

Araştırma Makalesi / Research Article

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN ÜCRET TARİFELERİ HAKKINDA DEĞERLENDİRME^{1*}

Mahmut SAYGI*
Orhan Veli ALICI**

ÖZ

Yaşamın başlamasında ve devam etmesinde elzem bir önem taşıyan su, insanların topluluklar halinde yaşamasına bağlı olarak yönetsel bir meta halini de almaya başlamıştır. İnsanlar, topluluklar ve devletler ile ulusüstü oluşumlar iklim değişikliği ve doğal kaynakların giderek tükenmesine bağlı olarak su kaynaklarının korunmasına giderek daha büyük önem atfetmektedir. Buna bağlı olarak da insani tüketim maksadıyla sarf edilen suyun gerek yönetsel açıdan gereksinim sahiplerine sunulması gerekse de tasarruflu bir şekilde kullanılması adına ücretlendirilmesi noktasında önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Türkiye özelinde de metropoliten alanlarda suyun yönetiminde 1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı Kanun ile İstanbul'da özel amaçlı bir idare teşekkül ettirilmiştir. Daha sonra diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanan bu modelde önemli bir değişikliğe gidilmiş, sayısı otuz olan su ve kanalizasyon idarelerinin il mülki sınırı kapsamında kırsal alanlara da hizmet sunması modeline geçilmiştir. Hâlihazırda otuz adet su ve kanalizasyon idaresinin sundukları hizmetler karşılığında hazırlanmış oldukları ücret tarifelerinin dayanağı olan mevzuatın gereksinimi karşılamaması sebebiyle bu idarelerde farklı uygulama ve abone gruplarına rastlanmıştır. Bu çalışmada da ücret tarifelerinde yaşanan farklılıklar tespit edilerek tek bir tarifeler yönetmeliği ile abone grupları çalışmasının bütün idareler özelinde uygulanabilirliği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Su ve Kanalizasyon İdareleri, Tarifeler Yönetmeliği, Ücret Tarifesi, Abone, Su Hakkı.

¹ Bu makale, Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında kabul edilen "Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Ücret Tarifeleri" adlı Yüksek Lisans tezinden üretilmiştir.

* Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Mali Hizmetler Uzmanı, , ORCID: 0000-0003-0981-9269

** Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8670-3879



AN EVALUATION FOR WATER TARIFFS OF WATER AND SEWERAGE ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Having a vital role in the beginning and maintaining life, water has become the commodity derived from the human living in communities. People, communities, states, and supranational bodies have paid colossal attention to preventing water resources as a result of getting consumption of natural resources and climate change. Depending on this fact, important drawbacks have emerged in tariffing the water which is either provided for humanitarian consumption to the household or use economically by them. A special-purposed administrative authority was instituted with Law numbered 2560 and put into force in 1981 to manage the water resources across metropolitan areas. Later, an important alteration was brought into this model used in the municipalities and passed to another model in which thirty water and sewerage administrations render services to the rural areas in the scope of provincial administrative boundaries. But currently, different implications and subscriptions have been encountered mostly because the existing water tariffs based on legislation which prepared for setting charges in return for services provided by water and sewerage administrations short fall. In this work, by detecting differences in water charges, whether a single tariff for whole subscriptions in all administrative bodies is viable dwelled on.

Keywords: *Water and Sewerage Administrations, Tariff Regulations, Water Tariff, Subscription, Water Right.*

GİRİŞ

Yaşamın başlangıcından itibaren gerek beşeri hayatın idamesinde gerekse ekosistemin dengesinin sağlanmasında elzem bir unsur olarak önemini giderek artıran “su”, ilk topluluk kurallarından günümüze dek önemli bir düzenleme alanı olarak ele alınmıştır. Başlangıçta suyun kullanımı hususunda ortaya çıkan kaidelerin günümüzde suyun korunması noktasında yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Özellikle küresel iklim krizi, dünya kaynaklarının giderek tükenmesi gibi geleceği tehdit eden sebepler suyun korunmasını gerektirmekle birlikte bir yaşam hakkı unsuru olduğunu da öne çıkarmaktadır. Bu sebeple bir yandan su kaynaklarının korunması bir yandan da insani tüketim maksadıyla suyun bir hak olduğu hususunda ulusal ve uluslararası düzenlemelerin arttığı gözlemlenmektedir. Başlangıçta su kaynaklarının çevresinde gerçekleşen yerleşme şekli, nüfusun artışına ve kentleşmenin yaygınlaşmasına bağlı olarak suya erişimi de daha zor hale getirmiştir. Buna bağlı olarak su kaynaklarının yetersiz kalması üzerine yeni su kaynaklarının yaşam mekânlarına sağlıklı bir şekilde getirilmesi gerekmiştir. Yine aynı şekilde dengeli ve sağlıklı bir çevrede yaşamın idame ettirilmesi, salgın hastalıkların önlenmesi için de kullanılan atık suların uzaklaştırılması zorunluluk halini almıştır. Nüfus ve kentleşmenin artması doğal olarak su temini ve kullanılan suların uzaklaştırılması noktasında bu mahalde ikamet eden yerel yaşam sahiplerine ve yönetim erklerine önemli bir maliyet getirmiştir. Buna bağlı olarak da söz konusu maliyetlerin bir kısmının bu hizmetten istifade eden halka yansıtılması zorunluluk taşımıştır.

Türkiye özelinde, İstanbul’da “İstanbul Sular İdaresi”, Ankara’da “Ankara Sular İdaresi” ve İzmir’de de “İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü” (ESHOT) tarafından içme ve kullanma suyu temini hizmeti, Cumhuriyetin ilk yıllarında vermeye başlanmış. Bu süre zarfında kanalizasyon hizmetleri ise belediyelerce sunulmaya devam edilmiştir. Özellikle kentleşme ile beraber kırdan kente göç ve nüfus artışı, akabinde kentsel alanlarda bahsedilen idari yapılanmanın, talep edilen hizmet gereksinimi karşılayamaması neticesinde gerek su ve kanalizasyon hizmetleri gerekse de belediye hizmetleri için yeni birer model arayışı süreci başlamıştır. Neticede de metropol kentler için ilk yasal düzenleme 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü*



Hakkında Kanun” olmuştur. Mezkûr Kanun ile genel olarak metropol alanların yönetiminde yaşanan sorunların giderilmesi amaçlanmış olup söz konusu model başlangıçta üç büyük kentte uygulanmıştır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerini sunmak maksadıyla da 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 1981 yılında yayımlanarak, sadece İstanbul’da uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Böylece belediyelerce sunulan kanalizasyon hizmetleri de özel amaçlı birer metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşu, başka bir deyişle mahalli idare kurumu olan su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmıştır. 2560 sayılı Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde sadece İstanbul ili için uygulanmakta iken 1986 yılında söz konusu Kanun’a eklenen *“Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır”* maddesi ile yıllar itibariyle büyükşehir hüviyetine kavuşan iller için de uygulama imkânı bulmuştur. Yıllar içerisinde, münferit sayıda büyükşehir belediyeleri ve bunlarla bağlantılı olarak su ve kanalizasyon idareleri teşkil edilmiştir. En önemli artış ise 2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı Kanun² ile gerçekleşmiş, böylece 14 yeni büyükşehir belediyesi daha kurulmuş, su ve kanalizasyon idarelerinin sayısı 2014 yılı itibariyle 30’a yükselmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte anılan idarelerin görev alanları, il mülki sınırı olarak genişletilerek hizmet sunumunda da önemli bir değişikliğe gidilmiştir.

