



H. Hakan Yılmaz<sup>1</sup>  
Program Danışmanı

## YEŞİL FİNANSMAN İÇİN YATIRIM BANKACILIĞI REFORMU

**İklim odaklı yurt dışı kaynaklı fonların arttığı bir ortamda yerel yönetimlerin finansal kaynaklara erişiminde İbank ve yatırım bankacılığına yönelik yeniden yapılanma tartışmalarına katkı – I**

### I. Giriş

Dünya’da yaşanan iklim ve sürdürülebilirlik odaklı politikalar çerçevesinde yerel yönetimlerin finansal yönetim kapasitelerinin güçlendirilmesi ihtiyacı, bu kurumlara yönelik kalkınma ve yatırım bankacılığı üzerinde tekrar düşünülmesi gerektiğini kaçınılmaz olarak önümüze koymaktadır. Bu anlamda ikinci nesil reformları içinde ele alınması gereken acil başlıklardan bir tanesi de Türkiye’de kalkınma ve yatırım bankacılığının özellikle dış çevrede yaşanan gelişmelere hızla uyum sağlayacak ve fonlara erişimini güçlendirecek bir şekilde yeniden yapılandırılması olarak görülmektedir.

IMF Küresel Finansal İstikrar Raporunda, 2050 yılına kadar net sıfır emisiyona ulaşmak için küresel iklim yatırımlarının 2030’a kadar yıllık yaklaşık 5 trilyon ABD doları, yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ekonomilerde ise iklim değişikliğinin etkilerinin hafifletilmesine yönelik yatırım ihtiyacının 2 trilyon ABD doları seviyesinde olacağı öngörülmektedir. Birleşmiş Milletler sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşılmasına yönelik hesaplamalarında, 2030 yılına kadar yıllık 3,3-4,5 trilyon dolar fona ihtiyaç bulunduğu tahmin edilmektedir.<sup>2</sup>

Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) ise Paris Anlaşması hedeflerine ulaşabilmek için temiz enerji başlığı altında gelişmekte olan ülkelerde 2030 yılına kadar yıllık yatırım ihtiyacının yıllık ortalamada 1,8-2,2 trilyon dolar seviyesinde olmasını öngörmektedir (Çin dışarda bırakıldığında bu tutar

<sup>1</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1470/H.+Hakan+Yilmaz>

<sup>2</sup> <https://unsdg.un.org/2030-agenda/financing> (UN Sustainable Development Group)

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

1,1-1,4 trilyon dolar seviyesindedir).<sup>3</sup> Tahmin ve hedefler bu şekilde olmakla birlikte 2023 yılı başına kadar olan dönemde yaklaşık 630 milyar dolar tutarında görece olarak düşük bir kaynağın iklim finansmanı için ayrıldığı tahmin edilmektedir, bunun da sınırlı bir bölümü gelişmekte olan ülkeler tarafından kullanılmaktadır.<sup>4</sup>

Gelinen nokta hem küresel hem de bölgesel seviyede yaşanan politika değişikliklerine paralel bir şekilde yeşil finansmana ilişkin fonların ve fon araçlarının çeşitlendiği bir ortamda daha fazla mali kaynağın bu alana akacağını bize göstermektedir. Dolayısıyla ile doğru zamanda doğru projelerin uluslararası gelişmelere paralel bir şekilde geliştirilmesi ve bunların hem merkezi hem de yerel seviyede plan ve programlara başka bir ifadeyle kurumsal iş yapma biçimlerine yansıtılması gelecek dönemin önceliği olmalıdır.

Bu çalışmada özellikle iklim ve sürdürülebilir odaklı fonlara erişimin artırılması ve farklılaşan finansman araçlarının özellikle yerelde daha etkin kullanılmasına yönelik olmak üzere 18 Kalkınma ve Yatırım Bankası (KYB) içinde yer alan ve yerel yönetimlere hizmet veren İlbank'a ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır. Gelinen noktada ülkenin önemli bir değeri olan İlbank'ın yerel kurumlara rehberlik ederek bilgi ve deneyimleri aktarması, başta sermaye piyasaları olmak üzere finansal piyasalara entegre olacak şekilde kurumsal kapasitesini ülke öncelikleriyle uluslararası öncelikleri bağdaştıracak şekilde geliştirmesi ve yerel kurumların finansal piyasalara erişimini desteklemesi, Türkiye'nin büyümesi açısından kritik önemde görülmektedir.

Yapısal reformlar çerçevesinde ikinci nesil reform alanları başlığında yerel kurumların yeniden yapılanmalarına ilişkin değerlendirme notları bu birinci çalışmayı takip edecektir.

Çalışma kapsamında mevcut sorun alanları ve gelişmelerden hareketle dört temel eksenle Bankanın yeniden yapılandırılması konusunda öneriler geliştirilmiştir. Bu alanlar; (i) Kalkınma bankacılığının yerel yönetimlerin daha fazla finansman kaynaklarına erişmesi için yatırım bankacılığıyla güçlendirilmesi, (ii) Bankanın uluslararası kredi kuruluşlarıyla olan projelerine yönelik entegre bir çalışma sisteminin güçlendirilmesi amacıyla kurumsal düzenlemeler yapılması, (iii) Bankanın yerel yönetimlerin daha düşük maliyetli ve uzun vadeli kaynaklara erişiminin güçlendirilmesi açısından yurt içi ve yurt dışı fonlara erişimini sağlayacak bankacılık faaliyetlerine yönelik kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve son olarak (iv) Bankanın yerel yönetimlerden gelen kredi taleplerini kurumsal seviyede değerlendirmede bir kredibilite ölçümü metodolojisi geliştirmesi ve bu metodoloji üzerinden kredi notlandırmasına (gölge kredi notu) geçmesi şeklindedir.

## II. İlbank ve Yeniden Yapılanma Tartışmaları

### II.1 Yatırım ve Kalkınma Bankası Olarak Kısaca İlbank

Ülkemizde mevcut bankacılık kanunu kalkınma ve yatırım bankalarını, mevduat veya katılım fonu kabul etme dışında; kredi kullanılmak üzere faaliyet gösteren ve/veya özel kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getiren kuruluşlar olarak tanımlamaktadır. Kanun, kalkınma ve yatırım bankalarını ortak bir kategori altında tanımlamayı tercih etmiştir. Kalkınma ve yatırım bankacılığı iç içe geçen ve tamamlayıcı fonksiyonlar olarak görülse de

<sup>3</sup> <https://www.iea.org/reports/scaling-up-private-finance-for-clean-energy-in-emerging-and-developing-economies/key-findings>

<sup>4</sup> <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/02/28/sp022823-scaling-up-climate-finance-for-emerging-markets-and-developing-economies>

finansal piyasaların derinleştiği ve çeşitlendiği günümüz ortamında farklı amaç setleri ve uzmanlıkları gerektiren aracı finansal kurumlar olarak görülmelidir.

Yatırım bankacılığını, kalkınma bankacılığından farklı olarak faaliyet alanı içinde özel ve kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli finansman ihtiyaçlarını yurt içi ve yurt dışı sermaye piyasalarından ve bankalardan borçlanarak karşılayan finansal kurumlar olarak tanımlayabiliriz. Bu anlamda yatırım bankaları, sermaye piyasalarının görece olarak gelişmiş olduğu ekonomilerde kalkınma bankalarından farklılaşarak mali aracı kurum olarak bankacılık faaliyetlerini sürdürmektedir.

İlbank, Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik finansal ve teknik destek sağlayan ve kar amacı olmayan uzman bir kalkınma ve yatırım bankası olarak tanımlanmaktadır. İlgili yasal düzenlemeler Bankayı bu şekilde kategorize etmek suretiyle tanımlamakla birlikte Bankanın yatırım (finansman) bankası misyonu uygulamada hemen hemen yok denecek seviyededir. Banka, geleneksel misyonu olan kalkınma amaçlı olmak üzere yerel yönetimlere kredi sağlamakta ve ağırlıklı teknik danışmanlık hizmeti vermektedir. Yurt içi ve yurt dışı sermaye piyasalarına kaynak yaratmak amacıyla erişim sağlama ve çeşitlenen finansal araçları kullanmaya yönelik olmak üzere son dönemde girişimler olmakla birlikte bu çabalar oldukça sınırlı seviyededir.

