

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE İÇME SUYUNUN FİYATLANDIRILMASI: ANKARA SU ve KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ASKİ) ÖRNEĞİ*

Şilan İRS**

Ferhunde HAYIRSEVER TOPÇU***

Öz

Günümüzde güvenli içme suyuna erişim önem kazanırken suyun fiyatlandırılması tartışılmaktadır. Bu çalışma, içme suyu fiyatlandırmasının anlamını ve yöntemlerini irdelemeyi amaçlamaktadır. Nitel araştırma yönteminin durum (örnek olay) incelemesinin benimsendiği çalışmada, Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) ele alınmıştır. Literatür, mevzuat ve ASKİ’ye ait veriler doküman analiziyle incelenerek betimsel olarak analiz edilmiştir. Çalışma, su hizmetlerinin sürdürülebilirliği için maliyet karşılamanın önemli olduğunu ancak suyun yapısı gereği fiyatlandırılmasının güçlüğü göstermektedir. Bu doğrultuda su için çok yönlü bir kamusal stratejinin benimsenmesi, suyun fiyatlandırılmasında kullanıcılar arasında adil bir denge sağlanması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Suyun Fiyatlandırılması, ASKİ, Su Tarifeleri, Su Yönetimi, Sürdürülebilirlik.

PRICING DRINKING WATER IN MUNICIPALITIES IN TÜRKİYE: THE CASE OF ANKARA WATER AND SEWERAGE ADMINISTRATION (ASKİ)

Abstract

As access to safe drinking water gains increasing importance, water pricing has become a widely debated topic. This study aims to examine the concept and methods of drinking water pricing. Adopting a qualitative case study research design, the study focuses on the Ankara Water and Sewerage Administration (ASKİ). Data from the literature, legislation, and ASKİ were examined through document analysis and analyzed descriptively. The study demonstrates that while cost recovery is important for the sustainability of water services, pricing water remains difficult due to its inherent nature. Accordingly, adopting a comprehensive public strategy for water and establishing an equitable balance among users in water pricing are recommended.

Keywords: Water Pricing, ASKİ, Water Tariffs, Water Management, Sustainability.

* Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında 2023 yılında kabul edilen “İçme suyunun fiyatlandırılması sorunu: Ankara Su ve Kanalizasyon (ASKİ) örneği” başlıklı Yüksek Lisans Tezinden türetilmiştir.

** Çankaya Belediyesi, silanates9@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4507-8699.

*** Prof. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hayirseverf@akdeniz.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9593-5500.

Giriş

Güvenli şekilde yönetilen içme suyu, belli bir alan içinde bulunan, ihtiyaç duyulduğunda kullanılabilen, kirlilikten arındırılmış bir şekilde sunulan su olarak tanımlanmaktadır. 2021’de 802.486 kişi güvenli olmayan su nedeniyle yaşamını yitirmiştir (Our world in data, 2024). İnsanların evsel, tarımsal ve endüstriyel su kullanımında toplumsal tutumlar kadar ekonomik boyut da öne çıkmaktadır. Suyun ortak bir doğal kaynak mı yoksa ekonomik bir mal mı olduğu tartışılırken, 1992 BM Dublin Konferansı’nda suya ekonomik değer atfedilmiştir. Ancak suyun yaşam için vazgeçilmezliği, değerinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır.

Bu çalışmanın amacı içme suyunun fiyatlandırılmasının ne anlama geldiğini ve nasıl fiyatlandırıldığını irdelemektir. Çalışmada nitel araştırma yönteminin durum (örnek olay) incelemesi modeli kullanılmakta, Türkiye’de Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) incelenmektedir. Ankara’nın başkent olması, hızlı büyümesi, nüfus açısından ikinci, yüzölçümü açısından üçüncü en büyük il olması ASKİ’yi önemli kılmaktadır. Doküman analiziyle mevzuat ve ASKİ belgelerinden toplanan veriler betimsel olarak analiz edilmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde suyun ekonomik değeri, fiyatlandırılması, mülkiyet boyutu ve kullanıcı katılımı; ikinci bölümünde Türkiye’deki ilgili mevzuat; üçüncü bölümünde ise ASKİ’nin kurumsal yapısı, tarifeleri, gelir-gider dengesi, karşılaştırmalı analizi ve karşılaştığı sorunlar incelenmektedir.

1. İçme Suyunun Fiyatlandırılması

Sanayi Devrimi ile 19. yüzyılın ortalarına kadar su hizmeti, “kâr etme” hedefiyle özel su şirketleri tarafından, bedelini ödeyenlere sunulmuştur. Ancak sanayi kentlerinde ortaya çıkan yaygın halk sağlığı sorunları nedeniyle yerel yönetimlerin kentsel kamusal hizmetleri üstlendiği belediye işletmeciliği modeli doğmuştur. I. Dünya Savaşı’nın ardından, herkesin su hizmetini alabilmesi için ulusal düzeyde kamu kurum ve kuruluşları su hizmetine girmiştir. 1980’lerden itibaren ise su hizmetinde özel su şirketleri yer almaya başlamıştır (Çınar, 2006, s. 47-53). Dublin Konferansı’nda suya ilk kez ekonomik değer atfedilmiş, su ekonomik bir mal olarak kabul edilmiştir (BM, 1992).

Ekonomik değer en genel anlamıyla bireylerin, bir mal veya hizmete ulaşmak için ödeme yapmaya istekli oldukları ve ödeyebilecekleri maksimum para miktarıdır (Küçüksakarya & Göçmen, 2019, s. 46). Su

kullanıcısı için ekonomik değer, ödeme yapma istekliliği ile ölçülebilir, ancak parasal olarak ölçülemeyen değer de vardır. Sudan elde edilen diğer faydalar, dolaylı kullanımlardan kaynaklanan çarpan etkileri ve daha geniş anlamda toplumsal hedeflere ulaşmanın faydaları gibi ek faydaların yanı sıra suyun sahip olduğu içsel değer, suyun kültürel, estetik değerleri parasal olarak ölçülemez. Suyun bu özellikleri onun fiyatlandırılmasını da karmaşıktırır.

Suyun sadece ekonomik değeri dikkate alındığında fiyatlandırmada, suyun ücretli veya ücretsiz olması ikilemi doğmaktadır (Savenije ve Zaag, 2002, s. 100). Rogers vd. (2002) verimli kullanımın ancak suya bir fiyat biçilmesiyle sağlanacağını vurgularken; Hanemann (2006) piyasa dışı bir mal olan su için hizmeti sunan kurumlara hizmet bedeli ödenebileceğini belirtmektedir.

Suyun fiyatlandırılması düşüncesini izleyen sorular ise suyun fiyatının ve bu fiyatlandırmanın etkilerinin ne olacağıdır.

Suyun fiyatlandırılmasında farklı maliyet boyutları dikkate alınmaktadır. Bunlar işletme, bakım ve yatırım masraflarından oluşan finansal süreçleri kapsayan tam tedarik maliyeti; başka bir kullanıcının sudan mahrum kalmasından doğan fırsat maliyeti ile üçüncü tarafların uğradığı zararları (ekonomik dışsallıklar) içeren tam ekonomik maliyet ve çevresel zararların da eklendiği tam maliyettir (Savenije & Zaag, 2002, s. 100).

Suyun düşük fiyatlandırılması, maliyetinin altında fiyatlandırılmasıdır. Barbier (2020) su krizlerinin asıl nedeninin kötü yönetim, dolayısıyla suyun düşük fiyatlandırılması olduğunu ileri sürer. Rogers (2002) ile Beecher ve Shanaghan (1999) ise düşük fiyatların aşırı ve verimsiz tüketimi beraberinde getirdiğini belirtmektedir. Düşük gelirli kullanıcıları korumak adına uygulanan bu politika, uzun vadede altyapının bozulmasıyla en çok yine onlara zarar vermektedir. Bedava su ikileminde olduğu gibi; düşük fiyatlar nedeniyle suyun sınırsız algılanıp verimsiz tüketileceği, maliyetler karşılanamadığı için sistemin çökeceği ve sonucunda salgın hastalıklar ile susuzluğun artacağı savunulmaktadır. Sistem çöktüğünde yüksek gelirli bedelini ödeyip temiz suya erişirken, bu durumdan en büyük zararı yine düşük gelirli görmektedir (Liu vd., 2003, s. 211; Savenije & Zaag, 2002, s. 100; Diler, 2008, s. 46; Johansson, 2000, s. 4; Çubukçu, 2006).

Dünya Su Vizyonu’nda su fiyatlandırılırken tüm maliyetleri karşılayan, suyun ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel değerini göz

önüne alan bir sistem ve düşük gelirliilerin su ihtiyacının karşılanması önerilmiştir (Dünya Su Konseyi, 2000). Üçüncü Dünya Su Forumu'nda sürdürülebilir maliyet çıkarımı savunularak sübvansiyona ihtiyacı olan kullanıcılara kamu desteği öngörülmüştür (Dünya Su Konseyi, 2003). Beşinci Dünya Su Forumu'nda hakkaniyet, adalet ve süreklilik ilkeleriyle düşük gelirliileri koruyan artan blok tarife sistemi vurgulanmıştır (Dünya Su Konseyi, 2009). Yedinci Dünya Su Forumu'nda ise ucuz veya sübvansiyonlu su yerine etkili hizmet sunulması, aşırı kullanımı önlemek için iç ve dış sübvansiyonların¹ kaldırılması hedeflenmiştir. Yöneticilerin tepki çekmemek için uyguladığı düşük tarifeler yerine, sürdürülebilir su yönetimi için tarifelerin yüksek tutulması gerektiği belirtilmektedir (Dünya Su Konseyi, 2015).

OECD'ye (2009) göre su fiyatının erişilebilirlik için düşük, maliyetleri karşılamak içinse yüksek tutulması çelişen iki amaçtır. Verimli su yönetimi için düşük tarifelerden kaçınılması gerektiğini belirten OECD, bu sorunun iyi tasarlanmış bir tarife ve çapraz sübvansiyonla çözülebileceğini vurgulamaktadır.

Beecher ve Shanaghan'a (1999, s. 28-32) göre, verimlilik ilkesi gereği fiyatlandırma, arz ve talep arasında ideal dengeyi kurmalıdır; nitekim düşük fiyatlar aşırı tüketime, yüksek fiyatlar ise eksik tüketime yol açar. Optimallik ilkesi, su fiyatlarının sermaye, altyapı ve işletme giderlerinin en düşük maliyetli kombinasyonunu yansıtmalarını gerektirir. Karşılabilirlik ilkesine göre fiyatlar maliyetleri karşılayacak ve verimliliği teşvik edecek kadar yüksek, ancak kullanıcıların ödeme gücünü aşmayacak kadar düşük olmalıdır. Uygulanabilirlik ilkesi ise su sisteminin dış sübvansiyonlara ihtiyaç duymadan, yalnızca tarifelerle sürdürülebilmesini ifade eder.

Savenije ve Zaag'a (2002, s. 100, 101) göre finansal sürdürülebilirlik için su fiyatlandırılmalı ve maliyetler tam olarak karşılanmalıdır. Eğer düşük gelirli veya dezavantajlı kullanıcılar ödeme güçlüğü çekiyorsa ve bu kullanıcılara hayatlarını idame edecek miktarda su verilmek isteniyorsa en azından bu kullanıcılardan bir bağlantı ücreti veya çok düşük miktarda bir fiyatlandırma talep edilebilir.

¹ İç sübvansiyon teşvike ihtiyaç duyan kullanıcıların maliyetini diğer kullanıcıların veya gönüllülerin üstlenmesi; dış sübvansiyon kurumlardan kullanıcılara sağlanan teşviktir (Beecher & Shanaghan, 1999, s. 32).

