

ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME ve REKABET

Türkiye İçin Politika Önerisi

BÜLENT GÖKDEMİR

Ankara - 2008

© Bu eserin tüm telif hakları
Rekabet Kurumuna aittir. 2008

İlk Baskı, Ekim 2008
Rekabet Kurumu - Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;
Rekabet Kurumu'nun görüşlerini yansıtmaz.

Bu çalışma, 07.07.2006 tarihinde Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Prof. Dr. İbrahim Tanyeri, Prof. Dr. Nurettin Bilici, Doç. Dr. Meral Özhan, Doç. Dr. Özgür Teoman, Doç. Dr. Burak Günalp'dan kurulu tez jürisi tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Baskı: Özyurt Matbaacılık - 0 312 384 15 36

LİSANSÜSTÜ TEZ SERİSİ NO: 14

ISBN 978-975-8936-54-0

YAYIN NO

0209

İÇİNDEKİLER

SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ	7
ÇİZELGELER DİZİNİ	9

GİRİŞ	11
-------------	----

I. TEORİK ÇERÇEVE

I.1. PİYASA EKONOMİSİ	17
I.2. DOĞAL TEKEL TEORİSİ	18
I.3. REGÜLASYON TEORİSİ	23
I.3.1. Regülasyonun Tanımı	24
I.3.2. Regülasyonun Tarihsel Gelişimi	25
I.3.3. Regülasyon Türleri	27
I.3.3.1. İktisadi Regülasyon	27
I.3.3.2. Sosyal Regülasyon	27
I.4. DOĞAL TEKELERDE REGÜLASYON	29
I.4.1. Doğal Tekellerden Kaynaklanan Piyasa Aksaklıklarının Giderilmesinde Alması Çözüm Yöntemleri	30
I.4.1.1. Regülasyon Olmaksızın Piyasa Çözümü	30
I.4.1.2. Yarışılabilir Pazarlar Teorisi	31
I.4.1.3. Pazar İçin Rekabet Teorisi	31
I.4.1.4. Kamu İşletmeciliği	32
I.4.2. Doğal Tekellerde İktisadi Regülasyon Yöntemleri	34
I.4.2.1. Getiri Oranı Regülasyonu	34
I.4.2.2. Tavan Fiyat Regülasyonu	36
I.4.2.3. Mukayeseli Rekabet Yöntemi	37
I.5. SERBESTLEŞME, ÖZELLEŞTİRME VE DEREGÜLASYON	39

II. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNÜN YAPISI ve ÖZELLİKLERİ

II.1. ŞEBEKE SUYU HİZMETİNİN AŞAMALARI	43
II.1.1. Suyun Çıkarılması	43
II.1.2. Suyun İşlenmesi	44
II.1.3. Dağıtım	44
II.1.4. Atıksuyun Toplanması ve İşlenmesi	45

II.2. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNÜN İKTİSADİ YAPISI	46
II.2.1. Şebeke Suyunun İktisadi Nitelikleri	46
II.2.2. Şebeke Suyu Sektöründe Maliyetler ve Fiyatlama	50

III. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME

III.1. DÜNYA SU SEKTÖRÜ	55
III.1.1. Genel Bakış	55
III.1.2. Su Hizmetlerine Yönelik Uluslararası Politika Yaklaşımları	58
III.1.2.1. Birleşmiş Milletler	58
III.1.2.2. OECD	60
III.1.2.3. Dünya Bankası	60
III.2. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME DİNAMİKLERİ	61
III.3. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME YÖNTEMLERİ	63
III.3.1. Sözleşme	63
III.3.1.1. Sözleşme Türleri	65
III.3.1.1.1. İmtiyaz Sözleşmesi	65
III.3.1.1.2. Kiralama Sözleşmesi	67
III.3.1.1.3. Yönetim Sözleşmesi	67
III.3.1.1.4. Hizmet Sözleşmesi	68
III.3.1.1.5. YİD Sözleşmesi	69
III.3.1.1.6. Ortak Girişim	70
III.3.1.2. Ülke Örnekleri	70
III.3.1.2.1. Fransa	70
III.3.1.2.2. ABD	74
III.3.2. Özelleştirme	78
III.3.2.1. İngiltere Örneği	79
III.4. ALTYAPI HİZMETLERİNDE SERBESTLEŞME VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	85

IV. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE REKABET

IV.1. REKABETÇİ PİYASA TESİSİ İÇİN GEREKEN KOŞULLAR	93
IV.1.1. Talep Yanlı Koşullar	93
IV.1.1.1. Ölçümleme	93
IV.1.1.2. Maliyet Odaklı Fiyatlandırma	93
IV.1.2. Arz Yanlı Koşullar	93
IV.1.2.1. Kullanma Hakkının Ticarileştirilmesi	93
IV.1.2.2. Su Kaynakları Arasında Rekabetin Tesis Edilmesi	94
IV.1.2.3. Bireysel İşletime İzin Verilmesi	94
IV.2. REKABET ALANLARI	94
IV.2.1. Pazar İçin Rekabet	96
IV.2.1.1. Yasal Çerçeve	96
IV.2.1.2. Uygun Yöntem ve Değerleme	96
IV.2.1.3. Rekabetçi Teklif Yönteminin Olumsuzlukları	97
IV.2.1.4. Sözleşme Koşullarının Adil Olması	98

IV.2.2. Pazarda Rekabet	98
IV.2.2.1. Genel Olarak Pazarda Rekabet Kavramı	98
IV.2.2.2. Doğal Tekel Niteliği Gösteren Altpazarlarda Rekabet: Ortak Kullanım	100
IV.2.2.2.1. Ortak Kullanımın Teknik Boyutu	101
IV.2.2.2.2. Ortak Kullanımın Ekonomik Boyutu	101
IV.2.2.2.3. Ortak Kullanımın Güçlükleri	102
IV.2.2.2.4. Atıksu Sektöründe Ortak Kullanım	102
IV.2.2.2.5. Ortak Taşıma Sorununun Çözümüne Yönelik Araçlar	103
IV.3. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE REKABET İHLALLERİ	105
IV.3.1. Küresel Şebeke Suyu Pazarının Rekabet Analizi	107
IV.3.2. Rekabetin Sınırlanmasına Yol Açan Uygulamalar	109
IV.3.2.1. Giriş Engelleri	109
IV.3.2.2. Tek Teklifli İhaleler	110
IV.3.2.3. Uzun Dönemli Sözleşmeler	110
IV.3.2.4. Garantiler	111
IV.3.2.5. Sözleşmelerin Yenilenmesi ve Yatırım İndirimi	112
IV.3.2.6. Dikey Bütünleşme	113
IV.3.3. Rekabet İncelemeleri	114

V. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE İKTİSADİ REGÜLASYON

V.1. GENEL ÇERÇEVE	117
V.2. REGÜLASYONA TÂBİ DEĞİŞKENLER	122
V.2.1. Fiyat	122
V.2.2. Tarife Oranları	124
V.2.3. Hizmet Kalitesi	126
V.2.4. İşletme Maliyetleri	126
V.2.5. Yatırımlar	127
V.3. OFWAT'IN UYGULAMALARINA BİR ÖRNEK: DEA ANALİZİ	127

VI. TÜRKİYE'DE ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜ

VI.1. SU SEKTÖRÜNÜN YAPISI	131
VI.1.1. Su Kaynakları	131
VI.1.2. Su Kaynaklarının Kullanımı	133
VI.2. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME UYGULAMALARI ..	134
VI.2.1. Kısmi Devirler	134
VI.2.2. Hizmetin Bütün Olarak Devri	135
VI.2.2.1. Antalya Örneği	135
VI.2.2.2. Antalya Örneğinin Değerlendirilmesi	136
VI.2.2.3. İzmit Örneği	142
VI.2.2.4. İzmit Örneğinin Değerlendirilmesi	144

VII. TÜRKİYE İÇİN POLİTİKA ÖNERİSİ

VII.1. POLİTİKA ARAÇLARI	148
VII.2. POLİTİKA KISITLARI	151
VII.2.1. AB Şebeke Suyu Hizmetlerinde Serbestleşme ve Regülasyon Politikaları	151
VII.2.2. Altyapı Hizmetlerinin Sözleşme Yöntemiyle Serbestleştirilmesinin Türk Hukuk Sistemi Bakımından Olanaklılığı	155
VII.3. POLİTİKA ÖNERİSİ	157
SONUÇ	163
KAYNAKÇA	171
ÖZET	179
ABSTRACT	181

SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Aldaş	: Altyapı Yönetim Danışmanlık Hizmetleri A.Ş.
Antsu	: Antalya Su İşletmeleri A.Ş.
ASAT	: Antalya Su ve Atıksu İdaresi
ASKİ	: Ankara Su ve Kananlizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
BHU	: Boru Hatları Uzunluğu
BIO	: Bağımsız İdari Otorite
BM	: Birleşmiş Milletler
BNS	: Bağlantı Noktası Sayısı
DEA	: Veri Zarflama Yöntemi
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
DSM	: Dağıtılan Su Miktarı
DWI	: İngiltere İçme Suyu Denetim Kurumu
EA	: İngiltere Çevre Ajansı
FAO	: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu
FCC	: ABD Federal İletişim Komisyonu
FTC	: ABD Federal Ticaret Komisyonu
ICC	: Devletler Arası Ticaret Komisyonu
İSAŞ	: İzmit Su A.Ş.
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
Ofwat	: İngiltere Su Hizmetleri Ofisi
OH	: Operasyonel Harcamalar
OFT	: İngiltere Adil Rekabet Ofisi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
UIKB	: Uluslararası İmar ve Kalkınma Banakası
USSA	: Uygulama ve Su Satış Anlaşması
UWS	: Birleşik Su Hizmetleri
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap-İşlet-Devret

ÇİZELGELER DİZİNİ

Tablo 1: Bölgeler Bazında Su Kaynağı Dağılımı	47
Tablo 2: Sözleşme Türleri	58
Tablo 3: Fransa'da Üç Büyük Firmanın Pazar Payları.....	67
Tablo 4: Fransa'da 1994-1999 arasında Yıllık Ortalama Fiyat hareketleri	67
Tablo 5: ABD'de Sözleşme İle Elde Edilen Ortalama Tasarruf Rakamları	70
Tablo 6: İngiltere'de Özelleştirme Sonucu Ortaya Çıkan Su Şirketleri.....	76
Tablo 7: İngiltere'de Ortalama Su ve Atıksu Yıllık Fatura Bedeli	77
Tablo 8: İngiltere-İsviçre Karşılaştırmalı Su Maliyeti Verileri	78
Tablo 9: İngiltere'de 1989-1998 Yılları Arasında Ortalama Kârlılık.....	79
Tablo 10: Özelleştirme Yöntemi Örnekleri	92
Tablo 11: Küresel Su Pazarında Faaliyet Gösteren Belli Başlı Aktörler.....	105
Tablo 12: Ülkeler Ölçeğinde Regülasyon Otoritelerinin Niteliği.....	120
Tablo 13: Bazı Ülke ve Kıtaların Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Potansiyeli	131
Tablo 14: 1991-1994 Yılları İçmesuyu Tarifeleri	136
Tablo 15: ASO Dönemi Su Tarifeleri Artış Oranları	137
Tablo 16: ASAT Dönemi Su Tarifeleri	137
Tablo 17: ASAT Dönemi Yıllık Bazlı Su Fiyatı Artış Oranları.....	138
Tablo 18: İSKİ Dönemi Su Tarifeleri	140
Tablo 19: Bazı AB Ülkelerinde Altyapı Serbestleşme Dereceleri	154

GİRİŞ

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

Birleşmiş Milletler (BM), (2003, 10) verilerine göre günümüzde 40 ülkeden iki milyardan fazla insan su kıtlığı ile karşı karşıya bulunmakta, 1.1 milyar insan yeterli içme suyuna ulaşamamakta. 2.4 milyar insan atıksu 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

Anılan çalışmalardan hareketle, önümüzdeki dönemde kıtlık seviyesinde büyük bir artışın gerçekleşmesi muhtemel görülmektedir. Söz konusu tehlike literatürde küresel su krizi olarak adlandırılmaktadır. Küresel su krizi esas olarak; artan nüfus, endüstrileşme, küreselleşme olgularından kaynaklanmakta, hükümetlerin veya ilgili kurum ve kuruluşların anılan sorunlar karşısında etkin çözümler üretmemeleri, diğer yandan su ve atıksu hizmetlerinin kamu tarafından desteklenmesi, sonuçta maliyeti yansıtmayan dü-

şük fiyatlar nedeniyle talebin olması gerekenden daha yüksek bir seviyeye ulaşması anılan krizi körükleyen etkenler arasında sayılmaktadır.

Yukarıda dile getirilen sorunların üstesinden gelebilmek için su arzının, gerekli altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesiyle arttırılması, buna koşul olarak yeni kanalizasyon sistemlerinin inşası gerekmektedir. Ancak söz konusu yatırımları hayata geçirebilmek için gereken finansman ihtiyacı son derece yüksektir. Merkezi ya da yerel kamu otoritelerinin giderek artan finansman ihtiyacını karşılaması, özellikle bütçe imkânları kısıtlı olan gelişmekte olan ülkeler bakımından, giderek güçleşmektedir.

Küresel su krizi, bunun insan sağlığı ve çevre üzerinde yaratacağı olumsuz etkiler ve anılan sorunların çözümünü sağlayacak altyapı yatırımlarının kamu otoriteleri tarafından karşılanamaması, su sektörünün serbestleştirilmesi seçeneğini gündeme taşımıştır. Serbestleşme genel olarak, belirli bir bölgeye yönelik kamu imtiyazının özel teşebbüslere verilmesi, özel teşebbüsler ile kamu teşebbüsleri arasında ortaklıklar kurulması ya da hizmetlerin tamamen özel sektöre devredilmesi yöntemlerinden biri ya da birkaçı vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Bu noktadan hareketle şebeke suyu hizmetlerinde¹ serbestleşme eğiliminin, diğer altyapı hizmetlerinden farklı olarak, sadece kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacıyla kaynaklanmadığı, esas olarak temel ihtiyaç maddesi niteliği taşıyan su hizmetlerinin sunumunda kıtlık sorununun başgöstermesi ve söz konusu kıtlığın yanısıra yeterli ölçüde atıksu hizmeti verilememesinin ekolojik çevre ve insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerinin gerekli tedbirlerin hayata geçirilmesi ile ortadan kaldırılması amacıyla odaklandığını vurgulamak gerekmektedir.

Anılan sorunların serbestleşme yöntemiyle çözülebilmesi, şebeke suyu sektöründe sağlıklı bir piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması ile mümkün olabilecektir. Piyasa mekanizmasının kurulması ise rekabetin tesis edilebilmesine bağlıdır. Ancak şebeke suyu sektöründe yüksek sabit ve batık maliyetler ve ölçek ekonomisinin varlığı pazara girişi güçleştirmek-

¹ Şebeke suyu hizmeti, şehirlerde yerleşik hanehalkları tarafından kullanılacak suyun çıkarılması, depolanması, çeşitli işlemlerden geçirilmesi, dağıtımı, atıksuyun toplanması, atıksuyun işlenmesi ve doğaya geri kazandırma aşamalarını ifade etmektedir. Su ve atıksu hizmetleri, endüstriyel kullanıcılar ve tarım kesimi gibi birçok farklı tüketici grubuna yönelik olmakla birlikte çalışma, hanehalklarına yönelik şebeke suyu hizmetleri ile sınırlandırılmış,,ancak gerekli olduğunda diğer kesimlerden bahsedilmiştir. Çalışmada aksi belirtilmedikçe su sektörü, şebeke suyu sektörünü ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

tedir. İlk yatırım maliyeti görece yüksek olmakla birlikte marjinal maliyetler son derece düşüktür. Bu durum pazara önce giren teşebbüslerin potansiyel rakipleri üzerinde üstünlük sağlamasına yol açmaktadır.

O halde su sektöründe rekabetin tesis edilebilmesi için gerekli hukuki ve iktisadi düzenlemeler ile rekabetin mümkün olmadığı alt sektörler için yönelik regülasyon politikaları tartışılmalıdır.

Son yıllarda, başta Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere birçok ülkede su sektörüne yönelik bakış açısında değişiklik eğilimi gözlenmektedir. Hükümetler, gerek ekonomik ve sosyal önemi, gerekse kaynakların sürekliliğinin sağlanması gibi temel konuları dikkate almakta, çeşitli serbestleşme yöntemlerini uygulamaya koymakta ve sektörde mümkün olduğu ölçüde piyasa mekanizmasını hâkim kılabilecek politikaları hayata geçirmektedir.

Türkiye'deki tablo da yukarıda ifade edilen sorunlarla karşı karşıya bulunan birçok ülkeden farklı değildir. Nitekim kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı yaklaşık 1735 metreküp seviyesindedir. Fakirlik eşiğinin hemen üzerinde bulunan bu rakam, Türkiye'nin, sanılanı aksine su zengini bir ülke olmadığı, aksine, gerekli tedbirler alınmadığı takdirde yakın gelecekte su sorunu yaşamaya aday bir ülke konumunda bulunduğu işaret etmektedir.

Diğer yandan önümüzdeki yirmi yıllık süre içinde talebin karşılanabilmesi için gereken yatırım miktarının toplamda yaklaşık 73.5 milyar ABD Doları olacağı tahmin edilmektedir. Bu büyüklükteki yatırımın kamu kaynaklarından karşılanması güçtür. Bu nedenle, dünyadaki eğilime koşut olarak anılan hizmetlerin sunulmasında serbestleşme yönteminin uygulanması kaçınılmaz görünmektedir.

Yukarıda yer verilen bilgilerin ışığında bu çalışmanın amacı dünya ve Türkiye ölçeğinde şebeke suyu sektöründe serbestleşme dinamiklerini incelemek, serbestleşme yöntemlerini ülke örneklerinden hareketle tartışmak, bu bağlamda sektörde rekabetin ne şekilde ve nereye kadar tesis edilebileceğini, rekabetin tesisinin mümkün olmadığı hallerde nasıl bir regülasyon politikası izlenmesi gerektiğini ortaya koymak ve nihayetinde serbestleşme sürecinin henüz başında bulunan Türkiye için alternatif yöntemleri, serbestleşmenin ilk örneklerini teşkil eden Antalya ve İzmit uygulamaları ışığında tartışarak uygun politika önerileri sunmaktır.

Bu çerçevede birinci bölümde, temel bir altyapı hizmeti olan ve bazı bö-

lümüleri doğal tekel niteliği taşıyan şebeke suyu sektöründe serbestleşme, regülasyon ve rekabet politikalarının tartışılabilmesini teminen doğal tekel, regülasyon ve bunlarla ilişkili iktisadi kavramlar incelenmiştir.

İkinci bölümde şebeke suyu sektörünün teknik ve iktisadi özellikleri ele alınmaktadır. Bu kapsamda içme suyu ve atık su hizmetlerinin aşamaları incelenmekte, ardından anılan hizmetlerin iktisadi nitelikleri, konularına ilişkin bilgi verilmektedir.

Üçüncü bölüm çerçevesinde, şebeke suyu sektöründe serbestleşme konusu tartışılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle küresel su sektörü incelenmekte, temel sorunlar serimlenmekte ve konu ile ilgili uluslararası kuruluşların politikaları değerlendirilmekte, ardından, özellikle Batı Avrupa ve ABD’de gözlenen serbestleşme eğilimini güdüleyen dinamikler ele alınmakta, serbestleşme yöntemleri; hizmet yükümlülüğünün sözleşme ile devredilmesi ve özelleştirme olmak üzere iki başlık altında ortaya konmaktadır. Söz konusu başlıklar kapsamında Fransa ve ABD ve İngiltere deneyimleri ayrıntılı olarak incelenmektedir. Bölümün sonunda ise serbestleştirme ve özelleştirme uygulamalarının iktisadi sonuçlarına yönelik ampirik çalışmalar değerlendirilmektedir.

“Şebeke Suyu Sektöründe Rekabet” başlıklı dördüncü bölümde doğal tekel özellikleri taşıyan şebeke suyu hizmetlerinde rekabet konusu ele alınmaktadır. Bu çerçevede rekabetin tesisi için gereken koşullar sıralanmakta ve rekabetin mümkün kılınabileceği alanlar tespit edilmektedir. Sözkonusu rekabet alanları; pazar için rekabet ve pazarda rekabet olarak iki başlık altında incelenmekte, pazarda rekabet kapsamında, doğal tekel niteliği gösteren diğer altyapı hizmetleri bağlamında sıkça tartışılan ortak taşıma sorunu irdelenmektedir. Bölümün sonunda küresel şebeke suyu hizmetleri pazarının yapısı değerlendirilmekte ve rekabeti sınırlayan uygulamalar ele alınmaktadır.

Beşinci bölüm kapsamında şebeke suyu sektöründe iktisadi regülasyon uygulamaları regülasyona tâbi parametreler bağlamında değerlendirilmekte ve İngiltere’de şebeke suyu sektörünün regülasyonundan sorumlu olan otoritenin uyguladığı yöntemlerden birine ilişkin bilgi sunulmaktadır.

Altıncı bölümde öncelikle Türkiye su sektörü ele alınmaktadır. Bu itibarla sektörün yapısına ilişkin istatistiksel bilgiler sunulmakta, bölümün sonunda Türkiye’de uygun serbestleşme politikasının tespiti konusuna ışık

tutacak olan serbestleşme uygulamalarına yer verilmektedir. Bu bağlamda özellikle Antalya örneği, serbestleşme öncesi ve sonrası dönemlere ve anılan dönemlerde diğer belediyelerin fiyat hareketleri karşılaştırılmak suretiyle ayrıntılı bir biçimde incelenmekte, İzmit örneği ise konuya ilişkin ayrıntılı bilgi ve tespitler sunan Sayıştay Raporu ekseninde değerlendirilmeye tâbi tutulmaktadır.

“Türkiye İçin Politika Önerisi” başlığını taşıyan yedinci ve son bölümde, öncelikle serbestleşme yönteminin uygulanabilirliği bakımından hayati önem taşıyan politika araçları olan rekabet politikası, Rekabet Kurumu’nun sektöre yönelik kararları ışığında değerlendirilmektedir. Ardından, serbestleşme modeli seçiminde kısıt teşkil etme olasılığı nedeniyle dikkate alınması gereken iki konu incelenmektedir. Bunlar; “Üyelik Yükümlülüklerimiz Çerçevesinde AB’de Serbestleşme ve Regülasyon Politikaları? ile “Altyapı Hizmetlerinin Sözleşme Yöntemiyle Serbestleştirilmesinin Türk Hukuk Sistemi Bakımından Olanaklılığı? konularıdır. Son olarak verilen bilgiler ışığında Türkiye için uygun serbestleşme politikası önerisi sunulmaktadır.

I. TEORİK ÇERÇEVE

Temel altyapı hizmetlerinden biri olan Şebeke suyu hizmetinin bazı bölümleri, ileride ayrıntılandırılacağı üzere, yapısı itibariyle doğal tekel niteliğine sahip bulunmaktadır. Bilindiği gibi, doğal tekel niteliği taşıyan altyapı hizmetlerinin rekabeti açılması, veri teknoloji seviyesinde mümkün olmamakta bu nedenle söz konusu hizmetler regülas-yona tâbi kılınmaktadır. Bu noktadan hareketle çalışmanın başlangıcında doğal tekel, regü-lasyon ve bunlarla ilişkili iktisadi kavramlara ilişkin teorik çerçevenin çizilmesi yerinde olacaktır.

I.1. PİYASA EKONOMİSİ

Piyasa ekonomisi, hangi mal ve hizmetlerin ne miktarda üretileceğinin, planlı ekonomi sisteminden farklı olarak, fiyat sinyalleri doğrultusunda bağımsız karar alma yetisine sahip olan iktisadi aktörlerin davranışları doğrultusunda piyasa mekanizması içinde belirlenmesinin gereğini ortaya koyan ekonomik sistem olarak tanımlanabilir. Bu sistem içinde ekonomik etkinliğin sağlanacağı öngörülmektedir.

Bununla birlikte sistemin işleyebilmesi için bazı koşulların varolması gerekmektedir. Bu koşulların mevcut olduğu piyasa tam rekabet piyasası olarak adlandırılmaktadır. Ancak bazı mal ve hizmetler, niteliği gereği söz konusu koşulların tümün sağlamamakta, bir başka ifadeyle tam rekabet piyasasından sapma göstermekte, bu nedenle eksik rekabet piyasaları ola-

rak tanımlanmaktadır.

Tam rekabet piyasasının motoru, rekabet kavramıdır. Rekabet; bir piyasada satıcıların birbirleri aleyhine daha fazla müşteri çekerek mal ve hizmet satışlarını dolayısıyla kârlarını artırmak için aralarında giriştikleri yarış şeklinde tanımlanabilir.

Tam rekabet piyasasının işleyebilmesi için gereken koşulları; gerek arz gerek talep edici konumunda çok sayıda aktörün varolması, piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması, ticaret ve sözleşme özgürlüğünün bulunması, mal ve hizmetlerin bölünebilir ve homojen olması, piyasa aktörlerinin tam ve mükemmel bilgiye sahip olması ve piyasaların saydam olması olarak sıralamak mümkündür. Bu sistem içinde üreticiler kârlarını, tüketiciler ise mevcut bütçe kısıtı içinde faydalarını ençoklamakta, rekabetçi denge noktasında tüm piyasalar temizlenmektedir (Viscusi, Vernon ve Harrington 1995, 74)

Söz konusu koşulların varolması halinde iktisadi etkinlik sağlanmış olacaktır. İktisadi etkinlik, dinamik ve statik etkinlik olarak iki farklı kavram çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Statik etkinlik, dağılım ve üretim etkinliğini ifade etmektedir. Dağılım etkinliği, malın fiyatının marjinal maliyetinin, fiyata eşitlendiği nokta olarak tanımlanmaktadır. Üretim etkinliği; üretilen mal ya da hizmetin, üretici firmaların uzun dönem ortalama maliyetlerinin minimum olduğu düzeyde gerçekleştirildiği nokta olarak adlandırılmaktadır. Dinamik etkinlik ise, teknolojik gelişmeye koşut olarak veri girdi düzeyinin daha düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. (Kaserman ve Mayo 1995, 7).

Öte yandan yukarıda sıralanan koşulların bir ya da birkaçının bulunmaması, piyasa aksaklıklarına yol açmakta, böylece tam rekabetçi piyasada elde edilen sonuçlara ulaşılamamakta, bir başka ifadeyle iktisadi etkinlik sağlanamamaktadır. Piyasa aksaklıkları, genellikle; bilgi asimetrisinin varolması, bazı teşebbüslere hukuken tekel hakkı tanınması, birtakım pozitif ve negatif dışsallığın bulunması, bazı malların kamu malı niteliği taşıması, bazı mal ve hizmetlerin yapısı gereği doğal tekel niteliği göstermesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

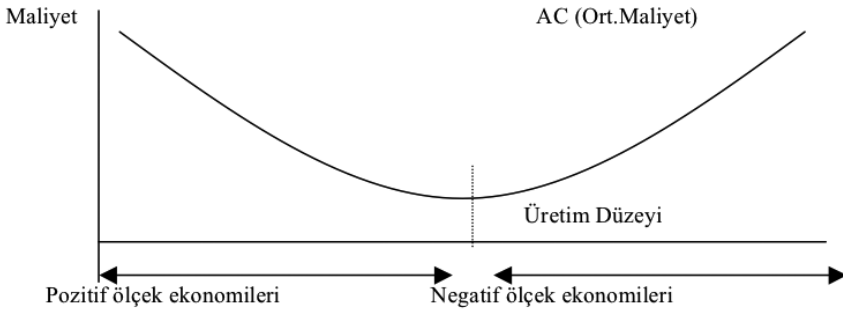
1.2. DOĞAL TEKEL TEORİSİ

İktisat kaynaklarında doğal tekelin tanımına yönelik ikili bir ayırım ortaya konmaktadır. Bunlar klasik görüş ve çağdaş görüş olarak adlandırılabilir.

lır. Klasik görüş, ölçek ekonomilerini, doğal tekelin ayırt edici unsuru olarak kabul etmektedir. Zira klasik görüş, belirli çıktı aralıklarında azalan ortalama maliyetlerle çalışan tek bir firmayı temel almaktadır.

Tek ürünlü doğal tekelerde iki önemli kavramla karşılaşmaktadır. Bunlardan ilki azalan ortalama maliyetler (pozitif ölçek ekonomileri) diğeri ise endüstrinin maliyet fonksiyonunun “subadditive” olması, bir başka deyişle belirli bir endüstrideki üretim düzeyinin tek bir firmaya iki veya daha fazla firmaya göre daha etkin şekilde karşılanmasını sağlayan maliyet yapısıdır. Aşağıdaki şekilde görüldüğü üzere pozitif ölçek ekonomileri üretim arttıkça ortalama maliyetlerin düşmesi halini ifade etmektedir (Church ve Ware 2000, 754).

Şekil 1

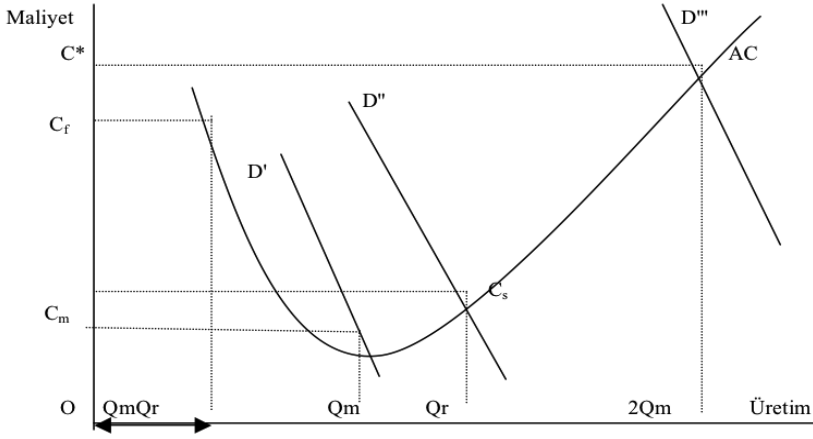


Kaynak: Viscusi, Vernon ve Harrington (1995, 354)

Train (1999, 6)'e göre ölçek ekonomilerinin en önemli kaynağı sabit maliyetler olup, üretilen birim miktarın artıp artmamasının bu tür maliyetler üzerinde etkisi bulunmamaktadır. Train bu konuda elektrik üretiminden hareketle şu örneği vermektedir: Bir birim elektrik enerjisinin (kilowatt saat) üretilmesi için gerekli olan sabit yatırım (elektrik santrali) bir kez yapıldıktan sonra, kuşkusuz aynı tesislerde çok sayıda enerji birimi üretililecektir. Üretim arttıkça sabit maliyetler daha çok enerji birimi arasında dağılacak, bir başka deyişle ortalama maliyetler düşecektir.

Ancak günümüzde artan ortalama maliyetlerle karşılaşılan endüstrilerin de doğal tekel olabileceği hususunda bir görüş birliği mevcuttur. George, Joll ve Lynk (1991, 337) artan ortalama maliyetler halinde de doğal tekelin söz konusu olabileceğini aşağıdaki şekil yardımıyla göstermektedir.

Şekil 2



Kaynak: George, Joll ve Lynk (1991, 337)

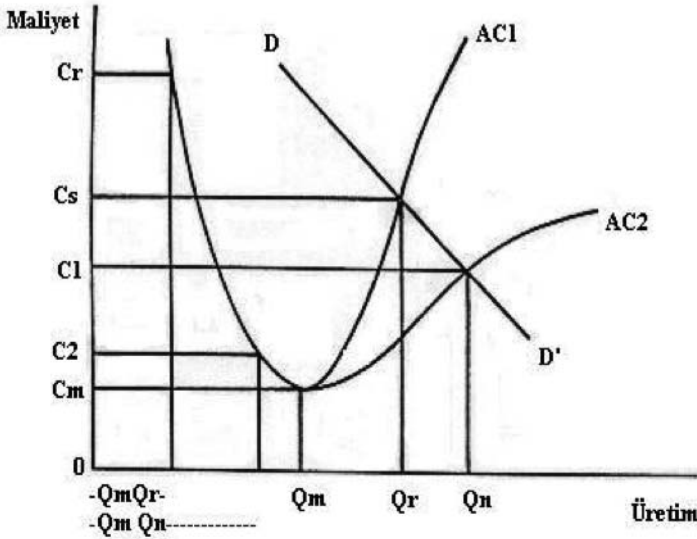
Şekil 2'de D' talebinde endüstri doğal tekel niteliğindedir, bu talep seviyesinde azalan maliyetler söz konusu olup tüm üretim en düşük maliyetle tek bir firma tarafından gerçekleştirilmektedir. Pazarı başka firmaların girişi toplam maliyetleri artıracığından ekonomik açıdan rasyonel değildir. D'' talep seviyesinde Q_m üretim düzeyinden itibaren artan maliyetler söz konusudur; teorik olarak ikinci bir firmanın pazara girişi mümkün gibi görünse de endüstri doğal tekel özelliğini korumaktadır. Burada maliyet fonksiyonunun subadditive olduğu en büyük üretim düzeyinin Q_r 'nin sağında olduğu varsayılmaktadır.

Talebin D'' olduğu ve pazarda iki firmanın faaliyet gösterdiği varsayılırsa firmalardan biri minimum etkin üretim düzeyi olan Q_m noktasında üretimini gerçekleştirecek, diğeri ise $Q_m Q_r$ aralığında pazardaki arta kalan talebi karşılayacaktır. Bu durumda pazardaki talebi karşılamak için gerekli üretimin toplam maliyeti C_m ve C_f 'nin ağırlıklı ortalamasına eşit olmaktadır. Ancak bu birleşik maliyet, pazarda tek bir firmanın olması halinde oluşacak C_s maliyetinden yüksektir. Bu çerçevede, negatif ölçek ekonomilerinin bulunduğu endüstrilerin de doğal tekel niteliğinde olabileceği görülmektedir. Öte yandan, talebin D''' 'e kayması ve pazar büyüklüğünün $2Q_m$ düzeyine ulaşması halinde tek bir firmanın maliyeti C^* seviyesinde oluşmaktadır. İki firmanın birleşik toplam maliyeti ise, her iki-

sinin de Q_m düzeyinde üretim yaptığı ve $2Q_m$ 'lik pazarı eşit şekilde paylaştığı varsayılırsa $2C_m$ 'dir ve bu birleşik maliyet tek bir firmanın üretim maliyetinin altında kalmaktadır ($C^* > 2C_m$). Bir başka deyişle endüstri doğal tekel olma özelliğini kaybetmiştir.

Aynı şekilde teknolojik gelişmelerin de benzer bir etkiye yol açtığını görülmektedir. Aşağıdaki şekilde bu ilişki serimlenmektedir.

Şekil 3



Kaynak: George, Joll ve Lynk (1991, 337)

Talebin DD' ve ortalama maliyet fonksiyonunun AC_1 olduğu ilk durumda, tek bir firmanın toplam üretim maliyeti (C_s), iki firmanın maliyetinin (C_m ve C_r) ağırlıklandırılması ile edilen toplam maliyetten daha düşük seviyede gerçekleştiğinden doğal tekel söz konusudur. Ancak teknolojik değişme nedeniyle ortalama maliyetlerin AC_2 eğrisine kayması endüstrinin doğal tekel özelliğini kaybetmesiyle sonuçlanmaktadır (İki firmanın maliyetlerinin (C_m ve C_2) ağırlıklı ortalaması tek bir firmanın maliyetinin (C_1) altında kalmaktadır). Aynı talep koşullarında endüstri yapısını değiştiren unsur bu kez maliyetlerdeki, bir başka deyişle teknolojideki değişmedir.

Öte yandan çağdaş görüş, birden fazla mal üreten firmayı da dikkate almakta, ölçek ekonomisi yerine, bir firmanın üretim maliyetlerinin birden

fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olmasının, doğal tekelin varlığını açıkladığını ileri sürmektedir.

Nitekim Posner (1999, 1); doğal tekelin koşulunu, talebin en az maliyetle tek bir firma tarafından karşılanması olarak tanımlamakta, dolayısıyla firma sayısından çok talep ve arz teknolojisi ilişkisinin önemli olduğunu vurgulamaktadır.

Çağdaş görüşün ortaya çıkmasına katkıda bulunan görüşlerin ortak noktaları şu şekilde özetlenebilir (Paşaoğlu 2003, 6):

- Tüm yazarlar doğal tekelin özellikle ölçek ekonomilerinin var olduğu endüstrilerde ortaya çıktığı konusunda uzlaşmaktadır. Ancak bazıları ölçek ekonomisinin yokluğunda da doğal tekellerin varolabileceğini savlamaktadır.
- Çoğu yazar rekabetin yıkıcı olabileceğini, yıkıcı rekabetin doğal tekel koşulları ile ilgili olduğunu kabul etmektedir.
- Çoğu yazar belirli bir endüstrinin sadece ölçek ekonomilerinin varlığı halinde doğal tekel olarak nitelenebilmesinin mümkün olmadığını, pazar tanımı ve talebin niteliği gibi unsurlarında dikkate alınması gerektiği konusunda uzlaşmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği gibi geleneksel yaklaşım, üretim düştükçe ortalama maliyetlerin düştüğü durumu ifade eden pozitif ölçek ekonomilerinin doğal tekelin varlık koşulu olarak kabul etmektedir. Ancak çağdaş görüş, artan ortalama maliyetlerin görüldüğü endüstrilerde de doğal tekelin varolabileceğini savlamaktadır.

Bununla birlikte talep miktarındaki artış ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak maliyet eğrisinde ortaya çıkan değişiklikler son derece önemli etmenlerdir. Talep miktarında ortaya çıkan yüksek oranlı bir artış ya da teknolojik gelişmeye koşut olarak maliyet eğrisinde ortaya çıkabilecek değişiklikler, endüstrinin doğal tekel niteliğini ortadan kaldırabilir.

Doğal tekele ilişkin çağdaş yaklaşım çerçevesinde, günümüzde doğal tekel niteliği gösteren bazı endüstrilerin, talep miktarındaki aşırı yükselme, daha da önemlisi teknolojik gelişmelere koşut olarak doğal tekel niteliğini yitirebileceği, bir başka ifadeyle rekabete açılabilmesi üzerinde durulması gereken bir husustur.

Doğal tekeller genellikle yüksek miktarda başlangıç yatırımı gerektiren, yüksek sabit ve batık maliyetlerin var olduğu şebeke endüstrileridir. Doğal

gaz, elektrik, şebeke suyu, demiryolu ve telekomünikasyon hizmetleri doğal tekel niteliği taşımaktadır. Söz konusu sektörler içinde yukarıda bahsedilen gelişmeler sonucunda rekabete açılmaya en elverişsiz sektörün, bir sonraki bölümde ele alınacak özellikleri dolayısıyla, şebeke suyu sektörü olduğu ileri sürülebilir.

Belirgin bazı özellikler doğal tekel niteliğindeki sektörleri diğer endüstrilerden ayırmaktadır. Doğal tekellerin hemen tamamı stoklanması güç olan bir hizmet sunarlar. Bu nedenle talebin en yüksek seviyede olduğu zamanlarda anılan talebi karşılamak için kapasite fazlasına gereksinim duyulmaktadır. Doğal tekel niteliği gösteren endüstrilerde anılan hizmetler, tüketicilere bir boru hattı ya da iletişim hattı vasıtasıyla sunulur. Bu nedenle birden fazla teşebbüsün aynı alanda faaliyet göstermesi kaynak israfına neden olmaktadır (Çakal 1996, 18).

1.3. REGÜLASYON TEORİSİ

Regülasyon kavramı kamu otoritesinin hemen tüm düzenlemelerini içerecek ölçüde geniş bir kavramdır. İktisat teorisinde regülasyon kavramı başlangıçta ölçek ekonomilerinin gözlemlendiği doğal tekellerin fiyat, arz miktarı gibi iktisadi değişkenlerinin kamu otoritesi tarafından düzenlenmesi anlamında kullanılmıştır. 1970'lerde, özellikle doğal tekel niteliği göstermeyen faaliyetlerin regülasyon kapsamına alınmasıyla regülasyonun farklı işlevler gördüğü savı özellikle George Stigler ve Sam Peltzman tarafından dile getirilmiş, bu görüşler literatürde "Stigler-Peltzman Modeli" olarak adlandırılmıştır. Bu modeli göre regülasyonun temel amacı, tüketicilerin korunmasından çok, bundan fayda sağlayan grupların çıkarlarının korunmasıdır (Waldman ve Jensen 1998, 602; Viscusi, Vernon ve Harrington 1995, 329).

Stigler-Peltzman Modeli kapsamında regülasyondan fayda sağlayan çıkar grupları, ilgili sektörlerde faaliyet gösteren tüketiciler, politikacılar ve regülasyon otoriteleridir. Buna karşın sayıları fazla olan tüketici grupları diğer gruplara göre çıkarlarını korumak noktasında zayıf kalmaktadır (Viscusi, Vernon ve Harrington 1995, 330).

Söz konusu yaklaşımların çalışmanın konusu bakımından önem taşımaktadır. Zira klasik yaklaşıma göre regülasyon doğal tekellerin ortaya çıkardığı sorunların çözümüne yönelik bir araçtır ve ancak bir faaliyet doğal tekel niteliğini, yukarıda açıklanan gelişmeler sonucunda kaybettiğinde regülasyon uygulamalarına son verilebilir. Öte yandan Stigler-Peltzman Mo-

delini dikkate alan yaklaşımlara göre, doğal tekkelerin ortaya çıkardığı temel sorun olan tekelci fiyatlama, buna bağlı olarak tüketici refahındaki azalmalar ve ekonomik etkinliğin sağlanamaması sorunu regülasyon yöntemi ile çözülememektedir. Bu nedenle regülasyon dışı seçenekler gündeme getirilmelidir. Söz konusu seçenekler tartışılmasından önce geniş anlamda regülasyon kavramının ele alınması yerinde olacaktır.

1.3.1. Regülasyonun Tanımı

Batı dillerinde kullanılan regülasyon terimi doksanlı yılların ikinci yarısında Türkçeye girmiş bir kavramdır ve özellikle bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Kavram, hukuksal çerçevede kural koymak, düzenlemek anlamına gelmektedir. Terim, ABD’de, Kıta Avrupası yaklaşımından farklı olarak özel kişilerin faaliyet gösterdiği bir alanın, bir piyasanın idare tarafından çok boyutlu olarak düzenlenmesi ve denetlenmesi anlamına gelmektedir. 1990’lı yıllarda hız kazanan özelleştirme ve serbestleştirme dalgası ile birlikte, terim, Kıta Avrupası’nda da ABD’deki anlamıyla kullanılmaya başlamıştır (Oder 2003, 2).

Regülasyon kavramına yönelik çok sayıda tanımlama bulunmaktadır. Tanımların bir kuralın, bir ilkenin, ya da bir sistemin gereği olarak kontrol etme, yönetme/yönlendirme ya da idare etme eylemlerini içerdiği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, iktisadi alanla sınırlı kalmak üzere, “özel sektör ve kamu teşebbüslerinin faaliyetlerini yürütüş tarzlarını kontrol altında tutma amacıyla konulan kurallar,” diye tanımlandığında, regülasyonun devlet kadar eski bir olgu olduğu görülür (Karabudak ve Müftüoğlu 2002, 3).

OECD (1997, 16)’nin konu ile ilgili çalışmasında regülasyon; devletler tarafından yurttaşlar ve girişimcilere yönelik olarak devlet ve devlet dışı kuruluşlar tarafından geliştirilen ve çeşitli vasıtalarla hayata geçirilen düzenlemeler olarak tarif edilmektedir.

OECD (2002 c, Önsöz); regülasyon kavramına çok geniş bir işlev yüklemekte, çağdaş ve demokratik hükümetlerin temel hedeflerinin, halkın ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek amacıyla makroekonomik istikrarı sağlamak, yüksek istihdam düzeyine ulaşmak, eğitim ve öğretim düzeyini yükseltmek, fırsat eşitliğini sağlamak, yeniliği ve girişimciliği desteklemek, çevre, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yüksek kalite standartlarına erişmek için politikalar geliştirmek olduğunu, sözü edilen kamusal politika amaçlarına ulaşmak için “düzenleme” ya da “regülasyon”

kavramının, önemli araçlardan biri olduğunu vurgulamaktadır.

Atiyas (Rekabet Kurumu 2001, 31-46), konuya ABD odaklı yaklaşmakta ve kavramın büyük ölçüde şebeke endüstrileri ile ilişkili olduğunu ifade etmekte, regülasyonu bu sektörlerde faaliyet gösteren teşebbüslere yönelik olarak geliştirilen kurallar olarak tanımlamaktadır.