Banka, 1933 yılında 2301 sayılı kanunla “Belediyeler Bankası” olarak kurulmuştur. 1945 yılında yerel kurumları daha geniş şekilde kapsama ve gelişen ihtiyaçlara karşılık vermek amacıyla 4759 sayılı kanunla görev, yetki ve sorumluluğu genişletilerek adı “İller Bankası” olarak değiştirilmiştir.

2011 yılı başında ise Banka, 6107 sayılı Kanunla finansal nitelikli görevleri güçlendirilerek Anonim Şirket statüsüne dönüştürülmüştür. Değişen yapıda İlbank’ın yerel yönetimlere yönelik başlıca görevleri;

- İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak,
- Bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek,
- Bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak,
- Her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevini yerine getirmek
- Özellikle hazine garantili uluslararası yatırım projelerine aracılık etmektir.

Bu anlamda da kanunda bankanın; yurt içinde ve yurt dışında şube ve temsilcilik açabileceği, yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla iş birliği yapabileceği ile yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabileceği görevleri arasında yer almaktadır. Nitekim, bankanın son stratejik planında vizyonu, “üstlenmiş olduğu hizmetler bağlamında özellikle uluslararası bir yatırım ve kalkınma bankası olmak” şeklinde ortaya konmuştur. Bununla birlikte, 6107 sayılı kanunla yasal altyapısı oluşmakla birlikte yatırım bankacılığı konusunda hem uzmanlaşma hem de sermaye piyasası araçlarını kullanma hususlarında bankanın stratejik bir dönüşüm sürecinde olmadığı görülmektedir.

İlbank bu görevleri kapsamında, bugün 1477 yerel yönetim birimine (1391 Belediye, 51 İl Özel İdaresi, 30 Su ve Kanalizasyon İdaresi ile bağlı idare kapsamında Ankara, İzmir ve İstanbul'da bulun 3 idare ile 2 İlçe Özel İdaresi) yatırımları için uluslararası standartlarda proje üretme, kredi sağlama, danışmanlık yapma ve teknik destek verme hizmetlerini sürdürmektedir.

Banka yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını; öz kaynaklarından, iç finansal kurumlardan yapmış olduğu borçlanmalardan ve yatırım projesi odaklı olmak üzere dış finansman kaynaklarından karşılamaktadır.

Yerel yönetimlerin İlbank'tan temin edeceği krediler, ağırlıklı olarak Bankanın öz kaynaklarından sağlanmaktadır. İlbank öz kaynaklarından belediyelere kullanılabilecek krediler; nakit destek kredileri, malzeme, ekipman, araç-gereç ve kamulaştırma kredileri, kısa vadeli ihtisas kredileri, orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri ile gayri nakdi krediler şeklindedir.

İlbank ayrıca, genel bütçe vergi gelirlerinden "5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" çerçevesinde mahalli idarelere aktarılacak payların dağıtımının yapılmasında aracılık fonksiyonunu da (doğrudan büyükşehirler hariç) yerine getirmektedir.

İlbank'ın 2022 yıl sonu verilerine göre bankacılık sektöründeki konumuna baktığımızda (TBB, Mayıs 2023):

- Aktif büyüklüğü açısından bankacılık sektöründe 14., kalkınma ve yatırım bankaları arasında ise 2. Sırada,
- Ödenmiş sermaye büyüklüğünde bankacılık sektöründe 2., kalkınma ve yatırım bankaları arasında ise 1. Sırada,
- Özkaynak büyüklüğünde bankacılık sektöründe 10., kalkınma ve yatırım bankaları arasında ise 1. Sırada,
- Net dönem kârı sıralamasında ise bankacılık sektöründe 13., kalkınma ve yatırım bankaları arasında ise 2. sırada olduğu görülmektedir.

Banka, ödenmiş sermaye büyüklüğünün etkisiyle güçlü bir sermaye yeterlik oranına sahiptir. 2022 yıl sonu itibarıyla Banka yerel yönetimlere 61,2 milyar TL kredi sağlamış, bunun karşılığında iç ve dış piyasalardan ise 38,7 milyar TL seviyesinde kredi kullanmıştır. Dış kredilerdeki artışın hızlanmasıyla dış kredilerin toplam aktifler içindeki payı 2015 yılında %4,5 olan seviyesinden 2022 yılında %14,1 seviyesine çıkmıştır. İzleyen yakın dönemde bu oranın artarak %20'ler seviyesine çıkması beklenmektedir. Sabit fiyatlarla bakıldığında 2015 yılına göre yerel yönetimlere kullanılan krediler hafif bir düşme içindeyken alınan krediler ise özellikle dış kredi kullanımındaki artışın etkisiyle yaklaşık 7,5 kat artış içinde olmuştur.

**Tablo 1: İLBANK'ın Karşılaştırmalı Temel Rasyoları ile Toplam Kredi ve Kredilerin TL ve Yabancı Kaynaklara Göre Net Genel Pozisyonları (2022)**

	Bankacılık Sektörü	Kalkınma ve Yatırım Bankaları	İlbank A.Ş.
Sermaye Yeterlik Oranı (%)	19,4	23,0	34,7
Aktif Karlılığı (%)	3,6	2,9	3,6
Özkaynak Karlılığı (%)	37,7	26,5	10,5
<b>Krediler (Milyon TL)</b>			
Toplam TP Kredi	5.109.510	163.106	32.447
Toplam YP Kredi	2.471.158	320.904	13.240
Toplam Kredi	7.580.668	484.011	45.688
YP/Toplam Kredi	33%	66%	29%

Kaynak: BDDK veri tabanı, TBB (Bankalarımız, 2022) ve İlbank Faaliyet Raporları, 2022, (Erişim; 23.10.2023)

2022 sonu itibarıyla Bankacılık sektöründe bankaların kredi portföylerinin %33'ünün, Kalkınma ve Yatırım Bankalarının kredi portföylerinin ise %66'sının yabancı para cinsinden kredilerden oluştuğu görülmektedir. İlbank A.Ş.'de ise bu oran %29 seviyesi ile kalkınma ve yatırım bankalarının ve bankacılık genel ortalamasının altında gerçekleşmiştir. Dolayısı ile dış kredilerdeki hızlanmaya rağmen İlbank KYB ortalamasının altındadır.

Dış kredi portföyünün yükselmesiyle birlikte izleyen dönemde toplam kullanılan kredilerin içinde dış kaynaklı fonların payının %30'lar seviyesinde, alınan krediler içindeki ağırlığının ise %70'ler seviyesinde seyretmesi beklenmektedir. Banka yurt dışı kaynaklı kredi kullanımındaki genişleme ile dış kredi üzerinden de kaynak kullandıran bir yapıya doğru geçmektedir.

**Tablo 2: Kredilerin TL ve Yabancı Para Cinsinden Dağılımı (2015-2022)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Kullanılan Krediler</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
TL Kredi	93,6	92,8	92,6	91,3	89,8	85,8	75,9	71,0
YP Kredi	6,4	7,2	7,4	8,7	10,2	14,2	24,1	29,0
<b>Alınan Krediler</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
TL Kredi				31,4	17,2	42,2	30,2	38,7
YP Kredi	100,0	100,0	100,0	68,6	82,8	57,8	69,8	61,3

Kaynak: İLBANK Faaliyet Raporları (2015-2022) (Erişim Tarihi 23.10.2023)

İlbank, özellikle son 12 yıllık dönemde yerel yönetimlerin hazine garantili kredi kullanımında önemli bir aracı finansman kurumu olmuştur. Yerel idarelere yönelik Hazine garantili kredi kullanımı, 2011 yılından itibaren tamamen İlbank üzerinden gerçekleşmeye başlamıştır. Bunun temel sebebi Hazine ve Maliye Bakanlığının yerel yönetimlerin projelerinin finansmanında İlbank'ı kredilerin geri ödemesinde güvence veren kurum olarak görmesidir.