Ancak İstanbul özelinde hazırlanan ve bu ilin yerleşim saikleri ile gereksinimleri nazara alınarak kabul edilen 2560 sayılı Kanun’un diğer büyükşehir belediyelerinde uygulanması sürecinde önemli aksaklık ve belirsizlikler de yaşanmıştır. Örneğin İstanbul’da metrekare başına düşen nüfus ile nüfusu bu kentin neredeyse yirmide biri olan başka bir büyükşehirde metrekare başına düşen nüfusun arasında önemli bir farkın olacağı açıktır. Ayrıca kentin yerleşim şekli, coğrafi yapısı ve su kaynakları gibi diğer ölçütler de söz konusu Kanun’un farklı illerde uygulanmasını zorlaştırmıştır.

Anılan Kanun, suyun ücreti ile kullanılan suyun uzaklaştırılması, yeniden değerlendirilmesi veya bertarafı noktasında bir ücretlendirme de içermektedir. Buna göre suyun vatandaşa iletilmesi sürecine dek katlanılan maliyetin kullanılan suya bölünmesi ile metreküp başına su maliyeti bulunmakta ve bunun da üzerine

² On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 28489, 6/12/2012.

bir kâr oranı eklenmektedir. Su ve kanalizasyon idarelerinin en önemli gelir kaynağı, su satışı ve kullanılan suların uzaklaştırılması karşılığında abonelerden tahsil ettiği ücretlerdir. Bu ücretlerin yasal dayanağı ise yukarıdaki hesaplama akabinde her yıl genel kurul tarafından onaylanan ücret tarifeleri olmaktadır. Tarifelerin tespiti noktasında anılan Kanun'da çok fazla detaya girilmemiş, gider ve kâr oranından bahsedilmekle beraber belli bir kâr oranı alınabileceği zikredilmiştir. Tarifelerin tespitinin ise idarelerin çıkaracağı yönetmelikle belirleneceği de hüküm altına alınmıştır. Ancak bu sarıhlikten uzak düzenleme sebebiyle her idarenin yönetmeliği de farklılaşmış, tip bir yönetmeliğin de olmaması sebebiyle her idarede anılan ücretin hesaplanma süreci ve mahiyeti ile abone grupları ve adları da oldukça farklılaşmıştır.

Bu çalışma kapsamında su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili mer'î mevzuat incelemesi, ücret tarifeleri ile ilgili yargı kararları, Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde edinilen bulgular incelenmiş, 30 büyükşehir belediyesinde hizmet sunan su ve kanalizasyon idarelerinin ücret tarifeleri ve tarifeler yönetmelikleri mukayese edilmiştir. Çalışma özelinde yapılan literatür araştırmasında ise mezkûr konuda oldukça az sayıda akademik ve mesleki çalışmanın olduğu görülmüş olup bu husus da çalışmanın sınırlılığını oluşturmuştur. Bu çerçevede yukarıda yer verilen bilgi, belge ve bulgular muvacehesinde var olan sorunların giderilmesini sağlayıcı çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

1. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN TARİFELER YÖNETMELİKLERİ

2560 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde su ve kanalizasyon idarelerinin yönetmelik çıkarması gerektiği zikredilmektedir. İlk olarak anılan Kanun'un 12'nci maddesinde tezkiye amirlerinin yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kanalizasyon şebekesine verilmesi sakıncalı maddeler ile içme suyu alınan havzaların korunması için gereken tedbirleri almak ve düzenlemeler yapmak maksadı ile yönetmelik çıkarılacağı 20'nci maddede yer almaktadır. Yine idarelerin alım, satım ve ihalelerde uygulanacak esas ve usullerin bir yönetmelik ile hüküm altına alınacağı da 22'nci maddede hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik ile düzenlenecek son hüküm ise tarifelerin tespiti ve tahsilat ile alakalı hususlar olup, anılan Kanun'un 23'üncü maddesinde "*Tarifelerin tespiti ile tahsilatla ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir*" hususunun düzenlendiği görülmektedir.



Tarifeler, sunulan hizmetler karşılığında alınacak ücretlerin yanı sıra abone olunmasına dair kaidelere, abone gruplarına, kaçak su kullanımı ile diğer hususlara dair detaylı bilgiler içermektedir. Hazırlanan yönetmelik taslaklarının yayımlanıp yürürlüğe konulabilmesi için öncelikle genel müdürlükçe hazırlanan taslağın incelenip genel kurula havalesi için yönetim kuruluna sunulması, akabinde de genel kurul tarafından onaylanması gerekmektedir. Burada onaylanan yönetmelik istişari görüş alınmak üzere 6085 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi uyarınca Sayıştay Başkanlığına gönderilmektedir. Sayıştay tarafından uygun bulunan yönetmelik 3011 sayılı "*Resmî Gazete' de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun*" uyarınca yerel gazetelerde veya idarenin internet sayfasında yayınlanarak yürürlüğe konulmaktadır.

İdareler, tarifeler yönetmeliklerinin hazırlanması esnasında 2560 sayılı Kanun'un anılan maddeleri dışında 03/04/2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "*Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik*" ile 24/01/2015 tarih ve 29246 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "*Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği*"ni de dikkate almaları gerekmektedir. Söz konusu düzenlemeler genel olarak işleyişe dair olup, ücret saptama noktasında ve abone gruplarının oluşturulması hususlarında hüküm içermemektedir. Başka bir deyişle tarife ve hizmet tarifeleri açısından belirli konulara değinen, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dışında uygulamada standardizasyonu sağlayacak emredici bir hukuk normu bulunmamaktadır. Türkiye'de hizmet veren 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin hükümlerini uyguladığı yönetmeliklerin hepsi birbirinden bağımsız ve farklı hükümler içermektedir. Yürürlükte olan yönetmelikler incelendiğinde yönetmeliklerin çok sayıda bölüm içerdiği, ilk bölümlerde teknik hususların tanımlandığı, sonraki bölümlerde de tarifelerin nasıl tespit edileceğinin tasnif edildiği, tarife çeşitlerinin ve abone türlerinin sayıldığı, abone gruplarının tasnif edildiği ve tasnif edilen bu abonelere uygulanacak tarife esaslarının yer aldığı, faturalarını zamanında ödemeyen aboneler ve kaçak su kullanımında bulunan abonelere uygulanacak yaptırımlar ile diğer hususlara yer verildiği görülmektedir.

Tüm su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinin incelenmesi neticesinde, söz konusu yönetmeliklerin bir kısmının 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "*Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*" hükümlerine uygun olarak hazırlanmadığı,

oldukça karmaşık, standardizasyondan ve eşgüdümünden uzak olduğu, süreç içerisinde önemli değişikliklere tabi tutuldukları, bazı yönetmeliklerin diğer idarelerin yönetmeliklerinden esinlenilerek hazırlandığı, bazılarının ise birçok idarenin yönetmeliğinin ilgili kısımları alınarak cem edildiğinin görüldüğü, dolayısıyla ülke genelinde aynı idarelerce sunulan ve aynı Kanun'a dayanan yönetmeliklerin olabildiğince farklılaştığı ve bu yönetmeliklerin de anlaşılabilir şekilde düzenlenmedikleri tespit edilmiştir (Rüzgaresen, 2012: 112).