Erol (DPT 2003, 23), regülasyon kavramını iktisadi bağlamda; “tam rekabetin olmadığı sektörlerde doğal tekellerin yarattığı olumsuzlukların giderilmesi ve ekonomik etkinliğin sağlanabilmesi, devletin piyasa aksaklıklarını giderebilmesi için çeşitli kurumları eliyle bu piyasalara müdahale etmek amacıyla geliştirdiği yöntemler,” olarak tanımlamaktadır.

Yukarıda verilen tanımlardan hareketle, regülasyon kavramının dilimize ABD’de yüklendiği anlamıyla yerleştiği, bir diğer ifadeyle, doğal tekellerin ya da şebeke endüstrilerinin iktisadi bağlamda düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevini ifade ettiği, bu nedenle daha çok bağımsız idari otoritelerin karar ve uygulamalarını ifade etmek üzere kullanıldığı savlanabilir.

I.3.2. Regülasyonun Tarihsel Gelişimi

Yukarıda verilen tanım çerçevesinde regülasyonun gelişimini anlayabilmek için ABD deneyimine göz atmak gerekmektedir. ABD’de ticari faaliyetlerin regülasyonuna yönelik ilk uygulama İllinois Eyaletinde 1877 tarihli bir dava sonucu ortaya çıkmıştır. 1871 tarihli bir yasal düzenleme çerçevesinde tahıl nakliyesi ile iştigal eden teşebbüslere lisans alma mecburiyeti getirilmiş ve depolama yapan şirketlerin koyabilecekleri fiyat tavanı belirlenmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren iki teşebbüs, söz konusu düzenlemenin kendilerini bağlamadığı gerekçesiyle Federal Mahkemeye başvurmuş, ancak başvuruları reddedilmiştir (Viscusi, Vernon ve Harrington 2000, 311).

Konuyla ilgili bir diğer gelişme demiryolu sektöründe ortaya çıkmıştır. 1870’lerde demiryolu şirketlerinin ayrımcı uygulamaları sonucunda 1887 yılında yasal düzenlemeye gidilmiş ve sektörün düzenlenmesi amacıyla Interstate Commerce Commission (ICC) kurulmuştur. ICC’nin temel işlevi fiyat regülasyonu olarak belirlenmiştir (Viscusi, Vernon ve Harrington 2000, 312).

1890 yılında Sherman Antitrust Yasası’nın kabul edilmesinin ardından, 1906 yılında petrol boru hatlarının, 1911 yılında telekomünikasyon hizmetlerinin regülasyonuna yönelik yasalar yürürlüğe girmiştir. 1914 yılın-

da tüketicinin ve rekabetin korunması amacıyla Federal Trade Commission (FTC) teşekkül ettirilmiştir (Erol 2003, 28).

ABD’de 1930’lara gelindiğinde halihazırda yürürlükte olan regülasyon yasalarının büyük bölümünün yürürlüğe girdiği görülmektedir. 1934 yılında Telekomünikasyon Yasası, 1935’de Motorlu Taşıtlar Yasası, 1938 yılında Doğal Gaz Yasası, 1940’da ticaretin regülasyonuna ilişkin yasa yürürlük kazanmıştır. Bu kapsamda ulaştırma ve iletişim alanında Federal Communication Commission (FCC), mali piyasalar alanında Securities and Exchange Commission (SEC) kurulmuştur (Erol 2003, 29).

1933-1940 ve 1973-1980 yılları en fazla yasal regülasyonun gerçekleştirildiği dönemdir. Regülasyonlar 1940-1970 arasında sade fakat sürekli bir seyir izlemiştir. Bu dönemde daha önce regüle edilmeyen kablolu televizyon hizmeti, 1968 yılından itibaren FCC tarafından regüle edilmeye başlamıştır (Erol 2003, 28).

Düzenleyici otoritelerden bazıları, komisyon ya da kurul adıyla faaliyet gösteren bağımsız idari otorite hüviyetindedir. Ancak regülasyon işlevi yasal yetkiyle bazı bakanlıklar eliyle de yürütülmektedir (Oder 2003, 5).

1971-1989 yılları ise regülasyonların kaldırıldığı, teknik deyimle deregülasyon dönemi olarak bilinmektedir. Bu dönemde regülasyona tâbi sektörlerin GSMH’ya oranı %17’den %6.6’ya gerilemiştir. 1978 yılında havayolları ve doğalgaz, 1980 yılında demiryolu ve karayolu yük taşımacılığı, 1981 yılında petrol sektörü, 1982 yılında karayolu yolcu taşımacılığı, 1984 yılında ise kablolu televizyon yayıncılığı hizmetleri deregüle edilmiştir (Viscusi, Vernon ve Harrington 2000, 316).

Avrupa’da regülasyon kavramı ise ABD’ye nispeten yenidir. İktisadi faaliyet alanında özel sektör mülkiyetinin kabulü ve söz konusu teşebbüslerden ya da yapısal özelliklerden kaynaklanan piyasa aksaklıklarının regülasyon yöntemi ile ortadan kaldırılması anlayışı yakın bir tarihi geçmişte gerçekleşmiştir.

1800’lü yılların sonunda ortaya çıkan ekonomik buhran ile II. Dünya Savaşı’nın sonu arasındaki dönemde Avrupa kamuoyu piyasa ekonomisinden ve bu sistemin ekonomik krizleri aşma kapasitesinden şüphe duymuştur. Bu durumun sonucu olarak piyasa aksaklıklarını gidermenin yolu, yakın zamana kadar, devletleştirme ve millileştirme olarak kabul edilmiştir. Kamu mülkiyeti yerine fiyat kontrolleri ya da ruhsatlama gibi regülasyon araçlarının kullanıldığı dönemlerde dahi, söz konusu düzenle-

melerin bağımsız idari otoriteler eliyle yürütülmesine karşı çıkmıştır. Bu tür düzenlemeler, bakanlıklar, koordinasyon kurulları ya da meslek örgütleri tarafından yürütülmüştür (Erol 2003, 40).

AB'de regülasyon kavramını tetikleyen etmenler üç başlık altında toplanabilir. Bunlar; ekonomik birlik düşüncesi, özelleştirme ve küreselleştirme-dir (Oder 2003, 8). Anılan üç etmen de son tahlilde piyasa ekonomisini, piyasa ekonomisi de piyasa aksaklıklarıyla birlikte regülasyon gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelere koştur olarak son kırk yılda AB'de regülasyon otoritelerinin sayısı hızla artmıştır.

I.3.3. Regülasyon Türleri

Regülasyon, yukarıda ifade edildiği üzere, geniş anlamıyla her türlü hukuki ve idari düzenlemeyi ifade eden bir kavram olmakla birlikte, ekseriyetle iktisadi düzenlemeleri ima etmek üzere kullanılmaktadır. Ancak iktisadi değişkenlerin dışında kalan çevre, güvenlik sağlık gibi değişkenlerin düzenlenmesi de gerek iktisadi değişkenlerle olan ilişkisi, gerekse anılan değişkenlerin bireysel ve toplumsal önemi bakımından üzerinde durulması gereken bir konudur. Şebeke suyu sektöründe de iktisadi regülasyonun dışında kalan regülasyon alanları, sektörün serbestleştirilmesi noktasında dikkate alınması gereken alanlardır.

I.3.3.1. İktisadi Regülasyon

İktisadi regülasyonun temel işlevi, tüketici aleyhine refah transferini engellemek, bir yandan da teşebbüslere faaliyetlerini sürdürme imkânı tanıyacak geliri elde etmelerine olanak sağlamaktır. Bu amaçla kullanılan belli başlı değişkenler; fiyat, ücret ve faiz oranıdır. Burada en iyi çözüm, bu iki amaç arasında sağlanacak dengenin rekabetçi piyasalara yakınsaması ile gerçekleşecektir. Böylece toplumsal refah kaybı en az düzeyde tutulacaktır.

Ancak regülasyonun yaygın olarak kullanıldığı doğal tekellerde tam rekabetçi sonuca ulaşmak mümkün olamamaktadır. Bunun nedeni doğal tekel piyasalarında pozitif ölçek ekonomilerinin varolmasıdır. Anılan sektörlerde ortalama maliyetler azalan bir eğilim göstermekte, marjinal maliyetler ise ortalama maliyetin altında seyretmektedir. Dolayısıyla fiyatın marjinal maliyete eşitlenmesi teşebbüslerin zarar etmesi sonucunu ortaya çıkarır.

Bu noktada kamu otoritesinin fiyat, marjinal maliyet eşitliği durumunda

ortaya çıkacak zararı karşılaması bir seçenek olarak görülebilir. Ancak bu seçeneğin uygulamaya geçirilmesi güçtür. Zira tekel niteliği taşıyan teşebbüsler talep ve arz fonksiyonları hakkında tam bilgiye sahip olmayacak ya da bu bilgiye sahip olsa dahi kamu otoritesini yanıtlayabilecektir.

Bu noktada akla gelen en iyi ikinci çözüm, fiyatın ortalama maliyete eşitlenmesidir. Bu halde teşebbüsler faaliyetini sürdürebilecektir. Ancak bu durumda bir miktar refah kaybı söz konusu olmaktadır. Öte yandan birden çok mal veya hizmet üretiminin söz konusu olduğu halde ortalama maliyete eşit fiyatlandırma en iyi ikinci çözüm olmaktan çıkmaktadır. Bu durumda farklı fiyatlandırma seçenekleri gündeme gelmektedir.

Bunlardan ilki “Ramsey Fiyatlandırması”dır. Bu sistem çerçevesinde talep esnekliği düşük olan hizmetler marjinal maliyetin üzerinde, talep esnekliği yüksek olan hizmetlerde marjinal maliyetlere yakın fiyatlar belirlenmekte, böylece ortalama maliyeti karşılayacak ortalama bir fiyata ulaşılmaktadır.

Diğer bir yöntem, “Çift Taraflı Tarife Yöntemi”dir. Bu yöntem kapsamında tarife, ürünün marjinal maliyetine eşit olan bir fiyat ile miktardan bağımsız bir sabit ücretin toplamına eşittir. Tüketimden bağımsız sabit kısmın tespiti çeşitli yöntemler ile gerçekleştirilmektedir. Bunlar arasında en kolay olanı toplam sabit maliyetin tüketici sayısına bölünmesidir (Viscusi, Vernon ve Harrington 2000, 348).

Üçüncü yöntem, “Kademeli Fiyatlandırma Yöntemi”dir. Bu yöntem kapsamında hizmet karşılığı olarak belirli bir miktar tüketim için tek bir fiyat uygulanmakta, bu miktarı aşan tüketim için fiyat kademeli azaltılmakta ve marjinal maliyete yaklaştırılmaktadır.

Uygulanan bir diğer yöntem de “Kapasite Kullanımına Göre Fiyatlandırma Yöntemi”dir. Bu yöntem elektrik, iletişim ve şebeke suyu hizmetleri için kullanılan bir yöntemdir. Anılan hizmetlere yönelik talep miktarı günün, haftanın ya da ayın belirli zamanlarında veya mevsimlik dönemlerde artmakta veya azalmaktadır. Bu nedenle talebin düşük olduğu anlarda kapasite fazlası bulunmakta, en yüksek olduğu anlarda ise tüm tüketiciler bu hizmetten yararlanamayabilmektedir. Bu nedenle anılan yöntem uyarınca kapasite boşluğu bulunan dönemlerde marjinal maliyete eşit fiyatlandırma yapılmakta, yüksek talep anlarında fiyat yükseltilmelidir.

Doğal tekelden kaynaklanan piyasa aksaklıklarının giderilmesi noktasında ortaya çıkan bir diğer sorun da asimetrik bilgi sorunudur. Bir başka ifadeyle genelde kamu otoritesi, özelde iktisadi regülasyondan sorumlu idari otorite, söz konusu teşebbüslerin maliyet, kapasite vb. iktisadi değiş-

kenleri hakkında yeterli bilgiye sahip olamamaktadır.

Asimetrik bilginin varolmadığı halde, yukarıda yer verilen yöntemler çerçevesinde en iyi ikinci çözüme ulaşmak güç olmayacaktır. Ancak kâr en çoklanması güdüsü ile hareket eden teşebbüsler kamu otoritesini yanıltma eğilimi göstermektedir. Bu halde en iyi çözümü yakalayacak politikalar uygulamak güçleşmektedir.

İktisadi regülasyonu güçleştiren bir diğer unsur, regülasyonun dinamik bir süreç olmasıdır. Teknoloji, talep ve makroekonomik koşulların hızlı devinimine koşut olarak teşebbüslerin iktisadi değişkenleri de değişim göstermektedir. Bu nedenle doğal tekeli niteliği taşıyan teşebbüsler ile regülasyondan sorumlu otorite arasında sürekli bir bilgi akışı sağlanmalıdır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 26).

Yukarıda sunulan çerçeve içinde iktisadi regülasyonun temel hedeflerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Regüle edilen sektörlerde sunulan mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında dağılımında etkinliğin tesis edilmesi
- Mal ve hizmet üretenlerin en düşük maliyet düzeyini yakalamalarını temin etmek
- Temel ihtiyaç niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin düşük gelirli hanehalklarına sunumunu sağlamak
- Özellikle piyasada tekeli güce sahip teşebbüslerin, aşırı fiyat uygulamalarıyla tüketici rantı transferi yapmalarını engellemek

I.3.3.2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar ile toplumun haklarını korumak ve refah düzeyini arttırmak hedeflerine odaklanılmaktadır. Sosyal regülasyon gereksinimini ortaya çıkaran temel etmen kâr güdüsüyle hareket eden teşebbüslerin yarattığı negatif dışsallıklardır. Bu amaçla kullanılan temel değişkenler çevre, güvenlik, sağlık ve istihdam koşullarıdır.

Sosyal regülasyonlar, giderek tüketim ve üretim süreçlerini daha yoğun bir biçimde etkilemektedir. 1991 yılında yapılan bazı araştırmalara göre regülasyon sayısının artması ve iktisadi deregülasyon süreci sonucunda sosyal regülasyonların maliyeti, iktisadi regülasyon maliyetlerini ikiye katlamıştır. Zira sosyal regülasyon açısından toplumun genelinin deregülasyon talebi bulunmamakta, aksine regülasyon talebi artmaktadır (Ardıyok 2002, 9).

I.4. DOĞAL TEKELLERDE REGÜLASYON

I.4.1. Doğal Tekellerden Kaynaklanan Piyasa Aksaklıklarının Giderilmesinde Alışık Çözüm Yöntemleri

Doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksaklıklarının giderilmesinde iktisadi regülasyon akla gelen ilk seçenek olmakla birlikte, regülyondan kaçınarak, piyasa dinamiklerinin işleyişi ile optimal çözüme ulaşılabileceği anlayışı veya bu piyasaların kamu ya da kamu-özel teşebbüs ortaklıklarının faaliyetine bırakılması alışık yöntemler olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu yaklaşımları kısaca özetlemek yerinde olacaktır.

I.4.1.1. Regülasyon Olmaksızın Piyasa Çözümü

Burada temel öngörü; regüle edilmeyen doğal tekellerin üretimde etkinliği sağlayacağı, ayrıca ölçek ekonomilerinden faydalanmak suretiyle tüketicilere en düşük maliyetlerle hizmet sunacağı düşüncesidir.

Bu öngörüü birçok açıdan eleştirmek mümkündür. Birincisi, doğal tekeli niteliği taşıyan bir teşebbüsün dinamik etkinlik sağlama güdüsü kuvvetli olmayacaktır. Zira ürettiği mal veya hizmetin alışığı mevcut değildir. Bu durumda anılan teşebbüsün araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem vermesi düşük bir olasılıktır.

Ancak söz konusu mal veya hizmetin yakın ikâmesi mevcut ise dinamik etkinlik için bir güdülenme söz konusu olabilecektir. Örneğin kablo televizyon imtiyazını elinde bulunduran teşebbüs, uydu televizyon seçeneğinin baskısıyla araştırma-geliştirme faaliyetlerine önem verebilecektir.

İkinci olarak maliyet düzeyi ne olursa olsun, tekeli teşebbüsün hizmeti tüketiciye en düşük fiyatla ulaştırmasının beklenmesi güçtür. Rekabetçi piyasalarda fiyat artırımını, pazarın tümünün kaybına neden olmakta iken, tekeli piyasalarda talep esnekliği ölçüsüne bağlı olarak pazarın bir kısmı kaybedilmektedir. Kârın ençoklanması amacıyla marjinal maliyetin marjinal hasılatla eşitlenmesi, atıl kapasiteye, bir başka ifadeyle toplumsal refah düzeyinde azalmaya yol açacaktır.

Öte yandan son yıllarda bazı çağdaş yazarlar belirli koşullar altında regülasyon olmadan da en iyi ikinci çözüme ulaşılabileceğini ileri sürmektedir. Bu noktada ileri sürülen teoriler; “Yarışılabilir Pazar Teorisi” ve “Pazar İçin Rekabet” teorileridir (Train 1997, 9).

I.4.1.2. Yarışılabilir Pazarlar Teorisi

Baumol, Panzar ve Willig (1982) tarafından geliştirilen teori, esas olarak, potansiyel olarak pazara girişin yüksek olduğu koşullar altında tek el gücüne sahip olan teşebbüslerin, tek el davranışı sergileyemeyeceği savına dayanmaktadır. Sistemin işleyebilmesi için gereken koşullar, yüksek sabit maliyet ve batık maliyet yükünün bulunmaması, çıkış maliyetlerinin düşük olması, bir diğer ifadeyle sabit yatırımların nakde dönüştürülebilme imkânının bulunması ve aynı pazarda faaliyet gösterebilecek birikim ve teknik altyapıya sahip potansiyel rakiplerin varolmasıdır.

Bu koşullar altında pazarda faaliyet gösteren teşebbüs tek elci fiyatlamaya yapamayacaktır. Zira aksi halde potansiyel rakipler pazara girecek ve tek elin pazarını ele geçirebilecektir. Bu durumda tek el, potansiyel rakiplerin baskısıyla rekabetçi bir pazarda faaliyet gösteriyor gibi davranacak, böylece en iyi çözüme ulaşılacaktır.

Hava ve karayolu yük ve insan taşımacılığı bu tür pazarlara örnek olarak verilmektedir. Bu tür pazarlarda belirli bir hatta faaliyet gösteren teşebbüsler küçük yatırımlarla diğer hatlarda da faaliyet gösterebilmektedir. Bu olasılık ilgili hatlarda faaliyet göstermekte olan teşebbüsler üzerinde rekabet baskısı yaratmaktadır.

ABD havayolu taşımacılığı pazarı, yüksek yatırım maliyetleri nedeniyle uzun yıllar regüle edilmiş, ancak gerek potansiyel rekabet koşulları, gerekse leasing gibi yeni finansman yöntemlerinin pazara girişi kolaylaştırması nedeniyle 1977 yılında deregüle edilmiştir (Çakal 1996, 34)

Teori, özellikle altyapı hizmetleri pazarlarında batık maliyetlerin bulunması, pazardan çıkışın kolay olmaması ve tek elci firmanın geçici süre fiyatlarını aşağıya çekerek potansiyel rakiplerini pazar dışına itmesinin ardından, yeniden tekeci fiyatlamaya yapabilmesi olasılığının bulunması gerekçeleriyle eleştirilmektedir (Paşaoğlu 2002, 32).

Başta şebeke suyu sektörü olmak üzere demiryolu, doğal gaz gibi birçok altyapı sektöründe yüksek giriş maliyetleri ve batık maliyetler bulunması nedeniyle, teorinin söz konusu sektörlerde işlerlik kazanacağını iddia etmek güçtür.

I.4.1.3. Pazar İçin Rekabet Teorisi

III. Bölümde ele alındığı üzere pazar için rekabet, teşebbüslerin tek el hakkını elde etmek amacıyla rekabet etmeleri anlamına gelmektedir. Herold

Demsetz tarafından geliştirilen teori, rekabetçi süreç içinde teşebbüslerin tekel hakkı için en uygun teklifi verecekleri, söz konusu teklif çerçevesinde getirilen yükümlülüklerle uygun olarak anılan teşebbüslerin tekeldi davranışlarının kısıtlanacağı ve en iyi çözüme ulaşılabileceğini öngörmektedir.

Bu sistemin işleyebilmesi için; tekel hakkını veren sözleşmenin iyi bir şekilde düzenlenmesi, sözleşmenin akdinden sonraki süreçte sözleşme hükümlerinin muhafaza edilmesi, sözleşmenin bitiminde aynı teşebbüsün tekel hakkı kazanmaması durumunda gerçekleştirdiği yatırımların karşılığının ödenmesi gerekmektedir. (Armstrong, Cowan ve Vickers 1999, 104).

Öte yandan sistemin optimal çözümü verebilmesi, ilgili pazarda faaliyet gösteren teşebbüs sayısının yeterli olması ve anılan teşebbüsler arasında asimetrik bilgi bulunmamasına bağlıdır. Bununla birlikte, sistem için en uygun yöntem olan ihale yönteminin uygulanması aşamasında teşebbüsler arasında rekabeti ortadan kaldıracak anlaşmaların da bulunmaması ya da rekabet hukuku gibi etkin yöntemler ile bu tür davranışların caydırılması gerekmektedir.

III. Bölüm'de ele alındığı üzere, uygulamada sistemin zayıf noktasını, tekel hakkı devri sonrasında sözleşme hükümlerinin değiştirilmesi veya yeterli teknik bilgiye sahip olmayan yerel yönetimlerin etkin bir sözleşme düzenleyememesi teşkil etmektedir. Dolayısıyla sistemin başarısı büyük ölçüde uygulamaya bağlı olmaktadır. Nitekim çalışmanın anılan bölümünde şebeke suyu sektörüne yönelik çok sayıda başarısız örnek serimlenmiştir.

I.4.1.4. Kamu İşletmeciliği

Kamu işletmeciliği, doğal tekel niteliği taşıyan pazarlarda mal veya hizmet üretimi ve pazarlanmasının doğrudan kamu otoritesi ya da kamu ve özel sektör ortaklığında yürüyen teşebbüsler tarafından gerçekleştirilmesidir.

Doğal tekelleri özel çıkarlar yerine kamusal doğrultusuna yöneltme amacının yanısıra, bu faaliyet kollarında kamu mülkiyetinin hâkim kılınmasının, devlete ve ülke ekonomisine daha planlı/istikrarlı bir yapı elde etme olanağı kazandıracığı düşüncesi kamu işletmeciliği anlayışının yerleşmesinde etkili olmuştur. İktisadi kalkınmanın desteklenmesi, tüketicilerin korunması, ulusal güvenlik gibi gerekçeler de 19 ve 20. Yüzyıllarda ka-

mulaştırma yaklaşımına dayanak teşkil etmiştir. Gerekçe ne olursa olsun, iktisadi alanda kamu mülkiyetinin, devletin ekonomiye yönlendirmesi ve kamusal çıkarları koruma imkânlarını arttıracak varsayımının bu çerçevede genel olarak kabul gördüğü söylenebilir (Karabudak ve Müftüoğlu 2002, 5).

Özellikle 19 ve 20. Yüzyıllarda Avrupa’da görülen kamulaştırma eğiliminin arkasında, iktisadi faaliyet alanının regülasyon gibi hukuki ve idari araçlarla düzenlenmesi yerine iktisadi faaliyetlerin doğrudan kamu tarafından yürütülmesinin daha etkin bir yöntem olacağı düşüncesinin yer aldığı ileri sürmek mümkündür. Bu düşüncenin yanısıra; özel kesimin sermaye birikiminin yetersiz olması, altyapı hizmetlerinin süratli ve güvenilir bir şekilde sağlanması ve tüketici çıkarlarının korunması da kamu işletmeciliği fikrini besleyen ikincil etmenler olarak değerlendirilebilir.

Tarihsel tecrübe, kamu mülkiyetinin her zaman kamu kontrolü anlamına gelmeyeceğini göstermiştir. Geçtiğimiz dönemde birçok Avrupa ülkesinde kamulaştırılan-millileştirilen teşebbüsler üzerinde etkili bir kamu kontrolünün sağlanmasında yaşanan zorluklar, bu teşebbüslerin varlık nedeni olan “ekonomiye kamusal çıkarlar doğrultusunda çeki düzen verilmesi” amacının geri plana itilmesi sonucunu doğurabilmiştir. Ayrıca, sorunsuz, kolayca tanımlanabilecek, üzerinde kolaylıkla mutabakata varılabilecek bir “kamusal çıkarlar” paydası bulunabileceğine ilişkin varsayımın gerçekçiliği de giderek tartışılır olmuştur (Karabudak ve Müftüoğlu 2002, 6).

Ekonomik performans bakımından da kamu işletmelerinin başarı sağlamadığı görülmüştür. Anılan başarısızlığın nedenlerini şu şekilde özetlemek mümkündür (Çakal 1996, 20):

- Kamu işletmeleri çeşitli kamu araçlarıyla kayırılmıştır. Bu nedenle rekabetçi güdülerini geliştirmemiştir.
- Kamu işletmelerinin zararları kamu kaynaklarıyla kapatılmış, başarısızlığın kaynakları irdelenmemiş, gerekli tedbirler hayata geçirilememiştir.
- Kamu işletmelerine iktisadi olmayan birçok sosyal görev yüklenmiş, bu işletmeler politik kayırmacılık amacıyla kullanılmıştır.

Son yıllarda sıklıkla tartışılan ve uygulama alanı bulan bir diğer yaklaşım da, özellikle kamu kaynaklarının dev altyapı projelerinin finansmanına yetmeyeceği düşüncesinden hareketle, kamu-özel teşebbüs ortaklığıdır.

II. Bölüm’de ele alındığı üzere bu tür ortaklıklar çerçevesinde merkezi ya

da yerel otorite özellikle büyük ölçekli yatırımları bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte kurdukları ortak şirketler eliyle gerçekleştirmektedir. Bu sayede kamu otoritesi, bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla, kamu hukukunun ve kamu bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak amacıyla, bazı işletmelerini şirketleştirmek suretiyle özel hukuk hükümlerine göre işlemlerini sağlamaktadır.

1.4.2. Doğal Tekellerde İktisadi Regülasyon Yöntemleri

Doğal tekellerin iktisadi regülasyonu çerçevesinde regüle edilen değişken genellikle fiyattır. Daha önce ifade edildiği gibi, fiyat regülasyonu ile optimal çözüme ulaşılmak istenmektedir. Bunun için regülasyonun aşağıdaki niteliklere sahip olması beklenmektedir (Ardıyok 2002, 58):

- Fiyat regülasyonuna tâbi teşebbüsler gerçekleşen maliyetlerini bildirmeye teşvik edilmeli, beklenen maliyetleri bildiren teşebbüsler caydırılmalıdır.
- Talep miktarı ya da teknolojik gelişmeler regülasyona tâbi teşebbüslere yarar ya da zarar getirmemelidir.
- Rantın tüketici ve teşebbüsler arasında dağıtımında, refah düzeyi ve ülke koşulları dikkate alınmalıdır.

Doğal tekellerin regülasyonu amacıyla uygulanan belli başlı üç yöntem bulunmaktadır. Bunlar; “Getiri Oranı Regülasyonu”, “Tavan Fiyat Regülasyonu” ve “Mukayeseli Rekabet” yöntemleridir. Aşağıda söz konusu yöntemler ele alınacaktır.

1.4.2.1. Getiri Oranı Regülasyonu

Getiri oranı regülasyonu, tekel niteliği taşıyan teşebbüsün uygulayacağı fiyatın, regülasyon otoritesi tarafından belirlenen ve maliyetlere eklenen bir iç kârlılık oranı ile sınırlandırılması ilkesine dayanmaktadır. Matematiksel ifadeyle:

$$\sum_{i=1}^n p_i q_i = \text{maliyet} + s(\text{RB})$$

Burada;

p_i :ürün (hizmet) fiyatını

qi:ürün (hizmet) miktarını

n:ürün (hizmet) sayısını

s:iç getiri oranını

RB:fiziksel sermayeyi, ifade etmektedir.

Yöntemin işleyiş aşamalarında; teşebbüs için bir test yılı seçilir, test yılına ait işletme giderleri, amortisman ve vergiler toplanır ve ulaşılan toplama uygun bir kâr oranı eklenir, böylece uygulanacak fiyat düzeyi tespit edilmektedir. Fiziksel sermayenin tespitinde uygulanacak yöntem regülasyon otoritesi tarafından belirlenmektedir. İç kârlılık oranı ise, genellikle, teşebbüslerin finansman maliyetlerinin ağırlıklı ortalaması alınmak suretiyle tespit edilmektedir (Viscusi, Vernon ve Harrington 2000, 266).

Fiyatlar bir regülasyon otoritesi tarafından gerçekleştirilecek bir sonraki kontrol dönemine kadar geçerliğini korumaktadır. Bu dönemde teşebbüs maliyetlerini düşürmek suretiyle kâr oranını arttırma olanağına sahiptir. Bu nedenle fiyatın sabit kaldığı dönem maliyetlerin azaltulmasını teşvik etmektedir (Paşaoğlu 2002, 25).

Getiri Oranı Regülasyonuna yönelik eleştirilerin başında, yöntemin maliyet etkinliğinin sağlanması konusunda teşvik sağlayamadığı iddiası gelmektedir. Zira bütün giderlerinin karşılanacağı garantisi altında faaliyet gösteren teşebbüs, maliyetlerini düşürmek yönünde herhangi bir çaba göstermeyecektir.

Öte yandan, yöntemin aşırı ve gereksiz yatırımlara yol açtığı ileri sürülmektedir. Buna göre teşebbüsler iç getiri oranının arttırılması amacıyla aşırı sermaye yatırımına gitmekte, böylece maliyetler şişmekte, etkinlik sorunu ortaya çıkmaktadır.

Regülasyona tâbi teşebbüsün birden fazla pazarda faaliyet göstermesi ve bunlardan bazılarının rekabete açık pazarlar olması halinde iki sorunla karşılaşmaktadır. Teşebbüsün söz konusu faaliyetlere ilişkin ortak maliyetleri, regüle edilen faaliyetlerine yansıtması olasıdır. Bu durumda maliyetler olduğundan daha yüksek görünecek ve etkinlik sorunu ortaya çıkacaktır. İkincisi rekabete açık faaliyet alanlarında teşebbüs rekabet üstünlüğü kazanacak, bu gücü rakiplerini pazar dışına itmek amacıyla kullanabilecektir. ABD'de bu sorunun çözümü için teşebbüslerin rekabetçi pazarlarda faaliyet gösteren birimleri ayrılmakta ve ana teşebbüsün bağlı şirketi olarak faaliyet göstermesi sağlanmaktadır (Çakal 1996, 27)

Yöntemin uygulanma noktasında da bazı güçlüklerle karşılaşmaktadır. Örneğin iç karlılık oranının tespitinde dikkate alınacak varlıklar, fiyat kontrollerinin süresi, tarife yapısının belirlenmesi bu sorunlardan bazılarıdır.

1.4.2.2. Tavan Fiyat Regülasyonu

Tavan Fiyat Regülasyonu, maliyet ve kâr ayırımı yapılmaksızın teşebbüsler tarafından uygulanacak en üst fiyat seviyesinin belirlenmesi ilkesine dayanmaktadır. Birden fazla mal veya hizmet üreten teşebbüsler için tavan fiyat, söz konusu mal ve hizmetlerin ağırlıklı ortalaması şeklinde belirlenmektedir. Teşebbüsler söz konusu fiyattan ya da bu fiyatın altında fiyatlarla ürün ya da hizmetlerini sunabilmektedir. Böylece getiri oranı regülasyonunun temel eksikliği olan ölçüsüz maliyet artışlarının engellenmesi mümkün olmaktadır.

Tavan fiyat artışları genellikle enflasyon oranına endekslenmekte, buna endüstrinin verimliliğindeki değişimler ve teşebbüsün kontrolü dışında ortaya çıkan maliyetler eklenmektedir. Tavan fiyat, enflasyon oranından, endüstri maliyetlerinde ortaya çıkan ve genellikle teknolojik gelişmelerden kaynaklanan verim artış oranının düşülmesi, teşebbüsün elinde olmayan gelişmelerden kaynaklanan maliyet artış oranlarının ise eklenmesiyle ortaya çıkan oran ölçüsünde arttırılmaktadır. Bu oran matematiksel olarak (TÜFE-X+Y) biçiminde ifade edilmektedir.

Bu yöntem teşebbüsleri maliyetlerini düşürmeye teşvik etmektedir. Zira tekel niteliğine sahip olan teşebbüs, fiyatın yeniden düzenlenmesine kadar geçecek zaman içinde maliyetlerini azaltarak kâr oranını arttırma olanağına sahip bulunmaktadır. Ancak, fiyat düzenleme dönem aralığı önem taşımaktadır. Anılan zamanın kısa tutulması halinde söz konusu teşebbüs, maliyeti azaltma yönünde güdülenemeyecektir (Paşaoğlu 2002, 26).

Diğer yandan tavan fiyat regülasyonu, getiri oranı regülasyonu yöntemine göre daha az müdahaleci bir yöntemdir. Bu nedenle asimetrik bilgi sorununun ortaya çıkması olasılığı görece düşüktür. Ayrıca yine aynı nedenle regülasyon maliyetleri azalmakta, regülasyon tuzağı olasılığı da düşmektedir.

Tavan fiyat regülasyonu kapsamında önem taşıyan bir diğer nokta verim artış oranının (X) tespitidir. Bu oranın olduğundan düşük ya da yüksek belirlenmesi bir dizi sorunu beraberinde getirmektedir. Şayet teşebbüs başlangıçta, talebin yetersizliği nedeniyle ölçek ekonomisi düzeyine ulaş-

mamış ise, talep miktarındaki artışlar maliyetlerinde ciddi bir azalışa neden olacaktır. Bu hususun regülasyon otoritesi tarafından dikkate alınmaması ve verim artış oranının olması gerekenden düşük tespit edilmesi halinde teşebbüsün kârı haksız bir biçimde artacaktır. Aksi halde ise, yani verim artış oranının olması gerekenden düşük tespit edildiğinde kâr oranı düşecek ve yatırım eğilimi azalacaktır (Çakal 1996, 30-31).

Söz konusu yönetime yöneltilen bir eleştiri yöntem kapsamında hizmet kalitesinin azalması olasılığıdır. Bu öngörü, teşebbüslerin maliyetleri azaltmak pahasına hizmet kalitesinden ödün verecekleri savına dayanmaktadır.

Tavan fiyat yöntemi ile ilgili olarak, sistemin oturmasının güç olduğu yönünde eleştiriler dile getirilmektedir. Değişen koşullara bağlı olarak fiyat düzeyinin sık sık değişmesi, özel girişim teşvik edilmesi amacıyla başlangıç fiyatının yüksek tutulması ve politik müdahaleler bu durumun başlıca nedenleri arasında satılmaktadır. Örneğin regülasyon konusunda oldukça ileri düzeyde bulunan Ofwat beşinci yılının sonunda fiyat düzeyinin olması gerekenden yüksek olduğu düşüncesiyle iki kere fiyat indirimine gitmiştir.

Sisteme yönelik bir diğer eleştiri ise birden fazla mal veya hizmet üreten teşebbüsün, kâr oranını arttırmak amacıyla verimlilik artışı yüksek olan mal ve hizmetlerden fazla üretmesi, diğer mal ve hizmetlerin üretiminde ise kısıntıya gitmesidir. Bu olasılık bazı sosyal sorunlara yol açabilecektir.

I.4.2.3. Mukayeseli Rekabet Yöntemi

Mukayeseli Rekabet Yöntemi çerçevesinde tekel konumunda bulunan teşebbüsün etkinliği, söz konusu teşebbüsün muadili olarak kabul edilebilecek diğer teşebbüs ya da teşebbüsler temel alınarak belirlenmektedir. Uygulamada muadil teşebbüs, genellikle aynı ürün pazarında fakat farklı coğrafi bölgede faaliyet gösteren teşebbüsler arasından seçilmektedir. Bununla birlikte, farklı sektörlerde faaliyet gösteren teşebbüsler de bu yöntem kapsamında regüle edilebilmektedir.

Yöntem, esas olarak kamu otoritesinin, teşebbüslerin etkinlik düzeyleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmadığı endişesini gidermek amacıyla geliştirilmiştir. Uygulamada regülasyon otoritesinin teşebbüslerin minimum maliyet düzeyini tahmin etmesi güçtür. Regülasyon otoritesi benzer teşebbüsleri kıyaslamak suretiyle, minimum maliyet seviyesini tespit edemese de, yüksek maliyetlerle faaliyet gösteren teşebbüslere müdahale olanağı

bulabilecektir (Shew, 2000, 36).

Mukayeseli Rekabet Yöntemi'ni uygulayan regülasyon otoritesi, regülasyona tâbi teşebbüsün fiyatlarını, aynı sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin ortalama maliyetine eşitleyebilir. Bu halde teşebbüs ortalama maliyet düzeyini düşürme çabası içine girebilir. Bir diğer seçenek ise yöntemin, Ofwat'ın uygulamasında olduğu gibi, tavan fiyat regülasyonu ile kullanılmasıdır. Bu çerçevede mukayeseli maliyet etkinliği, verim artış oranının tespitinde dikkate alınmakta, böylece düşük maliyetle faaliyet gösteren teşebbüsün kâr oranı arttırılmaktadır.

Yöntemin zayıf noktasını mukayese edilen teşebbüsler ve bunların çalışma koşulları arasındaki farklılıklar teşkil etmektedir. Anılan farklılıklar, ölçek ekonomileri, coğrafi koşullar, hizmet kalitesindeki farklılıklar ve hava koşulları gibi tesadüfi değişkenler olarak sıralanabilir. Yöntemin söz konusu farklılıklar dikkate alınmadan uygulanması halinde bazı teşebbüsler hak etmedikleri maliyetlere katlanabilecektir.

Diğer yandan teşebbüslerin mukayese edilebilmesi ayrıntılı istatistiksel bilgileri ve karmaşık ekonometrik çalışmaları gerektirmektedir. Bu halde regülasyon maliyeti artacak, ekonometrik çalışmaların sonuçları tartışmalı hale gelebilecektir (Shew 2000, 40).

Yöntem çerçevesinde ortaya çıkabilecek bir olumsuz gelişme de ekonomik verileri mukayese edilen teşebbüslerin gizli anlaşmalar yoluyla kartel davranışı sergilemeleridir. Söz konusu teşebbüsler, en az imtiyaz süresi boyunca birbirlerinden pazar payı kapma durumu ile karşı karşıya kalmamaları nedeniyle ortak maliyetler üzerinde uzlaşabilir (Çakal 1996, 32).

Bu olasılığı bir arada ya da ayrı ayrı kullanılacak iki araçla bertaraf etmek mümkündür. Bunlardan birincisi rekabet hukukunun etkili bir biçimde uygulanmasıdır. Bunun için güçlü bir kurumsal yapıya gereksinim bulunmaktadır. İkincisi ise, Bölüm III'de ifade edildiği gibi, şebekenin rakip teşebbüslere kullandırılması gibi pazarda rekabet koşullarının yaratılmasıdır.

Yöntemin bir diğer zayıf noktası ise, Tavan Fiyat Regülasyonu Yönteminde olduğu gibi, teşebbüslerin maliyetleri azaltmak amacıyla kaliteden ödün vermesi olasılığıdır. Bu olasılığı ortadan kaldırmak amacıyla, genelde Mukayeseli Rekabet Yönteminde, özelde tüm regülasyon yöntemlerinde hizmet kalitesinin denetlenmesi için gerekli hukuki ve idari koşullar yerine getirilmelidir.

Çalışmanın birçok yerinde vurgulandığı gibi, su sektörünün perakende hizmet pazarı gibi bazı alt bölümlerinde rekabet mümkündür. Nitekim İngiltere gibi bazı ülkelerde bazı alt bölümler rekabete açılmaktadır. Ancak dağıtım, işleme gibi bölümleri, doğal tekel niteliği taşıması ve yüksek yatırım maliyeti gerektirmesi nedeniyle rekabete uygun nitelik taşımamaktadır. Ancak bu pazarlarda, teşebbüslere ait veriler biliniyor ise, karşılaştırmalı rekabet yöntemini uygulamak mümkündür. Nitekim anılan yöntem çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır.

Örneğin Mexico City dört bölgeye ayrılmış, her bölgenin su hizmet imtiyazı farklı teşebbüse verilmiştir. Yine Manila iki bölgeye ayrılmış, imtiyaz iki farklı teşebbüse verilmiştir. Karşılaştırmalı rekabet yönteminde temel yaklaşım söz konusu bölgelerde faaliyet gösteren teşebbüslerin etkinliklerinin karşılaştırılması, daha etkin çalışan teşebbüse yüksek kâr elde etme olanağı tanınması, böylece farklı bölgelerde faaliyet gösteren teşebbüslerin birbirleriyle rekabet etmelerinin sağlanmasıdır (Haarmeyer ve Mody 1998, 4).

Bu yöntemin zayıf noktasını bölgesel farklılıklar teşkil etmektedir. Zira koşulların farklılaşması, karşılaştırma ölçütlerinin nesnellliğini yitirmesine yol açmaktadır. Örneğin Manila'da ülke, Doğu ve Batı Bölgesi olmak üzere iki bölgeye ayrılmıştır. Doğu Bölgesi, Batı Bölgesi'ne oranla küçük, ortalama kişi başına gelir seviyesi ve uzun dönem talep artışı yüksek, üstelik altyapısı daha gelişmiştir. Anılan koşullar karşılaştırmalı rekabet yönteminin uygulanmasını güçleştirmektedir (Haarmeyer ve Mody 1998, 5).

Mukayeseli rekabet sisteminde teşebbüslerin ekonomik performansları karşılaştırılmakta, bunun sonucunda en uygun kâr oranı tespit edilmekte, bu oran üzerinden hesaplanan fiyat düzeyi tüm teşebbüslere uygulanmaktadır. Bu yöntemin en çarpıcı örneği İngiltere ve Galler'de gözlenmektedir. Piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler operasyon verilerini düzenli olarak Ofwat'a göndermektedir. Ofwat anılan verileri iki aşamada tahlil etmektedir. Birinci aşamada teşebbüslerin bireysel verileriyle endüstri ortalamaları karşılaştırılmakta ve görece etkinlik düzeyleri tespit edilmektedir. İkinci aşamada verimlilik düzeyi en yüksek olan teşebbüs (ya da teşebbüsler) tahmin edilmektedir.

I.5. SERBESTLEŞME, ÖZELLEŞTİRME VE DEREGÜLASYON

Serbestleşme, genel olarak, kamunun sosyal ve iktisadi politikaları çerçevesinde getirdiği kısıtlamaların gevşetilmesi, bireysel ve girişimci hak ve

özgürlük alanlarının genişletilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda iktisadi serbestleşme, özel teşebbüslerin iktisadi faaliyetlere katılması için gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir. İktisadi serbestleşmenin gerçekleşebilmesi, ticaretin ve mali piyasalara yönelik kısıtlamaların kısmen ya da tamamen ortadan kaldırılması ile mümkündür. Bununla birlikte kamu otoritesi iktisadi faaliyetlere yönelik kuralların gözetim ve denetimi ile sorumlu kılınmaktadır. İktisadi serbestleşmenin amacına ulaşabilmesinde özel sektöre açılan piyasalarda rekabetin tesis edilmesi son derece önem taşımaktadır.

İktisadi serbestleşme, özelleştirme ve deregülasyonu da kapsayan geniş bir kavramdır. Zira serbestleşme çerçevesinde kamu otoritesi serbestleşmeye konu iktisadi faaliyet alanlarından tamamen çekilmeyebilmektedir. Örneğin AB düzenlemeleri çerçevesinde gaz ve elektrik sektörleri serbestleştirilmiş, bir başka ifadeyle rekabete açılmış olmakla birlikte, bazı büyük piyasa oyuncularını kısmen ya da tamamen kamunun mülkiyetinde bulunmaktadır.

Serbestleşme çerçevesinde iki politika ön plana çıkmaktadır. Bunlar; hizmet yükümlülüğünün sözleşme yoluyla devri ve özelleştirme. Sözleşme yöntemi daha çok enerji, iletişim, şebeke suyu gibi altyapı hizmetlerinin devredilmesi noktasında uygulanan bir yöntemdir. İleride bu yönetime ilişkin ayrıntılı bilgi sunulacaktır.

Özelleştirme ise, esas olarak, kamu mülkiyetinde bulunan işletmelerin özel teşebbüse çeşitli yöntemlerle kısmen veya tamamen devredilmesidir. Özelleştirme eğilimi ikinci dünya savaşının ardından hız kazanmış, özellikle 1980'li yıllarda en yüksek seviyesine ulaşmış ve küresel bir politika kimliği kazanmıştır.

Özelleştirmenin ana felsefesi, devletin asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanmasına yönelik harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi yanısıra ekonominin pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir. Özelleştirme ile devletin ekonomideki etkinliğinin en aza indirilmesi hedeflenmektedir.