Yerel İdarelerin dış borç stokunun idareler bazında dağılımı, izleyen tabloda gösterilmektedir. Toplam dış borç stokunun %63,2'si İstanbul Büyükşehir Belediyesine, %10,3'ü İzmir Büyükşehir Belediyesine aittir. İlbank'ın doğrudan borçlu görüldüğü dış borçlanmaların toplam tutarı ise dış borcun yaklaşık %15,9'una karşılık gelmektedir. Bununla birlikte, İlbank'ın mevcut durumda sözleşmeleri imzalanan tahmini 3,1 milyar Avro seviyesindeki kredi stoku ile müzakereleri süren görüşmeler ve hibelerle ve blending (harmanlanmış kredi) uygulamasının da yaygınlaşmasının etkisiyle dış kaynak finansmanlı proje portföyü 2023 sonunda 4,5 milyar

Avroya ulaşması beklenmektedir. Bu ise İlbank'ın yerel idarelere yönelik dış kredi kullanımında ağırlığını artıracaktır.

**Tablo 3: 2022 Yılı Yerel İdareler Dış Borç Stokunun İdareler Bazında Dağılımı**

İdareler	Milyon USD	% Dağılım
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	3.059	63.2
<b>İlbank</b>	<b>770</b>	<b>15.9</b>
İzmir Büyükşehir Belediyesi	498	10.3
Antalya Büyükşehir Belediyesi	138	2.8
Bursa Büyükşehir Belediyesi	77	1.6
İZSU	66	1.4
Samsun Büyükşehir Belediyesi	55	1.1
Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO	54	1.1
BUSKİ	48	1.0
Diğerleri	77	1.6
<b>TOPLAM</b>	<b>4.843</b>	<b>100.0</b>

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2022 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporları (Erişim Tarihi 23.10.2023)

## II.2 Yerel Kurumların/Programların Finansmanında İLBANK'ın Yeniden Yapılandırılması Tartışmalarında Temel Sorun Alanları

Son 20 yılda yerel yönetimlerin Türkiye'nin sosyoekonomik ve politik sistemi içerisindeki yeri önemli oranda artmıştır. Yerel yönetim harcamaları GSYH'nin %2,5'inden %4'lere, genel yönetim harcamaları içindeki payı ise %10'dan %12'lere yükselmiştir. Kamu harcamaları artarken yerel yönetimlerin harcaması da artmaktadır. Bu dönemde harcamalardaki artış hızlı kentleşme ve yerel yönetimleri destekleyen bir hükümet politikasının kombinasyonu çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu artışın Türkiye ekonomisi geliştikçe, kentleşme hızı devam ettikçe ve iklim odaklı projeler başta olmak üzere küresel programların ivme kazanmasıyla sürmesi beklenmektedir.<sup>5</sup>

Yerel yönetimler toplam kamu sabit sermaye yatırımlarının yaklaşık %30'u yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir (2024 Yılı Programı, SBB). Yerel hizmetlere artan talep ve hizmetlerin çeşitlenmesi ve bu idarelerin sağlıklı bir gelir yapısına sahip olmaması nedeniyle artan harcamalar yeni finansman kaynaklarına olan ihtiyacı da artırmaktadır.

Gelinen yapıda bankanın yerel programlara finansman sağlama konusunda gerek yerel yönetimlerden gerekse banka içinden kaynaklı temel sorun alanları aşağıda iki alt başlıkta sıralanmaktadır.

### II.2.1 Yerel yönetimlerde öne çıkan temel sorun alanları

- A. **Reel olarak düşen yerel yönetim gelirleri ve artan girdi maliyetleri:** Belediyelerin özellikle vergi gelirleri reel olarak azalmaktadır. Belediye gelirleri kanunun güncellenmemesi, emlak vergisi değerlerinin rayiç bedellerin altında kalması, tahakkuk tahsilat oranlarındaki düşük performans nedeniyle öz gelirler özellikle son üç yıldır reel olarak belirgin bir şekilde düşmektedir. Yerel yönetimlerin son dönemde girdi maliyetlerindeki artış (operasyonel giderleri) düzenli gelirlerinin ve fiyatlama yoluyla elde ettikleri gelirlerin üstünde seyretmektedir. Bu da projeler için ihtiyaç duyulan sermaye

<sup>5</sup> Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, 2018, Yerel Yönetimler Maliyesi

yanında yatırım dışı alanlar içinde finansman ihtiyacını, dolayısıyla mali baskıyı artırmaktadır.

- B. **Artan altyapı ve üstyapı ihtiyacının planlanması ve bütçeyle ilişkilendirilmesi için Yatırım Programlarının (Sermaye Yatırım Planlarının) Hazırlanmaması:** Kentler büyüdükçe genişleyen yerel hizmet talebi altyapı ve üstyapı yatırım ihtiyacını artırmaktadır. Öz kaynakların yetersiz kalması, yatırım programı kültürü eksikliği ve yatırım programlarının büyükşehirler dahil olmak üzere belediyelerin birçoğunda hazırlanmaması (veya standartlardan uzak ve finansman programıyla sınırlı ilişki içinde hazırlanması) nedeniyle yatırımların öncelikler çerçevesinde planlanması ve buna uygun kaynak tahsisinde ve finansman arayışlarında sorunlar yaşanmaktadır.
- C. **Yerel Yönetimlerde özellikle iklim odaklı projelerin geliştirilmesi ve yürütülmesine yönelik kapasite eksikliği:** Sayısı sınırlı olan büyükşehirler dışında yerel yönetimlerde iklim, çevre ve yenilenebilir enerji kaynaklı program ve projelere yönelik bir kapasite eksikliği bulunmaktadır. Burada orta ve uzun vadede öncelik ve verimlilik odaklı olmak üzere yerel kurumların projelerini geliştirilmesi sorunu yanında özellikle proje-finance ilişkisini geliştirmede iyileştirilmesi gereken bir alan olarak öne çıkmaktadır.
- D. **Belediyelerin orta ve uzun vadeli fonlara, tahvil piyasası başta olmak üzere diğer borçlanma kaynaklarına yeterince erişememesi:** Yerel yönetimlerin mali borçları kısa vadeli nitelik taşımaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin toplamda bankalara olan borçlarının son 3 yıl ortalamasında %40'ı kısa vadeli borç niteliğindedir. Uzun vadeli fonların yetersiz olması yanında daha düşük maliyetlerle borçlandıkları İlbank kaynaklarının da yetersiz kalması nedeniyle yerel yönetimler, bankalar ile kamu kurumları ve piyasaya daha fazla yükümlülük biriktirmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin bütçe dengelerindeki bozulma ile birlikte bankalar üzerinden daha yüksek finansal maliyetli borçlanmaya gitmeleri, piyasaya olan borçlarını da hızla artırmaktadır.
- E. **Finansman programlarının mali standartlara uygun yeterlikte hazırlanmaması:** Yerel yönetimlerin GSYH'nin %3'üne bazı dönemlerde %4'ünü bulan toplam yükümlülüklerinin iyi yönetilmesi açısından gerekli olan finansman programlarını kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle istenen seviyede hazırlayamadıkları görülmektedir. Gerek mali mevzuat gerekse kurumsal iş yapma kültüründe yerel yönetimlerin özellikle proje finansmanı için önemli olan uluslararası standartlara uygun finansman programlarını bütçe, yatırım programı ve nakit programlarıyla uyumlu olacak şekilde hazırlamaları, büyükşehirler ve büyük belediyeler açısından kritik önemde görülmektedir.

## II.2.2 İlbank açısından öne çıkan temel sorun alanları

- A. **Bankanın öz kaynaklarının yerel yönetimlerin yatırım ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması:** Belediyelerin alt yapı ve üst yapı yatırımları için artan hizmet talebine karşılık vermek için ihtiyaç duyduğu finansman ihtiyacını karşılamada Bankanın öz kaynakları yetersiz kalmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimlerin son 5-6 yıllık dönemde özel ticari bankalara daha yoğun başvurduğu görülmektedir. Belediyelerin kullanmış olduğu iç kredilerin toplamı içinde ticari bankaların payı İlbank'ı geçmiştir (son üç yıllık dönemde, bu bankaların mali borçlar içindeki payı %55-60 arasında seyretmektedir). İlbank, yerel yönetimlerden gelen iç kredi talebini karşılamak için bazı dönemlerde artan seviyede yurt içindeki bankalardan borçlanma yoluna gitmektedir.
- B. **Yatırım bankacılığı fonksiyonunun uygulamaya geçememesi:** İlbank kurulduğundan itibaren bir kalkınma bankası olarak çalışmaktadır. Bankanın yerel yönetimlere yönelik olmak üzere finansal piyasalara erişimini güçlendirecek ve finansal araçları

çeşitlendirecek bir yatırım bankacılığı fonksiyonunun uygulama yönlü geliştirmesi önemli görülmektedir.

