



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety



Danışmanlık Destek Programı (DDP)

Görüşmeye Açık Kılavuz Doküman: Türkiye’de Evsel Katı Atık Yönetiminde Finansman Maliyetinin Karşılanması Sağlayacak Enstrümanlar

Aralık 2017

Yazarlar:

Dipl.-Ing. (Mühendis) Jan Reichenbach (INTECUS)

Dipl.-Ing. (Mühendis) Jörg Wagner (INTECUS)

Dr. Hakan Mat (MAT Danışmanlık)

Lamia Avşar † (*Türkçe versiyonu tercüme eden*)

Alman Çevre Kurumu adına

Proje süresi: 06/2017 – 11/2017

Project sayısı: 82713

INTECUS GmbH

Waste Management and Environment-integrating Management

(Atık Yönetimi ve Çevre-Entegrasyonu Yönetimi)

Pohlandstraße 17

01309 Dresden, Almanya

tel. +49 351 31 82 30

fax +49 351 31 82 333

intecus.dresden@intecus.de

www.intecus.de



Bu Proje, Almanya Federal Cumhuriyeti Çevre Bakanlığının Orta ve Doğu Avrupa, Kafkaslar ve Orta Asya ve AB'ne komşu diğer ülkelerde çevrenin korunması için Danışmanlık Destek Programı (DDP) çerçevesinde finanse edilmiştir.

Proje Alman Çevre Kurumu'nun denetiminde yürütülmüştür.

Bu dokümanın içeriğinin sorumluluğu yazarlarına aittir.

**Umwelt
Bundesamt**



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

I. Dokümanın amacı ve hedefi

Türkiye’de son on yıldır belediye katı atık yönetiminde önemli oranda bir ilerleme kat edilmiştir, ancak aynı zamanda yurt içinde üretim ve tüketimdeki büyümeye bağlı olarak atık üretimi de önemli oranda artmıştır. Bu durum sonucunda ise katı atık yönetimindeki zorluklar da arttırmıştır. On yıl önce Türkiye Büyük Millet Meclisi ülkede atık yönetimi için mevcut altyapıda önemli eksiklikler olduğunu ve genelde atıkların çevresel açıdan uygun bir şekilde bertarafının güvence altına alınmasının büyük aciliyeti olduğunu belirtmiştir. Raporun yayınlandığı tarihten itibaren devletin yoğun çabaları ve yatırımları ile ülke genelinde atık yönetimi önemli oranda geliştirilmiş ve sanayi atıklarını ve evsel katı atıkları uygun ve çevresel açıdan güvenli bir şekilde bertarafında temel olan yapıların oluşturulması mümkün olmuştur. İnsan sağlığı ve doğanın korunmasının sağlanması, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ile mevcut ve gelecek kuşaklara daha kaliteli bir yaşam temini için Türkiye’de atık yönetiminin daha da güçlendirilmesinin gerekliliği günümüze kadar öneminden bir şey kaybetmemiştir.

Günümüzde Türkiye’deki belediyeler bir yandan atık hacimlerinde büyük bir artışla başa çıkmak zorunda kalırken, diğer yandan da atık alanında hizmet veren personeline daha güçlendirilmiş çalışma koşulları ile daha iyi hizmet kalitesi sunma konusunda sürekli çaba harcamaktadır. Atık bertarafında mevcut olan ve yeni depolama alanlarının yönetimi ve mevcut düzenli depolama alanlarının daha emniyetli bir hale getirilmesi konularına ek olarak, uzun vadede atık bertarafında düzenli depolamayı azaltma ve atıkla baş etmek amacıyla kaynakta önleyici yöntemlere, diğer bir deyimle atık yönetimi ve geri dönüşüm yöntemlerine doğru geçiş yapma ihtiyacı artmaktadır. Bu raporun on yıl önce toplumun tüm kesimlerini kast ederek *“Türkiye’ye yaraşır bir atık yönetim sistemi geliştirmek amacıyla gerekli katkı ve özveriye esirgememeleri büyük önem taşımaktadır”* cümlesiyle yapmış olduğu çağrı bu perspektif açısından hala geçerliliğini korumaktadır.

Bu konuda ise en önemli nokta, atık yönetimi için güvenilir finansman kaynaklarının sağlanmasıdır. Ne var ki günümüze kadar Türkiye’de “kirlenen öder” ilkesine dayanarak katı atık yönetimi maliyetini tümüyle karşılayacak bir mekanizma kurulamamış ve böylece genel bütçe dışında başka kaynaklardan bu alandaki gelişmeler için yeterli düzeyde kaynak sağlanması mümkün olmamıştır. Bu ise atık yönetiminde daha fazla ilerleme sağlanmasını engelleyecek bir tehdit unsuru oluşturmakla kalmamakta, aynı zamanda ekonomik bir baskı ve teşvik sisteminin olmaması nedeniyle atıkların azaltılması ve geri dönüşüm konularına daha fazla girilmesini de engellemektedir.

Alman Çevre Kurumu, atık yönetiminde uluslararası düzeyde tanınan bir danışman olan INTECUS GmbH firmasını, bu konuyu inceleyerek Türkiye’de karar verici mercilere evsel katı atıkların yönetiminin daha sürdürülebilir bir şekilde yapılabilmesini mümkün kılacak uygun finansman konuları hakkında bulgularını ve görüşlerini sunması amacıyla görevlendirmiştir. Raporda aşağıdaki bölümlerde konuyla ilgili olarak elde edilen temel bulgular ve varılan sonuç, birlikte ele alınması ve karar verme mekanizmasında yönlendirici olması amacıyla açıklanmıştır. Bu görevlendirme kapsamında Türkiye genelinde evsel katı atıkların yönetiminin finansmanı açısından mevcut mekanizma ve uygulamaların bir değerlendirmesinin yapılması ve bu bağlamda mevcut sistemde temeldeki zayıf noktaları ve fırsatları dikkate alma potansiyeli göz önünde bulundurularak evsel katı atıkların yönetimi sektöründe finansal sürdürülebilirliğin güçlendirilmesi açısından ek veya alternatif strateji ve uygulamaların irdelenmesi hedeflenmektedir.

Bu çalışmaya ait rapor T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının uzmanları ile Temmuz-Ekim 2017 tarihleri arasındaki dönemde yapılan görüş alışverişi süreci ile birlikte 26 Ekim 2017’de sektördeki diğer paydaşların da katıldığı Bakanlıkta yapılan bir çalıştay sonrasında sonuçlandırılmıştır. Bu suretle elde edilen görüş ve geri bildirimler de bu belge içine dahil edilmiştir.

Bu raporun yazarları Türkiye’de kendilerine destek veren proje ortaklarına, sağlamış oldukları üst düzeydeki iş birliği anlayışı ve bilgilendirici görüşleri için teşekkür etmekte ve bu ortak çalışmanın Türkiye’de atık sektöründe gelişmelere ve iki ülke arasındaki dostluğun güçlenmesine katkı sağlaması yönündeki dileklerini paylaşmayı arzulamaktadırlar.

Hatırlatıcı Not: Bu doküman ile sağlanan bilginin amacı karar verme sürecine destek sağlamaktır. Rapor konuyla ilgili tartışmalara katkı sağlamalı, referans alınabilecek örneklerle ilgili deneyimlere erişim imkanı sunmalı ve Türkiye’de evsel katı atıkların yönetiminin finanse edilmesi açısından uygun adımların etkin bir şekilde atılmasını mümkün kılmalıdır. Raporun içeriği ülkenin yasal ve mali ilişkileri ile bağımsız yapısına bir

müdahale olarak görülmemeli ve ilgili mercilere baskıcı yapıda talimatlar ya da öneriler verme gibi bir niyeti olduğu düşünülmemelidir. Kamu görevlileri spesifik alanları ile ilgili yasal konularda ve raporda yer alan önerilerin uygulanması ya da yürürlüğe konulması konularında kendi ilgili paydaşlarına ve avukatlarına danışmalıdır. Burada yer alan görüş ve fikirler sadece yazarlara ait görüş ve fikirlerdir.

II. Özet ve Varılan Sonuç

Türkiye genelinde evsel katı atıkların yönetiminde sorumluluklar politik ve idari statüye bağlı olarak ve ilgili belediyenin sorumlu olduğu idari sınırlar içindeki ilişkilere göre paylaşılmış bir sisteme sahiptir. Genel olarak, her bir belediye evlerden katı atıkları ve ticari birimlerden de evsel katı atıklar sınıfına giren atıkları toplamakla yükümlüdür. Büyük çoğunluğu düzenli depolama alanı olarak nitelendirilen alanlardan ibaret olan bertaraf tesisleri ile bu bertaraf tesislerine verimli bir şekilde atıkların ulaştırılması için kullanılan aktarma istasyonları genel olarak başka bağımsız birimlerin sorumluluğuna verilmektedir. Bunlar ya, özel olarak kurulmuş birimler tarafından temsil edilen Büyükşehir Belediyeleridir ya da illerde ilgili belediyelerinin bir araya gelerek kurduğu Belediye Katı Atık Birlikleridir. Ülke genelinde evsel katı atıklar ile ilgili hizmetin finansmanı da yine bu konuda sorumluluk alan ana birimler arasında paylaşılmaktadır. Günümüze kadar uygulanmakta olan ana yöntem ise, devlet tarafından tanımlanan yöntemlere göre atık yönetiminden elde edilen gelirlerin toplanması ve bunun üst düzeydeki belediye birimlerine masrafları karşılamaları için belirli oranlarda paylaştırılması yöntemidir. Bu yöntemin maliyetin karşılanmasına yönelik zayıf bir yapılanma olmasına ve belediyenin müdahil olması imkanlarını çok zorlaştırmasına rağmen, bugüne kadar farklı mekanizmaların uygulanması öngörülmemiştir.

Yirmi yılı aşan bir süredir, evsel atık yönetim hizmetlerinin gelirleri genelde konutlardan ve ticari işletmelerden Çevre Temizlik Vergisi adı altında toplanan vergilere dayanmaktadır. Uzun bir süredir, bu vergi doğrudan atık üreticilerini hedef alan ve evsel katı atıkların yönetiminde işletme maliyetinin finanse edilmesinde bu kişileri sorumlu tutan tek gelir üretici araç olmuştur. Ancak, verginin hesaplanmasında uygulanan mekanizma ile asıl atık yönetim maliyetinin sadece çok küçük bir oranının karşılanabiliyor olması nedeniyle, maliyetin karşılanması açısından bu uygulama yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de belediyelerde atık yönetimindeki ilerlemede çok az yol alınmıştır ve günümüzde finansal kaynak açısından sürekli bir yetersizlik söz konusu olup, mevcut durum merkezi hükümet yönetimi düzeyinde alınacak destek kararlarına büyük oranda bağımlılık arz etmektedir.

Çevre temizlik vergisinin hesaplanmasında merkezi yönetim tarafından belirlenen yeniden değerlendirme oranı sistemi uygulanmaktadır. Bu suretle toplanan gelirler, yukarıda açıklanan iki ana yürütme birimleri arasında sabit oranları kullanan bir tahsisat formülü ile paylaştırılmaktadır. Her ne kadar bu vergilendirme yöntemi kirleticilere mali sorumluluk getirirse ve kirleten öder ilkesini uygulamakta olsa da, ne hesaplama mekanizması ne de dağıtım yöntemi açısından gelirlerin gerçek maliyeti karşılama amacı ile ilişkisi yoktur. Ayrıca, daha başında yeniden değerlendirme oranları oldukça düşük alınmıştır ve ilerleyen yıllarda ne gerçek maliyet ne de kurdaki gelişmeler nedeniyle bir artış yapılması yoluna gidilmemiştir. Çevre ile ilişkili ödeme yükümlülükleri açısından başka bir gelir kaynağı bulunmayan belediyeler, elbette ki mantıksal olarak, atık yönetimi için gerekli maliyetlerin karşılanmasında kaynak yetersizliği ve önemli ölçüde parasal sıkıntı çekmektedir. Bütçede bu konuda ortaya çıkan açıklar ve ayrıca gerekli yatırımlar için yerel yönetimlerin elinde ek borçlanma ya da başka gelir alanlarından toplanan paraların kullanılması ya da genel vergi gelirlerinden Maliye Bakanlığının belediyelere tahsis ettiği yasal pay dışında fazla bir seçenek bulunmamaktadır. Belediyeler bu yasal vergi paylarından kendilerinin uygun gördükleri şekilde yararlanabilmektedirler, ancak sürekli olarak atıklarla ilgili harcamalardan doğan açıkların kapatılması ihtiyacının getirdiği sorunlarla karşı karşıyadırlar. Halihazırda atık hizmetlerinin mevcut kapsamı dahilinde devam ettirilmesinde tek güvence atıklarla ilgili hizmet alanında hedeflenen desteklerle bütçeden finansman imkanlarının sağlanmasıdır ancak bu sadece sınırlı sayıda belediyeye, o da atık toplama kamyonlarının ücretsiz tahsis edilmesi şeklinde sağlanmaktadır. Mevcut durumdan daha ileri bir düzeye geçebilmek ve modern atık yönetimini mümkün kılmak açısından yeni ek ve/veya ustaca düzenlenmiş finansman enstrümanlarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu konuda uygulanabilecek ana yaklaşım, sağlanan atık yönetim hizmeti için gerçek maliyetin karşılanmasını temel alan bir tarife ücretlendirme yönteminin uygulanmasıdır. Bu konuda gerekli temeli oluşturacak önemli bir adım Çevre konusunda 2872 sayılı kanun ile birlikte “Atıksu Altyapı

Ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” (Evsel Katı Atık Tarifeleri) ile atılmıştır. Ne var ki, bugüne kadar bütün belediyelerin tarife tasarısını ve katı atık hizmeti için ücret tarifelerini uygulamada mevcut yükümlülüklerini yerine getirmesi sağlanamamıştır. Burada getirilmesi öngörülen uygulamaya karşın, belediyelerin üst yönetiminde uygulamaların toplumun yararına olmayan ve prestiji sarsacak nitelikli olduğu yönündeki fikirlerle beslenen kuşkucu ve çekingen yaklaşım bu yasa ve yönetmeliklerin uygulanmasında önemli bir engel oluşturmıştır.

Ne var ki, sadece toplanan çevre temizlik vergisi gelirlerine dayanmak ve yatırımları temelde devlete bırakmak atık yönetimde performansın ve maliyet verimliliğinin güçlendirilmesine yardımcı olmamaktadır. Aslında, belediyelerin bu tür bir ilerleme ve uygun çözümler üretilmesinde kendilerini daha güçlü bir şekilde angaje etmemeleri önemli bir şansı da kaçırmaları anlamına gelmektedir.

Mevcut olumsuz durumu değiştirmenin bir yolu, katı atıkla ilgili olarak tam maliyeti karşılayacak ücret tarifelerinin sıkı bir şekilde uygulanması ve belediyelerde vermiş oldukları hizmetin maliyetini karşılamak açısından ana yöntem olarak kabul görmesidir. Bu yöndeki çabalar, son uygulama tarihlerinin verildiği bir dizi yönetmelik şeklinde bugüne kadar yapılmış olan girişimlerin, etkin cezalar ve teşviklerle desteklenmesi yanında güçlü politik desteklerin de verilmesi şarttır. Her geçen gün artan sayıda belediyenin atık hizmetlerini ücretlendirme yoluna gitmekte olduğuna dair göstergeler mevcut olup bu uygulamanın giderek yayıldığı gözlemlenebilmektedir. Bu uygulamaların sonuçları ve elde edilen gelişimler fark edilir bir düzeye gelecektir ve dikkatle üzerine eğilmek gerekmektedir. Bu, ülke genelinde atık tarifelerinin uygulanmasında daha ileri düzeye geçilmesi için gerekli desteğin sağlanmasını mümkün kılacaktır. Bu alanda çevre temizlik vergisi uygulaması ile geçmiş yıllarda gözlemlenen zayıf ilerlemenin irdelenerek sorgulanması ve atık hizmetlerinin ücret tarifesi kavramından geri dönülmesine olanak tanınmamalıdır.

Katı atık hizmet tarifesinin hesaplanmasında yürürlükte olan mekanizmanın, atık yönetimi maliyetinin belirlenmesi ve ücretlendirilmesinde, atığı üretenlerle maliyeti tam karşılamak açısından temel ilkelere mutlak bir uyum sağlıyor olması nedeniyle, Türkiye’de belediyelerde katı atık yönetiminin gelecekte finanse edilmesinde bunun temel enstrüman olarak kullanılması önerilmektedir.

Ulusal ölçekte atık hizmeti ücreti tarifesinin uygulamasının başlatılması ile birlikte çevre temizlik vergisinin konuyla ilgisinin azaltılması önerilmekte olup, zaman içinde bu verginin verilen hizmetin maliyetini karşılamakta yetersiz olduğu da kendini kanıtlayacaktır. Çevre temizlik vergisinin gelir hanesinde değerlendirilmesi ve atık yönetimi masraflarının karşılanmasına katkıda bulunduğunun kabul edilmesi nedeniyle, halihazırda bu vergiden elde edilen gelirler atık hizmeti tarifesinin hesaplanmasında zaten maliyetten çıkarılmaktadır. Hala yürürlükte olan çevre temizlik vergisi, herhangi bir ek gelir sağlıyor olmamasına karşın evsek katı atık hizmet tarifesinin hesaplanmasında işlemleri daha karmaşık hale getirmektedir. Dolayısıyla çevre temizlik vergisinin toplanmasından vazgeçilirse, katı atık hizmet tarifesinin uygulanması daha kolay olabilecektir. Bu iki durum, paydaşlara ve halka atık hizmet tarifesinin anlatılması, bu tarifenin atık üreticilerine ek bir ücret ödeme yükümlülüğü getirmeyeceğinin ve amacın belediyeye fazladan gelir sağlamak olmadığına açıklanmasında iletişimin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu durumun doğru anlaşılmasının sağlanması, sonunda çevre temizlik vergisinden vazgeçilmesini mümkün kılacaktır. Buna karşılık atık yönetiminin finanse edilmesinde bu tür bir paradigma değişikliği, halkın ve politik çevrelerin ikna edilmesi ve bu uygulamanın genel açıdan kabul görmesinin sağlanması için de iyi bir fırsat sağlayacaktır. Bugünkü haliyle söz konusu bu verginin yürürlükten kaldırılması, ayrıca onun yerine daha akıllı bir şekilde geliştirilmiş tamamlayıcı bir finansman enstrümanının geliştirilmesi için gerekli alanı da yaratacaktır.

Maliyetin karşılanmasında mevcut olan açığın kapatılması çalışmasında başka bir yöntem de çevre temizlik vergisinin devam etmesi ihtimalinin dikkate alınması olabilir. Bu durumda, evsel katı atık yönetiminde belediye bütçesine katkının güçlendirilmesi için geçekte bu vergide bazı ayarlamaların yapılması kesinlikle zorunlu olacaktır. Bu verginin uygulanmasında mevcut olan istisnaları revize etmek ve hatta istisnaları azaltmak ve aynı zamanda maliyeti karşılayabilmek için vergi oranını da önemli düzeyde (yaklaşık olarak ortalamada on misli ya da daha fazla) arttırmak bir zorunluluk olacaktır. Maliyette normalde devamlı yaşanan değişiklikleri karşılamak için değerlendirme oranlarında sürekli bir dinamik ayarlamaların mümkün olması için ek mekanizmaların

geliştirilmesi gerekecektir. Bu tür değişikliklerle, aslında sonunda çevre temizlik vergisi de hemen hemen atık hizmeti ücretine eşit bir düzeye gelmiş olacaktır. Bu noktada mevcut olan ve birçok belediye tarafından zaten uygulanmakta olan bir katı atık hizmet tarifi uygulamasının mevcut şekliyle geliştirilmesi daha verimli bir kavram olacak gibi görünmektedir.

Bu kavramlarla hizmetin devam ettirilmesi için gereken maliyetlerin karşılanması ihtiyacı yanında, Türkiye’de evsel katı atıkların yönetiminde, özellikle de kaynakların korunması ve iklimin korunması gibi önemli çevresel hedeflere uygun gelişmelerin sağlanması açısından ek kaynaklara ve ekonomik teşviklere ihtiyaç vardır. Avrupa ülkelerinde ve dünya genelindeki örneklerde görülen çeşitli uygulamalar kapsamında çok geniş bir yelpazeye sahip gelir üreten değişik önlemlere odaklanılmalı ve yukarıda açıklanan çalışmalara paralel olarak bu önlemler görüşülmeli ve dikkate alınmalıdır. Özellikle de eğer hizmetin ücretlendirilmesi veya önemli oranda artırılmış çevre temizlik vergisi ile atık yönetiminin finanse edilmesi konusundaki endişelerin uzun süre devam etmesi ve dolayısıyla maliyeti karşılama konusunda katkının doğrudan halktan alınması yöntemini zora sokması durumunda, bu önlemlerin tanımlanması ve uygulamaya konulması önem arz edecektir.

Burada bir seçenek atıkların düzenli depolama alanlarında bertarafında kademeli bir şekilde arttırılacak bir tarife ücretlendirmesi mekanizmasının (‘düzenli depolama alanı vergisi’ olarak bilinmektedir) yürürlüğe konmasıdır ve Türkiye’nin katı atık yönetimine mevcut durum ve ihtiyaçlar dikkate alındığında, bu ülke için son derecede yararlı bir uygulama olabilecektir. Düzenli depolama alanlarına bu tür bir verginin konulması yalnızca yeni bir gelir akışı sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda mükemmel bir yönlendirme işlevi de görecektir. Vergi gelirlerini doğrudan farklı bertaraf / geri kazanım altyapısına ve atıkların azaltılmasını sağlayacak önlemlere yatırmak ve düzenli depolama alanlarında bertaraf edilen atıklar için bu vergi ile bir ceza ödenmesini sağlamak, atık bertarafı ile ilgili alışkanlıklarda önemli değişikliklerin sağlanmasını da mümkün kılacaktır. Evsel katı atık yönetimi sorumluluğu ile ilişkili bazı giderler dahil olmak üzere ilgili tesislerin ve çevrenin korunması ile ilgili önlemlerin maliyetinin finanse edilmesinde özel fonların kurulması birçok ülkede son derecede yararlı bir uygulama olmuştur. Bu amaçla kurulan fonlar, özellikle ulusal düzeyde mevcut yatırım desteğinin sağlanmasında ve belirli gelir akışlarının bir araya getirilmesinde bir araç olarak hizmet vermektedir ve ayrıca kamu bütçesi ile ilgili kararlar ve kısıtlardan bağımsız olarak, tam hedefe yönelik ve adil bir şekilde, bu gelirlerin yönetimini mümkün kılmaktadır.

Türkiye’de bu tür özerk bir fonun oluşturulması, düzenli depolama alanları için olası bir verginin yürürlüğe konması ve uygulanmasına yönelik etkin bir çözüm getirebileceği gibi, fondan gelen paranın atık sektöründeki faaliyetler için kullanıldığını kanıtlamak amacıyla, atık yönetimi ile ilgili hizmetlerle ve/veya endişelerle doğrudan ilişkisini idealde göstermesi gereken, ama gösteremeyen başka gelir getirme potansiyeline sahip önlemlerin uygulanmasını da mümkün kılacaktır. Fonu gerekçelendirmek için, kaynakları yalnızca atık sektörüne yönelik çalışmaların finansmanı ve desteklenmesi için kullanılmalıdır. Atıkların ücretlendirmesine benzer şekilde, Türkiye’de belirli bazı temel yasal düzenlemelerle (örn. 26/04/2006 tarihli ve 5491 sayılı kanunun 18. Maddesi ve ilgili yönetmelikler) iyi bir başlangıç noktası oluşturulmuştur.

Ancak işlemlerin yönetimi çerçevesinde bazı değişikliklerin yapılması ve kaynakların kullanımının genel devlet bütçesinden ayrılması şiddetle önerilmektedir. Atık yönetimi ve gelişiminde ortak finansman ihtiyaçlarına yönelik nitelikli ve çok fazla merkeziyetçi olmayan karar verme yetkisine sahip birçok paydaşın dahil edileceği özerk bir kurumsal yapının gerçekleştirilmesi önemli bir değer sağlayacaktır. Fon çözümüne ilişkin gerekçelerin tam olarak ortaya konması ve net bir çerçeve plan sağlanması açısından en azından öncelikleri özetleyen, temel eylem noktalarını ve gelişim hedefleri ile aşamaları tanımlayan bir programın geliştirilmesi gerekecektir. Evsel katı atıkların yönetiminde farklı finansman çözümlerinin gerçekten başarıyla uygulanmasını ve genel anlamda kabul görmesini sağlamak açısından, politik açıdan ciddi bir şekilde istekli ve istikrarlı olmak, akıllı bir iletişim imkanı sağlamak ve söz konusu süreçlerin uygulamaya konulması ve gelirlerin kullanımında yüksek oranda şeffaflık sağlamak önemli faktörler olacaktır. Kısa ve orta vadede ülke genelinde bir katı atık ücretlendirme tarifesinin uygulamaya konulması en iyi başlangıç noktası olacaktır. En azından, maliyetin karşılanmasında mutlak olarak uygun bir yapıcı niteliği olması nedeniyle, oldukça kısa bir süre içinde atık yönetimi ile ilgili olarak belediye bütçelerinde tekrarlayan açıkları ortadan kaldıracaktır. Buna ek olarak, bahsi geçen bu enstrüman, yapısı gereği optimum maliyette yüksek kalitede hizmet sunma imkanı sağladığından, ekonomik bir teşvik

olacaktır. Öte yandan, çevre temizlik vergisinin, gerçek maliyet artışları ile ciddi bir ilişkisinin olmaması nedeniyle, uzun vadeli sürdürülebilir atık yönetiminin finansmanında zayıf noktalarını gidermek mümkün değildir. Değerleme / artış oranlarında ve ödemelerdeki istisnalarda yapılacak ayarlamalar, bu sorunu sadece kısmen etkileyebilecektir ve ayrıca yasal bazı uygunsuzlukların da üstesinden gelinmesi gerekmektedir. Ek gelir getiren mekanizmaların geliştirilmesi ve Türkiye’deki belediyelerde atık yönetimi gelişiminde özel şekillendirilmiş olan mali bir destek olarak uygulamaya konulması, büyük oranda devlet bütçesinden ayrılmış ek bir kaynak kavramı ile teşvik edilebilir.

