T.C.

TARSUS ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNDE ÜCRET TARİFELERİ

MAHMUT SAYGI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARSUS-2022

T.C.
TARSUS ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNDE ÜCRET TARİFELERİ

MAHMUT SAYGI

Danışman: Doç. Dr. ORHAN VELİ ALICI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARSUS - 2022

Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğüne;

Bu çalışma, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI
(Danışman)

Üye: Prof. Dr. Hacı KURT

Üye: Dr. Öğretim Üyesi Ahmet YAMAN

Yukarıdaki Jüri kararı Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun …../…../2022 tarih ve ……../…..... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.
..…/..…/2022

Prof. Dr. Osman Murat ÖZKENDİR
Enstitü Müdürü

NOT: Bu tezde kullanılan ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ETİK BEYANI

Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim. 20 /06 / 2022

Mahmut SAYGI

ÖZET

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNDE ÜCRET TARİFELERİ

MAHMUT SAYGI

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Orhan Veli ALICI

Haziran 2022, 103 sayfa

Yaşamın başlangıcından günümüze dek gerek beşeri hayatın idamesinde gerekse ekosistemin dengesinin sağlanmasında su, hayati bir kaynak olarak önemini giderek artırmıştır. Ulusları var eden, kentlerin oluşmasını sağlayan, yokluğu halinde göçlere sebep olan bu meta; günümüzde artan nüfus, küresel ısınma ve doğal kaynakların tükenmesi ile birlikte korunması gereken bir yaşam kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Buna bağlı olarak da gerek ulusal gerekse de uluslarüstü düzeyde bu kaynağın korunması için çeşitli aksiyonların alınmaya başlandığı görülmüştür. Kentsel alanlarda mahalli müşterek mahiyette bir kamusal görev olarak görülen içme ve kullanma suyu hizmetinin genel kaideleri merkezi yönetim tarafından düzenlenmekte, yerel düzeyde de anılan üst normlara dayalı olarak yönetmelikler çıkarılabilmekte, içme ve kullanma suyu ücretleri de bu mevzuata göre belirlenmektedir. Günümüzde insani tüketim amacıyla sunulan bu hizmet metropoliten alanlarda özel amaçlı bir mahalli idare kurumu olan su ve kanalizasyon idarelerince yürütülmektedir. 1981 yılı itibarıyla İstanbul özelinde 2560 sayılı Kanun'un uygulanması ile başlayan bu model hâlihazırda otuz büyükşehir belediyesinde uygulanmaktadır. Her idarenin anılan Kanun'dan kaynaklanan Tarifeler Yönetmelikleri bulunmakta olup, bu mahalli kurumların ücret tarifeleri ve abone grupları önemli düzeyde farklılık göstermekte, su ücretlerinin belirlenmesi sürecinde yaşanan aksaklıkların yaygınlık taşıdığı ve genel olarak yeknesak bir uygulamanın olmadığı tespit edilmektedir. Çalışma kapsamında var olan farklılıklara ve mevzuata aykırılıklara değinilerek tarifeler yönetmelikleri ile ücret tarifelerinin uygulanmasında rastlanılan olumsuzlukları ve aykırılıkları giderici önerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

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

ABSTRACT

CHARGES TARIFF IN WATER AND SEWAGE ADMINISTRATIONS

MAHMUT SAYGI

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Assoc. Prof. Orhan Veli ALICI

June 2022, 103 pages

From the beginning of life to the present, water, as a vital resource, has gradually increased its importance both in maintaining of human life and ensuring the balance of the ecosystem. This being, which creates nations, enables the formation of cities, and causes migrations in case of its absence, has begun to be seen as a source of life that should be protected due tothe increasing population, global warming, and depletion of natural resources. Depending on this fact, it has been observed that various actions have been taken to protect this resource, both at the national and supranational level.The general rules of the service providing of drinking and utility water that are considered as publicly local joint needs in urban areas are regulated by the central government, put into force by local government through codes depending on superior law, and charges of these are tariffed in accordance with this legislation. . Today, this service offered for humanitarian consumption, is carried by the Water and Sewerage Administrations, that is a special-purpose local administration in metropolitan areas. This model, which started with the implementation of Law No. 2560 in Istanbul in 1981, is currently being implemented in thirty metropolitan municipalities. Though each institution has own Tariff Regulations derived from the mentioned law, it is observed that there are huge differences of charges and subscriber groups having by them, widespread setbacks in setting of charges and no unified implications in general. Paying attention to the existing differences and contradicted laws in the context of this work, it is intended to offer some ways to eliminate such obscureness encountered in implying charges tariffs and regulations.

Keywords : Water and Sewerage Administrations, Tariffs Regulation, Fee Schedule, Subscriber, Right to Water

ÖNSÖZ

Tez çalışmamın belirlenmesinde, mahiyeti itibariyle konunun özgün bir hal almasında ve akabinde de yerel düzeyde önem arz eden bu uygulama farklılıklarını giderici bir amaç güden, iyileştirme önerileri sunan tezin hazırlanmasında desteklerini şahsımdan esirgemeyen, bilgi birikimiyle çalışmama farklı açılardan bakmamı sağlayan, yüksek lisans dönemimde öğrencisi olmaktan gurur duyduğum saygıdeğer hocam ve danışmanım Doç. Dr. Orhan Veli ALICI'ya, tez jürimde yer alarak kıymetli görüşlerini paylaşan ve çalışmaya değer katan Prof. Dr. Hacı KURT ve Dr. Öğretim Üyesi Ahmet YAMAN'a ayrı ayrı şükranlarımı sunuyorum. Yine bugüne gelmemde büyük katkıları olan, hayatta verdiğim kararlarımda beni her zaman destekleyen, motive eden, yol gösteren eşim Merve SAYGI'ya ve evimizin neşesi oğlum Ali Kaya SAYGI'ya ayrıca teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i

ABSTRACT ii

KISALTMALAR vii

TABLOLAR LİSTESİ viii

ŞEKİLLER LİSTESİ ix

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. Türkiye'de Yerel Yönetimler 8

1.1.1. İl Özel İdareleri 9

1.1.1.1.İl Özel İdaresinin Organları 10

1.1.1.1.1. İl Genel Meclisi 11

1.1.1.1.2. İl Encümeni 13

1.1.1.1.3. Vali 14

1.1.2.Belediyeler 15

1.1.2.1.Belediyelerin Organları 18

1.1.2.1.1. Belediye Meclisi 18

1.1.2.1.2 Belediye Encümeni 19

1.1.2.1.3. Belediye Başkanı 20

1.1.3.Köyler 21

1.1.4. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi 24

1.1.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Organları 26

1.1.4.1.1 Büyükşehir Belediye Meclisi 26

1.1.4.1.2. Büyükşehir Belediye Başkanı 27

1.1.4.1.3. Büyükşehir Belediye Encümeni 27

1.1.4.1.4. Büyükşehir Belediye Danışmaları 28

1.1.5. Türkiye'de Hizmet Sunan Özel Amaçlı Metropoliten Teşkilatlar 28

1.1.5.1. Ulaşım Alanında Hizmet Sunan Özel Amaçlı Metropoliten İdareler 29

1.1.5.2. Su ve Kanalizasyon Alanında Hizmet Sunan Özel Amaçlı Metropoliten İdareler 31

İKİNCİ BÖLÜM

SU ve KANALİZASYON İDARELERİ

2.1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarihsel Gelişimi 32

2.2. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Görev ve Yetkileri 35

2.3. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Teşkilat Yapısı ve Organları 37

2.3.1. Genel Kurul 37

2.3.2. Yönetim Kurulu 38

2.3.3. Denetçiler 41

2.3.4. Genel Müdürlük 42

2.3.5. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Teşkilat Yapısı 43

2.4. Büyükşehir Belediyesinin Su ve Kanalizasyon İdaresi Üzerindeki Denetim Yetkisi 52

2.5. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Mali Yapısı 53

2.5.1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Gelirleri 53

2.5.1.1. Tarifeler Yönetmeliği Kapsamında Tahsil Edilen Öz Gelirler .. 55

2.5.1.2. Harcamalara Katılma Payları 56

2.5.1.3. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar 57

2.5.1.4. Diğer Gelirler 59

2.5.2. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Giderleri 60

2.5.3. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçesi 60

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNDE ÜCRET TARİFELERİ

3.1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarifeler Yönetmelikleri 63

3.2. Ücret Tarifesi 65

3.3. Tarifeler Konusunda Sayıştay Başkanlığı'nın Tespitleri 69

3.4. Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Abone Grupları 76

3.5. Su ve Kanalizasyon İdareleri Tarifelerinin Karşılaştırılması..... 81

3.7. Kademeli Su Satışı 82

3.8. Tarifeler Yönetmelikleri ve Ücret Tarifelerinde Standardizasyon 86

SONUÇ ve ÖNERİLER 89

KAYNAKÇA 93

ÖZGEÇMİŞ..... 103

KISALTMALAR

ASAT : Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü

ASKİ : Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

BASKİ : Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

BUSKİ : Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

DESKİ : Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

EGO : Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü

ESHOT :İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Troleybüs Genel Müdürlüğü

ESKİ : Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

GASKİ : Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

İETT : İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri

İSKİ : İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

İSU : Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

İZSU : İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

KASKİ : Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KDV : Katma Değer Vergisi

MUSKİ : Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

SASKİ : Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

SUKİ : Su ve Kanalizasyon İdaresi

TİSKİ : Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.1. Belediyelerin Türlerine Göre Sayıları..... ..17
Tablo 2.1. Belediye Bağlı Kuruluşları Tasnif Cetveli 44
Tablo 2.2. Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro Standartları Cetveli 45
Tablo 2.3. Diğer Daire Başkanları Kadro Unvanları 49
Tablo 2.4. Mahalli İdarelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelire Oranı 54
Tablo 2.5. Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payları..... ..58
Tablo 2.6. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Süreci 61
Tablo 2.7. Bağlı İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri 61
Tablo 3.1. Türkiye'de yoğun kullanılan abone grupları 78
Tablo 3.2. Türkiye'de nadir şekilde kullanılan abone grupları 80
Tablo 3.3. Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Ücret Tarifesi……..85
Tablo 3.4. İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Ücret Tarifesi..85
Tablo 3.5. Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Ücret Tarifesi..85

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2. 1. Örnek Organizasyon Şeması (SUKİ Organları) 50
Şekil 2. 2. Örnek Organizasyon Şeması (Genel Müdürlük) 51

GİRİŞ

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin arasında en hayati olanı şüphesiz her zaman ulaşılabilir bir durumda olması gereken, insan sağlığını tehdit etmeyecek ölçüde temiz içme ve kullanma suyudur. Suyun tüketimi ve akabinde çevreyi tehdit etmeyecek şekilde uzaklaştırılması, en az insani tüketim amaçlı suya erişmek kadar önem taşımaktadır. İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlaması ile yerel düzeyde yararlanılan mahalli müşterek hizmetlerin belirli kaideler altında daha sistematik bir şekilde sunulması da gerekmiştir. Günümüzde yaşanan küresel ısınma, iklim değişimi ve su kaynaklarının giderek azalması gibi önemli değişikliklere bağlı olarak içme suyunun temini ve kanalizasyon hizmetlerinin sunulmasında gerek yerel yönetimler gerekse de merkezi yönetimin hassasiyeti bu konu özelinde giderek artmıştır.

Başlangıçta su kaynaklarının çevresinde gerçekleşen yerleşme şekli, nüfusun artışına ve kentleşmenin yaygınlaşmasına bağlı olarak suya erişimi de daha zor hale getirmiştir. Buna bağlı olarak su kaynaklarının yetersiz kalması üzerine yeni su kaynaklarının yaşam mekânlarına sağlıklı bir şekilde getirilmesi gerekmiştir. Yine aynı şekilde dengeli ve sağlıklı bir çevrede yaşamın idame ettirilmesi, salgın hastalıkların önlenmesi için de kullanılan atık suların uzaklaştırılması zorunluluk halini almıştır. Nüfus ve kentleşmenin artması doğal olarak su temini ve kullanılan suların uzaklaştırılması noktasında o mahalde yaşayan insanlara ve yönetim erklerine önemli bir maliyet getirmiştir. Buna bağlı olarak da söz konusu maliyetlerin bir kısmının bu hizmetten istifade eden halka yansıtılması zorunluluk taşımıştır.

Kirleten öder ve kullanan öder ilkelerinin de bir gereği olarak hem kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması hem de sürdürülebilir bir büyüme çerçevesinde hareket edilmesi maksadıyla ilgili idare ve kurumlar, su ve kanalizasyon hizmetleri karşılığında belirledikleri ücret tarifelerini birçok kaygı güderek hazırlamaya devam etmektedir. Tüm bu uygulama ve kıstasların ötesinde suyun giderek tükenen bir meta olmasından hareketle kullanımı ve ücretlendirilmesi karar mercilerini zor durumda bırakmaktadır. Başka bir deyişle hem su kaynaklarını koruyacak hem de dar

gelirlilerin suya erişimine imkân tanıyacak derecede bir ücretlendirmeye gidilmesi gerekmektedir.

Türkiye özelinde, İstanbul'da İstanbul Sular İdaresi, Ankara'da Ankara Sular İdaresi ve İzmir'de de İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Troleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) tarafından içme ve kullanma suyu Cumhuriyetin ilk yıllarında verilmeye başlanmıştır. Bu süre zarfında kanalizasyon hizmetleri ise belediyelerce sunulmaya devam edilmiştir. Özellikle kentleşme ile beraber kırdan kente göç ve nüfus artışı akabinde kentsel alanlarda bu yapıların gereksinimi karşılayamaması neticesinde gerek su ve kanalizasyon hizmetleri gerekse de belediye hizmetleri için birer model arayışı süreci başlamıştır. Neticede de metropol kentler için ilk yasal düzenleme 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" olup mezkûr Kanun ile genel olarak metropol alanların yönetiminde yaşanan sorunların giderilmesi amaçlanmış, söz konusu model başlangıçta üç büyük kentte uygulanmıştır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerini sunmak maksadıyla da 2560 sayılı "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" 1981 yılında sadece İstanbul'da uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Böylece belediyelerce sunulan kanalizasyon hizmetleri de özel amaçlı birer metropoliten hizmet yerinden yönetim kurumu, başka bir deyişle mahalli idare kurumu olan su ve kanalizasyon idarelerine (SUKİ) aktarılmıştır. 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde sadece İstanbul ili için uygulanmakta iken 1986 yılında söz konusu Kanuna eklenen "*Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır* " maddesi ile yıllar itibarıyla büyükşehir hüviyetine kavuşan iller için de uygulama imkânı bulmuştur.

Ancak İstanbul özelinde hazırlanan ve bu ilin yerleşim saikleri ile gereksinimleri nazara alınarak kabul edilen 2560 sayılı Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde uygulanması sürecinde önemli aksaklık ve belirsizlikler de yaşanmıştır. Örneğin, İstanbul'da metrekare başına düşen nüfus ile nüfusu bu kentin neredeyse yirmide biri olan başka bir büyükşehirde metrekare başına düşen insan sayısı arasında önemli bir farkın olacağı açıktır. Ayrıca kentin

yerleşim şekli, su kaynakları gibi diğer ölçütler de söz konusu Kanun'un farklı illerde uygulanmasını zorlaştırmıştır.

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

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

Su ve kanalizasyon idareleri, genel müdürlük şeklinde örgütlenmekte olup mer'i mevzuatımız uyarınca Türkiye'nin idari yapısında anılan teşekküllerin yerel yönetim birimi olarak adlandırılması gerekmektedir. Ancak büyükşehir belediyelerine bağlı olan bu idarelerin özel ihtisas gerektiren bir hizmet ifa etmesine bağlı olarak İdare Hukuku açısından konumları belediyelere göre farklılık arz etmektedir. Büyükşehir belediyelerine idarenin bütünlüğü ilkesine göre bağlı olan, ancak ayrı birer tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olan su ve kanalizasyon idareleri belediyelerden farklı olarak birer mal topluluğu konumundadır. Başka bir deyişle büyükşehir belediyeleri kamu idaresi ve hizmet topluluğu iken su ve kanalizasyon idareleri sadece belirli hizmetleri sunan hizmet yerinden yönetim kurumu olarak nitelendirilmektedir. Yani söz konusu idareler yer yönünden ziyade hizmet yönünden yerel birer birim olup "Mahalli İdare Kurumu" olarak nitelendirilmektedir. Her ne kadar "kurum" şeklinde hüviyet bulsalar da adında yer alan "İdare" kavramı sebebiyle gerek birçok mevzuatta gerekse de vesayet makamı yayın ve raporlarında bu yapılar ''bağlı idare"

şeklinde açıklanmaktadır. Bu sebeple anılan gerekçelerle tezde bu teşekkülleri anlamlandırmak için ‘‘İdare” kavramının kullanılması gerekliliği hâsıl olmuştur.

Söz konusu İdarelerin sayısı 2014 yılına dek 16 adet iken anılan yılda yapılan mahalli idareler genel seçiminden itibaren 14 yeni büyükşehir belediyesi ve dolayısıyla su ve kanalizasyon idaresi daha kurulmuştur. Ancak bu düzenleme ile eski sistemden farklı olarak sadece kent merkezlerinde değil il mülki sınırı kapsamında hizmet sunma modeline de geçilmiş, gerek büyükşehir belediyeleri gerekse de su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet alanı olabildiğince büyümüştür. Başlangıçta sadece İstanbul kent merkezi için öngörülen, akabinde diğer büyükşehir belediyelerinin kent merkezinde uygulanan söz konusu 2560 sayılı Kanun, kentsel bir mahiyet içermesine ve bu maksatla hazırlanmasına rağmen kırsal alanlar için de uygulanmaya başlanmıştır. Böylece var olan sorunlar kırsal alanı da kapsayacak şekilde yayılmıştır.

Hal böyle iken 2560 sayılı Kanun’un uygulanmasında içme ve kullanma suyunun sağlanması ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasında İstanbul özelinde hazırlanan modelin, gereksinimleri karşılamaktan giderek uzaklaşan su ve atık su ücretleri konusundaki yeniden düzenlenme gereksinimi ve var olan sorunlar da kırsalı da kapsayacak şekilde 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu il mülki sınırına dek yayılmıştır. Şöyle ki, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile il özel idareleriyle bu illerde bulunan köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiş ve köyler mahalle hüviyetine büründürülmüştür. Dolayısıyla bu büyükşehir belediyelerinde kilometrekare başına düşen nüfus sayısı olabildiğince azalırken; dağınık yerleşme ve su kaynağı sıkıntısına bağlı olarak su kaynağının yerleşim yerlerine götürülmesi ve kanalizasyon ile arıtma tesislerinin inşası bu idareleri mali bir yük altına sokmuştur. İdarelerin yüklendiği bu mali külfet bir kenara bırakıldığında anılan yerlerde söz konusu hizmetlerden istifade eden vatandaşların da ödeme kabiliyeti olabildiğince azalmış. Buna bağlı olarak da geçiş sürecinde kırsal nüfusa kimi muafiyet ve istisnalar tanınmıştır. Su ve kanalizasyon hizmeti kapsamında tüzel kişiliğini kaybeden köylerde o yerin en düşük tarifesinin beşte biri, belde iken mahalleye dönüşen yerlerde de en düşük su tarifesinin yarısı ücret

olarak belirlenmiş; bu süre zarfınca su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payının alınmayacağı da hüküm altına alınmıştır.

Bahsedilen geçiş süreci 2014-2019 yılları arasını kapsarken 2019 yılından evvel söz konusu muafiyet ve indirimlerin süresi uzatılmıştır. Akabinde de modelin kırsal alana uygulanmasının yaratacağı sorunların bu kısa zaman zarfında aşılamayacağı görülerek bu yerlere sürekli bir mahiyette indirim ve muafiyet tanınması gerekmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na eklenen Ek Madde 3 ile kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulamasına geçilmiştir.

Söz konusu uygulamalar su ve kanalizasyon idarelerinin mali yükünü sürekli hale getirmiş, buna karşın genel bütçe vergi gelirlerinden alınan %10'luk payda bir artış sağlanmamıştır. Dolayısıyla bu idarelere, yatırımlarını ve maliyetlerini hizmetten istifade eden vatandaşlara yansıtma seçeneğinden başka alternatif kalmamıştır. Bu gerekçelerle hâlihazırda su ve kanalizasyon idareleri toplam sistem maliyeti ya da başka adıyla tam sistem maliyeti uyarınca su ve kanalizasyon hizmetlerinin ücretlerini belirlemektedir. Ancak 2560 sayılı Kanun'un değişen koşullar ve zaman itibarıyla gereksinimleri karşılamaması ve mali açıdan ücretlerin belirlenmesi noktasında açık hükümler barındırmaması, her idarenin bu hususları bir yönetmelikle belirlemesi, bu konuda da tek tip bir yönetmeliğin olmamasına bağlı olarak her idarenin ücret tarifesi ile abone gruplarının olabildiğince farklılaştığı görülmektedir. Bu nedenle gerek doğru verilerin ve bilgilerin edinilmesi gerekse de uygulama birliğinin tesis edilmesi adına önemli aksiyonların alınması ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasında fayda görülmektedir.

Bu tez çalışmasında; uygulamada var olan farklılıklara ve mevzuata aykırılıklara değinebilmek, tarifeler yönetmelikleri ile ücret tarifelerinin uygulanmasında rastlanılan olumsuzlukları ve aykırılıkları tespit ederek gerekli açıklamalarda bulunmak, bu olumsuzlukları ve aykırılıkları giderici önerilerde bulunabilmek maksadıyla nitel araştırma yöntemi ve doküman inceleme tekniği kullanılmıştır. Ayrıca ikincil veri kaynakları olan su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili mer'i mevzuat, ücret tarifeleri ile ilgili yargı kararları, Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde edinilen bulgular incelenmiş; otuz büyükşehir belediyesinde hizmet sunan su ve kanalizasyon idaresinin ücret tarifeleri ve

tarifeler yönetmelikleri mukayese edilmiştir. Bu bilgi, belge ve bulgular muvacehesinde de aşağıdaki araştırma sorularına yanıt aranmıştır.

- 2560 sayılı Kanun ile düzenlenen diğer normlar güncel ve ihtiyacı karşılayacak muhteviyatta mıdır?

- Su ve kanalizasyon idarelerinin tarife yönetmelikleri standart mıdır?

- Su ve kanalizasyon idarelerinin ücret tarifeleri özdeş midir?

- Su ve kanalizasyon idarelerinin abone grupları benzeşmekte midir?

- Su ve kanalizasyon idarelerinin ücret tarifelerini belirlerken izledikleri yöntem mevzuat dahilinde midir?

- Su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmelikleri ve ücret tarifeleri ile ilgili tespit edilen sorunlar ve aykırılıklar süreklilik arz etmekle birlikte yaygınlık göstermekte midir?

- Su ve kanalizasyon idarelerinin tamamının gereksinimlerinin tek bir genel tarifeler yönetmeliği ile karşılanması mümkün müdür?

Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde mer'i mevzuat uyarınca Türkiye'de yerel yönetimlere, yerel yönetimlerin organlarına, bu idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarına yer verilmiş olup; büyükşehir belediyelerine bağlı olan özel amaçlı mahalli birer kamu kurumu olan su ve kanalizasyon idarelerinin Türkiye'nin idari teşkilatı içerisindeki yeri irdelenmiştir.

Tezin ikinci bölümde ise su ve kanalizasyon idarelerinin tarihsel gelişimine, kuruluşuna, görev, yetki ve sorumluluklarına, organlarına, idari yapısına, gelir ve giderleri ile bütçesine yer verilmiştir.

Tezin üçüncü bölümde ise su ve kanalizasyon idarelerinin 2560 sayılı Kanun uyarınca hazırladıkları tarifeler yönetmeliklerine, bu yönetmelik uyarınca da her yıl belirlenen ücret tarifelerine, su ve atık su hizmetlerinden istifade edenlerin kullanım şekline göre ayrıldıkları abone gruplarına, idareler özelinde anılan yönetmelik ve ücret tarifeleri ile abone gruplarının farklılıklarına, bu hususta Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan denetimlerde tespit edilen bulgulara değinilmiş olup tespit edilen aykırılık ve uygulama farklılıklarını

giderici, idareler özelinde yaşanan sorunları ortadan kaldırıcı mahiyette önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Türkiye'de yerel yönetimler genel olarak üç başlık altında İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler halinde incelenmektedir. 1982 Anayasası'nın "*Mahalli İdareler*" başlıklı 127 nci maddesine göre "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*" şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu madde detaylı olarak ele alındığında yerel yönetimlerin beş unsuru uhdesinde barındırdığını görmekteyiz. Bu tanıma göre yerel yönetimler; il, belediye veya köyde yaşayanlar için kurulan, anılan yerlerde yaşayanların yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla faaliyet yürüten, karar organları seçim ile göreve gelen, kanunla kurulan ve kamu tüzel kişiliğini haiz olan idarelerdir. Gözler, yerel yönetim kavramı yerine mahalli idareler terimini kullanmayı tercih ederek mahalli idareleri "*Belirli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğun oluşturduğu ve merkezi idare karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tabi olan kamu tüzel kişiler*" (Gözler,2018:73) şeklinde tanımlamaktadır. Mezkûr tanıma göre mahalli idarelerin bir insan topluluğundan oluşma, belirli bir toprak parçası üzerinde kurulma, kamu tüzel kişiliğine sahip olma, merkezi idareye karşı özerkliği haiz olma ve merkezi idarenin vesayet denetimi altında olma şartlarını da taşıması gerekmektedir.

Anayasanın bahsi geçen maddesinin devamında ise idari vesayet yetkisi tanımlanmıştır. Söz konusu maddeye göre idari vesayet; "*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*" denilerek açıklanmaktadır. Böylece idari vesayetin kapsam ve sınırları net bir şekilde ortaya konulmuştur (Mecek ve Atmaca,2020:2069).

1.1.1. İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin tarihini Osmanlı Devleti'nin son yıllarına dek götürebilmek mümkündür. Günümüzde hizmet veren il özel idarelerinin temelleri, 7 Kasım 1864 tarihli ''*Teşkili Vilâyet Nizamnamesi*" ile atılmıştır. Özerklik kazanmaları ise yıllar sonra 1876 Kanuni Esasi'nin yayımlanmasıyla gerçekleşmiştir. İl özel idarelerinin hizmet etkinliğine ulaşmasında en çok katkı veren düzenleme ise 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'dur; Bu Kanun'un yerini 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu almıştır. Zamanla eski tarihli bu Kanun, çağın gereklerine cevap verememiş, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Koçak ve Kavsara,2012:64).

İl özel idareleri 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre faaliyetlerini sürdürmektedir ve anılan Kanun'un 3/a maddesinde İl Özel İdarelerinin kuruluş amacı tanımlanmaktadır. Söz konusu maddeye göre il özel idaresi; "*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*" olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye'de 6360 sayılı Kanun'un 2012 yılında kabul edilmesi akabinde 2014 yılında yürürlüğe girmesi ile beraber, il özel idaresi sayısı 51'e düşürülmüş ve diğer 30 ilde il özel idarelerinin görev ve faaliyetlerine son verilmiştir (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,2020).

5302 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesinde il özel idaresinin görevleri sayılmaktadır. Mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla il özel idarelerinin görevlerine aşağıda aynen yer verilmiştir:

"*a) Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,*

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

c) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri, yapmakla görevli ve yetkilidir".

Görüleceği üzere il özel idarelerinin görevlerinin mahalli müşterek nitelikli hizmetler özelinde yoğunlaştığı ve kırsal alanı kapsadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca anılan Kanun'la il özel idaresine oldukça fazla kamu görevini ifa etme görevi atfedilmiştir. Anılan görevlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının mali durum, hizmetin ivediliği ve gelişmişlik düzeyi ölçütlerinin göz önüne alınması esastır. Öte yandan vatandaşa en yakın ve en uygun yöntemle sunulması, engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilere uygun yöntemlerin seçilmesi de göz ardı edilmemesi gereken bir husustur. İl özel idaresinin görevleri sayılırken valiye il özel idaresinin yürüttüğü hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşlarıyla koordinasyon içerisinde yürütülmesi görevi de verilmiştir.

İl özel idareleri hizmetlerini ifa ederken kamu gücünü kullanabilmesi için birçok yetki ve imtiyazla donatılmıştır. Kanun'un 7 nci maddesinde il özel idarelerinin yetki ve imtiyazlarına yer verilmiş olup; bu yetki ve imtiyazlar şu şekilde özetlenebilir: Mevzuatla verilen görevleri ifa maksadıyla lüzumlu görülen faaliyetlerde bulunmak; taşınır ve taşınmaz almak, satmak, kiralamak, trampa etmek; borç almak, bağış kabul etmek; yetkisi dâhilinde olan izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek; görev alanları ile ilgili olarak üst normların cevaz verdiği şekilde yönetmelik çıkarmak; talimat vererek yetkisi kapsamındaki alanlarda ceza vermek; yasaklar koyarak mahalli kolluk gücü ile denetlemek; öz gelirler dışında kalan dava konusu hususlarla ilgili olarak sulh olmak; belediyelerin yetki alanı dışında bulunan kırsal alanlarda hizmete koyulacak olan asansörlerin tescilini yaparak denetlemek il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları olarak belirlenmiştir. Öte yandan il özel idareleri hizmetlerini ifa ederken vatandaş memnuniyetini ölçmek ve gereksinime uygun faaliyetlerde bulunabilmek için halk oylaması ile araştırma da yapabilmektedir.

Görüleceği üzere il özel idarelerinin çoğunlukla kırsal alanlarda sunmakla görevli oldukları, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ifası için yeterli düzeyde yetki ve imtiyazla donatıldığı anlaşılmaktadır.

1.1.1.1.İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresi; Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni organlarından teşekküldür. Vali, il özel idaresinin yürütme organıdır. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı

olma görevini yerine getirmektedir. İl encümeni ise il özel idaresinin danışma organıdır. 5302 sayılı Kanun'un ilgili maddesine göre il özel idareleri, mahalli müşterek hizmetleri ifa etmesi amacıyla özellikle kırsal alanlarda faaliyet gösteren, karar organları seçmenlerce belirlenen, ayrı bir tüzel kişilikle beraber idari-mali özerkliği haiz yapılar olarak nitelendirilmektedir. Aşağıda il özel idarelerinin organlarının görev, yetki ve sorumluluklarına yer verilmiştir.

