

DOSYA/DERLEME**SU HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE
MODEL ÜLKELER
VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Tayfun ÇINAR*

1. GİRİŞ

İçme ve kullanma suyunun temini, kanalizasyon, atıksuların toplanması ve arıtımı az ya da çok her zaman teknik bir konu olarak görülmesine rağmen bu hizmetlerin nasıl yönetilmesi gerektiği özünde politik bir konudur. Avrupa'da son 30 yıldır politik boyutu giderek daha fazla göz ardı edilen su yönetiminde ekonomik boyut ön plana çıkarılmaktadır. Bu kapsamda su yönetimi birbiriyle kesişen iki eğilimi içeren yeni boyutlar kazanmıştır. Bu boyutlardan ilki su hizmetlerinin sağlanmasında ve yönetiminde "özelleştirme" arayışıdır. İkinci eğilim ise su kalitesindeki düzenleme girişimleri çerçevesinde "suyun Avrupalılaştırılması"dır (Buller, 1996).

Suda "özelleştirme" ve su kalitesinin yükseltilmesi anlamında "suyun Avrupalılaştırılması" birbirinden farklı kulvarlarda gösterilmek istenmesine rağmen birbiriyle kesişmektedir. Bu iki süreç izlenen politikalar sonucu artık birbirinden ayrı düşünülemez hale gelmiştir. Suda kalitenin direktiflerle yükseltilmesi, Avrupa Birliği (AB) politikaları doğrultusunda normların getirilmesi, ülkelerin su ve kanalizasyon alanında yatırım ihtiyacının büyümesine paralel olarak bütçe sınırlılıklarıyla ortaya çıkan yatırım açığına kapatmak amacıyla başvurulmuş kredi mekanizmaları su özelleştirmelerini de beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda "serbest piyasa" ve "rekabet" vurgusu yapılarak suyun ticarileştirilmesi, yüksek kalite suyun özel sektöre sağlanması AB su politikaları çerçevesinde temelde iki farklı model etrafında tartışma konusu olmaktadır. Bu modellerin her ikisi de özünde su hizmetlerinin sağlanması ve işletmesinin özelleştirilmesine dayanan modellerdir. Ancak bu modellerin özelleştirme yöntemleri ve "su yönetimi" biçimleri birbirinden farklıdır.

Modellerden biri, su yönetiminde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunu azaltarak "bölgeselci" bir yaklaşım doğrultusunda su hizmetlerinin merkezi yönetim eliyle topluca özelleştirilmesini içerirken, ikincisi "yerelleştirilmiş" bir su yönetimi kapsamında "özel sektör katılımı" ya da "kamu-özel ortaklıkları" yoluyla su hizmetlerinin özelleştirilmesine dayalıdır. Su yönetim modelleri İngiltere ve Fransa ülke deneyimlerinden türetilmektedir. Bu modellerden birincisinin esin kaynağı olan İngiltere'de suda toplu özelleştirme gerçekleştirilirken aynı zamanda AB çevre politikasının da sıkı takipçisi olunmuştur. Suda ulusal düzeyde düzenleyici mekanizmalardan yoksun ama kamu mülkiyeti çerçevesinde suyu özel şirketlerin işletmesine açan ülke ise Fransa'dır. Bu iki model, suyun Avrupalılaştırılmasında ve AB su yasalarının oluşmasında önemli bir çerçeve oluşturmuştur (Buller, 1996).

Su yönetiminde deregülasyon ve özel sektör katılımı su yönetimi girişimlerinin modelleştirilerek, bu modellerin geliştirmekte olan ya da az gelişmiş devletlere de sunulması arayışı bulunmaktadır. Kamu sektörünü dışlayan bu çabalar bazen devletlerarası ilişkiler düzeyinde ortaya konulurken, daha sıklıkla ise bazı ulus-ötesi aktörler ile bunların öneri ve işbirliği çerçevesinde gündeme gelmektedir (Hall, 2004).

**2. SU HİZMETLERİ YÖNETİMİNDE FARKLI
MODELLERİN GELİŞİMİ**

19. ve 20. yüzyıllar boyunca devletlerin sosyal işlevleri giderek genişleyici yönde olmuştur. 19. yüzyılın sonunda özellikle de 20. yüzyılın başında su temini, atıksu ve atıksu arıtımı ile sulama sistemlerini de kapsayacak şekilde altyapıların sağlanmasında devletler çok kritik rol oynamışlardır. Önceki dönemlerde söz konusu altyapıların bazıları özel girişim tarafından gerçekleştirilmiş bulursa da, bunlar sözü edilen tarihlere geniş ölçüde

*Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

devletleştirilerek ya da beledileştirilerek kamu işletmelerinin denetimine geçmiştir (Weizsacker, 2005).

Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'de 20. yüzyılın başında içme ve kullanma suyu temin sistemleri özel sektör işletmeciliğinden belediye işletmeciliğine dönüştürülmüştür. Daha önceleri özellikle büyük kentlerde ilk meydana getirilen su altyapısı özel sektör tarafından gerçekleştirilmiş olmasına rağmen ilerleyen dönemlerde su hizmetlerinin sağlanması büyük ölçüde kamu kontrolü altına alınmıştır (Davis, 2005).

Günümüzde ise uluslararası kuruluşlarca su yönetim modeli olarak örnek alınabilecek birkaç ülke gösterilmektedir. Bu model ülkelerden ilk akla geleni kuşkusuz İngiltere'dir. İngiltere'de su hizmetlerinin özelleştirilmesi diğer ülkelerden farklı bir seyir izlemiştir. İngiltere deneyiminde 1989 yılında su hizmetlerinin sağlanmasında "toplu özelleştirme" gerçekleştirilmiştir. Bu ülkede su kaynakları belli süreyle elden çıkarılmıştır. İngiltere'de 10 su yönetim bölgesinde imtiyaz devralan su hizmet şirketleri gerçekte birbiriyle yarışmamaktadır. Bunların her biri belli bir havzayı yönetecek şekilde bir hizmet tekeldir.

A. Su Kaynakları Yönetiminde İngiliz Modeli

Birleşik Krallık İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın oluşturduğu bir ülkedir. Birleşik Krallık'ta özel su şirketleri özellikle Londra gibi büyük kentlerde 18. yüzyılın sonlarından itibaren su hizmetlerinin kurulumu ve işletmesinde rol oynamışlardır. Ancak suyun halk sağlığında oynadığı rolün önemi ortaya çıkınca, 1870'li yıllardaki halk sağlığı yasasını takiben su hizmetlerinin yönetimi tamamen yerel yönetimlerin denetimine geçmiş, bu kapsamda özel su şirketlerinin sayısı ve önemi büyük ölçüde azalmıştır. Birleşik Krallık'ta yakın zamanlara kadar su ve atıksu alanında yetki ve sorumluluklar yerel yönetimlerin elinde bulunmuştur (Buller, 1996).

1973 tarihli Su Yasası ile Birleşik Krallığı oluşturan ülkelerden İngiltere ve Galler'de varolan desantralize yönetim yerine su yönetiminde bölgeselleşmeye gidilmiş, ülkedeki nehir havzaları temel alınarak saptanan 10 bölgede su ve atıksu hizmetlerini sağlamakla görevli bölgesel su idareleri oluşturulmuştur. Bu idarelerin yöneticileri merkezi yönetim tarafından atanarak merkezi hükümete karşı sorumlu kılınmıştır (Kromm, 1985). Buna ek olarak bölgesel su yönetimlerinin yönetim kurullarında tarım, balıkçılık ve sanayi sektörlerinden temsilcilerin yanı sıra yerel yönetimlerden temsilcilerin bulunması da öngörülmüştür. Ayrıca bu yönetimlerin yapacağı toplantıların kamuya açık olması gerektiği yasa da belirtilmiştir (Kromm, 1985).

Bazı yazarlara göre İngiltere ve Galler'de su yönetiminin yerel yönetimlerin doğrudan yetkili olduğu bir konu olmaktan uzaklaştırılarak yerel çıkarların yanı sıra diğer sektör temsilcilerinin yer aldığı bölgesel su yönetimlerine geçilmesi, su hizmetleri yönetimine özel sermaye katılımını

başlangıçta azaltıcı yönde rol oynamıştır (Buller, 1996). Ancak, böyle bir etki oldukça sınırlı kalmış, 1980'li yıllarla birlikte İngiltere'de yeni-muhafazakârların iktidara gelmesi ve devlet yönetimine egemen olmasıyla birlikte su ülke düzeyinde toplu özelleştirmeye konu olmuştur.

Bu kapsamda 1983 tarihli Su Yasasıyla önce su idarelerinin kamusal statüsü zayıflatılmıştır. Bu yasayla bölgesel su yönetimlerinin yönetim kurullarında yer alması gereken temsilci sayısında azaltılmaya gidilerek, bu kurullarda yerel yönetimlerin temsilcilerinin bulunması zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Bunun yerine yerel yönetim temsilcileri, sanayi, ticari çıkarların temsilcileri ile su kullanıcılarını temsilcilerinin yönetim kurulu dışında oluşturulacak danışma kurulunda yer alması öngörülmüştür. Ayrıca bölgesel su yönetimlerinin toplantılarının kamuya açık olması ilkesine de son verilmiştir. Böylece 1983 tarihli Su Yasasıyla birlikte İngiltere ve Galler'deki su yönetiminin daha az kamusal daha çok ticari olması sağlanmıştır. Bu yasayla daha önceki yasa da savunulan yerel saydamlık ve hesap verilebilirlik tamamen ortadan kaldırılmıştır (Kromm, 1985).

İngiltere su hizmetleri yönetimi modelinin evriminde ara bir durak olan bölgeselleştirilmiş su yönetimi, 1983 yılında geçirdiği yeniden düzenleme sonrası, asıl olarak 1989 yılında su hizmetleri yönetiminin tamamen özelleştirilmesiyle sonuçlanmıştır. 1989 tarihli Su Yasasıyla 10 bölgede kurulmuş bulunan su idareleri hükümet tarafından özelleştirilerek 10 adet su şirketine 25 yıllık imtiyaz verilmiştir. Böylece suda kamu tekeli yerine özel tekeller yaratılmıştır. Hükümetin bu girişimi İngiltere ve Galler'i kapsamış, ancak İskoçya ve Kuzey İrlanda'yı kapsama alanı dışında bırakmıştır.

