



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
PİYASA EKONOMİSİNİ ve GİRİŞİMCİLİĞİ
GELİŞTİRME MERKEZİ

KAMU KOLAYLIKLARI YÖNETİŞİMİNDE YOKSULLUĞUN DİKKATE ALINMASI

Necmaddin BAĞDADİOĞLU
Hacettepe Üniversitesi

Alparslan BAŞARAN
Hacettepe Üniversitesi

Sibel KALAYCIOĞLU
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Abuzer PINAR
Ankara Üniversitesi

Ankara, 2009



Birleşmiş Milletler
Kalkınma Programı

Hacettepe Üniversitesi
Piyasa Ekonomisini ve Girişimciliği
Geliştirme Merkezi

KAMU KOLAYLIKLARI YÖNETİŞİMİNDE YOKSULLUĞUN DİKKATE ALINMASI

Necmaddin BAĞDADİOĞLU
Hacettepe Üniversitesi

Alparslan BAŞARAN
Hacettepe Üniversitesi

Sibel KALAYCIOĞLU
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Abuzer PINAR
Ankara Üniversitesi

Ankara, 2009

Copyright © 2009
Her Hakkı Saklıdır © 2009

**UNDP United Nations Development Programme
BMKP Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı**

Birleşmiş Milletler Binası
Birlik Mahallesi 2. Cadde No: 11
Çankaya 06610 Ankara
Tel: +90 (312) 454 11 00
Fax: +90 (312) 496 14 63
www.undp.org.tr
www.un.org.tr

**CMEE Hacettepe University, Centre For Market Economics and Entrepreneurship
PEGEM Hacettepe Üniversitesi, Piyasa Ekonomisini ve Girişimciliği Geliştirme Merkezi**

İ.İ.B.F., Maliye Bölümü
Beytepe Kampüsü 06532 Ankara
Tel: +90 (312) 297 86 75
Fax: +90 (312) 299 20 63
www.pegem.hacettepe.edu.tr

Baskı

SÖZKESEN Matbaacılık Tic.Ltd.Sti.
İvedik Organize Sanayi, Matbaacılar Sitesi, 558 Sk. No: 41 Yenimahalle / ANKARA
Tel: +90 (312) 395 21 10 – 395 59 07
Fax: +90 (312) 395 61 07

Ankara, Mart 2009

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR	4
KISALTMALAR	5
TEŞEKKÜR	7
BÖLÜM I. GİRİŞ.....	9
1.1. Çalışmanın Kapsamı.....	11
1.2. Çalışmanın Kısıtları ve Uygulanan Yöntem	11
1.3. Tarifenin Önemi, Arz Maliyetini Karşılama ve Yoksulluk Eşik Değerleri	13
BÖLÜM II. İSTATİSTİKÎ KAPASİTE ANALİZİ.....	15
2.1. Değişkenler	17
2.2. Elektrik, Doğalgaz ve Su Tüketimi ve Kayıp Gözlemler	18
2.3. Gelir/Harcama Eşiklerine Göre Elektrik, Doğalgaz ve Su Harcamaları.....	21
2.4. Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımına Göre Hane Halkı Elektrik Harcamaları.....	21
2.5. İller ve İl İçi Gelir Dağılımına Göre Hane Halkı Doğalgaz Harcamaları.....	24
2.6. Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımına Göre Hane Halkı Su Harcamaları	25
2.7. “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”ne Dair Değerlendirme	27
BÖLÜM III. REFORMUN MUHTEMEL ETKİLERİ.....	29
3.1. Elektrik Tarifesi Değişikliğinin Yoksullar Üzerine Muhtemel Etkileri.....	29
3.1.1. Arz Maliyetini Karşılama Bakımından Elektrik Tarifesi	29
3.1.2. Maliyet Odaklı Tarifenin İllere ve Bölgelere Göre Etkisi	31
3.1.3. Elektrik Tarifesi Değişikliğinin Gelir, Hane Büyüklüğü ve Eğitim Durumuna Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullar Üzerine Muhtemel Etkileri.....	31
3.1.4. Elektrik Tarifesine Dair Değerlendirme	38
3.2. Doğalgaz Harcamaları ve Yoksulluk.....	38
3.3. Su Tarifelerinin Yapısı ve Su Tüketimine Etkileri.....	41
3.3.1. Arz Maliyetlerini Karşılama ve Yoksulluk Bakımından Su Tarifeleri	41
3.3.2. Tek Dilimli Su Tarifeleri ve Su Tüketimi.....	44
3.3.3. Tek Dilimli Gibi İşleyen Çok Dilimli Su Tarifeleri ve Su Tüketimi	45
3.3.4. Çok Dilimli Su Tarifeleri ve Su Tüketimi.....	47
3.3.5. Su Tarifesine Dair Değerlendirme	49

BÖLÜM IV. YOKSUL HANE HALKLARININ ALTYAPI HİZMET KULLANIMLARININ NİTELİKSEL YÖNTEMLE İNCELENMESİ	51
4.1.Saha Çalışmasının Kapsamı ve Yöntemi	51
4.2.Şebeke Hizmetlerinden Yararlanma ve Memnuniyet Durumu.....	52
4.3.Şebeke Harcamaları ve Bütçedeki Payı	54
4.4.Şebeke Masraflarını Karşılamaya ve Azaltmaya Dair Stratejiler	55
4.5.Kaçak Kullanımların Önlenmesi ve Şebeke Hizmetlerin İyileştirilmesi İçin Öneriler.....	58
4.6.Görüşülen Yetkililerin Mevcut Hizmetlere ve Bu Hizmetlerin Sunumuna İlişkin Görüşleri.....	59
4.6.1.Elektrik, Doğalgaz ve Su Kullanımı ve Yaşanan Sorunlar	60
4.6.2.Yetkililerin Deneyimlerinden Ulaştıkları Öneriler.....	61
4.7.Saha Çalışmasının İl Bazında Değerlendirmesi.....	62
4.8.Saha Çalışmasına Dair Değerlendirme.....	64
BÖLÜM V. KAMU KOLAYLIKLARINDA YOKSUL TÜKETİCİLERİN KORUNMASINA YÖNELİK DEVLET YARDIMI POLİTİKALARININ ÇERÇEVESİ.....	65
5.1.Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları	66
5.1.1.Devlet Yardımları ve Rekabet	66
5.1.2.Yoksul Kesime Yönelik Farklı Tarifeler	68
5.1.3.Ülke Örnekleri	70
5.2.Türkiye'de Kamu Kolaylıklarında Tarifeler ve Tüketicilerin Desteklenmesi	74
5.2.1.Elektrik Sektöründe Tarifeler	75
5.2.2.Şebeke Suyu Hizmetlerinde Tarifeler	79
5.2.3.Doğalgaz Tarifeleri	79
5.3.Devlet Yardımlarına Dair Değerlendirme	80
BÖLÜM VI. SONUÇ VE ÖNERİLER	83
KAYNAKÇA	85
Ek: 1 GÖRÜŞME FORMU - HANELERİN ALTYAPI HİZMET KULLANIM VE HARCAMALARININ BELİRLENMESİ ANKETİ	87

TABLOLAR

Tablo: 1 - Elektrik, Doğalgaz ve Su Tüketim Durumu.....	19
Tablo: 2 - Şebeke Endüstrilerinde Kayıp Gözlem.....	19
Tablo: 3 - Elektrik, Doğalgaz ve Su Harcamasında Kayıp Gözlemlerin Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı	20
Tablo: 4 - Elektrik, Doğalgaz ve Su Harcaması Yapan Hane Halklarının Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı	22
Tablo: 5 - Elektrik Harcaması Yapan Hane Halklarının Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımı	23
Tablo: 6 - Doğalgaz Harcaması Yapan Hane Halklarının İller ve İller İçi Gelir Dağılımı	25
Tablo: 7 - Su Harcaması Yapan Hane Halklarının Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımı	26
Tablo: 8 - Elektrik Şebeke Kayıp/Kaçak Değerleri.....	30
Tablo: 9 - Elektrik İçin Maliyet Odaklı Tarifenin İllere Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi.....	32
Tablo: 10 - Elektrik İçin Maliyet Odaklı Tarifenin Bölgelere Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi.....	33
Tablo: 11 - Elektrik için Maliyet Odaklı Tarifenin Gelir Dilimlerine Göre Etkisi	35
Tablo: 12 - Elektrik için Maliyet Odaklı Tarifenin Hane Halkı Tipine Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi.....	36
Tablo: 13 - Elektrik için Maliyet Odaklı Tarifenin Hane Halkı Reisi Eğitim Durumuna Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi	37
Tablo: 14 - Sosyal Transferler, Yoksulluk ve Doğalgaz Harcaması	40
Tablo: 15 - 2003 Yılı Su Tarifeleri.....	42
Tablo: 16 - 2003 Yılı Su Tarifelerine göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullar İçin Tarife Tahlili.....	43

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BMKP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
COICOP	Classification of Individual Consumption by Purpose
ÇOB	T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilat
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ETKB	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EU	European Union
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
HBS	Hanehalkı Bütçe Anketi
NUTS	<u>Nomenclature Des Unités Territoriales Statistiques</u>
OGEM	Office of the Gas and Electricity Markets
PEGEM	Hacettepe Üniversitesi, Piyasa Ekonomisini ve Girişimciliği Geliştirme Merkezi
SPDK	Su Piyasası Düzenleme Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP	United Nations Development Programme
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development

TEŞEKKÜR

Bu çalışma, Ahmet Burçin Yereli'nin (PEGEM) ulusal koordinatörlüğü ve başkanlığında, danışmanlığını Necmaddin Bağdadioğlu'nun yaptığı (Bölüm 1: Giriş, Bölüm 3: Reformun Muhtemel Etkileri, Bölüm 6: Sonuç ve Öneriler), Alparslan Başaran (Bölüm 2: İstatistik Kapasite Analizi), Sibel Kalaycıoğlu (Bölüm 4: Yoksul Hane Halklarının Altyapı Hizmet Kullanımlarının Niteliksel Yöntemle İncelenmesi) ve Abuzer Pınar'dan (Bölüm 5: Kamu Kolaylıklarında Yoksul Tüketicilerin Korunmasına Yönelik Devlet Yardımı Politikalarının Çerçevesi) oluşan bir ekip tarafından hazırlanmıştır. Çalışmanın dört ana bölümü yazarlarının hazırlamış olduğu ilk haliyle Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (BMKP) bu çalışmaya ilgili web sayfasında yer almaktadır.

Çalışmaya, doğrudan ya da dolaylı olarak birçok kişinin çeşitli katkıları olmuştur. Hiç kuşku yok ki, en önemli katkıyı mali destek sağlayarak BMKP yapmıştır. Bu mali destek için BMKP'na ve çalışmanın başlangıcından itibaren gösterdikleri ilgi için BMKP'dan Ulrika Richardson-Golinski, Yeşim Oruç Kaya, Berna Bayazıt, Semiha Varol ve Fatma Gelir'e öncelikle teşekkür ederiz.

Necmaddin Bağdadioğlu, "Reformun Muhtemel Etkileri" bölümü hazırlanırken yaptığı katkılar için Alparslan Başaran'a, belediyelerden su tarifelerinin temin edilmesindeki titiz ve özverili çalışmaları için Yusuf Cumhur'a ve metni baştan sona dikkatlice okuyarak tavsiyelerde bulunan Murat Çetinkaya ve Özgür Arslan'a özellikle teşekkür etmektedir. Sibel Kalaycıoğlu da Kezban Çelik'e saha çalışmasındaki katkıları için teşekkür etmektedir.

Ayrıca, çalışma ile ilgili çalıştaylara (Eylül 2007, Haziran 2008 ve Aralık 2008) kurumlarını temsilen katılan ve yönlendirici katkılarını esirgemeyen BMKP'dan Orria Goni'ye; Rekabet Kurumu'ndan Bülent Gökdemir'e; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan Güлиз Ezbiderli, Ümit Merzifonluoğlu, Bağdagül Kaya, Okan Yardımcı, Erkan Erdoğu, Serkan Şen, İbrahim Halil Dere, Bilal Öğünlü, İbrahim Etem Erten, Orhun Selçuk, Zafer Korkulu ve Fakir Hüseyin Erdoğan'a; Türkiye İstatistik Kurumu'ndan Mehmet Ali Karadağ, Bilge Yalçın, Sacide Demirağ, Bilge Çorumlu, Necla Altunel ve Erdoğan Asar'a; Devlet Su İşleri'nden Döndü Tatlıdil, İsmail Güneş ve Mustafa K. Toruner'e; Boğaziçi Üniversitesi'nden Volkan Yılmaz'a ve nihayet Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Hakan Yazıcı, Nuri Duman, Gökhan Güder ve Sırma Demir Şeker'e çok teşekkür ederiz.

Proje Ekibi Adına:

Necmaddin BAĞDADİOĞLU

25.02.2009, Ankara

BÖLÜM I. GİRİŞ

Kalkınma politikalarının temel hedeflerinden birisi yoksulluğun azaltılmasıdır. Yoksul kesimin temel sorunlarından birisi ise elektrik, doğal gaz ve su gibi kamu kolaylıklarını tarafından sunulan hizmetlere erişememek veya bu hizmetlerin maliyetini karşılayacak ödeme gücüne sahip olamamaktır. 1980'lerin başından itibaren küresel ölçekte liberalizasyon eğilimleri güç kazanmış ve bu süreçte kamu kolaylıklarının özelleştirilmesi ve düzenlemeler temel politika araçları olarak yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Temel tartışma kamu kolaylıklarının sundukları elektrik, doğalgaz ve su gibi sosyal altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi ve rekabete açılmasında ortaya çıkmıştır (Hall ve Lobina, 2007, Newbery, 2001).

Bu hizmetler hane halkı yaşam standartı açısından vazgeçilmez öneme sahiptir ve hane halkı harcamaları içerisinde dikkate değer tutarlara ulaşmaktadır. Özelleştirme ile beraber bu hizmetlerin kalitesinde ve fiyatında meydana gelebilecek değişimler yoksul kesim açısından önemli sonuçlar doğuracak niteliktir (Bayliss, 2002). Bu nedenle, sosyal altyapı hizmetlerine ilişkin düzenlemeler çerçevesinde hizmetlerden yararlananların ödeme gücünü göz önüne alınarak izlenecek, devlet yardımları dahil, çeşitli yöntemlerle her kesimin bu hizmetlere erişimi mümkün kılınmaya çalışılmaktadır.

Elektrik, doğal gaz ve su hizmetlerinin kamu kesimi tarafından üretilmesi halinde fiyatların maliyetlerden daha düşük belirlenerek yoksul kesimin korunmaya çalışılması mümkündür. Ancak, toplumun tamamını kapsayan bu tür bir politika gelir dağılımını daha da bozacak sonuçlar doğurmaktadır. Özelleştirme ile söz konusu hizmetlerin yoksullukla ilişkisi boyut değiştirmektedir. Özel sektörün kamu sektöründen en önemli farklılıklarından birisi karlılığı ön planda tutmasıdır. Ne var ki, bu üretim alanlarının önemli bir bölümünü doğal tekel niteliğinde olduğundan fiyatlama davranışları önem kazanmakta ve hizmetlerin miktarı, kalite ve fiyatları açısından tüketiciler aleyhine ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlara karşı düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır (Parker vd. 2008).

Başta İngiltere ve Kita Avrupa'sı olmak üzere birçok ülkede söz konusu sosyal altyapı hizmetlerinde yoksul veya hassas toplumsal kesimler lehine düzenlemeler yapılmaktadır. Türkiye'nin elektrik, doğalgaz ve su sektörlerindeki reform çalışmaları, Avrupa Birliği (AB) üyelik görüşmeleri ile birlikte yürütülen AB müktesebatına uyum süreci çerçevesinde devam etmektedir (COM, 2007). Bununla birlikte, Türkiye'de kamu kolaylıklarında tüketicilerin desteklenmesine ilişkin düzenleme sadece elektrik sektöründe ve geri ödeme şeklinde bulunmaktadır. Şebeke suyu ve doğalgaz sektörlerinde benzer bir düzenleme bulunmamaktadır.¹

¹ Bu sektörlerdeki reform çalışmaları sırasıyla Bagdadioglu ve Odyakmaz (2009), Atiyas (2008) ve Gökdemir (2008) tarafından detaylı şekilde ele alınmıştır. Elektrik ve doğalgaz sektörlerindeki reform

Rekabet ortamının oluşturulması ve tüketicileri korumaya yönelik düzenlemeler genel tüketici kitlesi açısından olumlu sonuçlar doğurmakla beraber, yoksul kesimin bu hizmetlere erişimi ve yüklenikleri maliyetler sorun olmaya devam etmektedir. Yapılan düzenlemelerin bir bölümü hizmetlere erişimin yaygınlaştırılması ve kaliteye ilişkindir. Diğer yandan, hizmetlerin ilke olarak bütün toplumsal kesimlere açık olması, yoksul kesimlerin sorunsuz bir şekilde bu hizmetlerden yararlandığı anlamına gelmemektedir. Faturaların yüksek olması halinde bu hizmetlerin maliyeti hane halkı geliri içerisinde yüksek bir paya denk düşmekte ve diğer ihtiyaçların karşılaşmasını zorlaştırmaktadır. Faturaların ödenememesi durumunda ise, hizmete erişimin engellenmesi söz konusu olmaktadır.

Bu açıdan ele alındığında, gündelik hayatımızın vazgeçilmez bir unsuru olan elektriğin, tüketim kalóbımıza yeni dâhil olmakla beraber yüksek kurulum maliyetleri nedeniyle ikame masrafı yüksek olan doğalgazın ve tüketimi bir “hak” olarak kabul edilen suyun meskenlerdeki tüketim tarifelerinin artması durumunda, tüketimlerini kısma ve hatta hiç tüketmemeye kararını alabilecek hane halklarının tespit edilmesi ve özellikle yoksulların tüketimlerini sürdürmelerini sağlayacak tedbirlerin alınması hayatı önem taşımaktadır. Son bir yıl içerisinde, Türkiye'de kamu kesiminin ağırlığını halen hissettiirdiği su ve özellikle elektrik ve doğalgaz sektörlerindeki fiyat artışları, yoksulların tüketim davranışlarında buna bağlı olarak ortaya çıkan değişikliklerin araştırılmasını ivedi kılmaktadır. Özelleştirmeyle birlikte, Türkiye'de şebeke kayıp/kaçaklarını dikkate alacak şekilde maliyet odaklı tarifelerin izlenme ihtiyimali böyle bir araştırmanın önemini daha da artırmaktadır.

Bu bağlamda, yoksullukla mücadeleyi “Bin Yıl Kalkınma Hedefleri”nin temeline oturtmuş olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UN, 2008) desteği ve işbirliği ile Hacettepe Üniversitesi Piyasa Ekonomisini ve Girişimciliği Geliştirme Merkezi (PEGEM) tarafından yürütülen bu çalışmanın temel amacı,

çalışmaları, özellikle 1999'da Türkiye'nin AB üyelik adaylığının resmen ilan edilmesiyle birlikte hızlanmıştır. Elektrik ve doğalgaz sektörleri, gerekli yasal ve kurumsal hazırlıklar tamamlanarak AB Müktesebatına uygun bir şekilde yeniden yapılandırılmış, özelleştirme, serbestleştirme ve düzenleme hususlarının nasıl işleyeceği belirlenmiştir. 2001 yılında elektrik ve doğalgaz piyasasının işleyişini tanımlayan Elektrik Piyasası Kanunu ve Doğal Gaz Piyasası Kanunu yayınlanmıştır. Ayrıca, rekabetin oluşmasını sağlamak, doğal tekel durumunun sürtüğü iletim ve dağıtım şebekelerindeki faaliyetleri düzenlemek, tarifeleri onaylamak ve tüketici haklarını gözetmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur. 2004 yılında yayınlanan Elektrik Piyasası Reform ve Özelleştirme Strateji Belgesi ile de 2012 yılına kadar tamamlanması hedeflenen özelleştirmelerde atılacak adımlar belirlenmiştir. İlk etapta Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi'ne (TEDAŞ) ait dört elektrik dağıtım şirketinin özelleştirilmesine karar verilmiştir. Söz konusu özelleştirme işlemlerinden ikisi tamamlanmış, diğer ikisi ise tamamlanma aşamasındadır. Doğal gazda ise, bugüne kadar kamu ait Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi'nin üç dağıtım şirketi özelleştirilmiştir. Türkiye'de meskenlere su şebekesinin ulaştırılması ve hane halkın su gereksiniminin karşılanması büyük ölçüde belediyelerin hizmet alanına girmektedir. Belediyeler kendi meclislerinde görüşerek kabul ettikleri fiyat tarifesi üzerinden su satış bedellerini tahsil etmektedirler. Su piyasasındaki faaliyetleri düzenleyecek düzenleyici ve denetleyici bir üst kurul ise henüz Türkiye'de bulunmamaktadır. Bugüne kadar, su ve atık su hizmetlerinin belirli bir kısmının özel kesime devri (Mersin ve Ankara) ve hizmetin bir bütün olarak imtiyaz sözleşmesi vasıtasyyla devri (Antalya ve İzmit) örnekleri dışında özelleştirme uygulaması bulunmamaktadır.

Türkiye'de elektrik, doğalgaz ve su sektörlerinin özelleştirilmesi halinde tarifelerde meydana gelmesi muhtemel artışların özellikle yoksul tüketiciler üzerinde yol açması muhtemel etkileri "2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi" verilerine dayanarak tespit etmek ve muhtemel olumsuz etkilerin tefafisi için neler yapılabileceğine dair öneriler geliştirmektedir.

1.1. Çalışmanın Kapsamı

Çalışma, birbiriyle ilgili dört ana bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, böyle bir araştırmada kullanılabilmesi bakımından Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan hane halkı bütçe anketlerinin istatistikî kapasitesi değerlendirilmektedir. Çalışmamızda, il bazında faaliyet gösteren elektrik, doğalgaz ve su işletmelerinin özelleştirmeden kaynaklanacak tarife değişikliğinin etkisi incelendiği için, muhtemel bir reformun etkilerinin il bazında değerlendirilmesi ön plana çıkmaktadır. Bu bölümde TÜİK tarafından periyodik olarak yapılan hane halkı bütçe anketleri arasında, "2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi"nin neden böyle bir analiz için uygun olduğu açıklanmaktadır.

İkinci bölümde, "2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi"ndeki hane halkı harcama verileri kullanılarak muhtemel özelleştirmenin özellikle yoksullara etkileri üzerinde durulmaktadır. Bir sonraki bölümde ifade edilen nedenlerle bu etkiler, elektrik için bir senaryo çerçevesinde reform öncesi ve sonrası harcamaların karşılaştırılması, doğalgaz için yoksulların harcama durumlarının irdelenmesi ve su için mevcut tarifelerin yoksulların tüketimi göz önünde bulundurularak tespit edilip edilmemiş olduğunun belirlenmesi şeklinde yapılmıştır.

Üçüncü bölümde, söz konusu anketteki veriler çerçevesinde elde edilen bulguların yoksulların elektrik, doğalgaz ve su tüketim harcamaları ile ilgili güncel durumunu ne ölçüde yansittığını belirleyebilmek için İstanbul, Çankırı, Kars ve Şanlıurfa illerinde yapılan saha çalışmasının sonuçları değerlendirilmektedir.

Dördüncü bölümde ise, fiyat artışlarına rağmen yoksulların elektrik, doğalgaz ve su tüketimlerini sürdürmelerini sağlamak amacıyla Türkiye'de "Devlet Yardımları"nın nasıl kullanılabileceğine dair özellikle AB mevzuatı çerçevesinde durum tespiti yapılmaktadır.

Çalışmamız, bu bölümlerdeki bulgular çerçevesinde sosyal politika önerileri ile sona ermektedir.

1.2. Çalışmanın Kısıtları ve Uygulanan Yöntem

Çalışmanın başlangıcında, reform sonrasında maliyet odaklı olması beklenen tarifelerin yoksulların elektrik, doğalgaz ve su tüketimlerini nasıl etkileyeceğini,

Waddams Price ve Hancock (1998) tarafından geliştirilen yöntem aracılığıyla ayrı ayrı belirlenmesi planlanmıştır. Yöntem, reform sonrası tüketim harcamasının reform öncesi tüketim harcamasıyla karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Tarife değişikliğinin muhtemel etkilerini görebilmek için, ilk önce her bir hane halkın reform öncesi yapmakta olduğu tüketim harcamasına mevcut tarife uygulanarak hanenin tüketim miktarı bulunmaktadır. Daha sonra, bu tüketim miktarına reform sonrası oluşması muhtemel tarife uygulanarak her bir hane halkın reform sonrası tüketim harcaması hesaplanmaktadır. Bulunan tüketim harcamasının reform öncesi tüketim harcamasıyla karşılaştırılması yoluyla reformun muhtemel etkileri değerlendirilmektedir.²

Reform sonrası uygulanması muhtemel maliyet odaklı tarifeyi hesaplamak için her ildeki elektrik, doğalgaz ve su kayıp/kaçak miktarlarının bulunması ve bunların maliyetlerinin o ilin tarifesine ayrı yansıtılması hedeflenmiştir.

Ancak, bu yöntem illerdeki elektrik şebeke kayıp/kaçak oranlarına ulaşmak mümkün olduğu için sadece elektrik sektörüne uygulanabilmiştir. Türkiye üzerine halen devam etmekte olan çalışmalarında Bağdadioğlu vd. (2007), aynı yöntemle “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi” verilerini kullanmak suretiyle, elektrik dağıtım kolundaki muhtemel reform senaryolarının hane halkı üzerindeki muhtemel etkilerini değerlendirmektedir. Söz konusu çalışmadan ilham alan çalışmamız ise, elektrik reform senaryosu olarak sadece mevcut hükümetin üzerinde durduğu ancak uygulamasını ileride bir tarihe bıraktığı maliyet odaklı elektrik tarifesinin uygulanması halinde, özellikle yoksulların üzerinde ortaya çıkması muhtemel etkilerle ilgilenmektedir.

Güvenlik unsurlarının son derece önemli olduğu doğalgaz sektöründe şebeke kayıp/kaçaklarına dair hiçbir bilgiye ulaşılamamış, dolayısıyla yöntemin uygulanması mümkün olamamıştır. Ayrıca, 2003 yılında doğalgaz kullanımı yaygın olmadığı için doğalgaz harcaması yapan hane halkı sayısı da düşüktür. “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”ndeki hane halkın sadece yaklaşık %10'unun doğalgaz bağlantısı bulunmaktadır. Nihayet, özellikle yoksulların durumu bakımından ele alındığında, doğalgazın bugün dahi Türkiye'de elektrik ve su kadar yaygın olarak kullanılmadığı bir geçektir. Bu nedenle, doğalgaz çalışması hane halkın özelliklerine ve yoksulların tüketimine göre harcamalarının durumunun tespiti ile sınırlı kalmıştır.

“2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”nde yer alan 26 belediyeden 12'sine ait şebeke kayıp/kaçak bilgilerine ulaşmasına rağmen, su sektöründe de bu yöntemi

² Bu yöntemde talep aynı iken ortaya çıkan harcama farkı reformun etkisi hakkında bilgi vermektedir. Fiyat esnekliğinin sıfır olduğu kabulu altında bu ölçüm Laspeyre anlamda bir refah değişim ölçüsüdür ve Marshall anlamda tüketici artığının üst sınırını oluşturmaktadır. Yöntem, Waddams Price ve Hancock (1998) tarafından ilk önce İngiltere için, daha sonra Uzak ve Waddams Price (2003) tarafından Latin Amerika Ülkeleri, Bagdadioglu vd. (2007) tarafından Türkiye ve Waddams Price ve Pham (2009) tarafından Arnavutluk ve Bulgaristan için uygulanmıştır.

uygulamak mümkün olmamıştır. Zira elektrik ve doğalgaz sektörlerinden farklı bir şekilde, su sektöründe dilimli tarifeler uygulanmaktadır. Türkiye ortalaması %55 olan su şebeke kayıp/kaçak değerleri (ÇOB, 2007) bazı illerde %70'in üzerine çıkmaktadır (Tablo 16). Bu maliyet değerlerinin reform sonrasında tarife dilimleri arasında nasıl dağıtılaceği meselesi, tespiti zor ve belediye meclislerinin takdirine kalmış bir meseledir. Şebeke kayıp/kaçak maliyetlerinin dikkate alınmasının tarifeyi önemli ölçüde artıracağını söylemenin ötesine geçemediğimiz bu noktada, mevcut tarifelerin belediyelerce yoksulların tüketim düzeyi dikkate alınarak ve sosyal kaygılarla belirlenip belirlenmediği tespit edilmeye çalışılmıştır.

1.3. Tarifenin Önemi, Arz Maliyetini Karşılama ve Yoksulluk Eşik Değerleri

Yapılış nedeni, hızı ve derinliği ne olursa olsun, elektrik, doğalgaz ve su sektörlerindeki reformların en önemli başarı göstergelerinden birisi tarifenin, hem işletmelerin faaliyetlerini sürdürmelerini sağlayacak, hem de tüketicilere ödeyebilecekleri bir fiyattan tüketim yapma imkânı verecek bir şekilde belirlenmesidir (Kessides, 2004).

Maliyetleri yansıtan böyle bir tarifenin elektrik, doğalgaz ve su işletmelerinin gerek yönetim ve bakım masraflarını, gerekse yeni ve yenileme yatırımlarını karşılamasına imkân vermesi beklenmektedir.

Elektrik işletmesinin maliyetleri karşılama eşikleri olarak Foster ve Yepes (2005) tarafından belirlenen eşiklerin kullanılması mümkündür. Bu eşiklere göre, elektrik tüketim fiyatı 0,04 \$/kWs'ın (61.000 TL/kWs)³ altında olduğunda temel işletme-bakım masrafları karşılanamamaktadır. Elektrik fiyatı 0,08 \$/kWs'ın (122.000 TL/kWs) üzerinde olduğunda ise çoğu elektrik sistemi için geçerli olmak üzere işletme-bakım masrafları ile birlikte sermaye maliyetleri önemli ölçüde karşılanabilmektedir. Doğalgaz için elektrik sektöründekine benzer belirlenmiş eşiklere ilgili literatürde rastlanmamıştır.

Su işletmesinin maliyetleri karşılama eşikleri bakımından ise Komives vd. (2005) tarafından sıralanan eşikler kullanılabilir. Bu durumda, su fiyatı 0,20 \$/m³'ten (305.000 TL/m³) düşük olduğunda işletme-bakım maliyetleri karşılanamamaktadır. Su fiyatı 0,20–0,40 \$/m³ (305.000–610.000 TL/m³) aralığında belirlendiğinde işletme-bakım maliyetleri karşılanabilmektedir. 0,40–1,00 \$/m³ (610.000–1.525.000 TL/m³) aralığında bir fiyat ise, işletme-bakım ve yatırım maliyetlerinin çoğunu karşılarken, 1 \$ (1.525.000 TL/m³) ve daha yüksek bir tarife önemli yatırımların maliyetlerini karşılamaya da yetmektedir.

³ Hesaplamlarda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2003 yılı ortalama kuru 1.-\$ = 1.525.000.-TL olarak kullanılmıştır.

Kuşkusuz, yukarıdaki eşiklere göre maliyetleri yansıtacak yüksek bir tarife belirlenmesi, fiyat esnekliklerine göre bazı tüketicilerin tüketim düzeylerini değiştirmelerine ve hatta bazı tüketici gruplarının, özellikle yoksulların, tüketimden vazgeçmelerine neden olabilecektir. Bu durumda yoksul elektrik, doğalgaz ya da su tüketicilerine yönelik tedbir alınabilmesi için, ilk önce yoksulların belirlenmesi gerekmektedir.

Yoksulları iki yolla belirlemek mümkündür. Söz konusu yöntemlerden birisi, TÜİK tarafından tarif edilen “Ulusal Yoksulluk Sınırı”na göre tüketicileri sınıflandırmaktır. Bu da “Açlık Sınırı Yoksulluğu”na ya da açlık yoksulluğunu da kapsayan “Gıda ve Gıda Dışı Yoksulluk”a bakmak suretiyle iki şekilde yapılmaktadır.⁴ Bir diğer yöntem sektörde yönelik tarif edilecek ayrı bir yoksulluk sınırına göre yoksulları belirlemektir (Komives vd. 2005).

Elektrik sektörü için “Elektrik Yoksulu” tarifi, ya elektrik tüketim harcamasına ya da elektrik tüketim miktarına göre iki şekilde yapılmaktadır. Aylık elektrik tüketim harcamaları, aylık hane halkı kullanılabilir gelirlerinin veya toplam harcamalarının %10’unu aşanlar (Silva vd. 2008)⁵ veya aylık 100 kW’s’ten (yıllık 1200 kWs) daha az elektrik kullananlar elektrik yoksulu olarak kabul edilmektedir. “Su Yoksulu” için bu oranlar sırasıyla aylık %3–5 ya da aylık 10 m³ (yıllık 120 m³)’tır. Genellikle analizlerde gelişmiş ülkeler için %3’ün, gelişmekte olan ülkeler içinse %5’in kullanıldığı su yoksulluk eşik değeri (Reynaud, 2007, Lee, 2007), çalışmamızda gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak Türkiye için %4 olarak uygulanmıştır. Doğalgaz için ilgili yaynlarda bu tür eşiklere rastlanmamıştır. Böyle olmakla beraber, elektrik, doğalgaz ve su harcamaları toplamı, kullanılabilir gelirlerinin/toplam harcamalarının %25’ini aşan hane halkları “Enerji Yoksulu” olarak kabul edilmektedirler (Tepic ve Frankhauser, 2005). Buradan hareketle, doğalgaz harcaması kullanılabilir gelirinin ya da toplam harcamasının %10’unu aşan hane halklarını “Doğalgaz Yoksulu” olarak kabul etmek mümkündür.

Bununla birlikte, söz konusu yoksulluk eşikleri uygulanırken, dikkat edilmesi gereken önemli bir husus bulunmaktadır. Zira sadece sektör yoksulluğuına göre yoksullar belirlenmeye çalışıldığında, gelir yoksulu olmadığı halde tüketim harcaması ya da tüketim miktarı bakımından elektrik, doğalgaz ve/veya su yoksulu olan hane halklarına rastlamak mümkündür. Dolayısıyla, sadece sektör yoksulluk ölçütleri dikkate alınarak belirlenecek tedbirlerden, hak etmedikleri halde gelir yoksulu olmayan haneler de yararlanabilecektir. Bunun önüne geçebilmek için, çalışmamızda reformun özellikle gıda ve gıda dışı yoksul olan hane halklarının elektrik, doğalgaz ya da su harcamaları üzerindeki muhtemel etkileri üzerinde durulmaktadır.

