

Yerel Yönetim Yasa Tasarısı'nda SU ve ÇÖP HÜKÜMLERİ¹

20 Nisan 2001 TASARISI EN TEMEL KAMU HİZMETİ OLAN SU VE ÇÖP HİZMETLERİNDEN ANCAK PARAYI BASTIRANIN YARARLANMASINI SAĞLAYARAK ANAYASANIN EŞİTLİK İLKESİNİ GÖZARDI EDİYOR

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı telefon, gaz ve elektrikten sonra en temel kentsel donatı ve altyapı hizmetlerinin de özelleştirilmesi için gereken piyasa koşullarını oluşturmaktadır. Tasarı kapsamında bu süreç, yetki genişliğinden başlayarak, yetkilendirmeye ve yetki devrinden özelleştirmeye açılan bir yelpazede uygulanmaya konulmaktadır. Tasarı, merkezi yönetimin sorumluluğunda ve merkezi bütçenin olanakları ile sunulan sağlık, eğitim, kültür hizmetleri ile banliyö trenleri, vapur işletmesi gibi kentsel toplulaşım hizmetlerini de bu kapsamda ticarileştirmekte ve kamu hizmetlerinin sunumunu özel sektöre devretmektedir. Yerel düzeyde sunulan bu hizmetlerin merkezi bütçe olanakları dışına çıkarılarak yerel olanaklar çerçevesinde finanse edilmesi, ülkede var olan bölgelerarası dengesizlikleri daha da keskinleştirecektir.

Diğer taraftan tasarıda, yerel kamu hizmetleri içinde toplum sağlığı ve refahı açısından en temel kentsel altyapı hizmetleri olan sağlıklı su temini ve bu hizmetin doğal bir uzantısı niteliğinde olan kanalizasyon hizmetine, belediyelerin genellikle çevre temizliği ile ilgili birimleri tarafından sağlanan, çöp hizmetleri de dahil edilmiştir. Katı atık hizmetlerinin su ve atıksu hizmetleri ile birleştiren bir çatı altında verilmesi, hizmetler içerisinde hem ekonomik getirisi en yüksek olan hem de halk sağlığı açısından herkese eşit sağlanması gereken bu hizmetlerin özelleştirilmesini cazip hale getirmektedir. Tasarı, katı atık ve atıksu hizmetlerinin su faturası altında kolaylıkla fiyatlandırılmasını da sağlayarak piyasa koşullarında sunulan kârlı bir hizmete dönüştürmektedir.

Mutlak bir kamu hizmeti olarak benimsenen içmesuyu, kanalizasyon ve çöp hizmetlerinde, son yirmi yılda değişen hizmetin kurumsal yapısına ilişkin uygulamalar, 1980 sonrasında liberal ekonomik söylemin izlediği küreselleşme izlen-

¹ Dr. Nilgün GÖRER

cesinin bir ürünüdür. Tasarı, 1994 yılında Dünya Bankası'nın "Gelişme İçin Altyapı" konulu raporunda hizmetin piyasa koşullarında özel sektör tarafından sunumunu kolaylaştırmak üzere kamu yönetimlerinin yapmasını öngördüğü düzenlemeleri sonuçlandırmaktadır. Sektörün kamu hizmeti anlayışından uzaklaştırılan ticarileşmesine ilişkin ilk düzenlemeler Dünya Bankası'nın içmesuyu ve kanalizasyon sektöründe sağladığı kredinin ön koşulu olarak, 1981 yılında çıkarılan 2560 sayılı Yasa çerçevesinde ortaya çıkan İSKİ modelidir.

İSKİ modeli ile su hizmetinden %10'dan aşağı olmayacak bir oranda kâr sağlanmasına olanak tanınmış, daha sonra bu modelin diğer anakent su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda yaygınlaştırılması ile uygulama alanı genişlemiştir. 1993 yılında, Çevre Temizlik Vergisi ile Belediye Gelirleri Yasasında yapılan ek bir değişiklik belediyelere içmesuyu tüketim bedelini geçmemek üzere atıksuyun da fiyatlandırılmasına olanak tanımıştır.

Tasarı ile, vergilendirme yoluyla alınan çöp hizmeti bedeli, su birleşik faturasına dahil edilmektedir. Çöp hizmetlerinin su ve atıksu hizmeti ile birleştirilmesi konusunda aslında ilk adım, 1990'lı yılların ikinci yarısında, Dünya Bankası'nın "içmesuyu ve çevre sağlığı" konulu sektör kredilerinin "çevre kamuflajı" altında, kredi ön koşulu olarak, ilk kez Bursa Su ve Çevre Sağlığı Proje Kredisi ile gündeme gelmiş, bunu Antalya Su ve Çevre Sağlığı Proje Kredisi izlemiştir. Dünya Bankası'nın sağladığı bu iki kredinin bir diğer ön koşulu da bu hizmetlerin çokuluslu şirketler tarafından işletilmesi doğrultusundadır.