Özelleştirmenin amacına ulaşabilmesinde iki değişken ağırlıklı rol oynamaktadır. Bunlardan ilki pazarın yapısıdır. Pazarları rekabetçi olan ve olmayan pazar yapıları olarak ikiye ayırmak mümkündür. Rekabetçi pazarlarda gerçekleştirilen işlemlerin, diğer seçeneğe göre daha hızlı olumlu sonuçlar vermektedir. İmalat sanayi, tarım, perakende sektörü, lojistik gi-

bi sektörleri, yapısı gereği rekabetçi piyasalar olarak adlandırmak mümkündür.

İkinci değişken ise, ülke koşullarıdır. Burada iki unsur önplana çıkmaktadır. Bunlar ülkenin makroekonomik koşulları ve regülasyon kapasitesidir. Makro koşullar, temel makroekonomik yapının piyasa ekonomisi koşullarını ne ölçüde karşıladığını ima etmektedir. Dünya Bankası tarafından başarılı özelleştirme örnekleri arasında sayılan Meksika, Şili, Brezilya gibi ülkelerde özelleştirme öncesinde, bir eylem planı ekseninde, piyasa ekonomisi kurallarıyla uyumlu köklü makroekonomik reformların hayata geçirildiği gözlenmektedir (Rekabet Kurumu 2003, 52).

Regülasyon kapasitesi ise, telekomünikasyon, elektrik, su gibi doğal tekel niteliği gösteren ya da bu niteliğe sahip olmamakla birlikte doğası gereği kamu otoritesi tarafından düzenlenme gereği bulunan bankacılık, medya gibi sektörlerin kamu yararı gözetilerek düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik kurumsal yapının yetkinliği ifade edilmektedir. Teşebbüs davranışlarından kaynaklanan piyasa aksaklıklarının giderilmesi amacıyla odaklı çalışan rekabet otoriteleri de bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Deregülasyon da, serbestleşme gibi kamunun iktisadi sektörlerle yönelik düzenlemelerin kaldırılması veya gevşetilmesi anlamında kullanılmakla birlikte, özgül olarak regülasyona tâbi sektörlerin, yukarıda ifade edilen nedenler ile doğal tekel piyasalarının rekabete açılmasının mümkün olması nedeniyle anılan piyasalara yönelik regülasyonların kaldırılması işlevini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Dolayısıyla deregülasyonun temel amacı rekabetin tesisi ile ekonomik etkinliğin artırılmasıdır. Deregülasyon özellikle 1970'li yıllarda Chicago Okulu'nun etkisiyle ABD'de hız kazanmıştır. ABD'de havayolu taşımacılığına yönelik regülasyonun kaldırılması deregülasyon politikasına örnek teşkil etmektedir.

II. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNÜN YAPISI ve ÖZELLİKLERİ

Su, miktar, nitelik ve ekolojik özellikleri bakımından diğer ürünlerden farklı bir karaktere sahiptir. Sektörde, kullanıcıları kullanım amaçlarına göre; tarım kesimi, endüstri kesimi, şehirli kullanıcılar olarak gruplandırılmak mümkündür. Su hizmetinin sunulmasında farklı işlemlere sahip çok sayıda teknolojik hizmet basamağı mevcuttur. Bunlar; çıkarma, depolama, çeşitli işlemlerden geçirme, dağıtma, toplama atıksuyu işleme ve doğaya geri kazandırma aşamaları olarak adlandırılmaktadır.

II.1. ŞEBEKE SUYU HİZMETİNİN AŞAMALARI

II.1.1. Suyun Çıkarılması

Su işlenmek ve tüketime arz edilmek üzere doğal kaynaklardan elde edilir. Söz konusu kaynaklar; akarsular, rezervuarlar, göller ve yeraltı sularıdır. Kaynakların sınırlı olması durumunda su denizden elde edilerek işlenebilir. Ancak bu yöntemin maliyeti bir hayli yüksek olacaktır. Su esas olarak dört ana kullanıcı grubu tarafından talep edilmektedir. Bunlar; kamu kesimi, tarım kesimi, endüstriyel kullanıcılar ve hanehalkları olarak sıralanabilir. Anılan grupların toplam tüketim içindeki payları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

II.1.2. 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 geçirilmek 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.

II.1.3. Dağıtım

Dağıtım, suyun işlenme 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 içe-

recek 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.

Rekabet perspektifinden bakıldığında 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.

Bu sorunlardan ilki, suyun bayatlaması ile ilgilidir. Bilindiği gibi, su bayatlayan bir üründür. Bir başka deyişle zaman geçtikçe kalitesi düşmektedir. Bu nedenle standart bir kalite düzeyinden bahsetmek mümkün değildir. Farklı ürünlerin karışması bayatlama sürecini etkileyebilir, ayrıca üçüncü tarafın kaynağının, tüketicilere uzak mesafede bulunması durumunda kalite daha da düşecektir. İkinci sorun ise, ürün kalitesinin gerek kaynağa gerekse işlenmeye bağlı olarak değişmesidir. Ürünlerin karışması durumunda, hangi sağlayıcının daha kaliteli ürün arzettiğini ya da herhangi bir sağlık sorununun hangi sağlayıcıdan kaynaklandığını tespit etmek son derece güçtür.

II.1.4. Atıksuyun Toplanması ve İşlenmesi

Atıksuyun toplanması faaliyeti doğrudan kamu sağlığı ile ilgisi bulunması nedeniyle önem taşımaktadır. Uzun yıllar kanalizasyon sistemleri, biriken yüzey sularının ve kirletilmiş atık suların birarada 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 (WRc ve EU DG4 2002, 8).

Ortalama günlük atıksu 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 toksik maddelerin şebekeye karışması riski ile karşı karşıya kalılabilmektedir.

Kanalizasyon sisteminin tipi de atıksuyun 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.

Atıksuyun işlenmesi birçok aşamadan müteşekkil bir işlemdir. Ön işleme sürecinde, atıksudan operasyonel sorun çıkaran, örneğin çakıtaşı gibi unsurlar temizlenir. Birincil işleme sürecinde bazı katı ve organik maddeler arındırılır. Bu süreçte bazı kimyasal maddeler de kullanılabilir. İkincil işleme sürecinde atıksu, nitrojen ve fosfor gibi elementlerden arındırılmaktadır. Üçüncül işleme sürecinde ikincil süreçte ayıklanamayan bazı organik maddeler temizlenir. Bu süreçte ağırlıkla filtreleme yöntemi kullanılır. Bu temel süreçlerin dışında atığın baskılanması, termal işleme, stabilizasyon gibi tâli süreçler söz konusudur.

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

II.2. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNÜN İKTİSADİ YAPISI

II.2.1. Şebeke Suyunun İktisadi Nitelikleri

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 azanabilmesi için iki temel özelliğe sa-

hip olması gerekmektedir. Bunlar; bireylerin malın tüketiminden dışlanamaması, bir başka ifadeyle söz konusu malın fiyatlandırılmasının mümkün olmaması ve malın tüketiminde rekabetin tesisinin mümkün olmasıdır.

Şebeke suyu hizmetleri bakımından, suya erişimin şebeke erişime bağlı olması nedeniyle dışlanabilirlik ilkesinin geçerliliği ileri sürülebilir. Diğer yandan hizmetin bazı bölümlerinin doğrudan, doğal tekelleşmiş 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 (Şimşek 2005, 19).

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 hanehalklarının belirli bir miktar tüketmesinin temin edilmesinin zorunluluğu bakımından su, yukarıda örneklendirilen ürünlerden farklılık arz etmektedir.

Suyun kendine özgü iktisadi özellikleri piyasa aksaklığına yol açmaktadır. Genelde tüm sektörlerde özelleştirme şebeke suyu sektöründe piyasa mekanizması kanalıyla dağılım etkinliğinin sağlanabilmesi için; tüm mal ve hizmetlerin el değiştirebildiği pazarların varolması, tüm pazarların rekabetçi

pazar niteliği taşıması, dışsallıkların varolmaması, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması, mal ve hizmetlerin kamu malı niteliği taşımaması, işlem maliyetlerinin sıfır ya da sıfıra yakın bir düzeyde gerçekleşmesi gerekmektedir (Meijerink ve Ruijs 2003, 13).

Ancak şebeke suyu sektörünün bazı özellikleri, piyasa aksaklıklarına yol açmaktadır. Bunlardan birincisi heterojen ürün niteliğidir. Yüzey ve yeraltı suları, işlenmiş sular ve atıksular kalite farklılığı göstermektedir. Ancak bunların tümü, genellikle birbiriyle bağlantılı sistemler vasıtasıyla sunulmakta ya da toplanarak yeniden tabiata kazandırılmaktadır. Buna karşın ürün talep eden kesimler, hanehalkları, endüstri ve tarım kesimi farklı nitelik ve kalitede ürün gereksinmektedir. Örneğin endüstri kesimi, hanehalklarına göre, tarım kesimi de endüstriye göre daha düşük kalitede ürün kullanabilmektedir. Hanehalklarının 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, 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 kılabilecek politikaları hayata geçirmektedir (WRc ve EU DG4 2002, 28).

Su sektörünün piyasalaştırılması bir dizi soruna çözüm getirecektir. Zira yatırım için gereken sermaye miktarı armakta, 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,

atıksuyun toplanması, atıksuyun 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 yerine getirilirken, dağıtım 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 atıksu 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 kullanılamakta, 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 (WRc ve EU DG4 2002, 30).

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 atıksu kalitesinin yükseltilmesi gereğini dillendirmektedir. Nitekim AB ve ABD'de bu konuyla ilgili tedbirler hayata geçirilmektedir. Su ve atıksu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi önemli

oranda yeni yatırımlar ile sağlanabilecektir. Bu durum, kaçınılmaz olarak sektöre yönelik finansman talebini arttıracaktır.

Uygulamada genellikle müşteri bazında fiyat farklılaştırmasına rastlanılmakta, aynı bölgedeki tüm tüketicilere ortalama bir fiyat uygulanmaktadır. Öte yandan farklı bölgelerde farklı fiyat uygulamaları sıklıkla gözlenmektedir (WRc ve EU DG4 2002, 31).

Su sektörünün doğrudan kamu sağlığı ile ilişkili olması nedeniyle ekonomik olarak kârlı olmayan bölgelerde dahi su ve atıksu 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 yanısıra çok sayıda sağlayıcının faaliyet göstermesine karşın, sektörün doğası gereği piyasa bir tekeli piyasa niteliği taşımaktadır.

II.2.2. Şebeke Suyu Sektöründe Maliyetler ve Fiyatlama

Şebeke suyu sektörüne yönelik olarak temelde üç farklı maliyet tanımı yapılmaktadır:

- **Finansal Maliyet:** Finansal maliyet sağlanan teknolojik hizmet ve bu hizmeti yürütmek için katlanılan idari maliyetleri ihtiva etmektedir.
- **Çevre Maliyeti:** Çevre maliyeti, suyun kullanımını sonucunda çevrenin ve ekosistemin kirlenme maliyeti olarak tanımlanmaktadır.
- **Kaynak Maliyeti:** Kaynak maliyeti, bir kaynağın doğal yenilenme oranının üzerinde gerçekleşen kullanımının mevcut ve gelecekteki kullanıcılar bakımından ortaya çıkan alternatif maliyetini ifade etmektedir.

Suyun fiyatı en geniş anlamda, tüketiciler tarafından su hizmeti karşılığında ödenen toplam bedel olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım çerçevesinde su fiyatı, su hizmeti, atık su bedeli ve çevre maliyetini kapsamaktadır. Toplam Maliyet Unsurları ise su fiyatının finansal, çevre ve kaynak maliyetlerinin tümünü yansıtması durumunu ifade etmektedir.

Su tedarik hizmetinin yapısını oluşturan unsurlar; tüketiciler ile sistem arasında sağlanan iletişimin bedeli ve her tüketici için sabit kalan ya da tüketicinin özelliklerine göre değişebilen, ölçümleme, sayaç okuma, faturalandırma gibi yönetim giderlerini kapsayan sabit gider bedelleri olarak sıralanabilir. Ekonomik etkinliğin sağlanması ve su kaynaklarının sürdürülebilirliğinin temini için fiyatın tüm kısa ve uzun dönem maliyet unsurlarını yansıtmaları gerekmektedir.

III.

ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME

Şebeke suyu sektöründe serbestleşme eğilimi, diğer altyapı sektörlerinden farklı olarak sadece dağılım etkinliğinin sağlanması amacıyla kaynaklanmamakta, esas olarak temel ihtiyaç maddesi niteliği taşıyan suda kıtlık sorununun başgöstermesi ve söz konusu kıtlığın yanısıra yeterli ölçüde atıksu hizmeti verilememesinin ekolojik çevre ve insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerinin gerekli tedbirlerin hayata geçirilmesi ile ortadan kaldırılması amacıyla odaklanmaktadır.

Anılan tedbirlerin başında halihazırda karşı karşıya bulunulan ve ileride daha yıkıcı zararlara yol açabilecek olan kıtlığın, yeni yatırımların gerçekleştirilmesi suretiyle etkisinin azaltılması ya da tümüyle ortadan kaldırılması gerekmektedir. Ancak bu amaca ulaşmak için gereken yatırım miktarı kamu otoritelerinin gücünü aşacak ölçüdedir.

Öte yandan önümüzdeki dönemde kıtlık seviyesinde büyük bir artışın gerçekleşmesi muhtemel görülmektedir. Söz konusu tehlike literatürde küresel su krizi olarak adlandırılmaktadır. Küresel su krizi esas olarak; artan nüfus, endüstrileşme, küreselleşme olgularından kaynaklanmakta, hükümetlerin veya ilgili kurum ve kuruluşların anılan sorunlar karşısında etkin çözümler üretememeleri, diğer yandan su ve atıksu hizmetlerinin kamu tarafından desteklenmesi, sonuçta maliyeti yansıtmayan düşük fiyat-

lar nedeniyle talebin olması gerekenden daha yüksek bir seviyeye ulaşması, anılan krizi körükleyen etkenler arasında sayılmaktadır (Gökdemir 2005, 41).

Küresel su krizi, bunun insan sağlığı ve çevre üzerinde yaratacağı olumsuz etkiler ve anılan sorunların çözümünü sağlayacak altyapı yatırımlarının kamu otoriteleri tarafından karşılanamaması, su sektörünün serbestleştirilmesi seçeneğini gündeme taşımıştır. Serbestleşme genel olarak, belirli bir bölgeye yönelik kamu imtiyazının özel teşebbüslere verilmesi, özel teşebbüsler ile kamu teşebbüsleri arasında ortaklıklar kurulması ya da hizmetlerin tamamen özel sektöre devredilmesi yöntemlerinden biri ya da birkaçı vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Ekonomik serbestleşme vasıtasıyla yukarıda özetlenen sorunların çözülmesi bakımından su sektöründe sağlıklı bir piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması önem taşımaktadır. Zira piyasa mekanizması içinde su ve atıksu hizmetleri herhangi bir iktisadi bir mal gibi fiyatlandırılacak, su israfı büyük ölçüde azalacak, böylece aşırı talep kısıtlanacaktır. Diğer yandan anılan mekanizma içinde gerekli altyapı yatırımları özel teşebbüsler tarafından gerçekleştirilebilecektir. Buna koşut olarak kamu otoritesi düşük gelirli hanhalklarını mümkün olduğu ölçüde piyasa mekanizmasını bozmadan sübvansız olmaya devam etmeli, ayrıca farklı kullanım grupları arasındaki dağılımın planlamasını da yapmalıdır. Ekonomik serbestleşmenin önde gelen işlevi su israfını önlemek ve yatırımlar için fon yaratmak olacaktır.

Nitekim son yıllarda başta AB ve ABD olmak üzere su sektörüne bakış açısında değişiklik eğilimi gözlenmektedir. Birçok ülke hükümeti, gerek ekonomik ve sosyal önemi, gerekse kaynakların sürekliliğinin sağlanması hususlarını dikkate almakta, sektörde, mümkün olduğu ölçüde piyasa mekanizmasını hâkim kılabilecek politikaları hayata geçirmektedir (WRc ve EU DG4 2002, 28).

Daha önce ifade edildiği gibi, serbestleşme özel teşebbüsün girişimde bulunmasını engelleyecek kamu düzenlemelerinin kısmen ya da tamamen kaldırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda özelleştirme ve hizmet yükümlülüğünün sözleşme ile devrini öngören serbestleşme politikalarının alternatifini kamu işletmeciliğidir. Bununla birlikte Almanya örneğinde olduğu gibi, özel teşebbüslere son derece sınırlı ölçüde faaliyette bulunma olanağı sağlanan, öte yandan şebeke suyu hiz-

metlerini ağırlıklı yürüten yerel yönetim şirketleri arasında rekabetin tesis edilmeye çalışıldığı modeller de mevcuttur.² Rekabetçi bir perspektif taşımaya karşın Almanya modeli kanımızca, bir serbestleşme uygulaması olarak kabul edilememekte, kamu işletmeciliği kapsamında değerlendirilmekte ve başlı başına ayrı bir çalışma konusu teşkil etmektedir.

Yukarıda özetlendiği şekliyle serbestleşme eğilimini, bir başka ifadeyle serbestleşme dinamiklerini anlayabilmek için öncelikle dünya ölçeğinde su sektörünün mercek altına alınması gerekmektedir. Söz konusu amaca uygun olarak öncelikle su sektörünün dünya ölçeğinde fotoğrafı çekilecek, daha sonra serbestleşme dinamikleri ele alınacaktır.

III.1. DÜNYA SU SEKTÖRÜ

III.1.1. Genel Bakış

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 yaklaşık yarım milyon metreküp sudur. Buharlaşan suyun %90'ı yağmur olarak denizlere düşmekte, bunun büyük kısmı kullanıma sunulmadan tekrar buharlaşmaktadır (BM 2003, 8).

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 (FAO 2003, 19). Aşağıdaki tabloda bölgeler bazında su dağılımı verileri sunulmaktadır.

² Ayrıntılı bilgi için bkz: AB (2004 a), OECD (2004 g) .

Tablo 1: Bölgeler Bazında Su Kaynağı Dağılımı

Bölgeler	Toplam Alan (Kilometrekare)	Toplam Nüfus	Dünya Kaynağına Oranı (%)	Kişi başı Toplam Yenilenebilir Su Kaynağı (Metreküp/kişi)
Kuzey Amerika	21 899 600	409 895 363	15.2	16 368
Orta Amerika ve Karayipler	749 120	72 430 000	1.8	10 867
Güney Amerika	17 853 960	345 737 000	28.3	35 808
Batı ve Orta Avrupa	4 898 416	510 784	5.0	4 270
Doğu Avrupa	18 095 450	217 051 000	10.2	21 622
Afrika	30 044 850	793 288 000	9.0	4 980
Yakın Doğu	6 347 970	257 114 000	1.1	1 909
Orta Asya	4 655 490	78 563 000	0.6	3 681
Güney ve Doğu Asya	21 191 290	3 331 938 000	26.8	3 518
Okyanusya ve Pasifik	8 058 920	25 388 537	2.1	35 869
Dünya	133 795 066	6 042 188 900	100	7243

Kaynak: FAO 2003

Kişi başı toplam yenilenebilir su kaynağının ülke bazında dağılımında derin farklılıklar gözlenmektedir. Örneğin bu rakam Kuveyt için 10 metreküp seviyesindeyken, Kanada'da 100 000 metreküp seviyesindedir. Anılan rakam 19 ülkede 500, 29 ülkede ise 1000 metrekübün 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 (BM 2003, 19).

Otuziki ülke, toplam yenilenebilir su kaynağının %50'sinin üzerindeki bir bölümünün diğer ülkelerin kaynaklarına bağlı olması nedeniyle bağımlı ülke konumundadır. Bu ülkeler; Arjantin, Azarbecyan, 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 (FAO 2003, 21).

Öte yandan dünya üzerinde 263 su havzası birden çok ülke tarafından paylaşılmaktadır. Anılan ülkeler dünya nüfusunun yaklaşık %40'ını teşkil etmektedir (BM 2003, 10).

BM (2003, 10) verilerine göre günümüzde 40 ülkeden iki milyardan fazla insan su kıtlığı ile karşı karşıya bulunmakta, 1.1 milyar insan yeterli içme suyuna ulaşamamakta. 2.4 milyar insan atıksız hizmetin faydalanamaktadır. Bu durumun sonucu olarak, hastalıklar artmakta, gıda güvenliği tehlikeye girmekte ve ülke ve bölgeler arası 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 2003, 10).

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 (Johannesburg Summit 2002).

Talep edilen toplam suyun %70'i tarımsal alanların sulanması amacıyla kullanılmaktadır. Bu oran son kırk yılda yaklaşık %60 oranında artış göstermiştir. Gelişmekte olan ülkelerde atıksuların %90-95, endüstriyel atıkların ise %70'i arındırma işlemlerinden geçirilmemekte, bu durum temiz su kaynaklarının giderek azalmasına yol açmaktadır (Johannesburg Summit 2002).

Su kaynakları yönetimi dikkate alındığında, ağırlıklı olarak suların kamu mülkiyetinde bulunduğu ve kamu otoritelerince yönetildiği gözlenmektedir. 1999 yılı rakamlarıyla, su hizmetlerinin, Asya ülkelerinde %99'u; Afrika ülkelerinde %97'si; Orta ve Doğu Avrupa ile Güney Amerika ülkelerinde %96'sı; Kuzey Amerika ülkelerinde %95'i ve Batı Avrupa ülkelerinde %80'i kamu otoriteleri marifetiyle yürütülmektedir. Dolayısıyla dünya genelinde özel su piyasasının sınırlı kaldığı görülmektedir. Ancak bu noktada, ileride ayrıntılandırılacağı üzere, son yıllarda piyasalaştırma eğiliminin ağırlık kazandığı vurgulanmalıdır. (TODAİE 1999a, 2).

Görüldüğü üzere son yıllarda su yönetimi anlayışında değişiklik önerileri, özellikle BM, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası zeminlerde tartışılmaktadır. Bir başka ifadeyle su yönetimi anlayışı anılan sorunlar dolayısıyla küresel bir konu olarak ele alınmaktadır. Bu noktada söz konusu tartışmaların seyrine ve anılan kuruluşlar tarafından dile getirilen politika önerilerine yer vermek uygun olacaktır.

III.1.2. Su Hizmetlerine Yönelik Uluslararası Politika Yaklaşımları

Su kaynakları yönetimi ile ilgili olarak BM konunun çevre ve sağlık, Dünya Bankası ve OECD ise ağırlıklı olarak ekonomik boyutu ile ilgilenmektedir. Bununla birlikte konunun çevre, sağlık ve ekonomik boyutlarının birçok noktada kesişmesinden dolayı her üç kurum da uzmanlık alanları dışındaki konulara ilişkin görüş ve öneriler sunmaktadır.

III.1.2.1. Birleşmiş Milletler

1970’li yıllardan günümüze su kaynakları yönetimi ile ilgili çok sayıda uluslararası toplantı düzenlenmiştir. Ancak bu tarihten önce, 1950’li yıllardan itibaren, BM’nin, konunun özellikle teknik ve bilimsel boyutu ile ilgili olarak uluslararası zeminlere taşınması noktasında başat rol oynadığı görülmektedir (Finger ve Allouche 2002, 22). Bu bölümde tezin konusu ile ilgili olarak görece önemli olduğu düşünülen toplantılar ve görüşler ele alınacaktır.³

Bunlardan ilki 1972 yılında Stokholm’de BM tarafından düzenlenen “Dünya Çevre Konferansı”dır. Konferans kapsamında BM tarafından sunulan; “Dünyadaki Tatlısu Kaynaklarının Kapsamlı Değerlendirilmesi” başlıklı raporda tatlısu kaynaklarının hızla kirlenmekte ve tükenmekte olduğu, bu durumdan gerek gelişmiş, gerek gelişmekte olan ülkelerin olumsuz etkilendiği, ancak gelişmekte olan ülkelerin daha büyük sorunlarla karşı karşıya bulunduğu ileri sürülmüştür.

1977 yılında düzenlenen Mar del Plata Konferansında, tatlı su kaynaklarında gözlenen azalma, su israfı ve kıtlık tehdidi konularına odaklanılmıştır. Konferansta vurgulanan temel konu; gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun tüm dünya vatandaşlarının temel ihtiyaçlarını karşılayacak miktarda su talep etme hakkının tanınmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak 1981-1990 arasındaki on yıllık dönemde Mar del Plata aksiyon planı yürürlüğe konmuş, ancak tatmin edici bir sonuç elde edilememiştir (Finger ve Allouche 2002, 22).

Uluslararası girişimler bakımından dönüm noktası teşkil eden toplantı, 1992 yılında Dublin’de düzenlenen “Su ve Çevre Konferansı”dır. Söz konusu konferans kapsamında su kaynakları yönetimine ilişkin yeni yaklaşım-

³ Söz konusu toplantıların kronolojik dizisi ve alınan kararlara yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. (BM 2003, 24-28)

lar ortaya konmuş, bu yaklaşımlar “Dublin İlkeleri” başlığı altında dünya kamuoyuna duyurulmuştur. Dublin İlkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Tatlı su çevre, yaşam ve kalkınmanın sürdürülebilmesi bakımından değerli ve sınırlı bir kaynaktır.
2. Su yönetimi, kullanıcıların, planlayıcıların ve politika yapıcıların katılımıyla şekillendirilmelidir.
3. Suyun sağlanması, yönetimi ve korunmasında kadınlar merkezi bir rol oynamalıdır.
4. Ekonomik değer taşıyan su ekonomik bir mal olarak kabul edilmelidir.

Dublin İlkelerinin, çalışmanın konusu bakımından önem taşıyan kısmı, su kaynaklarının sınırlılığının ifade edilmesi, buna koşut olarak suyun ekonomik değerinin ve ekonomik bir mal olarak kabul edilmesinin gereğinin vurgulanmasıdır.

Aynı yıl Rio de Janeiro’da gerçekleştirilen “Çevre ve Kalkınma Konferansı”nda Dublin İlkeleri teyit edilmiş, ilaveten su kaynaklarının dağılımının, talep, fiyat mekanizması ve regülasyon tedbirleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Konferansta, ülkeler, toplumlar ve kişiler arasında işbirliği tesis edilerek, eşitlikçi bir küresel ortaklık kurulması amacıyla 27 temel ilke belirlenmiştir.

Bundan sonra tertiplenen BM öncülüğündeki uluslararası toplantılarda, genellikle Dublin İlkeleri ekseninde görüşler ortaya konmuş ve kararlar alınmıştır. Bu toplantılardan bazılarında dile getirilen görüşler burada zikredilmeye değerdir.

2000 yılında düzenlenen “İkinci Dünya Su Forumu”nda bütünlük su yönetiminin, su ve atıksu hizmetlerinin tüm maliyet unsurlarını kapsayacak şekilde fiyatlandırılmasının ve yatırım gereksiniminin önemi vurgulanmıştır.

2002 yılında Johannesburg’da düzenlenen “Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi”nde gelişmekte olan ülkelere yönelik eylem planında; bütünlük su yönetimi ile ilgili olarak diğer bir çok aracın yanısıra regülasyon ve piyasa enstrümanlarının da kullanılması önerilmektedir.

Su kaynakları yönetiminin BM bakımından önemini ortaya koyan bir gösterge de BM tarafından şekillendirilmiş “Milenyum Hedefleri”nin ger-

çekleştirilmesindeki ağırlıklı rolüdür. Su kaynakları yönetimi, sekiz konu başlığı altında ortaya konulan hedeflerin altısına doğrudan, sekizine ise dolaylı yoldan katkı sağlamaktadır.

III.1.2.2. OECD

OECD, su kaynakları yönetimini her türlü kullanma suyu ve su kaynaklarının nitelik ve niceliksel yönetimini kapsayan etkinlik olarak tanımlamakta, politika tespiti noktasında, kaynak yönetimi ile ekonomik yaklaşımların çevre unsuru da dikkate alınarak birarada düşünülmesi gerektiğini vurgulamaktadır (OECD 1989, 2).

OECD, 2010 Odaklı Çevre Stratejisi (2001, 9)'nde temiz su konusunu öncelikli konulardan biri olarak belirlemiş, su kaynakları yönetiminin insani ihtiyaçlar ile ekolojik dengeler gözetilerek belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu bakımdan temel yaklaşım BM yaklaşımı ile örtüşmektedir.

Su kaynakları yönetimi çerçevesinde devlete iki temel işlev yüklenmektedir. Bunlardan birincisi dağılım etkinliğinin, kirlenme ve aşırı kullanım gibi olumsuzluklara yol açmayacak biçimde sağlanması, ikincisi ise birinci amaç ekseninde kurumsal ve regülasyon çerçevesinin çizilmesidir (OECD 2002 b, 24).

Artan su talebinin gerek miktar gerekse kalite bakımından karşılanmasında OECD tarafından tercih edilen yöntem, "Talep Yönetimi" yöntemidir. Bu yöntem çerçevesinde talep miktarı, arz miktarına yaklaştırılır. Bu amaçla yönelik olarak kullanılacak araçlar; regülasyon, fiyatlandırma, eğitim, su kullanım haklarının esnekleştirilmesi ve işletme denetimi olarak sıralanmaktadır. Bu görüşten hareketle OECD'nin de su yönetiminde piyasa odaklı mekanizmaları tercih ettiği savlanabilir (TODAİE 1999a, 17)

Piyasa odaklı mekanizmaların hayata geçirilebilmesi için bir dizi talep ve arz yanlı yeniden yapılandırmanın hayata geçirilmesi gerekmektedir. Talep yanlı reformlar; ölçümleme ve maliyet odaklı fiyatlandırma olarak sıralanmaktadır. Arz yanlı reformlar ise; kullanma hakkının ticarileştirilmesi, rekabetçi teşvik mekanizmalarının geliştirilmesi, su kaynakları arasında ve atıksuyun işlenmesinde rekabetin tesis edilmesi ve bireysel kullanıma izin verilmesi ile hayata geçirilebilecektir (OECD 2004 a, 5).

III.1.2.3. Dünya Bankası

Dünya Bankası, şebeke suyu sektöründe, gerek finansal destek gerekse po-

litika üretmek bakımından dünyada başat aktör konumundadır. Dünya Bankası da, BM ve OECD gibi su kaynakları yönetimi konusunda çevre ve kalkınma unsurlarına önem atfetmektedir. Bununla birlikte diğer kurumlardan farklı olarak özelleştirme yönteminin çevre sorunlarının çözümünü beraberinde getireceğini savını açıkça dile getirmektedir. (Finger ve Allouche2002, 63-64).

Su kaynakları yönetimine yönelik dile getirilen önerilerin odağında yer alan; işletme ve dağıtım sistemlerinin merkezden yönetimi yönteminden vazgeçilmesi, maliyet odaklı fiyatlandırma, çıkar gruplarının yönetime doğrudan katılımı, suyun ekonomik bir mal olarak kabul edilmesi ve kapsamlı bir politika çerçevesinin çizilmesi tercihleri dikkate alındığında Dünya Bankası politikalarının, Dublin İlkeleri, Rio Yaklaşımı ve OECD politikaları ile uyumlu olduğu görülmektedir (TODAİE 1999a, 18).

Dünya Bankası tarafından özel sektör katılımı konusunda dört yöntem önerilmektedir. Bunlar; kamu mülkiyeti altındaki sistemlerin özel sektör tarafından işletilmesi, kamu mülkiyetindeki sistemlerin özel sektöre sözleşme ile süreli devri, özel sektör mülkiyeti altındaki sistemlerin regülasyonu ve sistemlerin kullanıcıları tarafından tüketime yönelik işletilmesidir. (Finger ve Allouche2002, 71).

Dünya Bankası bu yöntemlerden üçüncüsü üzerinde durmaktadır. Ancak sistemin sağlıklı işleyebilmesi rekabetin tesisine bağlıdır. Rekabet üç düzeyde sağlanabilir. Bunlardan birincisi ürün ikamesidir (petrol yerine doğalgaz kullanılması gibi). Şebeke suyu bakımından böyle bir ikame olanağı bulunmamaktadır. İkincisi pazarda rekabet, üçüncüsü ise pazar için rekabettir. Pazar için ve pazarda rekabetin gerçekleşmesi, yapısal ayrıştırma ile mümkün olacaktır (Finger ve Allouche2002, 73-74). Bu kavramlar çalışmanın ilerleyen bölümlerinde mercek altına alınacaktır.

III.2. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME DİNAMİKLERİ

Su sektöründe serbestleşme dinamiklerinin başında nüfus artışına koşut olarak büyüyen su talebi gelmektedir. Su kaynakları yenilenebilir nitelik taşımasına karşın, yenilenme oranı sınırlıdır. Öte yandan su yeryüzüne eşit miktarda dağılmamıştır. Dünya talebi 20. yüzyıl boyunca nüfus artışından daha hızlı büyümüştür. Nitekim bu dönemde nüfus üç kat, su talebi ise altı kat artış göstermiştir (OECD 2000, 6).

Su talebindeki hızlı artışın yanı sıra iklim değışikliklerinin de su kıtlığı üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Nitekim BM (2003, 10)'ye göre iklim değışikliği su kıtlığını %20 oranında arttırmıştır.

Şehirleşme oranındaki artış ikinci etmen olarak ortaya çıkmaktadır. Yirminci yüzyılın başında toplam nüfusun çok az bir bölümü şehirlerde yaşamaktayken, yüzyılın sonuna doğru söz konusu oran yüksek bir artış göstermiştir. Şehirler, yaşanabilir alanın %2'sini teşkil etmesine karşın su kaynaklarının büyük kısmını tüketmektedir. Nitekim dünya su kaynaklarının %10'u şehirli tüketiciler tarafından kullanılmaktadır. Yapılan çalışmalar 2025 yılında toplam nüfusun %59'unun şehirlerde yaşayacağı ileri sürülmektedir. (OECD 2000, 6).

Öte yandan gelişmekte olan ülkelerde şehirleşme oranının hızla artmasına karşın ortaya çıkan çevresel sorunlar ve su kıtlığına yeterli çözüm üretilememektedir. Konu ile ilgili çalışmalarda 2030 yılında az gelişmiş ülkelerde yaşayan şehirli nüfusun, 2000 yılına göre ikiye katlanacağı ve dört milyar rakamına ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu durumda, şehir yaşamının gereği olarak su talebinin ve atıksu miktarının katlanarak artacağı öngörülmektedir (BM 2003, 14).

Serbestleşmeyi güdüleyen üçüncü unsur su kaynaklarının kirletilmesidir. Yüzyılın başı itibariyle dünya toplam atıksu miktarının 1500 kilometreküp olarak gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Bir litre atıksuyun sekiz litre temiz su kirlettiği düşünüldüğünde toplam kirlenmiş su miktarının 12 000 kilometreküp olduğu ortaya çıkmaktadır. Kirli sulardan en çok etkilenen kesim az gelişmiş ülke halklarıdır. Az gelişmiş ülkelerde yaşayan insanların yarısının kirli sulardan etkilendiği ileri sürülmektedir (BM 2003, 10).

Su kaynaklarının iyi yönetilememesi serbestleşmeyi tetikleyen bir diğer etmenddir. Su, temel ihtiyaç maddesi niteliği taşıması nedeniyle, üstelik yatırım maliyetleri de oldukça yüksektir, kıtlık fiyatlandırmasına tâbi tutulmamakta, bu da tüketimde israfa neden olmaktadır (OECD 2000, 8).

Diğer yandan yönetimde etkinsizlik de birçok ülkede sıklıkla karşılaşılan bir olgudur. Etkinsizlik esas olarak iki nedenden kaynaklanmaktadır. Birincisi kayıp-kaçak oranının yüksekliğinin suyun yarısının tüketiciye ulaşmadan zayı olmasına yol açması, ikincisi, bütçe kısıtları ve piyasa ekonomisinin işlememesidir. Örnek teşkil etmesi bakımından kayıp kaçak oran-

ları; Baguta, Srilanka ve Kolombiyada %45, Filipinlerde %58 olarak gerçekleşmiştir (OECD 2000, 8).

Beşinci etmen su ve atıksu hizmetlerinin sağlık üzerindeki olumsuz etkileridir. BM (2003, 12) verilerine göre 1991 ile 2000 yılları arasında 665 000 insan 2557 farklı hastalıktan hayatını kaybetmiştir. Bunların %90'ının su yetersizliğinden kaynaklanan hastalıklardan hayatını kaybettiği anlaşılmıştır. Anılan ölüm vakalarının yaklaşık %97'si gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmıştır.

Serbestleşme eğilimini arttıran altıncı etmen yatırımların finansmanı sorunudur. Bütçe kısıtları yüksek yatırım maliyetlerinin karşılanmasına elvermemektedir. Özellikle bütçe açıklarının borçlanma ile kapatıldığı gelişmekte olan ülkelerde yatırım maliyetleri, faiz yükü nedeniyle daha da yükselmektedir (OECD 2000, 8).

2015 yılına kadar şebeke suyu altyapısı ile ilgili olarak gereken küresel yatırım bedeli 180 milyar ABD Doları olarak hesaplanmaktadır. Bu rakam, yıllık 23 milyar ABD Doları tutarında yatırım ihtiyacı bulunduğu anlamına gelmektedir. Ancak halihazırdaki yatırım miktarı yıllık 16 milyar ABD Doları seviyesindedir. Dolayısıyla yatırım miktarının yaklaşık %43 oranında arttırılması gerekmektedir (Johannesburg Summit 2002).

III.3. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME

YÖNTEMLERİ

III.3.1. Sözleşme

Sözleşmeler genel olarak imtiyaz, hizmet, Yap-İşlet (Yİ) ve Yap-İşlet-Devret (YİD) modelleri şeklinde tasarlanmaktadır. Bir diğer ifadeyle, teşebbüsler belirli bir süre için hizmeti münhasıran sağlama imtiyazını elde etmekte, ancak altyapının mülkiyeti kamuda kalmaktadır. Bu tür hizmet sözleşmelerinde ortaya çıkan temel sorunlar; kamu otoritesi ile teşebbüsler ya da imtiyazın yenilenmesi sırasında rakip teşebbüsler arasında bilgi asimetrisi ortaya çıkması, regülasyon tuzağı ve teşebbüslerin çeşitli vasıtalarla rekabetten kaçınması olarak sıralanabilir (WRc ve EU DG4 2002, 53).

Hakkın devrine yönelik sözleşmeler belirli dönemlerde yenilenmektedir. Sözleşmelerin süresi sözleşme tipine göre değişmektedir. Sistem başlangıcında açıklık ve tarafsızlık ekseninde sağlam bir zemine oturtulduğu takdirde, uzun yıllar başarılı sonuçlar verecek şekilde işlemektedir.

Su sektöründe ölçümleme, faturalandırma, bakım onarım gibi perakende hizmetleri sözleşme ile devredilmeye oldukça elverişlidir. Zira perakende hizmetlerin sabit maliyetleri görece düşük, ölçek ekonomileri sınırlıdır. Bu nedenle, diğer hizmetlerden farklı olarak anılan hizmet sözleşmeleri daha kısa aralıklarla yenilenebilmekte, böylece rekabetin seviyesi artırılabilir.

Sözleşme sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi şu unsurların varlığına bağlıdır; devredilecek hizmet yükümlülüğüne ilişkin analizlerin uzman kişiler tarafından yapılmalıdır, rekabetçi bir ihale tasarımı ve etkin bir risk yönetimi gerçekleştirilmelidir, açık, özgül ve ölçülebilir performans ölçütleri tanımlanmalıdır, etkin bir regülasyon mekanizması kurulmalıdır, karşılaşılması muhtemel sorunlara yönelik işleyebilir çözüm yöntemleri geliştirilmelidir (Beecher 1999, 15).

Sözleşmenin süresi de son derece önemli bir unsurdur. Zira imtiyazı devralan teşebbüs taahhütlerini eksiksiz bir biçimde yerine getirebilmek için belirli bir süreye ihtiyaç duyacaktır. Sözleşme süresi uzadıkça riskin azalması ve kârlılığın artması muhtemeldir. Ancak bu durumda rekabetçi bir süreç elde edilemeyecek, uzun bir süre boyunca tekeli gücü kullanan teşebbüslerin kötüye kullanma eylemi içine girmeleri kolaylaşacaktır. Diğer yandan yerel yönetimler uzun erimli sözleşmeler çerçevesinde çıkarlarına uygun öngörülerde bulunmakta zorlanabilecektir.

Sözleşme yönteminin avantaj ve dezavantajlarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

Sözleşmenin Avantajları:

- Etkinlik sağlanır ve teknik gelişme teşvik edilir
- İhale süreci maliyetleri aşağıya çeker
- Düşük maliyetli finansman olanağı sağlanır
- Özel mülkiyete oranla daha düşük seviyede giriş engeli yaratılır
- Diğer seçeneklere (özel mülkiyet) geçişte kolaylık sağlanır

Sözleşmenin Dezavantajları:

- İhale süreci önem kazanır, böylece uzun vadede hesap verebilirlik ikinci planda kalır
- Sürekli bir rekabetçi süreç yerine kesikli bir rekabetçi süreç yaşanır
- Sözleşmelerin kamuoyuna duyurulmadan yenilenmesi olasılığı bulunmaktadır

- İhaleye giren firma sayısı genellikle sınırlıdır
- İmtiyaz verildikten sonra, rekabetçi baskı sınırlı ise, piyasa tekeli hale gelmektedir
- Yıkıcı rekabet ortaya çıkabilir
- Altyapı için yeterli yatırım yapılmayabilir
- Yerel yönetimlerin kapasite sorunu süreci aksatabilir
- Rüşvet ve yolsuzluk için zemin yaratılır

III.3.1.1. Sözleşme Türleri

Pazar için rekabetin tesisinde yaygın olarak kullanılan sözleşme türleri; yönetim sözleşmesi, kiralama sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi ve YİD ve türevleridir. Aşağıdaki tabloda anılan sözleşme türlerinin özellikleri serimlenmektedir.

Tablo 2: Sözleşme Türleri

Sözleşme Biçimi	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	Özel	25-30
Yap-İşlet ve Türevleri	Özel/kamu	Özel	Özel	Özel	20-30
Özelleştirme	Özel veya özel/kamu	Özel	Özel	Özel	-

Kaynak: WRc ve EU DG4 2002

III.3.1.1.1. İmtiyaz Sözleşmesi

Anılan sözleşme türleri arasında en geniş kapsamlı olan sözleşme biçimi, imtiyaz sözleşmeleridir. İmtiyaz sözleşmelerinde altyapının işletme hakkı belirli bir süre için özel teşebbüse devredilmektedir. İmtiyaz sözleşmeleri kapsamında, imtiyazı devralan taraf finansman sağlama, altyapı yatırımlarını tamamlama ve işletme ile sorumlu kılınmakta, böylece imtiyazı devralan taraf finansal ve operasyonel riski üstlenmiş olmaktadır. Kamu otoritesi ise hizmetin standartlarını belirlemekte ve performans değerlendirmesi yapmaktadır. Sözleşmede hizmetin kapsamı ve bedelinin tespitine ilişkin açık hükümler mevcuttur.

Şebeke suyu sektöründe hizmetin imtiyaz sözleşmesi yoluyla devri kritik öneme sahiptir. Zira su zorunlu bir üründür. Ayrıca su dağıtımı ve atıksu toplanması doğal tekel niteliği taşımaktadır. Bu bakımdan regülasyon çerçevesini çizen sözleşmenin kapsam ve içeriği son derece önemlidir.

İmtiyaz sözleşmelerinde fiyat ve tarife tespiti sözleşmenin en hassas noktasını teşkil etmektedir. Burada temel ilke tarifelerin yatırım maliyetlerini karşılayacak düzeyde olması, ancak aşırı kâra yol açacak seviyeye ulaşmamasıdır.

İmtiyaz sözleşmesi iyi tasarlandığında ekonomik etkinliğin artmasını sağlayabilecektir. Zira teşebbüsler kâr oranının artacağı beklentisiyle teknolojik yenilikleri sisteme taşıyabilirler. Böylece hizmet kalitesi de kendiliğinden artmış olacaktır. Diğer yandan sözleşme süresi uzadıkça sözleşmenin tasarlanması ve regülasyon güçleşir. Bu durumda etkinlikten sapma ortaya çıkar. Uluslararası tecrübeler makroekonomik istikrarsızlığın yaşandığı ülkelerde bu yöntemin olumlu sonuçlar vermediğini göstermektedir (OECD 2000, 26).

Bu sistemde, rekabet bağlamında üç temel sorunla karşılaşılmaktadır. Bunlardan birincisi uzun süreli imtiyaz sözleşmelerinin akdedilmesidir. İmtiyaz sözleşmelerinin süresi önemli bir konudur, zira kısa vadeli sözleşmeler yatırım için gerekli güdülemeyi sağlayamayacaktır. Öte yandan uzun vadeli sözleşmeler rekabetçi baskı mekanizmasını ortadan kaldırılabilecektir. Bu nedenle konunun iki uç noktası arasında dengeyi sağlayacak uygun süre tespit edilmelidir (OECD 2004 a, 20).