⁴ *Gıda-gıda dışı yoksulluk hesaplamalarında TUİK'in açıklamış olduğu hane halkı büyüklüklerine göre 2003 yılı aylık yoksulluk sınırları dikkate alınmıştır. Yoksulluk sınırlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız; <http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=468>*, 28.12.2008.

⁵ *Toplam harcama içerisindeki payın daha iyi bir göstergede olduğu genel kabul görse de (Waddams Price ve Pham, 2009), analizimizde hane halkın kullanımabilir geliri içerisindeki harcama payı da dikkate alınmaktadır.*

BÖLÜM II. İSTATİSTİKÎ KAPASİTE ANALİZİ

Genellikle tüm yoksulluk çalışmaları mikro (hane halkı bütçe, hane işgücü vb. gibi) veri anketlerinin sonuçlarına dayanmaktadır. Bu anketler, hane halklarının yıllık ve/veya aylık kullanılabılır gelirleri ile hane halklarının sosyo-ekonomik özelliklerine göre oluşturulmaktadır. Yoksulluğun ölçülmesinde ve izlenmesinde başta kullanılabılır gelir olmak üzere diğer tüm sosyo-ekonomik özellikler oldukça önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, TÜİK tarafından hazırlanan ve çalışmamızda dikkate alınan veri kaynakları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Elektrik, Su ve Gaz İstatistikleri (1999)
2. Hane Halkı Bütçe Anketi (2002)
3. Hane Halkı Bütçe Anketi (2003)
4. Hane Halkı Bütçe Anketi (2004)
5. Hane Halkı Bütçe Anketi (2005)
6. Hane Halkı Bütçe Anketi (2006)

TÜİK'in 1999 yılında yayımlamış olduğu "Elektrik, Su ve Gaz İstatistikleri", elektrik, gaz ve su işletmelerinin üretim, dağıtım, tüketim, istihdam, işçi-saat toplamı, ödemeler, satın alma, satış, stok, sabit sermaye yatırımları, girdi, çıktı, katma değer verilerine yer vermektedir. Elektrik istatistikleri, 1999 yılında faal olan termik ve hidroelektrik santrallerinin tamamının üretim istatistiklerini ve 1999 yılında elektrik enerjisi satın alıp bu enerjiyi tüketim sektörlerine dağıtan kamu ya da özel bütün işletmelerin dağıtım istatistiklerini kapsamaktadır. Gaz İstatistikleri, bu sektörde doğalgaz dağıtımını yapan Ankara, İzmit ve İstanbul Belediyeleri doğalgaz işletmelerini kapsamaktadır. Su istatistiklerinde ise, 1999 yılında Belediye teşkilatı kurulu olan yerleşim yerlerinden nüfusu 20.000'den fazla olan yerleşim birimlerinin tamamı ile nüfusu 20.000'den az olan yerleşim birimleri örneklemeye yöntemiyle kapsama almıştır.

"1999 Yılı Elektrik, Su ve Gaz İstatistikleri" şebeke endüstrilerinde üretim, tüketim ve yaratılan katma değer vb. gibi önemli değişkenleri dikkate almasına karşın, tüketimi yapan hane halklarına ilişkin değişkenleri dikkate almadığı veya bu değişkenler metodolojik olarak araştırmanın kapsamına girmediği için ve özellikle yoksullağa yönelik böyle bir çalışma için gerekli olan başta hane halklarının yıllık ve/veya aylık kullanılabılır gelirlerini kapsamamasından dolayı çalışmamız bakımından kullanılmaya elverişli değildir.

Diğer taraftan, hane halkı bütçe anketleri, hanelerin sosyo-ekonomik yapıları, yaşam düzeyleri, tüketim kalıpları hakkında bilgi veren ve toplumun ihtiyaçlarının belirlenmesi, kullanılabılır gelirin haneler ya da fertler arasında ne

şekilde dağıldığının bilinmesi ve uygulanan sosyo-ekonomik politikaların geçerliliğinin test edilmesi amacıyla kullanılan en önemli kaynaklardan biridir. Bireylerin ve bunların oluşturduğu hane halklarının tüketim yapılarını, gelir düzeylerini, sosyo-ekonomik gruplara, kır, kent ve bölgelere göre ortaya çikaran bu çalışma ile tüketim alışkanlıklarını, tüketim harcaması türleri ile mal ve hizmet harcamalarının çeşitliliği, hane halkın sosyo-ekonomik özellikleri, hane halkı fertlerinin çalışma durumları, hane halkın toplam geliri, gelirin elde edildiği kaynaklar vb. konular hakkında bilgiler derlenmektedir.

Bu anketlerden elde edilecek olan verilerle, ekonomik ve sosyal değişimleri yakından izlemek, ekonomik kalkınmayı belirli bir denge içinde hızlandırmak, halkın hayat seviyesinin öngörülen bir düzeye erişmesini sağlamak amacıyla politikalar üretilmesi ve uygulanan politikaların sonuçlarının değerlendirilmesi mümkündür. Gelir dağılımındaki değişimler, mutlak ve görelî yoksulluk, yoksulların tüketim kalıpları, hane halklarının harcama eğilimleri gibi çalışmalar ise literatürde bu veriler kullanarak yapılmaktadır.

TÜİK 2002 yılından itibaren her yıl düzenli olarak hane halkı bütçe anketi uygulamalarına başlamıştır. Bu anketlerin asıl amacı, tüketim harcama bilgilerinin elde edilmesidir. Bu kapsamda “2002 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi” 1 Ocak ile 31 Aralık 2002 tarihleri arasında bir yıl süre ile 9.555 örnek hane halkına uygulanarak Türkiye geneli, kentsel ve kırsal yerleşim yerleri ayrımda tüketim harcaması ve gelir dağılımı göstergelerini içermektedir.

“2003 Yılı Hane halkı Bütçe Anketi” ise, günümüze kadar hazırlanmış en kapsamlı ankettir. 25.764 hane halkını içeren söz konusu anket 1 Ocak ile 31 Aralık 2003 tarihleri arasında yapılmış ve Türkiye geneli, kent, kır, NUTS1 ve NUTS2 ayrımda tüketim harcaması ve gelir dağılımı hakkında bilgi toplanmasını sağlamıştır. NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), AB ülkelerinin kullandığı istatistik bölge sınıflandırmasıdır. Türkiye için üç NUTS bölgeleme düzeyi vardır. NUTS1 12 bölgeyi, NUTS2 26 bölgeyi ve NUTS3 ise 81 ili kapsamaktadır.

“2002 Yılı Hane halkı Bütçe Anketi”ne benzer olarak, “2004 Yılı Hane halkı Bütçe Anketi” ve “2005 Hane halkı Bütçe Anketi” 1 Ocak ile 31 Aralık 2004 ve 1 Ocak ile 31 Aralık 2005 tarihleri arasında bir yıl süre ile sırasıyla 8.544 ve 8.640 hane halkına uygulanarak, Türkiye geneli, kentsel ve kırsal yerler ayrımda tüketim harcaması ve gelir dağılımı göstergelerine ulaşmaktadır.⁶ “2006 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”nde de benzer bir metodoloji ile Türkiye geneli, kentsel ve kırsal yerler ayrımda kullanılabilecek şekilde veri toplanması tamamlanmış, ancak henüz TUİK tarafından kullanıcılarla açılmamıştır.

⁶ Görüldüğü gibi, hane halkı bütçe araştırmasına ilişkin bu yaynlarda hane halkı enerji ve şebeke endüstrilerine ilişkin tüketim verileri olmasına rağmen bildiğimiz kadariyla literatürde Türkiye örneğinde Bagdadioglu vd., (2007) ve bu çalışma dışında bu konuya ilişkin yayınlanmış çalışma bulunmamaktadır.

2.1. Değişkenler

Çalışmamız yoksulluğa ilişkin kavramsal çerçeve üzerine oturduğundan hane halklarına ilişkin en önemli değişken yıllık ve/veya aylık kullanılabilir gelirdir. TÜİK'in hane halkı bütçe anketlerinde tanımladığı şekli ile hane halkı kullanılabilir geliri, hane halkı fertlerinden gelir getirenlerin çalışmaları işlerden kazandıkları gelir, sermaye ve mülk (ücret, kâr, faiz, kira) geliri ile emekli maaşı, dul-yetim aylıkları ve yaşıtlara yapılan ödemeler, karşılıksız burs vb. transfer gelirleri gibi parasal gelirleri ve aynı gelirlerin toplamı kişisel kullanılabilir gelir kapsamı içinde yer almaktadır. Hanede yer alan her bir ferdin kişisel yıllık kullanılabilir gelirinin toplamından hane halkı kullanılabilir gelirine ulaşılmıştır (TÜİK, 2002: 29).

Çalışmamızın hane halkı kullanılabilir geliri ile birlikte en önemli değişkeni hane halklarının elektrik, doğal gaz ve su gibi şebeke endüstrileri ve kamu kolaylıklarına yapmış olduğu harcamalarıdır. Bu harcamalar hane halkı bütçe anketlerinde COICOP'a (Classification of Individual Consumption by Purpose-Amaca Göre Bireysel Tüketim Sınıflaması) göre kodlandırılmıştır. COICOP, hane halkın anket ayı içinde tüm mal ve hizmet harcamalarının mekanik ortama veri girişi sırasında kullanılan sınıflama sistemidir. COICOP sınıflamasının, Satın Alma Gücü, Tüketiciler Fiyat İndeksi ve Hane Halkı Bütçe Anketi (HBS)'nde kullanılmak üzere üç farklı versiyonu bulunmaktadır. COICOP Sınıflaması, 12 harcama grubu bazında toplanmaktadır (TÜİK, 2003: 7).⁷ Çalışmamızda, 4'üncü sınıflandırma altında yer alan 4.411 şebeke suyu, 4.511 elektrik ve 4.521 havagazı ve doğalgaz harcamaları gibi şebeke endüstrileri harcamaları hane halkı bazında değerlendirilecektir. Bu harcamalar, hane halkı bütçe anketlerinde aylık ortalama olarak verilmektedir.

Bu iki değişkene ek olarak, özellikle reform uygulamasında NUTS1 ve NUTS2 düzey sınıflandırmaları oldukça önemli değişkenlerdir. Reform çalışmalarının bölgelik oluusu, Türkiye'de bölgesel gelir farklılıklarının son yıllarda düzelleme olmasına karşın hala ciddi boyutlarda olması ve bölgelerin kalkınmışlık düzeyleri ile mevsimsel özelliklerini, söz konusu değişkenleri bu reform uygulaması açısından önemli kılmaktadır.

Bu temel üç değişkenle birlikte, hane halkı büyüklükleri ve hane halkı reisinin eğitim durumu ve sosyal güvenlik ağına kayıtlılık gibi sosyo-ekonomik değişkenler de araştırmanın sonuçlarını belirleyici niteliktir.

Yukarıda değinilen veri kaynakları ve değişkenler dikkate alındığında, çalışmamız açısından en uygun veri kümesi "2003 Yılı Hane halkı Bütçe Anketi"nde bulunmaktadır. Bu yargıya varılmasının en önemli sebebi, öncelikle bu anketin diğer

⁷ 1. Gıda ve alkolsüz içecekler, 2. Alkollü içecekler, sigara ve tütün, 3. Giyim ve ayakkabı, 4. Konut, su, elektrik, gaz ve diğer yakıtlar, 5. Mobilya, ev aletleri ve ev bakım hizmetleri, 6. Sağlık, 7. Ulaştırma, 8. Haberleşme, 9. Eğlence ve kültür, 10. Eğitim hizmetleri, 11. Lokanta, yemek hizmetleri ve oteller, 12. Çeşitli mal ve hizmetler şeklinde sınıflandırılmıştır.

anketlerden farklı olarak NUTS1 ve NUTS2 düzeyinde bilgi veriyor olmasıdır. Bu özellik çalışmamızdaki reform uygulaması bakımından oldukça önemlidir. Ayrıca, özellikle şebeke endüstrilerine hane halklarının yapmış olduğu harcamalarda kayıp gözlem sayısının hemen her bütçe anketinde var olması büyük bir örnek hacminde çalışmayı da zorunlu kılmaktadır. Diğer anketlere oranla daha fazla sayıda gözlem içermesi (25.764 hane halkı) “2003 Yılı Hane halkı Bütçe Anketi”ni bu bakımından da avantajlı kılmaktadır.

2.2. Elektrik, Doğalgaz ve Su Tüketimi ve Kayıp Gözlemler

“2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”nde yer alan 25.764 hane halkın hemen hemen hepsinin elektrik kullandığı, %93’ünün borulu su sisteminden⁸ su aldığı, ancak sadece %9,5’inin doğalgaz bağlantısı olduğu görülmektedir (Tablo 1). Doğalgaz bağlantısı olan hane halkı sayısı az olup, 2.440’tır. Söz konusu hane halklarının 1.357’si İstanbul, 739’u Ankara, 263’ü Bursa, 75’i Kocaeli ve ikişer tanesi Tekirdağ, Balıkesir ve Kırıkkale’de bulunmaktadır. Doğalgaz bağlantısı olan hanelerin yaklaşık yüzde 97’si İstanbul, Bursa ve Ankara’da yaşamaktadır. Bununla birlikte, 25.764 hane halkın %27’sinin elektrik, %34’ünün doğalgaz ve %36’sının su harcamasının ankette yer almazıği görülmektedir (Tablo 2). Ankette, şebeke bağlantısı olmadığı görünmesine rağmen elektrikte iki, doğalgazda 41 ve suda 39 hane halkın harcama yaptığı belirlenmiş ve bu harcamalar hesaplamalarda dikkate alınmıştır.

Kayıp gözlemlerin çoğu yoksul gelir dilimlerinde bulunmaktadır (Tablo 3). Elektrik harcamasındaki kayıp olan 7.003 gözlemin yaklaşık olarak %50’si ilk yüzde onluk dört gelir diliminde bulunmaktadır. En yoksul ilk iki gelir diliminde gözlemlerin, sırasıyla, %45 ve %35’i kayıptır. Doğalgaz harcamasındaki 851 adet kayıp gözlem, gelir dilimleri arasında hemen hemen eşit oranda (%10) dağılmaktadır. Kayıp gözlemlerin en yoksul ilk iki gelir dilimdeki oranı ise, sırasıyla, %37 ve %31’dir. Su harcamasındaki kayıp gözlem sayısı daha fazla olup, 8.535’tir. Kayıp gözlemlerin %46’sı, yine ilk yüzde onluk dört gelir diliminde yer almaktadır. En yoksul ilk iki gelir diliminde kayıp gözlemlerin oranı elektriktekinden daha fazla olup, sırasıyla, yaklaşık %52 ve %40’tır. Elektrik, doğalgaz ve su kayıp gözlem oranları yoksuldan zengin gelir dilimlerine doğru gidilirken, özellikle elektrikte daha belirgin olmak üzere, azalmaktadır.

⁸ Bu soruya ilişkin tanımlama anket kılavuzunda şu şekilde verilmiştir: “Tulumba, kuyu, kaynak, sarnıcı, yağmur birikintileri, evin dışındaki çeşmeler borulu su sistemi olarak kabul edilmemiştir. Herhangi bir şekilde avlu içine kadar getirilen “borulu su sistemi” müsterek olarak kullanılıyorsa borulu su sistemi “Var” olarak kabul edilmiştir”.

Tablo: 1
Elektrik, Doğalgaz ve Su Tüketim Durumu

Elektrik Sahipliği	Hane Sayısı	Yüzde Dağılım
Var	25.755	99,97
Yok	9	0,03
Toplam	25.764	100,00
Doğalgaz Sahipliği	Hane Sayısı	Yüzde Dağılım
Var	2.440	9,47
Yok	23.324	90,53
Toplam	25.764	100,00
Borulu Su Sistemi Sahipliği	Hane Sayısı	Yüzde Dağılım
Var	23.857	92,6
Yok	1.907	7,4
Toplam	25.764	100,00

Tablo: 2
Şebeke Endüstrilerinde Kayıp Gözlem

Şebeke Endüstrileri	Harcama Yapan Hane Sayısı (Oran)	Kayıp Gözlem (Oran)	Toplam (Oran)
Elektrik	18.754 (%73)	7.003 (%27)	25.757 (%100)
Doğalgaz	1.630 (%66)	851 (%34)	2.481 (%100)
Su	15.361 (%64)	8.535 (%36)	23.896 (%100)

Kayıp gözlem sayısının oldukça fazla ve çoğunlukla en yoksul gelir dilimlerinde olması, reform sonucu artması beklenen tarifeden etkilenmesi muhtemel yoksul sayısının ve oranının çok daha yüksek olacağını göstermektedir. Ayrıca, yoksul olmayan ama yoksulluk riski bulunan hanelerin, reform sonrasında yoksul hale gelme ihtimalini de dikkate almak gerekmektedir. Dolayısıyla, reformların olumsuz etkilerini azaltmak üzere belirlenecek sosyal politikaların, bu durumu göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Çalışmamızda, kayıp gözlemler dışında elektrik, doğalgaz ve su harcaması yapan hane halklarına ilişkin olarak ele alınacak değişkenler, hane halklarının toplam gelirden aldıkları payların dağılımı, elektrik, doğalgaz ve su harcamalarının dağılımı, toplam hane halkı harcamalarının dağılımı, elektrik, doğalgaz ve su harcamalarının kullanılabilir gelir içindeki yüzde payı ve elektrik, doğalgaz ve su harcamalarının toplam hane halkı harcaması içindeki yüzde payı şeklindedir. Özellikle son iki değişken sektör yoksulluğunun tespiti bakımından ayrı öneme sahiptir.

Bu değişkenler gelir dilimleri (%10), iller (NUTS1 düzeyinde), bölgeler (NUTS2 düzeyinde), bölgelerin (NUTS2 düzeyinde) kendi içinde gelir dağılımı, hane halkı tipi, hane halkı reisinin eğitim durumu ve hane halklarının yeşil kart sahipliği, sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlılık, yaşı aylığı alıp olmadığı, dul yetim ve öksüz aylığı alıp olmadığı ve TÜİK'in açıkladığı gıda ve gıda dışı yoksulluk şeklindeki göstergeler çerçevesinde incelenmiştir.

Tablo: 3
Elektrik, Doğalgaz ve Su Harcamasında Kayıp Gözlemlerin Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı

Gelir Dilimleri	Elektrik				Doğalgaz				Su			
	Kayıp Gözlem Sayısı	Kayıp Gözlemin Dilimlere Dağılımı	Normal Gelir Hane Sayısı	Kayıp Gözlemin Dilimdeki Dağılımı	Kayıp Gözlem Sayısı	Kayıp Gözlemin Dilimlere Dağılımı	Normal Gelir Hane Sayısı	Kayıp Gözlemin Dilimdeki Dağılımı	Kayıp Gözlem Sayısı	Kayıp Gözlemin Dilimlere Dağılımı	Normal Gelir Hane Sayısı	Kayıp Gözlemin Dilimdeki Dağılımı
1	1.157	16,52	2.576	44,91	94	11,05	251	37,45	1.246	14,60	2.390	52,13
2	903	12,89	2.583	34,96	77	9,05	246	31,30	955	11,19	2.390	39,96
3	772	11,01	2.569	30,01	81	9,52	248	32,66	911	10,67	2.389	38,13
4	722	10,31	2.575	28,04	95	11,16	248	38,31	837	9,81	2.391	35,01
5	671	9,58	2.576	26,05	86	10,11	248	34,68	853	9,99	2.389	35,71
6	637	9,10	2.577	24,72	74	8,70	248	29,84	785	9,20	2.389	32,86
7	573	8,20	2.574	22,30	87	10,22	248	35,08	733	8,59	2.390	30,67
8	552	7,88	2.577	21,42	81	9,52	248	32,66	759	8,89	2.389	31,77
9	513	7,33	2.575	19,92	86	10,11	248	34,68	748	8,76	2.390	31,30
10	503	7,18	2.575	19,53	90	10,58	248	36,29	708	8,30	2.389	29,64
Toplam	7.003	100,00	25.757		851	100,00	2.481		8.535	100,00	23.896	

2.3. Gelir/Harcama Eşiklerine Göre Elektrik, Doğalgaz ve Su Harcamaları

Tablo 4'te görüldüğü üzere, hane halkı elektrik, doğalgaz ve su tüketim harcama payları, beklendiği gibi gelirle birlikte artarken, bu harcamaların hane halkı kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payları azalmaktadır. En zengin ilk üç gelir dilimi dışındaki hane halklarının gerek kullanılabilir gelirleri, gerekse toplam harcamaları içerisindeki elektrik, doğalgaz ve su harcamaları Türkiye ortalamasının üstündedir. En yoksul gelir dilimindeki hane halkları elektrik, doğalgaz ve su harcamalarının hane halkı yıllık kullanılabilir gelir ve toplam harcamaları içerisindeki payları en zengin gelir dilimindeki hane halklarının kinden, sırasıyla, yaklaşık beş ve iki kat daha fazladır. Bununla birlikte, elektrik ve doğalgaz hane halkı harcamaları sektör yoksulluk sınırını aşmamaktadır. Su harcamalarının kullanılabilir gelir içerisindeki payı bakımından ele alındığında, sadece en yoksul gelir dilimindeki hane halkları su yoksulu olup, toplam harcamaları içerisindeki pay bakımından ise su yoksulluğu sınırına yaklaşmaktadır.

Elektrik, doğalgaz ve su harcaması yapan hane halklarının illere, bölgelere, hane halkı büyüklüğünə, hane halkı reisinin eğitimi ve sosyal transfer durumuna göre dağılımına bakıldığından da harcama paylarının yoksulluk sınırının çok altında kaldığı görülmektedir. Sadece Gaziantep'teki hane halkları hem kullanılabilir gelir hem de toplam harcamaları içerisindeki su harcamaları payı bakımından su yoksuludur (sırasıyla, %5.21 ve %4.83). Kayseri'deki hane halkları su harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki pay bakımından su yoksulluğuuna yaklaşmaktadır (%3.90).

Ayrıca, gıda ve gıda dışı yoksulların su harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı, yoksulluk sınırının üzerindedir (%4.17).

Genel olarak bakıldığından, İstanbul, Ege ve Akdeniz gibi nüfusun yoğun ve toplam Türkiye gelirinden alınan payın yüksek olduğu bölgeler, özellikle elektrik ve su harcamalarında Türkiye ortalamasını aşağıya çekmektedir. Dolayısıyla, bölgesel farklılık ve eşitsizlikler, ancak bölgelerin kendi içerisindeki gelir dağılımları ve elektrik, doğalgaz ve su harcamalarının kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki paylarına bakıldığından daha net ortaya çıkmaktadır.

2.4. Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımına Göre Hane Halkı Elektrik Harcamaları

Bölgelerin kendi içerisindeki gelir dağılımı dilimleri ile elektrik harcamalarının hane halkı yıllık kullanılabilir gelir ve hane halkı harcamaları içerisindeki payları dikkate alındığında, Türkiye ortalaması, sırasıyla, %3,3 ve %3,96 iken (Tablo 4), bölgesel ortalamalarda büyük farklılıklar olduğu görülmektedir (Tablo 5). Her iki oranda da en yüksek ortalamalara, sırasıyla, Batı Marmara (%4,6 ve %5,26), Orta

Tablo: 4
Elektrik, Doğalgaz ve Su Harcaması Yapan Hane Halklarının Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı

Gelir Dilimleri	Elektrik					Doğalgaz					Su				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
1	2,52	6,25	4,19	8,18	5,90	2,94	6,49	4,23	8,00	6,90	2,66	6,43	4,29	5,13	3,78
2	3,96	7,37	5,30	6,14	5,51	4,05	8,01	4,99	7,17	7,22	4,06	7,41	5,36	3,87	3,49
3	4,89	8,00	6,29	5,40	5,04	4,91	8,05	6,17	5,94	5,87	4,99	8,56	6,30	3,64	3,43
4	5,79	8,60	7,06	4,91	4,82	5,86	7,39	6,81	4,57	4,88	5,91	9,21	7,16	3,31	3,25
5	6,83	9,20	7,89	4,45	4,62	6,85	9,59	8,11	5,07	5,32	6,91	9,09	8,01	2,79	2,87
6	8,01	9,77	9,02	4,02	4,29	8,00	10,21	9,02	4,62	5,09	8,16	10,19	9,14	2,65	2,81
7	9,55	10,35	10,38	3,58	3,95	9,46	11,35	10,29	4,34	4,96	9,64	10,67	10,20	2,35	2,64
8	11,62	11,63	11,74	3,30	3,92	11,63	11,35	11,79	3,53	4,33	11,73	11,20	11,98	2,03	2,36
9	15,08	12,65	14,18	2,77	3,53	15,51	12,06	14,84	2,81	3,65	15,18	12,43	14,24	1,74	2,20
10	31,75	16,18	23,96	1,68	2,67	30,80	15,49	23,74	1,82	2,93	30,78	14,82	23,31	1,02	1,60
Toplam	100,00	100,00	100,00	3,30*	3,96*	100,00	100,00	100,00	3,62*	4,50*	100,00	100,00	100,00	2,12*	2,52*
Gözlem Sayısı	18754	18754	18754	18754	18754	1630	1630	1630	1630	1630	15361	15361	15361	15361	15361

Not: A (Elektrik, doğalgaz ve su harcaması yapan hane halklarının yıllık kullanılabılır gelirlerinin yüzde dağılımı), B (Hane halkı elektrik, doğalgaz ve su harcamasının yüzde dağılımı), C (Hane halkı toplam harcamalarının yüzde dağılımı), D (Elektrik, doğalgaz ve su harcamasının hane halkı yıllık kullanılabılır gelir içerisindeki yüzde payı), E (Elektrik, doğalgaz ve su harcamasının hane halkı toplam harcamaları içerisindeki yüzde payı).

* Ortalama

Tablo: 5
Elektrik Harcaması Yapan Hane Halklarının Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımı

Gelir Dilimleri	İstanbul Bölgesi		Batı Marmara		Ege		Doğu Marmara		Batı Anadolu		Akdeniz	
	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E
1	5,85	4,98	10,56	7,73	7,84	5,50	8,09	6,04	8,09	6,04	7,95	5,55
2	4,46	4,38	7,78	6,72	5,66	5,13	5,72	5,60	5,72	5,60	6,26	5,48
3	4,21	4,43	6,92	6,31	5,10	4,73	5,85	5,57	5,85	5,57	5,85	4,84
4	3,52	3,86	6,21	6,08	4,56	4,46	5,22	5,08	5,22	5,08	5,20	5,03
5	3,34	3,47	5,34	5,46	4,26	4,47	4,75	4,89	4,75	4,89	4,86	5,04
6	3,01	3,52	5,49	5,80	3,77	4,08	4,16	4,42	4,16	4,42	4,46	4,78
7	2,79	3,15	4,63	5,04	3,59	4,04	3,62	3,93	3,62	3,93	3,92	4,23
8	2,37	2,71	4,30	4,64	3,11	3,74	3,28	3,79	3,28	3,79	3,42	3,78
9	1,95	2,53	4,00	4,67	2,89	3,76	3,07	3,95	3,07	3,95	3,07	3,82
10	1,15	1,71	2,49	4,10	1,87	3,14	1,47	2,49	1,47	2,49	2,06	3,13
Ortalama	2,37	2,91	4,60	5,26	3,30	4,01	3,35	4,08	3,35	4,08	3,60	4,17

Gelir Dilimleri	Orta Anadolu		Batı Karadeniz		Doğu Karadeniz		Kuzeydoğu Anadolu		Ortadoğu Anadolu		Güneydoğu Anadolu	
	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E
1	8,40	6,65	9,72	7,47	7,56	5,74	8,95	6,75	7,87	5,03	11,87	6,70
2	7,08	6,39	6,79	6,35	6,06	4,91	6,43	4,92	5,51	4,70	6,96	5,09
3	6,60	5,91	5,94	6,11	5,01	4,78	5,23	4,19	4,68	4,32	7,14	6,56
4	5,45	5,33	5,35	5,66	4,12	4,36	4,66	4,43	4,22	4,32	5,18	4,80
5	5,74	5,94	5,15	5,35	3,56	3,91	4,01	4,29	3,93	3,60	5,81	5,36
6	4,94	4,83	4,97	5,48	3,39	3,68	4,36	4,35	3,64	3,70	4,62	4,42
7	4,77	4,99	4,30	5,11	2,63	2,90	3,33	3,70	2,85	3,25	4,06	4,04
8	4,33	4,74	3,52	4,22	2,91	3,54	2,68	3,72	2,69	3,39	3,81	3,77
9	3,90	4,27	3,20	4,09	2,39	3,38	2,12	3,41	2,40	3,33	3,99	4,28
10	2,04	4,01	2,06	3,92	1,51	2,15	1,78	2,41	1,90	2,61	2,31	3,24
Ortalama	4,23	4,99	3,92	4,95	2,99	3,52	3,18	3,73	3,12	3,55	4,23	4,40

Not: D (Elektrik harcamasının hane halkı yıllık kullanılabilecek gelir içerisindeki yüzde payı), E (Elektrik harcamasının hane halkı toplam harcamaları içerisindeki yüzde payı).

Anadolu (%4,23 ve %4,99) ve Güney Doğu Anadolu (%4,23 ve %4,40) sahiptir.

Türkiye ortalamasının çok üzerinde ortalamalara sahip olan bu bölgelerde, en yoksul kesimlerin elektrik harcamalarının hane halkı toplam kullanılabilir geliri ve hane halkı toplam harcamaları içerisindeki payı da oldukça yüksektir. Batı Marmara'da en yoksul kesimin elektrik harcamasının hane halkı toplam kullanılabilir geliri içerisindeki payı %10,56'dır. Bu oran aynı kesim için Güneydoğu Anadolu'da %11,87 ile bölgeler içerisindeki en yüksek değere sahiptir. Bu oranlar, bu bölgelerdeki en yoksulları aynı zamanda elektrik yoksulu haline getirmektedir. Bu bölgeleri, sırasıyla, %9,72 ile Batı Karadeniz, %8,95 ile Kuzeydoğu Anadolu ve %8,40 ile Orta Anadolu izlemektedir.

Bu bölgelerde anılan oranda zenginler ile yoksullar arasındaki açık da oldukça fazladır. Güneydoğu Anadolu'da bu açık yaklaşık %9 düzeyinde iken Batı Marmara'da %8, Batı Karadeniz'de %7 ve Orta Anadolu'da %6,5 düzeyindedir.

2.5. İller ve İl İçi Gelir Dağılımına Göre Hane Halkı Doğalgaz Harcamaları

İllerin kendi içindeki gelir dağılımı dilimleri ile doğalgaz harcamalarının hane halkı toplam kullanılabilir geliri ve hane halkı toplam harcamaları içindeki payları dikkate alındığında, anılan oranlarda Türkiye ortalaması, sırasıyla, %3,62 ve %4,50 iken (Tablo 4), illerin ortalamalarında yine farklılıklar göze çarpmaktadır (Tablo 6). Her iki oranda da İstanbul dışındaki illerin ortalaması, Türkiye ortalamasının üzerindedir. En yüksek ortalamalara, sırasıyla, Ankara (%4,53 ve %5,69), Bursa (%4,32 ve %4,98) ve Kocaeli (%4,21 ve %4,96) sahiptir.

Ortalamaları, Türkiye ortalamasının üzerinde yer alan bu illerde en yoksul kesimlerin doğalgaz harcamalarının hane halkı toplam kullanılabilir geliri ve hane halkı toplam harcamalar içerisindeki payı özellikle Bursa ve Ankara'da oldukça yüksektir. Bursa'da en yoksul kesimin kullanılabilir gelir içerisindeki doğalgaz harcaması payı %13,56 iken, anılan oran Ankara'da %10,3'tür. En yoksul dilimler arasında en düşük değerler, sırasıyla, %3,51 ve %6,59 ile Kocaeli ve İstanbul'a aittir. Bursa'da en yoksul hane halklarının doğalgaz harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı oldukça yüksek olup, %12,02'dir. Ayrıca, Bursa'da en yoksul ikinci kesimin kullanılabilir gelirleri içerisindeki doğalgaz harcamaları payı %10,24'tür. Bu da doğalgaz yoksullarının Bursa ve Ankara'daki en yoksul gelir dilimindeki hane halkları arasında olduğunu göstermektedir.

Kocaeli'de doğalgaz harcamalarının kullanılabilir gelir içerisindeki payları ise değişik bir seyir izlemektedir. Kocaeli'de dördüncü gelir diliminde bulunan hane halkları, doğalgaz harcamalarının kullanılabilir gelir içerisindeki payı bakımından doğalgaz yoksulu durumundadırlar.

Adı geçen oranda, zenginler ile yoksullar arasındaki açık da oldukça fazladır.

Yoksullar ile zenginler arasındaki açıklık, İstanbul'da yaklaşık %5 iken, Bursa'da %10 ve Ankara'da yaklaşık %8 düzeyindedir. Elektrik harcamaları analizine benzer şekilde illerin kendi içlerindeki dağılımları dikkate alındığında, Türkiye ortalamasından sapmalarda artış gözlenmektedir. İllerin kendi içindeki dağılımları daha adaletsiz gözükmektedir.

**Tablo: 6
Doğalgaz Harcaması Yapan Hane Halklarının İller ve İller İçi Gelir Dağılımı**

Gelir Dilimleri	İstanbul İli		Bursa İli		Kocaeli İli		Ankara İli	
	D	E	D	E	D	E	D	E
1	6,59	5,75	13,56	12,02	3,51	3,27	10,30	8,82
2	5,88	5,77	10,24	9,13	6,03	5,66	8,72	8,81
3	4,96	5,09	5,83	5,60	3,59	3,53	6,03	5,74
4	3,90	4,18	6,20	7,26	11,94	9,20	6,34	6,48
5	4,98	5,67	4,75	5,43	5,83	6,86	6,25	6,29
6	3,73	4,13	5,67	5,26	2,30	2,81	4,49	5,18
7	4,28	4,89	4,89	5,11	2,34	2,66	4,04	4,84
8	3,40	4,10	4,45	4,86	8,18	8,52	4,03	5,02
9	2,42	2,89	2,67	3,64	0,89	1,66	3,26	4,83
10	1,35	2,24	2,37	3,12	2,18	3,59	2,90	5,06
Ortalama	3,07	3,85	4,32	4,98	4,21	4,96	4,53	5,69

Not: D (Doğalgaz harcamasının hane halkı yıllık kullanılabılır gelir içerisindeki yüzde payı), E (Doğalgaz harcamasının hane halkı toplam harcamaları içerisindeki yüzde payı).