Türkiye, evsel katı atık yönetimini daha da modernleştirme, çevre ile daha uyumlu hale getirme ve bu konuda kirliten öder ilkesi temelinde yeterli düzeyde finansman kaynaklarını yaratma konusunda son derecede yüksek bir potansiyele sahiptir. Bu konudaki önemli elemanlar ve gerekli yaklaşımlar zaten ülkede halihazırda mevcuttur. Bunların sadece yasal, yürütme ve hukuki yetkiler yanında istek ve eğilimlerden bağımsız olarak politik açıdan desteklenmesinde iyi organize edilmiş çabalarla belli düzeyde uyarlanması ve genişletilmesi gerekecektir.

III. Evsel katı atık yönetimi finansmanında ana ilkeler ve yaklaşım

Atıkların yönetimi oldukça yüksek maliyetli ancak aynı zamanda vazgeçilemeyen bir görev olup belediyenin faaliyetleri için ayrılan bütçesinde önemli bir bölümü oluşturmaktadır. Dolayısıyla, katı atık yönetimi uygulamasının finanse edilmesi sıhhi koşulların korunması ve belediyenin ekonomik açıdan esnekliğini korumak konusunda kritik açıdan önemli bir noktadır. Güçlendirilmiş teknoloji ve hizmetlerle katı atık yönetimini iyileştirme yönünde harcanacak her türlü çaba ise her zaman ek harcamaları gerektirmektedir ki bunları yapabilmek için aynı zamanda gerekli bütçe ve finansal mekanizmaların da güvenceye alınması gerekmektedir. Bunlara ek olarak, modern katı atık yönetimi yalnızca toplumun üretmiş olduğu atıkların toplanması ve bertaraf hizmetlerinin sağlanmasından daha fazlasını gerektirmekte olup, ayrıca kaynakların ve iklimin korunmasında da sorumluluk alınmasını gerektirmektedir. Bu tür bir katı atık yönetiminde hem devlet hem de belediyeler finansal sorumluluğa sahiptir. Çevre ve atık yönetimi hedeflerinin uygulanmasını finansal araçlar ve katkılarla sağlayacak olan her ne kadar devlet politikası olsa da, katı atık hizmetleri faaliyetlerinin finansal organizasyonunun yetkili belediyelerin eline bırakılması en iyi çözüm olacaktır.

Atık yönetiminin finanse edilmesini ve tüm toplumla bütünleşik bir şekilde yürütülmesini genelde güçlü ve sürdürülebilir bir stratejiye göre sağlayabilmek için, bazı temel ilkelerin uygulanması büyük önem arz etmektedir. Atık yönetiminin tam oturmasını sağlamayı amaçlayan her türlü uygulama gerekli finansal temel ile desteklenmeli ve söz konusu bu ilkelere göre değerlendirilmelidir.

‘Kirliten öder’ ilkesi yaygın olarak kabul edilen bir ilke olup, (kirleticisi ya da atık cinsinden) çevreye bir yük getiren kişilerin, topluma ya da çevreye verilecek zararın önlenmesi açısından, bunları yönetmenin maliyetinden de sorumlu tutulması gerektiği yönündeki bir uygulama olarak tanımlanmaktadır. Katı atık yönetimi alanında daha basit ve daha odaklanmış bir şekilde ifade etmek gerekirse, bu ilke atığı kim ürettiyse, o bireyin atığın tekrar kullanımı, geri kazanılması ya da bertarafı ile ilgili maliyet için bir ödeme yapması gerektiği anlamına gelmektedir. Toplum bir bütün olarak ve her bir bileşeniyle katı atık ve kirlilik üretmektedir, ne var ki bunun yoğunluğu bireylere göre farklılık göstermektedir. Atık ya da kirliliğin farklı yoğunluklarda üretilmesi konusunun dikkate alınması, daha geniş bir anlama sahip olan kirleticisi öder ilkesinin konusu değildir. Bunun için mevcut olan formül “*attıkça öde*” formülüdür ve bu formül üretilen her bir birim atık ya da kirlilik karşılığında belirli bir maliyet olduğu ve ödenecek miktarın da ilgili birimlere karşılık gelecek şekilde belirlenmesi (‘birim fiyat’) ilkesine dayanmaktadır.

‘Kirliten öder’ ilkesinin bir tamamlayıcısı olarak **‘tam maliyetin karşılanması’** veya maliyeti karşılama ilkesi de çok önemli bir ilkedir. Ancak bu ilkeye tam uyulması, kirleticisi ve atıkla ilişkili risklere karşı toplumun ve çevrenin korunması ile ilgili tüm maliyetin tam doğru bir şekilde ele alınmasını ve bunlara neden olanların da sorumluluğu yüklenmesini garanti edecektir. Bu ilke, ideal olarak dışsalılıklarla ilgili maliyet dahil, hasarın önlenmesi ile ilgili sabit ve değişken maliyetin ilgili oranlarını temsil edecek düzeyde bir ücretlendirme ve kaynak sağlama yoluyla bu konudaki tüm harcamaların karşılanmasını gerektirmektedir. Tam maliyetin karşılanmaması ise bir

açık oluşmasına neden olacaktır ve bu açığın kapatılması için başka amaçlarda kullanılması gereken kaynakların veya sübvansiyonların burada kullanılması ya da hizmet ve korumada yetersiz kalınmasının önlenmesi açısından ek kaynakların toplanması yollarına gidilmesi zorunlu olacaktır. Bu ilkenin temel yapısı, atık yönetimi ve riskten koruma ile ilgili olarak toplanacak tüm ödemelerin gerçek maliyetleri aşmaması ya da eksik kalmaması şartını içermektedir.

‘Eşdeğerlilik ilkesi’ ise atıkların doğru bir şekilde yönetilmesinde hizmet ve kalite açısından farklı aktörlerin sağladıkları katkı ile, yapmış oldukları bu katkı için talep edecekleri ya da alacakları ödenek arasında tam bir dengenin sağlanması demektir. Diğer bir deyimle, yapılan her iş aynı orantıda ödenek alınmasını hak etmektedir ya da hizmetin kapsamı bunu tazmin için verilecek ödeneğin miktarını belirleyecektir. Bu ilke kapsamında, verilecek ödeneklerde doğru bir yansıtma olmazsa, atıklarla ilgili hizmetlerin kapsamı ve yoğunluğunda veya bireylerin dahil olmalarında sürekli bir iyileştirme olmasının beklenmemesi gerektiği felsefesi yatmaktadır. İster özel ister ticari düzeyde olsun, atıklarla ilgili yükün ve bunlara bağlı maliyetin azaltılmasına dahil olma çabasının aynı paralelde tanınması ve ödüllendirilmesi gerekmektedir.

Atıklarla ilgili hizmetlerin sağlanması ve geliştirilmesi sonuna kadar sürekli artarak devam etmemelidir. Maliyetleri karşılanabilir bir düzeyde tutmak için, ekonomik düzeyde kalmalıdır ve ideali insanların da birey olarak bu süreçte dahil olması sağlanmalıdır.

‘Maliyetin ödenebilirliği’ tam net bir şekilde tanımlanamaz, çünkü bir şeyin ne zaman finanse edilebileceği ne zaman da artık edilemeyeceği bireyler arasında farklılık göstermektedir ve dolayısıyla değişken bir ölçek gerekmektedir. Ancak **‘maliyetin ödenebilirliği ilkesi’** atık yönetiminde ve çevrenin korunmasında toplumun hiçbir kesiminin kendisine yüklenen ödeme sorumluluklarında aşırı bir yük altına girmemesini sağlamayı arzulamaktadır. Dolayısıyla, yukarıda da açıklandığı üzere sorumlulukların devlet ile belediye arasında paylaşılması önemlidir ama aynı zamanda tüm kaynak tüketimi ile atık bertaraf zinciri arasında da sorumluluklar paylaşılmalıdır. Ödeme gücü ile “ödemeye istekli olma” durumu birlikte işler. Eğer insanlar belli bir hizmetin maliyeti için bir ödeme yapmaya istekli ise, bu verilen hizmete değer verildiğinin net bir göstergesidir ve büyük ihtimalle yeterli düzeyde bireysel katkılar için kullanılacak ve devam ettirilecektir. Bu ise, çevrenin genel durumunun sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bunu sağlamak için gereken hizmetler için gerekli gerçek kaynakların toplanmasını mümkün kılacaktır. Ancak belirli hizmetler için gerekli ödemeyi yapma isteğinin sonunda ulaşabileceği boyut ise, bireyin bu konudaki ödeme gücü ile sınırlıdır. Ödeme gücünün ne düzeyde olduğunun bilinmemesi ise, tüm katı atık yönetimi maliyetinin geri kazanılmasında başarısız olunması tehlikesi anlamına gelmektedir ve hatta verilen hizmette ‘aşırı ücretlendirme’ söz konusu ise yasa dışı çöp atma ve bertaraf gibi olumsuz etkileri de tetikleyebilecektir. Atıkla bağlantılı ödeme yükümlülüklerinde ödeme gücü ile ilgili olarak farklı ortamlarda dikkate alınması gereken sınırlar konusunda OECD ve Dünya Bankası gibi kurumlar tarafından değişik çalışmalar yapılmıştır ve bu çalışmalara ait bulgularının araştırmalarla teyit edilmesi gerekmektedir. Bazı ülkelerde insanlar kamu kurumları tarafından temin edilecek hizmetler yerine benzer hizmetlerin özel sektör tarafından verilmesinde ödeme yapmaya daha isteklidirler. Bu kısmen, hükümetin gereken hizmeti sunması için zaten vergi ödendiği ve dolayısıyla bu hizmetler için ek bir ödeme yapılmaması gerektiği yönündeki geleneksel bakış açısından kaynaklanmaktadır.

‘Adalet ilkesi’ tüm toplum için atık yönetimi gibi herkesin ortaklaşa avantaj sağlayacağı bir faaliyetten gereken avantajın sağlanması için gereken uygulamalarda birçok birimin ortak kurallara uyması ve dolayısıyla kendi arzusuyla gereken konularda imtina etmesi durumunda, bundan yararlanacak herkesin kural gereği aynı kısıtlamalara ve yükümlülüklerle uymasını ve benzer sorumluluklar almasını gerektirmektedir. Sanayi ve ticaret kuruluşları ve bireyler üretilen bütün atıklara katkıda bulunmaktadır ve adil olunması açısından atık yönetiminin finanse edilmesinde kendi paylarına düşeni yapmalıdırlar. İdeal olanı, atığa katkıda bulunan ve hizmetten yararlanan her bir bireye tam maliyeti karşılayan tarife ya da ücret şeklinde bir yöntemle atıkların yönetiminin tüm maliyetini ödetmektir. Ancak bu yöntem, atıkların toplanması, işlenmesi ve bertarafı yanında işlem sonrası bakım ve çevreye verilen zararın giderilmesi açısından yapılan çalışmaların getirdiği mali yükü adil bir şekilde tahsis etme imkanını sağlayacaktır.

Adalet ilkesi, atık ya da kirlletici üretmenin mali yükümlülüğünün mutlak bir şekilde eşit katkılar ya da gelişigüzel bir şekilde türetilen ödemelerle üstlenilmemesi gerektiğini, aksine farklı bireysel yoğunlukların ve kirlenmenin ve hizmet kullanımının dikkate alınmasını talep ediyor olması nedeniyle aynı zamanda kirleten öder ilkesi ile de bağlantılıdır. Adalet ayrıca, daha fazlasına sahip olan ve karşılayabilecek olanın daha fazla sorumluluk yüklenmesini ve daha az imtiyazlı olanların bu yükten biraz kurtulmasının sağlanması yoluyla, belli bir düzeyde dayanışma olması gerektiğini de vurgulamaktadır.

Atık yönetimi ile ilgili ücret tarifesi yukarıda açıklanan ilkelere uygun bir şekilde ödeme yapılmasını oldukça kolay bir şekilde sağlayan finansman aracıdır. Dolayısıyla, ortaya çıkan katı atık yönetim maliyetlerinin finanse edilmesinde en yaygın olarak kullanılan araçtır. Bu tür bir tarife kirlilik/ atık üretmenin ve kirliliğin/ atığın ve bunlara bağlı risklerin önlenmesi, denetlenmesi ve azaltılması için sağlanan hizmetlerden yararlanılmasının karşılığını ödeme yükümlülüğü olarak tek başına kendini haklı çıkarabilir. Bu tarifeler, tek tek toplanan ve başka araçların tamamlayıcısı olarak çeşitli bileşenlerin (tarifelerin) toplamı olarak algılanabilir ve bir kirliliğin/ atığın neden olacağı çeşitli etkiler yanında bu etkenlerin gerektireceği farklı hizmet/ önlemlerin alınmasında kullanılmalıdır.

Atık yönetimi ile ilgili faaliyetlerin finansmanında sıklıkla uygulanan bir başka seçenek de **vergilerden** elde edilen gelirlerin kullanılmasıdır. Ancak sadece bu kavrama dayanmak, uygulamalarda da kanıtlandığı üzere ilkelere tam uyulmasını zorlaştırmaktadır. Bu uygulamada ‘adalet ilkesinin’ ve ‘eşdeğerlilik ilkesinin’ uygulanmasında bazı sorunlu alanlar ortaya çıkmaktadır ve bu bağlamda duyulan endişeler atık yönetimine şahsen katkı sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Vergi geliri ve bunun kullanılması dinamik değişimler ve politik tercihlerden de etkilenmektedir. Vergilerle toplanan paranın kullanılması amaçlanan çeşitli hizmetler, güçlü bir şekilde birbiri ile rekabet eden taleplere ve algılara neden olmakta ve atık yönetimi gibi sürekli var olan ve daha da büyüyen sorumlulukların hızlı bir şekilde baskı altına alınması ve yeniden değerlendirilmesi sonucunda yeterli finansman olanaklarında azalmaya neden olmaktadır.

Vergi ile ücret tarifesi arasında, aşağıda açıklanan büyük farklılıklar mevcuttur. Vergi ile sağlanan gelirler genel olarak doğrudan konsolide gelir hesabına ödenmektedir. Öte yandan ücret tarifesinden elde edilen kaynaklar tercihen ait oldukları belirli kullanım alanlarına tahsis edilmektedir. Vergiler belirli bir hizmetin sağlanması ile ilişkili olmamakta iken, kullanıcı tarifesi belirli hizmetlerin sağlanmasının maliyetine katkı sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Gerçek hayatta mevcut olan tarife ve vergiler sıklıkla hibrit bir yapıya sahiptir ve bunun sonucunda, atık yönetiminde finansal araçların yerine getirmesi gereken farklı işlevlerde de karma verimlilik göstermektedir.

IV. Durum Değerlendirmesi

Her zaman önerilen strateji, evsel katı atıkların yönetiminin finanse edilmesi konusunu iyileştirmenin uygun yollarının tespit edilmesi ve ayrıntılı durum değerlendirmesine dayanarak ilgili konularda önerilerin geliştirilmesidir. Bu dokümanın hazırlanmasında da bu tür bir değerlendirme yapılmış olup, bu değerlendirme ile elde edilen bulgular girişte açıklanacaktır.

Türkiye’de Katı Atık Yönetiminin finansmanı uygulamasında genel durum

Geleneksel olarak, atık yönetiminde ana uygulayıcı yetkili birim olarak Türkiye’deki belediyeler¹ görevlendirilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2004 tarihli 5216 sayılı kanun) ile daha spesifik olarak Belediye Kanunu (03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı kanun), Türkiye’deki evsel katı atıkların yönetiminde tüm sorumluluğu belediyelere vermektedir. Buna bağlı olarak, her bir belediye kendi idari sınırları içinde üretilen atıkların toplanmasından sorumlu iken, atık aktarma istasyonlarının ve diğer bertaraf tesislerinin işletilmesinin sorumluluğu ise büyükşehir belediyelerine

¹ İçişleri Bakanlığından elde edilen verilere göre, bugün Türkiye’de toplam belediye sayısı 1398 olup, bunların statü olarak dağılımı 30 Büyükşehir Belediyesi, 519 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 51 büyükşehir olmayan il belediyesi, 400 büyükşehir olmayan illerde ilçe belediyesi ve 398 büyükşehir ve il olmayan belde belediyesi şeklindedir.

ya da belediye birliklerini temsil eden evsel atık birliklerine ve Özel İl İdarelerine verilmektedir. Ortak evsel katı atıkların yönetimi ve işletme sorumluluğunun paylaştırılması konusunda komşu belediyeler arasında bahsi geçen bu birliklerle yapılan işbirliği 2003’te başlamıştır.

Belediyelerin söz konusu atık yönetimi sorumluluklarına bağlı olarak ortaya çıkan maliyet ise bugüne kadar genel belediye bütçesinden karşılanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir olmayan belediyeler tarafından temin edilen katı atık toplama, taşıma ve bertaraf hizmetlerinin finansmanının sağlanması hedefiyle, 1994² yılından başlamak üzere, katı atık yönetimi hizmetinden gelir sağlamak amacıyla hükümet Çevre Temizlik Vergisi uygulamasını başlatmıştır. Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) ile ilgili tutarlar büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir olmayan belediyelerde, konut, ticari işletme ve diğer türde binalar için ayrı ayrı hesaplanmaktadır. Binaların sahipleri değil, kullanıcıları Mayıs ve Kasım aylarında iki eşit taksitte söz konusu ÇTV’yi ödemekle yükümlüdür.

Konut olarak kullanılan binalar için uygulanan ÇTV tüketilen metre küp suya göre Türk Lirası cinsinden (TL) belirlenmektedir. Belediye meclislerinin hükümet tarafından belirlenen konutlarla ilgili ÇTV’nin ayarlanmasında herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Ticari işletmelerin olduğu binalar ve diğer binalarla ilgili olarak toplanan ÇTV’leri içinse, kullanım türüne göre farklı bina grupları tanımlanmıştır. Bu gruplar içinde, belirli boyut parametreleri kullanılarak katı atık üretimi kapasitesindeki düşüşü yansıtan farklı ‘dereceler’ tanımlanmıştır. Belediye meclisleri, ticari veri tabanında yer alan parametrelerle, bölgeler arası sosyal ve ekonomik farkları dikkate alarak, kendi idari sınırları içinde mevcut olan binaları bu ‘dereceler’ altında gruptandırmak için kullanılan bu sınıflandırmaya bağlı olarak tarifeyi belirler. Ticari işletmelerin olduğu binalar ve diğer türdeki binalarda her bir dereceye, her yıl TL cinsinden götürü bedel olarak normal ve büyükşehir belediyeleri için hükümet tarafından ayrıca tanımlanmış sabit bir yıllık ÇTV uygulanmaktadır.

Her yıl ÇTV’deki artışı belirlemek için, değerlendirme artış oranları, toptan fiyat enflasyon endeksini (Yeniden Değerleme Oranı) dikkate alması amaçlanan bir mekanizma ile yeniden değerlendirilmekte ve ayarlanmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde ÇTV’nin ücretlendirmesi ve toplanması bağımsız bütçelere, hesaplara, fiziksel ve finansal kaynaklara sahip olan ve aynı zamanda su ve atıksu konularında büyükşehir belediyelerinin sorumluluklarını üstlenmiş olan su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılmaktadır. Toplanan toplam ÇTV tutarının %80’i katı atıkların toplanması ve taşınması hizmetleri için ilgili büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır ve kalan %20 ise katı atıkların bertarafı ve düzenli depolama alanları ile ilgili hizmetler için büyükşehir belediyelerinde kalmaktadır. Büyükşehir olmayan belediyelerde toplanan ÇTV’ler ise atık toplama ve taşıma yanında Belediye Atık Birliklerinin hizmetlerinin ödenmesi için doğrudan belediye bütçesine aktarılmaktadır.

Türkiye’de evsel katı atık yönetim maliyetini tarife uygulaması yoluyla finanse etmek amacıyla evsel katı atık ücret tarifesi adı altında ek bir yöntem de uygulamaya konulmuştur. Bu enstrümanın kullanılması ile ilgili uygulama ise, Çevre Kanunu (26.04.2006 tarihli ve 2872 sayılı kanun olup, 5491 sayılı kanun ile değiştirilmiştir), Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal Ve Hizmet Tarifeleri Hakkında Kanun (4736 sayılı kanun) ve “Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” çerçevesinde mevcut olan hükümlere dayanmaktadır.

Son bahsi geçen yönetmelik, evsel (belediye) katı atıklarının toplanması, taşınması, geri kazanımı (kompostlaştırma, yakma) ve düzenli depolama alanlarında bertaraf edilmesi amacıyla tesislerin inşa edilmesi, işletilmesi, kapatılması, izlenmesi ve bakımının yapılması konuları ile ilgili ücret tarifelerinin belirlenmesi konusunda usul ve esasları tanımlamaktadır. Tarifelerin hesaplanması mekanizması dahil bu usul ve esaslar yönetmelikte ele alınmış olup bunları uygulaması istenen belediyeler katı atık yönetimi tam maliyetinin buradan karşılanmasını sağlayacaktır.

² 2464 sayılı Belediye gelirleri ile ilgiliyasa 44. Maddeyi ekleyerek.

Genel olarak, Türkiye’de 2006 yılından itibaren katı atık toplama, taşıma ve bertaraf tarifelerinin belirlenmesinden (EKAT [*Evsel Katı Atık Ücret Tarifesi*]) ve gerçek ya da tüzel kişiler için herhangi bir indirim yapmadan tüm kirleticilerden bunların toplanmasından belediyelerin sorumlu olduğu sonucuna varılabilir. 13.05.2006 tarihinden itibaren bu evsel katı atıkların yönetim hizmetlerinde tam maliyetin karşılanması yönündeki zorunlu ve geri dönülmez ücretlendirme şekli ayrıca Sayıştay’ın³ önüne gelen durum değerlendirmelerinde almış olduğu kararlarla da teyit edilmektedir.

Evsel katı atık yönetimi finansmanındaki gelişmeler

Yukarıda bahsi geçen yasal yükümlülüklerle karşın, hala Türkiye’deki bütün belediyeler EKAT’ı uygulamamaktadır. Bu, ülke genelinde güvenilir bir şekilde uygulanmaya devam etmekte olan ÇTV’nin toplanmasından farklı bir uygulamadır. Halihazırda yürürlükte olan finansal araçların uygulamasındaki yoğunluk ve tasarlanma şekli, atık yönetiminin finansmanında Türkiye’deki belediyelerin çoğunun karşı karşıya olduğu durumları ciddi bir şekilde etkilemektedir.

1994’te genel bir sabit bedel uygulaması olarak belirlenen ÇTV’nin politik kararla yürürlüğe konulmasından sonra, 2004’te önemli ölçüde zorunlu olarak uygulanan bir ayarlama ise, belediyelerin statüsüne bağlı olarak konut ve ticari nitelikli binalarda farklı ÇTV uygulaması ile sonuçlanmıştır. O tarihte ayrıca yürürlükteki büyükşehir belediyelerindeki ÇTV tutarlarının (büyükşehir olmayan) belediyelerdeki ücretin %25 üzerinde sabitlenmesi de yürürlüğe konulmuştur.

Bu noktadan sonra, geçerli kural Maliyet Bakanlığı tarafından ilan edilen Yeniden Değerleme Oranına bağlı olarak her yıl ÇTV’nin artırılmasıdır. Her ne kadar ilgili kanun yeni ÇTV tutarlarının belirlenmesinde ÇTV miktarının %5’i üstüne çıkan yeniden değerlendirme oranı miktarını dikkate alması gerektiğini hükmetmekte ise de bu ayarlama prosedürü düzenli olarak uygulanmamaktadır. İşin gerçeği 2005 ile 2017 yılları arasında Yeniden Değerleme Oranındaki birikimli artış oranı %133 dolayında gerçekleşmişse de, aynı süre içinde büyükşehir belediyelerinde ve büyükşehir olmayan belediyelerde ÇTV’nde birikimli artış oranı, sırasıyla, sadece %87 ve %75 olmuştur. Benzer şekilde 2005 ile 2017 yılları arasında Türk Lirasının yıllık ortalama Avro kuruna göre birikimli artış oranı yaklaşık %144 olmasına karşın, büyükşehir belediyelerinde ve büyükşehir olmayan belediyelerde ÇTV’nin AVRO cinsinden değeri sırasıyla %24 ve %28 oranında düşmüştür. Dolayısıyla, konutlardan tahsil edilen ÇTV tutarları, ne toptan eşya fiyatındaki artışa, ne de TL/AVRO devalüasyon oranına göre ayarlanmıştır.

