



SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ ÜZERİNDEN İL MÜLKİ SINIRI KAPSAMINDA HİZMET SUNUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ: MESKİ ÖRNEĞİ
THE EVALUATION OF SERVICE PROVIDED UNDER THE PROVINCIAL PROPERTY BOUNDARIES ON THE BUDGET REALIZATIONS OF WATER AND SEWERAGE ADMINISTRATIONS: MESKI SAMPLE

Orhan Veli ALICI*

Öz

6360 sayılı Kanunla gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse de su ve kanalizasyon idarelerinin görev alanı il mülki sınırı haline getirilmiştir. Böylece nüfus yoğunluğunun fazla olduğu mekânlar dışında kırsal alan kapsamında da hizmet üretimi ve sunum süreci başlamıştır. Bu makalede su ve kanalizasyon idarelerinin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaları neticesinde oluşan tablonun bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden okunması amaçlanmıştır. Bulguların daha anlaşılabilir olması açısından bir özel amaçlı metropoliten kuruluş olan Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi çerçevesinde tespit edilen hususlar anlaşılmaya çalışılmıştır. Neticede ise hizmet sunulan alanın genişlemesi, hizmetin götürüleceği mesafenin artması ve nüfus yoğunluğunun azalması gibi nedenlerin yapılan yatırımların maliyetini, dolayısıyla da bütçe giderlerini artırdığı görülmüştür. Öte yandan kanun koyucunun çeşitli düzenlemelerle kırsal alanda yaşayan vatandaşları ekonomik açıdan koruyacak tedbirler aldığı da tespit edilmiştir. Bu yasal kısıtların ise söz konusu idarelerin bütçe gelirini azalttığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Su ve Kanalizasyon İdareleri, Bütçe Gerçekleşmesi, İl Mülki Sınırı.

Abstract

With Law No. 6360, the service area of the metropolitan municipalities, as well as of water and sewage administrations, have been transformed into provincial property boundaries. Thus, service production and presentation process has been initiated within the scope of rural areas, apart from the the places where population density is high. In this article, it is aimed to read the table which is formed as a result of providing water and sewerage administrations within the provincial property boundaries, through the budget events. In view of the fact that the findings are more understandable, the issues identified in Mersin Water and Sewerage Administration, which is a special purpose metropolitan organization, have been tried to be interpreted. As a result, it has been seen that the reasons such as the expansion of the service area, the increase in the distance to be taken by the service and the decrease of the population density have increased the cost of the investments made, thus the budget expenses. On the other hand, it has been found that the legislator has taken measures to protect the citizens living in the rural areas economically by the means of various regulations. These legal constraints, seemed to reduce the budgetary revenues of the administrations.

Keywords: Metropolitan Municipality, Water And Sewerage Administrations, Budget Realization, Provincial Property Boundaries.

1. Giriş

Türkiye’de 1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Anılan Kanun 23/5/1984 tarihli ve 3009 sayılı Kanun ile çeşitli değişikliklere uğramış, 1984 yılında yürürlüğe koyulan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile de büyükşehir kent yönetimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. 1986 yılında 3305 sayılı Kanunla 2560 sayılı Kanuna “Ek Madde 5” eklenmiş, anılan madde ile 2560 sayılı Kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanması sağlanmıştır. Böylece bütün büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idarelerinin kurulması ve anılan kanuna göre hizmet ifa etmesi sağlanmıştır.

Süreç içerisinde kent merkezlerinde hizmet gören bu yapıların 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlaması neticesinde Türkiye’deki metropol kent yönetim modeli kırsal alan için de uygulanır hale gelmiştir. Bu değişikliklerle beraber kent için öngörülen mevzuatın kırsal alan için uygulanması bir takım sakıncalara ve kurumlar özelinde yapısal sorunlara sebebiyet vermiştir.

* Dr., MESKİ Genel Müdürlüğü Kamu İç Denetçisi.



Bu makalede de büyükşehir belediyelerine bağlı kuruluş şeklinde adlandırılan ve literatürde özel amaçlı kuruluşlar olarak adlandırılan su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet alanı ile bütçe gerçekleştirmeleri kapsamında bir değerlendirmeye gidilmektedir. Anılan tespit ve mevzuat hükümlerinin anlamlandırılması için ise Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü örnek olarak alınmış, yüzölçümü ile nüfus artışının bütçe gerçekleşmesi üzerindeki etkisi bu çerçevede anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Akabinde ise kırsal alana yaygın bu hizmetlerin genel sonuçlarına değinilmiş, yereldeki bu dönüşüm elde edilen bulgular çerçevesinde anlamlandırılmıştır.

2. Büyükşehir Belediyelerine Bağlı Kuruluşlar (Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar)

Bir veya birkaç mahalli müşterek hizmeti ifa etmek üzere kurulan ve o yerdeki yerel otoriteye "idarenin bütünlüğü" ilkesi gereği bağlı olan özel amaçlı metropolitan kuruluşların ilk örneği 27/5/1933 gün ve 2226 sayılı Kanunla kurulan İstanbul Sular İdaresi (İSİ) ile 16/6/1939 gün ve 3645 sayılı Kanunla teşekkül ettirilen İstanbul Elektrik, Tünel ve Tramvay İşletmesi Genel Müdürlüğü (İETT)'dür. Millileştirme politikaları çerçevesinde bu yapıların kuruluş kanunları her ne kadar 1933 ve 1939 olsa da tarihleri olabildiğince geriye götürülmesi mümkündür. Aynı şekilde 6 Nisan 1949 tarihli ve 5363 sayılı Ankara Su Tesisatının Belediyeye Devri ve İşletilmesi Hakkında Kanunla Ankara Sular İdaresi de kurulmuştur. İzmir'de ise Sular İdaresi otoritesi kurulmamış, 11.06.1957 tarih ve 9630 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Talimatname/Yönetmelik ile su vazifesi İzmir Belediyesi hudutları içerisinde İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs İşletmesi Genel Müdürlüğüne (ESHOT) verilmiştir (Alıcı, 2017: 78-82).

Yerelde yapılanan ve süreç içerisinde değişikliğe uğrayan bu kuruluşlardan İSİ, 1981 yılında 2560 sayılı Kanunla önemli değişikliklere uğrayarak İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi halini almıştır. İSKİ Modeli şeklinde adlandırılan ve halen faaliyette bulunan bu model 1986 yılı itibariyle büyükşehir belediyesi kurulan bütün kent merkezlerinde Bakanlar Kurulu Kararı ile de kurulmaya başlanmıştır.