İkinci önemli sorun sözleşme hükümlerinin tadil edilmesidir. Sözleşme hükümlerinin sonradan düzenlenmesi durumunda, bir teşebbüs belirli bir fiyat ve hizmet kalitesi taahhüdü ile bir imtiyaz elde etmekte, ancak sözleşme sonrasında anılan hizmeti taahhüt ettiği koşullarda sürdürmesinin mümkün olmadığını ileri sürmek suretiyle fiyatı arttıracak şekilde sözleşmenin yeniden düzenlenmesini talep etmektedir. Bu talebin kabul görmesi halinde işletme imtiyazı sisteminde rekabet koşullarının varlığından söz edilemeyecektir.

Üçüncü sorun ise sözleşme konusu hizmetin yatırım büyüklüğünün görece fazla olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu halde imtiyazı elde edebilecek ölçekte teşebbüs sayısı azalmakta, dolayısıyla rekabet koşulları sağlanamamaktadır.

İşletme imtiyazı sisteminde imtiyazın şeffaf bir biçimde devredilmesi tüke-

tici refahı bakımından önem taşımaktadır. Örneğin Fransa'da 1993 öncesinde imtiyaz devirleri kamuya açık bir biçimde yapılmamakta, bu nedenle, genellikle aynı teşebbüsler bölgesel su hizmetlerinin işletilmesi hakkını ellerinde bulundurmaktaydı. Bu teşebbüsler Vivendi Water, Suez Ondeo ve Saur Bouygues unvanlı teşebbüslerdir. 1993'e kadar süregelen on yılda su fiyatlarında hızlı bir yükseliş gözlenmiş, öte yandan imtiyaz devirlerindeki kapalılık kamuoyunda tepki yaratmıştır. Kamuoyuna yansıyan yolsuzluk söylentileri merkezi otoriteyi harekete geçirmiş, imtiyaz devirlerinin açık biçimde yapılmasını temin eden ve sürelerle kısıtlama getiren bir yasa yürürlüğe girmiştir. İmtiyaz devirlerinin şeffaf bir biçimde gerçekleştirilmesi köklü değişikliklere sahne olmuştur. Yasa ile, tüm tekliflerin değerlendirmeye alınması ve ihalenin kamuoyuna duyurulması zorunlu kılınmıştır. Sonuç olarak sözleşmelerin ortalama süresi 17 yıldan 11 yıla gerilemiştir. Diğer yandan devirlerin %80-90'ında mevcut teşebbüsler imtiyaz hakkını yeniden elde etmiştir. Ancak görece küçük bağımsız operatörler giderek sözleşme sayısını arttırmaktadır. Fiyatların ise önceki döneme oranla %10 seviyesinde gerilediği gözlenmektedir (OECD 2004a, 21).

İmtiyaz sözleşmesi örnekleri arasında; Buenos Aires (Arjantin), Malezya, Limeria (Brezilya), Batam (Endonezya), Manila (Filipinler) ve Gabon sayılabilir.

III.3.1.1.2. Kiralama Sözleşmesi

Kiralama sözleşmesi birçok açıdan imtiyaz sözleşmelerine benzer. Temel farklılık gereken yatırımların yerel yönetim tarafından gerçekleştirilmesidir. Sistemin işletmesi burada da sözleşmeye taraf teşebbüsün sorumluluğunda bulunmaktadır. Kiralama sözleşmesine örnek olarak; Gine, Bohemya (Çek Cumhuriyeti), Gdamsk (Polonya), Szeged (Macaristan), Kartagena (Kolombiya) verilebilir.

III.3.1.1.3. Yönetim Sözleşmesi

Yönetim sözleşmesi, kiralama sözleşmesine benzetmekle birlikte bazı farklılıklar göstermektedir. Örneğin su sektöründe bu model çerçevesinde fatura bedelleri belediye tarafından toplanmaktadır. Bununla birlikte sözleşmeye taraf teşebbüse, sözleşme hükümleri uyarınca bir yönetim ücreti ödemesi yapılmaktadır. Yönetim sözleşmesinin bir diğer türünde, sözleşmeye taraf teşebbüsün yönetim ücretinin yanısıra elde edilen kâra da belirli oranda ortak olmaktadır. Bu halde teşebbüsün maliyetleri azaltma güdü-

sü daha güçlü olacaktır.

Porto Riko, Trinidad Tobakko, Gaza ve İndiyanapolis (ABD), uygulamada yönetim sözleşmesi örneklerini teşkil etmektedir.

III.3.1.1.4. Hizmet Sözleşmesi

Hizmet sözleşmelerinde su hizmeti esas olarak kamu otoritesi tarafından verilmekte, işletmenin bazı işlevleri, örneğin altyapının bakımı, ölçümleme, fiyatlandırma, tahsilat gibi özgül bir bölümü özel teşebbüslere devredilmektedir. Bu teşebbüs önceden belirlenen kalite standartlarına uygun olarak sözleşme konusu hizmeti yerine getirmektedir.

Hizmet sözleşmesi uyarınca kamu otoritesi hizmeti yüklenen teşebbüse önceden tespit edilen bir yönteme göre hesaplanan bir hizmet bedeli öder. Söz konusu bedel; birim maliyet, gelir, elde edilecek tasarruf ve benzeri unsurlar dikkate alınarak belirlenmektedir. Uygulamada sıklıkla maliyet artı getiri formülasyonu kullanılmaktadır. Burada kamu otoritesi, anılan hizmet için gereken sermaye yatırımlarının finansmanını sağlamaktadır (OECD 2000, 20)

Hizmet sözleşmesi şebeke suyu hizmetleri bakımından riski azaltmakta ve belirli ölçüde tasarruf sağlamaktadır. Ayrıca hizmet kalitesinde artışı beraberinde getirmektedir. Bu yöntem ile özel sektörden teknoloji aktarımı sağlanır.

Sözleşmeler, rekabetçi ihale yöntemi kullanıldığında hizmetin daha düşük maliyetlerle satın alınması sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte hizmet sözleşmelerinin kapsamı imtiyaz sözleşmelerine göre sınırlı olması dolayısıyla çok sayıda teşebbüsün pazara girmesine olanak tanımakta, böylece etkinliğin artmasına zemin hazırlamaktadır

Öte yandan hizmet sözleşmelerinin dar kapsamlı olması nedeniyle görece sınırlı özel kesim sermayesi yatırıma çekilebilmektedir. Yine anılan nedenle ekonomik etkinliğin sağlanmasında etkili olamamaktadır.

Hizmet sözleşmelerinin bir diğer olumsuz tarafı, karma bir sistem niteliği taşıması nedeniyle kamu ile özel kesim arasında yetki ve sorumluluk çatışması yaratabilmesidir. Hizmetin sağlanması aşamasında kamu ağırlığının bulunması politik müdahalelere yol açmaktadır.

Hizmet sözleşmelerinde yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Zira yerel yönetimler sözleşme koşullarını müzakere etmek, tarifeleri ku-

rallara bağlamak ve sağlık ve çevre regülasyonlarını yürütmekle sorumludur. Bunların yanısıra sözleşme türüne bağlı olarak altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi işlevi de yerel yönetimler eliyle yürütülebilmektedir.

Yerel yönetimlerin anılan görevleri arasındaki kritik unsur, sözleşme koşullarının ya da tarifelerin belirlenmesidir. Tarifeler, sabit oranlı olabileceği gibi çeşitli değişkenlere de bağlanabilmektedir. Doğru tarife seçiminde bulunabilmek, konu hakkında yeterince bilgi sahibi olmakla mümkün olabilecektir. Aksi halde rekabetten beklenen faydalar elde edilemeyebilir.

III.3.1.1.5. YİD Sözleşmesi

YİD yöntemin temel amacı büyük sermaye gerektiren bazı hizmetlerin özel sektör eliyle yürütülmesidir. Bu yöntem, aynı zamanda, yabancı sermaye girişini de teşvik etmektedir. Bir tür imtiyaz sözleşmesi tipi olan YİD sisteminin yapısında kamuya ait gayrimenkuller üzerinde özel kişi ya da kişiler tarafından bir hizmet birimi oluşturulması, sözleşmede belirlenen süreler içinde özel kişilerce işletilmesi ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla karşılıksız olarak kamu idaresine geçmesi esası yer almaktadır.

Bazı YİD sözleşmelerinde kamu otoritesi sözleşme konusu mal ya da hizmete ilişkin alım garantisi vermektedir. Garantinin ölçüsünün hesaplanabilmesi, talebin tahmin edilmesi ile mümkün olacaktır. Zira aksi halde satın alınmayan ürün için hizmet bedeli ödenecektir. YİD sözleşmelerinde yatırım için gereken finansman kaynağı genellikle uluslararası ticari bankalardan ya da kamu borçlanma araçlarından sağlanmaktadır.

YİD sözleşmesi, büyük ölçekli yatırımların gerçekleşmesini sağlayan etkin bir yöntemdir. Bu yöntemle amaçlanan yatırımlar, genellikle, kamu otoritesine göre daha düşük bedelle gerçekleştirilmektedir (OECD 2000, 24).

Sözleşmenin düzenlenmesi, diğer sözleşme türlerinde olduğu gibi YİD sözleşmelerinin de hassas noktasıdır. İyi düzenlenmiş bir sözleşme rekabet koşulları tesis edilebilecek, böylece ekonomik etkinlik sağlanabilecektir. Ancak uygulamada sözleşme hükümleri sonradan değiştirilebilmekte, böylece maliyetler artmakta, tüketiciler olumsuz yönde etkilenmektedir (OECD 2000, 24). III. Bölümde rekabeti bozan bu durumun örnekleri verilecektir.

YİD sözleşmesi örnekleri arasında; Johor (Malezya), Sdney (Avustralya), İzmit, Porto Vallarta (Meksika) sayılabilir.

III.3.1.1.6. Ortak Girişim

Yukarıda sıralananların dışında kalan bir yöntem de kamu hizmetini görmekle yükümlü yerel yönetimlerin ya da merkezi otoritenin, anılan işlevi yerine getirmek amacıyla bir şirket kurması ya da özel sektör ile ortak girişim kurmasıdır. Zira kamu otoritesi, bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla, kamu hukuku ve kamu bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak amacıyla, bazı işletmelerini şirketleştirmek suretiyle özel hukuk hükümlerine göre işlemlerini sağlamaktadır. Günümüzde yaygın olarak kullanılan bu yöntemler çerçevesinde özellikle yerel yönetimler kendilerinin kurduğu ya da ortak oldukları işletmelerden sözleşme dahilinde hizmet satın almaktadır.

Merkezi ya da yerel otorite özellikle büyük ölçekli yatırımları bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte kurdukları ortak şirketler eliyle gerçekleştirmektedir. Sisteminin esasını özel sektörle sözleşme yapmaktan çok, özel şirketlerle ortaklık kurmak teşkil etmektedir.

Sistemde üç olasılık söz konusudur. Birinci olasılık dahilinde, kamu kuruluşu veya kamu kuruluşuna bağlı girişimci kuruluşlardan biri veya uluslararası bir kuruluş, bir ya da birden fazla özel girişimci ile bir karma şirket veya ortak girişim oluşturur. Söz konusu kamu kuruluşu, daha sonra bu şirketle sözleşme akdeder. İkincisi, kamu kuruluşunun kamu hizmeti yapan mevcut bir şirketle ortaklığa girmesidir. Üçüncü olasılık ise kamu kuruluşunun anılan tipde bir şirketten hisse senedi almasıdır (Ulusoy ve Vural 2003, 12).

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için devletin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat gibi konularda etkide bulunmaması, girişimin bir özel teşebbüs gibi bağımsız faaliyet gösterebilmesi gerekmektedir.

III.3.1.2. Ülke Örnekleri

III.3.1.2.1. Fransa

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 sonu-

cu olarak rekabeti dışlayan uygulamalara örnek teşkil etmesi gerekçeleri ile eleştirilmektedir (AB 2004, 21; Kraemer 1999, 7).

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.

Bugünkü su yönetimi anlayışının çerçevesi esas olarak 1992 yılında yürürlüğe giren "Su Kanunu" ile çizilmiştir. 1995 tarihli Barnier Kanunu ise çevre korunmasının esaslarını belirlemektedir. Bunların dışında 1993 tarihli Spain Kanunu, doğrudan su sektörünü ilgilendirmemekle birlikte sektöre yönelik dile getirilen yolsuzluk ve rekabet dışı uygulamalara karşı yürürlüğe konmuştur. Yine 1993 tarihli Mazeaud Kanunu ile su hizmeti sunan teşebbüslere, her yıl faaliyetleri ile ilgili konularda rapor sunma ve bilgi verme zorunluluğu getirilmiştir (AB 2004, 25).

Su Kanunu'na göre esas amaç AB standartlarına, şehirli kullanıcılar, endüstriyel kirlilik gibi temel konularda uyum sağlanması ve uzun dönemde talebi karşılayabilecek rezerv miktarının garanti altına alınmasıdır.

Su Kanunu çerçevesinde tüketene-kirletene ödet politikası hayata geçirilmiştir. Bu çerçevede kirletme vergisi uygulanmaya başlanmıştır. Ancak tarım kesimi bu verginin dışında tutulmuş, vergi yükü büyük ölçüde hanehalklarına bindirilmiştir. Bununla birlikte su tüketimine de vergi salınmış, vergi gelirleri "Su Geliştirme Fonu"na aktarılmıştır. Fonun amacı içme suyu kalitesinin artırılması ve atıksu ve kanalizasyon hizmetlerinin iyileştirilmesi için finansman sağlanmasıdır. Anılan vergi tarım kesimi de dahil olmak üzere tüm kullanıcılara uygulanmaktadır. (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 46).

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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 47; AB 2004, 28).

Öte yandan bölgesel nehir havzaları komiteleri ise yasal uygulama gücün-

den yoksundur. Komitelerin temel işlevi havza geliştirme projeleri için finansal teşvik sağlamak ve vergi ve ceza gibi araçlar ile kirliliğin azaltılmasını temin etmektir (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 47).

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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 47).

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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 47; AB 2004, 28).

Fransa'da merkezi ve yerel kamu otoriteleri tarafından projeler bazında sübvansiyon verilmekte, ayrıca çeşitli fonlar da finansman amacıyla kullanılabilir. Toplam rakamlar itibarıyla özel teşebbüsün yatırım ihtiyacının ancak 1/3'ünü karşıladığı gözlenmektedir. Dolayısıyla özel sektör finansmanı konusunda yeterli ölçüde katkı sağlanamamıştır (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 48).

Uygulamada hizmet yükümlülüğünü üstlenen teşebbüslere istihdam düzeyini azaltma ve ücretlerde düzenleme yapma hakkı verilmemiştir. 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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 48).

Aşağıdaki tabloda söz konusu teşebbüslere ilişkin pazar verileri serimlenmektedir.

Tablo 3: Fransa'da Üç Büyük Firmanın Pazar Payları

	Generale des Eaux		Lyonnaise des Eaux		Saur	
		% nüfus		% nüfus		% nüfus
Sözleşme Sayısı	8 000		2900		7 000	
Tüketici Sayısı (milyon)	45	-	23	-	6	10
İçme Suyu Hizmeti Alan Tüketici Sayısı (milyon)	26	43	14	26	-	-
Atıksu Hizmeti Alan Tüketici Sayısı (milyon)	19	31	9	15	-	-

Kaynak: AB 2004

Su ve atıksu hizmetlerinin sözleşme ile devredilmesi aşamasında genellikle ihale yöntemi kullanılmış, ancak bazı teşebbüsler yerel yönetimler ile 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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 48).

Tablo 4: Fransa'da 1994-1999 arasında yıllık ortalama fiyat hareketleri (120 metreküp/FF)

Yönetim Biçimi	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Yerel Yönetim	1489	1621	1716	1803	1848	1841
Özel Teşebbüs	1784	1908	1993	2050	2100	2100
Kamu-Özel Ortak Girişim	1734	1812	1963	2014	2076	2101
Ortalama	1689	1799	1910	1974	2015	2049

Kaynak: Dore, Kushner ve Zumer 2004

Tablodan görüldüğü üzere üç yönetim biçimi altında da ortalama fiyatlar yükselmektedir. Bununla birlikte en düşük fiyatlar ve fiyat artış oranları yerel yönetimlerin kontrolünde bulunan bölgelerde gerçekleşmiştir. Fiyatların bu bölgelerde, özel teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri bölgelere göre %40 oranında düşük seyrettiği gözlenmektedir.

Kırsal kesimde fiyatların, şehirlere göre ortalama rakamlarla %27 oranında düşük seyrettiği görülmektedir. Burada kamu teşebbüslerinin fiyatları özel teşebbüslere göre yaklaşık %50 oranında düşüktür. Fiyat farklılığı,

genel olarak kalite farklılığı, farklı amortisman muhasebesi uygulamaları ve kamusal politika tercihleri gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 49)

III.3.1.2.2. ABD

Tarihsel olarak I. Dünya Savaşı öncesinde ABD'nin Boston, Philadelphia, New York gibi büyük şehirlerinde su hizmeti özel teşebbüsler tarafından sağlanmaktaydı. Ancak anılan tarihten sonra, özellikle yürürlüğe giren bir yasa uyarınca belediye bonolarının vergiden muaf tutulmasıyla şebeke suyu hizmetleri kamu otoriteleri eliyle yürütülmeye başlamıştır.

Halihazırda ABD su sektörü çok parçalı bir yapı arz etmektedir. 1999 yılı itibarıyla 54 000 su tedarik sistemi mevcuttur. Anılan sistemlerin büyük kısmı görece küçük nüfuslara hizmet etmektedir. Nitekim bu sistemlerin %85'i, nüfusun ancak %10'una hizmet vermektedir (OECD 2004 c, 2). 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 (Wallsten ve Kosec 2005, 2).

Kamu, su ve atıksu hizmetlerinde etkinliği sağlamaktan uzak görünmektedir. Bu durum esas olarak rekabet unsurunun varolmamasından kaynaklanmaktadır. Zira rekabetin var olmadığı bir ortamda maliyeti minimize etme ve teknolojik gelişme odaklı bir yönetim politikası güdülenemektedir. Öte yandan politik müdahaleler etkinliğin tesisini daha da güçlendirmektedir.

Kamuda sıklıkla gözlenen organizasyon bozuklukları da özellikle işletme maliyetlerini arttırmaktadır. Örneğin ABD'ye yönelik bir çalışmada birçok kamu hizmetinin yeniden yapılandırılması ile işletme maliyetlerinin en az %10 aşağıya çekilebileceği ortaya çıkmıştır (Seidanstat 2003, 15).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan temel sorunlardan biri de finansman sorunudur. Özellikle su ve atıksu hizmetleri gibi yüksek yatırım finansmanı gerektiren sektörlerde, anılan hizmetlerin kamu teşebbüslerinin sınırlı bütçeleriyle karşılanması güçtür.

ABD'de serbestleştirme, ağırlıklı olarak yukarıda sıralanan değişik tipte sözleşmeler ile hayata geçirilmektedir. 1990'lı yıllarda serbestleştirilen hizmet oranı %84 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2001 yılının sonunda 1100

adet su hizmet birimi, 1300 adet atıksu birimi özel sektöre devredilmiştir (Seidanstat 2003, 21).

Bununla birlikte bazı küçük yerleşim birimlerinde varlık satışı yoluyla özelleştirme örneklerine rastlamak mümkündür. Ancak büyükşehirlerin hiçbirinde varlık satışı yoluyla özelleştirme gerçekleştirilmemiştir (OECD 2004 c, 3)

Anılan sözleşmeler içinde ağırlıklı olarak imtiyaz ve kiralama sözleşmeleri yer almaktadır. 1997 yılı itibariyle anılan yöntemler ile akdedilen 400 adet sözleşme mevcut iken, bu sayı 2003 yılı itibariyle 1100 rakamına ulaşmıştır. Sözleşme sayısındaki hızlı yükselişi 1997 yılındaki vergi düzenlemesiyle açıklamak mümkündür. Anılan düzenleme çerçevesinde uzun dönemli sözleşmeler için beş yıl geçerlilik taşıyan vergi muafiyeti yirmi yıla çıkarılmıştır (Seidanstat 2003, 22).

Su sektörünün serbestleştirilmesinde tercih edilen yöntemlerden biri de YİD yöntemidir. ABD’de yapılan bir çalışma YİD yönteminin yapı maliyetlerinde %15-25, işletme maliyetlerinde ise %20-40 oranında tasarruf sağladığını ortaya koymaktadır. YİD yöntemine verilebilecek en iyi örnek ?Seattle Tolt River Projesi?dir. Bu proje ile 171 milyon dolar tasarruf sağlanacağı beklenmektedir (Seidanstat 2003, 24-25).

Tablo 5: ABD’de Sözleşme İle Elde Edilen Ortalama Tasarruf Rakamları

Belediye	Süre	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

Kaynak: Seidanstat 2003

ABD’de özelleştirme nadiren kullanılan bir yöntemdir. Bunun nedeni sözleşme yönteminin vergi avantajına sahip bulunması, çevre sağlık gibi regülasyonların uygulanmasında kamu sektörüne ayrıcalık tanınması ve kamuoyu tepkisi olarak sıralanabilir (Seidanstat 2003, 26-27).

Sözleşme yoluyla hizmet devri konusunda yapılan bir çalışmada, yaklaşık üç milyon tüketiciye hizmet götüren 29 imtiyaz devri projesi incelenmiştir. Anılan çalışmada, özelleştirme ile birlikte önemli miktarda yatırım kaynağı elde edildiği, işletmelerin etkinliğinin arttığı, kalite standardının yükseldiği ve fiyatların kontrol altına alındığı tespit edilmiştir (Seidanstat 2003, 33).

İncelenen projeler kapsamında 55.3 milyon ABD doları tutarında yatırım sağlanmış, 34.6 milyon ABD Doları imtiyaz bedeli elde edilmiş ve 536.6 milyon ABD Doları değerinde varlık devredilmiştir. Projelerin tümünde maliyetler azalmış, özellikle 5 projede maliyetlerdeki azalış %10-40 arasında gerçekleşmiştir (Seidanstat 2003, 33).

ABD’de şebeke suyu hizmetinin sözleşme yoluyla devrine ilişkin örnek olayları mercek altına almak, yöntemin sonuçlarının değerlendirilmesi bakımından yararlı olacaktır. Bu nedenle aşağıda Atlanta ve Indianapolis örnekleri irdelenmiştir.

Atlanta Deneyimi

1990’lı yıllara gelindiğinde Atlanta’nın yaklaşık yüzyıl önce inşa edilmiş su ve atıksu altyapısı oldukça eskimiş, “Temiz Su Yasası”nda öngörülen kalite standartlarını karşılayamaz durumda idi. Altyapının yenilenmesi, dolayısıyla su ve atıksu kalitesinin yükseltilebilmesi için gereken yatırım tutarının yaklaşık 850 milyon dolar seviyesinde olduğu hesaplanmıştı. Söz konusu yatırımın finansmanı, su bedellerinin ikiye katlanması ve şehir fonlarının büyük ölçüde bu alanda kullanılması ile karşılanabilecekti.

1997 yılında, hizmetlerin bir kısmının imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde özel sektöre devredilmesi kararlaştırılmıştır. Bu yolla yaklaşık 400 milyon dolar tasarruf edileceği öngörülmüştür. Ancak yerel yönetim yaklaşık yüz yıllık altyapının şematığı ve yapısı konusunda yeterli bilgiye sahip değildi. Bununla birlikte ciddi altyapı sorunları bulunduğu kamuoyunca bilinmekteydi. Anılan nedenlerle imtiyaz sözleşmesi için teklif vermeyi tasarlayan teşebbüsler tarafından öngörülemeyen altyapı sorunlarının giderilmesi amacıyla ayrıca bir fon oluşturulması teklif edilmiş, ancak söz ko-

nusu teklif yerel yönetim tarafından kabul görmemiştir (Seidanstat 2003, 35).

Yapılan ihaleyi Fransız Suez firmasının bağlı ortaklığı United Water Services (UWS) şirketi kazanarak 1 Ocak 1999 yılı itibariyle sözleşmeye imza koymuştur. Sözleşmede yıllık 27.5 milyon dolar su tahsilatı öngörülmüştür. Bu rakam su hizmeti için kamunun yıllık işletme bedelinin yarısına karşılık gelmekteydi. Böylece maliyetler %44, su bedelleri ise %30 oranında azalmış olacaktı (Seidanstat 2003, 36).

Yapılan sözleşme uyarınca UWS işleme merkezlerinin yönetimi, sayaç okuma, faturalama, işgücü temini ve tüketici hizmetlerinden, şehir yönetimi ise fiyatlama, finansman temini, işleme merkezlerine ham su temini ve sözleşmenin denetimi ile sorumlu kılınmıştı.

UWS, diğer teklif veren teşebbüsler gibi altyapı sorunları hakkında yeterli bilgiye sahip bulunmamaktaydı. Söz konusu teşebbüs sözleşme sonrasında hızla altyapının iyileştirilmesi için çalışma başlatmıştı. Ancak karşılaşılan sorunlar beklentilerin üstünde idi. Arızalı şebeke oranı beklentilerin 2.5 katından fazlaydı, ayrıca işlevini yitirmiş çok sayıda altyapı birimi tespiti edilmişti.

UWS öngörülme-yen sorunlar dolayısıyla yıllık kaybın yaklaşık 10 milyon ABD Dolarına karşılık geleceğini, öte yandan şehir yönetiminin gerekli yatırımları sağlamadığını, bu nedenle sözleşmenin yenilenmesi gerektiğini ileri sürdü, ancak bu talebi reddedildi.

Anılan sorunlar nedeniyle sözleşme 1 Şubat 2003'de sona erdirilmiştir. Anılan geçiş döneminin şehir yönetimi bakımından kârlı bir dönem olduğunu ileri sürmek mümkündür. Zira bu dönem boyunca işletme maliyetleri yarı yarıya azalmış, su bedelleri ise ancak %10 oranında artmıştır. Sözleşmenin feshinden sonra şehir yönetimi altyapının iyileştirilmesi için yıllık 49.5 milyon dolar yatırım yapmış, bu nedenle su bedelleri ciddi oranda artmıştır (Seidanstat 2003, 37).

Indianapolis Deneyimi⁴

Indianapolis'te hizmet veren iki atıksu işleme merkezi 1993 yılında beş yıllık bir hizmet sözleşmesi çerçevesinde özel teşebbüse devredilmiştir. Sözleşme atıksu işleme faaliyetlerini içermekte, ancak kanalizasyon biriktirme ve faturalama işlevlerini kapsam dışında bırakmaktadır. Günlük iş-

⁴ Bu bölümün kaleme alınmasında büyük ölçüde www.rppi.org sitesinden yararlanılmıştır.

leme kapasitesi üçyüz milyon galon seviyesinde olan atıksu merkezleri yaklaşık 900 bin kişiye hizmet vermektedir.

Sözleşme süreci yaklaşık 10 yıl sürmüştür, sözleşmenin dizaynı, şehir yönetimine 300 bin ABD Dolarına malolmuştur. Söz konusu maliyet rakamı danışmanlara yapılan ödemeleri ihtiva etmektedir. İhaleyi White River Environmental Partners adlı teşebbüs kazanmıştır. Anılan teşebbüs teklifinde, önceki yılın bütçesi üzerinden ortalama %38 tasarruf garantisi vermiştir.

Sözleşme süresi boyunca çalışanların ücretleri %9-28 arasında yükselmiş, şikayetler %99 oranında azalmıştır. İhaleyi kazanan teşebbüs 1995 yılında “Su Kirliliği Kontrol Birliği” tarafından kalite ödülüne layık görülmüştür. Sözleşme süresi sonunda toplam 78 milyon dolar tasarruf elde edilmiştir. Bu sayede anılan zaman dilimi içinde atıksu işleme bedelleri küçük artışlara maruz kalmıştır.

1997 yılında, üç yıllık başarı dikkate alınarak sözleşmenin 2007 yılına kadar uzatılmıştır. 1994-2007 arasında elde edilmesi öngörülen toplam tasarruf miktarı 250 milyon dolar seviyesindedir. Elde edilen tasarrufun, yeni yatırımların hayata geçirilmesi ve su işleme bedellerinin düşürülmesi amacıyla kullanılması tasarlanmaktadır.

III.3.2. Özelleştirme

Mülkiyetin özelleştirilmesi yöntemi de, sözleşme yöntemi gibi, bazı avantaj ve dezavantajları bünyesinde barındırmaktadır. Bu yöntemin avantajlarından bazıları, salt yöntemden değil, yöntemin iktisadi regülasyon seçeneği ile birlikte uygulanmasından kaynaklanmaktadır.

Mülkiyetin özelleştirilmesinin avantajları şu şekilde özetlenebilir:

- Su hizmetleri özel sektör anlayışıyla yönetilir
- Özel yatırım teşvik edilir
- Satılma faaliyetlerinde etkinlik sağlanır
- Regülasyon ile tekeli sömürü engellenir
- Uzun vadeli hesap verilebilirlik sağlanır
- Siyasi değişikliklerden etkilenilmez
- Yolsuzluk ve rüşvet sınırlanır
- Mülkiyetin özelleştirilmesinin dezavantajları ise:

- Kamu kesimine münhasır finansman ve vergi avantajları yitirilir
- Fiyatlar maliyet odaklı tespit edildiğinden fiyat düzeyi yükselir
- Yerel yönetimler kontrol etkisini kaybeder
- Regülasyon kapasitesinin yetersizliği olumsuz sonuçlar yaratır
- Getiri oranı regülasyonunun tercih edilmesi durumunda aşırı yatırım riski ortaya çıkar şeklinde sıralanmaktadır.

Özelleştirme bazı çekinceleri beraberinde getirmektedir. Bu çekincelere kısaca değinmek yerinde olacaktır (Beecher 1999, 17):

- Su hizmetlerinin tekelci karakteri, dikkate alındığında, özel teşebbüslerin zorunlu tüketim malı niteliği taşıyan sektörde tekelci gücü ele geçirmesi, özelleştirme sonrası piyasanın regülasyona tâbi kılınmasına karşın, sıkıntı yaratmaktadır.
- Su hizmeti iktisadi anlamının dışında bazı işlevler de yüklenmektedir. Su, insan hayatı bakımından zorunlu bir ürün niteliği taşımakta, bu nedenle kamu yararı ilkesiyle özdeşleştirilmektedir. Ayrıca sağlığın koruması, yangınla müdahale gibi son derece önemli ikincil işlevlere sahip bulunmaktadır. Diğer yandan su sınırlı bir doğal kaynaktır.
- Bir diğer çekince özelleştirme sürecinde yıkıcı rekabetin yaşanmasıdır. Yıkıcı rekabet, aşırı yüksek fiyat teklif etme şeklinde gerçekleşmektedir. Özelleştirme sonrasında regülasyon otoritesi tarafından tespit edilen fiyat, dolayısıyla kârlılık, yıkıcı nitelikteki fiyatı karşılamayabilmektedir.

III.3.2.1. İngiltere Örneği

1989 yılına kadar İngiltere’de su ve atıksu hizmetleri büyük ölçüde kamu eliyle yürütülmekteydi. Bu tarihte hükümet, radikal bir adım atarak su sektörünü bütünüyle özelleştirmiştir. Bu çerçevede havza bazlı olarak on bölgede su ve atıksu hizmet lisansı birarada, ondört bölgede ise sadece su hizmet lisansı verilmiştir.⁵

Özelleştirmenin ardında, 1970’lerin sonunda ortaya çıkan ekonomik krizin etkilerinin bulunduğu savlanmaktadır. Kriz döneminde kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesine karşın kamu iktisadi teşebbüslerinin harcamaları önemli miktarda artış göstermiş, sonuçta su sektörü

⁵ İskoçya özelleştirme işleminin dışında tutulmuştur. Halihazırda bu ülkede su hizmeti kamu otoritesi tarafından sağlanmaktadır.

Thatcher politikaları anlayışına uygun olarak özelleştirilmiştir. Su sektörünün yanısıra doğal gaz, elektrik, telekomünikasyon ve ulaştırma hizmetlerinin özelleştirilmesi, altyapı hizmetlerinin kamu yararı ilkesi çerçevesinde kamu otoritesi eliyle yürütülmesi ilkesine başkaldırı olarak adlandırılmaktadır (Green 2003, 9).

Thatcher politikaları çerçevesinde altyapı hizmetlerinin de diğer mal ve hizmetler gibi ticarete konu olabileceği, bununla birlikte piyasa mekanizmasının hizmet kalitesini arttıracığı ileri sürülmektedir. Öte yandan piyasalaştırma neticesinde altyapı hizmetleri için gereken yatırımın özel teşebbüsler tarafından sağlanması mümkün olabilecektir (Green 2003, 9).

Anılan yaklaşıma koşut olarak su sektöründe özelleştirmenin; rekabetin artırılması, etkinliğin artırılması, finansman ihtiyacının giderilmesi ve AB çevre ve kalite standartlarının yakalanması hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla hayata geçirildiği ileri sürülmektedir (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 43).

Özelleştirme işlemi öncesinde su hizmetini sağlayan kamu teşebbüslerinin yıllık cirosu 7 milyar pound, yıllık yatırımı ise 3 milyar pound seviyesinde gerçekleşmiştir. 2003 yılı itibariyle endüstrinin 22 milyon su, 21 milyon atıksu müşterisi bulunmakta, toplam müşterinin %90'ını hanehalkları teşkil etmektedir (Green 2003, 9).

Özelleştirme işlemi ile 10 adet bölgesel kamu işletmesi özel teşebbüsün kontrolüne geçmiştir. Bununla birlikte nüfusun %25'ine sadece su hizmeti sağlayan 14 teşebbüs pazarda yerini almıştır. Su ve atıksu hizmetini sağlayan teşebbüsler dikey bütünleşik yapıdadır. Bir diğer ifadeyle bu teşebbüsler, suyun çıkarılması, dağıtımı, atıksuyun toplanması ve işlenmesi aşamalarının tümünü gerçekleştirmektedir (OECD 2004 d, 3). Söz konusu teşebbüslere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 6: İngiltere’de Özelleştirme Sonucu Ortaya Çıkan Su Şirketleri

Şirket	Sahiplik (%)	Ana-Grup	Ülke
Anglian Water	100	Anglian Water	UK
Northumbrian Water	100	Suez-Lyonnaise	France
North West Water	100	United Utilities	UK
Severn Trent Water	100	Severn Trent	UK
Southern Water	100	Scottish Power	UK
Thames Water	100	RWE	Germany
Welsh Water	100	Glas Cymru	UK
Wessex Water	100	Azurix (Enron)	USA
Yorkshire Water	100	Kelda	UK
Sauthweast	100	-	UK

Kaynak: Dore, Kushner ve Zumer 2004

1989 yılı itibariyle özelleştirilecek teşebbüslerin piyasa değeri 35 milyar pound olarak tespit edilmiştir. Buna karşın satış bedeli toplam 3.6 milyar pound olarak gerçekleşmiştir. Satış sözleşmesi uyarınca hükümet söz konusu teşebbüslere verilen imtiyazı, önceden uyararak koşulu ile geri alma hakkına sahip bulunmaktadır. Sözleşme kapsamında teşebbüslere geniş vergi teşvikleri sağlanmıştır. Bunun nedeni, 26 milyar pound olarak hesaplanan AB çevre standartlarına uyum maliyetidir (Green 2003, 6).

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 yan-

dan anılan gerilimin faydalı olduğunu ileri süren görüşler de mevcuttur (Green 2003, 13).

Özelleştirmenin sonuçları değerlendirildiğinde, Tablo 9'da serimlendiği üzere, 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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 43; Green 2003, 15).

Tablo 7: İngiltere'de Ortalama Su ve Atıksu Yıllık Fatura Bedeli (pound)

Şirket	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	89-99 (%)
Anglian	217	224	247	264	280	289	294	294	288	288	33
Northumbrian	149	155	178	186	203	210	213	218	221	229	53
Northwest	153	157	172	182	195	204	210	219	226	234	53
Severn Trent	148	153	168	178	190	203	205	211	213	222	50
Southern	172	174	194	202	210	220	231	241	249	257	49
South West	203	208	234	270	308	340	344	347	347	354	75
Thames	140	144	156	164	176	182	188	194	194	201	44
Welsh	206	214	237	255	272	285	284	287	287	294	43
Wessx	192	196	215	225	241	249	253	258	258	265	38
Yorkshire	170	172	187	194	206	215	221	221	221	226	33

Kaynak: Dore, Kushner ve Zumer 2004

Su fiyatlarındaki yüksek artışlar üzerine Ofwat 1999 yılında fiyatları %12.3 oranında azaltmıştır. Ancak sözkonusu fiyat düşüş oranı yeterli görülmemiştir. Nitekim Ulusal Tüketici Konseyi, bu oranın %19-26 seviyesinde olması gerektiğini ileri sürmüştür (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 43).

Diğer yandan, anılan yüksek oranlara karşı, su fiyatlarının yüksek verimlilik sayesinde beklenenden daha düşük seviyede gerçekleştiğini ileri süren görüşler de mevcuttur. Nitekim 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 (Green 2003, 15).

İngiltere’de teşebbüslerin verimliliği hakkında değerlendirmede bulunabilmek amacıyla bu ülkede faaliyet gösteren teşebbüsler ile şebeke suyu hizmetinin kamu otoritelerin tarafından sağlandığı İsviçre’de aynı hizmeti gören belediye teşebbüslerinin maliyet verileri karşılaştırılmıştır. Aşağıdaki tabloda bu karşılaştırma serimlenmektedir.

Tablo 8: İngiltere-İsviçre Karşılaştırmalı Su Maliyeti Verileri

Bölge	Sahiplik	Tüketiciye Maliyet (m^3)	Operasyon Maliyeti (m^3)	Sermayenin Getiri Oranı (%)
<i>Stockholm (İs.)</i>	Belediye	0.28	0.17	9
Manchester (İng)	Özel	0.91	0.40	31
Bristol (İng)	Özel	0.83	0.48	15
<i>Gothenburg (İs.)</i>	Belediye	0.38	0.11	21
Kirklees (İng)	Özel	0.99	0.52	15
Hartlepool (İng)	Özel	0.73	0.35	29
<i>Helsingborg (İs.)</i>	Belediye	0.42	0.42	-5
Waverly (İng)	Özel	0.82	0.48	12
Wrexham (İng)	Özel	1.25	0.57	32
<i>İsviçre Ort.</i>		0.36	0.23	8
İngiltere Ort.		0.93	0.48	23

Kaynak: Dore, Kushner ve Zumer 2004

Tablodan görüldüğü üzere, İngiltere’de özel teşebbüslerin maliyetleri, İsviçre’de belediye teşebbüslerinin maliyetinin, gerek tüketici, gerekse operasyonel maliyetler bazında çok üstünde gerçekleşmiştir. Öte yandan aynı durum sermayenin getiri oranı değişkeni için de geçerlidir.

Teşebbüslerin elde ettikleri kâr oranları dikkate alındığında, yine İngiltere’de çarpıcı bir tablo ile karşılaşılmaktadır. 1989-1998 dönemi içinde İngiliz teşebbüslerinin ortalama kâr oranı %142 oranında artış göstermiştir. Tablo 11’de teşebbüsler bazında anılan döneme ilişkin ortalama kâr artış oranları serimlenmektedir.

Tablo 9: İngiltere’de 1989-1998 Yılları Arasında Ortalama Kârlılık (1997/1998 fiyatlarıyla)

Teşebbüs	Ortalama Kâr Artış Oranı (%)
Anglian	158
Northumbrian	898
Northwest	658
Severn Trent	100
Southern	115
South West	72
Thames	92
Welsh	351
Wessex	351
Yorkshire	50
Toplam	142

Kaynak: Dore, Kushner ve Zumer 2004

İngiltere örneği istihdam bakımından ele alındığında 1990-1999 yılları arasında on teşebbüsten sekizinde çalışan sayısının azaldığı, ikisinde ise arttığı gözlenmektedir. Sektörün geneline bakıldığında 1990 yılında toplam çalışan sayısı 39.962 iken, 1999 yılında %21.5 oranında azalışla 31.363 olarak gerçekleşmiştir (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 44).

Fiyat, istihdam ve kâr oranı değişkenleri bakımından özelleştirme işlemi ile çevre standartları konusunda son derece olumlu gelişmeler sağlandığı gözlenmektedir. Nitekim özelleştirme sonrasında beş yıl içinde AB kalite standartlarını karşılama oranı %87’den %96’ya yükselmiştir. Böylece üç bin kilometrenin üzerinde nehir ve kanalda anlamlı iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Yine 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 (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 44; Green 2003, 17).

Çevre standartlarına ilişkin bir başka olumlu gelişme su kirlenme vakalarında gözlenen azalmadır. Ancak soruşturma konusu olan su kirlenme olayı sayısındaki azalışın, özelleştirmenin yanısıra AB çevre standartlarının yükselmesinden kaynaklanabileceği ifade edilmektedir (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 44).

Özelleştirme ile birlikte içme suyu kalitesinde de artış sağlanmıştır. 1999 yılı itibariyle farklı bölgelerden alınan su örnekleri üzerinde yapılan 2.8 milyon test sonucunda söz konusu örneklerin %98.82'sinde kalite standartlarının üzerinde sonuçlar alınmıştır. Bu rakam özelleştirme öncesi değerlerin çok üzerindedir (Green 2003, 18).

Kalite düzeyi çeşitli bölgelerden alınan su örnekleri üzerinde yapılan testlerin sonuçları çerçevesinde tespit edilmektedir. Bu konuda sorumlu otorite İçme Suyu Denetim Kurumu'dur. Su kalitesinin yükselmesi, özelleştirmenin yanısıra sıkı bir regülasyon rejiminin de sonucudur (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 45).

Özelleştirmenin sosyal boyutu dikkate alındığında, ödeme gücü eksikliği nedeniyle şebeke ile bağlantısı kesilen hane sayısının özelleştirme sürecinin tamamlanmasını takip eden beş yıl içinde üç kat artış gösterdiği gözlenmektedir. Su sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler, söz konusu artışın ödeme gücü bulunmasına karşı bedelsiz su kullanmaya çalışan tüketicilerden kaynaklandığını ifade etmektedir (Dore, Kushner ve Zumer 2004, 46).

III.4. ALTYAPI HİZMETLERİNDE SERBESTLEŞME VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

1990'lı yıllara kadar, enerji, liman, telekomünikasyon, demiryolu ve şebeke suyu hizmetleri gibi altyapı hizmetleri büyük ölçüde kamu mülkiyetinde bulunmakta ve kamu otoritesi tarafından yürütülmekteydi. Günümüzde sayıları yüzü bulan ülkede söz konusu hizmetler özel sektöre devredilmiş bulunmakta, genel olarak bu hizmetlerin gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelere oranla daha büyük oranda özel sektör eliyle yürütülmekte olduğu gözlenmektedir (Wood 2004, 3; Estache, Perelman ve Trujillo 2005, 2).

Estache, Perelman ve Trujillo (2005, 3), gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme eğiliminin güçlenmesinin ardında üç temel güdüleyici etmen bulunduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan birincisi ideolojik yaklaşımdır. Özellikle 1970'lerde başlayan ve başarılı sonuçlar veren İngiltere ve Şili deneyimleri, liberal görüşlü partilere cesaret vermiştir. İkincisi teknolojik gelişmedir. Teknolojik gelişmelere koşut olarak altyapı sektörlerinde ortaya çıkan yeniden yapılandırma ihtiyacı, doğal tekel niteliği gösteren sektörlerde yapısal ayrıştırmaya gidilmesi olanak ve ihtiyacının başgösterme-

si, yapısal ayrıştırma neticesinde bazı alt sektörlerin rekabete açılabilmesi özelleştirme fikrini desteklemiştir. Üçüncüsü ise, 1980'li yıllarda başlayan başlayan 1990'lı yılların ortasına kadar süren mali krizlerin yarattığı finansman ihtiyacıdır.

Gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde altyapı sektörlerine yönelik serbestleşme ve özelleştirme uygulamalarına ilişkin farklı sonuçlar ortaya koyan çok sayıda ampirik çalışma bulunmaktadır. Söz konusu farklılık, konuya ilişkin çok sayıda ampirik çalışmayı değerlendiren yazarlar tarafından, anılan çalışmalara konu olan ülkelerdeki regülasyon kapasitesi farklılıklarından kaynaklandığı savıyla açıklanmaktadır. Çalışmalarda ortaya çıkan önemli bir sonuç da özelleştirmenin başarısı bakımından rekabetin tesisinin büyük önem taşıdığıdır (Estache, Perelman ve Trujillo 3; Wood 2004, 6; Megginson ve Netter 2001, 48).