2005 – 2017 arasındaki dönemde Yeniden Değerleme Oranını doğrudan dikkate alan bir ayarlama büyükşehir belediyelerinde ÇTV’nin bugünkü tutarından %25 daha yüksek, büyükşehir olmayan belediyelerde ise %48 daha yüksek olmasını gerektirecektir. Eğer 2005 yılında tüketilen suyun metre küpüne göre hesaplanan konutlardaki ÇTV değeri TL ve AVRO arasındaki kur dengesine göre yapılmış olsa idi, günümüzde büyükşehir belediyelerinde ve büyükşehir olmayan belediyelerde toplanan ÇTV’nin bugünkünden %400’ü aşan orandan daha yüksek olması gerekecekti. Sonuç olarak, yasal olarak belirlenen ayarlama mekanizması nedeniyle konutlarda uygulanan ÇTV tutarlarında gerçek anlamda önemli oranda değer kaybı gözlemlenmektedir.

Günümüzde evsel katı atık yönetiminin finansmanında yaşanan sorunlar ise bu uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Birçok belediyede maliyeti karşılayacak tarifelerin uygulanmaması ve ÇTV’nin toplam atık yönetimi maliyetini karşılayacak düzeyde tasarlanmamış olması, atık yönetimi sorumluluğunda belediyelerde mevcut finansman kaynaklarının yetersiz kalması ile sonuçlanmaktadır. Bu alanda belediyelerin hesapları önemli oranda açık vermektedir ve devletin bunu sübvansiyonlarla ve bütçelerine aktardıkları ödeneklerle kapatması gerekmektedir. Atık yönetimi mevzuatına tatmin edici bir düzeyde uyamayan belediyelerde yapılan anket çalışmaları göstermiştir ki, bunların çoğunluğu söz konusu bu sorunda yetersiz finansman kaynaklarını sorumlu göstermektedir.

Atık yönetiminde sorumluluklarını yerine getirmek açısından belediyelerin üstlenmesi gereken finansal yük, bu belediyelerin genel bütçelerinden önemli bir payı tüketmektedir. 2007 yılında Sayıştay’ın yayınlamış olduğu bir denetim raporunda, Maliye Bakanlığında alınan verilere dayanarak, belediyelerin kendi bütçelerinden en az %40’lık bir payı çevresel konulara tahsis etmesi

³ Bkz. Sayıştay; Elazığ Belediyesi 2014 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu Sayfa 27 - 30

gerektiği belirtilmiştir. O tarihten bu yana bu bağlamda söz konusu durumda yaşanan değişimlerin ise, çevresel konulardaki belediye harcamalarının önemini kaybetmesinden değil de, belediye bütçelerinde yaşanan genel gelir artışına dayandırılması mümkündür.

2016 yılında, belediyelerin toplam giderlerinin %10,5’i çevre koruma hizmetleri konusundaki harcamalarla ilgili olmuştur. Belediyenin bütün kategorilerinde, bu harcamalar ÇTV ile toplanan gelirlerden önemli oranda yüksektir. 2016 yılında Türkiye’de toplanan ÇTV gelirleri⁴ genel olarak belediye gelirlerinin toplamının %1’inden biraz daha fazlasına denk gelmektedir. Toplam ÇTV’nin %16’sı büyükşehir belediyelerinde, %5’i büyükşehir olmayan illerin belediyelerinde ve %79’u da belde belediyelerinde toplanmıştır.

Sonuç olarak, ülke genelinde katı atık hizmet bütçesinde önemli oranda açık ortaya çıkmıştır ve ortaya çıkan birikmiş açıklara sırasıyla büyükşehir belediyelerin katkısı yaklaşık olarak %35,5, büyükşehir olmayan il belediyelerinin katkısı %7 ve belde belediyelerinin katkısı ise %57,5 olmuştur. Atıklarla ilgili hizmetlerin teminindeki açıklar (ÇTV gelirleri eksi çevre koruma hizmetinin harcamaları) 2014 ile 2016 yılları arasında sürekli olarak 6 milyon TL’den 8,5 milyon TL’ye kadar yükselmiş olup ÇTV gelirlerinin maliyeti karşılamadaki etkisindeki azalmayı da yansıtmaktadır. Toplam ortalama maliyeti karşılama oranı (ÇTV gelirlerinin toplam çevre koruma hizmeti harcamalarına oranı) %10’un altındadır ve 2014 yılında %9,70 değerinden 2015’te %9,67’ye ve 2016’da %9,57’ye kadar gerilemektedir.

ÇTV ile atık yönetimi maliyetini karşılama oranı (su ve kanalizasyon idaresinden toplam ÇTV’nin sadece %20’sini alan) büyükşehir belediyelerinde en düşük orana sahiptir ve en yüksek oran da belde belediyelerine aittir (su faturalarından toplanan ÇTV’nin %100’ünü almaktadırlar). Büyükşehir belediyelerinde ÇTV gelirlerinden çevre koruma maliyetini karşılama oranı 2014 yılındaki %5,15 değerinden 2016 yılında %4,54’e kadar gerilerken öte yandan belde belediyelerinde 2014 yılında %12,54’ten 2016 yılında %12,66’ya yükselmiştir.

Gerçekleşen atık yönetimi maliyetine karşılık ÇTV gelirlerinin maliyeti karşılama oranının düşük olmasına, verginin toplanmasında uygulanan bazı istisnalar ve indirim düzenlemeleri neden olmaktadır. Kamusal alanda faaliyet gösteren ve devlet tarafından desteklenen programlara tabi olan birçok bina türü ÇTV’den muaf tutulmaktadır. Bu kamu kuruluşlarının çoğu, büyük miktarda atık üreticileri olmalarına karşın, ayrı atık toplama sistemleri bulunmamakta, normal evsel atık konteynerlerine atıklarını boşaltmakta ve belediyelere herhangi bir ödeme yapmamaktadırlar. Birçok sağlık kurumu (belediyelerin ayrı toplama sisteminin olmadığı durumlarda tıbbi atıklarını doğrudan atık konteynırlarına evsel atıklar olarak boşaltmakta olmalarına rağmen) ürettikleri bu tehlikeli atıkların toplanmasında belediyelere herhangi bir ücret ödemeyerek maliyete hiçbir şekilde katkıda bulunmamaktadırlar⁵. Hastanelerden ve diğer sağlık kurumlarından özel hizmet tarifi ile tüm maliyeti karşılayacak şekilde tıbbi atıkların toplanması ve bertarafı konusunda özel düzenlemesi olan belediye sayısı sadece birkaç tane ile sınırlıdır (örn. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin belediyeye ait bir şirketi aracılığıyla yapılmaktadır⁶). ÇTV ödemelerinden ayrıca dini kurumlar ile kırsal alanlar da muaf tutulmuştur. Bazı kategorilerde ise indirimli ÇTV oranları uygulanmaktadır. Kalkınmada öncelikli bölgeler ya da iller ile düşük nüfusa sahip belediyelerde bulunan binalar bu kategoridedir.

Öte yandan evsel katı atık yönetim maliyetinin tam olarak karşılanmasını sağlamak açısından mevzuatın tam olarak uygulanması durumunda bütünüyle uygun bir enstrüman olan EKAT’ın, Türkiye’de belediyelerde daha yeni yeni uygulanmasına başlandığı gözlemlenmektedir. Çalışma başlangıcında yürütülen analiz çalışmaları çerçevesinde, Türkiye’de farklı statü kategorilerine giren yedi belediyede bir inceleme çalışması yapılmıştır. EKAT’ı uygulamaya koymuş olan her bir belediyede, bu uygulamanın sadece çok kısa bir süre önce yürürlüğe konulduğu gözlemlenmiştir⁷. Çoğunda, bunun uygulanmasına birkaç ay ya da birkaç yıl önce başlanmış olup, EKAT’ın tam boyutlu uygulanmasından sonra sadece bir mali yıl geçmiştir ve belediye bütçesindeki etkileri ve elde edilen deneyimleri henüz tam değerlendirmek mümkün değildir. Finansman enstrümanı olarak

⁴ T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan veriler.

⁵ Güney Karadeniz Bölgesinde Sürdürülebilir Katı Atık Yönetimi: Rapor 2000

⁶ İSTAÇ (İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş. yaklaşık 10.000 birimden toplamda yaklaşık 22.000 ton/yıl tutarında klinik atıkları toplamaktadır.

⁷ İncelenen vakalarda başlangıç tarihi çoğunlukla 2016’dır

EKAT’ı yürürlüğe koymuş olan belediyelerde incelenenler *İzmir Büyükşehir Belediyesi, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, Isparta Belediyesi, Giresun Merkez İlçe Belediyesi ve Giresun İlinde Bulancak İlçe Belediyesi*dir.

Örneğin, *Bulancak İlçe belediyesi* mevzuatta tarife ile hizmet maliyetinin tümünün karşılanmasını sağlamak için toplam atık yönetimi maliyetinin belirlenmesinde maliyet artı kar fiyatlandırma yöntemini⁸ kullanmıştır. Sonuç olarak, konutlarda toplam sistem maliyeti, tüketilen suyun her bir metreküpü için 0,82 TL olarak hesaplanmış ve evsel su abonelerine çıkarılan su faturalarında Eylül 2016 tarihinden itibaren evsel katı atık hizmet tarifesini uygulananmaya başlanmıştır. Bununla karşılaştırmak açısından, Giresun ilindeki en büyük belediye olan *Giresun Merkez İlçe Belediyesinde* ise konutlarda atık hizmeti tarifesini tüketilen suyun her bir metre küpü için 1,13 TL’dir. Bu ücret hem konut abonelerine hem de inşaat (şantiye) abonelerine, su sayaçlarında okunan tüketim miktarı temel alınarak uygulanmaktadır.

2017 yılından itibaren evsel katı atık hizmet tarifesini uygulamaya başlayan *Bulancak Belediyesi*, çevre koruması için bütçede ÇTV ile toplanan gelirlerin yetersiz olmasından kaynaklanan açığı ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Belediyede ÇTV gelirlerinden maliyeti karşılama oranı 2015 yılında sadece %4,76 olup, bu oran 2016 yılında %4,44’te kalmıştır. Sonuç olarak, her yıl önemli oranda açık oluşmuş ve bunun belediyenin diğer gelir kaynaklarından sübvansiyeye edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Hükümet tarafından “Öncelikli Yatırım Bölgelerinden” biri olarak belirlenen Giresun İli geçerli mevzuata göre konutta ÇTV’yi %50 indirimle uygulamaktadır (0,21 TL/m³ yerine 0,10 TL/m³).

İncelenen diğer Belediyelerden olan *İstanbul Büyükşehir Belediyesi* ile *Elazığ Belediyesinde* 2016 yılı itibarıyla EKAT tarifesinin uygulanmaya başlamadığı görülmüştür. Bu son iki belediye için yapılan analiz sadece ÇTV uygulanması ile çevre koruması hizmetlerinin yeterli düzeyde karşılanamayacağı sonucunu teyit edilmiştir. Her iki belediyenin de geçmişi incelendiğinde ÇTV gelirleri ile söz konusu ilgili harcamalar arasında önemli boyutta açık olduğu görülmüştür.

Türkiye’nin Anayasasının 56. Maddesinde açıklanan çevre koruması ile ilgili hedefler kesinlikle atık üretiminin ve katı atık depolama alanlarına götürülen atık miktarının azaltılması gerekliliğini öngörmektedir. Bu tür hedefler açısından, atık yönetiminde gerçekleşen maliyetin karşılanmasında ÇTV’nin yetersiz bir enstrüman olmasının sonucu olarak Türkiye’deki belediyelerde mevcut olan yüksek orandaki açık ile gözlemlenen durum, mutlak olarak zarar verici bir durumdur. İdari ve yasal şartlara uygun etkin ve organize hizmetlerin devreye alınması açısından yeterli düzeyde finansman sağlanması bir ön şart olup bu Türkiye’nin çevresel stratejisi ve Anayasası ile öngörülen yönde gerekli atık yönetiminin sağlanması açısından da şarttır.

V. Evsel katı atık yönetiminin ve hizmetlerinin finansmanında kabul gören ve etkin olan uygulamalar

Atık yönetimi makul düzeyde maliyetlerle sürdürülebilir bir şekilde yüksek hizmet kalitesinin ve çevresel standartların sağlanmasına yönlendirilmelidir. Bu ise iyi koordine edilmiş birçok enstrümanı ve eylem alanını gerektirmektedir. Sıhhi hizmetlerin finansmanının ve atık altyapısının gelişmesi ve güvenli bertaraf uygulamalarına yatırım yapılmasının sağlanması, en büyük öneme haiz bir durum olup ayrıca yukarıda açıklanan stratejinin de bir parçasını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu strateji maliyet açısından etkin bir şekilde uygulanacak teşvikleri sağlayan ve bir kontrol ve eğitim potansiyelini de kapsayan özel finansman mekanizmalarını içermelidir.

Atık yönetim sistemlerinin ve “kirlenen öder ilkesinin” güçlenmesini gereken gelirleri sağlayacak olan çeşitli ekonomik enstrümanların oynayabileceği rol burada önem arz etmektedir. Bu tür enstrümanların kullanımı ise birçok ülkede yaygın bir uygulama olup, bu ülkelerin atık yönetiminin finanse edilmesi kavramlarının bütünlüyci bir parçasını oluşturmaktadır. Çevre politikalarında belirli ekonomik enstrümanların gelir getiren işlevlerinin arkasında yatan gerekçe ise, belirli bir davranışı daha pahalı veya ucuz kılarak, fiyat mekanizması ile atık bertarafındaki alışkanlıkları etkileme potansiyelidir. Bu nedenle, ekonomik enstrümanlar her türlü vergi ve harcı, izin ticareti/ ruhsat bedellerini ve teşvik veren veya teşviki esirgeyen her türlü sübvansiyonu içermekte ve tüketicilerin,

⁸ Toplam Sistem Maliyeti = Evsel Katı Atık Yönetimi Hizmet Maliyeti + Öz kaynaktan Getirisi (Belediyenin Öz Gelirleri)

üreticilerin ve hizmet sağlayıcıların çevresel açıdan iyileştirme yapma ya da olumsuz çevresel sonuçları azaltma yönünde kendi istekleri ile harekete geçmeleri sağlanmaktadır.

Değişen politik hedeflere çözüm olarak, çok geniş bir enstrüman yelpazesi geliştirilmiştir. Kamu yönetimi açısından bunları *gelir üreten, gelir sağlayan ve gelir niteliğinde olmayan enstrümanlar* olarak sınıflandırmak mümkündür. Her bir kategoriye ait örnekler aşağıda verilmiştir:

Gelir üreten enstrümanlar	Gelir sağlayan enstrümanlar	Gelir niteliğinde olmayan enstrümanlar
• Tarifeler • Ücretler • Vergiler • Mali hak bedelleri/ imtiyaz/ izin için resim ve vergiler	• sübvansiyonlar • ikramiyeler • vergi iadeleri • vergi muafiyetleri • lisanstan feragat	• depozito-geri ödeme sistemleri • geri alma çözümleri • performans bonoları/ teminatlar • izin ticareti/ ruhsat bedelleri

Her bir atık yönetimi sürecinde, ilgili çevresel hedeflerde ilerlemek için farklı ekonomik enstrümanların kullanılması uygun olabilir. Örneğin, atıkla ilgili ücret tarifeleri atığın üretildiği aşamada atıkların ayrılması ve genel atığın azaltılmasında gerekli teşviki sağlayabilir. Depozito-geri ödeme sistemleri ise aynı aşamada daha iyi bir şekilde atıkları ayırmada gereken teşviki sağlayabilir.

Atıkların arıtılması aşamasında ise, gelişmiş geri dönüşüm bedelleri, geri dönüşüm prosesleri için gerekli geliri sağlayabilir ve böylece bazı ürünlerin geri dönüşümü artabilir. Atıkların bertarafı aşamasında, düzenli depolama alanlarında toplanacak vergiler, bu düzenli depolama alanlarında bertaraf açısından caydırıcı bir etki yaratabilir ve onun yerine atıkların akışını başka atık yönetim yöntemlerine yönlendirebilir (örn. geri dönüşüm ya da yakma).

İlgili politika alanında ekonomik enstrümanlar mevzuatın ve diğer uygulamaların yerine geçmeyecektir, ama bunları tamamlayıcı ve güçlendirici unsur olacaktır.

Belirli bir ekonomik politikanın uygulanmasında ve atık yönetiminin finanse edilmesinde gelir üreten enstrümanlar diğer enstrümanlara göre en yüksek oranı kapsamaktadır. Bunların temel politikaları ve hedefleri dikkate alındığında, gelir üreten enstrümanlar genelde üç ana kategoride sınıflandırılmaktadır⁹:

- **Maliyeti karşılayan ücret tarifeleri;**
Bu ücretlendirmeler, ya su arıtma veya atık toplama ve arıtma gibi atıkları bertaraf etme önlemlerinin ve çevre hizmetlerinin maliyetinin karşılanmasını (*kullanıcı tarifes*) ya da çevre konusunda yapılan başka harcamaların (*tahsis edilmiş ücretler*), karşılanmasını sağlayacak gelirlerin elde edilmesi için belirli bir hizmet ya da kirlletme durumunda doğrudan uygulanan ücretleri kapsamaktadır.
- **Teşvik vergileri ya da ücret tarifeleri;**
Üreticilerin ve/veya tüketicilerin davranışlarını değiştirme amacıyla kirlletme ya da kaynağın tüketilmesi halinde uygulanırlar.
- **Mali çevre vergileri;**
Kirlletme veya kaynak tüketiminde uygulanır ama asıl amacı gelir sağlamaktır.

⁹ Burada Avrupa Çevre Ajansının sınıflandırması kullanılmıştır

Bu enstrümanların hayata geçirilmesi için farklı yöntemler mevcut olup, bazı kavramlar aşağıda açıklanmıştır.

Gelir üreten enstrümanlar

- **Alınan atık toplama ve bertaraf hizmetine dayalı atık hizmeti ücreti tarifiesi**
- **Kirlilik yüküne dayalı kirlileme ücreti tarifiesi**
- **Üretilen atığın miktarı ve tehlike derecesine bağlı atık ücreti tarifiesi**
- **Aktarma veya bertaraf tesislerinde atık boşaltma için boşaltma bedelleri (giriş bedeli)**
- **Sorunlu malzemelerin bertarafının yapılabilmesi için ürün bedelleri**
- **Bertarafta seçimi etkilemek amacıyla boşaltma bedeli ya da ücret tarifesine ek olarak alınan bertaraf vergileri**
- **Kirliliğin azaltılmasını teşvik etmek amacıyla hizmet ücreti tarifelerine ek olarak alınan kirlileme vergisi**
- **Varsayılan kirlilik seviyesine dayanan varsayıma bağlı vergi**
- **Lisans bedeli**

Evsel katı atık ücreti tarifiesi, ve bunların yasal sınırlar çerçevesindeki tarife yapısı genelde belediyeler tarafından belirlenmektedir. Bu ücret tarifeleri genelde atıkların toplanması ve taşınması gibi evsel katı atıkların yönetim maliyetini karşılamak yanında atık işleme ve bertarafı için gerekli tesislerin kurulması, bakımı, işletmeden alınması ve sonraki bakımı için gerekli maliyeti karşılamak için tahsis edilmektedir. Uygulamada, atığın türü, kalitesi ve miktarı yanında atıkları toplama sıklığı ve örneğin atıkların mülklerde toplanması ve taşınması koşulları ile taşınma alanları, atıklarla ilgili ücret tarifiesini etkileyecektir. İlke olarak, bu ücret tarifeleri belediye tarafından verilen hizmetin seviyesine karşılık gelecek düzeyde olmalıdır ve başka faktörler yanında, ulusal politikada tanımlanan öncelik sırasına göre, daha genel anlamda kullanıldığı üzere, atıkların hiyerarşisine göre atık yönetimini yönlendirmelidir.

Modern bir atık yönetimi aracılığıyla ne kadar malzeme akışının yönetimine ve kaynakların korunması hedefine yönlendirilirse, bu yönlendirme işlevlerinin yerine getirilmesi ve artan sistem maliyetinin karşılanması açısından ücret tarifiesinin önemi de o kadar artmaktadır. Bu durumda, halkın atık bertaraf performansına bağlılıkta ve hizmetin kullanılmasında her bir bireyin yüküne göre sistem maliyetinin daha adil bir şekilde dağıtılması yönünde bir talepte bulunması normal bir durumdur ve dolayısıyla da atık ücret tarifiesi de mutlak şekilde adil bir yolla yansıtılmalıdır.

Değişken ücret fiyatlandırması ve kullanıcıya göre farklılık gösteren tarife modelleri, yaygın olarak kullanılan adıyla ‘attıkça öde’ yaklaşımı veya AÖT programları bu konunun yanıtını teşkil etmektedir. Bu atık ücreti tarifelenmesi yaklaşımı, su, gaz ya da elektrik gibi, tüketilen teknik altyapı hizmetlerinin miktarına yakından bağlı olan gerçek ödemelerin normal altyapı faturalarına uygulanmasını kapsayan ödeme rejime ile karşılaştırılabilen bir yöntemdir. AÖT’nin uygulanmasında, her bir kullanıcının ve kendisine verilen hizmetin tespit edilmesi, verilen hizmetin miktarının ölçülmesi ve fiyatlandırılması ve fiyatın kullanıcıya doğru bir şekilde yansıtılması en önemli ön koşullardır.

Sağlanan hizmete bağlı olarak ödenecek sabit bir bedel bileşeni ile üretilen atığın türü ve miktarına ve kullanılan hizmetin seviyesine bağlı olan bir bedelin birleştirilmesi yoluyla uygulanacak olan ücret tarifiesi ise dolayısıyla değişken bir yapıda olacaktır.

Birçok ülkede evsel katı atıkların toplanmasında uygulanan fiyat politikası aynı zamanda atığı atan hane tarafından atıkların geri dönüşüm için ayrıştırılmasını desteklemede önemli bir rol oynamaktadır. Bu konuda hanelerin karışık atık miktarlarını azaltmalarına destek veren bir örnek olarak, kaynaktan ayrılmış olan geri dönüştürülebilir malzemeler için (örneğin kağıt, cam veya mutfak ve bahçe atıkları) sağlanan bazı hizmetlere özgü çöp tenekeleri için yıllık bazda düşük bir ücret alınması ya da hiç ücret alınmaması, buna karşılık karışık atıkların her toplanışında ya da ilgili konteynırın boşaltılmasında dinamik bir fiyatın uygulanması gösterilebilir.

Sadece ve tümüyle gerçek atık üretimine veya alınan hizmete bağlı olan bir maliyet karşılama ve atık için ücretlendirme tarifesini kritik bir durum olabilir. Belediye hizmetlerine verilen atıkların miktarını azaltarak ödeyecekleri tutarlardan tasarruf etmek için, teşviklere göre davranan evsel ve ticari işletme abonelerinin sayısının artması ile toplanabilecek gelirlerin azalması riski de artacaktır. Bileşenlerinden birinin atıkla ilgili hizmetlerin yapısal maliyetinin ana bölümünü kapsayan sabit bir ücret tarifesini olan, diğerinin ise alınan hizmetin miktarına bağlı bir değişken olan bir hibrit sistemin uygulanması, uygulanan çevresel teşvikler ile atıkların tarifesinden elde edilecek gelirlerde stabilite sağlanması açısından bir denge kurulması konusunda yardımcı olacaktır.

Atık hizmeti için ücretlerin veya kullanıcı bedellerinin toplanmasında ne tür bir seçeneğin uygulanabileceği, uygulanmakta olan bir atık toplama sistemi ile sağlanabilecek hizmete bağlıdır. Atıkların, kamuya açık alanlarda bulunan konteynırlardan toplu olarak toplandığı bölgelerde, toplanacak tarifeli ücret ya da bedel tek konteynıra ya da tek kullanıcıya uygulanamaz. Bu gibi durumlarda, maliyetin tüm kullanıcılar arasında bölüştürülmesi gerekecektir ve uygulanan tarifeli ücret/ bedel ise, atığın üretilmiş olduğu alanda ölçülebilen verilere dayandırılmalıdır. Bu veri örneğin yaşayan nüfus, kat alanı, mülkiyetin değeri ve hatta bireysel su tüketimi olabilir.

Eğer hizmet tek bir alandaki toplayıcı konteynır için sağlanıyorsa, bedel konteynırın hacmi yanında toplama hizmeti tarafından günde kaç kere konteynırın boşaltıldığına bakarak belirlenebilir ve böylece ‘attıkça öde’ yaklaşımı uygulanmış olacaktır.