2. ÜCRET TARİFESİ

Ücret tarifeleri, içme ve kullanma sularının temini ile kullanılan suların uzaklaştırılması hizmeti karşılığında abone türlerine göre belirlenen ücretlerdir. Tarifelerin oluşturulmasında üst norm 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesidir. Anılan maddede, *"su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılacağı, tarifeler tespit edilirken yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, islah ve tevsi masrafları ve bir kâr oranının esas alınacağı"* hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre ücret tarifesinin nasıl belirleneceği hususu genel olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Ancak işletme gideri ve diğer kalemlerin mahiyeti hakkında yeterli bilgi yer almamaktadır. Bu husustaki belirsizlikleri idareler, genel olarak söz konusu maddeye istinaden düzenlenen tarifeler yönetmelikleri ile doldurulmaktadır.

Öte yandan 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinde *"Atık su altyapı sistemlerini kullanan ve/veya kullanacaklar, bağlantı sistemlerinin olup olmadığına bakılmaksızın (kirleten öder ilkesi), arıtma sistemlerinden sorumlu yönetimlerin yapacağı her türlü yatırım, işletme, bakım, onarım, islah ve temizleme harcamalarının tamamına kirlilik yükü ve atık su miktarı oranında katılmak zorundadırlar. Bu hizmetlerden yararlananlardan, belediye meclisince ve bu maddede sorumluluk verilen diğer idarelerce belirlenecek tarifeye göre atık su toplama, arıtma ve bertaraf ücreti alınır."* hükmü bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeye dayalı olarak yürürlüğe konulan *"Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik"* de kullanılmış suların uzaklaştırılmasına, başka bir deyişle atık su ücretlerine dair hükümler içermektedir. Anılan Yönetmeliğin *"Atık su hizmetleri için ücretlendirme"* başlıklı 17'nci maddesinde; ücretlendirme yaparken



tam maliyet ve kirleten öder esaslarının kullanılacağı, ücret belirlenirken su sayaçlarından kaydedilen su miktarı, içme ve kullanma suyu kaynağı olarak yeraltı veya yüzey suyu kullanan ve şebekeye bağlı olmayan aboneler için atk su sayacı olan yerlerde ölçüm değeri, olmayan yerlerde ise idarece belirlenecek atk su miktarının esas alınacağı, atk su ücretinin en az 0,30 TL/m³ olacağı, ayrıca asgari atk su ücretinin yeterli olmaması durumunda tam maliyet esaslı tarifeye göre atk su ücreti belirlenebileceği, belirlenen metreküp temelindeki atk su ücreti, metreküp su ücretinin % 50'sini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelikte maliyetlendirmenin de nasıl yapılacağı da açıklanmıştır. Yönetmeliğin “*Toplam sistem maliyeti*” başlıklı 13'üncü maddesinde toplam sistem maliyeti “*yatırımın finansal maliyeti, sistemin işletilmesi ve bakımı, sabit varlıkların amortisman maliyetleri, yönetim ve izleme giderleri, vergiler, kamulaştırma ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak öz kaynak getirisinden oluşan tam maliyeti içerir*” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca maliyet hesaplanırken atk su dışında, konuyla bağlantısı olmayan maliyetlerin hesaba alınmayacağı hususuna da yer verilmiştir.

Ücret tarifeleri ile sadece su ve atk suyun fiyatları belirlenmemekte, bunların dışında idarelerin vatandaşlara sunduğu diğer hizmetler de ücretlendirilmekte ve her yıl güncellenmektedir. Anılan türde hizmetlerin tahsiliyle alakalı yasal dayanak 2560 sayılı Kanun'un “*Gelirler*” başlıklı 13'üncü maddesinde, “*Şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler*” olarak yer almaktadır. Söz konusu gelirler, idareler özelinde oldukça farklılaşmakla birlikte diğer gelirler ve cezalar şeklinde genel olarak; *vidanjör hizmet bedeli, kanal açma hizmet bedeli, kanalizasyon bağlantı ve parsel bacası temizleme ücreti, proje onay bedeli, su bağlantı ve şube yolu bedeli, tetkik ve keşif ücreti, sayaç sökme ve takma bedeli, tesisat kontrol ücreti, numune alma ve laboratuvar analiz ücreti, atk su analiz ücreti, kirlilik önlem payı ücreti, bağlantı kalite kontrol ruhsat ücreti, mühürleme ve mühür koparma cezası, su ve kanalizasyon durum belgesi, izinsiz şebeke hattına bağlantı cezası ve kaçak kullanım cezası* gibi adlarla tahsil edilmektedir (Alıcı, 2017a: 109).

Daha önce de değinildiği üzere su ve kanalizasyon idarelerinde ücret tarifeleri 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi ile bu maddeye dayalı olarak

yürürlüğe konulan yönetmeliğe göre belirlenmektedir. Her iki mevzuat uyarınca ücret tarifelerinin belirlenmesi sırasında önemli hatalar yapıldığı görülmektedir. Söz konusu hatalar, esasında 2560 sayılı Kanun'un sadece tarife konusunda değil yönetsel, mali ve teknik hususlarda güncelliğini yitirmesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle 2004 yılında ve sonrasında büyükşehir belediyeleri ile belediyeler özelinde önemli reform hareketleri yapılarak bu idarelerin mevzuatları yeniden düzenlenirken 2560 sayılı Kanun'da bir değişikliğe gidilmemiş olması var olan sorunların sürekliliğine yol açmaktadır. Bu nedenle anılan Kanun'un güncelliğini yitirdiği açıktır. Bilhassa gündemde olan Su Kanunu'nun çıkarılması ile birlikte bu hususta da bir düzenlemeye gidilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Bu genel değerlendirme bir kenara bırakılırsa, 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca kimi idarelerin ücret tarifesinin belirlenmesi sırasında yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan, başka bir deyişle aktifleştirilmeyen yenileme, iyileştirme ve genişletme alt yapı masrafları ile bir kâr oranı dışında yer alan kimi maliyetleri de ücret tarifesinin hesaplanmasına dâhil ettikleri tespit edilmiştir. Başka bir deyişle kaçak ve kayıpların, harcamalara katılma paylarına konu edilmesi gereken giderlerin, yağmur sularının uzaklaştırılması gibi giderlerin de kimi zaman idarelerce toplam sistem maliyetine dâhil edildiği, kimi idarelerce de anılan maliyete konu edilmesi gereken bazı giderlerin bu hesaba katılmadan tarifelerin belirlendiği görülmüştür. Bütün bu hususlar Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde tanzim edilen raporlardan anlaşılmaktadır. Aşağıda bu hususa ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir.

3. TARİFELER KONUSUNDA SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI'NIN TESPİTLERİ

Tarife tespiti konusunda yeknesaklığı sağlayacak bir rehber olmaması münasebetiyle idareler, ücretlerini tespit ederken farklı araç ve yöntemler kullanmaktadır. Bu farklılık idareleri kimi zaman hakkaniyet ilkesinden kimi zaman da hukuk devleti ilkesinden uzaklaştırmaktadır. Oluşan bu farklılıklar, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına idareleri denetleyen Sayıştay Başkanlığı denetçilerince eleştirisi konusu yapılmaktadır. Tarifeler özelinde, başka bir deyişle su ve atık su hizmetleri özelinde tahsil edilen ücretler konusunda Sayıştay Başkanlığınca tespit edilen çeşitli bulgular anılan konuda var olan farklılıkları teyit edecek mahiyettedir.