1.1.1.1.1. İl Genel Meclisi

İl Genel Meclisi lafzı "Meclis-i Umumi-i Vilayet" ismiyle ilk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle kamu hukukunda yer almıştır. 1987 yılına kadar bu isimle zikredilmiştir, ancak 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile mezkûr Kanun mülga edilmiştir. Hâlihazırda 5302 sayılı Kanun tatbik edilmekte olup anılan Kanun'un zaman içerisinde gereksinimlere yanıt verebilecek şekilde değişikliklere uğradığı görülmektedir. Meclis, hizmet verdiği ilin parlamentosu hüviyetindedir. Üyeleri seçimle iş başına gelmektedir. Üyelerin seçiminde 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır. 2005 yılında kabul edilen yeni kanuna dek vali, il genel meclisi başkanlığı görevini de yürütmekte iken; söz konusu kanun değişikliği ile meclis başkanının üyeler arasından seçilmesi yoluna gidilmiştir (Bozlağan ve Can,2009:219). Böylece seçilmişlerin başkanı hüviyetindeki vali sadece il özel idarelerinin üst yöneticisi olarak konumlandırılmıştır. Meclis, görevli olduğu konularda bir karar erki olma fonksiyonunu üstlenmekte olup karar alma cihetine gidilmesi usulünde toplantı ve karar yeter sayısı şartı da aranmaktadır. Bu hususa değinmeden önce il genel meclisinin görev ve yetkilerine yer vermek gerekmektedir.

Meclisin görevleri ve hizmet sırasındaki yetkileri 5302 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesinde zikredilmiştir. Bu maddeye göre il genel meclisi; stratejik plan, yatırım planı ve çalışma planı ile il özel idaresi faaliyetleri ve çalışanlarının performans ölçütlerini karara bağlamakta, bütçeyi ve kesin hesabı kabul etmekte, yetkisi dâhilinde bulunan ödenek aktarımlarını yapmakta, il çevre düzeni planı ile imar planlarını karara bağlamakta, borçlanmayı ve şartlı bağışları kabul etmekte, encümen ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmekte, yönetmelik ve ücret tarifelerini kabul etmekte, norm kadro kapsamında iptal-ihdas ve değişiklikleri kararlaştırmakta ve bu Kanun uyarınca verilen diğer görevleri ifa etmektedir.

Yukarıda yer verilen görev ve yetkiler nazara alındığında il genel meclislerinin gerçek anlamda birer karar mercii oldukları anlaşılacaktır. Nitekim 2005 yılından önce sembolik bir nitelik taşıyan meclisler yılda sadece birkaç kez toplanırken günümüzde her ay toplanması, meclislerin işlerliğini ve karar erki olma vasfını güçlendirmiştir.

İl Genel Meclisinin, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanması gerekmektedir. Söz konusu toplantıda da karar alınabilmesi için toplantıya katılanların yarısından bir fazlası ile bir karar ittihazı cihetine gidilebilmektedir. Ancak karar yeter sayısının, meclisin toplam üye sayısının dörtte birinden az olmaması da gerekmektedir. Bu kaidelere göre varılan kararın hukuk âleminde icrai bir karar vasfına bürünebilmesi için mezkûr meclis kararının Vali onayına sunulması gerekmektedir. Söz konusu durum 5302 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinde şu şekilde hüküm altına alınmıştır,

> *''İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.''*

Ancak söz konusu madde hükmüne göre Vali'nin hukuka aykırı gördüğü ve gerekçesi ile iade ettiği kararın meclis tarafından tekrar görüşülmesi akabinde yine aynı kararı salt çoğunlukla alması halinde anılan kararın niteliği muğlak bir hal almaktadır. Oysa maddenin yürürlüğe girdiği zamanki haline bakıldığında *"yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir"* hükmünün *"merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır"* denilerek Anayasa Mahkemesi tarafından 18/1/2007 tarihli ve E:2005/32, K:2007/3 sayılı kararıyla iptal edildiği anlaşılmıştır. Bu husus nazara alındığında il özel idarelerinde valinin üst yönetici olması ve seçilmişlerin almış olduğu kararlar üzerinde sahip olduğu bu yetki ile yerel yönetimler reformunun örtüşmediği izlenimi doğmaktadır. Başka bir deyişle meclisin karar organı olma vasfına bu maddedeki hüküm ile set çekildiği değerlendirilmektedir. Daha önce de değinildiği üzere 5302 sayılı Kanun'un tanımlar kısmında il özel idarelerinin karar organının seçmenlerce seçilerek oluşturulduğu ve bu kamu tüzel kişiliklerinin idarî ve malî özerkliği haiz oldukları hüküm altına alınsa da Anayasa Mahkemesi'nin "*vesayet yetkisinin zayıflatıldığı*" yönündeki kanaati ile atanmış

valinin kararı karşısında seçilmiş meclisin kararını etkisizleştirmeye yol açacak bir değerlendirmeye imza attığı görülmüştür (Demirel,2014:176).

1.1.1.1.2. İl Encümeni

5302 sayılı Kanun'un 25 inci maddesine göre İl Encümeni; valinin başkanlığında toplanmaktadır. Üyelerinin yarısı atanmış, diğer yarısı da seçilmişler arasından belirlenmektedir. Atanmışlar arasında genel sekreter ile valinin her yıl birim amirlerinden atadığı iki üye bulunmaktadır. Seçilmişler arasında da il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye bulunmaktadır. Valinin katılmadığı toplantılara ise genel sekreter başkanlık etmektedir.

5302 sayılı Kanun'dan evvel meclis senede iki defa toplanmaktaydı ve bu düzende encümen karar organı özelliğine sahipti. Daha sonraki düzenleme ile meclis her ay toplanmaya başlamış olup encümenin karar organı olma özelliğine de son verilmiştir. Encümenin karar organı olma özelliğini yitirmesi ile birlikte atanmış üyelerin de encümende mevcudiyetine imkân tanınmıştır (Koçak ve Kavsara,2012:71).

5302 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi İl Encümeni'nin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemiştir. Mezkûr maddeye göre özetle; İl Encümeni, danışma fonksiyonunu üstlenen bir yapı olarak stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı incelemekte, bu tahkik akabinde anılan dokümanları il genel meclisine bildirmektedir. Yıllık çalışma programına alınan mahalli müşterek nitelikli işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını alma ve uygulama yetkisi ve görevi de il encümenindedir. Öte yandan il encümeni öngörülmeyen giderlere dair ödeneğin harcama yerlerini belirlemekte, bütçede belirlenen ödenekleri aktarma yapmakta, mezkûr Kanun ile diğer mevzuat uyarınca il encümenine verilen ceza kesme yetkisini tatbik etmekte, öz gelirler dışında yer alan ve belirli bir limitin altında olan ihtilaflar özelinde sulh kararı alabilmekte, taşınmazlar özelinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu dâhilinde işlem yapabilmektedir. Ayrıca görev ve yetki sahası içerisinde yer alan kamuya açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemekte, üst yönetici olan vali tarafından encümene tevdi edilen konularda görüş bildirerek mevzuatla hüküm altına alınan diğer görevleri ifa etmektedir.

5302 sayılı Kanun'un "*Encümen Toplantısı*" başlıklı 27 nci maddesinde, encümenin haftanın en az bir günü önceden belirlenen yer ve saatte olağan şekilde toplanacağı da hüküm altına alınmıştır. Öte yandan başkanın acil gördüğü hallerde

encümeni toplama yetkisi de bulunmaktadır. Yapılan toplantılarda ise kararlar salt çoğunlukla alınmakta, oyların eşit çıkması halinde ise başkanın oy verdiği tarafın kararının çoğunluk sayılacağı kabul edilmektedir. Vali ise hukuka aykırı gördüğü kararın bir sonraki toplantıda tekrar gündeme alınmasını isteyebilmektedir. Encümen üyeleri de daha önce almış oldukları kararda ısrar etmeleri halinde mezkûr kararın kesinleşeceği düzenlenmiştir. İl genel meclisinde başlangıçta yer alsa da Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilen bu düzenlemenin il encümeni özelinde varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Böyle bir durumda valiye, ısrar edilen kararın yürütmesini durdurarak, idari yargıya yürütmeyi durdurma talebiyle başvurabilme yetkisi tanınmıştır (Uçar,2021:619).

1.1.1.1.3. Vali

Valiler, 10/07/2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3 sayılı "*Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine*" ve diğer özel mevzuat uyarınca atanmaktadırlar. Anılan Kararnamenin "Atanma Usulü" başlıklı 2 nci maddesinde Kararname ekinde bulunan (I) sayılı listede yer alanların Cumhurbaşkanı Kararıyla atama yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Listenin dokuzuncu sırasında ise Valiler bulunmaktadır (Özkaya,2021:79).

Vali, il özel idaresinin üst yöneticisi ve aynı zamanda tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. Görüleceği üzere vali, il özel idaresinin işleyişi içerisinde iki görevi haizdir. Valinin il özel idaresinin başı olması teorik olarak onu il genel meclisine ve o ilde yaşayan vatandaşlara karşı sorumlu kılmaktadır. Ancak uygulamada bu durum çok farklıdır. Vali, il genel meclisinin başkanı olmadığından ve meclisin valiyi azletme gibi bir hukuki yetkisi bulunmadığından, ayrıca valinin seçimle iş başına gelmemesi münasebetiyle teoride bahsedilen sorumluluğun uygulanması mümkün gözükmemektedir (Bozlağan ve Can,2009:226).

Bu görevleri ifa ederken sahip olduğu yetkiler ve ayrıca görev detayları 5302 sayılı Kanun'un 30 uncu maddesinde, büyük çoğunluğu idarenin işlemlerinin yürütülmesine yönelik olan valinin görevlerini şöyle özetleyebiliriz: Amir olarak il özel idaresini yönetme, mevzuatta öngörülen planları hazırlama, uygulama ve raporlama görevinin yanında vali il encümeninin de başkanıdır. İl özel idaresinin menkul ve gayrimenkullerinin, ayrıca kuruluşun alacaklarının takibini yapmaktadır. İdari görevlerinin yanında ilin huzur ve güvenliğinden de vali sorumludur. Bunlara ek olarak

valinin, mer'i mevzuat hükümlerinde de kendisine atfedilen görevleri bulunmaktadır (Mecek,2020:306).

Bu noktada 5302 sayılı Kanun'un "*Faaliyet Raporu*" başlıklı 39 uncu maddesine de dikkat çekmekte fayda bulunmaktadır. Söz konusu maddede sadece il özel idaresi ile ilgili faaliyet raporunun hazırlanarak meclise sunulacağı ve akabinde de İçişleri Bakanlığına iletileceği düzenlenmektedir. Ancak burada faaliyet raporunun yeterli görülmemesi halinde ne yapılacağı düzenlenmemiştir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesinde meclis tarafından yapılan oylamada üye tamsayısının dörtte üçünün faaliyet raporunu yeterli görmemesi halinde alınan karara binaen Danıştay tarafından belediye başkanının başkanlığı düşürülmekte iken il özel idaresinde vali özelinde bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. 5302 sayılı Kanun'un "Hizmette aksama" başlıklı 40 ıncı maddesinde de hizmette aksama halinde İçişleri Bakanlığının bu hususun giderilmesini il özel idaresinden, akabinde de o ilin valisinden isteyeceği hüküm altına alınmıştır. Ancak valinin, il genel idaresinin başı olmasının yanı sıra il özel idaresinin üst yöneticisi de olması dikkate alındığında yukarıda yer verilen hükümlere göre il özel idaresinin üst yöneticisi olarak hizmette aksamayı gideremememesi halinde bu aksaklığı o ilin valisi hüviyetiyle gidermek durumunda kalacaktır. Dolayısıyla valinin bir il özelinde taşra teşkilatı kapsamında il genel idaresinin başı olmasının yanı sıra il özel idaresinin de üst yöneticisi olması özelinde kayda değer bir çelişkinin ortaya çıktığı değerlendirilmektedir.

1.1.2.Belediyeler

Türkiye tarihinde bilinen ilk belediye Osmanlı döneminde 1854 yılında teşekkül ettirilen İstanbul Şehremaneti'dir. 1857 yılında ise Galata'da "Altıncı Belediye-i daire" kurulmuştur. Belediyelerle alakalı bir sonraki hukuki düzenleme ise 1877 yılında yürürlüğe konulan Dersaadet Belediye Kanunu'dur. Bu Kanunla beraber İstanbul yirmi daireye bölünmüş ve sınırları belirlenmiştir. Yine aynı yılda Vilayetler Belediye Kanunu yürürlüğe konmuş, İstanbul'da uygulanan bu model Anadolu'ya da taşınmıştır. Kurulan bu model 1930 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet döneminde yapılan ilk düzenleme 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 2000'li yıllara geldiğimizde Avrupa Birliği uyum çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerde reform çalışmaları doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi 5215 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş, ancak bu Kanun Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir. Akabinde de bu Kanun yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş

ve Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır. Ancak bu sefer de anılan Kanun Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Nihayetinde 5393 sayılı Belediye Kanunu Cumhurbaşkanınca onaylanarak 2005 yılında yürürlüğe girmiştir (Karabulak,2013:72).

Türkiye'de hâlihazırda belediye yönetimleri ilgisine göre iki kanuna tabi olarak işlemlerini yürütmektedirler. Bunlar; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. 5216 sayılı Kanun'un "*Amaç*" başlıklı 1 inci maddesinde anılan Kanun'un amacı "*büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak*" şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca bu Kanun, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir sınırlarının tabi olacağı kanundur. 5393 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinde ise amaç "*belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek*" olarak nitelendirilmektedir. Bu Kanun ise büyükşehir belediye sınırları dışında yer alan tüm belediyeleri kapsamaktadır.

5393 sayılı Kanun'a göre belediyeler, "*mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacı ile kurulan, karar organı seçmenler tarafından seçilen, idarî ve malî özerkliğe ve ayrıca kamu tüzel kişiliğine haiz idareler*" olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda zikredilen tanım belediyelerin temel unsurlarını içeren bir tanım olmakla beraber, 1982 Anayasası'nda yer alan vesayet kavramını içermediğinden Gözler tarafından eksik bir tanım olarak değerlendirilmiştir. Gözler'e göre belediye "*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip ve merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olan kamu tüzel kişisidir*" (Gözler,2018:333). Bu çerçevede bir idarenin belediye olarak nitelendirilebilmesi için aşağıda zikredilecek beş özelliği haiz olması gerekmektedir: İlk olarak yerleşim yeri olarak nitelendirilen coğrafi alana, ikinci olarak yerleşim alanında yaşamını sürdüren insan topluluğuna, üçüncü olarak ise kamu tüzel kişiliğini haiz olmalıdır. Bir sonraki kıstas ise merkezi idareye karşı özerkliğinin olması, son olarak da merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olmasıdır.

Tablo 1.1. Belediyelerin türlerine göre sayıları

Belediye Türü	Büyükşehir Belediyesi	İl Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi
Sayısı	30	51	519	403	386

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundan derlenmiştir.

Görüleceği üzere 2021 yılı itibarıyla toplam 1.389 adet belediye bulunmaktadır. Söz konusu belediyeler de hizmet sundukları mülki yerleşim yerinin niteliğine göre yukarıdaki tabloda yer alan belediye türleri şeklinde tasnif edilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesinde belediyelerin görevlerine yer verilmiştir. Söz konusu madde hükmünde belediyelerin görevlerine şu şekilde yer verilmiştir. Alt yapı çalışmaları kapsamında su ve kanalizasyon ve bununla eş güdümlü olarak imar çalışmalarını yapmak, ulaşım planları ve bu planlar kapsamında gerekli çalışmaları yürütmek, kentin çevre sağlığını koruyarak temiz olmasını sağlamak ve katı atık hizmetlerini yürütmek, kente değer katan coğrafi bilgi sistemleri ve kent bilgi sistemlerini hayata geçirmek, ambulans ve acil yardım hizmetlerinin yanı sıra itfaiye hizmetini ifa etmek, belediyenin kolluk gücü olarak nitelendirilen zabıta birimini kurmak, kentin yeşil alanlarını oluşturmak ve bakımlarını sağlamak, bu kapsamda ağaçlandırmalar yapmak, ayrıca mezarlık alanlarını belirleyerek, bu alanların bakımlarını yapmak, defin hizmetlerini sunmak, kentin tanıtımının sağlanması gayesiyle kültür sanat faaliyetleri düzenlenmesine öncülük etmek, kent sakinlerine mesleki beceri kazandırmak ve nikâh işlemlerini yürütmek; bunlara ek olarak kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açmak görevlerini yerine getirmektir. Konukevleri açılması noktasında büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 100.000 üstünde olan belediyelerin bu hizmeti sunması zorunlu iken, diğer belediyeler ise mali durumları el verdiği ölçüde bu hizmeti sunabilirler. Bu sayılan görevler mahalli, müşterek nitelikteki ve zorunlu olarak yerine getirilmesi gereken görevler olarak değerlendirilebilir. Bunun yanında belediyelerin ihtiyari nitelikte sayılan ve mali durumlarına göre ifa edebilecekleri görevleri de bulunmaktadır. Bu görevlerin ise; okul inşaatı yapılması veya okulların bakım ve onarımının yapılması, eğitim öğretim kapsamında okullara malzeme temininin sağlanması, sağlık tesisleri açılması veya işletilmesi, ibadethanelerin bakım onarımı, kent tarihine ışık tutan yapıtların bakım ve onarımı, sporu teşvik etmek maksadı ile spor malzemesi dağıtımı, amatör spor

kulüplerine nakdi yardım veya ayni yardım sağlanması şeklinde sayılması mümkündür (Can,2013:181).

1.1.2.1.Belediyelerin Organları

5393 sayılı Kanun'a göre belediyelerin organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı'dır. Belediye meclisi belediyenin genel karar organı, belediye encümeni belediyenin danışma organı, belediye başkanı ise belediyenin yürütme organı olarak nitelendirilmektedir. Aşağıda belediyelerin organları sırasıyla ve ana hatları ile incelenmiştir.

1.1.2.1.1. Belediye Meclisi

Belediye meclis üyeleri daha önce de bahsettiğimiz 1984 yılında yürürlüğe giren 2972 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda seçilmektedir. Mezkûr Kanun'un seçilecek üye sayılarını belirten 5 inci maddesinde üye sayılarının nüfusa orantılı olarak belirleneceği hususu yer almaktadır. Anılan madde hükmüne göre bir belediye meclisi en az dokuz asil ve yedek üyeden oluşurken, bu sayı nüfusa göre en fazla elli beş asil ve yedek üye olabilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un "*Meclis toplantısı*" başlıklı 20 nci maddesine göre, meclis her ayın ilk haftasında önceden belirlenen yerde toplanmakta, belirli bir yerin dışında toplanılması gereken durumlarda ise meclis üyelerine bilgi verilmek kaydıyla belediye başkanının belirlediği yerde meclis toplanabilmektedir. Meclisin olağan toplanma şekli açık toplantıdır, ancak başkan ya da üyelerin gerekçeli talebi ve katılanların salt çoğunluğunun kabulü ile kapalı toplantı yapılabilmesi mümkündür. Meclisin her ay yaptığı olağan toplantıların haricinde, belediye başkanının yılda en fazla üç kere meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi de bulunmaktadır. Olağanüstü çağrı ile toplanan meclis çağrıda belirtilen konu dışında gündem belirleyememektedir. Mezkûr Kanun'un "*Meclis kararlarının kesinleşmesi*" başlıklı 23 üncü maddesine göre, belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar kesinleşirken; hukuka aykırı görülen kararlar ise gerekçesi ile yeniden görüşülmesi maksadıyla beş gün içinde meclise iade edilebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenen kararlar meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi halinde kesinleşmektedir. Bu durumda belediye başkanına idari yargıya başvuru yapma hakkı verilmektedir. Öte yandan mezkûr kararların yürürlüğe girebilmesi için kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mülki idare amirine gönderilmesi de gerekmektedir.

Belediye meclisinin görevleri 5393 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinde özetle şu şekilde sıralanmaktadır: Belediyenin stratejik plânı ile yatırım ve çalışma programlarını, bütçe ve kesin hesap ile diğer stratejik dokümanlarını görüşerek kabul etmek, bütçede belirtilen ödenek aktarmaları yapmak, imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, borçlanmaya, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına karar vermek, belediye hizmetlerine dair ücret tarifesini belirlemek, şartlı bağışları kabul ederek öz gelirler dışında kalan dava konusu uyuşmazlıklarda sulh olmak, belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulmasına ve özelleştirilmesine karar vererek diğer iş ve işlemlerin yapılmasına karar vermek, belediye adına imtiyaz verilmesine ve yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile belediye hizmetlerinin yapılmasına karar vermek, belediye ile ilgili üye seçimlerini yaparak kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, yönetmelikleri kabul etmek, yetki alanındaki meydan, cadde, sokak, park, tesis gibi yerlere ad vermek, mahalle kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesine karar vermek, birliklerin kurulmasına ve birliklerden ayrılmaya karar vermek, mahalli müşterek konularda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine karar vermek, fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek, encümen ile başkan arasındaki anlaşmazlıkları çözmek, mücavir alan dışında hizmet götürülmesine karar vererek üst normlara uygun olarak hazırlanan belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek gibi çok sayıda görevi ve yetkisi bulunmaktadır.

Yukarıda madde metni esas alınarak yer verilen görevler dikkate alındığında belediye meclislerinin sistem içerisindeki fonksiyonunun "*karar verme*" noktasında oldukça derinleştirildiği, anılan yapıların daha demokratik bir organ haline getirilerek kente dair neredeyse bütün mahalli müşterek konularda meclisin söz sahibi kılındığı görülmektedir.

1.1.2.1.2 Belediye Encümeni

5393 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesine göre, belediye encümeninin oluşumunda nüfus ölçütü esas alınmıştır. İl belediyeleri ve nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyeler ile diğer belediyelerin encümen yapılarında farklı bir oluşuma gidildiği anlaşılmaktadır. Şöyle ki; il belediyeleri ve nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyelerde, meclisin kendi üyeleri arasından encümene katılmak üzere üç üye seçmesi ve belediye başkanının da birim amirleri arasından mali hizmetler birim amiri ile iki üye daha seçmesi

ile encümen teşekkül ettirilmektedir. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinden iki üye, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere de belediye başkanınca iki amir encümen organında bir yıl için görevlendirilmektedir. Encümenin başkanı belediye başkanı olup toplantıya katılamaması halinde yerine belediye başkan yardımcısı veya encümen üyesini görevlendirebilmektedir (Sezik,2017:74).

Belediye encümeninin görevleri 5393 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesinde şu şekilde yer almaktadır: Belediyenin stratejik planını ve buna bağlı yıllık olarak hazırlanan bütçesi hakkında meclise görüş sunmak, kesin hesabı incelemek, belediyenin faaliyetleri kapsamında kamulaştırma işlemlerini uygulamak, öngörülmeyen giderler için ayrılan ödeneğin harcanacağı yerleri saptamak, yetkisi dâhilinde bütçe kalemleri arasında aktarım yapmak, belediye adına yetkisi dâhilinde cezalar vermek, belediye sınırları içerisinde yer alan umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, üç yılı aşmayan taşınmaz kiralamalarına karar vermek.

Yukarıda yer verilen maddeler dikkate alındığında encümenin danışma organı vasfında olduğu, belediye meclisine iletilecek olan konuların görüşüldüğü bir yapı olduğu anlaşılmaktadır.

1.1.2.1.3. Belediye Başkanı

5393 sayılı Kanun'un 37 nci maddesine göre belediye başkanı, belediyenin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Başkan, başkanlık süresi boyunca birtakım yasaklara tabidir. Mensubu olduğu siyasi partinin yönetiminde bulunamaz ve denetim organlarında herhangi bir görev ifa edemez. Ayrıca profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetimlerinde yer alamaz, ancak bu yasak amatör spor kulüpleri için geçerli değildir. Mezkûr Kanun'un başkanlığın sona ermesiyle alakalı 44 üncü maddesinde belediye başkanlığının, re'sen ve Danıştay kararıyla iki şekilde sona erebileceği anlaşılmaktadır. Re'sen sona erme halleri; başkanın ölümü ve istifa etmesi halidir. Danıştay'ın başkanın görevine son vermesi için ise İçişleri Bakanlığının Danıştay'a başvurması ve aşağıda sayılan dört durumdan birinin gerçekleşmesi gerekmektedir:

"*a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,*

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması" (Çelik,2005:154).

Belediye başkanı belediyenin yürütme organı olması hasebiyle kendisine birçok görev atfedilmiş ve bu ölçüde yetkilendirilmiştir. Bu görev ve yetkiler 5393 sayılı Kanun'un 38 inci maddesinde özetle aşağıdaki şekilde yer almaktadır:

Belediye teşkilâtının amiri olarak teşkilâtı sevk ve idare etmek, ilgili mercilerde temsil etmek, hak ve menfaatlerini korumak, stratejik plan ile diğer dokümanları hazırlamak, uygulamak, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, gerekli mercilerden izin alınması dâhilinde sözleşme imzalamak, tahsil edilmesi gereken alacakların takibini sağlamak, belediye meclisi ve belediye encümeninin başkanlığını yürütmek, kentin huzur ve esenlik içinde hayata devam etmesi için her türlü önlemi almak, tahsisi yapılan temsil giderlerine has ödeneği kullanmak, yetkisi uhdesindeki personeli atamak, işletmeler ve belediyeye bağlı kuruluşların denetimini gerçekleştirmek, engellilere yönelik projelerde bulunma, bunlar haricinde kanunda belirtilen görevleri ifa etmek.

1.1.3.Köyler

Köyler, insanların topluluk halinde yaşamaya başladıkları zamanlardan beri varlığını sürdüren mekânlar olarak toplum içerisinde yönetsel bir yapı olarak ele alınmışlardır. Köylerin daha sistematik bir şekilde yönetilmesi hususuna gelirsek anılan çabanın Osmanlı Devleti'nin son zamanlarına tekabül ettiği ileri sürülmektedir. Bu çerçevede ilk düzenlemeler 1800'lü yıllarda yürürlüğe konmuştur. Sırasıyla yapılan düzenlemeler "*1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi*", daha sonra "*1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*", "*1876 tarihli Bucakların Yönetimi Hakkındaki Tüzük*" ve son olarak da "*1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu*"dur. Anayasal boyutta köylerin 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer aldığı görülmüştür (Eldem,2015:40).

Cumhuriyet döneminde ise köylerin işlemlerinin yürütülmesine esas teşkil eden kanun 1924 yılında yürürlüğe konulan ve hala tatbik edilen 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Kanun'un birinci maddesinde "*nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir*" hükmü ile köyün tanımı yapılmış ve yerleşim yerinin köy sayılması için ilk şartın nüfus kriteri olduğu anlaşılmıştır. Bununla beraber Kanun'da iki farklı köy tanımı daha bulunmaktadır. İlki Kanun'un 2 nci maddesinde yer alan "*Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*" şeklindeki tanımdır. *Diğeri ise* 7 nci

maddede yer alan "*Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir*" hükmünde yer alan tanımdır. Gözler'e göre köyün tanımı şu şekildedir, "*Köy, köy sınırları içerisinde yaşayan nüfusu 150 ile 2.000 arasında değişen insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezi idare karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tabi olan kamu tüzel kişisidir*" (Gözler,2018:425). Yapılan bu tanımdan da anlaşılacağı üzere bir yerleşim yerinin köy olarak nitelendirilebilmesi için beş unsura sahip olması gerekmektedir. Bu çerçevede anılan yerin; belirli bir coğrafi alanı haiz olması, o alanda mukim olan insanların bulunması, yerleşim yerinin kamu tüzel kişiliğini haiz olması, özerk bir yapısının olması ve vesayet denetimine tabi olması halinde "köy" hüviyetine sahip olabilecektir.

Hâlihazırda uygulanmakta olan Köy Kanunu yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çeşitli değişiklik girişimleri ile Kanun'un güncel halde tutulması ve gereksinimlere yanıt verecek şekilde idame ettirilmesi amaçlanmıştır. Ancak anılan çabalar sonuç vermemiş, lüzum bulunan kimi düzenlemeler de İl Özel İdaresi Kanunu ve İl İdaresi Kanunu gibi diğer özel kanunlarda yapılan değişikliklerle sağlanabilmiştir (Özaslan,2011:184).

Köy idarelerinin organları "*köy derneği*", "*köy ihtiyar meclisi*" *ve* "*köy muhtarı*"dır. Köy derneği, köyde seçme ehliyeti olan kişileri ifade etmektedir. Köy ihtiyar meclisi, köy derneği tarafından seçilen köyün danışma ve karar organıdır. Köy muhtarı ise köyün temsilcisi ve yürütme organıdır (Zor,2018:87).

Köy yönetimi hususunda değinilmesi gereken en önemli nokta ise vesayet yetkisinin diğer yerel yönetimlerden daha belirgin şekilde uygulanmasıdır. Mülki amirler direkt olarak seçilerek göreve gelen belediye başkanlarını görevden alamaz iken; kaymakamlar, seçilmiş muhtarları görevden alabilmektedirler. Hatta köy bütçelerine müdahale dahi edebilmektedirler (Mehmetbeyoğlu,2020:230).

Köyün işleri mezkûr Kanun'un 12 nci maddesinde mecburi işler ve köylünün isteğine bağlı işleri olarak ikiye ayrılmıştır. 13 üncü maddede mecburi işler 37 bent, 14 üncü maddede ise köylünün isteğine bağlı olan işler 32 bent halinde sayma yöntemiyle sıralanmıştır. Söz konusu görevler incelendiğinde 1924 yılında yürürlüğe giren ve hala uygulanmakta olan Kanun'da su ve kanalizasyon anlamında köylerin önemli görevlerinin olduğu görülmektedir. Nitekim köye sağlıklı bir şekilde içme suyu getirilmesi, çeşme yapılması, su hattının mezarlık ve gübrelik gibi suyun kalitesini bozacak veya salgın hastalıklara sebebiyet verecek yerlerden geçirilmemesi, kuyuların çevreye zarar

vermeyecek şekilde yapılması, evlerde kullanılan atık suların çeşme, kuyu ve pınar sularına karışmasının engellenmesi, su kaynaklarının etrafının temiz tutulması, bu yerlerin sel sırasında zarar görmesinin engellenerek taşkın yolunun değiştirilmesi gibi önemli görevlere yer verildiği görülmektedir.