Özelleştirme işlemlerine ilişkin yapılmış ampirik çalışmaları değerlendiren geniş kapsamlı çalışmalardan biri Megginson ve Netter tarafından yapılmıştır. Söz konusu çalışma çerçevesinde 1989-2001 yılları arasında yapılan, farklı kıtalarda yer alan ülke uygulamalarına yönelik 79 adet ampirik çalışmanın sonuçları irdelenmiştir. Söz konusu çalışmada ulaşılan sonuçlar şu şekilde özetlenmiştir (Megginson ve Netter 2001, 47-48):

- Son yirmi yılda özelleştirme programları neticesinde kamu teşebbüslerinin iktisadi faaliyetlerdeki rolü önemli ölçüde azalmıştır. 1979 yılında kamu teşebbüslerinin küresel milli hasıla içindeki payı %10'dan fazlayken, 2000 yılı itibariyle anılan rakam %6'nın altında gerçekleşmiştir
- Özel teşebbüs firmaları, kamu teşebbüslerine oranla daha etkin çalışmakta ve daha yüksek kârlar elde etmektedir. Öte yandan kamu teşebbüslerinin rekabet ortamında verimli çalışabileceği savı sadece Çin'de yapılan çalışmalarla desteklenmektedir. Bununla birlikte özelleştirme sonrasında rekabetin tesis edilmesi neticesinde etkinlik oranının çok daha fazla arttığı görülmektedir
- Özelleştirme genellikle hisse satışı ve blok satış yöntemleriyle gerçekleştirilmektedir. Hangi yöntemin daha etkin sonuçlar verdiği konusunda kesin bir görüş ileri sürmek mümkün görünmemektedir
- Geniş kapsamlı bir hisse senedi yoluyla özelleştirme programı takip edi-

len ülkelerde sermaye piyasaları hızla gelişmekte, ticaret hacmi yüksek bir artış göstermektedir

Estache, Perelman ve Trujillo (2005, 6-8) tarafından kaleme alınan, gelişmekte olan ülkelerde serbestleşme uygulamalarının sonuçlarına yönelik ampirik çalışmaların irdelendiği makalede enerji sektörüne yönelik olarak yapılan, 1996-2004 yılları arasında kaleme alınmış çeşitli ülke ve bölgelere yönelik 31 adet ampirik çalışmanın sonuçları değerlendirilmiştir. Yazarlara göre, çalışmalardan çıkan genel sonuç özelleştirmenin verimliliği arttırdığı yönündedir. Ancak verimlilik artışının, özelleştirmeye koşut olarak bir dizi reformun uygulamaya konması ile gerçekleştiği vurgulanmaktadır. Bu reformlardan en önemlileri piyasanın rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ve etkili bir regülasyon sisteminin teşekkül ettirilmesidir. Örneğin Ukrayna için yapılan bir çalışmada; özelleştirme sonucunda, kötü regülasyondan dolayı ekonomik etkinlikten uzaklaşıldığı ifade edilmektedir.

Anılan yazarlar liman hizmetleri ile ilgili inceledikleri sekiz adet çalışmadan hareketle özelleştirmenin etkinliği arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte limanların yönetiminde merkezîyetçi anlayışın değişmesi ve rekabetin tesisi ile etkinliğin daha da arttığı tespit edilmiştir (Estache, Perelman ve Trujillo 2005, 17).

Kikeri ve Nellis (2002, 8-12) özelleştirme uygulamalarına yönelik 60 adet ampirik çalışmayı mercek altına aldıkları çalışmalarında; gerek gelişmiş, gerek gelişmekte olan ülkeler bakımından özelleştirmenin kârlılığı ve etkinliği arttırdığı, etkinlik artışının rekabetçi sektörlerde daha yüksek oranda gerçekleştiği ifade edilmektedir.

Nellis (2006, 24), konuya ilişkin olarak özellikle Afrika ülkeleri için yapılan ampirik çalışmalara dayanarak, genelde tüm altyapı hizmetlerinde özelleştirmelerin olumlu sonuçlar ortaya çıkardığını ifade etmektedir. Bununla birlikte anılan yazar, altyapı hizmetleri içinde en sorunlularının ve görece sınırlı iyileşme elde edilen hizmetlerin enerji ve şebeke suyu olduğunu, bu durumun ise sözleşmelerin yenilenmesi ya da sözleşmede yer alan yükümlülüklerin ertelenmesinden, çoğu çokuluslu şirket profesyonelleri ile kamu görevlileri arasındaki bilgi asimetrisinden kaynaklandığı ile sürülmektedir.

Şebeke suyu sektörüne yönelik özelleştirme-serbestleştirme uygulamalarının ele alındığı çalışmalarda da yukarıda yer verilen değerlendirmelere ko-

şut sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim Wallstain ve Kosec (2005, 6-10), konu ile ilgili olarak yapılan ampirik çalışmaları incelemekte ve sonuçlarını tartışmaktadır. Söz konusu tartışmaların neticesinde, özetle, serbestleşmenin ekonomik etkileri konusunda, serbestleşmeyi destekleyen ya da serbestleşmenin olumsuz sonuçlar doğurduğunu ileri süren sonuç ve yorumlar söz konusu olmakla birlikte, su kalitesi, sağlık düzeyi gibi sosyal regülasyon konularında olumlu sonuçların ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.

Bununla birlikte bizzat anılan yazarlar tarafından ABD için yapılan ampirik çalışmada, serbestleştirilen bölgelerde tüketici refahında düşük oranlı da olsa bir artış görüldüğü saptanmıştır. Aynı çalışmada dikkat çekilen konu ise, tüketici refahı ölçütü bakımından önem taşıyan rekabetin tesisidir. Yazarlara göre, önemli olan hizmetin kamu ya da özel sektör tarafından sunulmasından çok, rekabetçi bir piyasa yapısının teşekkül ettirilmesidir (Wallstain ve Kosec 2005, 6).

Estache, Perelman ve Trujillo (2005, 11-13)'nin anılan çalışmasında ise şebeke suyu sektörüne yönelik olarak, ikisi Afrika, biri Asya, biri Arjantin, ikisi Brezilya ve ikisi Peru olmak üzere sekiz bölgeye ilişkin ampirik bulgular mercek altına alınmıştır. Söz konusu çalışmada etkinlik ölçütü bakımından kamu ile özel teşebbüs işletmeleri arasında anlamlı bir fark bulunmadığı, serbestleşme sonrasında etkinlik düzeyinin bir miktar yükseldiği, ancak etkinlik düzeyinin yönetim kapasitesinden daha fazla etkilendiği ifade edilmektedir. Yazarlar, kamu ve özel sektör arasında etkinlik farklılığı bulunmamasını şebeke suyu sektörüne özgü olarak sözleşmelerin değiştirilmesi uygulamasına bağlamaktadır. Nitekim bir çalışmaya atfen, 1990'lı yıllarda Latin Amerika ülkelerinin %75'inde sözleşmelerin uygulamaya geçildikten bir süre sonra değiştirildiği ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen bilgilerin ışığında, genelde altyapı sektörlerinde özelde şebeke suyu sektörüne yönelik ampirik bulguların ağırlıkla serbestleşmeyi desteklediği görülmektedir. Öte yandan aksi yönde sonuç veren çalışmalar da bulunmaktadır. Daha önce incelenen ülke örnekleri ve yukarıda yer verilen bilgilerin ışığında serbestleşme uygulamalarına yönelik olarak ulaşılan sonuçları 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.

IV. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE REKABET

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 fiyatlama politikalarının yaygınlaşması, rekabetçi piyasa sisteminin hâkim kılınmasını kolaylaştıracaktır.

Rekabetçi piyasa yapısının tesisi önündeki engellerden biri sübvansiyonlardır. Sübvansiyon uygulamaları sektörde etkinsizlik yaratmakta, ayrıca özel teşebbüsün yatırım güdüsünü ortadan kaldırmaktadır. Günümüzde bazı ülkeler etkinsizlik üreten sistemin olumsuz sonuçlarından kaçınmak amacıyla su sektörünü özel teşebbüse açmakta, aynı zamanda sübvansiyonlu fiyat uygulamasından çark etmekte, fiyatları, altyapı ve alternatif maliyetleri yansıtacak düzeye çekmektedir.

Su sektöründe kaynak dağılımı piyasa mekanizması içinde gerçekleştirilememektedir. Bunun dört temel nedeni bulunmaktadır; işletme imtiyazlarının dağılımının etkin bir biçimde gerçekleştirilememesi, alıcı ve satıcıların sınırlı sayıda olması, sosyal maliyetler ile girişimci maliyetlerinin

uyuşmaması (örneğin bir kişi yeraltından içme suyu çıkardığında anılan kaynak diğer girişimciler için daha maliyetli hale gelmektedir), sosyal fayda ile girişimci faydasının çatışması (örneğin endüstriyel kullanıcılar su tüketiminde çevresel etkileri dikkate almamaktadır) (OECD 2004 b, 3)

Şebeke suyu sektöründe rekabetçi bir piyasa yapısı tesis edebilmek için öncelikli atılması gereken adımlar şunlardır (OECD 2004 b, 4):

- İşletme imtiyazlarının ticarileştirilmesi
- Operatörler için rekabetçi teşvik mekanizmalarının oluşturulması
- Su kaynakları arasında rekabet yaratılması
- Atık su hizmetleri arasında rekabet yaratılması
- Altyapının rakipler arasında kullanılmasının temin edilmesi
- Bireysel işleme izin verilmesi; bu kapsamda endüstriyel ve diğer kullanıcılara su çıkarma hakkı tanınması

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. Zira özellikle gelişmekte olan ülkelerde fiyatların yükselmesi toplumsal rahatsızlık yaratmaktadır. Örneğin Macaristan Portekiz ve Çek Cumhuriyeti gibi OECD üyesi ülkelerde su harcamaları ortalama gelirin yaklaşık %3'üne karşılık gelmektedir (OECD 2004 b, 5)

Piyasalaştırma noktasında bir diğer kısıt, su kaynağının birden çok ülkenin sınırları içinde yer almasıdır. Örneğin Danube nehri Almanya, Avusturya, Slovakya, Macaristan, Yugoslavya, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Romanya ve Bulgaristan sınırları içinde, aynı şekilde Rio-Grande, ABD ve Meksika sınırları içinde yer almaktadır. Bu durum paylaşım sorununa yol açmaktadır.

Piyasalaştırmanın önündeki bir başka engel de birbirleriyle çatışan politika hedeflerinin varolmasıdır. Bunlar; kamu sağlığı, çevrenin korunması, düşük gelir gruplarının su talebinin karşılanması, kıtlıkla mücadele, üretim ve dağılım etkinliğinin sağlanmasıdır.

Yukarıda sayılan politika hedefleri birbiriyle çelişebilmektedir. Örneğin, üretim ve dağılım etkinliğinin sağlanabilmesi için, fiyatların maliyetleri

yansıtacak düzeyde belirlenmesi gerekmektedir. Ancak bu halde düşük gelir gruplarının su talebinin karşılanması mümkün olmayacaktır. Atık su bedellerinin arttırılması, endüstriyel kullanıcıları gayrihukuki yollara sevk etmekte, böylece çevrenin korunması hedefinden sapılabilmektedir.

IV.1. REKABETÇİ PİYASA TESİSİ İÇİN GEREKEN KOŞULLAR

Rekabetçi bir piyasa tesis etmek için gereken koşulları talep yanlı ve arz yanlı koşullar başlıkları altında ayrı ayrı incelemek mümkündür.

IV.1.1. Talep Yanlı Koşullar

IV.1.1.1. Ölçümleme

Suyun kıt olduğu durumlarda su talebini kısıtlamanın etkin yollarından biri ölçümleme (tüketim miktarına göre fiyatlandırma) yöntemidir. Ölçümlemenin temel amacı özellikle kıtlık dönemlerinde su dağılımını fiyat mekanizmasına göre gerçekleştirmektir. Ölçümlemede farklı tüketim miktarları için farklı fiyatlar öngörülmede, sağlayıcılara kıtlık zamanlarında fiyatı arttırma hakkı tanınmaktadır. Ölçümleme yöntemine getirilen başlıca eleştiri, düşük gelir gruplarının temel talebini karşılayamaması olasılığıdır.

IV.1.1.2. Maliyet Odaklı Fiyatlandırma

Su fiyatlarının, çevre maliyetleri de dahil tüm maliyetleri yansıtacak düzeyde belirlenmesi gerekmektedir. Çeşitli ülkelerde bu amaca yönelik yasal düzenlemeler hayata geçirilmektedir. Örneğin AB'de ilgili mevzuat ile maliyet odaklı fiyatlandırma zorunlu kılınmaktadır.

IV.1.2. Arz Yanlı Koşullar

IV.1.2.1. Kullanma Hakkının Ticarileştirilmesi

Kullanma hakkının kullanıcılar (hanehalkı, endüstriyel kullanıcı ve tarım sektörü) arasında dağılımı politika yapımcılar bakımından sorun teşkil etmektedir. Genellikle bu dağılımın etkin olmayan sonuçlar ürettiği ileri sürülmektedir. (OECD 2004 b, 13)

Kullanıcılar arasında etkin bir dağılım gerçekleştirilmesinin en iyi yolu kullanma hakkının ticarileştirilmesidir. Bir başka ifadeyle kullanma hakkı, tarım-tarım ya da tarım-hanehalkı gibi toplumun çeşitli kesimleri arasında alınıp satılabilmelidir (OECD 2004 b, 15).

IV.1.2.2. Su Kaynakları Arasında Rekabetin Tesis Edilmesi

Su kaynakları, dağıtım sisteminden farklı olarak doğal tekel niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla bölgesel su kaynaklarını bölerek işletme hakkının farklı operatörler arasında paylaşılması mümkündür. Potansiyel su kaynakları olan; nehirler, göller ve yeraltı su kaynakları farklı operatörlerin kullanımına sunulabilir. Aynı zamanda, aynı kaynağın birden fazla operatörün kullanımına sunulması teorik olarak mümkündür. Öte yandan su kaynakları arasında rekabet ancak tüm kaynakların doğal tekel niteliğinde olan dağıtım kanalına ulaşması durumunda söz konusu olabilecektir.

Yapısal ayrıştırma, yani iletim altyapısı ile kaynakların farklı teşebbüslerin kontrolünde olması durumunda rekabet, kaynaklar arasında yaşanmaktadır. Öte yandan iletim altyapısı ve kaynağın aynı teşebbüsün kontrolünde bulunması halinde de kaynaklar arasında rekabet gözlenebilir, ancak bu halde iletim altyapısına sahip olan teşebbüsün altyapı hizmetleri için talep ettiği bedel, giriş engeli yaratmayacak seviyede belirlenmelidir.

Su sektöründe taşıma maliyetlerinin toplam maliyete oranı, elektrik ve gaz gibi ürünlere oranla çok yüksektir. Bu nedenle özellikle kaynaklar arasındaki mesafe arttıkça anılan kaynaklar arasında rekabetin tesisi güçleşmektedir. Bu olumsuzluğa karşın, uzak mesafeli su kaynakları arasında rekabetin yaşandığı Kaliforniya gibi örnekler mevcuttur. Keza İngiltere'nin güneydoğu bölgesinde yaşanan kıtlık bölgelerarası su nakliyesi projesini gündeme getirmiştir. Böylece yakın bir gelecekte su kaynakları arasında rekabetin tesisi mümkün olabilecektir (OECD 2004 b, 18).

IV.1.2.3. Bireysel İşletime İzin Verilmesi

Bireysel işletim üç düzeyde gerçekleştirilmektedir:

- İmtiyaz sözleşmesi akdetmiş teşebbüslere alternatif olarak kamu tarafından bireysel kullanımın gerçekleştirilmesi
- Şebeke suyu hizmetlerinin tüketici grupları tarafından gerçekleştirilmesi
- Altyapının tüketici grupları tarafından gerçekleştirilmesi

IV.2. REKABET ALANLARI

Su sektöründe temel rekabet alanlarını pazar için rekabet ve pazarda rekabet olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Pazar için rekabet, teşebbüs-

lerin su sektörünün herhangi bir kısmı ile ilgili hizmetin yüklenilmesi hakkını elde edebilmek amacıyla rekabet etmelerini ifade etmektedir. Söz konusu hakkın devri, münhasırlık koşuluna bağlı olabilmekte, süresi ise sözleşmenin niteliğine göre değişmektedir. Pazarda rekabet ise, sektörün rekabete açılacak bölümlerinin serbestleştirilmesi suretiyle teşebbüslerin birbirleriyle rekabet etmesinin sağlanmasını ifade etmektedir.

Daha önce ifade edildiği üzere, sektör gerek pazarda rekabet, gerekse pazar için rekabetin tesis edilebileceği çok sayıda alt bölümden müteşekkildir. Sektörün alt bölümlerinden biri operatörlerin birbirine ya da yüksek miktarda ürün talep eden endüstriyel kullanıcılara ürün sattıkları toptan ürün pazarıdır. Bir diğer alt bölüm ise şehirli tüketicilerin ve küçük ölçekli endüstriyel tüketicilerin faaliyet gösterdiği perakende pazarıdır. Bu pazarların rekabete açılması mümkündür.

Buna karşın dağıtım pazarı, sunuma açılmakta olan alanlar dışında doğal tekel niteliği göstermektedir. Bu niteliği nedeniyle rekabete açık bir pazar karakteri taşımamaktadır. Sunuma açılmakta olan alanlarda ise pazar için rekabet söz konusudur. Öte yandan teknolojik gelişmeler sonucunda ya da coğrafi konumun müsait olması durumunda birden fazla şebekenin aynı pazarda faaliyet göstermesi mümkün olabilir. Dağıtım pazarında rekabeti mümkün kılacak yöntem, şebekenin rakiplerin tarafın kullanımına açılmasıdır.

Su sektörünün alt bölümleri arasında dikey bütünleşme söz konusudur. Bu yapı anılan alt bölümlerin mülkiyetinin bir kişiye ait bulunmasıyla ya da alt bölümlerin mülkiyetini elinde bulunduran farklı kişiler arasında akdedilen münhasır sözleşmeler yoluyla sağlanabilmektedir. Bazen anılan yapı atıksu toplama ve işleme bölümlerini de bünyesinde taşımaktadır. Sektörün anılan bölümleri, dikey ilişkilerine karşın rekabet hukuku bakımından farklı pazarlar olarak tanımlanabilir.

Dikey ayrışmanın temel yararı her bir bölümün maliyetlerinin açıkça bilinebilmesidir. Böylece etkin çalışmayan bölümü tespit etmek kolaylaşmaktadır. Ayrışmanın bir diğer yararı operatör sayısının artmasına imkân sağlamasıdır. Bu durumda, özellikle bir pazarda faaliyet gösteren teşebbüsün diğer pazara girişinde engel bulunmuyorsa daha rekabetçi bir yapı elde edilebilecektir.

Ayrışmanın dezavantajlarından ilki işlem maliyetlerinin artmasıdır. Zira bu halde çok sayıda teşebbüsün sözleşme akdetmesi gerekecektir. İkinci

olarak ayrışık yapı teşebbüsler bakımından daha riskli bir yatırım ortamı olarak değerlendirilebilecektir.

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.

IV.2.1. Pazar İçin Rekabet

IV.2.1.1. Yasal Çerçeve

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.

IV.2.1.2. Uygun Yöntem ve Değerleme

İmtiyaz bedelinin değeri en doğru biçimde rekabetçi bir teklif süreci içinde belirlenir. Böylece kısıtlı yansıyan 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. Bununla birlikte teşebbüslerin hizmetin sürekli sağlanmasına olanak tanımayan gayriiktisadi teklifler vermesi kendi zararlarına olacaktır. Zira şöhret etkisi, teklif süreçlerinde baştan elenmelerine yol açacaktır.

Tablo 10: Özelleştirme Yöntemi Örnekleri

Proje	Kapsam	Yöntem	Sonuç
Indah Su Kons. Malezya	Ülkegeneli Atıksu	Davet ve Müzakere	Hızlı özelleştirme, teknolojik geliştirme içeren teklif, fakat risk değerlemesi ve yatırım ihtiyacı konusunda belirsizlik
Buenos Aires Arjantin	Su ve Atıksu	Rekabetçi Teklif	Şeffaf ihale süreci, nitelikli teklifin tespiti, ilk tarife teklifi üzerinde %27 indirim
İzmit Türkiye	YİD Su İşleme	Müzakere	Yavaş özelleştirme süreci, politik çatışma
Chihuahua Meksika	YİD Su İşleme	Rekabetçi Teklif	Şeffaf ihale süreci, uygun tarife
Puerto Vallarta Meksika	YİD Atıksu İşleme	Davet	Atıksu sorunlarında hızlı çözüm, fakat yüksek tarife sorunu
Johor Malezya	YİD Su İşleme	Rekabetçi Teklif	Düşük maliyetli yüksek kalite taahhütlü teklif
Sidney Avustralya	Yİ Su İşleme	Rekabetçi Teklif	Yüksek kalite, düşük tarife

Kaynak: Haarmeyer ve Mody 1998

Yukarıdaki tabloda yer verilen örneklerde rekabetçi teklif, müzakere ve davet yöntemleriyle gerçekleştirilen ihaleler ve sonuçları görülmektedir. Söz konusu örnekler rekabetçi teklif yönteminin daha istenir sonuçlar verdiğini, bir başka deyişle, düşük tarife ve yüksek kalite sağladığını 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.

IV.2.1.3. Rekabetçi Teklif Yönteminin Olumsuzlukları

Rekabetçi teklif yöntemi yüksek danışmanlık maliyeti gerektirmektedir. Örneğin bu kalem Buenos Aires için dört milyon, Manila özelleştirmesinde ise iki milyon ABD Doları olarak gerçekleşmiştir. Danışmanlık hizmeti; regülasyon çerçevesinin belirlenmesi ve imtiyaz sözleşmesinin hazırlanmasını içermektedir. Öte yandan rekabetçi teklif yöntemi teklif verenlere

de önemli maliyetler yüklemektedir. Buenos Aires özelleştirmesi, teklif başına iki-üç milyon ABD Doları, Manila ise yine teklif başına beş milyon ABD Dolarına mal olmuştur.

Rekabetçi teklif yönteminin bir diğer olumsuz tarafı, tercih ölçütlerindeki muğlaklıktır. Tercih ölçütleri sabit değişken niteliği taşımakta ve tüm tekliflere uygulanmaktadır. Öte yandan teklifler birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Örneğin bir teklifte düşük tarife önplanda iken, bir başka teklifte yatırım bedeli ya da hizmet kalitesine ağırlık verilmiş olabilir. Bu durumda teklifler arasında tercih yapmak zorlaşmaktadır.

Teklifler arasında doğru tercih yapabilmek için mümkün olduğu ölçüde, aynı ya da benzer değişkenlerin kullanılması sağlanmalıdır. Ancak ölçü kaçırılmamalı, teklif değişkenlerinin tespitinde esneklik sağlanmalıdır. Aksi halde teşebbüslerin yaratıcılıkları sınırlandırılmış olacaktır. Örneğin Güney Avustralya'da hizmet sözleşmeleri taraflara önceden belirlenmiş ölçütler üzerinde pazarlık etme olanağı tanımaktadır. Yine Buenos Aires'de ihale sonrasında, her iki tarafın lehine sonuçlar doğuracak bazı ihale koşulları değiştirilebilmektedir (Haarmeyer ve Mody 1998, 12).

IV.2.1.4. Sözleşme Koşullarının Adil Olması

Özel teşebbüsün yatırım talebini belirleyen anahtar unsurların başında sözleşmenin dizaynı gelmektedir. Başarı; sözleşmenin performans ölçütlerini ne ölçüde ortaya koyduğuna, sözleşme hükümlerinin gözden geçirilmesine yönelik süreçleri öngörmesine, muhtemel sorunların çözümüne imkân verecek hükümler barındırmasına bağlıdır.

Sözleşmelerin politik müdahaleye maruz kalmaması da önemlidir. Nitekim İzmit YİD projesinde yerel ve merkezi otorite arasında anlaşmazlık ortaya çıkmıştır. Yine Trinidad örneğinde hükümet değişir değişmez sözleşme değişikliğine gidilmiştir. Arjantin Tucuman bölgesinde yerel yönetim değişikliği hizmet sözleşmesinin feshine yol açmıştır (Haarmeyer ve Mody 1998, 14).

IV.2.2. Pazarda Rekabet

IV.2.2.1. Genel Olarak Pazarda Rekabet Kavramı

Pazarda rekabet, daha önce ifade edildiği üzere, teşebbüslerin söz konusu hizmetin sunulması aşamasında birbirleriyle rekabet etmesi durumunu ifade etmektedir. Hizmetin sunulması aşamasında rekabetin gerçekleş-

bilmesi için anılan hizmetin, niteliği gereği rekabete açık olması gerekmektedir. Şebeke suyu sektörünün bazı bölümleri rekabete açık olmakla birlikte, dağıtım sektörü doğal tekel niteliği taşıyan yapısı gereği rekabete olanak tanımamaktadır.

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 suyunu 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 tahsilatı gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla perakende hizmetlerinin ayrıştırılarak rekabete açılması mümkündür.

Perakende pazarın rekabete açılabilmesi, anılan hizmetin karşılığı olarak belirli miktarda kâr elde edebilme imkânının bulunması gerekmektedir. Burada kritik unsur pazara ilişkin herhangi bir belirsizliğin bulunmamasıdır. Öte yandan anılan kâr oranı, perakendecinin riskiyle orantılı olmalıdır. Zira su güvenliği ve çevrenin korunması ile ilgili olarak sorumluluk perakendeciye yüklenmektedir.

Pazarda rekabet bağlamında kritik konu ise dağıtım pazarında şebekenin rakip teşebbüslerin kullanımına açılması, bir diğer ifadeyle ortak taşıma konusudur. 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 da-

ha yüksek kâr elde edebilmek için maliyetlerin azaltılması boyutunda rekabet etmektedir. Ancak halihazırda İngiltere’de su sektöründe uygulanan bu yöntemin bir regülasyon yöntemi niteliği taşıması nedeniyle su sektöründe regülasyonun incelendiği bölümde ele alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle pazarda rekabet başlığı altında ağırlıklı olarak ortak kullanım sorunu incelenecektir.

IV.2.2.2. Doğal Tekel Niteliği Gösteren Altpazarlarda Rekabet: Ortak Kullanım

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.

Dağıtım pazarında rekabet teşebbüslerin maliyetlerinin farklılaşması ile ortaya çıkmaktadır. Su sektöründe taşıma maliyeti, toplam maliyetin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Bu nedenle dağıtım sektöründe rekabeti belirleyen temel unsurun taşıma maliyeti, bir diğer deyişle kaynağın tüketicilere uzaklığı olduğu ileri sürülebilir. Bu noktadan hareketle pazarda faaliyet göstermekte olan teşebbüslerin, ortak kullanım vasıtasıyla pazara giren teşebbüslere oranla ciddi bir maliyet avantajına sahip olduğunu savlamak mümkündür. Özellikle üçüncü tarafın su kaynağı tüketicilerden uzaklaştıkça anılan maliyet avantajı mutlak üstünlük sağlayabilecektir.

Öte yandan üçüncü tarafın anılan maliyet dezavantajını suyun çıkarılması ve işleme aşamalarında, özellikle ikincisinde, yeni teknolojileri kullanmak suretiyle bir ölçüde ödünlemesi mümkün olabilmektedir. Bunun mümkün olmadığı, yani mevcut sağlayıcının mutlak üstünlüğe sahip olduğu durumda, su çıkarma hakkının tanınması ve anılan hakkın ticarileştirilmesi yoluyla anılan sağlayıcı üzerinde rekabetçi baskı yaratılabilecektir.

Yukarıda yer verilen bilgilerin ışığında, şebeke suyu sektörünün doğal tekel niteliği taşıyan dağıtım pazarında rekabet koşullarının varlığının büyük ölçüde ortak kullanımın koşullarına bağlı olduğu ileri sürülebilir. Bu nedenle ortak kullanım konusunun ayrıntılı bir biçimde ele alınması yerinde olacaktır.

IV.2.2.2.1. Ortak Kullanımın Teknik Boyutu

Dağıtım pazarının rekabete açılması ile bir dizi konu tartışılmalı hale gelebilecektir. Bunlar; tüketicilere karşı sorumluluk, sağlayıcıların regülatör kurum ile ve birbirleriyle ilişkileri konularıdır. Tüketicilerin, kentsoylu, endüstriyel ya da tarımsal niteliğine göre konu daha da çetrefilleşecektir.

Dağıtım pazarında tek sağlayıcının faaliyet göstermesi halinde, herhangi bir sorun ile ilgili olarak başvurulacak adres belirlidir. Ancak ortak kullanım durumunda herhangi bir sorunun muhatabı konusu belirsizlik taşımaktadır. Zira tüketiciler ile ilgili olarak ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlar; su ya da atıksuyun işlenmesinden kaynaklanan kalite sorunları veya boru hatlarından kaynaklanan sorunlar olacaktır.

Ortak kullanım durumunda anılan sorunların kaynağı, dolayısıyla sorumlusunu belirlemek oldukça güçtür. Zira üçüncü tarafın şebekeya dahil olmasıyla, heterojen nitelik taşıyan farklı kaynakların suları birbirine karışmaktadır. Bu durumda kalite düzeyi düşük olan su, diğer sağlayıcının ürün kalitesini de düşürebilir. Karışımdan kaynaklanan temel teknik sorunlar; tortu miktarının yükselmesi, biyolojik kirlilik yaratılması ve korozyon maliyetlerinin yükselmesi olarak sıralanabilir (WRc ve EU DG4 2002, 46).

Dağıtım pazarında rekabetin tesis edilebilmesi için rakip teşebbüslerin altyapıyı kullanabilmesinin temin edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Mevcut operatörün rakiplerin altyapıyı kullanma talebini, giriş engeli yaratmak amacıyla geri çevirmesi muhtemeldir. 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.

IV.2.2.2.2. Ortak Kullanımın Ekonomik Boyutu

Dağıtım pazarında rekabetin tesis edilebilmesi için dağılım etkinliği, üretim etkinliği ve dinamik etkinlik sağlanmalıdır. Öte yandan rekabetten beklentiler piyasa aktörlerine göre değişecektir. Politikacılar rekabetin sosyal maliyetinin (sübvansiyonların kaldırılması) en düşük seviyede tutulmasını, mevcut aktörler, yeni girişleri teşvik eden ayırıcı regülatör politikalarına başvurulmamasını, pazara girecek teşebbüsler ise girişi özendirerek teşvik mekanizmalarının uygulanmasını bekleyecektir. Ortak kulla-

nımın en önemli getirisi, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması olacaktır. Bu şekilde suyun düşük maliyetle üretilen kaynak zenginliğine sahip bölgelerden kıt bölgelere taşınması sağlanacaktır.

Ortak kullanımın hayata geçirilebilmesi için dikkate alınması gereken konular; toptan ve perakende pazarlarının yapısı, üçüncü tarafa uygulanacak erişim fiyatları, endüstrinin yapısı, mevcut çapraz sübvansiyonlar olarak sayılabilir (WRc ve EU DG4 2002, 48).

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 arzmemekte, karakteristiği kaynağına göre değişmektedir. Üstelik ortak kullanım çerçevesinde ürünlerin karışmasının önemli dışsal-lıkları 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 koşulu-na bağlı olduğu görülmektedir. Aksi halde ortak kullanım etkinlik üzerindeki olumsuz sonuçlar doğurabilecektir (WRc ve EU DG4 2002, 48).

IV.2.2.2.3. Ortak Kullanımın Güçlükleri

Su sektörünün bölümleri kendi içinde sıkı bir şekilde birbirine bağlı bir yapı arz etmektedir. Kayıp-kaçakların kontrolü ile kaynak yönetimi ya da fiyatlandırma ile işlenmiş ürün arzı ile tarifeler birbirleriyle ilişkili değişkenlerdir. Bu nedenle yapısal ayrıştırma, kopukluk yaratmak suretiyle etkinlik düzeyini olumsuz etkileyebilir.

Yine sektörde taşıma maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle, uzak bölge kaynaklarının taşınmasıyla elde edilecek ölçek avantajı anlamlı olmayabilir. Bu halde ortak kullanım ekonomik gerekçelerle tercih edilmeyecektir.

IV.2.2.2.4. Atıksu Sektöründe Ortak Kullanım

Atıksu hizmeti, su hizmeti ile benzer nitelik taşımaktadır. Bu nedenle atıksu bağlamında ortak kullanıma ilişkin olarak aşağı yukarı benzer tespitlerde bulunmak mümkündür. Bununla birlikte, atıksu hizmeti su hizmetine göre daha yerel karakterlidir. Sektörün bir diğer farklılığı, bir işleme merkezine çok sayıda şebekenin bağlanabilmesidir. Böylece şebeke ge-

nişlemekte, ancak maliyetler de yükselmektedir.

Atıksu hizmetlerinde rekabetin tesis edilebilmesi için işleme merkezlerinde boş kapasite yaratılması gerekmektedir. Ancak bu halde maliyetler önemli ölçüde yükselecektir. Öte yandan küçük ölçekli işleme merkezleri şebekenin çeşitli noktalarına konuşlandırılması daha makul bir tercih olabilir (WRc ve EU DG4 2002, 51).

IV.2.2.2.5. Ortak Taşıma Sorununun Çözümüne Yönelik Araçlar

Ortak taşıma sorunu temelde iki araç ile çözülebilmektedir; regülasyon ve rekabet hukuku. 1997 yılında AB Komisyonu tarafından “Açık Şebeke Erişimi Direktifi” yayımlanarak telekomünikasyon sektörü özelinde bu konuya açılım getirilmiş, pazarda hakim konumda bulunan operatörün, zorunlu unsur doktrini çerçevesinde ne gibi sorumluluklar altında bulunduğu ortaya konmuştur. Bu noktada regülasyonun ex-ante, rekabet politikasının ise ex-post bir müdahale aracı niteliği taşıdığı vurgulanmalıdır.

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 (Gökdemir 2005, 56).

Örneğin hipotetik üç su teşebbüsünün birbirine yakın bölgelerde arıtma tesisi bulunduğunu ve her birinin eşit paya sahip olduğunu varsayalım. Açık şebeke erişimi ilkesinin, telekomünikasyon sektörünün yanısıra su sektörüne de uygulandığı varsayımı altında, pazarda %25 oranının üzerinde paya sahip olan teşebbüslerin, ki her üçü de bu oranın üzerinde paya sahip bulunmaktadır, yeni girecek teşebbüslere söz konusu arıtma tesisini kullandırma zorunluluğu bulunacaktır. Ancak bunların hiçbirisi tek başına hâkim durumda bulunmamakta, bu nedenle rekabet hukuku çerçevesinde müdahale olanağı sınırlanmaktadır.

Ancak bu noktada söz konusu teşebbüsler arasında giriş engeli yaratma amacına yönelik bir işbirliği bulunduğu tespiti halinde rekabet hukuku bağlamında birlikte hâkimiyet kavramının kullanılabileceği, ancak uygulamada teşebbüsler arasında varolan işbirliğinin ispatlanmasının zorluğunun da göz önünde bulunması gerektiğini ifade etmek yerinde olacaktır.

Öte yandan sektörün tamamıyla özelleştirildiği İngiltere örneği incelendiğinde 1991 yılında çıkarılan Su Kanunu, OFWAT'a teşebbüsleri ortak taşımaya zorlama hakkı vermediği görülmektedir. Bu nedenle 1998 tarihli Rekabet Kanunu'nun ardından OFT (Adil Rekabet Ofisi) ve OFWAT, rekabet kurallarının su sektörüne uygulanması konusunda bir rehber yayımlamış söz konusu rehberde, teşebbüslerin ancak nesnel ve makul gerekçeler ileri sürmek suretiyle altyapıyı kullandırmaktan kaçınabilecekleri ifade edilmiştir. Bu duruma örnek olarak kullanıcıların belirli bir kalite seviyesini taahhüt edememesi verilebilir (Aitman 2001, 131).

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 (Aitman 2001, 131).

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. Ancak görüldüğü gibi teoride regülasyon yöntemi, ortak taşıma sorununa daha etkin çözüm getirme olanağı sağlamasına karşın, uygulamada ilgili regülatör kurum dahi, rekabet kurallarını hareket noktası olarak kabul etmektedir (Gökdemir 2005, 58).

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.

Ayrımcılık uygulamalarında ise şebekeyi elinde bulunduran teşebbüs, eşit koşullar için farklı alıcılardan farklı şebeke bedelleri talep etmekte ya da diğer teşebbüslere ya da kendi kontrolünde bulunan ve altpazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslere ileri sürdüğü koşullardan daha ağır koşullar ileri sürmektedir.

Şebekeye giriş bedeli için çeşitli referans fiyat ölçütleri ortaya konmaktadır. Bunlar; uzun dönem marjinal maliyet, uzun dönem ortalama ek maliyet (incremental cost), tam dağılım maliyetleri (fully allocated cost) olarak sıralanabilir. OFWAT'ın bu kalemlerden uzun dönem marjinal maliyete öncelik verdiği gözlenmektedir (Aitman 2001, 132).

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. Bu durum aşağıda sıralanan nedenlerden kaynaklanmaktadır (Lobina ve Hall 2003, 5):

- İlgili ürün pazarında rekabetin mümkün kılınmasının maliyeti diğer sektörler ile eşit düzeydedir.
- Su, diğer şebeke endüstrisi ürünlerine göre düşük değerli bir ürün niteliğindedir. Örneğin İngiltere’de aynı bölge sınırları içinde tüketilen elektriğin satış değeri, su satış değerini ikiye katlamaktadır.
- Su sektöründe, diğer şebeke endüstrilerinden farklı olarak toplam maliyetin önemli bir kısmı dağıtımdan kaynaklanmaktadır.

Yukarıda sıralanan kısıtlara karşın, ortak kullanım; regülasyon kapasitesinin yüksek olduğu, suyun kıt olduğu, şebekenin rakiplerin ortak kullanımına uygun olduğu bölgelerde önemli faydalar sağlayacaktır.

IV.3. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE REKABET İHLALLERİ

Şebeke suyu hizmeti, yukarıda ifade edildiği üzere, bazı altbölümleri dışında doğal tekel niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte taşıma maliyetlerinin diğer altyapı sektörlerine göre yüksek olması bölgelerarası ticareti güçleştirmekte, bir başka ifadeyle bölgesel tekellere zemin hazırlamaktadır. Üstelik altyapının rakiplere kullanılması noktasında da bazı teknik sorunlarla karşılaşmakta, böylece pazarda rekabet olanağı kısıtlanmaktadır.

Su sektöründe rekabet ihlalleri kamu otoritesinin tasarruflarından kaynaklanan ihlaller ve teşebbüslerden kaynaklanan ihlaller olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Kamu tasarruflarından kaynaklanan ihlaller; devlet yardımları, uzun vadeli imtiyaz sözleşmeleri ve şeffaf olmayan ihaleler yoluyla gerçekleşmektedir.

Teşebbüslerden kaynaklanan ihlaller ise; anlaşma ya da uyumlu eylem davranışı sergilemek ve hâkim durumun kötüye kullanılması yoluyla gerçekleşmektedir. Pazar için rekabet, teşebbüslerin sözleşme hakkını elde edebilmek amacıyla rekabet edecekleri varsayımına dayanmaktadır. Ancak uygulamada teşebbüsler rekabet etmek yerine anlaşma ya da uyumlu

eylem vasıtalarıyla birlikte hareket etmek suretiyle rekabeti ortadan kaldırmaktadır. Böylece teşebbüsler pazarları bölüşmek ve daha düşük bir sözleşme bedeli ödemek ya da görece sınırlı yükümlülük içeren sözleşmelere imza atmak imkânına kavuşmuş olmaktadır.

Hâkim durumun kötüye kullanılması ise genel olarak iki şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi teşebbüsün sahip olduğu ekonomik gücün rakibin dışlanması amacıyla kötüye kullanılmasıdır. Örneğin ulusal düzeyde faaliyet gösteren, finansal imkânları geniş olan bir teşebbüs yerel karakterdeki teşebbüsleri pazar dışına itmek amacıyla bazı ihalelerde yıkıcı teklifte bulunmasıdır. İkincisi ise, yerel karakterli teşebbüslerin imtiyaz verilecek bölgenin belediyesi ile ilişkilerini kullanmak suretiyle rakiplerini pazar dışına itmesidir.

Pazarda rekabeti bozan temel unsurlar ise, teşebbüsler arası yatay ve dikey anlaşmalar ve hâkim durumda bulunan teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanmaya yönelik eylemleridir.

Pazarda faaliyet gösteren teşebbüsler, tıpkı sözleşme devri noktasında yaptıkları gibi pazarları bölüşmek suretiyle rekabeti ortadan kaldıracılabilmektedir. Yine sağlayıcılar ve perakendeciler fiyat anlaşması yapabilir. Pazarda dikey ilişki içinde bulunan dağıtıcılar ile suyu üreten ya da işleyen diğer aktörler arasında akdedilen örneğin münhasır hizmet hükümleri içeren anlaşmalar, pazarı diğer teşebbüslere kapatmak suretiyle rekabeti ortadan kaldıracılabılır.

Pazarda rekabet bağlamında hâkim durum, dağıtım altyapısından kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle dağıtım altyapısının kontrolünü elinde bulunduran teşebbüs ilgili pazarda halkim durumda bulunacaktır. Hâkim durumun kötüye kullanılması, dışlayıcı davranışlar ve sümürücü davranışlar olmak üzere iki başlık altında değerlendirilmektedir.

Dışlayıcı davranışlar çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir. Örneğin münhasır anlaşmalar yoluyla, su sağlayan teşebbüsler işleme ya da perakendeciler ile tek satıcılık sözleşmesi akdetmek suretiyle diğer teşebbüsleri pazar dışına itebilmektedir. Yine sağlayıcılar eşit konumdaki perakendecilere farklı koşullar ileri sürmek suretiyle bazı teşebbüsleri dışlayabilir. Anılan ayırıcı eylem makul bir nedene dayanmadıkça rekabeti ortadan kaldırma amacına yönelik olduğu ileri sürülebilir.

Su sektöründe görülebilecek tipik dışlayıcı davranış, ortak kullanımın red-

dedilmesi ya da üçüncü tarafın şebekeye girişinin makul olmayan gerekçeler ile engellenmesidir. Özellikle dağıtım şebekesinin zorunlu unsur olarak değerlendirilmesi halinde dağıtım alyapısını elinde bulunduran teşebbüsler makul bir ücret karşılığında anılan altyapıyı üçüncü taraflara açmakla yükümlü olacak, aksi halde rekabeti ihlal ettiği varsayılacaktır.

Yine dağıtım ağının kontrolünü elinde bulunduran teşebbüsler ortak kullanım yoluyla rekabete girecek teşebbüsleri pazar dışına itmek ya da potansiyel rakipleri caydırmak amacıyla maliyetin altında fiyatlama yoluna gitmek suretiyle hâkim durumlarını kötüye kullanabilmektedir.

Sömürücü davranışlara verilebilecek tipik örnek, alternatif temin kaynağının bulunmadığı yerleşim yerlerinde teşebbüslerin aşırı fiyat uygulamalarıdır. Aşırı fiyatın nesnel bir ölçüsü olmamakla birlikte maliyetin çok üstündeki fiyatları ifade eder. Aşırı fiyat, benzer koşullara sahip bölgelerde uygulanan fiyatlar ile karşılaştırılarak tespit edilebilmektedir.

Yukarıda sayılan özellikleri ve rekabet ihlali olasılıklarına karşın dünyada genel eğilimin su sektörünün serbestleştirilmesi yönünde olduğu da önceki bölümlerde dile getirilmişti. Dolayısıyla su sektörünün yapısal özellikleri ve giderek artan serbestleşme eğilimi regülasyon ve rekabet otoritelerine önemli sorumluluklar yüklemektedir. Dünya su sektörünün mevcut yapısı da konunun hassasiyetini arttırmaktadır. Zira serbestleştirilmiş pazarlarda az sayıda teşebbüsün hâkimiyeti söz konusudur. Bu noktadan hareketle dünya şebeke suyu sektörünün mevcut durumunu incelemek, ardından rekabeti kısıtlanmasına yol açan uygulamaları incelemek yerinde olacaktır.

IV.3.1. Küresel Şebeke Suyu Pazarının Rekabet Analizi

Oligopol nitelik gösteren küresel şebeke suyu pazarında Fransa kökenli iki önemli aktör ön plana çıkmaktadır. Bunlar Vivendi Universal (Vivendi) ve Suez Lyonnaise des Eaux (Suez)'dir. Thames Water (İngiltere) ve American Water Works'u bünyesine katarak üçüncü sıraya yerleşen RWE de anılan teşebbüslerin en güçlü rakibi konumundadır. Bunların dışında pazarda yedi-sekiz oyuncunun ağırlığı hissedilmektedir. Aşağıdaki tabloda 2001 yılı rakamlarıyla anılan aktörlere ilişkin bilgiler sunulmaktadır.

