanlikta-bekliyor>
- Aynı dönemde İzBB Meclisi'nde, ESHOT'un 80 milyon avroluk elektrikli otobüs kredisi için yapılan anlaşmanın HMB onayını beklediği, onay çıkmadan projenin hayata geçemeyeceği ifade ediliyor. <https://www.dha.com.tr/yerel-haberler/izmir/izbbnin-2026-yili-110-milyar-tl-butcesi-kabul-2765228?utm>

- **Yıl boyunca:** İzBB Başkanı Cemil Tugay'ın çeşitli açıklamalarında, Körfez ve altyapı projelerinde “Hazine kefaleti istemiyoruz, sadece onay gerekiyor” vurgusuyla, teknik olarak Hazine garantisi talep edilmediği hâlde onay mekanizmasının siyasallaştığı iddiası öne çıkıyor.
<https://baskentpostasi.com/baskan-tugaydan-erdogana-korfez-cevabi-cumhurbaskanina-dogru-bilgi-versinler?>

- **Vesayet açısından ön değerlendirme**

- HMB'nin dış kredi onayını geciktirmesi, yatırım programına fiilî fren etkisi yapıyor; belediyenin demokratik yetkileri (altyapı yatırım kararı) teknik bir prosedür üzerinden merkez tarafından koşullandırılıyor.
- 10 Mayıs yönetmelik değişikliği, özellikle borçlu/likiditesi zayıf belediyeler için genel bir “mali vesayet çerçevesi” oluşturuyor; İzmir örneği bunun sahadaki somut yansıması.
https://l.instagram.com/?u=https%3A%2F%2Fforms.gle%2Fvq63ABp5WTDXvV4u8&e=AT0BtbA9inoyuAO3PCCX7mJAgaV4d4ZDIfsZnQUts5RFMBvvqKf5WE0glYoli zuq6Nk9VWBGvwmXWO0yXkE4wsiX0y4FU_xt15uccnUTkNFAzmhU2Iy37fBx9w



MERKEZİ MALİ DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDEKİ SOMUT ETKİLERİ

2- Adana Büyükşehir Belediyesi

Müdahale tipi

Hazine garantili dış krediye bağımlı metro yatırımı, Hazine'nin "kapı tutucu" rolü

- **Olay Örgüsü (2024 sonu – 2025 sonu)**

- **15 Ocak 2025 – Yatırım Programı:** Cumhurbaşkanlığı'nın 2025 Yılı Yatırım Programında Adana Hafif Raylı Sistem (Metro) 2. Etap projesi yer almaya devam ediyor; proje için Hazine garantili dış kredi öngörülüyor. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı -Strateji ve Bütçe Başkanlığı- SBB
https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2025/01/2025-Yili-Yatirim-Programi_16012025.pdf
- **2025 boyunca:** Adana basınında, 2. Etap metro projesinin hayata geçebilmesi için Ankara'dan gelecek Hazine garantili dış kredi onayının "hayati önem taşıdığı", onay olmadan projenin ilerleyemeyeceği sık sık vurgulanıyor.
<https://www.5ocakgazetesi.com/adana-metrosu-2-etap-projesinde-dis-kredi-dugumu>
- **Belediye Meclisi kararları (Mayıs – Ağustos 2025):** Meclis kararlarında, belirli projeler için yurtdışı bankalardan alınacak kredilerde, Alt Kredi Anlaşması imzalanması, proje gelirlerinin ve diğer belediye gelirlerinin teminat gösterilmesi, teminat yetmezse Hazine ve Maliye Bakanlığı ile banka tarafından dağıtılan yasal payların tamamının garanti sayılması gibi hükümler yer alıyor.
www.adana.bel.tr/panel/uploads/mecliskararlari_v/files/agustos-ayi-pdf-2025.pdf
- **Hazine garantili borçlar tablosu:** HMB'nin yayımladığı tablolarda, Adana BŞB'nin Hazine garantili kredilerinden doğan alacaklar kalemi altında yer aldığı; geçmişte üstlenim mekanizmasının çalıştırıldığı görülüyor.

- **Vesayet açısından ön değerlendirme**

- Metro gibi büyük ölçekli yatırımlarda Hazine garantisi kullanımı, projeyi fiilen HMB'nin onayına ve takibine bağlıyor.
- Meclis kararlarındaki “yasal payların tamamını garanti gösterme” hükümleri, belediyenin mali özerkliğinin önemli bir kısmının Hazine lehine rehin edildiğini gösteriyor.
- Onayın gecikmesi ya da koşullara bağlanması, yerel ulaşım politikasını merkezî maliye politikasının uzantısı hâline getirebiliyor.