6/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde bulunan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece anılan yerlerdeki köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüştür. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya konulması akabinde 34.283 olan köy sayısı 18.143 olarak değişmiştir. 16.140 köyün tüzel kişiliğine son verilmiş ve bu köyler mahalleye dönüştürülmüştür (Mahalli İdareler 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu).

5216 sayılı Kanun'a 16/10/2020 tarih ve 7254 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesi ile Ek Madde 3 eklenmiş, söz konusu düzenleme kapsamında da büyükşehir belediyelerinde kırsal alanda yer alan ve tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylere kırsal olma vasfını sürdürdükleri süre boyunca "kırsal mahalle" veya "kırsal yerleşik alan" denilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece en küçük yerleşim birimi olarak köy ve mahalle ayrımına bir de "kırsal mahalle" ve "kırsal yerleşik alan" kavramları da dâhil olmuştur. Söz konusu değişiklik hâlihazırda büyükşehir belediyelerinin bulundukları yerlerde kırsal mahiyet içeren ve daha önce köy tüzel kişiliğine sahip olan yerler için tatbik imkânı bulan bir uygulama olduğunu söylemek doğru olacaktır. Henüz uygulama sürecine yeni başlanan kırsal mahalle modelinin uygulama esaslarını belirtmek üzere 15/04/2021 tarih ve 31455 sayılı Resmî Gazete'de "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Anılan Yönetmelikte "*kırsal mahalle*" ve "*kırsal yerleşik alan*" tespitinde aranılacak hususlara yer verilmiştir. Bir mekânın kırsal yerleşim özelliğinin devam edip etmediğinin tespitinde; kent merkezine uzaklık, ulaşım imkânı, içme suyu, kanalizasyon ve yol gibi hizmetlerden en az birinin bulunması, yapılaşmada kırsal niteliğin idame ettirilip ettirilmemesi, imar mevzuatı kapsamında gelişme alanı içerisinde olup olmaması, sosyo-ekonomik olarak kırsal mahiyette bir yaşamın mevcut olup olmaması kıstaslarından en az birinin sağlanması ile ilgili belediyenin belirleyeceği benzeri kriterlerin esas alınmasının gerektiği hükme bağlanmıştır.

1.1.4. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi

Kentleşme, sanayileşme gibi tetikleyici nedenlere bağlı olarak kentlerde yaşayan insanların sayısı gittikçe artmış, buna bağlı olarak da klasik belediye yönetim modelleri bu mekânlar için uygulama kabiliyetini yitirmiştir. Söz konusu dönüşüm ve kentsel büyüme neticesinde büyük kentler için alternatif kentsel yönetim modelleri arayışına başlanılmıştır (Arıkboğa,2013:52).

Türkiye'de büyükşehir yönetim modellerinin temeli, öncesinde devam eden çeşitli girişimlerden de yararlanılarak 1980 askeri darbesinden sonra atılmıştır. Darbe sonrasında oluşturulan Milli Güvenlik Konseyi; büyükşehirlerin yakınında bulunan belediyeleri, büyük belediyelere bağlayarak büyükşehir oluşumunda ilk adımı atmışlardır. Daha sonra 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili bölüme geniş şekilde yer verilmiştir. 1984 yılında büyükşehir yönetimi konusunda iki önemli düzenleme yapılmıştır. İlki "*195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamedir*" (KHK). Anılan KHK ile belediye hudutları içerisinde birden fazla ilçe bulunan belediyeler büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmiştir. Diğer önemli düzenleme ise aynı yılın Temmuz ayında yayımlanan 3030 sayılı "*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*"dur. 2002 yılında başlayan yeni kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında, yerel yönetimlerin dönüşümüne ve değişimine büyük önem verilmiştir. Bu çalışmalar doğrultusunda büyükşehirler için önemli ilerleme 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Anılan Kanun'un ilk halinde büyükşehir belediyesinin tanımı; "*En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*" şeklinde yapılmıştır. Yine Kanun'un ilk halinde büyükşehir olabilmek için "*belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir*" şartı bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin tanımı önemli değişikliğe uğramıştır. Hâlihazırda 5216 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesine göre büyükşehir belediyeleri "*Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe*

sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmaktadır. Kanun'un yeni halinde büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırı olarak güncellenmiş, ilk halinde yer alan mesafe şartı bu şekilde kendiliğinden ortadan kalkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kuruluşu için tek şart ise nüfusunun 750.000'den fazla olması haline gelmiştir (Oktay,2020).

Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehirde bulunan ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda bentler halinde sayılmaktadır. Bu görevleri altı bölüme ayırarak inceleyebilmek mümkündür. Bu bölümler şu şekildedir; imar ve şehir düzeni ile alakalı görevler, çevre ve sağlık ile ilgili görevler, altyapı ve ulaşım hizmetleri, tesis ve işletmeler ile ilgili görevler, sosyal ve kültürel hizmetler ile alakalı görevler ve diğer görevler (Namlı,2019:44).

Maddeler halinde görevlerin detayları ise özetle şu şekildedir: stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programlarını ve bu doğrultuda bütçeyi hazırlamak, çevre düzeni plânına uygun olarak 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, mevzuatla büyükşehir belediyesine verilen konularda imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, görev alanındaki yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak, kent içi ulaşım ile ilgili planlama ve diğer iş ve işlemleri yapmak, sokaklar dışında kalan yerlerde park görevini ifa etmek, sokak dışındaki yerlerin bakımı, onarımı ve temizliği ile karla mücadele görevini ifa etmek, kentsel alana dair numarataj görevini yerine getirmek, kent ve coğrafi bilgi sistemlerini kurmak, çevrenin ve havzaların korunmasını sağlamak, ağaçlandırma yapmak, kent sağlığını sağlayacak şekilde iş yerlerini belirli yerlerde toplamak, katı atık planını yapmak ve yeniden değerlendirmek, yetki alanında zabıta hizmetini vermek, itfaiye görevini yürütmek, yolcu ve yük terminali yapmak, gerektiğinde eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri için tesisler yapmak, kent içi toplu taşıma görevi ile su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, dereleri ıslah etmek, hal ve mezbahaları yapmak, mezarlık ve defin hizmetlerini yürütmek, dezavantajlılar için gerekli mahalli müşterek hizmetleri yürütmek, sosyal tesis ve kurslar açmak ve bu konularda mevzuatın cevaz verdiği konularda bu hizmetleri yaptırmak suretiyle büyükşehir belediyeleri görevli ve yetkili kılınmıştır (Kayan,2015:209).

Makro nitelikteki görevleri büyükşehir belediyeleri ifa ederken mikro düzeydeki hizmetlerle sokaklar özelindeki görevleri de ilçe belediyelerinin yaptığı söz konusu mevzuat hükümlerinden anlaşılmaktadır.

1.1.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları belediyenin organları ile özdeştir. Söz konusu organlar Büyükşehir Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı ve Büyükşehir Encümenidir. Belediyelerden farklı olarak büyükşehir belediyelerinde danışmanlar da görevlendirilebilmektedir. Aşağıda söz konusu organlar hakkında kısaca bilgi verilmektedir.

1.1.4.1.1 Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı Kanun'dan evvel büyükşehir belediyelerinin uygulamalarına yön veren 3030 sayılı Kanun'a göre, belediye meclisi yılda üç kere Mart, Temmuz ve Kasım aylarında toplanmaktaydı. 5216 sayılı Kanun'la toplanma sıklığı her ay olarak değiştirilmiş ve meclisin toplanması sürekli hale getirilmiştir. Belediye meclisi seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün, meclis başkanlık divanını oluşturmak için kendiliğinden toplanmakta; büyükşehir belediye başkanı, bu toplantıya başkanlık ederek gizli oyla ve üyeleri arasından, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini ve en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için seçmektedir (Köken,2016:3515).

5216 sayılı Kanun'un 12 nci maddesine göre meclis, büyükşehir belediyesinin genel karar organıdır. Meclis başkanı, büyükşehir belediye başkanı olmakla beraber büyükşehir sınırları içerisinde bulunan ilçe belediye başkanları meclisin doğal üyeleridir. Diğer üyeler ise 2972 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesi uyarınca ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte birinden oluşmaktadır. Mezkûr Kanun'un meclis toplantısı ile hükümlerin yer aldığı 13 üncü maddesine göre meclis her ayın ikinci haftasında önceden belirlenen yerde toplanmaktadır. Meclis olağan toplanma halleri dışında başkanın meclisi yılda en fazla üç kez olağanüstü şekilde toplantıya çağırma hakkı bulunmaktadır. Bu şekilde yapılan toplantılarda olağanüstü toplantı konusu dışında konu gündeme alınamamaktadır (Çelik, vd.,2015:161).

Meclis kararlarının kesinleşmesi mezkûr Kanun'un 14 üncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. Meclis tarafından alınan kararlar, başkan tarafından yedi gün içerisinde meclise iade edilmezse karar alındığı tarihten itibaren kesinleşir, ancak alınan karar

başkan tarafından hukuka aykırı görülmesi durumunda yedi gün içerisinde gerekçesiyle birlikte meclise iade edebilir. Bu yolla meclise iade edilen kararlar üye tam sayısının salt çoğunluğu ile tekrar kabul edilirse karar kesinleşir. Israr edilip de kesinleşen kararlar aleyhine başkan, idari yargı yoluna başvurabilir. Kabul edilip kesinleşen kararların hukuk âleminde etkili ve icrai bir karar olabilmesi için son şart ise mezkûr kararın yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülki idari amirine gönderilmesidir.

1.1.4.1.2. Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı Kanun'un 17 nci maddesine göre, belediye başkanı o mahalde oturan seçmenler tarafından seçilerek iş başına gelmektedir. Başkan, belediyenin üst düzey yöneticisi ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi konumundadır. Belediye başkanı, çeşitli sebeplerden dolayı görev başında olmadığı durumlarda yerine vekâlet etmesi için meclis üyeleri arasından birini görevlendirebilir. Ancak büyükşehir belediyelerinde başkan vekili olarak görevlendirilecek kişinin ilçe belediye başkanı olamayacağı da ayrıca düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediye başkanının görevleri 5216 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinde özetle şu şekilde yer almaktadır: Belediyeyi sevk ve idare etmek ve bu kapsamda beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, stratejik plân dâhilinde belediyeyi yönetmek, bütçeyi hazırlayarak uygulamak, belediye faaliyetlerini izlemek ve sonuçları meclise raporlamak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık ederek bu organların kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak, bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, bağlı kuruluş ve işletmeleri denetlemek, belediyenin alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, meclisten aldığı yetkiyle sözleşme yapmak, şartsız bağışları kabul etmek, yargı makamları karşısında büyükşehir belediyesini temsil etmek, gerekmesi halinde yargı mercileri karşısında temsili avukatlar aracılığıyla yerine getirmek, lüzumu halinde nikâh kıymak, diğer mer'i mevzuatın belediye başkanlarına verdiği görevleri yerine getirmek, yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak ve yukarıda yer verilen mahalli müşterek hizmetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli önlemleri almaktır.

1.1.4.1.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeninin başkanı, belediye başkanıdır. Meclis üyeleri arasından bir yıllığına encümene beş üye seçilmektedir. Encümenin doğal üyeleri ise

büyükşehir belediyesi genel sekreteri ve mali hizmetler birim amiridir. Belediye başkanı bu iki idari amir dışında üç üyeyi birim amirleri arasından atamaktadır. Bu çerçevede encümenin yarısı seçilmiş üyelerden, diğer yarısı ise atanmış bulunan kamu görevlilerinden teşekküldür. Belediye başkanının olmadığı toplantılarda başkan genel sekreterdir. Encümen, görev ve yetkileri bakımından yukarıda bahsettiğimiz 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine tabidir (Üzmez,2012:307).

1.1.4.1.4. Büyükşehir Belediye Danışmaları

Büyükşehir belediyelerine 5216 sayılı Kanun'un 20 nci maddesi ile ilçe ve il belediyelerinde olmayan bir kadro tahsis edilmiş olup kentsel alanda çok sayıda hizmet ifa eden büyükşehir belediyelerinde belediye başkanına danışmanlık yapmak üzere "*Danışman*" kadrosu ihdas edilmiştir. Atanacak danışmanların sayısı nüfus kıstasına göre belirlenmektedir. Şöyle ki nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde en fazla on, diğer büyükşehir belediyelerinde ise en fazla beş danışman görevlendirilebilmektedir. Danışman olabilmek için tek şart, üniversitelerin en az dört yıllık bölümlerinden mezun olmaktır. Danışmanlar sözleşme imzalayarak görevlerini ifa etmektedir. İmzaladıkları bu sözleşmenin süresi belediye başkanının görev süresinden fazla olamamaktadır. Görev yaptıkları süre memuriyete, sözleşmeli personel olma ve işçi statüsüne geçiş için bir hak da teşkil etmemektedir.

1.1.5. Türkiye'de Hizmet Sunan Özel Amaçlı Metropoliten Teşkilatlar

Daha önce de değinildiği gibi nüfus artışı ve sanayileşme ile tarımda makineleşmeye bağlı olarak kırsaldan kentsel alanlara doğru bir göç hareketi başlamıştır. Bu nedenle kentsel alanlar zamanla mekânsal olarak genişlemeye devam etmiştir. Kentleşme ile beraber giderek çeşitlenen kentsel hizmetlerin yanı sıra kentsel mahiyette sorunlar da vuku bulmuş, farklılaşan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunumunda ve sorunların çözümünde klasik yönetim modelleri yetersiz kalmıştır. Buna bağlı olarak da belediye yönetimlerinin iyileştirilmesi yoluna gidilmiştir. Söz konusu sistem arayışı ve dönüşüm sırasında önem taşıyan ve mahalli müşterek hizmetler içerisinde teknik bir mahiyet içeren kimi hizmetlerin belediyelere bağlı özerk hizmet kuruluşlarınca sunulması görüşü yaygınlık kazanmıştır. Buna bağlı olarak da teknik nitelikli mahalli müşterek hizmetleri sunmak üzere özel amaçlı metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının teşekkül ettirilmesi zarureti doğmuştur.

Bu yapılar mevcutta bulunan belediyelerden daha etkili ve ekonomik olarak hizmet üretecekleri gayesi ile teşekkül ettirilmektedir. Özel amaçlı metropoliten kuruluşlara ilk örnek Osmanlının son demlerinde uygulamaya konulan atlı tramvaylardır. Daha sonra bu oluşum elektrik, su ve doğalgaz gibi alanlarda görülmüştür. Cumhuriyet tarihimizde bilinen ilk örnekleri ise 1933 yılında kabul edilen 2226 sayılı Sular Hakkında Kanun ile teşekkül ettirilen İstanbul Sular İdaresi ile 1939 yılında "3645 sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay Ve Tünel İdareleri Teşkilât Ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun" vasıtasıyla millileştirilerek İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) Umum Müdürlüğü adıyla hizmet sunmaya başlayan İETT İşletmeleridir. İstanbul Sular İdaresi'nden sonra Ankara Sular İdaresi de kurulmuş, 1980'li yıllara gelindiğinde ise büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon İdaresi Modelinin uygulanması yoluna gidilmiştir. 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde, özel amaçlı metropoliten kuruluşlarının sayısı da artmıştır (Alıcı, 2017a: 41). Aşağıda özel amaçlı metropoliten hizmet yerinden yönetim kurum ve kuruluşları ulaşım ve SUKİ Modeli şeklinde iki farklı başlıkta ele alınmıştır.

1.1.5.1. Ulaşım Alanında Hizmet Sunan Özel Amaçlı Metropoliten İdareler

Bilinen ilk özel amaçlı metropoliten kuruluş, İETT Genel Müdürlüğüdür. Tarihi 1869 yılına kadar dayanan bu kurumun ilk adı "Dersaadet Tramvay Şirketi" olarak bilinmektedir. Bugünkü adına 1939 yılında çıkarılan 3645 sayılı "İstanbul Elektrik, Tramvay Ve Tünel İdareleri Teşkilât ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun" ile millileştirilerek kavuşmuştur. 3645 sayılı Kanun'un ikinci maddesinde söz konusu kuruluşun İstanbul Belediye Başkanına bağlı bir genel müdürlük olduğu hususu yer almaktadır. Ulaşım alanında teşekkül ettirilen bir diğer metropoliten kuruluş Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesi (EGO) Genel Müdürlüğüdür. Kuruluşu 1942 yılında kabul edilen 4325 sayılı Kanun'a dayanmaktadır. EGO, hizmetlerini "Kuruluş Görev ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre yürütmektedir. Söz konusu yönetmeliğe göre kamu tüzel kişiliğini haiz Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlı bir kuruluştur. Ulaşım alanında bahsedeceğimiz son kuruluş ise İzmir Elektrik Su, Havagazı Otobüs ve Troleybüs Genel Müdürlüğüdür (ESHOT). Kuruluşu 1943 yılına dayanmaktadır. 4483 sayılı Kanun ile satın alınarak İzmir Belediyesine bağlı bir şirket olarak teşekkül ettirilmiştir. Çalışma usul ve esaslarını belirleyen ise 1957 tarihinde yayımlanan "İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Troleybüs Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Talimatname"dir.

Hâlihazırda hizmetlerini adı geçen talimatnameye göre yürütmektedir (Alıcı ve Şatır,2012).

Genel Müdürlük şeklinde teşekkül ettirilmiş olan İETT, hâlihazırda genel müdür, üç genel müdür yardımcısı ve diğer idari birimleri ile hizmetlerini ifa etmektedir. 3645 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesinde, belediye meclisinin genel müdürlüğün iş ve işlemlerini denetlemesi için iki kişiyi üstlerinde başka bir görev olmamak üzere yıllık olarak seçileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan kanun maddesinde genel müdürlüğün bütçesinin onaylanması, kesin hesap ve bilançolarının inceleme ve onaylama yetkisi belediye meclisine atfedilmiştir. Mezkûr Kanun'un 10 uncu maddesine göre genel müdür belediye başkanının önerisiyle Çevre ve Şehircilik Bakanınca atanmaktadır, genel müdür yardımcıları ise genel müdür ve belediye başkanının önerisiyle vali tarafından atanmaktadır. Genel müdür yardımcılarının atanmasında bir sayı sınırlamasına gidilmediği görülmektedir.

İdari anlamda, ESHOT da İETT'ye benzer şekilde yapılanmıştır ve hâlihazırda hizmetlerini bu şekilde ifa etmektedir. İş ve işlemlerini "İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Troleybüs Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Talimatname"ye göre yürütmekte olan ESHOT; İdare Encümeni, İnzibat Komisyonu, Alım Satım Komisyonu, Tarife İhzar Komisyonu ve Personel Terfi Komisyonundan teşekkül ettirilmiş olup yüksek mühendis, genel müdür ve iki genel müdür yardımcısı kadrosuna sahiptir. Genel müdür yardımcılarının kadro sayısında ise bir sınırlamaya gidildiği görülmektedir. Anılan Talimatnamenin 7 nci maddesine göre genel müdür belediye başkanınca atanmaktadır.

Teşkilat yapısını irdeleyeceğimiz son kuruluş, EGO Genel Müdürlüğüdür. Günümüzde genel müdür ve genel müdür yardımcılarından oluşan idari yapı ile hizmetlerini sürdürmektedir. Hizmetlerin ifası ve teşkilatlanmaları konusunda esas mevzuat, 4325 sayılı "Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun" ve "Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ego Genel Müdürlüğü Kuruluş Görev ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmeliktir" anılan Kanun'un 8 inci maddesinde murakıplık müessesesine yer verilmiştir. Genel müdürlüğün tüm iş ve işlemlerini denetlemek maksadı ile belediye meclisi, belediye başkanının göstereceği dört aday içerisinden ikisini, üç yıllığına seçmektedir. Mezkûr Kanun'un 5 inci maddesinde genel müdür ve genel müdür yardımcılarının belediye başkanının önerisi

ile vali tarafından atanmaktadır. Anılan atanma usulü ile EGO diğer idarelerden ayrışmaktadır (Alıcı,2020:471).

1.1.5.2. Su ve Kanalizasyon Alanında Hizmet Sunan Özel Amaçlı Metropoliten İdareler

Su ve kanalizasyon alanında metropoliten olarak kurulan ilk kuruluş, temellerini İstanbul Sular İdaresinden alan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) dür. Kuruluşu 1981 yılında yayımlanan 2560 sayılı "İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"a dayanmaktadır. Kuruluş amacı, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla her türlü tesisi kurmak olduğu zikredilmektedir. Ayrıca genel müdürlük olarak kendine has bütçesi olan ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluş olduğu madde hükmünde yer almaktadır. Genel kurul, yönetim kurulu, denetçiler ve genel müdürlükten oluşan dört yönetim organına sahip olan İSKİ ve diğer su kanalizasyon idareleriyle ilgili hususlara aşağıda değinilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

SU ve KANALİZASYON İDARELERİ

Dünyada ve Türkiye'de mahalli müşterek nitelikteki hizmetler arasında en önemli gereksinimlerden birisi olduğu değerlendirilen su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesi görevi Türkiye'de mer'i mevzuat uyarınca belediyelere verilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinde "su ve kanalizasyon" hizmetinin belediyelerce yerine getirilmesi hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinde bu hizmet ayrı bir tüzel kişiliği bulunan su ve kanalizasyon idareleri eliyle yürütülürken, büyükşehir belediyeleri dışında kalan il ve ilçe belediyelerinde, belediye bünyesinde bulunan birimlerce anılan görev ifa edilmektedir. Büyükşehirlerde bulunan su ve kanalizasyon idaresi modeli ülkemizde ilk olarak İstanbul'da, İSKİ modeli olarak uygulanmış ve giderek yayılmıştır. Türkiye'de hâlihazırda hizmet üreten su ve kanalizasyon idareleri hakkında detaylı incelemeye aşağıda yer verilmektedir

2.1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarihsel Gelişimi

İstanbul, özellikle 1980 öncesinde kentleşme ve göç ile nüfus artışına bağlı olarak hızla büyümeye başlamış, klasik belediye yönetiminin bu gereksinimlere yanıt verememesine bağlı olarak da büyükşehir yönetim modeli ile özel bir ihtisas gerektiren su ve kanalizasyon hizmetlerinin ayrı bütçeli ve özerk bir yapı eliyle yürütülmesi gerekliliği doğmuştur. Nitekim anılan tarihten önce İstanbul Sular İdaresi gibi bir yapı olsa da ayrı bir tüzel kişiliğinin olmaması ve kanalizasyon hizmetini ifa etmemesi kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına da mâni olmaktaydı. Özellikle Dünya Bankası gibi kredi kuruluşlarının İstanbul özelinde altyapı yatırımları için İstanbul Belediyesine verdiği kredilerin maksadı dışında kullanılması da İSKİ Modelinin kurulması noktasında bir zaruret yaratmıştır. Bu belirleyici etmenler sebebiyle anılan idarenin kurulması cihetine gidilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 20/11/1981 tarihinde kabul edilmiş, 17523 sayılı ve 23/11/1981 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1984'te, İstanbul'da büyükşehir belediyesi kurulmasından sonra 3009 sayılı Kanun ile İSKİ'nin

İstanbul Valiliği ile irtibatı kesilerek büyükşehir belediyesine bağlı ve bağımsız bütçeli bir kurum haline getirilmiştir. 1986 yılında 3305 sayılı Kanun ile İSKİ modelinin diğer büyükşehir belediyelerinde de kurulması yönünde düzenleme yapılmıştır (Oktay,2020). 19/06/1986 tarihli ve 19139 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3305 sayılı Kanun ile 2560 sayılı Kanun'a Ek Madde 5 eklenmiştir. Mezkûr düzenleme "*Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır*" hükmünü içermekte olup 1987 yılı itibarıyla Ankara, İzmir ve Adana'da da İSKİ Modelinin uygulanmasının yolu açılmıştır.

Yine aynı düzenleme kapsamında, İSKİ modelinin diğer büyükşehir belediyelerinde nasıl uygulanacağına yön göstermek ve uygulama birliği sağlamak maksadı ile 2560 sayılı Kanun'a Geçici Madde 10 eklenmiştir. Anılan düzenlemeye göre "*Diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak su ve kanalizasyon idarelerinin adına, kadrolarına, mevcut personelinin ve mal varlığının devrine ilişkin esaslar İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile tespit edilir*" hususuna yer verilmiştir. Daha sonraki süreçte ise büyükşehir belediyesinin kurulması akabinde su ve kanalizasyon idaresinin adı, kadroları, personel ve mal varlığı gibi hususlar Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmeye başlanmıştır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile beraber bu madde özelinde yer alan "*Bakanlar Kurulu*" ibaresi de "*Cumhurbaşkanı*" şeklinde değiştirilmiştir.

3305 sayılı Kanun'la eklenen ve yukarıda bahsettiğimiz iki maddenin ilk uygulaması 1987 yılında gerçekleşmiştir. 87/11594 sayılı ve 11/03/1987 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Ankara, İzmir ve Adana Büyükşehir Belediyelerinin hizmet alanında hizmet vermek suretiyle kurulacak olan su ve kanalizasyon idarelerinin isimlerine, kadrolarına, mal varlıkları ile diğer hususlara karar verilmiştir. 1989 yılında ise 89/14524 sayılı ve 8/9/1989 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Bursa, Gaziantep ve Konya Büyükşehir Belediyelerinde, yine aynı yıl içerisinde 14/12/1989 tarihli ve 89/14886 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kayseri Büyükşehir Belediyesinde İSKİ modeli uygulamaya konulmuştur. 15/12/1994 tarihli ve 94/6372 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Samsun Büyükşehir Belediyesinde, 28/12/1994 tarihli ve 94/6516 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Eskişehir, Erzurum ve Antalya Büyükşehir Belediyelerinde, 2/3/1995 tarihli ve 95/6750 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İzmit/Kocaeli, Mersin ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyelerinde, 2001/3152 sayılı ve 23/08/2001 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Sakarya Büyükşehir Belediyesinde Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel

Müdürlükleri kurulmuştur.[1] 2001 yılı itibarıyla Türkiye'de anılan Kanun uyarınca hizmet veren 16 adet su ve kanalizasyon idaresi bulunduğu anlaşılmaktadır (Topcu,2015:89).

2014 yılında 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un kimi maddelerinin yürürlüğe girmesi ve buna bağlı olarak yayımlanan 13/03/2014 tarihli ve 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile su ve kanalizasyon idarelerinin sayılarında ve görev alanlarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. 6360 sayılı Kanun'la Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu illerinde sınırları il mülki sınırı olacak şekilde büyükşehir belediyeleri teşekkül ettirilmiştir. Anılan Kanun uygulanmadan evvel büyükşehir belediyesi kurulmuş olan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin de hizmet sınırları il mülki sınırı olarak değiştirilmiştir. Öte yandan 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2004 yılı itibarıyla pilot uygulama olarak il mülki sınırı kapsamında hizmet sunan İstanbul ve Kocaeli illeri de dâhil olmak üzere toplam 30 büyükşehir belediyesi il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmaları da hüküm altına alınmıştır. Yukarıda zikredilen Bakanlar Kurulu Kararı ile 14 büyükşehir belediyesi sınırları kapsamında su ve kanalizasyon hizmetini sunmak üzere su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlükleri de teşekkül ettirilmiştir.[2] Böylece İSKİ Modeli şeklinde adlandırdığımız söz konusu idarelerin sayısı 30'a ulaşmıştır.

---

[1] Antalya özelinde kurulan idare diğerlerine göre farklılık arz etmektedir. Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda Antalya'da Su ve Atık Su İdaresi (ASAT) Genel Müdürlüğü teşekkül ettirilmiştir. Anılan idare özelinde diğerlerinden farklı olarak ayrı bir yönetsel sistem uygulanmış, ANTSU (Antalya Su İşletmesi A.Ş.), adı ile kurulan bir şirkete 1996 ile 2002 arasında ASAT yönetimindeki hizmetlerin ifası gördürülmüştür. Ancak söz konusu şirketin bütün hisseleri "Suez Lyonnaise des Eaux" adlı bir şirkete ait olup anılan şirketin de 1938 yılına dek Kadıköy-Üsküdar Su Şirketinin sahibi olduğu görülmüştür, ASAT ve anılan şirketin faaliyetleri ekonomik açıdan halka önemli bir mali külfet yüklemiş, akabinde şirketin de zarar etmesi ile bu uygulamaya son verilmiştir (Akıllı, 2012: 15-26).

[2] 31 Mart 2014 tarihli ve 28958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 14 büyükşehir belediyesinde su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Ancak söz konusu karar incelendiğinde Antalya örneğinde olduğu gibi Trabzon örneğinde de farklı bir idare adı kullanılması yoluna gidilmiştir. Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi (TİSKİ) Genel Müdürlüğü adı da ASAT gibi diğer idare adlarından ayrıştığı görülmüştür.

2.2. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Görev ve Yetkileri

Su ve kanalizasyon idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esaslar 2560 sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Aşağıda detaylı şekilde ayrıntıları verilen görev ve yetkileri genel olarak değerlendirdiğimizde; görev alanının içme suyu ve endüstri sularının temini, atık su ve yağmur sularının uzaklaştırılması üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Su ve kanalizasyon idarelerinin görev ve yetkileri mezkûr Kanun'un 2 nci maddesinde özetle şu şekilde sıralanmaktadır:

- ''*Her türlü yer altı ve üstü kaynaklar kullanılarak ihtiyaç sahiplerine içme ve kullanma suyu ile endüstri suyunun temin edilmesi için her türlü yatırımı yaparak anılan görevin kesintisiz bir şekilde sunulmasını sağlamak,*

- *Atık suların ve yağmur sularının uzaklaştırılması görevini ifa ederek yeniden kullanılması için çalışmalar yapmak,*

- *Havzaları korumak, su kaynaklarını kirletici faaliyetleri önleyerek gerekli tedbirleri almak.*''

Ancak söz konusu teknik işlerin yapılabilmesi için bu idarelere birtakım haklar ve yetkiler de tanınmıştır. Mezkûr görevlerin ifası için İSKİ Modeli kapsamındaki idarelerin; her türlü taşınır ve taşınmazı satın almak, kiralamak, kamulaştırmak ve üzerinde kullanma hakları tesis etmek yetkileri de bulunmaktadır.