Frone ve Frone’a (2015, s. 62, 63) göre, tam maliyetlerin çıkarılması ilkesi gereği su hizmetinin devamı için kâr elde edilmelidir veya en azından su hizmet maliyetleri tam olarak çıkartılmalıdır. Eşitlik ve adillik ilkesine göre su insan yaşamı için önemlidir ve herkesin yeterli miktarda suya ulaşması gereklidir. Ayrıca gelecek nesillerin de suya erişebilme hakları korunmalıdır. Ekonomik verimlilik ilkesine göre suyun fiyatı marjinal maliyetinin yanında çevresel maliyetleri de içermelidir. Uzun vadeli sermaye, işletme ve altyapı yatırımlarının maliyetleri de hesaba katılmalıdır. Uygulanabilirlik ilkesine göre ölçüm ve izleme maliyetleri düşürülerek suyun sürdürülebilir fiyatlandırılması sağlanmalıdır.

Sjödin ve diğerlerine (2016, s. 4, 6, 7) göre sürdürülebilir su yönetimi için yalnızca hizmet maliyeti değil suyun kıtlık maliyeti de hesaba katılmalı; kâr elde edecek şekilde fiyatlandırılmalıdır. Suyun fiyatı yüksek olduğunda kullanıcılar su kullanımına özen göstereceklerdir ve fiyatın yüksek olmasıyla su hizmeti için yeterince gelir elde edilecektir. Böylece hem su az kullanılacak hem de elde edilen gelirle çevresel sürdürülebilirlik sağlanacaktır.

Leflaive ve Hjort’a (2020, s. 13) göre içme suyu hizmetinin sürdürülebilirliği için dört farklı hedef vardır. Bunlardan ilki su hizmetinin sağlanması için kullanılan fiziksel varlıkların uzun süreli kullanımını hedefleyen finansal sürdürülebilirliktir. İkincisi suyun tüm toplum için en yüksek faydayı sağlayacak şekilde kullanılmasını hedefleyen ekonomik verimlilik ilkesidir. Üçüncü hedef suyun kirlenmesini ve tükenmesini engelleyen çevresel sürdürülebilirlik ilkesidir. Son olarak sosyal eşitlik, herkesin adil ve eşit koşullarda yeterli ve güvenli suya ulaşmasını hedeflemektedir.

Suyun fiyatlandırılması, mülkiyet ve yönetimin kamuda veya özel sektörde olmasına göre değişmektedir. Hizmetin kamuda olduğu ülkelerde maliyetin küçük bir kısmı kullanıcı bedelleriyle, kalanı ise kamu sübvansiyonlarıyla karşılanır. Suyun ikamesizliği, yaşam için önemi ve yüksek sosyal değerli kamusal bir mal olması özelleştirilmesinin önündeki temel engeldir (Savenije ve Zaag, 2002, s. 102). Buna karşın Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) mülkiyet ile yönetimin özel sektöre devrini savunur (Aykan, 2005, s. 368; Yılmaz Uçar, 2009, s. 7). OECD’ye göre (2009, s. 9, 10) kamunun altyapı yetersizliği ve yatırım zayıflığı, özel sektörün bu alana girmesinin başlıca gerekçesidir.

Ulusal literatürde de su fiyatlandırması mülkiyet yapısı, fiyat düzeyi ve belirleme yöntemleri, su hakkı vb. boyutlarıyla tartışılmaktadır. Örneğin, Aytemiz ve Diler (2015) ekonomide kıt bulunan her mal için rekabet olduğu gibi, suyun da doğada kıt bulunan bir kaynak olduğundan fiyatlandırılması gerektiğini savunmaktadır. Muslu'ya (2015) göre suyun hantal yapıda olması, sürekliliğin sağlanması için kanal ve boru sistemi gibi altyapı yatırımlarının oluşturulması, maliyetlerin karşılanabilmesi ve devamlılığının sağlanabilmesi için suyun fiyatlandırılması gerekir. Baykal (2018) ise suyun, yönetim ve mülkiyet hakkının hangi sektörde olduğu fark etmeksizin, fiyatlandırıldığı takdirde ticari bir mal konumuna düştüğünü belirtmektedir.

Suyun nasıl fiyatlandırılacağı konusunda Çubukçu'ya (2006) göre suyun fiyatının düşük olması aşırı su kullanımına neden olur. Su kaynakları zarar gördüğünde geliri yüksek kişiler bedelini ödeyip suya ulaşabilirler ancak düşük gelirli kullanıcılar suya ulaşamazlar. Sürdürülebilir bir su fiyatı için su hizmet maliyetleri dışında suyun fırsat maliyeti de göz önünde bulundurulmalıdır. Çubukçu özellikle tarım ve sanayide suyun çok düşük fiyatlara verilmesinin yanlış olduğunu belirtmektedir. Suyun sürdürülebilir kullanımı için sübvansiyonların gerçekten ihtiyacı olan kişilere sağlanması, artan blok tarifenin kullanılması ve özellikle suyun kıt olduğu yerlerde su tasarrufunun sağlanması önerilmektedir.

Muslu'ya (2015, s. 62-63) göre suyun çok yüksek fiyatlandırılması düşük gelirli kullanıcıların su güvenliğini tehdit edebilir. Uyar (2006) da herkesin faydalanabilmesi için suyun fiyatının düşük olması gerektiğini savunmaktadır.

Mülkiyet açısından, su yönetiminin kamuya ait olması gerektiğini savunanlar su hizmetinin kamu yararı amacıyla yapılması gerektiğini ileri sürerler. Bireylerin su hakkı, güvenlik kadar önemli görüldüğünden kâr amacı güdülmemelidir (Diler, 2008, s. 32; Topçu, 2006; Çınar, 2006; Bayramoğlu, 2015).

Yüceer ve Yılmaz (2020, s. 131) ise kamunun ve özel sektörün birlikte çalışabilmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir. Kaynaktan alınan suyun dağıtımının nasıl yapılacağına dayanan projeler ve planlamalara özel sektör dâhil edilebilir. Ancak su yönetim ve işletme aşamasında sadece devlet olmalıdır.

Su hakkı açısından bakıldığında, Küçüksakarya ve Göçmen’e (2019) göre suyun ekonomik değerini görmezden gelip bir insan hakkı olduğu için ücretsiz olması aşırı su kullanımı ve bedavacılık sorunlarına yol açacaktır. Su faturalarını ödemekte güçlük çeken kullanıcılara verilen sübvansiyonlar bir süre sonra alışkanlık yaratacaktır.

Keleş’e (2019) göre suyun bir insan hakkı olarak ele alınıp daha sonra mülkiyet ve yönetim hakkının özel sektöre devredilmesi ile su hakkı kâğıt üstünde kalmaktadır. Çünkü su yönetiminin özel sektöre geçmesiyle su hakkı, ödeme gücü olanların erişebileceği bir hak haline gelmektedir. Kartal (2009) da suyun bir insan hakkı olması nedeniyle bu hakkın devletler tarafından güvence altına alınması gerektiğini savunmaktadır. Başka bir deyişle devletler sağlıklı ve yeterli miktarda suyu sunmak için gerekli harcamaları yapmalıdırlar. Uyar’a (2006) göre, su hizmetinin sağlanacağı araç ve teknolojilerin uygun fiyatlı olması, uygun ve verimli bir fiyatlandırmanın yapılması, ek gelirler gibi uygulamaların bulunması halinde su hakkından herkes yararlanabilecektir. Hakkaniyet ilkesi kapsamında su hizmetinden yararlanamayacak dezavantajlı kişi veya gruplar desteklenmelidir.

Su ödemeleri sabit veya hacimsel-kademeli tarifeler üzerinden yapılmaktadır. Tüketime ölçülemediği yerlerde uygulanan sabit tarifelerde, miktara bakılmaksızın tek ücret alınır (Diler, 2008, s. 61; Meran vd., 2021, s. 129; Saltiel ve ark., 2021:17). Bu yöntem pratik olsa da tüketimi artırmaktadır (Saltiel ve ark., 2021, s. 17, 19). Sayaç ölçümüne dayanan hacimsel tarifelerde, birim fiyatın sabit kaldığı model tek hacimli; kullanım miktarına göre değiştiği model ise kademeli tarifiedir (Muslu, 2015, s. 64). Tüketim arttıkça birim fiyatın yükseldiği modeller artan blok, düştüğü modeller azalan blok tarife olarak adlandırılır (Diler, 2008; Meran vd., 2021; Saltiel ve ark., 2021). Artan blok tarifiede ilk tüketim kademesinde birim fiyat düşük tutulurken, kullanım arttıkça sonraki kademelerde yükselmektedir (Boland ve Whittington, 2000; Meran vd., 2021).

Fazla ödeme yapmak istemeyen kullanıcılar su kullanımlarını en düşük seviyede tutmak isteyeceklerinden dolayı artan blok tarife su kullanım davranışını yönlendiren bir tarife olarak görülmektedir (Meran vd., 2021, s. 147- 150). Suyu çok fazla tüketip suyun metreküp fiyatının yüksek olduğu kademelere geçen kullanıcıların da çapraz sübvansiyon ile ilk bloklarda düşük bedel ödeyen kullanıcıların maliyetlerini karşılayacağı öngörülmektedir (Boland ve Whittington, 2000, s. 218-220; Savenije & Zaag, 2002, s. 101; OECD, 2009, s. 17).

Artan blok tarifede suyun maliyetini çıkarmak kolay olduğundan birçok gelişmekte olan ülke bu yöntemi kullanmaktadır (Liu vd., 2003, s. 212).

Diğer yandan artan blok tarifelerde büyük aileler en düşük düzeyde su kullansalar bile toplamda kullandıkları su fazla olduğundan birim başına daha fazla ödeme yaparlar. Bu durum eşitsiz bir su yönetimine neden olur (Diler, 2008, s. 61; Meran vd., 2021, s. 152; Liu vd., 2003, s. 213, 214). BM Dünya Su Geliştirme Raporu'na (2021, s. 139) göre ilk kademede suyun metre-küp fiyatı düşük tutularak herkesin uygun fiyatlı suya ulaşması olanaklı hale getirilmelidir. 2010 yılı BM Genel Kurulu bir insanın günlük içme ve kullanma suyu miktarının 50-100 litre ve ödediği su faturasının bedelinin maaşının %3'ünü geçmeyecek şekilde olması gerektiğini söyler (BM, 2024). Cankurtaran halatı olarak adlandırılan ilk bloğu, herkesin ulaşabilmesi için düşük tutulmalıdır (Meran vd., 2021, s. 251-152; Saltiel ve ark., 2021, s. 39).

Suyun fiyatlandırılması konusunda tam bir uzlaşıya varılamamıştır. Suyun fiyatlandırılmasında yukarıda sayılan düşüncelere ek olarak hizmet sunulan bölgedeki su kaynaklarının durumu, altyapı gelişmişlik düzeyi, nüfus, su kaynaklarının kullanıcılara uzaklığı, bölgedeki ekonomik faaliyet ve kullanıcıların gelir durumu da etkili olmaktadır. Her bölgeye uygulanabilecek tek doğru bir su fiyatlandırılmasının olduğunu söylemek güçtür.