Bu konudaki teori, atık yönetimde en optimum politika enstrümanının bir vergi uygulaması olduğunu ya da çevreye verilen hasarla ilgili (önleme amacıyla) marjinal maliyete eşit bir ücret tarifesinin uygulanmasını önermektedir. Diğer bir deyimle tam olarak hesaplanabilen ya da belirlenebilen bir veya daha fazla birim atıkla ilgili olarak çevreye verilecek zarar konusunda önleyici çabalar için, her bir birim çıktıya karşı bir ücretlendirme olmalıdır. Ölçülen hasar (önleme) maliyetine eşit olan bir bertaraf ücreti veya bedeli bertarafı ile ilgili tam maliyetin ödenmesini sağlayacaktır.

Öte yandan, atık yönetimi ile ilgili ücret tarifesini ve bedellerin farklı şartlara uyması gerekecektir. Kirlenici öder ilkesinin uygulanması gibi bazıları yasalarla belirlenebilirken, bazıları da evsel katı atık yönetimde ortaya çıkan harcamalarda maliyeti karşılamak gibi ekonomik ihtiyaçlara bağlı olacaktır. Ayrıca, ücretlendirme politikalarına bir de sosyal konular ve ödeme gücü ile ilgili genel talep gibi ‘yumuşak’ kriterlerin de dahil edilmesi gerekebilecektir. Bazı hedefler tartışmaya açık konulardır ve tek bir ücretlendirme modelinin uyarlanması bütün bunların karşılanmasına yardımcı olamaz. Her zaman belirli durumlara uygun olarak tavizlerin verilebileceği yaklaşımlar ve uygulamaların söz konusu olduğu yerlerde hedeflerin önceliklere göre belirlenmesi gerekecektir. Bu tür tavizlerin temeli ise farklı ihtiyaçların ve beklenen etkilerin tam olarak bilinmesine dayanmalıdır.

Tamamlayıcı enstrümanlar

Yukarıdan da anlaşılacağı üzere, evsel katı atıklarla ilgili ücret tarifelerinin, atık yönetimi görevleri için gereken tüm mali dayanağı sağlama açısından kendi sınırları olabilir. Buna rağmen, ilk ve en önemli odaklanılacak nokta, atık yönetimi maliyetini karşılamak için hangi önlemin yardımcı olacağının belirlenmesidir. Ancak yetkililer genelde bu konuda ilk önce atıklar için bir ücret tarifesini ödenmesi gerektiğini düşünmektedir. Atık yönetimi için gerekli kaynakların oluşturulmasında mevcut olan enstrümanların miktarının tahmin edilenden çok daha fazla olduğu konusunda bilinçlendirmenin sağlanması gerekmektedir. Çok daha geniş bir yelpazenin mevcut olması sayesinde, hizmet ücreti uygulamasının tek seçenek olmasının doğuracağı sınırlamaların üstesinden gelebilecek yöntemler mevcuttur ve bunlar daha fazla çevresel hedefleri ve atıklarla ilgili aktörleri ele almak için birçok imkan sunmaktadır. Atık yönetiminin finanse edilmesinde tamamlayıcı unsur olan bu enstrümanlar dolayısıyla atıkla ilgili ücret tarifelerine ek olarak uygulanabilir (ve genelde uygulanmaktadır).

Genellikle yapılan uygulama, *doğrudan alınan bedellerdir (tahsisli ücretler)*. Birçok ülkede belediyeler ya da tesislerin işleticileri belirli türde atıkların spesifik kabul noktalarında toplanması üzerine ya da standart toplama seçenekleri ve/veya hizmet aralıklarının daha ötesinde sağlanan atıkla ilgili hizmetlerin sağlanması için, söz konusu bu ücretleri toplamaktadır. Örnek olarak, büyük hacimli atıkların toplanması için yapılması gereken ek ödemeler ya da personelin

bulunduğu kamusal atık yönetim merkezlerinde (örn. atık toplama merkezlerinde) talep edilen bedeller gösterilebilir. Bu tür bedellerde uygulanan fiyatlandırma politikası, maliyetin karşılanmasını garanti etmeye ek olarak, belirli bir çevresel çalışmanın yönlendirilmesi için gerekli katkının (azaltma ya da saptırma hedefleri) dahil edilmesini ya da verilen ek hizmeti veya belirli kirletici yükünü yansıtan bir ek primi (kirletici ücreti) içerebilir. Bu tür özel işlemin sağlanmadığı ya da genel hizmetler karşısında insanların tatmin olmadığı durumlarda genel belediye hizmetleri ücretinin toplanması daha zor olacağından, bahsi geçen bu tür bedellerin toplanması aboneye daha fazla bağlı olmayı gerektirmektedir,

Belirli bazı ürünler atıklar arasına girdiğinde çevre ve yönetim çabaları üzerinde yapacakları öngörülen etki ise **ürün bedeli ücretinin** alınmasında temel ilke ve gerekçedir. Bu tür bedeller ürünler atıklara karışmadan önce ürünler üzerinden alınır. Ürün bedelleri kirlilik için alınan bir tarifeli ücret gibi aynı formda olabilir ve aynı işlevi görebilir veya bir ürünü piyasa sürme hakkı için alınabilir ve her iki yöntemin de uluslararası kapsamda alternatif uygulamalarda bir enstrüman olarak kullanıldığı görülebilir.

Ürün bedellerini geri dönüşüm sübvansiyonu için yapılacak ödeme ile birleştiren bir düzenleme, üretici sorumluluğunu arttıran ve normalde mevcut olan depozit-geri ödeme uygulamalarını genişleten uygulamalarla aynı rolü üstlenmektedir (☞ ileride depozito-geri ödeme ile ilgili olarak verilen ek bilgilere bakınız). Bir gelir üretme enstrümanı olarak bilinen bir örnek plastik torbalardan alınan zorunlu ücrettir. Bu tür bir bedel ücretlendirme konusunu son yıllarda büyük başarıyla uygulamaya geçiren ülkelerden birisi İrlanda olmuştur.

Gelişmiş Geri Dönüşüm Bedelleri (GGDB) tüketici tarafından ürün satılırken ödenen ve geri dönüşümün maliyetini karşılamak için kullanılan bedellerdir. Gelişmiş geri dönüşüm bedelleri genellikle satılan ürünün birimi başına değerlendirilirse de ağırlık bazında da değerlendirilmesi mümkündür. GGDB’nin hedefi ürünlerin yararlı kullanım sürelerinin sonunda geri dönüşümünün maliyetini satın alma fiyatı içine dahil ederek içerde tutulmasını sağlamak ve böylece fiyatların ürünlerin ömür boyu maliyetlerini daha iyi yansıtmalarını sağlamaktır. Genişletilmiş üretici sorumlulukları (GÜS) bazen GGDB tasarıları şeklinde uygulanır. Bu suretle, araba lastikleri, piller, elektronik ürünler, ambalaj veya ömrünün sonuna gelmiş araçlar gibi bazı ürün ve atık malzemeler başarılı bir şekilde GGDB içine dahil edilmiştir. Her ne kadar bu bedel geri dönüşüm için bir teşvik yaratmamakta ise de (bu zorunlu geri dönüşüm uygulamaları ile sağlanmaktadır) bu uygulama geri dönüşüm süreci için bir gelir sağlamaktadır. GGDB’ler sadece birkaç yıl içinde güçlü geri dönüşüm pazarlarının yaratılmasına katkıda bulunmuştur. Ancak, GGDB’ler geri dönüşüm maliyetini tüketiciye yüklemektedir. Almanya genişletilmiş üretici sorumluluklarının uygulandığı bazı alanlarda (örneğin atıkların paketlenmesi ve kağıt ambalaj) bunların toplanmasının yerel belediyelerle bir anlaşmaya bağlı olarak organize edilmesini şart koşturmaktadır. Bu maliyetin karşılıklı olarak üstlenilmesini sağlamaktadır, ama işin gerçeği bu uygulama ilerde verimsiz olduğu gözlemlenen yapıların oluşmasını tetiklemiş ve maliyetleri gereksiz yere arttırmıştır. Belediyelerin bundan finansal olarak yarar sağlamalarına imkan tanıyan bir örnek, belediyeye bir grup lisanslı üretici sorumluluğu organizasyonları (ÜSO) tarafından ödenen yardımcı tarifeli ücretler olup bu ücretler yardım masalarının finanse edilmesinde ve atık toplama konteynırlarının alanlarının sağlanıp korunmasında kullanılmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar genişletilmiş üretici sorumlulukları ve üretici sorumluluğu organizasyonları (örn. ÇEVKO veya Lasder) ile ilgili tasarıların belediyelerle doğrudan bir finansal iş birliğini içermediği ya da öngörmediği gözlemlenmiştir.

İzin/ruhsat ticareti küresel Pazar kavramından (emisyon ticareti) ilham alınan bir uygulama olup, bir örneği İngiltere’de görülen (Ambalaj Geri Kazanma Notları, Düzenli Depolama Alanı İzinleri ve Ticaret Tasarısı (Packaging recovery notes, Landfill Allowances and Trading Scheme (LATS)) ve ülke boyutunda benzer şekilde yürürlüğe konulan bir uygulamadır. Bu kavram, izinler bedelsiz verilmeyip satılırsa ya da açık arttırmaya konulursa, genel bütçe için gelir üretmek açısından ek bir yöntem olarak ele alınabilir. Ticareti yapılabilen izin tasarıları, bertaraf edilen belli miktardaki atıklar için belli bir izin alma şartını getirmektedir. Ekonomik açıdan, bu bertaraf için belirlenen ücret tarifesine eşdeğer bir uygulamadır ve atıklardan kaçınma ve bertaraf edilecek atık miktarlarını azaltma yönünde bir teşvik unsuru olabilecek bir uygulamadır.

Avrupa’da ve dünyanın birçok yerinde popüler olan turistik alanlarda, çevrenin korunması ve verilen sıhhi hizmetler için turistlere özellikle zorlayıcı harçlar ödetme uygulamasına geçilmiştir. Bu

turist vergisi olarak adlandırılan ödemeler konaklama alanlarında, plajlarda ya da ana turistik alanların yönetimi tarafından toplanmakta ve ilgili yerel yönetim birimlerine doğrudan aktarılmaktadır. İspanya’nın Balearic Adalarında, bu toplanan vergiden elde edilen gelirlerin alanın temizlenmesi, zarar verilen alanların geri kazanılması, atık toplama altyapısının ve eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması gibi, temelde çevresel amaçlar için kullanıldığının açıkça anlaşılması amacıyla bu vergiye ‘ecotasa’ denilmektedir. Vergi oranlarının nasıl belirleneceğini ulusal ya da belediye kurumları tanımlamaktadır, ve mevsime, konaklama kategorilerine vb. bağlı olarak bu vergiler farklı oranlarda uygulanabilir. Bir ‘eko vergi’ sadece ekolojik etkisi yüksek olan ürünlerde bile, tek başına çözüm olarak uygulanabilir, ayrıca başka turizme bağlı sorunlarla ve ihtiyaçlarla da finansal olarak baş etmek amacıyla toplanan bir turist vergisi olabilir, ama bunun içinde ekolojik katkı olarak tahsis edilmiş bir oran olması mümkündür.

Performansa bağlı (mevzuata uymama) bedeli ya da (mevzuata uyma) ikramiyesi performans ile ilgili önceden tanımlanmış hedeflere uyulmasına bağlı olarak toplanan bir bedel ödeme şeklini tanımlamaktadır. Kirlilik eşik değerleri de performansın ölçülmesinde bir kıstas olabilir (kirlilik bedeli). Bu bedel belediye gibi bir idari birim tarafından bölgede atık yönetiminde ya da kirlilik konusunda büyük önem arz eden faaliyetlerde bulunan birimlerden tahsil edilebilir. Alternatif olarak, daha üst düzeyde bir yetkili merciin önceden tanımlanan hedeflere göre belediyelerin performansını gözlemlemesi için görevlendirilmesi mümkün olabilir ve bu merci tanımlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirerek sonucunda belediyelerde belli bir bedeli tahsil edebilir ya da onlara ikramiye dağıtabilir.

Belçika’da bu tür bir düzenlemenin geçici olarak denendiği Wallonie bölgesi bu konuda bir örnek oluşturmaktadır. Bu uygulamada toplumdan ürettikleri atık fazlası için belli bir ücret tarifelenmiştir ve böylece kaynakta ayırmada düşük performans ya da yetersiz çaba harcayanlardan ücret toplanmış olmaktadır. Ulusal ve bölgesel planlarda tanımlanan kişi başına fazla atık üretimi oranlarında hedeflenen seviyeler değerlendirme için kullanılan eşik değerleri belirlemiştir ve bu eşik değerlere göre belediyeler ya belli bir ceza bedeli ödemek zorunda kalmış ya da belirli bir tutar ile ödüllendirilmişlerdir.

Merkezi alanda oluşturulan atık bertaraf tesislerinin ve düzenli depolama alanlarının dış alanlarda üretilen büyük hacimlerdeki atık üreticileri ile baş etmesi gerekmektedir. Bu bölgelerdeki nüfus ise, bu durumun sonucu olarak, farklı türdeki rahatsız edici faktörlerle (örn. trafik, emisyonlar) orantısız bir şekilde yük üstlenmekte ve dışarda atık üretenlerin yaşamadıkları arazi ve yaşam kalitesinde değer kaybı ile karşı karşıya kalmaktadır. Atıkların başka yerde bertaraf edilmesinden yarar sağlayan ve o bölgede olanların yaşamakta olduğu rahatsızlıkları yaşamayan kişilerden bir tazmin ücretinin *saha kullanım bedeli* olarak toplanması mümkündür.

Bir teşvik ya da bertaraf vergisi olarak *düzenli depolama alanı (bertaraf) vergisi* de aynı yönde uygulanan bir enstrümandır. Atıkların düzenli depolama alanlarına boşaltılması, özellikle bu sahaların teknik standartlarının düşük düzeyde tutulması durumunda ve bu tür bir uygulamanın etkilerinin topluma ve çevreye getirdiği yükümlülüklerin dikkate alınmadığı durumlarda, maliyeti en düşük bertaraf yöntemidir. Bu durumda, en fazla atıkların boşaltılmasında bir giriş bedeli alındığından, bu tür bir uygulama düzenli depolama alanına atıkların boşaltılmasında en düşük bedelin ödenmesi ile sonuçlanmaktadır. Sadece çevresel açıdan değil, birçok açıdan bu uygulamadan vazgeçilmesinin sağlanması gerekmektedir. Düzenli depolama alanı vergisi aynı zamanda dışardan o bölgeyi kullananların neden olduğu maliyeti karşılayan bir yolu olmakta ve dolayısıyla bedeli arttırarak düzenli depolama alanlarında bertarafı daha az çekici kılmaktadır.

Bu vergi ile birçok hedef ele alınabilir.

Ekonomik açıdan bir cezalandırma yöntemi uygulaması olduğundan, düzenli depolama alanı gibi istenmeyen bir bertaraf uygulamasına karşı bir caydırma söz konusudur. Atık yönetimi hiyerarşisinde en az tercih edilen seçenek olması nedeniyle, düzenli depolama sahalarının kullanılması da en yüksek cezalandırmayı gerektirmektedir. Bu verginin kademeli olarak arttırılması, vergiyi ödeme potansiyeli olanların vergiye alışmalarını mümkün kılacaktır, ancak aynı zamanda caydırıcı özelliğini de arttırma yolu olacaktır. Uzun vadede bertarafı daha da pahalı kılarak, seçici atık toplama ve atıkların geri kazanımı yöntemlerine yönelmeyi teşvik etmek

mümkün olacaktır. Bir yandan verginin bu konuda istenen gelişmeleri sağladığı görülürken (örn. düzenli depolama alanındaki atıklarda azalma) diğer yandan da söz konusu verginin toplandığı alan (ve dolayısıyla da vergiden elde edilen gelir) azalacaktır. Aralıklı olarak kademeli uygulama bu konudaki açığın kapatılmasına da yardımcı olacaktır.

Verginin getireceği gelirler atık yönetiminde farklı şekillerde yeniden yatırıma aktarılabilir, ancak tercihen bu düzenli depolama alanlarına alternatiflerin getirilmesini sağlayan önlemlerin ve düzenli depolama alanlarında gerekli koruma önlemlerinin alınmasına yönelik olmalıdır. Bu stratejinin bir bölümü, atık yönetimi alanında istenen performans yönünde uygulamaya geçen belediyeleri teşvik etmek için kullanılabilir. Tam maliyetin geri kazanılmasını mümkün kılan ve malzemelerin kendi topraklarında ayrılmasını destekleyen yerel yönetimlerin bazı gelir kaynaklarından ödenek alarak yarar sağlamaya hak kazanmasını mümkün kılabilir. Bu ödenekler ise atık yönetim maliyetinin düşürülmesi ya da bu alanda yatırımlar için kullanılabilir ve böylece toplumun ödediği tarifeler azalmasa bile sabit kalması ve daha iyi atık hizmetinden yararlanması yoluyla iki şekilde yarar sağlaması mümkün olabilir.

Geri ödemelerin bazı kalite kriterleri ile bağlantısının sağlanması istenen yönde örneğin hizmet kalitesinde, malzeme akışının kalitesinde vb. önemli iyileştirmelerin tetiklenmesini mümkün kılabilir.

En iyi uygulamalarla ilgili örnekler:

İspanya Katalonya bölgesinde düzenli depolama alanı vergisi¹⁰

İspanya ülke düzeyinde düzenli depolama alanı vergisi uygulamamaktadır, ancak ülkenin Atık Yasası çevresel açıdan daha uygun atık bertarafı performansının desteklenmesi açısından, farklı bölgelerdeki atıktan sorumlu mercilere ekonomik teşvikleri uygulama hakkını vermektedir. Ayrıca, vergi ile ilgili ulusal mevzuat, bölgelerin kendi vergilerini oluşturabileceği durumları da tanımlamaktadır. Birçok bölge bazı atıkların düzenli depolama alanında bertarafı konusunda özel bir vergi toplama imkanını kullanmıştır ancak Katalonya’da uygulanan düzenli depolama alanında bertaraf ile ilgili (ve ayrıca yakma ile ilgili) vergi uygulaması, evsel katı atıkları hedefleyen tek örnektir. Ayrıca, bu vergi uygulaması, gelirin bunu ödeyenlere atık yönündeki performanslarına göre geri ödenmesi imkanını tanımaktadır. Bu uygulamanın başlaması sırasıyla 2004 ve 2008 yıllarında olmuştur ve uygulamaya paralel olarak atık altyapısı ve ayrı toplama programlarına yapılan yatırımlarla güçlendirilmiştir. Uygulanan vergi oranı düzenli depolama alanında bertaraf edilen bir ton evsel katı atık başına 10 Avro ile başlatılmıştır ve ilk yılda 32 milyon Avro’yu aşan bir gelir elde edilmiştir.

Altyapı ve atık yönetiminin finansmanı için yürürlüğe konulan Katalonya Yasası 8/2008, yakılan her ton evsel katı atık başına ek olarak 5 Avro bir vergi ödenmesini getirmiştir. 2010 yılında başlamak üzere, biyolojik atık için ayrı bir atık toplama tasarısı başlatmamış olan belediyelerin getirdikleri atıklar için düzenli depolama alanında toplanan ücret 20 Avro’ya kademeli olarak çıkarılmıştır. Elde edilen gelirin en az %50’sinin atıkların ön değerlendirme işleminin finansmanına kullanılıyor olması nedeniyle vergiden elde edilen gelirler Atık Yönetim Fonuna (Fons de Gestió de Residus) aktarılmaktadır. Katalonya Atık Yönetim Fonu, atık yönetiminde stratejik hedeflerin ve bölgede altyapıdaki gelişmelerin finanse edilmesinde en önemli enstrümandır.

Atıkların ön değerlendirme işleminin finansmanına katkıda bulunmak için kullanılmayan fon gelirleri ise, yerel yetkililere atıkların ayrı toplanması yönündeki performansları oranında ödenek olarak ödenmektedir. Özellikle biyolojik arıtma tesislerine getirilen malzemenin miktarı ve kalitesini bağlı olarak değişen bu ödeneklerle, biyolojik atığın kaynağında ayrılması teşvik edilmektedir. Atıklarda periyodik olarak uygulanan bileşim analizi kirlenme oranı açısından kalitenin değerlendirilmesinin temel ögesini oluşturmaktadır. Bu gelirden verilen ödemelerle ilgili kararların verilmesinde, bir Belediye Atık Yönetimi Kurulu tarafından yıllık değerlendirmelere tabi başka kriterler de uygulanmaktadır. Bu suretle, geri ödeme programı esnek tutulabilmekte ve bazı stratejik evsel katı atık yönetimi hedeflerini teşvik etmede yönlendirici bir enstrüman görevini görmektedir. Bu, atıkların örneğin evde kompostlaştırma yoluyla azaltılması yolundaki faaliyetlere bireylerin katılımını arttırmayı ve dolayısıyla da evsel katı atık yönetim maliyetinin düşürülmesini içerebilir. Katalonya’da yerel yönetimler bu ödenekler için yılda bir kere başvuru yapmaktadır ve yürürlükteki

¹⁰ ‘Regions for Recycling’ (Geri Dönüşüm Bölgeleri) girişiminden alınan bilgiler kullanılmıştır (‘Good practice Catalonia: Waste Disposal Tax’) (Katalonya’da İyi Bir Uygulama: Atık Bertaraf Vergisi), Eylül 2014

ödenek kriterlerine uydukları yönünde akreditasyon almaktadırlar. Bu vergilendirmenin yaratmış olduğu olumlu etki sonucunda düzenli depolama alanlarına ve yakmaya daha az atık gönderilir olmuştur ve bu da yıldan yıla bertaraf vergisinden elde edilen gelirin azalması ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla geri ödeme kavramının da azalan bütçeye göre dinamik olarak uyarlanması gerekmektedir. Örneğin son zamanlarda daha çok odaklanılan nokta evde ve yerel düzeyde kompostlaştırma yapılması olmuştur ve öte yandan kağıdın ayrı toplanması konusunda iyi düzenlenmiş olan sübvansiyonlar, belediyelerin bu tür malzemelerin geri dönüşümünde elde edebileceği gelirler de dikkate alınarak düşürülmüştür.

Uygulanan düzenli depolama alanı vergileri ise çok farklıdır. Düzenli depolama alanı vergisi uygulayan ülkelerin çoğu bu vergileri, düzenli depolama alanlarına bazı malzemelerin dökülmesini yasaklayan ya da bu alanların genel standartlarını arttıran yasal önlemlerle birlikte uygulamaya başlamıştır. Birçok ülke de düzenli depolama alanlarından alınan vergi oranlarını kademeli olarak artırma yolunu seçmiştir.

İrlanda da Katalonya’dakine benzer bir uygulama ile düzenli depolama alanı vergisi tasarısını uygulamaya koymuştur ve başlangıçta ton başına 15 Avro olan bu vergi yaklaşık olarak 10 yıl içinde kademeli olarak artırılarak ton başına 75 Avro’ya çıkarılmıştır¹¹. Vergiden alınan ödemeler ise diğer uygulamalarla birlikte atık toplamada altyapının geliştirilmesi, uygulama ve bilinçlendirme önlemleri gibi atık yönetiminde çok geniş bir alanda birçok amaç için, bu gelirlerle yatırım yapan Çevre Fonuna aktarılmaktadır.

Düzenli depolama alanlarında bertaraf edilen malzeme için ton başına alınan ulusal düzeydeki sabit vergiye benzer şekilde uygulanabilecek bir enstrüman da yerel düzenli depolama alanlarında ***boşaltılan malzeme için ek tarife ücreti***, uygulaması da mevcut olup, buradan elde edilen kazanç kullanıcı belediyelere, başka yere aktarma programları ve tesislere yapılacak yatırımlar için dağıtılabilir. Örneğin, Kanada da Quebec İli bu tür bir tarife uygulamasını zorunlu hale getirmiştir. Ayrıca, bu ücret, düzenli depolama alanlarının kullanımında bir caydırma yöntemi olarak zamana yayılarak arttırılmıştır.

Bu konuda ikinci bir seçenek ise Çek Cumhuriyeti’ndeki uygulamada görülebilir. Burada düzenli depolama alanlarında atıkların bertarafı için alınan ücret tarifesinde iki bileşen mevcuttur. Birincisi, temel bileşen olarak adlandırılmakta ve düzenli depolama alanının bulunduğu bölgedeki belediyeye bir tazminat ödenmesini kapsamaktadır. Bu belediyeye ek bir gelir sağlamaktadır. Ücretin bu bölümü düzenli depolama alanı işletmecisi tarafından toplanmaktadır ve bu işletmeci toplanan bu ücretleri ilgili belediyeye aktarmakla yükümlüdür. Bunun miktarı Ulusal Atık Yasası ile belirlenmiştir. Tarifedeki ikinci bileşen ise biriktirilen atıkların neden olacağı tehlikelere karşı koruma çalışmaları için ödenen bir risk bileşenidir. Bu bileşenle toplanan tutarlar ise Devlet Çevre Fonuna aktarılmaktadır.