2.6. Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımına Göre Hane Halkı Su Harcamaları

Elektrik için izlenen yaklaşımına benzer şekilde, bölgelerin kendi içindeki gelir dağılımı ile su harcamalarının hane halkı toplam kullanılabılır gelir ve hane halkı toplam harcamaları içindeki payları dikkate alındığında, Türkiye ortalaması, sırasıyla, %2,12 ve %2,52 olarak çıkmaktadır (Tablo 4). Elektriğe benzer şekilde, su harcamalarının kullanılabılır gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payları bakımından bölgeler ortalamalarda büyük farklılıklar göze çarpmaktadır (Tablo 7).

En yüksek ortalamalara, elektrikte olduğu gibi, Batı Marmara (%2,43 ve %2,79), Orta Anadolu (%2,96 ve %3,48) ve Güneydoğu Anadolu (%2,60 ve %2,73) sahiptir. Su yoksulluğu eşik değeri %4 olarak alındığında, Ortadoğu Anadolu dışındaki bütün bölgelerde, en yoksul hane halkları kullanılabılır gelirlerine göre yaptıkları su harcamaları bakımından aynı zamanda su yoksuludur. Aynı eşiğe göre, Batı Anadolu'da yaşayan en yoksul ilk üç gelir dilimindeki ve Güneydoğu Anadolu'daki en yoksul ilk iki gelir dilimindeki hane halkları su yoksulluğu çekmektedirler. Su yoksullüğünü en yaygın şekilde hissedeni hane halkları, Orta Anadolu'da en yoksul ilk dört gelir dilimindeki hane halklarıdır. Bu haneler hem kullanılabilir gelir, hem de toplam harcamalar içerisindeki harcamaları bakımından su yoksuludur. Takip eden iki gelir dilimindeki hane halkları da su yoksulluğu sınırına yakındır.

Tablo: 7
Su Harcaması Yapan Hane Halklarının Bölgeler ve Bölge İçi Gelir Dağılımı

Gelir Dilimleri	İstanbul Bölgesi		Batı Marmara		Ege		Doğu Marmara		Batı Anadolu		Akdeniz	
	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E
1	5,02	4,10	5,16	3,86	4,97	3,58	4,49	3,48	5,05	3,73	5,31	3,82
2	3,89	3,81	3,90	3,45	3,77	3,49	3,36	3,38	4,50	3,96	3,73	3,40
3	3,53	3,65	3,40	3,31	3,30	2,99	3,18	2,90	4,07	3,67	3,76	3,47
4	3,12	3,38	3,11	3,06	3,20	3,12	3,06	2,93	3,20	3,20	3,26	3,05
5	3,05	3,20	2,73	2,75	2,63	2,72	2,37	2,50	2,81	2,91	3,21	3,26
6	2,64	3,09	2,53	2,74	2,45	2,65	2,33	2,33	2,60	2,85	2,82	2,89
7	2,48	2,78	2,54	2,66	1,97	2,27	2,18	2,71	2,29	2,49	2,45	2,65
8	2,15	2,48	2,92	3,10	1,71	2,01	1,93	2,11	2,14	2,47	2,15	2,55
9	1,72	2,19	1,82	2,13	1,39	1,80	1,51	1,95	2,12	2,63	1,57	2,10
10	0,87	1,28	1,45	2,41	0,92	1,55	1,01	1,46	1,10	1,72	0,92	1,63
Ortalama	2,10	2,54	2,43	2,79	1,91	2,32	1,97	2,29	2,22	2,63	2,09	2,57

Gelir Dilimleri	Orta Anadolu		Batı Karadeniz		Doğu Karadeniz		Kuzeydoğu Anadolu		Ortadoğu Anadolu		Güneydoğu Anadolu	
	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E	D	E
1	6,18	4,60	4,68	3,88	4,34	3,27	5,63	3,64	3,96	2,73	7,12	3,90
2	5,60	4,95	3,82	3,67	3,18	2,90	3,31	2,45	3,04	2,59	4,56	3,62
3	4,77	4,33	3,85	4,06	2,79	2,81	3,25	3,11	2,86	2,71	3,05	2,84
4	4,30	4,12	3,12	3,17	2,24	2,45	2,43	2,63	2,81	2,83	3,52	3,20
5	3,83	3,90	2,94	3,25	2,06	2,21	1,90	1,94	2,17	2,17	3,39	3,25
6	3,91	3,91	2,52	2,81	1,76	2,00	1,85	2,01	2,04	1,96	3,41	3,29
7	3,44	3,40	2,28	2,66	1,72	1,87	1,62	1,77	1,71	1,90	3,75	3,80
8	3,03	3,35	2,05	2,54	1,68	2,15	1,50	2,15	1,48	1,75	2,62	2,63
9	2,31	2,59	1,78	2,18	1,37	1,81	1,20	2,05	1,33	1,82	2,04	2,18
10	1,30	2,54	0,93	1,91	0,84	1,18	0,93	1,10	1,08	1,40	1,11	1,57
Ortalama	2,96	3,48	2,12	2,75	1,71	2,02	1,72	1,98	1,78	1,99	2,60	2,73

Not: D (Su harcamasının hane halkı yıllık kullanılabılır gelir içerisindeki yüzde payı), E (Su harcamasının hane halkı toplam harcamaları içerisindeki yüzde payı).

Bu bölgelerde anılan oranda, zenginler ile yoksullar arasındaki açık da oldukça fazladır. Güneydoğu Anadolu'da bu açık yaklaşık %8 düzeyinde iken, Orta Anadolu ve Akdeniz'de %5, Batı Marmara'da %4 düzeyindedir. Sonuç olarak, elektriğe benzer şekilde, su harcamalarında da Türkiye ortalaması ve bölgelerin kendi ortalamaları arasında farklılıklar göze çarpmaktadır ve bölgesel eşitsizliklerde farklılıklar bu analizle daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Su yoksulluğu eşik değeri %3 olarak alındığında, su yoksulluğunun yoksul gelir dilimlerinde daha yaygın olduğu görülmektedir.

2.7. “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”ne Dair Değerlendirme

“2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”nde elektrik, doğalgaz ve suya ilişkin hane halkı harcamaları aylık ortalama değerlerdir. Bu nedenle hane halklarının tüketimlerinde mevsimsel değişimlerin etkileri belirlenememektedir. Özellikle elektrik ve doğalgaz harcamalarının kiş aylarındaki ve su harcamalarının yaz aylarındaki değişimi yoksul aileler için oldukça önem taşımaktadır. Elektrik, doğalgaz ve suya ilişkin hane halkı harcamalarının aylık ortalama şeklinde olmasının yarattığı bir diğer sorun, bölgeler arasında karşılaştırmaların mevsimsel etkileri de dikkate alarak sağlıklı bir şekilde yapılamamasıdır.

Göreli olarak kayıp gözlemlerin yoksul hane halklarında daha yüksek oranlarda gözlenmesi nedeniyle, genel görünüm yoksullar için daha da kötüleşme eğilimindedir. Bu nedenle, saha çalışmasında belirlenecek illerde yoksullara odaklanması, hem çalışanın amacı, hem de “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi” ile yapılan analizlerde yoksullara ilişkin bilgi kaybının telafisi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Bir sonraki bölümde görüleceği gibi, su tarifeleri ve dilim yapıları illere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Belediyelerce belirlenen bu yapı, illerin tüketim kalıplarında belirleyici olduğundan, su harcamalarına ilişkin olarak elektrik harcamalarına benzer bir senaryo uygulanması oldukça zor görülmektedir. Bu analiz yerine, illerin, su tüketimleri (m^3 cinsinden), dilim yapıları ve fiyat politikaları dikkate alınarak, özellikle yoksullar açısından karşılaştırmalı bir incelenme yapılması mümkündür. Bu amaç doğrultusunda, hane halkı su tüketim miktarlarının illere göre uygulanan su tarifeleri dikkate alınarak hesaplanması gerekmektedir.

Doğalgaz harcamasına ilişkin genel görünüm, 2003 yılı itibarıyla doğalgaz kullanımının göreli olarak daha zengin kesim tarafından yapıldığı şeklindedir.

BÖLÜM III. REFORMUN MUHTEMEL ETKİLERİ

Çalışmamızın bu bölümünde, elektrik sektöründe maliyet odaklı tarife uygulamasına geçişin muhtemel sonuçları, doğalgaz harcamalarının özellikleri ve su tarifelerinin yapısı üzerinde durulmakta ve reformun yoksulların tüketim düzeyine muhtemel olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik sosyal politika önerileri için durum tespiti yapılmaktadır.

3.1. Elektrik Tarifesi Değişikliğinin Yoksullar Üzerine Muhtemel Etkileri

“2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”nde, hem TÜİK tarafından ulusal düzeyde belirlenen gıda ve gıda dışı yoksulluk sınırının altında yaşayan ve hem de elektrik tüketen hane halkı sayısı 4.584’tür. Türkiye’de 2003 yılında olduğu gibi bugün de elektrik tüketimi için ulusal tarife uygulanmaktadır. 2003 yılında ulusal tarife kalkınmada öncelikli illerde 148.000 TL (0,097 \$) ve diğer illerde 158.000 TL (0,103 \$) olarak uygulanmıştır. Bu iki tarife arasındaki fark oldukça küçük olduğu için, analizimizde iki tarifenin ortalaması alınarak maliyet odaklı tarifenin hesaplanması için 153.000 TL (0,10 \$) kullanılmıştır. Bu şekilde, “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”ndeki NUTS2 ayrimı ile kalkınmışlık derecesine göre illerin ayrimının örtüşmemesi nedeniyle analiz dışında tutulması gereken Kayseri, Gaziantep, Hatay ve Konya illerinde de tarife değişikliğinin etkisi izlenebilmiştir.

Maliyet odaklı tarifeyi hesaplayabilmek için TEDAŞ tarafından yayınlanan “2003 Yılı Elektrik Dağıtım Raporu”nda yer alan illerdeki elektrik dağıtım şebeke kayıp/kaçak oranları kullanılmıştır (Tablo 8). Reform sonrasında oluşan tarifenin bu şebeke kayıp/kaçakları dikkate alınarak belirlenmesi beklenmektedir. Her ildeki şebeke kayıp/kaçak oranı farklı olduğu için maliyet odaklı tarife uygulaması ile birlikte doğal olarak her ildeki yeni tarife de farklı olacaktır. Böylelikle şebeke kayıp/kaçağı düşük olan illerde yaşayan hane halklarının şebeke kayıp/kaçağı yüksek olan illerde yaşayan hane halklarına nazaran daha düşük bir yeni tarifeden elektrik tüketmesi mümkün olabilecektir. Her il için maliyetleri yansitan tarifeyi (şebeke kayıp/kaçağı dahil) hesaplamak için, şebeke kayıp/kaçağı en düşük olan İzmir ili için hesaplanan yeni tarife kullanılmıştır. Illerin hesaplanan yeni elektrik tarifeleri Tablo 8’de yer almaktadır.

3.1.1. Arz Maliyetini Karşılama Bakımından Elektrik Tarifesi

Elektrik dağıtım işletmelerinin faaliyetlerini sürdürmesi için gereken tarife bakımından ele alındığında, 2003’teki ulusal tarife olan 153.000 TL/kWs’ın (0,10 \$/kWs) işletme-bakım masrafları ile birlikte sermaye maliyetlerine önemli ölçüde katkı sağladığı kabul edilen 122.000 TL/kWs (0,08 \$/kWs) eşik değerinin üzerinde olduğu görülmektedir.

Tablo: 8
Elektrik Şebeke Kayıp/Kaçak Değerleri

İller	2001 Kişi Başına Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (1987, 1.000.000TL)*	Şebeke Kayıp/Kaçak Oranı (%)	Maliyet Odaklı Yeni Tarife (TL/kWs)	\$/kWs	Kayıp Gözlem Oranı (%)
Mardin	0,70	69,50	386.124	0,25	58
Van	0,42	68,50	386.124	0,25	40
Şanlıurfa	0,86	59,26	298.435	0,20	57
Ağrı	0,45	39,83	202.068	0,13	11
Erzurum	0,64	29,13	171.567	0,11	17
Adana	1,72	22,44	156.843	0,10	20
Hatay	1,40	18,50	149.217	0,10	22
İstanbul	2,30	18,20	148.691	0,10	7
Gaziantep	1,28	17,99	148.297	0,10	41
Samsun	1,16	15,84	144.484	0,09	22
Ankara	2,09	14,08	141.592	0,09	37
Malatya	0,94	13,80	141.066	0,09	15
Aydın	1,97	13,51	140.540	0,09	38
Trabzon	1,01	13,40	140.409	0,09	16
Antalya	1,53	13,27	140.277	0,09	19
Kocaeli	2,85	13,16	140.014	0,09	41
Tekirdağ	2,16	12,67	139.226	0,09	39
Manisa	1,62	10,91	136.465	0,09	37
Konya	1,01	10,11	135.282	0,09	25
Kırıkkale	1,19	9,86	134.887	0,09	31
Zonguldak	1,65	9,59	134.493	0,09	35
Kastamonu	1,05	9,54	134.493	0,09	23
Bursa	2,18	9,51	134.361	0,09	27
Balıkesir	1,57	9,49	134.361	0,09	39
Kayseri	1,25	8,44	132.784	0,09	34
İzmir	2,44	7,50	131.469	0,09	8
Ortalama	1,60	19,29	168.598	0,11	29

* Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/kbgsyih87.htm> (Erişim tarihi 29 Ağustos 2006 ve 29 Kasım 2008)

Reform sonrası yeni tarifelerin tümü, 122.000 TL/kWs'ın (0,8 \$/kWs) eşik değerinin üzerindedir (Tablo 8). Bu değer, sadece Şanlıurfa'da 298.435 TL/kWs (0,20 \$/kWs), Van ve Mardin illerinde 386.124 TL/kWs (0,25 \$/kWs) şeklinde oldukça yüksek değerlere tekabül etmektedir. Bu durum, ulusal tarifenin diğer illerle birlikte, özellikle Şanlıurfa, Van ve Mardin'deki hane halklarının elektrik tüketimini sübvanse ettiğini göstermektedir. Tablo 9'da görüldüğü gibi, tarife değişikliğinden en olumsuz etkilenenler Van, Mardin, Şanlıurfa, Ağrı, Erzurum ve Adana illerinde yaşayan hane halklarıdır. Adana ve Erzurum dışında, bu illerdeki hane halkları aynı zamanda Türkiye ortalamasının çok üzerinde bir fiyattan elektrik tüketmek durumunda kalmaktadır (Tablo 8). Ayrıca, Mardin, Şanlıurfa ve Van'daki, sırasıyla, %58, %57 ve %40 şeklindeki, oldukça yüksek kayıp gözlem oranları, yeni ve daha yüksek tarifeden elektrik tüketmek zorunda kalacak hane halkı sayısının çok daha fazla olduğuna işaret etmektedir. Reform sonrasında bu illerdeki yoksul hane halklarının daha yüksek elektrik fiyatlarını ödemek durumunda kalmaları halinde, elektrik

tüketimlerini azaltmaları ve hatta durdurmaları muhtemeldir.

3.1.2. Maliyet Odaklı Tarifenin İllere ve Bölgelere Göre Etkisi

İllere göre maliyet odaklı tarifenin etkisine bakıldığından, sonuçlar oldukça dikkat çekicidir (Tablo 9). Gıda ve gıda dışı yoksul durumundaki 4.584 hane halkı bakımından ele alındığı zaman, yeni tarifede Van, Mardin ve Şanlıurfa'da yaşayan hane halkları, sırasıyla, yaklaşık yıllık ortalama 366 milyon TL, 348 milyon TL ve 280 milyon TL daha fazla elektrik harcaması yapmaktadır. Ağrı, Erzurum ve Adana'da yaşayan hane halkları ise nispeten daha düşük bir kayba uğrayarak, sırasıyla, yaklaşık yıllık ortalama 69 milyon TL, 32 milyon TL ve 5 milyon TL daha fazla elektrik harcaması yapmak durumunda kalmaktadır.

Diğer illerde yaşayan hane halkları elektrik harcamalarından değişik miktarlarda tasarruf sağlamaktadır. Daha az elektrik harcaması yapan iller 5 milyon TL ile 40 milyon TL arasında çeşitli değerler almaktadır. Yeni tarife yapısında, Hatay yaklaşık 5 milyon TL daha az harcama yapmakta iken, Zonguldak ve Kayseri yaklaşık 40 milyon TL daha az harcama yapmaktadır. Yeni tarife, tüketilen elektrik miktarını da etkilemektedir. Tarife değişikliğinden önce Şanlıurfa, Van ve Mardin'de ortalama elektrik tüketimleri (sırasıyla, 1.912 kWs, 1.574 kWs ve 1.493 kWs) elektrik yoksulluğu yıllık eşik değeri olarak kabul edilen 1.200 kWs'in çok üstünde iken, tarife artışı nedeniyle ortalama elektrik tüketim miktarları çarpıcı bir şekilde, yaklaşık olarak Mardin ve Van'da ikibucuk, Şanlıurfa'da ise iki kat azalmaktadır.

Bölgelere göre yeni elektrik tarifesinin etkisine bakıldığından (Tablo 10), Güneydoğu Anadolu (Mardin ve Şanlıurfa illeri tarafından temsil edilmektedir), Ortadoğu Anadolu (Van ili tarafından temsil edilmektedir) ve Kuzeydoğu Anadolu'da (Ağrı ve Erzurum illeri tarafından temsil edilmektedir) yaşayan hane halklarının da tarife değişikliğinden çok olumsuz etkilendiği görülmektedir. Söz konusu bölgelerde yaşayan hane halkları elektrik için, sırasıyla, yaklaşık yıllık ortalama 234 milyon TL, 171 milyon TL ve 47 milyon TL daha fazla ödeme yapmak durumunda kalmaktadır. Diğer bölgelerde ise 1 milyon TL ile 36 milyon TL arasında değişen değerlerde daha az ödeme göze çarpmaktadır. Akdeniz, 1,33 milyon TL ile tarife değişikliğinden en az kazançlı çıkan bölgedir. Akdeniz'i 7,44 milyon TL ile İstanbul takip etmektedir. Orta Anadolu ve Batı Marmara ise, sırasıyla, 36,13 milyon TL ve 32,72 milyon TL ile tarife değişikliğinden en kazançlı çıkan bölgelerdir.

3.1.3. Elektrik Tarifi Değişikliğinin Gelir, Hane Büyüklüğü ve Eğitim Durumuna Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullar Üzerine Muhtemel Etkileri

Gelir dilimlerine göre yeni tarifenin etkisine bakıldığından, en yoksul ilk iki gelir dilimindeki hane halklarının olumsuz etkilendiği görülmektedir (Tablo 11). Onceki tarifeye kıyasla, en yoksul dilimdeki hane halklarının yıllık ortalama elektrik

Tablo: 9
Elektrik İçin Maliyet Odaklı Tarifenin İllere Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi

İller	Ortalama Harcama (1.000.000TL)		Ortalama Tüketim (kWs)		Kazanç/Kayıp (1.000.000TL)	Kazanç/Kayıp Gelir Payı (%)	Kazanç/Kayıp Harcama Payı (%)	Hane Halkı Sayısı
	-Temel-	-Senaryo-	-Temel-	-Senaryo-				
Van	241,12	607,48	1.574	624	-366,36	-5,64	-8,58	107
Mardin	228,46	576,15	1.493	592	-347,69	-8,19	-8,31	130
Şanlıurfa	292,49	572,77	1.912	980	-280,28	-5,98	-6,28	213
Ağrı	214,29	283,33	1.401	1.061	-69,04	-1,15	-1,63	84
Erzurum	268,64	300,85	1.753	1.563	-32,21	-0,61	-0,84	118
Adana	209,33	214,67	1.368	1.335	-5,34	-0,11	-0,14	450
Hatay	218,90	213,41	1.432	1.468	5,49	0,11	0,14	164
İstanbul	263,20	255,76	1.721	1.771	7,44	0,12	0,16	269
Gaziantep	255,67	247,42	1.671	1.724	8,25	0,18	0,20	97
Samsun	253,23	239,03	1.655	1.752	14,20	0,31	0,37	310
Malatya	221,62	204,50	1.450	1.572	17,12	0,31	0,39	111
Trabzon	256,68	235,48	1.678	1.829	21,20	0,37	0,52	217
Aydın	270,07	248,30	1.766	1.923	21,77	0,39	0,60	147
Antalya	284,78	260,87	1.861	2.030	23,91	0,33	0,59	138
Manisa	233,44	208,04	1.525	1.710	25,40	0,46	0,69	311
Ankara	338,39	312,50	2.209	2.387	25,89	0,45	0,60	112
Tekirdağ	304,17	276,39	1.984	2.181	27,78	0,49	0,71	72
Kocaeli	341,03	312,82	2.236	2.443	28,21	0,51	0,72	39
Kastamonu	233,53	205,20	1.525	1.735	28,33	0,61	0,80	173
Konya	252,03	222,76	1.646	1.862	29,27	0,56	0,77	246
İzmir	220,19	189,20	1.439	1.675	30,99	0,63	0,81	213
Kırıkkale	265,89	234,11	1.737	1.970	31,78	0,60	0,78	129
Bursa	259,83	228,03	1.699	1.934	31,80	0,57	0,84	239
Balıkesir	304,30	267,74	1.992	2.268	36,56	0,71	1,02	93
Kayseri	297,37	257,89	1.943	2.239	39,48	0,68	0,99	228
Zonguldak	332,18	291,95	2.169	2.468	40,23	0,72	1,01	174
Ortalama	256,61	272,16	1.677	1.706	-15,55	-0,29	-0,39	4.584

Tablo: 10
Elektrik İçin Maliyet Odaklı Tarifenin Bölgelere Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi

Bölgeler	Ortalama Harcama (1.000.000TL)	Ortalama Tüketim (kWs)	Kazanç/Kayıp (1.000.000TL)	Kazanç/Kayıp Gelir Payı (%)	Kazanç/Kayıp Harcama Payı (%)	Hane Halkı Sayısı	
	-Temel- -Senaryo-	-Temel- -Senaryo-					
Güneydoğu Anadolu	265,91	500,00	1.735	1.029	-234,09 -5,18	-5,42	440
Ortadoğu Anadolu	231,19	402,29	1.511	1.107	-171,10 -2,85	-3,97	218
Kuzeydoğu Anadolu	246,04	293,56	1.607	1.354	-47,52 -0,85	-1,19	202
Akdeniz	224,73	223,40	1.473	1.491	1,33 0,02	0,03	752
İstanbul	263,20	255,76	1.721	1.771	7,44 0,12	0,16	269
Doğu Karadeniz	256,68	235,48	1.678	1.829	21,20 0,37	0,52	217
Ege	236,96	210,13	1.550	1.745	26,83 0,50	0,72	671
Batı Karadeniz	269,41	243,53	1.757	1.937	25,88 0,53	0,69	657
Batı Anadolu	278,77	250,84	1.822	2.026	27,93 0,52	0,70	358
Doğu Marmara	271,58	240,29	1.774	2.006	31,29 0,56	0,82	278
Batı Marmara	304,24	271,52	1.989	2.230	32,72 0,61	0,88	165
Orta Anadolu	285,71	249,58	1.869	2.142	36,13 0,64	0,90	357
Genel Ortalama	256,61	272,16	1.677	1.706	-15,55 -0,29	-0,39	4.584

harcamaları yaklaşık 17 milyon TL artarken, bir sonraki dilimdeki yoksullar yaklaşık yıllık ortalama 7 milyon TL daha fazla elektrik ödemesi yapmaktadır. Diğer gelir dilimlerindeki hane halkları (sekizinci on'luk gelir dilimindekiler hariç) tarife değişikliğinden kazançlı çıkmaktadır. En zengin dilimde daha az ödeme şeklindeki kazanç 5,33 milyon TL iken, bu grubu takip eden dilimde anılan değer 4,26 milyon TL'dir. Kazanç ve kayıpların hane halklarının gelir ve hane halkı toplam harcamaları içerisindeki payına bakıldığından yoksulların tarife değişikliğinden daha çok etkilendiği göze çarpmaktadır. En yoksul ilk dilimde kaybın kullanılabilir gelir içerisindeki payı %0,6, ikinci dilimde ise %0,1 iken, en zengin dilimde kazancın payı %0,02 düzeyindedir. Kayıp ve kazançların hane halkı toplam harcamalarındaki dağılımı, gelir içerisindeki dağılıma benzer bir dağılım göstermektedir. Sonuç olarak reformun yoksul kesim üzerindeki muhtemel refah kaybı etkisi zengin kesime kıyasla oldukça yüksektir.

Ayrıca elektrik harcaması yapan hane halkı içerisindeki gıda ve gıda dışı yoksul 4.584 hane halkın gelir dilimlerine göre dağılımına bakıldığından, %77'sinin en yoksul ilk dört gelir diliminde, yaklaşık %50'sinin en yoksul ilk iki gelir diliminde olduğu görülmektedir. Bu durum, yeni tarifeden en olumsuz etkilenen hane halklarının bu en yoksul ilk iki gelir dilimlerindeki gıda ve gıda dışı yoksullar olduğunu göstermektedir.

Söz konusu hane halkları ile birlikte Van, Şanlıurfa, Mardin illerinde yaşayanlar ile üçten fazla çocuğu olan kalabalık aileler tarife artışından en olumsuz etkilenen kesimlerdir (Tablo 12). Üçten fazla çocuğu sahip ailelerin elektrik harcaması yaklaşık yıllık ortalama 46 milyon TL artarken, tek yetişkinli ve çocuklu ailelerin harcamaları, sırasıyla, yaklaşık 29 milyon TL ve 9 milyon TL, ataerkil veya geniş ailelerinki ise (en az bir çocuk 18'den büyük) yaklaşık 27 milyon TL artmaktadır. Üçten fazla çocuklu ailelerin kayıplarının kullanılabilir gelir ve toplam hane halkı harcamaları içerisindeki payı %1'e yaklaşmaktadır. Tek yetişkinli ailelerde ise, kayıpların kullanılabilir gelir içerisindeki payı, sırasıyla, yaklaşık %0,6 ve %0,3 iken, ataerkil veya geniş ailelerde anılan toplam kayıp yaklaşık %0,5'tir. Buna karşın iki çocuklu çekirdek ailelerin ortalama kazancı (daha az elektrik harcaması) yaklaşık 6 milyon TL iken, bunun gelir ve harcama içerisindeki payı yaklaşık olarak, sırasıyla, ortalama %12 ve %17'dir.

Hane halkı reisinin eğitim durumuna göre bakıldığından ise, lise dengi meslek okul mezunu olanlar hariç, bütün hane halklarının yeni tarifeden zararlı çıktığı görülmektedir (Tablo 13). Hane halkı reisinin eğitim düzeyi düşük olan hane halkları, tarife değişikliğinden daha fazla olumsuz etkilenmektedir. En yüksek kayıp 214,5 milyon TL ile ilköğretim mezunlarındadır. Bu grubu 65,68 milyon TL ile okur-yazar olmayan kesim takip etmektedir. Bu iki grubun kayıplarının kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki oranları, sırasıyla %12,6 ile %7,9 ve %1,5 ile %1,9'dur.

Tablo: 11
Elektrik için Maliyet Odaklı Tarifenin Gelir Dilimlerine Göre Etkisi

Gelir Dilimleri	Ortalama Harcama (1.000.000TL)		Kazanç/Kayıp (1.000.000TL)	Kazanç/Kayıbın		Hane Halkı Sayısı	Gıda ve Gıda Dışı Yoksulların Dağılımı
	-Temel-	-Senaryo-		Gelir Payı (%)	Harcama Payı (%)		
1	222,28	239,34	-17,06	-0,63	-0,45	1.876	1.344
2	262,40	269,87	-7,47	-0,17	-0,16	1.875	1.031
3	284,65	281,45	3,20	0,06	0,06	1.876	710
4	305,81	303,14	2,67	0,04	0,04	1.877	487
5	327,82	324,61	3,21	0,04	0,05	1.873	396
6	347,55	344,35	3,20	0,04	0,04	1.876	248
7	368,14	366,01	2,13	0,02	0,02	1.877	161
8	414,09	414,62	-0,53	0,00	-0,01	1.874	118
9	450,13	445,87	4,26	0,03	0,03	1.875	68
10	576,00	570,67	5,33	0,02	0,02	1.875	21
Ortalama	355,87	355,98	-0,11	0,00	0,00	18.754	4.584

Tablo: 12
Elektrik için Maliyet Odaklı Tarifenin Hane Halkı Tipine Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi

Hane halkı Tipi	Ortalama Harcama (1.000.000TL)		Ortalama Tüketim (kWs)		Kazanç/Kayıp (1.000.000TL)	Kazanç/Kayıbın Gelir Payı (%)		Hane Halkı Sayısı
	-Temel-	-Senaryo-	-Temel-	-Senaryo-		Harcama Payı (%)		
Bir arada yaşayan akrabalar	226,67	298,89	1.483	1.316	-72,22	-2,23	-2,52	9
Üç ve daha fazla çocuklu çekirdek aile – en az bir çocuk 18 yaşından büyük	298,44	347,44	1.944	1.867	-49,00	-0,77	-1,02	449
Üç ve daha fazla çocuklu çekirdek aile – çocuklar 18 yaşından küçük	262,06	304,82	1.715	1.655	-42,76	-0,82	-0,98	912
Tek yetişkinli aile – en az bir çocuk 18 yaşından büyük	233,33	262,79	1.525	1.496	-29,46	-0,64	-0,88	129
Ataerkil veya geniş aile – en az bir çocuk 18 yaşından büyük	300,27	327,08	1.969	1.980	-26,81	-0,36	-0,56	373
Bir arada yaşayan öğrenci, işçi vb. haneler	284,00	305,00	1.856	1.794	-21,00	-0,42	-0,70	3
Ataerkil veya geniş aile – çocukların hepsi 18 yaşından küçük	301,47	312,50	1.968	2.017	-11,03	-0,17	-0,24	544
Tek yetişkinli aile – çocukların hepsi 18 yaşından küçük	227,87	236,89	1.490	1.516	-9,02	-0,26	-0,29	122
Tek çocuklu çekirdek aile – çocuk 18 yaşından büyük	253,42	255,90	1.655	1.729	-2,48	-0,05	-0,07	161
Tek çocuklu çekirdek aile – çocuk 18 yaşından küçük	223,50	221,86	1.460	1.547	1,64	0,04	0,05	366
İki çocuklu çekirdek aile – en az bir çocuk 18 yaşından büyük	266,67	260,92	1.744	1.851	5,75	0,10	0,15	174
İki çocuklu çekirdek aile – çocuklar 18 yaşından küçük	241,29	234,58	1.579	1.679	6,71	0,13	0,18	746
Cekirdek aile - çocuksuz	191,79	182,82	1.253	1.347	8,97	0,22	0,34	390
Tek yetişkinli aile - çocuksuz	144,44	132,41	947	1.042	12,03	0,50	0,68	108
Ataerkil veya geniş aile - çocuksuz	271,43	259,18	1.777	1.900	12,25	0,21	0,33	98
Ortalama	256,61	272,16	1.677	1.706	-15,55	-0,29	-0,39	4.584

Tablo: 13
Elektrik için Maliyet Odaklı Tarifenin Hane Halkı Reisi Eğitim Durumuna Göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullara Etkisi

Hane Halkı Reisi Eğitim Durumu	Ortalama Harcama (1.000.000TL)		Ortalama Tüketim (kWs)		Kazanç/Kayıp (1.000.000TL)	Kazanç/Kayıbın Gelir Payı (%)		Hane Halkı Sayısı
	-Temel-	-Senaryo-	-Temel-	-Senaryo-		Gelir Payı (%)	Harcama Payı (%)	
Okur-yazar olup bir okul bitirmemiş 2 yıllık yüksekokul	İlköğretim	204,00	418,50	1.333	800	-214,50	-12,62	-7,92
	Okur-yazar değil	230,93	296,61	1.503	1.352	-65,68	-1,53	-1,87
	Lise	267,92	300,63	1.751	1.736	-32,71	-0,55	-0,78
	Orta dengi meslek	233,06	262,53	1.523	1.507	-29,47	-0,63	-0,82
	Ortaokul	240,71	258,57	1.573	1.568	-17,86	-0,25	-0,41
	İlkokul	271,11	288,89	1.775	1.809	-17,78	-0,29	-0,42
	Lise dengi meslek	267,94	275,12	1.744	1.793	-7,18	-0,13	-0,17
	4 yıllık yüksekokul,fakülte	260,61	265,10	1.704	1.771	-4,49	-0,08	-0,11
	Ortalama	283,02	283,02	1.844	1.934	0	0,00	0,00
		256,58	294,74	1.676	1.651	-38,16	-0,40	-0,83
		256,61	272,16	1.677	1.706	-15,55	-0,29	-0,39
								4.584

3.1.4. Elektrik Tarifesine Dair Değerlendirme

Gerek ulusal tarifenin, gerekse reform sonrası il bazındaki tarifelerin elektrik işletmelerinin sermaye yatırımlarını karşılayacak seviyelerde olması, işletmelerin hayatı kalması meselesinin Türkiye'de bir sorun olmadığına işaret etmektedir. Ancak artan tarifeler nedeniyle yoksul olup tüketimini kısacak hane halklarına yönelik olarak önlem alınması gerekmektedir.

Bölüm 5.1.3'te detayları verilen önlemlerden birisi, yoksul hane halklarının bir devlet kurumu ya da bizzat elektrik işletmesi tarafından tespit edilerek, elektrik tüketimini sürdürbilmelerini ve elektrik faturasını ödeyebilmelerini sağlayacak şekilde nakit transferi yapılmasıdır. Ne var ki, nispeten daha iyi olmasına rağmen bu yöntem, yüksek idari maliyetlere katlanılmasını gerektirmektedir. Ayrıca, aldığı nakit yardım yoksulun başka ihtiyaçlarını karşılamak üzere harcama ihtiyalî de bulunmaktadır.

Yoksulların tespit edilebilmesi halinde, yoksullara yönelik özel bir tarife belirlenip uygulanması ve esnek ödeme koşulları sağlanması izlenebilecek diğer bir yoldur. Böyle bir tespitin yapılamadığı durumlarda, çok sayıda ülkede yaygın olarak uygulandığı şekliyle, bir artan dilimli tarife belirlenmesi yoluna gidilebilir. Böyle bir tarifenin ilk dilim tüketimi uluslararası standartlara göre yıllık 1.200kWs (aylık 100kWs) ile sınırlandırılarak, bu dilimdeki tüketimler özellikle yoksulların elektrik tüketimini sürdürbilmesi için ya bedava ya da çok düşük bir fiyattan sunulabilir. İşletme ve yatırım masrafları sonraki dilim(ler)deki daha yüksek fiyattan tarifelendirilen elektrik tüketimleri ile karşılaşma yoluna gidilebilir.