1989 tarihli özelleştirmeyi gerçekleştiren Su Yasası ile bazı düzenleyici kuruluşların oluşturulması da öngörülmüştür. Bu yasayla düzenleme yetkileri geri alınan 10 bölgesel su işletmesi özel sektöre devredilmiştir. Su Yasası ile 10 bölgedeki su işletmelerinin önceden sahip olduğu düzenleyici yetkiler için başka düzenleyici kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu kapsamda su kaynaklarının tahsisi, su çevresinin izlenmesi, su kalite yönetiminin sağlanması gibi yetkileri kullanmak üzere Ulusal Nehirler Kurulu (National Rivers Authority) oluşturulmuştur. İçme suyunun kalitesinin takip yetkisi İçmesuyu Müfettişliği'ne (Drinking Water Inspectorate) verilmiştir. Ulusal Nehirler Kurulu ve İçme Suyu Müfettişliği daha sonra Çevre Ajansı'nın (Environmental Agency) kurulmasıyla birlikte 1996 yılı içinde bu kuruluşa katılmıştır. Su yönetiminde su işletmelerinin ekonomik düzenleyicisi olarak görevli üst kuruluş ise özelleştirilen su işletmelerinin yatırım tekliflerini incelemek ve bu kuruluşlarca uygulanacak tarife oranlarının üst düzeylerini belirlemek ve şirket karlarını izlemekle görevli bulunan Su Hizmetleri Ofisi'dir (OFWAT) (Buller, 1996).

Özel sektöre devredilen 10 bölgesel su işletmesi için özel şirketler 25 yıllık imtiyaz almışlardır. 1989 yılında Londra ve Thames Vadisi'nde faaliyet göstermek üzere

imtiyaz alan Thames Water şirketi 7 milyon kişiye içme suyu, yaklaşık 11 milyon kişiye ise atıksu arıtımı hizmetini sağlama işini üstlenmiştir. Aynı zamanda Türkiye’de İzmit Yuvacık Barajı’nın 15 yıllık işletme imtiyazını da alan bu şirket 6000 çalışanı, yıllık yaklaşık 870 milyon Sterlin cirosuyla dev bir şirkettir. Thames Water 2002 yılında Alman RWE’ye satıldığında İngiltere’nin en büyük su ve atıksu şirketi konumundadır (Finger, Levett, 2005).

1989 yılında Hükümetin suyun toplu özelleştirilmesi kararıyla birlikte suda yıllık yatırım miktarı önce ikiye katlanmış ve daha sonra bu yatırımlar yılda yaklaşık 5 milyar ABD doları düzeyinde sabit kalmıştır. Su yatırımları tüketicilerin hizmet bedeli faturalarından, özel sektör kredileri ya da yatırımları ile finanse edilmiştir. Bu alana kamu fonlarından yatırım söz konusu olmamıştır. Buna karşın, 1989-2005 tarihleri arasındaki dönemde su tarifeleri enflasyondan arındırılmış ve gerçek düzeyde ortalama yaklaşık %25 artış göstermiştir (İngiltere Çevre, Gıda ve Orman Bakanlığı, 2005).

İngiltere’de özelleştirme sonrası dönemde özellikle tüketiciler arasında bazı huzursuzluklar olmuştur. Bu huzursuzluğun çeşitli nedenleri arasında en başta geleni su hizmetlerinin işletmesinin devredildiği özel şirketlerden gelen baskı sonucu yüksek tutulan fiyat limitleri nedeniyle firmaların aşırı kar elde etmesi ve su tarifelerinin çok yükselmesidir. Thames Water 1994-1995 döneminde vergiden sonraki karını 303,7 milyon sterlin olarak açıklamış, şirketin bir dönem önceki karı ise 222,3 milyon sterlin olmuştur. 1989-1994 arasında fiyatları %187 oranında artan South West Water’ın ise 1993-1994 döneminde vergiden sonraki karı 85,9 milyon sterlin düzeyinde gerçekleşmiştir (Buller, 1996).

İngiltere ve Galler’deki su özelleştirmesi konusundaki girişimler İskoçya’yı ilk başta doğrudan etkilememiştir. İskoçya su konusunda hizmetin daha çok belediyeler tarafından teminine dayalı yasal bir temeli benimsemiştir. Ancak bu temel 2002 tarihli İskoçya Su Yasası ile önemli ölçüde değiştirilmiştir. Günümüzde İskoçya’nın tamamına hizmet götüren tek su işletmesi konumundaki Scottish Water, İngiltere ve Galler ile benzer bir düzenleyici yapıya sahiptir. Scottish Water kamu mülkiyetinde bulunan bir şirket olmasına rağmen özel sektör katılımına açıktır (İngiltere Çevre, Gıda ve Orman Bakanlığı, 2005).

Uluslararası kuruluşlarca su yönetim modeli olarak örnek gösterilen bir başka ülke deneyimi Fransa’dır. Fransa’da su hizmetlerinin özelleştirilmesi İngiltere deneyiminden farklı bir çerçevede gerçekleşmektedir. İngiltere deneyiminde 1989 yılında su hizmetlerinin sağlanmasında toplu özelleştirme gerçekleştirilmesine karşın, Fransa’da su hizmetlerinin sağlanmasında özelleştirme yerel yönetimlerin bu işi kendileri yapmak yerine yönetim sözleşmeleriyle özel sektöre bırakmaları yoluyla gerçekleşmektedir. Ancak bu yapılırken İngiltere örneğinden farklı olarak su mülkiyetinin özel sektöre devri kısmi de olsa yapılmamaktadır. Mülkiyet kamunun elinde saklı kalmaktadır (Buller, 1996).

Fransa’da su şirketleri belediyelerin devredeceği su hizmetlerini almak için birbirleriyle yarışmaktadırlar. Aslında burada yarışma sözcüğü belli ölçüde yanıltıcı bir ifadedir, çünkü tüm Fransa’da şu an özel sektöre gördürülen su hizmetlerinin %90’ı üç büyük şirket tarafından ele geçirilmiştir. Bu üç şirket aynı zamanda uluslararası alanda da büyük ölçekli sözleşmelere imza atan şirketler konumundadır. Fransız su işletim modeli gelişmekte olan ülkelere su kaynakları işletim modeli ihraç eden Dünya Bankası’nca da örnek alınmasından dolayı büyük önem taşımaktadır (Finger and, 2002).

B. Su Kaynakları Yönetiminde Fransız Modeli

Fransa su kaynakları yönetim modeli “nehir havza yönetimi” yaklaşımı ile su işletme, bakım ve yatırımlarını yerel yönetimlerin sorumluluğunda tutan desantralize bir yaklaşımı bir arada barındırmaktadır. Fransız su işletim modeli birbiriyle ilk bakışta çelişkili gibi görünen bu düzeyleri aynı sistem içinde özel sektörü dışlamadan “karmaşık” sayılabilecek bir biçimde eritmiştir. Bu modelde su kamu mülkiyetinden uzaklaştırılmamakta, ancak suyun işletmesi özel şirketlere “kamu-özel ortaklıkları” adı altında çeşitli sözleşmeler aracılığıyla devredilebilmektedir. Su yönetiminde kamu-özel ortaklığı suyun mülkiyetini kamuda bırakarak suyun işletme, bakım ve/veya yatırımlarının özel sektöre gerçekleştirilmesine yönelik çeşitli sözleşme tiplerine dayalı olarak ortaya çıkmaktadır (Finger, Allouche, 2002).

İlk bakışta su işletim, bakım ve yatırımlarının sorumluluğunun bazen hepsi bazen de bir kısmının kamu-özel ortaklığı adıyla özel şirkete devredilmesinin suyun mülkiyetinin kamunun elinde bulundurulmaya devam edilmesi nedeniyle sorun oluşturmayacağı varsayılsa da, Fransa’daki uygulama durumunun böyle olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Bazı yazarlara göre, suyun mülkiyetinin kamuda kalmasının işletmenin özel sektöre devrinden sonra pek bir anlamı da kalmamaktadır (Petrella, 2001). Bu durumun ortaya konulabilmesi için Fransa’daki katılımcı su kaynakları işletim modelinin işleyişini yakından incelemek gerekmektedir.

a. Fransız Modelinin Gelişimi

Fransa’da su hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör katılımının 19. yüzyıl başlarına kadar uzanan tarihi bir geçmişi bulunmaktadır (Barraqué, 2003). Katılımcı su kaynakları modelinin ortaya çıkışı uzun bir evrim sürecine dayanmaktadır. Modelin yakın dönemdeki ana unsurları ise 1964 ve 1992 tarihli Ulusal Su Yasaları’yla düzenlenmiştir. 1964 tarihli Su Yasası, su kaynakları yönetimi örgütlenmesini köklü olarak değiştiren bir yasa olarak büyük önem taşımıştır. Bu yasayla Fransa’da su kaynaklarının yönetiminde havza ölçeğinin temel alınmasına ilişkin olarak düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda ülke düzeyinde Adour-Garonne, Artois Picardie, Loire-Brittany, Rhine-Meuse, Rhône-Mediterranean-Corsica ve Seine-Normandy adını taşıyan altı su havzası oluşturulmuştur (Sangaré, Larrue, 2004).

1964 Su Yasası'na göre oluşturulan altı havzanın her birinde ayrıca bir Su Ajansı'nın kurulması da öngörülmüştür. Birer kamu idari kuruluşu olan Su Ajansları tüzel kişilik ve mali özerklikle de donatılmıştır. Sürdürülebilir Kalkınma ve Ekoloji Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı vesayetinde çalışan Su Ajansları yerel topluluk temsilcileri, su kullanıcı temsilcileri, devlet temsilcileri ve ajans personel temsilcisinden oluşan bir yönetim kurulu ile yönetilmektedir. Yönetim Kurulu Başkanı ve Ajans Müdürü başbakan tarafından beş yıllık süre için kararname ile atanmaktadır (Kayır, 2006).