Su ve kanalizasyon idarelerinin görevleri incelendiğinde bu idarelerin hizmet verdiği ilin mülki sınırları içerisinde içme suyu, endüstri suları, kanalizasyon ve yağmur suları konusunda tek otorite olduğu görülmektedir. Yağmur suları özelinde, altyapı yatırımlarını yaparak yağmur sularını uzaklaştırma görevi su ve kanalizasyon idarelerinde olmasına rağmen, anılan görevin mali yükümlüsü 2560 sayılı Kanun uyarınca ilgili belediyelerdir. Başka bir deyişle İSKİ Modeli kapsamındaki bir idarenin yağmur sularını uzaklaştırma giderlerini ilgili belediyelerden alarak bu görevi ifa etmesi gerekmektedir. Ancak ilgili belediyelerin ilçe belediyeleri mi yoksa büyükşehir belediyesi mi olacağı konusunda mevzuatta bir açıklık bulunmamaktadır. Konu ile alakalı Antalya 2. İdare Mahkemesi'nin E: 2010/58 ve K: 2010/89 sayılı kararının incelenmesi yerinde olacaktır. Mezkûr kararda özetle

> ''*1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı Kanun ile su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek üzere su ve kanalizasyon idareleri kurulmuş ise de; 1984*

yılında yürürlüğe giren mülga 3030 sayılı Kanun ve Kanunu yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde her türlü alt yapı hizmetlerinin görünümü ve buna ilişkin harcamaların karşılanması görevi büyükşehir belediyelerine verilmiş olduğundan bir altyapı hizmeti olan ve büyükşehir belediyesinin görev alanına giren yağmur suyu drenaj kanalı yapımı dolayısıyla yapılacak harcamaların, ilçe ve ilk kademe belediyelerinden istenilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.''

Denilerek ilgili belediyelerden kastın büyükşehir belediyesi olduğuna hükmedilmiştir. Anılan karara dek İçişleri Bakanlığının aksi yöndeki görüşü de değişmiştir (Alıcı ve Işıldaklı,2020:126). Ancak 2020 yılında Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun bu konuda verdiği başka bir kararda ise farklı bir yoruma gidilerek yukarıdaki görüşün aksi yönünde bir karar cihetine gidildiği görülmüştür. Mezkûr karar şu şekildedir;

''2560 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 1981 tarihinde belediyelerin görev ve yetkilerini düzenleyen 5393 Sayılı Kanun yürürlükte olmamakla birlikte, 2560 Sayılı Kanun'un 25. maddesinin, halihazırda uygulanan yerel yönetim sistematiği gözetilerek yorumlanması ve mezkur madde hükmünde yer verilen "ilgili belediyeler" ifadesinden, söz konusu hizmeti yerine getirmekle görevli ve bu hizmetten yararlanacak olan mahalli yerleşimi ifade eden belediyelerin anlaşılması gerekmektedir. Dolayısıyla, 5393 Sayılı Kanun'un 15. maddesinin (e) bendi ile 2560 Sayılı Kanun'un 25. maddesinin birlikte uygulanarak, anılan hizmetin, büyükşehirlerde Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünce yapılarak, bu hizmetle ilgili görevli olan ilgili belediyece harcamanın karşılanacağı yönündeki değerlendirme, söz konusu kanunların lafzına ve amacına daha uygun olacaktır. Bu durumda, 2560 Sayılı Kanun'un 2. maddesinin (b) bendi uyarınca, büyükşehir kapsamında yağmur suyu uzaklaştırma görevi bulunan davalı idarece, anılan yağmur suyu hatlarının yapımından kaynaklanan harcamaların, 5393 Sayılı Kanun'un 15. maddesiyle 2560 Sayılı Kanun'un 25. maddesi uyarınca ilgili ilçe belediyesinden istenilmesine ilişkin işlemde hukuka

aykırılık bulunmamaktadır. Bu itibarla, dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi ısrar kararında hukuki isabet görülmemiştir[3]''

Zikredilen karar uyarınca "ilgili belediye" lafzından ilçe belediyesinin anlaşılması gerektiği yönünde karar verilmiştir. Bu güncel içtihattan sonra vesayet makamlarının görüşünün de değişeceği düşünülmektedir. Bu ve benzeri belirsizlikler ile idari istikrar ilkesiyle örtüşmeyen uygulamaların giderilmesi açısından kanun koyucunun ilgili belediyeler lafzını tartışmaya mahal vermeyecek şekilde gidermesi yararlı olacaktır.

Yukarıda yer verilen bilgiler muvacehesinde su ve kanalizasyon idarelerinin içme ve kullanma suyu ile bunların arıtılması ve yağmur sularının uzaklaştırılması şeklinde görevlerini özetlemek mümkün gözükmektedir.

2.3. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Teşkilat Yapısı ve Organları

Su ve kanalizasyon idarelerinin yönetim organlarına 2560 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde yer verilmektedir. söz konusu organlar genel kurul, yönetim kurulu, denetçiler ve genel müdürlük şeklinde sıralanmaktadır.

2.3.1. Genel Kurul

Su ve kanalizasyon idarelerinin genel kurulu, söz konusu idarenin bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesinin meclisidir. Başka bir deyişle büyükşehir belediye meclisi genel kurul hüviyetiyle toplanarak aşağıda yer verilecek olan hususlarda karar almaktadır.

Genel kurul, 2560 sayılı Kanun'un ilk halinde çeşitli kurum ve kuruluşların temsilcilerinden teşekkül ettirilmekte ve anılan Kanun'un 4 üncü madde metninde şu şekilde yer almaktaydı: İstanbul Valisinin katılamaması durumunda yardımcısı, İstanbul Belediye Başkanı veya görevlendirdiği başkan yardımcısı, belediye başkanınca müdürler arasından seçilen sekiz üye, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık, Sosyal Yardım, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabi Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İskân, Bayındırlık, Köy İşleri ve Kooperatifler bakanlıklarınca yerel düzeyde görevli bir üst yönetici buna imkân olmaması durumunda aynı nitelikte merkezden görevlendirilecek birer üye, Çevre Müsteşarlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve İstanbul Sanayi Odası'nca görevlendirilecek birer üye

[3] Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 30/12/2020 tarih ve E:2020/1824, K:2020/3625 sayılı kararı

ayrıca İSKİ'nin hizmet alanında bulunan belediye ve köylerin, muhtarları ve başkanları arasından kendilerince seçecekleri en fazla beş üyeden oluşmaktaydı. Genel kurulun eski hali seçilmişlerden daha çok memur kökenli üyelerden teşekkül ettirilmiştir. Dönemim siyasi konjonktürü ve kamu yönetiminde vesayet baskısının bu şekilde bir yönetim anlayışına yöneldiği düşünülmektedir.

Genel kurulun görevleri anılan Kanun'un 6 ncı maddesinde hüküm altına alınmıştır. Anılan maddeye göre genel kurulun görevleri özetle şu şekildedir: Stratejik plan ve yatırım planını karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı inceleyerek karara bağlamak, kadro iptal-ihdas ve değişimine karar vermek, asil ve yedek denetçileri seçmek, yönetim kurulunun geçmiş yıl faaliyet raporu ve denetçilerin raporlarını inceleyerek karara bağlamak, yıl ve miktar bazında belirlenen süreyi aşan kiralama veya intifa sözleşmeleri için yönetim kuruluna izin vermek, ücret tarifesini karara bağlamak, yetki dâhilindeki davaları sulhen kaldırmak, borçlanmalar konusunda yönetim kuruluna yetki vermek, yönetmelikleri kabul etmek, belediye başkanı ve yönetim kurulunun önerdiği diğer konuları görüşerek karara bağlamaktır.

Yukarıda sayılan görev ve yetkileri değerlendirdiğimizde genel kurulun görevlerinin ağırlıklı olarak bir onay merci şeklinde tasarlandığı, başka bir deyişle genel kurulun bir karar merci olduğu görülmektedir. Genel kurulun toplanma ve çalışma usulleri anılan Kanun'un 5 inci maddesinde belirtilmiştir. Genel kurul kendisine atfedilen görevleri görüşerek müzakere edip, gerekli kararları almak adına her takvim yılının Mayıs ve Kasım aylarında olağan şekilde ve özel gündemle toplanırlar. Diğer hallerde ne şekilde toplanacağı ile alakalı hususlar konusunda 1580 sayılı Kanun'a atıf yapıldığı görülmektedir. Ancak günümüzde yürürlükte bulunan mevzuat arasında 1580 sayılı Kanun bulunmamaktadır. 2560 sayılı Kanun'un güncel olmaması bir yana yürürlükte bulunmayan kanunlara atıf yapması sebebiyle özellikle genel kurulun toplanması özelinde farklı uygulama ve yorumlara gidildiği görülmektedir. Başka bir deyişle genel kurulun olağan toplantılar dışında toplanıp toplanamayacağı ya da kaç kere toplanabileceği hakkında yönlendirici ve net bir mevzuat hükmünün bulunmaması sebebiyle uygulamada yeknesaklık bulunmamaktadır.

2.3.2. Yönetim Kurulu

2560 sayılı Kanun'un 7 nci maddesine göre yönetim kurulu bir başkan ve beş üye olmak üzere toplam altı kişiden oluşmaktadır. Hizmet verilen büyükşehir belediye

başkanı yönetim kurulu başkanıdır. Su ve kanalizasyon idaresinin genel müdürü ile genel müdür yardımcılarından hizmette en eski olanı[4] kurulun doğal üyeleridir. Kalan üç üye büyükşehir belediye başkanının inhası ve Çevre ve Şehircilik Bakanının[5] onayı ile atanmaktadır. Kanun'da anılan şekilde atama yoluyla göreve gelenler için üç yıllık hizmet süresi sınırı konulmuş, öte yandan re'sen göreve gelenler için böyle bir sınırlandırma uygulanmamıştır. Öte yandan hizmet süresi dolanların yeniden atanmasında bir engel bulunmamaktadır.

Yönetim kurulu, anılan Kanun'un önceki halinde mevcut halinden çok farklı bir şekilde teşekkül ettirilmişti. Genel müdür kurulun başkanıydı ve genel müdürün olmadığı durumlarda yönetim kurulu üyeliğini haiz yardımcısı kurula başkanlık etmekteydi. Hizmette en eski olan genel müdür yardımcısı yönetim kurulunun doğal üyesiydi ki Kanun'un mevcut haliyle eski halinin benzeştiği tek nokta burasıdır. Diğer beş üyenin biri İstanbul Valisinin, diğeri İstanbul Belediye Başkanının önerisiyle İçişleri Bakanının, diğer üç üye ise Maliye, Enerji ve Tabi Kaynaklar ve İmar ve İskân Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname yolu ile atanmaktaydı. Bahsedilen oluşumda genel kurulun önceki hali gibi vesayet etkisinde teşekkül ettirilmiş bir yapı olduğu değerlendirilmektedir. Hem genel kurulun hem de yönetim kurulunun 1983 yılında yapılan değişikliklerden önceki halini değerlendirdiğimizde, özerk mahiyette yerel yönetim idaresi organından çok, merkezi yönetimin taşra teşkilatı görünümünde teşekkül ettirildiği değerlendirilmektedir.

Yönetim kurulunun ne şekilde toplanacağı ve nasıl karar alacağına ilişkin hususlar mezkûr Kanun'un 8 inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. Anılan madde metnine göre

---

[4] Uygulamada "hizmette en eski olanı" ibaresinin zaman zaman yönetim kurulunun teşekkül ettirilmesinde tereddüte mahal verdiği görülmektedir. Anılan hizmette en eski olmanın "Genel Müdür Yardımcılığında mı?" yoksa "Memuriyette mi?" sorusu sorulmaktadır. Konu özelinde İSKİ özelinde açılan bir davada İstanbul 4. İdare Mahkemesi E: 2008/610, K: 2009/726 sayılı kararında hizmette eski olmayı memuriyet, Danıştay 5. Dairesi E: 2009/7196, K: 2011/4742 sayılı kararında genel müdür yardımcılığı şeklinde ele aldığı ve nihayetinde genel müdür yardımcılığındaki sürenin hizmette en eski olma şartını sağladığı kanaatine ve hükmüne varılmıştır. Nitekim bu hususu anlamlandırmak için şöyle bir örnek verilmesi mümkündür. A Genel Müdür Yardımcısı 15 yıllık memur olup 10 yıllık hizmetten sonra 5 yıldır genel müdür yardımcısı olarak çalışmıştır. B Genel müdür yardımcısı da 30 yıllık memur olup 29 yıl boyunca sadece bir hizmet alanında memur olarak çalışmış, son 1 yıldır da genel müdür yardımcısı olarak çalışmıştır. Burada Kanun koyucunun kastettiği esasında Genel Müdür Yardımcısı olarak en uzun süre görev yapanın kurumun genel politika ve süreçlerine daha hâkim olacağından hareketle diğer genel müdür yardımcılarına göre yönetim kurulunun görev alanına giren konularda daha tecrübeli olacağı esasına dayanmaktadır (Alıcı, 2017a: 94).

[5] 29/10/2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı olarak değiştirilmiştir.

yönetim kurulu haftalık olarak olağan şekilde toplanmaktadır. Ancak Kanunda olağanüstü bir durum cereyan ettiğinde ne şekilde toplanılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Kararların alınma şekil ve yöntemiyle alakalı hususlarda; toplantı yapılabilmesi için salt çoğunluk şartı aranmakla birlikte karar alınabilmesi için oyçokluğu gerekmektedir. Oylamada önemli bir ayrıntı ise çekimser oy kullanmanın mümkün olmaması ve karar aşamasında eşitlik olması halinde başkanın verdiği oyun üstün sayılarak o yönde karar alınmasıdır. Karar alırken karşı oy kullanmak mümkün olup bu şekilde oy kullananların gerekçelerini belirtmesi gerekmektedir. Anılan hususlar değerlendirildiğinde esasında Yönetim Kurulunun, Belediye Encümenine hayli benzediği de görülmektedir.

Yönetim kurulunun görevleri anılan Kanun'un 9 uncu maddesinde özetle şu şekilde sıralanmıştır: Görev alanı kapsamındaki faaliyetleri izlemek, yönetmelik, bütçe ve diğer konularda ön inceleme yaparak anılan belgeleri genel kurula sunmak, yetkisi dâhilinde bütçe içinde aktarmalar yapmak, stratejik plan ve yatırım plan ve programlarını görüşerek genel kurula sunmak, ihale yetkilisi olarak görev yapmak, kamulaştırma kararı almak, yetki verilmesi halinde borçlanma kararı almak, yetkisi dâhilindeki kiralamalara karar vermek veya genel müdüre yetki vermek, yetkisi dâhilindeki davalarda sulh olmak, ücret tarifesini tespit ederek genel kurul onayına sunmak, genel müdürün teklifine istinaden teftiş kurulu başkanı, hukuk müşaviri, daire başkanları, uzman tabip, müdürler, teknik elemanlar, avukatlar ve müfettişlerin atama, nakil, terfi ve işten çıkarılmaları hakkında karar vermek ve sözleşmeli personelin işe alınmasını onaylamak, genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırarak kendisine sunulan diğer konularda karara varmak.

Yönetim kurulunun görev ve yetkileri genel kurula kıyasla daha çok idarenin iş ve işlemlerine yön veren görevler şeklinde olduğu değerlendirilmektedir. Ancak bu görevler arasında yer alan "*Genel Müdürlükçe önerilecek satma, satın alma ve ihale işlemlerini karara bağlama*", uygulamada nadir görülen ve kamu hukukuna yön veren iki önemli kanun için istisnai bir durum getiren bir yetkidir. Şöyle ki; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu "*İhale Yetkilisini*" İdarenin, "*ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevliler*", şeklinde tanımlamıştır. Burada geçen harcama yetkilisinin tanımı 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda "*bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi*" olarak kamu harcama hukukunda yerini almıştır. Su ve kanalizasyon idareleri özelinde 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlara göre harcama

yetkilisi daire başkanları veya doğrudan genel müdüre bağlı birimlerin amirleri iken 2560 sayılı Kanun'a göre ihale yetkilisi yönetim kuruludur (Alıcı,2017a:97).

2.3.3. Denetçiler

2560 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesine göre su ve kanalizasyon idarelerinin iş ve işlemleri iki denetçi tarafından sürekli denetlenmektedir. Denetçi olabilmek için kanunda öngörülen şartlar; üniversitelerin mühendislik, hukuk, ekonomi ve işletme konularından en az birinde yükseköğrenim görmek, bu alanlarda uzmanlaşmak ve aynı konuda en az 10 yıl görev yapmış olmak şeklinde sıralanmaktadır. Denetçiler için öngörülen hizmet süresi iki yıl olmakla beraber görev süresi dolan denetçilerin tekrar seçilmesinin önünde kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Denetçiler su ve kanalizasyon idarelerinin faaliyetleri kapsamında, tespit ettikleri eksiklikler, aksaklıklar ve yasa dışı işlemler hakkındaki raporlarını iki nüsha olarak düzenleyip; bir nüshasını genel kurula bir nüshasını da büyükşehir belediye başkanına sunarlar. Denetçiler ayrıca yönetim kurulunun bir yıllık faaliyeti hakkında, mayıs ayı genel kurulunda görüşülmesi için rapor hazırlamakla mükelleftirler.

Yayımlandığı dönemin ekonomik ve yönetsel koşullarına göre tanzim edilen mezkûr Kanun'un denetçiler için öngördüğü ücret günümüz şartlarında sembolik bir hal almıştır. 2021 yılı itibarıyla bu tutar aylık 269,69 TL'dir. Yürürlüğe girdiği tarihte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hukuk âleminde bulunmamaktaydı, ancak günümüzde anılan kanunlar yürürlükte bulunmakta ve kanunların hükümleri doğrultusunda denetim görevi iç denetçiler ve Sayıştay denetçileri eliyle ifa edilmektedir. Ayrıca bu idareler üzerinde malî işlemler haricinde kalan idari işlemler de hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü ilkeleri çerçevesinde İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir. 2560 sayılı Kanun'da anılan denetçilere atfedilen denetim görevi bahsedilen sebeplerden ötürü günümüzde kamu yönetiminin temel felsefesi olan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması noktasında düşünülmektedir.

Türkiye Belediyeler Birliği tarafından uygulamada sıkıntı yaratan hususları gidermek maksadıyla, 7 nci Su ve Kanalizasyon İdareleri İstişare Toplantısı'nda taslak olarak hazırlanan Su ve Atık Su İdareleri Hakkında Kanunda "Denetçiler'' kısmına yer verilmemiştir. Bunun sebebi hem yukarıda açıkladığımız denetçilerin artık sembolik hale gelmesi hem de uygulamada denetçiler ile iç denetçilerin karıştırılmasıdır.

2.3.4. Genel Müdürlük

2560 sayılı Kanun'un 11 inci maddesine göre genel müdür, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanınca atanmaktadır, genel müdüre iş ve işlemlerin yürütülmesinde yardımcı olması maksadı ile en fazla dört adet genel müdür yardımcısı atanabilmektedir. Genel müdür yardımcıları ise büyükşehir belediye başkanınca atanmaktadırlar. Genel müdüre yetki devri hakkı tanınmış olup yetkilerinden uygun gördüklerini ilgili genel müdür yardımcılarına devredebilir. Devir halinde ilgili genel müdür yardımcısı yetkili bulunduğu hizmet veya hizmetlerden doğrudan sorumlu olacaklardır. Ancak bu husus genel müdürü sorumluluktan kurtarmayacağı da hüküm altına alınmıştır. Genel müdür yardımcısı olmak için Kanunda iki kıstas öngörülmüştür; ilki görev yapacağı alanda yükseköğrenim görmek, ikincisi ise en az on yıl uzmanlık dalında görev yapmaktır. Genel müdür olmak için Kanunda bir şart olmamakla beraber, su ve kanal idarelerinin teknik bir idare olmaları nedeniyle genel müdürler genelde mühendislik fakültesi mezunları arasından atanmaktadır.

Genel müdür yardımcılarına ilişkin anılan Kanunda sayı sınırı getirilmekle birlikte, hangi idarenin kaç genel müdür yardımcısı istihdam edebileceği "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*" ile belirlenmektedir. Mezkûr Yönetmelik'e göre yönetmelik ekinde bulunan cetvelde tespit edilen unvan ve sayılar dışında kadro kullanılamayacağı, bağlı idarelerin (E) grubu olarak tasnif edildiği hüküm altına alınmıştır. Bahsi geçen eki incelediğimizde su ve kanalizasyon idarelerinin altı alt grup şeklinde tasnif edildiği yapılan bu tasnif doğrultusunda su ve kanalizasyon idarelerinin nüfuslarına göre en az üç, en fazla beş adet genel müdür yardımcısı istihdam edebileceği yönetmelik hükümlerinden anlaşılmaktadır. Ancak 2560 sayılı Kanun'a göre genel müdür yardımcısı istihdamında üst sınır dört olarak zikredilmektedir. Artan Dünya ve Türkiye nüfusu, hızla değişen kamu yönetimi anlayışıyla beraber; insanların kamu idarelerinden talebi de her geçen gün farklılık göstermektedir. Oluşan talebe ve artan nüfusa karşı vesayet makamı anılan yönetmelik değişikliği ile çözüm bulma yoluna gitmiştir. Ancak İSKİ Kanunu'nun yayımlandığı tarihten bugüne kadar kayda değer bir değişikliğe uğramadığı göz önüne alındığında mezkûr Kanun ile yönetmeliğin çeliştiği ve vesayet makamının bu çelişkiyi çözmediği anlaşılmaktadır.

Genel Müdürün görevleri 2560 sayılı Kanun'un 11 inci maddesinde özetle; İdari teşkilatın genel iş ve işlemlerini yürütmek, mevzuatta belirtilen raporları hazırlamak,

uygulamak ve raporlama şeklinde sıralanmaktadır. Su ve kanalizasyon idarelerinin en önemli gelir kaleminin dayanağı olan tarifeleri hazırlamak ve kanunda belirtilen diğer görevleri ifa etmek de genel müdürün diğer görevleridir.

2.3.5. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Teşkilat Yapısı

Su ve kanalizasyon idarelerinin hiyerarşik olarak yapılanması sırasıyla; genel kurul, denetçiler, yönetim kurulu ve genel müdür şeklindedir. Anılan organlar hakkında yukarıda detaylı açıklamalar yapılmıştır. Ancak genel müdürün hiyerarşisi altında yer alan teşkilatın daha detaylı olarak incelenmesinde yarar bulunmaktadır.

İdareler, sahada vatandaşa yeterli hizmet arzını sağlamak için daha detaylı şekilde teşkilatlanmışlardır. Genel müdür ve genel müdürün hiyerarşisi altında yer alan genel müdür yardımcıları ile genel müdür yardımcısı hiyerarşisinde bulunan daire başkanlıkları ve yine bu birimlerin altında yer alan şube müdürlükleri aracılığıyla 2560 sayılı Kanun'da yer alan görevler ifa edilmektedir. Ayrıca doğduran genel müdürlük makamına bağlı olarak faaliyet gösteren iç denetim birimi, teftiş kurulu başkanlığı, 1. hukuk müşavirliği, basın yayın ve halkla ilişkiler ile yazı işleri ve kararlar şube müdürlükleri de bulunmaktadır.

Teşkilatlanma anlamında organik bağ konusunda 2560 sayılı Kanun'da hiyerarşik sıra tasnif edilmiş, bunun dışında bir kısıtlama veya emredici norma rastlanmamıştır. Bu hususta idareleri bağlayan en önemli mevzuat "Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik"tir. Anılan Yönetmelik'in "*Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tasnif cetvelleri*" başlıklı 5 inci maddesine göre su ve kanalizasyon idareleri (E) grubunda "*Belediye Bağlı Kuruluşları*" olarak tanımlanmaktadır. Nüfus kıstası esas alınarak, su ve kanalizasyon idareleri ile büyükşehir belediyelerine bağlı olan ulaşım otoriteleri dokuz gruba ayrılmıştır. İlk altı grupta su ve kanalizasyon idareleri yer alırken E-7, E-8 ve E-9'da ise İETT, EGO ve ESHOT ulaşım otoritelerine yer verilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in ekinde bulunan tabloya göre su ve kanalizasyon idareleri şu şekilde tasnif edilmektedir.

Tablo 2.1. Belediye Bağlı Kuruluşları Tasnif Cetveli

E-1 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR (0-999.999)	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	**BAĞLI KURULUŞ**
Erzurum	Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Eskişehir	Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Malatya	Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Mardin	Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Ordu	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Trabzon	Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
E-2 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR (1.000.000-1.999.999)	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	**BAĞLI KURULUŞ**
Aydın	Aydın Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Balıkesir	Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Denizli	Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Diyarbakır	Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Hatay	Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Kahramanmaraş	Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Kayseri	Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Manisa	Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Mersin	Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Muğla	Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Sakarya	Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Samsun	Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Tekirdağ	Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Van	Van Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
E-3 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR (2.000.000-2.999.999)	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	**BAĞLI KURULUŞ**

Adana	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Antalya	Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü
Gaziantep	Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Kocaeli	Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Konya	Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Şanlıurfa	Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
E-4 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR (3.000.000-4.999.999)	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	**BAĞLI KURULUŞ**
Bursa	Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İzmir	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
E-5 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR (5.000.000-7.499.999)	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	**BAĞLI KURULUŞ**
Ankara	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
E-6 GRUBUNDA YER ALAN BAĞLI KURULUŞLAR (7.500.000 VE ÜZERİ)	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	**BAĞLI KURULUŞ**
İstanbul	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik Ek Cetvelleri

Su ve kanalizasyon idareleri özelinde altı gruba ayrılan idelerin hangi kadrodan kaç adet personel istihdam edeceği ise yine aynı Yönetmelik ekinde yer alan cetvellerde detaylı şekilde gösterilmiştir.

Tablo 2.2. Belediye Bağlı Kuruluşları Norm Kadro Standartları Cetveli

E1		**E2**		**E3**	
0-999 999	***Adet***	***1 000 000-1 999 999***	***Adet***	***2 000 000-2 999 999***	***Adet***
Genel Müdür	1	Genel Müdür	1	Genel Müdür	1
Genel Müdür Yardımcısı	3	Genel Müdür Yardımcısı	3	Genel Müdür Yardımcısı	3

Yönetim Kurulu Üyesi	3	Yönetim Kurulu Üyesi	3	Yönetim Kurulu Üyesi	3
Teftiş Kurulu Başkanı	1	Teftiş Kurulu Başkanı	1	Teftiş Kurulu Başkanı	1
Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	1	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	1	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	1
Bilgi İşlem Dairesi Başkanı	1	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı	1	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı	1
İnsan Kaynakları Ve Eğitim Dairesi Başkanı	1	İnsan Kaynakları Ve Eğitim Dairesi Başkanı	1	İnsan Kaynakları Ve Eğitim Dairesi Başkanı	1
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	1	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	1	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	1
Diğer Daire Başkanları	11	Diğer Daire Başkanları	13	Diğer Daire Başkanları	15
1. Hukuk Müşaviri	1	1. Hukuk Müşaviri	1	1. Hukuk Müşaviri	1
Hukuk Müşaviri	1	Hukuk Müşaviri	1	Hukuk Müşaviri	2
Avukat	10	Avukat	16	Avukat	22
Özel Kalem Müdürü	1	Özel Kalem Müdürü	1	Özel Kalem Müdürü	1
Şube Müdürü	40	Şube Müdürü	50	Şube Müdürü	55
Uzman	9	Uzman	11	Uzman	13
Şef	80	Şef	100	Şef	110
Müfettiş	4	Müfettiş	6	Müfettiş	8
Müfettiş Yardımcısı	2	Müfettiş Yardımcısı	3	Müfettiş Yardımcısı	4
Mali Hizmetler Uzmanı	4	Mali Hizmetler Uzmanı	4	Mali Hizmetler Uzmanı	4
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	2	Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	2	Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	2
İdari Personel	180	İdari Personel	280	İdari Personel	380
Teknik Personel	160	Teknik Personel	280	Teknik Personel	400
Sağlık Personeli	15	Sağlık Personeli	25	Sağlık Personeli	35
Memur Kadroları Toplamı	532	Memur Kadroları Toplamı	805	Memur Kadroları Toplamı	1064
Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	258	Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	387	Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	516

E4		E5		E6	
3 000 000-4 999 999	***Adet***	***5 000 000-7 499 999***	***Adet***	***7 500 000 Ve Üzeri***	***Adet***
Genel Müdür	1	Genel Müdür	1	Genel Müdür	1
Genel Müdür Yardımcısı	4	Genel Müdür Yardımcısı	4	Genel Müdür Yardımcısı	5
Yönetim Kurulu Üyesi	3	Yönetim Kurulu Üyesi	3	Yönetim Kurulu Üyesi	3
Teftiş Kurulu Başkanı	1	Teftiş Kurulu Başkanı	1	Teftiş Kurulu Başkanı	1
Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	1	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	1	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı	1
Bilgi İşlem Dairesi Başkanı	1	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı	1	Bilgi İşlem Dairesi Başkanı	1
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı	1	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı	1	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı	1
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	1	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	1	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	1
Diğer Daire Başkanları	19	Diğer Daire Başkanları	23	Diğer Daire Başkanları	27
1. Hukuk Müşaviri	1	1. Hukuk Müşaviri	1	1. Hukuk Müşaviri	1
Hukuk Müşaviri		Hukuk Müşaviri	2	Hukuk Müşaviri	4
Avukat	34	Avukat	46	Avukat	96
Özel Kalem Müdürü	1	Özel Kalem Müdürü	1	Özel Kalem Müdürü	1
Şube Müdürü	65	Şube Müdürü	78	Şube Müdürü	135
Uzman	15	Uzman	17	Uzman	25
Şef	130	Şef	156	Şef	270
Müfettiş	12	Müfettiş	14	Müfettiş	16
Müfettiş Yardımcısı	6	Müfettiş Yardımcısı	7	Müfettiş Yardımcısı	8
Mali Hizmetler Uzmanı	6	Mali Hizmetler Uzmanı	6	Mali Hizmetler Uzmanı	8
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	3	Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	3	Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	4

İdari Personel	680	İdari Personel	980	İdari Personel	1730
Teknik Personel	40	Teknik Personel	1080	Teknik Personel	1790
Sağlık Personeli	75	Sağlık Personeli	95	Sağlık Personeli	130
Memur Kadroları Toplamı	1802	Memur Kadroları Toplamı	2522	Memur Kadroları Toplamı	4259
Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	893	Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	2521	Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	4258

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik Ek Cetvelleri

Tablo içeriğini irdelediğimizde, münferit kadrolar dışında diğer tüm kadroların nüfusun artmasıyla beraber arttığı görülmektedir. Daire başkanlığı özelinde Destek Hizmetleri, Bilgi İşlem, Strateji Geliştirme ile İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlıklarının kadrolarda mutlak yer verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu noktada Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı özelinde mezkûr Yönetmelik'in 26 ncı maddesinde mali hizmetler dairesi başkanı ile strateji geliştirme dairesi başkanı kadrolarının birbirlerinin ikamesi olarak kullanılabileceği, ayrıca nüfusu 50.000 üzerinde olan yerlerde yetki ve görev konusunda çakışma olamayacak şekilde, ayrı birimler teşkil edilebileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer alan daire başkanlarının yanı sıra idareler başkaca daire başkanlıkları da kurabilmektedir. Ancak bu konuda bir serbesti tanınmamıştır. Bu teşkil sırasında aynı görevi ifa eden birimlerin farklı adları taşımamaları, başka bir deyişle birim adları konusunda bir kargaşa yaşanmaması adına anılan Yönetmelik ekinde diğer daire başkanlıklarının hangilerinin olabileceği listelenmek suretiyle sayılmaktadır. Anılan diğer daire başkanları adlarına Tablo 2.3.'te yer verilmiştir.