2. Türkiye’de Belediyelerde İçme Suyunun Fiyatlandırılması

Türkiye’de belediyelerde içme suyunun fiyatlandırılması siyasi ve sosyo-ekonomik nedenlerle zaman içinde değişmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde, belediye hizmetlerine dolayısıyla su hizmetlerine yabancı sermaye katılmış; Cumhuriyet sonrası su hizmetleri belediyeleştirilmiştir (Karakaş Ulusoy, 2009, s. 134). Böylece su hizmetinin sadece parası olanların eriştiği değil, tüm toplumun yararını gözetten bir hizmet haline gelmesi amaçlanmıştır.

1926’da 831 sayılı Sular Hakkında Kanun’da belediye sınırları içinde yaşayan halka su sağlama ve suları temiz tutma görevi belediyelere, belediyelerin olmadığı yerlerde Köy Kanunu’na göre ihtiyar meclisine verilmiştir (Madde 4). 1930’da 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesi su hizmeti sunma görevini belediyelere vermiştir. Kanunun 70. maddesine göre belediyenin verdiği hizmet bedellerinin belediye meclisi tarafından karara bağlandığı ve bu hizmetlerden yararlanan kişilerin bu bedelleri ödemekle yükümlü oldukları belirtilmektedir. 831 sayılı Kanuna 1934’te 2659 sayılı

Kanunla eklenen Ek Madde 6’ya göre su hizmeti ile ilgili harcamalar belediye ve kullanıcıların ortaklığı ile ödenmektedir. Su hizmeti ile ilgili olağanüstü harcamaları ilk etapta belediye karşılar daha sonra bunu kullanıcılardan tahsil ederdi.

Belediyelerin faaliyetleri İller Bankası ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün (DSİ) teknik ve finansal destek ve yatırımlarıyla genişletilmiş ve kamusal içme suyu altyapısı oluşturulmuştur. 1980’li yıllara kadar DSİ, İller Bankası ve belediyeler aracılığıyla kamusal kaynaklarla su hizmeti sağlanmaya devam etmiştir (Çınar, 2009, s. 134, 135). Bu dönemde önemli bir değişiklik gerçekleşmiş ve 20.11.1981 tarihli 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’la önce İstanbul daha sonra diğer büyükşehirlerde Büyükşehir belediyelerine bağlı, müstakil bütçeye ve kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar olan su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur.

1981’e kadar belde halkının ödemekle yükümlü olduğu su fiyatları belediye meclisleri tarafından belirlenmiştir. 1980’lerden önce genellikle kamu kuruluşlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları maliyetleri karşılamayacak şekilde düzenlenirdi. İdareler maliyetlerinin karşılayamadıkları kısmını Devlet hazinesinden karşılama yoluna giderdi. Böylece kamu hizmetleri gerçek maliyet fiyatını yansıtmazdı. Kamu hizmetlerinden tam maliyetleri çıkarma ve buna ek olarak kâr ekleme 1980 sonrası yoğunluk kazanmıştır. Hatta belediye hizmetlerinin fiyatlandırılması önemli bir kamu finansman aracı haline gelmiştir (Köksal, 1993, s. 19, 54, 201). 2560 sayılı Kanuna göre su ve kanalizasyon idarelerinin gelirlerini tarifeler yoluyla kullanıcılardan alınan ücretler, katılım payları, İller Bankası tarafından dağıtılan payın %10’u, yatırım programları için Devletten alınacak yardımlar, idarelerin tesis ve işletmelerinden elde ettikleri gelirler, her türlü yardım ve bağışlar oluşturmaktadır (Madde 13).

2560 sayılı Kanun’un ilk haline göre tarife tespit esasları şöyledir:

“Su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılır. Bu tarifelerin tespitinde; yönetim ve işletme giderleriyle, amortismanları, doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve %10 (on) nispetini aşmayacak bir kâr oranı esas alınır.” (Madde 24).

Belediyelerde içme suyu tarifelerinin belirlenmesinde kâr oranının esas alınması, tam maliyet çıkarımı öngörülmüş ve kullanıcıların su hizmetleri için yaptıkları ödemelerin artması amaçlanmıştır. Bu döneme

kadar kamusal kaynaklarla finanse edilen içme suyu hizmetleri için dış borçlanma yolu açılmıştır. Belediyelere İller Bankası, DSİ vb. destekleri de bu dönemde azaldığından veya değiştiğinden hem öz kamusal gelirleri azalmış hem de alınan dış krediler zaman içinde artmıştır. 2002’de belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon yatırımları için İller Bankasına başvurma yolu hukuken kapatılmıştır. İller Bankası 08.02.2011 tarihinde 6107 sayılı kanunla “İller Bankası A.Ş.” adını almış ve özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz, özel bütçeli kalkınma ve yatırım bankası olmuştur. Değişen politikalarla sübvansiyonlu su hizmetinden ‘kullanan öder’ anlayışına geçilmiştir. Bu durum ancak bedelini ödeyebilenlerin alabileceği su hizmeti anlayışını belediyelere yerleştirmiştir. Bazı belediyelerde hizmetlerin özelleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece suyun kamusal yönü göz ardı edilerek ekonomik bir mal olarak ele alınmaya başlanmıştır (Çınar, 2009, s. 135, 136).²

Günümüzde 5393 sayılı Belediye Kanunu su ve atık su hizmeti görev ve yetkisini belediyelere vermektedir. Kanuna göre Belediye Meclisi vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleyebilir; mabetlere, eğitim kurumlarına, hastanelere ve cemevlerine indirimli veya ücretsiz içme suyu ve atık su hizmeti verilmesine karar verebilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyesi tarafından verilen yol, su ve kanalizasyon hizmetlerinden 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak katılma payları belediyenin gelirleri arasında sayılmıştır (Madde 23/g). 2560 sayılı Kanun’da yer alan “...%10 nispetini aşmayacak...” ibaresi Anayasa Mahkemesi’nin 26/1/2012 tarihli ve E.: 2011/6, K.: 2012/16 sayılı Kararıyla iptal edilmiş; tarifelerin tespitinde, “...bir kâr oranı”nın esas alınması geçerli olmuştur. Anayasa Mahkemesi’nin kararında her büyükşehir belediyesi açısından hizmetin sunulmasında farklılıklar olabileceği, alt ve üst sınır kârlılık oranının belirlenmesi yerine kârlılık oranının belirlenmesinin ölçülü ve adil olmaları koşuluyla idarenin takdirine bırakılması gerektiği belirtmiştir.

Belediyelerin içme suyu hizmet sunumunu ve fiyatlandırılmasını siyasi ve ekonomik koşullar, mevzuattaki hükümler belirlemektedir. Diğer yandan her bir belediyenin nüfusu, altyapı gelişmişlik düzeyi, su kaynaklarının durumu ve kullanıcılara uzaklığı, ekonomik faaliyetleri ve

² Türkiye’deki su ve atıksu hizmetlerindeki bazı özelleştirme uygulamaları ve sorunları için bkz. (Topçu, 2006; Kayır & Akıllı, 2006; Bayramoğlu, 2015).

kullanıcıların gelir durumu da etkili olmaktadır. İzleyen bölümde Ankara’da ASKİ incelenmektedir.

3. Ankara ve ASKİ’de İçme Suyunun Fiyatlandırılması

Geçmişte Ankara’nın Çubuk ovasının verimli tarım arazisi olarak kullanılması, Ankara (Engürü) Çayı’nın geçmesi, zengin su kaynaklarının olması, kalesinin bulunduğu alanın sarp olması ve Anadolu’nun tam ortasında olması ilk yerleşim yerlerinin burada kurulmasında etkili olmuştur (ASKİ, 2009, s. 9). Selçuklular ve Osmanlılar Ankara’daki su ihtiyacını çeşmelerle gidermeye çalışmışlardır. 1890’da Elmadağ ve Hanım Pınarı suları Vali Abidin Paşa tarafından kanallar ve borularla şehirdeki çeşmelere aktarılmıştır (ASKİ, 2009, s. 23- 27).

13.10.1923’te başkent olan Ankara’da 16.02.1924’te 417 sayılı Kanunla “Ankara Şehremaneti” kurulmuştur. Kentin artan nüfusunun su ihtiyacı için 1925’te Kayaş Kusunlar Köyü’nden yeraltı kaptajı yaparak borularla şehrin merkezine su taşınmıştır (ASKİ, 2019, s. 10,11).1580 sayılı Kanunla Ankara Şehremaneti “Ankara Belediye” teşkilatına dönüştürülmüştür (Çapa, 2020, s. 78, 114). 1930’da Çubuk-1 Barajı inşaatıyla başlayan süreçte, 1931’de “Ankara Şehri İçme Suyu Komisyonu” kurulmuştur. Komisyon, 1949’da 5363 sayılı Kanunla belediyeye bağlı ve tüzel kişiliğe sahip “Ankara Sular İdaresine (ASU)” dönüştürülmüş; ASU 1950’de dağınık işletmeleri birleştirmiştir. ASU’nun yetersiz kalması üzerine devreye giren DSİ 1964’te Çubuk-2, 1965’te Bayındır ve 1967’de Kurtboğazı barajlarını inşa etmiştir (ASKİ, 2019, s. 12).

1940’ta 157.242 olan Ankara nüfusu 1960’ta 650.069 ve 1980’de 1,877,755’e ulaşmıştır (Özçağlar, 2014, s. 178, 180). Kent planlanmasındaki eksikler, mevcut planların uygulanamaması, planlarda yapılan değişiklikler, artan gecekondular sonucunda kentin yağ lekeli şeklinde kontrolsüz büyümesi belediyelerin içme suyu altyapısının geliştirilmesini zorlaştırmıştır (Tekeli, 1982).

ASU 1949’dan 1987’ye kadar su hizmeti sunmuştur. 3030 sayılı Kanunla Ankara’da Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri sistemi uygulanmıştır. 1987’de 2560 sayılı Kanun ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen 1987 tarihli 87/11594 sayılı kararla büyükşehir belediyesine bağlı Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi kurulmuştur (ASKİ, 2019). ASKİ, ASU’dan farklı olarak belediyeden ayrı ve müstakil bir bütçeye sahip olmuştur.

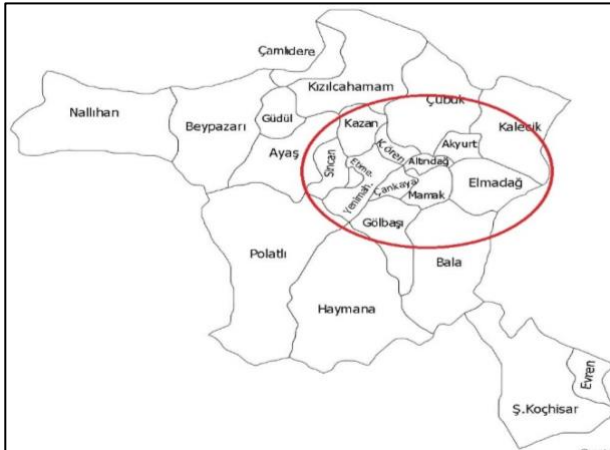
3.1. ASKİ'nin Hizmet Alanı ve Faaliyetleri

Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB) kurulduğunda ilk Altındağ, Çankaya, Yenimahalle, Keçiören ve Mamak ilçe belediyelerinde faaliyetlerini yürüten ASKİ'nin hizmet alanı sonradan eklenen ilçe belediyeleriyle büyümüştür. 1988'de Sincan, 1990'da Etimesgut, 1991'de Gölbaşı ABB'ye katılmıştır.