2014 yılı öncesinde var olan 16 büyükşehir belediyesinde kurulu olan su ve kanalizasyon idareleri sadece büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı kapsamında faaliyette bulunmakta idi. Başka bir deyişle büyükşehir kapsamındaki ilçelerin merkezlerinde hizmet üreten ve sunan bu yapılardan sadece İstanbul ve Kocaeli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereği pilot uygulama olmak üzere il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaktaydı (Özer, vd., 2015: 4). Söz konusu örnek modelin başarılı sonuçlar vermesi üzerine diğer büyükşehir belediyeleri için de tüm şehri kapsayan "bütünşehir modeli"nin uygulamaya koyulması süreci başlamıştır (Altan ve Karaca, 2016: 559-560). Akabinde ise 2012 yılında yasalaşmış önemli maddeleri 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla var olan bütün büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet alanı il mülki sınırı haline getirilmiştir. Ayrıca bu kanunda 14 adet büyükşehir belediyesi de kurulmuş, bu yeni metropolitan kent yönetim idarelerinin hizmet alanı da il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. 31 Mart 2014 tarih ve 28958 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulunun 2014/6072 sayılı Kararı ile de 14 yeni büyükşehir belediyesinde 14 yeni su ve kanalizasyon idaresi kurulmuştur. Bu yapılar kurulur kurulmaz il mülki sınırı kapsamında hizmet üretmekle ve sunmakla yetkili kılınmıştır. Söz konusu değişikliklerle beraber köy tüzelkişiliğine de son verilmiş, bütün köyler mahalleye dönüştürülerek bütünşehir modeli hayata geçirilmiştir (Alıcı, 2015: 20-21). Pilot kent olarak İstanbul ve Kocaeli özelinde başarılı olan mezkûr uygulamanın birbirinden nüfus, yüzölçümü, mahalle sayısı, coğrafi konum, iklim ve ekonomik gelişmişlik gibi kriterler bakımından ayrılan diğer 28 büyükşehir belediyesi için de uygulanması tartışıla gelmektedir (Ürkmez ve Çelik, 2016: 75). Aşağıda bu hususa su ve kanalizasyon idareleri özelinde değinilecektir.

3. Bütünşehir Modelinde Su ve Kanalizasyon İdareleri

Su ve kanalizasyon idareleri, 20 Kasım 1981 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi görüşmeleri sırasında belirtildiği üzere "belediye hizmetlerinden ayrı, ama belediye hizmetlerini tamamlayıcı bir müessese olarak" kurulmuştur (Alıcı, 2017: 146). Kent genelinde alt yapı sistemleri açısından içme suyu, atıksu ve yağmursuyu hizmetlerinin dengeli ve bütüncül bir şekilde yürütülmesi amacıyla idari teşkilat içerisinde yerlerini alan bu yapılar 2014 yılına dek ölçek ekonomisi açısından sadece kentsel alan içerisinde hizmet sunmuşlardır.

Kırsal alanı da kapsayacak şekilde hizmet sunmaya başlayan bu yapıların son üç yılı incelendiğinde ise daha önce rastlanılmayan idari ve mali sorunlarla karşılaştıkları görülmektedir. Bu sorunların temel sebebi ise kırsal alana dair hizmet üretme ve sunma zaruretinin yarattığı teşkilatlanma ve mali güç eksikliğidir. Bu hususa değinmeden önce bütünşehir modeli ile ilgili ileri sürülen hususlara değinmekte fayda bulunmaktadır.

Başlangıçta büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı kapsamında sunulan hizmetlerin tek merkezden ve elden yürütülmesi ile yararlı neticelerin elde edileceği, hizmetlerde etkinliği, verimliliği ve



kaliteyi arttıracığı ileri sürülür (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 372). Başka bir deyişle ölçek ekonomileri vasıtasıyla hizmetlerde etkinlik ve eşgüdümün sağlanacağı, sınırlı miktarda kaynak ile azami sayıda kaliteli hizmet sunulabileceği, böylece anılan bütünşehir modeli ile birim maliyetlerle beraber kişi başına yapılan kamusal harcamaların azalacağı da savunulmuştur (Yıldırım, vd.: 2015: 223). Ancak alansal anlamda büyük bir coğrafyada mahalli müşterek hizmetlerin tek bir yapı tarafından sunulması subsidiarite ilkesi ile çelişeceği değerlendirilmektedir. Ancak bu hizmetler, vatandaşa en yakın yerlerde bulunan koordinatörlükler, büyükşehir ilçe şube müdürlükleri, muhtarlık daire başkanlığı gibi çeşitli oluşumlarca sunulsa da bu hususta getirilen eleştiriler geçerliliğini sürdürmekte, başka bir deyişle vatandaşın uzaklaşmakta, anılan birimlerle bürokrasi daha hantal hale getirilmektedir (Atmaca, 2013: 181).

İl mülki sınırı kapsamında tek bir otorite tarafından hizmet üretilmesi ve sunulması ile beraber yaşanacağı ileri sürülen olumlu hususların, su ve kanalizasyon idareleri açısından geçerlilik taşımayacağı değerlendirilmektedir. Su ve kanalizasyon idarelerinin sunmuş oldukları hizmetler "maliyet yoğun" birer yatırım olup, il mülki sınırı kapsamında yapım işinin tek bir kuruluş tarafından yapılması ölçek ekonomisi açısından maliyeti düşüreceği ileri sürülse de nüfusun mekânsal anlamda yaygın oluşu ile yerleşim yerlerindeki nüfusun sayısal azlığı ileri sürülen pozitif hususları desteklememektedir. Bu bakımdan anılan ve ileri sürülen ölçek ekonomisi kırsal ilçe merkezleri ile nüfus yoğunluğu fazla olan yerler için geçerlilik taşımaktadır. Ancak yerleşim yerleri itibarıyla merkeze uzak, su kaynağının kıt, arazi koşullarının çetin ve nüfus yoğunluğunun az olduğu yerlerde ölçek ekonomisinden söz edilemeyeceği de açıktır.

4. Bütünşehir Modelinin Mali Açısından Su ve Kanalizasyon İdarelerine Etkisi

Bütünşehir modeli ile beraber il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiş, bu yerlere götürülecek hizmetlerin gerektiği gibi sunulması için büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri ile özel amaçlı metropoliten kuruluşların gelirlerinin yeniden düzenlenmesi gerekmiştir. Ancak belediyelerin ve bağlı kuruluşların öz gelirlerinin artırılması yoluna gidilmemiştir. Bunun yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden aldıkları payların artırılması tercih edilmiştir (Yıldırım, vd.: 2015: 220-221). 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere ayrılan % 2,85'lik oran 1,50'e, il özel idarelerine ayrılan pay ise % 1,15'ten 0,5'e düşürülmüştür (İzci and Turan, 2013: 134). Büyükşehir belediyelerinin aldığı pay oranı ise %5'ten % 6'ya çıkarılmış, büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 2,50'lik oran ise 4,50'a artırılmış, bu payın % 10'luk kısmı ilçenin yüzölçümüne, % 90'lık kısmı da nüfusuna göre pay edilmesi hükme bağlanmıştır (Zengin, 2014: 104). Neticede büyükşehir ilçe belediyeleri için belirlenen pay miktarının % 30'luk kısmının büyükşehir belediyesine, % 10'luk kısmının da su ve kanalizasyon idaresine aktarılması ve kalan % 60'lık kısmın büyükşehir ilçe belediyesine kalması düzenlenmiştir.

