

KÜRESEL SU KRİZİNE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI: ŞEBEKE SUYU HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

Bülent GÖKDEMİR

Rekabet Kurumu Uzmanı

•••

GİRİŞ

BM verilerine göre günümüzde 40 ülkede iki milyardan fazla insan su kıtlığı ile karşı karşıya bulunmakta, 1,1 milyar insan yeterli içme suyuna ulaşamamakta. 2,4 milyar insan atık su hizmetinden faydalanamamaktadır. Bu durumun sonucu olarak, hastalıklar artmakta, gıda güvenliği tehlikeye girmekte ve ülke ve bölgelerarası paylaşım sorunları ortaya çıkmaktadır. Konu ile ilgili çalışmalarda, iyimser tahminle 2050 yılında her dört kişiden birisinin yeterli içme suyuna ulaşamayacağı öngörülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından söz konusu sıkıntı daha ağır etkilere yol açacaktır. Nitekim 2020 yılına kadar gelişmekte olan ülkelerin %60'ında su sıkıntısı yaşanacağı tahmin edilmektedir.

BM'ye göre önümüzdeki dönemde kıtlık seviyesinde büyük bir artışın gerçekleşmesi muhtemel görülmektedir. Söz konusu tehlike uluslararası yazında küresel su krizi olarak adlandırılmaktadır. Küresel su krizini tetikleyen unsurlar; artan nüfus, endüstrileşme, küreselleşme ve şehirleşme olarak sıralanabilir. Su krizi, diğer deyişle kişi başına düşen kullanılabilir su miktarının kritik eşiklerin altına düşmesi sonucunda gıda güvenliği ekonomik kalkınma tehlikeye girmekte, çevre ve sağlık sorunları baş göstermektedir. Küresel su krizinin etkileri üç alanda kendini hissettirmektedir; suyu girdi olarak kullanan endüstriyel kesim, tarım kesimi ve şehirli kullanıcılar. Söz konusu alanların her birinde su hizmetleri kendine özgü nitelikler göstermekte, bu nedenle farklılaşmaktadır.

Şebeke suyu hizmeti, şehirlerde yerleşik hane halkları tarafından kullanılacak suyun çıkarılması, depolanması, çeşitli işlemlerden geçirilmesi, dağıtımı, atık suyun toplanması, atık suyun işlenmesi ve doğaya geri kazandırma aşamalarını ifade etmektedir. Şebeke suyu hizmeti, dünya ölçeğinde, büyük ölçüde, yerel veya merkezi kamu otoriteleri tarafından görülmektedir. Bununla birlikte, sınırlı oranda da olsa İngiltere, Fransa, İspanya, ABD ve bazı Latin

Amerika ve Afrika ülkelerinde anılan hizmet kısmen ya da bütünüyle özel sektör tarafından sunulmaktadır.

Küresel su krizinin olası etkilerinin en aza indirilmesi, kamu yönetiminden kaynaklanan ve yukarıda sıralanan olumsuzluklar ve su hizmetlerinin iyileştirilmesi için gereken yüksek yatırım maliyetlerinin kamu otoriteleri tarafından karşılanmasındaki güçlükler dikkate alınarak şebeke suyu hizmetlerinde özel sektör katılımının sağlanması seçeneği son yıllarda yoğun bir biçimde tartışılmaktadır.

Bu çalışmada küresel su krizine bağlı olarak çeşitli uluslararası zeminlerde ve bilimsel yazında daha sık bir biçimde tartışılmaya başlanan şebeke suyu hizmetlerine özel sektör katılımı konusunda genel bir perspektif sunmak, bununla birlikte Türkiye'nin konumunu su krizi bağlamında ortaya koyarak, özel sektör katılımı ile ilgili genel bir değerlendirme yapmak ve bir dizi öneriyi gündeme getirmektir.

KÜRESEL SU KRİZİ OLGUSU

Su, ekolojik dengeyi tamamlayan en önemli unsurlardan biridir. Yağışlarla yeryüzüne ulaşan suların bir kısmı toprak ve bitkiler tarafından emilmekte daha sonra buharlaşarak atmosfere karışmakta, bir kısmı akarsular vasıtasıyla deniz ve göllere karışmakta ve yer altı sularını beslemekte, bir kısmı ise insanoğlu tarafından tarımsal sulama, endüstriyel faaliyetler ve günlük ihtiyaçlar amacıyla yerleşim yerlerinde tüketilmektedir. Söz konusu kullanımların sonucunda ortaya çıkan kirli atıklar ise tekrar doğaya karışmaktadır.

Ancak insanoğlunun, anılan çevrimden zamanla artan oranda su kullanması, bunun sonucu olarak da doğaya daha yüksek miktarlarda kirli atık salması, gerek ekolojik denge, gerek insan sağlığı ve gerekse ekonomik kalkınma üzerinde son derece olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Yerküre'nin dörtte üçü sularla kaplı olmasına karşın, bu suların ancak %2.53'ü tatlı su niteliği taşımaktadır. Tatlı suların ise yaklaşık %70'i buzullarda içkindir. Tatlı suyun kaynağı okyanuslardan buharlaşan aşağı yukarı yarım milyon metreküp sudur. Buharlaşan suyun %90'ı yağmur olarak denizlere düşmekte, bunun büyük kısmı kullanıma sunulmadan tekrar buharlaşmaktadır.

Birleşmiş Milletler¹ verilerine göre günümüzde 40 ülkeden iki milyardan fazla insan su kıtlığı ile karşı karşıya bulunmakta, 1,1 milyar insan yeterli içme

¹ UNESCO-WWAP, UN World Water Development Report; Water for People Water for Life, s.10, (UNESCO-WWAP 2003)

suyuna ulaşamamakta. 2.4 milyar insan atık su hizmetinden faydalanamamaktadır. Bu durumun sonucu olarak, hastalıklar artmakta, gıda güvenliği tehlikeye girmekte ve ülke ve bölgelerarası paylaşım sorunları ortaya çıkmaktadır. Konu ile ilgili çalışmalarda, iyimser tahminle 2050 yılında her dört kişiden birisinin yeterli içme suyuna ulaşamayacağı öngörülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından söz konusu sıkıntı daha ağır etkilere yol açacaktır. Nitekim 2020 yılına kadar gelişmekte olan ülkelerin %60'ında su sıkıntısı yaşanacağı tahmin edilmektedir

Küresel su krizi, genel olarak, yukarıda çizilen olumsuz tabloyu ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır. Krizin birbirini etkilemek suretiyle derinleşmesine yol açan iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yukarıda sıralanan nedenlerle ekolojik dengenin bozulması ve bunun sonucunda insanoğlunun ihtiyacını karşılayacak miktar ve kalitede su kaynağı bulunmasının güçleşmesi, ikincisi ise insanoğlu tarafından gereksenen suyun şehirleşme, nüfus artışı ve sanayileşme gibi nedenlerle giderek artması, ancak özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından söz konusu ihtiyacın bozulan ekolojik dengenin yanı sıra, altyapı finansmanda yetersizlik ve su kaynakları yönetiminde etkinsizlik gibi nedenlerle karşılanamaması, sonuçta ciddi sağlık sorunlarının ortaya çıkması ve ekonomik kalkınmanın tehlikeye girmesi olarak özetlenebilir.

Küresel su krizini tetikleyen belli başlı etmenler; artan nüfus, endüstrileşme, küreselleşme, küresel ısınma, su kaynakları yönetimi politikalarındaki başarısızlıklar, su hizmetlerinin kamu tarafından yoğun olarak desteklenmesi sonucunda, maliyeti yansıtmayan düşük fiyatlara koşut olarak ortaya çıkan su israfı olarak sıralanabilir. Bununla birlikte son yıllarda gündemi işgal eden küresel ısınma ve iklim değişikliğinin de krizin tetikleyicilerinden biri olduğu ileri sürülmektedir. BM yapılan bir çalışmaya atfen, iklim değişikliğinin küresel su krizi üzerinde %20 oranında etkili olduğunu bildirmektedir.²

Dünya'nın toplam su kaynağı yıllık 43 750 kilometreküp olarak tahmin edilmektedir. Kıtalar ölçeğinde Amerika toplam su kaynağının %45, Asya %28, Avrupa %15,5, Afrika %9'una sahip bulunmaktadır. Kişi başına düşen yıllık kaynak miktarı ise söz konusu kıtalarda sırasıyla; 24 000, 9300, 5000, 3400 metreküp seviyesindedir.³

² Söz konusu etmenlerin su krizi üzerindeki etkileri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz., UNESCO-WWAP 2003

³ FAO, Review of World Water Resources By Country, Water Reports No: 23, (FAO, Rome 2003)

Kişi başı toplam yenilenebilir su kaynağının ülke bazında dağılımında derin farklılıklar gözlenmektedir. Örneğin bu rakam Kuveyt için on metreküp seviyesindeyken, Kanada'da yüz bin metreküp seviyesindedir. Anılan rakam 19 ülkede 500, 29 ülkede ise 1000 metreküpün altındadır. Kişi başına yenilenebilir su kaynağı bakımından en fakir on ülke; Bahreyn, Ürdün, Kuveyt, Libya, Maldiv, Malta, Katar, Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri ve Yemen olarak sıralanmaktadır.⁴

Otuz iki ülke, toplam yenilenebilir su kaynağının %50'sinin üzerindeki bir bölümünün diğer ülkelerin kaynaklarına bağlı olması nedeniyle bağımlı ülke konumundadır. Bu ülkeler; Arjantin, Azerbaycan, Bahreyn, Bangladeş, Benin, Bolivya, Botsvana, Kamboçya, Çad, Kongo, Cibuti, Mısır, Eritre, Gambiya, Irak, İsrail, Kuveyt, Litvanya, Moritanya, Mozambik, Namibya, Hollanda, Nijer, Pakistan, Paraguay, Portekiz, Moldova, Romanya, Senegal, Somali, Sudan, Suriye, Türkmenistan, Ukrayna, Uruguay, Türkmenistan, Vietnam ve Yugoslavya olarak sıralanmaktadır.⁵ Öte yandan dünya üzerinde 263 su havzası birden çok ülke tarafından paylaşılmaktadır. Anılan ülkeler dünya nüfusunun yaklaşık %40'ını teşkil etmektedir.⁶

Su kıtlığı tehlikesi bulunan alanlar, özellikle Kuzey Afrika ve Doğu Asya'da giderek genişlemektedir. Önümüzdeki yirmi yıl içinde Dünya'nın su ihtiyacının %40 oranında artması beklenmektedir. Bu oranın yaklaşık yarısı nüfus artışına bağlı olarak artan gıda talebinden kaynaklanmaktadır. Su ile ekonomik kalkınma arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim az gelişmiş ülkeler arasında gelişmiş su ve atık su hizmetleri sağlayabilen ülkelerin daha yüksek büyüme hızına ulaştığı gözlenmektedir.

Talep edilen toplam suyun %70'i tarımsal alanların sulanması amacıyla kullanılmaktadır. Bu oran son kırk yılda yaklaşık %60 oranında artış göstermiştir. Gelişmekte olan ülkelerde atık suların %90-95, endüstriyel atıkların ise %70'i arındırma işlemlerinden geçirilmemekte, bu durum temiz su kaynaklarının giderek azalmasına yol açmaktadır.

Öte yandan gerek su sıkıntısı yaşanan, gerekse ihtiyaç duyulan suyun karşılandığı bölgelerde su kaynaklarının hızla kirlenmesi de sorunun su kalitesi boyutunu teşkil etmektedir. Suları en çok kirleten kaynak insanoğlu tarafından tabiata salınan atıklardır. Günde ortalama iki milyon ton katı atık su yollarına karışmaktadır. BM'ye göre toplam dünya nüfusunun yaklaşık yarısı kirlenmiş su kaynaklarından istifade etmeye devam etmektedir.

⁴ FAO 2003

⁵ FAO 2003

⁶ UNESCO-WWAP 2003

Anılan sorunlara koşut olarak sudan kaynaklanan hastalık ve ölüm vakaları ciddi boyutlardadır. Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre, her yıl 1,8 milyon insan, %90'ı, beş yaş altı çocuklar olmak üzere Diarrhoea'dan, 1,3 milyon insan Malaria hastalığından ölmektedir. Söz konusu hastalıkların büyük ölçüde güvenli olmayan su kullanımı ve yetersiz kanalizasyon hizmetleri kaynaklandığı belirtilmektedir.⁷

Küresel su krizi olgusunun önemini ortaya koyan göstergelerden biri de BM tarafından şekillendirilen "Milenyum Hedefleri"nin gerçekleştirilmesindeki ağırlıklı rolüdür. Su kaynakları yönetimi, sekiz konu başlığı altında ortaya konulan hedeflerin altısına doğrudan, sekizine ise dolaylı yoldan katkı sağlamaktadır.

Küresel su krizi olgusu ile birlikte özellikle şebeke suyu hizmetleri özelinde bazı önemli öneri ve tartışmalar gündeme gelmiştir. Bunlardan birincisi suyun, israfın önlenmesi amacı doğrultusunda bir ekonomik mal olarak kabul edilmesidir. Dublin İlkeleri kapsamında bu ilkenin küresel ölçekte geçerlilik kazandığı ileri sürülebilir. İkincisi yukarıda sıralanan olumsuz dışsalılıkların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak gerekli altyapı yatırımlarının özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hayata geçirilmesidir. Üçüncüsü çevre ve sağlık alanlarında güçlü regülasyon rejimlerinin kurulmasıdır.

Suyun ekonomik bir mal olarak kabulü ve son derece yüksek finansman gerektiren altyapı yatırımlarının gerekliliği ile birlikte hizmetin merkezi veya yerel kamu otoritesi tarafından sağlandığı örneklerde etkinsiz yönetim ve düşük kalite gibi sorunlara sıklıkla vurgu yapılması şebeke suyu hizmetlerinde özel sektör katılımı seçeneğini gündeme taşımıştır. Söz konusu seçenek sıklıkla Dünya Bankası ve OECD gibi örgütler tarafından dillendirilmekte, BM ise bu konuda tarafsız bir tutum sergiliyor görünmektedir. Öte yandan hemen hemen tüm uluslar arası örgütlerin ve birçok sivil toplum kuruluşlarının uzlaştığı ve açıkça ifade ettiği çözüm önerisi, yukarıda ifade edildiği üzere, suyun ekonomik bir mal gibi değerlendirilmesi, fiyatlamada tüm maliyet unsurlarının dikkate alınması ve "kirleten öder" ilkesidir.

ŞEBEKE SUYU HİZMETİ VE NİTELİKLERİ

Su esas olarak üç ana kullanıcı gurubu tarafından talep edilmektedir. Bunlar, tarım kesimi, endüstri kesimi ve şehirli kullanıcılardır. Yukarıda genel çerçevesi sunulan küresel su krizi olgusu her üç kullanıcı gurubu için sağlık,

⁷ World Health Organization, Water Sanitation and Health, http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/facts2004/en/index.html

çevre, ekonomik ve uluslar arası ilişkiler ile ilgili bir dizi önemli sorunu beraberinde getirmektedir.

Şebeke suyu hizmeti, şehirlerde yerleşik hane halkları tarafından kullanılacak suyun birbirini takip eden sırayla; çıkarılması, depolanması, çeşitli işlemlerden geçirilmesi, dağıtımı, atık suyun toplanması, atık suyun işlenmesi ve doğaya geri kazandırma aşamalarını ifade etmektedir

Şebeke suyu hizmetinin sunulmasında farklı işlevlere sahip çok sayıda teknolojik hizmet basamağı mevcuttur. Bunlar; çıkarma, depolama, çeşitli işlemlerden geçirme, dağıtma, toplama atık suyu işleme ve doğaya geri kazandırma aşamaları olarak adlandırılmaktadır. Söz konusu aşamaları gözden geçirmek yerinde olacaktır:

Suyun İşlenmesi

Suyun işlenmesi, doğal yollarla elde edilen ürünün kullanıma hazır hale getirilmesi amacıyla yapılan fiziksel ve kimyasal işlemleri ifade etmektedir. Suyun işlenme derecesi, hammaddenin kaynağına göre farklılık göstermektedir. Genel olarak yeraltı suları en saf ürün niteliği göstermekte, bu nedenle yalnızca arınma işleminden geçirmek suretiyle tüketicilere sunulmaktadır. Yerüstü sularının (nehir, göl ve rezervuar kaynaklı sular) işlenmesi daha karmaşık bir süreci gerektirmekte, bu nedenle yeraltı sularının işlenmesine oranla daha yüksek maliyetleri beraberinde getirmektedir. Tuzlu suların işlenmesi ise, bir dizi karmaşık ters ozmoz sürecini içermekte, dolayısıyla en yüksek maliyetli süreç olma özelliğini taşımaktadır.

