Kentsel Atık Su Arıtma Hizmetinin Kamusallık Özelliği ve Türkiye'de Hizmetin Finansmanında Kullanılan Mali Araçlar[1]

Arş. Gör. Dr. SEDEF OLUKLULU
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
sedefcelik@anadolu.edu.tr

Dr. Öğr. Gör. TUFAN ÇAKIR
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
tcakir@anadolu.edu.tr

Gönderim Tarihi: 28.06.2018
Kabul Tarihi: 06.09.2018

HAKEMLİ MAKALE

Öz

Su canlı yaşamı için ikamesi olmayan bir kaynaktır. Atık suyun %99'u sudan oluşmaktadır. Atık suyun arıtılmadan herhangi bir kaynağa deşarj edilmesinin; sağlık, ekosistem ve üretici faaliyetler üzerinde olumsuz dışsallığı vardır. Türkiye'de yerel yönetimler evsel atık suyun toplanması ve arıtılmasından sorumludur. Atık su tesisinin inşaatı merkezi yönetim, Dünya Bankası kredisi, Avrupa Birliği Kalkınma Öncesi Mali Yardım ile desteklenmektedir. Atık su tesislerinin işletilmesi ise yerel yönetim kaynakları ile sınırlıdır. Yerel yönetimlerin atık su finansmanında kullandığı mali kaynaklar; vergiler, atık su tarifesi, para cezaları, teşvikler ve borçlanmadır.

Anahtar Kelimeler: *Dışsallıklar, Kamusal Mallar, Evsel Atık Su Arıtma.*
JEL Sınıflandırması: *H23, H41, Q25.*

Public Good Features of Urban Wastewater Treatment and Financial Instruments of Services in Turkey

Abstract

Water is an unsubstituted resource for all kind of livin beings. %99 of wastewater consist of water. Discharge wastewater without any treatment has negative externalities on human health, ecosistem and economic activities. Municipalities are responsible for collection and treatment of urban wastewater in Turkey. Construction of urban wastewater treatment plants are supported by goverment, World Bank's credies, European Union's Instrument for Pre-Accession Assistance

1 Bu çalışma, "Sedef Oluklulu (2017), Kentsel Atık Su Yönetimi: Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri'nde Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Atık Su Arıtma Tesislerinin Etkinliğine Dair Bir İnceleme, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü" tezinden türetilmiştir.

(IPA). To operate wastewater treatment plant is limited by scarce municipal financial sources. Financial sources of municipalities for wastewater treatment are taxes, wastewater tariffs, penalty fines, incentives and loans.

Keywords: *Externalities, Public Goods, Urban Wastewater Treatment.*
JEL Classification: *H23, H41, Q25.*

1.GİRİŞ

Su, insan hayatında ikame edilemez bir yere sahiptir. Tarihsel süreç içinde su ile insanın ayrılmaz bağı, suyun yaşamsal önemine ilave olarak suyun öngörülemez etkisinden korunma ve sudan yararlanmaya dönüşmüştür. Devletin ortaya çıkışını suyu kontrol etme faaliyetinin etkin organizasyon ve yönetim yapısı gerektirmesine dayandıran görüşler bulunmaktadır. Su kaynaklarının egemenliği için devletler birbiriyle savaşmaktan kaçınmamışlardır. Su hizmetlerinin sunulması için gerekli olan yatırımlar devletlerin önemli bayındırlık hizmetleri arasında yer almaktadır.

Tıptaki en önemli gelişme bir aşının bulunması ya da röntgen cihazının kullanımının yaygınlaşması mıdır? Bu sorunun cevabıyla ilgili araştırma yapan British Medical Journal'ın çalışmasında "sağlığı koruma" ile ilgili faaliyetlerin tıptaki en önemli gelişme olduğu sonucu çıkmıştır. Sağlığı korumanın anlamı kirlenmemiş su, sağlıklı atık toplama sistemi, hijyen amaçlı diğer uygulamalar ile insanın sağlıklı bir çevrede yaşamasıdır[2]. Sanayi devrimini izleyen süre zarfında insanlar daha iyi iş olanakları için kent merkezlerinde yaşamaya başlamış ancak kentsel altyapı bu yoğun nüfusun temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere aynı hızda gelişim göstermemiştir. Su kaynaklarının temizliği ve evsel kullanım sonucu kirlenmiş suyun yaşam alanından uzaklaştırılması ile halk sağlığı arasında ilişki kurularak yerel ve merkezi kaynakların gerekli kentsel altyapı yatırımlarına tahsis edilmesi uzun zaman almıştır.

Bu çalışmanın amacı, anayasal bir hak olan sağlıklı ve dengeli çevrede yaşam hakkının gerekliliği olarak yerel yönetimlerin sorumluluğunda faaliyet gösteren atık su yönetimlerinin mali kaynaklarını ele alarak atık su hizmetinin sürekliliğini sağlamada en büyük engel olan mali yetersizlikleri bertaraf etmede politika önerisinde bulunmaktır.

2.KENTSEL ATIK SU ARITMANIN KAMUSALLIK ÖZELLİĞİ

Su kaynakları; ilave bireyin tüketime katılması ile diğer bireylerin faydasının azalması ve bireyi malın tüketiminden dışlamanın mümkün olmaması özellikleri ile ekonomik anlamda ortak mallar[3] sınıflamasına dahildir. Su döngüsü; evsel atık suyun arıtılmadan su kaynaklarına bırakılması nedeniyle oluşan kirliliğin belirli bir coğrafyada kalmasını engellemektedir. Ülkelerin sınırlarını daha güvenli duvarları daha yüksek yaparak arıtılmamış atık suyun neden olduğu kirlilikten korunmaları mümkün değildir. Ostrom, özellikle üçüncü dünya ülkelerinde, ortak mal ile ekonomik kalkınma, sosyal refah ve gelişme arasında neden-sonuç ilişkisi çerçevesinde bağ kurulabiliyorsa o malın yönetim ve denetiminde merkezi hükümetin yer alması gerektiğini belirtmiştir[4]. Kentsel atık su arıtma altyapı inşası ve hizmet sunumunda özel sektör katılımı mümkün olsa bile kamu kesimi; politika belirleyerek, denetim yaparak, altyapı mülkiyetine sahip olarak atık su arıtma hizmetinde baş role sahiptir.

Atık su hizmetini sunmak için gerekli olan tesisler ve altyapı ele alındığında bu hizmetin doğal tekel niteliğinde olduğu ifade edilebilir. Hanelerden kullanılmış suyu toplamak için kurulan kanalizasyon şebekesi, atık su arıtma tesisi, biogaz dönüşüm tesisi, laboratuvar, çamur kurutma tesisi[5] rekabete konu olabilecek hizmet üretmemektedir ve doğal tekeldir.

Atık su arıtma hizmetinin sağlık, çevre ve üretici faaliyetler üzerinde olumlu dışsallığı vardır. Atık suyu arıtmamanın maliyeti; içme suyu kalitesinin azalmasına bağlı yayılan hastalıklar, sağlık hizmetleri üzerindeki artan mali yük, bio çeşitliliğin azalması, çoraklaşan ekosistem, kötü

HAKEMLİ MAKALE

2 Jon Queijo (2011), Büyük Buluşlar, Alfa Yayınları, s.26.
3 Elinor Ostrom, Roy Gardner, James Walker (1994), Rules, Games and Common-pool Resources, The University of Michigan Press, s. 7.
4 Elinor Ostrom (2015), Governing the Commons, Cambridge University Press, s.9.
5 Orman ve Su İşleri Su Yönetimi Genel Müdürlüğü (2013), Atık Su Arıtma Tesisleri Tasarım Rehberi.

koku, endüstriyel ve tarımsal verimliliğin azalması, turizm ve rekreasyon alanlarının kötüleşmesidir[6].