Su ve kanalizasyon idarelerinin özel kanunları itibarıyla büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan payların % 10'luk kısmı da bu idareler için ayrıldığından büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılan payın % 2,50'den % 4,50'ye yükseltilmesi su ve kanalizasyon idareleri için dolaylı bir gelir artışı anlamına gelmiştir. Öte yandan hizmet alanının il mülki sınırı kapsamına gelmesi ile merkez ilçeler dışında taşra ilçelerine aktarılan bu payların da % 10'luk kısımları bu idareler için ayrılmaya başlamıştır. Bu çerçevede anılan idarelerin gelirlerinin arttığını ileri sürebilmek mümkündür. Ancak bu gelir artışı ile orantılı bir gider artışı olup olmayacağına ise aşağıda değinilecektir.

Su ve kanalizasyon idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın dolaylı olarak arttığını söylemek mümkün olsa da bu gelir kaleminin toplam gelir içerisindeki oranı ortalama olarak % 10'dur. Başka bir deyişle bu kuruluşlar gelirlerinin % 90'lık kısmını kendi öz gelirleriyle, yani içme suyu ve atıksu ücreti ile harcamalara katılım paylarından tahsil edebilmektedirler. Hal böyle iken 6360 sayılı Kanunun ilgili maddeleri ile bu kuruluşların mali durumunda da bir değişim yaşanmış, gelirleri içerisinde öz gelirlerin miktarını değiştirecek düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Aşağıda anılan düzenlemelere yer verilmiştir.

-Tüzel kişiliği kaldırılan köylerden 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz (30 Mart 2019 tarihine dek).

-Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir(30 Mart 2019 tarihine dek).

-Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürülen beldelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin %50'sini geçmeyecek şekilde belirlenir (20/8/2021 tarihine dek).

Yukarıdaki madde hükümlerine göre tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülen köylerden beş yıl süre ile içme suyu ve kanalizasyon harcamalarına katılım payı alınmayacağı gibi, içme ve



atıksu ücret tarifesi bu yerin bağlı olduğu ilçe merkezinin en düşük tarifesinin % 25'ini geçemeyecektir. Öte yandan belde ilen mahalleye dönüşen yerlerde ise içme ve atıksu ücret tarifesi bu yerin bağlı olduğu ilçe merkezinin en düşük tarifesinin % 50'sini geçemeyecektir. Yine bu kanuna göre daha evvel pilot uygulamaya konu olan İstanbul ve Kocaeli dışında diğer büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin ne kadarını tüzel kişiliğini kaybeden yerler için ayıracağı da belirlenmiştir. Buna göre söz konusu idarelerin yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile hizmet alanına yeni dâhil olan ve tüzel kişiliklerine son verilen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracağı ve kullanacağı da hüküm altına alınmış, böylece bu yerlere etkin ve sürekli hizmet sunumu yasal bir kaideye bağlanmıştır (Çelikyay, 2014: 15-16). Ancak bu oran ve sürenin birbirine göre nüfus, yüzölçümü, mahalle sayısı gibi hususlarda oldukça farklılaşan 28 adet su ve kanalizasyon idaresinin kırsal kesimlerinin gereksinimlerine ne ölçüde yanıt vereceği zamanla anlaşılacaktır.

Bu yerler için tanınan söz konusu ayrıcalıklar bu yerlere hizmet götüren kurum ve kuruluşların gelirlerinde önemli bir azalışa sebebiyet vereceği açıktır. Aşağıda detaylı bir şekilde değinileceği üzere anılan yerlerin hizmetin sunucularına oldukça uzak mesafede olması, su kaynaklarının kıt veya uzak bir mesafede olması, coğrafi şartların hizmetlerin götürülmesini engeller mahiyette olması ve nüfus yoğunluğunun oldukça az olması gibi hususlar da dikkate alındığında bu yerlere yapılan yatırımların miktarı da önemli düzeyde artacak, yatırımın kişi başına düşen maliyeti olabildiğince azami seviyeye çıkacaktır. Buna karşın hizmetlerden faydalananlardan katılım payları tahsil edilemeyeceği gibi kullanım ücreti de oldukça cüzi bir miktarda alınabilecektir.

Aşağıdaki tabloda genel olarak su ve kanalizasyon idarelerinin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunacağı nüfusa, yüzölçümüne ve mahallelere yer verilmiştir.

Tablo 1: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Hizmet Alanı Kapsamındaki Nüfus-Yüzölçümü ve Mahalle Sayısı

	Nüfus	KM ²	Mahalle Sayısı		Nüfus	KM ²	Mahalle Sayısı
İstanbul	14.657.434	14.125	959	Samsun	1.279.884	9.352	1246
Ankara	5.270.575	25.437	1423	Balıkesir	1.186.688	14.272	1131
İzmir	4.168.415	12.007	1305	K.Maraş	1.096.610	14.525	695
Bursa	2.842.547	10.882	1054	Van	1.096.397	21.334	691
Antalya	2.288.456	20.909	939	Aydın	1.053.506	7.943	670
Adana	2.183.167	14.125	829	Denizli	993.442	11.861	623
Konya	2.130.544	41.001	1201	Sakarya	953.181	4.878	664
Gaziantep	1.931.836	6.887	794	Tekirdağ	937.910	6.339	351
Şanlıurfa	1.892.320	19.451	1391	Muğla	908.877	12.974	572
Kocaeli	1.780.055	3.623	484	Eskişehir	826.716	13.925	546
Mersin	1.745.221	15.620	805	Mardin	796.591	8.858	702
Diyarbakır	1.654.196	15.272	1043	Malatya	772.904	12.146	717
Hatay	1.533.507	5.867	593	Trabzon	768.417	4.662	692
Manisa	1.380.366	13.269	1089	Erzurum	762.321	25.355	1187
Kayseri	1.341.056	17.170	769	Ordu	728.949	5.952	720

Kaynak: Mahalle sayılarının tespitinde Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanterinden faydalanılmıştır.

Yukarıdaki verilere göre su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet verdiği toplam mahalle sayısının 25.885 olduğu görülmektedir. Toplam ilçe sayısı ise 519 adettir (MİGM, 2017: 13). Söz konusu tablodan nüfus, yüzölçümü ve mahalle sayısı dikkate alındığında özellikle nüfusun az, yüzölçümünün yüksek olduğu yerlerde su ve kanalizasyon idarelerince sunulan hizmetlerin yatırım giderlerinin oldukça fazla olacağı değerlendirilmektedir. Ancak nüfus yoğunluğunun fazla, mahalle sayısı ile yüzölçümünün daha düşük olduğu büyükşehirlerde ise yatırım harcamalarının kişi başına düşen maliyetinin daha düşük olacağı açıktır. Bu verilerden de hareketle aşağıda su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe gerçekleştirmelerine yer verilmiş, yukarıda değinilen tespitlerin bu veriler üzerinden sınanması imkânı doğmuştur.



5. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri

Büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idareleri anlamında mali bir illiyet bağı bulunmakta olup bu iki idarenin birbirlerinden faizsiz borç alabileceği hükme bağlanmıştır. Öte yandan su ve kanalizasyon idarelerinin gelirlerinin giderlerinden fazla olması durumunda da aradaki olumlu farkın büyükşehir belediyesine aktarılacağı hususu da düzenlenmiştir. Bu mali ilişkilerden hareketle 6360 sayılı Kanunun ilgili maddelerinin yürürlüğe girdiği 30 Mart 2014 tarihinden önce su ve kanalizasyon idarelerinin genel olarak gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloda 2011 ile 2016 yılları arasında büyükşehir belediyelerine bağlı kuruluşların bütçe gerçekleştirmelerine yer verilmiştir.

Tablo 2: Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşların Bütçe Gerçekleşmeleri (000,00)

Yılı	Bütçe Gideri	Bütçe Geliri	Bütçe Dengesi
2011	8.463.086	9.581.186	1.118.100
2012	9.527.802	10.257.480	729.678
2013	11.537.832	11.527.223	-10.609
2014	13.635.014	16.510.393	2.875.379
2015	17.958.472	17.165.883	-792.589
2016	20.966.714	18.934.469	-2.032.245

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM), 2011 ve 2016 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler 30 adet su ve kanalizasyon idaresi ile ulaşım alanında hizmet sunan üç özel amaçlı metropolitan kuruluşu da kapsayacak şekilde verilmiştir. Bu tabloya göre 2011 yılı bütçe geliri bütçe giderinin % 113,20 sini karşılarken 2016 yılında bütçe geliri bütçe giderinin % 90,30'unu karşılayabildiği anlaşılmaktadır. 2014 yılının, il mülki sınırı kapsamında var olan eksikliklerin tespiti ile planlama yılı olduğu ve üçer aylık dönemler bazında yılın ilk çeyreği dışında yeni modelin uygulamaya koyulmaya çalışıldığı anlaşıldığından bu yıla ait veriler üzerinden bir kanaate ulaşmanın sağlıklı olamayacağı değerlendirilmiştir. Bu yüzden anılan modelin işler vaziyette uygulandığı yılların esas alınması gerekmektedir. Buna göre, 2015 yılı itibarıyla su ve kanalizasyon idarelerinin gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı, zamanla bu olumsuz farkın arttığı yukarıdaki tablodan anlaşılmıştır.

Tablo 2'de yer alan bilgiler 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin yanı sıra İETT, EGO ve ESHOT gibi ulaşım kuruluşlarını da kapsadığından daha sağlıklı ve rasyonel bilgi edinebilmek amacıyla Sayıştay Başkanlığının Denetim Raporlarının incelenmesi yararlı görülmüştür. Bu maksatla bütün su ve kanalizasyon idarelerinin kesinleşen bütçelerinin tetkiki açısından Sayıştay Başkanlığınca kamuoyuna duyurulan 2015 yılı Denetim Raporlarının baz alınması gerekmektedir. 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin 2015 yılı Denetim Raporlarının incelenmesi neticesinde aşağıdaki tabloda yer verilen su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe farkının olumsuz olduğu, 9 adetinin de bütçe farkının olumlu olduğu, ancak bu olumlu farkın cüzi miktarda olduğu ve denk bütçe şeklinde anlamlandırılmasının gerektiği değerlendirilmiştir.

Tablo 3: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin 2015 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri

Su ve Kanalizasyon İdaresi	Kesinleşen Bütçe Gideri	Kesinleşen Bütçe Geliri	Olumsuz Fark
Adana ASKi	430.502.589,42	360.258.496,41	70.244.093,01
Ankara ASKi	2.265.927.967,42	1.965.334.536,98	300.593.430,44
Balıksir	234.152.810,54	170.155.370,12	63.997.440,42
Denizli	278.352.286,56	173.764.673,02	104.587.613,54
Diyarbakır	190.918.659,25	184.190.787,94	6.727.871,31
Erzurum	128.214.130,11	104.781.666,97	23.432.463,14
Hatay	253.290.812,49	212.255.080,28	41.035.732,21
İzmir	1.166.364.020,43	1.005.371.494,24	160.992.526,19
Kahramanmaraş	126.025.951,34	116.049.259,58	9.976.691,76
Konya	440.256.613,60	350.600.415,40	89.656.198,20
Malatya	133.802.892,82	100.345.181,99	33.457.710,83



Mardin	108.755.008,82	45.312.366,31	63.442.642,51
Mersin	353.646.780,41	346.702.469,74	6.944.310,67
Muğla	233.256.227,14	219.853.712,24	13.402.514,90
Ordu	109.938.592,33	97.660.700,00	12.277.892,33
Sakarya	235.909.382,00	228.867.734,40	7.041.647,60
Samsun	257.933.803,45	218.428.114,75	39.505.688,70
Şanlıurfa	239.249.504,86	141.507.046,69	97.742.458,17
Tekirdağ	197.402.614,95	180.753.038,30	16.649.576,65
Trabzon	119.547.888,30	114.456.174,11	5.091.714,19
Van	106.977.885,91	80.382.667,35	26.595.218,56

Kaynak: Sayıştay Başkanlığının Su ve Kanalizasyon İdareleri ile ilgili 2015 Yılı Denetim Raporlarının tetkiki neticesinde hazırlanmıştır.

Tablo 2'deki genel nitelikli bütçe gerçekleşme rakamları, Tablo 1'deki nüfus, mahalle sayısı ve yüzölçümü bilgileri ile Tablo 3'te yer alan 2015 yılı kesinleşmiş bütçe gerçekleştirmeleri bir bütün olarak mukayese edildiğinde; yüzölçümü ve mahalle sayısının fazla olduğu yerlerde bütçe açığının yüksek, mahalle sayısının az ve yüzölçümü küçük olduğu yerlerde de bütçe açığının düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca bütçe açığına rastlanmayan yerlerin ise 2014 yılından önce kurulu bulunan su ve kanalizasyon idareleri olduğu, mahalle sayısının az, yüzölçümünün ise küçük yerler olduğu anlaşılmaktadır. Buradan hareketle de nüfus yoğunluğu fazla olan büyükşehirlerde gelir ile gider arasında olumlu farkın, düşük olan büyükşehirlerde de olumsuz farkın görüldüğü genel olarak çıkarılmaktadır.