Tablo 11: Küresel Su Pazarında Faaliyet Gösteren Belli Başlı Aktörler

Şirket	Bağlı Su Şirketi	Ülke	2001 Geliri (milyar \$)	2001 Kârı (milyar \$)	2001 Su Geliri (milyar \$)
Vivendi	Vivendi Water	Fransa	51.7	-1.02	11.90
Suez	ONDEO	Fransa	37.2	1.80	8.84
RWE	Thames	Almanya	55.5	1.11	2.80
Bouygues	SAUR	Fransa	17.9	0.30	2.18
United Utilities	United Utilities	İngiltere	2.7	0.46	1.35
Severn Trent	Severn Trent	İngiltere	2.6	0.30	1.28
AWG Plc	Anglian Water	İngiltere	2.6	0.19	1.03
Kelda	Yorkshire Water	İngiltere	1.1	0.23	0.80
Bechtel	International Water	İngiltere/ABD	15.1	-	-

Kaynak: Polaris Institute (2003)

Söz konusu şirketlerinin büyük çoğunluğu, başta altyapı hizmetleri olmak üzere, şebeke suyu sektörü dışındaki alanlarda da faaliyet göstermektedir. Vivendi, Suez ve RWE dünyanın en büyük beşyüz şirketi (Global Fortune 500) arasında yer almaktadır (Polaris Institute 2003, 4).

Anılan şirketlerden bazılarının 2001 yılı rakamlarıyla müşteri sayıları şöyledir; Suez 115 milyon, Vivendi 110 milyon, RWE 37 milyon, Bouygues 36 milyon, AWG 5 milyon ve Bechtel 10 milyon (Topçu 2002, 2).

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 (Topçu 2002, 5).

Küresel şebeke suyu hizmetleri pazarında serbestleşme sonrasında ortaya çıkan yapılarla ilişkin değerlendirmelerde rekabet sorunlarına dikkat çekilmektedir. Nitekim Topçu (2002, 44), tarafından yapılan özelleştirme sorunlarına ilişkin analiz kapsamında onaltı özelleştirme örneğinden altısında “rekabetin yokluğu” temel sorun olarak ortaya konmaktadır. Anılan altı uygulamanın ikisi Şili, ikisi Kolombiya, biri Ekvator ve biri Arjantinde gerçekleşmiştir.

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.

IV.3.2. Rekabetin Sınırlanmasına Yol Açan Uygulamalar⁶

Rekabetin sınırlandıran etmenler; küresel ve bölgesel ölçekli giriş engelleri, tek teklifli ihaleler, uzun dönemli sözleşmeler, garantiler, sözleşmenin yenilenmesi ve dikey bütünleşme olarak sıralanabilir.

IV.3.2.1. Giriş Engelleri

Tarihsel deneyim su sektörüne girişin oldukça güç olduğunu göstermektedir. Söz konusu güçlük küçük ve orta ölçekli teşebbüsler için geçerli olduğu gibi, geniş bir yelpazede faaliyet gösteren çokuluslu şirketler için de geçerlidir.

Örneğin çokuluslu enerji devi olan Enron'un kontrol ettiği Azurix, su piyasasına girmek istemiş ancak başarılı olamamıştır. Zira özellikle Fransız kökenli Vivendi ve Suez'in rakibi olarak girdiği büyük ölçekli ihalelerde başarılı olamamıştır. Bunun nedeni söz konusu teşebbüslerin ölçek ve kapsam ekonomilerinin etkisiyle görece düşük kâr marjlarını göze alabilmeleridir. Sürecin sonunda, 2001 yılında, Enron elindeki tüm Azurix hisselerini elinden çıkarmış, 2002 yılında Azurix strateji değişikliğine gittiğini, anılan tarihten sonra büyük ölçekli su projeleri için teklif vermeyeceğini açıklamıştır.

Küresel su pazarında önemli bir yer edinmeyi başaran teşebbüs Almanya kökenli RWE'dir. Bunun için öncelikle 2000 yılında pazarda önemli oyuncularından biri olan İngiltere kökenli Thames Water'ı satınalmış, yanısıra Vivendi ve Suez ile ortak girişim şirketleri kurmak suretiyle çeşitli ülkelerde projelere katılmıştır. Ancak RWE'nin açılımı mevcut aktörler arasında işbirliği ve yoğunlaşmaya işaret etmekte, bu yönüyle rekabeti arttıran bir eylem olarak değerlendirilememektedir.

Bölgesel ölçekte giriş engelleri genellikle iki nedenden kaynaklanmaktadır. Bunlar; uzun dönemli imtiyaz sözleşmeleri ve mevcut sözleşmelerin

⁶ Bu bölümde yer verilen örnekler Lobina ve Hall (2003)'den alınmıştır.

yenilenmesi suretiyle sürenin uzatılmasıdır. Her iki durum da Fransa'da sıklıkla gözlenmektedir.

IV.3.2.2. Tek Teklifli İhaleler

Birçok hizmet sözleşmesi örneğinde çeşitli nedenler ile tek bir firmanın teklif verdiği gözlenmektedir. Bu örneklerden birkaçına göz atmak yerinde olacaktır.

1999 yılında Arjantin'de Aguas de Bilbao (AGBA) önderliğinde kurulan AGBA/Impregilo/Sideco konsorsiyumu tek başına katıldığı ihalede Buenos Aires'in yaklaşık %20 sini kapsayan bölgenin 30 yıl süresince su ve atıksu hizmet imtiyazını elde etmiştir. İhale bedeli olarak gerçekleşen 26 milyar ABD Doları tutarındaki teklif uzman çevrelerce düşük bulunmuştur. İhale ile ilgilenen diğer gruplar; Urbaser (Dragados Grup) ve Dycaşadan önkoşulları sağlamış olmalarına karşın teklif alınmamıştır.

1999 yılında Bolivya'da International Water Limited önderliğindeki Aguas del Tunari konsorsiyumu, 40 yıllık süre için Cochabamba'nın su ve atıksu hizmet imtiyazını elde etmiştir. Aguas del Tunari birçok önkoşulu yerine getirememiş olmasına karşın, politik kayırmalar neticesinde ihaleye tek başına teklif vermiştir.

2000 yılında Romanya'da Suez-Lyonnaise des Eaux, Timisoara bölgesinde 25 yıl süresince su ve atıksu hizmet imtiyazını ihale sürecine girmeksizin elde etmiştir.

2001 yılında Şili'de, RWE, Güney Şili bölgesinde 30 yıllık su ve atıksu hizmet imtiyazını 171 milyon ABD doları karşılığında elde etmiştir. Söz konusu imtiyaz, anılan teşebbüse önkoşulları sağlayan diğer 12 teklif dikkate alınmadan verilmiştir.

IV.3.2.3. Uzun Dönemli Sözleşmeler

Çok uzun dönemli sözleşmeler rekabetin tesis edilmesini engelleyen unsurlardan biridir. Söz konusu sözleşmelere gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkeler içinde Fransa ve İspanya'da rastlanılmaktadır.

Bununla birlikte makul süreli bazı sözleşmelerin de, süre uzatımı ya da yenilenme suretiyle uzun dönemli sözleşme haline getirildiği görülmektedir. Örneğin Fransa'da 1993 yılında çıkarılan yolsuzluklarla mücadele amaçlı kanuna kadar bu tür sözleşmeler, yeni bir ihale süreci başlatılmaksızın dü-

zenli bir biçimde yenilenmekteydi. Örneğin Nice'de Generale des Eaux su ve atıksu hizmetlerinin 1864 yılından beri yürütmekteydi.

Uzun süreli sözleşmeler yoluyla rekabetin sınırlandırılması uygulamalarına verilebilecek bir başka örnek de İspanya'da Aguas de Valencia vakasıdır. 1902 yılında Valencia'nın su ve atıksu hizmetlerinin yürütülmesi imtiyazı özel teşebbüs niteliği taşıyan AVSA'ya 99 yıllığına verilmiştir. 1990'lı yılların sonunda Valencia yönetimi anılan hizmet için yeni ihale sürecinin başlatıldığını duyurmuş, buna karşın AVSA, ihaleyi kazanamaması durumunda, toplam yatırım bedeli karşılığı olan 54 milyon Euro'luk tazminat davası açacağını ilan etmiştir. Bu gelişme karşısında ihale şartnamesine anılan tazminatın ödenmesi koşulu eklenmiş, böylece AVSA dışında hiçbir teşebbüs teklif sunmamıştır. Neticede AVSA anılan ihaleyi kazanarak 2050 yılına kadar söz konusu imtiyaz hakkını elde etmiştir.

Fransa ve İspanya örneklerinde olduğu gibi birçok gelişmekte olan ülke örneğinde de uzun vadeli ya da yenilenme yoluyla vadesi uzatılan sözleşmeler mevcuttur. Örneğin Arjantin Mendoza'da, SAUR liderliğindeki konsorsiyum 95 yıllık hizmet imtiyazını elde etmiştir. Şili Santiago'da, Suez-Lyonnaise des Eaux/Agbar konsorsiyumu süresiz olarak su ve atıksu hizmet imtiyazını elde etmiştir.

IV.3.2.4. Garantiler

Hizmet sözleşmelerinin birçoğunda doğrudan ya da dolaylı olarak hizmeti sağlayacak teşebbüse gelir garantisi sağlanmakta, ya da gerekli gelir sağlanmadığı takdirde sözleşme hükümleri değiştirilmekte böylece risk unsuru ortadan kaldırılmaktadır.

Örneğin Bolivya Cochabamba'da su hizmet imtiyazını elinde bulunduran Aquas del Tunari, 40 yıl süresince %15 reel getiri garantisi elde etmiştir. Şili Santiago su hizmet imtiyazını süresiz elinde bulunduran Suez ve Aguas de Barcelona konsorsiyumuna sabit kâr oranı garantisi verilmiştir.

İmtiyaz sözleşmelerinde, genellikle, operatörü koruma altına almak amacıyla, çeşitli nedenlerle su tüketiminde görülen ani azalmalara karşı söz konusu teşebbüslere sabit gelir garantisi sağlanmaktadır. Bu koruma sözleşmelere otomatik tarife düzenlenmesine ilişkin hükümlerin dercedilmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir. Böylece teşebbüslerin üstlenmesi gereken risk, sözleşme hükümleri uyarınca tüketicilerin ya da vergi mükelleflerinin sırtına yüklenmektedir. Bu tür sözleşmelerin tipik örneğini al ya da

öde sözleşmeleri teşkil etmektedir.

Peru'da 2000 yılında ACEA ve Impregilo, Rio Chillon bölgesinin su hizmet imtiyazını 27 yıl süresince elde etmiştir. Anılan konsorsiyum suyu, bir kamu teşebbüsü niteliği taşıyan SEDAPAL'e al ya da öde tipi sözleşme karşılığı sağlamıştır. SEDAPAL'in ödeme yükümlülüğü Peru Hükümeti tarafından garanti altına alınmıştır.

Vietnam'da 1997 yılında, Suez'in iştiraki olan Lyonnaise Vietnam Su Şirketi, Thu Duc bölgesinin su hizmet imtiyazını 25 yıl süreli bir YİD sözleşmesiyle elde etmiştir. Anılan teşebbüs suyu, Ho Chi Minh Şehir Konseyi'nin garantisi altında, bir al ya da öde sözleşmesiyle pazarlamaktadır.

Garantilerin bir başka boyutu da aşırı iyimser talep tahminlerinin gerçekleşmemesi halinde teşebbüslerin sözleşmeyi yenileme ve düşük talebe karşı korunma taleplerini karşılayacak sözleşme değişikliklerinin hayata geçirilmesidir. Örneğin Güney Afrika'da 2001 yılında Saure'un iştiraki konumunda olan Siza Water, sözleşmenin akdinden sadece 2 yıl sonra Kwadukuza Belediyesi ile sözleşmenin yenilenmesi konusunda anlaşmıştır. Yenilenen sözleşmeye göre, su fiyatları %15 seviyesinde arttırılmış, ayrıca ilk beş yıl içinde gerçekleştirilmesi gereken yatırım miktarında indirime gidilmiştir.

IV.3.2.5. Sözleşmelerin Yenilenmesi ve Yatırım İndirimi

Sözleşmelerin özellikle yatırım taahhütleri bakımından yeniden ele alınması, taahhüt edilen yatırım miktarının gözden geçirilmesi ya da yükümlülüğün tamamen yürürlükten kaldırılması şeklinde tezahür etmektedir.

Örneğin Mayıs 1993'de Suez liderliğindeki konsorsiyum, Arjantin-Buenos Aires'in su hizmet imtiyazını 30 yıl süreyle elde etmiştir. Ancak söz konusu tarihten ancak sekiz ay sonra, konsorsiyum tarafından, beklenmedik işlem maliyetleri ileri sürülmek suretiyle tarifelerin gözden geçirilmesi talep edilmiştir. Tarife artışının Haziran 1994 tarihinde onaylanmasına karşın, proje yatırımlarının %45'ine karşılık gelen 300 milyon \$ tutarındaki kısmı gerçekleştirilmemiştir.

Buna mukabil sözleşme, Şubat-Eylül 1997 yılında yeniden değiştirilmiş, başlangıç hükümlerinin hemen tamamı yenilenmiştir. Böylece taahhüt edilen yatırımların önemli bir kısmı ya gerçekleştirilmemiş ya da ertelenmiştir. Konsorsiyum, Mayıs 1993 ile Aralık 1998 tarihleri arasında yatırım yükümlülüklerinin yaklaşık 746 milyon ABD Dolarına karşılık gelen

%57.9'luk kısmını yerine getirmemiştir.

Yine Arjantin'de 1995 yılında Suez liderliğindeki konsorsiyum, Santa Fe Bölgesinin su ve atıksu hizmet imtiyazını 30 yıl süre ile elde etmiştir. Sözleşmenin akdinden 18 ay sonra, imtiyaz sözleşmesi hükümlerinin yeniden müzakere edilmesi amacıyla görüşmeler başlatılmış, taahhüt edilen yatırımların 6-7 yıl geciktirilmesi konusunda mutabakat sağlanmıştır. 2000 yılında yeni bir müzakere süreci başlatılmış, bu çerçevede tarifelerde artış sağlanmış, ayrıca yatırım tutarı 707 milyon ABD Doları seviyesinden 405 milyon ABD Doları seviyesine indirilmiştir.

IV.3.2.6. Dikey Bütünleşme

Alt pazarlarda rekabeti sınırlayan temel öge dikey bütünleşmedir. Dikey bütünleşme teşebbüslerin kârlarını ençoklamak amacıyla başvurdukları bir stratejidir. Ancak bu halde altpazarlarda rekabet ortadan kalkmakta, bir başka ifadeyle etkinlik sağlanamamaktadır. Bu yöntem özellikle Fransa'da ve bazı gelişmekte olan ülkelerde gözlenmektedir. Bu noktada anılan uygulamaya yönelik bir kaç örnek vermek yerinde olacaktır.

2000 yılında İngiltere menşeli Anglian Water, Şili'de faaliyet gösteren Esval'in kontrolünü ele geçirmiştir. 2001 yılında anılan teşebbüs toplam değeri 29 milyon ABD Doları olan üç adet atıksu yapım ihalesi düzenlemiş, bunlardan birini Anglian Water'in iştiraki konumunda bulunan Purac kazanmıştır.

1999 yılında Suez liderliğindeki konsorsiyum, Şili Santiago'da faaliyet gösteren EMOS'un %42 hissesini satınalmıştır. 2001 yılında EMOS, La Fafana atıksu işleme tesisinde teknolojik altyapının yenilenmesi ve tesisin işletilmesine yönelik 315 milyon ABD Doları tutarında bir ihale süreci başlatmış, sözleşme hakkını Suez'in kontrolünde bulunan Degremont kazanmıştır.

1995 yılında, Polonya'da Lodz Şehir Konseyi, Vivendi'nin mühendislik alanında faaliyet gösteren iştiraki OTV ile olan yapım sözleşmesinin sona erdirilmesine karar vermiştir. Anılan kararda gerekçe olarak, sözleşme konusu atıksu işleme tesisinde ortaya çıkan teknik sorunlar ve yüksek maliyetler gösterilmiştir. Bu konuya ilişkin yürütülen soruşturma neticesinde, teknik sorunların ve aşırı maliyetlerin, yapım işlerinde kullanılan araçların yapılan ihalelere çok sayıda teklif gelmesine karşın her seferinde aynı Fransız şirketten sağlanması, ancak bu araçların yapılan iş için uygun niteliklere sahip olmamasından kaynaklandığı kanaatine ulaşılmıştır.

IV.3.3. Rekabet İncelemeleri

Şebeke suyu sektörü birkaç boyutta yoğun bir biçimde regülasyona tâbi kılınan bir sektör niteliği taşımaktadır. Bu bakımdan rekabet hukuku incelemeleri bağlamında örnek olay sayısı sınırlıdır (OECD 2004 e, 12).

Bununla birlikte gerek AB, gerek ABD ve gerekse ileride ayrıntılandırılacağı üzere Türkiye’de sektörü rekabet kurallarının uygulanmasından muaf tutan düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu bakımdan sınırlı sayıda da olsa, sektörde rekabet incelemelerine konu örnek olaylar mevcuttur.

1998 yılında ABD Adalet Bakanlığı, Oklahoma’ya bağlı Stilwell şehri Arazi Geliştirme Otoritesi hakkında, söz konusu otoritenin komşu şehirden elektrik satın almak isteyen tüketicilere, tekeli güce sahip olduğu şebeke suyu pazarında hizmet vermeyi reddettiği iddiası ile dava açmıştır (OECD 2004 d, 5; OECD 2004 e, 12).

Söz konusu eylem rekabet hukuku literatüründe bağlayıcı anlaşma olarak yer almakta, tüketicilerin karar verme özgürlüğünü kısıtladığı ve rakibin faaliyetlerini güçleştirdiği gerekçesiyle yasaklanmaktadır. Adalet Bakanlığı tarafından yapılan incelemeler sonucunda Şehir Yönetimi’nin rekabete aykırı davranış sergilediğine hükmedilmiştir. Bu karar üzerine Şehir Yönetimi tarafından bağlayıcı nitelikte eylemlerden vazgeçileceği, tüketicilerin dilediği kaynaktan elektrik satınalabileceği, bu durumun şebeke suyu hizmetlerini aksatmayacağı taahhüt edilmiştir (OECD 2004 d, 5; OECD 2004 e, 12).

Konuyla ilgili bir diğer karar 2002 yılında Fransa Rekabet Konseyi tarafından alınmıştır. Konsey, Suez ve Vivendi’nin özel su hizmetlerinin %85’ini kontrol ettikleri Fransa’da hâkim durumlarını kötüye kullandıklarına hükmetmiştir. Söz konusu teşebbüsler su imtiyaz kârlarını paylaşmak amacıyla Marseilles ve Lille gibi şehirler dahil 12 bölge ve şehirde ortak şirketler kurmuştur. Konsey’in kararında 1997 yılından itibaren 40’dan fazla bölgede imtiyaz sözleşmelerinin anılan teşebbüsler arasında paylaşıldığı vurgulanmaktadır (Topçu 2002, 30; OECD 2004 e, 13).

Türkiye’de şebeke suyu ve atıksu hizmetleri, bir iki örnek dışında belediyeler eliyle yürütülmektedir. Ancak bir sonraki bölümde ele alınacağı üzere, rekabet kuralları iktisadi faaliyette bulunan her türlü hukuki varlığa uygulanmaktadır. Nitekim Rekabet Kurulu’nun sektöre yönelik iki kararı bulunmaktadır. Söz konusu ilk inceleme kararlarının her ikisi de Ankara Su ve Kananizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) hakkında 2001 ve 2005 yıllarında yapılan incelemeler neticesinde alınmıştır. Söz konusu kararlar ileride mercek altına alınacaktır.

Yukarıda ifade edildiği gibi, şebeke suyu sektörünün dağıtım bölümünde

rekabetin tesis edilebilmesi büyük ölçüde şebekeye girişin mümkün kılınmasıyla gerçekleşecektir. Bu nedenle şebekeye girişin reddi ya da güçleştirilmesi rekabet incelemeleri bakımından hassas bir konudur. Bu bakımdan şebekeye girişin güçleştirilmesi ile ilgili İngiltere’de gerçekleşmiş örnek olay incelemesi önem taşımaktadır.

Söz konusu inceleme 2004 yılında Ofwat tarafından yapılmıştır. Bu noktada İngiltere’de rekabet incelemelerinin, rekabet otoritesinin yanı sıra sektörel düzenleyici kurumlar eliyle de gerçekleştirilebileceği belirtilmelidir. Aşağıda Ofwat’ın konuya ilişkin kararının özeti sunulmaktadır:⁷

Şebeke suyu sektöründe faaliyet gösteren Albion Water Limited (Albian), rakibi Dwr Cymru Cyfyngedig (Dwr) unvanlı teşebbüsü Shotton Bölgesi’nde şebekeye girişini engellemek suretiyle rekabet kurallarını ihlal ettiği iddiası ile Ofwat’a şikayet etmiştir. Anılan bölgede Albion, Dwr’nin dağıtım şebekesini ve su işleme birimini kullanmaktadır.

Albian tüketicilere pazarladığı ham suyu da Dwr’den satınalmaktadır. Dwr ise Dee nehrinden elde edilen sözkonusu suyu United Utilities Water (United Utilities) unvanlı teşebbüsten satınalmaktadır. Bir başka ifadeyle Albion, Dwr’nin United Utilities’den elde ettiği ham suyu, yine Dwr’nin işleme biriminde kimyasal süreçlere tâbi tutmakta ve Dwr’nin sahip olduğu altyapıyı kullanarak Shotton’da yerleşik tüketicilere satmaktadır. Albion tarafından, ham suyu doğrudan United Utilities’den satınalmak istediğinde, Dwr’nin altyapı şebekesine ilişkin aşırı ve ayırımıcı fiyat uygulaması vasıtasıyla kanuna aykırı olarak fiyat sıkıştırması (price squeezing) yoluna gittiği iddiası dile getirilmiştir. Dwr ile ilgili olarak Albion tarafından ileri sürülen iddiaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Şebekeye erişim ile ilgili fiyat anlaşmasının geciktirmek
- Maliyetlerine ilişkin sağlıklı bilgi vermemek
- Erişim fiyatı konusunda pazarlıktan kaçınmak
- Ham su tarifelerine yönelik yeni standartlar dikte etmek
- Hâkim durumunu bilinçli ve isteyerek kötüye kullanmak
- Üretim ve teknik gelişmeleri tüketici aleyhine kısıtlamak

Ofwat tarafından yapılan ayrıntılı incelemeler sonucunda; erişim fiyatının aşırı olduğuna yönelik bir yargıda bulunulamayacağı, fiyatı yükseltecek yüksek maliyet unsurlarına rastlanılmadığı, fiyat sıkıştırmasına ilişkin herhangi bir bulguya ulaşılmadığı, bu nedenlerle Dwr’nin hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasının geçerli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

⁷ Ofwat 26 Mayıs 2004, Karar No: CA98/00/48 Published Version

V. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE İKTİSADİ REGÜLASYON

V.1. GENEL ÇERÇEVE

Şebeke suyu sektöründe regülasyon öncesi serbestleşme aşamasında, kamu otoritesinin elinde regülasyon politikasını etkileyecek iki seçenek bulunmaktadır. Bunlardan ilki tekel hakkının yapısal ayrıştırma yapılarak verilmesi, ikincisi ise imtiyazın bütünleşik devridir.

Tekel hakkının yapısal ayrıştırma yapılarak devredilmesinin bazı faydaları bulunmaktadır. Birincisi regülasyon otoritesi farklı yapılara ilişkin ayrıntılı maliyet ve performans değerlendirmesi yapma imkânı bulmaktadır. Aksi halde, yani bütünleşik devir durumunda muhasebe kayıtları ayrı ayrı tutulmamakta, genellikle çapraz sübvansiyona gidilmekte, bu da performans değerlendirmesini güçleştirmektedir. İkincisi bu şekilde farklı bölgelerde faaliyet gösteren teşebbüslerin performansı karşılaştırılabilmekte, etkinlik düzeyi düşük olan teşebbüslerin fiyatları baskılanmaktadır. Üçüncüsü ise hizmetin sadece belirli bir bölümünü yüklenen teşebbüsün başarısızlık durumunda değiştirilmesi görece kolay olmaktadır.

Öte yandan tekel hakkının bütünleşik devri de bazı üstünlükler barındırmaktadır. Bütünleşik sistemlerin idari maliyetleri görece düşük, tüm birimlerin tek elden yönetilmesi nedeniyle işletilmesi kolaydır. Zira farklı parçaların yönetiminden sorumlu birimler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar söz konusu olmamaktadır. İngiltere’de bütünleşik, Fransa’da ise yapısal ayırıştırma yöntemi tercih edilmektedir.

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 regülasyonun yanısıra 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.

Su sektörünün regülasyona tâbi tutulması, esas olarak, sektörün kamu sağlığını etkilemesi, çevre dışsallığı yaratması ve bazı bölümlerinin doğal tekel niteliği taşımasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte rekabetin, regülasyon ile çatışmadığı aksine bu iki kavramın birbirlerini tamamlar nitelikte oldukları vurgulanmalıdır (WRc ve EU DG4 2002, 77).

Su sektörünün regülasyona tâbi kılınmasının temel amaçları; ürünü tüketiciler arasında adaletli biçimde dağıtmak ve çevreye yönelik olumsuz etkilerin asgari seviyede tutulmasını sağlamak; kamu sağlığını korumak üzere özellikle içme suyunun belirli bir kalite düzeyinin altına düşmesi engellemek ve tekelci konumundaki teşebbüslerin tüketici aleyhine davranışlarını sınırlandırmak olarak sıralanabilir.

Sektörün serbestleştirilmesi regülasyon otoritelerini daha dikkatli davranmaya sevk etmelidir. Zira yukarıda vurgulandığı gibi, bu halde teşebbüsler maliyetlerini azaltabilmek için çevrenin korunması temin etmek amacıyla yapması gereken bazı yatırımlardan kaçınabilmekte, öte yandan tekelci gücünü kötüye kullanmaya eğilimi ağır basmaktadır.

Su sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler belirli bir kalite düzeyi sağlamak ve çevreye verilen olumsuz dışsallığı enaza indirmek için belirli düzeyde yatırım yapmak yükümlülüğü taşımaktadır. Dolayısıyla yatırımlar da regülasyon kapsamında izlenen bir değişkendir.

Ürün kalitesi doğrudan tüketici sağlığını etkilemekte, bu nedenle regülasyona tâbi kılınmaktadır. Su kalitesine ilişkin evrensel standartlar geliştirilmiştir. Ancak bazı ülkelerde kalite seviyesi bu standartların üstüne çekilebilmektedir.

Sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler doğal yollardan elde ettikleri ham suyu işleyerek tüketicilere sunmakta, tüketicilerin kullandığı sular işlem den geçirilerek tekrar doğaya kazandırılmaktadır. Bu döngü içinde çevreye verilen zararın en aza indirilmesi için, teşebbüslerin çevreyi etkileyecek faaliyetlerinin de regülasyon kapsamına alınması gerekmektedir.

Şebeke endüstrilerinin regülasyonundan sorumlu olan otoritelerin karşı karşıya geldiği bir dizi ortak sorun bulunmaktadır. Bu sorunlar; tüketicilere ilişkin sağlıklı verilere ulaşamaması, politik müdahaleler, teşebbüslerin tarafından yanlış yönlendirilme ve diğer regülasyon otoriteleri ile yetki çatışması doğması olarak sıralanabilir. Söz konusu sorunlar şebeke suyu sektöründe de, özellikle İngiltere deneyiminde, kendini göstermiştir.

Şebeke suyu sektörünün regülasyonunda genel olarak üç temel yöntem mevcuttur. Birinci yöntemde çerçevesinde regülasyon otoritesi performans standartlarını, regülasyon koşul ve yükümlülükleri ve fiyat ve tarife düzeyini önceden belirlemekte, regülasyonun ayrıntıları ise uygulamada ortaya çıkmaktadır. Bu noktada performans standartlarına örnek olarak, acil durumlar için ortalama tamir zamanı, regülasyon koşul ve yükümlülüklerine örnek olarak enaz yatırım miktarı değişkenleri verilebilir. Bu yaklaşımda, mevzuatın izin verdiği takdirde, kamu ve özel sektör teşebbüslerine farklı koşullar getirilebilmektedir (WRC ve EU DG4 2002, 85).

Diğer iki yöntem, hizmet imtiyazının yerel yönetimler ile teşebbüsler arasında akdedilen sözleşme ile devredilmesi halinde uygulanmaktadır. İkinci yöntem hizmet sağlama hakkını bir özel teşebbüsün elde etmesi, üçüncü yöntem ise anılan teşebbüsün yerel otorite tarafından kontrol edilmesi durumunda tercih edilmektedir. Her iki yöntemde performans standartları ve diğer koşul ve yükümlülüklerle ilişkin çerçeve hizmet sözleşmesi hükümleriyle çizilmektedir. Bir başka ifadeyle iki ve üçüncü yöntemler regülasyon otoritesi seçeneğini dışlamaktadır. Ancak hizmet yükümlülüğünün sözleşme ile devredilmesi durumunda da regülasyon otoritesi seçeneği kullanılabilir. Bu halde regülasyon otoritesinin hareket alanı daralmaktadır.

İkinci yöntem çerçevesinde özel teşebbüs ile akdedilen sözleşme hukuki

olarak bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Sözleşmede, anlaşmazlıkların çözümüne yönelik süreç ayrıntılı bir biçimde tanımlanmakta, temel kurallar kaynağını kanunlardan ya da ikincil mevzuat düzenlemelerinden almaktadır. Zira hizmetin doğası anlaşmazlık hızlı ve etkin bir biçimde çözümünü zorunlu kılmaktadır.

Üçüncü yöntem, birçok açıdan ikinci yöntemden farklılık göstermektedir. Bu yöntem çerçevesinde sözleşme detaylı hükümler içermemekte, genel olarak performans talepleri ve tarifelere ilişkin hükümleri ihtiva etmektedir. Yine anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin ayrıntılı bir düzenlemeye yer bulunmamaktadır. Zira hizmet sağlama hakkını elde eden teşebbüsün kamu teşebbüsü hüviyeti taşıması bu tür anlaşmazlıkların çözümünü kolaylaştırmaktadır.

İki ve üçüncü yöntemin uygulandığı ülkelerde regülasyon otoritesi mevcut ise, tarife tespiti sözleşme hükümleriyle düzenlenmemelidir. Zira tarife tespiti, tüm mevcut ve muhtemel maliyet kalemlerinin dikkate alındığı son derece karmaşık ve teknik bir konudur. İktisadi regülasyondan beklenen amaçları gerçekleştirmek için ayrıntılı kural koymak olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bununla birlikte maliyet ve getirilerin hesabına yönelik genel kuralların belirlenmesi yerinde olacaktır. (WRc ve EU DG4 2002, 87)

Sözleşme hükümleri ile regülasyon yerine, regülasyon işlevinin kurumsallaştırılması, bir başka ifadeyle uzmanlaşmış bir idari otorite eliyle yürütülmesi daha etkin sonuçlar verebilecektir. Yatırım süresi ve kalite ölçütleri, tarife mekanizması, sözleşmenin feshi halinde bilanço varlıklarının değerlendirilmesi gibi unsurları kapsayan proje riskinin yönetilmesi uzmanlık gerektiren bir konudur.

Öte yandan regülasyon otoritesinin bağımsız idari otorite niteliği taşıması etkinliği artıran bir etmen olarak görülmektedir. Nitekim gelişmiş ülkelerde şebeke endüstrilerinin regülasyonu büyük ölçüde Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) eliyle yürütülmektedir. BİO'ların etkin bir biçimde faaliyet gösterebilmesi, bağımsızlık ve özerklik niteliği taşımasına bağlıdır.

BİO'ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organlarının oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasal etkiye kapalı olması tercih edilmektedir. Üyelerin statüsü ile ilgili olarak görev süresi, yeniden seçilme olanağı bulunup bulunmadığı ve görev süresi dolmadan

görevden alınmanın mümkün olup olmadığı, üzerinde durulması gereken özelliklerdir. Buna göre üyelerin belirli ve çok kısa olmayan süreler için seçileceği ve bu süre bitinceye kadar görevden alınamayacağı; görev bitiminde üyelikten önceki görevlerine veya dengi görevlere dönebilmeleri güvence altına alınmalıdır.

Özerklik, BİO'ların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur. Etkili kamu gücü kullanan BİO'ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. BİO'lar örgütlenme özerkliği çerçevesinde personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar alırken; işlevsel özerklik çerçevesinde de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yürütmektedir. Bunların özellikle yaptırım uygulama yetkileri, siyasi otoritenin egemenlik alanı dışında özerk bir konumda olmalarını gerektirmektedir. Ayrıca bunlara işlevlerini yerine getirebilmeleri için hareket yeteneklerini güçlendirmek üzere mali özerklik sağlanmakta, giderleriyle orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir.

Özerklik, BİO'ların sadece siyasi otoriteden bağımsız olması anlamına gelmemelidir. Esas olarak özerklik, siyasi kurumlardan olduğu kadar; piyasa güçlerinden, diğer bürokratik kurumlardan, medyadan, uluslararası kurum ve kuruluşlardan bağımsız karar verebilme yetisine sahip olmayı da ifade etmektedir.

Bunula birlikte regülasyon otoritesinin müdahale alanı açıkça belirlenmeli, gereğinden fazla müdahaleye de olanak verilmemelidir. Örneğin BİO niteliği taşıyan Ofwat'ın pazara gereğinden fazla müdahil olduğu, bu nedenle teşebbüslerin yönetsel bağımsızlığının zedelendiği ve yatırım güdüsünün azaldığı ifade edilmektedir (Haarmeyer ve Mody 1998, 22).

Öte yandan BİO niteliğinde regülasyon otoritesine gerek bulunmadığını ileri süren yaklaşımlar da mevcuttur. Bunlara göre; su sektörünün bazı bölümlerinin zaten rekabete açık olması; halihazırda regülasyon işlevinin yerel yönetimlerin kontrolünde sözleşme hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi; ayrıca iyi düzenlenmiş bir sözleşmenin regülasyon işlevini etkin bir biçimde yerine getirebileceği; uygulamada pazarda faaliyet gösteren aktörlerin önemli bir kısmının kamu teşebbüsü ya da kamu ortaklığı olması nedeniyle regülasyona kısmen ihtiyaç duyulmaktadır.

Regülasyon yöntemi ve bundan sorumlu otoritenin niteliği ülkeden ülkeye değişmektedir. Aşağıdaki tabloda farklı ülke uygulamalarından örneklerle yer verilmektedir. Söz konusu örnekler ayrıntılı bir biçimde incelendiğinde BİO tipi regülasyon otoriteleri tarafından düzenlenen sektörlerin

daha fazla yatırım çekmeye aday olduğu görülmektedir. Zira politik etki sınırlanmakta, daha şeffaf ve adil bir yatırım iklimi yaratılmaktadır.

Tablo 12: Ülkeler Ölçeğinde Regülasyon Otoritelerinin Niteliği

Proje	Sorumlu İdari Birimin Niteliği	Bağımsızlık Derecesi
İndah Su Kons. Malezya	Kanalizasyon Hizmetleri Ulusal Genel Müdürlüğü	BİO
Buenos Aires Arjantin	ETOSS; yerel, ve merkezi hükümet katılımcılarından müteşekkil kurum	BİO
İzmit Türkiye	Yerel Yönetim, hazine garantili	-
Chihuahua Meksika	Yerel Yönetime Bağlı Su Otoritesi, kredi destekli	-
Puerto Vallarta Meksika	SEAPAL-PV	BİO
Johor Malezya	Johor Merkezi Otoritesi	BİO
Sydney Avustralya	Sydney Su Kurumu, hazine garantili	BİO
İngiltere	OFWAT	BİO

Kaynak: Haarmeyer ve Mody 1998

V.2. REGÜLASYONA TÂBİ DEĞİŞKENLER

V.2.1. Fiyat

Daha önce ifade edildiği üzere, fiyat regülasyonu bakımından zor olan husus, tüketicileri aşırı fiyatlardan koruyan, diğer yandan yatırımcıya maliyetlerini karşılmasına 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 varolan asimetrik bilgi sorunu, anılan dengenin kurulmasını daha da güçleştirmektedir.

Fiyat regülasyonu çerçevesinde regülasyon otoritesi belirli amaçlar doğrultusunda yukarıda yer verilen iktisadi regülasyon yöntemlerinden birini kullanmak suretiyle fiyat düzeyini belirlemektedir. Bu noktada regülasyon otoritesi tarafından dikkate alınan amaçlar; güvenli su talebinin karşılanması, yatırımcıların yatırım ve işletim maliyetlerinin karşılanması ve tüketiciler, müteşebbisler ve vergi mükellefleri arasında en mâkul risk paylaşımının gerçekleştirilmesidir (Klein 1996, 11).

Fiyatlama politikaları, gereksiz yatırım ve işletim maliyetlerinin önüne geçmelidir. Şebeke suyu sektöründe talep ve arzı dengeleyen fiyat genellikle; konum ve kullanım miktarına, bazı ülkelerde ise bunların yanısıra kalite düzeyine göre değişmektedir. Talebin tavan yaptığı zaman aralığı içinde söz konusu talebin karşılanabilmesi için boş kapasite bulundurmak, aynı zamanda yeterli iletim hattına sahip olmak gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu zaman aralığında ürün talebinde bulunan ekonomik birimler daha yüksek bir bedel ödemeyi göze almak durumundadır.

Fiyatlama politikaları kapsamında dikkate alınması gereken bir husus da düşük gelirli tüketici gruplarının temel ihtiyacını karşılayacak enaz ürün miktarının garanti altına alınmasıdır. Bu sınırın genellikle on metreküp seviyelerinde olması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu nedenle bu seviyeye kadar olan tüketimin sübvansiyon aktarımı ile bedelsiz ya da çok düşük bedelle sunulması gerekmektedir (Klein 1996, 14).

Sübvansiyonlu fiyatlama politikasına örnek olarak verilebilecek ülkelerden biri Şili'dir. Burada belediyeler düşük gelirli tüketicileri belirlemekte, teşebbüsler bu tüketicilere belirli bir ilk tüketim bedeli için düşük fiyat uygulamaktadır. Bununla birlikte normal fiyatlı faturalar belediyeye gönderilmektedir. Aradaki fark ise çeşitli kaynaklardan elde edilen fonlarla karşılanarak teşebbüslere ödenmektedir (Klein 1996, 14).

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 düşebilecektir. Bu halde fiyat, marjinal maliyetin bir miktar üzerinde olmalıdır. Bu noktada temel soru, tüm tüketicilerin bu fiyattan ürün satınalmak zorunda kalıp kalmayacağıdır. Bu sorunun yanıtı, talep esnekliği dikkate alınarak ve sosyal adalet ilkesi uyarınca verilmelidir (Klein 1996, 15).

Şebeke suyu hizmetinin sağlanması sırasında bazı beklenmeyen gelişmelerle karşılaşılması muhtemeldir. Bunlardan bazıları teşebbüslerin kontrolünde olmayan dışsal değişkenlerden kaynaklanmaktadır. Örneğin faiz oranının değişmesi ya da ithal teçhizat fiyatlarının kurlardan dolayı yükselmesi bu tür dışsal değişkenlerdir. Öngörülmeyen gelişmelerin bazıları ise teşebbüsün bizzat kendisinden kaynaklanan içsel değişkenlerin etkisiyle ortaya çıkmaktadır. İlke olarak fiyat regülasyonu sırasında, dışsal değişkenler dikkate alınmalıdır. Ancak içsel ve dışsal değişkenler arasında ayırım yapmak bazen güç olabilir.

Fiyat regülasyonu kapsamında kullanılan yöntemlerden biri de fiyatın belirli değişkenlere bağlanmasıdır. Kullanılan en basit yöntem fiyatın enflasyon oranına bağlanmasıdır. Bununla birlikte daha karmaşık bağlama yöntemleri de kullanılabilir. Örneğin fiyat, öncelikle temel maliyet unsurlarına ayrılır, ardından her bir unsur belirli bir değişkene bağlanır. Örneğin işlem maliyetleri ücretlere, finansal maliyetler faiz oranı ya da döviz kuruna bağlanabilir. Fiyat ya da diğer değişkenlerin uyarlanması sürecinde risk, hizmeti sağlayan teşebbüslerden tüketicilere kaydırılmaktadır. Bu noktada hangi kesimin riski ne oranda üstlenecekleri hassasiyetle belirlenmelidir.

V.2.2. Tarife Oranları

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 kalabileceklerdir.

Tarifeler, maliyetleri yansıtmalı, ayrıca finansal sürekliliği sağlayacak düzeyde tespit edilmelidir. Ayrıca idari bakımdan kolay uygulanabilir niteliğe sahip olmalıdır. Su ve atıksu hizmetlerinin temel ihtiyaç niteliği taşı-

maları, anılan hizmetlere yönelik tarifelerin sosyal politika aracı olarak kullanılmasına yol açmıştır. Bu noktada tarife yönetimi karmaşık bir süreç haline gelmektedir. Zira regülasyon otoritesi, ekonomik etkinlik, sosyal amaç ve idari basitlik gibi farklı doğrultuda üç amaç değişkeni arasında denge kurmak sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Uygulamada çok sayıda tarife tespit mekanizması ile karşılaşılmaktadır. YİD ve türev projelerde tarifeler uzun dönemli al ya da öde ilkesine dayanmaktadır. Tarife genellikle iki parçalıdır. Belirli bir tarife düzeyine kadar hizmetten faydalanılmasa da ödeme garantisi verilmekte, kalan kısım ise kullanıma göre fiyatlandırılmaktadır.

YİD ve türev sözleşmelerde tarife, otomatik olarak bir mal sepetine ya da enflasyon oranı gibi değişkenlere bağlanmakta, böylece faaliyet riski yatırımcılardan tüketicilere aktarılmaktadır. Sözleşmelerde genel olarak, su veya atıksu işlenmesi hizmetinin tarifelerine yönelik müzakereleri mümkün kılacak hükümler yer almakta, buna karşın perakende su ve atıksu hizmet tarifelerine yönelik müzakere imkânı veren hükümlere rastlanılmamaktadır. Bununla birlikte olağandışı gelişmeler yaşanması durumunda uygulanacak istisnai hükümler sözleşmede yer almaktadır.

Tarife tespit mekanizması su hizmetinin bir bütün olarak devredilmesi halinde daha karmaşıklaşmaktadır. Zira bu halde tüm altyapı ile birlikte farklı türden hizmetlerin sorumluluğu devredilmektedir.

Tarife tespit mekanizması, esneklik ile müdahale gereksinimi arasında denge kurmalıdır. Örneğin Buenos Aires hizmet sözleşmesinde olası gelişmelere karşı otomatik ayarlanma ve beklenmedik maliyetlerin karşılanmasını mümkün kılan hükümler yer almaktadır. Malezya kanalizasyon hizmet sözleşmesi ise Arjantin örneğinden farklı bir düzenleme öngörmektedir. Sözleşme hükümlerine göre, ilgili teşebbüsün atıksuyu %90 oranında toplamayı başarması koşuluyla %14-18 oranında getiri elde etmektedir. Öte yandan en düşük atıksu toplama oranında dahi getiri %12 seviyesinde gerçekleşmektedir. Modelin bu şekilde düzenlenmesi, Malezya hükümetinin yatırım miktarındaki belirsizliği telafi etmek istemesinden kaynaklanmaktadır (Haarmeyer ve Mody 1998, 20).

Kamu teşebbüslerinin gerek kendi başına gerekse özel teşebbüsle ortak olarak pazarda faaliyet göstermesi tarife tespitini güçleştirmektedir. Zira bu halde politik müdahaleler artmakta, hesap verebilirlik azalmaktadır.

Örneğin Polonya Gdansk bölgesinde yerel yönetim ile kamu-özel ortak girişimi arasında bir kiralama sözleşmesi imzalanmış, ancak yerel yönetim ile teşebbüs ilişkileri sağlam bir zemine oturtulamamıştır. Örneğin sözleşme hükümleri dört defa yeniden müzakere edilmiş, tarife artışları enflasyon oranının gerisinde kalmıştır (Haarmeyer ve Mody 1998, 21)

V.2.3. Hizmet Kalitesi

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. Almanya örneğinde olduğu gibi bu tür politikalar sonucunda fiyat, kalite düzeyine koşut olarak artmaktadır (Klein 1996, 9)

Hizmet seviyesinin standart çerçevesi, şayet mevcutsa, hizmet sözleşmesi hükümleriyle çizilebilmekte, sözleşmede ilgili hükümlerin yer almadığı veya hizmet sözleşmesi akdedilmeyen hallerde regülasyon otoritesi ya da ilgili yerel yönetim tarafından tespit edilebilmektedir.