Ne yanlış gidebilir:

Bulgaristan da düzenli depolama alanlarına boşaltılan evsel katı atıklar için bir düzenli depolama alanı vergisini 2010 itibarıyla uygulamaya koymuştur. Bu vergi düzenli depolama alanlarının işletmecileri tarafından toplanmaktadır ve atık hizmetinin bedeli üzerinden hesaplanmaktadır. Bütün evsel katı atıkların düzenli depolama alanlarının sahibinin belediyeler olduğu ve arıtma izinlerinin onlar adına verildiği dikkate alındığında, aslında vergiler belediyeler tarafından yönetilmektedir. Düzenli depolama vergilerinden alınan gelirler belediyelerin bu konu için açılan özel hesaplarına yatırılmakta ve burada biriken kaynaklar, Çevre ve Su Bakanlığından izin alındıktan sonra atık işleme ve geri kazanım altyapısının finansmanı için harcanabilmektedir. Başka ülkelerde olduğu gibi burada da verginin amacı, belediye düzeyinde alınacak önlemleri destekleyerek düzenli depolama alanlarına boşaltılan atıkların miktarını azaltmak ve atıkların geri dönüşümü ve geri kazanımı ile ilgili altyapının gelişimini arttırmaktır.

2012 yılında bu vergi her ton atık başına 30 Bulgar Levası olarak uygulanmıştır ve o günden bu yana kademeli olarak ama çok marjinal bir düzeyde arttırılarak 35 Bulgar Levasına çıkarılmıştır. Bu düzenli depolama alanı vergisi ile yılda 35 milyon Avro civarında fona gelir sağlanması beklenmektedir¹². Bu uygulamaya rağmen, vergi enstrümanı tutarlı bir şekilde uygulanmamıştır ve

¹¹ Bkz. CEWEP, düzenli depolama alanı vergileri ve yasaklar 2017

¹² Bkz. GIZ, 2012: Katı Atık Yönetiminde Ekonomik Enstrümanlar. Durum Değerlendirmesi Bulgaristan

birçok belediye vergiden elde edilen gelirleri atık altyapısının iyileştirilmesi yönünde yeniden yatırıma yönlendirmeyi başaramamış ve hatta kontrol edilmeyen çöp boşaltma sahalarının kapatılmasında yetersiz kalmıştır. Atıkları bu tür sahalarla boşaltma yoluyla vergi ödemesinden kaçınmak mümkün olduğu gibi, ayrıca atıkları ayırma imkanları ve tesislerin olmaması nedeniyle de geri dönüşüm süreci baltalanmaktadır.

Evsel katı atıkların işlenmesi ve plastiklerin geri dönüşümü¹³ konusunda Avrupa için yapılan istatistikler göstermektedir ki yürürlükte düzenli depolama alanı vergisi olan ülkeler, bu konuda en üst performansı sergilemektedir. Ancak bu enstrümanı yürürlüğe koymuş olan Bulgaristan ne yazık ki bundan gerektiği şekilde yararlanamamıştır ve dolayısıyla her iki sektörde de alt sıralarda yer almaktadır.

Atık yönetimi fonlarının sağlanmasını güçlendirmek için ele alınması gereken diğer kavramlar

Belediyelerin atık yönetimini finanse etme kapasitelerinin artırılmasında uygulanabilecek önlemler yelpazesinin gelir getirici taraftaki girişimlerin çok ötesinde imkanları da sağlayabildiği konusu genel olarak daha az dikkate alınan ya da atlanılan bir konudur. Yukarıda da açıklandığı üzere, hükümetler çok çeşitli gelir üreten enstrümanları kullanabildikleri gibi yeni enstrümanlar yaratmaları da mümkündür. Ancak, her zaman piyasaların ve toplumun bunu taşıyabilme kapasitesi de dikkate alınmalıdır ve ayrıca bu uygulamalara paralel olarak verimlilik ve maliyetler de kontrol edilip optimum düzeye getirilmezse, fonlar hiçbir zaman yeterli olmayacaktır.

Dolayısıyla sürekli var olan atık yönetimi maliyetlerini karşılayacak mevcut fonların güçlendirilmesi için aşağıdaki seçenekler de dikkate alınmalıdır:

- *Özel sektörün de dahil edilmesinin sağlanması,*
- *Mevcut olan hizmetlerin daha verimli bir şekilde faaliyet göstermesi sağlanarak fonların mevcut kaynaklardan ayrılması*
- *Mevcut vergi ya da tarifelerle elde edilen gelirin azami düzeye çıkarılması*

Özel Sektörün Entegre Edilmesi

Atık yönetimi alanının genel olarak finanse edilmesi ve belediyelerin üstlendiği finansal yükün azaltılmasında özel sektörün bu konuya dahil edilmesi önemli bir rol oynayabilir.

Mevcut kamu hizmetinin sağlanması ile ilgili maliyetin çok artması ya da tam gerekli boyutta sağlanmasının zorlaşması durumunda, özel sektörün katılımının sağlanması, ticari ilkelerin uygulamaya konulması ve müşteri memnuniyetine daha fazla dikkat edilmesi gibi konular yoluyla verimliliğin artırılması ve maliyetin azaltılması imkanları devreye sokulabilir.

Yatırım için yerel kamu kaynaklarının kronik olarak yetersiz olduğu durumlarda, özel sektör gerekli yatırım kaynaklarının harekete geçirilmesine yardımcı olabilir. Bu suretle, kamu kaynaklarından konuyla ilgili bir ön yatırım finansmanı gereğinden böylece kurtulmak da mümkün olabilir.

Bunlara ek olarak, özel sektör atık yönetimi alanında yerel ve ulusal deneyimlerden yararlanma ve yönetim uzmanlığı yanında kendini kanıtlamış ve maliyet açısından etkin teknolojilerin uygulanmasını sağlama konusunda çok iyi bir konumdadır. Bütün bunlar belediye ve devlet yetkililerine hizmetlerini optimum düzeye getirme ve maliyette verimliliği artırma şansı tanıyarak kendilerine finansal açıdan rahatlatma imkanı sağlamalarını mümkün kılacaktır.

Bunun gerçekleştirilmesi ve atık yönetimi çalışmalarında yapmaları gereken harcamaların azaltılması açısından uygulayabilecekleri seçenekler aşağıda açıklanmıştır:

¹³ Eurostat 2015, Consultic 2016

Kamu Özel Sektör Ortaklığı

Bir kamu kurumu özel sektör ile bir ortak girişim (ortak girişimler) kurar ve burada her iki taraf da kendi varlık ve kaynakları ile katkıda bulunur ve her bir taraf sözleşme anlaşması ile tanımlanan riskleri ve sorumlulukları üstlenir. Örneğin bu tür bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli büyük metropoliten alanlarda atık bertaraf hizmetlerinin organize edilmesinde kullanılmaktadır.

Bayilik Verilmesi (Franchise)

Bir kamu kuruluşu belli bir alanda katı atık hizmetinin belli bir türünün sağlanması için özel bir şirkete ayrıcalıklı bir konum sağlayarak bu alanda tek yetkili olma hakkını tanır. Bu şirket o bölgede atık üreticilerinden elde edile gelirleri ve ilgili alandaki katı atıklardan geri dönüştürülebilenlerden ve elde edilen yan ürünlerin satışından elde edilen gelirleri toplar.

Sözleşme

Bir kamu kuruluşu katı atık hizmetlerinin sağlanması için özel bir firma ile belirli bir dönemi kapsayan hizmet sözleşmesi yapar ve firmaya verdiği hizmet için bir ödeme yapar. Alternatif olarak, katı atık hizmetlerini veren firmaların kontrolü için yönetim hizmeti vermesi amacıyla bir özel firma ile yönetim sözleşmesi de yapılabilir.

İmtiyaz

Kamu kuruluşu kendi kaynaklarından birini özel sektörün kar elde etme amacıyla kullanmasına izin verir. Düzenli depolama alanları ve taşınan atıklar bu tür bir ‘kaynak’ olabilir, ancak imtiyazlar katı atıkların sınıflandırılması, arıtılması / işlenmesi ve bertarafı için uzun vadeli tesislerin inşa edilmesini de kapsayabilir. Kamu yetkilileri alınan atığın tesisin tasarım ve kapasitesine uygun olmasını sağlamak açısından, bu anlaşmalarda belli bir akış kontrolünü garanti edebilir. Arıtma ve bertaraf tesislerinin masraflarının karşılanması açısından kullanıcıların boşaltma bedeli ve hizmet ücreti ödemesi gerekecektir.

Mevcut sahalarda düzenli depolama alanlarının işletilmesinin özelleştirilmesi hizmet sözleşmeleri ile sağlanabilir. Yeni yapılacak düzenli depolama alanları için, tam tasarımdan işletmeye kadar özelleştirme düşünülmelidir. Bu tür özelleştirmede uygulanacak model Tasarla-Yap-Sahip Ol-İşlet modeli ya da Tasarla-Yap-İşlet-Devret modeli ile yapılan imtiyaz sözleşmesi olmalıdır. Bu tür bir anlaşmanın temel özelliği bir firmanın bir tesisi tasarlaması, inşa etmesi, sahip olması ve işletmesi (ve/veya devretmesi) dir. Özel sektör sonunda inşa edeceği ve işleteceği bir tesisi tasarlamayı genelde tercih eder. Bu özellikle tasarımda yetersizliklerin olması durumunda ortaya çıkacak hava kirliliği nedeniyle uzun vadeli bir sorumluluk alınmasını gerektiren düzenli depolama alanları için geçerlidir.

Bahsi geçen bu anlaşmalar genellikle kamu sektörü ile özel sektör arasında imtiyaz türü sözleşmesel anlaşmalar olarak bilinir ve genellikle de mülkiyetin devlete ya da yerel yönetime devredilmesi ile sonlanır. Bu genelde imtiyaz süresinin sonunda gerçekleşen bir durum olsa da, bazı durumlarda başlangıç işletmelerinin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi sonrasında devretme işlemi gerçekleştirilir. Özel sektörün ekipman ve tedarike yatırım yapmış olduğu sözleşmeler ile özel sektörün tesise yatırım yapacağı imtiyaz sözleşmeleri arasında temel farklar yatırımın boyutu ve amortisman süresidir.

Ancak belediyelerin özel sektörün devreye sokulmasından ve harcamaların azaltılmasından sağlanan yararın otomatik olarak hizmet maliyetini de düşüreceğine inanması yanıltıcı bir durumdur. Sonunda, bu hizmetlerden yararlananların, yani halkın ve ticari işletmelerin kendi atıklarının yönetimi ile ilgili hizmetlerin bütün maliyetini ödemek için devreye girmeleri gerekmektedir. Ayrıca belediye adına yapılan yatırım, özel sektörün geri kazanması gereken bir maliyet yanında, belediye ile yapılan sözleşme kapsamında kabul edilen risk ile ilgili primleri de içermektedir. Belediye, sonunda bu harcamaları ya hizmetlerden yararlananlara ödetecek veya belediye bütçesinden karşılamak zorunda kalacaktır.

Oluşturulacak bir fonun finansman aracı çözümü olarak kullanılması

Özel bir fon kurulması, belediye seviyesinde gerekli bütçenin olmadığı konuya tahsis edilmiş faaliyetler ve yatırımlar için ve resmi çalışmalarda destek ve ulusal katkı gibi gelir kaynakları için geniş bir havuz yaratılmasını sağlayabilir. Bu şekilde oluşturulacak olan ‘çevre fonları’ atık yönetim faaliyetlerini de kapsayan, ama sadece buna ait olmayan, çevreye yönelik çalışmaların finansmanını sağlamada önemli bir enstrüman olabilir. Ulusal çevre fonları modeli, belirli atık yönetimi önlemleri ve gelişim için kaynakların mobilize edilmesinde bu tür çözümleri çok popüler olduğu Avrupa Birliğine katılım sürecindeki devletlerde özellikle bilinen ve yaygın olarak uygulanan enstrümanlardır.

Mevcut durumun devam etmesinin yarattığı çevresel tehditler konusunda gittikçe artan bilinç ve özellikle de Birliğe katılım görüşmeleri sürecinde çevresel durumun iyileştirilmesi amacıyla yatırım yapma taahhüdüne girilmesi, bu tür fonların uygulanmasına yönelik güçlü bir teşvik unsuru oluşturmuştur. Bu faktörlerin her ikisi de çevre fonlarına ek kaynakların aktarılması için uluslararası düzeyde kredi sağlayıcıları ve kamu-özel sektör ortaklıklarını teşvik etmede bu ülkelere yardımcı olmuş ve kendi potansiyellerini tam kullanmalarını sağlamıştır.

Bu fonların ana özelliği ise farklı kaynaklardan fona giren paraların idaresinde bir araç sağlanması ve fonları kamu bütçesi karar alma süreçlerinden ve kısıtlamalarından bağımsız olarak, açıkça tanımlanmış prosedürler ve değerlendirme ölçütleri temel alınarak uygun biçimde ve talebe yönelik olarak dağıtma imkanlarına sahip olmasıdır.

Ulusal ve alt idari bölgelerde tesis edilen ve yönetilen bu fonlar genelde çevreyi kirlletme tarifeleri, imtiyazlar ve lisans bedelleri, kredilerin geri ödenmesi ve faizlerden elde edilen gelirlerle beslenmektedir; ayrıca gelir kaynaklarından birisi de cezalardır. Uluslararası finansman kaynakları ve kredi sağlayan kurumların destekleri yanında bazı devlet katkıları da bu fona ek finansal gelir akışı sağlayabilmektedir.

Fon uygulaması çözümünün temelini güçlü yasal ve programlanmış temel yapının kurulması ile birlikte uygun kurumsal yapının sağlanması oluşturmaktadır. Fonların ana ilkeleri ve yapıları spesifik yasal düzenlemelerle ve maddelerle yönetilebilir ve ayrıca uygulanabilir idari birimler ve hiyerarşik yapının kurulması gerekmektedir. Özellikle kurumsal yapılanmada ve idari yapılarda, devletin duyarlı olduğu konular açısından fona ne dereceye kadar bağımsızlık verileceği belirlenmelidir. Programa yönelik bir çerçeve plan, fonla ilgili stratejik yönü ve faaliyet alanını tanımlayacaktır. Organizasyonun yapısı, temel yön ve fonun nerede tesis edileceği konusunda verilen kararlardan, eylemde hedeflenen seviyeler ve fondan yararlanması olası ana birimler türetilcektir. Bu fonların ana gelir kaynağı olarak kaynak kullanımından, atık ya da çevre kirliliği ile çevreye verilen zarar için toplanacak tarifeli ücretin, yukarıda bahsi geçen alanla ilgili cezaların ve alınan bedellerin belirlenmesi ise kirlletici öder ilkesinin ve yönlendirme etkilerinin hayata geçirilmesini mümkün kılacaktır.

Avrupa Birliğine katılan ülkeler arasında Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti ve Polonya, çevre vergilerinden ve atıklar için verilen hizmetten belediye idarelerinin elde etmeyi beklediği oldukça düşük seviyedeki gelirlerden bağımsız olarak, spesifik atık yönetimi faaliyetleri ve yatırımlarının finanse edilmesini sağlamak amacıyla kullanmak üzere bu tür çevre fonlarını kuran ülkelerdir.

Diğer örnekler yanında Çek Cumhuriyeti tarafından tesis edilmiş olan ‘Státní fond životního prostředí ČR (SFŽP)’ devletten tahsis edilen ödeneklerle birlikte atık bertarafı ve hava kirliliği bedelleri ve Atık Yasası çerçevesinde zorunlu olan diğer bedeller dahil kirleticilerden topladıkları bedelleri gelir kaynağı olarak kullanmaktadır. Fon desteği ile ilgili yedi odak noktasının birisini ise çevresel riskler, kirlletme ve atık yönetimi hedefleri konuları oluşturmaktadır.

Hırvatistan ise ‘Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost (FZOEU)’ fonunu kurmuştur. Bu fon ürün bedelleri, kirlletme bedelleri ve lisans bedellerini içeren, bu fona tahsis edilmiş gelirlerle beslenmektedir. Bu fondan, ambalajların toplanmasında müşteriye yapılan geri ödemeler yapılmaktadır. Ayrı bir toplama ve atık arıtma altyapısının ve evsel katı atık toplama araçlarının temininin finansmanına da ortak olmuştur.

En iyi uygulamalarla ilgili örnekler:

Polonya Çevre Fonu Sistemi¹⁴

Diğer ülkelerdeki çevre fonlarının yönetimi Çevre Bakanlıklarında iken Polonya’daki çevre fonu sistemi devlet kurumlarından en fazla bağımsız olan fondur. Polonya’da faaliyet gösteren fonların ana gelir kaynaklarını ise ürün bedelleri dahil farklı türdeki ücret tarifeleri, kullanma hakkı ücretleri ve değişik ceza ve bedelleri¹⁵ kapsamaktadır. Bu kaynaklar, ülke içinde çevrenin korunmasının finansmanının %40’ından fazlasına para sağlamaktadır. Her ne kadar başlangıçta fona en önemli katkı AB-yapısal programlarından gelmişse de bu durum günümüzde değişmiştir ve para akışında kredi geri ödemeleri ve faizler önemli bir yer tutmaktadır. Polonya bu arada, ulusal, voivodeship (bölgesel); powiat (il bazında) ve gmina (belediye) seviyesinde oluşturulan fonlarla bu fon çözümünde birçok fona bölünme sistemini uygulamaktadır. Bu fonlar bağımsız bir şekilde yönetilmektedir ve kuruldukları alandaki ilgili idari bölgelerde tam olarak gerekli finansmanı sağlamakta ise de, bazı alanlarda tamamlayıcı olarak da çalışmaktadır. Bu uygulamaların kolaylaştırılması için fona homojen uygulanan kurallar çerçevesinde ödemeler, bölgesel, ulusal ve belediye fonu seviyesinde sırasıyla 50:40:10 oranında yapılmaktadır.

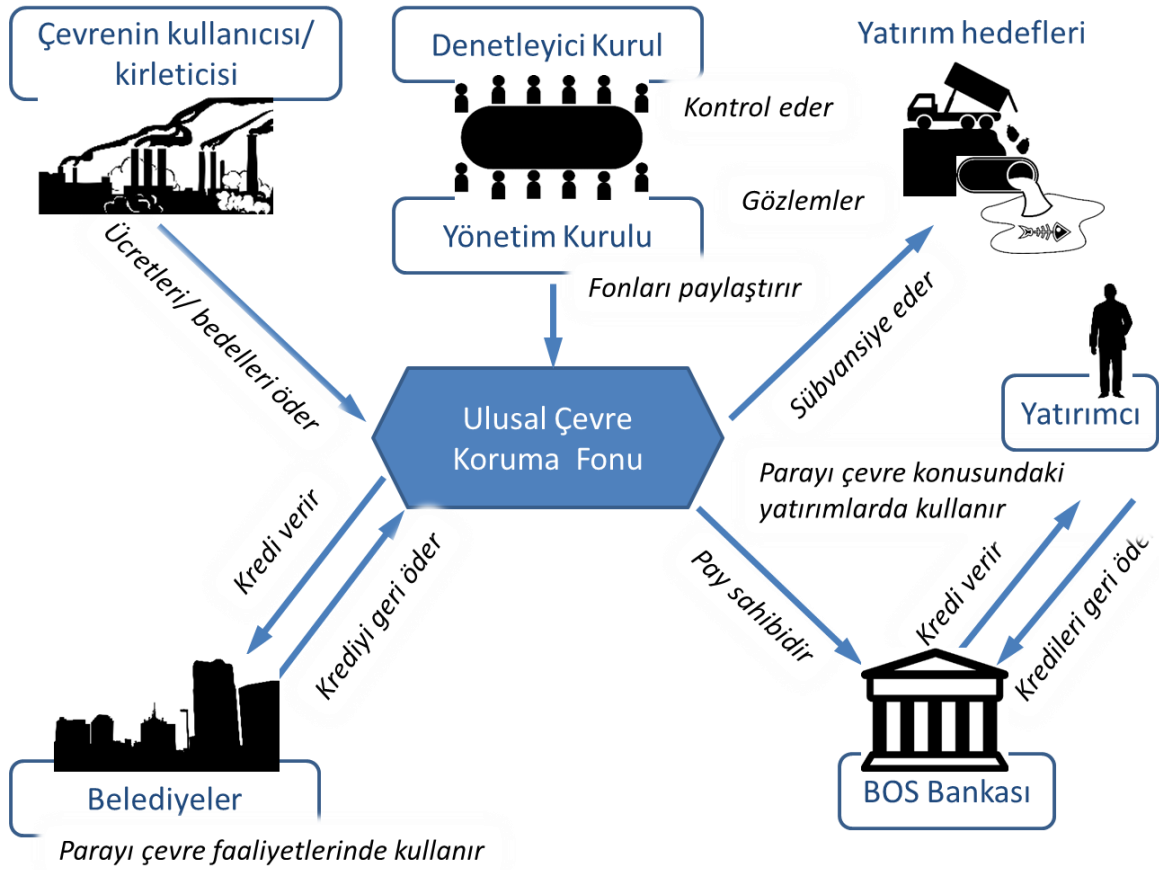
Ulusal Çevre Koruması ve Su Yönetimi Fonu (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gustodaki Wodnej - NFOŚiGW), 1989 yılında kurulan ilk fon olup, sorumluluğu ulusal seviyede stratejik önemdeki çalışmaları yürütmek olmuştur. 1993 yılında Voivodeship Fonlarının oluşturulması (Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - WFOŚiGW) ve Toplum Fonlarının kurulması çevrenin korunması çalışmalarının finansmanında sistemin sağladığı organizasyonel başarının bir teyidi olmuştur. Sistem 1999 yılında Çevre Koruması İçin Bölge Fonları kurulması ile desteklenmiştir. 2010 yılında kamu finans sistemindeki reformun sonucu olarak Toplum Fonları ve Bölge Fonları doğrudan bağımsız yerel yönetim birimlerinin kontrolü altına verilmiştir, ancak çevre koruması faaliyetleri ile ilgili olarak toplanan çevre koruması ücret tarifeleri ve cezalardan elde edilen gelirin doğrudan aktarılması şartı mevcuttur.

Çevre fonlarının bölünmesi sistemi, ülke genelinde farklı bölgesel yapılar genelinde çevre korunmasında gerçek ve daha hızlı bir ilerleme sağlanmasında önemli bir kolaylık getirmektedir. Çevre fonlarına dayalı finansman sisteminde önemli bir rol de fonlarla ortak finansman ve ortak faaliyet gösteren Çevre Koruma Bankası (Bank Ochrony Środowiska S.A.) tarafından üstlenilmiştir.

Fonların çalıştırılmasında genel yapı ve ana ilkeler başta Çevre Koruma ve Yönetim yasası olmak üzere birçok yasa ve yönetmeliklerle yönetilmektedir. Gerekli programlama çerçevesi ve oryantasyon üç ana koldan sağlanmakta olup, bunlar Ulusal Strateji, Eylem Stratejisi ve Ortak Eylem Stratejisidir. Ulusal Fon ve Bölgesel Fonlarda ortak eylem stratejisinde Polonya’da çevrenin korunmasını finanse etmek için izlenecek dört yol formüle edilmiş olup, bu hedeflerden birisi de sürdürülebilir atık yönetimi ve ülke topraklarının korunmasıdır. Ülke genelinde çevreye yönelik çalışmalarla ilgili olarak Ulusal ve Voivodeship Fonlarından elde edilen finansman kaynakları yılda 7 milyar Polonya Zloty’sini aşmaktadır (yaklaşık olarak 2 milyar TL) ve ülkenin günümüzdeki atık yönetimi sisteminin oluşturulmasında önemli bir katkı sağlamıştır.

¹⁴ ‘Die zukünftige Abwasserwirtschaft in den EU-Beitrittskandidaten Polen, Ungarn und Estland ‘, Hochschule Bremen, 2000 ve ‘The system of financing environmental protection in Poland’ Contribution to the Conference on Climate Change, Warszawa, (Polonya’da çevre korumasının finanse edilmesi sistemi) İklim Değişikliği Konferansına Katılım, Varşova 2013 belgelerindeki bilgilerden yararlanılmıştır.

¹⁵ Bütün diğerlerine ek olarak bunlar imtiyaz ücreti, enerji sektörü ücreti, kullanımdan alınan araçların geri dönüşümü yasası ile toplanan ücretler ve sera gazı emisyonu birimlerinin satış ücretleri ile ilgili tarifelerdir.



Fonların yönetiminde ana idari yapı bir denetim ve bir yönetim kurulundan oluşmaktadır. Yönetim kurulunun ana sorumluluğu, faaliyet düzeyinde başka etkinliklere ek olarak çalışma planlarının yapılması, fon kararlarının hazırlanması, kredi geri ödemelerinde talimatların alınması ve ödemelerin askıya alınması, fon kurallarının ihlal edilmesi durumunda ceza konusunda karar alınması ve bu cezaların toplanması gibi konuları içeren genel yönetim görevlerini içermektedir. Denetim Kurulu ise fonun ve yönetim kurulunun üstünde, en üst düzeydeki kontrol organıdır. Öncelikli etkinliklerin seçimindeki kriterleri tanımlar ve öncelikli etkinlik listelerini hazırlar, faaliyet planını geliştirir, kredi ve yatırım kararlarını onaylar, yatırım faaliyetlerini izler ve raporları onaylar.

Yerel çevre fonunun finansal varlıklarının yönetiminde ayrı ve bağımsız bir yapı, ilgili fonların idaresinden sorumlu olan belediye seviyesinde artık uygulanmamakta ve para akışı belediye meclisinin karar ve bütçesine göre kendi kararları ile belirlenmektedir.