3.2. Doğalgaz Harcamaları ve Yoksulluk

Gelir dilimlerine göre doğalgaz harcamalarının kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payına bakıldığından, gelir düzeyi arttıkça hane halklarının hem ortalama harcamalarının, hem de miktar cinsinden doğalgaz tüketimlerinin artmakta olduğu görülmektedir. Beklendiği gibi gelir düzeyi düştükçe hane halkı doğalgaz harcamalarının kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payı azalmaktadır. En yoksul hane halkları (%8), en zengin hane halklarının kullanılabilir gelirlerinden ayırdıkları payın (%1,82) yaklaşık dört katını doğalgaz tüketimleri için harcamaktadırlar. Bu iki grup arasında doğalgaz harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı bakımından fark daha düşük olup, iki kattan biraz fazladır. Diğer bir ifadeyle, zenginler ile yoksullar arasındaki doğalgaz harcaması farkı azdır.

Hane halkı doğalgaz harcaması, 2003 yılı itibarıyla m^3 başına ortalama 370.000 TL üzerinden yıllık ortalama 697 milyon TL'dir. En yoksul kesimin yıllık ortalama doğalgaz harcaması 453 milyon TL iken, en zengin kesimin yıllık ortalama harcaması 1.080 milyon TL'dir. Buna ek olarak en yoksul ilk dört dilimin ortalaması, Türkiye geneli doğalgaz harcaması ortalaması olan 697 milyon TL'den düşüktür.

Doğalgaz harcamasının toplam hane halkı gelirleri ve toplam hane halkı harcamaları içerisindeki payının ortalamaları sırasıyla %3,62 ile %4,50'dir. Türkiye genelinde ortalama tüketim miktarı ise 1.884 m^3 'dir. İlk beş gelir diliminin altındaki hane halklarının tüketimleri ortalama tüketim miktarının altında iken, en zengin gelir diliminin yıllık ortalama tüketimi 2.910 m^3 'dir.

Doğalgaz harcamalarının hane halkı tipine göre dağılımına bakıldığından, kullanılabilir gelirlerine oranı ve toplam harcamalar içerisindeki payı bakımından bir arada yaşayan öğrenci, işçi vb.lerin en yüksek harcamayı yapmakta olduğu görülmektedir. Bu oranlar sırasıyla %7,34 ve %8,55'tir. Anılan oranlarda bu grubu %4,33 ve %5,30 ile çocuksuz ataerkil geniş aileler, %4,14 ve %5,3 ile en az bir çocuğu 18 yaşından küçük ataerkil veya geniş aileler takip etmektedir. Bu hane halkı tiplerinin yıllık ortalama doğalgaz harcamaları, sırasıyla, 800 milyon TL, 945 milyon TL ve 728 milyon TL olup, Türkiye ortalamasının üstündedir.

Hane halkı reisinin eğitim durumu bakımından ele alındığında ise, doğalgaz harcamasının kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payının eğitim seviyeleri arasında hemen hemen aynı ve ortalamaya yakın bir değerde olduğu görülmektedir (%4,5). Lise ve üstü eğitim gruplarının ortalama hane halkı harcaması Türkiye ortalamasının üstünde iken, lise dengi meslek okulları mezunlarının altındaki eğitim grupları ortalamanın altında yer almaktadır. Hane halkı reisi okuryazar olmayan hane halklarında ortalama doğalgaz harcaması yıllık 561 milyon TL ve ortalama tüketim 1.519 m^3 iken, bu tüketimin gelir içerisindeki payı %4,78 ve harcama içerisindeki payı %5,2'dir.

Beklendiği gibi, eğitim düzeyi arttıkça ortalama doğalgaz harcaması ve tüketim miktarı artarken, doğalgaz harcamalarının kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payı azalmaktadır. Hane halkı reisinin eğitim düzeyi yüksek lisans ve doktora seviyesinde olanların ortalama hane halkı doğalgaz tüketim harcaması, 130 milyon TL ile Türkiye ortalamasının yaklaşık olarak iki katına ulaşmakta ve tüketim miktarı da benzer şekilde 3.500 m^3 olmaktadır. Buna karşın, bu harcamaların kullanılabilir gelir ve toplam harcamalar içerisindeki payı %3,12 ve %3,50 ile Türkiye ortalaması olan %3,62 ve %4,50'nin altında seyretmektedir.

Ancak, sosyal transferler bakımından ele alındığında durum değişmektedir (Tablo-14). Zira gıda ve gıda dışı yoksullar toplam harcamalarının %7,07'sini doğalgaz için harcamaktadırlar. Ayrıca, doğalgaz yoksulu olup, kullanılabilir gelirinin %15'ini doğal gaza harcayan 194, toplam harcamalarının yaklaşık %15'ini doğalgaz için harcayan 253 hane halkı bulunmaktadır. Söz konusu doğalgaz yoksulu 253 hane halkının 97'si İstanbul, 96'sı Ankara, 53'ü Bursa ve yedisi Kocaeli'dedir. Bunların sadece %7'si en fakir ilk dört dilimde yer almaktadır. Bu da doğalgaz kullanımının gelir düzeyi düşük hanelerde kullanımının düşük olduğuna işaret etmektedir.

Tablo: 14
Sosyal Transferler, Yoksulluk ve Doğalgaz Harcaması

Yoksulluk ve Sosyal Transfer Kriterleri	Ortalama Harcama (TL)	Ortalama Tüketim (m ³)	Ortalama Harcamaların Kullanılabilir İçindeki Gelir Payı (%)	Ortalama Harcamaların Toplam Harcamalar İçindeki Payı(%)	Hane Halkı Sayısı
Yoksul Değil (Gıda+Gıda Dışı)	707.576.706,3	1.904,91	3,63	4,50	1597
Yoksul	321.212.121,2	869,39	4,19	7,07	33
Ortalama	697.055.214,7	1.883,95	3,64	4,52	1630
Yoksul Değil (Gaz Yoksulu-Gelir İçindeki Payı >=10)	57.033.4261,8	1.541,03	2,80	3,56	1436
Yoksul	1.634.020.619,0	4.422,22	15,02	14,09	194
Ortalama	696.932.515,3	1.883,95	3,62	4,50	1630
Yoksul Değil (Gaz Yoksulu-Harcama İçindeki Payı >=10)	530.137.981,1	1.433,49	2,63	3,24	1377
Yoksul	1.604.743.083,0	4.335,64	11,37	14,76	253
Ortalama	696.932.515,3	1.883,95	3,62	4,50	1630
Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı	708.571.428,6	1.916,10	3,73	4,57	1225
Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Değil	661.728.395,1	1.786,69	3,30	4,28	405
Ortalama	696.932.515,3	1.883,95	3,62	4,50	1630
Yeşil Kart Yok	698.393.077,9	1.892,14	3,61	4,48	1618
Yeşil Kart Var	288.333.333,3	779,46	3,43	3,77	12
Ortalama	695.374.233,1	1.883,95	3,61	4,48	1630
Yaşlı Aylığı Almayan	697.530.864,2	1.880,31	3,62	4,50	1620
Yaşlı Aylığı Alan	915.000.000,0	2.473,76	5,23	5,58	10
Ortalama	698.865.030,7	1.883,95	3,63	4,51	1630
Dul Yetim Öksüz Aylığı Almayan	713.324.360,7	1.931,91	3,63	4,51	1486
Dul Yetim Öksüz Aylığı Alan	513.888.888,9	1.389,05	3,44	4,09	144
Ortalama	695.705.521,5	1.883,95	3,62	4,48	1630

3.3. Su Tarifelerinin Yapısı ve Su Tüketimine Etkileri

Hem 2003'te hem de günümüzde Türkiye'deki çoğu ilde belediyeler su için çok dilimli tarifeler uygulamaktadır. TÜİK'in "2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi"ndeki 26 ilden 22'si için su tarifelerini temin etmek mümkün olmuştur. Dilim sayıları, dilim aralıkları ve ilk dilim aralıkları aynı olanların ortalaması su tüketim fiyatları bakımından tarifeler büyük farklılıklar göstermekte ve bu durum tüketim düzeyini önemli ölçüde etkilemektedir (Tablo 15).

Bölüm 2.6.'te bölgeler ve bölgeler içi gelir dağılımına göre hane halkı su harcamalarına bakıldığından, su yoksullüğünün yoksul gelir dilimlerinde yaygın olduğu görülmüştür. Giriş bölümünde belirtildiği gibi, su kayıp/kaçak oranı Türkiye'de %55'e tekabül etmektedir. Kayıp/kaçak oranı bazı illerde %70'in üstüne çıkmaktadır. Kayıp/kaçak maliyetinin dâhil edilmesi halinde su tüketiminin çok pahalı hale geleceği açıktır. Ancak, böyle bir durumda su şebekesi kayıp/kaçaklarının tarife dilimlerine nasıl yansıtılacağı, ilgili belediye meclislerinin takdirine kalmıştır. Beklentimiz, en azından tarife ilk diliminin belediyeler tarafından, giriş bölümünde belirtilen su yoksulluk sınırı olan yıllık 120 m^3 (aylık 10 m^3) ile sınırlandırılmış ve bu dilimdeki su tüketimlerinin tipki elektrik tüketimindeki önerimizde olduğu gibi bedava ya da çok düşük bir tarifeden tüketime sunulmuş olmasıdır. Bu şekilde su işletmesinin maliyetlerini ya bu sınırın ötesinde su tüketenlerden ya da devletten aldığı mali yardımlardan karşılaması beklenmektedir.

Tespit edilebilen şebeke kayıp/kaçak maliyetlerinin dikkate alınmasının tarifeyi önemli ölçüde artıracağını söylemenin ötesine geçemediğimiz ve devletin su ile ilgili yoksullara yönelik herhangi bir mali desteğinin olmadığını bildiğimiz bu noktada, amacımız, mevcut tarife dilimleri ve fiyatlarının belediyeler tarafından yoksulların tüketim düzeyi dikkate alınarak ve sosyal kaygılarla belirlenip belirlenmediğini değerlendirmektir.

Bunun için il belediyelerinin su maliyetlerini tarife dilimlerine nasıl yayıklarına, giriş bölümünde belirtilen arz maliyetlerini karşılama ölçütleri çerçevesinde bakılmıştır. Ayrıca, özellikle yoksul olmayanların tüketimlerini dikkate alarak, gıda ve gıda dışı yoksul olan 2.822 hane halkın su tüketim miktarları ve su harcamalarının toplam harcamalardaki payına göre su yoksulluğu durumu incelenmiştir.

3.3.1. Arz Maliyetlerini Karşılama ve Yoksulluk Bakımından Su Tarifeleri

2003 yılı tarifelerini dilim sayısı bakımından tek dilimli ve çok dilimli tarifeler olarak iki grup altında incelemek mümkündür. Çok dilimli tarifelerden bir kısmı dilim aralıklarının genişliği nedeniyle, fiilen tek dilimli tarife gibi etki yaratmaktadır. İçme suyu, hiç bir ilde bedava sunulmamaktadır. İlk dilimleri itibarıyla Türkiye'deki en düşük su tarifesinin uygulandığı (270.000 TL) Van ve Aydın

Tablo: 15
2003 Yılı Su Tarifeleri

Belediyeler	Dilim Sayısı	Tarife Dilimleri ($m^3/yıl$)					Ortalama Yıllık Tarife KDV Dâhil (TL/ m^3)				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Şanlıurfa	1						594.915				
Mardin	1						675.000				
Adana	1						1.166.694				
Tekirdağ	1						1.298.700				
Zonguldak	1						1.649.912				
Van	3	0-2400	2401-4800	>4801			270.000	1.512.000	2.160.000		
Ağrı	2	0-1200	>1201				432.000	540.000			
Kırıkkale	4	0-600	601-1200	1201-2400	>2401		648.484	1.378.031	2.067.045	3.031.665	
Kastamonu	3	0-600	601-1200	>1201			864.000	3.780.000	4.320.000		
Trabzon	2	0-600	>601				1.114.074	4.478.150			
Antalya	2	0-600	>601				2.061.365	4.433.964			
Malatya	3	0-360	361-600	>601			307.800	972.000	1.728.000		
Gaziantep	3	0-240	241-2160	>2161			1.922.400	2.516.400	3.877.200		
İzmit	2	0-180	>181				724.442	1.424.896			
İstanbul	3	0-180	181-1200	>1201			1.231.200	2.068.200	4.320.000		
Manisa	3	0-120	121-360	>361			393.120	842.400	2.106.000		
Samsun	4	0-120	121-240	241-360	>361		589.500	875.700	1.156.500	1.442.700	
Ankara	3	0-120	121-360	>361			850.033	2.178.181	3.289.299		
Bursa	2	0-120	>121				1.167.259	2.334.517			
İzmir	4	0-120	121-240	241-1200	>1201		1.700.390	3.176.008	4.666.271	5.554.983	
Aydın	5	0-60	61-360	361-600	601-1200	>1201	270.000	1.134.000	2.322.000	3.564.000	5.508.000
Balıkesir	4	0-60	61-120	121-240	>241		783.000	1.096.200	2.427.300	3.640.950	

Tablo: 16
2003 Yılı Su Tarifelerine göre Gıda ve Gıda Dışı Yoksullar İçin Tarife Tahlili

Belediyeler	Dilim Sayısı	Tarife Dilimleri (m ³ /yıl)		Ortalama Yıllık Tarife KDV Dâhil (TL/m ³)		Yoksul Olmayanlar			Gıda ve Gıda Dışı Yoksul					
		1	2	Şbk K/K	Yoksulun Ödediği Ortalama Tarife (TL/m ³)		Yıllık Ortalama Tüketicim (m ³)	Yıllık Ortalama Kişi Başına Tüketicim (m ³)	HH Sayısı	Yıllık Ortalama Tüketicim (m ³)	Yıllık Ortalama Kişi Başına Tüketicim (m ³)	Toplam Harcamalara Göre Su Yoksulluğu (%)	HH Sayısı	
					1	2								
Şanlıurfa	1			594.915	75%	594.915	301,19	71,13	268	206,31	36,73	2,81	205	
Mardin	1			675.000		675.000	271,53	57,64	126	154,93	25,41	2,40	126	
Adana	1			1.166.694	75%	1.166.694	174,20	50,18	851	132,67	33,19	4,06	341	
Tekirdağ	1			1.298.700		1.298.700	216,72	70,82	355	136,28	43,19	4,77	55	
Zonguldak	1			1.649.912		1.649.912	161,26	51,63	306	135,07	35,35	5,51	90	
İzmir	4	0-120	121-240	1.700.390	3.176.008	51%	1.700.390	115,46	38,95	1.236	97,76	25,96	4,56	209
Gaziantep	3	0-240	241-2160	1.922.400	2516400	72%	1.922.400	224,52	51,27	174	126,12	25,95	5,76	76
Kırıkkale	4	0-600	601-1200	648.484	1.378.031		648.484	344,22	106,11	268	289,61	70,53	4,70	98
Kastamonu	3	0-600	601-1200	864.000	3.780.000		864.000	204,69	64,90	261	139,46	41,26	3,33	97
Trabzon	2	0-600	>601	1.114.074	4.478.150	83%	1.114.074	173,09	49,95	623	145,61	37,95	3,87	123
Antalya	2	0-600	>601	2.061.365	4.433.964	61%	2.061.365	159,12	50,48	517	110,07	26,39	5,68	112
Ağrı	2	0-1200	>1201	432.000	540.000		432.000	415,31	103,69	119	386,67	78,85	3,77	49
Van	3	0-2400	2401-4800	270.000	1.512.000		270.000	455,49	95,49	109	377,97	62,48	2,24	57
İstanbul	3	0-180	181-1200	1.231.200	2.068.200	35%	1.231.200	219,68	68,93	1.923	169,15	37,73	4,99	195
Bursa	2	0-120	>121	1.167.259	2.334.517	31%	1.167.259	142,77	43,46	654	119,15	32,48	4,08	202
Malatya	3	0-360	361-600	307.800	972.000		315.079	443,89	134,55	317	365,16	84,42	3,69	88
İzmit	2	0-180	>181	724.442	1.424.896	45%	876.055	260,83	77,15	321	230,84	65,83	5,13	35
Aydın	5	0-60	61-360	270.000	1.134.000	47%	839.564	222,12	81,84	406	178,88	49,38	3,98	135
Balıkesir	4	0-60	61-120	783.000	1.096.200		957.757	165,59	60,28	411	137,88	44,60	4,56	73
Manisa	3	0-120	121-360	393.120	842.400	66%	611.069	287,20	94,64	449	235,30	67,21	3,93	212
Samsun	4	0-120	121-240	589.500	875.700	52%	705.108	250,99	75,81	239	203,08	49,17	3,67	124
Ankara	3	0-120	121-360	850.033	2.178.181		1.192.255	221,78	67,88	932	163,31	38,23	4,59	120
Ortalama							211,71	64,67	10.865*	175,59	42,34	4,11	2822*	

Not: Şbk K/K (Şebeke Kayıp/Kaçak Oranları); HH (Hane Halkı); * Toplam

Su İşletmesinin Maliyetleri Karşılama Eşikleri (Komives et al., 2005: 20)

0-305.000 TL/m ³	İşletme-bakım maliyetleri karşılamıyor.
305.000-610.000 TL/m ³	İşletme-bakım maliyetleri karşılıyor.
610.000-1.525.000 TL/m ³	İşletme-bakım ve yatırım maliyetlerinin çoğunu karşılıyor.
>1.525.000 TL/m ³	Önemli yatırımlar maliyetlerini karşılamaya yetiyor.

Not: \$ 1=1.525.000 TL (2003 yılı için ortalama)

illeri dışında, tarife ilk dilimlerinin işletme-bakım ve yatırım maliyetlerini değişik ölçülerde karşılayacak şekillerde belirlendiği ama tarifeler belirlenirken yoksulların tüketim düzeylerinin dikkate alınmadığı görülmektedir.

Ayrıca, bu tarifeler üzerinden su için yaptıkları harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payına bakıldığından ve su yoksulluğu eşik değeri %4 yerine %3 olarak alındığında Van, Mardin ve Şanlıurfa dışındaki illerde yaşayan bütün gıda ve gıda dışı yoksulların aynı zamanda su yoksulu oldukları görülmektedir (Tablo 16).

Dahası, ilk tüketim diliminin genişliği ve fiyatlama politikası, illerde yoksul ve yoksul olmayanların su tüketimlerini birbirine yaklaştırarak kötü bir su idaresi örneği vermektedir. Tüketiciler muhtemelen su tarife ve dilim eşiklerinden habersiz oldukları için tüketimlerini ayarlayamamakta ve su israfına neden olmaktadır.

3.3.2. Tek Dilimli Su Tarifeleri ve Su Tüketimi

Şanlıurfa, Mardin, Adana, Tekirdağ ve Zonguldak'ta tek dilimli tarife uygulanmaktadır (Tablo 16). Dolayısıyla, gelir durumuna bakılmaksızın yoksul olsun olmasın bu illerde herkes m^3 başına aynı tarifeden su tüketmektedir. 5 ilde 595.000 TL ile 1.650.000 TL arasında değişmekte olan tarifeler Şanlıurfa'da işletme-bakım masraflarının, diğer illerde işletme-bakım dâhil yatırım masraflarının karşılaşmasına yetecek düzeydedir.

Tek dilimli tarifelerden en düşüğü olmasına rağmen, su tüketiminden m^3 başına 594.915 TL alınan Şanlıurfa'da işletme-bakım giderleri kolayca karşılanabilemektedir. Mardin'de m^3 başına su tüketiminden alınan 675.000 TL ile sadece işletme-bakım değil yatırım maliyetleri de karşılanabilemektedir. Tablo 8'de görüldüğü üzere, kişi başına düşen Gayri Safi Milli Hâsilaları (GSMH) Türkiye ortalamasının neredeyse yarısı olan Şanlıurfa (kişi başı 860.000 TL) ve Mardin illerindeki (kişi başı 700.000 TL) hane halkları için bu tarifelerin yoksul odaklı hazırlanmamış oldukları anlaşılmaktadır. Zira her ne kadar miktar olarak su yoksulluk sınırının üstünde su tüketiyor olsalar da, bu tarife üzerinden Şanlıurfa'da gıda ve gıda dışı yoksullar yoksul olmayanlara kıyasla sadece yıllık ortalama 95 m^3 (kişi başına 34 m^3) daha az su tüketmektedir (Tablo 16). Bu bakımından Mardin'de yoksulların durumu daha kötüdür. Şanlıurfa ile hemen hemen aynı tarifeden su tüketmelerine rağmen Mardin'deki yoksullar hem Şanlıurfa'daki yoksullara oranla yıllık ortalama 50 m^3 (kişi başına 12 m^3) daha az su tüketmekte, hem de Mardin'deki yoksul olmayanların neredeyse yarısı kadar su tüketmektedirler.

Su tüketiminin m^3 başına 1.000.000 TL'nin üzerinde fiyatlandırıldığı Adana, Tekirdağ ve Zonguldak'ta, bu tarifelerle su ile ilgili önemli yatırımların çognunun karşılanması mümkün değildir. Kişi başına düşen GSMH'leri Türkiye ortalamasının biraz üzerinde olan Adana ve Zonguldak ile söz konusu ortalamanın nispeten daha yüksek olduğu Tekirdağ'da da tarifelerin yoksulları dikkate alınmadan hazırlandığı

görülmektedir. Zira bu pahalı tarifeler, gıda ve gıda dışı yoksulların yıllık ortalama su tüketim miktarlarının düşmesine ve harcamalar bakımından su yoksulu haline gelmelerine neden olmaktadır. Adana, Tekirdağ ve Zonguldak'taki gıda ve gıda dışı yoksullar toplam harcamalarının, sırasıyla, %4,06, %4,77 ve %5,51'ini su için harcayarak su yoksulu durumuna düşmektedir. Adana'da yoksul olmayanlar m^3 başına yaklaşık 1.167.000 TL tarife üzerinden 174 m^3 (kişi başına 50 m^3) su tüketirken, gıda ve gıda dışı yoksulların su tüketimi 133 m^3 'te (kişi başına 33 m^3) kalmaktadır. Bu durumda, gıda ve gıda dışı yoksullar ile yoksul olmayanların su tüketimi birbirine çok yakın olup, aradaki fark sadece 41 m^3 'tür (kişi başına 17 m^3). Su tarifesi Adana'dan biraz daha yüksek olan Tekirdağ'da, 1.299.000 TL'lik tarifeden gıda ve gıda dışı yoksul haneler yoksul olmayanlara göre, yıllık ortalama 81 m^3 (kişi başına 28 m^3) daha az su tüketmektedir. Beş il arasında en yüksek tarifeye ve Türkiye'deki en yüksek su tarifelerinden birine sahip olan Zonguldak'taki (1.650.000 TL) gıda ve gıda dışı yoksullar ise, yoksul olmayanlara kıyasla yıllık ortalama sadece 26 m^3 (16 m^3) daha az miktarda su tüketmektedir.

3.3.3. Tek Dilimli Gibi İşleyen Çok Dilimli Su Tarifeleri ve Su Tüketimi

Diğer taraftan, İzmir, Bursa, Gaziantep, Kırıkkale, Kastamonu, Trabzon, Antalya, Van ve Ağrı'da su tarifesi aslında dilimli olmasına rağmen düz oranlı tarife gibi etki yaratmaktadır. Bunun sebebi, birinci dilim tüketim aralığının geniş tutulması ve ilk dilim tüketimlerini fiyatlandırma politikasıdır. Burada belediyelerin tarife yapısı ve tüketim dilimleri bakımından çeşitli stratejiler uyguladıkları göze çarpmaktadır.

Örneğin, İzmir'deki tarife 4 dilimli bir yapıdadır. Ancak ilk dilim üst sınırı beklediğimiz gibi 120 m^3 olarak belirlenmiş olmasına rağmen, bu dilimdeki su tüketim fiyatı çok yüksek tutulmuştur (1.700.390 TL ile Türkiye'deki en yüksek üçüncü ilk dilim tarifesiidir). Bu da, hem gıda ve gıda dışı yoksulların, hem de yoksul olmayanların yıllık ortalama su tüketiminin 120 m^3 'ün altında ve birbirine yakın olmasına neden olmaktadır. Türkiye'de kişi başına düşen GSMH'si en yüksek ikinci il olmasına rağmen yüksek su tarifesi nedeniyle İzmir'deki gıda ve gıda dışı yoksullar toplam harcamalarının %4,56'sını su için harcayarak su yoksulu durumuna düşmektedir.

İki dilimli tarifesinin ilk dilimi su yoksulluğu sınırında belirlenmiş olmasına rağmen Bursa'daki ilk dilim su tüketimleri 1.167.259 TL gibi oldukça yüksek bir fiyattan tüketime sunulmaktadır. Bu tarife de, hanelerin su tüketim miktarlarını birbirine yaklaşıtmaktadır. Bu durumda, su yoksulluk sınırında (119 m^3) su tüketen gıda ve gıda dışı yoksullar aynı zamanda su yoksulu durumuna da düşmektedirler (%4,08).

İlk dilim tüketim sınırı yoksulluk sınırının iki katı olan ($240 m^3$) Gaziantep'te

de ilk dilimdeki su tüketimlerinin oldukça yüksek fiyatlandırılmış olması nedeniyle su tarifesi düz oranlı tarife gibi etki yaratmaktadır (1.922.400 TL ile Türkiye'deki en yüksek ikinci ilk dilim tarifesi). Keza, Gaziantep'te böyle yüksek bir tarifeden, hem gıda ve gıda dışı yoksulların, hem de yoksul olmayanların yıllık ortalama su tüketimi 240 m^3 'ün altında kalmaktadır. Yıllık ortalama su tüketimi, miktar olarak su yoksulluk sınırını biraz geçmiş olsa da (126 m^3), söz konusu hayli yüksek su tarifesi nedeniyle gıda ve gıda dışı yoksulların su tüketimleri, yoksul olmayanların yaklaşık yarısına tekabül etmektedir. Ayrıca, yüksek su tarifesi Gaziantep'teki gıda ve gıda dışı yoksulları Türkiye'deki en yüksek su harcamaları/toplam harcamaları oranı (%5,76) ile aynı zamanda su yoksulu haline getirmektedir.

Kırıkkale'de de, uygulanan dört dilimli tarifenin ilk dilim tüketim sınırının 600 m^3 şeklinde çok geniş belirlenmiş olması, tarifeyi fiilen tek dilimli tarifeye dönüştürmektedir. İlk dilimdeki tüketimlerin fiyatı nispeten düşük ama işletme-bakım masraflarını karşılayacak şekilde belirlenmiş olmasına rağmen (648.484 TL), Kırıkkale'de de bütün hanelerin yıllık ortalama su tüketimleri 600 m^3 sınırını aşmamaktadır. Gıda ve gıda dışı yoksulların yıllık ortalama su tüketim miktarı, yoksulluk sınırının iki katından fazla olmasına rağmen ($289,6\text{ m}^3$), yoksul olmayanların tüketiminden sadece 50 m^3 kadar düşüktür. Kırıkkale'deki gıda ve gıda dışı yoksullar toplam harcamalarının yaklaşık %5'ini suya harcadıkları için aynı zamanda su yoksuludur.

Su tüketim ilk diliminin üst sınırını 600 m^3 olarak belirleyen diğer üç ilden Kastamonu'da da su tüketimleri, ilk dilim tüketim sınırının içerisinde kalmaktadır. İlk dilimdeki su tüketimleri m^3 başına 864.000 TL'den fiyatlandırılan Kastamonu'da işletme-bakım masraflarının çoğu karşılanabilekmektedir. İlk dilimin çok geniş tutulması Kastamonu'da da hanelerin su tüketimini birbirine yaklaşımaktadır. Gıda ve gıda dışı yoksullar, su yoksulluğu miktarının üstünde ancak yoksul olmayanların yıllık ortalama yaklaşık 65 m^3 altında su tüketmektedir.

Su tüketim ilk dilim üst sınırını 600 m^3 olarak belirleyen Trabzon'da, durum pek farklı değildir. İlk dilim su tüketimi 1.114.074 TL'den fiyatlandırılan Trabzon'da gıda ve gıda dışı yoksullar ile yoksul olmayanların su tüketim miktarları (sırasıyla, 146 m^3 ve 173 m^3) yoksulluk sınırının üstünde olmasına rağmen, tüketim miktarları arasındaki fark oldukça küçüktür (27 m^3). Ayrıca, bu yüksek su tarifesinde, gıda ve gıda dışı yoksulların su harcamaları yoksulluk sınırına oldukça yakındır (%3,87).

Su tüketim ilk dilim üst sınırını 600 m^3 olarak belirleyen diğer il olan Antalya'da ilk dilim su tüketimi Türkiye'deki en yüksek tarife olan 2.061.365 TL'den tüketime sunulmaktadır. Bu yüksek tarife, Antalya'da hane halkı su tüketiminin 160 m^3 'ün altına sıkışmasına neden olmaktadır. Yoksul olmayanların yıllık ortalama su tüketimi, gıda ve gıda dışı yoksulların sadece 50 m^3 üstündedir. Antalya'daki gıda ve gıda dışı yoksullar, hem miktar (110 m^3), hem de harcama payı (%5,68) olarak

Türkiye'nin en fazla su yoksulluğu çeken hane halklarıdır.

Kişi başına düşen GSMH bakımından Türkiye ortalamasının çok altında bulunan Ağrı ve Van'da (450.000 TL ve 420.000 TL, Tablo 8) su ilk tüketim dilimleri diğer illere kıyasla çok daha geniş belirlenmiştir (sırasıyla, 1200 m³ ve 2400 m³). Bu aşılması güç tüketim sınırı nedeniyle, bu illerde de dilimli tarife filen tek dilimli tarifeye dönüşmektedir. Ağrı'da m³ başına 432.000 TL alınması su tüketiminin yoksulluk sınırının çok üstüne çıkmasına imkân verirken, işletme-bakım masraflarının ancak bir kısmı karşılanabilmektedir. Tarife ilk diliminin çok geniş olması, gıda ve gıda dışı yoksullar ile yoksul olmayanların yıllık ortalama su tüketimlerinin birbirine çok yakın olmasına neden olmaktadır (su tüketim farkı 28 m³). Buna rağmen gıda ve gıda dışı yoksullar, toplam harcamalar içerisindeki su harcama payı bakımından su yoksulluk sınırına yaklaşmaktadır (%3,77). Türkiye'deki en düşük ilk dilim tarifesinden (270.000 TL) su tüketimine imkân verilen Van'da da gıda ve gıda dışı yoksullar ile yoksul olmayanlar arasındaki yıllık ortalama su tüketimi birbirine yakın olup, aradaki su tüketim farkı sadece 78 m³'tür.

İlk tüketim dilimi yine geniş belirlenen (0–360 m³) Malatya'da benzer bir etki ortaya çıkmamaktadır. Bunun muhtemel nedeni, ilk dilim tarifesinin oldukça düşük tutulmuş olmasıdır (307.800 TL ile Aydın ve Van'dan sonra uygulanan en düşük ikinci ilk dilim tarifesi). Malatya'da ortalama su tüketimi, Van ve Ağrı illerindeki tüketim miktarlarına yakın seviyededir. Ayrıca, Malatya ve Ağrı illerinde hem yoksulun hem de yoksul olmayan kesimin ödediği ortalama tarife ile ortalama tüketimlerin benzer olması dikkat çekicidir. Söz konusu su tarifesinde, Malatya'da da gıda ve gıda dışı yoksullar ile yoksul olmayanlar arasındaki yıllık ortalama su tüketim farkı düşüktür (79 m³).

3.3.4. Çok Dilimli Su Tarifeleri ve Su Tüketimi

Çok dilimli tarife uygulayan illerden tarife ilk dilimi üst sınırını 180m³ olarak belirleyen iki il bulunmaktadır. Söz konusu iller İzmit ve İstanbul'dur.

İzmit'te ilk 180m³ su tüketimi 724.442 TL'den, bundan sonraki su tüketimleri ise iki misli fiyattan tüketicilere sunulmaktadır. Bu şekilde su tüketimlerinin ilk dilime doğru baskılantığı Izmit'teki yoksullar yıllık ortalama 231 m³ su tüketmektedir. İlk dilim sınırını aşan su tüketim miktarı dikkate alındığında yoksullar filen m³ başına ortalama 876.055 TL ödemektedirler. İzmit'te gıda ve gıda dışı yoksullar ile yoksul olmayanların yıllık ortalama su tüketimleri yakın olup aradaki fark sadece 30 m³'tür.

İşletme-bakım ve yatırım masraflarının çoğunu 180 m³'e kadar su tüketenlerden m³ başına aldığı 1.231.200 TL ile karşılamayı tercih eden İstanbul'da, gıda ve gıda dışı yoksullar su tüketimlerini ilk tarife sınırı içeresine yapmalarına rağmen (169 m³), yoksul olmayanlardan sadece 50 m³ daha az su tüketmektedir.

İstanbul'daki yüksek tarife nedeniyle, gıda ve gıda dışı yoksullar tüketim miktarı bakımından olmaya da harcama payı bakımından su yoksuludur (%4.99).

Çok dilimli tarife uygulayan illerden tarife ilk dilimini yoksulluk sınırının yarısı olan 60 m^3 olarak belirleyen iki il bulunmaktadır. Bu iller, Aydın ve Balıkesir'dir. Aydın'da bu miktara kadarki su tüketiminin m^3 'ü, Van'da olduğu gibi oldukça düşük bir fiyat olan 270.000 TL'den tüketime sunulmaktadır. Ancak, 61–360 m^3 aralığında olan ikinci tüketim dilimindeki fiyatın ilk dilimdeki tüketim fiyatının dört katı olması, yoksulların ve yoksul olmayanların su tüketimlerini ilk dilime doğru çekmeleri yönünde baskı yaratmaktadır. 179 m^3 ile yoksul olmayanlara göre 43 m^3 daha az miktarda su tüketen gıda ve gıda dışı yoksullar, ilk dilim sınırını aşan su tüketim miktarı dikkate alındığında fiilen m^3 başına 839.564 TL ödeyerek su yoksulluğu sınırına yaklaşmaktadır (%3,98). Her ne kadar ilk dilimdeki su tüketimleri bütün illere kıyasla en düşük tarifeden tüketime sunuluyor olsa da, yoksulların tüketimlerinin ilk tarife dilimini aşması nedeniyle, bu tarife ile Aydın'da su işletmesi işletme-bakım ve yatırım masraflarının büyük kısmını yoksul olmayanlarla birlikte yoksullara da ödetmektedir.