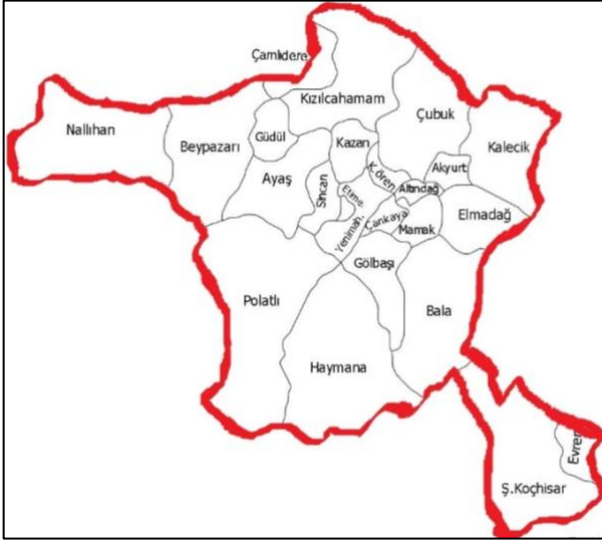
Şekil-1 2004'te 5216 sayılı Kanun, Şekil-2 2012'de 6360 sayılı Kanun sonrasında ASKİ sınırlarını göstermektedir. 2011'de ASKİ'nin alanındaki nüfus 4,550,662 kişiye 2013 yılında %11'e yakın bir artışla 5,045,083 kişi olmuştur. 6360 sayılı Kanunla ASKİ hizmet alanı 3,8 kat artmıştır. Tek elden hizmeti hedefleyen bu kanunlar, verimlilik sorunlarına yol açmıştır (Ceyhan & Tekkanat, 2018, s. 36).

Ankara 2023 itibariyle Türkiye'de nüfus açısından ikinci (5,864,049), yüzölçümü (25,706 km²) açısından üçüncü en büyük ildir. Büyükşehir belediyesi ve 25 ilçe belediyesi vardır.

ABB'ye bağlı bazı ilçelerin metropol kent toplam su tüketimi oranları Çankaya %25.942, Yenimahalle %16.366, Keçiören %14.689, Sincan %8.657, Pirsaklar %2.417'dir. Ankara'da su tüketiminde ilk sırada %69.421 ile konutlar gelmektedir. Kamu kurumlarında kullanılan su oranı %12.024, ticaret %9.888, yeşil alan %6.439, sanayi %2.228'dir (ASKİ, 2022c: 145, 146). ASKİ hem belirli bölgelerde yoğun bir nüfusa hem de merkezden uzak yerleşim yerleri nedeniyle büyük bir alana hizmet sunmaktadır.



Şekil-1 5216 sayılı kanuna göre ASKİ sınırları



Şekil-2 6360 sayılı kanunla ASKİ sınırları
Kaynak (Şekil 1-2): ABB, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, Plan Açıklama Raporu (erişim tarihi: 22.11.2022), İl Gazetesi (erişim tarihi: 27.11.2022)’den yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur

ASKİ’nin yönetimi Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlükten oluşmaktadır. ABB 1984-1989 arası Anavatan Partisi, 1989-1994 arası Sosyaldemokrat Halkçı Parti, 1994-1999 arası Refah Partisi, 1999-2004 arası Fazilet Partisi, 2004-2019 arası ise Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından yönetilmiştir. 2019 yerel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi kazanmıştır. ASKİ’nin 38 yıllık görev süresi göz önüne alındığında muhafazakar partilerin çoğunlukta olduğu görülmektedir. Kurumun politikalarının belirlenmesinde neoliberal etkiler belirleyici olmuştur.

Şekil-3’te ASKİ’nin yıllara göre abone ve personel sayısı ile abone artış oranı ve personel başına düşen abone sayısı yer almaktadır. ASKİ’de 1994’te 4.164 olan personel sayısı 2005’te 2.636’ya, 2008’de 2.439’a, 2012’de ise 1.992’ye gerilemiştir. Bu tablo, idarenin kamusal hizmet için gereken personelden yoksun bırakıldığını göstermektedir. Nitekim personel başına düşen abone sayısı 1994’te 174 iken 2005’te 450’ye, 2012’de 869’a yükselmiştir. Ayrıca 2005 öncesi sadece işçi ve memur varken bu tarihten sonra sözleşmeli personel istihdamına başlanmıştır. 2021’de personel sayısı 5.243’e çıkarken personel başına abone sayısı 473’e düşmüş; 2022’de 2.530.986 aboneye hizmet verilmiştir (TÜİK, 2024b). 2023 itibarıyla idarede 1.279 memur ve 209 işçi bulunmaktadır (ASKİ, 2023a).

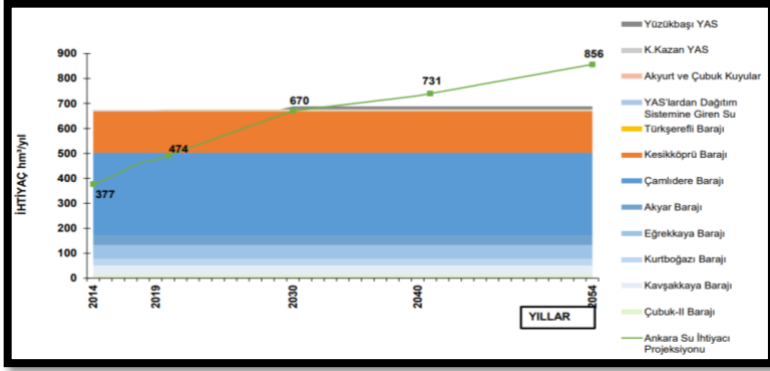


Şekil-3 ASKİ abone sayısı, abone artış oranı, personel ve personel başına düşen abone sayısı

Kaynak: ASKİ 2021 Faaliyet Raporu (erişim tarihi 25.11.2024)'ndan yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

ASKİ'nin 2020 performans verileri, Türkiye Su Enstitüsü (SUEN) 2017 Türkiye ortalamalarıyla kıyaslandığında çeşitli operasyonel zorlukları ortaya koymaktadır (ASKİ, 2022c, s. 19-20). Bu kapsamda ASKİ, içme suyu şebeke arıza onarım süresinde (5 saat), abone şikayet oranında (%63,06), kanalizasyon hat arıza sayısında (1.104/100 km) ve özellikle pompa istasyonlarından kaynaklı enerji giderlerinin bütçedeki payında (%18,95) ülke ortalamalarının gerisinde kalmıştır. Arıtılmış atık su yeniden kullanım oranı (%0,05) oldukça düşük seyrederken, 1000 abone başına düşen personel sayısı (2,12) ülke ortalamasının (3,40) altında gerçekleşmiştir.

ASKİ Stratejik Çevresel Değerlendirme Nihai Kapsam Belirleme Raporu'na (SÇD Raporu) göre, Ankara başkent olması itibarıyla yüksek oranda hareketli bir nüfusa sahip olduğu gibi, nüfusu giderek artan bir kenttir. Raporda Ankara'nın 2054 nüfusunun 9,1–9,7 milyon bandına ulaşacağı, yıllık su tüketiminin ise 2054'te 856 hm³'e yükseleceği öngörülmektedir. Şekil-4'ün gösterdiği üzere yıllık 688,6 hm³'lük su potansiyeli gelecekteki ihtiyacı karşılayamayacağından yeni su kaynakları ve altyapı yatırımlarına ihtiyaç olacaktır (ASKİ, 2022c).



Şekil-4 Ankara Metropol Kent ve Çevre İlçeler İçmesuyu Temini Arz-Talep Grafiği

Kaynak: www.aski.gov.tr/YUKLE/DOSYA/SCDTaslakKapsamBelirlemeRaporu.pdf (erişim tarihi: 20.06.2025).

ASKİ SÇD Raporu’ndaki GZFT analizine göre, Gerede projesinin tamamlanmasıyla Ankara’nın uzun vadeli su ihtiyacının karşılanacak olması bir fırsat olmakla birlikte, Gerede projesinin kredi ödemesinin başlaması, gelirden azalma, bazı bölgelerde atık su ve yağmur suyu hatlarının birleşik sistem olması, Kuruluş Kanunu’nun mevcut görevleri kapsamaması, kayıp-kaçak oranının yüksek olması, iç ve dış paydaşlarla koordinasyonun yetersiz olması zayıf yönlerdir. Tehditler ise yeni yatırımlar için bütçe sıkıntıları, küresel ısınmanın etkileri, hızlı nüfus artışı, düzensiz yapılaşma, kaçak su ve yeraltı suyu kullanımı ve yükselen işletme maliyetleridir (ASKİ, 2022c, s. 21). Görüldüğü gibi, söz konusu zayıflıklar ve tehditler içinde ASKİ’nin bütçe sıkıntıları, artan maliyetler gibi mali sorunlar önemli bir yer tutmaktadır. ASKİ’nin öncelikli stratejik alanlarından biri de finansal yapının güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Bu durumda ASKİ’nin içme suyu tarifelerinin önemi artmaktadır.

3.2. ASKİ İçme Suyu Tarifeleri

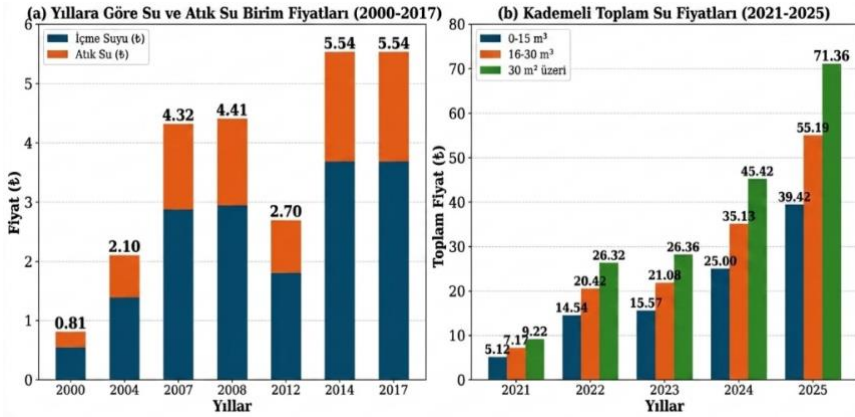
2560 sayılı Kanuna dayanarak hazırlanan ASKİ Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği’nde tarife “satış, hizmet, teminat ve yaptırımların parasal değerle belirlenmesi” olarak ifade edilmiştir (Madde 4/11). Tarife belirlenirken ilk olarak üretilen ve kayıp su miktarı düşüldükten sonra tüketilebilir su satış miktarı belirlenir. İkinci olarak ise toplam sistem maliyetleri tarifelere yansıtılır (Madde 5). Tarifeler içme ve kullanma suyu tarifi ve atık su tarifi olarak 2 gruba ayrılmaktadır. Bunun yanında kullanıcılardan hizmet bedeli, teminat bedeli ve yatırım bedeli de alınmaktadır (Madde 6). Farklı kullanıcı

gruplarına sunulan su ve atık su hizmeti Genel Kurul tarafından belirlenmektedir.

Su ve atık su tarifiesi belirlenirken yönetim ve işletim giderleri (enerji ve malzeme, personel, su isale ve dağıtım giderleri), amortismanlar, aktifleştirilmeyen yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve ‘bir kâr oranı’ dikkate alınmaktadır (Madde 10). Atık su fiyatlandırması ise kullanılan içme suyu m³ üzerinden hesaplanarak tarifeye dâhil edilmektedir (Madde 13). Atık su bedeli içme suyu tarifiesiyle birlikte tek bir faturadan tahsil edilmektedir. Yağmur suyunun uzaklaştırılmasıyla ilgili yapılan faaliyetlerin giderleri tarifelere dâhil edilmez.