Suyun işlenmesi sürecinin ilk adımı, ham ürünün dezenfeksiyon sürecine hazırlanmasıdır. Bu aşamada ham ürünün bulanıklığı giderilmekte ve ürün renksiz hale getirilmektedir. Aksi halde dezenfeksiyon sürecinin istenilen sonuçları vermeme riski ile karşı karşıya kalınabilmektedir. Dezenfeksiyon sürecinde sıklıkla kullanılan kimyasal madde klordur.

Suyun işlenme derecesi kullanım amacına göre de değişmektedir. Tarımsal kullanımda su sınırlı ölçüde işlenir ya da hiç işlenmez. Endüstriyel kullanımda ise, ürün şebekeden ya da doğrudan kullanıcı tarafından doğadan elde edilebilir. Kullanım alanı işlenme ölçüsünü tayin etmektedir. Örneğin gıda ve içecek sektörlerinde yüksek derecede işlenmiş ürün talep edilmekte, buna karşın demir-çelik ve kimya sektörlerinde görece düşük derecede işlenmiş ürüne gereksinim duyulmaktadır.

Dağıtım

Dağıtım, suyun işleme tesislerinden bireysel tüketicilere şebeke sistemi vasıtasıyla ulaştırılması sürecini ifade etmektedir. Suyun dağıtımı boru hattı, pompalama sistemi, hizmet rezervuarları, depolar gibi bir dizi araç ve gerecin varlığını gerektirmektedir.

Dağıtım sistemleri genellikle bölgesel karakterlidir, bu nedenle yerel yönetimlerin sorumluluğu altında bulunmaktadır. Öte yandan büyük ölçekli yerleşim birimlerinin dağıtım sistemleri çevresinde bulunan köy ya da kasabaların dağıtım sistemleri ile bağlantılıdır. Dağıtım şebekeleri, genellikle merkezi otorite ya da yerel yönetimler tarafından kurulmakta ve işletilmektedir.

Öte yandan bazı ülkelerde dağıtım sisteminin kapsamı, birçok bölgeyi içerecek genişliktedir. Bu durumda kıtlık sorununu aşmak mümkündür. Zira kıtlık sorunu olmayan bölgelerden, bu sorunu yaşayan bölgelere suyun aktarılması imkânı bulunmaktadır. Geniş sistemin dezavantajı ise üretim ile dağıtım bölgelerinin sınırlarının kesin bir biçimde ayrılamamasıdır.

Özel sektör katılımı bakımından dağıtım sistemi ile ilgili en önemli konu, ortak taşıma konusudur. Ortak taşıma kavramı, altyapının mülkiyetini ya da kullanma hakkını elinde bulunduran teşebbüsün, üçüncü kişilere anılan altyapıyı kullandırması, böylece aynı bölgeye birden çok teşebbüsün hizmet sağlamasını ifade etmektedir. Ancak ileride ayrıntılandırılacağı üzere, suyun tüketicilere ulaşmadan işlenmesi ve sağlayıcıların farklı işleme yöntemlerini kullanması nedeniyle ürün heterojen bir nitelik kazanmakta, bu nedenle ürünlerin karışması bazı sorunları beraberinde getirmektedir.

Atık suyun Toplanması ve İşlenmesi (Kanalizasyon ve İşleme)

Atık suyun toplanması faaliyeti doğrudan kamu sağlığı ile ilgisi bulunması nedeniyle önem taşımaktadır. Uzun yıllar kanalizasyon sistemleri, biriken yüzey sularının ve kirletilmiş atık suların bir arada taşındığı drenaj ağı şeklinde inşa edilmiştir. Ancak son yıllarda anılan hatlar birbirinden ayrılmaktadır. Bu tercih değişikliğinin temel nedeni teknik olarak ayrı kanalların hidrolik akışlarının öngörülebilir bir istikrar göstermesi, bu şekilde maliyetlerin daha düşük seviyelere indirilmesinin mümkün kılınmasıdır.

Ortalama günlük atık su akışı su tüketimi tarafından belirlenmektedir. Öte yandan akış oranı gün içinde saatlere göre, yıl içinde ise mevsimlere göre değişkenlik göstermektedir. Kanalizasyon sisteminin büyüklüğü tüketim miktarı ve yağış rejimi dikkate alınarak belirlenmektedir.

Atıksu sistemini kabaca şehir sistemi ve endüstriyel sistem olarak iki kategoriye ayırmak mümkündür. Endüstriyel alanlara yönelik kanalizasyon hizmetleri, endüstriyel atıkların temizlenmesini takiben yerine getirilmektedir. Aksi

halde toksin maddelerin şebekeye karışması riski ile karşı karşıya kalılabilmektedir.

Kanalizasyon sisteminin tipi de atık suyun toplanması faaliyeti içinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle yeni bir şebeke kurulması ya da mevcut şebekenin yenilenmesi veya genişletilmesi sırasında bu unsura da dikkat edilmelidir. Şebekenin büyüklüğü tespit edilirken mevsimsel farklar, ortalama akış ve en düşük ve en yüksek akış ölçüleri dikkate alınmalıdır. Zira şebekenin büyüklüğü maliyetleri doğrudan etkileyen bir unsurdur.

Atık suyun işlenmesi birçok aşamadan müteşekkil bir işlemdir. Ön işleme sürecinde, atık sudan operasyonel sorun çıkaran, örneğin çakıltası gibi unsurlar temizlenir. Birincil işleme sürecinde bazı katı ve organik maddeler arındırılır. Bu süreçte bazı kimyasal maddeler de kullanılabilmektedir. İkincil işleme sürecinde atık su, nitrojen ve fosfor gibi elementlerden arındırılmaktadır. Üçüncül işleme sürecinde ikincil süreçte ayıklanamayan bazı organik maddeler temizlenir. Bu süreçte ağırlıklı filtreleme yöntemi kullanılır. Bu temel süreçlerin dışında atığın baskılanması, termal işleme, stabilizasyon gibi tâli süreçler söz konusudur.

Atık su işlenmesinin bir diğer önemli aşaması da ayrıştırılan atıkların işlenmesidir. Bu aşamanın maliyeti toplam atık su işleme maliyetinin yaklaşık yarısını teşkil etmektedir. Atıkların işlenmesi aşamasında kanalizasyon sisteminden ayrıştırılan atıklar belirli işlemlerden geçirilerek tekrar doğal çevirime sunulmaktadır.

Şebeke Suyu Hizmetinin İktisadi Özellikleri

Su sektörü büyük ölçüde kamu sağlığı ile ilgili bir sektördür. Kitlesel hastalıklardan kaçınabilmek için temiz içme suyu temini ve yaygın ve güvenilir bir kanalizasyon sistemi gerekmektedir. Bu yönüyle su, iktisadi bir mal olmanın yanı sıra kamu malı niteliği de taşımaktadır. Bu konu iktisatçılar tarafından tartışılmaktadır. Zira suyun kamu malı niteliğine de, iktisadi mal niteliğine de işaret eden çok sayıda özelliği bulunmaktadır.

Bir malın kamu malı olarak nitelik kazanabilmesi için iki temel özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bunlar; bireylerin malın tüketiminden dışlanamaması, bir başka ifadeyle söz konusu malın fiyatlandırılmasının mümkün olmaması ve malın tüketiminde rekabetin tesisinin mümkün olmamasıdır.

Şebeke suyu hizmetleri bakımından, suya erişimin şebeke erişime bağlı olması nedeniyle dışlanabilirlik ilkesinin geçerliliği ileri sürülebilir. Diğer yandan hizmetin bazı bölümlerinin doğrudan, doğal tekel niteliğine sahip bölümlerinin ise ortak taşıma gibi araçlarla dolaylı biçimde rekabete açılması mümkündür. Şebeke

suyu hizmetlerinin özel mal niteliği taşıdığını ileri süren görüşler esas olarak bu tespitlerden hareket etmektedir.

Diğer yandan bazı yazarlar da suyun değerli mal niteliğine işaret etmektedir. Değerli mal kavramı, bireysel tüketicilerin tercihlerinden bağımsız olarak, toplumun tüketimini desteklediği ya da zorunlu kıldığı, temel eğitim gibi mal ve hizmetleri nitelemektedir. Şebeke suyu hizmetleri de değerli mal kapsamında kabul edilmektedir. Bu noktadan hareketle şebeke suyu hizmeti, temel insani ihtiyaçları karşılayacak ölçüye kadar değerli mal olarak kabul edilebileceği ve kamu otoritesinin sunumuna konu olacağı, temel ihtiyaçların ötesine geçen miktarların ise özel mal kapsamında kabul edilebileceği görüşü de ileri sürülmektedir.⁸

Öte yandan suyun kamu malı niteliğinin ağır bastığı görüşünü dillendirenlere karşı geliştirilen temel sav, suya benzer bir şekilde farklı işlevlere sahip olan enerji, mobil iletişim ve TV yayıncılığı gibi hizmetlerin iktisadi mal olarak kabul edilmesine karşın, suyun bir kamu malı olarak kabulünün tutarsız bir yaklaşım olduğudur.

Suyun iktisadi bir mal olarak kabul edilerek piyasalaştırılmasının temel amacı kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Ancak gerek bir dizi ekolojik negatif dışsallık yaratması, gerekse yaşamın devamlılığı bakımından zorunlu bir ürün niteliği taşıması, dolayısıyla tüm hane halklarının belirli bir miktar tüketmesinin temin edilmesinin zorunluluğu bakımından su, yukarıda örneklendirilen ürünlerden farklılık arz etmektedir.

Şebeke suyu sektörünün bazı özellikleri, piyasa aksaklıklarına yol açmaktadır. Bunlardan birincisi heterojen ürün niteliğidir. Yüzey ve yeraltı suları, işlenmiş sular ve atık sular kalite farklılığı göstermektedir. Ancak bunların tümü, genellikle birbiriyle bağlantılı sistemler vasıtasıyla sunulmakta ya da toplanarak yeniden tabiata kazandırılmaktadır. Buna karşın ürün talep eden kesimler, hane halkları, endüstri ve tarım kesimi farklı nitelik ve kalitede ürün gereksinmektedir. Örneğin endüstri kesimi, hane halklarına göre, tarım kesimi de endüstriye göre daha düşük kalitede ürün kullanabilmektedir. Hane halklarının ihtiyacına göre işlenmiş içme suyunun tarım ve endüstri kesimi tarafından kullanılması halinde bu kesimlerin maliyetleri artacaktır.

İkincisi, yukarıda ifade edildiği üzere, ekolojiye yönelik olarak yaratılan negatif dışsallıklardır. Su sektöründe anılan dışsallıkların tespiti ve buna yönelik örneğin vergilendirme gibi önlemlerin hayata geçirilmesi güçtür. Üçüncü özellik,

⁸ Şimşek, B. S., Su Sektöründe Reform Hareketleri: Yeni Politika Arayışları ve Rekabet Olanakları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, (Rekabet Kurumu, Ankara 2007)

yüksek işlem maliyetlerinin varlığıdır. Söz konusu maliyetler, alıcı ve sağlayıcıların, muhataplarının ekonomik durumları, fiyat ve hukuki geçerlilik konularındaki bilgi edinme faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Son olarak sektörün birçok bölümünün, ileride ayrıntılandırılacağı üzere, doğal tekel niteliği göstermesi piyasa aksaklıklarına neden olmaktadır.

Buna karşın günümüzde, başta AB ülkeleri olmak üzere, birçok ülke hükümeti, gerek ekonomik ve sosyal önemi, gerekse kaynakların sürekliliğinin sağlanması hususlarını dikkate almakta, sektörde, mümkün olduğu ölçüde piyasa mekanizmasını hâkim kılacak politikaları hayata geçirmektedir

Su sektörünün piyasalaştırılması bir dizi soruna çözüm getirecektir. Zira yatırım için gereken sermaye miktarı artmakta, işletme maliyetleri yükselmektedir. Bu sorunları aşmak için sektörün piyasalaştırılması tek başına yeterli olmamakta, regülasyon ve rekabetin tesisi gibi bir dizi ekonomik aracın geliştirilmesi gerekmektedir.

Şebeke suyu sektörü dikey bütünleşmenin hâkim olduğu bir sektör hüviyetindedir. Yukarıda sıralanan, ürünün çıkarılması, işlenmesi, dağıtımı, atık suyun toplanması, atık suyun işlenmesi ve tabiata kazandırılması aşamaları doğal olarak birbirini sırayla takip eden aşamalardır. Öte yandan anılan süreçler birbirlerinden ayrıştırılabilmektedir. Nitekim birçok ülkede suyun çıkarılması ve işlenmesi bölgesel teşebbüsler tarafından dağıtım işlevi ise belediyeler tarafından yürütülmektedir.

Anılan işlevlerin ayrışması, bu hizmetleri farklı teşebbüslerin yerine getirmesini, bir başka deyişle rekabetçi bir yapının ortaya çıkmasını temin edebilecektir. Nitekim anılan hizmetler, ileride ayrıntılandırılacak yöntemler vasıtasıyla özel teşebbüslere devredilerek su sektörü rekabetçi bir çerçeve içine oturtulabilecektir. Elektrik, doğal gaz ve petrol sektörleri rekabet kavramı ile anılan yöntemler vasıtasıyla tanışmıştır.

Yatay bütünleşme de sıklıkla gözlenen bir olgudur. Yatay bütünleşmenin amacı, ölçek ekonomilerinden faydalanmak ve uzmanlaşmaya odaklanmayı sağlamaktır. Ölçek ekonomisi, yönetim, mühendislik ve işletme işlevlerinden elde edilebilmektedir. Yatay bütünleşmenin bir diğer faydası, özellikle kuraklığın dengelenmesi imkânını tanımasıdır. Zira yatay bütünleşik teşebbüsler kıtlık durumunda, bölgeler arası ürün akışını, birtakım idari ve finansal sorunlarla karşılaşmadan gerçekleştirebilmektedir.

Su sektörü sermaye odaklı bir sektör konumundadır. Sektörün altyapısını teşkil eden su ve kanalizasyon boru hatları ile su ve atık su işleme merkezleri uzun ömürlü varlıklar olmakla birlikte yüksek yatırım gerektirmektedir. Bu nedenle

sektörde sabit maliyetlerin payı, işletme maliyetlerine oranla bir hayli fazladır. Anılan altyapı unsurları, başka herhangi bir amaçla kullanılamamakta, bu nedenle batık maliyet niteliği de taşımaktadır.

Öte yandan su sektöründe taşıma maliyetleri, diğer sektörlerle mukayese edilemeyecek ölçüde yüksektir. Nitekim 100 km. mesafe için taşıma maliyetlerinin toplam maliyete oranı elektrik sektöründe %5, doğal gaz sektöründe %2,5 iken su sektöründe %50 seviyesinde gerçekleşmektedir. Buna karşın depolama maliyeti görece düşük seviyededir.⁹

Sektörün yukarıda sayılan özellikleri, yüksek sermaye gereksinimine işaret etmektedir. Öte yandan, son yıllarda BM, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, sağlık ve çevre sorunlarının çözümü için su ve atık su kalitesinin yükseltilmesi gereğini dillendirmektedir. Nitekim AB ve ABD’de bu konuyla ilgili tedbirler hayata geçirilmektedir. Su ve atık su hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi önemli oranda yeni yatırımlar ile sağlanabilecektir. Bu durum, kaçınılmaz olarak sektöre yönelik finansman talebini arttıracaktır. Uygulamada genellikle müşteri bazında fiyat farklılaştırmasına rastlanmamakta, aynı bölgedeki tüm tüketicilere ortalama bir fiyat uygulanmaktadır. Öte yandan farklı bölgelerde farklı fiyat uygulamaları sıklıkla gözlenmektedir.