Öte yandan su ve kanalizasyon idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylar üzerinden aldıkları % 10'luk gelir kaleminin toplam gelir içerisindeki oranının da incelenmesi yerinde olacaktır.

Tablo 4: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay ve Toplam Gelirleri (000,00 TL)

Yıl	Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Büyükşehir İlçe Belediyelerine aktarılan paylardan aldıkları %10'luk pay toplamı	Toplam Gelir	%
2011	620.183	9.581.186	6,47
2012	674.083	10.257.480	6,57
2013	783.272	11.527.223	6,79
2014	1.335.300	16.510.393	8,09
2015	1.764.957	17.165.883	10,28
2016	1.946.243	18.934.469	10,28

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011-2016 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları esas alınarak derlenmiştir.

Su ve kanalizasyon idarelerinin sayısının artmasına ve hizmet alanının da genişlemesine bağlı olarak bu idarelerin genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aldığı payların arttığı gözlemlenmektedir. Bu artıştaki en temel faktörün büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan % 2,5'luk payın % 4,5'a çıkarılması ile kırsal alanda bulunan ilçe belediyelerinden de bu payın alınması gösterilmektedir (Alıcı, 2017: 113). Öte yandan bu idarelerin gelirleri içerisindeki öz gelirlerin azalış eğilimine girdiği anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle kırsal alan için getirilen ayrıcalıklar, toplam gelir içerisinde öz gelirlerin oranını azaltırken dolaylı olarak da pay gelirlerinin oranını arttırmıştır. 2010 yılında toplam gelir içerisinde öz gelirlerin oranı % 92,77 iken bu oran 2015 yılında % 84,73'e dek gerilemiştir. Öz gelirlerdeki bu oransal azalışın, söz konusu idarelerin su ve atıksu tarifelerine kırsal alan için getirilen indirimden ve katılım paylarının alınmamasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Alıcı, 2017: 108,117).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne (MİGM) her yıl yayınlanan faaliyet raporları incelendiğinde bağlı idare lafzı ile anlaşıldığı bu kurumların toplam harcamalarının, bu harcamalar içerisinde de personel, SGK primi, mal ve hizmet alımları, faiz, sermaye ve yatırım harcamalarının arttığı görülmektedir. Anılan raporlarda 2014 yılı itibarıyla mahalli idarelerin türlerine göre toplam harcamalar içerisinde yatırım harcamalarına da yer verilmiş olup, bu oran 2014 yılında % 33,31; 2015 yılında %33,55; 2016 yılında ise %35,93 olduğu anlaşılmıştır (MİGM, 2017: 85). Bütün bu bulgulardan hareketle su ve kanalizasyon



idarelerinin öz gelirlerinin artış hızının azaldığı, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın arttığı, buna karşın gelirlerdeki artıştan miktarsal olarak daha fazla harcamanın yapıldığı görülmüştür. Bunun temel nedenlerine yukarıda yer verilmiş olup, büyükşehirlerde il mülki sınırı uygulamasının su kanalizasyon idareleri özelindeki etkisinin bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden okunabilmesi için bir örneklem üzerinden gidilmesinin daha yararlı olacağı değerlendirilmiştir. Bu maksatla aşağıda alan ve nüfus itibariyle önemli bir artışa uğrayan Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresinin bütçe gerçekleştirmeleri incelenmiştir.

6. Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Örneği

1993 yılında büyükşehir hüviyeti kazanan Mersin ilinde 1995 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi (MESKİ) kurulmuştur. Başlangıçta sadece merkezde bulunan Akdeniz, Yenişehir, Mezitli ve Toroslar ilçelerinin kentsel alanlarına içme suyu ve kullanma suyu temin eden bu yapı büyükşehir belediye sisteminin çeşitli yasalarla yaşadığı dönüşümden de etkilenmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile hizmet alanı da genişlemiş, anılan ilçelerin merkezleri ile beraber 19 belde belediyesi ve 39 orman köyü de MESKİ'nin hizmet alanına girmiştir (Meski, 2014: 7). Söz konusu değişiklik neticesinde mahalle ve köy olarak toplam 296 birime 650 km² alanda hizmet verirken 30 Mart 2014 itibariyle il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlamıştır. 4 merkez ilçenin tamamı ile beraber 9 ilçe belediyesi ile tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüşen 509 köy ve 41 belde de hizmet alanına girmiş (Meski, 2015: 12), neticede MESKİ'nin hizmet alanı 650 km²'den 15.620 km²'ye ulaşmıştır. Eski alandaki sınırlı sayıdaki yerleşim yerinin sayısı hizmet alanının genişlemesi ile beraber artmış, mahalle bazında ise 805 adet irili ufaklı yerleşim yeri oldukça geniş bir coğrafyaya yayılı halde bu idarenin yetki alanına girmiştir. Hizmet alanı 24 kat büyüyen MESKİ'nin 30 Mart 2014 itibariyle sahip olduğu abone sayısı 348.494 iken 2017 yılında abone sayısı 775.355'e yükselmiş, hizmet verdiği nüfus ise 814.615 kişiden 2016 yılı verilerine göre 1.773.852 kişiye yükselmiştir. Bu verilerden hareketle 2014 öncesi dönemde ortalama km² başına 1253 kişi düşerken 2016 yılı verilerine göre km² başına 113 kişi düşmektedir. Başka bir deyişle eski hizmet alanında km² bazında yapılan bir hizmet ve yatırımdan 1253 kişi yararlanırken 2016 yılında 113 kişi yararlanmaya başlamıştır. Alansal artışla beraber m²'ye düşen insan sayısının azalması söz konusu idare gibi diğer su ve kanalizasyon idarelerini de önemli düzeyde etkilemiştir. Bu çerçevede MESKİ'nin hizmet alanı ve abone sayısı önemli düzeyde artarken hizmet alanına yeni dâhil olan yerlerde nüfus yoğunluğunun azlığı ve yerleşim yerlerinin coğrafi şartları ile su kaynaklarına olan uzaklık gibi nedenlerle bu yerlere yapacağı bir yatırımın maliyetinin oldukça artacağı ve hizmetten yararlananların sayısının da azalacağı değerlendirilmektedir.

Kurumun teşkilat yapısı da bu değişikliklerden etkilenmiş, hizmet sunumunda yararlanan personel ve araç gibi kaynaklar da önemli düzeyde artmıştır. Söz konusu kuruluş dahilinde yaşanan dönüşümü aşağıda yer alan çeşitli verilerden de çıkarsayabilmek mümkündür.