Kendi kendini finanse eden bir mali yapıya sahip olan Su Ajansları'nın mali kaynaklarını asıl olarak su kullanıcılarından toplanan su kullanımı ve atıksu ödemeleri oluşturmaktadır. Su Ajansları'nın liberal bir anlayışa dayalı "suyu su öder", "suyu kirleten öder" ve "suyu kullanan öder" ilkeleri doğrultusunda belirlenmiş bir kurumsal örgütlenmesi bulunmakta; su finansmanında da sübvansiyona dayanmayan gerçek fiyatlandırma ve faturalama sistemi uygulanmaktadır. Bu yaklaşım ödeme güclüğü içerisinde bulunan toplumsal kesimleri destekleyici sübvansiyona dayalı su yönetim modelini ortadan kaldırmakta, bunun yerine su hizmetlerinin sağlanmasının ticarileşmesinin önünü açarak, Fransa'da özel sektörce gerçekleştirilen çeşitli su işletim sözleşmelerine yerel yönetimlerce yaygın bir şekilde başvurulmasını sağlamaktadır.

Fransa'da 1992 tarihli Su Yasası ile su kirliliği çerçevesinde AB standartları mevzuata girmiş, "kirleten öder" ilkesi adapte edilerek kirlilik kontrolünde piyasa mekanizması temelinde çözümler ortaya konmuştur. Bu doğrultuda yasada su ekonomik bir kaynak olarak değerlendirilmiştir. 1995 yılında çıkarılan Barnier Yasası ile ise su yönetiminin özel sektör katılımlı işletimine yönelik bazı sınırlandırmalar ve yasaklar getirilmiştir. Buna göre, imtiyaz, kira veya akarsu sözleşmelerinin süreleri 20 yıllı sınırlanmış, hakların devri de yasaklanmıştır.

b. Fransa'da Kentsel Suyun İşletim Biçimleri

Fransa'da su kaynaklarının yönetiminde havza yönetimi esaslı su örgütlenmesi bulunmasına rağmen, en önemli sorumluluk yine de yerel yönetimlerde. Avrupa'nın diğer ülkelerinde olduğu gibi kent yönetimleri kentsel suyun dağıtımını, toplanması ve artımını yerine getirmekle görevlidir. Kent yönetimleri bunların işletmesinin yanı sıra yatırım kararlarından da sorumludur. Fransa'da su hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu yaklaşık 36.500 komün yönetimi bulunmaktadır. Bu belediye yönetimleri su hizmetlerini ya kendileri yerine

getirmekte ya da "yetki devri" adı altında özel şirketlerle sözleşme imzalamaktadırlar (Buller, 1996; Dore, 2004). Fransa'da diğer ülkelerden farklı olarak çeşitli sözleşme tiplerinden birini seçme serbestisi bulunan kent yönetimleri kamusal ya da özel işletme esasları çerçevesinde su hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadırlar. Bu kapsamda Fransa'da yerel yönetimler su hizmetlerini doğrudan kendileri yaparlar ya da "işletme", "kira" veya "imtiyaz" sözleşmeleriyle özel bir şirkete yaptırabilirler. Belediyeler bu işletim biçimlerinden birini seçebilmekte ve işletim biçimlerine göre farklı fiyatlar uygulayabilmektedirler (Chong, 2006).

Ancak kamu-özel ortaklığı çerçevesinde özel şirketlerle sözleşme serbestisine sahip bulunan yerel yönetimlerin yaptığı bu sözleşmeler herhangi bir havza ajansı ya da diğer belli bir birim tarafından doğrudan izlenmemekte, Fransız modeli çerçevesinde çok yaygın su işletme özelleştirilmesi bulunmasına rağmen, bunların doğrudan sıkı bir denetimi yapılmamaktadır. Bu kapsamda Fransa örneğinde yerel yönetimlerce özel şirketlere su işletmelerinin devrine yaygın bir şekilde başvurulmaktadır (Huet, Saussier, 2003; Dore, 2004).

Yerel yönetimlerce su işletmelerinin özel sektöre devrine ilişkin bu oranın bu kadar yüksek olmasının en önemli nedeni olarak yasalar gereği hizmetin doğrudan belediyenin kendisi tarafından "régie directe" yerine getirilmesi halinde, belediye başkanının ihmalden kaynaklanacak hasarlardan bireysel sorumlu olması gösterilmektedir. Yönetim devrinin tercih edilmesi durumunda ise belediye başkanı bu sorumluluktan kurtulabilmektedir (Clark, Mondello, 2007). Bu durum Fransa'da kamunun kendi eliyle iş görmesindeki yapısal sorunları ortaya koymakta, aynı zamanda bu yapısal işleyiş özel sektör şirketlerinin karlı bir şekilde çalışmalarını sağlamaktadır.

Bu süreç dönemler itibarıyla izlendiğinde Tablo 1'de görüldüğü üzere Fransa'da geçmişten günümüze değin su özelleştirmelerinin giderek yaygınlaşma eğilimi içinde olduğu tespit edilebilmektedir. Tabloya göre 1938 yılında yaklaşık bin yerel yönetim biriminin su temini özel sektöre devri gerçekleştirilmişken, bu rakam 1983 yılında 18.700'e yükselmiştir.

Su hizmetlerinin özelleştirilmesi 1990'lı ve 2000'li yıllarda da devam etmiştir. Finger ve Allouche'un su özelleştirmeleri üzerine yaptıkları çalışmaya göre, Fransa'da su endüstrisi yüksek düzeyde özelleştirilmiş durumdadır. Fransa'da ülke nüfusunun %75'inden fazlasının su temini

Tablo 1. Fransa'da İçme Suyu Temininde Özelleştirme 1938-1983

	1938	1956	1971	1983
Suyu Özelleştirilen Nüfus (milyon)	7,1	13,5	25,5	33,5
Suyu Özelleştirilen Komün Sayısı	995	2536	11500	18700

Kaynak: Lorrain'den aktaran Buller, 1996

hizmetleri ile nüfusun %40'ının kanalizasyon hizmetleri özel şirketler tarafından karşılanırken, bu hizmetlerin karşılanmasında ağırlıklı olarak üç şirket yer almaktadır. Bu şirketlerden Vivendi Fransız su piyasasının %35'ine egemen durumdayken, Suez Lyonnaise des Eaux %23'üne ve SAUR %16.5'ine egemendir (2002). Bu yazarlar tarafından ortaya konan söz konusu rakamlar Fransa'daki su tekellerinin su piyasasında sahip oldukları egemenlik alanını açıkça göstermektedir.

Bu kadar geniş bir faaliyet alanında iş yapan su tekellerinin piyasa koşulları içinde beraberinde getirdikleri önemli olumsuzluklar bulunmaktadır. Bu olumsuzluklardan en başta geleni özelleştirmenin su tarifeleri üzerindeki yükseltici etkisidir. Kamu-özel ortaklığı adı altında yerel yönetimlerin su işletmelerini su tekellerine devretmesinin en doğrudan ortaya çıkan sonuçlarından biri özel şirketlerce işletilen su işletmelerinde su fiyatlarının yerel yönetimlerin kendilerince işletilenlerden %40 daha pahalı tarifelere sahip olmasıdır. Belediyelerce sözleşmeler yoluyla özel sektöre bırakılan su işletmeciliğinde özelleştirme sonrasında tarifeler genel olarak hızla yükselmektedir (Dore, 2004). Su tekelleri hızlı tarife yükselişlerinin gerekçesi olarak ise sermaye yatırım gereksiniminin arkasına sığınmaktadırlar.

Su hizmetlerinde yüksek düzeyde özelleştirme eğiliminin beraberinde getirdiği tarife artışlarının yanı sıra bir başka olumsuz sonuç, özelleştirmenin Fransa'daki yerel demokrasiyi tehdit etme potansiyeline sahip olmasıdır. Özellikle su tekellerinin yerel seçimlerde kazanma potansiyeli olan adaylara sağladıkları yasadışı büyük miktarda mali destekler, yerel demokrasinin temel ilkeleri üzerine gölge düşürmekte, kamuoyunun güven kaybını artırmakta ve seçimlere kuşkuyla yaklaşılmasına neden olmaktadır (Buller, 1996).

Bu kapsamda, Fransa'da su özelleştirmesinin olumsuz sonuçları ülkenin güneydoğusunda yer alan 150.000 nüfuslu Grenoble kentinde yaşanmıştır. Uluslararası literatürde örnek olay olarak üstünde durulan bu deneyim su özelleştirmesinin nedenleri ve sonuçları üzerine önemli bulgular ve dersler sunmaktadır. Kentte yüz yıldır iyi kalite suyun düşük fiyattan sağlanmasına ve bu süre içinde su hizmetleri belediye bütçesine herhangi bir yük getirmemiş olmasına rağmen, 1989 yılında Grenoble kentine muhafazakar bir partiden bir aday, Belediye Başkanı olarak seçildikten sonra 25 yıllık bir sözleşme ile su hizmetleri işletmesini Suez-Lyonnaise'in bir yavru şirketi olan COGESE'ye (Compagnie de Gestion des Eaux du Sud-Est) vermiştir (Hall, Lobina, 2001, Avrillier, 2005).

Bu su şirketi sözleşmenin bir parçası olarak belediyeye sözleşme karşılığında giriş ücreti adıyla 226 milyon Fransız Frankı vermeyi kabul etmiştir. Sözleşme gereği şirket bu maliyetini su kullanıcılarından geriye alacaktır. Bu uygulamaya dava açılmıştır. Ayrıca, 1993 yılında açılan bir yolsuzluk soruşturmasında yerel seçim kampanyasında SUEZ'in, Belediye Başkanı'na ve diğer seçim kazanma potansiyeli olan adaylara yaklaşık üç milyon Euro para

yardımı yaptıkları saptanmıştır. 1996 yılında Belediye Başkanı ve su şirketinin yöneticisi rüşvet almak ve vermekten sırasıyla dört yıl ile bir yıl hapis ile cezalandırılmışlardır (Stürmer, 2005).

1995 yılında yeni belediye seçimlerinde su özelleştirmesi konusundaki skandalların da etkisiyle başka partiler seçimi kazanmışlardır. Bu kapsamda 1996 yılında su şirketiyle yeniden pazarlık yapılarak yeni bir anlaşmaya varılmıştır. Aslında şirketin sözleşmesine son vermek istenmişse de, bu olanaklı olmamıştır. Bunun yerine, %51'ine belediyenin, %49'una SUEZ'in sahip olduğu karma bir şirket oluşturulmuş ve su işletmesini 15 yılına bir şirket üstlenmiştir. Ancak pahalı tarifeler ve şirketin fiyatlandırma yöntemlerinin beraberinde getirdiği olumsuzluklar devam etmiştir (Stürmer, 2005).