Sayıştay Başkanlığının İstanbul, Eskişehir, Gaziantep, Sakarya, Ordu, Muğla, Manisa ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlüklerinde yapmış olduğu denetimler neticesinde bulgu konusu yapılan tespitlerini incelediğimizde; 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca belirlenmesi gereken tarifelerin tespitinde mevzuata aykırı olacak şekilde önemli aykırılıklara rastlandığı anlaşılmaktadır. Nitekim denetimlerde; *“su ve atık su tarife tespit ve hesabının mevzuata uygun yapılmaması”*, *“insani su hakkı adı altında ücretsiz su verilmesi”*, *“su ve atık su tarife tespit ve hesabının maliyetlere dayalı olarak yapılmaması”*, *“mandıralara indirimli konut tarifesi üzerinden abonelik yapılması”*, *“Tarifeler Yönetmeliği'ne uygun düşmeyen aboneliklerin bulunması”*, *“su ve atık su tarife hesabına kaçak su kullanım maliyetinin dâhil edilmesi”*, *“idare tarafından içme ve kullanma suyu tarifelerinin maliyetinin altında belirlenmesi”*, *“su ve atık su tarife bedellerine ilişkin maliyet hesabının yapılmaması”* ve *“su ve atık su tarife hesabında hatalı uygulamaların yapılması”* gibi çok sayıda ve sürekli olarak tarife tespiti ve abone gruplarına dair bulgulara yer verildiği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2017-2018-2019-2020-2021). Bu çerçevede her idarenin tarife tespitinde farklı yorumlar yaparak ve eşgüdümünden uzak teknikler uygulayarak riayet etmeleri gereken mevzuat hükümlerine tam anlamıyla uymadıkları anlaşılmaktadır (Kızılböğâ Özaslan, 2020: 37-40; Alıcı, 2019: 58-59). Aynı mevzuata tabi olan ve aynı amaçla hizmetlerini ifa eden idarelerin olabildiğince farklı uygulamalarda bulunması gerek istatistiksel verilerde eşgüdümün bozulmasına gerekse de kamu uygulamalarının uyumlu bir bütün olarak yürütülmesine engel olmaktadır. Bu sebeple tek bir tip yönetmeliğin vesayet makamınca hazırlanarak yürürlüğe konulması ve var olan denetimler neticesinde tenkit konusu yapılan aykırılıkların bu düzenleme ile tereddüte mahal vermeksizin ortadan kaldırılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir.

4. SU KULLANIMI AMACINA GÖRE TASNİF EDİLEN ABONE GRUBU ADLARI

Türkiye’de hâlihazırda faaliyetlerine devam eden su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmelikleri ile ücret tarifeleri incelendiğinde su kullanım amacına göre tasnif edilen abone gruplarının adlarının olabildiğince farklılaştığı görülmektedir. Mevcut tarifelerin abone türleri bölümleri incelendiğinde bir uygulama birliği karşımıza çıkmamakta, kullanılan teknik terimlerin anlamlarının

aynı olmasına rağmen adlarının farklı olduğu görülmektedir. Türkiye’de en yaygın kullanılan abone grupları mesken/konut aboneleri, işyeri aboneleri, sanayi aboneleri, resmi daire aboneleri, park bahçe aboneleri, inşaat/şantiye aboneleri, kaynak suyu aboneleri, atık su aboneleri ve geçici abonelerdir. Bu gruplandırmaların yanı sıra şehrin coğrafi konumu, sosyo-kültürel yapısı, ekonomik yapı ve abonelerin taleplerine göre münferit ve nadir abone gruplamaları da bulunmaktadır.

Tablo 1: Türkiye’de Yoğun Kullanılan Abone Grupları

ŞEHİR/ABONE GRUBU	Hamsu	Toplu Su Satışı	Kamu Yararına Faal. Gösteren	Besihane ve Hayvancılık	Bahçe ve Seralarda İnsani Tüketim	İbadethaneler/ Ziyarethaneler/ Resmi Kuran Kursları	Dernekler/ Vakıflar/ Siyasi Partiler
Adana		X		X		X	X
Ankara	X		X			X	
Antalya	X	X			X		X
Aydın	X	X		X			
Balıkesir	X			X	X		
Bursa		X		X		X	
Denizli			X	X	X		
Diyarbakır	X	X	X			X	
Erzurum	X		X				
Eskişehir							
Gaziantep	X	X		X	X		X
Hatay	X	X				X	X
İstanbul	X						X
İzmir	X	X		X		X	
Kahramanmaraş					X	X	
Kayseri		X					
Kocaeli							
Konya		X	X				X
Malatya		X	X	X	X	X	X
Manisa			X	X	X		
Mersin		X	X	X	X		
Muğla							
Ordu	X						X
Sakarya							X
Samsun	X						



Şanlıurfa		X			X		
Tekirdağ	X		X	X	X	X	
Trabzon	X	X	X				
Van	X						

Kaynak: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarifeler Yönetmelikleri ile Ücret Tarifelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo 1’de gösterilen abone grupları Türkiye’de en az dokuz, en fazla on beş idarede kullanılan abone gruplarıdır. Bu ortalama kullanımda dahi Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ), Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSU) ve Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ) tabloda yer alan abone gruplarından hiçbirine yönetmeliklerinde yer vermemiştir. Görüleceği üzere Türkiye’de su ve kanalizasyon idarelerinin abone gruplarını tespit etme ve uygulama noktasında oldukça farklılaştıkları görülmektedir. Nitekim kentlere dair verilerin elde edilmesinde, bu verilere dair politika belirleme konusunda yukarıda yer verilen farklılıkların sağlıklı bilgi temin etme ve buna dayalı karar verme noktasında sakıncalara yol açabileceği değerlendirilmektedir. Kentlerde mesken sayıları, içme suyu abone sayılarına göre, ticarethane sayılarının da işyeri aboneliklerine göre belirlenebileceği, bu çerçevede karar verici mekanizmalara sağlıklı bilgi temin edebilmek için kentler özelinde su abone gruplarının tek tipleştirilmesinin önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda belli sayıda kullanılan abone gruplarının dışında birkaç idarenin kullandığı abone grupları da mevcuttur. Söz konusu abone gruplarının idareler özelinde kullanım sayılarına göre şu şekilde tasnif edebilmek mümkündür.