İklim odaklı program ve projeler ile yerel kurumların artan finansman ihtiyaçları çerçevesinde İbank'ın yatırım bankacılığı fonksiyonunu izleyen dönemde öne çıkarması ve uzmanlaşmasını bu alanda geliştirmesi gerekmektedir. Bu da izleyen dönemde Bankanın finansal kaynak yaratma anlamında aktif olarak doğrudan sermaye piyasalarına başvurması yanında yerel yönetimlerin bu yönlü girişimlerine çeşitli mekanizmalarla destek olması suretiyle olabilir.

- C. **Proje yönetim ve bankacılık fonksiyonlarının iyi ayrışmaması ve yerel yönetimlere finansman sağlamada Bankanın rekabetçi konumda olmaması:** Gelişen finansman alanları çerçevesinde bankacılık fonksiyonlarını güçlendirme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bankacılık ve proje finansman birimlerinin finansal piyasalarla etkileşimi yeterli seviyede değildir. Bankanın pay dağıtımı, Hazine garantilerine ilişkin projeleri yönetmesi ve aracılık etmesi, büyük hibe projelerini yürütmesi gibi alanlarda yetki kullanımında belli rekabet koşullarını oluşturmaya yönelik olmak üzere kural bazlı gelişme alanlarına ihtiyaç bulunmaktadır.
- D. **Başta iklim ve sürdürülebilirlik odaklı olmak üzere değişen uluslararası politika ve programlara uyum açısından teknik nitelikte proje çalışmalarının finansal yönetim ve bankacılık çalışmaları ile yeterli seviyede ilişkilendirilememesi:** Özellikle iklim, çevre, yenilenebilir enerji ve sürdürülebilir kalkınma odaklı geniş alanda teknik projeler geliştirilmesinde ve hazırlanmasında uluslararası finansman imkanlarına erişim bağlamında Bankanın ön alıcı konumda geliştirilmesi gereken alanlar bulunmaktadır. Uluslararası finans kuruluşların ve büyük fonların strateji dokümanlarında yer alan önceliklerle yerel ihtiyaçlar açısından öncelikli alanlara özelleştirecek şekilde projelerin finansal modellerle entegre edilmesine yönelik bankanın bazı alanlarda liderliğinde çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır.
- E. **Yerel yönetimlerin kurumsal kredibilitesinin standartlara göre ölçülmesi ve finansal kaynak tahsisinde kredi derecelendirme yaklaşımının geliştirilmesi ihtiyacı olması:** Yerel yönetimlerin kurumsal seviyede kredibilitesini uluslararası finansal standartlar temelinde değerlendirip (kredi değerliliği, borçluluk rasyoları, mali otonomi, sermaye yatırım rasyoları, hizmet sürdürülebilirliği ve faaliyetlerin kalitesi gibi) bunu yerel yönetimlerin farklılaşmasına göre kıyaslamalarla analiz edecek ve gölge nitelikte de olsa bir kredi notu hesaplanması suretiyle kredi derecelendirmeye taşıyan bir sistematik çalışma yapılmamaktadır. Mevcut kredi değerlendirme çalışmasının yukarıda özetlenen başlıkları kapsayacak ve yerel yönetimi bütün kurumsal birimleri (belediye, bağlı idareler, belediye şirketleri ve diğer ortaklıklar) ve işlemeleriyle birlikte kavrayacak bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır.
- F. **Yerel yönetimlerin uluslararası kredi kuruluşlarıyla olan kurumsal projelerine yönelik entegre bir çalışma sisteminin kurumsal düzenlemeler ve organizasyon yapısı içinde güçlendirilmesi ihtiyacı:** Özellikle büyükşehirlere yönelik olmak üzere belediyelerin ve bağlı idarelerinin uluslararası kuruluşlarla olan proje ve finansman ilişkilerini desteklemeye yönelik model bazlı bir uygulama bulunmamaktadır. Son dönemde başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kurumlarıyla hibe ve kredi kullanımında önemli bir performans yakalanmış olmakla birlikte İbank'ın mevcut organizasyon yapısı içinde uluslararası kuruluşlara ve fonlara yönelik özellikle proje geliştirme ve uygulama alanında bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Mevcut yapıda Bankada çalışan toplam personelin (2900 kişi) yaklaşık %5'i



uluslararası projelere yönelik faaliyetlerde çalışmakta, söz konusu personelin de zamanının önemli bir kısmı bürokratik süreçleri yerine getirme odaklı olmaktadır.

### III. Değişen Yapıda İlbank'ın Yapılandırılmasına Yönelik Öneriler

İlbank'ın gelecek dönemde uluslararası fonlara daha hızlı ve dünya öncelikleriyle ülke öncelikleri uyumunda daha etkin erişiminin sağlanmasına yönelik olmak üzere dört ana eksenle öneriler burada ele alınmıştır. Bu önerilerin geliştirilmesinde mevcut durum ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler yanında Ek 1'de yer alan ülke uygulamalarından da yararlanılmıştır.

#### A. Kalkınma bankacılığının yatırım bankacılığıyla güçlendirilmesi

İlbank esas olarak bir kalkınma bankası olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Bankanın yerel yönetimlerin özellikle büyükşehirlerin ve bağlı idarelerin büyük altyapı projelerine kaynak yaratılmasında yatırım bankacılığı fonksiyonunun geliştirilmesi önemli görülmektedir.

Yerel yönetimlerin finansal kaynaklarını güçlendirmeye ve borçlanma vadesini uzatma ve maliyetleri düşürmeye yönelik olmak üzere birçok ülke örneğinde deneyimlendiği şekilde tahvil piyasası kamu teşvikleriyle birlikte etkin bir şekilde kullanılabilir. AB ülkelerinde tahvil piyasası yerel yönetimlerin finansman kaynakları içinde ortalama %25'ler seviyesinde seyretmektedir. Bu oran Almanya'da %50'ye, Norveç'te ise %30'lara ulaşmaktadır.

İki temel belediye tahvil türü söz konusu olabilir: Birinci olarak, alacaklıların fonlarının kullanıldığı, projenin sağladığı gelir (kiralar, kullanıcı ücretleri, vergi artışları, fiyatlandırılan gelirler gibi) ile ödenen tahvil, ikincisi ise tüm yerel gelir türleri ile geri ödenen genel yükümlülük tahvilleri. Bununla birlikte özellikle tematik alanlarda sosyal ve çevresel konuların öncelikli olduğu alanlarda farklı tahvil modelleri kullanılabilir.

Bu öneri son dönemde yaygınlaşmaya başlayan sosyal etki tahvilinin küresel olarak ortaya çıkmasıyla da uyumludur. Değişen ve öncelikli hale gelen ekonomik, sosyal veya çevresel hedeflere ulaşmak için sosyal etki tahvilleri ihraç edilebilir. Borçlu kurum, etki fonlarıyla borç alınan fonlarla belirli bir sonuç veya performansa ulaşması için yatırımcıya yönelik bir yükümlülük üstlenmektedir. Bu kapsamda; enerji tasarrufu, çevresel kirlilik, belediye katı atık yönetimi vb. konular yoluyla sürdürülebilir ekonomik kalkınma, çevre koruma ve iklim odaklı hedefler öne çıkarılabilir.

Bununla beraber finansman bankacılığının yerine getirilebilmesi için hem İlbank içinde hem de belediyelerde (İlbank üzerinden) bir kapasite geliştirme desteğine ihtiyaç bulunmaktadır. Öte yandan bu tahvillerin vergiden muaf olması, özellikle kamu ve finans kurumları açısından çok çeşitli şekillerde kullanılması şeklindeki teşvikler, tahvil kullanımının yaygınlaşmasına yol açacaktır. Özellikle elinde tutan için vergiye tabi olmama özelliği ve belediye tahvillerinin geniş bir ikincil piyasaya sahip olması sağlandığında belediye tahvili ABD'de ve Almanya'da olduğu gibi yaygın biçimde kullanılan bir finansman aracına dönüşebilir.