VI. Türkiye’de evsel katı atık yönetimi finansmanının iyileştirilmesi açısından önerilen görüş ve stratejiler

Türkiye’deki yetkili birimler ve karar vericilere Anayasa tarafından temiz bir çevreyi sağlayan, atık ve kirliliğin getirdiği zararlara karşı halkı koruyan bir sürdürülebilir atık yönetim sisteminin tesis edilmesi ve bu faaliyetlerin (hizmetlerin) makul bir maliyetle yürütülmesi görevi verilmiştir. Türk toplumunun kendisi de kişisel düzeyde katılmak ve mali sorumluluk almak dahil olmak üzere, bu konuda her düzeyde kendi katkısını koymaya teşvik edilmekte ve sorumlu tutulmaktadır.

Çeşitli atık yönetim faaliyetlerinin finansmanında gelir yaratılması imkanları en önemli konu olup, atık yönetimi maliyetinin karşılanmasında halen uygulanmakta olan modelin nasıl geliştirilebileceği ve toplumun tüm aktörleri arasında atık azaltma davranışının kazandırılması için nasıl bir ekonomik baskı yaratılabileceği konusu tüm yetkili mercilerin odaklanması gereken bir konudur.

İdeal olarak uygulanması gereken bağımsız atık yönetimi sorumluluğu konusunda gelir yaratıcı yaklaşım aşağıdakileri içermelidir.

- i. Malzeme akışını yönlendirmek ve piyasanın performansını teşvik etmek gibi uygulamaları devreye sokan, diğer bir deyimle gelir getirmeyen enstrümanlardan yararlanan bir mekanizma ile birlikte yürütülmesi.
- ii. Tüm belediyelerde bir yandan gelirlerin toplanmasında en yüksek güvenliği sağlayan ve öte yandan da atık yönetiminde ilerlemeyi ve yatırımları güvenceye alacak şekilde toplanan bu gelirlerin en etkin şekilde dağıtılmasını mümkün kılan bir yapının sağlanması.

İyi atık yönetimi davranışının sağlanmasında teşvikler ve yönetim etkileri ayrıca gelir yaratan enstrümanlardan da sağlanabilir. Bu rehberde yer alan üçüncü kategoride bu enstrümandan atık yönetiminde ve finansman kavramında ilerleyen atık yönetiminin geçerli olan ve ilerleyici bir yapıya sahip bir bileşeni olarak bahsedilmiştir. Ancak, terimin de belirttiği üzere, bu enstrümanlar gelir ya da kaynakları belirli atık yönetimi hizmetlerine dağıtma mekanizmasının bir parçası olup, dolayısıyla bu paraların başka bir yerden gelmesi gerekmektedir. Türkiye’deki belediyelerin zaten kısıtlı olan bütçeleri dikkate alındığında, bu tür enstrümanların ilk bakışta ek bir yük olarak görülmesi ve sadece iyi finanse edilen atık yönetim sistemleri tarafından karşılanabilecek bir lüks olarak algılanması muhtemeldir. Ancak, bu raporda daha ilerde gerekli yürütme ve destek konularına odaklanılan açıklamalar ele alındığında, gelirden ödenek dağıtılması mekanizmasının anlamı daha iyi anlaşılacaktır.

Bu çalışma sonucunda aşağıdaki seçenekler öngörülmektedir:

- i. Ana finansman enstrümanı olarak Çevre Temizlik Vergisinin sürdürülmesi
- ii. Evsel katı atık ücret tarifesi EKAT’ın tam kapsamlı uygulanmasının sağlanması
- iii. Ek olarak bir düzenli depolama alanı vergisinin getirilmesi
- iv. Finansman aracı olarak bu konuya ayrılmış bir fonun kullanılması

Tüm seçenekler için aşağıdaki çerçeve koşulları göz önüne alınmıştır:

- ❖ Atık hizmetlerini ve bertaraf sistemini kurmanın ve işletmenin maliyeti (işletme faaliyetleri) genelde toplam atık yönetimi maliyetinin büyük bir oranını kapsamaktadır (yaklaşık %85). Dolayısıyla yönetim hizmetlerinin yüksek kalitede ve sürdürülebilir bir düzeyde sağlanmasını mümkün kılmak için, faaliyetlerin maliyetinin tam karşılanmasını sağlayacak önlemlerin alınması şarttır.
- ❖ Asıl hizmet kullanıcılarına yönelik olan atık ücreti tarifeleri ve bedelleri gibi finansman enstrümanlarının uygulanmaya başlamasında, adil ödeme rejimlerinin ve faturalandırmada etkin mekanizmaların olması çok büyük önem taşımaktadır. Ödemelerin güvenceye alınması ve maliyetin karşılanmasında teknik altyapı hizmet faturaları içine bu faturaların dahil edilmesi önemli avantajlar sağlamaktadır.
- ❖ Eğer kullanıcıya yönelik atık hizmeti tarifeleri katı atık yönetiminin tüm maliyetini karşılayan tek yöntem olarak uygulanacak olursa, nüfusun büyük bölümünün bunu karşılayabilecek ödeme gücü sınırları aşılabılır. Dolayısıyla, bunları tamamlayıcı geniş bir enstrümanlar yelpazesi de dikkate alınmalıdır. Bunlar arasında belirli bazı bireysel atık bertaraf faaliyetleri için ekonomik teşviklerin ve cezaların getirilmesi sayılabilir, gelişimde istenen yöne doğru sinyaller veren fiyatlandırmanın uygulanması ve maliyet kontrolü ve azaltımı işlevleri de devreye sokulabilir.

Bu temelde, aşağıdaki sorular özellikle değerlendirilmelidir:

Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) uygulaması bir enstrüman olarak sürdürülmeli midir?

Aşağıdaki nedenlerden dolayı sürdürülebilir görülmemektedir:

- Herşeyden önce, çevre temizlik vergisi, ekonomik bir enstrüman olarak öngörülmüş, katı atıkla ilgili belirli belediye giderlerinin karşılanması amacıyla tahsis edilmiş bir ücret tarifesine niteliğinde değerlendirilebilir. Öte yandan, bir tarifenin hedeflediği tam maliyetin karşılanması ilkesiyle bağdaşmaz, çünkü hesaplanma yöntemi atık bertarafına ilişkin gerçek maliyetlerle ilgisi olmayan standart değerlendirme tutarlarını temel almaktadır. Bu enstrüman, hiçbir şekilde atık bertarafının gerçek maliyeti ile ilgili herhangi bir ilişkilendirmeye sahip değildir. Önceden belirlenmiş sabit tutarlar konutlarda tüketilmekte olan evsel su miktarları ile çarpılmaktaya da diğer binalarda ticari faaliyetin boyutuna bağlı olarak belirli parametreler temel alınarak, söz konusu birimin ait olduğu bina grubuna göre uygulamanın yapılması ile belirlenen tutarlarda, üretilen atıkla ya da buna karşılık alınan hizmet miktarı ile herhangi bir ilişki kurulmamaktadır. Ayrıca, vergi tutarları büyükşehir belediyeleri ve normal belediyeler olmak üzere birbirine teorik olarak uyarlı iki ayrı kategori için belirlenmiştir. Bu genelleştirilmiş vergi tutarları katı atık yönetiminde belediyelere özel koşulları ve gerçek hizmet maliyetlerini uygun olarak yansıtmamaktadır.
- Atık yönetimi ile ilgili gerçek maliyetin karşılanması ihtiyacı dikkate alındığında, çevre temizlik vergisi tutarları son derecede düşük düzeyde belirlenmiştir. Dolayısıyla belediyeler gerçek atık yönetimi harcamaları ile toplayabildikleri Çevre Temizlik Vergisi arasında büyük açıklarla karşılaşmaktadırlar. Çevre Temizlik Vergisini aşan atık yönetim maliyetinin karşılanması için genel belediye bütçesinden bir ödeneğin tahsis edilmesi gerekmektedir ki bu da büyük ihtimalle diğer kamu hizmetleri için gereken maliyetleri karşılamada kullanılacak kaynakları azaltacaktır.
- Zaman içinde bu tutarların ayarlanması için geliştirilmiş olan mekanizma da atık yönetim giderlerinde yaşanan gelişmeleri, döviz kuru ve enflasyon artışlarını dikkate almamaktadır. Bu sonucunun nedeni ise, bir kez belli bir artış oranına erişilmediğinde yıllık yeniden değerlendirme oranı doğrultusunda ÇTV tutarlarının ayarlanması bağlantısını ortadan kaldıran özel bir kuralın var olmasıdır.
- Toplanan gelirlerin atık hizmetlerini sunanlara, yani atıkları toplayan belediyeler ile bertaraf tesisi işletmecisi olarak büyükşehir belediyelerine ve belediye katı atık hizmet birliklerine paylaştırılması yöntemi ise, bütün bu taraflar için gerçekleşen tam maliyet ile herhangi bir ilişki içermemektedir. Her ne kadar şimdi sabitlemiş olan gelir dağıtımındaki 80/20 oranının temelinde geçmişte gerçek bir maliyet değerlendirmesi dikkate alınmış olsa bile, o zamandan bu yana bu konuda herhangi bir uyarılama prosedürü uygulanmamıştır.
- Çevre temizlik vergisi uygulama kuralları, gerçekte atık üreticisi olan birçok birim için istisna içermektedir. Bu durum, aslında mevcut yasal çerçeve ile tutarsızlık göstermektedir (örneğin Belediyeler tarafından da uygulanma yükümlülüğü olan 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri Hakkında Kanun'un 1. Maddesi'nde "**kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz**" denilmektedir). Dolayısıyla, katı atık hizmet maliyetlerinin, maliyeti karşılayan tarifelerin uygulanmasıyla ödenmesi yükümlülüğünden kaçınılmış olmakta, ayrıca da çeşitli üreticilere vergi bağışıklığı sağlanarak, katı atık hizmetleri ücretsiz ya da indirimli tarife ile verilmektedir.
- ÇTV uygulamasında belediye katı atıklarını önlemek ya da azaltmak için herhangi bir teşvik mekanizması bulunmamaktadır.
- Genel kamuoyu ve atık hizmetleri kullanıcıları ÇTV'yi belediye atık bertaraf hizmetlerinden elde ettikleri özel faydaya karşılık yapmış oldukları bir ödeme olarak algılamaktadırlar. Bu algı ÇTV'nin uygulanma amacı ve faturalandırılma biçiminden kaynaklanmaktadır. Bunun sonucu olarak, EKAT gibi ek bir ücret ya da tarifenin ödenme istekliliği çok düşük olmakta ve bu durum halka kolaylıkla anlatılamamaktadır.
- ÇTV'nin su faturalarıyla tahakkuk ettirilmesi yüksek ödenme güvencesiyle sonuçlanmaktadır. Ancak, EKAT ya da başka bir tarife de aynı yöntemle tahsil edilebilir.

ÇTV’NİN GÜÇLÜ YANLARI

- Yasanın kabul edildiği 1994 yılından bu yana ÇTV hükümet tarafından zorunlu kılınan kaçınılmaz bir vergi olarak kabul görmekte ve ödenmektedir.
- ÇTV uygulamasında Belediyeler yüksek seviyede teknik bilgi ve idari kapasite kazanmıştır.
- ÇTV merkezi hükümetin koyduğu bir yükümlülük olduğu için.Belediyeler yerel düzeyde herhangi bir politik kaygı taşımadan ÇTV'yi uygulayabilmektedirler,
- Konut abonelerinde su faturalarına dahil edilmesi nedeniyle faturalandırılması ve tahsilatı kolaydır (Fatura ödenmezse su kesilebilir veya ödenmesini sağlamak için yasal takip başlatılabilir) Sonuçta çok iyi bir tahsilat performansı garanti edilmiştir.

ÇTV’NİN ZAYIF YANLARI

- Sağlanan hizmetin gerçek maliyeti ile hiçbir bağlantısı yoktur ve bu da “tam maliyetin karşılanması” ilkesinin uygulanmasını önlemektedir.
- Türkiye genelinde bütün büyükşehir belediyelerinde/ büyükşehir olmayan (normal) belediyelerde aynı sabit ÇTV tutarları uygulanmaktadır. Bu ise “eşdeğerlilik” ve “ödeme gücü” ilkelerinin uygulanmasını engellemektedir.
- Yeniden Değerleme Oranına göre ÇTV’de yıllık artış uygulanmakta olup, bu da toptan eşya fiyat enflasyonunu yansıtmakta ancak ekonomik büyümeyi ve hane gelirindeki artışı ve belediye seviyesinde ödeme gücünü dikkate almamaktadır.
- Atıkların azaltılması ve/veya geri dönüşümü konusunda bir teşvik bulunmamaktadır..
- Büyükşehir belediyelerinde maliyetin karşılanmasında toplanan ÇTV’nin tahsisatı gelişigüzel yapılmaktadır (toplama hizmetleri için %80 ve katı atık bertaraf hizmetleri için %20). (Burada yine gerçek maliyetle bir bağlantı yoktur)

Uyarlanmış bir çevre temizlik vergisi uygun bir çözüm getirebilir mi?

Kabaca bir hesap yapılırsa, çevre temizlik vergisinden elde edilen gelirlerin belediyelerin bütün atık yönetim giderlerini karşılaması için ortalamada en az on katına çıkarılması gerekmektedir. Halihazırda evsel katı atıklar için verilen hizmetin maliyetinin tam karşılanması için, 2016 rakamları dikkate alındığında, büyükşehir belediyelerinde toplanan çevre temizlik vergisinin 22 ile çarpılması, büyükşehir olmayan il belediyelerinde 13,4 ile çarpılması ve büyükşehir olmayan belde belediyelerinde ise 7,9 ile çarpılması gerekmektedir. Bu tür bir ayarlama sadece teknik açıdan bakıldığında yapılabilir görülse de, sosyal açıdan kabul görüp uygulanabilmesi konusu tartışmalı bir konudur.

Bu noktada, halen uygulanmakta olan çevre temizlik vergisi ile karşılaştırılarak gelişmelerin özellikleri açısından bazı faktörlerin ele alınması yardımcı olacaktır.

Konutlardan alınan çevre temizlik vergisi oranlarının finanse edilebilme gücü (ödenebilirlik) açısından gelişmeler

Türkiye’de çevre temizlik vergisi tutarlarının “ödeme gücünü” dikkate alarak belirlenmesi konusunda ne resmi ne de yasal herhangi bir koşul mevcut değildir. Ancak mevcut çevre temizlik vergisini ödeme gücünü belirlemek için, düşük gelirli bir hanede sadece bir kişinin asgari ücretle çalıştığı ve başka herhangi bir gelirin olmadığı en kötü durum senaryosu varsayımından yola çıkılarak, resmi net asgari ücretle çevre temizlik vergisinin karşılaştırılması yoluyla bir değerlendirme yapılabilir.

2005 yılı ile 2017 yılı arasında ödenen net asgari ücret birikimli olarak TL cinsinden %300 dolayında artmıştır. Düşük gelirli bir hanede tipik olarak ayda 10 m³ su tüketildiği varsayılırsa, aynı dönemde hane başına konutta çevre temizlik vergisi büyükşehir belediyelerinde ve büyükşehir

olmayan belediyelerde sırasıyla %175-185 aralığında artmıştır. Çevre temizlik vergisini ödeme gücünü, çevre temizlik vergisi tutarını resmi asgari ücrete bölerek göstermek mümkündür. Bu oran büyükşehir belediyelerinde 2005 yılında %0,43’ten 2017 yılında %0,20’ye düşmüştür ve büyükşehir olmayan belediyelerde 2005 yılında %0,34 iken 2017 yılında %0,15’e gerilemiştir. Bu hesaplardan varılacak sonuç çevre temizlik vergisindeki artış ile karşılaştırıldığında, hane gelirinde çok daha fazla artış olması nedeniyle çevre temizlik vergisini ödeme gücünün son yıllarda düşük gelirli gruplarda bile daha da arttığıdır.

Ek olarak, Türkiye’de ödeme gücü oranları uluslararası düzeyde kabul gören oranların oldukça altında olup, bu da çevre temizlik vergisinde önemli oranda bir artışa gitme potansiyeli olduğunu göstermektedir.

EBRD’nin ödeme gücü oranı olan %1,5 temel alındığında, konutta çevre temizlik vergisi olarak halen uygulanmakta olan tutarla karşılaştırıldığında, büyükşehir belediyelerinde 7,5 misli, büyükşehir olmayan belediyelerde de 10 misli olabilir. Dolayısıyla, çevre temizlik vergisi, 2,1 TL/m³ gibi yüksek bir değere çıkarılsa bile, uluslararası düzeyde ödeme gücü oranı açısından hala ödenebilir bir ücret olacaktır.

Ancak, ödeme gücü sınırlarına, yukarıda açıklanan şekilde tam maliyetin kapsanması için bahsi geçen faktörlerle çevre temizlik vergisinin arttırılması ihtiyacı ile ulaşılması gerekmektedir. Burada ayrıca son olarak belirtilmesi gereken bir durum da, çevre temizlik vergisi mekanizmasında birçok kusur mevcut olduğudur ve sadece çevre temizlik vergisinin yeniden değerlendirilmesiyle arttırılması, atık yönetiminin finansmanında uygun bir ekonomik enstrüman olarak kullanılması için yeterli olmayacaktır. Gerçek maliyet ve bunlardaki gelişme ile doğrudan ilişkilendirilen tümüyle yeni bir mekanizma gerekli olup, aynı zamanda atıktaki performansa bağlı teşviklerin de buna dahil edilmesi arzulanan bir durumdur. Bu durum ÇTV’nin mevcut görünümünü önemli ölçüde değiştirecektir. Ancak EKAT uygulaması gibi iyi bir çözümün mevcudiyeti dikkate alınacak olursa, böyle büyük bir çabaya girmeye değmeyeceği öngörülmektedir.

Her ne kadar kirleten öder ilkesinin gerekleri bir şekilde uygulanıyor olsa da, halihazırda çevre temizlik vergisinin mevcut kapsamı tam maliyetin karşılanması açısından önemli bir eksiklik göstermektedir ve eşdeğerlilik ilkesi ve adalet ilkesi açısından da ciddi çelişkiler içermektedir. Bugüne kadar çevre temizlik vergisinin politik açıdan çekici olması, ödeme güvencesinin çok yüksek olmasından ve sosyal açıdan ödeme gücünün var olmasından kaynaklanmaktadır. Maliyetlerin karşılanması açısından büyük oranda vergiye artış getirilse ve komple mekanizma gerektiği şekilde yeniden tasarlanırsa bile, EKAT’ın uygulanması ile karşılaştırıldığında bu enstrüman yine de daha iyi ya da tercih edilebilecek bir mekanizm olmayacaktır.

Neden EKAT (Evsel Katı Atık Tarifesi) ülke genelinde daha fazla uygulanmalı ve izlenmelidir?

EKAT maliyetin karşılanmasını gerçekleştirmeye yönelik bir finansal enstrümandan beklenen tüm temel bileşenleri ve ilkeleri içermektedir. Bu enstrüman ile:

- kirleten öder ilkesi uygulanmış olacaktır;
- toplam (belediye hizmet) maliyet yansıtılmış olacaktır;
- dolaylı olarak daha az maliyet (katı atık miktarı) oluşumu için teşvik olacaktır;
- belediye katı atık hizmetlerinin finansmanına yönelik gelir yaratılması dışında başka bir alana yönelmeyecektir;
- ÇTV gibi su faturaları ile tahakkuk ettirildiği için benzer bir yüksek tahsilat güvencesi temin edecektir;
- toplam sistem maliyetinden düşülen ÇTV gibi başka gelirlerin aynı hizmet için çifte tahakkukunu önleyen bir yöntem olacaktır.

Türk mevzuatında ‘kirleten öder’ ilkesi 2006 yılında 5491 sayılı kanunla yürürlüğe giren Çevre Kanunu'nun 11. Maddesinde aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

“Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarife göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz”

Bu maddelere ek olarak 4736 sayılı Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal Ve Hizmet Tarifeleri ile ilgili kanunun 1. Maddesinde de **“belediyeler dahil, kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerindeherhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.”** denilmektedir.

Mevzuatın bu iki maddesi atık yönetim maliyetinin belediye tarafından belirlenen ve onaylanmış tarifeler temel alınarak ve herhangi bir şekilde gerekçesiz indirim uygulanmadan, bu hizmetten yararlananlara ödetilmesini zorunlu kılmaktadır. 27.10.2010 tarihli ve 27742 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanan EKAT Yönetmeliği (Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz) ile tartışmasız bir biçimde tam maliyetin karşılanmasını sağlayacak katı atık tarifesinin hesaplanması ilkeleri ve bu tarifenin uygulanması şekilleri tanımlanmıştır. Sonuç olarak, atık için verilen hizmete karşılık bir ücret tarifesinin uygulanması konusunda yasal, teknik ve metodoloji açısından gerekli bütün çerçeve koşulları sağlanmış bulunmaktadır. 

Çevre temizlik vergisinin alınması konusundaki yaklaşım aslında mevcut yasa ile uyumlu değildir. Bu, atık hizmetlerinin maliyetinin, bu harcamaları karşılayan tarifelerle ücretlendirilmesi yönündeki uygulama amacına ters düşmektedir. Belediye meclisleri tarafından karar verilen bir tarife uygulanmamakta, onun yerine merkezi olarak belirlenmiş bir vergi uygulanmaktadır. Bu uygulama sadece bazı indirimleri içermekle kalmamakta birçok istisna da içermekte olup, atık için verilen hizmeti açıkça insanlara bedelsiz götürmektedir.

Çevre temizlik vergisini destekleyecek ya da daha iyisi yerine geçecek çözüm olarak mevcut haliyle EKAT'ın kullanılması Türkiye’de yeni bir fikir değildir. Ercan Çitil¹⁶ ve diğerleri¹⁷ tarafından yazılmış olan makalelerde bu zorunluluk daha yıllar önce açıklanmış ve çevre temizlik vergisindeki ana eksik noktalar, maliyeti karşılama işlevinin, gerçek atık bertaraf davranışları ile ilişkisi, davranışların değiştirilmesi ve atık akışlarının etkilenmesi açısından gerekli teşvikler gibi konuların eksik olduğu anlatılmış ve sonuçta bu yaklaşımın mükemmellikten uzak olduğu belirtilmiştir. Çevre temizlik vergisi uygulaması nedeniyle belediye bütçelerinin açık vermeye devam etmesi ve bunun mevzuatla büyük oranda uyuşmaması, bu konudaki talebi günümüzde daha geçerli ve aciliyet arz eden bir durum haline getirmiştir. ÇTV ülke genelinde uygulanmaktadır ve aynı şekilde EKAT da ülke genelinde uygulanmalıdır. ÇTV tutarlarının merkezi hükümet tarafından yıllık olarak belirlenmesine karşılık, gerçek atık yönetim giderlerini ve EKAT'ı belirlemek belediye yönetimlerinin yetkisindedir. Ancak, belediye yönetimlerinde EKAT'ın uygulanmasında genel bir isteksizlik ve yükümlülüklere uygun davranmama durumu gözlemlenmektedir. Bu durum yerel politik ve sosyal endişeler yanında ayrıca hükümet tarafından uygulanabilecek yaptırım ve gerekli teşvik önlemlerinin olmaması ile açıklanabilir.

¹⁶ Çitil, E. (2009): Çevre yönetiminde ekonomik araç kullanımının İstanbul katı atık yönetimi üzerinde incelenmesi

¹⁷ Çitil, E.; Kinancı, C.; Kayalica, Ö. (2010): Katı atık yönetiminde ekonomik araçların kullanımı ve çevre temizlik vergisi

EKAT’IN GÜÇLÜ YÖNLERİ

- a. Sağlanan atık hizmetinin (toplama + bertaraf) maliyeti ile doğrudan ilişkilendirme “eşdeğerlilik” ve “tam maliyetin karşılanması” ilkelerinin uygulanmasını sağlamaktadır.
- b. Maliyeti karşılayan tarifeler her türlü belediye tarafından uygulanacak olup “adalet” ve “ödeme gücü” ilkelerinin uygulanmasını sağlamaktadır.
- c. Belediye seviyesinde ekonomik gelişme ve hanehalkı gelirindeki artış ve ödeme gücünü dikkate alan ücret tarifesi uygulaması mümkündür.
- d. Belediyeler tarafından tarifenin konut abonelerinin su faturalarına eklenecek olması nedeniyle faturalandırılması ve toplanması kolaydır. (Fatura ödenmezse yaptırım olarak su kesilebilir)
- e. Atıkların azaltılması ve maliyetin düşürülmesi açısından teşvik içermektedir.

EKAT’IN ZAYIF YÖNLERİ

- a. Birçok belediyenin bu ücretlendirme tarifesini ilk defa uygulayacak olması nedeniyle insanların ve ticari işletmelerin bu konuda bilinçlendirilmesi gerekecektir.
- b. Belediyelerin tarifeleri belirlemesi ve uygulaması konusunda yeterli teknik deneyim birikimi ve idari kapasite mevcut değildir.
- c. Yerel düzeyde politik ve sosyal endişelerin de dikkate alınmasının gerekmesi nedeniyle belediyeler tarafından uygulanması zordur.
- d. Şeffaflık ve iletişim konusunda artan talep söz konusudur.