Birinci tarife dilim sınırını 60 m^3 , ikincisini ise 120 m^3 olarak belirleyen Balıkesir'de, ilk dilimdeki su tüketimleri Aydın'a kıyasla üç kat daha pahalı (783.000 TL), ikinci dilimdekiler ise neredeyse aynı fiyattan (1.096.200 TL) tüketime sunulmaktadır. Tarifeler Balıkesir'de de yoksulların tüketimlerini 60 m^3 ile sınırlırmaları yönünde baskı yaratmakta, yoksulların su tüketimlerini kismalarına ve su yoksulluğu sınırına doğru çekmelerine neden olmaktadır (138 m^3). Birinci dilimi aşan tüketimleri dikkate alındığı zaman fiilen m^3 başına 957.757 TL ödeyen Balıkesir'deki gıda ve gıda dışı yoksullar, harcamalar bakımından su yoksulu haline gelmektedir (%4.56).

Yukarıda tavsiye ettiğimiz gibi, ilk tarife dilimi tüketim üst sınırını 120 m^3 olarak belirleyen beş il bulunmaktadır. Söz konusu iller Manisa, Samsun, Ankara, Bursa ve İzmir'dir. Bunlardan Manisa'daki tarife üç dilimli olup, ilk dilimdeki tüketimler 393.120 TL'den, ikinci dilimdekiler ise 842.400 TL'den fiyatlandırılmaktadır. Üçüncü dilimdeki tüketimler için belirlenen çok yüksek fiyat (2.106.000 TL), hanelerin su tüketimini ilk iki dilime sıkıştırmaktadır. Bu tarifelerden gıda ve gıda yoksulları yıllık ortalama 235 m^3 ile yoksulluk sınırının iki katına yakın su tüketmektedir. Bu miktarın ilk 121 m^3 'ünü 393.120 TL'den, kalan 114 m^3 'ünü ise 842.400 TL'den tüketen Manisa'daki gıda ve gıda dışı yoksullar fiilen m^3 başına ödedikleri 611.069 TL ile harcamalar bakımından su yoksulluğu sınırına yaklaşmaktadır (%3.93).

Dört dilimli tarife uygulanan Samsun'da da tüketimler tarife nedeniyle ilk iki dilime sıkışmış durumdadır. İlk dilimdeki 589.500 TL'lik tarife nedeniyle gıda ve gıda dışı yoksullar Manisa'daki hane halklarına kıyasla yıllık ortalama 203 m^3 gibi

nispeten daha düşük miktarda su tüketmektedir. Gıda dışı yoksullar, ilk iki dilimdeki su tüketimleri için m^3 başına fiilen ödedikleri 705.108 TL'lik tarifeyle, su yoksulluğu sınırlından çok uzak degildir (%3,67).

121 m^3 'e kadarki su tüketimlerinin 850.033 TL, bunun üzerindekilerin iki büyük kat daha yüksek bir fiyat (2.178.181 TL) üzerinden tarifelendirildiği Ankara'da da su tüketimi ilk dilime baskılanmaktadır. Buna rağmen gıda ve gıda dışı yoksulları 163 m^3 ile yoksul olmayanlara kıyasla ortalama sadece 60 m^3 daha az su tüketmektedirler. Bu tüketimleri için fiilen m^3 başına 1.192.255 TL ödeyen yoksullar toplam harcamalarının %4,59'unu su için harcayarak su yoksulu durumuna da düşmektedirler.

3.3.5. Su Tarifesine Dair Değerlendirme

Yukarıdaki analizlerden, belediyelerin su tarife ve dilim yapılarının oldukça farklı olduğu, tüketim dilim fiyatlarının su tüketimi üzerinde önemli bir etki yarattığı ve tarifelerin yoksul odaklı hazırlanmamış oldukları anlaşılmaktadır. Bu durum, reform sonrasında daha da artması beklenen tarifeler nedeniyle yoksul olup tüketimini kısacak hane halklarına yönelik olarak önlem alınmasını gerektirmektedir.

Elektrik sektörü için yaptığımız değerlendirmenin ışığında, su sektörü için de artan dilimli tarifenin her ilde izlenmesi, tarife ilk dilimin uluslararası standartlara göre yoksulların tüketimi südürebilmesi için en az yıllık 120 m^3 (aylık 10 m^3) ile sınırlanması, bu dilimdeki su tüketimlerinin bedava ya da çok düşük bir fiyattan belirlenmesi, işletme masraflarının sonraki dilim(ler)deki daha yüksek fiyattan tarifelendirilen su tüketimleri ile karşılaşma yoluna gidilmesi, yoksulların tespit edilebildiği durumda ise, yoksullara yönelik özel bir tarifenin belirlenmesi ve esnek ödeme koşulları uygulanması önerilebilir. Böyle bir uygulamanın izlenmesi ve düzenlenmesini sağlamak için de bir Su Piyasası Düzenleme Kurulu (SPDK) kurulması gereklidir.

Ancak, su tarifesinin merkezi yönetim tarafından belirlenmesi esası Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şarti'nın (Şart) amir hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.^{9,10} Bu Şart'a göre özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuata uygun olarak anayasa ile garanti altına alınmaktadır. Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenmektedir. Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu

⁹ 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şarti'ni Türkiye 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamıştır. T.B.M.M. söz konusu Şart'ın bazı hükümlerini 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile onaylamış ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu hükümler 3.10.1992 tarih ve 21364 Resmi Gazete'de yayınlanarak 1 Nisan 1993 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

¹⁰ Burada üzerinde durulan su sektör reformu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şarti arasındaki ilişkiye dikkatimize sunduğu ve bu konudaki birikimini paylaştığı için Ahmet Burçın Yereli'ye teşekkür ederiz.

işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır. Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahiptir. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşla en yakın olan makamlar tarafından kullanılmaktadır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmaktadır. Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamamakta veya sınırlanılamamaktadır.

Ayrıca, ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Mali bakımından daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılaşması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırılmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

Tüm bu hükümler göz önüne alındığında yerel yönetimlerin yetki alanını sınırlıracak girişimlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na takılacağı bir geçektir. Ancak bu noktada üzerinde uzlaşılması gereken önemli bir konu vardır. Bu da su kaynakları ve su gereksiniminin karşılanması mahalli ölçekte mi yoksa daha geniş ölçekte mi ele alınması gerektidir. Su sorununun giderek küresel bir boyuta geçiyor oluşu (Conca, 2008), bu soruna yönelik mahalli yaklaşımların pek de akılçılı olmayacağılığını göstermektedir. Özellikle ülkelerin su kaynakları yönetiminin uluslararası bir yaklaşımla ele alındığı günümüzde, ülkelerin su tüketimine yönelik hizmet ağlarının ve tarifelerinin mahalli ölçekte düzenlenmesi günümüzün gerçekleri ile çelişmektedir. Bu noktada, söz konusu Su Piyasasını Düzenleme Kurulu oluşturulması önerisi, değerlendirilmesi gereken cazip bir çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır.

BÖLÜM IV. YOKSUL HANE HALKLARININ ALTYAPI HİZMET KULLANIMLARININ NİTELİKSEL YÖNTEMLE İNCELENMESİ

İkinci bölümde belirtildiği gibi, “2003 Hane Halkı Bütçe Anketi,” hane halkı elektrik, doğalgaz ve su tüketim profillerini daha belirgin kıracak bazı önemli hususları içermemektedir. Mevcut verilerle, iklim değişiklikleri ve bölgesel koşulların hane halkı elektrik, doğalgaz ve su harcamalarını nasıl etkilediğini, hane halkın bu hizmetlerin tüketimiyle ilgili değerlendirmelerini, kaçak kullanım durumunu, erişimle ilgili sorunları ve tüketimi sürdürmek için izlenen yolları belirlemek mümkün olamamıştır. Ayrıca, kayıp gözlem sayısının fazla olması ve bu kayıp gözlemlerin çoğunlukla en yoksul gelir dilimlerinde bulunması, hane halkı ve özellikle yoksulların elektrik, doğal gaz ve su harcama profillerinin daha iyi görülmeye imkan vermemiştir. Bu durum, muhtemel bir tarife değişikliğinin etkilerinin daha iyi görülebilmesi ve “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi” verileri kullanılarak tespit edilen yoksullara ait harcama profilinin gerçek durumu ne kadar yansittığının belirlenebilmesi için, yukarıdaki hususlar çerçevesinde bir saha çalışması yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu bölümde dört ilde (İstanbul, Çankırı, Kars ve Şanlıurfa) yapılan bu saha çalışmasının bulguları değerlendirilmektedir.

4.1. Saha Çalışmasının Kapsamı ve Yöntemi

Araştırma kapsamındaki iller, konuya ilişkin kendine özgü nitelikler taşımaktadır. İstanbul Türkiye'nin en büyük, en heterojen ilidir. Bu anlamda kent yoksulluğunun en görünür olduğu şehirlerden biridir (Buğra ve Keyder, 2008). İç Anadolu bölgesinde yer alan Çankırı, merkeze yakın küçük ölçekli bir il olması açısından önemli görülmüştür. Kars, bir yandan merkeze en uzak illerden biri olması diğer yandan özellikle iklim koşulları ile farklılık arz etmesi açısından araştırmaya dahil edilmiştir. Ayrıca Kars, yoksulluk ve işsizlik nedeni ile en çok dış göç veren illerdendir (Kocaman, 2008). Şanlıurfa ise, Güneydoğu Anadolu bölgesinde yer alan, yoksul hane halklarının devlet yardımlarından en çok pay aldığı il olması ve bu anlamda da bölge deneyimini anlamayı kolaylaştırıcı olabileceği düşüncesi ile seçilmiştir. Dört ilin seçilmesinde kullanılan en belirleyici dayanak ise Devlet Planlama Teşkilatının yapmış olduğu “İllerin Sosyo-Ekonominik Gelişmişlik Düzeyi” çalışmasıdır (DPT, 2003).

Yoksul hanelerin tespit edilmesi için illerde valilikler ve belediyelerden yardım alınmış, kaymakamlıklara, muhtarlıklara ve sosyal yardımlaşma birimlerine sorularak yoksul hanelere ulaşılmıştır. Yoksullarla görüşmelerin yanı sıra, her ilde o ilin elektrik müessesesi ve belediye su idaresi yetkilileri, sayaç okuma memurları gibi kurum yetkilileri ile yoksul hanelerin elektrik, gaz ve su kullanımı ve yaşanan sorunlar hakkında derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Çalışmada, konunun niteliği gereği yoksul hanelere ulaşma ve iletişim kurma konusunda güclükler olacağı daha önce yoksul hanelerle yapılan başka çalışmalardan bilindiği için niteliksel çalışma yöntemi benimsenmiştir (Bryman, 2001). Yoksul hanelerle ilgili çalışmalar, yoksul hanelerin birçok konuda düzenli bir yaşam süremediği, onlara birçok soruyu formal olarak sormanın olanaksız olduğu, yoksul hanelerle ilgili bilgilerin daha özenle ve güven sağlandıktan sonra kişilerin anlayabileceği bir dille anlatılabilmesinin önemli olduğunu göstermiştir. Bu durumda izlenebilecek en uygun yöntemin niteliksel çalışmanın olacağı düşünülmüş ve niteliksel araştırma yöntemin tekniklerinden olan ve açık uçlu sorulardan oluşan “yarı-yapilandırılmış görüşme” tekniği kullanılarak bir görüşme formu hazırlanmıştır (Ek 1). İllerdeki yoksul hanelere ulaşmadaki zorluklar, zaman ve bütçe kısıtları nedeni ile görüşme sayısı 132 ile sınırlı kalmıştır. 132 adet görüşmeden 45’inde ses kaydı ile mülakat yapılmıştır. Çalışma niteliksel bir çalışma olduğundan genellemeye kaygısı yöntemin doğası gereği bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bulgulara ilişkin yapılan yorumlar sadece görüşülen 132 hane halkını temsil etmektedir. Saha çalışması 1 Eylül ile 15 Ekim 2008 tarihleri arasında yapılmıştır.

Görüşmeler dört ana başlığa cevap verici nitelikte organize edilmiştir. Birinci başlık altında, elektrik, su, ısınmaya ilişkin temel alt yapı hizmetlerinin mevcut durumu ve hizmetlere ilişkin memnuniyet hakkında bilgi edinmeye çalışılmıştır. İkinci başlık altında, hanenin bu hizmetlere ilişkin giderleri, giderlerin hane halkı bütçesi içindeki payı ve almaktı oldukları hizmetlere ilişkin statüleri belirlenmeye çalışılmıştır. Üçüncü başlık altında bu hizmetlere ilişkin giderleri nasıl karşıladıkları, ödeme güçlüğü yaşadıkları vakit ne yaptıkları ve giderleri azaltmak için uygulamakta oldukları stratejiler araştırılmıştır. Dördüncü ve son başlık altında ise hizmetlerin kullanıcılar açısından daha etkili ve iyi hale getirilebilmesi için yapılması gerekenlere ilişkin görüşleri ile kendilerinin bu sürece ne kadar katılabileceklerine dair görüşleri belirlenmeye çalışılmıştır.

4.2. Şebeke Hizmetlerinden Yararlanma ve Memnuniyet Durumu

Hanelerin tamamında elektrik ve neredeyse tamamında (%98,5) şebeke suyu mevcuttur. Su mevcut olmadığını bildiren iki hane Kars ilinde bulunmaktadır. Doğalgaz sadece İstanbul'da kullanılmaktadır. Yoksul hane halklarının evlerini ısıtmada öncelikle odun-kömür sobası kullandığı görülmektedir. Çankırı, Urfa ve Kars illerinde doğalgaz olmadığı için ısınmak amacıyla doğalgaz kullanılamamaktadır. Doğalgaz ile ısınma en çok İstanbul Avrupa yakasında yer almaktadır. İstanbul Anadolu yakasında doğalgaz kullanımı mümkün olmakla birlikte, konutta kullanımı için gerekli tesisat ciddi bir bütçe gerektirdiği için, özellikle gecekondu türü hanelerde kullanılamamaktadır. Bu tür yoksul hanelerin yoğunlukla kiracı statüsünde olmaları ve/veya konut kalitesinin çok düşük olması nedeni ile, doğalgaza erişim mümkün olsa dahi ev sahipleri, pahalı olduğu için evin içine tesisat döşetmeye pek yanaşmamaktadır. Ayrıca, doğalgaz bağlantısının olduğu

hanelerde, doğalgaz çoğunlukla sadece mutfak işlerinde kullanılmakta ama ısnıma amacıyla kullanılmamaktadır.

Çalışmada hanelerin gelirine ilişkin bilgi almak güç olmuştur. Gelir sorusu ve bu soruya yanıt almak, saha çalışmalarının tümünde en güç olan hususlardan birisidir. İnsanlar gelirlerine dair bilgi vermekte tereddütlü davranabilmektedir. Gelir denilince haneye giren düzenli gelir bildirilmekte, iş dışı yollarla haneye gelen gelirler genellikle beyan edilmemektedir. Haneler çeşitli kalemlere ait gider bildirmekte, ancak hiç gelirlerinin olmadığını belirtmektedirler. Bunun nedeni, birçok yoksul hanelerin ihtiyaçlarını sosyal yardımlaşma ve destekleme vakıflarından veya bazı gönüllü kuruluşlar ile belediyelerden karşılamaları ve bu yüzden gelir olmadığı halde gideri olan haneler olarak yaşayabilmeleridir. Bu noktada görüşmeciler tekrar tekrar geliri anlamaya yönelik sorular yöneltmişler, ancak sağlıklı bilgiye ulaşmak büyük çoğunluğu için güç olmuştur. Bununla birlikte, tespit edilebildiği kadarıyla yoksul hanelerin en önemli gider kalemlerini yiyecek ve kira oluşturmaktadır. Yoksul hanelerin elektrik, su, gaz/tüp, yakacak giderleri hane bütçelerinde sağlık, eğitim ve eğlence kalemlerinden daha fazla paya sahiptir.

Hizmetlerden genel memnuniyet yaşanan ile göre değişmektedir. Şanlıurfa'da bu hizmetlerden duyulan memnuniyet yüksektir. Görüşülenler, mutlaka belediye başkanına atıfta bulunmakta ve bu dönemde belediye hizmetlerinde iyileşmenin olduğunu belirtmektedirler. Daha önceki dönemlerde sık sık elektrik kesintileri olduğu, şebeke suyunun kalitesinin düşük olduğu, çöplerin düzenli alınmadığı ancak yeni belediye yönetimiyle birlikte bu hizmetlerin nicelik ve niteliğinin arttığına deðinilmektedir.

Kars'ın çevre mahallelerinde bazı hanelerde şebeke suyu evin dışına kadar gelmekte, ancak ev içinde su tesisatı bulunmamaktadır. Bu noktada suya ilişkin güçlükler yaşandığı belirtilmektedir. Ev içinde şebeke suyu tesisatının olmadığı yerlerde kapı önünde çeşme bulunmaktadır. Ancak, çeşme açıkta olduğundan, özellikle kışın iklimin sert geçmesi nedeni ile sık sık donmaktadır. Bu önemli sorunun nedeni olarak yerel yönetimin keyfi uygulamaları gösterilmektedir. Hatta bazı evler suyu uzak yerlerden getirmek zorunda kalabilmektedir. Özellikle Kars'ta ve çoğunlukla kadınlar için bu durum çok güç olup çeşitli sağlık sorunları yaratmaktadır.

İstanbul'da ise, şebeke suyunun yaygınlığında ve süreklilığında sorun bulunmamaktadır. Ancak suyun niteliğine ilişkin ciddi tereddütler vardır. Satın alma gücü olan haneler ayrıca içme suyu satın almaktı, alamayanlar ise şebeke suyuna olan güvensizlik nedeni ile alamadıkları için üzüntü duymaktadırlar. Ancak bu noktada bile genellikle suçlayıcı olunmamakta "çok şükür var", "hangi asırda yaşıyoruz, elbette olacak" şeklinde bir yandan doğallaştıran, diğer yandan da yaygın ve sürekli olduğuna dair görüşler belirtilmektedir.

Mevcut hizmetlere ilişkin en önemli memnuniyetsizlik nedeni, artan fiyatlara ve sık sık zam yapılmasına ilişkindir. Zamlara rağmen hane halkı ücret ve gelirlerin sabit kalması mevcut hizmetler değerlendirilirken getirilen en önemli eleştirilerden birisidir. Özellikle elektriğe son bir/iki yılda yapılan zamlar aile bütçesinde önemli paylar oluşturmaya başlamıştır. Bilhassa düzenli geliri olmayan ve/veya işsizlik yaşayan aileler için bu ağır bir yüke dönüşmektedir.

“Çok zamlı elektrik. Normalde geçen senesine kadar bana en fazla geliyordu elektrik yirmi milyon. Yirminin üstüne çıkmıyordu. On sekiz, on beş o civarında gelen elektrik. Bu üç ay içerisinde altmış, elli sekiz, yetmiş civarında geliyor bana elektrik. Bu tarafından memnun değilim” (Kadin, İstanbul).

4.3. Şebeke Harcamaları ve Bütçedeki Payı

Elektrik ve su vazgeçilmez, doğal gaz ise zorunlu olmayan bir gereksinim olarak görülmektedir. Yapılan görüşmelerden ortaya çıkan sonuca göre yoksul hanelerde elektrik, ısınma ve su ile ilgili harcamalar illerin şartlarına göre değişmekte ise de, bu ihtiyaçların temini için hem yoksul hane halkın bütçesinde büyük bir pay ayrılmakta, hem de var olan yardım sisteminde buna ilişkin herhangi bir yardım kategorisi bulunmamaktadır.¹¹

Fatura miktarları mevsime göre değişiklik göstermektedir. Elektrik kış aylarında, su faturası ise yaz aylarında artmaktadır. Kötü koşullarda yaşayan yoksul haneler kışın erken saatlerde evlerini aydınlatmaya başlamakta, ısınmak için bazen elektrik ocağı kullanmaktadır. Dolayısıyla elektrik giderleri kışın artmaktadır. Kışın soba yakılan evlerde ocak masrafi düşebilmektedir. Yemek ve su ısitmak için sobanın kullanılması tüp gaz kullanımını azaltabilmektedir. Yazın ise su kullanımını artmaktadır.

“Yani kışın bütün masraflar artıyor. İki katı oluyor. Kış zor yani zorlu geçiyor. Yemez lazımlı içmem lazımlı. ısıtma lazımlı. Giymek lazımlı. İşte yazın bir terlikle idare ediyorsun. Ama kışın olmuyor. Onun için masraflar ikiye katlanıyor. Kış zor. Allah yardımımız olsun” (Kadin, İstanbul).

Şebeke hizmetlerinden yeterince yararlanamama sağlık sorunları yaratmakta ve sağlık masraflarını artırmaktadır. Yoksullar, genellikle nemli,

¹¹ Görüşülen kişilere temel altyapı hizmetlerinin yanı sıra yaşadıkları geçim güclüğüyle ilgili olarak herhangi bir destek alıp almadıkları da sorulmuştur. Hem yerel yönetimlerin hem de çeşitli sivil toplum kuruluşları ile yardım derneklerinin yoksul hanelere yönelik yardım çalışmaları bulunmaktadır. En yaygın yardım ısınma sorununa ilişkin olarak yerel yönetimlerin dağıtmakta olduğu kömür yardımıdır. Özellikle İstanbul'da görüşülen hanelerin çoğu bu kömür yardımından faydalananmaktadır. Ancak yoksullar genellikle doğurgan olduğundan bu hanelerin sadece kömüre değil sağlık hizmetlerinden, çocukların eğitimine hatta evdeki küçük çocuğun bezine varan yelpazede gereksinimleri vardır. Bunların bazlarına ulaşabilmekte bazlarına ise ulaşamamaktadırlar. Ayrıca bu yardımların sürekliliği de yoktur, bazı zamanlarda alınabilemeyeceğinden alınamamaktadır. En çok eleştirilen sosyal yardım türlerinden birisi sağlık hizmetini ücretsiz sağlayan yeşil kart uygulamasıdır. Genel olarak özellikle çok yoksul olanların sisteme ve sistemin adaletine/adilliğine ilişkin çok ciddi kaygıları vardır.

rutubetli, yalıtımlı iyi olmayan mekânlarda yaşamaktadır. Bu yoksul haneler, genellikle kalabalık ve düzenli geliri olmayan ailelerdir. Ailede en azından bir kişinin, genellikle de birden fazla kişinin sağlık sorunu bulunmaktadır. Sobalı evlerde yaşama, soğuk iklim ve yetersiz beslenme, özellikle çocukların sağlığını tehdit etmektedir. İstanbul'da genellikle musluktan akan su içilmemektedir. Musluk suyunun özellikle çocukların sağlığını olumsuz etkilediği bilinmesine rağmen, bazı aileler su alamamakta ve çeşme suyunu içmektedir.

“Su kirli de olsa içeceğiz kiri olsa da içeceğiz. Dedim ya bizim böyle bir lüksümüz yok. Paran varsa üç milyona alırsın bir hafta bitti kullandın. Üç milyonun yoksa gene bir hafta sonra musluğa dönersin. Öyle bir lüksümüz yok bizim” (Erkek, İstanbul).

Elektrik, su, gaz/tüp ve doğalgaza ilişkin faturalar aile bütçesinde önemli bir paya sahiptir. Faturaların bütçe içindeki payı, hanenin gelirine göre değişmektedir. Mekânsal açıdan donanımı iyi olmayan evlerde yaşayan ve temel gelirden yoksun olan bu hanelerde görüşülen kişiler, yukarıda belirttiğimiz gibi, haneye giren ortalama gelir sorusuna yanıt vermemiştir. Genellikle “hiç gelir yok” şeklinde ifadeler bildirilmiştir. Bu koşullar altında yaşam giderlerinin nasıl karşılandığı, faturaların nasıl ödendiği, mutfak giderleri gibi vazgeçilmez giderleri nasıl karşıladıkları anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu noktada gelen yanıtlar benzerlik göstermektedir: “Konu komşu yardım eder”, “belediye yardım eder/belediyeden yardım alırız”, “aile–akrabadan biri/leri yardım eder” gibi yanıtlar gelmektedir.

4.4. Şebeke Masraflarını Karşılamaya ve Azaltmaya Dair Stratejiler

Yukarıda belirtildiği gibi, bu haneler için elektrik, su, gaz/tüp faturaları, bütçelerinde önemli bir pay oluşturmaktadır. Buna rağmen, bunların yokluğunda hayatın imkânsız hale geleceği düşünülmekte ve gecikmeli de olsa mutlaka ödenmeye çalışılmaktadır. Ayrıca, ödemeye ve ödeme miktarını azaltmaya yönelik çeşitli stratejiler izlenmektedir.

“Soba tüttü çocuklar zehirlenecek. Yani orayı açmak zorundayım ve çocuklar da soğuk vuruyor ya hep küçük oğlum bronşit oldu. Geçen sene dört gün hastanede yattı. Mutlaka ki etkisi vardı. Doğalgaz olsa bunlar olmaz. Çıkmayı diyorsun banyo yapmış ama tuvalet ihtiyacını görecek veya su içmeye çıkacak. Aliyor o esnada zaten üst çatısı yok ya rüzgar olduğu gibi içe veriyor soğuğu. Şöyleden mesela oturduğumuz odalar falan böyle tahta o aralardan gelen içeri dalıyor. Mutlaka ki etkiliyor. Onlar güzel. Fiyat artışı olmasa şu elektrikte falan. Elektrikli soba yakardım mesela. Sobayı yakmamayı tercih ederdim yani. Öyle değil mi? Ama yakanlara dört yüz milyon, beş yüz milyon fatura geldi altından kalkmadılar. Isınmadılar bile” (Kadın, İstanbul).

Faturaları biriktirme ve ilk önce ilk geleni ödemeye çalışma en yaygın yöntemlerden biridir. Faturalar zamanında ödenemediği için, en az üç veya dört fatura birikmektedir. Yoksul haneler ilk ve en acil olandan başlayarak fatura

ödemeye çalışmaktadır. Aslında böyle yapıldığı zaman gecikme zamları dolayısıyla fatura miktarları daha da artmaktadır. Hane geliri düzensiz ve çok değişken olduğu için ödeme planını faturaların geliş zamanına göre yapmak mümkün olmamaktadır. Haneler ellerine para geçtiği vakit en acil olandan başlayarak faturaları ödemektedir. Faturaları biriktirme taktiği işsizlik olduğu vakit işlememektedir. Evde gelir getiren sadece bir kişi varsa, o işsiz kalınca, özellikle de ev kira ise, sıra ile elektrik, su ve telefon kesilmektedir. Faturalar biriktikçe faiz artmakta ve hiç ödenemez bir hale gelmektedir. Tek kişinin gelir getirdiği aileler kalabalık olmasa bile ödemede çok güçlük çekmektedir. Bu durumda bu kişinin işsizliği bütün aileyi temelden sarsmaktadır.

“Yani bazen iki aylık birikiyor. Birini ödüyor, biri duruyor. Ona faiz geliyor. O şekilde oluyor. İkisi birleşiyor ya önce geleni ödüyorum. Sonra o duruyor tekrar eskisini ödüyorum. Yenisi geliyor. Yani bir tane mutlaka duruyor” (Kadın, İstanbul).

Faturaları ödeyememek onur kırcı olarak da görülebilmektedir. Başka şeylerden kısılmakta ama elektrik, su, gaz/tüp faturaları mutlaka ödenmeye çalışılmaktadır. İlk kısıntıya gidilen gıda harcamalarıdır. Beslenmeden kırmızı etin, tavşın, sütün çıkarılması, mevsimine göre en ucuz sebzelerin seçilerek beslenmeye gidilmesi bu çerçevede uygulanmaktadır. Hatta günde üç yerine iki öğün yemek, tam doymadan sofradan kalkmak ve bazen aç yatmak gibi daha trajik stratejileri de uygulamak zorunda kalanlar bulunmaktadır.

Yemek yapmak için kullanılan tüpleri kullanma biçimi de bir tür taktik olabilmektedir. Büyük tüpü doldurmak daha pahalı olduğundan küçük tüp kullanmak özellikle hiç geliri olmayan, düzensiz günlük geliri olan, gelirin olup olmayacağı bilinmeyen hanelerin kullandığı bir taktik olabilmektedir.

Bu şekilde, mecbur diye nitelenen faturaların ödenebilmesi için para ayrılmaya çalışılmaktadır. Yoksul haneler giyim harcaması yapmaktan özellikle kaçınımaktadır. “Yilda bir kez”, “bayramdan bayrama”, “yapılan çeşitli yardımlarla”, “büyüklerin eski kıyafetlerini küçük çocukların giymesи” gibi stratejilerle zaten giyim en az para harcanan kalemlerden biri olmaktadır. Sağlık hizmetlerini ertelemek ve sadece çok acil ve ertelenemez durumlar olduğu vakit sağlık hizmeti almak da izlenen yollardan birisidir.

“Önemli olan mutfak, mutfaga gitiyor, belli bir ücretin. Oradan kismak, daha iyi oluyor. Başka bir yerden kısılmıyor, çünkü. Kıyafet desen, kıyafeti alamadığımız için; mesela, hani onu kismak gibi bir imkânımız olmuyor, hani her ay. Ama sonuçta her gün; eve bir şey alınıyor boğaz için. Mesela, birini alacaksan birini almayıorsun. Onlarla kışiyorsun. Başka bir şekilde, evin içinde; başka bir şeyi, kışamazsun zaten.” (Kadın, Çankırı).

Genel olarak geçinmeye, özellikle faturaları ödemeye ilişkin sıkıntı olduğu vakit yakın akraba, eş-dosttan borç almak bir diğer yöntemdir. Kredi kartı olmayan,

bankalardan kredi temin edemeyen yoksullar mecburen çevrelerinden borç almak zorunda kalmaktadır. Ancak, çok yoksul olan aileler için akraba-yakın çevre yardımlaşması/dayanışması sınırlıdır. Bir yandan, onların etrafındaki herkes de yoksuldur, diğer yandan ise yardımşmanın karşılıklılık ilkesini karşılayamayan aileler oldukları için bu tür desteklerden özellikle akraba desteğinden yoksun kalmaktadırlar.

Düzen bir etme stratejilerinden birisi, çocukların yoksullukla mücadeleye aktif katılımıdır. Okula giden çocuk okuldan alınmakta ve/veya hiç başlatılmamaktadır. Çocukların sokakta çeşitli şekillerde çalıştırılması yoluyla para kazanılmaya çalışılması bir başka stratejidir.

Düzen bir strateji ise kullanımını azaltmak ve faturaların daha az gelmesi için türlü yolları denemektir. Daha evvel dechinildiği üzere faturaların mevsime bağlı bir değişkenliği vardır. Yaz aylarında su faturası, kış aylarında ise elektrik faturası artmaktadır. Ayrıca mevsime bağlı olmayan zamlar da faturaların artmasına neden olmaktadır. En yüksek fatura miktarı elektrik faturasıdır. Aslında elektrik faturalarının aile bütçesindeki payının yüksek olduğu bu yoksul hanelerde çok fazla elektrikli araç-gereç yoktur. En yaygın olan televizyon, buzdolabı ve çamaşır makinesidir. Bunların kullanımı da çeşitli stratejilerle azaltılmaya çalışmaktadır. Elektrikten tasarruf yöntemlerinden birisi daha önce belirtildiği gibi bazı hanelerin izlediği erken yatma yöntemidir. Böylece elektrik kullanımını azaltılmaya çalışmaktadır. Suyu tasarruflu kullanmak, banyoda az kalmak da izlenen stratejilerden biridir. Ancak, bunu genellikle yaşılılar yapmakta gençlerin ise böyle şeylere dikkat etmediğinden yakınılmaktadır.

Kaçak kullanma da izlenen stratejilerinden biridir. Ancak yasal olmaması, tespiti halinde cezaların ağır olması, hapis cezasını içermesi, özellikle denetimlerin artmış olması gibi nedenler bunu uygulanması güç bir stratejiye dönüştürmektedir. Diğer yandan bunun bir hırsızlık olduğu, vicdan sahibi bir insanın böyle davranışmaması gereği, dinsel açıdan günah olduğu gibi kaygılar da engelleyici gözükmektedir. Genellikle kaçak kullanılsa bile ifade edilmemekte ve/veya çeşitli nedenlerle kaçak kullanımdan çekinilmekte olduğu gözlenmiştir. Diğer yandan, kendileri kaçak kullanmadıklarını ifade etseler de, etrafta kaçak kullanımın olduğu söylenmektedir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde pek çok kişinin kaçak elektrik kullandığına inanılmakta ve bu nedenle kendilerinin daha yüksek ve zamlı faturalar ödemek zorunda kaldıklarından şikayet edilmektedir.

Kaçak kullanımına ilişkin temel bir ayrılmakta ve buna göre suç veya suç olmayacağına karar verilmektedir. Bu temel ayrımı göre, şayet insanlar yoksulluk ve çaresizlikten kaçak kullanıyorlar ise, bu kabul edilebilir hatta suç olarak görülmemesi gereken bir davranış olarak algılanmaktadır. Ayrıca, asıl kaçak elektrik kullanımının işyerlerinde olduğu ve onların kullandıkları elektriğin yoksulların

kaçak kullandığı elektrik miktarı ile mukayese kabul etmeyecek düzeyde yüksek olduğuna inanılmaktadır. Bu düşünceye göre zaten yoksullar kaçak kullanmaya cesaret dahi edememektedir.

“Ama devletin de hatası var, mesela ben geçenlerde bir dergide okumuştum. Adana’da 170 milyar borcu varmış bir fabrikanın onun elektriğini kesmiyor ama fakir bir insan 50 lira borcu oluyor, onun elektriğini tak diye kesiyor. Yani devletin de bir yanlışlığı var yani” (Erkek, İstanbul).

“Ben istiyorum ütü kullanıyorum, fırın kullanıyorum, çamaşır makinesi kullanıyorum, ama onlar bol bol kullanıyorlar. Su ısıtıyorlar, onlar da az kullanırlar. Fakir adamlar kaçak kullanmıyorlar. Çünkü korkuyorlar. Diyollar ceza gelse nerden ödeyeyim diyorlar. Ama zengin adamlar korkmuyorlar” (Kadın, Urfa).