Bir bireyin atık su arıtma hizmetinden sağladığı fayda bu hizmetten faydalanan diğer bireylerinkini azaltmamaktadır[7]. Atık su arıtma hizmetinin belirli bir bedelinin olması teorik olarak dışlama mekanizmasını da beraberinde getirmektedir. Siyasi unsur ulusal atık su stratejisi çerçevesinde atık su bedelinin bireyi hizmetten dışlama mekanizması olarak kullanılmasına engel olabilir. Bu durumda atık su arıtma hizmeti tam kamusal maldır. Atık su hizmet bedeli ödeyen ile ödemeyen ayrımı yapılarak bireyi hizmetten mahrum bırakmak olanaklı hale gelirse atık su arıtma hizmeti yarı kamusal mal olacaktır. Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliğine göre Türkiye'de "kanalizasyon sistemi bulunan yerlerde her türlü atık suyun kanalizasyon şebekesine bağlanması, ilke olarak bir hak ve mecburiyettir"[8] .

Atık su arıtma hizmetinin sosyo-ekonomik kalkınma ve insan hakları ile de ilişkisini kurmak mümkündür[9].

3.TÜRKİYE'DE KENTSEL ATIK SU ARITMANIN FİNANSMANINDA KULLANILAN MALİ ARAÇLAR

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme; kentlerin öngörülerin ötesinde genişlemesine ve çevre sorunlarıyla beraber belediye hizmetlerinin geri kalmasına sebep olmuştur. Kişi başı yenilenebilir su miktarına göre Türkiye yıllık 1400 metreküp[10] ile en az su kaynağına sahip sınıflandırma olan su fakiri[11] ülkelerinin çok yakınında su sıkıntısı çeken ülkeler arasında yer almaktadır. % 99'u sudan oluşan atık suyu arıtarak su ve enerji kaynağı olarak geri dönüştürmek; hem su kaynaklarının azlığı açısından hem de çevre, sağlık, üretici faaliyetler üzerindeki olumsuz etkisini gidermek açısından gereklidir.

Türkiye'de kentsel atık su yönetiminde başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı olmak üzere yer alan diğer merkezi yönetimlerin; ulusal politika belirleme, kalkınma ve yatırım planlarını görüşüp karara bağlama, özel ve kamu yönetiminde olan kurumlar için bağlayıcı hedefler belirleyerek söz konusu hedeflere ulaşılma düzeyi üzerinde denetim mekanizması oluşturma görevleri bulunmaktadır. Yerel düzeyde hizmet sunan yönetimler, merkezi yönetimin belirlediği politika ve strateji çerçevesinde yer alan sorumluluklarını etkinlik ve verimlilik kriterlerini esas alarak uygulamaktadırlar.

Büyükşehirlerde 2560 Sayılı Kanunla kurulan İSKİ tipi kuruluşlar, belediye ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında kalan ve iskana konu olan alanlarda valilik; kanalizasyon sistemi ile atıkları toplamaktan, atık suları arıtarak bertaraf edilmesi için gerekli altyapı sistemlerini kurmaktan, ve bunların bakımı, onarımı, ıslahı yaparak işletmekten sorumludur[12]. 1986 yılında yapılan değişiklikle İSKİ Kanunu hükümleri tüm büyükşehirlere yaygınlaştırılarak[13] kanalizasyon ve atık su hizmetleri için uygulanan genel bir kanun niteliğine dönüşmüştür[14]. Kanunun kuruluşu içeren maddesinde İSKİ ayrı bütçe ve tüzel kişiliğe sahip olmakla beraber büyükşehir belediyesine bağlı olduğu ifade edilmiştir[15]. Büyükşehir belediyesine ait belediye meclisi özel gündem ile İSKİ'nin genel ku-

6 Francesc Hernández-Sancho, Birguy Lamizana-Diallo, Javier Mateo-Sagasta (2015), Economic valuation of wastewater, the cost of action and the cost of no action, GPA, GWI, IWMI, s.15

7 Stephen Merrett (1997), Introduction of the Economics of Water Resources: An International Perspective, Rowman Littlefield, s.67

8 Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, Resmi Gazete Sayı: 25687, Resmi Gazete Tarih: 31.12.2004.

9 Sedef Oluklulu (2017), Kentsel Atık Su Yönetimi: Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri'nde Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Atık Su Arıtma Tesislerinin Etkinliğine Dair Bir İnceleme, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.57-62.

10 DSİ verilerine göre, yıllık 112 milyar metreküp su / 80 milyon nüfus esas alınarak hesaplanmıştır.

11 Chris White (2012), Understanding Water Scarcity: Definitions and Measurments, Discussion Paper 1217, Australian National University, s. 2.

12 Çevre Kanunu, 2872 Sayılı, Kabul tarihi: 09.08.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete: 11.08.1983, Sayı: 18132, 11. Madde, 3. Fıkra.

13 5 Haziran 1986 Tarih, 3305 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve bu Kanuna İki Ek Madde ile Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun m.1.

14 Erdem Ersöz (2012), Yerel hizmetlerin kamu kurumları eliyle yürütülmesi: belediye bağlı kurumları ve belediye şirketleri, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya, s.36

15 20 Kasım 1981 Tarih, 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun m. 1.

ruluna dönüşmektedir. Genel kurulda alınan kararların yürürlüğe girmesi için de büyükşehir belediye başkanının onayı gereklidir[16]. Büyükşehir ile kanalizasyon idaresi arasındaki "bağlılık" yerel nitelikli hizmetin eşgüdüm içinde görülmesini esas almaktadır[17]. Kanalizasyon idaresinin ayrı bütçesi ve tüzel kişiliği olsa da yönetim organlarını büyükşehir organları oluşturduğundan "bağımsız" bir kurum olduğunu ifade etmek mümkün değildir.

Kentsel atık su hizmetlerinin önemi, yatırım ve finansmanı konularına Beşinci Beş Yıllık Kalınma Planından[18] (1985-1989) itibaren yer verilmiştir. Günümüze kadarki Kalkınma Planlarında atık su tesislerinin işletilmesinde yeterli düzeyde verim alınamadığı ve etkin olmayan yönetimler ile maliyeti karşılamayan atık su tarife yapısının bu durumun nedeni olduğu tespitinde bulunulmuştur.

Sürekli Atıksu İzleme Sistemleri Tebliği[19] kapsamına göre kurulu kapasitesi 10.000 metreküp/gün ve üzeri olan tesislerin alıcı ortama verdikleri suya ilişkin veriler doğrudan veri iletimi yapacak sistemler ile Bakanlık merkezine iletilecektir. Bu veriye ulaşım, yetkili Bakanlık personeli ile sınırlıdır. Çevre kirliliği ile ilgili bilgiye erişmek isteyen kişinin konuya ilgisini veya çıkarını ispat etmeden istediği bilgiye ulaşabilmesi anlamına gelen "çevre kirliliği hakkında bilgilere serbest ulaşım kuralı" Avrupa Birliği çevre politikası araçları içindedir. Güvenilir ve mikro düzeyde veriye ulaşmak yapılacak akademik ve sektörel çalışmaların daha kaliteli ve faydalı olmasını sağlayacaktır.

Çevre Kanunu'nun 3. maddesinde çevreye verilen zararın buna sebep olan tarafça karşılanacağı yer almaktadır[20]. Çevre kirlenmesine neden olan aktörün bu durumu durdurmak ya da engellemek için önlem almadığı durumlarda kirliliği gidermek amacıyla kamu kurumlarının yaptığı harcamalar, kirliliğe neden olan aktörlerden tahsil edilir[21]. Çevre Kanunu'nun 9. maddesi gereği; çevre ile ilgili toplanan gelir ve kaynak tahsisi niteliktedir. Söz konusu gelir ve kaynak; çevrenin korunması, geliştirilmesi, ıslahı ve kirliliğin önlenmesi için kullanılması öngörülmektedir.