Tablo 2.3. Diğer Daire Başkanları Kadro Unvanları

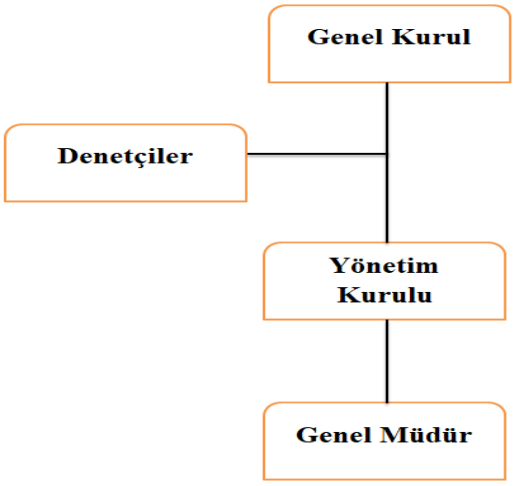
Abone İşleri Dairesi Başkanı	Planlama Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanı
Atıksu Arıtma Dairesi Başkanı	Projeler Dairesi Başkanı
Atıksu İnşaat Dairesi Başkanı	Su İnşaat Dairesi Başkanı
Atıksu Kontrol ve Ruhsat Denetimi Dairesi Başkanı	Su İsale ve Dağıtım Dairesi Başkanı
Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanı	Su Arıtma Dairesi Başkanı
Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanı	Su ve Yapı İşleri Dairesi Başkanı
Barajlar ve Ana İsale Hatları Dairesi Başkanı	Su ve Kanal İşletme Dairesi Başkanı
Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanı	Su Şebeke ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanı
Elektrik Merkezleri Dairesi Başkanı	Su Arıtma ve İşletme Dairesi Başkanı
Elektrik Makina ve Malzeme İkmal Dairesi Başkanı	Su Tesisleri Dairesi Başkanı
Etüd ve Plan Dairesi Başkanı	Su Kanalizasyon ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanı
İçme Suyu ve Kanalizasyon Dairesi Başkanı	Şebekeler Dairesi Başkanı
İçme Suyu Dairesi Başkanı	Ticaret İşleri Dairesi Başkanı
İşletmeler Dairesi Başkanı	Tesisler Dairesi Başkanı
Kanalizasyon Dairesi Başkanı	Mali Hizmetler Dairesi Başkanı
Kanal Ruhsat Dairesi Başkanı	Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanı
Kanal Yatırım Dairesi Başkanı	İşletmeler Bakım ve Onarım Dairesi Başkanı
Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Dairesi Başkanı	Arıtma Tesisleri İnşaat Dairesi Başkanı
Kanalizasyon İşletme ve Arıtma Dairesi Başkanı	Su ve Atıksu Teknolojileri Dairesi Başkanı
Kanal İnşaat Dairesi Başkanı	Müşteri Hizmetleri ve Kurumsal İletişim Dairesi Başkanı
Makina İkmal ve Tesisler Dairesi Başkanı	Koruma ve Güvenlik Hizmetleri Dairesi Başkanı
Plan Proje Dairesi Başkanı	İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanı
Planlama ve Yatırım Dairesi Başkanı	Daire Başkanı
Plan Proje Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanı	

Kaynak: Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik Ek Cetvelleri

Öte yandan idari, sağlık ve teknik personel şeklinde sınıflandırılan cetvelde yer alan kadroların ise "Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" ekinde bulunan (IV) Sayılı İdari Personel Kadro Unvanları Cetveli, (V) Sayılı Teknik Personel Kadro Unvanları ve (VI) Sayılı Sağlık Personeli Kadro Unvanları Cetvellerinde yer alan unvanlar arasından seçileceği, başka bir deyişle anılan tabloda yer alan unvanlar dışında personel istihdam edilmeyeceği de anlaşılmaktadır.

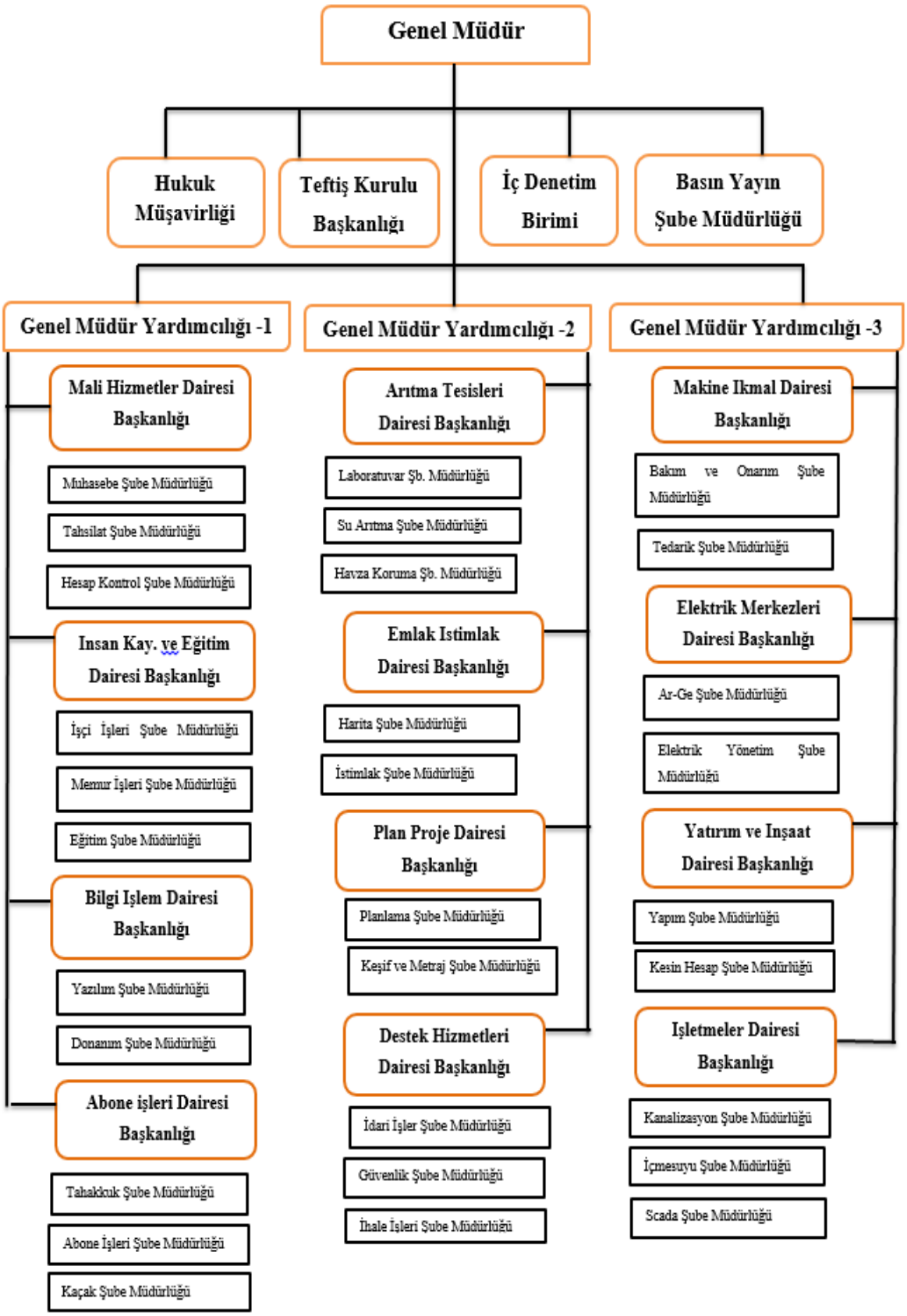
Yukarıda anılan kadroların ihdas ve iptal etme yetkisi 2560 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesinde yer alan "*personel kadrolarının ihdas, değiştirilme ve kaldırılmasına karar vermek*" hükmü uyarınca genel kurula verilmiş bir yetkidir. Uygulamada idarelerin teşkilat yapıları usulüne uygun olarak yürürlüğe koydukları Esas Yönetmelikler ile teşkil ve revize edilebileceği gibi genel kurulun haiz olduğu bu yetki, bir yönetmelik vasıtasıyla yönetim kurullarına da devredilebilmektedir. Bu devrin genel kurulun yılda iki kere olağan şekilde toplanırken, yönetim kurulunun her hafta toplanması sebebiyle idarelerin hızlı karar alıp uygulamasında hareket kabiliyetini artırdığı düşünülmektedir.

Bahsettiğimiz teşkilatlanmanın daha iyi anlamlandırılması adına örnek bir organizasyon şeması Şekil 2.1. ve Şekil 2.2.'de gösterilmiştir.



Şekil 2.1. Örnek Organizasyon Şeması (SUKİ Organları)

Kaynak: 2560 sayılı Kanun'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.



Şekil 2.2. Örnek Organizasyon Şeması (Genel Müdürlük)

Kaynak: Su ve kanalizasyon idarelerinin teşkilat semalarından yararlanılarak hazırlanmıştır

Yukarıda yer verilen şemaya göre genel müdürlük makamına yardımcıları dışında doğrudan bağlı olan birimlerin de olduğu görülmektedir. İç denetim birimi 5018 sayılı Kanun uyarınca önleyici mahiyette denetim ve danışmanlık hizmetlerini sunmaktadır. Teftiş kurulu ise teftiş faaliyeti ile idare özelinde vuku bulan olaylar hakkında gerekli inceleme ve soruşturma faaliyetlerini yürütmektedir. Hukuk müşavirliği ise idarelerin adli, mali ve idari hususlarda yargıya intikal eden davalarına bakmakla birlikte su faturalarının ödenmemesi halinde icra süreçlerini de takip etmektedir. Öte yandan uygulamada özel kalem müdürlüğü, yazı işleri ve kararlar şube müdürlüğü, basın yayın ve halkla ilişkiler şube müdürlüğü ile iş sağlığı ve güvenliği şube müdürlüklerinin genel olarak genel müdüre bağlı olarak teşkilatlandığı gözlemlenmiştir. Ayrıca genel müdür yardımcılarının, işletmecilik faaliyetleri, teknik işler, adli mali ve idari konular olmak üzere teşkilatlandırıldığı uygulamada görülen bir diğer ayrıntıdır.

2.4. Büyükşehir Belediyesinin Su ve Kanalizasyon İdaresi Üzerindeki Denetim Yetkisi

Su ve kanalizasyon idareleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki idari ilişkinin idari vesayet mi yoksa hiyerarşi mi olduğu üzerine tartışma hukuk âleminde güncelliğini korumaktadır. Yukarıda da detaylarını anlattığımız şekli ile su ve kanalizasyon idarelerinin genel kurulu, büyükşehir belediye meclisidir. Ayrıca yönetim kurulu başkanının da büyükşehir belediye başkanı olması ve iki denetçinin genel kurul tarafından seçilmesi hususlarının yanı sıra su ve kanalizasyon idarelerinin yüksek disiplin kurulunun[6] uzun süre büyükşehir belediyesi encümeni olması sebebiyle aralarındaki idari bağın hiyerarşiye yakın olduğu değerlendirilmektedir. Bu hususu destekleyen bir diğer dayanak noktası ise 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye başkanına, bağlı kuruluşları denetleme görevi atfedilmesidir. Yine SUKİ Modelinde genel müdür yardımcılarının büyükşehir belediye başkanı tarafından atanması ve bazı üst düzey

[6] 23/2/1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu İle İl Yatırım Ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunda 2/1/2017 tarihli 682 sayılı KHK ile bir değişikliğe gidilmiştir. 3152 sayılı Kanuna eklenen Ek Madde 5'te "Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı, Bakanlığa bağlı kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memurlar hakkında gerek görülmesi halinde Devlet memurluğundan çıkarma cezasını vermek" görev ve yetkisi İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kuruluna verilmiştir. Böylece anılan değişiklik tarihine dek gerek SUKİ Modelinde gerekse de büyükşehir belediyelerinde yüksek disiplin kurulu olarak görev yapan encümenin bu görevine son verilmiştir.

yöneticilerin Yönetim Kurulu Kararı ile atanmasının büyükşehir belediye başkanı tarafından da onaylanması hiyerarşi bağını kuvvetlendirmektedir.

Tartışmanın diğer yüzü olan ilişkinin vesayet olduğu noktasından baktığımızda ise büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin tüzel kişilikleri ile bütçelerinin farklı olması, yargı makamlarında birbirlerinin hasımları olabilmeleri ve en önemlisi aralarındaki denetim yetkisinin kanunla kurulması hasebiyle idari ilişkinin vesayet ilişkisi de olabileceği ileri sürülmüştür. Ancak her iki ilkenin de bir arada görülmesi büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idareleri arasında *"sui generis"* bir bağın olduğunu ortaya koymaktadır.[7] Bütün bu açıklamalardan ve değerlendirmelerden hareketle de Alıcı, anılan iki tüzel kişilik arasındaki denetim yetkisini *"İç Vesayet"* olarak tanımlamaktadır (Alıcı,2021a:258).

2.5. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Mali Yapısı

Su ve kanalizasyon idarelerinin mali yapılarına aşağıda iki farklı başlıkta gelirler ve giderler şeklinde yer verilmiştir.

2.5.1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Gelirleri

Su ve kanalizasyon idarelerinin gelirleri, 2560 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu gelirleri ise öz gelir ve diğer gelirler başlıkları altında ele almak mümkündür. Öz gelirler anılan kurumlarca hazırlanan tarifeler doğrultusunda tahsil edilen ücretler, katılım payları ve diğer gelirler iken öz gelir dışında yer alan bir diğer gelir ise genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ayrılan paylardır. Söz konusu gelirlerin anlamlandırılması için mezkûr madde metninde geçen gelirlere aşağıda yer verilmiştir:

---

[7] Türkiye'de büyükşehir belediyesi yönetim modeli büyük ölçüde Fransa'dan esinlenilerek uygulamaya konulmuş bir kentsel alan yönetimidir. Özellikle kentleşmenin artması, kimi özel ihtisas gerektiren mahalli hizmetlerin özel bir yerel otorite tarafından sunulması ve alt kademede çok sayıda ilçe belediyesinin kurulması ile büyükşehir belediyelerinin kent genelinde eşgüdüm sağlama görevinin yoğunluğu ve mahiyeti giderek önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak da büyükşehir belediyelerinin gerek bağlı kuruluşları gerekse de ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkisinin meşru hale getirilmesi ve sınırlarının şüpheye mahal vermeyecek şekilde çizilmesi gerekmiştir. Fransa Anayasası'nda yapılan bir düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin alt kademede bulunan belediyeler üzerinde vesayet denetimine sahip olabileceği hususu hükme bağlanmış, böylece büyükşehir belediyeleri "lider mahalli idare" şeklinde nitelendirilmeye başlanmıştır. Bu önemli değişiklikten de hareketle özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Türkiye'de büyükşehir belediyeleri etkili birer yerel merkez haline getirilerek gerek kendisine bağlı kuruluşlar gerekse de ilçe belediyeleri üzerinde kanunla belirtilen hususlarda önemli denetim yetkilerine sahip hale getirilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin lider mahalli idare haline getirildiğini söylemek doğru olacaktır (Alıcı, 2021b:1622-1636).

- Abonelerden alınacak olan içme suyu satışı ile atık suların uzaklaştırılması ücreti,

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınacak olan su ve kanalizasyon tesisleri harcamalarına katılma payları,

- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca aktarılacak olan paylar,

- Merkezi İdare tarafından büyük yatırımlar için aktarılacak ödenekler,

- Su ve kanalizasyon idaresine devredilecek tesis ve işletmelerden elde edilecek olan gelirler,

- Gerçek ve tüzel kişiler için ifa edilecek olan özel hizmetlerden alınacak ücretler,

- Su ve kanalizasyon idaresinin taşınır, taşınmaz ve kaynaklarının kiralanması ve satılması gibi hallerde elde edilecek gelirler,

- Yardım ve bağışlar ile diğer gelirler.

Tablo 2.4. Mahalli İdarelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelire Oranı (Bin TL)

	2018			2019			2020		
Türü	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Belediyeler	43.316.120	110.933.045	39,05	43.136.465	115.484.308	37,35	47.692.001	136.768.350	34,87
Belediye Bağlı İdareleri	20.993.138	24.528.202	85,59	21.191.543	25.918.136	81,76	21.336.260	26.512.043	80,48
İl Özel İdareleri	1.248.476	11.318.509	11,03	1.034.507	10.696.680	9,67	785.493	10.729.248	7,32
Mahalli İdare Birlikleri	870.727	4.093.379	21,27	779.990	2.345.680	33,25	860.708	2.569.780	33,49

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2018-2019-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu esas alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 2.4.'te yer alan 2018, 2019 ve 2020 yılı verilerini incelediğimizde bağlı idarelerin, öz gelirlerinin toplam gelire oranının %85 ile %80 arasında değiştiği görülmektedir. Diğer mahalli idarelerinin öz gelirlerinin toplam gelire oranının oldukça düşük olduğu anlaşılmaktadır. Belediyelerde anılan oran %34 ile %39 arasında gerçekleşirken il özel idarelerinde bu oranın %7 ile %11 arasında değiştiği görülmektedir. Anılan tabloya göre su ve kanalizasyon idarelerinin, başka bir deyişle bağlı idarelerin mali anlamda diğer yerel yönetimlere göre daha özerk oldukları, giderlerini büyük oranda kendi öz gelirleri ile finanse edebildikleri anlaşılmaktadır. Diğer taraftan 2014 yılı

itibarıyla uygulama alanı bulan ve söz konusu idarelerin bilhassa büyükşehirlerde il mülki sınırı kapsamında hizmet üretme ve sunma zorunluluğu sebebiyle öz gelirlerde bir azalışın olduğu da görülmektedir. Bu azalış sadece bağlı idarelerle sınırlı olmayıp tüm yerel yönetim idarelerinin öz gelirlerinde bir azalış trendi mevcuttur. Alıcı'nın yaptığı tespite göre bahsedilen azalış trendi 2009 yılından bu yana dek sürmektedir. Bu azalış, idarelerin çeşitli sebeplerden dolayı gelirlerinin tahsil kabiliyetini kaybetmesinden kaynaklanmaktadır. İdarelerin mali özerkliklerini kaybetmemesi adına öz gelirlerini artırma yoluna gitmeleri gerekmekte iken, gelir kalemlerinde yaşanan bu azalış merkezi idarece yapılan sübvansiyonlarla telafi edildiğinden dolayı idareler bu yola gitmemekte ve zamanla özerkliklerini yitirmektedirler (Alıcı,2017c:115).

2.5.1.1. Tarifeler Yönetmeliği Kapsamında Tahsil Edilen Öz Gelirler

Su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeye bağlı olarak herhangi bir gelir elde edebilmesi için öncelikle bu gelirlerin hangi durumlarda vatandaşlardan talep edileceğini gösteren bir tarifeler yönetmeliğini hazırlamaları gerekmektedir. Daha sonra söz konusu yönetmeliğin genel kurul hüviyetine sahip büyükşehir belediye meclisince kabul edilmesi gerekmektedir. Kabul edilen bu Yönetmelik'in Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı vasıtasıyla Sayıştay Başkanlığına ulaştırılması ve istişari görüşünün alınması gerekmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Daireler Kurulunun görev ve yetkilerinin düzenlendiği 27 nci maddesinde "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir*" hükmü yer almaktadır. Öte yandan 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "*Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*"in "*Görüş alma*" başlıklı 6 ncı maddesinin 1/e fıkrasında da "*Bakanlıklar ile Sayıştayın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının (...) görüşünün alınması zorunludur*" hükmüne de yer verilmiştir. Aksi yöndeki düzenlemelerin idari işlem anlamında eksiklik içerdiği, iptal edilebilir olduğu açık olmakla birlikte anılan hususun Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde bulgu konusu yapıldığı da görülmektedir.

Yukarıda sayılan aşamaları geçerek yürürlüğe giren tarifeler yönetmeliği doğrultusunda talep edilecek ücret tarifeleri her yıl yönetim kurulunca kararlaştırılmakta,

akabinde de Genel Kurul tarafından onaylanmaktadır. Bu iki mevzuat hükmü tamamlandığında su ve kanalizasyon idareleri tarifeye bağlı ücretlerin tahsili için hukuki altlığı tamamlamış olmaktadır.

Aşağıdaki kısımlarda daha detaylı inceleneceği üzere öz gelirlerin temel dayanağı Tarifeler Yönetmelikleri olup her yıl hazırlanan ücret tarifelerine göre sunulan hizmetlerin toplam sistem maliyetine göre ücretleri belirlenmekte, akabinde de üzerine 2560 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesi uyarınca bir kâr oranı ilave edilmektedir. Anılan hesaplamaların tamamı Kanun'un belirlediği sınırlar dâhilinde gerçekleşmekte olup nihayetinde tespit edilen ücret tarifesinin tam maliyet esasına göre oluşması sebebiyle suyun zarar edilecek şekilde satılması da mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle SUKİ Modelinde ilgili birimlerin hazırladıkları ücret tarifelerinin yönetim kurulunca tespit edilerek kararlaştırılması akabinde genel kurul tarafından onaylanması "bağlı yetki" şeklinde anlamlandırılmaktadır. Başka bir deyişle hizmeti sunmak için yüklenilen maliyetin yine hizmetten istifade edenlere yüklenmesi esasına dayanan maliyetlendirme sebebiyle suda indirimin İdarenin takdir yetkisini aşmakla birlikte bütçe dengesini de bozacağı açıktır (Kızılboğa Özaslan,2020:37).

2.5.1.2. Harcamalara Katılma Payları

Su ve kanalizasyon idarelerinin tarifelere bağlı alacaklarının dışındaki bir diğer öz geliri harcamalara katılma paylarıdır. Söz konusu gelirin hukuki dayanağı 1981 yılında yayımlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur, anılan Kanun'un 3 üncü bölümünde payların hangi durumlarda alınacağı, nasıl hesaplanacağı, tahakkuk şekli, payların ilanı, tahsil şekli belirtilmiştir. Mezkûr Kanun'un 94 üncü maddesinde "*Harcamalara Katılma Paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca düzenlenecek bir yönetmelikte belirtilir*" hükmü doğrultusunda 21/08/1981 tarihli ve 17435 sayılı Resmî Gazete'de 2464 sayılı "Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır. Anılan Kanunda 1985 yılında önem arz eden değişiklikler yapılmasına karşın bu değişiklikler uygulama Yönetmeliğine aktarılmamıştır (Rüzgaresen,2012:98).

Anılan Yönetmelik'te ise 2021 yılına kadar kayda değer hiçbir değişikliğe gidilmemiş, dolayısıyla Yönetmelik uygulanabilirliğini kaybetmiş, ayrıca hukuki

dayanağı olan kanunla çelişkiler barındırır duruma gelmiştir. Çelişkileri birkaç örnekle açıklamak gerekirse:

- Kanun metninde katılım payı için, "*harcamalara katılım payı için bina ve arsa vergi değerinin % 2'sini geçemez*" hükmü var iken aynı konuda yönetmelikte "*harcamalara katılma payları bina ve arsaların vergi değerinin % 1'ini geçemez''* denilmektedir.
- Yapılan yatırım bedelinin hizmetten yararlananlara yansıtılması noktasında Kanunda yatırım bedelinin tamamının hizmetten yararlananlardan tahsil edilmesi yönünde hüküm bulunurken, mezkûr Yönetmelik'te yatırımın bedelinin 1/3'ünün harcamalara katılım payı olarak hizmetten istifade edenlere yükleneceği hükümler bulunmaktadır.
- Katılım paylarının tahsil süresi konusunda Kanun tahsil süresini iki yıl olarak belirlerken aynı süre yönetmelikte dört yıl olarak hüküm altına alınmıştır (Alıcı, 2019: 58).

Bahsedilen çelişkilere 2021 yılında Yönetmelikte değişikliklere gidilerek son verilmiştir. 14.04.2021 tarihli ve 31454 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan bir düzenleme ile Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan payların hesaplanmasında "*yapılan giderlerin 1/3'ü* " hükmü "*tamamı*" olarak revize edilmiştir; peşin ödemelerin tahsili ile alakalı hükümde tahakkuk kısmı belirsiz iken, yönetmeliğe eklenen "*harcamalara katılma paylarını peşin ödemeyi kabul etmeleri halinde, bu paylar, kabule ilişkin yazılı başvuru tarihinden itibaren bir ay içinde tahakkuk ettirilir*" metni ile bu belirsizliğe son verilmiştir. Giderilen en önemli hususlardan biri ise payın üst sınırına ilişkindir. Şöyle ki; yönetmelik değişmeden evvel harcamalara katılma payının üst sınırı bina ve arsalarda vergi değerinin %1'i idi ancak Belediye Gelirleri Kanunu'nda bu oran %2 olarak geçmekteydi. Anılan değişik ile bu oran Yönetmelik'te de %2 olarak güncellenmiştir. Son değişiklik ise tahsil süresiyle alakalı olup; tahakkuk eden katılım paylarının iki yıl içerisinde, her yılın Nisan ve Ekim aylarında tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

2.5.1.3. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

Su ve kanalizasyon idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden pay alması 2560 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde yer bulmaktadır. Anılan madde metninde "*İller Bankasınca nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye*

gönderilecek % 10'lar" hükmü yer alsa da anılan pay verme uygulamasının yeterince açık olmadığı görülmektedir. Söz konusu düzenleme sonrasında yürürlüğe giren 15/07/2008 tarihli ve 26937 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun anılan muğlaklığa son vermiştir. Mezkûr Kanun'a göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Ayrılan bu payın dağıtılmasında iki kıstas esas alınmaktadır; ilki nüfus, ikinci kıstas ise yüzölçümüdür. Paylar dağıtılırken payın %90'ı nüfusa, %10'u ise yüzölçümü büyüklüne göre taksim edilmektedir. Bu esaslara göre hak edilen payın ise sadece %60'ı ilgili ilçe belediyesine kalmaktadır. Şöyle ki hak edilen payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine, kalan %10'u ise 2560 sayılı Kanun'da belirtildiği gibi su ve kanalizasyon idaresine gönderilmektedir (Alıcı,2017b:909).

Anılan gelir kaleminin İdarelerin bütçeleri içerisinde miktarı da önem taşımaktadır. Aşağıdaki tabloda bu hususa değinilmiştir.

Tablo 2.5. Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payları (Bin TL)

	2018			2019			2020		
Türü	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
Belediyeler	65.667.405	110.933.045	59,2	69.931.799	115.484.308	60,56	86.216.996	136.768.350	63,04
Belediye Bağlı İdareleri	2.717.788	24.528.202	11,08	2.895.384	25.918.136	11,17	3.493.021	26.512.043	13,18
İl Özel İdareleri	3.406.975	11.318.509	30,1	3.309.730	10.696.680	30,94	3.886.905	10.729.248	36,23
Mahalli İdare Birlikleri	14	4.093.379	0	0	2.345.680	0,00	18	2.569.780	0

Kaynak: 2018-2020 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu verilerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2.5.'te görüleceği üzere bağlı idarelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aldıkları payın artış trendinde olduğu görülmektedir. Artış olmakla beraber bu gelir kalemi bağlı idarelerin toplam gelirlerinin içerisinde %10 civarında bir gelire tekabül etmektedir. Ancak söz konusu gelir artmakla beraber idarelerin enerji, akaryakıt ve döviz kurunda yaşanan yükselişlerden dolayı maliyetler de önemli oranda artmaktadır. Maliyet artışları hizmetlerin kendini amorti süresini yükseltmekle beraber, merkezi hükümetin yerel yönetimin mali disiplinini etkileyen kanunlar çıkarması yatırımın kendini karşılama süresini öngörülemez rakamlara getirmektedir. Konu özelinde 2020 yılında 7254 sayılı

Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Ek 3 üncü madde eklenmiştir. Madde metnine göre "*Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyeceği*" hüküm altına alınmıştır. Bu ve bunun gibi yatırımın geri dönüş hızını azaltan uygulamalara paralel olarak merkezi hükümetin, yerel yönetimlere yaptığı sübvansiyonel harcamalarda da artışa gitmesi gelir gider dengesi açısından önem arz etmektedir.

2.5.1.4. Diğer Gelirler

Su ve kanalizasyon idarelerinin önem arz eden gelir kalemlerine üç ana başlık altında ve detaylarıyla yukarıda yer verilmiştir. Bu gelir kalemlerinin dışında idarelerin tahsiline haiz gelir kalemleri de bulunmaktadır. Söz konusu diğer gelirleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Büyük projeler karşılığında devlet tarafından yapılan yatırımlar ve program bazlı hibeler,

- Su ve kanalizasyon idaresine devredilecek tesis ve işletmelerden elde edilecek olan gelirler,

- Gerçek ve tüzel kişiler için ifa edilecek olan özel hizmetlerden alınacak ücretler,

- Su ve kanalizasyon idaresinin taşınır, taşınmaz ve kaynaklarının kiralanması ve satılması gibi hallerde elde edilecek gelirler,

- Yardım ve bağışlar ile diğer gelirler.

Görüleceği üzere su ve kanalizasyon hizmetlerinin çeşitlenmesi, kentsel büyüme ve kaçak/kayıpların kontrol altına alınması gibi çeşitli saiklerle anılan idarelerin görevlerinin uzantısı olabilecek mahiyette hizmetler sunduğu da anlaşılmaktadır. Örneğin özel yerleşim yerleri içerisinde yer alan, başka bir deyişle parsel bacası sonrasında kullanıcılara ait olan su tesisatlarının bakım ve onarımı, büyük yerleşim yerlerinde yer alan su depolarının temizlenmesi gibi hizmetlerin uzantısı olmakla birlikte; özel kullanıcıların sorumluluğunda olan konularda da anılan idarelerin hizmet verebildikleri, bu nedenle yapılan hizmetler karşılığında ise ücret tarifelerine bir bedel koydukları görülmektedir. Bu çerçevede anılan gelirlerin de öz gelir şeklinde tasnif edilmesi doğru olacaktır.