4.5. Kaçak Kullanımların Önlenmesi ve Şebeke Hizmetlerin İyileştirilmesi İçin Öneriler

Kaçak kullanımların önlenmesine yönelik çeşitli fikirler öne sürülmüştür. Kimilerine göre, kaçak tüketimler önlenebilirse, yoksullar daha düşük fatura ödeyebilecektir. Kimilerine göre ise, insanlar mecburen bu yöntemle başvurdukları için kaçakların önlenmesi mümkün değildir. Koşullar her geçen gün daha da kötüye gittiği için, daha çok çaresiz insan olacağı ve dolayısıyla kaçak kullanımın önlenemeyeceği düşünülmektedir.

Ne yapılması gerekiği konusunda da çeşitli fikirler bulunmaktadır. Elektrik ve suyu sağlamak devletin görevi olarak görülmektedir. Vatandaş tasarruflu kullanarak yardımcı olabilir, ama başka da yapacağı bir şey yoktur. Devletin bölgesel farklılıklarını dikkate alarak fiyat düzenlemesi yapması gerekişi ve yoksullara daha fazla el uzatması gerekişi de ifade edilmektedir. Kaçakların önlenmesi, devletin yoksullara yardım etmesi, elektrik kullanımına zam yapılmaması gibi öneriler yapılmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi, yoksulluk arttıkça gıdanın tasarruf ilk akla gelen yöntem olurken, görece daha iyi durumda olan aileler sadece giyimden kısmayı tercih etmektedirler. Böyle yapıldığı vakit pek çok sağlık sorunu acil oluncaya kadar ertelenmekte ve sağılsız nesiller yetişmektedir. Yetişkinler yeterli beslenemediği için hasta olmaktadır. Bu nedenle elektrik kullanımına zam yapılmaması, yoksul olan ve özellikle gıdanın kısıntıya giden ailelere bu tür hizmetlerin ücretsiz sağlanması önerilmektedir.

Genel olarak yardımlardan faydalananlar olsa da yardımların hakkaniyeteye uygun yapılmadığına dair kanaatler de vardır. Hak etmeyen insanların kömür yardımını aldığı ama sadece bir gecekondu olduğu için sistemin hiçbir yardımına ulaşamayan insanlar olduğu düşüncesi yaygındır. Her türlü yardımın daha adil ve hak edene yapılması gerekişi de bir diğer öneridir.

Faturalar vaktinde ödenmediği vakit yetkililerce hizmet kesilmektedir. Bu durumda genellikle yoksulluk nedeniyle faturalarını ödeyemeyen yoksullar bu kez de açma-kapama parası vermek zorunda kalmaktadır. Bu cezanın kaldırılması da öneriler arasındadır.

Yolsuzlukların yaygın olması “devletin mali deniz” algısının gelişmesine neden olmakta sadece yoksul olanlar değil bu yolla tasarruf etmek isteyen, kar elde etmek isteyenler de kaçak elektrik kullanımına başvurabilmektedir. Özellikle iyi ahlaklı olmaya yönelik eğitim ve denetimlerin sıklaştırılması kaçakları önleme yolları olarak bildirilmektedir. Elektrik ve su sayaçlarının dışarıya görülebilir yerlere alınması ve kontrol edilebilecek alanlara taşınması kaçakları önlemeye yönelik önerilerden bir diğeridir.

Konuya ilişkin makro öneriler de vardır. Yoksulluğun temel nedeni işsizliktir. Şayet iş sağlanırsa para da olacağı için o vakit kaçak, kısıtlı kullanma, geciktirme olmayacağındır. Esas olan bir iş sahibi olmaktadır. Evde en azından bir kişi iş sahibi olabilir ise, bu sorunların ortadan kalkacağının dair iyimserlik mevcuttur. “Aç adam her şeyi yapar” düşüncesinden hareketle çalışabilecek herkese iş verilmesi de hem kaçakları önleyecektir, hem de faturaların zamanında ödenmesi mümkün olabilecektir.

Kaçakların önlenmesi genellikle herkesin aklına gelen ilk öneridir. Kaçakları tespit eden vatandaşın şikayet etmesi gerekiği daha düzenli geliri olan ve kaçak elektrik kullanmayan görece durumu iyi olanların önerisidir.

Özellikle Kars’ın bazı çevre mahallelerinde ev içinde su olmaması insanları özellikle kadınları çok olumsuz etkilediği için ev içinde akacak bir su için gerekli masraflara katılabileceklerini ifade etmektedirler. Ancak çok yoksul olan aileler hiçbir katılım yapamayacaklarını beyan etmektedirler. Bu hanelerin çoğunun ferdi abonelikleri yoktur ve abonelik masraflı olacağından ve bunu karşılayamayacaklarından dolayı böyle devam etmektedirler.

Devlet tarafından bu hizmetlerin bir kısmının ucuza verilmesi bir başka öneridir. Gerçek ihtiyaç sahipleri, muhtara, esnafa, okul müdürüne sorulmak, oturulan evin durumuna bakılmak suretiyle belirlenmeli ve hizmet bu hanelere daha düşük tarifeden ulaştırılmalıdır. Yoksulun aldığı parayı bu hizmetler için harcamama ihtimali nedeniyle, nakit yardımı çözüm olarak görülmemektedir.

4.6. Görüşülen Yetkililerin Mevcut Hizmetlere ve Bu Hizmetlerin Sunumuna İlişkin Görüşleri

Bu kapsamında İstanbul, Çankırı, Urfa ve Kars illerinde bahsi geçen kurumlarda çalışan (sayaç okuyucu, borcunu ödemeyen/ödeyemeyen abonelerin işlemlerini takip eden, borçlarını ödeyemeyen kişileri hukuki olarak savunan bir

avukat, belediye su işlerinde çalışan memurlar, belediye fen işlerinde çalışan memur ve teknisyenler gibi) toplam yirmi kişi ile görüşme gerçekleştirılmıştır.

Yerel düzeyde yapılmış olan görüşmelerden elde edilen bulgular iki bölümde ele alınmaktadır. Birinci bölümde kurum çalışanlarının mevcut hizmetlerin sunumuna, karşılaşılan güçlülere ilişkin görüşlerine yer verilmektedir. İkinci bölümde ise, görüşülenlerin deneyimlerinden yola çıkarak mevcut hizmetlerin daha iyi hale getirilebilmesi için sundukları öneriler değerlendirilmektedir.

4.6.1. Elektrik, Doğalgaz ve Su Kullanımı ve Yaşanan Sorunlar

Yetkililere göre genel olarak su ve elektrik hizmetlerinin sunumuna ilişkin çok ciddi güçlükler bulunmamaktadır. Özellikle su, belediyelerin en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır. Bu nedenle su dağıtım şebekesinin iyi olması, yaygın ve sürekli su sağlama ve faturaların tahsil edilmesi önemli görülmektedir. Mümkün olduğunda kaçakları önleme, gecikmeli de olsa faturaları tahsil etme ve su zıyanını önleme önemli adımlar olarak sayılmaktadır.

Mevcut hizmetlere ilişkin önemle değinilen konu kaçak kullanımına ilişkindir. Yetkililere göre sanıldığı kadar yaygın olamamakla birlikte kaçak kullanım vardır. Genel olarak dört ilde de zikredilen rakamlar %10 ile %30 arasında değişen oranlarda kaçak kullanımın olduğu yönündedir. Yapılan tahminlerin en iyimser olanı kabul edilse dahi %10 seviyesinde bir kaçak kullanım azımsanmayacak derecede yüksek görülmektedir.

Kaçak kullanımın nedenleri ise değişmektedir. Bazı yetkililere göre kaçak kullanımın en önemli nedeni yoksulluktur. Ayrıca denetimlerin yeterli ve etkili olmaması, sayaçların özellikle tek katlı haneler, müstakil evler ve eski apartmanlarda içerisinde olması gibi nedenlerle kaçak kullanımları tespit etmek ancak ihbarla mümkün olabilmektedir. Kaçak tespitine yönelik daha etkili sistemlerin geliştirilmesi gereklidir. Ancak bu genellikle pahalı uygulamaları beraberinde gerektirmektedir. Diğer yandan saatlerin içerisinde olmasının rasyonel nedenleri de vardır. Özellikle kışın sert geçtiği bölgelerde açıkta olan saatler donmakta hatta patlamaktadır. Bu da bir yandan israfa diğer yandan da ek masrafa yol açmaktadır.

Yetkililere göre, “yoksullar”, “öğrenciler” ve “açık gözler” kaçak kullanmaktadır. Yetkililer “gerçek mağdur”, “gerçek mağdur olmayan” şeklinde ayrımlı yapmaktadır. Yoksul olduğu ve başkaca çaresi olmadığı için kaçak kullananlar gerçek mağdurdur. Öte yandan fırsatçılık yapan ve aslında ödeme gücü olduğu halde kaçak kullananlar ise mağdur değildir. Yetkililer “kimin gerçek mağdur olduğunu” ise çeşitli davranış kalıplarından anlayabildiklerini ifade etmişlerdir. Gerçek mağdur olanlar, durumlarını anlatmaya çalışmakta ve ‘ezik ve alttan alıcı davranışlar’ sergilemeye, ancak mağdur olmadığı halde kaçak kullananlar ‘kavgacı, kaba ve

yaptıklarını haklı çıkarmaya çalışan' insan karakteri sergilemektedirler.

Kaçakları önlemede denetim önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan kaçak kullanımın "nizami/düzenli ödeme yapan" vatandaşla yüklenmekte olduğunun iyi anlatılması da önemli görülmektedir. Ancak en önemli görülen ve genel olarak hemfikir olunan konu zamlara ilişkindir. Özellikle son yıllarda elektriğe yapılan zamların sıklığı ve elektrik faturalarının yükselmesi düzenli kullanıcıları da zorlamakta ve kaçak kullanımına yöneltebilmektedir.

Musluk suyu ve içme suyu ayrimı da önemli bir konu olarak ele alınmaktadır. Görevlilere göre bu yapay bir ayrim gibi gözükmektedir. Eskiden musluktan sular içilebilirken şimdi çok sayıda su firması ve markası ortaya çıkmıştır ve musluk suyu artık sadece çok yoksul olanlar dışında içilmemektedir. Ama aslında yetkililere göre su aynı sudur.

Yerel yöneticiler mağdur olduğuna kanaat getirdikleri ailelerin su faturalarını erteleyebilmektedir. Diğer yandan kimin mağdur olduğunun tespiti ise problemli bir konu gibi gözükmektedir. Zira mağdur olan da olmayan da mağdur olduğunu iddia etmektedir.

Faturalar, özellikle su faturası, yaşanan şehre göre değişmektedir. Örneğin Kars ilinde su oldukça ucuzdur, ancak hanelerin gelirleri çok düşük olduğundan, hatta bazı hanelerin hiç gelirleri olmadığından, demekte güçlük çekilmektedir. Suyun düzenli verilmemesi bazen faturalara olumlu yansımaktadır. Bu anlamda bölgesel koşullar önem kazanmaktadır. Mevsime göre de faturaların değişimi söz konusudur. Bundan en çok etkilenen illerden birisi Şanlıurfa'dır. Yetkililere göre kullanıcılar öncelikle yerel yönetimlerden yardım istemekte, eş-dosttan borç almakta ya da kredi temin ederek faturalarını ödemeye çalışmaktadır. Aksi durumda hem su hem de elektrik kesilmektedir.

4.6.2. Yetkililerin Deneyimlerinden Ulaştıkları Öneriler

Yetkililere göre, elektrik, gaz ve su tüketiminde güçlük yaratan en önemli unsur fiyatlandırmaya ilişkindir. Genel olarak bu hizmetlerin kullanım bedeli ve özellikle elektrik bedeli yüksektir. Ayrıca bu bedel sık gelen zamlarla daha da yükselmektedir. Bu durum özellikle yoksul haneleri olumsuz etkilemeye, insanlar ciddi güçlükler yaşamaktadırlar. Bu güçlük kaçak kullanımına yol açabilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere sadece yoksul haneler değil yoksul olmayan haneler de kaçak kullanabilmektedir. Ancak yoksulluk kaçak kullanımın önemli bir nedenidir. Bu anlamda mevcut hizmet sunumunda birim fiyat indirimi ve sayaç indirimine gitmek etkili bir çözüm olarak görülmektedir. Fiyat indirimi, ceza affi, belirli saatlerde ve/veya mevsime bağlı (özellikle Şanlıurfa'da yazın klima nedeni ile elektriğin çok kullanılması ve yine çok sıcak olması nedeniyle su kullanımının arttığı yaz aylarında) özel düzenlemelerin geliştirilmesi de sayılan önerilerdir. Sosyal

yardım yapılmasının etkili olabileceği düşünülmektedir. Ancak, bazı yoksulların bunu “sadakacılık” şeklinde algılaması ihtimali de bulunmaktadır.

Denetimlerin artırılması ve etkili hale getirilmesi de önemli görülmekle birlikte yeterli olmayacağı konusunda genel bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Yetkililere göre asıl etkiyi makro düzeydeki düzenlemeler, ülke ekonominin düzgün işlemesi ve ekonominin ürettiği değerin yeniden daha adaletli dağıtımının sağlanması yaratacaktır. Böylece gelirleri artan insanlar faturalarını düzenli ödeyebileceklerdir. Bunun yanı sıra, saatlerin dışarıya alınması, bireyselleştirilmesi, hatta kartlı sisteme geçilmesi önerilmektedir. Böylece art niyetlice kaçak kullanan bazı çevrelerin zorunlu olarak bu kullanımından vazgeçmelerini sağlamak mümkün olabilecektir.

“Birim fiyatta indirim kesinlikle etkili olur, ayrıca sayaç indirimi de etkili olur. Mesela suda Urfa’da saat uygulaması yok, belirli saatler arası indirim çok işe yarar. Aynı durum elektrikte de etkili olur kanaatindeyim. Şu an için cezai hanelerin affedilmesi de işe yarar, indirimlerle bu desteklenirse daha da iyi olur.” (Urfa).

Mevcut altyapının iyileştirilmesi için makro düzeyde daha fazla ödenek ayrılması, kaçak ve zayıfatın önlenmesi, denetimlerin etkili hale getirilmesi daha ucuz ve kaliteli hizmet sunulması gereği de gelen öneriler arasındadır. Özellikle su kullanımına ilişkin altyapının modernize edilmesi kullanımda yaşanan arızaları azaltacaktır. Benzer güçlükler elektrik kullanımına ilişkin altyapıda da görülmektedir. Özellikle Şanlıurfa ve Kars illerinde altyapıya ilişkin güçlükler bulunmaktadır ve yerel yönetimler altyapı yatırımları için yeterli bütçeye sahip değildir. Devletin bunun için ödenek ayırması gereği düşünülmektedir. Bu aşamada merkezi yönetimce desteklenmeleri gereklidir.

Evlerde tasarruflu lambaların kullanılması, insanların tasarruflu olmaya özendirilmesi de gelen öneriler arasındadır. Bu amaçla bilgilendirici broşürler hazırlanması, halk eğitimlerinin düzenlenmesi de faydalı olabilecektir.

4.7. Saha Çalışmasının İl Bazında Değerlendirmesi

Elektrik, doğalgaz/tüp ve su kullanımı, bu kullanım faturaların ödenmesine ilişkin strateji ve taktikler ile hizmetlerin daha iyi hale gelebilmesi için yapılması gerekenlere ilişkin düşünce ve önerilerin incelendiği bu çalışmanın sonunda, bu giderlerin bütçede çok yer kapladığı ve bu hususta en çok güçlük yaşanan ilin İstanbul olduğu görülmüştür. İstanbul'da, kiralara yüksek, genel olarak hayatın pahali olduğu ve yoksul ailelerin yaşadığı mekânsal alanlar ile birlikte konut ve altyapı sorunlarının yoksulluğu ağırlaştırıldığı belirlenmiştir. Mekânsal konsantrasyonun, benzer yoksullukta olan hanelerin birbirleri ile dayanışmasını da güçlendirmekte olduğu anlaşılmaktadır. Görüşülenlerin ifadesi ile “herkes ancak kendi başını kaşıyabilmektedir”. İşsizlikten ziyade çok düşük ücretli iş, geçici iş gibi işlerin aileyi çok olumsuz etkilediği ve bu durumun temel gereksinimlerden olan

faturaların ödenmesine ilişkin çok ciddi sıkıntılar yaratmakta olduğu da görülmüştür.

İstanbul'da yoksulluk ve yoksullara yardım konusunda özellikle yerel yönetimlerin çeşitli yardımları bulunmaktadır. Ancak bunların düzensiz, keyfi ve şeffaf olmayan ölçütlerle yapıldığına ilişkin yaygın bir kanaat vardır. Ayrıca İstanbul'da musluk suyunun sağlıklı olmadığı hatta özellikle çocuk hastalıklarına (ishal gibi) neden olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle şebeke suyu faturası ile birlikte dışarıdan ayrıca içme suyu almak bütçeyi olumsuz yönde etkileyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yoksul hanelerin yaşadığı konutların yaşama elverişsiz olması ve genellikle çok yoksul olanların gecekonduarda kiracı statüsünde yaşıyor olmaları doğalgaz kullanımını olanaksız hale getirmektedir.

Göreli olarak küçük bir il olan Çankırı'da ise. Elektrik, gaz/tüp ve su faturaları yoksul hanelerin harcamaları içinde ciddi miktarlara ulaşmaktadır. Diğer yandan küçük bir il olması aile, akraba, yakın çevre yardımlaşmasını artırmayı olabilmektedir. Yoksul haneler yakın aile dayanışması ile yardım alabiliyor gözükmemektedir. Çankırı için yoksulluğu belirleyen en önemli hususun işsizlik olduğu, düşük ücretli dahi olsa bir iş olması halinde ev kirası ve beslenmeye ilişkin giderlerin göreceli olarak daha düşük olması nedeniyle, karşılaşmasının kolaylaşmakta olduğu gözlenmiştir.

Kars'ta ise bu giderlere ve bunların bütçe içerisindeki payına bakıldığından özel bazı güçlüklerin olduğu görülmüştür. Özellikle yoksul hanelerin yaşadığı mahallelerde ev içinde şebeke suyunun olmaması, kış mevsiminin çok sert geçmesi ve çoğunlukla suların donması gibi nedenlerle su yakın bir dereden ve/veya camiden sağlanmaktadır. Bu durum yaşamı, özellikle kadınların yaşamını, çok olumsuz etkilemeye iken su faturalarını azaltmaktadır. Bu nedenle, Kars'ta sorun yaratan daha ziyade elektrik faturalarıdır. Aslında hanelerde çok sınırlı sayıda elektrikli araç gereç kullanılmaktadır. Ancak genel olarak haneye giren gelir çok düşük olduğu için elektrik faturaları bu bütçenin önemli bir giderini teşkil etmektedir. Diğer yandan mevsimin çok sert geçmesi en önemli sorunun ısınma olmasına neden olmaktadır. Genellikle, tezek ve kömür yakılmaktadır. Kömür dağıtılr ise yoksul hane halkları bir miktar rahatlamakta, aksi durumda ise zaman zaman ısınmak için elektrik kullanılması faturanın yükselmesine yol açmaktadır. Ancak her koşulda gelirin yokluğu ve/veya çok az olması özellikle elektrik faturalarını en önemli bütçe kalemi haline getirmektedir.

Şanlıurfa'da dikkat çekici olan ise hane halklarının kalabalık olması ve mevsime bağlı olarak özellikle su faturalarının önemli bir kalem haline gelmesidir. Yazın uzun ve çok sıcak olması su kullanımını artırmaktadır. Bu hanelerde de elektrikli araç-gereç kullanımı sınırlıdır. Diğer yandan hanelerin kalabalık olması, işsizliğin yüksek olması gibi nedenlerle özellikle su faturası bütçede önemli bir kalem oluşturmaktadır.

4.8. Saha Çalışmasına Dair Değerlendirme

Netice itibarıyla, saha çalışması sonucunda elektrik, su, doğalgaz/tüp faturalarının hanelerin giderlerinde önemli bir paya sahip olduğu görülmüştür. Yaşanılan ile mevsime, yapılan zamlara, hanenin üye sayısına, hanede çalışan kişi sayısına göre harcamaların bütçedeki payı değişmektedir. Ancak düzenli bir geliri olmayan, kalabalık, kiracı pozisyonunda yaşayan hanelerin bütçesinde bu harcamalar çok önemli bir yer tutmaktadır. Yoksul hanelerin kullandıkları elektrikli araçlar az olmasına rağmen elektrik faturası bütçelerinde çok büyük bir yer kaplamaktadır.

Faturaları ödeyemek için çeşitli taktik ve stratejiler geliştirilmiştir. Gıdanın ve giyimden kısıntıya gitmek, kullanımda tasarruflu olmak, hatta elektriği ve suyu kaçak kullanmak gibi yöntemler denenmektedir. Zira elektrik ve su olmadan hayatı sürdürmek neredeyse imkânsızdır. Bu kadar yoksul olan haneler mevcut hizmetlerin daha iyi hale getirilebilmesi için katkı vermek istememektedirler. Aslında, bunu yapabilecek güçleri de bulunmamaktadır. Bu hizmetlerin daha etkili ve uygun fiyatla sunulabilmesinde vatandaş katkısı sınırlı gözükmektedir. Konuşulan haneler, hükümet tarafından mevcut yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi suretiyle buradan yapılacak tasarruflar ile bu hizmetlerin daha ucuz veya indirimli sunulması gerektiğini düşünmektedirler. Ancak, yolsuzlukların önlenmesinde vatandaş katkısı yerine hükümetin daha iyi denetimi ve yoksullara daha ucuz sunum gibi kolaylıklar göstererek yasallaşmanın cesaretlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

BÖLÜM V. KAMU KOLAYLIKLARINDA YOKSUL TÜKETİCİLERİN KORUNMASINA YÖNELİK DEVLET YARDIMI POLİTİKALARININ ÇERÇEVESİ

Bu bölümde, fiyat artışlarına rağmen yoksulların elektrik, doğalgaz ve su tüketimlerini sürdürmelerini sağlamak amacıyla Türkiye'de "Devlet Yardımları"nın nasıl kullanılabileceğine dair özellikle AB mevzuatı ve ülke örnekleri çerçevesinde durum tespiti yapılmaktadır.

AB'de genel yaklaşım, kamu altyapı hizmetlerinin bütün kesimlerin erişimine açılması ve hassas kesimlerin desteklenmesi şeklindedir (EU, 2008: 8). Kamu hizmeti anlayışı ülkeden ülkeye değişmektedir. Avrupa havzası açısından bakıldığı zaman Anglo-Sakson geleneği (İngiltere), Kıta Avrupa'sı (tipik olarak Fransa) ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri farklı yapılar sergilemektedir. AB'de kamu hizmetlerinin yasal çerçevesine ilişkin ulusal farklılıklar, kamu kolaylıklarının rekabete açılması konusunda tartışmalara neden olmaktadır. İngiltere modeli kamu hizmeti aleyhine bir yapı olarak değerlendirilirken, Fransa modeli, özel imtiyazlar yoluyla korunan etkinsiz kamu girişimleri olarak değerlendirilmektedir. İki model de AB hukukunda destek bulmaktadır.¹²

İngiltere modelinde toplumun her kesimine sağlanacak hizmet, genel bir kamu hizmeti rejiminden ziyade, rekabetçi piyasada spesifik müdahalelerle korunmaya devam etmiştir. Elektrik ve doğalgaz için de benzer bir durum göze çarpmaktadır. Diğer yandan Fransız modelinin de AB uygulamasında önemli bir yeri vardır. Rekabet ilkelerinin kamu teşebbüslerine uygulanması halinde, AB antlaşmalarının 86(1) maddesi ve takip eden fikra "genel iktisadi çıkarlara ilişkin hizmet" anlayışı çerçevesine uygun düşmektedir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararları kamu hizmetlerinin önemini kabul etmektedir. Mahkeme genel hizmet mantığı çerçevesinde kamu girişimine tekel gücü verecek çapraz sübvansiyonu (cross-subsidy) kabul etmiştir. Ayrıca bir kararında, yetki alanı içerisinde tek tarife ve ayırmacı olmayan biçimde bütün tüketicilerin talebini karşılayacak kesintisiz elektrik arzını sağlamak üzere rekabet kurallarının değiştirilebileceği sonucuna varılmıştır.

Yapılan düzenlemelerde Kıta Avrupa'sı modeli baskın olmuş ve tekel biçimindeki kamu girişimlerinin kamu hizmeti amaçlarını gerçeklestireceği kabul edilmiştir. Ancak uygulamada kamu hizmetinin yasal çerçevesi konusundaki sorunlar devam etmektedir. Bir çelişki olarak genel kamu hizmeti anlayışının ancak liberalizasyonun tamamı gerçekleştiğinde ortaya çıkacağı kanaati güçlenmiştir. Fransa'da halen rekabetçi piyasa ile kamu hizmeti anlayışı arasındaki ilişki konusunda tartışmalar devam etmektedir. Kıta Avrupa'sı kamu hizmeti anlayışı AB hukukunu büyük ölçüde etkilemektedir. Bu eğilim İngiltere'de kamu

¹² Kamu hizmeti kavramının Avrupa Birliği kapsamındaki bir değerlendirmesi için bkz. Prosser (2000).

kolaylıklarındaki rekabet koşullarının yumuşatılmasını da beraberinde getirmektedir. Ancak bu etkileşim tek yönlü değildir ve Anglo-Sakson anlayışı da güçlü kamu hizmeti geleneğine sahip ülkeleri etkilemektedir. Bağımsız düzenleme kurumları dışında, Fransa'nın ve bundan etkilenerek İtalya'nın kamu hizmeti standartları konusunda yaptığı düzenlemeler buna örnektir (Prosser, 2000).

Bu bağlamda izleyen alt bölümlerde devlet yardımları ülke örnekleri ve Türkiye'deki hukuki çerçevesi ile ele alınmaktadır.

5.1. Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları

Temel tartışma konularından birisi yoksul kesime yönelik olarak altyapı hizmetlerinin nasıl düzenlenmesi gerektidir. Devlet yardımları bu amaçla kullanılabilecek araçlardan birisidir. AB kapsamında devlet yardımlarına belirli koşullarda izin verilmektedir. Genel olarak kamu kaynaklarının belirli teşebbüsleri veya mallarnın üretimini rekabeti bozacak ve üye ülkeler arasındaki ticareti saptıracak şekilde kullanılmasına izin verilmemektedir (Madde 87/1). Bireysel tüketicilere yapılan sosyal amaçlı yardımlar ise bu kapsamın dışında tutulmaktadır (Madde 87/2/a). Ancak aynı maddede, bu tür bir yardımın söz konusu ürünün kaynağı açısından ayırcılık yapmaması koşulu getirilmektedir. Örneğin yoksul kesime herhangi bir mal veya hizmetin karşısız veya düşük fiyattan sağlanması söz konusu olabilir. Ancak bu mal ve hizmetlerin piyasada satın alınması aşamasında üreticiler arasında rekabeti bozacak, diğer deyişle belirli teşebbüslere rekabet avantajı sağlayacak şekilde yapılmaması gerekmektedir.

5.1.1. Devlet Yardımları ve Rekabet

Bireylerin yaşam standardını yükseltmeye yönelik devlet yardımları genellikle herhangi bir kısıta tabi değildir. Yapılacak parasal yardımlar açısından sorun olmamakla beraber, kamu veya özel sektör tarafından sunulan mal ve hizmetler üzerinden yapılacak yardımlar yaşam standardının ötesinde sonuçlar doğuracak nitelikte olabilir. Elektrik, doğalgaz ve şebeke suyu hizmetleri bu türdendir. İlke olarak özelleştirilmesinde herhangi bir engel bulunmayan bu sektörler, hizmet sunumu itibarıyla doğal tekel niteliğinde olduğundan, hizmet sunumuna ilişkin sözleşmeler ve fiyatlama açısından tüketici aleyhine işleyebilir veya rekabet ortamı bozulabilir. Bu yüzden söz konusu sektörler düzenlenmeye ve bu düzenlemeleri yürüten üst kurullar oluşturulmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar genel uygulamalar yapmakta ve genel tüketici kitlesinin korunması ve sunucular arasında rekabetin bozulmaması yönünde uygulamalara gitmektedir.

Genel düzenleme çerçevesi bu olmakla beraber özelleştirme sonrası bazı sorunlar da yaşanmaktadır. Özellikle gelir düzeyi düşük olan hassas kesimler ve yoksul kesim hizmetlere erişimde veya bedel ödemedede sorunlar yaşayabilmektedir. Bu kesimlere yönelik olarak yapılacak uygulamalar, hizmetlere erişimin yaygın hale

getirilmesi ve ödeme gücüne göre bazı düzenlemelere gidilmesini de içermektedir. Yoksul kesimlerin hizmete erişimini yaygın hale getirecek uygulamalar büyük ölçüde lisans sözleşmelerine ilişkindir. Birçok ülkede ve Türkiye'de hizmete erişim açısından dikkate değer mesafeler kaydedilmiştir. Ancak bir önceki bölümde görüldüğü gibi fiyatlama ve faturanın hane halkı bütçesi üzerindeki yükü açısından sorunlar devam etmektedir. Ağır faturalarla karşı kalan hane halkın bu hizmetler dışındaki mal ve hizmetlere ayıracığı kullanılabılır gelir azalmakta veya faturalar ödenmediği için hizmetten mahrum edilmesi söz konusu olmaktadır. Yüksek faturalardan dolayı yeterince tüketimin yapılamaması söz konusu olabileceği gibi kayıt dışı yollara başvurulması da ayrı bir sorun olarak ortaya çıkabilmektedir.

Yoksulların ve hassas kesimlerin yüksek tarifelerden etkilenmesi dört biçimde karşımıza çıkabilir:

- Yüksek faturalardan dolayı diğer hizmetlere yönelik yeterli harcanabilir gelire sahip olunmaması ve yaşam standardının düşmesi.
- Faturaların ödenmemesi nedeniyle hizmetten mahrum kalınma.
- Yüksek faturalardan dolayı asgari yaşam standardını sağlayacak düzeyde hizmet tüketilememesi.
- Hizmetlerin kayıt dışından tüketilerek sunucuların zarara uğratılması ve bir kısır döngü olarak tarifelerin yükselmesi sonucu geniş tüketici kitlesinin zarara maruz kalması.

Yukarıda özetle verilen nedenlerle ortaya çıkan bu olumsuz etkilerin giderilebilmesi için kamu kolaylıklarında yoksullar lehine düzenlemelere gidilerek tarife farklılaşdırımları yapılabilir.

AB kapsamında kamu kolaylıklarına ilişkin olarak yoksul kesim lehine yapılacak düzenlemelerin rekabet kuralları ile çatışıp çatışmayacağı önemli bir tartışma konusudur. AB antlaşmasının 81. maddesi hizmet yüklenicileri (müteahhit) arasında rekabeti kısıtlayacak, bozacak veya engelleyecek anlaşmaları yasaklamaktadır. Bu madde ortak pazara ilişkindir ve ülkeler arasındaki ticareti etkileyebilecek uygulamaları engellemektedir. 82. madde bir veya birden fazla yüklenicinin hâkim (dominant) konumlarını ilgili piyasada veya başka bir ülke ile ticarette istismar etmelerini engellemektedir.¹³

AB rekabet kuralları genel olarak yapılan tarife indirimlerine engel olarak görülmemekle beraber, bazı özel durumların ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. Örneğin, iki veya daha fazla sunucunun açıkça ya da üstü kapalı olarak anlaşıp ya da

¹³ *Rekabeti düzenleyen yasaların 18. bölümünde, istismarın şu durumlarda ortaya çıkabileceği belirtilmektedir: Doğrudan veya dolaylı olarak haksız alış veya satış fiyatları dayatılması veya diğer haksız rekabet koşulları dayatılması; Üretimin, piyasaların veya teknolojik gelişmelerin tüketicilerin baskısı doğrultusunda sınırlanırılması; Diğer ticari ortaklarla yapılan benzer işlemlere farklı koşullar uygulanarak rekabet açısından bu ortakların dezavantajlı duruma düşürülmesi; Sözleşmelerin sonucunun, sözleşmenin konusıyla ilgisi olmadığı halde, ek yükümlülükleri olan diğer tarafların iznine bağlayarak kısıtlanması.*

beraber hareket edip ticareti etkileyebilecek uygulamalara gitmesi rekabet kurallarına aykırı bulunmaktadır. Buradaki kurallara aykırı durum hâkim durum değil, bu hâkimiyetin kötüye kullanılmasıdır. Özellikle pazar payı yüksek olan sunucuların bunu yapma eğilimi olabilmektedir.¹⁴ Hâkim durumdaki bir firmanın varlığı, bu pozisyonun istismar edilmesi ihtimalini doğuracağı için, öncelikle hâkim durumun değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için de öncelikle ilgili pazarın tanımlanması gerekmektedir. İngiltere'de OFGEM elektrik ve doğalgaz piyasasına ilişkin olarak piyasa ve piyasa gücünü belirlemeye yönelik rehber yayımlamıştır. Yapılan bir analize göre fiyat hareketlerine neden olan rekabetçi baskının elektrikte bölgesel ve doğalgazda ulusal pazar tanıımıyla uyuştuğu sonucuna varılmıştır (OFGEM, 2004b). Bununla birlikte her durumun kendine has özellikleri çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

5.1.2. Yoksul Kesime Yönelik Farklı Tarifeler

Yapılan analizlerde yoksul kesime yönelik olarak uygulanan tarifeler sonucunda ortaya çıkan tablo, söz konusu grupların ayrı bir ilgili pazar oluşturmadıklarını göstermektedir. Herhangi bir tüketici grubunun ayrı bir pazar oluşturup oluşturmadığını belirlemekte, arz ve talep ikamesinin kolaylığı göz önüne alınmaktadır. Buna ek olarak hizmet sunucusu herhangi bir hedeflenen grubun muhtemel daha büyük bir pazarda rekabeti etkileyebilecek büyüklükte olup olmadığını göz önüne almalıdır. Eğer bir tüketici grubu aynı sektörde ayrı bir pazarı temsil ediyorsa, bu durumda sunucunun bu pazarda hâkim durumda olup olmadığını ve eğer böyleyse bunu kötüye kullanıp kullanmadığını göz önüne almak gerekmektedir. Hâkim durumun kötüye kullanılıp kullanılmadığını belirlerken farklı yöntemler göz önüne alınabilir. Birbirinden farklı faktörleri dikkate almak mümkün olmakla birlikte, bütün yöntemlerde, genel olarak rekabete aykırı herhangi bir davranışın olup olmadığına bakılmaktadır.