3.1. Atık su tarifeleri

Atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlayarak bunlar için gerekli tesisleri kurmak ve işletmek ile atık su hizmeti karşılığında alacakların tahsilini yapmak belediyenin yetki ve imtiyazları[22] arasında yer almaktadır. Tarifeler, büyükşehirler belediyelerinde yer alan su ve kanalizasyon idarelerince yönetim, işletme giderleri, amortismanlar, yenileme ve ıslah masraflarına belirli bir kar oranı eklenerek[23] belirlenmektedir. İSKİ Kanunu'nda tarife belirlenirken ilave edilecek kar oranının %10'dan az olmaması hususu Anayasa Mahkemesi tarafından hukuk devletinin "belirlilik" ilkesine aykırı bulunarak oybirliği ile iptal edilmiştir[24]. Tarife belirlenirken en az %10 kar ilave edilmesi Anayasa Mahkemesinin 2012 yılındaki iptaline kadar tüm büyükşehirlerde esas alınmıştır. Büyükşehirlerde yer alan kanalizasyon idareleri "tarife yönetmeliği" çıkararak atık su tarifesini belirler. Aboneler tükettiği kadar suyu kirleteceğinden atık suların uzaklaştırılması için atık su bedeli ödemektedirler. Şebeke suyu abonesi aynı zamanda atık su abonesidir.

HAKEMLİ MAKALE

16 20 Kasım 1981 Tarih, 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun m. 4, m 5., m 6.
17 Erdem Ersöz, a.g.k., 2012, s.44
18 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 – 1989) (1984), Ankara, s.171.
19 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sürekli Atıksu İzleme Sistemleri Tebliği, Sayı: 29303, 22/03/2015.
20 Çevre Kanunu, 2872 Sayılı, Kabul tarihi: 09.08.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete: 11.08.1983, Sayı: 18132, 3. Madde, g bendi
21 6183 Sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun
22 3 Temmuz 2005, 5393 Sayılı Belediye Kanunu 15. Maddesi d ve e fıkraları
23 20 Kasım 1981 Tarih, 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun m. 23.
24 Anayasa Mahkemesi, 26.01.2012 tarih ve 2011/6 Esas ve 2012/16 Karar

Tablo 2.1. ***Su, Atık Su ile Vergiler Dahil Toplam Su Bedellerinin Bazı Büyükşehirler Arasındaki Karşılaştırması***

	Su Bedeli (m^3/TL)[25]	Atık Su Bedeli (m^3/TL)	Atık Su Bedelinin Su Beledine Oranı (%)	KDV (%)	KDV Tutarı (m^3/TL)	Çevre Temizlik Vergisi (m^3/ TL)[26]	Toplam Su Bedeli (m^3/TL)
Ankara (ASKİ)	4,42	2,21	% 50	% 8	0,53	0,32	7,48
Kocaeli (İSU)	2,82	1,41	% 50	% 8	0,34	0,32	4,89
Bursa (BUSKİ)	2,94	0,44	% 15	% 8	0,27	0,32	3,97
İzmir (İZSU)	2,52	2,06	% 81	% 8	0,37	0,32	5,27
Kayseri (KASKİ)	3,36	2,21	% 66	% 8	0,44	0,32	6,33
Eskişehir (ESKİ)	2,03	1,02	% 50	% 8	0,24	0,32	3,61

Kaynak: Yazar tarafından 2018 yılı tarifelerinden oluşturulmuştur.

HAKEMLİ MAKALE

Tablodan görüldüğü üzere, metreküp olarak su bedeli her büyükşehirde farklı olarak belirlenmiştir. Atık su hizmet bedeli hesaplanırken tam maliyet ve kirleten öder prensibi esas alınır[27]. Kirleten öder ilkesinin genel kabul görmesinin nedeni, çevresel kaynakların sınırlı olması ve bu kaynakların üretim ve tüketim faaliyetleri için kullanılmaları durumunda kaynağın zarar görmesidir. Kirliliğin yol açtığı zarar yalnızca insanlara değil tüm doğaya yöneliktir. Kirleten öder ilkesinin amacı, kirliliğin neden olduğu maliyetleri kirletenlere yayarak dağıtmaktır[28]. "Tam maliyet ise yatırımın finansal maliyeti, sistemin işletilmesi ve bakımı, sabit varlıkların amortismanı, yönetim ve izleme giderleri, vergiler, kamulaştırma ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak özkaynak getirisinden oluşmaktadır[29]". Tam maliyet ve kirleten öder prensibi esas alınarak belirlenen tarifenin büyükşehirler arasında bir miktar farklı olması; sistemin işletme, yatırım, kamulaştırma maliyetinin farklı olmasından kaynaklandığından doğal karşılanabilmektedir. Ancak bazı şehirler arasındaki fark tablodan da görüldüğü üzere hemen hemen iki kattır. Evsel amaçlı kullanılan suyun gelir ve talep esnekliğinin sıfıra yakın olduğunu ortaya koyan pek çok ampirik çalışma mevcuttur. Talep edilen evsel amaçlı su, suyun birim fiyatından ve meskeni kullanan kişinin gelirinden hemen hemen bağımsızdır[30]. Bu durumda insan hakkı olan su kullanımı ve sanitasyondan yüksek bedel karşılığında yararlanan vatandaşlar aleyhine gelir dağılımı değişmektedir. Oysa ki kamu maliyesinin görevlerinden biri gelir dağılımını daha adil hale getirmektir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre belediye hizmetlerinden elde edilen karlar arasında su hizmetlerinden elde edilen karlar yıllar itibariyle ilk sırada yer almaktadır.

Atık su tarifesi belirleme ile ilgili olan yönetmelikte yapılan son değişiklik ile atık su ücretine alt ve üst sınır tayin edilmiştir. Atık su hizmetlerinin devamlılığını sağlamak için metreküp başına atık su ücretini Bakanlığın uygun görüşü almaksızın 0,30 Türk Lirasının altında belirlemek mümkün değildir. Atık su ücretinin üst sınırı ise su ücretinin % 50'sidir[31]. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yürütücülüğünde ve 22 Mayıs 2018'den itibaren yürürlükte olan yönetmeliğe göre tabloda örnek olarak yer alan Kayseri ve İzmir kanalizasyon idareleri atık su bedellerini su bedellerinin %50'sini aşmayacak şekilde yeniden belirlemek durumundadır.

25 Mesken aboneleri için ilk 10 metreküplük tüketim bedeli esas alınmıştır.
26 Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğ, Seri No: 50, Resmi Gazete Sayı: 30285, 29 Aralık 2017.
27 Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Sayı: 27742, 27 Ekim 2010.
28 Nükhet Turgut (1995), Kirleten öder ilkesi ve çevre hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, sayı: 1, Cilt :44, s.618.
29 Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Sayı: 27742, 27 Ekim 2010.
30 Jasper Dalhuisen, Raymond Florax, Henri Groot, Peter Nijkamp (2001), Price and Income Elasticities of Residential Water Demand, Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam, s. 2
31 Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Sayı: 30428, 22.05.2018

Büyükşehir olmayan belediyeler için de atık su bertaraf hizmeti sunmak ve hizmet karşılığı alacak tahsili yapmak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Büyükşehir özelliği taşımayan İskenderun Belediyesi atık su bedeli belirleyerek tarifeye yansıtmıştır. Bu durumun dayanağı olmadığı ileri sürülerek açılan davada alt derece mahkemesinin hukuka aykırılık gerekçesiyle verdiği "tarife belirleyemez" kararı Danıştay tarafından bozulmuştur[32]. Belediyelerin; kendilerine görev olarak verilen atık su ile ilgili hizmetlerin karşılığı olarak belirli bir bedel almalarının, büyükşehir olmasalar bile hukuka aykırı olmadığı yönünde karar verilmiştir.