Su sektörünün doğrudan kamu sağlığı ile ilişkili olması nedeniyle ekonomik olarak kârlı olmayan bölgelerde dahi su ve atık su hizmetlerinin sağlanması bir zorunluluk olarak görülmektedir. Ekonomik olarak kârlı olmayan bölgelere verilen hizmet, maliyetleri önemli ölçüde yükseltmektedir. Bu noktada ortaya çıkan ek maliyetler ise kullanıcılar yerine kamu tarafından yüklenilmekte ya da çapraz sübvansiyon yoluyla tüm tüketicilere yansıtılmaktadır.

Sektörde çok sayıda sağlayıcı ve tüketici rol oynamaktadır. Ancak bireysel üretim gerçekleştiren endüstriyel kullanıcılar dışındaki tüm tüketiciler, sağlayıcılar ile bire bir ilişki içinde bulunmaktadır. Dolayısıyla piyasada çok sayıda tüketicinin yanı sıra çok sayıda sağlayıcının faaliyet göstermesine karşın, sektörün doğası gereği piyasa bir tekelleri piyasa niteliği taşımaktadır.

ŞEBEKE SUYU HİZMETİNDE ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

Özel sektör katılımı veya ilgili yazında sıklıkla aynı anlamda kullanılan kamu-özel sektör ortaklığı, altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi ve işletilmesine yönelik olarak kamu otoritesi ile özel kesim arasındaki işbirliği

⁹ WRc ve EU DG4, Water Sector in European Union, Çalışma No: Comp/2002/E 3/SI 2. 334052, (WRc ve EU 2002)

biçimlerini ifade etmektedir. Bu amaçla kullanılan araçlar, altyapı mülkiyetinin kamuda kalması koşulu ile hizmet yükümlülüğünü belirli bir süre için özel sektöre devreden çeşitli tipte sözleşmeler ve hizmetin, altyapı mülkiyetinin özel sektör tarafından devralınarak gerçekleştirilmesi, diğer deyişle özelleştirmedir. Söz konusu araçlar, kamu otoritesi tarafından tespit edilen amaçlar doğrultusunda ekonomik risk ve hak ve yükümlülüklerin taraflar arasında dağılımını gerçekleştirmektedir.

Kamu otoritesi tarafından yönetilen sistemlerde gözlenen ve özel sektör katılımı modelleriyle çözülmesi beklenen temel sorunlar; düşük hizmet kalitesi, etkinsiz yönetim, aşırı kullanım ve israf, maliyetin altında fiyatlama ve buna bağlı olarak gelişen finansal sorunlar, etkin işlemeyen sübvansiyon sistemi, yüksek işgücü maliyetleri, düşük işgücü verimliliği, yetersiz regülasyon çerçevesi, çevreye yönelik negatif dışsalıklar olarak sıralanabilir.¹⁰

Özel sektör katılımı çerçevesinde kullanılan modeller (sözleşme tipleri) aşağıdaki tabloda sunulmaktadır. Bununla birlikte uygulamada genellikle, söz konusu sözleşme tiplerinin birleşimlerinden oluşan melez sözleşmelerin kullanıldığını belirtmek yerinde olacaktır. Örneğin bir kiralama sözleşmesinin kapsamı yatırım yükümlülüğünün de özel sektöre devredilmesini içerecek şekilde genişletilmekte ya da bir hizmet sözleşmesi kapsamına, kiralama sözleşmesinde rastlanan gelir paylaşımını öngören bir hüküm dâhil edilebilmektedir.

Tablo 6: Özel Sektör Katılımı Modelleri¹¹

Sözleşme Tipi	Sahiplik	Yönetim ve İşletme	Sermaye Yatırımı	Ticari Risk	Süre (yıl)
Hizmet Sözleşmesi	Kamu	Özel/Kamu	Kamu	Kamu	1-2
Yönetim Sözleşmesi	Kamu	Özel	Kamu	Kamu	3-5
Kiralama Sözleşmesi	Kamu	Özel	Kamu	Kamu/Özel	8-15
İmtiyaz Sözleşmesi	Kamu	Özel	Özel	Kamu	25-30

¹⁰ Panayotou, T., The Role of the Private Sector in Sustainable Infrastructure Development, Environment Discussion Paper No:39, (United Nations Development Programme February 1998)

¹¹ World Bank, Selecting an Option for Private Sector Participation, Toolkit 1 (The World Bank 1997)

YİD	Kamu/Özel	Özel	Özel	Özel	20-30
Özelleştirme	Özel ya da Özel ve Kamu	Özel	Özel	Özel	-

Yukarıda yer verilen modellerin tümü neticede altyapı hizmetlerine yönelik işletme ve finansman yöntemleridir. Anılan modellerin başarısı söz konusu hizmete bağlı olan ticari riskin taraflar arasında (kamu otoritesi, özel kesim, tüketiciler) dengeli bir biçimde dağıtılmasına bağlıdır. Risk dağılımını belirleyen temel unsur sözleşmedir. O halde hizmet devrine konu olan sözleşmenin tasarımı özel sektör katılımının başarısında belirleyici rol oynamaktadır.

Özel sektör katılımının başarısı büyük ölçüde sorunun tespiti ve kullanılacak yöntemle ilgili olmaktadır. Başarılı bir uygulama çok aşamalı bir çalışmanın etkili bir biçimde hayata geçirilmesine bağlıdır. Söz konusu aşamalar: geniş anlamda su politikasının tespiti, hizmet standartları, tarifeler ve sübvansiyonların belirlenmesi, risk analizi ve dağılımı, hukuki ve kurumsal bazda regülasyon çerçevesinin çizilmesi ve nihayet en uygun operatörün seçilmesi olarak sıralanabilir.

Altyapı hizmetlerine yönelik özel sektör katılımı özellikle gelişmekte olan ülkeler tarafından 1990'lardan beri yoğun olarak kullanılmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre, 1990 yılında şebeke suyu hizmetleri dâhil toplam yatırım miktarı 18 milyar ABD Doları iken, 1997 yılında bu rakam 127 milyar ABD Doları olarak gerçekleşmiş, 2003 yılına kadar düzenli bir azalış seyri ile 50 milyar ABD Doları seviyesine gerilemiş, küresel ekonomik krizin etkisinin de azalmasıyla, 2005 yılında, 96 milyar dolar seviyesini yakalamıştır.¹²

Proje sayısı bazında enerji sektörü 1309 adet proje ile ilk sırayı almakta, onu sırasıyla 878 projeye ulaşım, 749 proje ile telekomünikasyon ve 476 projeye şebeke suyu sektörleri izlemektedir. Söz konusu sıralama yatırım büyüklüğü temel alındığında değişmekte, telekomünikasyon hizmetleri 471, 859 milyon ABD Doları ile birinciliğe oturmakta, enerji sektörü 298,305 milyon ABD Doları ile ikinci sırada yer almakta, ulaştırma sektörü 151,620, şebeke suyu ise 50,713 milyon ABD Doları ile üç ve dördüncü sıraları paylaşmaktadır.¹³

Görüldüğü gibi söz konusu altyapı hizmetleri arasında en düşük yatırım şebeke suyu hizmetleri alanında gerçekleşmiştir. Görece düşük yatırım olgusu

¹² WB, Private Sector Participation Database, <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>

¹³ WB Private Sector Participation Database

esas olarak, şebeke suyu hizmetinin, kendisini diğer altyapı hizmetlerinden farklılaştıran özgül niteliklerinden kaynaklanmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özel sektör katılımının sonuçlarına ilişkin çok sayıda ampirik çalışma mevcuttur. Söz konusu çalışmalarda özel sektör katılımının farklı ülkelerde farklı sonuçlara yol açtığı gözlenmektedir.¹⁴ Söz konusu çalışmalarda ortaya konulan görüşleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Genel altyapı hizmetlerinde serbestleşme ve özelleştirme ile birlikte ekonomik etkinlik artmaktadır. Bununla birlikte serbestleşme uygulamalarının başarısının, büyük ölçüde, yöntemin uygulama biçimine bağlı olarak değiştiği ileri sürülebilir.
- Serbestleşme ve özelleştirme ile başarılı sonuçlar elde edilebilmesi için piyasada rekabetin tesisi ve uygun regülasyon sisteminin kurulması büyük önem taşımaktadır.
- Serbestleşme-özelleştirme uygulamaları bakımından en sorunlu alanlardan biri şebeke suyu sektörüdür. Bu durum, özellikle hizmet yükümlülüğünün devrini öngören sözleşmelerde, sözleşmenin akdinden sonra değişikliğe gidilmesi veya sözleşmede yer alan yükümlülüklerin ertelenmesinden ve çoğu çokuluslu şirket profesyonelleri ile kamu görevlileri arasındaki bilgi asimetrisinden kaynaklanmaktadır.

Şebeke suyu hizmetinde özel sektör katılımı uygulamalarına yol gösteren iki temel modelin varlığı kabul edilmektedir. Bunlardan birincisi, Fransa Modeli olarak bilinen hizmet imtiyazının, bunlarla ilgili varlıkların mülkiyeti kamuda kalmak üzere, yukarıda yer verilen sözleşme türleri vasıtasıyla özel kesime devridir. İkincisi ise, İngiltere Modeli olarak bilinen altyapı mülkiyetinin, özelleştirme yöntemiyle özel kesime devredilmesidir. Bu modellerin İngiltere ve Fransa'nın adları ile anılması, söz konusu modellerin ilk ve yoğunlukla bu ülkeler tarafından uygulanması nedeniyledir. Dünya ölçeğinde ise Fransa Modeli genel kabul görmektedir.

Söz konusu modellerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesi bakımından Fransa, ABD ve İngiltere örneklerini incelemek, bunların yanı sıra anılan modellerin gelişmekte olan ülkelere ortaya çıkardığı sonuçlara göz atmak gerekmektedir.

¹⁴ Söz konusu çalışmalar ve bunların sonuçlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.; Gökdemir B., Şebeke suyu Sektöründe Serbestleşme Regülasyon ve Rekabet: Türkiye İçin Model Önerisi, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi 2006

Fransa¹⁵

Fransa’da belediyeler şebeke suyu hizmetini sağlamakla sorumlu kılınmıştır. Bununla birlikte belediyeler söz konusu hizmeti doğrudan sunmak ya da özel sektöre yaptırmak seçeneklerine sahiptir. 2004 yılı verileriyle toplam su hizmetinin %21, atıksu hizmetinin ise %47’si doğrudan belediyeler eliyle sunulmaktadır. Bununla birlikte birinci tercih ekonomik etkinliğin sağlanamayacağı, ikinci seçenek ise zayıf regülasyon ve bunun sonucu olarak rekabeti dışlayan uygulamalara örnek teşkil etmesi gerekçeleri ile eleştirilmektedir.

Fransa’da serbestleştirme, yerel yönetimlerin teknik ve finansal açıdan su sektörünü AB standartlarına taşıyamadıkları bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Fransa’da, İngiltere’den farklı olarak mülkiyet hakkı kamuda bırakılmış, işletme hakkı ise çeşitli sözleşmeler ile özel teşebbüse devredilmiştir.

Fransa’da su regülasyonu yönteminin çerçevesi 1964 yılında çıkarılan ve 1992’de yenilenen “Ulusal Su Kanunu” ile çizilmiştir. Sektörün çevre ve sağlık regülasyonu, altı bölgede faaliyet gösteren idari otoriteler eliyle yürütülmektedir. Regülasyon otoriteleri, mali ve idari özerkliğe sahip bulunmaktadır. Söz konusu otoritelerin gelirleri su tüketimi üzerinden alınan vergilerden karşılanmaktadır. Öte yandan sektöre özgü iktisadi regülasyon ile görevlendirilmiş bir otorite bulunmamakta, iktisadi regülasyon hizmet sözleşmeleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Su sektörünün regülasyonu noktasında ortaya çıkan temel sorunlardan biri komiteler ile regülasyon otoriteleri arasında eşgüdüm eksikliği ve yetki çatışması yaşanmasıdır. Diğer bir sorun ise yerel yönetimler ile özel teşebbüs arasında akdedilen sözleşmelere ilişkin olarak yerel yönetimlere teknik ve ekonomik destek sağlayacak ve sözleşmelerin uygulamasını denetleyecek bir idari birimin bulunmamasıdır.

¹⁵ Bu başlık altında yer verilen bilgiler için bkz; Dore M., Kushner J., Zumer K., Privatization of Water in the UK and France, Utility Policy 12, (2004); EU, Analyses Legislation and Emerging Regulation at the EU Country Level, Water Liberalization Scenarios, EU Commission Community Research Work Package 4, (2004); Kraemer A., Public and Private Management of Water Services, Semena Internacional de Estudos Sobre Gestao de Hidrocos, (1999)

Fransa’da serbestleşme şehirleşmeye koşut olarak özellikle 1990’lı yıllarda hızlı bir artış göstermiştir. Bununla birlikte beklentilerin aksine hizmet sözleşmelerinin rekabetçi ihale yöntemi ile gerçekleştirilmesi sonucunda maliyetlerin düşmediği gözlenmektedir. Diğer altyapı hizmetlerinin aksine tüketicilerin serbestleşmeden olumsuz etkilendiği ifade edilmektedir. Bu durumun büyük ölçüde kamu müdahalelerinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Zira sistem merkezîyetçi anlayış çerçevesinde politik baskılara maruz kalmıştır. Ayrıca yoğun sübvansiyonlar piyasa mekanizmasını tıkamaktadır.

Özel sektör katılımı uygulamalarının sonucu olarak piyasada Fransız kökenli üç teşebbüsün payı %95 seviyesine ulaşmıştır. Bu tablonun korumacılığın bir göstergesi olduğu ve AB anlayışıyla çeliştiği ileri sürülmektedir. Anılan teşebbüsler yüksek fiyat ve kâr oranları ve sermaye yardımları eşliğinde iç pazarda ekonomik gücünü arttırmış, böylece çok uluslu şirket konumuna ulaşmıştır.

Su ve atık su hizmetlerinin sözleşme ile devredilmesi aşamasında genellikle ihale yöntemi kullanılmış, ancak bazı teşebbüsler yerel yönetimlerle yakın ilişki kurmak suretiyle, rekabet etmeksizin uzun vadeli sözleşmeler elde etmiştir. Örneğin tek bir teşebbüs rekabetçi ihale sürecine girmeden Ile-de France Bölgesinde dört milyon tüketiciye 47 yıl boyunca hizmet vermiştir. Yine Dinard’da bir teşebbüs 1929-2005 döneminde su hizmetlerini münhasıran yürütmüştür. Fiyat hareketlerine bakıldığında, özel kesim tarafından hizmet verilen bölgelerde ortalama fiyatların, yerel yönetimler tarafından hizmet verilen bölgelere oranla %40 daha yüksek bir seviyede olduğu görülmektedir.

ABD¹⁶

Pazarının serbestleştirilmesi bir başka ifadeyle rekabete açılmasının birinci nedeni, çevre ve sağlık standartlarının, “Temiz Su Anlaşması” çerçevesinde yükseltilmesi nedeniyle yatırım ihtiyacının artmasıdır. Serbestleşme ile gerekli yatırım özel teşebbüs tarafından sağlanabilecek, böylece kalite standartları karşılanmış olacaktır. Bununla birlikte, serbestleşme eğilimindeki artışa karşın 2003 yılı rakamlarıyla toplam nüfusun %82’si şebeke suyu hizmetini kamu otoritelerinden satın almaktadır.

¹⁶ Bu başlık altında yer verilen bilgiler için bkz; Wallstain S., Kosec K., Public or Private Drinking Water, Joint Center Working Paper 05-05, (2005); OECD, Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector: United States, Working Party No: 2, DAF/COMP/WP2/WD (2004)11, (OECD 2004); Seidenstat P., Organizing Water&Wastewater Industries to Meet The Challenges of the 21. Century, Journal of Public Administration and Management 69-99, (2003)

Özel sektör katılımı ağırlıklı olarak özelleştirme dışında kalan modellerle gerçekleştirilmekle birlikte küçük yerleşim birimlerinde, sınırlı miktarda da olsa, varlık satışı yoluyla özelleştirme örneklerine rastlamak mümkündür. Özel sektör katılımı modelleri içinde ağırlıklı olarak kullanılanlar kiralama ve imtiyaz sözleşmeleridir. 1990'larda şebeke suyu hizmetlerinde özel sektör katılımı oranı %88 artmıştır. Bu oran 2001 yılında %13 oranında yükselmiş, anılan tarih sonu itibarıyla 1100 adet içme suyu, 1300 adet atık su sistemi özel kesim tarafından işletilmektedir.