Tablo 2: Türkiye’de Belirli Sayıda Kullanılan Abone Grupları

Abone grubu	Su ve Kanalizasyon İdarelerince Kullanım Sayısı
Hayrat Çeşme Aboneliği	8
Muhtarlık Aboneliği	8
Geri Dönüşüm Aboneleri	7
Umumi Yerlere Ait Aboneler	7
Organize Sanayi Bölge / Serbest Bölge Aboneliği	5

Site / Apartman / Ortak Kullanım Aboneliği	5
Öğrenci Yurtları	4
Resmi veya Özel Hastane Aboneliği	3
Kültürel Varlık Aboneliği	3
Spor Kulüpleri Aboneliği	3
Elçilik Aboneliği	2
Özel Park Bahçe Aboneliği	2
Aşevi Aboneliği	2
Çevre Sulama Aboneliği	2

Kaynak: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarifeler Yönetmelikleri ile Ücret Tarifelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo 2’de en az iki idare tarafından kullanılan abone grupları gösterilmiştir. Bu tasniflerin dışında idareler, görülen gereksinim üzerine sadece kendilerine has abone grubu tanımlaması da yapmaktadır. Üniversite öğrenciliği aboneliği, otel/motel pansiyon aboneliği ve mezarlık özel kullanım aboneliği sadece Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT) tarafından, gemi aboneliği ve takipli abonelik yalnız Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (BASKİ) tarafından, tanker aboneliği Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (DESKİ), köy toplu su satışı aboneliği Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (GASKİ), kuyu suyu aboneliği Trabzon Su ve İçmesuyu İdaresi Genel Müdürlüğü (TİSKİ) tarafından kullanılmaktadır. Anlaşılabileceği üzere idarelerce abone grupları oluşturma noktasında bir serbesti olduğu, bu nedenle farklı abone gruplarının belirlenebildiği, bunların ücret tarifesine istinaden su sarfiyat bedellerinin de farklılaştığı, dolayısıyla aynı amaçla kullanılan bir yerde farklı ücretlerin uygulanabildiği görülmektedir. Bu durum da nazara alındığında 4736 sayılı Kanun³ ile diğer mer’i mevzuat uyarınca aynı kullanım türü ve gerçek/tüzel kişilere farklı ücretlerin tatbik edilmesine bağlı olarak mevzuat aykırılıklarına mahal verilebileceği değerlendirilmektedir. Nitekim üniversite öğrenciliği aboneliği de bir mesken aboneliği olup, mesken aboneliği ücreti dışında söz konusu aboneliğe farklı bir ücretin belirlenmesi gerek idare gerekse de kullanıcılar özelinde mevzuat anlamında aykırılığa yol açacaktır. Bu sebeple vesayet makamınca var olan mevzuat aykırılıklarını da giderecek

³ Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 24645, 19/1/2002.



mahiyette bir Tarifeler Tip Yönetmeliği ve abone gruplarının belirlenmesi yerinde olacaktır.

Uygulamada olan abone türlerine bakıldığında Türkiye’de 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin, herhangi birinin diğeriyle özdeş abone grupları bulunmamaktadır. Tüm abone türlerini incelediğimizde 40 civarında abone türü hâlihazırda kullanılmaktadır. Tür bakımından bu kadar farklılık olması ulusal çapta istatistiki bilgi edinilmesi noktasında aksaklığa yol açacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca abonelerin kullanım amaçları farklı olacak şekilde abonelik teşkil edilmesi su kaynakların muhafazası ve sürdürülebilirlik açısından da risk teşkil etmektedir. Suyun öneminin günden güne arttığı günümüz şartlarında kaynakların korunması için lüzum bulunan tedbirlerin alınması da gerekmektedir.

Bu çerçevede bahsi geçen yönetmeliklerin tek tipleştirilmesinin yanı sıra abone gruplarının oluşturulmasında her bir abone türünün içeriğinin de idareleri şüpheyi bırakmayacak şekilde ve yol gösterici mahiyette bir düzenlemeyle giderilmesi gerekmektedir.

5. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN TARİFELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Su ve kanalizasyon idareleri abone gruplarını tasnif ederken farklı uygulamalara gittikleri gibi, su ve atık suyu kullananlara ücret tahakkuk ettirirken farklı yöntem ve hesaplamalar kullandığı gözlemlenmektedir. Konu ile alakalı uygulamalar incelendiğinde, Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (SASKİ) tarafından hizmet verilen ilçeler üç gruba ayrılmış ve mesken, işyeri şantiye, kamu ve sosyal yardım aboneleri oluşturularak bu üç grup için fiyatlandırmalar ayrıştırılmıştır. Ayrıca söz konusu idare tarafından suyun m³ fiyatı kullanıma göre değişken olarak belirlenmiştir. Su kullanımı arttıkça m³ fiyatını değiştirmeyen bir diğer idare ise Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür. İdare; konut, iş yeri, sanayi, şantiye ve geçici aboneler için merkez üç ilçede farklı, diğer ilçelerde farklı fiyat uygulamasına gitmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile belde iken mahalle olan ve köy tüzel kişiliğini kaybeden yer aboneleri için ilçe ayrımı olmaksızın tek fiyat uygulandığı da tespit edilmiştir.

Suyun m³ kullanımı arttıkça su fiyatı değişmeyen idarelerin fiyatlandırma tekniklerinin yanı sıra kimi idareler suyun m³ kullanımı arttıkça fiyatı da

artırabilmektedir. Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi (TESKİ); konut, işyeri, inşaat, şantiye ve sanayi abonelerinin 10 m³'e kadar olan kullanımları için en düşük fiyat aralığını belirlemiş, 11-20 m³ su kullananları farklı fiyatlandırmakta, 21-41 m³ kullananlar ve 41 m³ üzeri su kullananları farklı fiyatlardan faturalandırmaktadır. Sayılan abone grubu dışında kalan aboneler ise m³ kullanımından bağımsız tek fiyat üzerinden tahakkuk hesabı yapılmaktadır. Su kullanımına bağlı olarak farklı fiyat uygulayan bir diğer idare İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi (İZSU) Genel Müdürlüğüdür. İdare; konut, 6360 sayılı Kanun ile belde iken mahalle olan ve köy tüzel kişiliğini kaybeden yer aboneleri ile şehit ve gazi aboneleri, engelli aboneler ile konut kuyu suyu abonelerinin 13 m³'e kadar olan su kullanımları için en düşük fiyatlandırmayı yapmıştır. 14 ile 20 m³ arası su kullananları daha yüksek fiyattan, 21 m³ üstünde su kullananları ise daha yüksek fiyattan faturalandırmaktadır.

İdareler açısından suyun birim maliyeti her idare için farklı; ancak maliyet kalemleri aynı iken idareler satışlarında kullandıkları fiyatlama yöntemleriyle maliyetin üstünde veya altında bir gelir elde etme yoluna gitmektedirler. Kademeli su satışı, suyun korunması ve uygulama birliği açısından önem arz etmektedir. "Yükselen blok tarife" adıyla da nitelendirilen bu uygulamada abonenin tüketimi arttıkça daha fazla ödeme yapmaktadır (Armut, 2019: 406). Nitekim Dünya'da ve Türkiye'de suyun artan önemiyle beraber su kaynakları üzerindeki baskı da artmıştır. Bu sebeple devlet, suyun kullanımı konusunda stratejik planlar yapmak ve verimli kullanmak maksadıyla 4/10/2021 tarihinde Birinci Su Şurası Toplantısı'nı tertip etmiştir. Bu toplantının sonuç bildirgesinde "*Belediyelerde içme suyu sistemlerinde %35 seviyesinde olan su kaybı oranı %25 seviyesinin altına indirilecek. Bunun yanında sürdürülebilir su hizmetleri sağlanabilmesi amacıyla 2023 yılından itibaren tam maliyet esaslı su ve atık su fiyatlandırması ile ilgili çalışmalara başlanarak suyun tasarruflu kullanımını hedefleyen kademeli tarifeler ile düşük gelirli hane gruplarını gözetken sosyal ve adil su tarifeleri uygulanacaktır*" maddesi eklenmiştir (1. Su Şurası Sonuç Bildirgesi, 2021).