3.2.Vergiler

Yerel ve ulusal idari birimlerin; evsel veya endüstriyel faaliyet sonucu kirlenen suyun doğaya bırakılmasıyla meydana gelen kirlilikten kendi sınırlarını daha güvenli ya da duvarlarını daha yüksek yaparak koruma imkanları yoktur. Hatta akarsuyun kaynağından itibaren her idari sınır değiştiğinde kirliliğin arttığını ifade eden ampirik çalışmalar mevcuttur[33]. Toprak, gürültü, görüntü kirliliği için alınabilecek önlemler olsa da kullanılmış suyun arıtılmadan doğaya bırakılması sonucu oluşan su kirliliğinin suyun döngüsel hareketi nedeniyle etki alanı çok geniş coğrafyaları kapsayabilmektedir. Evsel ya da endüstriyel faaliyetler sonucu kirlenmiş suyun sağlık, çevresel ve üretici faaliyetler üzerinde neden olduğu olumsuz dışsallıktan bireyleri dışlamak mümkün değildir. Belediyelerin görevleri arasında kullanılmış suyu toplamak için kanalizasyon şebekesi kurmak ve arıtmak için atık su tesisleri kurmak yer almaktadır[34]. Diğer taraftan, belediyenin sunduğu şebeke suyu hizmetini kullanmak zorunlu değilken, her ne kaynaktan kullanılırsa kullanılsın, kullanım sonucu ortaya çıkan kirli suyu, yerleşim yerinin yakınında kanalizasyon hattı bulunuyorsa, kanalizasyon vermek zorunludur. Atık su hizmeti için bir bedel alınıyor olsa bile, kanalizasyon hattına bağlanmanın zorunlu olması dışlama mekanizmasının olmadığının göstergesidir. Bireyler arasında ise kanalizasyona bağlantı kurmak için rekabet yoktur, bir bireyin kanalizasyona bağlanması diğer bireyin kanalizasyona bağlanmasını engellemiyordur. Tam kamusal malın iki özelliği de kanalizasyon ve atık su hizmetlerinde mevcuttur. Buna ilave olarak hattın doğal tekel olması ve ölçek ekonomisinin varlığı söz konusu hizmetin tarifelerin yanında vergiler ile finanse edilebilmesinin gerekçesini oluşturmaktadır.

1986 yılından itibaren tüm büyükşehir belediyeleri için uygulanarak genel bir kanun niteliğini alan İSKİ Kanunu'nun 13. maddesinde genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimler için verilen miktarın % 10'unun İSKİ'ye verileceği ifade edilmiştir. Kanalizasyon ve atık su arıtma hizmetinin kamusal mal olması niteliğinin gereği olarak genel vergi gelirlerinden verilen bir pay ile finansmanı doğaldır. Atık suyu arıtmamanın maliyeti ülke sınırlarını aşan ve sağlık, üretici, çevresel faaliyetlere yayılan olumsuz dışsallıktır.

Çevre vergileri, genel itibariyle çevre ile ilgili ilişkilendirmenin mümkün olduğu matrah üzerinden, mecburi ve karşılıksız ödemeler ile belirli bir hizmetin sunulması karşılığında alınan resim ve harçları belirtmektedir[35]. Çevre vergileri sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında ve devam ettirilmesinde bir araç olarak uygulanmaktadır[36]. Çevre vergi politikaları yenilenemeyen kaynakların sürdürülebilirliği ve gelecek nesillerin de kaynaktan faydalanabilmesi esasına dayanarak bir tür tayınlama yapmaktadır[37]. Kirletme vergisi ya da atık harcı da denilebilen parasal yükümlülükler; negatif dışsallık olarak ifade edilen üçüncü kişilere yüklenen toplam maliyete eşitlenecektir ve çevreye zarar veren malın fiyatının artması sonucu arzının azalması hem çevrenin korunmasına katkı sağlayacak hem de devlet gelir elde etmiş olacaktır[38]. Kirletme vergileri, üretici ya da tüketici faaliyetler neticesinde çevrenin

32 Danıştay 8. Daire, E. 2008/10878, k. 2012/8229
33 Ahmet Musfiq Mobarak, Molly Lipscomb (2007), Decentralization and Water Pollution Spillovers: Evidence from the Re-drawwing of County Boundaries in Brazil, Conferance Paper, World Bank.
34 Haluk Zülfikar, Nalan Beken (2014), Belediyeler ve Çevre Hizmetleri Üzerine Analitik Bir Bakış: Türkiye Örneği, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 66-67, 1-2, s.79.
35 Ali Çelikkaya (2011), Avrupa Birliği üyesi ülkelerde çevre vergisi reformları ve Türkiye'deki durumun değerlendirilmesi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11, 98 (97-120).
36 Seyfi Yıldız (2017), Sürdürülebilir kalkınma için karbon vergisi, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, 10, s.371 367-384
37 İsa Sağbaş, Hüseyin Şen (2015), Vergi Teorisi ve Politikası, Kalkan Ofset, s. 444
38 Nihat Edizdoğan, A. Çelikkaya (2010), Vergilerin Ekonomik Analizi, Dora , Bursa, s.245

kirlenmesine neden olanlardan alınan telafi edici bir vergidir[39]. Çevre temizlik vergisinin su kaynaklarının israf edilmesini önlemede ve buna bağlı olarak doğaya tekrar dönen atık suların azalmasında etkili olan bir maliye politikası aracı olduğu ifade edilmiştir[40]. Akdoğan'a göre çevre temizlik vergisinin konusu mükellef psikolojisine elverişli; uygulama bakımından ise toplumca kabullenilmiş bir alandadır[41]. "Mükellef psikolojisine uygunluk" çevre temizlik vergisi tutarının binayı mesken olarak kullanan mükelleften, tüketilen su miktarına bağlı olarak harcama vergisi gibi tahsil edilmesinden kaynaklanmaktadır. Harcama vergilerinin yarattığı, mükellef tarafından yapılan ödemenin bir kısmının vergi için olduğunun farkına varılmaması mesken aboneleri için de geçerlidir. Çevre temizlik vergisi matrahının mesken aboneleri için gelir yerine tüketilen su miktarına ilave edilen maktu bir vergi olması mükellefin ödeme gücü ile vergi arasındaki bağı kesmektedir. Çevre temizlik vergisi gelir dağılımını dar gelirli aleyhine değiştirmektedir.

Çevre temizlik vergisi ile birim fiyatı artan suyun israf edilmeden kullanılması ile su ve sanitasyonun insan hakkı olması arasında denge kurma görevi yerel yönetimlere aittir. Tarifede yer alan birim fiyatı yerel yönetimler belirlemektedir. Çevre temizlik verginin esaslı unsurlarının yer aldığı Belediye Gelirleri Kanunu 44. maddesinde verginin belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanma karşılığında alındığı ifade edilmiştir. Oysa verginin, kamunun zorla elde ettiği gelirler içinde yer alan diğer gelirlerden ayrıldığı en önemli özelliği karşılıksız olmasıdır.