3.2.1. Konutlar İçin Su Tarifeleri

ASKİ’nin konut su fiyatlarını gösteren Şekil-5’e göre, 2000-2012 yılları arasında içme suyu ve atık su tarifelerinde artış olmuş; 2012’de indirim yapılmış ve fiyatlar 2007’nin öncesine yaklaşmıştır. Fiyatlarda yapılan bu indirimin tarihi Anayasa Mahkemesi’nin kâr oranına ilişkin iptal kararına denk gelmektedir. Ancak 2014’te 2012 yılı tarifesinin iki katı bir ücret belirlenmiştir. 2014 6360 sayılı Kanun’la ASKİ’nin görev alanının genişlediği yıldır. Aynı tarife 2021’e kadar devam etmiştir.



Şekil-5(a-b) ASKİ İçme suyu ve atık su fiyatı (Konut aboneleri) (₺)

Kaynak: aski.gov.tr (erişim tarihi:30.04.2025)’den yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

ASKİ 03.08.2021’e kadar tek hacimli tarife sistemini kullanmaktaydı. ABB Meclis gündemine getirilen artan blok tarife sistemine geçiş talebi, oy çokluğuyla alınan 12.04.2021 tarihli ve 879 sayılı kararıyla reddedilmiştir. Ancak daha sonra tekrar gündeme

getirilmiş ve 12.06.2021 tarihli 1246 sayılı ABB Meclis kararıyla artan blok tarife sistemine geçilmiştir. Kararda şu ifade yer almaktadır:

“Konut abonelerinin %64,38’lik bir kısmının aylık tüketim miktarlarının 10 metreküp ve altında olduğu ve bu grubun konut aboneliklerinde tüketilen toplam suyun ancak %29,05’ini kullandığı, diğer taraftan aylık ortalama 16 metreküpten fazla su kullanan aboneler %16,22’lik bir grubu oluştururken konut aboneliklerinde tüketilen toplam suyun %52’sini kullandığı gerçeği (2020 yılı verileri) ortada iken kademeli tarife önerisinin reddedilmesinin kamu yararı ilkesi ile bağdaşmadığı açık ve nettir.”

2021’de Ağustos’ta ilk artan blok tarife kullanılmıştır. 0-15 m³ arası suyun m³ fiyatı 5,17 ₺, 16-30 m³ arası suyun m³ fiyatı 7,17 ₺, 30 m³ üzeri suyun m³ fiyatı 9,22 ₺’dir. Görüldüğü üzere kullanım arttıkça suyun m³ fiyatı artmaktadır. ABB Meclisi’nin 12.06.2021 tarih ve 1246 sayılı kararıyla 01.08.2021 tarihi itibarıyla ÜFE oranlarıyla her ay tarifelerdeki fiyatların güncellenmesi uygulamasına geçilmiştir.

3.2.2. Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alanlarda Su Tarifeleri

5216 sayılı Kanunun Ek Üçüncü maddesine göre, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde bulunan iş yerleri için tarifiede bulunan en düşük ücretin %50’sini geçmeyecek şekilde, konutlar için %25’ini geçmeyecek şekilde bir fiyatlandırma yapılmalıdır. 6360 sayılı Kanunda tüzel kişiliği kaldırılan köylerde içme suyu ve atık su hizmeti için alınacak ücretin tarifiedeki en düşük fiyatlandırmanın %25’ini geçmeyeceği ve bu koşulun 31.12.2025’e kadar devam edeceği belirtilmektedir (Geçici Madde 1/e). Tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürülen beldelerdeki kullanıcılar ise içme suyu ve atık su hizmeti için en düşük tarifenin %50’sini geçmeyecek şekilde ödeme yaparlar. Bu süre önce 2022’ye, sonra 2025’e uzatılmıştır (Geçici Madde 1/e).

ASKİ Tarifeler Yönetmeliği’nde “Kırsal Konut ve Kırsal İş Yeri Aboneleri” için ayrı bir tarife kalemi oluşturulmuştur. Bala, Elmadağ, Akyurt, Çubuk, Kazan, Kalecik, Ayaş İlçeleri merkez mahalleri ve köyler hariç bağlı diğer yerlerdeki konutlar için 2014 ve 2015’te konut tarife fiyatının %75’i, 2016 ve 2017’de %60’ı; 2018, 2019, 2020, 2021 ve 2022’de %55’i alınarak hesaplanmıştır. 2014’te 5216 sayılı Kanunla mahalle statüsü kazanmış köylerdeki konutlar için konut tarife fiyatının %25’i hesaplanmaktadır. 5216 ve 6360 sayılı Kanunla mahalle statüsü kazanmış köyler için 2015, 2016 ve 2017’de konut tarife fiyatının %25’i; 2018, 2019, 2020, 2021 ve 2022’de %20’si alınarak hesaplanmıştır (ASKİ, 2023b).

3.2.3. Sübvansiyon Sağlanan Abone Grupları

ABB Meclisi şehit, gazi ve engellilere, öğrenci evlerine, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak kabul ve ilan edilen yerlere uygulanan tarifelere sübvansiyon uygulamaktadır. Ayrıca sosyal yardım alan abone grupları, sosyal yardımlara ihtiyacı olduğunu gösterir belgeyle bu abone grubuna dahil olabilirler (ASKİ Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği Madde 8). 5216 sayılı Kanuna göre ABB dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlerle engellilere yapılacak yardımları karşılar (Madde 24/j).

ABB Sosyal Yardım Yönetmeliği'ne göre sosyal yardım alan kişiler şöyledir:

- Hiçbir sosyal güvencesi olmayan veya olup da yaşamını sürdürmekte zorluk çekenler,
- Dar gelirli, muhtaç aile, çocuk, genç, yaşlı ve engelliler,
- Afet, hastalık, kaza ve salgın gibi durumlardan dolayı asgari düzeydeki ihtiyaçlarını karşılayamayanlar,
- Sosyal Yardım Değerlendirme Kurulu tarafından yardıma ihtiyacı olduğu tespit edilen kişiler,
- Şiddet mağduru olan kadın ve çocuklar,
- Tedavi amacıyla Ankara'ya gelen aileler ve çocuklar,
- Belediye sınırları içinde kamuya ait eğitim kurumlarında okuyan yoksul öğrenciler,
- Günlük geçimlerini sağlayacak gücü olmayan yardıma muhtaç kişi ve aileler.

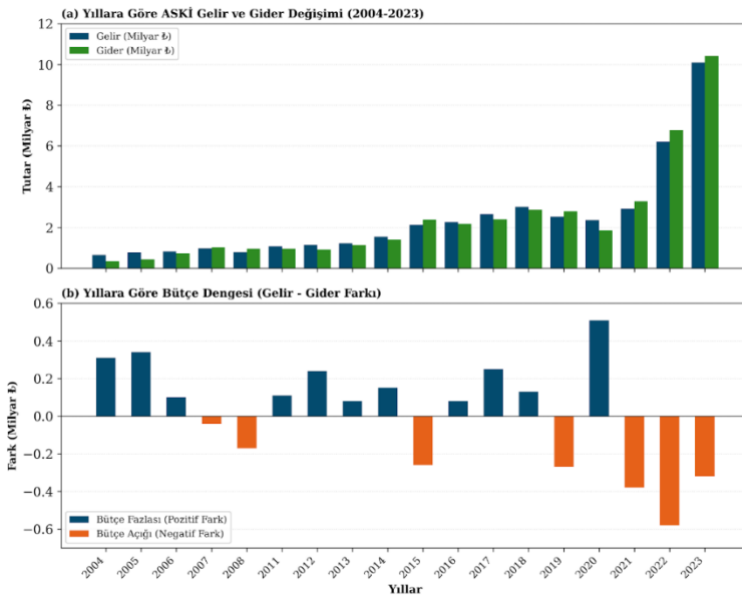
Engel oranı %40 ve üzeri olan engellilere, şehit ve gazilere konut tarifesini üzerinden %50 indirim uygulanarak fiyatlandırma yapılmaktadır. Ankara'da ailesiyle yaşamayan, gelir getirici bir işte çalışmayan ve 4 yıllık bir lisans programında okuduğunu belgeleyen öğrenci evlerine de konut tarifesini üzerinden %50 indirim uygulanarak fiyatlandırma yapılmaktadır. ABB Meclisince kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak kabul ve ilan edilen iş yerlerine, iş yerleri için belirlenmiş en düşük tarifenin %50'si, konutlar için ise konut için belirlenmiş en düşük tarifenin %25'i uygulanmaktadır.

2020'de gaziler, şehit yakınları (4.680), engelliler (56.868) ve üniversite öğrencilerinin (1.009) su faturalarına yüzde 50 indirim uygulamasından 62,557 kişi faydalanmıştır (ASKİ, 2020b).

3.3. ASKİ’nin Mali Yapısı İçinde İçme Suyu Fiyatlandırmasının Etkisi

Personel gideri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme ASKİ’nin gider kalemlerini oluşturmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilat ASKİ’nin gelirleridir.

Şekil-6 ASKİ’nin 2004-2023 yılları arasındaki gelir, gider ve aralarındaki farkı göstermektedir. 2007, 2008, 2015, 2019, 2021, 2022 ve 2023 yıllarında ASKİ’nin giderleri gelirlerini aşmıştır.



Şekil-6 ASKİ’nin yıllara göre geliri, gideri ve farkı

Kaynak: ASKİ Faaliyet Raporlarından (erişim tarihi:25.11.2024) yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

2004’te 5216 sayılı Kanun’la genişleyen hizmet alanı ASKİ’nin mali yükünün artmasına neden olmuştur (ASKİ, 2013). 2015 yılı Faaliyet Raporu’na göre gider, geliri 292.837.693₺ aşmıştır. 2019’da ASKİ’nin gideri gelirinden 274.266.275,33₺ fazladır. Ankara’nın merkeze uzak ve yapılaşmamış bölgelerin altyapı ve yatırım sorumluluğunun ASKİ’de olması idarenin maliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Nitekim 2014 ve 2015’te ASKİ içme suyu ve atık su hizmetine %20 zam yapmıştır.

ASKİ açısından işletme ve yatırım maliyetlerinin artıyor olması, hizmet alanına yeni katılan bölgelere yapılan ve yapılacak olan projelerin

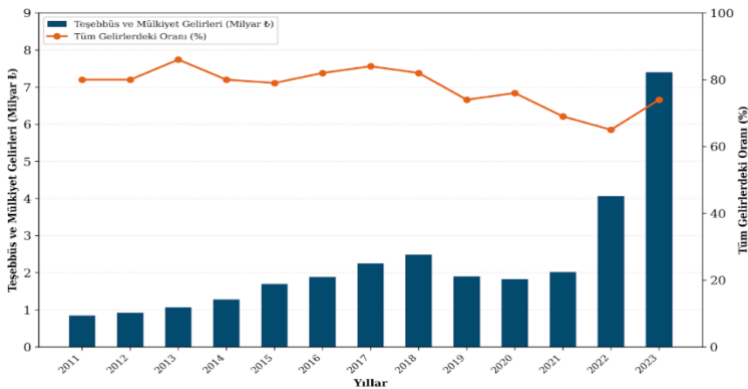
ödemelerinin olması, gelirlerinin azalmış olması zayıflıklar arasında sayılmıştır (ASKİ, 2019).

2021’de sisteme giren su 507,518,352 m³ /yıl iken gelir getirmeyen su 191,782,615 m³ tür. Yani suyun %37’si gelir getirmemektedir (ASKİ, 2020a). 2021’de 11.735 adet usulsüz su kullanımı da tespit edilmiştir (ASKİ, 2022a).