EKAT’ın (evsel katı atık tarifi) ülke genelinde yaygınlaştırılması nasıl sağlanabilir?

Güçlü bir politik istek, yaptırım gücünün doğru uygulanması, teşviklerle uygulamanın desteklenmesi ve iyi bir iletişimin sağlanması bu uygulamanın yaygınlaştırılabilmesi açısından en önemli unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Ciddi bir politik destek ve duruş kendini birçok yolla ifade edebilir; EKAT’ın uygulanmasını öngören kanuna uymak, kuralların uygulanmasını ve yeniden tartışılmasını mümkün kılan girişimi yapmak (ama geri çekilip, çevre temizlik vergisinde kolayca uygulanması mümkün olan merkezi hükümeti eksiklikler konusunda suçlama yoluna gitmemek), bu konuda (Sayıştay gibi) yetkin kurumların almış olduğu kararlara saygı duymak ve uymak.

Su faturasının altında yer alan toplam tutar dikkate alındığından ve döküme bakılmadığından (Su tarifi + Hizmet tarifi + çevre temizlik vergisi + KDV), toplum EKAT uygulamasından sonra faturadaki artışı sadece su tarifesindeki artış olarak algılasa, o zaman bu konuda daha iyi bir iletişim ve şeffaflık gerekecektir. Politikacıların elbette ki arzulamayacağı bir durum, yerel seçmenlerin EKAT’ı ek bir yerel tarife uygulaması olarak algılamasıdır. EKAT’ın uygulanması ve ilgili tarife konusunda karar alan merci olarak belediyeler ve belediye meclisleri bu iletişim politikası konusunda öne çıkmalıdırlar. Merkezi hükümet ve ilgili bakanlıklar da ayrıca bu konuda önemli gerçekleri açıklamalı ve durumu aydınlatmalıdır.

Bu iletişimde kritik bir nokta halka atık yönetiminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi, bütçe açıklarının kapatılması ve böylece belediyenin başka yatırımları için kaynakların serbest bırakılabilmesi açısından EKAT uygulamasının gerektiği ve aynı hizmet için iki kere ödeme yaptırılmayacağına açıklanması gereğidir. Bunu ise, 2464 sayılı Belediye Gelirleri kanununa eklenen 44. Madde gereği alınan çevre temizlik vergisinin toplam sistem maliyetinden çıkarılması gerektiğini açıklayan



tarifenin hesaplanması ile ilgili mevzuata atıfta bulunarak açıklamak mümkündür. Verilen hizmetin ücret tarifi ile çevre temizlik vergisini birlikte faturada göstermek, mevcut yasal gerçeği yansıtmaktadır ve bu durum iki değer toplamının tüm atık bertaraf maliyetinden düşen payı yansıttığı olduğu sürece doğrudur. Ancak maliyetleri bu şekilde ücretlendirmek daha karmaşık bir prosedür olduğu gibi, fatura üzerinde atık hizmetleri için iki ayrı ücret gören halkın da kafasını karıştıracaktır.

Aslında EKAT’ın hesaplanması ve ücretlendirilmesi mekanizması çevre temizlik vergisini uygulamadan ilgili maliyetin karşılanması açısından gereken her şeyi içermektedir. Dolayısıyla evsel katı atık hizmetlerinin finanse edilmesinde bir enstrüman olarak çevre temizlik vergisinden bütünüyle vazgeçilebilir. Bu aşamada, çevre temizlik vergisinin tek işlevi, henüz EKAT’a geçmemiş olan belediyelerde, çok doğru olmayan bir yolla olsa da, atık hizmetleri için belli bir gelir sağlıyor olmasıdır. Eğer atık hizmeti için ücret tarifesini devreye sokulursa, çevre temizlik vergisi konuyla ilgisini kaybedecektir ve zaman içinde anlamsız olacaktır. Çevre temizlik vergisinden mümkün olan en kısa zamanda vazgeçilmesi ve EKAT’ın ülke genelinde uygulamaya konulması çok daha kolay ve hızlı olacaktır.

EKAT’ın uygulanmaya başlandığı ilk yıldan sonra, halkın bu duruma uyum sağladığı ve daha az şikayetçi olduğu ya da şikayetlerin bittiği yönünde yapılan gözlemler, bu konuda cesaret verici bir durum olarak kabul edilebilir. Benzer şekilde, tarifeye bağlı olarak ücretlendirmede bir örnek ve çekici etki yaratan bir uygulama olarak dikkate alınabilir. Eğer aynı il içinde bir veya daha fazla belediyede evsel atık hizmeti tarifesini uygulanmaya başlarsa, o zaman diğerleri de halka bu yeni yaklaşımı örnek olarak gösterip bu öncülerini takip etmeye başlayacaktır. Örneğin Giresun İlinde 2016 yılında evsel katı atık hizmetleri için tarife uygulamaya başlayan Bulancak Belediyesi, ilde bu uygulamaya en son geçen belediyelerden biridir. Bu adımı atarken, uygulamayı halka kabul ettirmek için diğer belediyeler örnek olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla, yerel politikacılar, zaten yasal olarak şart koşulan, tam maliyeti karşılamak için gereken ücret tarifesini uygulamaya cesaretlendirilmişlerdir. EKAT’ın uygulanmaya başlamasından sonra, ortaya çıkacak etkiler konusunda, özellikle iyileşen bütçe durumunda, atık bertarafı davranışlarında, hizmet performansında ve sosyal etkilerde tüm paydaşların özenle dikkatli davranması gerekmektedir. Birçok belediyenin atıklar için tarife uygulamaya çok kısa bir süre önce başlamış olması nedeniyle, bu uygulama ile ilgili sonuçlar ve gelişmeler konusunda bilgi zamanla ortaya çıkacaktır. Bu deneyimler ise gerekli düzeltmelerle devam etmek ve isteğe uyulanmış desteklerin sağlanması açısından bir başlangıç noktası olacaktır.

Burada özellikle önemli olan bir nokta ise, geçmişte belediyelerin bu yaklaşımı uygulama konusunda çekimser davranmalarının bir nedeninin de atıkla ilgili ücret tarifelerinin sosyal boyutu ve ödeme gücü konusudur. Bu konuda halihazırda uygulanmakta olan çevre temizlik vergisi ile bire bir karşılaştırma yaparak gelişmelerin özellikleri ile ilgili bazı noktalara bakmak yardımcı olacaktır.

Ödeme gücü açısından EKAT ile ÇTV’nin karşılaştırılması.

Büyükşehir olmayan belediyelerde ÇTV (çevre temizlik vergisi) olarak belirlenen genel tutar ile karşılaştırıldığında (0,21 TL/m³) Giresun İlinde incelenen iki belediye alanında atık hizmeti tarifesini dört ve beş kat daha fazla uygulanmaktadır. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi tarafından 2017 yılında evsel katı atık hizmeti için uygulanan tarife (KDV hariç) diğer ilçe belediyelerinin atık bertaraf maliyeti olan 0,25 TL/m³ ile karşılaştırıldığında, yürürlükte olan çevre temizlik vergisi oranları ile hemen hemen aynı seviyededir. Isparta Belediyesi konutlarda her bir su aboneliği için atık hizmeti tarifesini yılda 93,91 TL olarak hesaplamıştır. Dolayısıyla, her ay su abonelerinin faturalarına, evsek katı atık yönetimi gideri olarak 7,83 TL yansıtılmaktadır. Yaklaşık olarak bu tutar, her bir hanenin çevre temizlik vergisi için ödemesi gereken tutarın üç katıdır.

Bu ise, günümüze kadar Türkiye’deki belediyelerin belirlediği atık hizmeti ile ilgili ücret tarifesinin Türk vatandaşlarının büyük çoğunluğunun ödeme gücü seviyesinde kaldığının bir göstergesidir. Ancak halihazırda EKAT ve çevre temizlik vergisi birbirini tamamlayan finansman enstrümanı görevini görmektedir. Toplam gelir üretiminde çevre temizlik vergisinin sağladığı ek katkı çıkarılacak olursa, atık için belirlenecek ücret tarifesinin çevre temizlik vergisi kadar bir tutarı da ekleyerek, gerçek maliyeti karşılayabilecek düzeye kadar çıkarılması gerekecektir. Bu senaryo ile ilgili olarak daha önce yapılan açıklamalar dikkate alındığında, böyle bir uygulamaya geçildiğinde, EKAT ile bazı düşük gelir gruplarında ödeme gücü sınırlarına daha hızlı bir şekilde ulaşılabilecektir. Bu ise, belediyelere gelecekte maliyette verimliliği açık bir şekilde dikkate alan hizmetleri sağlamaları ve optimum düzeye getirmeleri, atık konusunda ve maliyetin azaltılmasında teşvikler getirmeleri ve maliyeti azaltacak her türlü ek önlemi almaları yönünde mevcut baskıyı arttıracaktır.



Ancak işin gerçeği, hizmetlerin genel belediye bütçesinden finanse edilmesi uygulamasından tam maliyeti doğrudan kullanıcılardan karşılayan bir politikaya kısa bir süre içinde geçmek nadiren politik ve sosyal açıdan yapılabilir olabilmektedir. Her ne kadar hedef zaman içinde tam maliyeti

karşılacak düzeye gelmek ise de, hanelere uygulanacak ücret tarifelerinin kademeli olarak yükseltilmesi gerekecektir.

Ödeme sisteminde yapılacak değişiklik ve artışların çok hızlı ve ciddi boyutta olabileceği yönündeki endişeler belki de Türkiye’de belediyelerin koşulsuz ve hızlı bir şekilde EKAT’a geçmelerini sağlayacak tasarıları uygulamasını engellemiştir. Ancak, öte yandan EKAT uygulaması ile ücretlendirme yükümlülüğünün yasal olarak yürürlüğe girdiği tarihten bu yana da bir on senelik sürenin geçtiği ve aslında birçok belediyenin kendi yetki alanları içinde EKAT’ı uygulamayı başardıkları da dikkate alınması gereken bir konudur. Bu durum sadece EKAT’ın yürürlüğe konulması hazırlığı için yeterli süre tanımış olmakla kalmamakta, ama aynı zamanda bu yönde atılacak adımın uygulamada hem yapılabilir, hem de yönetilebilir olduğunu göstermektedir. Bundan sonra izlenecek süreçte, yasaya uyan belediyelerin bu uygulamaya geçiş sürecini analiz ederek, ne tür bir ders çıkarılabileceğini görmek ve bu konuda edinilen bilgi birikimi ve deneyimin diğer belediyeler tarafından erişilebilir olmasını sağlamak büyük bir anlam ifade etmektedir.

Evsel katı atık tarifelerinin halen ulusal düzeyde tüm belediyeler tarafından uygulanmamaktadır. Bunun nedeni, ya belediyelerin hükümetten destek beklemesi, ya da, en kötü ihtimalle, açıkların diğer belediye gelirleri ile finanse edileceğinin öngörülmesidir. Tarifeyi uygulayan belediye başkanları ve belediye meclislerine teşvikler verilmesi ve/veya uygulamayanlara da cezai yaptırımlar uygulanması yönünde bir politikanın geliştirilmesi yerel düzeydeki yaklaşımın değiştirilmesi için yardımcı olacaktır. Hükümet, devlet tarafından garanti edilen sübvansiyonlar ve bütçeler yerine ihtiyacı olan gelirleri yaratan kendi kendine yeterli hizmet birimlerinin oluşumuna geçişte yerel yönetimleri destekleyen bir sistemi teşvik edebilir.



Bu amaçla, belediyelere mevcut sistemlerde gereken değişiklikleri yapmaları ve kendi ihtiyaçlarına uygun (ve hatta ek) kendi enstrümanlarını tanımlamaları için bir hareket alanı ve belirli düzeyde esneklik tanınmalıdır.

Mevzuata uyumun sağlanmasını desteklemek ve performansa göre yanıt vermek amacıyla farklı enstrümanlardan yararlanılarak teşvikler ve yaptırım mekanizmaları da geliştirilebilir. Bu uygulamalar örneğin vergiler, sübvansiyon ve bütçe ödenekleri ile ve ilgili genel yönetmeliklerle zorunlu kılınabilir. Bir seçenek, maliyeti karşılamada gösterilen performans baz alınarak, yasal vergiden belediyelere tahsis edilen payın artırılması olabilir (örn. eğer maliyeti karşılama oranı %25’in altında ise yasal vergi payından yapılan ödeneği %2 azaltmak; eğer maliyeti karşılama oranı %25-50 arasında ise yasal vergi payından yapılan ödeneği %1 azaltmak; maliyeti karşılama oranı %50-75 arasında ise, yasal vergi payından yapılan ödeneği %1 arttırmak, ve maliyeti karşılama oranı %75’in üzerinde ise yasal vergi payından yapılan ödeneği %2 arttırmak gibi). Atık yönetimi ile ilgili (ekonomik) önlemler setini kullanma ya da bir fonun finansal imkanlarını ve dağıtım mekanizmalarının dağıtımı gibi farklı seçenekler de mevcuttur.

Düzenlik depolama alanları vergisinin alınması Türkiye için yararlı ve uygulanabilir bir enstrüman olabilir mi?

Türkiye’de atıkların düzenli depolama alanlarında bertarafı baskın bir yöntemdir ve geri dönüşüm için atıkların ayrıştırılması yaygın olarak uygulanmamakta olup belediye atıklarının geri kazanımı hala önemli oranda geliştirilmesi gereken bir alandır. Belediyelerin elinde halihazırda mevcut olan kaynaklarla atıkların ayrıştırılması ve geri dönüşümü için yeterli sistemleri geliştirmek mümkün olmadığı gibi, uygulanmakta olan finansal enstrümanlar ne belediyeler ne de toplumun kendisinde, geri dönüşebilen atıkları ayırmak ve dolayısıyla önemli miktarda atıkların düzenli depolama alanına gitmesini önlemek yönünde herhangi bir teşvik ya da baskı yaratmamaktadır. Düzenli depolama alanlarına giriş için bir bedel talep etmek ve belki de ek olarak düzenli depolama alanı vergisi uygulamak Türkiye için cesur bir adım olabilecektir. Ancak böyle bir uygulama atıkların buralara getirilmesinden uzaklaşarak, başka seçeneklerle (örneğin kompostlaştırma ve geri dönüşüm gibi) kullanılabilecek belli bir hacimdeki atıkların düzenli depolama sahalarında bertaraf edilmesini önlemek açısından yararlı olabilir ve özel sektörün bu alanla ilgilenmesi sağlanabilir. Belediyeler üzerinde üretilen atık miktarları ve karışık atık bertarafı ve bunlarla bağlantılı olarak da maliyetleri azaltmaları yönünde belirli bir düzeyde baskı unsuru oluşturacak şekilde düzenli depolama alanlarında vergi alınmasını da içeren çeşitli uygulamalar yapılabilir.

Ayrıca atık yönetiminin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi açısından ihtiyaç duyulan finansman açısından, düzenli depolama alanı vergisinin konulması yeni bir gelir kaynağı olabilir.

Düzenli depolama alanı vergisi, aslında üst yönetimlerin bir uygulaması olmalıdır (devletin büyükşehir belediyelerinden ve belediye atık birliklerinden vergi alması ve/veya büyükşehir belediyelerinin ve belediye atık birliklerinin belediyelerden vergi alması) ve belki de düzenli depolama alanlarına getirilen atığın gerçek miktarının doğru ölçülüp kaydedilmesi için ek yatırımlar gerektirecektir. Diğer önemli bir husus, topladıkları atıkları hala kontrol dışı, küçük, düzensiz depolama alanlarına boşaltan belediyelere artan oranda vergi uygulamasının yapılmasıdır. Uygulama, kontrol ve gelirin yeniden dağıtımı açısından gerekli olan idari çalışmalar için, düzenli depolama alanının işletme giderleri düzenli depolama alanı vergisini de çerecektir. Bertaraf vergisinde doğru oranda ödemelerin uygulanmasını sağlamak açısından, düzenli depolama alanlarına getirilen atıkların örneğin miktarının, kaynağının ve sınıfının doğru kaydedilmesinin sağlanması açısından çok iyi planlanmış bir kontrol sistemi tesis edilmelidir.

Günümüzde evsel katı atıkların bertaraf edildiği düzenli depolama alanlarında girişte bir bedel alınması bile yaygın olarak kullanılan bir uygulama olmadığından, bu tür bir verginin uygulanmasında bazı zorluklarla karşılaşılması mümkündür. Bu ise, farklı yürütme organlarına atık yönetiminde sorumluluklarında destek olması amacıyla götürü bedel bazında çevre temizlik vergisinden sabit bir pay ödenmesi yönünde yürürlükte olan uygulamayla ilgilidir. Bu düzenleme devam ettiği sürece düzenli depolama alanına giriş bedeli alınması fazladan bir yük olacaktır ve ayrıca da atıkları taşıyan belediyelerin her birinde tam atık miktarının ölçülmesini gerektirecektir.

Finansal bir enstrüman olarak atık bertaraf (ya da düzenli depolama alanı) vergisi için ilk yatırım harcaması yapılması gerekmemektedir, ancak uygun bir kurumsal ve yasal çerçeveye gereksinim vardır. Türkiye’nin bu enstrümanı öngörülebilir bir gelecekte geliştirip uygulamaya koyması için gereken kurumsal yapıya sahip olduğu kabul edilebilir, ancak bu uygulama için yine de bir yasal temelin oluşturulması gerekecektir. Bu verginin getirilmesi ile birlikte, bu vergi ile elde edilecek gelirlerin idaresi ve ilgililere geri dağıtımı için de bir fon oluşturulması yararlı bir kavram olarak ele alınabilir. Merkezi olarak uygulanan depolama alanı vergisi, atıkların düzenli depolama alanlarına getirilmemesi için yararlı, yönlendirici bir enstrüman olarak değerlendirilmektedir. Bu uygulama, bertaraf maliyetlerini belirli bir düzeye çıkararak, geri kazanımı ekonomik açıdan yapılabilir ve avantajlı konuma getirecektir.

Türkiye’de atık yönetiminin finansmanı için başka ne gibi enstrümanlar öngörülebilir ve bunlar ne dereceye kadar yapılabilir?

Türkiye’de ya evsel katı atık hizmeti için fonları sağlamaya destek olmak ya da atık yönetimi çalışmalarını finanse etmek için ya da çevre fonları için ek kaynak sağlamak açısından uygulanabilecek enstrümanları tanımlamada gerçekçi birçok seçenek mevcuttur. Bu konuda bazı örnekler aşağıda verilmiştir:

Eko/ turist vergisi

Türkiye turistik açıdan çok çekici birçok alana sahip bir ülkedir. Turizm ulusal ve yerel ekonomiye önemli boyutta katkı sağlamaktadır ama aynı zamanda atık üretimine de katkı sağlamaktadır. Turist vergisi konaklama yerlerinde ya da plajlarda alınabilir ya da önemli turistik alanların yönetiminde toplanabilir ve doğrudan ilgili yerel yönetimlere aktarılabilir. Vergi gelirlerinin bir fona aktarılmasının sağlanması belediyelerin bunlardan daha eşit bir şekilde yararlanmasını mümkün kılabilir. Ancak, turistlerin yarattığı atıktan en fazla sıkıntı yaşayan belediyelerin bu konuda gereğinden daha az pay almalarını önleyecek doğru mekanizmaların da bulunması gerekmektedir.

→ ***Tercihen atık hizmetleri/ atık yönetiminin iyileştirilmesinde kaynak olarak belediyeler tarafından doğrudan kullanılmalıdır.***

Saha kullanma/ ev sahipliği bedeli

Türkiye’de evsel katı atık yönetiminde sorumluluğun paylaşım şekli nedeniyle, belediyelerin büyük oranının sadece atık toplama işini üstlenmesine rağmen, son bertaraf tesisleri sadece belirli yerlerde bulunmaktadır. Bu sahalar, kendi alanları dışında bulunan bölgelerde üretilen atıkları da almakta ve dolayısıyla ek bir yük altına girmektedirler. Kendi alanlarından çok uzak mesafelerde olan bu sahaları atık bertarafı için çok yoğun bir şekilde kullananlardan, sahaların ev sahibi olan belediyelerin finansal açıdan belirli tutarı tazminat bedeli olarak talep etmesinin gerekçesi açıklanabilir.

Bu tür bir bedelin alınmaya başlanması, düzenli depolama alanı vergisi ya da giriş bedeli ile karşılaştırılabilir bir uygulama olsa da, burada fark alanın ev sahibi olan belediyenin herhangi bir bedel ödemek zorunda olmamasıdır. Atıkları bu bölgelere getiren belediyelerin bu düzenlemeyi pas geçecek yöntemlere başvurmasını engellemek açısından gerekli kontrol ve yaptırımların bu konuda sıklaştırılması gerekebilir.

→ *Tercihen belediyeler tarafından atık tesislerine yatırım yapılmasında veya iyileştirilmesinde kaynak olarak doğrudan kullanılmalıdır.*

Performansa bağlı (kirlilik) bedel ya da ikramiye

Yukarıda Belçika’da Wallonie bölgesinde uygulandığı açıklanan tasarının toplumun atıkları azaltma çabasında gerekli yaptırımları ve ödülleri uygulayan bir mekanizma olarak Türkiye’ye uyarlanarak uygulanması mümkün olabilir ve hatta başlangıçta bütün belediyeler tarafından EKAT/ atık hizmetleri tarifi bazında maliyeti karşılama çabalarındaki uygulamaların desteklenmesini de sağlayabilir. Teorik olarak, hükümet tarafından belediyelere paylaştırılan yasal vergi paylarında yukarıda önerilen farklılaştırmayla kıyaslanabileceğinden, bu amaçla devletin sübvansiyonlarının farklı şekillerde ödenmesi yönünde bir uygulamayı başlatmak çok zor olmayabilir.

→ *Tercihen en iyi performansı gösteren belediyelerin buradan geri ödeme/ sübvansiyon alabilecekleri bir çevre fonuna belirli bir düzeyde gelir sağlayan teşvik ve yatırım mekanizması olarak kullanılmalıdır.*

Yukarıda açıklandığı üzere, ideal olanı, gelir üreten enstrümanlarla birlikte gelir getirmeyen enstrümanlar olarak adlandırılan uygulamalardan malzeme akışlarının yönlendirilmesi ve piyasa performansında teşviklerin getirilmesi gibi yapısında belirli işlevleri içeren bazı mekanizmaların da uygulanmasıdır. Aşağıda bir seçenek açıklanmıştır.

Depozito- geri ödeme sistemi

Ürünlerin kullanım süresi sonunda geri götürülmesi için gereken teşviki yaratmayı amaçlayan bu sistemler birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu tür sistemler, ürünün veya ambalajının tüm ömür döngüsü boyunca yapısını koruduğu ve/veya çöpe atmanın önemli bir risk yarattığı ya da uygunsuz bir şekilde çöpe atılmasının getireceği maliyetin yüksek olduğu (toksik maddeler gibi) durumlarda uygulamaya konulabilir. Depozito ve geri ödeme sistemi yaygın olarak şişeler için kullanılmaktadır, ama piller gibi tehlikeli olma ihtimali yüksek ürünler için de kullanılmaktadır. Bu teşvik, müşteriler söz konusu ürünü alırken bir depozito kesmek yoluyla başlatılır ve ürün geri getirildiğinde kesilen para aynen geri ödenir. Depozito-geri ödeme sisteminin amacı, değerli malzemelerin düzenli depolama alanlarında bertaraf edilmemesini, onun yerine bir geri dönüşüm veya tekrar kullanma yöntemi ile yararlanılmasını sağlamaktır. Bu uygulamaların, kapsadıkları ürünlerin toplanması ve geri dönüşüm oranlarının artırılması açısından çok başarılı olduğu kanıtlanmıştır. Depozito-geri ödeme sistemi genelde belirli ürünlere yöneliktir ve bir üretici sorumluluğu/ genişletilmiş üretici sorumluluğu yükümlülüğünü getiriyor olması nedeniyle sanayinin idari maliyetleri açısından bir yük getirmektedir. Bu etkilenen sanayinin önemli oranda lobi yapması ve direnç göstermesi olasılığını arttıracaktır. Türkiye’de kesinlikle depozito-geri ödeme sistemlerinin oluşturulması konusunda bir potansiyel mevcuttur ve bunun olumlu etkileri olabilecektir. Bu projede bahsi geçen bu uygulamanın yaygın olarak nerede ve hangi boyutta kullanıldığında dair bir inceleme yapılmamıştır.

Türkiye’de atık yönetiminin finansmanının desteklenmesinde bu konuya tahsis edilmiş özerk bir fon uygun bir enstrüman olabilir mi?

Büyük ihtimalle yanıt evettir. Daha önce de açıklandığı üzere, atık yönetimindeki hedefler için gereken finansmanı ve yönetimi sağlamak açısından gelir üretiminin farklı yollarla ve seviyelerde yapılabilmesi mümkündür ancak, bütün belediyelerde atık yönetiminde ilerlemeyi ve yatırımları güvenceye almak için çok iyi bir şekilde toplanan tutarlarla bu fonların idaresini ve dağıtımını sağlayacak yapıların da oluşturulması şarttır.