Anılan toplantıda, alınan kararların uygulamaya geçirilebilmesi için 2023 yılına kadar gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir. Alınan bu kararların uygulamaya geçmesi durumunda idareler su satışında serbestiyi kaybedip, tüm idareler artan oranlı tarife hesaplama tekniğine geçmesi gerekecektir. Kaldı ki hâlihazırda Türkiye'de kademeli tarife uygulayan idareler mevcuttur. Çıkarılacak düzenlemeler ile kademe aralıkları ve fiyat oranlarının

sabitlenmesi halinde uygulamada yer alan farklılıkların ortadan kaldırılacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda zikredilen kararlar doğrultusunda ilk somut adım, 16/12/2021 tarihinde uygulamaya koyulmuştur. Düşük gelirli hane gruplarını gözetmek amacıyla 16 Aralık 2021 tarihli ve 31691 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4920 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına eklenen madde ile su idareleri, yetkili organların aldığı karar ile hane başı aylık toplam kullanımın beşte birini aşmayacak şekilde üst sınır koyarak, insani su hakkı kapsamında ücretsiz veya indirimli su kullanımı tarifesi belirleyebilecekleri hüküm altına alınmıştır. İdarelerin bu uygulamaya geçmesi halinde bedelsiz su tüketimini artırmakla beraber idarelerin maliyet karşılığında abonelere ulaştırdıkları suyun bedelsiz olarak verilmesi büyük ölçüde öz kaynaklarıyla bütçe dengesini sağlayan idarelerin bütçe eşitliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Köyden mahalleye dönen yerleşim yerlerinde suyun hâlihazırda bir hayli ucuz iken bir de üzerine bahsedilen uygulamanın gelmesi anılan yerlerde suyun kontrolsüz kullanımına neden olacaktır. Bahsedilen nedenlerden dolayı bütçe açığı veren idareler yatırım bütçelerini küçültme ya da zaruri yatırımları yapmama yoluna gitmek zorunda kalabilecekleri değerlendirilmektedir (Alıcı, 2017b: 911-912). Öte yandan mezkûr karar incelendiğinde her ne kadar düşük gelirli meskenlerin gözetilmesi yönünde bir karar olduğu düşünülse de anılan uygulamanın ayırım yapılmaksızın bütün mesken abonelerine yönelik bir uygulama olması da dikkat çekmektedir.

Su hakkı, hâlihazırda uluslararası sözleşmelerde dahi kendine tam anlamıyla yer bulamamıştır. Güncel metinlerde su hakkı, kullanımı yerine sürdürülebilir büyümenin devamı için, rasyonel kullanımın öne çıkarıldığı görülmektedir. Konu özelinde Türkiye’nin taraf olduğu Paris Anlaşması 07/10/2021 tarihinde yürürlüğe girmiştir, anlaşmanın metni incelendiğinde, sürdürülebilir kalkınmanın esas amaç olduğu bununla beraber iklim krizinin etkilerinin azaltılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Esas olarak anlaşmanın bahsedilen bölümünü değerlendirdiğimizde birbiriyle uyumsuz gayeler barındırdığı görülmektedir. Anılan sözleşmenin herhangi bir yerinde su lafzı ve benzeri ifadelerin yer almaması ise bir başka çelişkidir (Alıcı, 2022 :296). Görüleceği gibi su hakkı uluslararası metinlerde bile değinilmekten kaçınılan bir konu iken, Türkiye’de bu hak sadece dar gelirli vatandaşları kapsamaktan öte bütün mesken aboneleri, başka bir

deyişle insani tüketim amacıyla su kullanan hanelere ait aboneleri kapsayacak şekilde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile uygulanmaya konulmuştur.

Yukarıda zikredilen uygulama, belirli bir kademeye/tüketime kadar bu hakkı tanımakta olup, kademeli su tarifesi esasında gerektiği kadar su kullanmayı teşvik eden; ancak ihtiyaçtan fazla su kullanımı halinde de suyun ücretini artıran bir uygulamadır. Daha önce de değinildiği gibi insani tüketim maksadıyla gereksinimi karşılamak için makul bir ücretle su hizmeti sunmayı hedeflemekle birlikte gereğinden fazla da su kullanılmasını da önleme gayesi güden bir uygulamadır.

Görüleceği üzere su ve kanalizasyon idarelerinin ücret tarifesi belirleme noktasında oldukça farklı uygulamalara gittikleri, gerek toplam sistem maliyeti özelinde farklı kalemleri ve maliyetleri dikkate aldıkları, üst normdan yoksun olarak kademeli su satışı ile serbestçe tüketim aralığı belirledikleri, dolayısıyla da tüm bu uygulamalar özelinde idarelerin mevzuat ve uygulamalarının farklılaştığı görülmektedir.

6. TARİFELER YÖNETMELİKLERİ VE ÜCRET TARİFELERİNDE STANDARDİZASYON

İdarelerin tarifelerinin incelenmesi sonucunda görüleceği üzere su ve kanalizasyon idarelerinin abone gruplandırmaları ile ücret tarifelerinin belirlenmesi noktasında yeknesaklık bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum ülke genelinde sağlıklı ve doğru bilgi edinilmesini de engellemektedir. Öte yandan idareler sürekli olarak tarifeler yönetmeliklerinde değişikliklere gitmekte, abone gruplarını değiştirerek yeni abone grupları da ihdas ederek uygulamayı daha karmaşık hale getirebilmektedirler. Bu da idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil ederek uygulama hatalarına da yol açabilmektedir. Bu farklılıkların merkezi hükümet vasıtasıyla yol gösterici veya emredici bir mevzuatla giderilmesi gerekliliği ortaya çıkmakta olup, hazırlanacak bir tip yönetmelik çerçevesinde vesayet makamınca anılan yönetmeliklere uygun görüş verilmesi bu aşamada yeterli olacaktır. Bu hususta yapılan tek çalışma Türkiye Belediyeler Birliği tarafından gerçekleştirilmiş olup, Birlik tarafından tüm idarelerin kendine uyarlayabileceği şekilde bir tip tarifeler ve abone hizmetleri yönetmeliği taslağı hazırlanarak yayımlanmıştır. Ancak söz konusu taslağın tatbik edilmesi noktasında bağlayıcı bir karar olmaması nedeniyle anılan çalışmadan yeterince istifade edilmediği de görülmüştür.



İdarelerin tarifeler yönetmelikleri ile abone grupları ve ücret tarifeleri özelinde yapılacak çalışmada yer alacak ilk husus, ücret tarifeleri hazırlanırken izlenecek teknik yolun belirlenmesidir. Su, atık su ve hizmetlerin maliyetlendirilmesinde hangi ilke ve esaslara riayet edileceği ve hangi gider kalemlerinin kullanılacağı idarelerin inisiyatifine bırakılmayacak şekilde net olarak düzenlenmesi önem arz etmektedir. Hâlihazırda sadece atık suyun maliyetlendirilmesinde detaylı bir mevzuat hükmü bulunmaktadır. Belirlenecek teknikte su tüketim hesabının nasıl yapılacağı, hangi bütçe kalemlerinin ve vergilerin dâhil edileceğinin belirtilmesi büyük bir belirsizliği ortadan kaldıracığı gibi Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan eleştirilere de çözüm getirmiş olacaktır.