Tablo 5: MESKİ Özelinde 2014 Öncesi ve 2017 Yılı Çerçevesinde Çeşitli Göstergelerin Değişimi

Göstergeler	30/03/2014 Tarihi Öncesi	2017 Yılı
Memur	204	288
Sözleşmeli Personel	2	45
İşçi	297	477
Geçici İşçi	18	18
Hizmet Alımı Personel Sayısı	799	1685
Resmi Araç	96	509
Kıralık Araç	51	252
Okumacı Sayısı	37	146

Kaynak: MESKİ Genel Müdürlüğü'nün Faaliyet Raporları ile Performans Programı verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki bilgilere göre sözleşmeli personel hariç personel kaynağındaki artışın tüzel kişiliği kaldırılan kuruluşlardan aktarılan işgücünden kaynaklandığı, araç sayısının da hizmet alanının büyümesiyle orantılı olduğu, öte yandan abone sayısı iki kat artmasına rağmen okumacı sayısının dört kat arttığı, bunun sebebinin de kırsal alanın dağınlığı olduğunu söylemek mümkündür.

Bütün bu veriler il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumunun zorluğunu göstermekle beraber hizmetin maliyetinin de oldukça artacağını göstermektedir. Bu bakımdan sağlıklı bir mukayeseye gidilebilmesi için kesinleşmiş bulunan bütçe verileri üzerinden 2010 yılından 2016 yılına dek bir



değerlendirmeye gidilmesi gerekmiştir. Aşağıdaki tabloda 2010 ile 2016 yılları kapsamında MESKİ'nin gider ve gelirleri ile faaliyet karına, genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylara ve bunların süreç içerisindeki değişimine yer verilmiştir.

Tablo 6: MESKİ Genel Müdürlüğünün Mali Durumuna Dair Bilgiler

Yıllar	Bütçe Gideri	Bütçe Geliri (A)	Fark	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (B)	% (B/A)
2010	104.451.158,77	113.564.213,85	9.113.055,08	12.148.743,91	10,69
2011	110.636.604,92	131.111.389,01	20.474.784,08	15.497.012,08	11,81
2012	128.530.900,50	154.590.062,10	26.059.161,60	16.703.722,45	10,80
2013	141.987.586,11	179.448.359,97	37.460.773,86	19.582.995,37	10,91
2014	242.389.362,08	250.002.894,29	7.613.532,21	39.716.104,92	15,89
2015	353.646.780,41	346.702.469,74	-6.944.310,67	52.503.180,31	15,14
2016	419.693.902,11	416.197.533,58	-3.496.368,53	57.455.723,21	13,80

Kaynak: MESKİ Genel Müdürlüğü Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından temin edilen bilgi ve belgelerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablodan anlaşılacağı üzere 2014 yılı öncesinde söz konusu idarenin sürekli bir şekilde gelirinin giderinden fazla olduğu, 2014 yılının ilk üç ayının da bu şekilde devam ettiği değerlendirildiğinde kalan üçer aylık üç dönem bazında yeni hizmet koşulları nedeniyle faaliyet karının zarara dönüştüğü anlaşılmaktadır. 2015 yılı itibariyle de genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ilçe belediyelerine ayrılan payın % 10'luk kısmında % 50 civarında bir artış gerçekleşmesine rağmen olumlu farkın olumsuzla dönüştüğü, izleyen yılda da anılan durumun devam ettiği görülmektedir. Başka bir deyişle il mülki sınırı kapsamında hizmet sunumu ile beraber anılan idarenin gelirleri ile giderlerini finanse edemediği anlaşılmaktadır.

Kuruluşun stratejik dokümanlarından elde edilen bilgilere göre; hizmet alanına dâhil olan yerlerin ilçe merkezlerinin birçoğunda kanalizasyon sisteminin yeterli olmadığı, var olanların ise ekonomik ömrünü doldurma aşamasına geldiği, belde belediyesi ve köy iken mahalleye dönüşen yerlerde de kanalizasyon sistemine nadiren rastlanıldığı, içme suyu hatlarının ise ekonomik ömrünü tamamladığı veya tamamlamasına kısa bir süre kaldığı anlaşılmıştır (Meski, 2015). Bu bağlamda anılan idare tarafından var olan sistemlerin kayıt altına alınması/sayıllaştırılması ve taleplerin alınarak gereksinim duyulan ihtiyaçların karşılanması maksadıyla yatırımlara başlanıldığı da stratejik dokümanlardan anlaşılmıştır. Bu verilerden ve tespitlerden hareketle, bütçe giderindeki artışın temel nedeni olarak kırsal alanın nüfus yoğunluğunun az olması, su kaynaklarının uzak mesafede oluşu ve coğrafi şartların maliyeti arttırıcı bir mahiyette olması ileri sürülebilmektedir. Yukarıda da yer verildiği üzere m² başına yapılan yatırımın hitap ettiği abone ve vatandaş sayısının azalması bu hususu desteklemektedir. Öte yandan giderde yaşanan bu artışın hizmet sunulan yerlerdeki vatandaşlardan alınacak içme suyu ve atıksu ücretleri ile katılım bedelleri üzerinden finansmanı da sınırlanmıştır. Hal böyle iken kırsal alan için tanınan ayrıcalıkların devam ettiği süre zarfında tahsil edilecek gelirlerin hayli azalacağı, bu yerler için yapılan yatırımların ücretlerle karşılanması sürecinin hayli uzayacağı da açıktır. Başka bir deyişle bazı kırsal kesimlerde tahakkuk edip tahsil edilebilen su ve atıksu gelirinin anılan yerde kurulu bulunan birimin çalışanlarının maaşlarını veya kullanılan araçların yakıt giderlerini dahi karşılayamadığı, ayrıca kırsal alanda tahakkuk eden gelirin tahsil edilemediği de görülmüştür (TBB, 2014: 56). Öte yandan kırsala tanınan ayrıcalıklara rağmen bu yerlerde yaşayan dar gelirli vatandaşların anılan ücretleri ödemekte zorluk çektiği de ileri sürülmektedir (Ayyıldız, vd. 2016: 283). Buna bağlı olarak kırsal alanın içerisine bulunduğu ekonomik durum, bu ayrıcalıkları/indirimleri gerektirmekle birlikte anılan düzenlemenin kırsalı koruyucu bir vasfı olmasına rağmen bu hizmetleri sunan idareleri finansal açıdan zor duruma soktuğu daha önce yer verilen tablolardaki verilerden anlaşılmıştır. Bu bakımdan yasal kısıtların yürürlükten kalkacağı 2019 ve 2021 yıllarına dek yatırımların hızının azalacağı öngörülmektedir. Ancak kırsalın içerisinde bulunduğu ekonomik koşulların bu vade zarfında düzelmeyeceği, başka bir deyişle kırsalda yaşayanların da ödeme koşullarının kent merkezi ile özdeşleşemeyeceğinden anılan zamansal vadenin uzatılabileceği gibi indirim tabii oranların bir miktar da olsa arttırılabileceği değerlendirilmektedir. Ancak bu yola gidilmesi durumunda merkezi idare tarafından bu idarelerin doğrudan doğruya genel bütçe vergi gelirleri üzerinden bir miktar pay verilmek suretiyle desteklenmeleri veya başka bir şekilde anılan idarelerin yatırım yapabilmeleri için gerekli olan mali koşulların sağlanması gerekmektedir. Aksi halde borçlanma yoluna gitmesi gereken bu ve benzeri idarelerin



ilerleyen vadede kaynaklarını daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanamayacakları öngörülmektedir.