Bankanın uluslararası finansal piyasalardan geleneksel ve değişen finansal araçlarla kaynak temininde yerel yönetimlere yönelik sağlayacağı kapasite desteği ilk aşamada belli bir nüfus ve gelir büyüklüğü dikkate alınarak büyükşehirler odaklı olmak üzere önceliklendirilmek suretiyle başlayabilir. Bu modelde, yerelde bulunan kurumlarla bir ajans suretiyle de hibe ve kredi niteliğinde kaynaklara erişimi sağlamaya yönelik bir model üzerinde de çalışılabilir. Bugün özellikle AB fonlarına erişim açısından birçok AB ülkesinde yerelde uygulanmaya çalışılan farklı modellerden ajans (Hırvatistan), şirket kurma (Avusturya) gibi yararlanılabilir.

## **B. Bankanın uluslararası kredi kuruluşlarıyla olan projelerine yönelik çalışma sisteminin güçlendirilmesi amacıyla kurumsal düzenlemeler yapılması**

Başta iklim ve sürdürülebilirlik odaklı olmak üzere değişen uluslararası politika ve programlara uyum açısından teknik nitelikte proje çalışmalarının finansal yönetim ve bankacılık çalışmaları ile ilişkilendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bunun için de kurumun organizasyon yapısı içinde yerel hizmetleri kesen konularda başta iklim ve kentleşme odaklı programlar olmak üzere proje geliştirilmesi konusunda uzmanlaşmaya dayanan aktif bir çalışma modelinin geliştirilmesi gerekmektedir. Program ve projelerin uygulamasında ise etkin bir koordinasyon kültürü içinde merkezi ve yerel kurumlar ile uluslararası kurumlarla uzmanlaşmanın korunduğu bir iş birliği içinde çalışılması ve fonksiyonel bir izleme ve değerlendirme sisteminin güçlendirilmesi kritik önemde görülmektedir.

Tespitler kısmında altı çizildiği üzere, özellikle büyükşehirlere yönelik olmak üzere belediyelerin ve bağlı idarelerinin (bazı belediyeler açısından belediye şirketlerinin) uluslararası kuruluşlarla olan proje ve finansman ilişkilerini desteklemeye yönelik uygulamalar sistematik ve yeterli değildir. Mevcut yapı daha çok kural bazlı yasal düzenlemelerle ve uluslararası kurumun iş yapma biçimleriyle şekillenmektedir.

İlbank'ın mevcut organizasyon yapısı içinde uluslararası kuruluşlara ve fonlara yönelik özellikle proje geliştirme alanında bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu kapsamda bankada çalışan toplam personelin (2900 kişi) yaklaşık %5'i uluslararası projelere yönelik işlerde çalışmaktadır. Bu sayının geçiş döneminde dışardan istihdam edilecek oldukça yetkin yerli ve yabancı uzmanlarla artırılması ve kurum içinde uluslararası proje geliştirme ve proje uygulama birimleri ile finansman biriminin daha entegre çalışacak şekilde güçlendirilmesi önemli görülmektedir.

IMF Küresel Finansal İstikrar Raporunda, küresel iklim yatırımlarının 2030'a kadar yıllık yaklaşık 5 trilyon ABD doları seviyesine, yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ekonomilerde ise iklim değişikliğinin etkilerinin hafifletilmesine yönelik yatırım ihtiyacının aynı dönemde 2 trilyon ABD doları seviyesine ulaşacağı hesaplanmaktadır. Benzer şekilde Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) hesaplamalarında ise Paris Anlaşması hedeflerine ulaşabilmek için temiz enerji başlığı altında gelişmekte olan ülkelerde 2030 yılına kadar yıllık yatırım ihtiyacının yıllık ortalamada 1,8-2,2 trilyon dolar seviyesinde olmasını öngörmektedir.<sup>6</sup>

Bununla birlikte 2023 yılı başına kadar olan dönemde yaklaşık 630 milyar dolar tutarında sınırlı bir kaynağın iklim finansmanı için ayrılabilmesi görülmektedir. İzleyen dönemde politika değişikliklerine yönelik uygulamaların hayata geçirilmeye başlamasıyla birlikte özellikle iklim odaklı fonların çok çeşitli finansman araçlarıyla artacağını söyleyebiliriz. Bu ise yerel yatırımlar açısından İlbank'ın rolünü daha önemli hale getirmektedir.

Dünya Bankası'nın Türkiye portföyünde proje detayı Ek 2'de gösterildiği şekilde çevre ve iklim odaklı olarak devam etmekte olan 33 proje için 9,91 milyar ABD doları ayrılmış durumdadır. Bu tutarın izleyen dönemde artacağı dikkate alındığında özellikle uluslararası finansal kurumlar üzerinden fonlara ulaşma imkanı Türkiye için önem kazanmaktadır.

## **C. Bankanın yerel yönetimlere daha düşük maliyetli ve uzun vadeli kaynak sağlaması açısından yurt içi ve yurt dışı fonlara erişimini sağlayacak bankacılık faaliyetlerine yönelik kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi**

<sup>6</sup> <https://www.iea.org/reports/scaling-up-private-finance-for-clean-energy-in-emerging-and-developing-economies/key-findings>

İlbank'ın kurumsal organizasyon yapısında teknik nitelikte olan çalışmalar, geçmişten gelen tecrübe ve birikimle öne çıkmaktadır. Banka, klasik yerel yönetim bankacılığı temelinde yerel yönetimlere ağırlıklı olarak öz kaynaklarından kredi kullanmaktadır.

İlbank, özellikle son dönemde gerek AB'den sağladığı hibeler gerekse Dünya Bankası, Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA), Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve İslam Kalkınma Bankası (İKB) gibi çok uluslu finansal kurumlardan uygun koşullarda temin ettiği fonları belediyelere aktarmaya yönelik bir aracı finans kurumu niteliğinde de çalışmaktadır. Bu kapsamda, belediyelerin kentsel ihtiyaçlara yönelik yapmış oldukları büyük çaplı yatırım projelerinin finanse edilebilmesi için Avrupa Birliği ve uluslararası finans kuruluşları ile özellikle son dört yıllık dönemde kapsamlı iş birlikleri geliştirmiştir. 2023 yılı sonu itibarıyla imzalanan kredi sözleşmeleri ve hibe anlaşmalarıyla İlbank'ın portföyünde bulunan kredi ve hibelerin toplam yaklaşık 4,5 milyar Avro seviyesine ulaşması beklenmektedir.

Özellikle dış kaynaklara erişimin izleyen dönemde geliştirilmesi açısından İlbank'ın faaliyet alanları içinde klasik kalkınma bankacılığı fonksiyonları yanında uluslararası fonlara gerek sermaye piyasaları gerekse kredi kurumları üzerinden erişimini sağlayacak mali aracılık faaliyetlerine yönelik kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır. Bu anlamda hem mevcut departmanların iş tanımlarının gözden geçirilmesi ve risklerin belirlenip sürece yönelik fonksiyonel müdahale alanlarının tanımlanması hem de bu alanlara yönelik uzman personel istihdamıyla birlikte kapasite geliştirme çalışmalarının kurumsal belleğin güçlendirilmesiyle yapılması kritik hale gelmiştir.

Yerel yönetimlerin İlbank üzerinden mali fonlara erişimi, Bankanın kredibilitesinin yüksek olması nedeniyle daha düşük maliyetle gerçekleşecektir. Bu anlamda ülke ve bölge öncelikleri, kadın istihdamı gibi tematik alanlarla birlikte izleyen madde de açıklandığı üzere yerel yönetimlerin ödeme kabiliyetlerinin sistematik ve objektif bir şekilde ölçümü bu sürecin güvencesi olarak görülmektedir.

Yerel yönetimlerin yurt içi ve yurt dışı piyasalara Yeşil Tahvil çıkarmak suretiyle erişimi, hem sürdürülebilir kalkınma amaçlarıyla uyumlu bir şekilde faaliyetlerini yürütmesi hem de uzun vadeli ve düşük maliyetle uluslararası fonlara erişimi açısından önemlidir.

Kamu kuruluşları, sanayi ve hizmetler sektörü, enerji sektörü ve finans sektörünün 2022-2030 döneminde 16 milyar dolarlık, yıllık ise ortalama 1,8 milyar dolarlık yeşil tahvil potansiyeli bulunduğu hesaplanıyor (AA, 8.10.222). Özellikle 2023 yılında yerel yönetimler odaklı gelişmeler, bu tutarın üzerinde bir potansiyel olduğunu bize göstermektedir (İstanbul BŞB'nin 2,6 milyar ABD doları teklif geldiği ihalede 5 yıl vadeli 715 milyon ABD doları seviyesinde yeşil tahvili Londra Borsası'nda ihraç etmesi, İş Bankasının yeşil tahvil ihracı gibi).