ASKİ’de 2022 yılında %97,88’lik tahsilat oranıyla 4.284.418.542,82 ₺ gelir elde edilmiş, ancak giderler geliri 604.360.512 ₺ aşmıştır. Ekonomik dalgalanmalar nedeniyle maliyetler artmış ve bazı yatırımlar ertelenmiştir. 2023’te ise 10.055.831.034,29 ₺ gelire karşılık 10.355.031.155,48 ₺ gider gerçekleşmiş; bütçe açığı 325.528.261,45 ₺ olmuştur.

Şekil-6’da görüldüğü gibi, ASKİ’nin gelirleri genel olarak artış eğiliminde olsa da 2008, 2019 ve 2020 yıllarında gerilemiştir. Hizmet alanlarının genişlemesine rağmen altyapı eksikliklerinin sürdüğü idarede (ASKİ, 2013), Covid-19 pandemisinde abonelerin faturalarını ödeyememesi geliri düşürmüş ve yeni yatırımlar açısından tehdit olarak görülmüştür (ASKİ, 2021).

2021’de kademeli su tarifesine geçilmesi geliri artırmışsa da ertelenen yatırımlara hız verilmesi ve yükselen maliyetler nedeniyle gider geliri 390 milyon ₺ aşmıştır. Bu süreçte artan işletme ve inşaat maliyetleri ile kaçak su kullanımı başlıca tehditler olarak öne çıkmıştır. Şekil 7’ye göre ASKİ gelirlerinin ana unsuru olan teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı 2019-2022 döneminde belirgin şekilde düşmüş, 2023’te ise %74’e ulaşmıştır.



Şekil-7 ASKİ Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin tüm gelirlerdeki payı

Kaynak: ASKİ Faaliyet Raporları (erişim tarihi:25.11.2024)’ndan yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

ASKİ bütçesinde borçlanma ve borç geri ödemeleri önemli yer tutmaktadır. İller Bankası (2018: 82,1M ₺; 2020: 42,9M ₺; 2021: 4,9M ₺; 2022: 3,4M ₺), diğer bankalar (2018: 60,8M ₺; 2021: 24,1M ₺; 2022: 30,1M ₺) ve yabancı bankalara (2018: 38,6M ₺; 2020: 53,6M ₺; 2021: 48M ₺; 2022: 41,2M ₺) geri ödemeler yapılmıştır. Ayrıca 2021’de 350M ₺, 2022’de 120M ₺ yeni borç alınmıştır (ASKİ Faaliyet Raporları, 2018-2022).

ASKİ’nin 2021 ve 2022’de kredi kullanması ve ek bütçe yapmasının nedenleri içinde pandemi kaynaklı ekonomik sorunlar, kurlardaki yükseliş, personel zamları ve temel girdi maliyetlerindeki (enerji, akaryakıt, arıtma kimyasalları, boru/altyapı malzemeleri) artış vardır (ASKİ, 2021: 4). Bütçenin yetersiz kalması üzerine yatırımlar öz gelirler yerine kredilerle finanse edilmeye başlanmış, acil olmayan yatırımlar ise ertelenmiştir. Alınan krediler ASKİ’nin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile İller Bankası payıyla ödenmektedir (ASKİ, 2022a: 133, 134).

ASKİ Genel Müdürü Erdoğan Öztürk ekonomide meydana gelen dalgalanmalarla suyun maliyetinin 3-4 katına çıktığını ancak buna rağmen uzun süre suyun fiyatına zam yapmadıklarını belirtmiştir (ASKİ, 2023c). ASKİ’nin 12.10.2022’de yaptığı basın açıklamasında, 1 m³ suyun maliyetinin 24 ₺ olması gerekirken 13 ₺ olduğu, hatta öğrenci evlerinin ve sosyal yardım alan abonelerin daha düşük bir fiyata suyu aldıkları ve bu nedenle maliyetlerin karşılanamadığı belirtilmiştir. ASKİ bu durumun gerekli altyapı çalışmaları ve müteahhitlik hizmetlerini durduracağını ve Ankara halkının su sorunlarıyla karşılaşacağını belirtmiştir (ASKİ, 2022b).

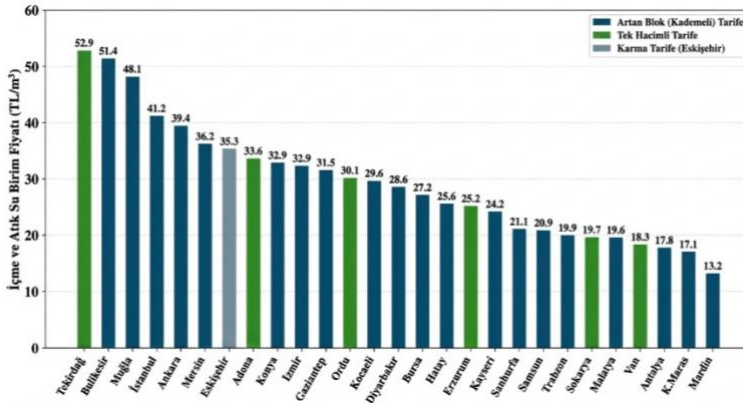
3.4. ASKİ ve Diğer Büyükşehir Belediyelerinin İçme Suyu Tarifelerinin Karşılaştırılması

Türkiye’de belediyelerin içme suyu fiyatlandırması kentlerin demografik, coğrafi ve su kaynaklarının özelliklerinin yanı sıra mevzuat ve uygulama kaynaklı değişiklik göstermiştir. 6360 sayılı Kanunla belediyelerin hizmet alanı genişlemiştir. 2021 yılında fiziki su kayıp oranı %33,54 iken faturalandırılmamış kaçak su oranı %38,67’dir (Su Verimliliği, 2023).

Şekil-8 Ankara ve diğer büyükşehir belediyelerinin içme ve atık su tarifelerini göstermektedir. Şekilde görüldüğü gibi, Adana, Erzurum, Ordu, Sakarya, Van ve Tekirdağ tek hacimli tarifeyi kullanırken, diğer belediyeler artan blok tarifeyi kullanmaktadır. Eskişehir ilçeleri

itibariyle her iki tarifeyi de kullanmaktadır. Tekirdağ merkez konut tarifesinde tek hacimli tarifeyi kullanırken diğer abone gruplarında artan blok tarife kullanılmaktadır.

Ankara'nın uyguladığı tarife, genel olarak Adana, Diyarbakır, Erzurum, Kahramanmaraş, Gaziantep, Kayseri, Malatya, Kocaeli, Manisa, Mardin, Ordu, Samsun, Van, Şanlıurfa büyükşehir belediyelerinin tarifelerinden yüksek olmasına karşın, Balıkesir, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Konya, Mersin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon büyükşehir belediyelerinin tarifelerine göre düşüktür.



Şekil-8 2025 yılı Büyükşehir Belediyelerindeki su ve atık su fiyatı ile tarife modeli

Kaynak: Büyükşehir Belediyelerinin Su İdarelerinin internet sitelerinden yazarlar tarafından derlenmiştir (erişim tarihi:30.04.2025). *Aydın ve Denizli belediyelerinin verilerine ulaşılammıştır.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi (KOSKİ), Antalya Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASAT) ile Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ) sübvansiyonlar açısından diğer Büyükşehir belediyelerinden farklı uygulamalara sahiptirler. İSKİ, konutlarda ilk kademe (15 m³) sınırında tüketilen her 2,5 m³ suyun 0,5 m³'ünü "İnsani Su Hakkı" kapsamında ücretsiz karşılamaktadır. KOSKİ artan blok tarifesinde 0-15 m³ olan ilk kademeyi, 6 kişi ve üzerindeki haneler için 0-20 m³ olarak genişletmektedir. ASAT konutlarda ilk 5 m³ suyu indirimli sağlarken, MASKİ aylık ilk 2 m³ kullanımı toplam 1 ₺ olarak fiyatlandırmaktadır.

3.5. ASKİ'de İçme Suyunun Fiyatlandırılması Açısından Diğer Sorunlar

Su kaynaklarındaki azalma: Ankara'nın karasal iklime sahip olması ve yıllık yağış miktarının az olması zaman içinde su sorunlarına

neden olabilmiştir (ABB, 2020). Yıllık ortalama yağış miktarı 300 mm ile 540 mm arasındadır. Havadaki nem oranı ise %40 ile %79 arasındadır. İklim değişikliğinin de etkisiyle artan sıcaklık, azalan yağış, kuraklık, baraj ve göletlerdeki su seviyesindeki azalmalar yeni ve merkeze daha uzak yerlerden su kaynaklarının devreye alınmasını gerektirmektedir.

Kayıp-Kaçak Oranının Yüksekliği: ASKİ kayıp kaçak su oranı 2019’da %37,96 iken 2020’de %37,61, 2021’de %36,35, 2023’te %35,50 olmuştur. 31.12.2021 tarihi itibarıyla kayıp kaçak suyla ilgili etkin bir çalışmanın yapılmadığı Sayıştay tarafından tespit edilmiştir (2022, s. 18, 20).

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’ne göre Büyükşehir ve il belediyeleri su kayıp kaçak oranlarını 2023’e kadar en fazla %30, 2028’e kadar ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler. Su Yönetimi Genel Müdürlüğü ilgili idarelerin su kayıp kaçak oranlarını azaltmadıkları takdirde yeni su kaynağı taleplerinin Bakanlıkça dikkate alınmayacağını iletmiştir (Sayıştay, 2022, s. 18, 19).

Gelir getirmeyen su miktarı 2019, 2020 ve 2021’de sırasıyla 185.065.873 m³, 190.854.329 m³ ve 180.045.432 m³’tür (Sayıştay, 2022, s. 20). Suyun kademeli fiyatlandırılmasında en düşük kademede hesaplandığında bu yıllarda toplam maliyet 925.329.365 ₺, 954.271.645 ₺ ve 1.110.880.315,44 ₺’dir. Bu maliyetler ise suyun metreküp fiyatını arttırmaktadır.

Su kayıp-kaçakları gelecekteki su teminini tehdit etmenin ötesinde, idarelerin katlandığı maliyetlerin karşılıksız kalması nedeniyle birim su maliyetini artırmaktadır. Sonuç olarak yüksek kayıp-kaçak oranları, Ankara halkının suya uygun fiyatla erişmesinin önünde temel bir engel oluşturmaktadır (Sayıştay, 2022, s. 19).

Atık Su Hattına Bağlanmayan Taşınmazlar: Şebekeye bağlanmayan taşınmaz kaynaklı atık sular yeraltı sularına zarar vermekte ve arıtma maliyetlerini artırmaktadır. Ayrıca atık su bedelinin tüm kullanıcılara adil yansıtılmaması, aboneler arasında adaletsizliğe yol açmaktadır (Sayıştay, 2022, s. 26, 27).

Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasının Maliyetlerinin Tarifelere Dahil Edilmesi: 2560 sayılı Kanuna göre, yağmur sularının uzaklaştırılmasıyla ilgili harcamalar tarifelere dâhil edilmez. Sayıştay raporuna (2022, s. 30, 31) göre ASKİ tarife oluştururken yağmur suyu

ve atık su hizmetleri için katlanılan maliyetler de hesaplanmaktadır. ASKİ'nin bu uygulaması hukuka aykırı olarak değerlendirilmiştir.

Tarifelerdeki İndirimler: ABB Meclisinin 11.12.2017 tarih ve 2335 sayılı kararıyla 5216 ve 6360 sayılı kanunlar ile Büyükşehirle bağlanan tüm ilçeler ve ilçelerin merkez mahallelerindeki kullanıcılara merkeze uygulanan tarifenin %45 indirimli hali uygulanmaktadır. Sayıştay (2022, s. 33-35; 2019, s. 19-23) bu durumun hukuka aykırı olduğunu, indirim oranlarının mevzuata uygun bir şekilde yapılması gerektiğini ifade etmiştir.