ABD şebeke suyu hizmetine yönelik olarak Hudson Enstitüsü tarafından yapılan çalışmada, yaklaşık üç milyon tüketiciye hizmet götüren 29 projesi incelenmiştir. Bunların 9'u özelleştirme, 2'si faturalandırma, 4'ü kiralama sözleşmesi, 3'ü uzun imtiyaz sözleşmesi ve YİD gibi dönemli sözleşmeler ve kalan 11'i diğer kısa vadeli sözleşmeler vasıtasıyla özel kesime açılmıştır. Anılan çalışmada, özel sektör katılımı ile birlikte önemli miktarda yatırım kaynağı elde edildiği, işletmelerin etkinliğinin arttığı, kalite standardının yükseldiği ve fiyat artışlarının kontrol altına alındığı tespit edilmiştir. Ayrıca maliyetler de %10-40 arasında düşüşler tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda özel sektör katılımı sonucunda elde edilen ortalama tasarruf rakamları sunulmaktadır.

ABD'de Sözleşme İle Elde Edilen Ortalama Tasarruf Rakamları

Belediye	Süre (Yıl)	Ortalama Toplam Tasarruf (milyon \$/yıl)
Atlanta	20	20
Bessemer	20	10
Camden	20	2
Chester	20	0.2
Danville	10	0.8
Easton	10	0.6
Gardner	20	1
Gary	10	2
Milwaukee	10	14
San antonio	10	0.6
Scranton	5	0.5
Tapma	30	10

Yukarıdaki verilerden hareketle Şebeke suyu hizmetinde özel sektör katılımının olumlu sonuç yaratma potansiyeline sahip olduğu, ancak bunun iyi yapılandırılmış bir sözleşme tasarımı koşuluna bağlı bulunduğu ifade edilmektedir.

İngiltere¹⁷

İngiltere’de şebeke suyu hizmeti 1989 yılında havza temelli olarak özelleştirilmiştir. Özelleştirme işlemi kapsamında on bölgede su ve atık su hizmet lisansı bir arada, on dört bölgede ise sadece su hizmet lisansı verilmiştir. Söz konusu lisanslar, şebeke suyu hizmetinin taşıdığı önem dikkate alınarak, yetersiz hizmet durumunda geri alınabilmektedir. Özelleştirmenin temel amaçları, rekabetin ve etkinliğin artırılması, finansman ihtiyacının giderilmesi ve 26 milyar İngiliz Poundu olarak hesaplanan AB çevre ve kalite standartlarının yakalanması hedeflerinin gerçekleştirilmesi olarak sıralanmaktadır.

Özelleştirme sonrasında piyasayı düzenlemek amacıyla üç kurum ihdas edilmiştir. Bunlar; “Su Hizmetleri Ofisi” (Ofwat), “İçme Suyu Denetim Kurumu” (DWI) ve “Çevre Ajansı” (EA) olarak sıralanabilir. Ofwat, iktisadi regülasyon, DWI kalite regülasyonu ve EA ise çevre regülasyonu ile sorumlu kılınmıştır. Regülasyon işlevlerinin ayrıştırılması iktisadi regülasyondan sorumlu Ofwat ile çevre regülasyonundan sorumlu EA arasında gerilim doğmasına neden olmuştur. Söz konusu gerginlik, EA’nın teşebbüslerden çevre korunmasına yönelik harcamaların arttırılmasını istemesinden kaynaklanmaktadır. Bu talebe karşı Ofwat, tüm maliyetlerin azaltılması yoluyla su fatura bedellerinin düşürülmesi konusunda baskı yapmaktadır. Öte yandan anılan gerilimin faydalı olduğunu ileri süren görüşler de mevcuttur.

Özelleştirme sonrasında çevre standartları ve içme suyu kalitesine ilişkin çok önemli gelişmeler sağlanmıştır. İşlem sonrasında beş yıl içinde AB kalite standartlarını karşılama oranı %87’den %96’ya yükselmiştir. Öte yandan 1990 yılında nehir ve kanalların ancak %48’i iyi ve çok iyi olarak sınıflandırılmakta iken, bu oran 1995 yılında %60’a, 1992 yılında ise %92’ye yükselmiştir. Çevre standartlarına ilişkin bir başka olumlu gelişme su kirlenme vakalarında gözlenen

¹⁷ Bu başlık altında yer verilen bilgiler için bkz; Green J., Regulation and Balancing of Competing Interest in England and Wales, Water Aid and Tearfund, (2003); OECD, Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector: United Kingdom, Working Party No:2, DAF/COMP/WP2/WD(2004)6, (OECD 2004); Dore M., Kushner J., Zumer K., Privatization of Water in the UK and France, Utility Policy 12, (2004); EU, Analyses Legislation and Emerging Regulation at the EU Country Level, Water Liberalization Scenarios, EU Commission Community Research Work Package 4, (2004)

azalmadır. İçme suyu kalitesinde ise on yıl içinde kalite standartlarının üzerinde kalan içme suyu örneği oranı neredeyse %99 seviyesini yakalamıştır. Ancak özelleştirmenin iktisadi sonuçları bakımından birbirinden farklı değerlendirmeler bulunmaktadır.

Fiyat hareketleri incelendiğinde işlem sonrasında fiyatların on yıl içinde ortalama %46 oranında arttığı görülmektedir. Hizmeti yürüten teşebbüsler aşırı olarak nitelendirilebilecek fiyat artışını AB kalite standartlarına uyum için yapılan yatırımlar ile açıklamıştır. Diğer yandan, anılan yüksek oranlara karşı, su fiyatlarının yüksek verimlilik sayesinde beklenenden daha düşük seviyede gerçekleştiğini ileri süren görüşler de mevcuttur. Nitekim yerel yönetimlerin hizmet sunumu gerçekleştirdiği özelleştirmeden önceki on yıllık dönemde, ortalama su fiyatının %45.2 oranında arttığı, bu rakamın özelleştirme sonrası on yıllık döneme ilişkin fiyat artışlarının üstünde kaldığı, üstelik bu dönemde hizmet kalitesinde belirgin bir artış gerçekleştiği ifade edilmektedir.

Öte yandan teşebbüslerin kâr oranlarında gözlenen aşırı artış gerek özelleştirme gerekse iktisadi regülasyon ile ilgili olumsuz değerlendirmelere yol açmaktadır. Teşebbüslerin kâr oranları incelendiğinde %72-98 arasında kâr artışları elde ettiği görülmektedir.¹⁸

Gelişmekte Olan Ülke Uygulamaları

Şebeke suyu hizmetinde özel sektör katılımı modelleri başta bazı Latin Amerika ve Afrika ülkeleri başta gelmek üzere birçok ülkede uygulama olanağı bulmuştur. Aşağıdaki tabloda bazı seçilmiş ülkelerde özel sektör katılımının sonuçları özetlenmiştir.

¹⁸ Gökdemir B., Şebeke Suyu Sektöründe Serbestleşme ve Rekabet, Rekabet Dergisi Sayı 22 (Rekabet Kurumu 2005)

Seçilmiş Ülkelerde Özel Sektör Katılımının Etkileri

Ülke	Yıl	Sözleşme Tipi	Fiyat	Kapsam(hizmetten yararlanan bin kişi)	Üretim (milyon m3/yıl)	Verimlilik (Çalışan/000 kişi)
Cote D'ivoir	1988	Kiralama	AZALİŞ 1987-1997 arasında %36	ARTIŞ 1987-201 2000-630	ARTIŞ 1987-90 2000-138	ARTIŞ 1987-8,3 2000-2,4
Gabon	1997	İmtiyaz	AZALİŞorta lama %17	ARTIŞ 1997-59,8 2000-72,6	ARTIŞ19 97-42,1 2000-50,0	ARTIŞ Kesin veri yok
Gine	1989	Kiralama	ARTIŞ 1988-1996 arasında %450	ARTIŞ 1988-12,0 2000-58,8	ARTIŞ 1989-16,4 2000-26,2	ARTIŞ 1988-42 2000-7,3
Senegal	1996	Kiralama	ARTIŞ Ortalama yılıda %3 dolayında	ARTIŞ 1995-204 2001-294	ARTIŞ 1995-69,4 1999-74,8	ARTIŞ 1996-6,3 1999-4,3
Polonya	1992	Kiralama	ARTIŞ Oran bilinmiyor	DEĞİŞMEMİŞ	AZALİŞ Üç yıl içinde %20 oranında	ARTIŞ 1992-10,3 1995-8,0
Arjantin Buenos Aires	1993	İmtiyaz	DALGALA NMA Başlangıçta %27 azalış sonra farklı oranlarda artış	ARTIŞ 1992-2,290 1998-2,582	ARTIŞ 1992- 1378 1998- 1437	ARTIŞ 1992-3,4 1998-1,7
Arjantin Salta	1998	İmtiyaz	ARTIŞ 1998-2002 arasında %14	ARTIŞ 1998-173,7 2002-241,3	ARTIŞ 1998-130 2002-165	VERİ YOK
Şili Santiago	1990	Hizmet	ARTIŞ 1990-1994 arasında %41	ARTIŞ 1990-837 1994-935	ARTIŞ 1990-462 1994-475	ARTIŞ 1990-2,1 1994-1,75
Meksika	1993	Hizmet	KARMA	ARTIŞ	DEĞİŞİM	ARTIŞ

Mexico City			Düşük gelirli için artış, yüksek gelirli için azalış	1992-1279 1996-1652	EMİŞ	1992-13,8 1998-9,8
----------------	--	--	---	------------------------	------	-----------------------

Tüm özel sektör katılımı uygulamalarının sonuçları dikkate alındığında, konu ile ilgili bazı yazarların da ifade ettiği üzere, yöntemin kesin olarak olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurduğunu ileri sürmek olanaksızdır. Özel sektör katılımı ile elde edilen sonuçların daha çok uygulamaya bağlı olarak değiştiği ifade edilebilir. Hatta aynı ülke içinde farklı bölgelere yönelik uygulamaların taban tabana zıt sonuçlar verdiğini gözlemek dahi mümkündür.

Özel sektör katılımı uygulamaları sonucunda, ağırlıkla, hizmetten yararlanma oranı, üretim miktarı, hizmet kalitesi verimlilik ve çevre dışsalıkları alanlarında olumlu ilerleme kaydedildiği, buna karşın örneklerin çoğunda hizmetin özel kesim tarafından sunulmaya başlanmasından sonra fiyatların yükseldiği gözlenmektedir. Özel sektör katılımı sonrasında fiyatların artması, özellikle ortalama gelirin düşük olduğu bazı gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde toplumsal başkaldırıya neden olmuş, bu tepki politik baskıyı beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak çok sayıda sözleşme ya kamu otoritesi ya da özel kesim tarafından sona erdirilmiştir. Bu gibi olumsuz çok sayıda örnek önde gelen küresel şirketlerin gelişmekte olan ülkelere sistemli bir biçimde çekilmeye sevk etmiştir.¹⁹

O halde, özellikle gelişmekte olan ülkelere ortaya çıkan yüksek yatırım gereksinimi ile bunun gerektirdiği fiyat artışı ikileminin kamu otoritesi ve hane halkları kadar yatırımcı şirketleri de olumsuz yönde etkilediği dikkate alınmalıdır. Gelişmekte olan ülkelere çekilen çoğu Avrupa kökenli büyük şirketler, geleneksel Batı Avrupa ve ABD pazarlarının yanı sıra Doğu Avrupa ülkelerine yönelmektedir.

Anılan sorunların aşılmasına yönelik olarak iki alternatif seçenek dillendirilmektedir. Bunlardan birincisi Dünya Bankası, BM ve bölgesel kalkınma bankaları gibi kurumların finansman sıkıntısı çeken ülkelere destek olması, şebeke suyu ve diğer su hizmetlerinin ise yine anılan kurumların teknik desteğiyle kamu

¹⁹ Bkz., Ducci J., The Exit of International Water Private Operators in Latin America, (The World Bank 2007)

<http://ppi.worldbank.org/features/june2007/Feature4>; Hall D., Lobina E., Water companies in Europe, A Report of European Federation of Public Service Unions, (EPSU 2007)

otoriteleri tarafından yürütülmesidir. İkinci seçenek kapsamında, özel sektör katılımını önemseyen bir yaklaşımla, gelişmekte olan piyasalardan çekilen uluslararası şirketlerin yerini, görece küçük ölçekli yerel şirketlerin ya da sivil toplum örgütlerinin başını çektiği ortak girişim gruplarının alması önerilmektedir. Asya Kalkınma Bankası tarafından seslendirilen ve bazı yazarlar tarafından önem atfedilen bu yaklaşımın iki önemli sonucu beraberinde getirmesi mümkündür. Bunlardan birincisi anılan seçenek sonucunda fakir bölgeler su hizmetlerinden daha çok faydalanabilecektir. İkincisi ise yerel şirketlerin piyasaya girmesi rekabetin artmasına yol açabilir.

Sözleşmenin tasarımı, modelin başarısında rol oynayan en önemli değişkenlerden biridir. Yukarıda ifade edildiği üzere, Bolivya ve Arjantin gibi ülkelerde, aynı ülke içinde farklı bölgelerde birbiriyle zıt sonuçların elde edilmesinin temel nedeni sözleşme tasarımı ile uygulamalar arasındaki farklılıklardır.

Özel sektör katılımı ile birlikte iki önemli sorun gündeme gelecektir. Bunlar; şebeke suyu hizmetinin bazı alt bölümlerinin doğal tekel niteliği taşıması nedeniyle tekelleri fiyatlandırma olasılığı ile düşük gelirli hane halklarının, artık günümüzde temel insan haklarından bir olarak sayılan belli bir düzeyde su hizmetlerine erişim hakkından mahrum kalması sorunlarıdır. Birinci sorunun ortadan kaldırılması için gerekli araçlar mümkün olduğu ölçüde rekabetin tesisi ile ekonomik regülasyon, ikincisi için kullanılabilecek yöntem ise uygun bir sübvansiyon sistemidir.

ŞEBEKE SUYU HİZMETİNİN SUNUMUNDA REKABETİN TESİS EDİLMESİ

Şebeke suyu ve atık su hizmetleri doğal tekel niteliği taşımaktadır. Anılan hizmetlerin doğal tekel niteliği ile birlikte hükümetlerin çeşitli nedenlerle sübvansiyonlu düşük fiyat uygulamalarını tercih etmesi su sektöründe rekabetçi piyasa yapısının tesis edilmesini engellemiştir. Bununla birlikte, özellikle son yıllarda su sektörünün bazı alt bölümlerinde rekabetçi bir yapının çatılabileceği, böylece etkinliğin arttırılabileceği ileri sürülmektedir. Şebeke suyu ve atık su hizmetlerinin özelleştirilmesi ile birlikte maliyetleri yansıtan fiyatlandırma politikalarının yaygınlaşması, rekabetçi piyasa sisteminin hâkim kılınmasını kolaylaştıracaktır.

Diğer yandan su sektöründe rekabetçi bir piyasa yapısının tesis edilmesinin önünde bir dizi sosyal ve politik kısıt bulunmaktadır. Su ve atık su hizmetleri genellikle yerel yönetimler tarafından yürütülmekte, kalite ve kirlilik konuları merkezi hükümetin kontrolü altında bulunmaktadır. Ancak su hizmetleri

konusu, özellikle fiyatlandırma boyutu, politik bakış açısından hassasiyet taşımaktadır.

Rekabetin tesisi için kullanılabilecek üç yöntem mevcuttur. Bunlar, yapısal ayrıştırma olarak adlandırılan, şebeke suyu hizmetinin birbiriyle dikey bütünleşik olan alt hizmetlerin ayrıştırılması ve bunlar içinde doğal tekel niteliği taşımayanların rekabete açılması; teşebbüslerin, işletme hakkını elde edilmek amacıyla yarışmasını ifade eden pazar için rekabetin tesisi ve doğal tekel niteliği gösteren iletim, dağıtım ve atık su toplanması gibi alt hizmet alanlarında şebekenin belirli koşullar altında rakiplere kullanılması ile rekabetin tesisini ifade eden pazarda rekabettir. Söz konusu yöntemlere geçmeden oligopol nitelik gösteren küresel su pazarına ilişkin bilgi vermek yerinde olacaktır.