Yeşil tahviller, çevre ve iklim odaklı yatırımlara finansman sağlama amaçlı menkul kıymetlerdir. Yeşil tahvil, finansal boyutta bir işlem olarak görülmeyle birlikte 2007 yılında uygulamasına geçtiği prensiplerde asıl vurgu, çevre ve iklim amaçlı yatırımların ve projelerin geliştirilmesi, özel ve kamu kurumları tarafından bu nitelikli programların kurumsal önceliklere alınmasıdır. Bu anlamda, iklim değişikliğinden kaynaklı olumsuz etkileri gideme ve önleyici programlar geliştirme, yenilenebilir altyapı projelerinin ve kamusal projelerin finansmanını güçlendirme amacıyla bu uygulama yaygınlaşmaktadır.

İlbank'ın özellikle bu fonlara erişimi sağlayacak şekilde uzmanlaşmasını artırması ve potansiyel olarak bu fonlardan yararlanacak belediyelere yönelik kurumsal kapasite desteğini diğer ilgili merkezi idare kurumlarıyla koordineli bir şekilde vermesi, belediyeler açısından önemli bir kaldıraç etkisi yaratacaktır.

İlbank, İngiltere örneğinde olduğu gibi Yerel Yönetim Tahvil Ajansı benzeri bir yapıyı da destekleyecek ve bir paydaşı olacak şekilde bir yapılanma konusunda Hazine ile birlikte yerel yönetimlere özgü bir modeli de bu dönemde tartışmaya açabilir. Bu konuda Türkiye Belediyeler Birliği gibi kurumların da katılımı, projelere yönelik kapasite ve eğitim desteği ve mali desteği de alınabilir.

Belediyeler sermaye yatırım planlaması bağlamında standart ve özelleştirilmiş nitelikte yatırım programı hazırlamamaktadırlar. Öz kaynakların yetersiz kaldığı ve büyük altyapı ve üstyapı projelerine ihtiyaç duyulan bir ortamda bütçe ve finansman programıyla uyumlu bir Yatırım Programı hazırlanması zorunlu görülmektedir. Bu konuda Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının da desteğiyle yerel yönetimlere özgü 3 yıllık dönemi kapsayan bir yatırım programı hazırlama usul ve esasları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile koordinasyon içinde İlbank tarafından geliştirilebilir. İlbank Dünya Bankası destekli Sürdürülebilir Şehirler Projesi - Bileşen A kapsamında "Seçili Büyükşehir Belediyelerinde Orta Vadeli Kalkınma Planlaması ve Finansmanı" çalışmaları 10 büyükşehir belediyesinde 2020-22 döneminde başarılı bir şekilde yürütülmüştür. Buradaki deneyim ve yapılan çalışmalarının önemli altlık oluşturacağı değerlendirilmektedir.

Hazine-Türev ürünler başta olmak üzere, diğer bankacılık faaliyetlerinin yürütülebilmesi ve kuruma entegrasyonun sağlanabilmesi için gerekli sistem/yazılım donanımının kullanımına uygun bir altyapının oluşturulması da bankacılık işlemleri açısından önemli görülmektedir. Yine İlbank'ın, örneğin enerji giderlerinin azaltılması için yürüttüğü enerji verimliliği çalışmaları gibi program nitelikli projeler üzerinden kapasite ve finansman modelinin İLBANK aracılığı ile Belediyelere aktarılması da burada değerlendirilmelidir.

#### **D. Bankanın yerel yönetimlerden gelen kredi taleplerini kurumsal seviyede değerlendirmede bir kredibilite değerlendirme metodolojisi geliştirmesi ve bu metodoloji üzerinden de kredi notu (veya gölge nitelikte bir kredi notu) hesaplaması**

Banka yerel kurumlara kullandırmış olduğu kredilerin değerlendirmesi sürecinde mevcut kurumsal kredibilite hesaplamalarını ülke için yerel koşulların dikkate alındığı özelleştirilmiş uluslararası standartların uygulandığı ve sonuçların bir kredi notuna yansıdığı sistemi sayısı 1500'e yaklaşan yerel kurum için belediye ve bağlı idarelerden başlamak üzere uygulayabilir.

Kredibilite çalışmalarının çıkış noktası kurumların finansman ihtiyacıdır. Yatırım projelerinde borçlanma, cari bütçe fazlası, birikmiş nakit kaynakları, hibeler ve diğer çeşitli destekler ile finanse edilmesi mümkün olmayan büyük ölçekli yatırım projelerinin hayata geçirilmesi amacıyla kullanılır. Kredi riski finansal bir kurum tarafından verilen borcun ödenmesindeki belirsizlik olarak tanımlanabilir. Kredi kullanabilme yeterliliğinin ölçümü açısından kredibilite çalışması, kredi riskinin değerlendirilmesinde önem taşımaktadır. Kredibilite çalışması ile özellikle kredi veren finansal kurumlar, kurumsal riskleri dikkate almak suretiyle kurumun ne büyüklükte bir krediyi kaldırabileceğini değerlendirmektedir.

Literatürde yerel yönetimler için analize uygun hale getirilmiş mali tablolar üzerinden kredibilite çalışmalarında kullanılan rasyolar altı başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; kredi değerlemesi, borçluluk, sermaye yatırım, mali otonomi, hizmet sürdürülebilirliği ve faaliyetlerin kalitesi rasyolarıdır. Banka bu altı başlık üzerinden yerel yönetimlerin farklılaşmasına göre (büyükşehir, il belediyesi, büyükşehir ilçe, küçük belediye gibi) kurumsal kredibilite analizini geliştirilecek standartlarda yapıp bunları kıyaslamalarla (Benchmark) analiz edecek daha sistematik bir yapı kurabilir. Bu değerlendirmede belediye bir bütün olarak bakabilmek ve riskleri değerlendirebilmek için bütün kurumsal birimlerin (belediye, bağlı idareler, belediye şirketleri ve diğer ortaklıklar) ve işlemlerin kapsanması gerekmektedir.

Kredi notunun belirlenmesi ise kurumun kredibilite analizi sonrası belirlenen skala içinde elde ettiği puanı göstermektedir. Kredibilite oran analizi sonucunda elde edilen sonuçların, eşik değer ve performans aralıklarına göre bir puanlamaya tabi tutulması sonucu kurumun kredi notuna ulaşılmaktadır. Kredi notunun belirlenmesinde öncelikle her bir grup rasyo için bir ağırlık verilmektedir. Gölge kredi notu ise özellikle herhangi bir resmi/uluslararası kredi notu alınmadan önce dikkat ve iyileştirme gerektiren alanları belirlemek amacıyla yapılmaktadır.

Bu çerçevede İbank, geliştireceği uluslararası standartlara uygun kredibilite analizi ve kredi notu hesaplaması ile hem yerel yönetimlerin mali yapısını ve ödeme güçlerini daha iyi analiz etmiş hem de yerel yönetimlerde önemli bir kapasite oluşturmuş olacaktır.

## Ek 1: Kredi ve Finansal Kaynak Kullanımlarında AB ve Seçili Ülke Deneyimlerine Kısa Bir Bakış

Teorik tartışmaların da ışığında ülke uygulamalarına seçilen ülkeler üzerinden Yerel Yönetimler Reformu-Üçüncü Aşama raporundan da yararlanılarak kısaca bakılmıştır.