MERKEZİ MALİ DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDEKİ SOMUT ETKİLERİ

3- Ankara Büyükşehir Belediyesi

Müdahale tipi

Metro projelerinde uzun süren Hazine onayı ve yatırım programına dahil olma süreçleri

- **Olay Örgüsü (2024 sonu – 2025 sonu)**

- **2020–2024 arka planı:** ABB, Kızılay–Dikmen, Yaşamkent–Koru, Keçiören–Ovacık ve Dikmen metro hatları için projelendirme çalışmalarını tamamlıyor; bu hatların finansmanı ve yatırım programına alınması için süreçler Ankara’da bekliyor.
<https://www.yenicaggazetesi.com.tr/ankara-buyuksehir-belediyesinin-2026-butcesi-kabul-edildi-981782h.htm>
- **Kasım 2025 bütçe görüşmeleri:** ABB Başkanı Mansur Yavaş, 2026 bütçesi görüşmelerinde:
 - Mamak Metro’su için bile proje sürecinin 2–2,5 yıl sürdüğünü,
 - Bunun ardından “kredi temini, Hazine onayı ve yatırım programına alınma” süreçlerinin ayrıca zaman aldığını vurguluyor.
<https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/ankara-buyuksehir-belediyesi-nin-2026-butcesi-205-milyar-lira-olarak-kabul-edildi-2454491>
- **Hazine garantili borç stoku:** HMB’nin Ekim 2025 tarihli “Hazine Garantili Dış Borç Stoku” tablosunda, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin 1,9 milyar ABD doları civarında Hazine garantili dış borç stoku bulunduğu görülüyor.
https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2025/10/Web_Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Ekim_2025-ff233a6b6bbe5a76.pdf

- **Vesayet açısından ön değerlendirme**

- ABB örneği, HMB’nin dış kredi ve yatırım programı üzerinde “zamanlama ve kapı tutucu” rolünü açıkça gösteriyor: Projeleri yalnızca teknik kriterlerle değil, merkezi önceliklerle de sıralandırma imkânı veriyor.

- Büyük tutarlı Hazine garantili borç stoku, ABB'yi Hazine'nin borç yönetimi rejimine sıkı sıkıya bağlıyor; belediye, uzun vadeli planlamasını HMB'nin borç programıyla koordine etmek zorunda.



MERKEZİ MALİ DENETİMİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDEKİ SOMUT ETKİLERİ

4- Mersin Büyükşehir Belediyesi

Müdahale tipi

Metro projesi için gecikmiş Hazine onayı, dış krediye erişimde merkezi filtre

- **Olay Örgüsü**

- **2019–2023 arka planı:** Mersin Metro projesi için dış kredi bulunuyor; ancak HMB'den onay uzun süredir bekleniyor. Hazine ve Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in nihayet 2023'te krediye onay vermesi, "24 ay sonra gelen onay" olarak haberleştiriliyor.
<https://haber.sol.org.tr/haber/bakan-simsek-chpli-mersin-buyuksehir-belediyesinin-de-dis-kredi-talebine-onay-verdi-382816>
- 2024–2025 yansımaları
 - Mersin BŞB Başkanı Vahap Seçer, metro ve altyapı projelerinde dış kredi ve hibeler için "Hazine onayı, bürokrasi ve siyasi destek" gerektiğini; HMB'nin ve Ankara bürokrasisinin süreci yavaşlatabildiğini anlatıyor.
<https://www.mersinanaliz.com.tr/metro-konusunda-mersinin-onunu-acin>
 - Belediye Meclisi kararlarında, MESKİ ve BŞB'nin kullanacağı krediler için, yine HMB tarafından dağıtılan yasal payların teminat kabul edildiği, Hazine'nin dolaylı kredi denetimi rolünü sürdürdüğü görülüyor. (Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisi Karar Tarihi / Sayısı: 14.08.2023 / 393)

- **Vesayet açısından ön değerlendirme**

- Mersin örneği, "onay vermeme ya da geciktirme yoluyla vesayet" dinamiğini açık gösteriyor: Teknik olarak onay verilen bir kredi bile, iki yıllık gecikmeyle belediyenin planlamasını altüst edebiliyor.

- 2025'te yürürlüğe giren yeni dış kredi kriterleriyle birleştğinde, benzer gecikmelerin diğer altyapı projeleri için de risk oluşturduğu söylenebilir.