MESKİ'nin 1995 yılından beri faaliyette bulunması sonucunda eski görev alanı içerisindeki içme suyu ve kanalizasyon hatlarını önemli ölçüde tamamladığı anlaşılmıştır. Buna bağlı olarak da bu yerlerden elde ettiği ücretler vasıtasıyla gelirini kırsal alanın yatırımları için kullandığı görülmektedir. Başka bir deyişle kentsel alanın daha önceden tesis edilen yapısının getirisi ile kırsal alanın gereksinimleri finanse edilmektedir. Ancak bu durum yeni büyükşehir belediyelerinde geçerli olamamaktadır. Tablo 3'de yer alan verilere göre yeni kurulan büyükşehirlerdeki su ve kanalizasyon idarelerinin mali durumları ve olumsuz farkların rakamsal büyüklüğü bu savı doğrulamaktadır. Bu idarelerdeki bütçe miktarının düşük olmasına rağmen olumsuz farkın oransal ve miktarsal olarak MESKİ'den oldukça fazla olması yeni kurulan su ve kanalizasyon idarelerinde il mülki sınırı uygulamasının mali anlamda bu idareleri önemli bir yükün altına soktuğunu göstermektedir. Anılan idarelerin ilerleyen safhada kırsal alanın gereksinimlerine yanıt verebilmek adına borçlanma yoluna gitmek zorunda kalacakları hâlihazırda mali veriler çerçevesinde öngörülmektedir.

Öte yandan bahsedilen mali külfet bu idarelerin yanı sıra büyükşehir belediyelerini de etkilemektedir. Daha önce de yer verildiği üzere olumlu farkın büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmış olması da dikkate alındığında 2014 yılı ve sonrasında su ve kanalizasyon idarelerinden büyükşehir belediyelerine kar anlamında aktarılan bir gelir kalemine rastlanılmamıştır. Nitekim 2004 yılından beri il mülki sınırı kapsamında hizmet sunan İSKİ'nin 2016 yılı kesin hesabı incelendiğinde -191.674.685,68 TL bütçe giderinin bütçe gelirinden fazla olduğu anlaşılmıştır (İSKİ, 2017: 16).

Netice itibarıyla su ve kanalizasyon idarelerinin il mülki sınırı kapsamında hizmet üretmesi ile beraber hizmet sundukları alan ve nüfus artmış, geçmişe nazaran m²'ye düşen insan sayının azalmasına bağlı olarak yatırım maliyetleri de artmıştır. Kırsal alan belediyeçiliğinin de hayata geçişi ile beraber daha önce yeterli yatırımdan mahrum kalan yerleşim yerlerinin talepleri doğrultusunda sınırlı mali kaynakla gereksinimlerin karşılanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bütçe gerçekleştirmeleri açısından ise bu idarelerin harcamaları ile özdeş gelirlere sahip olmadığı, yasal kısıtlar nedeniyle su ve atıksu ücretinin kırsal alanda ancak dörtte birinin tahsil edilebildiği, katılım paylarının da alınamaması nedeniyle mali kayıpların arttığı görülmektedir. Bu bakımdan gereksinimlere cevap verebilen, planlı bir kentleşmenin tesis edilebilmesi maksadıyla kırsal alana yönelik yatırımların yapılabilmesi için söz konusu idarelerin mali anlamda desteklenmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

7. Sonuç ve Değerlendirme

Sular İdaresi adı ile Ankara ve İstanbul'da teşekkül ettirilmiş olan su yönetimi modeli ilk kez 1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı Kanunla çok yönlü olarak değiştirilmiş ve İSKİ Modeli diye adlandırılmıştır. 1986 yılından sonra ise İstanbul dışında diğer büyükşehir belediyelerinde de Bakanlar Kurulu Kararı ile su ve kanalizasyon idareleri kurulmaya başlanmıştır. 30 Mart 2014 tarihinden önce 16 adet büyükşehir belediyesi ve bu belediyelerin hizmet alanları ile sınırlı olmak üzere su ve kanalizasyon idareleri kurulu iken anılan tarihte 6360 sayılı Kanunun ilgili maddelerinin yürürlüğe girmesi ile beraber 14 yeni büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Yine aynı kanunla eski büyükşehir belediyeleri ile beraber bütün büyükşehir belediyelerinin ise hizmet alanı il mülki sınırı haline getirilmiştir. 30 Mart 2014 tarihinde hâlihazırda kurulu bulunan 16 su ve kanalizasyon idaresinin hizmet alanı il mülki sınırı haline getirilmiş, 31 Mart 2014 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan 14 yeni su ve kanalizasyon idaresi ise aynı tarih itibarıyla il mülki sınırı kapsamında görevli ve yetkili kılınmıştır.

Hizmet alanının genişlemesine bağlı olarak belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aldıkları paylar yeniden düzenlenmiş, büyükşehir ilçe belediyelerinin payı % 2,50'den % 4,50'ye yükseltilmiştir. Anılan oran kapsamında ayrılan payın % 10'luk kısmının su ve kanalizasyon idaresine aktarılması da dikkate alındığında bu idareler lehine dolaylı bir gelir artışı yaşanmıştır. Ancak bu artışa rağmen öz gelirlerdeki artış miktarı sınırlı düzeyde kalmıştır. Bunun nedeni ise 6360 sayılı Kanunla kırsal alana tanınan ayrıcalıklar olmuştur. Nitekim bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerden katılım paylarının beş yıla dek alınmayacağı, su ve atıksu ücretinin ise en düşük ücret tarifesinin % 25'ini geçmeyecek şekilde alınacağı, tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürülen beldelerde de su ve atıksu ücretinin beş yıl süre ile en düşük tarifenin %50'sini geçmeyecek şekilde belirleneceği hükme bağlanmıştır. Bu yasal kısıtlar nedeniyle su ve kanalizasyon idarelerinin gelirlerindeki artışın sınırlı bir düzeyde kaldığı açıktır. Söz konusu yerlerde daha önce yeterince su ve atıksu tesislerinin yapılmaması nedeniyle bu yerlere yönelik yatırım harcamalarının da yapılması mevzuatla zorunlu kılınmıştır. Neticede ise 2014 yılı itibarıyla su ve kanalizasyon idareleri, gelirleri ile giderlerini karşılayamayacak düzeye gelmiştir. Gelir azalışının sebebi kırsal alandan tahsil edilen ücretlerin en düşük ücret tarifesinin belirli bir



oranı ile sınırlandırılması ve katılım paylarının alınmaması iken giderlerdeki artışın sebebi ise kırsal alanda yer alan yerleşim birimlerinde yaşayan nüfusun oldukça az olması, söz konusu yerlerin su kaynaklarına oldukça uzak mesafede yer alması ve coğrafi şartların yapılan yatırımın maliyetini artırması olarak özetlenmesi mümkündür. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün Genel Faaliyet Raporları ile Sayıştay Başkanlığının 2015 yılı Denetim Raporları neticesinde de su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri incelenmiş, yukarıdaki hususları teyit edecek verilere ulaşılmıştır.