Özellikle çokuluslu şirketler için kentsel altyapı hizmetleri günümüzde kârlı bir pazar alanı haline gelmiştir. Antalya su imtiyazı sahibi olan Suez Lyonnaise des Eaux şirketi enerji, su, katı atık ve haberleşme alanında 120 ülkede hizmet vermektedir. Şirket, dünyada 85 milyon kişiye su ve kanalizasyon hizmeti, 54 milyon kişiye çöp hizmeti veren bir altyapı kartelidir. Tasarı, bu kapsamda en temel kamu hizmetlerini çokuluslu şirketlere devrederek bu ülkelerin ana karalarına büyük bir kâr transferine olanak vermektedir.

1996 yılı fiyatları ile su faturası karşılığı belediyelerin tahakkuk ettiği su satış gelirleri yaklaşık olarak 2 katrilyon (1.958.293.721.575.000) dur. Tahsil edilen ise, 1.879.000.219.745.000 TL'dir. Gerçekleşme oranı (tahsilat/tahakkuk) 0,95 tir. Türkiye genelinde toplam konut aboneleri 6.005.563 tür (DİE 96). Konut aboneleri için tahakkuk eden su bedeli, 1 katrilyondan fazladır (1.023.099.227.539.000). Bu sonuçlar, içmesuyu ve kanalizasyon hizmetlerinin yaratmış olduğu mali pazarın büyüklüğünü göstermek açısından önemlidir.

Dış kredilerin tek amacının finansman sağlamak olmadığı, hizmetlerin kamusal niteliklerini güvence altına alan kurumsal yapıların hedef alındığı açıktır. Halkın sağlığı, hizmetlere erişimde eşitlik ve adaletin kayıtsız koşulsuz gerçekleştirileceği bu sektörde, "yerel-küresel" bir yönetim modelinin, kamu kontrolü dışında, kendi kuralları ile örgütlenmesi için gerekli temeller Dünya Bankası kre-

dileri ile atılmıştır. Yerel- küresel bir su yönetimi modelinin meşruluk kazanması ve yaygınlaşması da VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile güvence altına alınan bu model Yerel Yönetimler Yasası aracılığı ile uygulanmaya konulmak istenmektedir.

Kentsel altyapı sektörünün uluslararası pazarda cazibe kazanması konusunda Tasarı temelde bu hizmetlere ilişkin dört alanda değişiklik getirmektedir:

1- Hizmetleri Piyasa Şartlarında Fiyatlandırmaktadır:

Su hizmetlerinin ticari bir nitelik kazanması ve içmesuyu hizmetinin sunumundan kâr sağlanması yaklaşımı, anakent su ve kanalizasyon yönetimleri dışında da yaygınlaşmakta ve su temel bir ihtiyaç maddesinden çok bir ekonomik mal olarak fiyatlandırılmaktadır.

Hizmetlere ilişkin ücretlerin belirlenmesinde Tasarı'nın Mahalli İdarelerin Gelirlerine İlişkin Değişiklik Hükümleri çerçevesinde 42.maddeye eklenen fıkraların birincisinde ücret tarifelerinin belirlenmesinde, hizmetin maliyeti ve verimlilik ilkelerinin esas alınması ve hizmet maliyetinin hesaplanmasında, yönetim, işletme, yenileme, izleme ve ıslah giderleri ile amortismanların dahil edilmesi hükmü ile hizmetin kamu hizmeti olma özelliği gözönüne alınmadan bir piyasa malı şeklinde ücretlendirildiği görülmektedir.

Tasarı ayrıca ek 25.madde kapsamında ücretlerin tahsilatı konusunda “peşin ödeme” sistemini getirmektedir. Belediyeler ve bağlı kuruluşların doğal gaz, su, atık su ücretleri (su ve atıksu ile katı atık hizmetini birleştirdiğinden çöp hizmetleride bu kapsamda yer almaktadır) ile verdikleri diğer hizmetlere ait bedelleri bilgisayarlı ön ödeme sistemleriyle peşin olarak tahsil edebilmeleri bu hizmetlerden ancak “parası olanların” yararlanacağı anlamına gelmektedir.