ABB Meclisi'nin 12.06.2021 tarih ve 1246 sayılı kararıyla sosyal yardım alan kullanıcılara 10 m³'e kadar olan suyun m³ başına 1 ₺ ile fiyatlandırılacağı kararlaştırılmıştır. Sayıştay (2022, s. 36, 37) bu durumun gelir kaybına neden olacağını, dolayısıyla ASKİ'nin ABB'den bu tutarı tahsil etmesi gerektiğini belirtmiştir.

Hane Halkı İstatistikleri Bağlamında Su Tarifeleri: ASKİ konutlarda artan blok tarifeyi kullandığından en düşük su ve atık su tarifesinin 0- 15 m³'e kadar olan her bir m³ fiyatının 39,42 ₺ olduğu görülmektedir. İkinci tarife 16-30 m³ fiyatı 55,19 ₺ ve üçüncü tarife ise 30 m³ üzeri fiyatı 71,36 ₺'dir (TÜİK, 2024a). Artan blok tarifenin kullanılmasındaki amaç az kullananın az, çok kullananın çok ücret alınmasıdır. Ancak bu amaç her zaman gerçekleşmeyebilir.

TÜİK (2023) verilerine göre Ankara'da ortalama hanehalkı büyüklüğü 2,92, toplam hane sayısı ise 1.920.584'tür. BM'nin kişi başı günlük 50-100 litre (aylık 3 m³) asgari su tüketim standardı dikkate alındığında, ASKİ'nin 0-15 m³ arası birinci kademe tarifesini en fazla 5 kişilik aileler için makuldür. Ancak daha kalabalık haneler asgari ihtiyaçlarını karşılasalar dahi üst kademeden fiyatlandırılacağından, bu durum tarifelerde eşitsizliğe yol açacaktır.

ASKİ'nin artan blok tarifesindeki bir diğer sorun, 1-2 kişilik hanelerin de aynı ilk bloktan yararlanmasıdır. Düşük fiyatlı bu bloktan kişi başına düşen indirimli su miktarı 7 kişilik hanede 2,14 m³ iken, 2 kişilik hanede 7,5 m³'e çıkmaktadır. Bu durum büyük haneleri dezavantajlı, küçük haneleri ise avantajlı konuma getirmektedir.

TÜİK'e göre 2023'te Türkiye'nin ortalama eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert geliri 83 bin 808 ₺'dir. Ankara hane halkı kullanılabilir fert geliri ise 108 bin 36 ₺'dir (TÜİK, 2024a). Görüldüğü gibi Ankara'nın ortalama eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert geliri Türkiye ortalamasının üzerindedir. Ancak TÜİK verilerindeki

eşdeğerlik ölçütü toplam hane gelirinin hanedeki yetişkinlere bölünmesiyle elde edilir. Ortalama eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert geliri, hane halkı kullanılabilir toplam gelirin eşdeğer hane halkı büyüklüğüne bölünmesiyle elde edilir.

Türkiye’nin ve Ankara’nın ortalama eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert geliri aylık 6.984₺ ve 9.003 ₺’dir. BM standartlarına göre Türkiye’de ve Ankara’da su faturası gelirin %3’ü olan 209,52 ₺ ve 270,09 ₺’yi geçmemelidir. Ankara hane halkı büyüklüğü 3 kişi olarak ele alınırsa ve bu kişilerin günlük asgari su miktarı olan 100 litre su harcadıkları varsayıldığında aylık 9 m³ su harcanır. ASKİ’nin 4.05.2024 tarihli fiyatlandırılması aşağıdaki Tablo-1’e göre hesaplanabilir. ASKİ’nin su faturası 3 kişilik bir hane için uluslararası standartları biraz aşmaktadır. Bu durum kalabalık aileler için oldukça dezavantajlı bir durumdur.

Toplam su ve atık su tutarı	234 ₺
Çevre temizlik vergisi	20,7 ₺
Su KDV	2,34 ₺
Atık su KDV	18,72 ₺
Toplam	275,76 ₺

Tablo-1: 3 kişilik hane için ASKİ 4.5.2024 Tarihli Su Fiyatlandırması

Sonuç

1980’lerde başlayan, 1992’de Dublin Konferansı’yla devam eden suya ekonomik değer verilmesi düşüncesi su hizmetlerini derinden etkilemiştir. Türkiye’de de 1980 öncesinde sübvansiyonlara dayalı su fiyatlandırılması yapılırken 1980 sonrası neoliberal dönemin etkileri nedeniyle su ticari mal olarak ele alınmaya başlamıştır. DSİ ve İller Bankası gibi kurumların dış finansmana yönelmeleri su politikalarını ve dolayısıyla suyun fiyatlandırmasını etkilemiştir.

Ankara’da Cumhuriyet döneminden itibaren Bakanlık, DSİ ve yerel yönetim birlikteliğiyle içme suyu hizmetleri sunulabilmiştir. 80’li yıllara kadar su hizmeti sübvansiyonlarla kamu yararı gözetilerek verilen bir hizmettir. Nüfusun artması, gecekondulaşma ve yerleşim yerlerinin genişlemesiyle su kaynakları yerleşim yerleri içinde kalarak kirlenmiş ve tükenmiştir. Yine 80’li yıllardan sonra Dünya Bankası kredi şartı karşılığında kurulan İSKİ Modeli Su İşletmeleri kamu yararı gözetilerek sunulan su ve atık su hizmeti anlayışının değişmesine neden olmuştur. Dış kredileri almak zorunda kalan su işletmeleri kredileri

ödeyebilmek için sübvansiyonlu su hizmeti yerine “kullanan öder” su hizmetine geçmişlerdir. 5216 ve 6360 sayılı Kanunla ASKİ’nin görev alanın genişlemesi de su hizmetinin verilmesini zorlaştırmış ve suyun maliyetinin artmasına neden olmuştur. ASKİ’nin Gerede Projesini hayata geçirmesi olumlu yönler olarak görülse de projenin kredi ödemelerinin başlaması, atık su ve yağmur suyu hatlarının bazı bölgelerde birleşik olması ve kayıp-kaçak oranının yüksekliği zayıf yönler olarak görülmektedir.

Literatürde ve uluslararası örgütler tarafından suyun fiyatlandırılması veya sürdürülebilir su fiyatlandırılması önerilmekle birlikte, farklı ilkeler ortaya konulmaktadır. Verimlilik, ekonomik verimlilik, optimallik, karşılanabilirlik, uygulanabilirlik, finansal sürdürülebilirlik, tam maliyetlerin çıkarılması, çevresel sürdürülebilirlik, eşitlik, sosyal eşitlik, adillik bunların başlıcalarıdır. Bu ilkeler kimi zaman bir arada bulunabildiği gibi, kimi zaman verimlilik veya finansal sürdürülebilirliğin eşitlik ve adillik ilkeleriyle çatışması söz konusudur. Suyun fiyatlandırılması için literatürde önerilen ilkeler açısından ASKİ için bir değerlendirme yapılabilir. Öncelikle 2020 yılında ASKİ’nin il nüfusunun %99’una içme suyu şebekesiyle hizmet vermesi (TÜİK, 2024b) ve ilk blok su tarifesinin maliyetin altında fiyatlandırılmasıyla Ankara halkının asgari düzeyde su ihtiyacını giderdiği görülmektedir. Bu nedenle eşitlik, sosyal eşitlik, adillik, karşılanabilirlik ilkelerine ulaşıldığı söylenebilir. Hane halkı büyüklüğü ve geliri dikkat alındığında artan blok tarife kullanımında eksiklikler olmakla birlikte, bu açıdan verimlilik ilkesinin karşılandığı kabul edilebilir.

Diğer yandan 2020’de Covid-19 salgını nedeniyle birçok kullanıcının faturalarını ödeyememesi nedeniyle ASKİ’nin giderleri yükselmiş, ancak gelirleri bu ölçüde artmamıştır. 2022’de döviz kurlarında meydana gelen artış ile enerji, arıtma kimyasalları, akaryakıt, inşaat malzemeleri, boru ve diğer bakım ve onarım mallarında meydana gelen fiyat artışı da ASKİ’nin bütçesini olumsuz etkilemiştir. Bu şartlar altında su hizmetinin sağlanması için kullanılan fiziksel varlıkların uzun süreli kullanımını hedefleyen finansal sürdürülebilirliğin kısmen sağlandığı söylenebilir. Ancak ASKİ’nin maliyetlerini karşılayamaması uygulanabilirlik veya finansal sürdürülebilirlik açısından sorunludur. Suyun fiyatlandırılmasında çevresel maliyetin, ölçüm ve izleme maliyetlerinin göz önüne alınmaması ASKİ’nin ekonomik verimlilik ve uygulanabilirlik ilkeleri açısından diğer zayıflıklardır.

Suyun kendine özgü özellikleri fiyatlandırılmasını zorlaştırmaktadır. Yaşamsal vazgeçilmezliği nedeniyle eksikliği kabul edilemeyen suyun temiz ve güvenli sunumu, atık suyun arıtılması ve çevreye zararsız tahliyesinin belirli maliyetleri vardır. Bu maliyetlerin karşılanmaması hizmet kalitesini düşürebilir; ancak suyun kâr edilecek bir sektör olarak görülmesi de sorundur. Bu nedenle su hizmetlerinde kamusal mülkiyet ve yönetim korunmalı; farklı kullanım alanları ile adil fiyatlandırma esas alınmalıdır.

Kaynakça

Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2020). *İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı plan açıklama*.

ASKİ. (2009). *2010-2014 stratejik plan*.

ASKİ. (2013). *2012 yılı faaliyet raporu*.

ASKİ. (2014). *2015-2019 stratejik plan*.

ASKİ. (2019). *2020-2024 stratejik plan*.

ASKİ. (2020a). *2020 ASKİ Genel Müdürlüğü standart su dengesi formu*.

ASKİ. (2020b). *ASKİ indirimlerle nefes aldırıyor*.
<https://www.aski.gov.tr/tr/HABER/Ask%C4%B1-Ind%C4%B1r%C4%B1mler%C4%B1-NefesAld%C4%B1r%C4%B1yor/342>

ASKİ. (2021). *2020 yılı faaliyet raporu*.

ASKİ. (2022a). *2021 yılı faaliyet raporu*.

ASKİ. (2022b). *ASKİ iflas ettiriliyor: Su tarifeleri hakkında alınan kararın bilançosu ortaya çıkıyor*.
<https://www.aski.gov.tr/tr/HABER/Ask%C4%B1-IflasEtt%C4%B1r%C4%B1l%C4%B1yor-Su-Tar%C4%B1feler%C4%B1-Hakk%C4%B1nda-Al%C4%B1nan-Karar%C4%B1n-B%C4%B1lancosu-OrtayaC%C4%B1k%C4%B1yor/524>

ASKİ. (2022c). *Ankara ili içmesuyu, atıksu ve yağmursuyu yönetimi master planı hizmet alımı işi*.
<https://www.aski.gov.tr/YUKLE/DOSYA/SCDTaslakKapsamBelirlemeRaporu.pdf>

ASKİ. (2023a). *2024 performans programı*.

ASKİ. (2023b). *ASKİ su ve atık su tarifesi (TL/m³)*.
<https://www.aski.gov.tr/tr/ucretler.aspx>

ASKİ. (2023c). *2022 yılı faaliyet raporu*.