1999 yılında mahkeme tarafından giriş ücretinin dolaylı bir vergi anlamına geldiği ve bu nedenle yasal olmadığı sonucuna varılmıştır ve bu uygulama Fransa'da yasaklanmıştır. 2000 yılında ise belediye meclisi şirketin faaliyetlerinin devamına artık göz yummamış, özel şirkete devredilen su işletmesinin yeniden belediye işletmesi haline dönüştürülmesine karar vermiştir. Grenoble'da kamu-özel ortaklığı girişimi fiyaskoyla sona ermiş, su yeniden kamu hizmeti olarak temin edilmeye başlanmıştır (Dore, 2004).

Görüldüğü üzere, Fransa'da faaliyet gösteren su tekelleri su yönetiminin işleyişine getirdikleri bir takım sıra dışı uygulamalarla büyük fiyaskoların ortaya çıkmasına neden olmuşlardır. Su tekelleri bu fiyaskolara rağmen faaliyetlerini doğrudan ülkenin sınırlarının ötesine taşımaya çalışarak, kararları ve cirolarını en üst düzeye çıkartma amacıyla su sektöründe dünyada yeni pazarlar yaratma arayışına girmişlerdir. Bu kapsamda Dünya Bankası aracılığıyla diğer ülkelere Fransız su kaynakları modeli doğrultusunda su, kanalizasyon ve atıksu arıtımında özel sektör katılımının yaygınlaştırılması savunulmaktadır. Diğer ülkelere yaygınlaştırılmaya çalışılan Fransız su işletim modelinin içinde çok sayıda su işletim biçimi ve bu biçimlerin çeşitlenmesi yer almaktadır.

Fransa'daki işletim biçimlerinden geleneksel uygulama tekelden işletim biçimidir. Bu uygulamaya göre, su hizmetlerinin sağlanması, yatırımların yapılması, kullanıcılarla ilişkiler, faturalama ve içerikleri gibi tüm sorumluluklar yerel yönetimler ya da yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birliklerin kendileri tarafından yerine getirilmektedir. Su işletmesinde çalışanlar kamu çalışanı statüsünde belediye memurlarıdır. Su tarifeleri yerel yönetim meclislerinde belirlenmekte ve su kullanıcılarının ödedikleri fatura gelirleri doğrudan belediye ya da birliğin kasasına girmektedir. Yerel yönetim birimi su hizmetlerinin sağlanmasını, yatırımların yapılmasını ve diğer faaliyetlerini "doğrudan yönetim" (direct management) adı altında kendi yönetsel örgütlenmesi ve bütçesi içinde yürütmektedir. Bu doğrudan yönetim biçimi daha çok belli bir nüfusa kadar küçük yerleşim birimleri için geçerlidir. Daha büyük

yerleşim birimleri için daha kompleks bir su yönetimi gereksinmesi söz konusu olduğunda ayrı bir özerk bütçeye sahip, belediye başkanı tarafından atanmış bir yöneticisi bulunan bir yönetim örgütlenmesi oluşturulmaktadır. Fransa'da suyun bu şekilde örgütlenmesine "otonom yönetim" (régie autonome) adı verilmektedir (Huet, Saussier, 2003). Otonom yönetim biçimi Türkiye'deki İSKİ modeli örgütlenmenin de temel kaynağını oluşturmuştur.

Fransa'da özel sektör katılımını sağlamaya yönelik çok sayıda su işletim modelleri bulunmaktadır. Bunlardan biri, belediyeyle özel şirket arasında yapılacak sözleşmeyle belediyenin özel bir şirkete fatura okuma ya da saat okuma gibi su hizmetleri temininin belli bir parçasının işletme ya da yönetimini bırakmasıdır. Özel şirket birkaç yılla sınırlı bu sözleşme tipinde yaptığı iş karşılığında belli bir ücret almaktadır. Bu yöntem benzer şekilde belediye ya da belediye birliği özel şirketle imzalayacağı yönetim sözleşmesiyle özel bir şirkete belli bir hizmeti gördürmek üzere sözleşmeyle çalıştırabilmektedir. Finger ve Allouche tarafından hazırlanmış bulunan Şekil 1'de görüldüğü üzere bu sözleşme tipinde şirketin fatura toplamak, yatırım yapmak ve benzeri sorumlulukları ve yetkileri bulunmamaktadır. Bu işleri genel olarak hizmetten sorumlu belediye yönetimi yapmaya devam etmektedir. Sözleşme imzalanan özel şirket ise yönetim sözleşmesinde yer alan miktar karşılığında söz konusu hizmetin işletmesini sağlamaktadır (Dore, 2004).

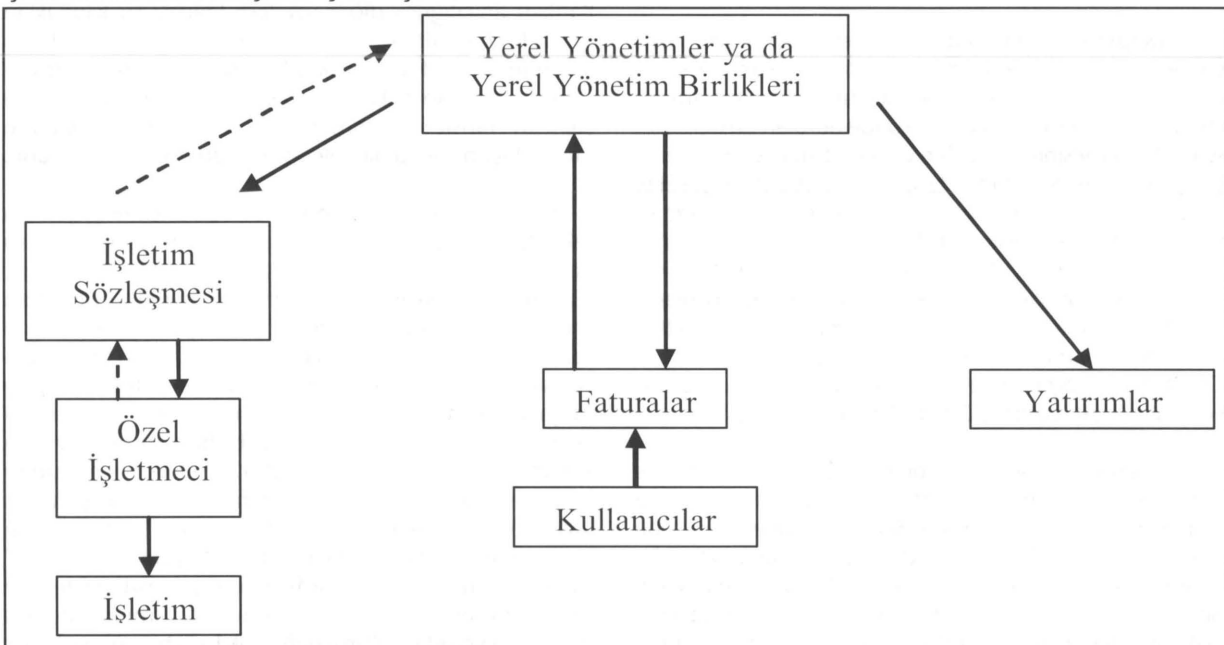
Uluslararası literatürde yaygın bir ifadeyle "affermage" olarak adlandırılan kiralama sözleşmesinde (leasing contract) ise Şekil 2'de görüldüğü üzere yönetim sözleşmesinden farklı olarak yerel yönetim ya da birlik su

temininin işletiminin yanı sıra su kullanıcılarından su bedellerinin fatura karşılığı toplanması işini de özel şirkete belli bir süreliğine bırakmaktadır. Bu sözleşme süresi 5 ile 20 yıl arasında değişmektedir. Kiralama sözleşmesiyle su dağıtım hizmeti belli bir süreyle özel şirkete aktarılmıştır. Tesislerin kullanımı çerçevesinde şirket bunların işleyişinden de sorumludur. Bu kapsamda özel şirket hem işletme maliyetini hem de karını su bedellerine yansıtır. Şirket topladığı faturalar üzerinden sözleşmede belirlenmiş belli bir oranda ödenek alır. Ancak belediyenin sorumluluğunun devam ettiği sabit sermaye yatırımlarının karşılanması için faturadan belli bir miktar şebekenin finanse edilmesi, amortisman masraflarının karşılanması için özel şirket tarafından belediyeye aktarılmaktadır (Davis, 2005; Finger, Allouche, 2002; Kayır, 2006).

Bu model Dünya Bankası'nın Türkiye'de gerçekleştirdiği iki kredi anlaşmasında doğrudan uygulamaya konulmuştur. Dünya Bankası'nın verdiği kredi çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Çeşme ve Alaçatı Belediyelerinin oluşturduğu belediye birliğinde su işletmesi özel sektöre belli süreliğine bu model doğrultusunda devredilmiştir.