Su ve kanalizasyon idareleri çevre temizlik vergisi ile gecikme zammını tahsil eder, bu tutarın %80'ini her ayın yirmisine kadar belediye hesabına yatırır. Kalan %20'si çöp imha tesisleri kuruluş ve işletmesinde kullanılmak üzere belediye hesabına aktarılır[42]. Çevre Kanunu'nda çevrenin korunması amacına hizmet etmek maksadıyla çevre ile ilgili toplanan her türlü gelir ve kaynağın tahsisi mahiyette olduğu, kaynağın çevrenin korunması, geliştirilmesi, ıslahı ve kirliliğin önlenmesi için kullanılacağı[43] hükmü yer almaktadır. Verginin "karşılıksız" olması ilkesi[44]; çevre temizlik vergisinde faydalanmaya yapılan vurgu ile Çevre Kanunu'ndaki çevre ile ilgili gelirlerin tahsisi nitelikte olması maliye teorisi anlamında çelişki olarak karşımız çıkmaktadır. Çevre temizlik vergisi ile ilgili çelişkinin ortadan kaldırılması için onun karşılıksız alınan vergi değil; faydalanmanın esas olduğu vergi benzeri kamu gelirleri ile isimlendirilmesi daha uygundur.

3.3.Para Cezaları

Atık suyun kanunda yer alandan aykırı yerlere boşaltılması, atık su tesisi kurması gerektiği halde kurmayan veya gerektiği gibi çalıştırmayanlara idari para cezası verilmesi hususu 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda yer almaktadır. Kanunda ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın idari yaptırım kararı vermeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Sayıştay Başkanlığı; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın faaliyetlerini Bakanlık Denetim Raporu'nda[45] (2014) değerlendirmiştir. Raporda, bazı belediyelerin atık su tesisleri ile ilgili Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümlerine uygun davranmadığı, buna rağmen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın söz konusu belediyelere kanun hükümleri gereği kesmeleri gereken cezayı kesmedikleri belirtmiştir. Bu durum, belediyelerin sınırlı maddi kaynaklarını idari para cezalarına sarf etmelerini engellemiş olsa da, yasama organı tarafından çıkarılmış kanun hükümlerinin yürütme organınca gerektiği gibi uygulanmaması atık suya özel ciddiyetsiz ve keyfi bir tutumun gelişmesine neden olabilir. Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nin[46] 43. maddesinde belediyelerin atık su arıtma tesislerinin kurulması ile ilgili iş termin planlarını yerine getirmedikleri durumlarda

39 Zafer Yalçın (2016), Sürdürülebilir kalkınma için yeşil ekonomi düşüncesi ve mali politikalar, Çankırı Karatekin University Journal of The Faculty of Economics, (6), s.761 749-775.

40 Halil Kete, Mehmet Sadık Aydın, Hakan Kaya (2017), Çevre sorunları ile mücadelede maliye politikaları, Journal of Life Economics, say:12, s.167-190, s.

41 Abdurrahman Akdoğan (2011), Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, Gazi Kitapevi, 10. Baskı, s.599.

42 Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi gazete 29.05.1981, sayı: 17354, Mükerrer 44. madde

43 2872 Sayılı Çevre Kanunu, Resmi gazete 11.08.1983 Sayı: 18132, 9. Madde, j fıkrası.

44 Tufan Çakır (2012), Kamu Gelirleri, Kamu Maliyesi Ed. Şebnem Tosunoğlu ve Tamer Ergül, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

45 Sayıştay Başkanlığı (2014), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

46 Su Kirliliği Kontorlü Yönetmeliği, Resmi Gazete 31.12.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25687, Madde 43 (Değişik:RG-13/02/2008-26786)

belediye başkanları hakkında Cumhuriyet Savcılığı'na suç duyurusunda bulunulacağı yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi 2014/4686 başvuru numaralı kararında; kanalizasyon sularının arıtma işlemine tabi tutulmaksızın yerleşim yeri yakınından geçen akarsuya dökülmesi nedeniyle özel ve aile hayatına saygı hakkının ihlal edildiği iddiasını değerlendirmiştir[47]. Anayasa Mahkemesi başvuruya konu olan olayda arıtma yapılmadan akarsuya atık suyun verilmesinin ciddi bir sorun oluşturduğunu kabul etmektedir. Valilik makamı ve alt derece mahkemeleri söz konusu yerleşim yerinde arıtım yapılmadan akarsuya atık suyun verildiğini tespit ederek başvurucuların sağlıkları açısından tehlikeli sonuca neden olacak kirliliğe yol açtığını belirlemişlerdir. Anayasa Mahkemesi tarafından, oluşan su kirliliği ile özel ve aile hayatına saygı arasında bağ oluştuğu kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi çevresel sorunlara çözüm bulmak yerine kamu kurumlarının konuya gereken özeni gösterip göstermediklerini değerlendirir. Kamu makamlarının yol açtığı çevre rahatsızlığı sonucunda anayasal hak ihlal edilmiş, derece mahkemelerin oluşan manevi zararın karşılanmaması kararı yeterli değildir[48]. Anayasa mahkemesi kararları Anayasa'nın 153. maddesi gereği; yasama, yürütme, yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar ve kararlar kesindir. Atık su tesisi kurma yükümlülüğünü yerine getirmeyen belediyeler anayasal hak ihlali nedeni ile maddi ve manevi tazminat ödemek zorunda kalabilecek, bu da sınırlı ekonomik kaynaklara sahip belediyeler için ayrı bir gider unsuru olacaktır. Bunun yerine belediyelerin hizmet verdikleri halkın sağlıklı ve dengeli bir şekilde yaşamalarını sağlayacak asgari şartları sağlaması bakımından gerekli olan atık su arıtma tesisi kurarak işletmesi, mahkemelerce hükmedilecek olan maddi ve manevi tazminat taleplerini karşılamaktan daha ekonomik ve daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu 24. maddesinde kesilen idari para cezasından elde edilen gelirin nasıl paylaştırılacağı yer almaktadır. Buna göre; tahsilatı yapılan idari para cezasının yarısı Çevre Şehircilik Bakanlığı ve il müdürlükleri bütçesine gelir yazılıp kalan yarısı ise genel bütçeye gelir olarak aktarılmaktadır.

3.4.Borçlanma

Belediyeler ve organize sanayi bölgeleri atık su yatırımlarını finanse etmek üzere iç ve dış kaynaklara başvurabilmektedirler. Belediyelerin borçlanma ile ilgili esasları 5393 Sayılı Belediye Kanunu[49]'nda yer almaktadır. Belediyeler görev ve hizmetleri ile ilgili olmak üzere giderleri karşılamak için borçlanabilirler. İç borçlanma için belediye meclis kararı gerekmektedir. Dış borçlanma ise Kamu Finansmanı Kanunu[50] hükümlerince Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü ve kaynak gerektiren yatırımların yatırım programında yer almasına bağlıdır. Atık su arıtma tesisi yapımı ile ilgili bir projenin dış finansman olanaklarından faydalanması için Kalkınma Bakanlığı[51] tarafından yayımlanan Yıllık Yatırım Programında Kredili proje veya dış hibeli proje olarak belirtilmesi gerekmektedir. Kalkınma Bakanlığı dış kredi ya da hibe ile yapılacak atık su tesisi projelerini kamu yatırım programı ile ilişkilendirir[52].

Dünya Bankası'nın Sürdürülebilir Kentler Projesi'nin Türkiye ayağında atık su arıtma tesisleri kirlilik yükü, gelişmiş sanitasyon faaliyetleri gösterge olarak yer almaktadır. Proje kapsamında tahsis edilen 158 milyon dolar kredinin % 25'i sanitasyon, atık yönetimi, su arzı için kullanılacak olup kapanış yılı 2024 olarak belirlenmiştir[53].