Belediyeler ve bağlı kuruluşların verdikleri hizmetlere ait ücretleri peşin olarak tahsil etmeleri özellikle su, atıksu ve çöp hizmetleri gibi toplum sağlığı açısından kimsenin erişiminin kısıtlanamayacağı kamu hizmetlerini de kapsamı ciddi sorunlar ortaya çıkaracaktır. “Peşin ödemeli” sistem parası olanın bu hizmetten faydalanması demektir. Su en temel ihtiyaç maddesi olmasından öte kullanılması bu şekilde kısıtlandığında toplum sağlığını da tehdit eden bir unsur olarak karşımıza çıkacaktır. Bu durumdan peşin ödeyerek su tüketebilen kullanıcılar da (aboneler de) zarar görecektir. Belediye hizmetleri içerisinde insanın varlığını sürdürmesi ve toplum sağlığı için gerekli olan sağlıklı suyun temini, çöp ve atıksuların bertarafı hizmetleri ticari bir amaçla verilemez. **Ön ödemeli sistem bu açıdan Anayasanın sosyal adalet ve eşitlik ilkesi ile bağdaşmaz.** Bu hizmetler, olmazsa olmaz koşullu kamu yararı için herkesin eşit erişimini gerektiren en temel kamu hizmetleridir.

Tasarının temel kentsel altyapı hizmetlerine ilişkin kararları, Avrupa Birliği'ne uyum süreci içinde bulunduğumuz bu dönemde, Avrupa Birliği ülkelerinde kamu hizmetlerinde kamu yararının korunmasını benimseyen politikalara ters düşmektedir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde bayrağı taşıyan İngiltere'de bile su ve atıksu hizmetlerindeki ticari anlayıştan geri dönmektedir. Avrupa Konseyi çerçeve kararlarında bu hizmetlerin halkın sağlığı açısından kamu yararına sürdürülmesi, bu hizmetlerin eşitçe, ayırım yapılmadan ve sürekli sağlanması yerel yönetimler tarafından güvence altına alınmıştır.

2- Hizmetler için kâr optimizasyonuna dayalı pazar ölçeğini belirlemektedir:

Tasarı'da, temel altyapı hizmetlerinin sağlanmasında kamu yararı ilkesi terk edilerek özel sektör açısından cazip yeni bir kentsel yerleşim sisteminin oluşturulması hedeflenmektedir. Piyasa şartlarında talebin verimli ve rasyonel olarak oluşmasına olanak verecek bir pazarın sağlanması amacıyla belediye nüfusları en az 10.000 büyükşehirler için en az 300.000 nüfus kriteri belirlenmiş ayrıca daha küçük yerleşmelerde temel altyapı hizmetlerinin birlikte sunulmasına ilişkin hizmet alanlarının birleştirilmesi konularında düzenlemeler getirilmiştir. Bu amaçla, atık su ve katı atık yönetiminde birbirine yakın belediyelerin hizmet birlikleri kurmaları, hizmet birliğini oluşturan belediyelerin yatırımlarda devlet desteğinden öncelikle yararlandırılması ile teşvik edilmektedir.

3- Yap-İşlet-Devret (YİD) modelini yaygınlaştırmaktadır:

Tasarı YİD sistemini özel olarak çöp işleri için düzenlemektedir. Ancak, bu hizmetin su ve atıksu hizmeti ile birleştirilmesi, YİD sisteminin su - kanalizasyon için kendiliğinden geçerli olması sonucunu doğuracaktır. YİD sisteminin imtiyaz uygulamasından başka bir şey olmadığı artık herkes tarafından bilinmektedir. Tasarı, su ve çöp hizmetlerini özel sektöre devretme düzenlemesidir.

4- Tarifelerin belirlenmesinde kamunun belirleyici rolüne son vermektedir:

Çöp faturalarında "bedelin tespiti" belediye ile şirketler arasında yapılacak sözleşmelerde belirlenecektir. Oysa bedel tayini yasa gereğince belediye meclisinin yetkisindedir; bu düzenleme ile meclise ait yetkiler gaspedilmekte ve piyasaya aktarılmaktadır.

5- Sonuç olarak,

Yerel Yönetimler Yasası ile su, kanalizasyon, çöp hizmetleri birleştirilmekte; böylece tüm temel altyapı hizmetlerindeki kamu tekeli topluca özel yerli-yabancı

tekellere devredilmektedir. Ancak, başta su ve kanalizasyon hizmetleri olmak üzere, atıksu arıtımı, çöplerin ve katı atıkların bertaraf edilmesi insan sağlığı ve çevrenin korunması için yaşamsal düzeyde önemlidir. Zira, ticarileşemeyecek kadar hayati, müşterilerce alınamaması ve yararlanılmaması söz konusu olamayacak kadar elzem ve toplumsal olması kadar, adil ve eşit paylaşımdan kimsenin dışlanamayacağı bir hizmetin sunumunda, kamunun müdahale etmeden, pasif düzenleyici bir konumda kalması mümkün değildir.

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı'na içerdiği sosyal ve toplumsal yaşamda krize neden olabilecek düzenlemelerden dolayı karşı çıkılması gerekir.