Yerel yönetimlerin harcamalarını karşılamak için borçlanmaları konusu, gerek teorik çerçeve içinde, gerekse uygulamada en çok tartışılan konular içinde yer almaktadır. Egemenlik hakkının (sovereign right) devrine karşılık gelen borçlanma yetkisinin yerel yönetimler tarafından kullanılması, ülkelerin yönetsel yapılarına göre farklılık göstermektedir. Bu yetki, federal devlet yönetim biçimine sahip olan ülkelerde borçlanma konusunda eyaletlere ve alt yerel birimlere belli koşullar altında devredilirken güçlü merkezi idarelerin olduğu ülkelerde merkezde tutulmaktadır. Yelpaze; borçlanma hakkına sahip örneklerden, yetkiyi tamamen merkezin kullandığı örneklere kadar farklı biçimlerde ve ağırlıklarda genişir. Ama uluslararası uygulamaların gösterdiği, merkezin çok çeşitli araçlarla yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda belirleyici ve kısıtlayıcı rol oynadığıdır.<sup>7</sup>

Yerel yönetimlerin harcamaları için borçlanmaları gereği, teori ve uygulamada tartışmalı bir konu olmakla birlikte, borçlanmanın hangi tür harcamaları finanse etmek için yapılıyor olduğu daha çok üzerinde anlaşılan bir konu olarak gözükmektedir. Altın kural (golden rule), devletin cari harcamaları için değil, sermaye harcamalarını finanse etmek için borçlanması gerektiğini söylemektedir (Musgrave 1959). Diğer bir ifadeyle, borçlanmanın ülkenin sermaye stokunu, bilanço anlamında ise ülkenin varlık düzeyini yükselten yatırım harcamalarına yönelik olması, basiretli bir borçlanma politikası uygulandığının göstergesi olarak alınmaktadır. Nitekim bugün yerel yönetimler üzerinde borçlanma sınırlaması ve kontrolü uygulayan birçok ülkede, yerel idarelerin cari harcamalar için borçlanmasına ya izin verilmemekte ya da oldukça katı kurallar çerçevesinde ve kısa vadeli olmak üzere cari giderlerine karşılık borçlanmasına imkân verilmektedir.<sup>8</sup>

Borçlanma konusunda yerel yönetimlerde finansal rasyonaliteyi sağlamaya yönelik konuların başında **bankacılık sisteminin disipline edici etkisi** gelmektedir. Piyasanın disipline edici etkisi yoluyla kurumsal kredibilitesi ve/veya geri dönüşü olan projelere bankacılık sistemi kaynak kullandırmaktadır. Etkin işleyen finansal piyasalarda yerel yönetimlerin borç kullanmaları, gerekli olan mali şartları yerine getirmelerine bağlıdır. Piyasanın disipline edici etkisinin çalışması açısından yerel yönetimlere sağlanacak olan garantiler ile mali bilgilerinin ve işlemlerinin açık olması önem taşımaktadır.

İkinci önemli rasyonalite alanı **Karşılıklı Mutabakata Dayalı Kontrol Süreçleridir**. Merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki görüşmeler ve danışma süreçleri, yerel yönetimlerin borçlanmalarında sınırlayıcı olabilmektedir. Bu sürecin başarısı, mali disiplin ve iş birliği kültürünün varlığına bağlıdır. Karşılıklı mutabakat (iş birliği) süreci, ülkenin kamu yönetiminde var olan geleneksel uygulamalar çerçevesinde şekillendiği gibi, dünyada yaşana gelişmeler çerçevesinde ülke açısından öncelik gösteren yatırım alanları da yönetim sisteminin bir parçası olmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimleri yükümlülükleri açısından ayırt eden iki temel unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin yükümlülükleri içinde tahvil nitelikli mali araçların yok denecek seviyede düşük olması (bu oran EU 28 ortalamasında %25’ler seviyesindedir-OECD), diğer ise bankacılık dışı kurumlara ve piyasalara olan borçlarının %30’ları aşmasıdır. Bu durum ister istemez bankacılık sektörüne olan talebin daha artması durumunu beraberinde getirmektedir.

<sup>7</sup> Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, 2018, Yerel Yönetimler Maliyesi

<sup>8</sup> Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, 2018, Yerel Yönetimler Maliyesi

İzleyen tabloda seçilmiş beş ülkede üç farklı modelde yerel yönetimlerin mali kurumlara erişiminin kural bazlı düzenlendiği görülmektedir. Uygulamalar kendi içinde bazı esnekliklere ve gelişimlere sahip olmakla birlikte genel çerçeve bu şekildedir.

UNDP (2019) çalışmasında incelenen beş ülke farklı yerel borçlanma modellerini temsil etmektedir; bunlar tamamen ticari banka bazlı liberal sistemlerden (Macaristan, Polonya), Danimarka ve Almanya'nın belirli yerelleşmiş modellerine ve Birleşik Krallık'taki gibi ulusal hükümet kontrolü altında tek bir belediye kredi kanalı uygulamasına kadar uzanmaktadır. Bu beş ülke örneği, tarihsel olarak farklı siyasi ve idari sistemler altında geliştirilen model çeşitliliğini ortaya koymaktadır.

**Tablo: Seçilmiş Ülkeler ve Türkiye'de Belediyelere Kredi Kullanırma**

Ülkeler	Borçlanma Kanalları	Borçlanma Modeli
Macaristan	Açık piyasa, baskın ticari banka aracılığıyla	Ticari Banka Temelli Liberal Modeller
Polonya	Açık piyasa, baskın ticari banka aracılığıyla	
Danimarka	Yerel kredi kuruluşu, tek bir yerel banka	Yerelleşmiş Finansal Modeller (Tasarruf Bankaları)
Almanya	Uzmanlaşmış yerel, bölgesel bankalar	
Birleşik Krallık	Merkezileşmiş yerel borç verme, hükümet kontrolü altında	Ulusal hükümet kontrolü altında tek bir belediye kredi kanalı
Türkiye	Ağırlıklı olarak kamuya ait banka aracılığıyla belediyelere merkezileşmiş borç verme (İller Bankası),	

Kaynak: UNDP, LAR 3, Türkiye'de Yerel Yönetim Kredi Sisteminin Güçlendirilmesi, 2019

Yerel yatırımlarını ve bütçe açığını finanse etmek için banka kredilerinin ötesinde başka pek çok seçenek mevcuttur. Belediye tahvili, tahvili elinde tutanlardan takvime bağlanmış faiz ve vade sonunda anapara ödeme vaadi ile fonların ödünç alındığı, tahvil düzenleyen mali bir yükümlülüğüdür (tanımı yapan: Freire, 2014). Özellikle elinde tutan için vergiye tabi olmama özelliği ve belediye tahvillerinin geniş bir ikincil piyasaya sahip olması nedeniyle belediye tahvili ABD'de yaygın biçimde kullanılan bir finansman aracıdır. İki temel belediye tahvil türü mevcuttur: Bunlardan ilki, alacaklıların fonlarının kullanıldığı, projenin sağladığı gelir (kiralardan, kullanıcı ücretleri, vergi artışları) ile ödenen tahvil, ikincisi ise tüm yerel gelir türleri ile geri ödenen genel yükümlülük tahvilleridir. Belediye tahvilleri genel olarak sabit bir orana sahiptir ve uzun vadeli. (UNDP, 2019).<sup>9</sup>

Belediyelere borç verme, Danimarka'da baskın olarak bir kredi kuruluşunun mekanizması altında yürütülmektedir. Belediye kredi kuruluşu (KommuneKredit) belediyelere ve kurumlarına borç vermeye yönelik münhasır bir görevle 1898 yılında kurulmuştur. Yerel yönetim sektöründe %95 piyasa payı ile halen tekel konumundadır. Ne Danimarka bankacılık kanununa ne de Danimarka finansal denetim makamı düzenlemelerine tabi olan KommuneKredit, Ekonomi ve İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenen kendine özgü bir kamu kuruluşudur. KommuneKredit'in finansmanı, büyük ölçüde kamu tahvil ihracı ile sağlanmaktadır. Genellikle Avrupa'dan bankalar, hazine bakanlıkları ve merkez bankaları ile uluslararası kuruluşlar, KommuneKredit tahvillerine yatırım yapmaktadır. Bu belediye kredi kuruluşu, yüksek bir kredi notuna sahiptir (Aaa ve AA+) (KommuneKredit, 2018)<sup>10</sup>

Almanya'da kredi kullanımında öne çıkan yerel tasarruf bankaları ağıdır. Bölgesel temelde teşkilatlanan yerel tasarruf bankaları ağı, belediyeye veya belediyenin bir kuruluşuna

<sup>9</sup> UNDP, LAR 3, Türkiye'de Yerel Yönetim Kredi Sisteminin Güçlendirilmesi, 2019

<sup>10</sup> UNDP, LAR 3, Türkiye'de Yerel Yönetim Kredi Sisteminin Güçlendirilmesi, 2019

bağlılardır ve ayrıca üye eyalet düzeyinde faaliyette bulunmaktadır (tüm Eyaletlerde olmamasına rağmen). Bu tasarruf bankaları dışında, başka uzmanlaşmış yerel bankalar da bulunmaktadır.