ASKİ. (2024a). *2024-2029 stratejik plan*.

ASKİ. (2024b). *2023 yılı faaliyet raporu*.

- Aykan, M. (2008, 20-22 Mart). *IMF ve Dünya Bankası su politikaları, çok uluslu şirketlerin Türkiye'deki uygulamaları* [Bildiri sunumu]. TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, s. 36–376.
- Aytemiz, L., & Diler, Ö. (2015). Sanal su ekonomisi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 377–389.
- Barbier, E. B. (2020). *Su paradoksu* (F. Yavaş & B. Kaya, Çev.). Hece Yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2015). *Toplumcu belediye: Namı diğer, belediye sosyalizmi*. NoteBene Yayınları.
- Beecher, J. A., & Shanaghan, P. E. (1999). Sustainable water pricing. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 114(1), 26–33.
- Birleşmiş Milletler. (1992, 26-31 Ocak). *International Conference on Water and the Environment*. Dublin.
- Birleşmiş Milletler. (2021). *The United Nations world water development report 2021: Valuing water*. UNESCO.
- Birleşmiş Milletler. (2024). *Water*. <https://www.un.org/en/global-issues/water>
- Boland, J. J., & Whittington, D. (2003). The political economy of water tariff design in developing countries: Increasing block tariffs versus uniform price with rebate. A. Dinar (Ed.), *The political economy of water pricing reform* içinde (s. 215–235). Oxford University Press.
- Ceyhan, S., & Tekkanat, S. S. (2018). 6360 sayılı kanun ve Ankara iline etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), 20–42.
- Çapa, M. (2020). Devlet merkezinin inşa sürecinde Ankara Şehreminliği ve şehreminleri (1924-1930). *Atatürk Yolu Dergisi*, (67), 75–115.
- Çınar, T. (2006). Su yönetimi ve finansmanında strateji, model ve aktörler. T. Çınar & H. K. Özdiç (Ed.), *Su yönetimi: Küresel politika ve uygulamalara eleştiri* içinde (s. 43–93). Memleket Yayınları.
- Çınar, T. (2009). Türkiye'de su yönetiminin yapısal değişimi. *Yapı İşleyiş Reform*, 124–143.
- Çubukçu, Y. (2006). *Hakkaniyet, verimlilik ve sürdürülebilirliğin sağlanması için suyun fiyatlandırılması*. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. <https://www.mfa.gov.tr/hakkaniyet-verimlilik-ve-surdurulebilirliğin-saglanması-icin-suyun-fiyatlandırılması-tr.mfa>
- Diler, Ö. (2008). *Suyun fiyatlandırma politikası çerçevesinde sanal su yaklaşımı üzerine bir değerlendirme* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- DSİ. (t.y.). *Detay*. www.dsi.gov.tr/Sayfa/Detay/692
- Dünya Su Konseyi. (2000). *II. Dünya Su Forumu*. Lahey.
- Dünya Su Konseyi. (2003). *III. Dünya Su Forumu*. Kyoto.

- Dünya Su Konseyi. (2009). *V. Dünya Su Forumu*. İstanbul.
- Dünya Su Konseyi. (2015). *VII. Dünya Su Forumu*. Daegu–Gyeongbuk.
- Frone, D. F., & Frone, S. (2011). Special characteristics of water supply and demand. *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 11(2), 65–68.
- Hanemann, M. (2006). *The economic conception of water*. UC Berkeley. https://gspp.berkeley.edu/assets/uploads/research/pdf/The_economic_conceptio_n_of_water.pdf
- Johansson, R. (2000). *Pricing irrigation water: A literature survey*. World Bank.
- Karakaş Ulusoy, C. (2009). Metropolitan alanlarda su yönetimi sorunu: Ankara örneği. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(10), 125–157.
- Kayır, G. Ö., & Akıllı, H. (2006). Antalya su hizmetlerinde özelleştirme. T. Çınar & H. K. Özdiñç (Ed.), *Su yönetimi: Küresel politika ve uygulamalara eleştiri* içinde (s. 317–377). Memleket Yayınları.
- Keleş, R. (2019). *100 soruda çevre, çevre sorunları ve çevre politikası*. Yakın Kitabevi.
- Köksal, T. (1993). *Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi yöntemleri ve uygulamaları* (Uzmanlık Tezi). Devlet Planlama Teşkilatı.
- Küçüksakarya, S., & Göçmen, A. H. (2019). Suyun ekonomik değeri üzerine bir inceleme. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 44–62.
- Leflaive, X., & Hjort, M. (2020). *Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation*. OECD Environment Directorate.
- Liu, J., Savenije, H. H. G., & Xu, J. (2003). Water as an economic good and water tariff design: Comparison between IBT-con and IRT-cap. *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, 28(4-5), 209–217.
- Meran, G., Siehlow, M., & von Hirschhausen, C. (2021). *The economics of water: Rules and institutions*. Springer Nature.
- Muslu, A. V. (2015). *Dünyada ve Türkiye'de suyun fiyatlandırılması* (Uzmanlık Tezi). Orman ve Su İşleri Bakanlığı.
- OECD. (2009). *Managing water for all: An OECD perspective on pricing and financing - Key messages for policy makers*. OECD Publishing.
- Our World in Data. (2024). *Clean water*. <https://ourworldindata.org/clean-water>
- Özçağlar, A. (2014, 23-24 Mayıs). *Ankara Büyükşehir Belediyesinin yönetsel sınırlarındaki değişimin Ankara şehrine ve Ankara iline etkileri* [Bildiri sunumu]. Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi VIII. Coğrafya Sempozyumu, Ankara.
- Rogers, P., de Silva, R., & Bhatia, R. (2002). Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability. *Water Policy*, 4(1), 1–17.

- Saltiel, G., Andres, L. A., Misra, S., Lombana Cordoba, C., Joseph, G., Thibert, M., & Fenwick, C. (2021). Troubled tariffs: Revisiting water pricing for affordable and sustainable water services. World Bank. <https://doi.org/10.1596/36661>
- Savenije, H., & van der Zaag, P. (2002). Water as an economic good and demand management paradigms with pitfalls. *Water International*, 27(1), 98–104.
- Sayıştay Başkanlığı. (2019). *ASKİ 2018 yılı Sayıştay denetim raporu*.
- Sayıştay Başkanlığı. (2022). *ASKİ 2021 yılı Sayıştay denetim raporu*.
- Sjödin, J., Zaeske, A., & Joyce, J. (2016). *Pricing instruments for sustainable water management*. Stockholm International Water Institute.
- Su Verimliliği. (2023). *Kentsel su verimliliği*. <https://www.suverimliliği.gov.tr/kentsel-su-verimliliği/>
- Tekeli, İ. (1982). *Türkiye’de kentleşme yazıları* (Yayın No. 13). Turhan Kitabevi.
- Topçu, F. H. (2006). Suda dış kredi: İzmit örneği. T. Çınar & H. K. Özdiñç (Ed.), *Su yönetimi: Küresel politika ve uygulamalara eleştiri* içinde (s. 287–315). Memleket Yayınları.
- TÜİK. (2024a). *Gelir dağılımı istatistikleri*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-Dagilimi-Istatistikleri-2023-53840&dil=1>
- TÜİK. (2024b). *Merkezi dağıtım sistemi*. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr>
- Yılmaz Uçar, A. (2009). Yeni sağcı politika kavramları: Fiyatlandırma, su hakkı ve özerklik katılım. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(10), 1–32.
- Yüceer, B., & Yılmaz, T. (2020). Küresel su hakları ve Türkiye. *Çukurova Üniversitesi Fen ve Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 39(7), 124–132.

Extended Abstract

Like changing water resources, water has been used in domestic, agricultural, and industrial fields throughout history. Just as people's behavior, attitudes, and cultures affect water services, the economic aspect of water also comes to the forefront. Particularly in the 1992 United Nations (UN) International Conference on Water and the Environment held in Dublin, it was decided to give economic value to water. However, the vital importance of water for humans, along with its ability to evaporate and difficulty in transportation, makes it challenging to determine its value, setting it apart from other economic goods.

The aim of this study is to explore the meaning of pricing drinking water and how it is priced. The qualitative research method of case study model is used in the study, focusing on the General Directorate of Ankara Water and Sewerage Administration (ASKİ). ASKİ's role is significant due to Ankara being the capital, its rapid growth from the past, and its status as the second most populous city and the third largest province in terms of area in Türkiye. The study analyzes the data obtained through document analysis from regulations and relevant public institutions, including ASKİ. The first section of the study discusses the economic value of water, pricing, its relationship with ownership, and user participation in pricing. The second section covers the legislation that forms the basis of drinking water pricing by municipalities

in Türkiye. The third section focuses on the establishment process and service area of ASKİ, drinking water tariffs, comparisons with other metropolitan municipalities' water tariffs, ASKİ's drinking water revenue and expenditures, and the issues affecting water pricing.

The decision to give economic value to water at the 1992 Dublin Conference has had a profound impact on water services. Sustainable water pricing is one of the methods to manage water effectively. Sustainable water management and pricing aim to provide water services without external support. The cost of maintaining the quality of water, delivering clean and safe water to users, treating wastewater, and returning it to nature in an environmentally safe way is significant. If these costs are not covered, water services will deteriorate, and users will not be able to access water. However, given the importance of water for human life, viewing water services as a profit-generating sector creates a problem.

In Türkiye, water pricing is determined according to the conditions outlined in the legislation by municipalities. It is suggested that environmental and resource costs, the "polluter pays" principle, socio-economic factors, cost recovery analysis, and the development of legislation be taken into account.

Looking at the example of ASKİ, it can be observed that the scope of ASKİ services has expanded with the Laws No. 5216 and 6360. The increase in operating and investment costs, along with the inability of many users to pay their bills due to the Covid-19 pandemic in 2020, has caused ASKİ's expenditures to exceed its revenues. In 2022, the increase in exchange rates and price hikes in energy, treatment chemicals, fuel, construction materials, pipes, and other maintenance and repair items negatively affected ASKİ's budget.

In the study, ASKİ's water service pricing was evaluated based on the principles of sustainable water pricing as presented in the literature. According to this evaluation, since ASKİ uses a rising block tariff, it can be said that the principle of efficiency is met. Given that water management is in the public sector and the main goal is not profit, it can be said that the optimality goal is partially achieved. In 2020, since ASKİ served 99% of the population with the drinking water network and the first block water tariff was priced below cost, it can be observed that the basic water needs of the people of Ankara were met. Therefore, it can be said that the principles of equality and fairness were achieved. Since everyone has access to the minimum level of water, the principle of affordability is also met. However, since ASKİ cannot cover its costs, it fails to meet the principle of full-cost recovery and financial sustainability. Without considering marginal or environmental costs in the pricing of water, ASKİ does not fulfill the economic efficiency principle. The lack of separate stormwater and wastewater management in ASKİ shows that environmental sustainability is not achieved. ASKİ's failure to account for measurement and monitoring costs when pricing water shows that it does not meet the principle of feasibility.

It is well-known that pricing water is challenging due to its unique characteristics. Due to its essential role in human life, the shortage of water is unacceptable. However, for water services to be provided effectively, continuity of the service and cost coverage are necessary. In the case of ASKİ, while everyone has access to water services, there is an imbalance between revenues and expenditures. As a result, it

becomes more difficult to make investments for the future, and this situation puts water services at risk.

A multi-dimensional public strategy should be established for water. Both the service area, the number of subscribers, and the need for water investments are increasing for water administrations. In this context, cooperation between central and local public institutions should be increased in financing water investments. On the other hand, fair and effective balance should be achieved among different uses and users in water pricing.