2.5.2. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Giderleri

2560 sayılı Kanun'da su ve kanalizasyon idarelerinin gider kalemleri için, maddeler halinde sayma yöntemine gidilmemiştir. Hangi gider kalemlerinin yapılabileceği gerek atfedilen görevler gerekse de idarenin devamlılığını sağlaması için zaruri masrafların ne olabileceği genel olarak tespit edilmiştir. Bu doğrultuda uygulamada yapılan gider kalemlerini; personel ödemeleri, vergi ve diğer yasal yükümlülükler için yapılan ödemeler, borçlanma kapsamında faiz ödemeleri, temsil tören ve ağırlama ödemeleri, davaların takibi için yapılan masraf ve mahkeme giderleri, hizmet arzı için gerekli bina, tesis, makine teçhizat temini ve bunların işletilmesi için yapılan her türlü bakım onarım giderleri, su temini ve atık suyun uzaklaştırılması maksadıyla altyapı yatırımları ve bunların bakım onarım giderleri olarak sıralamak mümkündür. Anılan gider kalemlerinin etkili, ekonomik ve verimli kullanılması idarelerin su birim fiyatlarının tespiti noktasında hayati önem arz etmektedir. Yersiz ve fazla yapılan her bir ödeme su birim fiyatının artması anlamına gelmektedir. Bu husus tezin ilerleyen bölümlerinde detaylı şekilde irdelenmiştir.

2.5.3. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçesi

Su ve kanalizasyon idareleri, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin altında mahallî idare sınıfında gruplandırılmaktadır. Bu sınıflandırma doğrultusunda bütçelerini hazırlarken ve uygularken Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine riayet etmektedirler. Anılan Yönetmelik'e ve 2560 sayılı Kanun'a göre bütçe süreci üst yönetici sıfatını haiz genel müdürün çağrısı ile başlayıp, onay makamı olan genel kurulun kabulüyle tamamlanmaktadır. Sürecin detayına gelirsek, genel müdür Haziran ayı sonuna kadar bütçe çağrısı yaparak idarenin bütçe sürecini başlatmaktadır. Bu çağrıya istinaden birimler Temmuz ayı sonuna kadar cari mali yıl ve takip eden iki yılın gider bütçesi tahminlerini idarenin mali hizmetler birimine göndermektedir. Mali hizmetler birimi tarafından konsolide edilen bütçe taslağı, genel müdür tarafından gerekli inceleme ve düzeltmeler yapılmasına müteakip, en geç Ağustos ayı sonuna kadar yönetim kuruluna havale edilmektedir. Yönetim kurulunca incelemesi yapılan bütçe taslağı genel kurula sevk edilmesi maksadıyla genel müdüre havale edilmektedir. Bütçe taslağı, genel kurul sıfatını haiz büyükşehir belediye meclisinde Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere genel müdür tarafından meclise sunulmaktadır. Özetle anlatılan bütçe sürecinin şematik anlatımı ise Tablo 2.6.'da gösterilmektedir.

Tablo 2.6. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Süreci

Süreç	Makam	Zaman
Bütçe Çağrısı	Genel Müdür	Haziran Sonu
Bütçenin Konsolide Edilmesi	Mali Hizmetler	Temmuz Sonu
Yönetim Kuruluna Havale	Genel Müdür	Ağustos Sonu
Genel Müdüre Gönderim	Yönetim Kurulu	Eylül Sonu
Genel Kurula Havale	Genel Müdür	Kasım Ayından Önce
İnceleme ve Onay	Genel Kurul	Kasım Ayı

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve 2560 sayılı Kanun'a göre hazırlanmıştır.

Su ve kanalizasyon idarelerinin son üç yılda elde ettikleri bütçe gerçekleşmelerine ilişkin rakamlar Tablo 2.7.'de gösterilmiştir.

Tablo 2.7. Bağlı İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin TL)

Yılı	Bütçe Geliri	Bütçe Gideri
2018	24.528.202	27.693.559
2019	25.918.136	28.821.567
2020	26.512.043	28.205.706

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2019-2020 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.[8]

Yukarıda yer verilen bütçe gerçekleşmeleri dikkate alındığında genel olarak bağlı idareler özelinde su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini finanse edemediği, buna bağlı olarak anılan idarelerin borçlanma yoluna gittikleri görülmektedir. Anılan mali durum bilhassa 2014 yılı sonrasında su ve kanalizasyon idarelerinin kırsal alanlarda bulunan ve tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülen belde belediyeleri ile köylere de hizmet vermesine dayandığı değerlendirilmektedir (Alıcı,2017b:911-912). Nitekim anılan durumun su ve kanalizasyon idareleri özelinde yaygınlık taşıdığı, bu yerlere yapılan yatırımlara rağmen harcamalara katılma paylarının 6360 sayılı Kanun uyarınca alınmadığı, öte yandan ücret tarifesinin belirlenmesinde bu yerlerin bağlı olduğu ilçenin en düşük su tarifesinin beşte

[8] Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından her yıl yayımlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda yer alan verilerde "bağlı idareler" ibaresi altında otuz adet su ve kanalizasyon idarelerinin yanı sıra üç büyükşehirde faaliyetlerine devam eden İETT, ESHOT ve EGO da yer almaktadır. Yukarıda yer verilen tabloda bağlı idarelere dair verilerde anılan ulaşım idarelerine dair bütçe gerçekleşmeleri de yer almakta olup söz konusu idarelerin genel olarak bütçe gerçekleşmelerinin de su ve kanalizasyon idareleri ile benzer olduğu değerlendirilmiştir.

biri oranında su ve atık su ücretlerinin belirlenmesi uygulamasının yasal bir zorunluluk taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu yasal kısıtlar sebebiyle 2014 ile 2022 yılları arasında su ve kanalizasyon idarelerinin aynı mali duruma maruz kalacağı değerlendirilmektedir. Bu tespitler bir kenara bırakıldığında 5216 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 3 ile söz konusu muafiyet ve istisnaların kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan uygulaması ile yaygınlaştırıldığı, dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'dan kaynaklanan bu hakların kırsal alanlarda geleceğe yönelik olarak uygulanmaya devam edeceği, buna bağlı olarak da su ve kanalizasyon idarelerinin kırsal alanlarda söz konusu istisna ve muafiyetleri uygulamaya devam edeceği anlaşılmaktadır. Bu bilgiler çerçevesinde gelecek yıllarda da su ve kanalizasyon idarelerinin gelirleri ile giderlerini finanse etme noktasında zorluk yaşayacağı öngörülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNDE ÜCRET TARİFELERİ

Su ve kanalizasyon idareleri, yerel yönetim birimleri arasında oransal olarak en yüksek öz gelire sahip olan idareler olup anılan faaliyetlerini ağırlıklı olarak öz gelirleri ile finanse etmektedirler. Söz konusu öz gelirler ise bu idarelerin içme suyu ve atık su hizmeti karşılığında tahsil ettiği ücretlere dayanmaktadır. Bu bölümde su ve kanalizasyon idarelerinin asli görevlerini ifa etmeleri neticesinde tahsil ettikleri su ve atık su ücretlerinin belirlenmesi noktasında ücret tarifeleri ile tarifeler yönetmeliklerine yer verilmiştir.

3.1. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarifeler Yönetmelikleri

Kanunların daha kolay uygulanması maksadı ile yürürlüğe konulan yönetmelikler, Anayasa'nın "*yürütme*" başlıklı ikinci bölümünün 124 üncü maddesinde düzenlenmiş olup "*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler*" hükmü ile anayasal bir dayanak taşımaktadır. Madde metninden, kimlerin yönetmelik çıkarma yetkisini haiz olduğu ve yönetmeliklerin üst normlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceği tanımlanmıştır. Su ve kanalizasyon idareleri kamu tüzel kişiliğini haiz olmalarından dolayı yukarıda belirtilen şartlar doğrultusunda yönetmelik çıkarabilmektedirler.

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

tahsilatla ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir" hususunun düzenlendiği görülmektedir.

Hazırlanan yönetmelik taslaklarının yayımlanıp yürürlüğe konulabilmesi için birkaç idari işlemden geçmesi gerekmektedir. Bu zorunlulukların bir kısmı 2560 sayılı Kanun'dan ileri gelirken bir kısmı diğer mevzuat hükümlerinden kaynaklanmaktadır. Su ve kanalizasyon idareleri özelinde iç işlemlerin süreci şu şekilde gerçekleşmektedir. Genel müdür tarafından hazırlanan yönetmelik taslağı, incelenmelerinin yapılması için yönetim kuruluna sunulmakta, bu kurul tarafından incelenen taslak, karara bağlanıp onaylanması için genel kurula gönderilmektedir. Mali konuları içeren yönetmelik taslakları ve metin değişiklikleri Sayıştay'ın istişari görüşünden sonra yürürlüğe konulmaktadır. Bu husus 6085 sayılı Kanun'un 27 nci maddesinde "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur*" hükmüne dayanmakta olup esaslı bir mahiyet içeren bu şartın sağlanması gerekmektedir. Yönetmeliklerin ne şekilde ilan olunacağı ise 3011 sayılı "*Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun*" ile belirlenmiştir. Anılan Kanun'un 2 nci maddesine göre yürürlüğe girmeye hazır olan yönetmelikler yerel gazete veya diğer ilan yolları ile ilan olunması gerekmektedir.

İdareler, yönetmelikleri hazırlarken tamamen bir serbestlik içerisinde değillerdir. Riayet etmeleri gereken bazı mevzuat hükümleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki su ve kanalizasyon hizmetlerinin basitleştirilmesi, su ve kanalizasyon hizmetlerinde bürokrasiyi azaltıcı tedbirlerin alınması ve e-belediyecilik uygulamalarının yaygınlaştırılmasının sağlanması maksadıyla 03/04/2012 tarih ve 28253 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik*'tir. Anılan Yönetmelik'le başvuru sahibinden hangi bilgi ve belgelerin isteneceği, başvuru sahibinin gerçeğe aykırı belge vermesi veya beyanda bulunması durumunda nasıl bir yol izleneceği ve hizmetlerinin elektronik ortamda yürütülmesi konularına yer verilmiştir.

Riayet edilmesi gereken bir diğer mer'i mevzuat ise, abonelik sözleşmelerine ilişkin uygulama usul ve esaslarını düzenlemek maksadıyla 24/01/2015 tarih ve 29246 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "*Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği*"dir. Bu Yönetmelik'te, abonelik sözleşmelerinin hangi şartları taşıması gerektiği, su ve

kanalizasyon idarelerinin abonelerine olan yükümlülüklerini, ödeme bildirimlerinin ne şekilde yapılacağı ve sözleşmelerin feshine ilişkin hükümlere değinilmiştir.

Tarifeler ile aboneler belirli konulara değinen yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dışında uygulamada standardizasyonu sağlayacak emredici bir hukuk normu bulunmamaktadır. Türkiye'de hizmet veren 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin hükümlerini uyguladığı yönetmeliklerin hepsi birbirinden bağımsız ve farklı hükümler içermektedir. Yürürlükte olan yönetmelikleri irdelediğimizde bu yönetmeliklerin genel olarak sekiz bölümden oluştuğunu söyleyebiliriz. İlk bölümlerde genel olarak yönetmelikte yer alan teknik hususların tanımlandığı görülmektedir. Diğer bölümlerde ise tarifelerin nasıl tespit edileceğinin tasnif edildiği, tarife çeşitlerinin ve abone türlerinin sayıldığı, abone gruplarının tasnif edildiği ve tasnif edilen bu abonelere uygulanacak tarife esaslarının yer aldığı, idarelerin abone ve talep eden vatandaşlara sunacağı hizmetlere yer verildiği, ayrıca ücretlerini zamanında ödemeyen aboneler ve kaçak su kullanımında bulunan abonelere uygulanacak yaptırımlara dair hususlar ile nasıl abone olunacağı, tahakkuk ve tahsilatlara ilişkin hususların ne şekilde gerçekleştirileceğine dair düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Tüm su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinin incelenmesi neticesinde, söz konusu yönetmeliklerin bir kısmının 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "*Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik*" hükümlerine uygun olarak hazırlanmadığı, oldukça karmaşık olduğu, standardizasyondan ve eşgüdümden uzak olduğu, süreç içerisinde önemli değişikliklere tabi tutuldukları, bazı yönetmeliklerin diğer idarelerin yönetmeliklerinden esinlenilerek hazırlandığı, bazılarının ise birçok idarenin yönetmeliğinin ilgili kısımları alınarak cem edildiği, dolayısıyla ülke genelinde aynı idarelerce sunulan ve aynı kanuna dayanan yönetmeliklerin olabildiğince farklılaştığı tespit edilmiştir.

3.2. Ücret Tarifesi

Ücret tarifeleri, su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinde yer alan su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık; hizmet çeşidine göre abonelerden alınacak ücretlerin, o mali yıl içinde tam maliyet esasına göre tespit edilen meblağı içeren cetvellerdir. Tarifeler, her mali yılda bütçe süreciyle uyumlu olarak güncellenmektedir. Ancak mali yıl içerisinde gerek merkezi hükümetçe çıkarılan yasalara

uyum sağlamak amacıyla, gerek kamuoyundan gelen talepler üzerine fiyatlarda güncellemeler yapılmaktadır.

Tarifelerin oluşturulmasında 2560 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesinde,

> *''Su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılacağı tarifeler tespit edilirken yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve bir kar oranının esas alınacağı''*

hususu belirtilmektedir.

Tarifelerin oluşturulma süreci anılan Kanun'un 6, 9 ve 11 inci maddelerinde yer almakla beraber şu şekilde oluşturulmaktadır: Genel müdür tarafından yukarıda sayılan esaslar doğrultusunda hazırlanan tarife, onaylanmak üzere yönetim kuruluna sunulmakta, burada gerekli incelemeler yapılarak karara bağlanması için tarife genel kurula sevk edilmekte, genel kurulca onaylanan tarife mali yılbaşında yürürlüğe girmektedir. Tarifeleri inceleme ve belirleme yetkisi yönetim kurulunda iken tarifenin uygulanabilmesi için genel kurulun onayı aranmaktadır. Bu husus ise 2560 sayılı Kanun'un 9/k maddesinde yer alan "*Genel Müdürlükçe hazırlanan su satışı ve kullanılmış suların boşaltılmasına ilişkin tarifeleri tespit ederek Genel Kurulun onayına sunmak*" hükmüne dayanmaktadır. Söz konusu madde hükmü incelendiğinde yönetim kurulunun tarifeleri tespit etmek yetkisi ile donatıldığı, genel kurulun ise bu hususta onay verme yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Nitekim Kanun'un 6/f maddesinde "*Su satışı ve kullanılmış suların boşaltılmasına ilişkin tarifeleri inceleyerek karara bağlamak*" hükmü de dikkate alındığında genel kurulun yönetim kurulu tarafından tespit edilen tarifeyi inceleme ve onaylama noktasında bağlı yetki mahiyetinde bir fonksiyona sahip olduğu değerlendirilmektedir. Bu hususta başka bir çıkarsama yapılırsa aynı Kanun'un 6/c maddesinde "*Bütçeyi inceleyerek karara bağlamak*" yetkisi Genel Kurula ait olup Kanun'un 9/b maddesinde "*Genel Müdürlükçe hazırlanacak (...) bütçe, (...), ön incelemelerini yaparak Genel Kurula sunmak*" yetkisi de Yönetim Kuruluna verilmiştir. Su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe gelirlerinin yaklaşık %90'ı öz gelirler, başka bir deyişle "*Su satışı ve kullanılmış suların boşaltılmasına ilişkin tarifelere*" dayanmakta olduğundan Yönetim Kurulunca ücret tarifesi ile bütçenin eşleştirildiği, bu çerçevede bütçe denkliğinin sağlandığı, ücret tarifesinin de Kanun'un 23 üncü maddesi uyarınca

toplam sistem maliyeti kapsamında belirlendiği, dolayısıyla genel kurulun da gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacağından hareketle gerek ücret tarifesinin gerekse de bütçenin kabulü noktasında ‘‘onama’’ şeklinde bağlı bir yetkiye sahip olduğu değerlendirilmektedir. Bu hususun bir başka destekleyici dayanağının da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olduğunu söylemek doğru olacaktır. Nitekim 5393 sayılı Kanun’un 62 nci maddesinde “*Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder*” hükmü ile 5216 sayılı Kanun’un 25 inci maddesinde “*Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir*.” hükmü dikkate alındığında büyükşehir ve belediye meclislerine verilen “aynen veya değiştirerek bütçeyi kabul etme” yetkisinin su ve kanalizasyon idarelerinin genel kurullarına verilmediği anlaşılmaktadır. Görüldüğü gibi su ve kanalizasyon idareleri bu konuda özerk bir yapıyı haiz olduğu açıktır. Türkiye’de tarifelerin tespiti ve hesaplama yöntemi konusunda mezkûr Kanun’un anılan maddesi dışında bir rehber veya onay merci bulunmamaktadır. İdareler bu eksikliği tarifeler konusunda yürürlüğe koydukları yönetmeliklerle gidermeye çalışmaktadırlar.

Konu özelinde mer’i mevzuat hükümlerini incelediğimizde, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 11 inci maddesinde;

> ‘‘*Atıksu altyapı sistemlerini kullanan ve/veya kullanacaklar, bağlantı sistemlerinin olup olmadığına bakılmaksızın (kirleten öder ilkesi), arıtma sistemlerinden sorumlu yönetimlerin yapacağı her türlü yatırım, işletme, bakım, onarım, ıslah ve temizleme harcamalarının tamamına kirlilik yükü ve atık su miktarı oranında katılmak zorundadırlar. Bu hizmetlerden yararlananlardan, belediye meclisince ve bu maddede sorumluluk verilen diğer idarelerce belirlenecek tarifeye göre atık su toplama, arıtma ve bertaraf ücreti alınır.*’’

hükmü bulunmaktadır.

Yine konu özelinde yürürlükte bulunan bir diğer mevzuat ise “*Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik*”tir. Anılan Yönetmelik’in “*Atıksu hizmetleri için ücretlendirme*” başlıklı 17 nci maddesinde; ücretlendirme yaparken tam maliyet ve kirleten öder esaslarının kullanılacağı, ücret belirlenirken su sayaçlarından kaydedilen su

miktarı, içme ve kullanma suyu kaynağı olarak yer altı veya yüzey suyu kullanan ve şebekeye bağlı olmayan aboneler için atık su sayacı olan yerlerde ölçüm değeri, olmayan yerlerde idarece belirlenecek atık su miktarının esas alınacağı, atık su ücretinin en az 0,30 TL/m^3 olacağı, ayrıca asgari atık su ücretinin yeterli olmaması durumunda tam maliyet esaslı tarifeye göre atık su ücreti belirlenebileceği, belirlenen metreküp temelindeki atık su ücreti, metreküp su ücretinin %50'sini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelikle maliyetlendirmenin de nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Söz konusu Yönetmelik'in "*Toplam sistem maliyeti*" başlıklı 13 üncü maddesinde toplam sistem maliyeti "*yatırımın finansal maliyeti, sistemin işletilmesi ve bakımı, sabit varlıkların amortisman maliyetleri, yönetim ve izleme giderleri, vergiler, kamulaştırma ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak öz kaynak getirisinden oluşan tam maliyeti içerir*" şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca maliyet hesaplanırken atık su dışında, konuyla bağlantısı olmayan maliyetlerin hesaba alınmayacağı da hüküm altına alınmıştır (Armut,2019:409).

Ücret tarifeleri ile sadece su ve atık suyun fiyatları belirlenmemekte, bunların dışında idarelerin vatandaşlara sunduğu diğer hizmetler de ücretlendirilmekte ve her yıl güncellenmektedir. Anılan türde hizmetlerin tahsiliyle alakalı yasal dayanak 2560 sayılı Kanun'un "*Gelirler*" başlıklı 13 üncü maddesinde, "*Şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler*" olarak yer almaktadır.

Daha önce de değinildiği üzere su ve kanalizasyon idarelerinde ücret tarifeleri 2560 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesi ile bu maddeye dayalı olarak yürürlüğe konulan yönetmeliğe göre belirlenmektedir. Her iki mevzuat uyarınca da ücret tarifelerinin belirlenmesi sırasında önemli hatalar yapıldığı görülmektedir. Söz konusu hatalar, esasında 2560 sayılı Kanun'un sadece tarife konusunda değil yönetsel, mali ve teknik hususlarda güncelliğini yitirmesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle 2004 yılında ve sonrasında büyükşehir belediyeleri ile belediyeler özelinde önemli reform hareketleri yapılarak bu idarelerin mevzuatları yeniden düzenlenirken 2560 sayılı Kanun'da bir değişikliğe gidilmemiş olması var olan sorunların sürekliliğine yol açmıştır. Bu nedenle anılan Kanun'un güncelliğini yitirdiği açıktır. Bilhassa gündemde olan Su Kanunu'nun çıkarılması ile birlikte bu hususta da bir düzenlemeye gidilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

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

3.3. Tarifeler Konusunda Sayıştay Başkanlığı'nın Tespitleri

Tarife tespiti konusunda yeknesaklığı sağlayacak bir rehber olmaması münasebetiyle idareler, ücretlerini tespit ederken farklı araç ve yöntemler kullanmaktadır. Bu farklılık idareleri kimi zaman hakkaniyet ilkesinden kimi zaman da hukuk devleti ilkesinden uzaklaştırmaktadır. Oluşan bu farklılıklar, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına idareleri denetleyen Sayıştay Başkanlığı denetçilerince bulgu ve eleştiri konusu yapılmaktadır. Tarifeler özelinde, başka bir deyişle su ve atık su hizmetleri kapsamında tahsil edilen ücretler konusunda Sayıştay Başkanlığınca tespit edilen çeşitli bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

Sayıştay Başkanlığı tarafından tanzim edilen İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda, "*su ve atık su tarife tespit ve hesabının mevzuata uygun yapılmaması*" bulgu konusu yapılmıştır. Bahsi geçen bulguda Türkiye'de hizmet veren tüm su ve kanalizasyon idarelerinin "*kullanan öder*" ve "*kirleten öder*" ilkelerine dayalı tam maliyetin karşılanmasına yönelik tarifeleri gerçek değerlere dayanarak belirlemekten sorumlu olduğu vurgulanmaktadır. Bununla beraber bulgunun ilerleyen kısımlarında, "*Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik*"in "*Atıksu Tarifelerinin Belirlenmesi*" başlıklı 17 nci maddesinde "*mevzuattaki yükümlülüklere uygun şekilde atık su hizmetlerinin verilebilmesi için asgari atık su ücretinin yeterli olmaması durumunda tam maliyet esaslı tarifeye göre atık su ücreti*

belirlenebileceği" ve mezkûr Yönetmelik'in "*Atık su tarife türleri*" başlıklı 19 uncu maddesinde "*atık su altyapı yönetimleri her aboneye sadece aldıkları hizmetlerin maliyetlerini dikkate alarak tarife belirleneceği*" hükümleri mevcuttur. Anılan mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesini denetlemek amacıyla yapılan kontrollerde, İdarenin temiz su temini ve atık suların uzaklaştırılması hizmetleri için birbirinden bağımsız tarife hesabı yapması gerekirken bunu yerine getirmediği, sadece su satış tarifesi hazırlayıp bu tarife üzerinden, su ve atık su bedellerinin tahakkuk ve tahsilatını gerçekleştirdiği, hiçbir hesaplama yapılmadan toplam tarifenin %35'i oranında bir formül ile atık su faturalandırılması yapıldığı tespitlerinde bulunulmuştur. İdarece yapılan bu uygulamanın anılan Yönetmelik'in kullanılmış sulardan toplanan hasılatın, doğrudan kullanılmış suların uzaklaştırılması hizmetlerinde kullanılmasına ilişkin hükmünün uygulanmasına mâni olacağı da raporda yer almaktadır. Bulguya konu edilen bir diğer husus ise tarife tespit edilirken gelecek mali yılın bütçe rakamlarının veri olarak kullanılmasıdır. Sadece öngörü olan ve henüz gerçekleşmeyen bu rakamların kullanılmasının çok objektif bir yaklaşım olmadığı, tarife tespit edilirken gerçek değerlerin kullanılması gerektiği tespitinde bulunulmuştur. Anılan raporda tarife tespitinde değinilen son husus ise kayıp ve kaçak su kullanım miktarlarının tarife tespitinde kullanılmasıdır. Maliyeti hesaplamaya yardımcı gider kalemlerinde bulunan tutarlar ortaya konulduktan sonra, gelecek cari yılda tahakkuk ettirilmesi öngörülen toplam su miktarına bölünerek 1 m^3suyun maliyeti bulunmaktadır. Bu uygulama sistemde oluşan kayıp ve kaçak su miktarlarının tarifeye yansıtılması anlamına gelmektedir. Kayıp miktarlarının önemli bir kısmının teknik nedenlerden olduğu düşünüldüğünde tarifeye dâhil edilmesi mevzuata uygun olmayacaktır. Ancak buna rağmen kaçak kullanım miktarlarının da tarifeye yansıtılması, kurallara riayet ederek su kullanan aboneler açısından adil olmadığı ve adalet ilkesinden uzaklaşıldığı belirtilerek hakkaniyetten uzak bu durumun bulgu konusu yapıldığı görülmektedir (Sayıştay Başkanlığı,2021a:24-30).

Sayıştay tarafından bulgu konusu yapılan bir diğer husus ise, hesaplamalar yapılırken maliyet hesabına vergilerin dâhil edilmesidir. Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda "*Su ve Atık Su Tarife Tespit ve Hesabının Maliyetlere Dayalı Olarak Yapılmaması*" bulgusuna şu şekilde değinilmiştir. Bilindiği üzere bütçe gideri hesaplarının, vergiler dâhil olarak, muhasebe kayıtlarında yer alması gerekmektedir. Bu sebeple anılan hesapların maliyet hesabında kullanılması yapılan hesaplamaya Katma Değer Vergisi (KDV) ve benzeri

vergilerin de maliyet kalemi gibi görünerek hesaplamanın objektif değerlerden uzaklaşmasına neden olmaktadır. Ancak tarife kararlarının tüm vergiler hariç olacak şekilde tespit edilmesi ve bulunan rakama tahakkuk esnasında KDV ve diğer vergilerin ayrıca ilave edilmesi gerekmektedir. Anılan raporda tarife tespiti konusunda yer verilen bir diğer husus ise gerçek bir maliyet tespit çalışması yapılmadan, önceki yıllara ait fiyatların yeniden değerleme oranı nispetinde veya hedeflenen enflasyon oranı kadar artırılarak yeni fiyatların elde edilmesi neticesinde ele alınan her iki yöntemin de gerçek su ve atık su maliyetlerini yansıtmadığı değerlendirilmekte, bu hususun gerçek değerlere dayalı maliyet tespiti ilkesine ve mali saydamlıktan uzaklaşılmasına neden olduğu belirtilmektedir (Sayıştay Başkanlığı,2021b:51-53).

Su ve kanalizasyon idarelerinde ücret tarifesinin belirlenmesinde yoğun ve mütemadi bir şekilde yanlışlıkların sürdüğü görülmektedir. Nitekim Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda "*Su ve Atık Su Tarife Hesabına Kaçak Su Kullanım Maliyetinin Dâhil Edilmesi*" bulgusuna yer verilmiştir. Bulgunun detay kısmında su kayıplarının iki türden oluştuğu; bunlardan birincisinin suyun abonelere ulaşana kadar mevcut tesis ve hatların, teknik ve mekanik kısımlarında meydana gelen fiziki kayıp, ikincisinin ise kullanılan suyun ölçümünde ve okunmasından kaynaklanan ya da izinsiz tüketim dolayısıyla oluşan idari kayıplar olarak nitelendirildiği anlaşılmaktadır. Konu özelinde, İdarenin Tarifeler Yönetmeliği'nin tarifelerin belirlenmesini açıklayan 8 inci maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: "*Tarifenin belirlenmesindeki ikinci ana faktör üretilen ve kayıplar düşüldükten sonra yapılacağı varsayılan ölçülebilir su satış miktarıdır*". Yönetmelik metninde yer alan "kayıplar" ifadesinden hem fiziki hem de kaçak kullanımın kastedildiği ve maliyet hesaplaması yapılırken kayıplar düşüldükten sonra, oranlama yapılarak birim fiyatın elde edildiği tespit edilmiş, bu husustan hareketle kayıpların tamamen tarifeye yansıtıldığı anlaşılmıştır. Bu yöntem hukuk devleti ve adalet ilkelerine aykırılık teşkil etmekte, bu sebeple mevcut uygulamanın, hesaplamalar yapılırken sadece önlenemeyen fiziki kayıpların hesaba dâhil edilmesi şeklinde revize edilmesi gerektiği, tarifelerin tespitinde kaçak su kullanım maliyetinin hesaba dâhil edilmemesi gerektiği yinelenmektedir (Sayıştay,2021d:25-26).

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda ise "*İdare Tarafından İçme ve Kullanma Suyu Tarifelerinin Maliyetinin Altında Belirlenmesi*" bulgusuna yer verildiği görülmüştür.

Bulgunun açıklama kısmında hem 2560 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesinde hem de İdarenin Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nde, maliyet hesabı yapılırken karlılıktan bahsedilmektedir. Ancak İdare, tarife hesaplaması yaparken maliyet + kâr yöntemini uygulamamıştır. Mevzuata aykırı şekilde ifa edilen bu durum, hizmetlerin etkin ve kaliteli sunulmasına engel teşkil etmekte, artan bütçe açığı ve aşırı borç yüküne mahal vereceği değerlendirilmektedir. Nitekim 6360 sayılı Kanun'la tüzel kişiliğine son verilen belde belediyelerinde ve köylerde uygulanan yüzde yetmiş beş ila yüzde elli[9] oranındaki indirimler idarelerin hizmetlerini finanse etme noktasında olumsuz sonuçlara yol açabilecektir (Sayıştay,2020a:25-26).