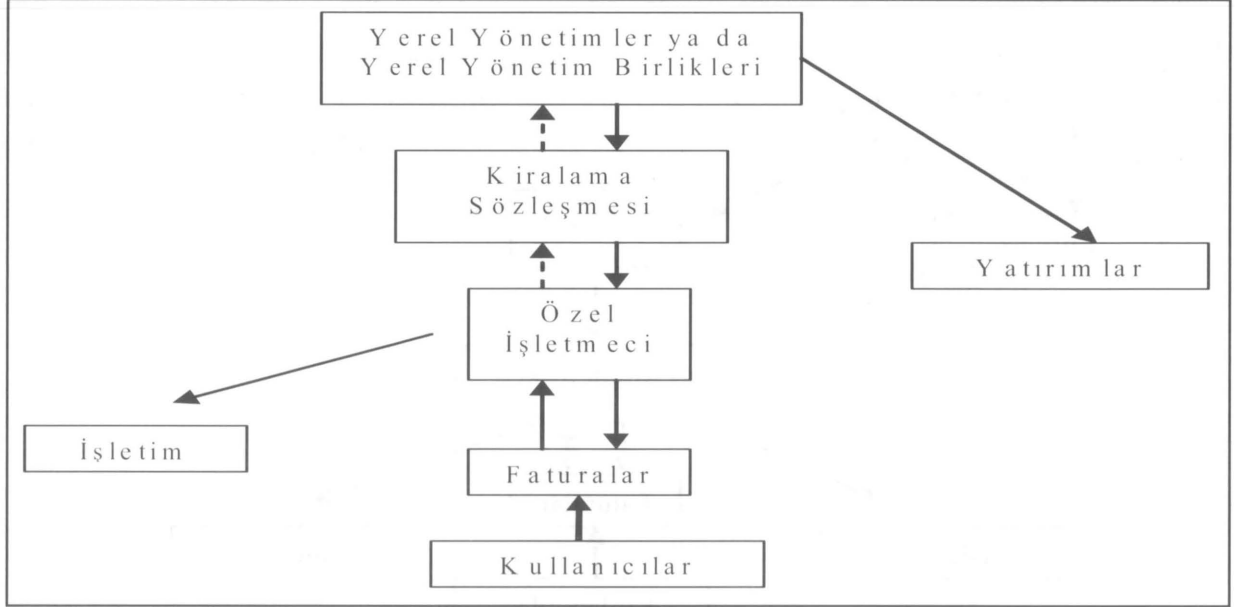
Fransa'da özel sektör katılımına yönelik sözleşme tiplerinden en çok başvurulanlardan biri imtiyaz sözleşmeleridir. Özel şirketle imzalanan imtiyaz sözleşmesiyle (concession) belli bir süreyle işletme ve bakımın yanı sıra, kiralama sözleşmesinden farklı olarak sermaye yatırımlarının sorumluluğu da özel şirkete bırakılmaktadır. Sözleşme süresince mülkiyetin kamu kesiminde kalmasına rağmen özel şirket varlıklar üzerinde işletme haklarına sahip olmakta, kullanıcılardan faturaların tahsil edilmesi de özel şirketten beklenmektedir.

Şekil 1. Yönetim Sözleşmesi İşletim Şeması



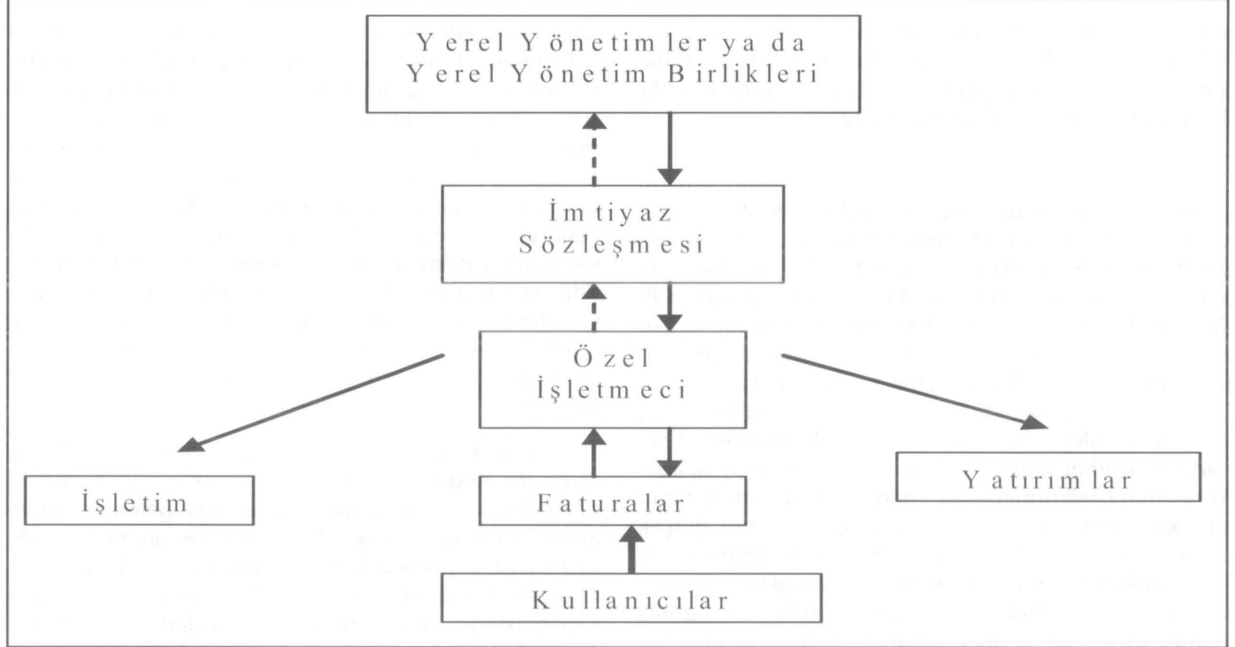
Kaynak: Finger, Allouche, 2002

Şekil 2. Kiralama sözleşmesi işletim şeması



Kaynak: Finger, Allouche, 2002.

Şekil 3. İmtiyaz sözleşmesi işletim şeması

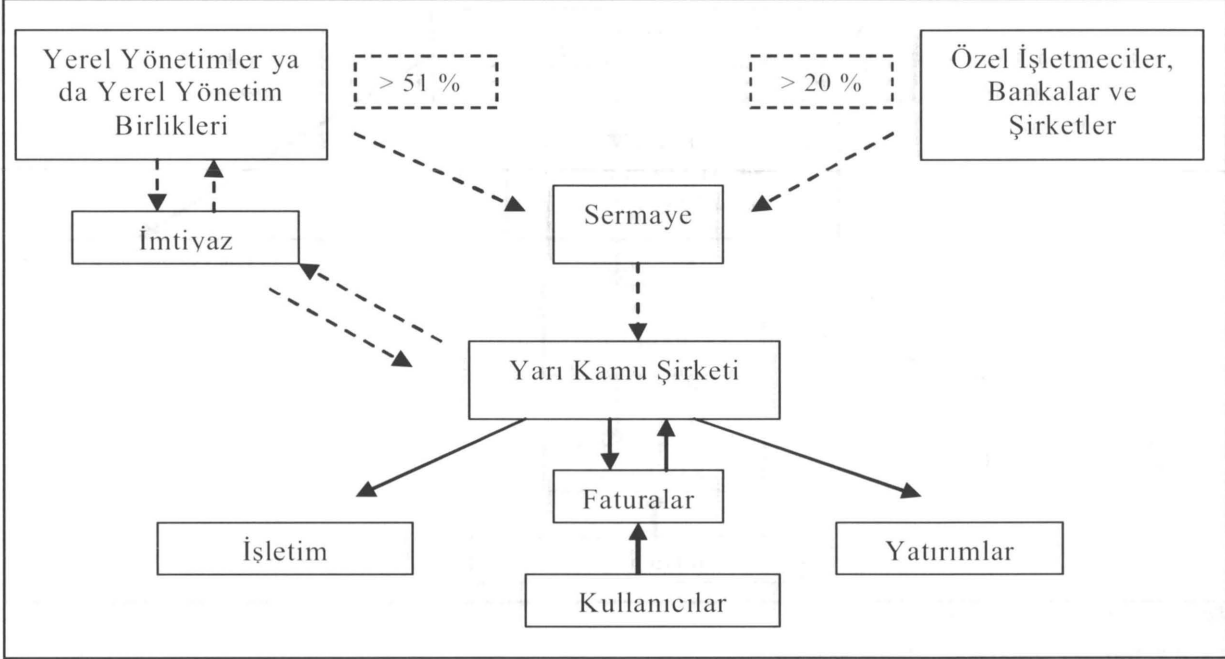


Kaynak: Finger, Allouche, 2002.

İmtiyaz sözleşmelerinde hedeflenen hizmet seviyeleri ile uygulanacak tarifeler genellikle yer almaktadır. Dolayısıyla her ne kadar sözleşmelerde koşulların önemli ölçüde değişmesi durumunda tarifelerin gözden geçirilerek düzeltilmesine ilişkin hükümler yer alsa da, özel şirket finansal ve işletme riskinin yanında ticari riski de üstlenmektedir. İmtiyaz sözleşmesinin süresi gerçekleştirilecek olan yatırımların önemine, imtiyaz sahibinin ilk yatırım maliyetinin geri kazanılması için ihtiyaç duyduğu geri ödeme süresine, tüketim miktarına ve suyun fiyatına göre 20 ile 30 yıllık olabilir (Davis, 2005).

Su hizmetlerinde tekeli işletim biçimi ile yetki devri işletim biçimi arasında çok değişik biçimler bulunmaktadır. Bunlardan biri çok yaygın olarak başvurulmasa da büyük kentlerde görülen su hizmetlerinin karşılanmasında "karma işletim biçimi"dir (semi-public company). Bu eklektik (hybrid) modelde su işletmesinden ve yatırımlardan sorumlu bulunan, hem belediyenin (ya da yerel yönetim birliğinin) hem de özel şirketlerin ortağı olduğu Karma Ekonomi A.Ş.'nin (SEM- Sociétés d'économie mixte), sermayesinin %50'den fazlasını kamu elinde bulundururken, %20'sinden fazlası ise özel

Şekil 4. Karma işletim biçiminin şeması



Kaynak: Finger, Allouche, 2002.

şirketlerindir. Bu modelde belediyenin elinde her durumda %50'nin üzerinde şirket hissesi bulunacağından nihai sorumluluk ve yetki kamuda tutulmak istenmektedir (Huet, Saussier, 2003; Lamothe, 2003).