V.2.4. İşletme Maliyetleri

İşletme maliyetlerinin takibinde pazar verileri önemli bir yer tutmaktadır. Pazarla ilişkin veriler teşebbüslerden, tüketicilerden veya diğer kaynaklardan temin edilebilir. Dikey bütünleşik teşebbüslerin faaliyet gösterdiği pazarlarda veri toplanması ve tahlili görece kolaydır. Ancak dikey ayrışmanın söz konusu olduğu halde, gerek verileri toplanması, gerekse tahlili güçleşmektedir.

Pazara ilişkin tahlillerin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi, regülasyon kalitesini doğrudan etkilemektedir. Aksi halde, yani, sağlıklı bir veri toplama ve tahlil etme sürecinin gerçekleştirilememesi halinde regülasyondan sorumlu otoritenin teşebbüsler tarafından yanlış yönlendirilmesi riski doğabilecektir.

V.2.5. Yatırımlar

Regülasyon kapsamında teşebbüslerin üstlendikleri hizmeti eksiksiz yerine getirebilmek için gereken yatırımları yapıp yapmadıkları 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 hem hizmetin sürdürülebilirliğinin sağlanıp sağlanmadığı kontrol edilmekte, hem de anılan yatırımların etkinliği değerlendirilerek, maliyet değişimleri kontrol altında tutulmaktadır.

V.3. OFWAT'IN UYGULAMALARINA BİR ÖRNEK:

DEA ANALİZİ

Şebeke suyu sektöründe mukayeseli rekabet yöntemini, tavan fiyat regülasyonu ile birlikte uygulayan ve bu alanda muhtemelen en gelişmiş teknikleri kullanan Ofwat'ın uygulamalarına göz atmak, su sektörünün regülasyonu konusunun üzerine daha çok ışık düşürecektir.

Ofwat tarafından uygulanan iktisadi regülasyonun esas olarak iki temel amaca odaklandığı ileri sürülebilir. Bunlardan birincisi su hizmeti sağlayan teşebbüsün işlevlerini düzenli bir biçimde yerine getirmesidir. İkincisi ise ilgili teşebbüslerin yapılması gereken yatırımların finansmanını sağlayacak ölçüde gelir elde etmesini temin etmektir (Summerton 1998, 58).

İngiltere'de şebeke suyu hizmetlerine ilişkin fiyatlar, normal koşullar altında on yılda bir gözden geçirilmektedir. Bununla birlikte Ofwat, gerekli gördüğü hallerde beşer yıllık dönemlerde fiyatları gözden geçirebilmektedir. Ayrıca regülasyon çerçevesi olağandışı durumlarda fiyat değişikliğine gidilmesine de olanak sağlamaktadır.

Ofwat fiyat regülasyonu kapsamında, bir doğrusal programlama yöntemi olan DEA (data envelopment analysis) analizini kullanmaktadır. DEA analizi türdeş iktisadi birimlerin üretim etkinliğini ölçmektedir.

Bilindiği gibi teşebbüsler için konulan tavan fiyat sınırı; (RPI+K) şeklinde

formüle edilmektedir. Burada RPI, enflasyon oranını, K ise teşebbüslere özgülünen ve Ofwat tarafından belirlenen değişim oranını ifade etmektedir. Ofwat her bir teşebbüsün K faktörü içinde iki değişkeni değerlendirmeye almaktadır. Bunlar; şebeke suyu sektörünün geneline özgü değişkenler ve sadece teşebbüslere özgülünen değişkenlerdir (Thanassoulis 2000, 438).

Bunlardan birincisi, örneğin teknolojik bir gelişme sonucunda tüm endüstrinin maliyetlerini etkileyen değişkenleri ifade etmektedir. İkincisi ise münferit eylem ve kararlara bağlı olarak ortaya çıkan ve sadece ilgili teşebbüsün maliyetlerini etkileyen değişkenlerdir. DEA analizi kapsamında, ikinci tip değişkenler dikkate alınarak maliyet analizi yapılmaktadır.

Operasyonel etkinliğin artırılması ile elde edilecek tasarrufunun hesaplanabilmesi amacıyla Ofwat tarafından bir işlevsellik şeması geliştirilmiştir. Bu şemaya göre şebeke suyu hizmeti veren bir teşebbüsün faaliyetleri, kirli su işlemleri ve temiz su işlemleri olmak üzere iki temel başlık altında toplanmaktadır. Kirli su işlemleri; kanalizasyon, ürün işleme, kirli atık ve ticari işlemler olarak dört alt başlığa, temiz su işlemleri ise; dağıtım, çıkarma-işleme ve ticari işlemler olarak üç alt başlığa ayrılmakta, her alt başlık için DEA analizi yapılmaktadır (Thanassoulis 2000, 438).

DEA, temel olarak bir girdi-çıkı analizidir. Bu nedenle analizin ilk aşaması, girdi ve çıktı kümelerinin, yukarıda yer verilen işlevsellik şeması bağlamında belirlenmesidir. Aşağıda sadece temiz su işlemleri başlığı altında yer alan dağıtım işlevine ilişkin DEA analizine yer verilecektir.

Dağıtımın işlevi, belirli kaynaklardan elde edilen, ardından kimyasal işlemlerden geçirilerek kullanıma hazır hale getirilen suyun hanelere ulaştırılmasıdır. İletim işlemi, genellikle güçlü pompalama sistemleri marifetiyle gerçekleştirilmekte, gerek söz konusu pompalama sistemleri, gerekse boru hatları dönemsel bakım ve tamir hizmetlerine ihtiyaç duymaktadır.

Bu çerçevede girdileri operasyonel harcamalar (OH) teşkil etmektedir. Altyapıya yönelik yenileme yatırımları OH kapsamında değerlendirilmekte, bununla birlikte pompalama işlemine yönelik enerji maliyetleri de, ayrıca modellenmesi nedeniyle, kapsam dışı tutulmaktadır. Sistemin çıktıları ise; ürün arzı bağlantı noktası sayısı (BNS), boru hatları uzunluğu (BHU), dağıtılan su miktarı (DSM) ve tamir ve bakım harcamaları (BH) olarak sıralanmaktadır (Thanassoulis 2000, 439).⁸

Bu bilgilerin ışığında ölçüğe göre sabit getiri varsayımıyla DEA (h) etkinlik katsayısı:

⁸ İngiltere’de hanelerin önemli kısmı, kullanılan su miktarının ölçülmesi ile faturalandırılmamakta, hanenin büyüklüğü ölçüsünde su bedeli ödemektedir. Bu nedenle kullanılan su miktarı modelde, ölçülen su miktarı ve tahmini su miktarı olarak iki ayrı değişken şeklinde modele dahil edilebilmektedir.

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij_0} = 1, \quad \text{ve} \quad \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0 \quad \text{ve koşuluyla,}$$

$$h_{j_0} = \text{Max}(u_r v_i) \sum_{r=1}^s u_r y_{rj_0} \quad J=1 \dots j_0 \dots N, \quad u_r \geq \varepsilon, \quad v_i \geq \varepsilon, \quad \text{her } i \text{ ve } r \text{ için.}$$

Burada, N; teşebbüs sayısını, j; belirli bir teşebbüsü, i; belirli bir girdiyi (i=1,...m), r; belirli bir çıktıyı (r=1,...s), x; girdi seviyesini, y; çıktı seviyesini, ε; formül için kullanılan özel bir katsayıyı, u ve v ağırlıklandırma için kullanılan katsayıları ifade etmektedir.

Etkinlik katsayısını, BM; birim maliyeti ifade etmek üzere, yukarıda verilen girdi-çıkıtı değişkenlerini kullanarak ifade edersek:

$$h_{j_0} OH = \text{Max}(BM_{BNS} BM_{BHU} BM_{DSM}) BM_{BNS} BNS_{j_0} + BM_{BHU} BHU_{j_0} + BM_{DSM} DSM_{j_0}$$

Öte yandan tahmin edilen (olması gereken) OH seviyesi aşağıdaki şekilde hesaplanmaktadır:

$$EFFOH_{j_0} = BM^*_{BNS} BNS_{j_0} + BM^*_{BHU} BHU_{j_0} + BM^*_{DSM} DSM_{j_0},$$

BM^*_{BNS} , BM^*_{BHU} ve BM^*_{DSM} ; Ofwat tarafından yine ağırlıklı olarak ekonometrik çalışmalar ile tahmin edilen optimal değerleri ifade etmektedir. $EFFOH=OH$ ağırlığı noktada teşebbüsün DEA etkin noktasında bulunduğu anlaşılmaktadır. Şayet $EFFOH$, OH değerinden küçükse, teşebbüs etkin değildir ve operasyonel harcamalarında elde etmesi gereken tasarruf miktarı bu ikisinin farkı kadardır.

Thanassoulis (2000, 445) tarafından yapılan DEA analizine göre 1993-1993 yılları itibarıyla İngiltere'de tüm teşebbüslerin sadece dağıtım ile ilgili olarak yapması gereken tasarruf miktarı toplam dağıtım harcamalarının %26.67'si kadardır.

VI. TÜRKİYE'DE ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜ

VI.1. SU SEKTÖRÜNÜN YAPISI

VI.1.1. Su Kaynakları

Türkiye'de dağlarda bulunan küçük göllerle birlikte 120'den fazla doğal göl bulunmaktadır. En büyük ve en derin göl olan ve yüksekliği 1 646 m. olan Van Gölü'nün alanı 3 712 kilometrekaredir. İkinci büyük göl, İç Anadolu'daki Tuz Gölü'dür. Tuz Gölü'nün denizden yüksekliği 925 m., alanı ise 1 500 kilometrekaredir.

Türkiye'de göllerin toplandığı başlıca dört bölge vardır: Göller Yöresi (Eğirdir, Burdur, Beyşehir ve Acıgöl), Güney Marmara (Sapanca, İznik, Ulubat, Kuş Gölleleri), Van Gölü ve çevresi, Tuz Gölü ve çevresi. Türkiye'deki göllerin bazılarının derinliği 30 metreden fazladır, bazıları ise sadece birkaç metre derinliktedir. Van Gölü'nün derinliği 100 metreden daha fazladır. Köyceğiz Gölü gibi denizle bağlantısı olan göller az tuzludur. Doğal göller dışında Türkiye'de 555 kadar baraj gölü bulunmaktadır. Türkiye göllerinin yanısıra akarsuları açısından da zengin bir ülkedir.

Türkiye 26 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 dir. Bu rakam yıllık 501 milyar metreküp suya karşılık gelmektedir. Anılan rakamın 274 milyar metrekübü toprak ve su yüzeyleri ve bitkilerden olan buharlaşmalar yoluyla atmosfere geri dönmekte, 41 milyar metrekübü yüzeyden sızmalar yoluyla yeraltı su rezervlerini beslemekte, 186 milyar metrekübü ise akarsular vasıtasıyla denizlere ve kapalı havzlardaki göllere boşalmak suretiyle akışa geçmektedir. Öte yandan komşu ülkelerden doğan akarsular ile yılda 7 milyar metreküp su, ülkemiz potansiyeline dahil olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin toplam yenilenebilir tatlı su potansiyeli brüt 234 milyar metreküp seviyesinde gerçekleşmektedir. Bu da kişi başına yaklaşık 3700 metreküp kullanılabilir su miktarına karşılık gelmektedir.

Bununla birlikte yapılan çalışmalar, günümüz koşullarında kullanılabilir net yeraltı ve yerüstü su kaynağının 110 milyar metreküp ile sınırlı olduğunu göstermektedir. Bu miktarın 95 milyar metrekübü yurtiçinden doğan akarsulardan, 3 milyar metrekübü yurtdışından ülkemize ulaşan akarsulardan, 12 milyar metrekübü ise yeraltı sularından sağlanmaktadır (DPT 2000a, 27).

Yukarıda yer verilen verilerden hareketle kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı 1735 metreküp olarak hesaplanmaktadır. Bu rakam dikkate alındığında, Türkiye'nin, sanılanın aksine su zengini bir ülke olmadığı, aksine gerekli tedbirler alınmadığı takdirde yakın gelecekte su sorunu yaşamaya aday bir ülke konumunda bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin su potansiyelini anlayabilmek bakımından, bazı ülkeler ve kıtaların kişi başına düşen kullanılabilir su potansiyelini gösteren Tablo 16'yı incelemek yerinde olacaktır.⁹

Tablo 13: Bazı Ülke ve Kıtaların Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Potansiyeli

Ülkeler	Su Miktarı (metreküp/kişi)
Irak	2020
Lübnan	1300
Türkiye	1735
Suriye	1200
Asya Ortalaması	3000
Batı Avrupa Ortalaması	5000
Afrika Ortalaması	7000
Güney Amerika Ortalaması	230000
Dünya Ortalaması	7600

Kaynak: DPT 2000a

⁹ Ülkeler bazında kişi başına kullanılabilir su rakamları için bkz. (FAO 2003, 78-82)

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)'nin nüfus tahminlerinden hareketle 2025 yılında kişi başına düşen kullanılabilir su miktarının 1300 metreküp seviyesine düşeceği öngörülmektedir. Üstelik bu rakam mevcut kaynakların 2025 yılına kadar tahrip edilmeden aktarılması varsayımı ile hesaplanmıştır. Büyüme hızına koşut olarak su tüketim alışkanlıklarının değişmesi ile birlikte tahmin edilen rakamın altına düşülebileceği kuvvetli bir varsayım olarak görülmelidir. Bu nedenle Türkiye'nin gelecek nesillere sağlıklı ve yeterli miktarda su potansiyeli bırakabilmesi, mevcut kaynakların akılcı kullanımını gerektirmektedir. Bir başka ifadeyle su yönetimi politikası gözden geçirilmeli, alması politikalar tartışmaya açılmalıdır (DPT 2000a, 28).

Öte yandan Birleşmiş Milletler bünyesinde faaliyet gösteren Uluslararası Tarım Örgütü verileri de Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve DSİ verileri ile tutarlı rakamlar ortaya koymaktadır. FAO (2003, 23) rakamlarına göre Türkiye'de kişi başına düşen yıllık kullanılabilir su miktarı 1650 metreküp iken, bu rakam Suriye'de 1272 metreküp, Tunus'da 383 metreküp, Fas'da 9669 metreküp, Lübnan'da 625 metreküp, İsrail'de 271 metreküp Yunanistan'da ise 2733 metreküp seviyesinde gerçekleşmiştir.

VI.1.2. Su Kaynaklarının Kullanımı

DPT verilerine göre (2000a, 38), Türkiye'nin yıllık su tüketimi 2000 yılı itibariyle 42 milyar metreküp seviyesine ulaşmıştır. Bu miktarın 29.2 milyar metrekübü (%75) sulama, 5.7 milyar metrekübü (%15) içme-kullanma ve 4 milyar metrekübü (%10) endüstriyel kullanıma yönelik olarak tüketilmektedir.

İkibin otuz yılı projeksiyonlarına göre su talebinin karşılanabilmesi için gereken yatırım miktarının; sulama için 28.5 milyar ABD Doları, endüstriyel kullanım için 22 milyar ABD Doları, içme-kullanma için 20 milyar ABD Doları ve gerekli çevre yatırımları için 3 milyar ABD Doları olmak üzere 73.5 milyar ABD Doları olacağı tahmin edilmektedir (Su Vakfı 2003, 17).

Su kaynaklarının kullanımı konusunda üç kurum ön plana çıkmaktadır. Bunlar; Devlet Su İşleri (DSİ), İller Bankası ve belediyelerdir. Bunlardan belediyelere, kanuni düzenleme ile su hizmetlerini özel teşebbüslere sözleşme yoluyla devredebilmelerine olanak sağlanmıştır.

VI.2. ŞEBEKE SUYU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME UYGULAMALARI

Su hizmetlerinin sözleşmeler yoluyla özel teşebbüse devri uygulamalarını iki başlık altında incelemek yerinde olacaktır. Birincisi su ve atıksu hizmetinin belirli bir bölümünün devridir. Bu uygulamaya Mersin ve Ankara'da rastlanılmaktadır. İkincisi ise hizmetin bir bütün olarak imtiyaz sözleşmesi vasıtasıyla devredilmesidir. Bu yöntem ise Antalya ve İzmit'de uygulanmıştır.

VI.2.1. Kısmi Devirler¹⁰

Antalya ve İzmit örnekleri dışında büyükşehir belediyeleri su hizmetlerini birfiil kendileri yürütmektedir. Bununla birlikte su ve atıksu hizmetlerinin bazı bölümlerinin özel teşebbüse çeşitli tip sözleşmeler çerçevesinde devredilmesi sıkça uygulanan bir yöntemdir.

Mersin örneğinde ayrı ihaleler ile özel teşebbüse devredilen başlıca hizmetler şunlardır:

- Kanalizasyon ve suyu borularının temizlenmesi hizmeti
- İçmesuyu şebekesi arıza onarım hizmet
- Arıtma tesisi ve isale hattı işletmesi hizmeti
- Pompa istasyonlarının işletilmesi hizmeti
- Kanalizasyon şebekesi arıza onarım hizmeti
- Yağmursuyu, içmesuyu ve kanalizasyon şebekesi döşeme hizmeti
- Sayaç okuma hizmeti

Mersin örneği ile ilgili olarak TODAİE (1999a, 153)'de yer verilen tespitlerden ikisi çalışmanın konusu bakımından önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi hizmetlerin özelleştirilmesinin geleneksel ihale yöntemi ile gerçekleştirildiği, ikincisi ise ihalelere giren şirket sayısının düşük olması ve şirketlerin aralarında anlaşmak suretiyle ihalelerde rekabet ortamını bozmalarıdır. Çalışmada söz konusu tespitlerin dayanakları belirtilmekle birlikte, anılan sorunların diğer kısmi devir örneklerinde bulunup bulunmadığına ilişkin herhangi bir yorum yapılmamıştır.

¹⁰ Bu bölümün yazımında (TODAİE 1999a) ve www.yerelnet.org.tr kaynaklarından yararlanılmıştır.

Ankara örneğinde 1996-1998 yılları arasında özel teşebbüse devredilen başlıca hizmetler şunlardır; merkezi atıksu arıtma tesisi işletmesi hizmeti, sayaç okuma hizmeti, sayaç sökme takma hizmeti.

Kayseri’de 1995 yılında sayaç okuma ve tamir hizmeti özel teşebbüse devredilmiş, ancak alınan hizmete ilişkin şikayet başvuruları üzerine, teftiş kuruluna yaptırılan inceleme sonucunda 1997 yılından itibaren sözleşme feshedilmiş ve anılan hizmetler belediye tarafından verilmeye başlanmıştır.

VI.2.2. Hizmetin Bütün Olarak Devri

VI.2.2.1. Antalya Örneği

Antalya, 1993 yılında büyükşehir belediyesi statüsünü elde etmiştir. Bu tarihten önce su ve atıksu hizmetleri belediye bünyesinde çalışan bir müdürlük tarafından yürütülmekteydi. Büyükşehir belediyesi statüsünün kazanılmasını takiben 1994 yılında Antalya Su ve Atıksu 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 atıksu hizmetlerinin işletmeciliği uluslararası ihaleye çıkarılmış ve anılan hizmetler 1.1.1997 tarihinden başlamak üzere on yıllık bir süreyi kapsamak üzere Lyonnaise Des Eaux unvanlı teşebbüse devredilmiştir.

Taraflar arasında akdedilen kredi anlaşması uyarınca projenin amacı, Antalya’nın içmesuyu, kanalizasyon ve yağmursuyu drenajı gereksinimlerini mümkün olabilecek en düşük maliyetle karşılamak, anılan hizmetlerin görülmesi amacıyla kurumsal bir yapı tesis etmek, özel sektör sermayesini çekmek, çevre ve sağlık standartlarını yükseltmek olarak tanımlanmaktadır

Proje kapsamında anılan hizmetlerin özel sektöre gördürülmesini temin etmek üzere bir Proje Yönetim Birimi ihdas edilmesi, bu birimin işlevlerinin daha sonra kurulacak bir şirkete devredilmesi, söz konusu şirketin anılan hizmetleri, kira ya da yönetim sözleşmeleri vasıtasıyla özel teşebbüs işleticilerine devretmesi öngörülmüştür.

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 giderleri, özel işleticilerin harcamaları, diğer şirket gider-

leri, geleceğe yönelik yatırım programı için katkı payı ve borç geri ödemeleri toplamını karşılayacak bir fiyatlandırma politikası benimsenecektir. Tarifelerin tespitinde kamu hizmeti anlayışı içinde bazı kesimlerin desteklenmesi yönünde herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir (TODAİE 1999a, 163).

Kredi anlaşmasının yukarıda zikredilen hükümleri uyarınca, Antalya Büyükşehir, Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı belediyeleri ile ASAT ve Antalya Ticaret ve Sanayi Odası ortaklığı ile Proje Yönetim Birimi'nin yetkilerini devralmak üzere Altyapı Yönetim Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. (Aldaş) kurulmuştur.

1996 yılında ASAT ile Aldaş arasında akdedilen sözleşme hükümleri uyarınca, Aldaş, ASAT'ın vermekle yükümlü kılındığı hizmetlerin yönetimini üstlenmiş, bu çerçevede yatırım projelerinin tasarlanması, danışmanlığı ve yönetimi ile işleticiler ve inşaat işlerini yürüten müteahhidin faaliyetlerini kontrol etmek üzere yetkilendirilmiştir.

Su ve atıksu hizmetlerinin işletme hakkının devrine yönelik ihaleyi Lyonnaise Des Eaux- Enka Konsorsiyumu kazanmıştır. Bu çerçevede söz konusu konsorsiyum Antalya Su İşletmeleri A.Ş. (Antsu) unvanlı bir şirket kurmuş, söz konusu şirket ASAT ile 26 Kasım 1996 yılında sözleşme imzalamıştır. Bu sözleşme çerçevesinde su ve atıksu varlıklarının işletme, bakım ve yönetimi Antsu'ya devredilmiştir. Sözleşmede taraflar arasında doğacak anlaşmazlıkların uluslararası tahkim yoluyla çözülebileceği husus da hükme bağlanmıştır.

ASAT ile Antsu arasında akdedilen sözleşme 2002 yılının Mayıs ayı itibarıyla feshedilmiş, 2 Haziran 2002 tarihi itibarıyla Antalya su ve atıksu 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 atıksu hizmetleri altı yıl boyunca özel teşebbüs eliyle yürütülmüştür.

VI.2.2.2. Antalya Örneğinin Değerlendirilmesi

Antalya'da serbestleşmenin sonuçlarını iki ölçüt yardımıyla değerlendirmek mümkündür. Bunlardan birincisi hizmet bedeli, ikincisi ise hizmetin kalitesidir. Hizmet bedeli bakımından anlamlı bir değerlendirme yapabilmek için serbestleşme öncesi su fiyatları ile serbestleşme sonrası su fiyatlarının karşılaştırılması gerekmektedir. Tablo 21'de serbestleşme öncesi su tarifelerine yer verilmektedir.

Tablo 14: 1991-1994 Yılları İçmesuyu Tarifeleri
(2 aylık metreküp/TL)¹¹

Cinsi	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Mesken						
1-25 ton	750	1.200	2.000	3.500	5.000	12.500
25-50 ton	1.500	1.500	2.500	4.500	7.000	20.000
50 tondan fazla	1.500	3.500	4.500	10.000	15.000	40.000
Ticarethane						
1-25 ton	2.500	2.000	4.000	7.000	12.000	25.000
25-50 ton	2500	2.500	5.000	8.000	14.000	40.000
50 tondan fazla	2500	3.500	7.000	11.000	20.000	60.000
Şantiyeler	2.000	3.500	6.000	13.000	21.000	60.000
Resmi Daireler	20.00	4.000	7.000	13.000	21.000	90.000

Kaynak: TODAİE 1999b'de yer alan ilgili tablolardan derlenmiştir.

Tablo 15 incelendiğinde serbestleşme öncesi son beş yılda su tarifelerinin her grup için ciddi ölçüde arttığı görülmektedir. Artış oranları dalgalanmakla birlikte, 1994 yılında aşırı sayılabilecek ölçüdeki artış dikkat çekmektedir.¹² Aşağıdaki tabloda anılan döneme ilişkin artış oranları sunulmaktadır.

Tablo 15: ASO Dönemi Su Tarifeleri Artış Oranları

Cinsi	1990	1991	1992	1993	1994
Mesken					
1-25 ton	60	66	75	42	150
25-50 ton	0	66	80	77	185
50 tondan fazla	133	28	122	50	166
Ticarethane					
1-25 ton	-20	100	75	71	108
25-50 ton	0	100	60	75	185
50 tondan fazla	40	100	57	81	200
Şantiyeler	75	71	116	53	190
Resmi Daireler	100	75	85	53	328

Kaynak ASAT

¹¹ Anılan dönem içinde tarife basamakları sıklıkla değiştirilmiştir. Karşılaştırmada kolaylık sağlama bakımından tabloda mümkün olduğu ölçüde ortak tarife aralıkları dikkate alınmış, tarife aralıklarının farklı olduğu dönemlerde ise yüksek tarife aralıklarına ilişkin fiyatlar dikkate alınmıştır. Bununla birlikte bundan sonra yer verilen tüm su fiyatları aksi belirtilmedikçe yılın en son değişen ayına ilişkin fiyatlardır.

¹² Bununla birlikte gerek 1994 gerekse 2001 yıllarında baş gösteren ekonomik krizin anılan yıllarda gözlenen aşırı fiyat artışlarında önemli paya sahip olduğu dikkate alınmalıdır.

ASAT dönemi su fiyatları incelendiğinde, özellikle meskenler bakımından tarife yapısının sık sık değiştirildiği görülmektedir. Meskenlere yönelik tarife aralıkları 1999, 2000, 2001 ve 2004 yıllarında değiştirilmiştir. Ticarethanelere yönelik tarife aralığı ise sadece 2000 yılında değişikliğe uğramıştır. Bu olgu fiyat artışları konusunda bir değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir. Söz konusu güçlüğü aşmak amacıyla 1996-2005 yılı tarifeleri meskenler ve ticarethaneler için en düşük ve enyüksek tarife aralıkları dikkate alınarak tablolastırılmıştır. Burada, su ve atıksu hizmetinin tekrar kamulaştırıldığı 2002 yılı sonrasındaki fiyatlara da yer verilmesi, daha sağlıklı bir karşılaştırmaya olanak sağlanacağı düşüncesine dayanmaktadır. Tablo 17'de söz konusu rakamlar serimlenmektedir.

Tablo 16: ASAT Dönemi Su Tarifeleri (2 Aylık metreküp/bin TL)¹³

Cinsi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Meskenler										
En düşük tarife	21	26	58	236	368	595	1271	1538	1350	1000
En yüksek tarife	100	150	337	641	2000	1500	2734	3308	3200	2200
Ticarethaneler										
En düşük tarife	70	90	202	945	1625	1500	2350	2350	2350	1650
En yüksek tarife	100	150	337	2297	2000	1700	2848	3446	3446	2420

Kaynak: ASAT

Tablo 17 incelendiğinde, ASAT döneminde meskenlere yönelik su tarifelerinin, aylık tarife düzenine geçilen 2004 yılına kadar düzenli bir şekilde arttığı, 2004 ve 2005 yıllarında azaldığı görülmektedir. Ticarethanelere yönelik tarifelerde ise, 2000 yılına kadar düzenli artış, 2000 ve 2001 yıllarında bir miktar azalma gözlenmekte, fiyatların 2002-2004 yılları arasında sabit kaldığı, 2005 yılında bir miktar azaldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda yıllık artış oranları sunulmaktadır.

Tablo 17: ASAT Dönemi Yıllık Bazlı Su Fiyatı Artış Oranları (%)

Cinsi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Meskenler									
En düşük tarife	26	128	310	55	64	100	21	-13	-26
En yüksek tarife	50	126	95	210	-25	80	18	-3	-31
Ticarethaneler									
En düşük tarife	28	122	371	78	-7.5	57	0	0	-30
En yüksek tarife	50	86	581	-13	-15	64	21	0	-29

¹³ 2004 yılından itibaren faturalar aylık bazda düzenlenmeye başlanmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, fiyat artış oranları, gerek meskenler, gerek ticarethaneler bakımından istikrarsız bir değişim sergilemektedir. 1997 ve 1998 yıllarında %600 seviyesine ulaşan anormal fiyat artışları gözlenmektedir. Öte yandan hizmetlerin tekrar kamulaştırıldığı 2003 ve 2004 yıllarında fiyatlarda herhangi bir artış gerçekleşmemiş, aksine muhtemelen özel teşebbüs dönemine yönelik kamuoyu tepkilerini azaltmak amacıyla düşme gerçekleştirilmiştir. Bunların dışında meskenlerde 2000, ticarethanelerde ise 1999 ve 2000 yıllarında gözlenen fiyat indirimlerinin, bir önceki yıl gerçekleşen aşırı artışları telafi etmek amacına yönelik olduğu savlanabilir.

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 TUF E 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.

Fiyat artışlarını daha doğru değerlendirebilmek amacıyla ASAT dönemine ilişkin fiyatlar, çakışan dönemler bazında İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) fiyatlarıyla da karşılaştırılmıştır. Aşağıdaki tabloda 1998-2005 yılları arasında İSKİ su fiyatları sunulmaktadır. Karşılaştırmada kolaylık sağlaması bakımından tarifeler, yine, en düşük ve en yüksek tarife aralıkları olarak tanımlanmıştır.¹⁴

Tablo18: İSKİ Dönemi Su Tarifeleri (metreküp/bin TL)

Cinsi	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Meskenler								
En düşük tarife	82	120	220	343	1008	1343	1465	1500
En yüksek tarife	456	670	1000	1564	4263	4713	4358	3000
Ticarethaneler								
En düşük tarife	159	230	640	999	2929	4713	4358	3000
En yüksek tarife	540	700	1000	1564	4262	4713	4358	3000

Kaynak: İSKİ

İSKİ ile ASAT su fiyatları arasında sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için, su fiyatlarının en yüksek ve en düşük tarifeler için ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir. Meskenler bakımından en düşük tarife aralığına bakıldığında, 1998 yılı itibariyle ASAT fiyatları, İSKİ'nin gersinde bulunmaktadır. 1999 yılında ASAT fiyatları yüksek bir artış oranıyla İSKİ'nin üzerine çıkmış, 2003 yılına kadar da bu eğilim sürmüştür.

¹⁴ Bu dönemde İstanbul'da da tarife aralıkları sık sık değiştirilmiştir. Örneğin meskenler bakımından 1998 yılında 12'lik sistem (1-12, 13-100, 100'den fazla metreküp/ay) tarifesi geçerli iken, 1999 yılında 10'luk tarifeye geçilmiş, 2001 yılında tekrar 1998 tarife aralığına dönülmüş, 2003 yılında 15, 2004 yılında 20, 2005 yılında ise 25'lik tarife aralığı uygulanmıştır.

Hizmetin kamulaştırıldığı, dolayısıyla fiyatların kamu otoritesi tarafından belirlendiği 2003-2005 aralığında ise İSKİ fiyatları, ASAT'ın üzerinde gerçekleşmiştir. En yüksek tarife aralığında ise, sadece 2000 yılında ASAT fiyatları, İSKİ'nin üzerine çıkmıştır. Son üç yılda gerçekleşen artışların etkisiyle, 2005 yılı itibariyle, İSKİ fiyatları, ASAT fiyatlarından yaklaşık %78 fazladır.

Ticarethaneler bakımından en düşük tarife aralığı incelendiğinde, ASAT fiyatları 1998-2002 döneminde İSKİ'nin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. 2002-2005 döneminde ise meskenlerde olduğu gibi, bu durum tersine dönmüştür. 2005 yılı itibariyle İSKİ su fiyatları, ASAT'dan neredeyse %100 daha pahalıdır. En yüksek tarife bakımından ASAT fiyatları 1998 yılı hariç olmak üzere, 2002 yılına kadar İSKİ'nin önemli oranda üzerinde iken, 2002-2005 arasında İSKİ fiyatları ASAT'ın üzerinde gerçekleşmiştir. 2005 yılı itibariyle İSKİ fiyatları ASAT'ın yaklaşık %25 üzerindedir.

Söz konusu rakamlar dikkate alındığında, 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.

Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, gerek ASO, gerekse İSKİ dönemiyle mukayese edildiğinde serbestleşme sonrasında Antalya'da su fiyatlarının görece yüksek bir artış eğilimi izlediğini ileri sürmek mümkündür. Öte yandan hizmetin tekrar yerel kamu otoritesi tarafından görülmeye başlanmasıyla geçmiş döneme yönelik kamuoyu tepkileri de hesaba katılarak, fiyat artırı oranlarında gerileme süreci başlamıştır.

Serbestleşmenin sonuçları bakımından dikkate alınması gereken ikinci değişken hizmet kalitesidir. ASAT tarafından sunulan hizmetin kalitesine ilişkin teknik değerlendirmede bulunmak bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Bununla birlikte konuya ilişkin yapılan en kapsamlı çalışma niteliğini taşıyan ve bu çalışmada yararlanılan temel kaynaklardan biri olan; "Su Hizmetleri Yönetimi, Antalya İncelemesi" adlı TODAİE yayınında, hizmetin kalitesine ilişkin bazı değerlendirmeler yer almaktadır.

Anılan çalışmada özellikle atıksu arıtma sisteminin olumlu ve olumsuz yanlarının birarada bulunduğu, Antalya'da faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin görüşlerine atfen dile getirilmektedir. Nitekim konuyla ilgili bir TMMOB çalışmasında, atıksu projesinin imalat kalitesi, seçilen araç-

ların projeye uygunluğu ve kalite düzeyi bakımından olumlu bulunduğu ancak yine de bazı eksikliklerinin varolduğu ifade edilmiştir (TODAİE 1999b, 204).

TODAİE'nin anılan çalışmasında, ASAT ile Dünya Bankası arasında akdedilen anlaşmada, projede öngörülen işlerin gerçekleştirilmesinde sağlam idari, mali ve kamu hizmet uygulamalarına uygun hareket edilmesi, teçhizat ve tesisin çalıştırılması, tamir ve bakım hizmetlerinde kamu yararının gözetilmesine ilişkin hükümlerin vurgulandığı belirtilmekte, öte yandan özel sektör katılımını zorlayan koşulların kamu hizmeti anlayışına ters düşmesi nedeniyle eleştirilmektedir (TODAİE 1999b, 217).

Yukarıda yer verilen değerlendirmelerin dışında ampirik verilerden hareketle su ve atıksu hizmet kalitesine yönelik herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu nedenle mevcut verilerle serbestleşme sonrası hizmet kalitesine yönelik herhangi bir değerlendirme ortaya koymak mümkün görülmemektedir.

Bu noktada vurgulanması gereken husus, daha önce ele alındığı üzere, su kaybı oranlarıdır. Antalya'da su kaybı oranı 2001 yılı itibariyle Türkiye ortalamasının yaklaşık 13 puan üzerindedir. Yıllar içinde gelişime bakıldığında, söz konusu oranın; 1996 yılında %40,28, 1997 yılında %39,64 seviyesinde iken, 1998 yılında bir sıçrama yaparak %65,20'ye çıkmış ve serbestleşme dönemi boyunca, yani 2002 yılına kadar %65 civarında seyretmiştir. Bu noktadan hareketle Antalya'da serbestleşmenin teknik açıdan olumsuz sonuçlara yol açtığını ifade etmek mümkündür.

VI.2.2.3. İzmit Örneği

İzmit Körfezinin kuzeyinde ve güneyinde yer alan yerleşim birimlerinin 2020 yılındaki içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarını karşılaması amacıyla uygulamaya konulan "İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi" kapsamında bulunan Yuvacık Barajı, ilk kez 1968 yılında hazırlanan "Marmara Havzası İstikşaf Raporu"nda yer almıştır. Projenin etütlerine 1966 yılında başlanılmış ve 1978 yılında tamamlanmıştır. Bakanlar Kurulu 1972 yılında aldığı 7/5290 sayılı Kararla İzmit'e su temini işi ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünü görevlendirmiştir. Daha sonraki çalışmalarla Yuvacık Barajına ilaveten arıtma tesisi, isale hatları ve su depoları da projeye dahil edilmiştir (Çelebi ve Efendi 2001, 15).

İşin DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi amacıyla çıkarılan Ka-

rarname uyarınca İzmit Belediye Meclisi için DSİ Genel Müdürlüğüne yaptırılmasına dair karar almış ve DSİ ile İzmit Belediyesi arasında 01.09.1986 tarihinde bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol uyarınca “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini” kapsamında bulunan Yuvacık Barajı yapım işi 09.02.1987 tarihinde GAMA Endüstri Tesisleri İmalat ve Montaj A.Ş.ne ihale edilerek inşaatına başlanılmıştır. Fizibilite Raporuna göre üretilecek olan 142 milyon metreküp/yıl suyun başlangıçta 100 milyon metre küpünün İstanbul’a verilmesi, 30 milyon metre küpünün yöredeki endüstri kuruluşlarına satılması, 12 milyon metre küpünün de İzmit’in ihtiyaçlarında kullanılması amaçlanmıştır. Daha sonra İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından projenin YİD modeline göre yaptırılması kararlaştırılmıştır.

Görevli şirketin kurucuları olan yerli ve yabancı şirketlerin oluşturduğu grup, projenin YİD modeli ile gerçekleştirilmesine 1990 yılından itibaren talip olmuştur. DPT Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı ile Proje sorumluları (Thames Water, Mitsui, Sumitomo, Gama ve Güriş firmaları) arasında teklif alınmasıyla başlayan müzakereler, 02.02.1993 tarihinde Uygulama ve Su Satış Anlaşması parafe edilmesi ve 21.07.1993 tarihinde de Mutabakat Zaptı imzalanmasıyla sonuçlanmıştır. Bazı Yatırımların Yap İşlet Devret Modeliyle yapılmasını düzenleyen 3996 sayılı Yasa ile uygulamaya ilişkin 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın yürürlüğe girmesini müteakip Yüksek Planlama Kurulu’na verilen 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Karara istinaden “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temin Projesi” de YİD Modeli kapsamına alınmıştır (Çelebi ve Efendi 2001, 17).

Yapılan yasal düzenlemeler sonucunda 24.08.1995 tarihinde İBB ile konsorsiyum arasında Uygulama ve Su Satış Anlaşması (USSA) imzalanmıştır. Anlaşmayı müteakip, DSİ ile İBB arasında imzalanan 21.03.1996 tarihli protokol ile Yuvacık Barajı inşaatı ve projenin diğer unsurları İBB’ye devredilmiştir. Projenin YİD modeli çerçevesinde yürütülmesi amacıyla ilgili anlaşmalarda öngörüldüğü üzere, 17.01.1995 tarihinde İzmit Su A.Ş. (İSAŞ) kurulmuştur. İSAŞ’ın kuruluş amacı; “İzmit Belediyesi Eysel ve Endüstriyel Su Temini Projesi ile ilgili olarak, İzmit Belediyesi’ne arıtılmış ve hamsu satmak için Yuvacık Barajı, su arıtma tesisi, boru hatları, pompalama istasyonları ve tesislerin proje, mühendislik ve inşaatının yapılması, bu amaç için gerekli malzemenin temini, yapılan tesisin test edilmesi, işletmeye alınması, yönetilmesi, işletilmesi ve bakımının yapılması,” olarak belirlenmiştir (TODAİE 1999a, 160).

İSAŞ'ın hissedarları, Gama, Thames Water Plc ve Güriş'dir. Hisse dağılımı ise; Gama %53.5, Thames Water %35 ve Güriş %11.5 şeklindedir. İSAŞ, Yuvacık Basraji'nın işletmesini 18 Ocak 1999 tarihinden başlamak üzere 15 yıllığına üstlenmiştir. Yapılan sözleşme çerçevesinde projenin yatırım maliyeti 891 milyon ABD Doları olarak tespit edilmiştir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, projenin başlangıcında, yılda 142 milyon metreküp su üretilmesi, bu suyun 100 milyon metrekübünün İstanbul'a satılması öngörülmüştür. Ancak İSKİ, su gereksinimi bulunmadığı, ayrıca bu suyun çok pahalı olduğu gerekçesiyle, satın alma anlaşması akdetmekten kaçınmıştır. Böylece satılamayan su dereye verilmeye başlanmış, ancak proje Hazine garantisi taşıdığından, boşa akıtılan su için ödeme yapılmaya devam edilmiştir (TODAİE 1999a, 161).

VI.2.2.4. İzmit Örneğinin Değerlendirilmesi

Daha önce ifade edildiği üzere, İzmit Su Projesi, Hazine garantili bir YİD projesidir. Bu nedenle, YİD sözleşmesi kapsamında öngörülen su bedelinin, satın alınamayan ya da tüketiciye yansıtılamayan kısmı Hazine tarafından ödenmektedir. Projenin bu özelliği dikkate alındığında, çalışma açısından önem taşıyan husus alım garantisi verilen suyun maliyetidir.

Konuya ilişkin olarak hazırlanan Sayıştay Raporu (2002, 33)'nda; İzmit Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan, su dağıtımı ve tahsilatı ile görevli İSU Genel Müdürlüğü rakamlarına göre, 1999 yılında 55 milyon metreküp, 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.

Bu bilgilerin ışığında, abonelere uygulanan su fiyatlarının tek başına dikkate alınması, serbestleşmenin sağlıklı bir şekilde değerlendirilememesine yol açacaktır. Sayıştay Raporu'nda hesaplanan ortalama satış rakamı (4 ABD doları) ise halihazırda büyükşehir belediyeleri tarafından uygulanan ortalama fiyatların neredeyse üç katına tekabül etmektedir. Bu halde İzmit'de serbestleşme deneyiminin olumlu sonuçlar doğurduğunu ileri sür-

mek olanaklı görülmemektedir.

Ancak bu noktada, projenin maliyetlerinin, İzmit'in kendine özgü farklılıkları nedeniyle anılan fiyat düzeyini zorunlu kıldığı akla gelebilecektir. Ancak anılan raporda konuya ilişkin verilen bilgiler bu savı desteklemekte, projenin maliyetinin benzer işlerin birkaç kat üzerinde gerçekleştiğini göstermektedir. Aşağıda, Sayıştay Raporu'nda konuya ilişkin tespit ve değerlendirmelerin özeti sunulmaktadır. Çalışmada, bu rapora geniş yer verilmesi iki nedene dayanmaktadır. Birincisi söz konusu rapor İzmit Su Projesi'ne ilişkin yapılan en kapsamlı çalışma niteliğini taşımaktadır, ikincisi ise raporun, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşmaya yetkili kılınan kamu birimi tarafından hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuş olmasıdır (Sayıştay 2002, 2-5):

- İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi, 3996 sayılı Kanuna göre YİD modeli kapsamında yapılan ilk iş olup, projenin tasarlanması, yürütülmesi ve işletilmesi aşamalarında ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle Hazine, verdiği ürün satınalma garantisi çerçevesinde iki yıl içerisinde (1999-2000) 387 milyon ABD Doları tutarında su faturası ödemek zorunda kalmıştır. Üstelik, bedeli ödenen su, herhangi bir şekilde kullanılamamıştır. Tesislerin işletme süresinin 15 yıl olduğu dikkate alındığında, yapılacak ödeme kalan yıllarda (18.01.2014 tarihine kadar) artarak devam edecektir.
- Projenin palnlama aşamasından bitimine kadar ve hatta işletme döneminde yapılan birçok işlem yürürlükteki mevzuata aykırı olarak gerçekleşmiş ve böylece birçok olumsuz sonuca yol açılmıştır.
- YİD modeli ile İzmit Su Projesi kapsamında inşa edilen Yuvacık Barajı Arıtma Tesisleri ve İsale Hatlarının yatırım maliyetleri, DSİ Genel Müdürlüğü tarafından dış kaynaklı kredi temin edilerek yürütülen ve benzer iş niteliğinde olan; İzmir Tahtalı Barajı, Arıtma Tesisleri ve İsale Hatları; İstanbul Yeşilçay-Yeniemirli Arıtma Tesisleri ve Diyarbakır İçme ve Sanayi Suyu Temini projelerinin maliyetleri ile karşılaştırılmış ve bu karşılaştırma sonucunda İzmit Su Projesinin isale hattı ve su arıtma tesisi maliyet bedellerinin benzer projeler olarak irdelenen projelerin isale hattı ve arıtma tesisi maliyet bedellerinden 3 ile 9 kat daha yüksek olduğu görülmüştür.
- Projenin en büyük sorunu yüksek maliyettir. YİD modelinde projenin toplam maliyeti malın (suyun) birim fiyatına aynen yansımaktadır. Buna modelin 15 yıllı sınırlı olması hususu eklendiğinde satılacak suyun birim

fiyatı ortalama 4 ABD Doları gibi oldukça yüksek bir hale gelmektedir. Nitekim İSKİ'nin projeden su almayı reddetmesinin nedeni de birim fiyatın yüksekliğidir. İzmit Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulu İzmit Su Genel Müdürlüğü de birim fiyatı yaklaşık 4 ABD Doları olan bu suyu nihai tüketicisine 25 sent gibi oldukça düşük bir fiyata satmaktadır. Kayıp ve kaçaklar da dikkate alındığında bu fiyat 10 sente kadar düşmektedir.