Uluslararası Japon İşbirliği Kurumu (Japan International Cooperation Agency – JICA) Türkiye'de teknik işbirliği ve fon sağlamaya yönelik kredi projeleri olmak üzere iki farklı şekilde çevresel gelişmeye destek olmaktadır. Belediye Kanalizasyon ve Atık su

HAKEMLİ MAKALE

47 Anayasa Mahkemesi, 01.02.2018, Başvuru Numarası 2014/4686, Binali Özkaradeniz ve Diğerleri Başvurusu
48 Anayasa Mahkemesi, 01.02.2018, Başvuru Numarası 2014/4686, Binali Özkaradeniz ve Diğerleri Başvurusu 66.
49 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25874
50 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 28.03.2002, Resmi Gazete Sayısı: 24721
51 Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nın yerine "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK/641, 03.06.2011" ile kurulmuştur.
52 Musa Rahmanlar (2017), Atık su Arıtma Tesisleri için Uygun Bir İşletim Yönetim Model Önerisi, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2975, s. 87-93.
53 Dünya Bankası Sürdürülebilir Kentler Projesi http://projects.worldbank.org/P128605/?lang=en&tab=details (Erişim Tarihi: 10.05.2018)

Arıtma Tesisleri Geliştirmesi Projesi, İlbank A.Ş. aracılığı ile JICA'nın belediyelere finansman sağlayarak yerel halkın yaşam kalitesini iyileştirmeyi hedef almaktadır[54].

Dış kredi sağlayan kuruluşlar arasında Alman Yatırım Bankası (KFW) ve Japon Uluslararası İşbirliği Bankası (JBIC) yer almaktadır[55]. Dış kredilerle ilgili iki önemli husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki, uluslararası kuruluşlar düşük faiz ve uzun vade ile kredi verseler bile yerel para birimi olan Türk Lirası dışındaki Japon Yeni, Dolar, Avro gibi güçlü para birimleri ile borçlanıldığı için döviz kurunda meydana gelen değişimler sonucu ortaya çıkan ilave finansal risktir. Zira döviz kuru çok çeşitli nedenlerden dolayı aniden artış gösterebilmekte; bu da borçlanılan tutarın yerel para birimi bazında artmasına neden olmaktadır. Dış krediler ile ilgili ikinci husus ise literatürde "bağlı kredi" olarak isimlendirilen kredi verilen projenin yapım aşamasında kullanılacak olan malzeme ya da proje danışmanlığı işinin kredi veren ülkenin firmalarından karşılama şartının bulunmasıdır.

3.5.Diğer Atık Su Finansman Kaynakları

Çevre katkı payı, bazı bütçe dışı fonların bütçe içine alınarak tasfiye edilmesi[56] ile oluşturularak ismi "saymanlık hesabı"na dönüştürülmüştür. Çevre katkı payının hangi gelirlerden oluştuğu ise ilgili yönetmelikte[57] açıkça ifade edilmiştir.

Kanalizasyon harcamaların katılma payı, belediyelerce sunulan kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak üzere; hizmetten yararlananlar tarafından ödenen parasal tutarlardır[58]. Katılım payının diğer kamu gelirlerinden ayrılan en önemli özelliği Belediye Gelirleri Kanunu[59]'nda ifade edildiği gibi tek seferlik olması; süreklilik arz etmemesidir. Anayasa Mahkemesi de hizmet karşılığı olarak belediyelerce tahsil edilen parasal tutarların; vergi, resim, harç olmadığına hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu parasal tutarların abonelik sözleşmesinden kaynaklandığına karar vermiştir[60]. Gayrimenkulün devri durumunda, harcamalara katılma payı, gayrimenkulün yeni sahibinin tekrar ödemesini gerektirmediğinden devredilebilir özellikte[61] olduğu ifade edilebilir.

Kirlilik önlem payı, evsel nitelikli atık suların toplandığı kanalizasyona evsel niteliği aşan kirlilikte atık su deşarj ediliyorsa, kanalizasyon idaresi yönetmeliğinde yer alan formül ile hesaplanarak aboneden tahsil edilir. Belediyenin sunduğu şebeke suyu aboneliği bulunmasa dahi[62] atık suyun yakında bulunan kanalizasyon hattına verilmesi zorunludur ve evsel kirliliği aşan durum söz konusu ise kirlilik önlem payı alınır.

Teşvik, çevre kirliliğinin giderilmesi ve önlenmesi ile ilgili faaliyetlere verilebilmektedir[63]. Teşvik sisteminden yararlanma esasları Hazine Müsteşarlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ortak çalışması ile belirlenmektedir. Atık su arıtma tesislerinde enerji maliyetlerinin operasyon ve yönetim maliyetleri içindeki önemini ortaya koyan çalışmalar mevcuttur[64]. Atık su arıtma tesislerinin sarf ettikleri elektrik enerjisi gideri teşvik kapsamına alınmıştır. Teşvik üst sınırı kullanılan elektrik enerjisinin % 50'sidir[65]. Elektrik enerjisi ithalat ve ihracat rakamları incelendiğinde dengede olduğu gözlemlenmektedir[66]. Ancak lisanslı elektrik üretimi-

54 Uluslararası Japon İşbirliği Kurumu Türkiye https://www.jica.go.jp/turkey/turkish/office/topics/news110622.html
55 Çevre ve Orman Bakanlığı (2006), UÇES Raporu.
56 4629 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkındaki Kanun, Kabul tarihi: 21.02.2001
57 Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 03.04.2007 tarih 26482 sayılı Resmi Gazete, Madde 7.
58 Abdurrahman Halit Görmez (2012), Büyükşehir belediyelerinin mali yapıları ve sorunları: Antalya Büyükşehir Belediyesi örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
59 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu M.87. Resmi Gazete Tarihi: 29.05.1981
60 Anayasa Mahkemesi Kararı, Tarih: 14.01.1991, Esas: 1990/18 (Resmi Gazete: 08.05.1991, sayı: 20865)
61 Cumhur Rüzgaresen (2012), Su ve kanalizasyon hizmetleri için alınan harcamalara katılım payları ve bu paylar nedeniyle tüketici mahkemelerinde açılan davalar, Ankara Barosu Dergisi, Sayı:3, s.98
62 3. Hukuk Dairesi 2014/12361 E., 2014/16125 K.
63 2872 Sayılı Çevre Kanunu, Resmi Gazete 11.08.1983 Sayı: 18132, 29. Madde
64 Ismail Al Baz, Ralf Otterpohl, Claudia Wendland (2008), Efficinet Managment of Wastewater, Springer, s.35.
65 Bakanlar Kurulu Kararı, Atık su Arıtma tesislerinde Kullanılan Elektrik Enerjisi Giderlerinin Bir kısmının Geri Ödenmesine İlişkin Karar, R.G.S. 28093, Karar Sayısı: 2011/2245, R.G.T. 23.10.2011
66 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2018), Elektrik Piyasası 2017 Yılı Piyasa Gelişim Raporu, EPDK Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.47.

nin % 37'si doğalgazdan[67] dönüştürülmektedir. Türkiye doğalgazın hemen hemen tamamını yurtdışından ithal etmektedir[68]. Diğer taraftan atık su arıtmada enerji maliyetlerini düşürmek üzere, biogazdan kullanacağı elektrik enerjisinin kendi üreten tesisler bulunmaktadır. Mevcut teşvik politikası iki olumsuz duruma neden olmaktadır. Bunlardan ilki; ithalata dayalı üretime sahip olan elektriğin verimli kullanımını desteklemeyerek, elektrik tüketimini arttıran bir teşvik sistemi olmasıdır. Bunun sonucunda atık su tesis yöneticisi, enerji sarfiyatı bakımından etkin olmayan ve bu yüzden de dünya çapında talebi düştüğü için satış fiyatı da düşen teknolojiyi yasal mevzuat gereği (teklif edilen en düşük fiyatlı olanı) almak zorunda kalmaktadır. Teşvik sisteminin yol açtığı olumsuz durumdan ikincisini ise şöyle ifade etmek mümkündür: Elektriğini %90'a varan oranlarda biogazdan dönüşüm yaparak hem sera gazı salınımını azaltan hem de kaynağı ithalata dayalı elektrik enerjisini daha az kullanarak ödemeler dengesindeki cari işlemler açığını azaltıcı etki eden tesisler teşvikten çok az yararlanabilmektedir. Elektrik enerjisini kendi üreterek hem doğaya hem de Türkiye'nin cari işlemler açığını azaltıcı katkı sağlayan tesisleri de teşvik edecek ve ödüllendirecek bir sistem kurmak gereklidir. Zira Çevre Kanunu lafzı ve ruhuna uygun teşvik atık su tesisinin kullandığı elektriğin % 50'sini devletin ödemesi olmayabilir.