Fransız su kaynakları yönetim modelinin önemli ayaklarından birini oluşturan su işletmesinin kamu-özel ortaklıkları eliyle sağlanmasına yönelik su uzmanlarının önemli eleştirileri söz konusudur. Bunlardan biri olan, aynı zamanda dünyaca ünlü Su Manifestosu'nun yazarı R. Petrella, Fransız tipi su özelleştirmesini savunanların su mülkiyetiyle yönetiminin ayrı düşünülmesi gerektiğini ileri sürdüklerini söylemektedir. Petrella'ya göre Fransız modeli çerçevesinde su hizmetleri yönetiminin özelleştirilmesini savunanlar, işletmenin öze aktarılma bile su mülkiyetinin kamuda kaldığı iddiasına haklı olarak karşı çıkmaktadır. Yönetimin özelleştirilmesiyle mülkiyetin kamuda kalması pratikte formel görünse de, aslında kelimenin gerçek anlamında mülkiyetin kamuda kalmasının işletme öze devredildikten sonra hiçbir anlamı kalmamaktadır. Fransız deneyimi göstermektedir ki, özel su şirketleri aşamalı olarak kamunun kendisini karar alma süreçlerinden uzaklaştırmakta, kamusal içeriğe sahip olması beklenen normlar, standartlar, fiyatlar ve diğer konular özel sektör mantığı ve piyasa koşulları içerisinde belirlenir hale gelmektedir. Bu durum Petrella'ya göre özel şirketlerin yönetsel, mali, yasal ve diğer alanlar üzerinde bilimsel ve teknolojik egemenliğini kullanarak tahakküm kurmasıyla ortaya çıkmaktadır. Buna göre kamu bir kez su yönetim alanını özel sektöre bıraktığı anda denetimin tüm unsurları özel sektöre transfer edilmektedir (2001).

Fransa'da özel sektörün katılımına yönelik su işletim biçimleri varlığını sürdürmesine rağmen özel sektöre dayalı

su işletim sistemlerine itirazlar hemen her kesimden yükselmektedir. Petrella'nın da itirazları doğrultusunda bu kesimler suyun insanlığın ortak varlığı olduğunu, herkesin suya ulaşma hakkına sahip olduğunu, sadece su mülkiyetinin değil su yönetimi ve işletiminin de piyasa kurallarına bırakılmayacağını, su sağlanmasının kamusal bir hizmet olması gerektiğini belirtmektedirler. Fransa'da çeşitli partiler ve birçok sivil toplum kuruluşu su konusunu sürekli tartışmakta, suyun gerçek kamusal hizmet olmasını, adil ve ucuz dağıtımını ve devletin suyu tekelden yönetimini talep etmektedir. Bu doğrultuda kamuoyu yoklamalarının da ortaya koyduğu gibi, su hizmetleri ve faturalarının saydam olmaması, aşırı faturalama ve tekeli yaklaşımın yıllardır sürmektedir.

Fransa'nın en büyük su tekelleri konumunda bulunan Suez ve Veolia pazara egemenlikleriyle kamusal hizmetlerin yarıdan çoğunu yapar hale gelmiştir. Su ve atıksu, enerji, ısıtma, çöp, ulaşım, restorasyon, sağlık, park, cep telefonu, pompa, baraj gibi işler ise SFR (Bouygues), Cegetel (Vivendi), Lyonnaise des Eaux firmaları tarafından yapılmaktadır. Lyon kenti içme suyu dağıtımının %90'ı General des Eaux -Veolia ve %10'unu da Ondeo-Suez'e verilmiştir. Atıksuyun bir kısmı General des Eaux'nun bir başka birimi üzerinden %50 Dégremont, %50 Suez-Lyonnaise şirketi OTV tarafından, kentsel ısıtma Générale des Eaux -Veolia'nın kuruluşu tarafından, çöp toplama, Lyonnaise ve CGE gibi su şirketleri tarafından görülen hizmetlerin bazıdır (Kayır, 2006).

Su işletim modellerini geliştirmekte olan ülkelere örnek olarak sunan kurumların en başında ise Dünya Bankası gelmektedir. Dünya Bankası'nın su politikaları ve dünyada su kaynakları yönetiminde üstlendiği rolün ortaya konması geliştirmekte olan ülkelere uygulamaya konmaya

çalışılan su politikalarının çerçevesinin daha iyi anlaşılması açısından önem taşımaktadır.

3. SU KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE DÜNYA BANKASI'NIN İŞLEVİ ve STRATEJİLERİ

Küresel su sektöründe hiç kuşku yok ki en önemli aktörlerden biri Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası 1950'li yıllardan beri gelişmekte olan ülkelerin pek çoğuna sulama, su sağlama, sanitasyon, taşkın kontrolü gibi alanlardaki farklı projelere krediler sağlamıştır (Finger, Allouche, 2002).

1981 yılında Robert McNamara'nın Dünya Bankası başkanlığından ayrılışına kadar Banka'nın temel rolü geliştirmekte olan ülkelerdeki temel altyapı finansmanını sağlamak olmuştur. Bu tip altyapı finansmanı klasik ve Keynesyen ekonominin ilkeleri doğrultusunda doğal tekel konumunda olan altyapı sektörlerine kredilerin sağlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak kamu sektörünün genel ekonomi içerisindeki rolünün azaltılmasına dönük yeni muhafazakar politikaların ABD ve İngiltere'de temel hükümet politikaları haline gelmesiyle birlikte Dünya Bankası'nın su altyapı sektörüne dönük izlediği kredi politikaları da değişmiştir. Altyapı finansmanında özel sektör katılımının sağlandığı kamu-özel ortaklıklarına işlerlik kazandırıldığı yeni bir altyapı finansman modeli Dünya Bankası'nca benimsenmiştir (Grusky, Fiil-Flynn, 2004; Finger, Allouche, 2002).

1990'lı yılların başından itibaren Dünya Bankası izlediği su politikalarını yeniden uyarlamıştır. Dünya Bankası'nın izlediği yeni su politikasının temel unsurlarını 1993 yılında yayınladığı "Su Kaynaklarının İşletimi" adlı rapor ortaya koymaktadır (World Bank, 1993). Suyu bir meta ve işletilecek kaynak olarak gören yaklaşımın uzantısı olan raporun başlığı aynı zamanda su yönetiminde ticari anlayışın referans noktası haline gelen bir kavramdır. Bu kavram Dünya Bankası'nın çevre politikasını da etkilemiştir. Böylece Dünya Bankası su sektöründe Keynesyen ekonomik düşünce biçimine dayalı kredi politikasından köklü biçimde koparak yeni muhafazakar ve yeni liberal yaklaşıma dayalı su politikalarını izlemeye başlamıştır.

Bu kapsamda Fransız su kaynakları işletimi modeli özellikle Dünya Bankası'nın politika belirleyicileri arasında çok popüler bir hale gelmiştir. Fransa'da özel sektör katılımına olanak sağlayan ve özel sektör şirketlerinin su hizmetleri alanında karlı bir biçimde çalışabilmesini garanti altına alan özel sektör katılımı sözleşmelerinin çeşitliliği Dünya Bankası uzmanlarının bu modeli benimsemelerinde etkili olmuştur. Bu modelle, Dünya Bankası yönetimi ve uzmanları hantal olduğunu iddia ettikleri kamu yönetiminin su işletmesi alanından geri çekilmesini sağlayarak kamunun su hizmetlerinin teminindeki rolünü özel sektörün riskli bulunduğu alanlarla sınırlandırmayı ummuşlardır. Bu model doğrultusunda su hizmetleri alanında özel sektör kamunun güvenceleriyle iş görebilir hale getirilmektedir (Finger, Allouche, 2002).

Fransa'daki uygulama Dünya Bankası politika belirleyicilerinin beklentilerine uygun olarak özel şirketlerin karlı bir şekilde çalışabileceklerini ortaya koymaktadır. Fransa'da yerel yönetimler hizmetin yönetimini doğrudan üstlenebilecekleri gibi, bu hizmetleri ticarileşmiş özerk su idareleri eliyle de yerine getirebilirler ya da bu sorumluluğu özel şirketlere devretme seçeneğine de sahiptirler. Önceki bölümlerde ortaya konduğu üzere Fransa'da yerel yönetimlerce su hizmetlerinin görülmesinde en çok kiralama (affermage) ve imtiyaz sözleşmelerine başvurulmaktadır. Dünyada da su özelleştirmelerinde en çok başvurulan yöntemler arasında bu iki yöntem yer almaktadır.

Bu yeni politika doğrultusunda Dünya Bankası'nın kredileri aracılığıyla dünyada pek çok ülkede su özelleştirmeleri gerçekleştirilmiş ve bu doğrultuda yapılan su özelleştirmeleri tepki, başarısızlık ve fiyaskolarla sonuçlanmıştır (Hall, 2005). Dünya Bankası'nın uygulamalarının yaşama geçirildiği ülkelerden biri de Türkiye olmuştur.

4. TÜRKİYE'DE DÜNYA BANKASININ SU VE KANALİZASYON ALANINDA UYGULAMALARI

Dünya Bankası'nın su ve kanalizasyon sektörüne yönelik kredi politikası diğer ülkelere benzer biçimde Türkiye'de de belli dönemlerde bazı değişiklikler geçirmiştir. 1970'li yıllarda öncelikli olarak fiziksel kapasiteyi geliştirmeye yönelik olan Banka'nın kredi politikası 1980'li yıllarla birlikte su ve kanalizasyon idarelerinin oluşturulması kapsamında kurumsal yapılanmanın ticari esaslara göre değiştirilmesi hedefine yönelmiştir. Bu hedef değişiklikleri çerçevesinde sübvansiyon uygulamaları azaltılırken, su tarifelerinin belirlenmesinde "karlılık esas" ön plana gelmiş, "kullanan öder" ilkesi içselleştirilmiştir. Dünya Bankası'nın 1990'lı yılların başından itibaren izlediği kredi politikası su ve kanalizasyon hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde doğrudan özel sektör katılımını sağlamayı ve bu kapsamda kredi verilen belediyelerin su temini ve kanalizasyon işlerinin işletiminin özel sektöre devrini amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda Fransız modeli ışığında belediye ile özel şirket arasında kiralama (affermage) sözleşmeleri yapılmıştır. Bu uygulamalar beraberinde pek çok sorunu getirmiştir.