Küresel Şebeke Suyu Hizmeti Pazarının Yapısı

Şebeke suyu hizmeti, görece daha sınırlı ölçüde özel sektör katılımına açılmış olmasına karşın, küresel ölçekte az sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği bir piyasa yapısı arz etmektedir. Anılan pazarda Fransa kökenli iki önemli aktör önplana çıkmaktadır. Bunlar Veolia Suez'dir. Thames Water ve American Water Works'u bünyesine katarak üçüncü sıraya yerleşen RWE'nin yanı sıra FCC Aqualia, Saur ve United Utilities anılan teşebbüslerin güçlü rakipleri konumundadır. Söz konusu şirketlerinin büyük çoğunluğu, başta altyapı hizmetleri olmak üzere, şebeke suyu sektörü dışındaki alanlarda da faaliyet göstermektedir. Veolia, Suez ve RWE dünyanın en büyük beşyüz şirketi arasında yer almaktadır.

Küresel su şirketlerinin yerel pazarlarda sık sık işbirliğine gitmeleri rekabet analizi bakımından dikkat çeken bir başka konudur. Söz konusu şirketler dünyanın birçok farklı bölgesinde ortaklık kurmuş ve şebeke suyu hizmetlerini üstlenmişlerdir. Bunlardan Vivendi ile Suez 7, Suez ile RWE 1, Suez ile Anglian Water 1, SAUR ile Vivendi 3, RWE ile Vivendi 5, Vivendi, Anglian Water ve Suez 1 bölgede ortaklık kurmak suretiyle şebeke suyu hizmeti vermektedir.

Küresel şebeke suyu hizmetleri pazarında serbestleşme sonrasında ortaya çıkan yapılara ilişkin değerlendirmelerde rekabet sorunlarına dikkat çekilmektedir. Nitekim özelleştirme sorunlarına ilişkin bir analiz kapsamında on altı özelleştirme örneğinden altısında "rekabetin yokluğu" temel sorun olarak ortaya konmaktadır.²⁰

²⁰ Topçu F. H., Suda Neler Oluyor? Çok Uluslu Şirketler ve Özelleştirmeler, Emek Araştırma Dergisi 2003/1/9

Yukarıda yer verilen bilgilerin ışığında küresel şebeke suyu hizmetleri pazarında az sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği, bunlardan ikisinin baskın rol oynadığı, söz konusu teşebbüsler arasında işbirliği zemini bulunduğu, bu tablonun rekabetin tesisi noktasında bazı endişeleri gündeme getirdiği görülmektedir. Rekabetin sınırlandıran etmenler; küresel ve bölgesel ölçekli giriş engelleri, tek teklifli ihaleler, uzun dönemli sözleşmeler, garantiler, sözleşmenin yenilenmesi ve dikey bütünleşme olarak sıralanmaktadır.²¹

Yapısal Ayrıştırma

Bilindiği üzere şebeke suyu hizmeti, birbiriyle bütünleşik, suyun sair kaynaklardan elde edilmesi, yani çıkarılması, işleme tesislerine iletimi, işlenmesi, işlenmiş suyun hanelere dağıtımı, atık suların toplanması, atık suların işleme tesislerine iletilmesi, atık suların işlenmesi ve tabiata kazandırma aşamalarından müteşekkildir. Bazı kaynaklarda anılan alt hizmetlere bir de faturalandırma, müşteri hizmetleri gibi hizmetlerin bütününe ifade etmek üzere işletme hizmetleri de eklenmektedir. Anılan alt hizmetlerin birbirinden ayrılması mümkündür. Nitekim birçok ülkede suyun çıkarılması ve işlenmesi özel kesim tarafından yerine getirilirken, dağıtım ve atık su hizmetleri belediyeler eliyle yürütülmektedir. Öte yandan anılan alt hizmetler içinde suyun çıkarılması, işlenmesi ve işletme hizmetlerinin rekabete açılması olanaklıdır.

Yapısal ayrıştırma sonucunda iletim-dağıtım altyapısına sahip olan teşebbüsün aynı zamanda birbiriyle rekabet eden su kaynaklarından da birine sahip olması rekabet bakımından potansiyel bir soruna işaret etmektedir. Zira bu halde altyapıya sahip olan teşebbüsün rekabet halinde bulunduğu diğer kaynak işleticilerine, altyapıyı kullandırmamak suretiyle piyasa dışına itme olasılığı yüksektir. Ancak bu alanda etkin bir regülasyon uygulandığı takdirde anılan sorun aşılabılır. Genel olarak dikey bütünleşik yapıya izin vermemenin, bu politika sonucunda maliyetlerin artabileceği iddialarına karşın, doğru bir yaklaşım olacağı savlanabilir.

İçme suyunun işlenmesi ve atık suyun arıtılması işlevleri de rekabete açılabilir ve birbirinden ayrılabilir niteliktedir. İçme suyunun dağıtımı ve atık suyun toplanması ile bunların işleme ve arıtılma süreçlerinin bir arada yürütülmesinin herhangi bir ölçek ya da kapsam etkisi yaratmaması ayrışmayı kolaylaştırmaktadır. Aynı şekilde işletme hizmetlerinin de ayrıştırılması ve rekabete açılması mümkündür. Yapısal ayrıştırma yöntemi birçok gelişmiş ve

²¹ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Gökdemir 2006

gelişmekte olan ülkede elektrik, doğal gaz, petrol, telekomünikasyon gibi dikey bütünleşik altyapı hizmetlerinde kullanılan bir yöntemdir. Uygulamada ayrıştırma çeşitli yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Bunlar hukuki ayrıştırma, işlevsel ayrıştırma ve muhasebelerin ayrıştırılmasıdır.

Yapısal ayrışma sonucu rekabetçi bir yapının elde edilebilmesi için mevcut aktörler tarafından işleme birimleri ya da boru hatları gibi zorunlu unsur ya da darboğaz unsurlarının kötüye kullanımının engellenmesi gerekmektedir. Bu da söz konusu unsurlarının mülkiyet ya da kullanma hakkının ayrıştırılması, muhasebelerinin ayrıştırılması ya da etkin bir regülasyon ya da rekabet kurallarının eksiksiz uygulanması ile mümkün olabilecektir.

Pazar İçin Rekabet

Pazar için rekabet yaklaşımının başarısında iki unsurun varlığı önemli rol oynamaktadır. Bunlar; uygun yasal çerçeve ve imtiyaz devrinin adil koşullarda gerçekleştirilmesidir. Yasal çerçeve içinde devir süreci ve katılımcıların hak ve yükümlülükleri kesin bir biçimde ortaya konmalıdır. Ayrıca yasal düzenlemeler ile girişimciler teşvik edilmeli, hakkın kötüye kullanılmasını caydıracak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

İmtiyaz bedelinin değeri en doğru biçimde rekabetçi bir teklif süreci içinde belirlenir. Böylece kıtlığı yansıtan ve tüketicileri zorlayacak yüksek tarife düzeyinin önüne geçilmiş olmaktadır. Rekabetçi teklif süreci, bazen teşebbüsler tarafından yıkıcı teklif verilmesi sonucunu doğurabilmektedir. Yıkıcı fiyatlar kısa dönemde tüketicinin yararına görünse de, ekonomik etkinsizliğe yol açması nedeniyle orta ve uzun dönemde olumsuz sonuçları beraberinde getirecektir.

Dünya örnekleri hizmet imtiyazının devrinde en etkin sonuçların rekabetçi teklif yöntemi ile alındığını göstermektedir. Müzakere yöntemi çok çabuk sonuç vermektedir. Ancak bu yöntemde birçok olumsuzluk ortaya çıkmaktadır. Bunların başında yüksek tarife, asimetrik bilgi nedeniyle risk düzeyindeki belirsizlik ve politik çatışmalar gelmektedir.

Pazarda Rekabet

Pazarda rekabete imkân veren alanlar toptan ve perakende ürün pazarlarıdır. Su pazarında toptan ürün talep eden birimler tarım ve endüstri kesimidir. Tarım kesimi genellikle suyu doğal yollardan elde etmekte ve işleminden geçirilmeden kullanmaktadır. Dolayısıyla tarım kesimine yapılan satışlarda rekabet söz konusu olamamaktadır.

Endüstri kesimi de, tarım kesimi ölçüsünde olmasa da ürünü kendi imkânları ile tedarik etmektedir. Ancak şebekeden daha düşük maliyetlerle ürün elde etmenin mümkün olması halinde, endüstri kesimi şebeke suyuna yönelebilecek, böylece rekabetçi bir pazar yapısı elde etmek mümkün olacaktır. Endüstri kesiminin, tarım kesiminden farkı, tarım kesiminin hemen hemen tamamında işlenmemiş su kullanılmasına karşın, endüstri kesiminin özellikle gıda, kimya gibi alanlarında işlenmiş su talep edilmekte, bu durumda maliyetler şebeke maliyetlerine yaklaşmaktadır. Ayrıca yüksek miktarda ürün talep eden endüstri kesiminin pazarlık gücü oldukça yüksektir.

Su sektöründe perakende hizmetler diğer hizmetlerden ayrılabilir. Perakende hizmetler; müşteri ilişkileri, tarife tespiti, fiyatlama ve faturaların tahsili işlevlerini kapsamaktadır. Esas olarak perakendeci, ihtiyacı kadar ürünü şebekeden satın alarak tüketiciye pazarlamakta ve tahsilâtı gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla perakende hizmetlerinin ayrıştırılarak rekabete açılması mümkündür.

Pazarda rekabet bağlamında kritik konu ise dağıtım pazarında şebekenin rakip teşebbüslerin kullanımına açılması, bir diğer ifadeyle ortak taşıma konusudur. Ortak kullanım, dağıtım altyapısına üçüncü tarafın girişine olanak sağlamak suretiyle tüketicilerin farklı sağlayıcılardan ürün temin edebilmesi, bir başka ifadeyle dağıtım pazarında rekabetin tesis edilmesi anlamına gelmektedir. Pazarda rekabetin bir diğer boyutu ise, bir regülasyon yöntemi olan karşılaştırmalı rekabet yöntemi çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Bu yöntem çerçevesinde farklı bölgelerde su hizmeti veren teşebbüsler daha yüksek kâr elde edebilmek için maliyetlerin azaltılması boyutunda rekabet etmektedir.

Ortak kullanım noktasında temel sorun, mevcut operatörün rakiplerin altyapıyı kullanma talebini, giriş engeli yaratmak amacıyla geri çevirmesidir. Bu durumda regülatör kurum ya da rekabet otoritesinin devreye girmesi gerekmektedir. Ancak mevcut teşebbüs, yukarıda ele alınan kalite sorunlarını gerekçe göstermek suretiyle altyapının kullanılması talebini geri çevirebilir. Bu olasılık ortak kullanım olanağının zayıf noktasını teşkil etmektedir.

Su sektörünün, ortak kullanım politikasını şekillendiren ve diğer şebeke endüstrilerinde rastlanmayan bazı özellikleri bulunmaktadır. Su sektöründe ürün, telekomünikasyon, gaz, vb. şebeke endüstrilerinden farklı olarak türdeş nitelik arz etmemekte, karakteristiği kaynağına göre değişmektedir. Üstelik ortak kullanım çerçevesinde ürünlerin karışmasının önemli dışsallıkları söz konusudur. İkinci olarak kaynak-işleme aşamaları ile dağıtım aşamasının maliyetler üzerindeki etkileri bakımından farklılık göstermektedir. Anılan farklılıklar göz önüne alındığında su sektöründe ortak kullanım yoluyla rekabetin sağlanabilmesinin

gerekli altyapının kurulması koşuluna bağlı olduğu görülmektedir. Aksi halde ortak kullanım etkinlik üzerindeki olumsuz sonuçlar doğurabilecektir.²²

Ortak taşıma sorunu temelde iki araç ile çözülebilmektedir; regülasyon ve rekabet hukuku. Şebeke endüstrileri özelinde regülasyon ve rekabet hukuku yaklaşımları arasındaki farklılık önem taşımaktadır. Öncelikle rekabet hukuku yaklaşımının regülasyon yöntemine göre daha sınırlı müdahale imkânı verdiği ifade edilmelidir. Zira rekabet hukuku ortak taşıma sorunu ancak altyapıyı elinde bulunduran tarafın hâkim durumda bulunması halinde uygulanabilmekte iken, regülasyon yöntemi için bu tür bir zorunluluk söz konusu olmamaktadır.²³

AB uygulamalarında şebekeye girme hakkı, ancak şebekenin zorunlu unsur niteliği taşıması halinde zorunlu kılınmaktadır. Bununla birlikte gerekli koşulların sağlanmasına karşın şebekeye girişin geciktirilmesi de, şebekeye girişin engellenmesi kapsamında değerlendirilmektedir. Bu noktada vurgulanması gereken husus, şebekenin zorunlu unsur niteliği taşıması ve ilgili teşebbüsün hâkim konumda bulunmasına karşın makul gerekçeler ileri sürmek şartıyla şebekeye giriş talebine izin vermeme hakkına sahip olmasıdır.

Şebekeye girişin reddinde kritik unsur şebeke bedelinin tespitidir. Talep edilen şebeke bedeli, hizmetin maliyetini önemli ölçüde aşıyor ise, bu davranış kötüye kullanma olarak değerlendirilmektedir. Bir başka ifadeyle şebekeyi elinde bulunduran teşebbüsün rekabeti engellemek amacıyla aşırı bir giriş bedeli talep ettiği varsayılmaktadır. Şebekeye giriş bedeli için çeşitli referans fiyat ölçütleri ortaya konmaktadır. Bunlar; uzun dönem marjinal maliyet, uzun dönem ortalama ek maliyet, tam dağılım maliyetleri olarak sıralanabilir. Bu noktada ortak kullanımın sürdürülebilirliğinin yüksek bir regülasyon kapasitesini gerektirdiği vurgulanmalıdır. Karmaşık sözleşmeler ve ölçümleme yöntemleri rakipler arasında sıklıkla sorun çıkabileceğine işaret etmektedir. Bununla birlikte su sektöründe ortak kullanım zorunluluğu diğer şebeke endüstrilerine oranla düşüktür.²⁴

ŞEBEKE SUYU HİZMETİNİN REGÜLASYONU

Şebeke suyu sektörünün regülasyonuna yönelik idari ve hukuki yapılanma, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Ancak genel olarak, iktisadi regülasyonun yerel yönetimler tarafından çevre ve sağlık regülasyonunun ise merkezi otorite tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Öte yandan iktisadi

²² WRc ve EU 2002

²³ Gökdemir 2005

²⁴ Lobina E., Hall D., Problems with Water Concession: A Review of Experience, Public Service International Research Unit, (June 2003)

regülasyonun yanı sıra sağlık ve çevre regülasyonlarının da kısmen ya da tamamen yerel yönetimler tarafından yürütüldüğü örnekler de mevcuttur. İstisnai olarak, her üç regülasyonu da bağımsız idari otoriteler eliyle gerçekleştiren İngiltere gibi ülke örneklerine rastlamak mümkündür. Bununla birlikte her üç alana yönelik regülasyonların teknik standartları ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Şebeke suyu hizmeti özelinde önem taşıyan regülasyon alanları, tekелci fiyatlamayı engellemek üzere iktisadi regülasyon, çevresel negatif dışsallıkları en az düzeye indirmek üzere çevre regülasyonu ve insan sağlığını tehdit eden alt hizmet unsurlarının kalite düzeyini arttırmak üzere sağlık regülasyonudur. Bunların her biri son derece önemlidir zira birincisi tekелci fiyatlamının neticesi olarak şebeke suyu hizmetinden mahrum kalınmasını engellemekte, ikincisi çevre üçüncüsü ise sağlık alanlarında ortaya çıkan ve hem ekolojik dengeyi hem de insan varlığını tehdit eden sorunların ortadan kaldırılmasını sağlamaktadır.

Anılan regülasyonlar tek bir otorite tarafından yürütülebileceği gibi, dünyada da yaygın olan şekliyle farklı idari birimler tarafından gerçekleştirilebilir. Burada önemli olan, her bir regülasyon otoritesinin dikkate aldığı değişkenlerin birbiriyle ilişkili olması nedeniyle kurumlar arasında eşgüdümün sağlanması ve olası çatışmaların önlenmesidir.