Çevre koruması ile ilgili çalışmaların finansmanının bir fon çözümü ile gerçekleştirilmesi kavramı Türkiye’ye yabancı bir kavram değildir. “Çevre Kirliliğini Önleme Fonu” (Çevre Fonu) ile ilgili ilkeler Türkiye’deki 11/08/1983 tarihli 18132 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanan ilk “Çevre Kanunu” ile (09/08/1983 tarihinde Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 2872 sayılı kanun) tanımlanmış ve düzenlenmiştir. Fonun kurulması ve fondan yararlanma ile ilgili (Madde 17), fonun gelirleri (Madde 18) ve fonun kullanılması (Madde 19) ile ilgili üç madde başlangıçta ana düzenleyici temeli sağlamıştır ve daha sonra Devlet Bütçesi dışında kurulmuş olan fonların kontrol edilmesi ve sınırlanması amacıyla kısmen değiştirilmiş ya da yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer maddelerle birlikte Madde 18 yeniden düzenlenerek “çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri” şeklinde 26/04/2006 tarih ve 5491 sayılı kanunda metne işlendiği haliyle, çevre kirliliğini önleme projelerinin desteklenmesi amacıyla gelir elde etmek için değiştirilmiştir. 5491 sayılı Kanunun bugünkü haliyle mevcut olan madde örneğin ithaline izin verilen kontrole tâbi yakıt ve atıklar ile hurdaların CIF bedelinin %1’ine veya daha azı oranında bir miktarın bu amaçla alınmasını hükmetmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin de yüzde birinin (%1) katkı payı olarak alınması hükmedilmektedir. Bunlarla birlikte yurt içi ve yurt dışından temin edilecek her türlü hibe, yardım ve bağışlar ile Çevre Bakanlığından alınan kredi anapara geri dönüşleri ve kredi faizleri de tahsil edilerek, Çevre ve Orman Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılması ve gelir kaydedilmesi de hükmedilmiştir.

Bu bütçeden Bakanlık, birçok başka çalışma yanında atık yönetimi konularını da kapsayacak etüt, planlama ve kontrollük işleri ile eğitim ve yayın faaliyetleri dahil, çevre konusunda çok çeşitli etkinliklerin finansmanını karşılamaktadır. Bunun için gerekli dayanak ayrıntılı bir yönetmelik¹⁸ ile sağlanmıştır. Bu yönetmelikte Madde 7’de açıkça yukarıda bahsi geçen fon mevzuatı ile çevre için oluşturulan Bakanlık bütçesindeki söz konusu ödeneğin “Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bunlar tarafından kurulan ve yönetilen hizmet birliklerince ihtiyaç duyulan çöp toplama aracı, vidanjör, yol süpürme aracı ve diğer araç ve ekipmanlara yönelik harcamalarda kullanılabileceğini” belirtmektedir. Bu yönetmelikte ayrıca bu bütçeden alınan diğer yatırım kredilerinde üst limit, vade süreleri ve geri ödeme ilkeleri de düzenlenmiştir.

Buradan çıkarılacak sonuç, her ne kadar atık yönetimi dahil, çevresel etkinlikler için ek fon oluşturma konusunda belli kurallar ve ilkeler daha önceden yürürlüğe konmuş olsa da, bugüne kadar Türkiye’de bir “Çevre Fonu”na ilişkin ayrı bir yönetim olmamıştır. Önceden tanımlanmış gelir kaynaklarından çevre katkı paylarının toplanması yönündeki mevcut yönetmelikler temelinde, çevre kirliliğini önlemek açısından belirli bazı yatırımları ve bağımsız çalışmaları finanse etmek için Çevre Bakanlığına idare ettiği bir bütçenin oluşturulmasını sağlamıştır. Bir bakıma, bu çözüm önerilen ve uluslararası düzeyde uygulanmakta olan bir fon olarak (Bkz. Daha önce yapılan açıklamalar) bir Çevre Fonu çözümüne yakındır ama halihazırda temel farkı bunun özerk bir fon olmayıp aslında tümüyle devlet tarafından yönetilen bir genel bütçeye ya da konuya tahsis edilmiş bir bütçeye entegre olmasıdır. Ne var ki bu durum, paranın harcandığı yön ve akışı ile ilgili ekonomik kısıtlamalar ve politik önceliklerin etkisini kapsamaktadır ve dolayısıyla belirli finansman ihtiyaçları ve atık yönetimindeki gelişmeler için düzenli ve hedefe yönelik destek konusunda çok sınırlı bir güvence mevcuttur.

Bir devlet kurumu tarafından idare edilmesi gerekmeyen ve hükümetin önceliklerinden büyük oranda bağımsız olan ve aksine önceden belirlenmiş ilkeleri ve programı ile yönetilen ayrı bir fon modeli bir alternatif oluşturabilir. Gerekli politik desteğin sağlanması durumunda, yasal, yapısal ve programla ilgili unsurlar, büyük ihtimalle Türkiye için bir sorun oluşturmayacaktır. Çevre

¹⁸ Çevre gelirlerinin takip ve tahsili ile tahsilat karşılığı öngörülen ödeneğin kullanımı hakkında yönetmelik

konularındaki çalışmaların finansmanında farklı idari yapılar için birbirinden bağımsız ama birbirini tamamlayacak şekilde çalışan fonların kurulmuş olduğu Polonya örneği Türkiye için de iyi bir yol gösterici olabilir. Ülkenin illerden oluşan yapısı ve evsel katı atık yönetim sistemlerinde sorumlulukların büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir olmayan belediyeler ve ilgili atık yönetim idareleri arasında paylaştırılmış olması nedeniyle, Polonya’da gerçekleştirilmiş olan bölünmüş düzenleme de Türkiye için uygun bir model olabilir.

Türkiye’de özerk yönetime sahip bir “Çevre Fonunun” oluşturulması bazı kısıtlamalardan bağımsız bir şekilde atık yönetimde yeni gelir kaynaklarının oluşturulması ve gerekli finansmanın sağlanması açısından yolu açacak bir araç olarak birçok avantaj sağlayabilir. İdarelerin genel bütçesinden bağımsız bazı payları yöneten “Çevre Kirliliğini Önleme Fonu” için mevcut olan ulusal yönetmelikleri tamamlayıcı ya da bunlardan ayrı bir çözüm bir seçenek olabilir. Ayrıca, atık yönetimde ortaya çıkan maliyetin karşılanması açısından bir enstrüman olan çevre temizlik vergisi de, amacı (ve gerekçesi) belirli çevresel ve atık yönetimi ile ilgili yatırımları ve gelişim projelerini finanse etmek/ sübvans etmek olan bu tür yeni bir çevre fonuna gelir kaynağı oluşturacak şekilde geliştirilebilir.

Seçeneklerin paydaşlar arasında tartışılması

İşler çözümlerin belirlenmesi ve uygulanabilir duruma getirilmesi sürecinde iletişim vazgeçilmez bir bileşendir.

26 Ekim 2017 tarihinde Ankara’da Çevre ve Şehircilik Bakanlığında düzenlenen çalıştay çeşitli paydaşların bakış açılarıyla uygun çözümlerin yapıcı bir şekilde tartışılmasını sağlamıştır. Çevre, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile İstanbul, İzmir, Tekirdağ Büyükşehir Belediyeleri, Afyonkarahisar Katı Atık Yönetim Birliği ve Türk Belediyeler Birliği’nden toplam 19 katılımcı çalıştayda yer almış, deneyim ve görüşleri ile katkıda bulunmuştur.

Katılımcılar tarafından bu Raporda belirtilen seçeneklerden hiçbiri, potansiyel olarak uygulanamaz veya akla aykırı olarak değerlendirilmemiştir.

Katılımcılar atık üreticilerinin, atıklarını belediyelere ya da diğer idarelere getirmelerine ilişkin yasal yükümlülüğün önemini vurgulamışlardır. Değişik belediye hizmetleri için farklı türdeki maliyet yönetimi ile tarifelerin oluşturulması ya da tarife ve ücret rejiminin belirlenmesine belediyelerin katılımı önemli olarak belirlenmiştir. Her iki konu da genel nitelikte olmasına karşın, Türkiye’de atık yönetimi finansmanının geliştirilmesine yönelik seçenekler çalışılırken göz önüne alınmaları gerekmektedir. Atığın belediyelerce görevlendirilen üçüncü tarafa teslimini ve hizmet bedelinin de yine aynı taraf tarafından tahakkuk ettirilmesini düzenleyen hizmet sözleşmeleri ile maliyet temelli bir tarife uygulaması yapılmasının belediyeler için daha az zorluk oluşturabileceği tartışılmıştır. Doğru ve yasalarla uyumlu tarife hesabının yapılması için küçük belediyeler ve bazı belediye birliklerinde halen insan kaynaklarının ve niteliklerinin yetersiz olduğu belirtilmiştir. Daha büyük ve deneyimli belediyeler ile onların ilgili birimleri yeterli uzmanlık birikimleri olduğu için tarifelerin hesaplanmasında herhangi bir kısıtlamaya tabi değillerdir.

EKAT’ı uygularken, gerçekleşen maliyetlerin karşılanması yükümlülüğü ile bir sonraki adımı oluşturan tarifelerde yapılması gereken ayarlamalar belediye bütçesi için önemli bir sorun oluşturabilir. Atık yönetimi bütçesinde geçici olarak oluşan açıkları karşılamak için finansal rezervlerin oluşturulması ve güvence altına alınması zorunluluğu Türkiye’deki belediyeler tarafından göz önüne alınmamakta veya hala büyük ölçüde bilinmemekte veya da hala düzenlenmemiş bir alan olarak durmaktadır. Bu nedenle, atık tarifesine sabit bedelli bileşenlerin (kademeli ücretlendirme modeli) dahil edilmesi ve yedek akçe oluşturmak için ek gelir getirici enstrümanlar ve kaynakların dikkate alınması önerilir. Ayrıca, sabit bedelli tarife bileşeni özellikle turistik bölgelerde, geçici ve yazlıkçı yerleşimcilere katı atık hizmet bedellerini tahakkuk ettirme sorununa da çözüm oluşturmak yönüyle değerlendirilebilir. Katılımcılar arasında yapılan tartışmada EKAT uygulamasının sosyo-ekonomik açıdan potansiyel olumsuz bir etkisinin ve hatta büyük sosyal sıkıntılar çıkarma potansiyelinin olmadığı teyit edilmiştir.

Ancak burada öncelikli husus, tarife mekanizmasının, özellikle maliyetin doğru dağıtımı ve ayarlanması dinamiklerinin, sorumlu yönetim birimleri tarafından tam anlamıyla anlaşılması zorunluluğudur. Türkiye’de atık tarifelerinin uygulanmasıyla bağlantılı olarak gözlenen önemli bir husus yargı yoluna başvurulmasına neden olmama önkoşuludur; ki bu da eğitim ihtiyacı olduğunu ortaya koymaktadır. Atık yönetim hizmetlerinden yararlananlara, maliyet temelli bir tarife mekanizması uygulanacağını önceden açıklıkla belirtmek çok yararlı olacaktır. Bu nedenle, halkla iletişimin iyi olması diğer önemli bir husustur.

Katılımcıların ayrı bir önem verdiği ve vurguladığı bir husus da, Türkiye’deki mevcut koşullar ve deneyimler ışığında, atık yönetimi ve finansmanındaki yasal yükümlülüklerin uygulanmasında en güçlü yapıların merkezi birimler ve merkezi hükümetin kuralları olduğudur. Merkezi olarak yönetilen bir enstrüman olan çevre temizlik vergisi modelinin tüm ilgili taraflarca genel kabul görmesinin bir nedeni de budur.

Tartışma sürecinde gelişmenin vazgeçilmezi olarak değerlendirilen, EKAT’ın zorunlu olarak uygulanmasının sağlanması ve yaygınlaştırılması hususu, mevcutlara ek hangi yararlı çerçeve koşulların oluşturulması gereğini de ortaya koymalıdır. Paydaşlar tarafından vurgulanan yalnızca daha merkezi bir bileşenin uygulanma avantajı dışında başka hususlar da özel dikkat gerektirmektedir. Ayrıca mevcut yasal belirsizlikler, kısıtlı teknik yeterlilikler, iletişim ve propaganda konuları atık hizmetlerinde tarife mekanizmalarının kabulünde bazı sıkıntılara neden olmuştur.

EKAT uygulaması için hesaplama, denetim ve danışmanlık hizmeti verecek merkezi bir kurumun (belediyelerin doğrudan etkisi dışında bölgesel alt birimleri de olabilecek) kurulması, ilginç bir yaklaşım olarak değerlendirilmiş ve tartışılmıştır¹⁹.

Böylesi bir kurum başlangıçta, çeşitli tarafların çıkarlarını koruyacak bir "aracı kurum" işlevi de görebilir²⁰. Bu kurum, raporlama yükümlülükleriyle de desteklenerek (bir dış denetim birimi ya da Sayıştay işlevleriyle kıyaslanarak), belediyelerin atık yönetim giderlerini denetleyebilir, uygulanması gereken tarifeleri doğru olarak hesaplayabilir ve onları tarife önerilerine dönüşürebilir. Bu öneriler belirli esneklikleri içeren tarife koridorları olarak belirlenebilir, ancak önerilerin benimsenmesi de zorunlu tutulabilir. Yerel politikacıların görünür şekilde tercih ettiği, atık tarifelerini belirleme yetkisinin belirli bir bölümünün üçüncü bir tarafa, tercihan merkezi bir kuruma verilmesi bu yöntemle sağlanabilir.

Belirtilen kurumun bu tarife önerilerini kendisinin geliştirmesi yerine belediyelerin bu önerileri sunması da bir olasılık olarak bulunmaktadır. O zaman bu kurumun ana işlevi gelen tarife önerilerini incelemek ve değerlendirmek, önerileri uygunsuz olan belediyelere bildirimde bulunmak ya da tarifelerin teyidi, düzeltilmesi ve/veya ayarlanması için önerilerde bulunmak olacaktır. Bu kurumun daha önce de bahsedilen diğer çok önemli görevi de atık tarifelerinin belirlenmesi konularıyla ilgili olarak belediyelerin eğitilmesi ve yetkilendirilmesidir.

Atık yönetiminin finansmanı için destekleyici bir fon oluşturulması yaklaşımı da bu kapsamda daha kolay anlaşılabilir. Bu tür bir düzenleme yapıldığında, belediyelerin fondan yararlanma hakkı atık tarifelerinin uygulanması zorunluluğuna bağlanabilir. Zorunlu ya da tamamlayıcı bir yükümlülük ölçütü olarak tarife önerisi başvurusunun "aracı kurum" a yapılması, bu kurumun görüşünün de belediyelerin fona başvurusuna eşlik etmesi istenebilir.

Bu şekilde, yerel yönetimlere tam maliyeti karşılayan finansman mekanizmalarını uygulamaları için, önemi tüm katılımcılar tarafından çok yüksek olarak değerlendirilen tarife uygulamada "politik isteklilik" etkenine ek bir motivasyon sağlanmış olacaktır.

¹⁹ Paydaşlar öncelikle, teknik yaptırım uygulamaları ve idari yapılara ilişkin çerçeveyi görebilmek açısından İSTAÇ uygulamaları ile karşılaştırmalar yapmışlardır; ancak bu tür bir karşılaştırma kurumsal bağımsızlık, karar almada özerklik ve müşteri talepleri (belediye verilerini korumak dahil) açısından olması gerekeni yansıtmaktan uzaktır ve bu kurumun yapması gerekenleri uygun bir şekilde göstermemektedir.

²⁰ ‘Aracı Kurum’ iki kurum (üyeler ya da katılımcılar olarak da adlandırılabilir) arasında bağlantı merkezidir ve bu özel durumda, belediye atık tarifelerini belirleyen, kontrol eden ve izleyen merkezi kurum olup, belediye yönetimleri ile atık hizmetleri için bedel ödemek zorunda olan atık üreticileri (evsel üreticiler dahil) arasında, her iki tarafın da haklarını koruyan, aracılık görevini üstlenir. .

VII. Genel Görünüm

ÇTV uygulamasının sürdürülmesi, ÇTV'nin maliyeti karşılayan düzeye ulaşabilmesi için gelirlerin on katından fazla artırılmasını, istisnaların kaldırılmasını ve diğer yasal değişikliklerin yapılmasını gerektirmektedir. ÇTV'nin merkezi yönetim tarafından belirlenmesi uygulamanın kolaylığı açısından avantaj olarak görülse de, belirlenen ÇTV tutarlarının, her bir belediyenin özel durumu ve atık yönetiminde karşılaştıkları sorunlar farklı olacağı için, maliyeti karşılayacak düzeyde olmaması her zaman bir eksiklik olacaktır.

Belediyelerde tarifelerin belirlenmesi ve EKAT/ atık hizmetleri ücretleri ile ilgili tarifenin uygulanmasında mevcut mevzuatı değiştirmek ya da yürürlükten kaldırmak, atık yönetiminin finanse edilmesi yönündeki yaklaşımlarda sadece büyük bir geri adım olmayacak, aynı zamanda kurumları ve özellikle de bakanlıkları önemli düzeyde zayıflatacaktır. Öte yandan, tarife yönetmeliklerini uygulamak için çok sayıda belediyenin göstermiş olduğu çabalar da yararsız duruma gelecektir. Ayrıca, EKAT uygulaması mevcut yasal çerçeveye tümüyle uyumludur ve Sayıştay tarafından da desteklenmektedir. Farklı açılardan tümüyle değerlendirildiğinde, EKAT uygulamasının sürdürülmesi, ÇTV'nin artırılmasından çok daha avantajlı olacaktır.

Belki de ileriye yönelik olarak, EKAT'ın Türkiye'deki bütün belediyeler tarafından tam olarak uygulanmasının sağlanması ve hizmetten yararlananlardan maliyeti karşılayacak bedellerin tahsil edilmesi yönündeki yaklaşım, belirli bir geçiş sürecinde maliyetin karşılanması için gerekli finansmanın bir kısmının tercihen bu konuda görevlendirilmiş özerk bir çevre fonundan gelecek olan finansal destek/ ödenekler yoluyla genel belediye kaynaklarından temin edilmeye devam edilmesi olabilir. Bu stratejinin uygulanması ile, başlangıçta (ödeme gücünün değerlendirilmesine bağlı olarak) atık ücreti tarifeleri makul bir seviyeye indirilebilir ve gerçekleşen maliyetin kalanı da başka kaynaklardan karşılanabilir. Maliyeti karşılayacak seviyede gelir elde etmeye yönelik olarak ücret tarifelerinin ayarlanması süreci de ödeme gücü ve ödemeye istekli olma seviyesi konusunda yapılacak çalışmalarla paralel götürülmelidir. Ek gelir getiren bir enstrüman olarak düzenli depolama alanı vergisinin uygulanması başka avantajlar ve ek gelir sağlayabilir. Bu ek gelirler, bütün belediyelerin yararlanacağı şekilde paylaştırılmalı ve belediyeler yatırım finansmanı için ihtiyaçları olan finansal destekleri ya da sübvansiyonları almalıdırlar. Bu yolla, işletme giderlerinin tümüyle karşılanması ödenebilir tarifelerle sağlanabilir. Ek gelirlerin dağıtımı amacıyla kurulmuş, bağımsız, açıklıkla tanımlanmış prosedürler ve saydam ölçütler temelinde karar alan bir fon yönetimi tarafından yapılmalıdır.

Belediyelerin beklenmeyen zorlukları da karşılayabilmesini mümkün kılacak geliri elde edebilmesi için başka tamamlayıcı enstrümanları da kendi kararları ile uygulayabilmeleri mümkün olmalıdır. Kirlenen öder ilkesi doğrultusunda turizm sezonunda atık yönetimi hizmetlerinde artan talebi ve maliyeti karşılamaya yönelik bir enstrüman turist vergisi ya da çevre vergisi olabilir.

Bu açıdan aynı anda maliyetin düşürülmesi ve maliyette verimliliğin güçlendirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Bütün maliyetleri dikkatli bir şekilde izlemek ve atık hizmetinin sağlanmasında farklı maliyet kalemlerinin geliştirilmesi konuları da aynı zaman içinde ele alınmalıdır. Bu çalışmalar maliyetin azaltılmasında en fazla potansiyelin nerede olduğunu gösterecektir ve atık yönetiminde verimliliğin optimum düzeye getirilmesinde gerekli enstrümanı sağlayacaktır. EKAT'ın benimsenmesi ya da ÇTV'nin artırılması, gerçek maliyet dinamiklerinin sürekli bir şekilde kritik analizinin yapılması çalışmaları ile birlikte yürütülmelidir. Hizmette kaliteden ödün vermeden maliyetin düşürülmesi, atık hizmeti için belli bir tarifenin uygulanması durumunda bunun kabul edilebilmesi açısından izlenecek en iyi yoldur, çünkü buna bağlı olarak alınan ücretler de zamanla düşebilecektir.

Burada açıkça görülmektedir ki, atık yönetim sisteminin finansal açıdan sürdürülebilir olması, sonunda çeşitli önlem ve enstrümanların, toplumun her bireyinin belli bir sorumluluk ve finansman payı almasını sağlayacak ama kendi sorumluluğunu uygulamada fırsatlar da getirecek bir şekilde uygulanması ile mümkün olacaktır.

Türkiye’de belediyelerin ve politika geliştiricilerinin atık yönetiminde karşılaşmış oldukları finansman ihtiyacı ve zorluklar dikkate alındığında, ilgili tüm sorunların çözümü için tek bir önlem ya da politik uygulama yeterli olmayacaktır. Farklı seviyeler arasında, ve özellikle hükümet ve idari yapılar arasında iletişim, sürdürülebilir bir finansman sistemini tasarlama sürecinin her adımında önemli bir unsurdur. Hükümetin spesifik seviyelerinde (ulusal, bölgesel ve yerel) farklı

enstrümanların uygulanması ve yönetilmesi gerekmektedir ve bunlar her bir seviyede farklı sorumlulukları kapsayacaktır. Bazı ekonomik enstrümanlar doğru tesis edilmesi ve piyasalar ve ilgili kurumlarla koordine edilmesi açısından (örn. ürün bedelleri besleme tarifeleri, depozito-geri ödeme sistemleri) ulus genelinde bir yönetmelik ve yaklaşım gerektirmektedir. Bunların uygulamaya konulması ve görüşülmesi ulusal gündem maddesinde ele alınmalıdır.

Ulusal, bölgesel ve yerel yönetim seviyelerinde işbirliği ve yerel yönetimlere finansal yetki veren ulusal mevzuat atık yönetim yetkililerinin sonunda hangi ekonomik enstrümanı hangi seviyede uygulaması gerektiği konusunu ciddi bir şekilde etkileyecektir.

Düzenli depolama alanı vergisi gibi bazı ekonomik enstrümanların yürürlüğe konulması için, düzenli depolama alanlarındaki miktarlarda azaltma, bir ön işlem yükümlülüğü ya da geri dönüşüm kotası gibi belirli hedefleri öngören ulusal düzeyde yönetmelik ve kanunlar önemli katalizörler olabilir. Farklı enstrümanların olumlu ve olumsuz yönlerinin değerlendirilmesi yerel yönetimlerin faaliyet gösterdikleri yasal çerçevenin analizini de içermelidir. Çünkü bu belirli bazı enstrümanları başından kapsam dışı bırakabilecektir veya mevzuatın bazı yükümlerinin değiştirilmesi çalışmalarında daha üst düzeydeki yetkili birimlerle koordinasyon gerektirebilecektir.

Yerel yönetimlerin maliyeti karşılamak için gerekli ekonomik enstrümanları doğru ve başarılı bir şekilde uygulamasını mümkün kılmak açısından, yerel yönetimlere yasal destek verilmesi, kapasite arttırmasının sağlanması ve tamamlayıcı önlemlerin alınması gibi konular politikanın ve merkezi yönetimin görevi olmalıdır. Farklı finansman enstrümanlarının uygulanması ile kazanılan deneyimler ve bunların verimliliği ve olası teşvik mekanizmaları konularında görüş alışverişi yapılmalı ve kamuoyu bilgilendirilmelidir. Bu enstrümanların belirli koşullarda ve ortamda başarılı bir şekilde uygulanması için gerekli olan öğrenme süreci hiçbir zaman hafife alınmamalı ya da ihmal edilmemelidir. Bu bilgi alışverişi kısmen verimli bir uygulama ve izlemeyi içermeli ve ayrıca da toplumun farklı gruplarında yapacağı etkiler ve kullanılabilecek optimizasyon potansiyelleri ele alınmalıdır.

Şehir, bölge ve ulusal düzeyde iyi bir yönetime her geçen gün daha fazla değer veriliyor olması nedeniyle, finansal faaliyetler ve karar verme mekanizmaları şeffaf bir şekilde yürütülmelidir. Verilen kararların gerekçeleri, özellikle de belirli finansman mekanizmalarının seçimi ve kamu kaynaklarının yönetimi halka açık olmalıdır. Halk desteği olması durumunda ücret tarifelerinin ya da vergilerin ödenmesinde daha geniş kitlelerin istekli olması sağlanacaktır ve güçlü bir atık yönetimi uygulamasına ve gerekli harcamaların düşürülmesine daha fazla bireysel katkı sağlanabilecektir.