Öte yandan kentlerin coğrafi yapıları ile su kaynakları da kayda değer bir mahiyette farklılık arz etmektedir. Anılan kriterler de dikkate alındığında suyun maliyetlendirilmesi noktasında kentler arasında önemli derecede maliyet farklılıklarının bulunduğu da açıktır. Bu noktada maliyete konu edilecek olan kalemlerin sarih bir şekilde belirlenmesi bu aşamada yeterli olacaktır. Diğer taraftan bu şekilde belirlenecek olan üst norma göre kentin kendine has koşullarına göre suyun maliyetlendirilmesinin daha rasyonel olacağı da açıktır.

İdareler arasında uyumun olmadığı en önemli hususlardan biri de abone gruplarının adlandırılmasıdır. Aynı abone grubunu tanımlamak için farklı terimler kullanıldığı gibi, aynı terimler başka idarede başka tanımlamalar için de kullanılabilir. Bundan dolayı tanımlamaların detaylı ve net olması, abone gruplarının sınıflandırılması, yapılan sınıflandırmanın içinden idarelere seçme imkânı getirilmesi dağınık olan bu tanımlamalara düzen getirilmesi açısından önem taşıdığı değerlendirilmektedir. Bu konuda kamuda çeşitli alanlarda kullanılan bölgeye göre abone seçimi veya şehrin nüfusuna göre abone tanımlaması yapılması belirli bir standardın oluşmasına yardımcı olacaktır.

Bu çerçevede gerek yönetmeliklerin tek tipleştirilmesi gerek ücret tarifelerinin hesaplanmasında ortak bir metodun belirlenmesi gerekse de abone adlarının kullanılmasında bir standardın sağlanması önem taşımaktadır. Bu hususa yerel yönetimlerde personel kadroları ile teşkilat yapıları ve adları özelinde yapılan bir düzenleme örnek teşkil etmektedir. 22/2/2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de “*Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*” yayımlanmıştır. Bu düzenleme

ile belediye ve bağlı kuruluşların nüfus ve diğer kıstaslara göre sınıflandırılması sağlanmış, personel sayıları belirlenerek birim adlarının standartlaştırılması yoluna gidilmiştir. Yönetmeliğin ekinde belediye ve bağlı kuruluşları uhdesinde kurulacak olan daire başkanlıkları ve müdürlükler için kullanılacak olan adların dahi belirlendiği, böylece ülke genelinde yeknesak bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. Bu örnek uygulamadan da hareketle “Su ve Kanalizasyon İdareleri Tarifeler Yönetmeliği” şeklinde genel bir mevzuatın hazırlanması ve ekinde de tarifelerin tespit esasları hakkında tereddüte mahal vermeyecek şekilde ücret tarifelerinin belirlenmesi ve örneklerine yer verilmesi ile abone grupları için seçilebilecek adların bu düzenlemede yer alması bu aşamaya dek değinilen sorunların giderilmesini sağlayacaktır. Nitekim bu yöndeki bir düzenlemede kentlerin kendine has özelliklerinin de göz ardı edilmemesi gerekmekte olup gerek abone gruplarının belirlenmesinde gerekse de suyun ücretlendirilmesinde esas alınacak ana maliyet kalemleri dışında ilgili idarelere gereksinimlerini karşılayacak derecede takdir yetkisinin de verilmesi yararlı olacaktır.

Öte yandan, bu yönde bir düzenleme öncesinde su ve kanalizasyon idareleri kapsamında vesayet makamlarınca bir çalıştay yapılarak sorunların tespit edilmesi, var olan gereksinimlerin belirlenmesi, bu ihtiyaçların mevzuat ortamına aktarılması ve hâlihazırdaki iyi uygulamaların bu dönüşümde değerlendirilmesinin de yararlı olacağı öngörülmektedir.

SONUÇ

Mahalli müşterek mahiyette bir hizmet olan ve yaşam hakkının da vazgeçilmez bir unsuru olarak görülen su hizmetinin, zaman içerisinde nüfus artışı, kentleşme gibi sebeplerle özel ihtisas gerektiren idarelerce sunulması gerekmiştir. Türkiye özelinde de İstanbul ve Ankara Sular İdaresi Cumhuriyetin ilk yıllarında teşekkül ettirilmiş, akabinde de 1981 yılında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 2560 sayılı Kanun ile görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen bu idarenin zamanla diğer büyükşehir belediyelerinde de bir model olarak uygulanması hususu kabul edilmiştir. Büyükşehir yönetim modellerinde yaşanan değişikliklerden etkilenen Su ve Kanalizasyon İdareleri 2014 yılı itibarıyla 30 büyükşehirde mevcut hale getirilmiş, ayrıca il mülki sınırı kapsamında da hizmet sunması kararlaştırılmıştır. Ancak bu önemli değişikliklere rağmen 1981 yılında yürürlüğe konulan mevzuatta bir değişikliğe gidilmemiştir.

Giderlerini büyük oranda öz gelirleri ile finanse eden bu idarelerin hizmetleri karşılığında ücret alması da 2560 sayılı Kanun'da yer almakta olup, bu hususun bir yönetmelikle düzenleneceği de hüküm altına alınmıştır. İçme suyunun temini ve kullanılmış suların uzaklaştırılması karşılığında abonelerden ve hizmetlerden yararlananlardan aldıkları ücretler, her yıl idarelerce tam maliyet esasına göre hesaplanarak tahsil edilmektedir. 2560 sayılı Kanun'un "Tarife tespit esasları" başlıklı 23 üncü maddesinde, tarifelerin tespitinin nasıl yapılacağı ve tahsilatla ilgili hususların idarelerce çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmış, ayrıca tarifelerin nasıl hesaplanacağı noktasında su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler eliyle yapılacağı ve yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masraflar ve bir kâr oranı esas alınarak tarife tespiti yapılacağı madde metninde düzenlenmiştir.

Yönlendirici mevzuat düzenlemelerinin neredeyse yok denecek ölçüde az olması ve 2560 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulduğu tarihten bu yana güncellenmemesi sebebiyle idareler tarife tespitinde farklı yöntemler kullanmakta, aynı gider kalemleri ve benzer işi yapan idarelerin farklı birim maliyet hesabı yapmasına sebebiyet vermektedir. Anılan farklılıklar idarenin maliyetinin üzerinde bir fiyatlamaya neden olacağı gibi maliyetin altında da bir fiyat tespitine sebebiyet verebilmektedir. Öte yandan yönetmeliklerin farklılaşmasına bağlı olarak her idarede kullanılan abone grupları/adları da farklılaşmaktadır. Tüm bu aksaklıklar hizmet sunumunda yeknesaklığa engel olmasının yanı sıra sunulan hizmetlerden yararlanan aboneler nezdinde de şeffaflıktan ve hesap verilebilirlikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Ayrıca anılan idarelerin ücret tarifelerini belirlemeleri ve tarifeler yönetmeliklerini yürürlüğe koymaları noktasında mevzuat ile örtüşmeyen önemli bulgular Sayıştay Başkanlığı denetimleri sırasında tespit edilmektedir. Ancak bu tespitlere rağmen hâlihazırda 2560 sayılı Kanun'dan kaynaklanan belirsizliklerin giderilmesi anlamında yasal bir değişiklik olmadığı gibi bu hususları açıklığa kavuşturacak mahiyette bir tip yönetmelik veya genelge de çıkarılmamıştır.