Türkiye'de Dünya Bankası'nın su sektöründe gerçekleştirdiği ilk proje 1972 tarihli "İstanbul Su Temini Projesi"dir. İstanbul'un su sağlama sistemini genişletme amacıyla 37 milyon dolarlık krediyle gerçekleştirilen bu proje, Banka'nın o dönemki stratejisine uygun olarak su temin altyapısının fiziksel kapasitesini artırma amacına dönüktür. Bu şekilde arz yönlü bir proje olarak gündeme gelmiştir. Bu projenin gerçekleştirildiği dönemde İstanbul Bölgesinde Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin kuruluşu yönünde çabalar söz konusu olmuştur. Kurulması istenen Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin Eksiltme ve İhale Yasası ile Genel Muhasebe Yasası ve Sayıştay denetlemesine bağlı olmaması önerilmiştir. Bu kapsamda yasa tasarısı

hazırlanmış ancak yürürlüğe girmemiştir (Görer, 2000). Proje 1979 yılında kapanmıştır. Ancak Dünya Bankası'nın Türkiye'deki su ve kanalizasyon sektörüne olan ilgisi devam etmiştir.

Dünya Bankası tarafından Türkiye'de su sektöründe gerçekleştirilen ikinci proje "İstanbul Kanalizasyon Projesi" adı altında yine İstanbul kentine yönelik olmuştur. 1982 tarihli bu proje, Dünya Bankası'nın su ve kanalizasyon sektöründeki politika değişikliğine bağlı olarak ilk projeden farklı bir içeriğe sahiptir. İstanbul'un kanalizasyon hizmetlerini genişletmeye yönelik olduğu söylenen bu proje İstanbul Su Yönetiminin yeniden yapılanması koşuluyla gerçekleştirilmiştir. 88 milyon dolarlık krediyle gerçekleştirilen proje ile Dünya Bankası ticari esaslara dayalı mali özerk bir yapılanmaya sahip su ve kanalizasyon idaresi kurulmasını desteklemiştir.

Dünya Bankası tarafından önerilen kredinin bir koşulu olarak gündeme gelmiş bulunan İSKİ modeli İstanbul Valiliği'nin denetiminde oluşturularak, 1981 yılında 2560 sayılı kanunla işlerlik kazanmıştır. İSKİ daha sonra Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 1984 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte İSKİ yasasında değişiklik yapılarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi kapsamında yer almıştır. İSKİ modeli başlangıcından itibaren "kullanan öder" ilkesine dayalı bir ticarileştirme modeli olmuştur.

Yeni modelde tarife belirleme yetkisi vesayetten arındırılmış ve ticarileştirilmiştir. Bu kapsamda, önceleri belediye meclisinin aldığı tarife kararları belediyenin bağlı olduğu en büyük mülki amirin onayına sunulması gerekirken bu koşul İSKİ modeli için ortadan kaldırılmıştır. Tarifelerde ticarileşme ise tarifeler yoluyla en azından maliyetin karşılanması ve kar alınmasının zorunlu hale getirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Tarifeler belirlenirken kar payının %10'dan aşağı olamayacağı öngörülmüştür. Bunun yanı sıra kanalizasyon hizmetleri ile su hizmetleri aynı kurum altında ve bütçe yapısı içerisinde birleştirilmiş, sübvansiyona dönük uygulamaların ortadan kaldırılması için uygun bir yapılanma hazırlanmıştır. Ayrıca, ilerleyen dönemde yapılan bazı düzenlemelerle İSKİ tarafından gerçekleştirilecek altyapı yatırımlarında Devlet İhale Kanunu'nun dışına çıkmıştır. Bu yatırımlara ilişkin alım, satım ve ihalelerin yönetmelikle düzenlenmesi kabul edilmiştir. Böylece hizmetlerin doğrudan doğruya idare tarafından yerine getirilmesi yerine, değişik yöntemlerle özel girişimlere yaptırılabilmesinin önü açılmıştır. İSKİ yasasıyla özel teşebbüse hizmet gördürmek konusunda yapılacak sözleşmeler önceki dönemlerde varolan sınırlandırmalara tabi tutulmamıştır. Bu şekilde İSKİ modeli hizmetlerin özelleştirilmesini kolaylaştıran bir özelliğe sahip olmuştur (Güler, 1996, Güler, 1999).

Bu uygulamalar aynı zamanda Fransa'ya benzer biçimde "su suyu öder" ilkesinin de yaşama geçirilmesi anlamına gelmiştir. Bu yapılanmayla belediye hizmetleri arasında sübvansiyon ya da çapraz sübvansiyon olanağı büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır.

1985 yılında Çukurova Bölgesi'nde 9.2 milyon dolarlık kredi ile Kentsel Mühendislik Projesi gerçekleştirilmiştir. Bu proje 1987 yılında yapılacak olan 120 milyon dolarlık kredi ile Çukurova Kentsel Gelişim Projesi'nin ön hazırlığı olmuştur. Dünya Bankası, İller Bankası ve bölgedeki belediyeler arasında imzalanmış bulunan Çukurova Kentsel Gelişim Projesi'nin amaçlarından biri İller Bankası'nın yeniden yapılanmasını sağlamak olmuştur. Proje kapsamında belediye hizmetlerinin ticarileştirilmesi ile bu hizmetlerin piyasa koşullarına uygun disipline edilmesi amaçlanmıştır. Projenin yürütülmesinde Dünya Bankası'nın ihale şartlarını yerine getirebilmek amacıyla Devlet İhale Yasası hükümleri dışına çıkılmak istenmesi, projenin tarafları arasında bazı anlaşmazlıklara neden olmuştur. Projenin uygulama sürecinde yaşanan sıkıntılar doğrultusunda İller Bankası'nın dönüşümü gibi ana hedefler bir süre sonra programdan çıkarılmış, proje daha sınırlı hedefler çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. 1995 yılında sona erdirilen proje, gelişme hedefleri ve uygulama başarısı açısından Dünya Bankası tarafından "çok başarılı" olarak değerlendirilmiştir (Temple, 1996; Görer, 2000).

Dünya Bankası 1987 yılında 184 milyon dolarlık krediyle İzmir Su Temini ve Kanalizasyon Projesi'ni gerçekleştirmiştir. 1995 yılında bitirilen proje Çukurova Kentsel Gelişim Projesi'ne benzer olarak Dünya Bankası'nca gelişme hedefleri ve uygulama başarısı açısından "çok başarılı" olarak nitelendirilmiştir (Temple, 1996).

1987 yılında Dünya Bankası'nca gerçekleştirilen bir başka proje 218 milyon dolarlık İstanbul Su Temini ve Kanalizasyon Projesi'dir. İSKİ tipi örgütlenmenin diğer büyükşehir belediyelerinde uygulanması ve bu modelin yapılan bazı değişikliklerle katılımcı hale getirilmesi 1987 yılında başlatılacak projenin ana koşulları olmuştur. Modelin katılımcı bir yapıya dönüştürülmesiyle su sektörünün özel kesimin doğrudan etkisine açılması sağlanmak istenmiştir. Yönetim kurullarında yerel, kamu ve özel sektör çıkarlarının birlikte temsil edileceği bir yapılanma hedeflenmiştir. Yapılan değişikliklerle bu uygulamaları içeren modelin İstanbul dışında diğer metropolitan alanlara yayılması sağlanmıştır (Güler, 1996; Görer, 2000).

Böylece 1980'li yıllar Dünya Bankası eliyle Türkiye'de su ve kanalizasyon alanında İstanbul'da uygulamaya konan ve uygulama süreci içinde evrilen İSKİ modeli doğrultusunda ticari esaslı su ve kanalizasyon yönetimi modelinin diğer büyük kentlere yaygınlaştırma çabasına tanıklık etmiştir. Bu kapsamda 1989 yılında 173 milyon dolarlık kredi ile Ankara Kanalizasyon Projesi yapılmıştır. Bitiş tarihi 1998 olan proje Dünya Bankası'nın "başarısız" olarak nitelendirdiği projelerden biridir.

Dünya Bankası 1980'li yıllarda Türkiye'de ticari esaslı su ve kanalizasyon idarelerinin oluşturulmasını destekleyici projelere öncelik vermiştir. Böylece metropolitan alanlarda su ve kanalizasyon hizmetlerinin ticari esaslara

sağlanmasının önünü açmıştır. Dünya Bankası 1990'lı yılların başında bu politikasını belli ölçüde değiştirerek su ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör katılımını destekleyici bir strateji içine girmiştir. Dünya Bankası bu stratejisini metropolitan alanlardaki belediyelerin yanı sıra daha küçük ölçekli belediyeler için de uygulamaya koymuştur. Bu kapsamda gündeme gelen projeler Bursa, Antalya ve Çeşme ile Alaçatı Belediyelerine yönelik olmuştur.

Fransız modeli doğrultusunda su ve kanalizasyon sektöründe yeniden yapılanma ve özel şirketlere katılım olanağı sağlama yönündeki girişimler Bursa kentinde gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda 1993 yılında 117 milyon dolarlık kredi ile Bursa Su ve Hıfzısıhha Projesi gerçekleştirilmiştir. Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi sayaçların okunması ve su faturalarının hazırlanmasını özelleştirmiştir. Bursa'da yapılan bu iş su ve kanalizasyon hizmetlerinde özel sektör katılımının örneklerinden biri olmuştur.

1995 yılında 100 milyon dolarlık kredi ile Antalya Su Temini ve Hıfzısıhha Projesi yapılmıştır. Bu proje yapılan kadar su ve kanalizasyon hizmetlerinde özel sektör katılımına dayalı bazı özelleştirme örnekleri uygulamaya konmuşsa da henüz yap-işlet-devret, yönetim sözleşmesi, kiralama sözleşmesi ve imtiyaz devri uygulanmamıştır. Dünya Bankası'nın yönlendiriciliğiyle su ve kanalizasyon hizmetleri özel işletmeciye affermage (kiralama) yöntemi ile devredilmiştir. Bu özelleştirmenin gerçekleştirilmesinden önce Antalya Su ve Atıksu İdaresi (ASAT) kurulmuştur. Daha sonra su ve kanalizasyon işlerinin uluslararası ihaleye açılabilmesi için ALDAŞ isimli bir şirket oluşturulmuştur. Yapılan uluslararası ihaleyle su ve kanalizasyon işletmesi 10 yıllığına Antalya Su İşletmeleri A.Ş.'ye (ANTSU) devredilmiştir. ANTSU'nun büyük ortağı Fransız su tekeli Suez'dir. Antalya'da gerçekleştirilen su özelleştirmesi kapsamında ortaya çıkan sorunlar sonucunda 2002 yılında ANTSU kendisini tasfiye etmiş ve uluslararası tahkime gitmiştir. Buna karşılık olarak ASAT da 39 milyon dolarlık tazminat talebiyle tahkime başvurmuştur. Tahkim süreci halen devam etmektedir (Kayır, Akıllı, 2006).