Herhangi bir davranışın hâkim durumun istismarı anlamına gelip gelmediğini değerlendirmede, OFGEM örneğinde firmanın bu davranışını için herhangi bir meşru nedenin olup olmadığına bakılmaktadır. AB anlaşmaları (Madde 82) ve rekabet hukuku rekabeti dikkate almaktadır. Herhangi bir uygulama sağladığı yarardan dolayı istisna olarak değerlendirilmemektedir. Ancak, uygulamanın objektif bir gereklisi varsa istismar sayılmayabilemektedir. Örneğin arzin kesilmesi herhangi bir tüketiciin güven vermemesi ile açıklanabilemektedir. Teşebbüs, yaptığı uygulamanın dengeli olduğunu göstermelidir. Bazı sunucular, ayrımcı olacağını düşündükleri için farklı tüketicilere farklı tarifeler sunamamaktadırlar. Hâlbuki standart lisans koşullarının yasakladığı bu tür herhangi bir ayrımcılık bulunmamaktadır. Tersine sunucuların lisansları farklı tüketici katmanlarına farklı fiyatlar sunulmasına izin vermektedir. Fiyat ayrımcılığı sıkça ve rekabetin etkili

¹⁴ İngiltere'de Elektrik ve Doğalgaz piyasasına ilişkin bir değerlendirme için bkz. OFGEM (2004a).

olduğu sektörler dâhil çok sayıdaki sektörde ortaya çıkmaktadır. Bu kavram tüketiciler için yararlı olan veya rekabet karşıtı olabilen değişik fiyatlama davranışları anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla hâkim durumdaki teşebbüsün uyguladığı fiyat ayrımcılığı her zaman kötüye kullanma anlamına gelmemektedir.

Yapılan değerlendirmelerde yoksul kesimin daha fazla tüketimine yol açan türden bir enerji tarifesinin rekabet üzerinde olumsuz etki yaratma ihtimalinin düşük olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu tür bir tarife sadece değişik tüketici gruplarının farklı ödeme eğilimlerine sahip olduğunu göstermektedir. OFGEM'e göre düşük gelir gruplarının yararına olan bir tarife diğer kesimleri dışlayıcı ve aşırı değilse anti-rekabetçi olarak değerlendirilmemektedir. Örneğin bir sunucu, diğer tüketicilere uygulanan tarifelerden elde edilen kar kadar kar getirmeyen tarifeleri düşük gelir gruplarına uygulayabilmektedir. Bir uygulamanın rekabet karşıtı olup olmadığı olay bazında değerlendirilmelidir. OFGEM (2004a) iki durumu değerlendirmekte olup bunlar aşırı yüksek (excessive) fiyatlar ve aşırı düşük (predatory) fiyatlardır.

Aşırı fiyatlar, rekabetçi fiyat düzeyinin üzerindeki fiyatlardır. Eğer fiyat sunulan ürünün ekonomik değerinin çok üzerinde ise bu fiyat istismar olarak değerlendirilebilmektedir. Aşırı fiyatlar, özellikle bazı kesimlerin hizmetten dışlanması beraberinde getiriyorsa, firmanın pazar payını istismar ettiği anlamına gelmektedir. Fiyatların aşırı olup olmadığı, fiyatların maliyetleri yansıtıp yansıtmadığına göre değerlendirilebilir. Diğer yandan aşırı düşük fiyatlar, bir sunucunun zarar etme pahasına rakiplerini piyasadan silmek için uyguladığı çok düşük fiyatlardır ve gelecekte aşırı fiyat uygulama beklenisi ile yapılmaktadır. Yapılan değerlendirmelerde uygulanan fiyatların rekabet üzerindeki etkisi veya muhtemel etkisi, fiyatların maliyetleri yansıtıp yansıtmadığı, dikkate alınan maliyet tabanı ve sunucunun niyeti göz önüne alınmaktadır.

Rekabete ilişkin diğer tarife türleri, tüketicilere sözleşmeyi uygun koşullarda bozma imkânı vermeyen ve büyük bir tüketici kitlesini sözleşmeye kilitleyen cinsten olanlardır. Tüketicinin müdafil olmadığı otomatik sözleşme yenilemeleri de bu türden olabilemektedir. Anti-rekabetçi olan bu tür sözleşmelerin değerlendirilmesinde bundan etkilenen tüketicilerin miktarı göz önüne alınmaktadır. İngiltere'de OFGEM yoksul kesime yönelik tarife düzenlemelerini kabul etmekte, ancak rekabet kurallarını bozmayacak şekilde düzenlenmesini istemektedir.

Sonuç olarak standart lisans sözleşmeleri, rekabet hukukunda veya herhangi bir tüketiciyi koruma yasasında sunucuların düşük gelirliler lehine tarife geliştirmelerine herhangi bir engel bulunmamaktadır. Sunucuların dikkat etmesi gereken konular olmakla birlikte, düzenlemelerle rekabete aykırı olmayacak önerilerin geliştirilmesi mümkündür.

5.1.3. Ülke Örnekleri

Batı Avrupa ülkelerinde yoksullğun nispeten düşük düzeylerde olması ve hassas kesime yönelik sistemli sosyal devlet uygulaması, kamu kolaylıklarının yoksullukla mücadeleden ziyade rekabet boyutunu ön plana çıkarmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu daha ciddi bir sorundur. Geniş bir yoksul kesim mevcuttur ve kamu kolaylıklarına erişim ve maliyetlerin ödenmesinde ödeme gücü ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Son yıllarda Arnavutluk, Sri Lanka, Ermenistan ve Gana'da yoksullukla mücadelede elektrik ve su için verilen destekler önemli bir araç olmuştur. 3. Bölümde önerilen asgari ihtiyaç tarifeleri (sınırlı bir elektrik tüketiminin ya da şebeke suyunun bedava ya da çok düşük fiyatından verilmesi) yoksullar lehine düşünülen önemli araçlardan biridir. Desteklenen elektrik ve su sektörleri genellikle firmaların zayıflaması ve hizmet kalitesinin düşmesi ile sonuçlanmıştır. Yoksullar hizmete erişemediği için veya faturalandırılamadığı için yardımlar amacına ulaşamamaktadır. Desteklerin yoksullukla mücadeledeki başarısı, hedef kitlenin doğru ve kapsayıcı olarak seçilmesine bağlıdır. Aksi takdirde elektrik ve suya verilen destekler azalan oranlı olabilmekte ve gelir dağılımını yoksul kesim aleyhine daha da bozmaktadır (Komives vd., 2007). Bu yüzden genel yaklaşım şebeke suyu gibi bazı hizmetlerin yoksul kesime karşıiksız olarak sağlanması yönünde ortaya çıkmaktadır (Nleya, 2008).

Ukrayna için yapılan bir çalışmada, kamu kolaylıklarına olan erişimin çok yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum eski Sovyet ülkelerinin tipik özelliğidir. Ancak desteklenmesi hedeflenen kitleye ulaşımda başarısızlık vardır. Desteği hak edenlerin sadece 1/8'i yardım alabilmektedir. Desteklerin 4/5'i ise yanlış hedefe gitmektedir. Bölgeler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Sorunlar yönetimden ve bilgi yetersizliğinden dolayı hedeflemelerde yapılan yanlışlıklardan kaynaklanmaktadır (Fankhauser vd., 2008).

Daha sistematik bir çalışma Dünya Bankası tarafından yapılmıştır (World Bank, 2000). Bu çalışmaya göre kamu kolaylıklarına verilen desteklerin başarısı değişik açılarından değerlendirilebilir. Temel konu verilen desteklerin yoksula ulaşabilmesi ve transfer edilen satın alma gücünün miktarıdır. Ancak yoksullara verilen desteğin miktarın ötesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Destekler finansman kaynağı gerektiren bazı maliyetler yaratmaktadır. Yoksullara transfer edilen bir alım gücünün maliyeti destek mekanizmasının etkinliğine bağlıdır. Bazı mekanizmalar öngörülemez niteliktedir ve yönetimin güçlü olmadığı ülkelerde yolsuzluklara neden olabilmektedir. Bazı destekler fiyat sinyallerini ve kaynak israfına neden olacak şekilde teşvik mekanizmalarını bozabilmektedir. Bazı destek türleri karmaşık yönetim ve teknolojiler gerektirirken, bazları çok daha basit olabilmektedir.

Aşağıdaki ölçütler verilen desteğin başarısını değerlendirmede kullanılmaktadır:

- Yoksula ulaşabilme ölçütı (Kapsam).
- Yoksula giden destek payı (Hedef).
- Yoksula sağlanan yararın öngörülebilirliği (Öngörülebilirlik).
- Fiyatlamada ortaya çıkan bozulmalar ve diğer amaçlanmamış yan etkiler (Saptırıcı Etki).
- Yönetim maliyeti ve zorluklar (Maliyet).

Bütün ölçütler aynı önemde değildir. Finansal zorluk içerisindeki bir devlet öncelikle yoksul olmayana giden destekleri azaltmaya çalışacaktır. Yönetme kapasitesi düşük olan bir devlet basitliği ön plana çıkaracaktır. Bazı mekanizmalar bütün ölçütlerde başarılı olmayıpabilir. Örneğin, kapsamın geniş olması hedef kitlede başarısızlığa neden olmaktadır. Benzer şekilde bütün ölçütler bütün hizmetlere aynı başarıyla uygulanamamaktadır. Örneğin, su dağıtımında kartlı sistemin olmaması asgari yaşam standarı düzeyindeki tarifelerde sorun yaratmaktadır. Dolayısıyla destek mekanizmalarını zaman, yer ve sektörden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Desteklerin maliyetini hangi kesimin yükleneceği de önemlidir. Her destek mekanizmasının maliyeti yüklenen kesim üzerinde finansal etkileri olacaktır. Bu kesimler vergi mükellefi, hane halkı dışındaki tüketiciler (firmalar) ve hizmeti sunanlar olabilir.

Yapılan çalışmada Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile eski Sovyetler Birliği'nde verilen yedi tür destek ele alınmaktadır (World Bank, 2000):

Kesinti Yapılmaması (Disconnection): Bazı ülkelerde devlet, hizmet sunanları faturanın ödenmemesi halinde yapılan hizmet kesintilerini engellemeye zorlamıştır. Fatura ödemeyen hane halkı sayısı Balkanlarda ve Eski Sovyetler Birliği'nde yüksek düzeyde olmuştur.

Genel Fiyat Desteği: 1990'ların başında bütün geçiş ekonomilerinde reel ücretlerin artacağına dair bir beklenti vardır. Birçok hükümet sosyal maliyetleri ve siyasal riskleri azaltmak amacıyla hizmet fiyatlarının ve maliyetlerin intibağını geciktirmiştir. Orta ve Doğu Avrupa'daki hükümetlerin çoğu genel fiyat desteğini terk etmiştir. Eski Sovyetler Birliği ülkeleri bunu terk etmemekle birlikte tarifeler 1990'ların başındaki düzeylere getirilmiştir.

Asgari İhtiyaç (life-line) Tarifesi: Fiyat desteğinin tüketimin başlangıç kısmına verilmesi (temel ihtiyaç düzeyi) genel fiyat desteğinden daha az maliyetli olmakta ve genel korumadan kaynaklanan siyasal beklentiyi de ortadan kaldırılmamaktadır. Bölgedeki ülkelerin çoğu kartlı sistem veya tüketim tahmini yoluyla asgari ihtiyaç tarifesini elektrik ve doğalgaz gibi kamu kolaylıklarına

uygulamışlardır.

Seçilmiş Tüketicilere Fiyat İndirimi: Sovyetler Birliği %25–100 arası bir fiyat indirimini yoksulluğu azaltmak değil belirli meslekleri özendirmek için yapmıştır (polis, itfaiyeci, hâkim vs.). Bazen de zor işleri, savaşı veya Çernobil gibi sorunları tazmin etmek için kullanmıştır. Bazı bağımsızlığını yeni kazanmış cumhuriyetler genel tepkilerden çekinerek bu sistemi düzeltmeye çalışmışlardır.

Yük Hafifletme (Burden Limit): Fiyat desteğine alternatif olarak seçilmiş hane halklarının fatura ödemelerine yardımcı olunarak, hane halkı bütçesi üzerindeki yük hafifletilmeye çalışılmıştır. Yük sınırı gelire oranla %15–30 arasında değişmektedir. Örneğin Ukrayna'da bu oran 1998'de %20 olarak belirlenmiştir. Destek, gerçekleşen fatura üzerinden hesaplanmakla birlikte hane halkı gelirinin işveren, sosyal güvenlik ofisi veya vergi idaresi tarafından teyit edilme zorunluluğu vardır.

Belirlenmiş Nakit Transferler: Yükü azaltmanın bir alternatifisi, kira ve kolaylıklara ödeme yapıldıktan sonra kalan belirli bir gelir düzeyinin korunması amacıyla yapılan transferlerdir. Bulgaristan hükümeti ve Letonya belediyelerinin önemli bir bölümü bu uygulamalara gitmişlerdir.

Genel Nakit Transferleri: Bu amaca yönelik olmamakla birlikte genel sosyal ödemeler de hane halkına fatura ödemelerinde yardımcı olabilir. Ancak, kolaylık fiyatlarının da artması halinde bu ödemelerin spesifik olarak fatura maliyetlerini düşürmemesi politikacılar açısından beklenen sonuçları vermeyebilir.

Dünya Bankasının bu çalışmasında destek mekanizmalarının başarısı hane halkı verisi ve söz konusu devletlerin bazı kurumlarından alınan verilerle analiz edilmiştir. Buna göre, bütün mekanizmalarla yoksulların en az 1/3'üne ulaşılmıştır. İki mekanizma (genel fiyat desteği ve asgari ihtiyaç tarifesi) yoksulların 2/3'üne ulaşmıştır. Bu sonuç sadece elektrik ve su içindir, çünkü yoksulların en az 1/3'ü doğalgaza erişememektedir.

Genel fiyat desteği, iki dilimli temel ihtiyaç tarifesi ve gerçekleşen harcamaya dayalı yük sınırı hedef kitleye ulaşma açısından ortalamanın altında kalmaktadır. Kesinti yapılmaması, iki dilimli dalgalı tarife ve belirlenmiş harcamalara dayalı yük sınırı mekanizmalarının başarısı ise hedef kitleye ulaşma açısından ortalamanın üzerinde kalmaktadır. Üç dilimli asgari ihtiyaç tarifesi ve nakit transferler iki kat daha fazla başarı sağlamaktadır. Genel fiyat desteği, iki dilimli asgari ihtiyaç tarifesi ve seçilmiş tüketicilere yapılan fiyat indirimleri yoksul kesime büyük ölçüde öngörlülebilir destek sağlamaktadır. Yük sınırı, nakit transferler ve üç dilimli asgari ihtiyaç tarifesi (üçüncü grubun cezalandırıldığı) ortalama bir öngörlübilirlik sağlamaktadır. Kesinti yapılmaması ve genel nakit transferler öngörlülemez sonuçlar doğurmaktadır. Kesinti yapılmaması ve gerçekleşen

harcamalara dayalı yük sınırı büyük boyutlarda fiyat sapmaları yaratmaktadır (hane halkın son birim tüketiminin ortalama fiyatını sıfırlamaktadır). Genel fiyat desteği ve üç dilimli asgari ihtiyaç tarifesi hane halklarının hemen tamamı için fiyat sapmaları yaratmaktadır. İki dilimli, dalgalı dilimli tarifeler ve seçilmiş fiyat indirimleri az sayıdaki hane halkı için fiyat sapmaları yaratmaktadır. Genel nakit transferler ve “belirlenmiş” yük sınırı kolaylık fiyatlarında herhangi bir sapma yaratmadır.

Kesinti yapılmaması, genel fiyat desteği ve asgari ihtiyaç tarifesi (dalgalı dilimli asgari ihtiyaç tarifesi hariç) yönetilmesi en kolay mekanizmalardır. Seçilmiş tüketiciler için fiyat indirimi ve dalgalı asgari ihtiyaç tarifeleri dikkate değer yönelsel zorluklar yaratmaktadır. Çünkü sayaç okumaları ile hane halkın belirli özelliklerinin örtüstürülmesi gereklidir. Yük sınırı ve gelire dayalı nakit transferler firmaların yönelsel kapasitesini zorlayacak ve yerel birimlerin uzmanlaşmasını gerektirecektir.

Çalışmada karar alıcılar hangi mekanizmanın en uygun olduğuna karar verirken kullanılacak ölçütler açısından aşağıda belirtilen bazı sonuçlara ulaşılmıştır:

- Her hizmeti alan kesimdeki yoksul oranı (genel fiyat desteği ve asgari ihtiyaç tarifelerinin ne kadar uygulanabileceği konusunda fikir verir).
- Hane halkın gerçek tüketiminin faturalandırılması ve güvenilir tahmin yapılabilmesi.
- Beş ölçütün ağırlıklandırılması (eğer sayaç okuma veya gerçek tüketim tahmin edilemiyorsa, fiyat sapmalarına sıfır ağırlık verilmelidir).
- Her destek türü ve sektör için puan belirlenmesi.
- En yüksek puanı alan mekanizmasının her kolaylık için belirlenmesi.

İlke olarak desteklerin maliyeti kamu kolaylıklarının bizatihî kendileri tarafından, hane halkı dışındaki tüketiciler tarafından (ödeyecekleri fiyat maliyetlerin üzerinde belirlenerek) veya bütçe ile (genel vergilerle) karşılanabilir. İlk seçenek ancak kısa dönemde geçici olarak kullanılabilir, çünkü kolaylıkların işletme sermayesini aşındırır, hizmet kalitesini düşürür ve nihayetinde kolaylıkların yoksullukla mücadelede kullanılmاسının etkisini tersine çevirir. İkinci seçenek, eğer sanayi sektörünün talebinin fiyat esnekliği yüksek ise sürdürülebilir olmaktan çıkacaktır. Bu durumda yüksek fiyatlama talebi düşürecek ve destek için gerekli gelirin sağlanması engelleyecektir. Sonuç olarak kamu bütçesi bütün sektör ve ülkeler için en uygun seçenek olarak ortaya çıkmaktadır.

Hedef kitleye ulaşmada etkinlik yüksek olduğu zaman, yük daha hafif olacaktır. Yoksula transfer edilecek alım gücü açısından üç dilimli asgari ihtiyaç tarifesi ve gelir temelli nakit transferleri en düşük maliyet yaratan uygulama olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında üç dilimli asgari ihtiyaç tarifesi üçüncü dilimin birinci dilimi finanse edeceği şekilde tasarlanabilmektedir. Genel fiyat desteği çok maliyetli

olduğundan ülkelerin çoğu bu mekanizmayı terk etmiştir. Kesinti yapılmaması bütçe üzerinde etki yaratmıyor görünse de, sadece kurumlar vergisinde meydana gelen azalma değil, zamanla tamir ve bakım maliyetlerinin karşılanması, firmanın batmasını engellemek için biriken borçların karşılanması biçiminde yüksek maliyetler çıkabilmektedir.

5.2. Türkiye'de Kamu Kolaylıklarında Tarifeler ve Tüketicilerin Desteklenmesi

Türkiye AB düzenlemelerine zaman içerisinde uyum sağlama yolundadır. Rekabet kuralları açısından benzer düzenlemelere gitmektedir. Hizmet sektöründe ise henüz uyuma ilişkin düzenlemelerde sorunlar olmakla birlikte, çalışmalar devam etmektedir. Başta elektrik sektörü olmak üzere hassas kesime yönelik uygulamalar öngörülmekle beraber, uygulamada henüz dikkate değer mesafe kaydedilmiş değildir.

Giriş bölümünde yer alan dipnot 1'de belirtildiği gibi, enerji alanında önemli reformlar yapılmış ve kamu tekeli Türkiye Elektrik Kurumu'nun yapısında önemli değişikliklere gidilmiştir. Elektrik üretim ve dağıtımını birbirinden ayrılmıştır. Üretimde farklı firmaların piyasaya girmesiyle bir ölçüde liberalizasyona gidilmiş olmakla birlikte henüz rekabetçi bir yapıdan söz etmek zor görünmektedir. Nükleer enerji alanında sürmekte olan çalışmalar sonrasında daha rekabetçi bir piyasa yaratılabilir. Elektrik dağıtım ise doğal tekel niteliğinde olmakla beraber, OFGEM'in saptamalarına benzer şekilde bölgesel yapılanmaya gidilmiştir.

Doğalgaz alanında hızlı gelişmeler kaydedilmekle beraber bu hizmet ancak büyük şehirlerde verilebilmektedir. Diğer yandan doğalgazın tamamı yurtdışından sağlanığından ve depolama konusunda gerekli yatırımlar yapılamadığından arz istikrarsızlığı (arz güvenliği) riski ortaya çıkmaktadır. Elektrik ve doğalgaz piyasalarındaki düzenlemeler EPDK tarafından yapılmaktadır.

Şebeke suyu konusunda ise sorunlar daha ziyade bölgesel düzeyde yaşanmaktadır. Bazı şehirlerin yeterli su kaynakları olmadığından ciddi altyapı yatırımları gerekmekte ve iklim koşullarına göre arz sorunları yaşanabilemektedir. Yetersizlik durumunda özellikle büyük şehirlerde yükselen tarifeler düşük gelirli grupları ciddi derecede olumsuz etkileyebilecek niteliktidir.

Türkiye'de özelleştirme eğilimleri ile çıkarılan yasalar ve diğer hukuki düzenlemeler büyük ölçüde rekabete yönelikir. Buradaki amaç, rekabet ortamının korunması ve bunun sonucunda hizmet kalitesinin artması ve fiyatların rekabetçi bir ortamda oluşmasıdır. Temel varsayımlardan birisi rekabet ortamının tüketici lehine sonuçlar doğuracağıdır. Hedef kitle ise genel tüketici kitlesidir ve temel adım olarak tutarlıdır. Ancak hane halkları, gelir düzeyi ve ödeme gücü açısından farklılaşmaktadır. Yoksul hane halkı, saha çalışmasında görüldüğü gibi, kamu

kolaylıklarının sunduğu hizmetlerin faturalarını ödemede zorlanabilmektedir.

Kamu kolaylıklarının devlet tarafından sunulması halinde fiyatlar siyasal otorite tarafından belirlenmekte ve bazen bir kamu iktisadi teşebbüsü zararına çalışabilmektedir. Görev zararı olarak adlandırılan bu durumda, bu zarar vergi mükelleflerine ödetilmektedir. Düşük fiyatlardan ise genel tüketici kitlesi yararlandığından, yoksullukla mücadele açısından beklenen sonucu doğurmamaktadır. Çünkü yüksek gelire sahip kesimler bu hizmetlere erişimde daha fazla fırsatı sahip olabilmektedir.

Alternatif olarak, kamu kolaylıklarının özelleştirilmesi sonucunda fiyatlar rekabetçi piyasaya bırakılmaktadır. Söz konusu üretim alanlarının piyasa koşullarında faaliyet göstermesi etkinlik açısından olumlu bir adım olmakla beraber, yoksullar açısından durum değişimmemekte, hatta hizmet kalitesi ile beraber artan fiyatlar bu kesimleri daha da olumsuz etkileyebilmektedir. Özelleştirmenin olumsuz etkilerinden kaçınmanın bir yolu devlet yardımlarıdır. Daha önce belirtildiği gibi değişik ülkelerde farklı uygulamalara gidilmektedir. Bu bölümde, Türkiye'deki mevzuat ele alınmakta ve kamu kolaylıklarını açısından yoksullara verilebilecek desteklerin çerçevesi değerlendirilmektedir.

5.2.1. Elektrik Sektöründe Tarifeler

EPK'nın üçüncü bölümünde “Tarifeler, Tüketicilerin Desteklenmesi, Özelleştirme ve Diğer Hükümler” adı altında bazı düzenlemeler yapılmıştır. Tarifeler, tarifelerin uygulanması ve tüketicilerin desteklenmesine ilişkin usul ve esaslar “Tarifeler ve tüketicilerin desteklenmesi” başlıklı 13. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, söz konusu maddede düzenlenen ve bir sonraki yıl uygulanması önerilecek tarifeler, ilgili tüzel kişi tarafından söz konusu kanun hükümleri doğrultusunda ve kendisine EPDK tarafından verilen lisanstaki hükümler uyarınca her yıl ekim ayının sonuna kadar hazırlanmakta ve EPDK'nın onayına sunulmaktadır. EPDK, bu başvuruların ilgili lisans hükümlerine uygun olduğunu tespit etmesi halinde, bu başvuruları aynı yılın 31 Aralık tarihini geçmeyecek şekilde onaylanmaktadır. Lisans sahibinin, bir sonraki yıl boyunca tarifelerde yapacağı aylık enflasyon ve lisansında belirtilen diğer hususlarla ilgili ayarlamalar da EPDK onayında yer almaktadır. Fiyat yapısı içinde, söz konusu tüzel kişinin piyasa faaliyetleri ile doğrudan ilişkili olmayan hiçbir unsur yer alamamaktadır. Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından uygulanacak iletim ek ücreti bu hükmün istisnasını oluşturmaktadır. EPDK onaylı tarifelerin hükmü ve şartları, bu tarifelere tabi olan tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlamaktadır. Bir gerçek veya tüzel kişinin tabi olduğu tarifede öngörülen ödemelerden herhangi birisini yapmaması halinde, söz konusu hizmetin durdurulmasını da içeren usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenmektedir.

EPDK tarafından düzenlemeye tabi tarife türleri şunlardır:

Bağlantı ve Sistem Kullanım Tarifeleri: Bağlantı ve sistem kullanım tarifeleri, ilgili bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarına dâhil edilecek olan ve iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımını için eşit taraflar arasında ayırm yapılmaması esasına dayalı fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. Bağlantı fiyatları, şebeke yatırım maliyetlerini kapsamaz. Bağlantı fiyatı, bağlantı yapmış olan tüzel kişi adına oluşan masraflar ile sınırlıdır.

İletim Tarifesi: TEİAŞ tarafından hazırlanacak olan iletim tarifesi, üretilen, ithal veya ihraç edilen elektrik enerjisinin iletim tesisleri üzerinden naklinden yararlanan tüm kullanıcılara eşit taraflar arasında fark gözetmeksiz uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. TEİAŞ'ın yapacağı şebeke yatırımları ve iletim ek ücretleri iletim tarifesinde yer alır.

Toptan Satış Tarifesi: Türkiye Elektrik Ticaret A.Ş. (TETAS) tarafından hazırlanacak toptan satış tarifesi, toptan satışlar için TETAS'ın elektrik enerjisi satma yükümlülüğü olan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit taraflar arasında fark gözetmeksiz uygulayacağı fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. Toptan satış tarifesinin belirlenmesinde EPDK, satın alınan elektrik enerjisinin ortalama fiyatının yansıtılmasını ve TETAS'ın mali yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesini esas alır.

Dağıtım Tarifeleri: Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanacak olan dağıtım tarifeleri, elektrik enerjisinin dağıtım tesisleri üzerinden naklinden yararlanan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit taraflar arasında fark gözetmeksiz uygulanacak dağıtım hizmetine ilişkin fiyatları, hükümleri ve şartları içerir.

Perakende Satış Tarifeleri: İletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki tüketiciler için, eşit taraflar arasında ayırm gözetmeksiz uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerir.

Serbest olmayan tüketiciler için geçerli olacak perakende satış tarifeleri, perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ve/veya perakende satış şirketleri tarafından önerilir ve EPDK tarafından incelenerek, onaylanır. İletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki serbest tüketiciler için geçerli olacak perakende satış tarifeleri de bu tüketiciler ikili anlaşmalarla kendi tedarikçilerini seçene kadar, bulundukları dağıtım bölgesindeki perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ve/veya perakende satış şirketleri tarafından önerilir ve EPDK tarafından incelenerek onaylanır. Perakende satış lisansı sahibi şirketlerin lisanslarında, elektrik enerjisi tüketim miktarlarına göre değişen tipte tarifelerin ve/veya fiyat aralıklarının uygulanmasına ilişkin yükümlülükler yer alabilir ve buna dair ayrıntılar lisans kapsamında tanımlanır.

Söz konusu kanun maddesinin c bendinde tüketicilerin desteklenmesine ilişkin bazı düzenlemeler getirilmektedir. Buna göre belirli bölgelere ve/veya belirli

amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerekiğinde, bu sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin, miktarı ile esas ve usulleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın (ETKB) teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmek üzere söz konusu tüketicilere geri ödeme şeklinde yapılmaktadır. Elektrik enerjisinin kalitesizliğinden ve/veya kesintilerinden kaynaklanan zarar ve hasarların tazmini hususu, tüketicilerin muhatap olduğu lisans sahibi tüzel kişilerin lisanslarında ve sözleşmelerinde yer almaktadır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenmektedir.

Elektrik piyasası lisans yönetmeliğinin ikinci bölümündeki "hesapların ayrıstırılması ve çapraz sübvansiyon yasağı" başlıklı 41. maddeye göre piyasada birden fazla faaliyette bulunan ve/veya aynı faaliyeti birden fazla tesisde veya bölgede yürüten lisans sahibi tüzel kişiler, lisansa tabi her bir faaliyet veya faaliyette bulunulan her bir tesis veya bölge ile piyasa faaliyetini tamamlayan ve/veya gereği olan faaliyetler ve piyasa faaliyeti sonucu oluşan yan değerlere ilişkin faaliyetleri için ayrı hesap ve kayıt tutmakla yükümlüdür.¹⁵ Perakende satış ile perakende satış hizmetini birlikte veren perakende satış şirketleri, perakende satış ile perakende satış hizmeti için ayrı hesap tutmakta ve bu faaliyetleri arasında çapraz sübvansiyon yapamamaktadır. Serbest tüketiciler ve serbest olmayan tüketicilere satış yapan perakende satış lisansı sahibi tüzel kişiler, serbest tüketiciler ve serbest olmayan tüketicilere yapılan satış faaliyetleri için ayrı hesap tutar ve bu hesaplar arasında çapraz sübvansiyon yapamaz.

Lisans sahipleri, müessesesi, bağlı ortaklıği, iştiraki veya ortağın kendisi ile aynı holding ya da şirketler grubu çatısı altında yer alan başka bir şirkete, piyasa faaliyetleri arasında, piyasa faaliyetleri ile piyasa dışı faaliyetleri arasında, aynı tüzel kişilik adı altında birden fazla dağıtım bölgesinde faaliyet gösterilmesi halinde bölgelere ilişkin hesaplar arasında, çapraz sübvansiyon tesis edemez.¹⁶

Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikte tarifelere ilişkin bazı somut düzenlemelere yer verilmiştir.¹⁷ Yönetmeliğin değiştirilen 15. maddesi aşağıdaki şekildedir:

"İletim sistemi kullanım geliri tavanı, iletişim sistemi işletim geliri tavanı, piyasa işletim gelir tavanı ve dağıtım sistemi kullanım geliri tavanına ilişkin parametreler; faaliyet türüne göre belirlenen verimlilik, kalite ve kayıp-kaçak hedeflerine ulaşılması ölçüสünde, elektrik piyasası hesap planı, düzenlemeye tabi unsurlar ve raporlamaya ilişkin tebliğ ile ilgili mevzuattaki diğer hükümlere uygun olarak işletme giderleri ile amortisman giderlerinin karşılaşması ve makul bir getiri elde edilmesine izin verecek şekilde belirlenir.

¹⁵ 28 Şubat 2003 tarihli ve 25034 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmeliğle değiştirilmiştir.

¹⁶ Belirtilen konular 28 Şubat 2003 tarihli ve 25034 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmeliğle eklenmiştir.

¹⁷ 7 Eylül 2005 tarihli ve 25929 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Perakende satış fiyatlarına ilişkin parametreler; enerji alımına ilişkin tavan fiyat, hedef kayıp-kaçak oranı ve brüt kar marji ve verimlilik hedefine ulaşılması ölçüsünde elektrik piyasası hesap planı, düzenlemeye tabi unsurlar ve raporlamaya ilişkin tebliğ ile ilgili mevzuattaki diğer hükümlere uygun olarak hesaplanmış perakende satış hizmeti maliyetlerini içerecek şekilde belirlenir.

Gelir düzenlemesi kapsamında hiçbir surette tarife dışı ve/veya tarife altı uygulanmaya ya da herhangi bir tüketici grubunun sübvansiyonuna ilişkin gelir/gider kalemi öngörülemez. Gelir düzenlemesi kapsamında; maliyet unsuru olarak hiçbir surette dikkate alınmayacak harcamalar ile Kurul tarafından belirlenen sınırlar dahilinde maliyet unsuru olarak dikkate alınabilecek harcamalar, elektrik piyasası hesap planı, düzenlemeye tabi unsurlar ve raporlamaya ilişkin tebliğ ile ilgili mevzuattaki diğer hükümlere uygun olarak düzenlenir.”

Elektrik dağıtım bölgelerinde uygulanacak fiyat eşitleme mekanizması tebliğle düzenlenmiştir. Bu Tebliğ, EPK'nın Geçici 9. maddesi gereğince, tüketicilerin dağıtım bölgeleri arası maliyet farklılıklarını nedeniyle var olan fiyat farklılıklarından kısmen veya tamamen korunmasını sağlamak amacıyla 31 Aralık 2012¹⁸ tarihine kadar uygulanacak fiyat eşitleme mekanizmasına ilişkin usul ve esaslarını kapsamaktadır. Bu Tebliğ kapsamında değerlendirilecek olan fiyat eşitlemesine esas maliyetler perakende satış lisansına sahip dağıtım şirketlerinin görev bölgelerinde elektrik dağıtım faaliyetlerinden kaynaklanan maliyetler, perakende satış hizmeti faaliyetlerinden kaynaklanan maliyetler, iletim sistemi kullanım bedelinden fatura edilen tutardan kaynaklanan maliyetler ile görev bölgelerinde perakende satışa esas enerji miktarı ile uygulama dönemi başında belirlenen kayıp-kaçak oranlarına göre kayıp-kaçağa esas enerji miktarlarını karşılamaya yönelik tedarik edecekleri elektrik enerjisine esas maliyetlerdir. Tüm kamu ve özel dağıtım şirketleri fiyat eşitleme mekanizması içerisinde yer almaktadır. Geçiş dönemi süresince ulusal tarife uygulamasının gerekleri esas alınmaktadır ve ulusal tarifede çapraz sübvansiyon uygulanmaktadır. Ulusal tarife EPDK onayıyla yürürlüğe girmektedir. EPDK onaylı çapraz sübvansiyon ancak Bakanlar Kurulu kararı ile değiştirilebilmektedir. Geçiş dönemi süresince tüm hesaplar ilgili mevzuata göre ayırtılara tutulmaktadır.