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda da "*Su ve Atık Su Tarife Bedellerine İlişkin Maliyet Hesabının Yapılmaması*" bulgusuna yer verilmiş olup bulgu özelinde 2560 sayılı Kanun'da ve İdarenin Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nde su ve atık suyun birim fiyatları tespit edilirken hangi maliyet kalemlerinin esas alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak yapılan incelemelerde İdarenin kuruluşundan bu yana herhangi bir gerçek maliyet hesabı yapmadığı, her yıl Aralık ayında ilan edilen Tüketici Fiyat Endeksi'nin yıllık ortalaması alınarak fiyatlarda artışa gidildiği görülmüştür. Gerçek bir maliyet hesabının yapılmaması nedeniyle belirlenen fiyatlar maliyet bedelinin üzerinde veya altında olabileceği ihtimalini ortaya çıkaracağı tespitinde bulunulmuştur (Sayıştay,2020b:21-22).

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda yer alan bir diğer bulgu ise "*Tarifeler Yönetmeliği'ne Uygun Düşmeyen Aboneliklerin Bulunması*" tespitidir. Şöyle ki; İdarenin Tarifeler Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinde abone, "*Genel Müdürlükçe sunulan su ve atık su hizmetlerinden abonelik sözleşmesi yaparak faydalanan gerçek veya tüzel kişiler*" olarak tanımlanmaktadır. Aynı Yönetmelik'in "Abone olma koşulları" başlıklı maddesinde; "*Başka bir abonelikten dolayı borcu olan kişilerle bu borç ödendikten veya taksite bağlandıktan sonra yeni abonelik sözleşmesi yapılır. Taksitlerin ödenmemesi halinde yeni aboneliğin de suyu kesilir*" hükmü bulunmasına ve diğer aboneliklerin de borcu olmasına rağmen bu abonelere yeni abonelik tanzim edildiği, bu uygulamadan dolayı

[9] 6360 sayılı Kanun'un Geçici Maddesi 1'in 15'inci fıkrasında *"Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, (...) içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir."* hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin 28'inci fıkrasında da *"Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürülen beldelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin %50'sini geçmeyecek şekilde belirlenir*" hükmü yer almaktadır.

borçlu abone sayısının ve borç miktarının arttığı ve bu durumun İdareye yapısal bir borç yükü oluşturduğu hususuna raporda yer verilmiştir (Sayıştay,2021b:63-65). Su ve kanalizasyon idarelerinde abone gruplarının belirlenmesi ile uygulanmasında eşgüdümün olmadığı, hatta idarelerin bizzat kendilerince hazırlanan Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak farklı ve yeni abone adlarını kullandıkları da anlaşılmaktadır.

Sayıştay Başkanlığının tarifeler konusunda yaptığı önemli ve ayrıntılı bir diğer değerlendirme ise Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda "*Su ve Atık Su Tarife Hesabında Hatalı Uygulamaların Yapılması*" bulgusunda yer almaktadır. Raporun ilgili bölümünde tarife hesabı yapılırken bütçe giderlerinin kullanılması, oluşacak olan maliyetin düşük veya yüksek çıkabileceği ihtimallerinin bulunduğuna değinilmiştir. Tarife belirlenirken bütçe gideri hesapları yerine faaliyet gideri hesaplarının kullanılmasının yerinde olacağı, faaliyet hesaplarında cari yılda gerçekleştirilen faaliyetler ve bu faaliyetlerle alakalı giderler ve daha önce alımı yapılmış, cari yılda kullanılan gider kalemlerinin yer aldığı belirtilmektedir. Ayrıca muhasebede aktif bölüme kaydedilen sermaye ve vergi ödemeleri yer almamakta olup tarifenin belirlenmesinde anılan hususlara dikkat edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır (Sayıştay Başkanlığı,2019:14-21).

Su ve kanalizasyon idarelerinin tarife ve ücret belirlemeleri hususunda dikkate alınması gereken mer'i mevzuat hükümlerinden birisi de 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Anılan mevzuat özelinde Sayıştay Başkanlığının 2019 yılında Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü adına düzenlediği Düzenlilik Denetim Raporu'nda ayrıntılı açıklamalarda bulunulmuştur. Bahsi geçen raporun ilgili bölümünde, 4736 sayılı Kanun'un birinci maddesinin birinci fıkrasında "*belediye ve bağlı kuruluşlarının da kapsamında olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı*" hüküm altına alınmış, ayrıca ücretsiz veya indirimli şekilde hizmet sunumu sağlanacak gerçek kişilerin ve kurumların tespiti noktasında Bakanlar Kurulunun[10], yetkili olduğu anılan maddenin altıncı fıkrasında yer almaktadır. Kanun'un yayımı tarihinden itibaren zaman içerisinde çeşitli Bakanlar Kurulu kararları

[10] Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanı olmuştur.

ile çeşitli kişi ve kurumlara önemli muafiyetler tanındığı görülse de su ve kanalizasyon idarelerine has herhangi bir muafiyet veya indirim kararına rastlanılamamıştır. Bu sebeple su ve kanalizasyon idareleri tarife yönetmeliklerinde indirim tanımlaması yaparken genel kararlar ışığında hareket edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Örneğin; mezkûr Kanun'un 1 inci maddesinde ve Bakanlar Kurulunun 2002/3654 sayılı kararında genel nitelikte muaflık tanımlaması yapılmış olup idarelerin gazi, şehit aileleri ve engelliler için indirimli tarife hazırlayabilmesi mümkün gözükmektedir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15 inci maddesine 2017 yılında yapılan ekleme ile mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilme imkânı getirilmiştir. Ancak mevzuat maddelerinde muafiyet tanımlanmayan vakıf, şirketler, kamu yararına çalışan dernek veya vergi muafiyeti tanınan vakıflara su ve kanalizasyon idarelerince indirim hakkı verilmesi mümkün gözükmemektedir. İdarenin yaptığı uygulamaların denetimi sırasında; kültürel etkinliklerde kullanılan opera, tiyatro ve sergi salonlarını, amatör spor kulüplerine tahsis edilen mahallerde bulunan abonelikleri, siyasi partilerin ilde bulunan teşkilatlarının kullandıkları binaları, pansiyon ve yurt aboneliklerini, Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından teşkil edilen kursları, kamu yararına faaliyet gösteren aboneler kategorisinde değerlendirerek indirimli oran üzerinden su tahakkuk ettiği tespit edilmiştir. Türkiye'de hizmetlerini ifa eden hiçbir kamu idaresi, kurum ve kuruluşu hukuk normlarından bağımsız takdir yetkisiyle donatılmadığından idarelerin aldığı tüm kararlarda Anayasa ve diğer hukuki normları gözetmek zorunda olduğu açıktır. Türk İdare Hukuku uygulamalarında, hem "*sonraki kanun*" hem de "*özel kanun*" niteliğinde bulunan kanunların normlar hiyerarşisinde üstte olduğundan dolayı ifa edilen iş ve işlemlerde bu kanunların amir hükümlerine uyulmasının elzem olduğu da aşikârdır. 4736 sayılı Kanun, kronoloji açısından 2560 sayılı Kanun'a göre hem sonradan yayımlanan bir kanun olması münasebetiyle, hem de kamu idarelerinin hizmet arzından indirimli veya ücretsiz şekilde yararlanabilecekleri belirleme noktasında daha özellikli bir norm olduğundan, idarelerin sadece tarife belirleme yetkisini göz önünde tutup, 4736 sayılı Kanun'un göz ardı edilmesinin mümkün olmadığı tespitlerine yer verilmiştir (Sayıştay Başkanlığı,2020c:33-36).

Öte yandan İstanbul özelinde de aynı hususta bir başka bulgu tespit edilmiştir. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda "*İnsani Su Hakkı Adı Altında Ücretsiz Su Verilmesi*" konulu bulgu

kapsamında da İSKİ tarafından mesken abonelerde her tüketilen 2,5 m^3 suda 500 litre kadarının "*İnsani Su Hakkı*"[11] ilkesi uyarınca vatandaşlara ücretsiz sunulması yönünde işlem yapıldığı tespit edilmiştir. Ancak bilindiği üzere 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca "*herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı*" hususu hüküm altına alınmış olup kaynağı Kanun'a, Cumhurbaşkanı Kararnamesi veya kararına dayanmayan bir indirimin hukuki olamayacağı belirtilmiştir (Sayıştay,2021a:22-24).

Yine aynı şekilde Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda "*Mandıralara İndirimli Konut Tarifesi Üzerinden Abonelik Yapılması*" bulgusuna da yer verildiği görülmüştür. Söz konusu bulgu da İdarenin Genel Kurulunca onaylanmış tarife cetveline göre mandıralara, bulunduğu bölgeye göre uygulanan konut tarifesinde yer alan fiyat üzerinden %50 indirimli su ve atık su ücreti alınacağı tespit edilmiştir. Ancak ASKİ Genel Kurulunun indirimli veya ücretsiz tarife belirleme noktasında bir yetkiyi haiz olmadığı, bu yetkinin 4736 sayılı Kanun'a göre Cumhurbaşkanı'nda olduğu hususuna bulguda yer verilmiştir. Bulgunun sonuç kısmında ise ilde hizmet veren mandıraların işyeri tarifesi üzerinden ücretlendirilmesi gerektiği, ayrıca indirim ve muafiyetler konusunda genel nitelikte çıkarılan kanunlar ve kararlar doğrultusunda idarenin işlem tesis etmesi gerektiği tespitlerinde bulunulmuştur (Sayıştay,2021c:26-28).

Sayıştay Başkanlığı'nın tespitlerini incelediğimizde; 2560 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesi uyarınca belirlenmesi gereken tarifelerin tespitinde mevzuata aykırı olacak şekilde önemli aykırılıklara rastlanmaktadır. Nitekim denetimlerde tarife tespiti ve abone grupları özelinde şu hususlara yer verilmiştir;

- Su ve atık su tarife tespit ve hesabının mevzuata uygun yapılmaması,

- İnsani su hakkı adı altında ücretsiz su verilmesi,

[11] Su hakkı, mevzuatımızda anılan bulgunun tespit edildiği tarih itibariyle yer almamaktaydı. Ancak 16/12/2021 tarihli ve 31691 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 4920 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına eklenen madde kapsamında "su hakkı" ilkesi Türkiye'de ilk kez hukuki bir zemine oturtulmuştur. Bu Karar uyarınca, belediyelerde meclislerce, büyükşehir belediyelerinde ise su ve kanalizasyon idarelerinin genel kurullarınca alınacak bir karar suretiyle "hane başı aylık toplam kullanımın beşte birini aşmayacak şekilde üst sınır koyarak", *insani su hakkı* kapsamında ücretsiz veya indirimli su kullanımı tarifesinin belirlenebileceği karara bağlanmıştır.

- Su ve atık su tarife tespit ve hesabının maliyetlere dayalı olarak yapılmaması,

- Mandıralara indirimli konut tarifesi üzerinden abonelik yapılması,

- Tarifeler yönetmeliğine uygun düşmeyen aboneliklerin bulunması,

- Su ve atık su tarife hesabına kaçak su kullanım maliyetinin dâhil edilmesi,

- İdare tarafından içme ve kullanma suyu tarifelerinin maliyetinin altında belirlenmesi,

- Su ve atık su tarife bedellerine ilişkin maliyet hesabının yapılmaması,

- Su ve atık su tarife hesabında hatalı uygulamaların yapılması.

Bu çerçevede her idarenin tarife tespitinde farklı yorumlar yaparak ve eşgüdümden uzak teknikler uygulayarak riayet etmeleri gereken mevzuat hükümlerine tam anlamıyla uymadıkları anlaşılmaktadır. Aynı mevzuata tabi olan ve aynı amaçla hizmetlerini ifa eden idarelerin olabildiğince farklı uygulamalarda bulunması gerek istatiksel verilerde eşgüdümün bozulmasına gerekse de kamu uygulamalarının uyumlu bir bütün olarak yürütülmesine engel olmaktadır. Bu sebeple tek bir tip yönetmeliğin vesayet makamınca hazırlanarak yürürlüğe konulması ve var olan denetimler neticesinde tekit konusu yapılan aykırılıkların bu düzenleme ile tereddüde mahal vermeksizin ortadan kaldırılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir.

3.4. Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Abone Grupları

Türkiye'de hizmetlerini ifa eden otuz adet su ve kanalizasyon idaresinin tarifeler yönetmelikleri incelendiğinde her bir idarenin, tarife ve abone gruplarının, tarife uygulamalarının birbirinden oldukça farklı olduğu görülmüştür. Konu hakkında detaylı açıklamaya geçmeden önce konu özelinde bazı teknik terimleri açıklamak gerekmektedir. Yönetmeliklerde yer alan bazı terimlerin tanımlanması şu şekildedir[12]:

Abone: İdarelerin arz ettiği su veya atık su hizmetinden yararlanan veya yaralanması muhtemel gerçek ve tüzel kişiler,

Mesken/Konut Abonesi: Barınma maksadı ile ikamet edilen mahallerde içme ve kullanma gayesiyle su tüketen ve atık su üreten aboneler,

[12] Bu tanımlar, su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinden yararlanılarak derlenmiştir.

İşyeri Abonesi: Gelir elde etmek maksadı ile kalıcı veya geçici meslek ve zanaatın icra edildiği ve her türlü ticari faaliyetin yürütüldüğü mahallerde su tüketen ve atık su üreten aboneler,

Sanayi Abonesi: Hammadde üreten veya şekil, nitelik, nicelik değiştirerek seri olarak mamul veya yarı mamul madde üreten yerlerde su tüketen ve/veya atık su üreten aboneler,

Resmi Daire Abonesi: 5018 sayılı Kanun'a göre genel yönetim kapsamındaki tüm idareler ve bunların taşra teşkilatı olarak hizmet veren kamu kurum kuruluşları aboneleri,

İnşaat Şantiye Abonesi: Yapı ruhsatına istinaden bina, ihata duvarı ve benzeri inşaatlar ile her türlü maden arama, çeşitli amaçlarla kazı yapma ve bunun gibi sebeplerle gerçek ya da tüzel kişilerin bu etkinliklerini sürdürmek için veya bu etkinliklerini sürdürmeyi sağlayacak kalıcı tesislerin yapılmasına imkân tanımak için kurdukları, faaliyetlerinin ve kalıcı tesislerinin tamamlanmasıyla varlığı sona erecek olan tesislerde su tüketen ve/veya atık su üreten aboneler,

Kaynak Suyu Abonesi: Jeolojik koşulları uygun jeolojik birimlerin içinde doğal olarak oluşan, bir veya daha fazla çıkış noktasından yeryüzüne kendiliğinden çıkan veya teknik usullerle çıkartılan ve satış amacı ile ambalajlanarak piyasaya arz edilen yeraltı sularını kullanan aboneler,

Atık Su Abonesi: Şebeke suyu harici su kullanımı olan ve atık sularını İdarelerin atık su alt yapı tesislerine deşarj eden aboneler,

Geçici Abone: İdarelerin hizmet alanı içerisinde kurulmuş bulunan geçici süre ile faaliyet gösteren sergi, fuar, festival, sirk ve benzeri yerlerde su tüketen ve/veya atık su üreten aboneler,

Ham Su Abonesi: İdarelerden özel bir protokol veya sözleşme vasıtasıyla, arıtılmadan veya herhangi bir işleme tabi tutulmadan su alan aboneler,

şeklinde tanımlanmaktadır.

Yukarıda yer verilen farklılıklara ilişkin açıklamayı şu şekilde örneklendirmek mümkündür. Abone türleri gruplandırılırken Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi (BUSKİ) Genel Müdürlüğü; su ve kanalizasyon hizmetlerinden birlikte yararlanan aboneleri su abonesi, idarenin sadece atık su altyapı tesislerini kullanan aboneleri ise atık su abonesi

olarak tanımlamıştır. Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi (KASKİ) Genel Müdürlüğü su ve atık su aboneliği konusunda BUSKİ ile benzer tanımı kullanmış, ancak su aboneliğinde abonenin su veya kanalizasyon hizmetinden yararlanmasa bile atık su üreten abonelerin bu grupta değerlendirileceği yönetmelik hükümlerinden anlaşılmaktadır. İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi (İZSU) Genel Müdürlüğü yukarıda anılan iki abone türüne ek olarak, endüstriyel atık suyu olan abonelerin idarenin deşarj yönetmeliği hükümlerine uymadıkları takdirde gerekli önlemleri alana kadar kirlilik önlem payı abonesi olacağını belirtmektedir. İSKİ ise yukarıda örneklendirilen şekilde bir ayrıma gitmemiştir.

Mevcut tarifelerin abone türleri bölümlerini incelediğimizde yine bir uygulama birliği karşımıza çıkmamaktadır. Türkiye'de su ve atık su kullanan aboneleri tanımlamak için birçok teknik terim kullanılmaktadır. Türkiye'de en yaygın kullanılan abone grupları mesken/konut aboneleri, işyeri aboneleri, sanayi aboneleri, resmi daire aboneleri, park bahçe aboneleri, inşaat/şantiye aboneleri, kaynak suyu aboneleri, atık su aboneleri ve geçici abonelerdir. Bu gruplandırmaların yanı sıra şehrin coğrafi konumu, sosyo-kültürel yapısı, ekonomik yapı ve abonelerin taleplerine göre münferit ve nadir abone gruplamaları da bulunmaktadır.

Tablo 3.1. Türkiye'de yoğun kullanılan abone grupları

ŞEHİR/ABONE GRUBU	**Hamsu**	**Toplu Su Satışı**	**Kamu Yararına Faal. Gösteren**	**Besihane ve Hayvancılık**	**Bahçe ve Seralarda İnsani Tüketim**	**İbadethaneler/ Ziyarethaneler/ Resmi Kuran Kursları**	**Dernekler/ Vakıflar/ Siyasi Partiler**
Adana		X		X		X	X
Ankara	X		X			X	
Antalya	X	X			X		X
Aydın	X	X		X			
Balıkesir	X			X	X		
Bursa		X		X		X	
Denizli			X	X	X		
Diyarbakır	X	X	X			X	
Erzurum	X		X				
Eskişehir							

Gaziantep	X	X		X	X		X
Hatay	X	X				X	X
İstanbul	X						X
İzmir	X	X		X		X	
Kahramanmaraş					X	X	
Kayseri		X					
Kocaeli							
Konya		X	X				X
Malatya		X	X	X	X	X	X
Manisa			X	X	X		
Mersin		X	X	X	X		
Muğla							
Ordu	X						X
Sakarya							X
Samsun	X						
Şanlıurfa		X			X		
Tekirdağ	X		X	X	X	X	
Trabzon	X	X	X				
Van	X						

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

Yukarıda yer alan Tablo 3.1.'de gösterilen abone grupları Türkiye'de en az dokuz, en fazla on beş idarede kullanılan abone gruplarıdır. Bu ortalama kullanımda dahi Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi (ESKİ) Genel Müdürlüğü, Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSU) Genel Müdürlüğü ve Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi (MUSKİ) Genel Müdürlüğü tabloda yer alan abone gruplarından hiçbirine yönetmeliklerinde yer vermemişlerdir. Bu bilgi çerçevesinde Türkiye'de su ve kanalizasyon idarelerinin abone gruplarını tespit etme ve uygulama noktasında oldukça farklılaştıkları görülmektedir. Nitekim kentlere dair verilerin elde edilmesinde, bu verilere dair politika belirleme konusunda yukarıda yer verilen farklılıkların sağlıklı bilgi temin etme ve buna dayalı karar verme noktasında sakıncalara yol açabileceği değerlendirilmektedir. Kentlerde mesken sayıları içme suyu abone sayılarına göre, ticarethane sayılarının da işyeri aboneliklerine göre belirlenebileceği; bu çerçevede karar

verici mekanizmalara sağlıklı bilgi temin edebilmek için kentler özelinde su abone gruplarının tek tipleştirilmesinin önem arz ettiği öngörülmektedir. Anılan uyumlaştırma faaliyeti için ise her bir idare özelinde farklılaşan tarife yönetmeliklerinin eşgüdüm dâhilinde bir tip yönetmelik esas alınarak hazırlanması gerekmektedir.

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

Tablo 3.2. Türkiye'de nadir şekilde kullanılan abone grupları

Abone grubu	**Su ve Kanalizasyon İdarelerince Kullanım Sayısı**
Hayrat Çeşme Aboneliği	8
Muhtarlık Aboneliği	8
Geri Dönüşüm Aboneleri	7
Umumi Yerlere Ait Aboneler	7
Organize Sanayi Bölge / Serbest Bölge Aboneliği	5
Site / Apartman / Ortak Kullanım Aboneliği	5
Öğrenci Yurtları	4
Resmi veya Özel Hastane Aboneliği	3
Kültürel Varlık Aboneliği	3
Spor Kulüpleri Aboneliği	3
Elçilik Aboneliği	2
Özel Park Bahçe Aboneliği	2
Aşevi Aboneliği	2
Çevre Sulama Aboneliği	2

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

Yukarıda yer alan Tablo 3.2.'de en az iki idare tarafından kullanılan abone grupları gösterilmiştir. Bu tasniflerin dışında idareler, görülen gereksinim üzerine sadece kendilerine has abone grubu tanımlaması da yapmaktadır. Üniversite öğrenciliği aboneliği, otel/motel pansiyon aboneliği ve mezarlık özel kullanım aboneliği sadece Antalya Su ve Atıksu İdaresi (ASAT) Genel Müdürlüğü tarafından, gemi aboneliği ve takipli abonelik yalnız Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi (BASKİ) Genel Müdürlüğü tarafından, tanker aboneliği Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi (DESKİ) Genel Müdürlüğü, köy toplu su satışı aboneliği Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi (GASKİ) Genel Müdürlüğü, kuyu suyu aboneliği Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi

(TİSKİ) Genel Müdürlüğü tarafından kullanılmaktadır. Görüleceği üzere anılan idarelerce abone grupları oluşturma noktasında bir serbesti olduğu, bu nedenle farklı abone gruplarının belirlenebildiği, bunların ücret tarifesine istinaden su sarfiyat bedellerinin de farklılaştığı, dolayısıyla aynı amaçla kullanılan bir yerde farklı ücretlerin uygulanabildiği anlaşılmaktadır. Bu durum da nazara alındığında daha önce yer verilen 4736 sayılı Kanun ile diğer mer'i mevzuat uyarınca aynı kullanım türü ve gerçek/tüzel kişilere farklı ücretlerin tatbik edilmesine bağlı olarak mevzuat aykırılıklarına mahal verilebileceği değerlendirilmektedir. Nitekim üniversite öğrenciliği abonesi de bir mesken aboneliği olup mesken aboneliği ücreti dışında söz konusu aboneliğe farklı bir ücretin belirlenmesi gerek idare gerekse de kullanıcılar özelinde mevzuat anlamında aykırılığa yol açacaktır. Bu sebeple vesayet makamınca var olan mevzuat aykırılıklarını da önleyecek mahiyette bir "Tarifeler Tip Yönetmeliği" ve abone gruplarının belirlenmesi yerinde olacaktır.

Uygulamada olan abone türlerine baktığımızda Türkiye'de otuz adet su ve kanalizasyon idaresinin, herhangi birinin diğeriyle özdeş abone grubu bulunmamaktadır. Tüm abone türlerini incelediğimizde hâlihazırda kırk civarında abone türü kullanılmaktadır. Tür bakımından bu kadar farklılık olmasının ulusal çapta istatistiki bilgi edinilmesi noktasında aksaklığa yol açacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca abonelerin kullanım amaçları farklı olacak şekilde abonelik teşkil edilmesi su kaynakların muhafazası ve sürdürülebilirlik açısından risk teşkil etmektedir. Suyun öneminin günden güne arttığı günümüz şartlarında kaynakların korunması için merkezi hükümetin kullanım noktasında müdahil olması gerekmektedir. Abone gruplarının oluşturulmasında ise vesayet makamlarınca içeriğinde idareleri şüpheye bırakmayacak derecede yol gösterici mahiyette düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.

3.5. Su ve Kanalizasyon İdareleri Tarifelerinin Karşılaştırılması

Su ve kanalizasyon idareleri abone gruplarını tasnif ederken farklı uygulamalara gittikleri gibi su ve atık suyu kullananlara ücret tahakkuk ettirirken farklı yöntem ve hesaplamalar kullandığı da gözlemlenmektedir. Konu ile alakalı uygulamalar incelendiğinde; Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi (SASKİ) Genel Müdürlüğü tarafından hizmet verilen ilçeler üç gruba ayrılmış ve mesken, işyeri, şantiye, kamu ve sosyal yardım aboneleri oluşturularak bu üç grup için fiyatlandırmalar ayrıştırılmıştır. Ayrıca söz konusu idare tarafından suyun m^3 fiyatı kullanıma göre değişken olarak belirlenmiştir. Su kullanımı arttıkça m^3 fiyatını değiştirmeyen bir diğer idare ise Erzurum

Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür. İdare; konut, işyeri, sanayi, şantiye ve geçici aboneler için merkez üç ilçede farklı, diğer ilçelerde farklı fiyat uygulamasına gitmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile belde iken mahalle olan ve köy tüzel kişiliğini kaybeden yer aboneleri için ilçe ayrımı olmaksızın tek fiyat uygulandığı tespit edilmiştir.

Suyun m^3 kullanımı arttıkça su fiyatı değişmeyen idarelerin fiyatlandırma tekniklerinin yanı sıra idareler suyun m^3 kullanımı arttıkça fiyatı da artırabilmektedir. Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi (TESKİ) Genel Müdürlüğü; konut, işyeri, inşaat, şantiye ve sanayi abonelerinin 10 m^3'e kadar olan kullanımları için en düşük fiyat aralığını belirlerken, 11-20 m^3 su kullananları farklı, 21-41 m^3 kullananlar ile 41 m^3 üzeri su kullananları farklı fiyatlardan faturalandırmaktadır. Sayılan abone grubu dışında kalan aboneler ise m^3 kullanımından bağımsız tek fiyat üzerinden tahakkuk hesabı yapılmaktadır. Su kullanımına bağlı olarak farklı fiyat uygulayan bir diğer idare de İZSU'dur. İdare; konut, 6360 sayılı Kanun ile belde iken mahalle olan ve köy tüzel kişiliğini kaybeden yer aboneleri ile şehit/gazi aboneleri, engelli aboneler ve konut kuyu suyu abonelerinin 13 m^3'e kadar olan su kullanımları için en düşük fiyatlandırmayı yapmıştır. 14 ile 20 m^3 arası su kullananları daha yüksek fiyattan, 21 m^3 üstünde su kullananlardan ise en yüksek fiyattan faturalandırmaktadır.

İdareler açısından suyun birim maliyeti her idare için farklı; ancak maliyet kalemleri aynı iken idareler satışlarında kullandıkları fiyatlama yöntemleriyle maliyetin üstünde veya altında bir gelir elde etmektedirler. Kademeli su satışı, suyun korunması ve uygulama birliği açısından önem arz etmektedir. Aşağıda bu konu hakkında ayrıntılı bilgi verilmiştir.

3.7. Kademeli Su Satışı

Yukarıda su satış tarifesi hesaplama tekniği olarak iki farklı teknikle alakalı örnekler incelenmiştir. İdareler bu hususta yönlendirici veya emredici mevzuat hükmü bulunmadığından iki yöntemi de kendi takdirleri doğrultusunda kullanabilmektedir. Ancak Dünya'da ve Türkiye'de suyun artan önemiyle beraber su kaynakları üzerindeki baskı da artmıştır. Bu sebeple devlet suyun kullanımı konusunda stratejik planlar yapmak ve suyu verimli kullanmak maksadıyla 4/10/2021 tarihinde "Birinci Su Şurası Toplantısı"nı tertip etmiştir. Bu toplantının sonuç bildirgesinde "*Belediyelerce içme suyu sistemlerinde %35 seviyesinde olan su kaybı oranı %25 seviyesinin altına indirilecek. Bunun yanında sürdürülebilir su hizmetleri sağlanabilmesi amacıyla 2023 yılından*

itibaren tam maliyet esaslı su ve atık su fiyatlandırması ile ilgili çalışmalara başlanarak suyun tasarruflu kullanımını hedefleyen kademeli tarifeler ile düşük gelirli hane gruplarını gözeten sosyal ve adil su tarifeleri uygulanacaktır" maddesine yer verilmiştir (1. Su Şurası Sonuç Bildirgesi,2021).

Anılan toplantıda alınan kararların uygulamaya geçirilebilmesi için 2023 yılına kadar gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmektedir. Alınan bu kararların uygulamaya geçmesi durumunda idareler su satışında serbestiyi kaybederek, tüm idarelerin artan oranlı tarife hesaplama tekniğine geçmesi gerekecektir. Kaldı ki hâlihazırda Türkiye'de kademeli tarife uygulayan idareler mevcuttur. Çıkarılacak düzenlemeler ile kademe aralıkları ve fiyat oranlarının sabitlenmesi halinde uygulamada yer alan farklılıkların ortadan kaldırılacağı değerlendirilmektedir.

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

Su hakkı, hâlihazırda uluslararası sözleşmelerde dahi kendine tam anlamıyla yer bulamamıştır. Güncel metinler, su hakkı çerçevesinde suyun kullanımı ve korunmasını vurgulamaktan ziyade, sürdürülebilir büyümenin ve kalkınmanın tesisi için suyun bir

meta olarak rasyonel kullanımı hususunu ön plana çıkarmaktadır. Konu özelinde Türkiye'nin taraf olduğu Paris Anlaşması 07/10/2021 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın metni incelendiğinde, sürdürülebilir kalkınmanın esas amaç olduğu, bununla beraber iklim krizinin etkilerinin azaltılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Esas olarak anlaşmanın bahsedilen bölümünü değerlendirdiğimizde birbiriyle uyumsuz gayeler barındırdığı görülmektedir. Anılan sözleşmenin herhangi bir yerinde ''su'' lafzı ve benzeri ifadelerin yer almaması ise bir başka çelişkidir (Alıcı,2022: 296). Görüleceği gibi su hakkı uluslararası metinlerde bile değinilmekten kaçınılan bir konu iken, Türkiye'de bu hak sadece dar gelirli vatandaşları kapsamaktan öte bütün mesken aboneleri, başka bir deyişle insani tüketim amacıyla su kullanan hanelere ait aboneleri kapsayacak şekilde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile uygulanmaya konulmuştur.