1997 yılında 13 milyon dolarlık kredi ile Çeşme-Alaçatı Su Temini ve Kanalizasyon Projesi gerçekleştirilmiştir. Çeşme Belediyesi sınırları içinde su ve kanalizasyonla ilgili altyapı hizmetleri Çeşme ve Alaçatı Belediyeleri'nin üyesi oldukları ÇALBİR (Çeşme-Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği) tarafından yürütülmektedir. ÇALBİR su ve kanalizasyonla ilgili altyapı hizmetlerinin özel işletmeci eliyle yapılması için General des Eaux ve Tekser İnşaat Sanayi ve Tic. A.Ş. ortaklığı ile 2003 tarihinde performans dayalı özel işletmeci sözleşmesi imzalamıştır. Bu beldelerde bu tarihten itibaren tüm su ve kanalizasyon hizmetleri özel işletmeci eliyle görülmektedir. Özel işletmeci ALÇESU San. Tic. A.Ş. sağlanan hizmetler karşılığında tahsil ettiği metreküp su

ve atıksu tahsilatı üzerinden bir hizmet bedeli almakta ve bu rakam yaz aylarında artan turizm yoğunluğu ile her ay değişim göstermektedir (Topçu, 2006).

5. SONUÇ YERİNE: TÜRKİYE'DE MODEL ARAYIŞLARI

Türkiye'de su ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlanmasında Dünya Bankası yönlendiriciliğinde Fransız modeli doğrultusunda bazı uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamalar beraberinde su tarifelerinin yükselmesi sonucunu getirmiştir. Projelerin uygulandığı yerlerde su kayıp oranlarının azaltılmasında hedeflenen düşüşler gerçekleştirilememiş, su şirketleriyle belediye su ve kanalizasyon idareleri birbirleriyle davalık olmuşlardır. Bu davalar halen sonuçlanmamıştır.

Yakın zamanda, su özelleştirmeleri doğrultusunda yapılan bazı açıklamalar Türkiye'de su özelleştirmelerinde model olarak Fransız modelinden İngiliz modeline doğru kayış olacağı izlenimini vermektedir. Özellikle akarsuların özelleştirilmesi konusunda yapılan açıklamalar bu tespiti güçlendirmektedir. Suyun özelleştirilmesinde yerel yönetimlere dayalı Fransız modeli yerine bölgeselleşmiş, nehir havzaları düzeyinde işletmenin özel sektöre devrini öngören özelleştirme arayışı Türkiye'de hızlanmış görünmektedir. Büyük çaplı havza özelleştirmelerinin yapılabilmesi için belli bir kurumsal örgütlenmeye gereksinim vardır. Bu örgütlenmede izlenecek model Türkiye'ye çeşitli raporlar aracılığıyla sunulmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Çevre ve Orman Bakanlığı için hazırlanan raporda (İngiltere Çevre, Gıda ve Orman Bakanlığı, 2005), Çevre ve Orman Bakanlığı'na yetkili kuruluştan nehir havza yönetim planlarını alma görevi verilmektedir.

Aynı raporda yine İngiliz modeli göz önünde tutularak su kalitesini takip edecek, çevresel standartları belirleyecek ve Su Çerçeve Direktifi'nin uygulanmasını gözetleyecek Çevre Ajansı'nın kurulması önerilmektedir. Bu kapsamda İngiltere'deki Su Hizmetleri Ofisi (OFWAT) benzeri bir ekonomik düzenleyicinin suya yönelik yatırım kararlarını değerlendirmesi ve tarife aralığını belirlemesi tavsiye edilmektedir. İngiliz modeli doğrultusunda ajans tipi örgütlenme ve ekonomik düzenleyicilere dayalı bir yapılanma arayışı bulunmaktadır. Bu kapsamda su hizmetleri konusunda havza düzeyinde topluca yapılacak özelleştirmelerin altyapısının hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Bu arayışlar suyun kamusal bir varlık olduğunu göz önünde tutmayan bir anlayışın ve yönetim biçiminin dışı vurumudur. Suyu küresel tekellerin denetimine sokma potansiyelini taşıyan bu yönetim biçimleri, küresel kapitalizmin krizlerine çare bulma arayışlarının da bir uzantısı olarak gündeme gelmektedir. Suyu kamusal bir tekel olmaktan çıkartarak özel tekellerin denetimine sokma arayışı, kapitalizmin ancak daha da büyüyerek, kendisine yeni yatırım ve kar alanları açarak var olma dinamiğinin halen sürdüğünü bir kere daha açıkça ortaya koymaktadır.

KAYNAKLAR

- Avrillier, R** (2005) "A Return to the Source-Remunicipalisation of Water Services in Grenoble, France", in B. Bolonyá vd. (Eds.), *Reclaiming Public Water-Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Amsterdam: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory.
- Barraqué, B** (2003) "Past and future sustainability of water policies in Europe", *Natural Resources Forum*, (27): 200-211.
- Buller, H** (1996) "Privatization and Europeanization: The Changing Context of Water Supply in Britain and France", *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (4): 461-482.
- Chong, E, Huet, F, Saussier, S, Steiner F** (2006) "Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France", *Review of Industrial Organizations*, (29): 149-169.
- Clark, E, Mondello, G** (tarih yok) *Regulating Natural Monopolies: The Case of Drinking Water in France*, Ulaşım Tarihi 26 Aralık 2007, http://www.ucowr.siu.edu/updates/pdf/V121_A11.pdf
- Davis, J** (2005) "Private-Sector Participation in the Water and Sanitation Sector", *Annual Review of Environmental Resources*, (30): 145-183.
- Dore, MHI, Kushner, J, Zumer, K** (2004) "Privatization of Water in the UK and France-What Can We Learn?", *Utilities Policy* (12): 41-50.
- Finger, M, Allouche, J** (2002) *Water Privatisation: Trans-national corporations and the re-regulation of the water industry*, London and New York: Spon Press.
- Finger, M, Levett, R** (2005) "Thames Water Utilities Limited, UK", in E. U. Weizsacker, O. R. Young and M. Finger (Eds.), *Limits to Privatization: How to Avoid too Much of a Good Thing-A Report to the Club of Rome*, London: Earthscan.
- Görer, N** (2000) *Kentsel Altyapı Politikalarının Değişimi: İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektörü Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Grusky, S, Fiil-Flynn, M** (2004) *Will the World Bank Back Down: Water Privatization in a Climate of Global Protest*, Washington D.C.: A Special Report by Public Citizen's Water for All Program.
- Güler, BA** (1996) *Yeni Sağlık ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlanma Politikaları*, Ankara: TODAİE.
- Güler, BA** (Ed.), (1999) *Su Hizmetleri Yönetimi Genel Yapı*, Ankara: TODAİE.
- Hall, D, Lobina, E** (2001) *Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France*, PSIRU, Ulaşım Tarihi 5 Kasım 2007, <http://www.psiru.org>
- Hall, D** (2004) *Privatising Other People's Water-The Contradictory Policies of Netherlands, Norway and Sweden*, Public Services International Research Unit (PSIRU) Reports: 1-9.
- Hall, D, Lobina, E, Motte, R** (2005) "Public resistance to privatization in water and energy", *Development in Practice*, 15 (3-4): 286-301.
- Huet, F, Saussier, S** (2003) "Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services: A Transaction Cost Analysis", *European Business Organization Law Review*, (4): 403-428.
- İngiltere Çevre, Gıda ve Orman Bakanlığı** (2005) *Türk Su Sektörünün AB Su Direktiflerine Uyumu İçin Yeniden Yapılandırılması Raporu*.
- Kayır, GÖ** (2006) "Fransa Su Yönetimine Genel Bakış", içinde Tayfun Çınar, Hülya K. Özdiñç (Eds.), *Su Yönetimi-Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, Ankara: Memleket.
- Kayır, GÖ, Akıllı, H** (2006) "Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme", içinde Tayfun Çınar, Hülya K. Özdiñç (Eds.), *Su Yönetimi-Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, Ankara: Memleket.
- Kromm, DE** (1985) "Regional Water Management: An Assessment of Institutions in England and Wales", *The Professional Geographer*, 37 (2): 183-191.
- Lamothe, DN** (2003) "France", in S. Mohajeri, B. Knothe, D. N. Lamothe, J. A. Faby (Eds.), *Aqualibrium -European Water Management between Regulation and Competition*, Belgium: European Communities.
- Petrella, R** (2001) *The Water Manifesto-Arguments for a World Water Contract*, P. Camiller (Çev.), London and New York: Zed Books.
- Sangaré, I, Larrue, C** (2004) "The Evolution of the Water Regime in France", in Ingrid Kissling-Näf ve Stefan Kuks (Eds.), *The Evolution of National Water Regimes in Europe-Transitions in Water Rights and Water Policies*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Stürmer, M** (2005) "A 'Water' Eau' in Grenoble, France", in E. U. von Weizsacker, O. R. Young, M. Finger (Eds.), *Limits to Privatization: How to Avoid too Much of a Good Thing-A Report to the Club of Rome*, London: Earthscan.
- Temple, F** (1996) "Kentsel Gelişme Projeleri Finansmanı Dünya Bankası Türkiye Deneyimleri", *ADA Kentliyim*, (6): 84-87.
- Topçu, FH** (2006) "Yerel Yönetim Birliği Eliyle Su Özelleştirme: ÇALBİR Örneği", içinde Tayfun Çınar, Hülya K. Özdiñç (Eds.), *Su Yönetimi-Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, Ankara: Memleket.
- Weizsacker, EU, Young, OR, Finger, M** (2005) "Limits to Privatization", in E. U. Weizsacker, O. R. Young and M. Finger (Eds.), *Limits to Privatization: How to Avoid too Much of a Good Thing-A Report to the Club of Rome*, London: Earthscan.
- World Bank** (1993) *Water Resources Management*, Washington D.C.: World Bank Policy Paper.
- World Bank** (1998) *Çeşme-Alaçatı Water Supply and Sewerage Project, Staff Appraisal Report (No. 17268 T7U)*.