Dünya uygulamalarına bakıldığında regülasyon konusunda üç seçeneğin var olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi regülasyonun bu konu ile görevlendirilmiş, bağımsız nitelik taşıyan ya da geleneksel bürokrasi içinde yer alan bir idari otorite tarafından yürütülmesidir. İngiltere uygulaması bu seçeneği örneklemektedir. İkinci seçenekte, Fransa örneğinde olduğu gibi, ayrı bir idari otorite seçeneği dışlanmakta, regülasyon çerçevesi bir fiil sözleşme tarafından çizilmekte, sözleşme hükümlerine uyumun denetimi ise merkezi ya da ilgili yerel otoriteye bırakılmaktadır. Üçüncü seçenek kapsamında regülasyon çerçevesi, yine sözleşme tarafından belirlenir, ancak sözleşme hükümlerine uyum ve yine sözleşmede esnek bırakılmış bazı düzenlemeler regülasyon otoritesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Arjantin üçüncü seçeneğe örnek teşkil etmektedir.

Birinci seçeneğin uygulanması durumunda fiyat tespiti yaygın olarak kullanılan üç regülasyon yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Bunlar; “Getiri Oranı Regülasyonu”, “Tavan Fiyat Regülasyonu” ve “Mukayeseli Rekabet” yöntemleridir. Bunların dışında “Tavan Gelir Regülasyonu”, “Performans Regülasyonu” gibi yöntemler ile bunların birbirine eklemlenmesiyle elde edilen melez fiyat regülasyonu yöntemleri de uygulama olanağı bulmaktadır.

Bu noktada akla gelen soru anılan regülasyon yöntemlerinin sözleşme ile birlikte uygulama olanağının bulunup bulunmadığıdır. Genel olarak bu yöntemlerin sözleşme ile birlikte uygulanmasında bazı sorunların ortaya çıkması

muhtemel görülmektedir. Zira yöntemlerin uygulanabilmesi için sözleşmede fiyat ve tarifeyle ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamalı, fiyatlama yetkisi regülatöre bırakılmalıdır. Bu halde sözleşmenin devri aşamasında en önemli seçim ölçütü yitirilmiş olacak, pazar için rekabet ile elde edilmesi umulan fayda, muhtemelen elde edilmeyecek, sadece fiyat dışı değişkenlere bakılarak yapılan seçim sonucunda yanlış seçim olasılığı artacaktır. Diğer yandan özellikle gelişmekte olan ülkelerde zayıf regülasyon kapasitesi ve bunun yarattığı belirsizlik nedeniyle özel sektör katılımının sağlanması güçleşecektir. Dolayısıyla söz konusu yöntemlerin sözleşme ile birlikte uygulanması düşük bir olasılığa sahiptir.

Regülasyonun başarısı bakımından ilgili otoritenin bağımsızlığının önemi bir çok yazar tarafından vurgulanmaktadır. Nitekim gelişmiş ülkelerde şebeke endüstrilerinin regülasyonu büyük ölçüde bağımsız regülasyon otoriteleri eliyle yürütülmektedir. Bununla birlikte bağımsız regülasyon otoritelerinin etkili regülasyon için şart olmadığını ifade eden görüşler de mevcuttur.

Regülasyona tâbi temel değişkenler, fiyat, tarife oranı, hizmet kalitesi ve yatırım miktarıdır. Fiyat değişkeni bakımından zor olan husus, tüketicileri aşırı fiyatlardan koruyan, diğer yandan yatırımcıya maliyetlerini karşılamasına olanak tanıyan fiyat düzeyinin tespitidir. Şebeke suyu hizmetlerinin, gerek temel ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin sunulması, gerekse doğrudan kamu sağlığı ve çevre ile ilişkili olması nedeniyle, yatırımın devamlılığı ve tüketici refahı arasındaki dengenin sağlanması son derece hassas bir konudur. Öte yandan regülasyon otoritesi ile şebeke suyu hizmetleri sağlayan teşebbüsler arasında var olan asimetrik bilgi sorunu, anılan dengenin kurulmasını daha da güçleştirmektedir.

Fiyatlama politikaları kapsamında dikkate alınması gereken bir husus da düşük gelirli tüketici gruplarının temel ihtiyacını karşılayacak en az ürün miktarının garanti altına alınmasıdır. Bu sınırın genellikle on metre küp seviyelerinde olması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu nedenle bu seviyeye kadar gerçekleştirilen tüketimin sübvansiyon aktarımı ile bedelsiz ya da çok düşük bedelle sunulması gerekmektedir.²⁵

Fiyatlama politikası ile suyun etkin kullanımının yanı sıra, bu hizmeti veren teşebbüslerin sistemi işletebilecek ve gerekli yatırımları hayata geçirebilecek geliri elde etmeleri sağlanmalıdır. Genel olarak şebeke suyu hizmetinin marjinal maliyeti, ortalama maliyetinden düşüktür. Regülasyonun, fiyat ve marjinal maliyetin eşitlenmesi ilkesine göre yapılması durumunda teşebbüsler güç duruma

²⁵ Klein M., Economic Regulation of Water Companies, Policy Research Working Paper, The World Bank Private Sector Development Department, (WB, September 1996)

düşebilecektir. Bu halde fiyat, marjinal maliyetin bir miktar üzerinde olmalıdır. Bu noktada temel soru, tüm tüketicilerin bu fiyattan ürün satın almak zorunda kalıp kalmayacağıdır. Bu sorunun yanıtı, talep esnekliği dikkate alınarak ve sosyal adalet ilkesi uyarınca verilmelidir.

İktisadi regülasyon kapsamında tarife tespitine yönelik iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi tarifelerin aşağıya baskılanmasıdır. Regülasyon otoritesi tarifeleri baskılar, zira aksi halde teşebbüsler tarifeleri yukarı çekme eğilimi gösterir. Tarifelerin aşağıya baskılanmasının bir diğer nedeni de düşük gelirli kesimlere daha düşük fiyatla ürün temin etme imkânı tanınmasıdır.

İkinci yaklaşım tarifelerin yukarı çekilmesidir. Bu yaklaşımda teşebbüslerin kaliteli hizmeti mümkün kılacak maliyetleri karşılayabilmeleri amacı önplanda tutulmaktadır. Aksi halde teşebbüsler, maliyetleri kısabilmek amacıyla hizmet kalitesinden ödün vermek seçeneği ile karşı karşıya kalabilecektir.

Su kalitesi ve hizmet seviyesinin ölçümü ve denetimi, fiyat ve tarife gibi değişkenlerle olan ilişkileri dikkate alındığında iktisadi regülasyon kapsamı içinde değerlendirilebilecektir. Hizmet seviyesi regülasyonu çerçevesinde belirli standartları sağlayamayan teşebbüsler cezalandırılmakta, söz konusu standartları yakalayan teşebbüsler ise ödüllendirilmektedir. Böylece teşebbüsler hizmet kalitesini arttırmak ya da muhafaza etmek üzere güdülenmektedir. Ancak performans ölçütlerine uyumun tespiti kolay olmamaktadır.

Fiyat regülasyonu kapsamında kalite unsurunun dikkate alınmadığı durumlarda, kalite ölçütlerine uyumun ölçümü de güç olduğundan, teşebbüsler kalite seviyesinden taviz vererek kârlarını arttırmaya eğilim gösterecektir. Şebeke suyu hizmetlerinde hizmet seviyesi ve kalite ölçütlerinin doğrudan toplum sağlığı ile ilgili olması nedeniyle bu tür davranışların engellenmesi gerekmektedir. Bunun için kaliteyi arttırmaya ya da muhafaza etmeye yönelik çalışmalardan kaynaklanan maliyetlerin fiyata yansıtılmasına olanak sağlayan politikalar izlenmelidir.

Regülasyon kapsamında teşebbüslerin üstlendikleri hizmeti eksiksiz yerine getirebilmek için gereken yatırımları yapıp yapmadıkları da regülatör tarafından izlenmektedir. Bazı hizmet sözleşmelerinde yatırımın nitelik ve niceliği açıkça ifade edilmektedir. Regülasyon otoritesi kapasite artırımına yönelik yatırımları ve yenileme yatırımlarına yönelik verileri düzenli olarak izlemektedir. Böylece hizmetin sürdürülebilirliğinin sağlanıp sağlanmadığı kontrol edilmekte anılan yatırımların etkinliği değerlendirilerek, maliyet değişimleri kontrol altında tutulmaktadır.

TÜRKİYE'DE ŞEBEKE SUYU HİZMETİ

Su Kaynakları

Türkiye 25 adet havzaya ayrılmıştır. Havzaların ortalama yıllık toplam akışları 186 milyar metreküptür. Havza verimleri birbirlerinden farklı olup, Fırat ve Dicle havzalarının toplam ülke potansiyelinin yaklaşık %28,5'ine sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye'nin yağış rejimi mevsimlere ve bölgelere göre büyük farklılıklar göstermekle birlikte ortalama rakamlarla yıllık yağış miktarı 643 mm seviyesindedir. Bu rakam yıllık 501 milyar metreküp suya karşılık gelmektedir. Türkiye'nin toplam yenilenebilir tatlı su potansiyeli brüt 234 milyar metreküp seviyesinde gerçekleşmektedir.

Yukarıda yer verilen verilerden hareketle kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı 1500 m³ olarak hesaplanmaktadır. Bu rakam Türkiye'nin, genel kanının aksine, su zengini bir ülke olmadığına, DSI'nin esas aldığı ölçülere göre su azlığı yaşamakta olduğuna işaret etmektedir. Üstelik 2030 yılı itibariyle kişi başına kullanılabilir su miktarının 1000 m³ seviyesine gerileyeceği öngörülmektedir. Üstelik bu öngörü kaynakların 25 yıl sonrasına tahrip edilmeden aktarılacağı varsayımına dayandırılmaktadır.²⁶

Bu durumda, anılan tarih itibariyle Türkiye'nin su fakiri ülke konumuna gelmesi beklenmektedir. Daha önce işaret edildiği üzere söz konusu eşik, Birleşmiş Milletler tarafından yaşamın ve tarımsal üretimin sürdürülmesini güçleştiren tehlikeli bir sınır olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla ülkemizin çok ciddi sorunlarla karşılaşması kaçınılmaz görünmektedir. Aşağıdaki tabloda bazı ülkeler ve kıtalar itibariyle kişi başına kullanılabilir su potansiyeli rakamları serimlenmektedir.

Bazı Ülke ve Kıtaların Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Potansiyeli

Ülkeler	Su Miktarı (metreküp/kişi)
Irak	2020
Lübnan	1300
Türkiye	1500
Suriye	1200
Asya Ortalaması	3000
Batı Avrupa Ortalaması	5000

²⁶ DSI 2006 Faaliyet Raporu

Afrika Ortalaması	7000
Güney Amerika Ortalaması	230000
Dünya Ortalaması	7600

DSİ rakamlarına göre²⁷ 2003 yılı itibariyle 29,6 milyar m³ su tarımsal sulamada, 6,2 milyar m³ su sanayide ve 4,3 milyar m³ su da şebeke hizmetlerinde olmak üzere toplam 40,1 milyar m³ su tüketildiği hesaplanmaktadır. Söz konusu rakamlar toplam su tüketiminin %74'ünün tarımsal sulama, %15'inin sanayi, kalan %11'inin ise şebeke suyu hizmetinde kullanıldığını göstermektedir. Rakamların işaret ettiği bir diğer önemli husus, anılan tarih itibariyle kullanılabilir toplam potansiyelimiz olan 112 milyar m³ suyun ancak 1/3'ünün tüketime sunulabildiğini göstermektedir.

DSİ, 2030 yılı itibariyle, su potansiyelinin tümünün kullanılmasını amaçlamaktadır. Buna göre gerekli yatırımların gerçekleştirildiği varsayımıyla, anılan tarih itibariyle, 720 milyar m³ su tarımsal sulamada, 22 milyar m³ su sanayide ve 18 milyar metreküp su ise şebeke hizmetinde kullanılacaktır. Bu durumda, potansiyelin tümünün kullanılması sonucunda toplam tüketimin %65'i tarımsal sulamada, %20'si sanayide ve %15'i şebeke hizmetinde kullanılacaktır.²⁸

Şebeke Suyu Hizmetinden Faydalanma

TÜİK rakamları²⁹, yıllar içinde şebeke suyu hizmetinden yararlanan nüfus sayısının giderek arttığını göstermektedir. 2004 yılı rakamlarıyla, içme suyundan faydalanan belediye nüfusunun toplam belediye nüfusu içindeki payının %99, toplam nüfus içindeki payının ise %78 rakamına ulaştığı görülmektedir. Söz konusu oran iller bazında incelendiğinde bir iki istisna dışında ortalama değerden büyük sapmalar gözlenmemektedir.

2004 yılı rakamlarıyla kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan belediye nüfusunun toplam belediye nüfusu içindeki payı %86, toplam nüfus içindeki payı ise %68'dir. İller bazında hizmetten faydalanan nüfusun toplam belediye nüfusu içindeki payları %39-%100 arasında, içme suyu oranlarına göre daha geniş bir aralıkta değişmektedir. Aynı yıl itibariyle atık su arıtma tesisi ile hizmet verilen belediye nüfusunun toplam belediye nüfusu içindeki payı %42, toplam nüfus içindeki payı ise %34 düzeyindedir.³⁰ Bu rakam OECD ortalaması olan %64'ün bir hayli gerisindedir.

²⁷ DSİ 2006 Faaliyet Raporu

²⁸ DSİ 2006 Faaliyet Raporu

²⁹ TÜİK Çevre Veri Bankası

³⁰ TÜİK Çevre Veri Bankası

Şebeke suyu hizmeti bakımından ön plana çıkan sorunlar, belediyelerin karşı karşıya bulunduğu finansman sorunu, yüksek kayıp-kaçak oranları, plansız şehirleşme ve bazı yerleşim yerlerinin yeterli su kaynaklarına uzak mesafede kurulmuş olmasıdır.

Hukuki ve İdari Çerçeve

Türkiye’de genelde tüm su hizmetlerinin yürütülmesinde özelde şebeke suyu hizmetinin sunumunda parçalı bir idari ve hukuki yapılanma dikkat çekmektedir. Şebeke suyu hizmetinin her bir alt hizmet birimiyle ilgili olarak farklı kurumlar çok sayıda birincil veya ikincil mevzuat düzenlemesi kapsamında görevlendirilmiştir. Anılan düzenlemeler ile suyun temini, finansmanı, kalite denetimi, izleme ve denetimi gibi işlevler farklı kanun ve ikincil mevzuat düzenlemelerine tâbi kılınmış ve söz konusu işlevlerin gerçekleştirilmesi amacıyla farklı kurum ve kuruluşlar görevlendirilmiştir. Genel olarak anılan düzenlemelerin karmaşık ve dağınıklığı göze çarpmaktadır.

Genel olarak, Çevre Bakanlığı’nın su hizmetlerinin çevresel dışsallıklarının denetimini üstlendiği ve çevre politikasının uygulanması ve geliştirilmesi konusunda koordinatör konumunda bulunduğu, DSİ’nin su kaynakları yönetiminin sorumluluğunu üstlendiği, bu bağlamda su kaynaklarına yönelik inceleme, planlama, tasarım, yapım ve işletme işlevlerini gerçekleştirmekle görevli kılındığı, Sağlık Bakanlığı’nın su hizmetlerinin kamu sağlığı ile ilgili dışsallıklarını denetlediği ifade edilmektedir. Bunların dışında Tarım Bakanlığı ve İller Bankası’na da bazı işlevler yüklenmektedir.

Öte yandan anılan işlevlerden bazılarının yerine getirilmesi görevinin birden fazla idareye verildiği gözlenmektedir. Örneğin su kaynaklarının kirletilmesini önlemek görevi 167 sayılı Kanun ile DSİ’ne 2560 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir. Yine nüfusu 100. 0000 den büyük olan şehirlere su temini 1053 sayılı Kanun ile DSİ’ne, 5393, 5216 ve 2560 sayılı Kanunlar ile Belediyelere tevdi edilmiştir.