Yukarıdaki çerçeve, gelir tavanı veya çapraz sübvansiyon uygulamasının işletme düzeyinde ve maliyet farklıları bağlamında ele alındığını göstermektedir. Tüketicilerin korunmasına yönelik olarak fiyat farklılaştırması veya gelir tavanı belirlenirken tüketiciler için işletme düzeyinde sübvansiyon benzeri herhangi bir uygulamaya izin verilmemektedir. Açık hüküm, fiyatlara müdahale edilmeden Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen miktar ve kurallar çerçevesinde tüketicilere geri ödeme yapılması biçiminde ortaya çıkmaktadır.

¹⁸ 12 Kasım 2008 tarihli ve 27052 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Tebliğle değiştirilmiştir.

5.2.2. Şebeke Suyu Hizmetlerinde Tarifeler

Şebeke suyu hizmetlerinde görev ve yetkilerin önemli bir bölümü belediyelere verilmiştir. 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü kuruluş ve görevleri hakkındaki kanunda 5.6.1986 tarihinde yapılan değişiklikle 23. madde tarife tespit esaslarını belirlemektedir. Buna göre “su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılır. Bu tarifelerin tespitinde, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve %10'dan aşağı olmayacak nispetinde bir kar oranı esas alınır. Tarifelerin tespiti ile tahsilâtlı ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir.” Bunun dışında su konusunda bazı yasalar bulunmakla beraber, bu düzenlemeler dağıntıdır ve tüketicilerin desteklenmesine ilişkin doğrudan düzenlemeler mevcut değildir (Gökdemir, 2008).

Atık su bedeli uygulamaları su kullanımında artan oranlı bir maliyet getirmekle az tüketen kesimler lehine çalışmaktadır. Ancak suyun yaşam standardı açısından temel bir mal olması göz önüne alındığında bu uygulama tartışmalıdır. Şebeke suyu hizmetlerinde yasal bir çerçeveye ve tüketicilerin korunması ve desteklenmesine ilişkin açık ve net düzenlemelere ihtiyaç vardır. Genel tüketici kitlesine yönelik olarak yapılacak düzenlemeler yeterli olmayabilir. Çünkü su kaynaklarının kısıtlılığı ve fazla kullanım riski göz önüne alındığında fiyat mekanizmasının çalıştırılması kaçınılmaz görülmektedir. Ancak fiyat mekanizmasının hemen yanında yoksulların desteklenmesine yönelik olarak bazı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. En azından elektrik sektöründe olduğu gibi geri ödeme biçiminde bir destekleme yapılması düşünülebilir.

5.2.3. Doğalgaz Tarifeleri

DGPK'nın “tarifeler” başlıklı 11. maddesinin 4. bendine göre perakende satış tarifesi açısından dağıtım şirketleri en ucuz kaynaktan gaz temin ettiğini, verimli ve güvenli işletmecilik yaptıklarını ispat etmek zorunda olup, lisans süresi içerisinde de bu yükümlülüğe uymak zorundadır. Dağıtım şirketinin birim gaz alım fiyatı, birim hizmet bedeli, amortisman bedelleri ve diğer faktörlerden meydana gelecek olan perakende satış fiyatları ve tarife esasları EPDK tarafından belirlenir. Kanuna göre EPDK tarafından onaylanan ve tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlayan tarifelerin belirlenmesinde aşağıdaki hususlar göz önüne alınmalıdır:

- Belirlenen perakende satış fiyatının dışında tüketicilerden herhangi bir ad altında ücret talep edilemez.
- Perakende satış tarifeleri enflasyon ve diğer hususlar göz önüne alınarak, dağıtım şirketlerinin EPDK'ya başvurması halinde yeniden tespit edilebilir.
- EPDK bu fiyatların tespitinde hizmet maliyeti, yatırıma imkân sağlayacak makul ölçüde karlılık ve piyasada cari olan doğalgaz alış

fiyatlarını ve benzeri durumları dikkate alır.

Kanunun, 26 Temmuz 2008 tarihli ve 26948 sayılı resmi gazetede yayınlanan değişiklik ile değiştirilen 18. maddesine göre ise yukarıda belirtilen esaslar doğrultusunda EPDK, bütün tarife türleri için tarifeler yönetmeliği hazırlar. Bu yönetmelik çerçevesinde, ilgili tüzel kişilerce tarife önerileri hazırlanır ve EPDK'ya sunulur. Kurum ilgili tüzel kişilerin mali verileri ve tarife önerileri ile piyasa verilerinden hareketle tarifeleri belirler. İlgili tüzel kişiler, EPDK tarafından onaylanan tarifeleri uygular. Tarife esasları ve limitleri EPDK tarafından enflasyon ve diğer hususlar göz önüne alınarak yeniden ayarlanabilir.

Yasanın İkinci Bölümünde yer alan “diğer hükümler” adı altındaki f bendine göre, doğalgazın ithali, satışı, satış fiyatının tespiti ve dağıtıımı konusu ile ilgili olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz. Buna göre doğalgaz yasası belediyeleri de kapsamaktadır.

Doğalgaz Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin İkinci Bölümünde yer alan “hesapların ayrıştırılması ve çapraz sübvansiyon yasağı” başlıklı 35. maddeye göre piyasada birden fazla faaliyette bulunan ve/veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten lisans sahibi tüzel kişiler, lisansa tabi her bir faaliyet veya faaliyette bulunulan her bir tesis için ayrı hesap ve kayıt tutmak ve hesaplar arasında çapraz sübvansiyon tesis etmemekle yükümlüdür. Dağıtım şirketleri, serbest tüketiciler ve serbest olmayan tüketicilere yapılan satış faaliyetleri ile sistem kullanıcılarına verdikleri taşıma hizmetleri için ayrı hesap tutar ve bu hesaplar arasında çapraz sübvansiyon yapamaz.

Göründüğü gibi doğalgaz sektöründe de şebeke suyu hizmetlerinde olduğu gibi tüketicilerin desteklenmesine ilişkin doğrudan düzenlemeler yer almamaktadır. Yapılan düzenlemeler daha ziyade piyasada rekabetin korunmasına ilişkindir.

5.3. Devlet Yardımlarına Dair Değerlendirme

AB ülkelerinde devlet yardımlarıyla ilgili yasal çerçeve, Türkiye'dekine kıyasla daha esnek görünmektedir. AB Komisyonu yapılan yardımları rekabet açısından izlemekte ve rekabete aykırı bir durum olmadığı takdirde belirli kesimlere yönelik yardımarda herhangi bir engel bulunmamaktadır. Türkiye'de kamu kolaylıklarında tüketicilerin desteklenmesine ilişkin düzenleme sadece elektrik sektöründe belirginleşmektedir. Ancak, söz konusu düzenleme geri ödemeye ilişkindir ve tarife üzerinden desteklere izin verilmemektedir. Rekabete ilişkin hususlar göz önüne bulundurulmak kaydıyla, doğalgaz ve şebeke suyu sektörlerinde de en azından elektrik sektörüne benzer düzenlemeler yapılabilmesi ve elektrik dahil bu sektörlerde

tarife farklılaştırması üzerinden yoksullara destek verilebilmesi için mevzuat değişikliği yapılması gereklidir.

Ancak, yoksulların nasıl destekleneceği meselesi büyük ölçüde sosyal yardım sisteminin sistematiğine bağlı olacaktır. Genel olarak, fiyatları bozmayacak bir sübvansiyon mekanizması uygulanması ön plana çıkmaktadır. Bu hizmetlerin özelleştirilmesi ile bu mekanizma daha da önem kazanacaktır. Daha önceki alt bölümlerde belirtildiği gibi söz konusu hizmetlerin fiyatlama mekanizmalarına dokunulmadan belirli ölçütleri sağlayan hane halklarının desteklenmesi söz konusu olabilir. Ancak bu desteklerin bütçeleştirilmesi ve bunun yapılabilmesi için de öncelikle sosyal yardım sisteminin discipline edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de halen sosyal yardım sistemi dağınık bir görünüm sergilemektedir. Sosyal yardımlaşma aracılığıyla yapılan yardımların miktarı son yıllarda artırılmış olmasına rağmen genellikle gönüllü yardımlarla yürüyen ve nesnel ölçütlere bağlı olmayan bir yapı mevcuttur. Kamu eliyle yapılan yardımlar göz ardı edilemeyecek kadar büyük, ancak ulaşabildiği kesim, devamlılık ve kamu kolaylıklarında değerlendirilmesi gibi konularda kısıtlar mevcuttur. Gönüllü yardımlar elbette toplumda belirli işlevler görmektedir. Ancak sistematik bir kamu sosyal yardım mekanizmasının kurulması kaçınılmazdır. Bu amaçla öncelikle sivil toplum kuruluşu (STK) ve kamu yardım kuruluşlarının ayırtılması ve kamusal olanların tek çatı altında birleştirilerek bütçelendirilmesi gerekmektedir. Yeni yapılanma ile bu değişikliğin Sosyal Güvenlik Kurumu içerisinde de çözülmesi mümkündür. Yeni sağlık sigortası sisteminde sosyal güvenlik sisteminde yer almayan kişilere de sağlık hizmeti verilmekte, ancak gelir tespiti koşulu getirilmektedir. Ülkede yaşayan herkesin kayda alınması halinde kamu kolaylıklarına yapılacak devlet yardımları da kolayca düzenlenebilecektir.

Yapılacak yardımların finansmanı karmaşık bir konudur. Eğer yoksullara yönelik uygulamalar farklı tarifelerle ayırcılık yaratmayacak şekilde sunucu tarafından gerçekleştiriliyorsa sorun yoktur. Ancak piyasa yapısı (büyükük, ölçek sorunu, alım gücünün aşırı derecede düşüklüğü, hizmete erişimin sağlanması için gerekli sabit yatırımların yapılamaması vs.) tarife farklılaştmaları ile yapılacak uygulamalara uygun değilse, farklı programların uygulanması gerekmektedir. Örneğin, sunulan hizmetlerin fiyatlarına dokunulmadan, kamu fonlarından yoksul kesime yönelik yardımlar yapılabilir. Bu yardımlar devlet yardımlarının istisna grubundan sayılabilir. AB antlaşmasının 87. maddesi bireylerin yaşam standardını yükseltmeye yönelik yardımların AB Komisyonunun incelemesine tabi olmadığını belirtmektedir.

Yapılacak yardımlar üzerinde rekabeti bozacak cinsten ayırcılıklar dışında herhangi bir yasal kısıt bulunmamaktadır. Ancak gelir düzeyi ve kamu kaynakları kısıtından söz edilebilir. Genel olarak Türkiye'de kaynak kısıtının bir sorun olduğu

sıkça dile getirilmekle beraber, vergi kaçakları ve kaçak kamu kolaylıklarını göz önüne alındığında, kayıtlı çalışmanın ve tüketimin sağlanması halinde kaynak sorunu olmayacağı düşünülmektedir. Bunun için iki temel uygulamaya ihtiyaç vardır. Bunların başında etkin bir denetim mekanizmasının kullanılması gelmektedir. Ancak sıkı denetim tek başına yeterli değildir. Hane halkının çalışma ve hizmet tüketimi dahil olmak üzere kayıtlı ekonomik faaliyetlerin kendi lehine olacağının ikna olması da gerekmektedir.

BÖLÜM VI. SONUÇ VE ÖNERİLER

Gerek “2003 Yılı Hane Halkı Bütçe Anketi”ne dayalı hesaplamalar, gerekse saha çalışmasından elde edilen bulgular, elektrik, su, gaz ve ısinma masraflarının yoksul hanelere çok ağır geldiğini, bunlar için herhangi bir devlet yardımını yapılmadığını ve yoksulların da buna karşılık tüketimlerini sürdürübilmek için çeşitli stratejiler geliştirdiğini göstermektedir. Bunlar arasında en yaygın olanı faturaları geç ve cezali ödemek ya da özellikle elektrik ve suda kaçak kullanımıdır. Kaçak kullanım, yoksullarca gelir düzeyinin düşüklüğü nedeniyle zorunluluktan yapıldığı için kimleri tarafından meşru sayılırken, kimileri kaçağın yasa dışı ve onaylanmayan yanlış bir davranış olduğunu savunmaktadır.

Buradan hareketle kaçak kullanımın genelde kasıtlı değil, ancak temel hizmetlerle ilgili politikaların eksikliğinden doğan bir mecburi durum olduğunu söylemek mümkündür. Yetkililerle yapılan görüşmeler bunu teyit edecek niteliktedir. Yetkililere göre hizmetlerin sunumuna ilişkin en önemli sorunlar, mevcut altyapının yetersizliği ve izlenen yanlış fiyat politikasından dolayı ortaya çıkmaktadır. Kullanım bedelinin yükselmesi, yoksul haneleri çok olumsuz etkilemekte ve kaçak kullanımını artırmaktadır. Bu durum kayıtlı tüketime uygulanan tarifelerin artmasına neden olmakta ve ödemedede adaletsizlik yaratmaktadır. Fiyat indirimine gidilmesi, etkili denetim ve altyapının düzeltilmesi ile daha iyi ve sürdürülebilir hizmet sunmak mümkün gözükmektedir.

Tarifelerin yoksul kesim dikkate alınarak düzenlenmesi halinde kaçağın önlenebileceği düşünülmektedir. Yoksulların dikkate alındığı bir tarife yapısı tasarlamak için, ilk etapta üçüncü bölümde önerdiğimiz uluslararası asgari standartların benimsenmesi mümkündür. Ancak, asıl yapılması gereken şey, yoksulların gelir ve tüketim profilinin doğru bir şekilde tespit edilmesidir. Bu hususta söz konusu hizmetlere yönelik hane halkı fiyat esnekliğinin hesaplanması önemlidir. Ayrıca, bölge, iklim ve tüketicilerin özellikleri dikkate alınarak, belirli gelir düzeylerindeki asgari yaşam standardı için gerekli elektrik, doğalgaz ve su tüketim seviyelerinin belirlenmesi gereklidir. Örneğin elektrik tüketiminde aydınlatma için gerekli kWs miktarına ek olarak buzdolabı, çamaşır makinesi, bulaşık makinesi, televizyon, ütü gibi ev aletlerinin ortalama tüketimi dikkate alınarak günlük, haftalık ya da aylık asgari bir tüketim miktarı belirlenmelidir. Aynı belirleme, doğalgaz ve su için de yapılmalıdır.

Tarife dilimleri ve tüketim aralıkları, değişik gelir düzeylerinde ortaya çıkan tüketim miktarları doğrultusunda belirlenmelidir. İlk dilimdeki asgari tüketim düzeyi “birinci derecede temel ihtiyaçlar” olarak tanımlanmalı ve buna uygulanacak tarife çok düşük tutulmalı ya da bedava olmalıdır. Bu ihtiyaçların üstündeki tüketimler, işletmenin bakım-onarım ve yatırım harcamalarını karşılayacak şekilde daha yüksek bir tarife ile faturalandırılmalıdır. Diğer bir alternatif, yoksulların

harcanabilir gelirlerini belirli bir düzeye yükseltecek şekilde sosyal yardımlar yapılmasıdır. Bu yardımlar, belirli özellikleri taşıyan, belirlenen gelir ve asgari tüketim miktarları çerçevesinde hak eden ailelere aktarılmalıdır. Aktarımın, gelir beyanı ve/veya kolaylık faturaları yoluyla yapılması mümkündür. Bu hizmetlerin belirlenen asgari ihtiyaç fatura tutarlarının gelirin belirli bir oranını aşması halinde, aradaki fark yardım olarak verilebilir.

Bu yardım halen reform süreci devam eden sosyal güvenlik sistemi vasıtasiyla verilebilir. Tıpkı halen yoksul kesime yönelik yapılan ilaç yardımı ve öğrenci bursu destekleri gibi, elektrik, doğalgaz ve su tüketen yoksullara verilecek yardımlar da nesnel ölçütlerle bağlanmalı ve ciddi bir denetim altında kullanılmalıdır. Türkiye'deki kayıt dışılık bu çalışmaları engelleyecek niteliktedir. Ancak yardımların resmi kayıtlara göre düzenlenmesi halinde kayıtlı ekonomi de teşvik edilmiş olacaktır. Vatandaşlık numarasının sosyal güvenlik numarası olarak kullanılması ve bütün işlemlerin bu numara üzerinden yapılması uygulamayı kolaylaşacaktır.

Ne var ki, Türkiye'de elektrik, doğalgaz ve su tüketiminde yoksulların durumunu dikkate alacak uygulamaların başarısı büyük ölçüde, diğer hususlarla birlikte, tüketicilerin tarife dilimlerinden ve her dilimdeki tüketimlerin hangi fiyattan faturalandırıldığından hizmet sunucuları tarafından açıkça haberdar edilmesine (bu husus halen hizmeti sağlayan kamu işletmeleri ve belediyelerin şeffaflık ve hesap verebilirliğinin sağlanması bakımından da önemlidir), yoksullarla ilgili düzenlemelerin özelleştirme sözleşmesine açık ve net bir şekilde dahil edilmesine ve uygulamaların sektör üst kurulları (elektrik ve doğalgaz sektörleri için EPDK, su için kurulması önerilen SPDK) tarafından ciddi bir şekilde takip edilmesine de bağlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Atiyas, I. (2008), *Türkiye doğalgaz piyasası: Gelişmeler*, <http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Turkeytr_cons_TurkiyeDogalGasPiyasasi_050608.pdf>, 17.10.2008.
- Bagdadioglu, N., Basaran, A., Waddams Price, C. (2007), “Potential impact of electricity reforms on Turkish households”, Centre for Competition Policy, *Working Paper*, 07-8.
- Bagdadioglu, N., Odyakmaz, N. (2009), “Turkish electricity reform”, *Utilities Policy*, 17 (1): 144-152.
- Bayliss, K. (2002), “Privatization and poverty: The distributional impact of utility privatization”, Centre on Regulation and Competition, *Working Paper Series*, Paper No. 16.
- Bryman, A. (2001), *Social research methods*, Oxford: Oxford University Pres.
- Buğra, A., Keyder, Ç. (2008), “Kent nüfusunun en yoksul kesiminin istihdam yapısı ve geçinme yöntemleri”, Boğaziçi Sosyal Politika Forumu, *Rapor*, İstanbul.
- COM (2007), *Turkey 2007 Progress report*, European Commission, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf>, 18.09.2008.
- Conca, K. (2008), “The United States and international water policy”, *The Journal of Environment and Development*, 17(3): 215–237.
- ÇOB (2007), *Ulusal çevre raporu*, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, Ankara.
- DPT (2003), İllerin ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamaları, Devlet Planlama Teşkilatı, <www.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003>, 15.10.2008.
- EU (2008), “Promoting social inclusion and combating poverty, including child poverty in the EU”, Committee on Employment and Social Affairs, *Draft Report*, 2008/2034.
- Fankhauser, S., Rodionova, Y., Falcetti, E. (2008), “Utility payments in Ukraine: Affordability, subsidies and arrears”, *Energy Policy*, 36(11): 4168-4177.
- Foster, V., Yepes. T. (2005), *Is cost recovery a feasible objective for water and electricity?*, Finance, Private Sector, and Infrastructure Department, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, DC.
- Gökdemir, B. (2008), *Küresel su krizine çözüm arayışları: Şebeke suyu hizmetlerine özel sektör katılımı*, TÜSİAD Yayın No: T/2008-09/470.
- Hall, D., Lobina, E. (2007), “International actors and multinational water company stategies in Europe”, 1990-2003, *Utilities Policy*, 15: 64-77.
- Kessides, I. N. (2004), “Reforming infrastructure: Privatization, regulation, and competition”, *A World Bank Policy Research Report*, World Bank and Oxford University Pres.
- Kocaman, T. (2008), *Türkiye'de iç göçler ve göç edenlerin nitelikleri (1965-2000)*, DPT, Ankara.
- Komives, K., Foster, V., Halpern, J., Wodon, Q. (2005), *Water, electricity, and the poor. Who benefits from utility subsidies?*, Washington, D.C.: World Bank.
- Komives, K., Halpern, J., Foster, V., Wodon Q., Abdullah R. (2007), “Utility subsidies as social transfers: An empirical evaluation of targeting performance”, *Development Policy Review* 25 (6): 659–679.
- Lee, C. (2007), *Social policies and private sector participation in water supply – the case of Malaysia*, United Nations Research Institute for Social Develeopment (UNRISD).
- Newbery, D. M. (2001), “Economic reform in Europe: Integrating and liberalizing the market for services”, *Utilities Policy*, 10: 85–97.

- Nleya, N. (2008), "Development policy and water services in South Africa: An urban poverty perspective", *Development Southern Africa*, 25 (3): 269–281.
- OFGEM (2004a), *Supplying low income and vulnerable customer groups*. Reference Number: 272/04. <www.ofgem.com>, 11.09.2008
- OFGEM (2004b), *Domestic competitive market review*, Reference Number: 78/04, <www.ofgem.com>, 11.09.2008.
- Parker, D., Kirkpatrick, C., Figueira-Theodorakopoulou, C. (2008) "Infrastructure regulation and poverty reduction in developing countries: A review of the evidence and a research agenda", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48: 177–188.
- Prosser, T. (2000), "Public service law: Privatization's unexpected offspring", *Law and Contemp. Probs.*, 63:84.
- Reynaud, A. (2007), *Social policies and private sector participation in water supply – the case of France*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Silva, P., Klytchniova, I., Radevic, D. (2009), "Poverty and environmental impacts of electricity price reforms in Montenegro", *Utilities Policy*, 17 (1): 102–113.
- Tepic, S., Frankhauser, S. (2005), "Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for the transition countries", *Working Paper*, No. 92, EBRD.
- TÜİK 1999), *Elektrik, su ve gaz istatistikleri*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- TÜİK (2002), *Hane halkı bütçe anketi*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- TÜİK (2003), *Hane halkı bütçe anketi*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- TÜİK (2004), *Hane halkı bütçe anketi*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- TÜİK (2005), *Hane halkı bütçe anketi*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- TÜİK (2006), *Hane halkı bütçe anketi*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- Ugaz, C., Waddams Price, C. (2003), *Utility privatization and regulation: A fair deal for consumers?*, Edward Elgar.
- UN (2008), *The millennium development goals report*, United Nations, <<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/The%20Millennium%20Development%20Goals%20Report%202008.pdf>>, 13.11.2008.
- Waddams Price, C., Hancock, R. (1998), "Distributional effects of liberalising UK residential utility markets", *Fiscal Studies*, 19 (3), 295–320.
- Waddams Price, C., Pham, K. (2009) "The impact of electricity market reform on consumers", *Utilities Policy*, 17 (1): 43–48.
- World Bank (2000), *Maintaining utility services for the poor: Policies and practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, September, Washington, D.C.

Ek: 1 GÖRÜŞME FORMU**HANELERİN ALTYAPI HİZMET KULLANIM
VE HARCAMALARININ BELİRLENMESİ ANKETİ**

Görüşmenin Yapıldığı İl :
 Görüşmenin Yapıldığı Mahalle, Sokak, Adres :
 Görüşmenin Yapıldığı Hane Üyesi :
 Hane Reisi
 Hane Reisi Eşi
 Hanedeki 18 yaş üstü erkek çocuk
 Hanedeki 18 yaş üstü kız çocuk
 Hanede Yaşayan 18 yaş üstü diğer bir hane üyesi
 Görüşme Yapılan Hane üyesinin Cinsiyeti :
 Görüşmenin Yapıldığı Mekân :
 Görüşmenin Yapıldığı Gün ve Saat :
 Görüşmenin Süresi :
 Başlama :
 Görüsmeyi Yapanlar :

A. HANE VE HANE ÜYELERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1. Oturdukları Ev :
 Apartmanda
 Gecekondu
 Gecekondu olmayan Müstakil Ev
 Çadır
 Diğer (Açıklayınız).....
2. Oturduğu ev kime ait? :
 Hane reisine / eşine ait
 Aileden/haneden başka birine ait, kira ödemiyor
 Aileden/haneden başka birine ait, kira ödüyor
 Başkasına ait, kira ödüyor
 Diğer
3. Evde Salon dâhil kaç oda var? :
4. Evin içinde tuvalet var mı? :
5. Evin içinde banyo var mı? :
 Cevap Evetse,
6. Banyonuzda şu sayacaklarımızdan hangileri var?
 Kurna, Duş
 Duş
 Küvet
 Duşa Kabin
7. Hanedeki Kişi Sayısı :
8. Hanede yaşayan ve dışında yaşıyip haneye ekonomik olarak bağımlı olan çocuk sayısı :

9. Hanenizde yaşayan kişiler için aşağıda belirtilen soruları yanıtlar misiniz?

Hane Reisine Yakınlık Derecesi	Yaş (Doğum Yılı)	Cinsiyet	*Eğitim (en son mezuniyet)	Doğum yeri (il)	Yapılan iş/meslek	**Yapılan işin statüsü	Hanede işsiz olanların çalışmama nedenleri	Yararlanılan sosyal güvence türü	Özürlülük ve/veya sürekli ilaç kullanımı var mı?
Hane Reisi kendisi									

* Eğitim Kodları:

1. Okuryazar değil 5. İlköğretim mezun
 2. Okur-yazar 6. Lise mezunu
 3. İlkokul mezunu 7. Üniversite mezunu
 yapar
 4. Ortaokul mezunu 8. A.Ö. mezunu
 9. Meslek Y. Okul Mezun

Küçük çocukların için boş bırakın.

İlkokulda okuyanların okuduğu sınıfı yazın.

10 kişiden fazlası için arka sayfaya yazın.

** İşteki Statü Kodları

1. Emekli
 2. Çalışan (işçi)
 3. Çalışan (memur)
 4. Kendi Hesabına çalışan

5. Aileye para karşılığı çalışan
 6. Aileye parasız çalışan
 7. Günlük/Mevsimlik işçi

8. İşsiz
 9. Öğrenci
 10. Ev kadını
 11. Evde gelir Getiren işler

10. Hane reisinin şu anda yaptığı iş dışında ikinci bir işi var mı? Varsa, ne iş yapıyor? :
11. Varsa, bu işten geliri nedir? :
12. Hanenin yapılan işlerden başka da gelir kaynakları olabilir. Bu anlamda bu hanede:
- Hanereisine veya eşine veya hanede yaşayan başka birine ait maaş, ücret gibi bir gelir var mı? Varsa, aylık maaş ne kadar? :
 - Bu haneye ait kira, faiz, hisse senedi, döviz gibi yatırım kaynaklarından gelen gelir var mı? Varsa, aylık ne kadar tutar? :
 - Evde yapılan parça başı işlerden gelen gelir var mı? Varsa, ne kadar? :
 - Tarımdan, tarladan, bahçeden gelen bir gelir var mı? Varsa, ne kadar? :
 - Herhangi bir kurum veya kişiden veya geniş aile üyelerinden aldığınız yardım niteliğinde dul –yetim maaşı, özürlülük veya yaşıllık maaşı veya burs, aile yardımını, yakacak yardım gibi gelir var mı? Varsa, toplam aylık ne kadar gelir olur? :
13. Eğer ev kendinizin ise, bu eve kira verecek olsanız ne kadar kira öderdiniz? :

B. HANEDEKİ YAŞAM KOŞULLARI

14. Oturulan ev genellikle nasıl ısıtılmıyor? :

Tezek
 Odun Sobası
 Kömür Sobası
 Kombi
 Merkezi Sistem
 Elektrik Sobası
 Doğalgaz sobası
 Katalitik/ Tüplü Soba
 Diğer (belirtin).....



15. Evinizde Şu sayacıklarından hangileri var?

	Var	Yok
Televizyon		
Birden Fazla Televizyon		
Çamaşır Makinası		
Bulaşık Makinası		
Çanak Anten		
Derin Dondurucu		
Dijital Fotoğraf Makinesi		
Bilgisayar		
Şebeke Suyu		
Şebekeye Bağlı Elektrik		
Doğalgaz		

16. Evinizde musluk suyu var mı? :

17. İçme suyunu nereden temin ediyorsunuz? :

18. Bu evde ısıtma için kullandığınız kömür/ gaz/ tüp/ elektrik nereden nasıl temin ediyorsunuz? :

19. Evdeki su ve elektrik faturaları kimin üstüne? :

20. Faturaları kim öder? (kendileri aylık olarak, işyeri, hiç ödemem/ ödeyemem, yardımlarla, vb)

21. Faturaları aylık mı, yoksa gecilmeli (cezali) mı ödüyorsunuz? :

22. Evinizde elektrik, su, doğalgaz gibi altyapı hizmetlerini size kim getirdi?

- :
23. Belediyeyi bu konuda ne kadar başarılı buluyorsunuz?
:
24. Sık sık elektrik ve su kesintileri oluyor mu? Sizce bunun nedenleri nelerdir?
:
25. Bu hizmetlerin size ulaşmasındaki kalitesinden memnun musunuz?
:
26. Memnunsa hangi açılardan memnun?
27. Memnun değilse neden? Bundan kim sorumlu?
28. Hizmet kalitesinin iyileştirilmesinde sorumluluk sadece devlete, belediye ye mi ait olmalıdır?
29. Hizmet kalitesi konusunda vatandaşlar neler yapabilir? Neler yapmalıdır?
:

C. HANEHALKI HARCAMA TABLOSU

30. Bu eve giren toplam geliri düşündüğünüzde, bu gelirin nasıl harcandığını öğrenebilir miyim? Lütfen harcama yaptığınız kalemleri 3 er aylık dönemlerde miktar olarak bize söyleyebilir misiniz?

Kalemler	Ocak-Mart	Nisan-Haziran	Temmuz-Eylül	Ekim-Aralık
Kira				
Yiyecek				
Giyecek				
Elektrik Fat.				
Su Faturası				
Gaz / Tüp				
Yakacak				
Sağlık				
Eğitim				
Eğlence, Sosyal İhtiyaçlar				

Veya Yaklaşık Yaz/Kış Gibi Öğrenebiliriz. Sadece Mutfak, Kira ve Temel İhtiyaçlar (Elektrik, Su Gaz, Yakacak) İçin Sorulabilir.

Yaz :

Kış :

31. Faturalar ve kira hanenin toplam bütçesini nasıl etkiliyor? Toplam gelirin ne kadarı bu harcamalara gidiyor?
:

32. Elektrik, su ve doğalgaz/ tüp fiyatlarında artışlar olunca bütçeniz etkileniyor mu?

Bu durumda evde bu hizmetlerin kullanımını azaltmaya yönelik girişimlerde bulunuyor musunuz? Evetse, ne gibi azaltmalar veya kullanımında tasarruf yapıyorsunuz?
:

33. Toplam geliriniz bu faturalara ve kiraya yönelik harcamalara yetiyor mu? Hayırsa, geliriniz yetmediğinde bu tür harcamalarınızı nasıl karşılıyorsunuz?
:

34. Şimdiye kadar faturalarınızı ödeyemediğiniz oldu mu? Ne zaman? Bu durumda ne yaptınız?
:

35. Son 5 yılda hane geliri yakacak, elektrik, su ve gaz faturalarına yetmediği durumlarda ne yaptınız? Geliriniz yetmediğinde evde su, elektrik, gaz harcamalarından vazgeçer misiniz? Bu harcamalardan vazgeçilebilir mi?
:

36. Geliriniz yetmediği durumda en önce hangi harcamalarınızı kısarsınız? Neden? Bu tür hizmetlerdeki fiyat artışları ve harcamalardaki artış sizin gıda, eğitim ve sağlık gibi temel ihtiyaçlarınızdan kızmanıza neden oluyor mu?
:

37. Bu hanede hane halkı üyelerinin sağlık durumlarının elektrik, su, gaz harcamalarındaki kısıtlamalar veya olanaksızlıklar nedeni ile olumsuz etkilendiği oldu mu? Nasıl? :
38. Şimdiye kadar elektrik, su veya gaz/ tüp harcamalarınız için bir kurumdan veya kişilerden yardım aldınız mı? Evetse, kimden ne gibi bir yardım aldınız? Yardımların miktarları ne oldu? Bu miktara kim karar verdi? :

D. HİZMETLERLE İLGİLİ İYİLEŞTİRMELEERE YÖNELİK GÖRÜŞLER VE TAVIRLAR

39. Bildiğiniz gibi hayat şartları giderek zorlaşıyor, hanelerin harcamaları artıyor. Son dönemde elektrik, su, gaz gibi hizmetlerin fiyatları arttı. Siz de hanenizde elektrik, su, gaz gibi hizmetlerin kullanımı konusunda giderek artan harcamaları, artan fiyatları hissediyor musunuz? Bu fiyat artışları sizce hangi sebeplere dayanıyor? :
40. Fiyat artışlarını karşılamakta zorlanan haneler için kimler ne yapabilir? Siz neler yapabilirsiniz? :
41. Mesela elektrik ve su da kaçak kullanımlar önlenebilirse fiyatlar düşer mi? :
42. Peki, kaçaklar nasıl önlenir? Devlet ne yapabilir? Yurttaşlar ne yapabilir? :
43. Yukarıda hiç fatura ödemediğini söyledi ise: Şu anda denetimler çok sıkı yapılmıyor. Size bir gün görevliler şebeke sisteme dâhil olmanız ve faturaları ödemeniz gerektiğini söyleseler onlara ne cevap verirdiniz? :
44. Böyle bir durumda sisteme dâhil olduğunuzda devletten yardım talep eder misiniz? Nasıl bir yardım talep edersiniz? :
45. Geliri düşük olan hanelerin sisteme dâhil olup düzenli ve kaliteli hizmet alması sizce mümkün mü? :
46. Evetse gelir yetmezliği sorunu nasıl aşılabilir? :
47. Hayırsa, geliri kısıtlı hanelere hangi kolaylıklar ve şartlar sağlanırsa onlar da sisteme dâhil olup düzenli olarak hizmet alma olanağına erişebilirler? (Sayaç parasında indirim, belli bir miktarda tüketimi indirimli fiyatta satma, devletin yoksul hanelere nakit yardımı, vb). Bu konuda devletten nasıl destekler talep edersiniz? :
48. Bu hanede toplu su saati varsa ferdi aboneliğe geçmek ister mi? Hangi şartlarda tercih veya kabul edersiniz? :
49. Bu hizmetlerden daha iyi yararlanmak için kendi bütçenizden ne kadar bir pay ayırmaya, ne kadar bir maliyete razi olursunuz?:
50. Elektrik, su ve gaz gibi hizmetler konusunda ekleyecek bir sözünüz var mı? :