AB fonlarından sağlanan hibeler, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde gerekli yasal ve kurumsal eksiklikleri gidermesi amacıyla projeler yoluyla verilmektedir[69]. 2007 yılındaki AB Çevre Uyum Stratejisinde (UÇES 2007) AB fonlarından atık su arıtma tesislerinin yatırım finansmanında 2023 yılına kadar %34 oranında en yüksek katkıyı yapacağı öngörülmüştür. AB hibelerinden finansmana ilişkin katkı % 8,3[70]düzeyinde gerçekleşmiştir. Öngörülen ve gerçekleşen AB hibesi arasındaki farkın nedenleri araştırılmalıdır.

4.SONUÇ

Su canlı yaşamı için ikamesi olmayan bir kaynaktır. Ekonomik anlamda ise su kaynakları, kullanımından kimseyi dışlamanın mümkün olmadığı ve her ilave bireyin sınırlı kaynağın kişi başına düşen miktarını azalttığından yarı kamusal mal, diğer bir ifade ile ortak maldır. Dolayısıyla kamu maliyesinin, ortak mal olan su kaynaklarının etkin tahsisine müdahale etmesi gerekmektedir. Atık suyun %99'u sudan oluşmaktadır.

Atık suyun arıtılmadan herhangi bir kaynağa boşaltılmasının neden olduğu sağlık, çevre ve üretici faaliyetler üzerindeki olumsuz dışsallık tarih tarafından pek çok kez sınanmıştır. Vatandaşların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamı, anayasal güvence altına alınmıştır. Bu anayasal güvencenin gereklerinden biri atık suyun kanalizasyon ile toplanması ve kirliliğe neden olan maddelerin arıtılarak doğaya yeniden kazandırılmasını sağlayacak tesisleri kurmak ve çalıştırmaktır.

TÜRAAT projesi inşaatı tamamlanmamış ya da inşaatı tamamlansa bile işletmeye alınmamış atık su tesislerini belirlemiştir. TÜRAAT projesinde belirlenen tesis sayısı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kaynaklarında yer alan faal tesis sayısı arasında hemen hemen iki kat fark vardır. TÜRAAT projesi; bazı tesislerin inşaatlarının tamamlanmış olmasına rağmen, işletmeye alınmadığını göstermektedir. Atık su hizmetinin yatırım ve işletme maliyetlerinin finansmanında kullanılan en önemli kaynak atık su tarifeleridir. Atık su tesisleri yatırım aşamasında merkezi idareden transfer, iller bankasından kredi ya da AB Mali Fonlarından hibe desteği sağlasa da işletme aşamasına gelindiğinde yerel idare kendi kaynakları ile sınırlıdır. Dolayısıyla atık su tarifeleri; yatırımın çürümeye terk edilmemesi, kaynakların heba olmaması anlamında önem arz etmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin de atık su tarifelerini su tarifesine yakın bir oranda ya da popülist yaklaşımla çok düşük düzeyde belirliyor olması, merkezi hükümetin atık su tariflerinin belirlenmesi ile ilgili yönetmelikte değişiklik yapmasına neden olmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mayıs 2018 tarihli yönetmelikte atık su tarifesinin alt ve üst sınırını tayin etmiştir.

Atık su arıtma hizmeti tam kamusal maldır; hizmetin bir kısmının genel vergi gelirlerinden verilen pay ile finansmanı yerindedir. İSKİ modelindeki yönetimler merkezi idarenin yerel yönetimlere tahsis ettiği genel vergi gelirlerinden %10 pay almaktadır. Su faturasında, kullanılan metreküp başına maktu ve spesifik tarife ile tahsil olunan çevre temizlik vergisi ise

HAKEMLİ MAKALE

67 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2018), A.g.e., s. iii.
68 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2018), Doğalgaz Piyasası 2017 Yılı Sektör Raporu, EPDK Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.8.
69 Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2012), Türkiye – AB Mali İşbirliği, s.2
70 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2014), Atık su arıtımı Eylem Planı, s. 162.

faydalanma karşılığındadır. Vergiyi teorik anlamda diğer kamu gelirlerinden ayıran en önemli özellik olan karşılıksız olması çevre temizlik vergisi için geçerli olmadığından isminin çevre temizlik harcına dönüştürülmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu özel ortaklığı anlaşmaları ile Dünya Bankası, Japon İşbirliği Ajansı (JICA), Alman Kredi Bankası (KFW) gibi kurumlardan alınan uzun vadeli ve düşük faizli krediler, yabancı para cinsinden yapılmaktadır. Yabancı para ile yapılan anlaşmalar ve alınan krediler, varlıklar ile yükümlülüklerin farklı para cinsi olmasından kaynaklanan dengesizlik ve kur riski yaratmaktadır. Kredi anlaşmalarındaki kur riski, finansal kriz dönemlerinde krizi derinleştirici etki etmektedir.

Atık su arıtma tesislerinde sarf edilen elektrik enerjisinin %50'ye kadar olan kısmı teşvik kapsamına alınarak tesislere geri ödenmektedir. Enerji maliyetleri tesis işletme maliyetleri arasında önemli yer tutmaktadır. Ancak Türkiye'nin elektrik enerji üretiminin %37'sinin doğalgazdan dönüştürüldüğü ve doğalgazın da tamamının ithal edildiğine dayanarak atık su tesisleri ile ilgili teşvikin, kaynağı ithalata dayalı üretim faktörüne sarf edildiğini ifade edebiliriz. Diğer taraftan elektrik enerjisini kendi üreten tesisler bulunmaktadır ve bu tesisler teşvikten daha az yararlanabilmektedir. Teşvik, ithalata dayalı üretim faktörü olan elektrik yerine; tesis işletme maliyetlerinde önemli yer tutan bir diğer kalem olan emek giderlerine yapılabilir. Atık su tesisi işletme maliyetleri arasında yer alan emek gideri tamamen yurtiçi kaynaktan sağlanmaktadır. Atık su ile ilgili kalifiye personelin yetişmesi ve yüksek ücret ile desteklenmesi atık su tesislerinin devamlılığına katkı sağlayacaktır.

Çevre vergilerinin temelini oluşturan kirleten öder prensibi yerine; kirliliğe neden olan unsurları kaynağında önleme prensibine geçiş yapılarak, kirletmenin parası verilip satın alınan bir hak yerine, kirletmemenin ödüllendirildiği bir sistem oluşturulmalıdır. Kirlenen bir kaynağı eski haline getirmek için harcanan tutara, kirliliğin sağlık, üretici faaliyetler ve ekosistemde neden olduğu dışsal maliyetler de eklendiğinde, kaynağın kirlenmesini engellemek için sarf edilen parasal tutardan daha az olacaktır.