Çalışmanın konusu bakımından önem taşıyan, şebeke suyu hizmetinin yönetimi ve konunun ekonomik boyutuna gelince, bu alanda 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve 6200 sayılı DSİ Kuruluş Kanunu, 3305 sayılı Kanun ve 4759 sayılı İller Bankası Kanunu kapsamında çeşitli hükümler yürürlük taşımaktadır.

Şebeke suyu hizmetlerinin yönetimi ve işletilmesi konularında yetki belediyelere tanınmıştır. Belediyeler söz konusu yetkiyi Danıştay’ın görüşü ve

İçişleri Bakanlığı'nın izni ile imtiyaz sözleşmeleri akdetmek suretiyle özel teşebbüslere devredebilmektedir. Tarife ve fiyat tespiti yetkisi belediyelere verilmiştir. Tarifelerin tespitinde ekonomik yaklaşım ön planda tutulmaktadır. Bununla birlikte söz konusu yetkinin sözleşme ile özel kesime devredilip devredilemeyeceği hususu tartışmaya açıktır.

TÜRKİYE'DE ŞEBEKE SUYU HİZMETİNDE ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

Özel Sektör Katılımını Tetikleyen Nedenler

Bunlardan birincisi kıtlık seviyesine gerileyeceği savlanan mevcut su potansiyeli ve küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliğidir. Daha önce ifade edildiği gibi hâlihazırda 1500 m³ olan kişi başına kullanılabilir su potansiyelinin 2030 yılında 1000 m³ sınırına gerileyeceği öngörülmektedir. Üstelik yüzey ve yeraltı su kaynaklarından çekilen su miktarında hızlı bir artış gözlenmekte, su potansiyelini aşan havza sayısı ise giderek artmaktadır.

Mevcut olumsuz tabloyu pekiştiren bir diğer gelişme ise küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliğidir. İklim Değişikliği koordinasyon Kurulunun, iklim değişikliğinin etkilerinin araştırılmasına yönelik raporunda³¹ uzun süreli ortalamanın çok altındaki yağış koşullarına bağlı meteorolojik kuraklıkların bir sonucu olarak, Türkiye'de tarımsal ve hidrolojik kuraklıklar da ortaya çıktığı vurgulanmaktadır.

Anılan Raporda, küresel ısınma ile birlikte su kaynaklarının zayıflaması, orman yangınları, kuraklık, çölleşme ve yağış rejiminde yüksek değişkenlik artışı ile bunlara bağlı ekolojik bozulmaların ortaya çıkacağı dile getirilen öngörüler arasındadır. Su kaynaklarında ortaya çıkacak sorunlar ile birlikte, içme suyu ve tarımsal su gereksinimi artacak, kuraklık ve ısı değişkenliğine bağlı enfeksiyon sayısında artışlar gerçekleşecektir.

Özel sektör katılımını tetikleyen bir diğer etmen zayıf yönetim kapasitesidir. Daha önce vurgulandığı üzere, su kaynakları yönetiminin en zayıf noktası hukuki ve idari yapıdaki dağınıklık ve eşgüdüm eksikliğidir. Bu nokta AB ilerleme raporlarının yanı sıra DPT'nin 8 ve 9. Kalkınma planlarında ve su ile

³¹ İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu, İklim Değişikliği Etkilerinin Araştırılması Çalışma Grubu Güncellenmiş Rapor, (Ankara Nisan 2006)

ilgili birçok çalışmada sıklıkla vurgulanmaktadır. Zayıf yönetimin bir diğer göstergesi de ortalama %50'lerde seyreden kayıp-kaçak oranıdır.

Finansman kısıtı sorunu da hizmetin özel sektör katılımına açılmasına yol açan nedenler arasındadır. Sadece AB müktesebatına uyum ve DSİ'nin mevcut projelerini tamamlaması için ihtiyaç duyulan rakamlar sırasıyla 37,5 milyar Euro ve 22 milyar ABD Doları seviyesindedir.³²

Üstelik DSİ 2006 Faaliyet Raporunda vurgulandığı üzere, toplam yatırımlar içinde önemli bir paya sahip olan dış kredi kaynaklarının 2003 yılından itibaren bütçe tavanı içine alınması ve yıl içinde krediden ek ödenek olanağının kısıtlanması nedeniyle bazı projelerde ödenek sıkıntısı ortaya çıkmıştır. Şebeke suyu hizmetlerine yapılan toplam yatırımlar ise son yıllarda yıllık yaklaşık rakamlarla 800-900 milyon YTL arasında değişmektedir.³³ Belediyelerin yaptığı yatırımlarla yaklaşık 1 milyar YTL seviyesine ulaşmasına karşın bu rakamın finansman ihtiyacını karşılaması güçtür.

Özel Sektör Katılımı Deneyimleri

Şebeke suyu hizmetinin bir bütün olarak özel sektör katılımı modelleriyle devrine ilişkin iki önemli örnek mevcuttur. Bunlar Yap-İşlet-Devret modeli ile gerçekleştirilen İzmit Su Projesi ile hizmet sözleşmesi ile gerçekleştirilen Antalya Su projesidir. Söz konusu örnekleri incelemek yerinde olacaktır.³⁴

Antalya Örneği

Antalya, 1993 yılında büyükşehir belediyesi statüsünü elde etmiştir. Bu tarihten önce su ve atık su hizmetleri belediye bünyesinde çalışan bir müdürlük tarafından (ASO) yürütülmekteydi. Büyükşehir belediyesi statüsünün kazanılmasını takiben 1994 yılında Antalya Su ve Atık Su İdaresi (ASAT) kurulmuştur. ASAT, 1995 yılında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (UİKB) ile 100 milyon ABD Doları tutarında bir kredi sözleşmesi imzalamıştır. Anılan anlaşma uyarınca Antalya'da su ve atık su hizmetlerinin işletmeciliği uluslararası ihaleye çıkarılmış ve anılan hizmetler 1.1.1997 tarihinden başlamak üzere on yıllık bir süreyi kapsamak üzere Suez'e devredilmiştir.

Hizmetlerin özelleştirilmesini hüküm altına alan anlaşma, hizmetlerin fiyatlandırılması konusunu ayrıca düzenlemiş, böylece elde edilecek kâr seviyesini garanti altına almıştır. Bu çerçevede belirlenecek tarifelerde ASAT'ın işletme

³² DSİ 2006 Faaliyet Raporu

³³ DPT, Sektörlere Göre Kamu Yatırımları verilerinden derlenmiştir.

³⁴ Antalya ve İzmit örneklerine ilişkin tüm veri ve bilgiler Gökdemir 2006'dan elde edilmiştir. Aksi halde ilgili kaynağa atıfta bulunulacaktır.

giderleri, özel işleticilerin harcamaları, diğer şirket giderleri, geleceğe yönelik yatırım programı için katkı payı ve borç geri ödemeleri toplamını karşılayacak bir fiyatlandırma politikası benimsenecektir.

Hizmet devrine ilişkin sözleşme 2002 yılının Mayıs ayı itibariyle feshedilmiş, 2 Haziran 2002 tarihi itibariyle Antalya su ve atık su hizmetleri yeniden ASAT tarafından yürütülmeye başlamıştır. Öte yandan anılan taraflar arasındaki anlaşmazlıkların çözümü amacıyla uluslararası tahkime başvurulmuştur. Tahkim süreci henüz tamamlanmamıştır. Dolayısıyla Antalya’da su ve atık su hizmetleri altı yıl boyunca özel teşebbüs eliyle yürütülmüştür.

Fiyat hareketleri incelendiğinde, 1997 ve 1998 yılları arasında %600 seviyesine ulaşan anormal fiyat artışları gözlenmektedir. Öte yandan hizmetlerin tekrar kamulaştırıldığı 2003 ve 2004 yıllarında fiyatlarda herhangi bir artış gerçekleşmemiş, aksine fiyatlarda düşüşler gerçekleştirilmiştir.

Ortalama fiyat artış oranları mercek altına alındığında ASO dönemi ortalama fiyat artış oranları; meskenler bakımından en düşük tarife aralığında %78, en yüksek tarife aralığında %99.8 iken, ticarethaneler bakımından bu rakamlar sırasıyla %66.8 ve %95.6 olarak gerçekleşmiştir. ASAT döneminde ise, 2003 yılına kadar ortalama fiyat artış oranları; meskenler bakımından en düşük tarife aralığında %100.5, en yüksek tarife aralığında %79.8 iken, ticarethaneler bakımından bu rakamlar sırasıyla; %92.7 ve %110.5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bu rakamlar dikkate alındığında hizmetin özel sektör eliyle verildiği dönemde fiyat artış oranlarının, meskenler bakımından en düşük tarife aralığında ASO fiyatlarından 12 puan yüksek iken, en yüksek tarife aralığında 20 puan düşük gerçekleştiği görülmektedir. Buna karşın aynı dönemde ticarethaneler dikkate alındığında, ASAT fiyatlarının en düşük tarife aralığında ASO’nun 25 puan üzerinde, en yüksek tarife aralığında ise 15 puan üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Sonuç olarak ASO fiyatları ile serbestleşme dönemi fiyatları arasında büyük farkların bulunmadığı görülmektedir. Ancak bu değerlendirmenin daha sağlıklı bir zemine oturtulabilmesi için, söz konusu dönemlere ilişkin enflasyon rakamları da dikkate alınmalı, enflasyondan arındırılmış fiyat artış oranları karşılaştırılmalıdır.

DİE’nin verilerine göre, serbestleşme öncesinde yani, ASO döneminde, incelenen zaman aralığında yıllık TÜFE ortalaması %82 iken, ASAT döneminde incelenen zaman aralığında (1996-2002) yıllık TÜFE ortalaması %65 seviyesinde gerçekleşmiştir. Anılan enflasyon oranları dikkate alındığında enflasyondan arındırılmış ortalama fiyat artış oranları ASO dönemi için meskenler

ve ticarethaneler bakımından en düşük ve en yüksek tarife aralığında sırasıyla; -%3.4, %17.8, -%15.2 ve %13.6 iken, ASAT dönemi için bu rakamlar sırasıyla %35.5, %14.8, %22.7 ve %45.5 olarak ortaya çıkmıştır.

Enflasyondan arındırılmış rakamlar, serbestleşme sonrasında gerek meskenler gerek ticarethaneler bakımından düşük tarife aralığına ilişkin fiyatlar arasında büyük farklar ortaya koymaktadır. Bununla birlikte meskenlere uygulanan en yüksek tarife aralığına ilişkin fiyatlarda anlamlı bir farklılık görülmezken, ticarethaneler bakımından yaklaşık 30 puanlık fark göze çarpmaktadır. Genel olarak serbestleşme sonrası dönemde fiyat artış oranlarının ASO dönemine oranla çok daha yüksek bir seviyede belirlendiği ifade edilebilecektir.

Öte yandan su fiyatları ayın dönemde İSKİ tarafından İstanbul'da uygulanan fiyatlarla karşılaştırıldığında, ASAT fiyatlarının hizmetin özel sektör eliyle yürütüldüğü 2003 yılına kadar İSKİ'nin üzerinde seyrettiği, hizmetin kamulaştırılması ile birlikte, görece düşük artış oranları neticesinde İSKİ'nin gerisine düştüğü görülmektedir. Hizmet kalitesi bakımından da özel kesim döneminde gözle görülür bir iyileşme sağlanmadığı ileri sürülmektedir.³⁵

İzmit Örneği

İzmit Su Projesi 3996 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ilk YİD projesi olma özelliği taşımaktadır. Söz konusu proje 1995 yılında İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB) ile Thames Water, Gama ve Gürış tarafından oluşturulan konsorsiyum (yükleniciler) arasında imzalanan Uygulama ve Su Satış Anlaşması kapsamında yürürlüğe girmiştir. Anlaşma çerçevesinde projenin toplam yatırım maliyeti 891 milyar ABD Doları olarak belirlenmiştir.

Öngörülen yatırım tutarının yaklaşık 760 milyon Doları çeşitli bankalar arasında kurulan konsorsiyumdan temin edilmiştir. Projenin yüklenicileri ise, ilgili Bakanlar Kurulu Kararında en az öz sermaye oranının %20 olarak belirlenmesine karşın ancak %15 oranında sermaye katkısında bulunmuştur.

Projenin başlangıcında üretilen suyun 2/3'ünün İstanbul Büyükşehir Belediyesine (İSBB) satılması öngörülmesine karşın İSBB yüksek fiyat gerekçesi ile su satın almaktan kaçınmıştır. Ancak söz konusu su Hazine garantili sözleşmede yer alan al-veya öde hükmü kapsamında satın alınmaya devam etmiş, fazla su dereye akıtılmıştır.

³⁵ TODAİE, Su Hizmetleri Yönetimi: Antalya İncelemesi, TODAİE No:299, (Ankara, Aralık 1999)

Konuya ilişkin olarak hazırlanan Sayıştay Raporunda; 1999 yılında 55 milyon, 2000 yılında 96 milyon metreküp olmak üzere iki yıl içinde toplam 151 milyon metreküp su alındığı, 1999 yılında alınan suyun satışından 6 trilyon civarında gelir elde edildiği, bu rakamın 14 milyon ABD dolarına tekabül ettiği, garantör sıfatıyla Hazine Müsteşarlığı tarafından satın alınan su için ödenen bedelin 150 milyon dolar olarak gerçekleştiği, bu rakamdan hareketle suyun birim metreküp fiyatının yaklaşık 4 dolara karşılık geldiği, bu durumda toplam maliyetin sadece %6'lık kısmının abonelere su satışından sağlanabildiği, bu oranın 2000 yılında %2.5 seviyesine gerilediği ifade edilmektedir.³⁶ Bu rakam aynı tarihlerde diğer belediyelerde uygulanan rakamların yaklaşık üç katına karşılık gelmektedir.

Aynı raporda, projenin diğer bölgelerde gerçekleştirilen çeşitli emsal projelere oranla 3-9 kat daha yüksek maliyetle gerçekleştirildiği, bir mühendislik firması tarafından yapılan maliyet analizine göre ise olması gerekenden on kat daha yüksek maliyete gerçekleştirildiği ifade edilmektedir. Fiyat ise doğrudan maliyetlere endekslenmediğinden anılan yüksek birim fiyatlar ortaya çıkmıştır.

Genel olarak iyi tasarlanamamış olan projenin yükünün önemli bir kısmının hazine dolayısıyla vergi mükellefleri tarafından karşılandığı görülmektedir. Bu noktada sözleşme tasarımına ilişkin bir dizi tespitte bulunmak, söz konusu hataları tekrarlamamak bakımından yerinde olacaktır:

- 15 yıllı sınırlanan sözleşme süresi bir YİD sözleşmesine göre oldukça kısadır. Süreninin kısıllığı, yüksek maliyetlerle birlikte aşırı birim fiyat sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur.
- İlgili idari otoriteler arasındaki eşgüdüm eksikliği dikkat çekicidir. İBB, İSBB'nin su satın alacağı konusunda taahhütte bulunduğunu ifade etmekte, İSBB ise bu iddiayı reddetmektedir. Nitekim üretilen suyun kimin tarafından satın alınacağı konusundaki tartışma yıllar içinde devam etmiştir.
- Birim fiyatın maliyetlere endekslenmesi ciddi bir hata olarak değerlendirilebilir. İlke olarak iyi tasarlanmış YİD uygulamalarında fiyat, rekabetçi ihale yöntemi içinde, maliyetlerden bağımsız olarak belirlenir. Böylece teşebbüsler yatırım ve işletme maliyetleri aşağıya indirmek yönünde güdülenmektedir. Ancak İzmit Su Projesinde rekabetçi ihale yöntemi kullanılmamıştır.

³⁶ Sayıştay, YİD Modeli ile Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temin Projesi Hakkında Sayıştay Raporu, (Ankara 2002), www.sayistay.gov.tr

- Risk analizi ve değerlendirmesi etkin bir biçimde yapılamamıştır. Ekonomik risk bütünüyle kamu otoritesi tarafından üstlenilmiştir. Ancak bu açıdan projenin zamanlaması kötüdür. Zira anılan tarihin hemen öncesinde ciddi bir makroekonomik kriz ve buna bağlı devalüasyon yaşanmış ve IMF ile bir stand by anlaşması akdedilmiştir. Sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihte anılan krizin etkisi tamamıyla atlatılamamıştır, bir diğer ifadeyle devalüasyon riski devam etmekteydi. Bu duruma karşın al-veya öde hükmü içeren hazine garantili sözleşmede fiyat, ABD Doları bazında belirlenen maliyetlere endekslenmiştir.