Bu tespit, bilgi ve bulgulardan hareketle halihazırda;

-2560 sayılı Kanun'un ve buna dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklerin gereksinimleri karşılamaktan uzak olduğu,

-1981 yılında yürürlüğe konulan Kanun'un tarifelere dair 23 üncü maddesinin en son 1986 yılında bir değişikliğe uğradığı, söz konusu yıldan bu güne dek bir değişikliğe gidilmemesi ve genel bir yönetmelik çıkarılmasından ziyade her idarenin ayrı ayrı yönetmelik çıkarmasına cevaz verilmesi sebebiyle uygulama birliğinin bozulduğu,

-Uygulama birliğinin bozulmasına bağlı olarak da ücret tarifesinin belirlenmesinde farklılıklara yol açıldığı ve abone gruplarının da olabildiğince ayrıştığı,

-Anılan hususların sürekli olarak Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde yinelandığı, anlaşılmıştır.

Çalışma kapsamında tespit edilen bu ve benzeri aykırılıkların giderilerek yeknesak bir uygulamaya geçilmesi için su ve kanalizasyon idarelerinin tamamının gereksinimlerini karşılayacak mahiyette tek bir genel tarifeler yönetmeliğinin bir çalıştay suretiyle hazırlanarak yürürlüğe konulmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu hususta anılan farklılıkları giderici yönetmeliğin abone gruplarını ve ücret tarifesinin belirlenmesi noktasında açık bir düzenlemeyi içermesi halinde gereksinimi karşılayacağı, bu yöndeki düzenlemenin vesayet makamınca yürürlüğe konulmasını halinde yeknesaklığın da sağlanacağı öngörülmektedir. Öte yandan ücret tarifesi ve abone grupları dışında diğer hususlarda da gereksinimleri karşılamaktan uzak olan 2560 sayılı Kanun'un da yine bir çalıştay neticesinde tespit edilen gereksinimler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi de yerinde olacaktır. Nitekim bu çalıştay sırasında kentlerin kendilerine has özellikleri ve gereksinimleri de açık bir şekilde anlaşılacak olup yürürlüğe konulması gereken üst normun genel kaide ile usul ve esasları belirlemesinin yanı sıra idarelere kendi gereksinimlerini giderecek derecede bir takdir yetkisi bırakması gerektiği de değerlendirilmektedir.



KAYNAKÇA

2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete, 28958, 31/03/2014.

2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, 17523, 23/11/1981.

2872 sayılı Çevre Kanunu, Resmi Gazete, 18132, 11/8/1983.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 24645, 19/1/2002.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 28489, 6/12/2012.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete, 27790, 19/12/2010.

Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, 29246, 24/01/2015.

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <https://www.adana-aski.gov.tr/web/mevzuat.aspx>

Alıcı, O. V. (2017a). Türkiye'de Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar, Orion Kitapevi, Ankara

Alıcı, O. V. (2017b). *Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden İl Mülki Sınırı Kapsamında Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi: Meski Örneği*, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 10, Sayı 52, 905-914.

Alıcı, O. V. (2019). *Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Harcamalara Katılma Paylarının Hesaplanmasına Dair Bir Değerlendirme*, Türk İdare Dergisi, Cilt 0, Sayı 489, 43-66.

Alıcı, O. V. (2022). Kentli Hakları. R. K. Özasan (Ed.), Su Hakkının Hukuki ve Yönetmelik Boyutları (ss. 287-324). Ankara: Adalet Yayınevi.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <https://www.aski.gov.tr/TR/ICERIK/Mevzuat-Yonetmelik/22>

Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <https://www.asat.gov.tr/tr/kurumsal/mevzuat-11.html>

Armut, S. (2019). *Kentsel Su Yönetimi Ve Suyun Fiyatlandırılması: Merzifon İlçesi Örneği*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11 (29), 404-420.

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete, 27742, 27/10/2010.

Aydın Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <http://www.aydinaski.gov.tr/Home/PageDetail/3114>

Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete, 28253, 03/04/2012.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete, 26442, 22/2/2007.

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2021, <https://www.buski.gov.tr/Icerik/IcerikDetay?url=kanun-ve-yonetmelikler>

Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2021, <https://balsu.gov.tr/kaynak/mevzuat/m17122020.170134.pdf>

Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2021, <https://www.deski.gov.tr/kurumsal-mevzuat>

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2021, <https://diski.gov.tr/mevzuat/>

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 23 Mayıs 2021, <http://www.eski.gov.tr/yonetmelikler>

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021, <https://www.eskisehir-eski.gov.tr/kurumsal.php?sayfa=Yonetmelikler>



Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021, <https://gaski.gov.tr/kurumsal/mevzuatlar/>

Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021, <https://www.hatsu.gov.tr/index.php?sayfa=yonetmelikler>

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarife Uygulama Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2021, <https://www.iski.istanbul/web/tr-TR/kurumsal/mevzuat-ve-yonetmelikler1>

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2021, <https://www.izsu.gov.tr/tr/tarifeleryonetmeliği/54/122>

Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2021, <https://www.maraskaski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123>

Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2021, <https://www.kaski.gov.tr/Cdn/tarifeler-yonetmeliği1.pdf>

Kızılboğa Özaslan, R. (2020). *Şehirlerde Su ve Atıksu Hizmetlerinin Yönetimi*. A. Esen ve O.V. Alıcı (Ed.), *Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Mali Yönetimi* (ss. 25-58). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.

Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 27 Mayıs 2021, <https://www.isu.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123>

Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 27 Mayıs 2021, <https://www.koski.gov.tr/sayfa/yonetmelikler>

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2021, <https://www.maski.gov.tr/yonetmelikler.asp>

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2021, <https://www.manisasu.gov.tr/Resources/Documents/Mevzuat/955d772a-fc34-42ef-af7b-da25bc49b648Y.pdf>

Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 29 Mayıs 2021, <https://www.meski.gov.tr/pages/MevzuatBelge.xhtml?mevzuatBelgeId=34>

Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 26083, 17/2/2006.

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 29 Mayıs 2021, <https://www.muski.gov.tr/mevzuat>

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 30 Mayıs 2021, <https://www.oski.gov.tr/media/gallery/5ee82e18-9376-4d2b-87b9-cc23bf2be74c.pdf>

Rüzgaresen, C. (2012). *Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar*, Ankara Barosu Dergisi, 2012 (3), 89-122.

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 2 Haziran 2021, <https://www.sakarya-saski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=97>

Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 2 Haziran 2021, <https://www.saski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=456>

Sayıştay Başkanlığı, 2017-2021 Yılları İstanbul, Eskişehir, Gaziantep, Sakarya, Ordu, Muğla, Manisa ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlükleri Denetim Raporları, Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2022, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler>

Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2021, <https://www.suski.gov.tr/kategori/43/0/mevzuat>

Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). 1. Su Şurası Sonuç Bildirgesi, Erişim Tarihi: 02/03/2022, https://cdn.nys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/467/Sayfa/1497/1861/DosyaGaleri/i_su_surasi_sonuc_bildirgesi.pdf,

Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2021, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/31616290>



Trabzon Su ve İçmesuyu İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 4 Haziran 2021, <https://www.tiski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123>

Van Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 5 Haziran 2021, <https://www.vaski.gov.tr/k-detay.aspx?m-detay=140>