Parlamenter demokrasi ve başkanlık sisteminde hangi kamu mal ve hizmetinin ne kadar üretileceğine siyasi seçimler ile karar verilmektedir. Kamuoyu ile kamu kaynaklarının ne kadar etkin ve verimli sarf edildiğinin paylaşımı, halkın yöneticilere karşı olan güvenini olumlu etkileyecektir. Vergi ahlakı ile siyasi karar alma sürecine katılım arasında olumlu bir bağ olduğu yönünde çalışmalar bulunmaktadır. Vergi mükellefleri devletin tahsil ettiği vergiler ile kamu yatırımları arasındaki bağı kurarak yasalar ile siyasi yöneticilerin faaliyetlerini daha sıkı takip edeceklerdir. Vergi mükellefi, vergilerin, toplumun faydasına katkı sağlayacak şekilde kullanıldığını gördüğünde vergiye karşı direnç geliştirmeyecek, vergiye gönüllü uyum sağlayacaktır. Kamu harcamalarının, siyasilerin yaptığı gereksiz, yolsuz, usulsüz, aşırı lüks tüketimlere konu olması vergiye gönüllü uyumu olumsuz etkileyecektir. Merkezi ve yerel yönetimler yaptıkları kamu yararını esas alan yatırımları, kamu pazarlaması yolu ile halka anlatarak vergiye uyumun artmasını sağlayabilirler. Atık su arıtma hizmetinin üretici faaliyetler, sağlık ve ekosistem üzerindeki etkisinin vergi mükelleflerine anlatılması vergiye gönüllü uyumun artması yönünde bir etki edebilecektir.

KAYNAKÇA

- 3. Hukuk Dairesi 2014/12361 E., 2014/16125 K.

- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Resmi gazete 29.05.1981, sayı: 17354.

- 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 10 Kasım 1981.

- 2872 Sayılı, Çevre Kanunu, Kabul tarihi: 09.08.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete: 11.08.1983, Sayı: 18132

- 3305 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve bu Kanuna İki Ek Madde ile Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun 5 Haziran 1986.

- 4629 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkındaki Kanun, Kabul tarihi: 21.02.2001

- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 28.03.2002, Resmi Gazete Sayısı: 24721

- 5393 Sayılı Belediye Kanunu 3 Temmuz 2005.

- 6183 Sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun

- Akdoğan Abdurrahman (2011), Vergi hukuku ve Türk Vergi Sistemi, Gazi Kitapevi, 10. Baskı.

- Al Baz Ismail, Ralf Otterpohl, Claudia Wendland (2008), Efficinet Managment of Wastewater, Springer.

- Anayasa Mahkemesi Kararı, 26.01.2012 tarih ve 2011/6 Esas ve 2012/16 Karar

- Anayasa Mahkemesi Kararı, 01.02.2018, Başvuru Numarası 2014/4686, Binali Özkaradeniz ve Diğerleri Başvurusu

- Anayasa Mahkemesi Kararı, 14.01.1991, Esas: 1990/18 (Resmi Gazete: 08.05.1991, sayı: 20865)

- Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Sayı: 27742, 27 Ekim 2010.

- Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Sayı: 30428, 22.05.2018

- Bakanlar Kurulu Kararı, Atık su Arıtma tesislerinde Kullanılan Elektrik Enerjisi Giderlerinin Bir kısmının Geri Ödenmesine İlişkin Karar, R.G.S. 28093, Karar Sayısı: 2011/2245, R.G.T. 23.10.2011

- Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğ, Seri No: 50, Resmi Gazete Sayı: 30285, 29 Aralık 2017.

- Chris White (2012), Understanding Water Scarcity: Definitions and Measurments, Discussion Paper 1217, Australian National University

- Çakır Tufan (2012), Kamu Gelirleri, Kamu Maliyesi Ed. Şebnem Tosunoğlu ve Tamer Ergül, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

- Çelikkaya Ali (2011), Avrupa Birliği üyesi ülkelerde çevre vergisi reformları ve Türkiye'deki durumun değerlendirilmesi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11, 98 (97-120).

- Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 03.04.2007 tarih 26482 sayılı Resmi Gazete.

- Çevre ve Orman Bakanlığı (2006), UÇES Raporu.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sürekli Atıksu İzleme Sistemleri Tebliği, Sayı: 29303, 22/03/2015.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2014), Atık su arıtımı Eylem Planı.

- Dalhuisen jasper, Raymond Florax, Henri Groot, Peter Nijkamp (2001), Price and Income Elasticities of Residential Water Demand, Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam.

- Danıştay 8. Daire, E. 2008/10878, k. 2012/8229

- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 – 1989) (1984), Ankara.

- Edizdoğan Nihat, A. Çelikkaya (2010), Vergilerin Ekonomik Analizi, Dora, Bursa.

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2018), Elektrik Piyasası 2017 Yılı Piyasa Gelişim Raporu, EPDK Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2018), Doğalgaz Piyasası 2017 Yılı Sektör Raporu, EPDK Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

- Erdem Ersöz (2012), Yerel hizmetlerin kamu kurumları eliyle yürütülmesi: belediye bağlı kurumları ve belediye şirketleri, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya.

- Görmez Abdurrahman Halit (2012), *büyükşehir belediyelerinin mali yapıları ve sorunları: Antalya Büyükşehir Belediyesi örneği*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Hernández-Sancho Francesc, Birguy Lamizana-Diallo, Javier Mateo-Sagasta (2015), Economic valuation of wastewater, the cost of action and the cost of no action, GPA, GWI, IWMI.

- Kete Halil, Mehmet Sadık Aydın, Hakan Kaya (2017), Çevre sorunları ile mücadelede maliye politikaları, Journal of Life Economics, say:12, s.167-190.

- Merrett Stephen (1997), Introduction of the Economics of Water Resources: An International Perspective, Rowman Littlefield.

- Mobarak Ahmet Musfiq, Molly Lipscomb (2007), Decentralization and Water Pollution Spillovers: Evidence from the Re-drawwing of County Boundaries in Brazil, Conferance Paper, World Bank.

- Oluklulu Sedef (2017), Kentsel Atık Su Yönetimi: Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri'nde Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Atık Su Arıtma Tesislerinin Etkinliğine Dair Bir İnceleme, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Orman ve Su İşleri Su Yönetimi Genel Müdürlüğü (2013), Atık Su Arıtma Tesisleri Tasarım Rehberi.

- Ostrom Elinor, Roy Gardner (1994), James Walker, Rules, Games and Common-pool Resources, The University of Michigan Press.

- Ostrom Elinor (2015), Governing the commons, Cambridge University Press.

- Queijo Jon, (2011), Büyük Buluşlar, Alfa Yayınları.

- Rahmanlar Musa (2017), Atık su Arıtma Tesisleri için Uygun Bir İşletim Yönetim Model Önerisi, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayın No: 2975.

- Rüzgaresen Cumhur (2012), Su ve kanalizasyon hizmetleri için alınan harcamalara katılım payları ve bu paylar nedeniyle tüketici mahkemelerinde açılan davalar, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:3.

- Sağbaş İsa, Hüseyin Şen (2015), Vergi Teorisi ve Politikası, Kalkan Ofset.

- Sayıştay Başkanlığı (2014), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

- Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, Resmi Gazete Sayı: 25687, Resmi Gazete Tarih: 31.12.2004.

- Turgut Nükhet (1995), Kirleten öder ilkesi ve çevre hukuku, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, sayı: 1, Cilt :44.

- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2012), Türkiye – AB Mali İşbirliği.

- Yalçın Zafer (2016), Sürdürülebilir kalkınma için yeşil ekonomi düşüncesi ve mali politikalar, Çankırı Karatekin University Journal of The Faculty of Economics, (6), 749-775.

- Yıldız Seyfi (2017), Sürdürülebilir Kalkınma için Karbon Vergisi, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, 10, 367-384

- Zülfikar Haluk, Nalan Beken (2014), Belediyeler ve Çevre Hizmetleri Üzerine Analitik Bir Bakış: Türkiye Örneği, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 66-67, 1-2.

İnternet Kaynağı

- Dünya Bankası Sürdürülebilir Kentler Projesi http://projects.worldbank.org/P128605/?lang=en&tab=details (Erişim Tarihi: 10.05.2018)

- Uluslararası Japon İşbirliği Kurumu Türkiye https://www.jica.go.jp/turkey/turkish/office/topics/news110622.html