SONUÇ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, suyun sanılanın aksine sınırsız bir kaynak olmadığı, birçok bölgede gerek miktar gerek kalite bazında su sorunlarının var olduğu ve nüfus, sanayileşme, şehirleşme ve iklim değişikliği gibi olguların bu sorunların ağırlığını arttırdığı, buna bağlı olarak içme suyu temini ve atık suyun işlenmesi gibi su hizmetlerin sunumunda sıkıntıların ortaya çıktığı, küresel ölçüde etkisini gösteren bu sıkıntıların çok ciddi çevre ve sağlık sorunları ortaya çıkardığı, yanı sıra ekonomik kalkınmayı olumsuz yönde etkilediği sonuçlarına ulaşılmaktadır.

Küresel su krizi olgusu ile birlikte özellikle şebeke suyu hizmetleri özelinde bazı önemli öneri ve tartışmalar gündeme gelmiştir. Bunlardan birincisi uzun yıllar bir kamu hizmeti olarak değerlendirilen suyun, sonuç olarak bir kıt kaynak olduğu gerçeğinden hareketle, bir ekonomik mal olarak kabul edilmesi, bir başka ifadeyle piyasa mekanizması içinde fiyatlandırılmasıdır. Dublin İlkeleri kapsamında bu ilkenin küresel ölçekte geçerlilik kazandığı ileri sürülebilir. Bu çerçevede hizmetin sunumunda özel sektöre rol verilmesi seçeneği gündeme gelmektedir.

Özel sektör katılımını tetikleyen diğer nedenler; yüksek finansman gerekliliği, hizmetin kamu otoritesi tarafından sağlandığı örneklerde gözlenen etkinsiz yönetim ve düşük kalite sorunları ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan olumsuz çevre ve sağlık dışsallıklarıdır. Söz konusu seçenek Dünya Bankası ve OECD gibi örgütler tarafından açıkça desteklenmekte, su kaynakları yönetimi ve küresel su krizinin çözümü konusunda büyük çaba gösteren BM cephesinde ise tarafsız bir tutum sergilenmekle birlikte, son dönemde anılan seçeneğe sıklıkla vurgu yapıldığı gözlenmektedir.

Özel sektör katılımı uygulamalarının, özellikle 1990’larda hız kazandığı görülmektedir. Uygulamada iki yöntemin ön plana çıkmaktadır. Özel sektör katılımı modelleri içinde uzun dönemli imtiyaz ve YİD gibi sözleşme tiplerinin ağırlıklı tercih edildiği görülmektedir. Bununla birlikte İngiltere ve sınırlı ölçüde Şili ve ABD’de altyapı mülkiyetinin devrini de içeren özelleştirme yöntemi uygulama alanı bulmuştur.

Enerji, telekomünikasyon, ulaşım gibi altyapı hizmetleri arasında görece en düşük yatırımın şebeke suyu hizmetleri alanında gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Konu ile ilgili ampirik çalışmalarda düşük yatırım olgusunun, rekabete dayalı piyasa yapısının kurulamaması, zayıf regülasyon kapasitesi, hizmet yükümlülüğünün devrini öngören sözleşmelerde, sözleşmenin akdinden sonra değişikliğe gidilmesi veya sözleşmede yer alan yükümlülüklerin ertelenmesi ve çoğu çokuluslu şirket profesyonelleri ile kamu görevlileri arasındaki bilgi asimetrisinden kaynaklandığı ileri sürülen ortak görüşlerdir.

Ülke uygulamalarının sonuçları dikkate alındığında hem olumlu hem de olumsuz sonuçlar doğuran örneklerin var olduğu görülmektedir. Hatta aynı ülke içinde farklı bölgelere yönelik uygulamaların taban tabana zıt sonuçlar verdiğini gözlemek mümkündür. Bu da başarının büyük ölçüde kullanılan yöntem ve sözleşme tasarımına bağlı olduğunu göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkeler bakımından özel sektör katılımı uygulamaları sonucunda, genel olarak hizmetten yararlanma oranı, üretim miktarı, hizmet kalitesi verimlilik ve çevre dışsallıkları alanlarında olumlu ilerleme kaydedildiği, buna karşın örneklerin çoğunda hizmetin özel kesim tarafından sunulmaya başlanmasından sonra fiyatların yükseldiği, bazı örneklerde ise bu yükselişin aşırı boyutlara ulaştığı gözlenmektedir.

Özel sektör katılımı sonrasında fiyatların artması, özellikle ortalama gelirin düşük olduğu bazı gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde toplumsal başkaldırıya neden olmuş, bu tepki politik baskıyı beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak çok sayıda sözleşme ya kamu otoritesi ya da özel kesim tarafından sona erdirilmiştir. Bu gibi olumsuz çok sayıda örnek önde gelen küresel şirketlerin gelişmekte olan ülkelere sistemli bir biçimde çekilmeye sevk etmiştir.

Hizmetin sunumunda özel sektör katılımının sağlanması bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Bunlardan birincisi, şebeke suyu hizmetinin içme suyu dağıtımı ve atık suyun toplanması işlevlerinin doğal tekel niteliği taşıması, dolayısıyla rekabetin tesis edilmesinin güçlüğü, anılan nedenle uygun bir iktisadi regülasyon rejiminin kurulması, iktisadi regülasyon ile çevre ve sağlık regülasyonları arasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümünün gerçekleştirileceği etkin eşgüdüm mekanizmalarının teşekkülü ve özel sektör

katılımıyla birlikte günümüzde temel bir insan hakkı olarak görülmeye başlanan suya erişim hakkının, düşük gelirli hane halkları bakımından kısıtlanması riskidir.

Rekabetin tesisi için kullanılabilecek yöntemler, yapısal ayrışma, pazar için rekabet ve pazarda rekabet olarak sıralanabilir. Yapısal ayrışma şebeke suyu hizmetinin birbiriyle dikey bütünleşik olan alt hizmetlerin ayrıştırılması ve bunlar içinde doğal tekel niteliği taşımayanların rekabete açılması, pazar için rekabet, potansiyel teşebbüslerin, işletme hakkını elde edilmek amacıyla yarışmasını, pazarda rekabet ise doğal tekel niteliği gösteren iletim, dağıtım ve atık su toplanması gibi alt hizmet alanlarında şebekenin belirli koşullar altında rakiplere kullandırılması ile rekabetin tesisini ifade etmektedir. Rekabetin tesisi akımından kritik önem taşıyan pazarda rekabet, etkili bir regülasyon ve rekabet hukuku rejimi altında olumlu sonuçlar verebilecektir.

Regülasyon ihtiyacı üç alanda kendini göstermektedir. Bunlar tekelci fiyatlamayı engellemek üzere iktisadi regülasyon, çevresel negatif dışsallıkları en az düzeye indirmek üzere çevre regülasyonu ve insan sağlığını tehdit eden alt hizmet unsurlarının kalite düzeyini arttırmak üzere sağlık regülasyonudur. Söz konusu regülasyonların farklı amaçlara yönelmeleri nedeniyle bazen çatışma çıkabilmektedir. Örneğin iktisadi regülasyonun amacı fiyatların düşürülmesi amacıyla maliyetlerin baskılanması iken, diğer regülasyonlar çevre ve sağlık standartlarının geliştirilmesi amacıyla daha çok yatırım ve buna bağlı maliyet artışlarına neden olabilmektedir. Burada önemli olan söz konusu amaçlar arasında dengenin kurulmasıdır. Bunun gerçekleştirilmesi ise ilgili otoriteler arasında kurulacak eşgüdüm mekanizmalarına bağlı olacaktır.

İktisadi regülasyon, tavan fiyat, getiri oranı ya da mukayeseli rekabet gibi yöntemlerle bağımsız otoriteler eliyle yürütülebileceği gibi regülasyon işlevi bizatihi sözleşme hükümleriyle gerçekleştirilebilmekte, bazı uygulamalarda ise bu iki model bir arada kullanılmaktadır. Bunlardan ilki dinamik sürece uyum sağlanması bakımından tercih edilmekle birlikte sözleşme özgürlüğünü sınırlandırmaktadır. İkincisi ise sözleşmeye geniş hareket alanı tanımakla birlikte dinamik gelişmelere uyarlanma konusunda yetersiz kalmaktadır. Bu sorun sözleşmenin değiştirilmesi ile giderilebilecek gibi görünse de, uygulamada sıklıkla başvuru bu olgunun olumsuz sonuçlara yol açtığı bilinmektedir. Üçüncü seçenek kapsamında anılan yöntemlerin bir arada kullanılmasından kaynaklanan sorunlarla karşılaşılması muhtemeldir.

Türkiye'nin konumu incelendiğinde, su kaynakları bakımından olumsuz bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Günümüzde yaklaşık 500 m³ olan kişi başına tüketilen fiili su miktarının, kaynakları etkin kullanımı ve tüm su potansiyelimizin değerlendirildiği varsayımı altında 2030 yılında, ancak fakirlik sınır olan 1000 m³

seviyesine ulaşabilecektir. Lâkin gerek su kaynaklarının hızla yıpratılması, gerek küresel ısınma nedeniyle ortaya çıkan olumsuz tablo ve gerekse su potansiyelimizin tümünün kullanımını mümkün kılacak finansman ihtiyacının karşılanmasındaki güçlükler, söz konusu rakama ulaşılabilmesini güçleştiren unsurlar olarak görülmektedir.

Su kullanımı bakımından, içme suyuna erişim rakamları birçok gelişmekte olan ülkeye oranla iyi durumda bulunsa da gelişmiş ülkelerin seviyesini yakalayamamış durumdadır. Kanalizasyon ve işleme tesislerine erişim bakımından ise tatminkâr oranların elde edilemediği görülmektedir. Öte yandan, hukuki ve idari yapıdaki sorunlar, etkinsiz yönetim, finansman sıkıntısı gibi sorunlar, düşük su potansiyeli ile birlikte özel sektör katılımını tetikleyen nedenler olarak değerlendirilebilecektir.

Türkiye’de özel sektör katılımı uygulamalarının olumlu sonuçlar verdiğini ileri sürmek güçtür. Mevcut deneyimlerin ortaya koyduğu temel sorunlar; özel sektör katılımı için gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin yapılamamış olması, kurumlar arasında eşgüdüm eksikliği, sözleşme tasarımı başarı, sözleşme öncesinde gerekli risk ve performans değerlendirmelerinin yapılamamış olması olarak sıralanabilecektir. Aşağıda özel sektör katılımı ile başarılı sonuçlar alınabilmesini temin edebileceği düşünülen bir dizi öneri sıralanmaktadır:

- Su hizmetleri ile ilgili parçalı yapı arz eden idari ve hukuki çerçeve gözden geçirilmeli, temel ilkeleri belirleyen bir çerçeve su yasası çıkarılmalı, ilgili kurumların yetki ve sorumluluk alanları netleştirilmeli ve gerekli eşgüdüm mekanizmaları kurulmalıdır
- Özel sektör katılımı ile ilgili hukuki mevzuat çıkarılmalıdır. Söz konusu düzenlemeler 60. Hükümet programında yer alan genel çerçeve düzenlemenin içinde yer alabileceği gibi şebeke suyu hizmetine özgü ayrı bir kanun içinde de yer alabilir. Ancak her iki halde su hizmetlerinin, kendisini diğer altyapı hizmetlerinden ayıran özgül nitelikleri dikkate alınmalıdır. Anılan düzenleme kapsamında mevcut kanunlar içinde yer alan su fiyatının tespiti, hizmetin sözleşme yoluyla özel kesime devri mekanizmaları gibi konulara netlik kazandırılmalıdır.
- Anayasal engeller, kamuoyunun psikolojik tepkileri ve fiziki sınırlandırmalar göz önüne alındığında özel sektör katılımı ile ilgili uygun yöntemin, özellikle finansman ihtiyacı da dikkate alındığında uzun vadeli kiralama, imtiyaz ve YİD ve türev sözleşmeleri olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte ilk aşamada İmtiyaz ya da YİD Sözleşmelerinin yerine daha kısa süreli olan ancak özellikle yerel kamu otoritelerine ve özel sektör teşebbüslerine deneyim kazanma ve

sistemi tanıma şansı veren daha dar kapsamlı yönetim, hizmet, kiralama sözleşmesi gibi yöntemlerin tercih edilmesi, ileriki aşamalarda ise yukarıda zikredilen YID ve İmtiyaz Sözleşmeleri gibi daha geniş kapsamlı sözleşmelere başvurulmasının daha etkili sonuçlar doğurabileceği düşünülmektedir. Nitekim dünyada bu şekilde uygulanarak başarılı sonuçlar vermiş örnekler bulunmaktadır. Öte yandan hizmet devri noktasında pazar için rekabet anlayışına uygun olarak rekabetçi ihale yöntemi kullanılmalıdır.

- Belediyelere mevcut hukuki düzenlemeler kapsamında olduğu gibi sözleşme ile hizmet devri yetkisinin tanınması durumunda, yerel yönetimler ile bu alanda faaliyet gösteren uluslar arası firmalar arasındaki bilgi asimetrisi dikkate alınarak, muhakkak surette sürece katılarak belediyeyi teknik, hukuki ve iktisadi yönlerden destekleyecek ve sözleşme tasarımı katkıda bulunacak ya da onaylayacak bir yapılanmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Hâlihazırda DSİ, İller Bankası, Hazine müsteşarlığı gibi kurumlar bu işlevi üstlenebilecektir.
- Sözleşme yöntemine bağlı olarak kullanılabilecek regülasyon seçenekleri muhtelifdir. Kanımızca en uygun yöntem iktisadi, çevre ve sağlık regülasyonlarının farklı kurumlar tarafından yürütülmesidir. İktisadi regülasyon kapsamında yukarıda anılan tavan fiyat, getiri oranı vb. yöntemlerinin tercih edilmesi halinde bağımsız bir idari otoritenin kurulması uygun olacaktır. Diğer seçenek kapsamında, yani regülasyonun sözleşme tarafından yapılması durumunda denetim, bir bağımsız idari otorite tarafından yapılabileceği gibi, bizzat sözleşmenin tarafı olan belediye ile birlikte bu konuda uzman bir kuruluş, yani DSİ tarafından yapılabilecektir. Ancak bu noktada DSİ'nin örgüt yapısında gerekli düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.
- Özel sektör katılımı öncesinde rekabetin mümkün olduğu ölçüde tesis edilmesi yöntemin başarılı sonuçlar vermesi bakımından kaçınılmazdır. Bu noktadan hareketle hizmet devri sürecine Rekabet Kurumunun katılımı sağlanmalıdır. Ayrıca hizmet devri sonrasında pazarda rekabeti mümkün kılacak ortak taşıma konusunda Rekabet Kurumu ile ilgili regülatör arasında işbirliği sağlanmalıdır. Anılan mekanizmaların tümü hizmet devri öncesinde kurulmalıdır. Aksi halde bugün elektrik piyasasında yaşanan ve düal yapıdan kaynaklanan sorunlarla karşılaşılması kaçınılmazdır.
- Özel sektör katılımı öncesinde ileride uygulanacak sübvansiyon rejimine ilişkin politika ve ilkeler net bir biçimde ortaya konmalıdır. Aksi halde özel kesim katılımı sonrasında fiyat ve tarife sorunlarının

yaşanması muhtemeldir. Sübvansiyon rejimi mümkün mertebe düşük gelirli hane halklarına odaklanmalı,

- Özel sektör katılımı sonrasında fiyat artışı kaçınılmaz görünmektedir. Bu nedenle kamuoyunda oluşabilecek tepkiler dikkate alınarak sürece sivil toplum örgütlerinin dâhil edilmesi yerinde olacaktır. Nitekim bu yöntem birçok ülkede uygulanmıştır. Sivil toplum örgütlerini temsilcileri veya söz konusu bölge sakinleri tarafından seçilen temsilciler, ihale sürecinin yanı sıra hizmeti üstlenen şirketin yönetim kurullarında da görevlendirilebilir. Böylece kamuoyunda ortaya çıkabilecek şüpheler giderilmiş olabilecektir.