Konunun belirli bir örneklem üzerinden ele alınması maksadıyla Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi incelenmiş, anılan idarenin 30 Mart 2014 tarihi ile beraber hizmet alanı 650 km²’den 15.620 km²’ye, abone sayısı 348.494’ten 775.355’e ulaştığı görülmüştür. Hizmet alanının 24 kat artması ile beraber km² başına düşen ve hizmetlerden faydalanan insan sayısı 1253’ten 113 kişiye düşmüş, böylece yapılacak olan yatırımın maliyeti artmakla beraber yararlanıcıların sayısının da azaldığı tespit edilmiştir. Buna bağlı olarak 2014 yılı ile beraber bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden il mülki sınırı dahilinde hizmet üretmenin ve sunmanın mali boyutu da gözlemlenmiştir. Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden alınan pay miktarı önemli düzeyde artarken gelirlerin artış hızı aynı seviyede olmamış, buna karşın yatırımların artışına bağlı olarak giderler önemli düzeyde artarak gerçekleşmiştir. Söz konusu idarenin 30 Mart 2014 öncesinde de faaliyette olması nedeniyle kentsel alanın getirisini kırsal alana yaymış olduğu da gözlenmiştir. Oysa söz konusu tarihte teşekkül ettirilen ve il mülki sınırı kapsamında hizmet sunan su ve kanalizasyon idarelerinin böyle bir imkânı olmamıştır. Bu idarelerin gelirleri ile giderlerini karşılama olanağı bulunmadığı da görülmüştür.

Öte yandan yasa koyucunun kırsal alanda yaşayan vatandaşlar lehine getirdiği ücret tarifesi kotası ve katılım payları muafiyetinin de kırsaldaki gelişmişlik ve kalkınma düzeyi ile vatandaşların ekonomik refahlarının kent düzeyine gelememesi nedeniyle devam edeceği düşünülmektedir. Bu nedenle su ve kanalizasyon idarelerince yapılan yatırım harcamalarının ve dolayısıyla da giderlerin artacağı, buna karşın öz gelirlerin durağan bir seviyede kalacağı öngörülmektedir. Bu nedenle bütçe gerçekleştirmeleri açısından faaliyetlerini olumsuz bir farkla kapatan idarelerin kırsal alan için gereksinimlere cevap verecek şekilde yatırım yapabilmeleri, kent genelinde dengeli ve gereksinime uygun bir şekilde hizmet üreterek bunu eşgüdüm dâhilinde idame ettirebilmesi için bu kuruluşların mali açıdan desteklenmesi gerekmektedir. Aksi halde mevcut mali tablolara göre anılan idarelerin borçlanma yoluna başvuracakları öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- ALICI, Orhan Veli (2015). "Bütünşehir Belediyeciliği", *Toros Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 3, ss. 13-30.
- ALICI, Orhan Veli (2017). *Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar*, Ankara: Orion Yayınları.
- ALTAN, Yakup ve KARACA, Ferhan (2016). "Türk Metropolitan Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 28, ss. 553-584.
- ATMACA, Yıldız (2013). "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası", *Çankırı Karatekin University Journal of the Faculty of Economics and Administrative Sciences*, Y.2013, Volume 3, Issue 2, ss. 168-184.
- AYYILDIZ, Merve- ÇİÇEK Adnan ve AYYILDIZ, Bekir (2016). "6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri", *Neşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi*, TARGİD Özel Sayısı, ss. 280-285.
- BİRİCİKOĞLU, Hale ve DUYAR, Duygu D. (2015). "6360 Sayılı Yasa'nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 4, ss. 369-393.
- ÇELİKÇAY, Hicran (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, İstanbul: SETA Vakfı Yayını, Sayı 101.
- İSKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017). 2016 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu, (Erişim Tarihi 16/08/2017) <http://www.iski.gov.tr/web/assets/SayfalarDocs/butce/2016-yili-butce-uygulama-sonuclari-raporu.pdf>
- İZCİ, Ferit ve TURAN, Menaf (2013). "Metropolitan Municipality System In Turkey And Changes Taken Place In Metropolitan Municipality System With The Law No. 6360: Van Case", *Suleyman Demirel University The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, Vol.18, No.1, ss. 117-152.
- MİGM (2017). 2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MİGM (2016). 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MİGM (2015). 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MİGM (2014). 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MİGM (2013). 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MİGM (2012). 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MİGM (2011). 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 15/08/2017) <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- MESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2014). 2013 Yılı Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 16/08/2017) http://www.meski.gov.tr/files_upload/belgemenu/1466177167.pdf
- MESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2015). 2014 Yılı Faaliyet Raporu, (Erişim Tarihi 16/08/2017) http://www.meski.gov.tr/files_upload/belgemenu/1466177012.pdf
- MESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2015). 2015-2019 Yılları Stratejik Planı, (Erişim Tarihi 16/08/2017) http://www.meski.gov.tr/files_upload/belgemenu/1465565277.pdf
- ÖZER, M. Akif; FIRAT, İsmail ve ERDEM, Emrah (2015). "Malatya Örneğinde 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Uygulama Sonuçlarının Analizi", 9. *Kanun Yönetimi Sempozyumu*, 7-9 Mayıs 2015 İnönü Üniversitesi, ss. 1-8.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2017). 2015 Yılı Su ve Kanalizasyon İdareleri Denetim Raporları, (Erişim Tarihi 10/08/2017) <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=1899>



- TBB (2014). 7. Su ve Kanalizasyon İdareleri İstişare Toplantısı, Türkiye Belediyeler Birlięi Yayını, (Erişim Tarihi 11/08/2017)
http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/su_kanal_idareleri/files/7suki%20webe.pdf
- ÜRKMEZ, Gökçen K. ve ÇELİK, Hayat Z. (2016). "6360 Sayılı Yasayla Mekânsal İlişki Sisteminin Kır-Kent İkileminde Yeniden Yapılanışı ve Yerel Yönetimler", *Çaędař Yerel Yönetimler*, Cilt: 25, Sayı: 3, ss. 69-94.
- YILDIRIM, Uęur; GÜL, Zehra ve AKIN, Soner (2015). "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ağustos, Vol. 10, No.2, ss. 205- 229.
- ZENGİN, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2, ss. 93-116.