Alman tasarruf bankaları Sparkassen (384) ve 5 Landesbanken kendi başlarına bir finansal gruptur. Diğer kamu tasarruf bankaları ile birlikte (ipotek bankaları, KfW gibi özel amaçlı bankalar, vb.) birlik kurmuştur. Bu birlik, dünya çapındaki en büyük finansal gruptur ve 2,1 trilyon Avroluk varlığa ve Almanya'daki mevduatta %36'lık piyasa payına sahiptir (DBRS, 2019). Yerel tasarruf bankaları, kamu hukuku kapsamında faaliyet göstermektedir. Şehir veya bölgenin ulus-altı yönetimleri ana paydaşları olmasına rağmen, kamu mülkiyetinde banka değildir. Kamu bankaları olarak, belediye vesayeti altındadır ve yasal yapıları kamu vakfına benzerdir (ESBG, 2017). Belediyeler, bankaların kurullarında temsil edilmektedir ancak tasarruf bankalarının finansmanından sorumlu değildir. Sparkassen ve Landesbanken bağımsız ticari kuruluşlardır. Landesbanken müştereken belediye bankaları ile federal hükümetin sahipliğindedir. Bununla birlikte, Landesbank kendi bölgesinde Sparkasse'nin merkez bankası görevini görmektedir.<sup>11</sup>

İngiltere'de Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurumu (Public Works Loan Board-PWLB), yerel yönetimlere kredi veren uzmanlaşmış tüzel bir kuruluştur. PWLB'nin kredileri, Borç Yönetim Ofisi'nce (BYO) uygulanmaktadır. Bununla birlikte, belediye kredilerine ilişkin koşullar, Hazine tarafından ulusal kredilere ilişkin kanun çerçevesinde tanımlanmaktadır. PWLB, yerel yönetimlerin kullandığı finansal kaynakların ağırlıklı uzun vadeli olmak üzere ortalama %75'ini karşılamaktadır. PWLB'nin devirli kredi kaynakları, Ulusal Kredi Fonu tarafından sunulmaktadır. Devlet hazinesi bonolarına ilişkin marjlarla iç borçlanma maliyeti düzenlenmektedir. Marj, kredi türüne göre belirlenmekte olup, yerel altyapı kredilerinde bu oran standart oranın altındadır. PWLB'nin finansmanı hükümet tarafından sağlanmaktadır, bu yüzden tüm faizler ve anapara Ulusal Kredi Fonuna ödenmektedir.

Yerel kredi talepleri yalnızca mali yönetim bakış açısından BYO'da değerlendirilmektedir. İç borçlanmaya ilişkin amaç ve koşullar incelemeye tabi değildir; bunlar, sadece yerel meclislerin sorumluluğundadır. BYO ve PWLB belediye bütçeleri hususunda ayrıntılı bilgiye sahip oldukları için, kredi başvurularına çok kısa sürede, genellikle yerel yönetimde talebin sunumundan itibaren iki gün içinde karar verilmektedir. PWLB, piyasa oranının üzerinde bir faizle borç vermesi hususunda genellikle eleştirilmektedir. Sorunsuz ve hızlı kredi talebi kararlarına rağmen, yerel yönetimler hükümetçe belirlenmiş faiz oranının aşağısında borçlanma seçenekleri aramaktadır. Bir alternatif olarak, yerel yönetimler birliği, Birleşik Krallık Belediye Tahvilleri Kurumu'nu (UKMBA) kurmuştur. Kurum, İskandinav modeline benzer şekilde yerel meclislerin ve Kuruluş'un mülkiyetindedir.<sup>12</sup>

Polonya'da uygulamaya konulan mali kural ve düzenlemelerle belediyelerin borçları düşmüştür. Süreçte belediyelerin borcu üçte bir oranında azalarak yerel gelirlerin %22'si seviyesine kadar gerilemiştir. Bu dönem boyunca istikrarlı bir şekilde aynı seviyede devam eden kredilerin %95'in üstünde ağırlıkta olduğu açık piyasa ve ticari banka esaslı bir yapı Polonya'da uygulanmaktadır. Özellikle borçlanmaya yönelik mali kuralların ve bu kuralların etkin bir şekilde izlenmesi ve denetlenmesi olumlu sonuçlar ortaya koymuştur.

Borçlanmaların çoğu kredi kullanımı şeklinde uygulanır, tahvil ihracı yaygın kullanılan bir yöntem değildir. Yerel yönetimler Bölgesel Denetim Odası (RIO) tarafından sıkı bir mali denetime tabi tutulmaktadır. Kamu Maliyesi Kanunu'na göre gelir ve cari harcamaların dengelenme şartı söz konusudur. Dolayısı ile cari bütçe dengesi, borçlanabilme için gerek

<sup>11</sup> UNDP, LAR 3, Türkiye'de Yerel Yönetim Kredi Sisteminin Güçlendirilmesi, 2019

<sup>12</sup> UNDP, LAR 3, Türkiye'de Yerel Yönetim Kredi Sisteminin Güçlendirilmesi, 2019



koşullardan bir tanesi olarak öne çıkmaktadır. Yerel yönetim borçlanması, RIO bölge ofisinin görüşüne tabidir.<sup>13</sup> RIO'ların, bir denetim kuruluşu olarak, belediye finansmanı ile mali yönetimin kanunlara uygunluğunu denetlemekle birlikte danışmanlık hizmetleri de sunmaktadırlar. RIO belediyelerin kredi değerliği konusunda da karar vermektedir.

---

<sup>13</sup> Legutko, M., 2018: Local government debt control methods by Regional Audit Chambers, Central European Review of Economics and Finance, Vol. 26, No.4.

**Ek 2: Dünya Bankası Çevre ve İklim Odaklı Türkiye Portföyü**

	Projeler	Taahhüt Tutarı (milyon ABD Doları)
1	Türkiye Climate Resilient Forests Project	400,0
2	Public and Municipal Renewable Energy Project	552,2
3	Türkiye Green Industry Project	450,0
4	Land management infrastructure for green and sustainable development	85,4
5	Türkiye Water Circularity and Efficiency Improvement Project	434,6
6	Climate and Disaster Resilient Cities Project	512,1
7	Türkiye Earthquake, Floods and Wildfires Emergency Reconstruction Project	449,3
8	Turkey Climate Smart and Competitive Agricultural Growth Project (TUCSAP)	341,3
9	Turkey Resilient Landscape Integration Project (TULIP)	135,0
10	Seismic Resilience and Energy Efficiency in Public Buildings Project	265,7
11	Renewable Energy Integration	50,0
12	Renewable Energy Integration Project Additional Financing	325,0
13	Turkey Energy Efficiency in Public Buildings	200,0
14	Sustainable Cities	157,9
15	Sustainable Cities Project 2 - Additional Financing	560,6
16	Sustainable Cities Project 2	91,5
17	Turkey Geothermal Development Project	289,8
18	Turkey Geothermal Development Project Additional Financing	300,4
19	Türkiye PMI Carbon Market Development Project	4,9
20	Türkiye Irrigation Modernization	252,0
21	GEF Turkey Irrigation Modernization	2,0
22	Green Finance Project	155,0
23	Türkiye Emissions Reduction Project	400,0
24	Scaling-up Distributed Solar PV (DSPV) in Türkiye	600,0
25	Pollution Reduction in the Marmara Sea	300,0
26	Solar Desalinization & Water Purification	0,0
27	Türkiye Green Hydrogen Integrated Development Project	450,0
28	Green and Future Cities Project	434,53
29	Türkiye Second Energy Efficiency in Public Buildings	0,0
30	Turkey Hydropower Energy Efficiency Project	200,0
31	Türkiye Flood and Drought Management Project	600,0
32	Türkiye Socially Inclusive Green Transition Project	400,0
33	Türkiye Green Export Project	512,5
	<b>TOPLAM</b>	<b>9.911,9</b>

Kaynak: Dünya Bankası, Proje Veri Sistemi (Erişim Tarihi; 23.10.2023)