Yukarıda zikredilen uygulama, belirli bir kademeye/tüketime kadar bu hakkı tanımakta olup kademeli su uygulaması esasında gerektiği kadar su kullanmayı teşvik eden; ancak ihtiyaçtan fazla su kullanımı halinde de suyun ücretini artıran bir uygulamadır. ''Yükselen Blok Tarife'' adıyla da anılan bu uygulamada abonenin tüketimi arttıkça daha fazla ödeme yapmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi insani tüketim maksadıyla gereksinimi karşılamak için makul bir ücretle su hizmeti sunmayı hedeflemekle birlikte gereğinden fazla su kullanılmasını da önleme gayesi güden bir uygulamadır (Armut,2019:406).

Halihazırda artan oranlı tarife uygulanması konusunda idareleri bağlayıcı bir düzenleme olmamasına rağmen bazı idareler bu uygulamayı tatbik etmektedir. Konunun daha iyi anlaşılması adına söz konusu uygulamadan birkaç örnek verilmesi yararlı olacaktır. Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün ücret tarifesine göre herhagi bir meskenin ortalama insani maksatla en fazla 15 m^3 su tüketileceğinden hareketle ilk kademeyi bu şekilde düzenlediği görülmektedir. Anılan sınırın aşılması halinde ise 5 m^3'lük bir esneme payı bırakılmakta, su ücreti 2022 yılı ücret tarifesine göre ilk kademe ücreti olan 3,80 TL'den bir miktar daha artırılmaktadır. Ancak 21 m^3 su tüketiminden fazla bir sarfiyat halinde ise ilk kademeye göre neredeyse iki katı bir ücret tüketiciye yansıtılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda belirtilen su ücretine KDV de dahil değildir.[13]

[13] İçme ve kullanma suyu ile atık su ücretlerinde KDV %8 iken "Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair 5189 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı" ile atık su KDV oranı % 8 oranında kalırken içme ve kullanma suyu KDV oranı

Tablo 3.3. Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Ücret Tarifesi

Abone Türü	Kademe	Fiyat
Mesken	1-15 m³	3,80
	16-20 m³	4,65
	21m³ ve üzeri	6,30

Kaynak: Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 Yılı Ücret Tarifesi

Konu özelinde artan oranlı kademeli fiyatı uygulayan bir diğer idare ise İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür. 01/04/2022 tarihinden itibaren abonelerine uyguladığı tarife Tablo 3.4'te gösterilmiştir.

Tablo 3.4. İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Ücret Tarifesi

Abone Türü	Kademe	Su Bedeli	Atık su Bedeli	Toplam
Konut	0-10 m³	7,03	3,51	10,54
	11-20 ³	8,36	4,18	12,54
	21 m³ üstü	15,65	7,82	23,47

Kaynak: İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 YılıÜcret Tarifesi

Görüleceği üzere İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, bir önceki örnekten farklı olarak ilk kademeyi 15 m^3 olarak değil, 10 m^3 olarak belirlemiştir. Kademe uygulama amacı ile özdeş olacak şekilde su ücretinin kademeli olarak artması hususu tablodan anlaşılmakta olup kademe hususunda bir üst normun olmamasının ise idarelere bu konuda bir serbestiyet tanıdığı değerlendirilmektedir.

Konu hakkında bir diğer örnek ise Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün uygulamasıdır. İdarenin kademeli tarife uygulaması aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.5. Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Ücret Tarifesi

Abone Türü	Su Tarife(12 m³ Altı)	Su Tarife(12 m³ Üstü)	Atık su Tarife(12 m³ Altı)	Atık su Tarife(12 m³ Üstü)
Mesken	6,59	12,52	1,65	3,13
İşyeri	19,11	19,11	7,64	7,64
Özel Hastane	14,33	14,33	5,73	5,73

Kaynak: Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 Yılı Ücret Tarifesi

%8'den % 1'e indirilmiştir. Söz konusu Karar 13.02.2022 tarihli ve 31749 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Resmi Gazete, 2022).

Bursa örneğinde ise üç farklı kademe yerine iki farklı kademe uygulamasına gidildiği, ilk kademenin ise 12 m^3 sınırlamasına tabi tutulduğu görülmekte; içme ve kullanma suyu ile atık suyun farklı şekillerde kademelendirildiği görülmektedir.

3.8. Tarifeler Yönetmelikleri ve Ücret Tarifelerinde Standardizasyon

İdarelerin tarifelerinin incelenmesi sonucunda görüldüğü gibi idarelerin abone gruplandırması ve hizmet sunumunda yeknesaklık görülmemektedir. Bu durum vatandaşların bir şehirden diğerine taşındığında farklı bir abone türüyle karşılaşmasına, bundan dolayı anlam karmaşası yaşanmasına sebebiyet vermekle beraber farklı metotlarla ücretlendirilmesine de sebep olmaktadır. Öte yandan idareler sürekli olarak tarifeler yönetmeliklerinde değişikliklere gitmekte, abone gruplarını değiştirerek yeni abone grupları da ihdas ederek uygulamayı daha karmaşık hale getirebilmektedirler. Bu da idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil ederek idareler özelinde uygulama hatalarına da yol açabilmektedir. Bu farklılıkların merkezi hükümet eliyle düzenlenecek, yol gösterici veya emredici bir mevzuatla düzenlenmesi ve hazırlanacak bir tip yönetmelik çerçevesinde vesayet makamınca anılan yönetmeliklere uygun görüş verilmesi bu aşamada yeterli olacaktır. Bu hususta yapılan tek çalışma Türkiye Belediyeler Birliği tarafından gerçekleştirilmiş olup Birlik tarafından tüm idarelerin kendine uyarlayabileceği şekilde bir tip tarifeler ve abone hizmetleri yönetmeliği taslağı hazırlanarak yayımlanmıştır. Ancak söz konusu taslağın tatbik edilmesi noktasında bağlayıcı bir karar olmaması nedeniyle anılan çalışmadan yeterince istifade edilmediği de görülmüştür.

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

İdareler arasında uyumun olmadığı en önemli hususlardan biri de abone gruplarının tasnifidir. Aynı abone grubunu tanımlamak için farklı terimler kullanıldığı gibi aynı terimler başka idarede başka tanımlamalar için kullanılabilmektedir. Bundan

dolayı tanımlamaların detaylı ve net olması, abone gruplarının sınıflandırılması, yapılan sınıflandırmanın içinden idarelere seçme imkânı getirilmesi dağınık olan bu tanımlamalara düzen getirilmesi açısından önem taşıdığı değerlendirilmektedir. Bu konuda kamuda çeşitli alanlarda kullanılan bölgeye göre abone seçimi veya şehrin nüfusuna göre abone tanımlaması yapılması hususunda belli bir standart oluşturulmasın da yardımcı olacaktır.

Daha önce de değinildiği gibi Sayıştay Başkanlığı tarafından su ve kanalizasyon idareleri özelinde yapılan denetimlerde tarifeler ve abone grupları özelinde yıllara sâri ve mütemadi bulgular tespit edilmiştir. Söz konusu bulgularda ise birçok idarede tarifelerin hatalı bir şekilde hesaplandığı hususu bulgu konusu edilmiştir. Bu tespitler de nazara alındığında su ve kanalizasyon idarelerinin su ve atık su hizmetleri özelinde tahsil ettikleri ücret tarifelerinin belirlenmesinde sarih bir düzenlemenin yapılmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Anılan bu belirsizliğin giderilmesi maksadıyla özellikle idareler nezdinde oldukça farklılaşan yönetmeliklerin genel bir yönetmelik haline getirilmesi var olan bu sorunu gidereceği açıktır. Nitekim yerel yönetimlerde bu yönde bir düzenlemeye personel kadroları ile teşkilat yapıları ve adları özelinde rastlanmıştır. Belediye ve bağlı kuruluşlarında "*kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması*" maksadıyla 22/2/2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*" yayımlanmıştır. Bu düzenleme ile belediye ve bağlı kuruluşların nüfus ve diğer kıstaslara göre sınıflandırılması sağlanmış, personel sayıları belirlenerek birim adlarının standartlaştırılması yoluna gidilmiştir. Yönetmelik'in ekinde belediye ve bağlı kuruluşları uhdesinde kurulacak olan daire başkanlıkları ve müdürlükler için kullanılacak olan adların dahi belirlendiği, böylece ülke genelinde yeknesak bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. Bu örnek uygulamadan da hareketle "*Su ve Kanalizasyon İdareleri Tarifeler Yönetmeliği*" şeklinde genel bir mevzuatın hazırlanması ve ekinde de tarifelerin tespit esasları hakkında tereddüde mahal vermeyecek şekilde ücret tarifelerinin belirlenmesi örneklerine yer verilmesi ve abone grupları için seçilebilecek adların yer alması halinde bu aşamaya dek değinilen sorunların giderilebileceği öngörülmektedir. Başka bir deyişle su ve kanalizasyon idarelerinin tamamına hitap edecek şekilde bir genel tarifeler yönetmeliğinin çıkarılması bu idarelerde uygulanmasının mümkün olacağı

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

SONUÇ ve ÖNERİLER

Yerel yönetimleri, sınırları belirli bir mahal içerisinde yaşayan insan topluluklarının mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını yerine getirmek maksadıyla kurulan, görev, yetki ve sorumlulukları kanun ile belirlenen, idari ve mali özerkliğe sahip, ayrı bir bütçesi olan kamu tüzel kişilikleri şeklinde tanımlamak mümkündür. Yerel yönetimlerin yöneticilerinin, o mahalde yaşayan vatandaşlar tarafından seçilerek göreve gelmesi sebebiyle demokratik bir yapıyı temsil ettiği kabul edilmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin tarihi Osmanlı Devleti dönemine kadar dayanmaktadır. Mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamak için var olan bu birimler, hâlihazırda İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler şeklinde tasnif edilmektedir.

Hızla artan nüfus ve demografik gelişmeler, kırsaldan kent merkezine doğru yaşanan hızlı göç hareketleri ve bunun sonucunda doğan konut gereksinimi neticesinde zamanla önemli kentsel sorunlar ortaya çıkmış, yerel yönetimlerin klasik yönetim anlayışı ve hizmet arzındaki yetersizlik alt yapı sorunlarının giderek yaygınlaşmasına sebebiyet vermiştir. Belediyelerin birer kamu idaresi olması, üretim ve sunum süreçleri oldukça farklı olan çok sayıda kamu hizmetlerini sunması nedeniyle kimi özel ihtisas gerektiren mahalli müşterek hizmetleri sunmakta zorluklar yaşanmasına yol açmıştır. Yaşanan bu yapısal sorunlar neticesinde sistemsel değişiklik açısından çözüm arayışları sonucunda yerel yönetim modelinde önemli değişikliklere gidilmesi gerekliliği hâsıl olmuştur. Yeni büyükşehir belediye modeli bu ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Türkiye'de büyükşehir modeli 1984 yılında uygulamaya konulmuş, yıllar geçtikçe bu yönetim şekli halk nezdinde kabul görmüş ve benimsenmiştir. Günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğrayan bu model içinde en önemli ve köklü değişiklikler 2012 yılında kabul edilen ve önemli maddeleri 2014 yılında gerçekleştirilen mahalli genel seçimlerle uygulanan 6360 sayılı Kanun ile tatbik imkânı bulmuştur. Anılan Kanun doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin sayısı otuza ulaşmış, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanı, hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması maksadı ile il mülki sınırı olarak değiştirilmiştir. Buna bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlarında yer alan köylerin tüzel kişiliğine son verilerek bu yerler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür.

Büyükşehir belediyelerinin hizmet sundukları alanlarda su ve kanalizasyon idarelerinin özel ihtisas gerektiren teknik mahiyette bir yönetimi gerektirmesi nedeniyle bu hizmetlerin özerk bir yönetim tarafından sunulması gerekliliği de ortaya çıkmıştır. Her

ne kadar bu hizmetler İstanbul ve Ankara'da Sular İdaresi olarak sunulsa da bu yapıların gereksinime yanıt verememesi, kanalizasyon hizmetlerinin bu yapılar tarafından değil de belediyelerce sunulması kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını da engellemiştir. Bu gerekçelerle 1981 yılında yürürlüğe konulan 2560 sayılı Kanun ile İstanbul özelinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü teşekkül ettirilmiştir. 1986 yılından itibaren anılan Kanun'da yapılan değişiklik ile diğer büyükşehir belediyelerinde de su ve kanalizasyon idareleri kurulmaya başlanmıştır. Çeşitli tarihlerde münferiden idareler yıllar içinde teşkil edilmiştir. Bu hususta en önemli değişiklik 2014 yılında gerçekleştirilmiştir. Anılan yılda sayısı 16 olan su ve kanalizasyon idaresi sayısı 14 adet yeni büyükşehir ve buna bağlı su ve kanalizasyon idaresi teşkil edilmesiyle 30'a çıkarılmıştır.

Hâlihazırda hizmet sunumlarına devam eden su ve kanalizasyon idareleri yaptıkları harcamaları, merkezi yönetimden gelen genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve kendi öz gelirleri ile finanse etmektedir. Bu idarelerin en önemli gelir kaynağı ise içme suyunun abonelere temini ve kullanılmış suların uzaklaştırılması karşılığında abonelerden ve hizmetlerden yararlananlardan aldıkları ücretlerdir. Anılan ücret kaleminin, her yıl idarelerce tam maliyet esasına göre hesaplanıp, genel kurulca onaylandıktan sonra yürürlüğe giren tarifeler yönetmeliğine göre tahakkuk ve tahsilatı yapılmaktadır. Tarife hazırlama konusunda idarelere rehberlik edecek yeterlilikte bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte, 2560 sayılı Kanun'un "Tarife tespit esasları" başlıklı 23 üncü maddesinde, tarifelerin tespitinin nasıl yapılacağı ve tahsilatla ilgili hususların idarelerce çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmış, ayrıca tarifelerin nasıl hesap edileceği noktasında; su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler eliyle yapılacağı ve yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masraflar ve bir kâr oranı esas alınarak tarife tespiti yapılacağı hususu anılan maddede düzenlenmiştir. Yönlendirici mevzuat düzenlemelerinin neredeyse yok denecek ölçüde az olması ve 2560 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulduğu tarihten bu yana güncellenmemesi sebebiyle idareler, tarife tespitinde farklı yöntemler kullanmakta, aynı gider kalemleri ve benzer işi yapan idarelerin farklı birim maliyet hesabı yapmasına sebebiyet verilmektedir. Anılan farklılıklar idarenin maliyetinin üzerinde bir fiyatlamaya neden olacağı gibi maliyetin altında da bir fiyat tespitine sebebiyet verebilmektedir. Tüm bu aksaklıklar hizmet

sunumunda yeknesaklığa engel olmanın yanı sıra sunulan hizmetlerden yararlanan aboneler nezdinde de şeffaflıktan ve hesap verilebilirlikten uzak bir görünüm taşımaktadır. Ayrıca anılan idarelerin ücret tarifelerini belirlemeleri ve tarifeler yönetmeliklerini yürürlüğe koymaları noktasında mevzuat ile örtüşmeyen önemli bulgular Sayıştay Başkanlığı denetimleri sırasında tespit edildiği görülmüştür. Söz konusu denetimlerde; su ve atık su tarife tespit ve hesabının mevzuata uygun yapılmaması, insani su hakkı adı altında ücretsiz su verilmesi, su ve atık su tarife tespit ve hesabının maliyetlere dayalı olarak yapılmaması, ticari yerlere indirimli konut tarifesi üzerinden abonelik yapılması, tarifeler yönetmeliğine uygun düşmeyen aboneliklerin bulunması, su ve atık su tarife hesabına kaçak su kullanım maliyetinin dâhil edilmesi, idare tarafından içme ve kullanma suyu tarifelerinin maliyetinin altında belirlenmesi, su ve atık su tarife bedellerine ilişkin maliyet hesabının yapılmaması, su ve atık su tarife hesabında hatalı uygulamaların yapılması gibi açıkça mevzuata aykırılık arz eden ve idareler özelinde oldukça farklılaşan uygulamalara yer verildiği görülmektedir. Ancak bu tespitlere rağmen hâlihazırda 2560 sayılı Kanun'dan kaynaklanan belirsizliklerin giderilmesi anlamında yasal bir değişiklik olmadığı gibi vesayet makamınca da bu hususları açıklığa bağlayacak mahiyette bir tip yönetmelik veya genelge de çıkarılmamıştır.

Bu çalışma kapsamında; 2560 sayılı Kanun'un ve buna dayalı olarak çıkarılan mer'i mevzuatın hâlihazırda güncel ve idarelerin ihtiyacını karşılayacak mahiyette olmadığı, idarelerin tarifeler yönetmeliklerinin standart olmadığı, bunun uygulamada önemli sakıncalara yol açtığı görülmektedir. Bu bağlamda idarelerin ücret tarifelerinin birbirinden ayrıştığı, tarifelerin belirlenmesinde kullanılan hesaplamaların idareler özelinde oldukça farklılaştığı, söz konusu hesaplamalar kapsamında hesaba dâhil edilmesi gerekmeyen kalemlerin de bu hesaba dâhil edildiği tespit edilmiştir. Genel olarak ücret tarifelerinin belirlenmesinde izlenilen yöntemin giderek mevzuattan uzaklaştığı, bütün bu mevzuata aykırılık taşıyan hususların Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde mütemadi bir şekilde yinelendiği anlaşılmaktadır. Diğer bir husus ise su ve kanalizasyon idarelerinin abone gruplarının da benzeşmediği, aynı maksatla kullanılan abonelik adlarının olabildiğince farklılaştığı görülmüş olup çalışma kapsamında tespit edilen bu ve benzeri aykırılıkların giderilerek yeknesak bir uygulamaya geçilmesi için su ve kanalizasyon idarelerinin tamamının gereksinimlerini karşılayacak mahiyette tek bir genel tarifeler yönetmeliğinin bir çalıştay neticesinde hazırlanarak

yürürlüğe konulmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu hususta anılan belirsizlikleri giderici yönetmeliğin abone gruplarını ve ücret tarifesinin belirlenmesi noktasında açık bir düzenlemeyi içermesi halinde gereksinimi karşılayacağı, bu yöndeki düzenlemenin vesayet makamınca yürürlüğe konulması halinde yeknesaklığın da sağlanacağı değerlendirilmektedir. Öte yandan çalışma konusu dışında diğer hususlarda da gereksinimleri karşılamaktan uzak olan 2560 sayılı Kanun'un da yine bir çalıştay neticesinde tespit edilen gereksinimler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi de bu aşamada yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 29/10/2021 tarih ve 31643 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf, Erişim Tarihi: 04/01/2022.

442 sayılı Köy Kanunu, 7/4/1924 tarih ve 68 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf, Erişim Tarihi: 20/11/2021.

1580 sayılı Belediye Kanunu, 14/04/1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf, Erişim Tarihi: 05/11/2021.

2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 31/03/2014 tarihli ve 28958 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140331-1.htm, Erişim Tarihi: 28/12/2021.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 29/5/1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2464.pdf, Erişim Tarihi: 20/12/2021.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, 21/08/1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4676&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5, Erişim Tarihi: 05/01/2022.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 23/11/1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf, Erişim Tarihi: 25/12/2021.

2872 sayılı Çevre Kanunu, 11/8/1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2872.pdf, Erişim Tarihi: 10/01/2022.

3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun, 1/6/1984 tarihli ve 18418 Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf, Erişim Tarihi: 11/12/2021.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 24/12/2003 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf, Erişim Tarihi: 07/01/2022.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 19/1/2002 tarih ve 246445 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4736.pdf, Erişim Tarihi: 20/02/2022.

4920 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, 16/12/2021 tarih ve 31694 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/12/20211216-1.pdf, Erişim Tarihi: 3/2/2022.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf, Erişim Tarihi: 02/01/2022.

5189 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, 13/2/2022 tarihli ve 31749 sayılı Resmi Gazete Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.5189.pdf, Erişim Tarihi: 11/02/2022.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23/7/2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf, Erişim Tarihi: 18/11/2021.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4/3/2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf, Erişim Tarihi: 11/11/2021.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf, Erişim Tarihi: 01/11/2021.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 26937, 15/7/2008. Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf, Erişim Tarihi: 25/12/2021.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 19/12/2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf, Erişim Tarihi: 03/03/2022.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf, Erişim Tarihi: 20/11/2021.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber. Erişim Adresi: https://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf, Erişim Tarihi: 25/10/2021.

Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği, 24/01/2015 tarih ve 29246 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20480&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5, Erişim Tarihi: 03/04/2022.

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.adana-aski.gov.tr/web/mevzuat.aspx, Erişim Tarihi: 30/02/2022.

Akıllı, H. (2012). Su hizmetlerinde dejavu: Osmanlı su Şirketlerinden Antsu'ya, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 21 (4): s.15-26.

Alıcı, O. V. ve Şatır, A. İ. (2012). Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşlarının Analizi, *Mevzuat Dergisi,* 15 (174).

Alıcı, O. V. (2017a). *Türkiyede Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar,* Orion Kitapevi, Ankara, s.174.

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

Alıcı, O. V. (2017c). Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26 (4): s.103-123.

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

Alıcı, O. V. ve Işıldaklı, B. (2020). Büyükşehir Belediyelerinde Yağmur Sularının Uzaklaştırılması Görevi, *Journal of International Management Educational and Economics Perspectives*, 8, (2): s.125-139.

Alıcı, O. V. (2020). *Büyükşehir Belediyelerine Bağlı İdarelerin Tarihsel Dönüşümü ve Türkiye'nin İdari Sistemi İçerisindeki Yeri*, C. Babaoğlu, L. Memiş ve O. Erdoğan, Yerel Yönetimlerde Yenilikçi Yaklaşımlar, Orion Kitabevi, Ankara, s.461-483.

Alıcı, O. V. (2021a). Su ve Kanalizasyon İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Dönüşümü: Teknik Vesayet, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1 (247): s.247-268.

Alıcı, O. V. (2021b). The Tendency Towards Centralızatıon Experıenced In The Management Of Metropolıtan Munıcıpalıtıes In Turkey, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (3), s.1622-1636.

Alıcı, O. V. (2022). *Su Hakkının Hukuki ve Yönetsel Boyutları,* R. K. Özaslan, Kentli Hakları, Adalet Yayınevi, Ankara, s.288-324.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.aski.gov.tr/TR/ICERIK/Mevzuat-Yonetmelik/22, Erişim Tarihi: 20/02/2022.

Antalya 2. İdare Mahkemesi'nin 2010/58 Esas, 2010/89 Karar nolu ilamı.

Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.asat.gov.tr/tr/kurumsal/mevzuat-11.html, Erişim Tarihi: 20/03/2022.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, *Yerel Politikalar Dergisi*, 0 (3): s.48-96.

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

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, 27/10/2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi

Gazete. Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101027-7.htm, Erişim Tarihi: 05/04/2022.

Aydın Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: http://www.aydinaski.gov.tr/Home/PageDetail/3114, Erişim Tarihi: 20/02/2022.

Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://balsu.gov.tr/kaynak/mevzuat/m17122020.170134.pdf, Erişim Tarihi: 21/01/2022.

Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, 03/04/2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=16022&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5, Erişim Tarihi: 25/12/2021.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, 22/2/2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11125&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5, Erişim Tarihi: 11/12/2021.

Bozlağan, R. ve Can, A. (2009). İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi, *Öneri Dergisi*, 32 (8): s.217-232.

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.buski.gov.tr/Icerik/IcerikDetay?url=kanun-ve-yonetmelikler, Erişim Tarihi: 21/02/2022.

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 yılı Ücret Tarifesi, Erişim Adresi: https://www.buski.gov.tr/AboneRehberi/AboneRehberi/7, Erişim Tarihi: 15/03/2022.

Can, B. (2013). Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelik sırası sorunu, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1-2): s.177 - 199.

Çelik, A. (2005). Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14): s.45 - 159.

Çelik, A. , Uluç, A. ve Taştekin, A. (2015). Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Özerkliğe Bakışı Karşılaştırmalı Bir Analiz (Gaziantep ve Şanlıurfa Örneği), *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 12 (1): s.151-173.

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Yıllar İtibariyle Genel Faaliyet Raporları, Erişim Adresi: https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463, Erişim Tarihi: 07/12/2021.

Danıştay 5. Dairesi'nin 2009/7196 Esas, 2011/4742 Karar nolu ilamı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 2020/1824 Esas, 2020/3625 Karar ve 30/12/2020 Tarihli İlamı.

Demirel, S. (2014). Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme Ve İl Özel İdaresi, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 2 (2): s.173-187.

Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği 21 Mayıs 2021 Tarihinde https://www.deski.gov.tr/kurumsal-mevzuat, Erişim Tarihi: 21/01/2022.

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://diski.gov.tr/mevzuat, Erişim Tarihi: 23/01/2022.

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 Yılı Ücret Tarifesi. Erişim Adresi: www.diski.gov.tr/tarifeler, Erişim Tarihi: 15/03/2022.

Eldem, H. (2015). Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi,* 2 (1): s.39-61.

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: http://www.eski.gov.tr/yonetmelikler, Erişim Tarihi: 23/03/2022.

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.eskisehir-eski.gov.tr/kurumsal.php?sayfa=Yonetmelikler, Erişim Tarihi: 24/01/2022.

Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi, https://gaski.gov.tr/kurumsal/mevzuatlar, Erişim Tarihi: 23/03/2022.

Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku,* Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, s.520.

Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.hatsu.gov.tr/index.php?sayfa=yonetmelikler, Erişim Adresi: 24/01/2022.

İstanbul 4. İdare Mahkemesi'nin 2008/610 Esas, 2009/726 Karar nolu ilamı.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarife Uygulama Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.iski.istanbul/web/tr-TR/kurumsal/mevzuat-ve-yonetmelikler, Erişim Tarihi: 25/02/2022.

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.izsu.gov.tr/tr/tarifeleryonetmeligi/54/122, Erişim Tarihi: 26/02/2022.

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 yılı Ücret Tarifesi, Erişim Adresi https://www.izsu.gov.tr/tr/suveatiksutarifesi/41/103, Erişim tarihi: 15/03/2022.

Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.maraskaski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123 Erişim Tarihi: 26/03/2022.

Karabulak, S. (2013). *Türk Kamu Yönetiminde Belediyecilik Tarihi* Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, İstanbul.

Kayan, K. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi,* 5 (9): s.199-224.

Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.kaski.gov.tr/Cdn/tarifeler-yonetmeligi1.pdf, Erişim Tarihi: 26/02/2022.

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

Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.isu.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123, Erişim Tarihi: 27/01/2022.

Koçak, D. Y. ve Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Yönetim Bilimleri Dergisi,* 10 (20): s.61-92.

Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.koski.gov.tr/sayfa/yonetmelikler Erişim Tarihi: 27/03/2022.

Köken, E. (2016). Büyükşehir Belediye Meclisi, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 65 (4): s.3511-3528.

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.maski.gov.tr/yonetmelikler.asp, Erişim Tarihi: 28/01/2022.

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.manisasu.gov.tr/Resources/Documents/Mevzuat/955d772a-fc34-42ef-af7b-da25bc49b648Y.pdf, Erişim Tarihi: 20/02/2022.

Mecek, M. (2020). Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye'de İl Yönetimleri ve Hukuki - Örgütsel Yapıları, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi,* 6 (2): s.296-325.

Mecek, M. ve Atmaca, Y. (2020). Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi,* 19 (76): s.2068-2087.

Mehmetbeyoğlu, N. (2020). Türkiye'de Köy Yönetimi ve Köy Yönetimi Üzerine İdari Vesayet Yetkisi, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi,* 5 (9): s.227-252.

Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.meski.gov.tr/pages/MevzuatBelge.xhtml?mevzuatBelgeId=34, Erişim Tarihi: 22/02/2022.

Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 17/02/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20059986.pdf, Erişim Tarihi: 05/01/2022.

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.muski.gov.tr/mevzuat, Erişim Tarihi: 18/02/2022.

Namlı, Y. M. (2019). *6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Oluşturulan Kırsal Alan Yönetim Birimleri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği* Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Oktay, T. (2020). 1920-2020 Döneminde Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi,* 5(2): s.171-223.

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.oski.gov.tr/media/gallery/5ee82e18-9376-4d2b-87b9-cc23bf2be74c.pdf, Erişim Tarihi:30/01/2022.

Özaslan, R. K. (2011). Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler, *Öneri Dergisi,* 9 (35): s.183-197.

Özkaya, Y. (2021). Tarihsel Süreç İçinde Valilerin Değişen Yetkileri ve Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Yeri, *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 10 (1): s.72-84.

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

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.sakarya-saski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=97, Erişim Tarihi: 03/02/2022.

Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.saski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=456, Erişim Tarihi: 02/02/2022.

Sayıştay Başkanlığı, (2019) Kamu İdareleri Denetim Raporları Belediyeler - Bağlı İdareler 22, Erişim Adresi: https://sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler, Erişim Tarihi: 22/10/2021.

Sayıştay Başkanlığı, (2020) Kamu İdareleri Denetim Raporları Belediyeler - Bağlı İdareler 22, Erişim Adresi: https://sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler, Erişim Tarihi: 22/10/2021.

Sayıştay Başkanlığı, (2021) Kamu İdareleri Denetim Raporları Belediyeler - Bağlı İdareler 22, Erişim Adresi: https://sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler, Erişim Tarihi: 22/10/2021.

Sezik, M. (2017). Yerel Siyasal Aktörlerin Belediyelerde Karar Alma Mekanizmalarına Katılımı: Adıyaman Belediye Meclis Örneği, *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (2): s.65-88.

Şanlurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.suski.gov.tr/kategori/43/0/mevzuat, Erişim Tarihi: 03/03/2022.

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

Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/31616290, Erişim Tarihi: 03/02/2022.

Topcu, F. H. (2015). 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Su Hizmetleri Yönetiminin Değişimi ve Antalya Örneği, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi,* 15 (30): s.86-121.

Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.tiski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123, Erişim Tarihi: 04/02/2022.

Uçar, A. (2011). İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım Ve Yönetişim Uygulamaları, *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (2): s.613-629.

Üzmez, U. (2012). "Reform"un Büyükşehir Belediye Encümenlerine Etkileri ve İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4 (1): s.305-314.

Van Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Adresi: https://www.vaski.gov.tr/k-detay.aspx?m-detay=140, Erişim Tarihi: 05/01/2022.

Zor, B. V. (2018). Yerel Yönetimlerin Karar Ve Yürütme Organlarının Seçilme Yeterliliği, *Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi*, 2 (4): s.78-101.

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı

Doğum Tarihi

E-mail

Öğrenim Durumu : Yüksek Lisans

Derece	Bölüm/Program	Üniversite	Yıl
Lisans	Maliye	Dokuz Eylül Üniversitesi	2009-2014
Yüksek Lisans	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Tarsus Üniversitesi	2020-2022