- Şirket tarafından getirilmesi gereken özsermaye projenin toplam yatırım tutarının %15'i oranında kalmış ve YİD modeli ile öngörülen yabancı sermaye transferi düşük oranda gerçekleşmiştir.

Görüldüğü üzere, İzmit Su Projesi, sağlam bir hukuki zemine oturmayan ve iyi bir biçimde tasarlanamamış, bu nedenle ekonomik etkinsizliğe yol açmış, öte yandan kamuya büyük bir finansman yükü getirmiş bir serbestleşme örneği özelliği taşımaktadır. Söz konusu projenin bitim tarihi itibariyle Hazineye yaklaşık 2.2 milyar ABD Doları tutarında bir fatura çıkaracağı tahmin edilmektedir (Yerlikaya 2003, 20).

Öte yandan proje ile birlikte hizmet kalitesinin yükseldiğini ileri sürmek için yeterli veri bulunmamaktadır. Nitekim adı geçen Sayıştay Raporu (Sayıştay 2002, 33)'nda; projenin esas olarak; İzmit ve civar belediyelerde yerleşik nüfusun ihtiyacının giderilmesi ve aynı bölgede kurulu sanayi tesislerine üretimlerinde kullanacakları endüstriyel su temini olmak üzere iki amaca odaklandığı, bunlardan birinci amacın gerçekleştirildiği ancak sanayi tesislerine verilmesi planlanan endüstriyel su teminine yönelik herhangi bir yatırım yapılmadığı ifade edilmektedir.

Bununla birlikte 2001 yılı itibariyle İzmit'de su kayıp oranının %78 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yıllar itibariyle bakıldığında 1996 ve 1997 yıllarında %30 seviyelerinde gerçekleşen kayıp oranı 1998 yılında %23'e gerilemiş, hizmet yükümlülüğünün özel sektöre devredildiği 1999 yılında sıçrama göstererek %72'lere ulaşmış, 2000 yılında bir miktar azalma kaydederek %64'lere gerilemiş, 2001 yılında ise yine anlamlı bir artış oranı ile %78'lere tırmanmıştır. Söz konusu rakamın Türkiye ortalamasının yaklaşık 30 puan üzerinde gerçekleşmesi, serbestleşme sonrasında hizmet kalitesi ile ilgili çekinceleri beraberinde getirmektedir.

VII. TÜRKİYE İÇİN POLİTİKA ÖNERİSİ

Önceki bölümlerde vurgulandığı üzere, Türkiye’de 2025 yılı itibariyle kişi başına düşen kullanılabilir su miktarının 1300 metreküp seviyesine düşeceği öngörülmektedir. Üstelik bu rakam mevcut kaynakların 2025 yılına kadar tahrip edilmeden aktarılması varsayımı ile hesaplanmıştır. Bu rakamlar, Türkiye’nin, sanılanın aksine su zengini bir ülke olmadığı, aksine gerekli tedbirler alınmadığı takdirde yakın gelecekte su sorunu yaşamaya aday bir ülke konumunda bulunduğunu anırtmaktadır.

Türkiye’de gelecek nesillere sağlıklı ve yeterli miktarda su potansiyeli bırakılabilmesi mevcut kaynakların akılcı kullanımı ile mümkündür. Bu amaçın gerçekleştirilebilmesi için 2030 yılına kadar yapılması gereken yatırım miktarının; sulama için 28.5 milyar ABD Doları, endüstriyel kullanım için 22 milyar ABD Doları, içme-kullanma için 20 milyar ABD Doları ve gerekli çevre yatırımları için 3 milyar ABD Doları olmak üzere 73.5 milyar ABD Doları olacağı tahmin edilmektedir

Bu noktadan hareketle, su yönetimi politikasının gözden geçirilmesi ve politika seçeneklerinin tartışmaya açılması gerekmektedir. Bununla birlikte kamunun, yukarıda ifade edilen büyüklükteki yatırımları özkaynaklarıyla karşılamasının güçlüğü ortadadır. Bu nedenle, dünyadaki genel eğilime koşut olarak anılan hizmetlerin sunulmasında özel sektör katılımının

sağlanması, etkin ve etkili düzenleme koşulları altında, makul bir seçenek olarak görülebilir.

Nitekim serbestleşme yolunda atılmış bazı adımlar da bulunmaktadır. Söz konusu girişimlerin başarılı sonuçlar vermemesinin, kanımızca, gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin hayata geçirilmemesinin yanısıra konuya ilişkin bütüncül bir kamu politikasının bulunmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu nedenle, bu bölümde mevcut politika araçları değerlendirilecek ve mevcut politika kısıtları altında uygun model tartışılacaktır.

VII.1. POLİTİKA ARAÇLARI

Teorik çalışmalardan ve ülke örneklerinden hareketle, çalışmanın çeşitli bölümlerinde dile getirildiği gibi, şebeke suyu sektörünün serbestleştirilmesine yönelik politikaların başarısı büyük ölçüde, regülasyon ve rekabet politikasının etkinliğine bağlıdır. Bununla birlikte sektörün iktisadi regülasyonunun bir regülasyon otoritesi tarafından yapıldığı durumlarda söz konusu otoritenin yetkinliği, regülasyonun sözleşme hükümleri çerçevesinde yapıldığı durumlarda ise sözleşmenin dizaynı önem kazanmaktadır. Bu araçların yanısıra sosyal regülasyonlar, hangi idari otorite tarafından yürütülürse yürütülsün, her halde etkin bir biçimde uygulanmalıdır. Bu noktadan hareketle, Türkiye’de şebeke suyu hizmetlerine yönelik bir iktisadi regülasyon politikasının varolmaması nedeniyle politika aracı olarak rekabet hukuku uygulamalarını dikkate almak uygun olacaktır.

Türkiye’de şebeke suyu ve atıksu hizmetleri, bir iki örnek dışında belediyeler eliyle yürütülmektedir. Ancak rekabet kuralları iktisadi faaliyette bulunan her türlü hukuki varlığa uygulanmaktadır. Nitekim Rekabet Kurulu’nun söz konusu sektöre yönelik kararları bulunmaktadır. Sektörün geleceğine yönelik öngörü ve politika önerilerinde bulunabilmek bakımından anılan kararlara değinmek yerinde olacaktır.

Rekabet Kurulu’nun sektöre yönelik iki kararı bulunmaktadır. Söz konusu ilk inceleme kararlarının her ikisi de Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü hakkında 2001 ve 2005 yıllarında yapılan “Aski 1” ve “Aski 2” incelemeleri neticesinde alınmıştır.¹⁵

¹⁵ Aski 1, 13.3.2001 tarih ve 01-12/114-29 sayılı Karar; Aski 2, 26.5.2005 tarih ve 05-36/484-115 sayılı Karar

Aski 1 Kararında, sınırları kesin olarak belirlenmiş bir coğrafyada yasal bir tekel olarak faaliyet gösteren ve bir belediye kuruluşu olan ASKİ'nin su ve atıksu tarifesinde aşırı fiyat uyguladığı, ayrıca, ASKİ'nin altı yıldır zarar ettiği, bu durumun sonucu olarak tarifelerin yüksek oranda belirlendiği yönündeki iddialar araştırılmıştır.

Kararda, içme suyu dağıtım ve satış pazarı ile atıksu toplama pazarı ayrı ilgili ürün pazarları olarak belirlenmiş. Coğrafi pazar ise, 2560 sayılı Kanun uyarınca, ASKİ'nin faaliyet alanının Ankara Belediyesi sınırları ile sınırlandırılmış olması dikkate alınarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan bölge şeklinde tanımlanmıştır.

Karar kapsamında iki teknik konu ayrıntılı bir incelemeye tâbi tutulmuştur. Bunlardan birincisi ASKİ'nin teşebbüs niteliği taşıyıp taşımadığı konusudur. Rekabet Kurulu iktisadi faaliyet ölçütünü dikkate alarak, ASKİ'nin 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs sayılması gerektiğine hükmetmiştir.

Kararda yer alan ikinci önemli husus, ASKİ'nin yıkıcı fiyatlama gerçekleştirmek suretiyle hakim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığıdır. Kararda aşırı fiyat sağlanan ürünün ekonomik değeri ile fiyatı arasında makul olmayan bir farklılığın bulunması olarak tanımlanmıştır. Aşırı fiyat uygulamasının var olup olmadığını tespit edebilmek amacıyla satış fiyatları ile maliyetler karşılaştırılmış, bu karşılaştırma neticesinde ASKİ tarafından aşırı fiyat uygulandığı iddiası, fiyat-maliyet analizi dikkate alınarak reddedilmiştir.

Aski 2 Kararında ise, ASKİ'nin aylık 10 m³ sınırını aşan su tüketimini su alanındaki tekel gücünü kullanarak daha yüksek fiyatla faturalandırdığı, su tüketiminin görece kısıtlı olduğu geçmiş yıllarda belirlenen bu sınır sebebiyle abonelere yüksek fiyatlar uygulandığı, mevcut durumda evlerde su tüketiminin artmış olması nedeniyle söz konusu fiyatlandırma sınırının aylık en az otuz metrekübe çıkarılması gerektiği yönündeki iddialar incelenmiştir.

Kararda ilgili ürün pazarı, ASKİ 1 Kararından farklı olarak, şebeke suyu pazarı şeklinde tanımlanmış, atıksu hizmetleri ayrı bir pazar olarak değerlendirilmemiştir. Coğrafi pazar, yine "Ankara Büyükşehir Belediyesi Sınırları" olarak tanımlanmıştır.

ASKİ 2 Kararında da ASKİ'nin 4054 sayılı Kanun çerçevesinde teşebbüs niteliği taşıdığına hükmedilmiştir. Ancak bu Kararda, ASKİ 1 Kararından

farklı olarak 2560 sayılı Kanun uyarınca uygulanmak zorunluluğu bulunan en az %20 kâr marjı kısıtının, ASKİ'nin bağımsız karar alma yetisini sınırlandırdığına ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmemektedir.

Karada aşırı fiyat uygulamasına ilişkin olarak, ASKİ'nin su satış miktar ve tutarları, tarife ortalamaları, birim su maliyetini etkileyen işletme gelir ve giderleri 2000-2004 yılları için incelendiği ve birim suyun ortalama maliyet ve satış tutarları kıyaslandığı, birim suyun maliyet ve ortalama satışı açısından, ASKİ'nin kar oranının sadece iki yılda pozitif olduğu diğer yıllar için negatif olduğu ifade edilmekte, ayrıca ASKİ tarifeleri İstanbul ve İzmir belediyelerince uygulanan tarifelerle karşılaştırıldığında, kademe ve kademelere uygulanan fiyatların farklı olduğu, ancak ortalama bir miktar alındığında her üç teşebbüs tarafından uygulanan tarifelerin birbirlerinden önemli derecede farklı olmadığı tespit edildiği vurgulanmakta, dolayısıyla ASKİ'nin aşırı fiyatlama yapmadığı, uygulanan su tarifelerinin, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında hakim durumun kötüye kullanılması şeklinde değerlendirilemeyeceği sonucuna varıldığı ifade edilmektedir.

Çalışmanın kapsamı dikkate alındığında, Rekabet Kurulu'nun ilgili Kararları bakımından önem taşıyan husus, Belediyelere bağlı olarak faaliyet gösteren su idarelerinin teşebbüs olarak kabul edilmesidir. Bu noktadan hareketle, serbestleşme modellerinden biri olan belediye-özel teşebbüs ortak girişimlerinin de Rekabet Kurulu tarafından teşebbüs olarak nitelendirileceğini öngörmek mümkündür. Bunun sağlıklı bir yaklaşım olacağı ileri sürülebilir. Aksi halde, yani belediye-özel teşebbüs ortaklığında su ve atıksu hizmeti verecek olan organizasyonların teşebbüs olarak kabul edilmemesi halinde, doğal tekel niteliği taşıyan bu organizasyonların, rekabet hukuku kapsamı dışında kalarak, tekelci güçlerini kötüye kullanmaları olasıdır. Söz konusu Kararlar dikkate alındığında, rekabet otoritesinin şebeke suyu sektöründe rekabet kurallarını uygulama kabiliyetinin bulunduğunu ileri sürmek mümkündür. Bununla birlikte rekabet politikasının sacayaklarından biri de rekabet danışmanlığıdır. Rekabet danışmanlığı kapsamında rekabet otoriteleri, politika yapıcılara piyasa mekanizmasının sağlıklı bir biçimde tesis edilmesi amacıyla danışmanlık hizmeti vermektedir. Şebeke suyu sektörünün serbestleşmesi noktasında da Rekabet Kurumu'nun, rekabet danışmanlığı sorumluluğunun gereğini diğer altyapı hizmetlerinde olduğu gibi yerine getirmesi gerekmektedir.¹⁶

¹⁶ Çeşitli sektörlerle yönelik rekabet danışmanlığı örneklerine ilişkin bilgi için bkz. Rekabet Kurumu Yıllık Faaliyet Raporları.

VII.2. POLİTİKA KISITLARI

Türkiye bakımından şebeke suyu sektörünün serbestleştirilmesine yönelik geliştirilecek uygun politikanın önünde iki temel kısıt bulunmaktadır. Bunlar; AB üyeliği çerçevesinde uyum yükümlülükleri ve şebeke suyu hizmetleri gibi kamu hizmetlerinin sözleşme yoluyla özel sektöre devredilmesine ilişkin hukuki mevzuattır. Bir diğer ifadeyle, Türkiye için en uygun serbestleşme politikası söz konusu unsurlar dikkate alınarak belirlenecektir. Bu nedenle, öncelikle konu ile ilgili olarak AB’de serbestleşme ve regülasyon politikaları değerlendirilecek, daha sonra bahse konu hizmetlerin sözleşme yoluyla devredilmesinin Türk hukuk sisteminde mümkün olup olmadığı değerlendirilecektir.

VII.2.1. AB Şebeke Suyu Hizmetlerinde Serbestleşme ve Regülasyon Politikaları

AB Su Politikası, 1970’li yılların başında, “Çevre Eylem Planı”na koşut olarak gelişmeye başlamıştır. Bu tarihten sonra AB politikalarını üç temel döneme ayırmak mümkündür. Birinci dönemde (1973-1988), esas olarak insan için kullanılan suyun korunması amacına odaklanılmıştır. İçme suyu kalite ve emisyon standartları da bu dönemde geliştirilmiş, söz konusu amaçlara yönelik olarak yedi adet direktif yayımlanmıştır. İkinci dönemde (1988-1995) ise daha çok tarım, endüstri gibi özgül kesimlerde kirliliğin önlenmesi hedefine odaklanılmış, bu amaçla iki temel direktif yürürlüğe sokulmuştur. Üçüncü aşama ise (1995 sonrası) 2000 yılında yürürlüğe giren ve halihazırda yürürlükte bulunan “Su Çerçeve Direktifi”nin¹⁷ hazırlanması ile başlamıştır (AB 2003, 22).

Üçüncü aşama, ilk iki aşamaya göre daha kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşım getirmekte ve bir reform olarak adlandırılmaktadır. Şebeke suyu hizmetlerinin fiyatlandırılmasında tüm maliyet unsurlarının dikkate alınması anlayışı da ilk kez anılan düzenleme ile gündeme gelmiştir (AB, 2003, 23; Kallis ve Butler 2001, 140).

Reforma yol açan nedenler dört ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi ekonomik ve parasal birliğin gündeme getirdiği bütçe kısıtlarıdır. Nitekim bazı AB üyesi ülkeler, şebeke suyu hizmetlerinin gerektirdiği finansman yükünden kurtulabilmek için anılan hizmetleri özel sektöre dev-

¹⁷ 2000/60/EC

retme eğilimine girmiştir. İkincisi, birçok üye ülke AB'nin ilgili mevzuatına uymakta güçlük çekmiş ve AB Adalet Divanı tarafından kınama kararlarına maruz kalmıştır. Üçüncüsü Maastricht Anlaşması'nın, karar alma aşamalarında ademimerkeziyetçi anlayışı gerektirmesidir. Dördüncüsü ise Komisyon tarafından yürürlük kazandırılan, içme suyu kalitesi, zararlı atıklar ve suyun ekolojik kalitesi ile ilgili düzenlemelerdir (AB 2003, 24).

Anılan süreçler ile birlikte su hizmetleri yönetiminin karmaşıklaşması ve ademimerkeziyetçi anlayışın yerleşmesi sonucunda sektörün serbestleştirilmesi seçeneği de gündeme gelmiştir. Ancak diğer altyapı sektörlerinin aksine, AB doğrudan bir serbestleşme planı veya anlayışı ortaya koymamış, kararı üye ülkelere bırakmıştır. Nitekim Su Çerçeve Direktifinde, su korunması gereken bir miras olarak değerlendirilmekte, ve söz konusu hizmetlerin evrensel hizmet (service of general interest) niteliği taşıdığı vurgulanmaktadır (AB 2003, 24).

Bununla birlikte anılan düzenleme kapsamında fiyatlama ile ilgili temel ilke, su hizmetlerinin 2010 yılına kadar tüm maliyet unsurlarını yansıtacak şekilde fiyatlandırılmasıdır. Bu çerçevede su ve atıksu fiyatlarının hanehalkı, endüstri ve tarım kesimi için ayrıştırılması öngörülmektedir. Bu bağlamda AB'nin şebeke suyu hizmetlerine konu olan hizmetleri bir ekonomik mal olarak gördüğü savlanabilir. Diğer yandan AB Adalet Divanı da hiçbir kararında doğrudan su hizmetlerinin ekonomik mal niteliği taşıdığını zikretmemiştir. Ancak benzer sektörlere yönelik kararlarından hareketle, yaklaşımının bu yönde olduğu ileri sürülebilir (OECD 2004 f, 4)

Su sektörü, diğer altyapı sektörlerine göre AB'de serbestleşmenin en düşük olduğu sektördür. AB (2003, 110) çalışmasında sektörün serbestleşme dinamikleri, kamu yönetimindeki başarısızlıklar ve sektörde faaliyet gösteren çokuluslu teşebbüslerin baskıları olarak tanımlanmaktadır. Aşağıdaki tabloda bazı AB üyesi ülkelerde, temel altyapı sektörlerine ilişkin serbestleşme dereceleri sunulmaktadır.

Tablo19: Bazı AB Ülkelerinde Altyapı Sektörlerine İlişkin Serbestleşme Dereceleri*

	Almanya	İspanya	Fransa	İtalya	İsveç	İngiltere	İsviçre
Telekom	ÇY	Y	Y	O	Y	ÇY	Y
Havayolu Taşımacılığı	Y	O	O	Y	Y	Y	O
Enerji	O	O	D	D	Y	ÇY	D
Demiryolu Taşımacılığı	D	D	D	D	Y	ÇY	D
Posta Hizmetleri	O	Y	D	D	ÇY	O	D
Su Hizmetleri	O	Y	ÇY	D	D	ÇY	D

Kaynak: AB (2003)

*Düşük:D, Yüksek:Y, ÇokYüksek:ÇY

AB’de şebeke suyu hizmetleri evrensel hizmet yükümlülüğü sayılmakla birlikte 2003 yılında yayımlanan “Evrensel Hizmetlere İlişkin Yeşil Kitap”¹⁸ çerçevesinde söz konusu hizmetler, evrensel ekonomik hizmet sayılmış, üye ülkeler arası ticareti etkilemesi koşuluyla ticaret, rekabet ve kamu yardımlarıyla ilgili kuralların kapsamında bulunduğu ifade edilmiştir.

AB’de su hizmetlerinin çeşitli yollarla serbestleştirilmesini mümkün kılacak yasal düzenlemeler de mevcuttur. Anılan hizmetlerin sözleşmeler yoluyla devredilmesi halinde, kamu otoritesinin şeffaf ve ayrımcılıktan uzak bir şekilde hareket etmesini sağlayacak direktifler (92/50/EEC ve 93/38/EEC) yürürlüktedir. Ancak bu direktifler imtiyaz sözleşmelerini kapsamamaktadır. Bu açığı kapatmak amacıyla AB tarafından imtiyaz sözleşmelerine uygulanmak üzere 2000 yılında bir *Communication* çıkarılmıştır. Çeşitli kararlarıyla AB Adalet Divanı’nın da anılan düzenlemede yer alan yaklaşımı benimsediği görülmektedir. Bununla birlikte üye ülkelerin hizmet yükümlülüğünü hangi tip sözleşmelerle devredileceği konusunda herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Komisyon bu konuda tercihi üye ülkelere bırakmaktadır (OECD 2004 f, 3).

Yukarıda ifade edildiği üzere, sektörde rekabet kurallarının uygulanması üye ülkeler arası ticaretin etkilenmesi koşuluna bağlıdır. Aşağıdaki koşulların varlığı halinde şebeke suyu sektöründe ülkeler arası ticaretin etkilendiği ileri sürülebilir (OECD 2004 f, 4):

¹⁸ COM (2003) 270

- Şebeke suyu hizmeti sağlayan teşebbüs, komşu ülkenin sınırına yakın yerde konuşlanmış, böylece ülkeler arası ticaret mümkünse,
- teşebbüsler suyu ülkelerarası ticarete konu olan bir mal ya da hizmetin üretiminde girdi olarak kullanıyor ise,
- herhangi bir işletici AB'nin önemli bir bölümünde hakim durumda ise,
- çok sayıda küçük işleticinin birleşik etkisi söz konusu ise.

Sektörde rekabet kurallarının uyulanmasının önündeki tek engel Roma Anlaşmasının 86(2)¹⁹. maddesi uyarınca tanınan münhasır ve özel haklardır.²⁰ Anılan madde kapsamında verilen özel ve münhasır haklar, devlet yardımı mevzuatı uyarınca bu haklardan doğan faydalar, evrensel hizmetin maliyeti ile orantılı olmalıdır. Bu nedenle rekabet kuralları dışında kalabilecek özel veya münhasır hakların kapsam ve süresi sınırlandırılmaktadır.

Genel olarak AB'nin şebeke suyu hizmetlerinin serbestleşmesi noktasında belirleyici bir tutum takındığını savlamak güçtür. Gerek anılan hizmetlerin genellikle üye ülkeler arası ticareti engellememesi, bir başka ifadeyle yerel ölçekte sınırlı kalması, gerekse su hizmetinin diğer altyapı hizmetlerine oranla insan sağlığı ve çevre ile yakın ilişki içinde bulunması nedeniyle, AB'nin serbestleşme tercihini üye ülkelere bıraktığı görülmektedir. Bununla birlikte tüm maliyet unsurlarını yansıtan fiyatlama politikasının zorunlu kılınması, su kalitesi ve ekolojik denge ile ilgili sıkı düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

Öte yandan 2003 tarihli Yeşil Kitap çerçevesinde şebeke suyu hizmetlerinin rekabet ve ticaret kurallarına tâbi kılınması ile AB'nin, Su Çerçeve Direktifinde yer verilen katı yaklaşımdan uzaklaştığı ve serbestleşme seçeneğine sıcak baktığı ileri sürülebilir.

¹⁹ 86(2). Madde hükmü: Genel ekonomik çıkarlara ilişkin hizmetleri yürütmekle görevli veya mali nitelikli tekel özelliğine sahip teşebbüsler, bu tür kurallar kendilerine verilmiş olan görevlerin ifasını hukuken veya fiilen engellemedikçe, işbu Antlaşma'da yer alan kurallara, özellikle rekabet ile ilgili kurallara tabidir. Ticaretin gelişimi Topluluğun çıkarlarına aykırı olabilecek ölçüde etkilenmemelidir," şeklindedir.

²⁰ *Münhasır hak* lar, belirli bir ekonomik faaliyeti gerçekleştirmeyi yalnızca bu hakkın sahibine veren her türlü hak olarak tanımlanabilir. Özel haklar ise hakkın sahip olduğu lehdar sayısı bakımından münhasır haktan ayrılmaktadır. Buna göre lehdarın tek olması (burada bir bölge içinde tek lehdar da olabilecektir) durumunda münhasır haktan, lehdarın iki veya daha fazla ve fakat sayının sınırlandırılmış olması durumunda ise özel haktan bahsedilmektedir

VII.2.2. Altyapı Hizmetlerinin Sözleşme Yöntemiyle Serbestleştirilmesinin Türk Hukuk Sistemi Bakımından Olanaklılığı

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, konusu bir kamu hizmeti olan bir hizmetin, bir özel teşebbüs tarafından sağlanmasını öngören sözleşmeler olarak tanımlanmaktadır. Bu tür sözleşmeler, hukuki bağlamda, idare hukuku ilkelerine tâbidir. Anılan sözleşmeler kapsamında hizmeti sağlayacak olan teşebbüs, söz konusu hizmetlerden yararlananlardan tahsil edilen ücret ya da gelir karşılığında maliyetleri karşılamakta, anılan faaliyet sonucu ortaya çıkan kâr ya da zararı üstlenmektedir. Söz konusu teşebbüs, bu amaçla gerekli yatırımları yapmakta ve hizmeti sözleşmede öngörülen süre boyunca yerine getirmektedir.

Kamu hizmetinden, kamusal ihtiyaçları karşılamaya yönelik etkinlikler anlaşılmaktadır. Ancak her kamusal hizmeti karşılamaya yönelik etkinlik, kamu hizmeti kapsamında bulunmamaktadır. Bir etkinliğin kamu hizmeti sayılabilmesi için bu etkinliğin kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak kabul edilmiş olması gerekmektedir. Kamu hizmeti, niteliği gereği, özel kesim hizmetlerinden farklıdır. Bu nedenle bir kamu hizmeti sözleşmeye konu yapılacaksa, bu tür sözleşmelerin, özel hukuk sözleşmelerinden farklı bir hukuki rejime tâbi olmasının gerekliliği ileri sürülmektedir. (Günday 2003, 184).

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri kapsamında hizmeti gördüren kamu otoritesine özel hukuk sözleşmelerinde görülmeyen ayrıcalıklar tanınmaktadır. Örneğin kamu otoritesi, karşı tarafın onayı bulunmaksızın sözleşmeyi tek taraflı değiştirebilmektedir.

Batıda 19. yüzyılda ortaya çıkan imtiyaz yöntemi, sermaye yetersizliği nedeniyle, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde liman, rıhtım, fener, havagazı, elektrik gibi hizmetlerin sunumunda uygulanmıştır. Ancak söz konusu hizmetlerin imtiyaz sözleşmeleri ile devrine yönelik herhangi bir yasal düzenleme hayata geçirilmemiştir. Bu nedenle, Düyunu Umumiye İdaresi'nin de baskısıyla bu tür sözleşmelerde yabancı teşebbüslerin lehine hükümler konulmuştur (Günday 2003, 185).

Anılan sözleşmelere yönelik ilk yasal düzenleme 1910 yılında çıkarılan "Menafii Umumiyeye Müteallik İmtiyaz Hakkında Kanun"dur. Halihazırda yürürlükte bulunan söz konusu kanun genel olarak kamu hizmeti imtiyaz yönteminin yasal çerçevesini çizmektedir (Emek 2002, 8).

1924 Anayasası ile imtiyaz sözleşme ve koşulları hakkında Danıştay görü-

şünün alınması ve anılan sözleşmenin TBMM tarafından onaylanmasının ardından yürürlük kazanacağı hükme bağlanmıştır. 1961 Anayasası ile Danıştay'ın yetkileri artırılmış, görüş bildirmekle sınırlanan yetkisi, inceleme yetkisine dönüştürülmüştür. Buna karşın TBMM'nin onay yetkisi kaldırılmıştır. 1982 Anayasasında da imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay tarafından incelenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

1980'li yıllardan itibaren uygunmaya başlanan liberal ekonomi politikaları ile birlikte daha fazla yabancı sermaye yatırımını çekebilmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar sırasıyla 1984 tarih ve 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi ve Dağıtımı ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun"²¹, 1988 tarih ve 3465 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu, Otoyolu Bakımı, Yapımı ve İşletilmesiyle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun"²², 1996 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun"²³dur.²³

Bunlardan 3096 sayılı Kanun sadece elektrik üretim, iletim ve dağıtımı ile ilgili hükümler içermektedir. Öte yandan kanun kapsamında anılan işlere yönelik hizmetler kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ile düzenlenmiştir. 3996 sayılı Kanun'un kapsamı daha geniş tutulmuş, elektrik ve otoyollar dışında köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu arıtma tesisi, haberleşme, demiryolu, deniz ve havalimanları gibi merkezi ve yerel kamu otoritesinin yetki alanları kapsamındaki birçok hizmetin sağlanması konusunda sermaye şirketleri ile Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı şirketlerin görevlendirilmesine olanak tanınmıştır.

Bununla birlikte 3996 sayılı Kanun'da söz konusu hizmetlere ilişkin sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tâbi olacağı hükme bağlanmıştır. Ancak söz konusu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anılan hükmün iptali ile 3996 sayılı Kanun'da yer alan hizmetlere ilişkin sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak değerlendirilmesinin önündeki engel ortadan kaldırılmıştır.

Ancak 1999 tarih ve 4446 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun"²⁴ ile Anayasa'nın bazı maddelerinde

²¹ 3096 sayılı Kanun, RG: 19.12.1984, 18610

²² 3465 sayılı Kanun, RG: 14.4.1993, 21552

²³ 3996 sayılı Kanun, RG: 13.6.1994, 21959

²⁴ 4446 sayılı Kanun, RG: 09.11.1982, 17863

değişiklik yapılmıştır. Bu kapsamda Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmeleri çerçevesinde ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların uluslararası tahkim yoluyla çözümlenebileceği şeklinde bir hüküm eklenmiştir. Yine aynı kapsamda Anayasa'nın 47. maddesine, kamu iktisadi teşebbüsleri veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerin hangilerinin özel hukuk sözleşmeleriyle düzenleneceğinin kanunla belirlenebileceği şeklinde bir hüküm eklenmiştir. Öte yandan Anayasa'nın 155. maddesi değiştirilerek Danıştay'ın inceleme yetkisi, görüş bildirme yetkisine dönüştürülmüştür.

Bu değişiklikleri müteakip, Anayasa değişikliklerine koşut olarak bir dizi uyum yasası çıkarılmış, böylece kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine konu olabilecek şebeke suyu hizmeti gibi hizmetlerin birçoğunun özel hukuk sözleşmeleriyle özel teşebbüslere gördürülmesine olanak tanınmıştır. Dolayısıyla Türk hukuk sistemi, şebeke suyu hizmetlerinin özel teşebbüslere gördürülebilmesi seçeneğine olanak tanımaktadır. Nitekim daha önce incelenen Antalya ve İzmit projeleri bu kapsamda hayata geçirilen projelerdir.

VII.3. POLİTİKA ÖNERİSİ

Daha önce ifade edildiği üzere Türkiye önümüzdeki dönemde su sıkıntısı sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Söz konusu sıkıntının aşılabilmesi için gereken yatırım tutarının kamu kaynaklarından karşılanmasının güçlüğü ortadadır. Nitekim DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporunda (2000, 2-6); içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda temel sorunun finansman sıkıntısı olduğu, mevcut yatırımların bu sorun nedeniyle yavaş ilerlediği vurgulanmaktadır. Anılan Rapor'da, 1985 yılından itibaren devletin altyapı yatırımlarına ayırdığı payın azalması nedeniyle dış kaynak arayışına girildiği, finans kuruluşlarının kredi koşullarını ağırlaştırdığı, bu nedenle bazı yerel yönetimlerin planlanan yatırımları ihalesiz olarak devrettiği, neticede yatırım maliyeti yükünün arttığı ifade edilmektedir.

Anılan sorunların varlığı özel kesim sermayesinin bu alanlara çekilmesinin gerekliliğine işaret etmekte, bu da sektörde serbestleşme seçeneğini gündeme getirmektedir. Nitekim anılan DPT Raporunda (2000, 8), serbest piyasa koşulları ve özel sektöre önem verilmesi, bu çerçevede belediyelerin su ve kanalizasyon işlerinin özelleştirilmesi, belediyelerin denetleme işlevini üstlenmesi önerilmektedir. Ancak söz konusu çalışmada özelleştirmenin

yöntemine ilişkin herhangi bir öneri dile getirilmemektedir.

Serbestleşme yöntemi, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde tartışılmakta, birçok ülkede ise fiilen uygulanmaktadır. Serbestleşme gereksiniminin finansman ihtiyacı dışındaki diğer dinamikleri; nüfus artışı ve şehirleşmeye koşut olarak artan su talebi, su kaynaklarının kirletilmesi-tüketilmesi ve buna bağlı sağlık sorunlarının başgöstermesi ve kamunun su kaynakları yönetimini etkin bir biçimde yürütememesi olarak sıralanmaktadır. Nitekim BM, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da açık ya da örtük bir biçimde serbestleşmeyi destekleyen görüşler ortaya koymaktadır. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken konu, serbestleşmenin yöntemi ve koşullarıdır. Aksi halde DPT'nin anılan raporunda dikkat çekilen, İzmit Yuvacık Barajı Projesinde örneği görülen sorunların ortaya çıkması muhtemeldir.

Türkiye'de serbestleşme gereksinimini yaratan bir diğer nedenin de AB üyeliğinden kaynaklanan yükümlülüklerimiz olduğunu ileri sürmek mümkündür. Genel olarak AB'nin şebeke suyu hizmetlerinin serbestleşmesi noktasında belirleyici bir tutum takınmadığını görülmektedir. Gerek anılan hizmetlerin genellikle üye ülkeler arası ticareti engellememesi, bir başka ifadeyle yerel ölçekte sınırlı kalması, gerekse su hizmetinin diğer altyapı hizmetlerine oranla insan sağlığı ve çevre ile yakın ilişki içinde bulunması nedeniyle, AB'nin serbestleşme tercihini üye ülkelere bırakmadığı görülmektedir. Ancak 2003 tarihli Yeşil Kitap çerçevesinde şebeke suyu hizmetlerinin rekabet ve ticaret kurallarına tâbi kılınması ile AB'nin, Su Çerçeve Direktifinde yer verilen katı yaklaşımdan uzaklaştığı ve serbestleşme seçeneğine sıcak baktığı ileri sürülebilir.

Bununla birlikte AB uygulamasında tüm maliyet unsurlarını yansıtan fiyatlama politikasının zorunlu kılındığı ve su kalitesi ve ekolojik denge ile ilgili sıkı düzenlemelerin var olduğu görülmektedir. Anılan düzenlemelere uyum yüksek bir yatırım maliyetini beraberinde getirmektedir. Söz konusu yatırım yükünün yukarıda ifade edilen ve Türkiye için geçerli olan yıllık yatırım tutarını aşması muhtemeldir. Nitekim İngiltere'de sektörün özelleştirilmesinin gerekçelerinden biri de söz konusu uyumun gerçekleştirilebilmesidir. Nitekim bu konuda bir hayli yol katedilmiştir.

Serbestleşme uygulamalarına ilişkin ampirik çalışmaların değerlendirildiği bölümde, genel olarak serbestleşmenin iktisadi etkinliği artırdığı vurgulanmıştı. Bununla birlikte Fransa örneğinin yanısıra, özellikle Dünya Bankası tarafından desteklenen bazı Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde

görülen ve toplumsal refah bakımından olumsuz sonuçlar doğuran örnekler de mevcuttur (Wood 2004, 25).

Serbestleşme uygulamalarında ortaya çıkan olumsuzlukların ise genel olarak, yanlış yöntem seçimi, serbestleşme sonrasında teşebbüslere getirilen koşul ve yükümlülüklerin değiştirilmesi, rekabetçi yapının tesis edilememesi ve regülasyon sisteminin kurulamaması nedenlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Bu noktadan hareketle yukarıda özetlenen sorunların çözümü için serbestleşmenin en uygun yöntemle gerçekleştirilmesi ve mümkün olduğu ölçüde rekabetçi bir pazar yapısının çatılmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Özellikle küresel şebeke suyu hizmetleri pazarında sınırlı sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği, bunlardan ikisinin baskın rol oynadığı, söz konusu teşebbüsler arasında sıkı işbirliği bulunduğu dikkate alındığında, gerek serbestleşme öncesinde hazırlık aşamasında, gerekse serbestleşme sonrasında rekabet politikası araçlarının taşıdığı önem ortaya çıkmaktadır.

Serbestleşme noktasında Türkiye için önerilebilecek iki temel yöntemin mevcut olduğu görülmektedir. Bunlar mülkiyetin özelleştirilmesi ve hizmet yükümlülüğünün sözleşmeyle devridir. İngiltere uygulaması birinci yöntemi, Fransa ve ABD uygulamaları ise ikinci yöntemi örneklemektedir.

Mülkiyetin özelleştirilmesi yönteminin uygulanmasında bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Öncelikle şebeke suyu hizmetleri parçalı bir yapı göstermektedir. Bir diğer ifadeyle birbirinden bağımsız çok sayıda su ve atıksu şebekesi mevcuttur. Bunların herbiri, dağıtım noktasında bölgesel bir tekele işaret etmektedir. İngiltere örneğinde havza bazlı özelleştirme yöntemi uygulanmıştır. Söz konusu yöntemin Türkiye’de uygulanabilirliği konusu, teknik bir konudur ve bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır.

Mülkiyetin özelleştirilmesi noktasında regülasyon konusu önem kazanmaktadır. İktisadi regülasyon, sosyal regülasyon ve minimum hizmet yükümlülüğü arasındaki dengeyi kurmak güçtür. Türkiye’de altyapı sektörlerine yönelik regülasyon anlayışının yerleşmekte olduğu gözlenirse de, İngiltere benzeri teknik kapasitesi yüksek bir idari yapılanmayı oturtmak güçtür. Öte yandan sektörde, özellikle pazarda rekabeti tesis etmek için şebekeye erişimin sağlanması noktasında sorunlar yaşanmaktadır. Nitekim Türkiye’de telekomünikasyon sektöründe şebekeye giriş konusundaki anlaşmazlıklar sektörel düzenleyicinin varlığına karşın çözümlenebilmiş değildir.

Türkiye’de suya ilişkin mevzuat, suların mülkiyetinin kamu tekelinde bulunduğunu vaazetmekte, hizmet yükümlülüğünü ise belediyelere vermektedir. İlgili mevzuatta yakın tarihte değişikliğe gidilmesi, kamu otoritesinin mülkiyetin özelleştirilmesi seçeneğine sıcak bakmadığını göstermektedir. Öte yandan söz konusu mevzuat, hizmet yükümlülüğünün sözleşme ile devredilebileceğine hükmetmektedir.²⁵

Serbestleşme uygulamaları kapsamında ikinci yöntem hizmet yükümlülüğünün sözleşme yoluyla devridir. Bilindiği gibi sözleşmeler genel olarak imtiyaz, hizmet ve YİD modelleri şeklinde tasarlanmaktadır. Bu tip sözleşmeler çerçevesinde teşebbüsler belirli bir süre için hizmeti münhasıran sağlama imtiyazını elde etmekte, ancak altyapının mülkiyeti kamuda kalmaktadır.

Bölüm IV’de ifade edildiği üzere, şebeke suyu sektöründe ölçümleme, faturalandırma, bakım onarım gibi perakende hizmetleri sözleşme ile devredilmeye elverişlidir. Zira perakende hizmetlerin sabit maliyetleri görece düşük, ölçek ekonomileri sınırlıdır. Nitekim ülkemizde de bu tür hizmetlerin devrine ilişkin çok sayıda örnek bulunmaktadır. Ancak sorunlu olan alan, dağıtım gibi doğal tekel niteliği taşıyan hizmetlerin devridir. Nitekim Bölüm IV’de yer verilen çok sayıda ülke örneği, sözleşme ile ortaya çıkan sorunlara işaret etmektedir.

Türkiye’de hizmetin sözleşme yoluyla devrine ilişkin ayrıntılı bir biçimde incelenen İzmit ve Antalya örnekleri neticesinde ortaya çıkan olumsuz tablo nedeniyle kamuoyunun sözleşme yöntemine olumsuz yaklaşması muhtemeldir. Öte yandan elektrik sektörü kapsamında akdedilen ve kamuyu önemli zarara uğrattığı iddia edilen, bu nedenle Enerji Bakanlığı tarafından yeniden ele alınmak istenen tahkim koşullu sözleşmeler de, yine bu yöntem konusunda çekinceler yaratmaktadır.

Ancak, çalışmanın çeşitli bölümlerine ifade edildiği üzere, bu yöntem iyi uygulandığı halde, ABD örneğinde olduğu gibi olumlu sonuçlar vermektedir. Bu noktada önem taşıyan husus, pazar için rekabet koşullarının yaratılması, sözleşmenin iyi dizayn edilmesi ve yerel yönetimlerin sözleşme öncesi ve sonrasında süreci etkin bir biçimde yönetebilmesidir. Sistemin etkili bir biçimde uygulanması sayıları binleri bulan yerel yönetim birimlerine, koşullarına uygun sözleşmeler akdetme olanağı sağlayacaktır.

²⁵ Bkz. Belediye Kanunu (4759 sayılı Kanun, RG: 22.06.1945, 6039); Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No 2560, RG: 23.11.1981, 17523)

Bu modelde regülasyon, bir BİO tarafından ya da sözleşme ile yapılabilir. Regülasyonun sözleşme ile yapılması bazı sorunlar yaratabilmektedir. Zira şebeke suyu sektöründe az sayıda çokuluslu teşebbüs faaliyet göstermektedir. Söz konusu teşebbüsler bu alanda yetkinleşmiştir. Bunların karşısında genellikle bu alanda yetişmiş elemanlardan yoksun bulunan yerel yönetimler, dışarıdan danışmanlık hizmeti sağlamadığı sürece çıkarlarını koruyamayacak, bu durumda tüketicilerin katlanmak zorunda kalacakları maliyetler artabilecektir.

Anılan sorunun ortadan kaldırılması için çeşitli çözüm yolları üretilebilir. Bunlardan biri regülasyonun İngiltere örneğinde olduğu gibi bir BİO tarafından gerçekleştirilmesidir. Ancak bu durumda sözleşme yönteminin sağladığı esneklik bir ölçüde sınırlandırılmış olacaktır. Diğer yandan sözleşme hükümleri ile regülasyon otoritesinin uygulamalarının çatışması muhtemeldir. Bu olasılık yatırım ortamını olumsuz etkileyebilecektir.

Bu konuyla ilgili bir diğer çözüm yolu, DSİ ve İller Bankası'nın kurumsal yönden güçlendirilmesi ve yerel yönetimlere sözleşmenin dizaynı ve uygulanması noktasında danışmanlık hizmeti vermelerinin sağlanmasıdır. Nitekim bu husus, DPT (2000, 6) tarafından da dile getirilmektedir. Buna koşut olarak yerel yönetimlerin dışarıdan danışmanlık hizmeti satın almaları seçeneği, çokuluslu teşebbüsler karşısında ellerini güçlendirecektir. Zira pazar için rekabetin tesisi ve sözleşme dizaynı, yerel yönetimlerin kendi imkânları ile üstesinden gelemeyecekleri ölçüde teknik ve karmaşık konulardır.

Yukarıda ifade edildiği gibi, Türk hukuk sisteminde gerçekleştirilen değişiklik ve düzenlemeler çerçevesinde, doğal tekel niteliği taşıyan altyapı hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleriyle gördürülmesi mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla bu tür sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi kapsamından çıkarılmasıyla kamu otoritesinin üstünlükleri ortadan kalkmış, kamu ve özel teşebbüs, sözleşmenin eşit tarafları haline gelmiştir. Ancak söz konusu hizmetlerin doğal tekel niteliği taşıması nedeniyle, bazı önlemlerin hayata geçirilmesi kaçınılmazdır. Emek (2000, 85) tarafından vurgulandığı gibi, söz konusu anayasal ve yasal değişiklikler yatırım ortamının geliştirilmesi bakımından yerinde olmakla birlikte, pazar için rekabeti tesis eden ihale mekanizmasının kurulması ve söz konusu hizmetleri sunan özel teşebbüsün rekabet otoritesi ya da sektöre özgü regülasyon otoritesi tarafından denetlenmesi elzemdir.

Çalışmanın birçok yerinde ifade edildiği üzere, serbestleşmeden elde edil-

mesi beklenen faydalara ulaşabilmek için şebeke suyu sektörünün alt bölümlerinde mümkün olduğu ölçüde rekabetin tesisi ve korunması gerekmektedir. Rekabet Kurumu, rekabet politikasını etkin bir biçimde uygulayabilecek yetkinliğe sahiptir. Kurumun, şebeke suyu sektörüne yönelik kararları da dikkate alındığında, sektöre yönelik serbestleşme girişimleri çerçevesinde gerek danışmanlık, gerekse rekabet kurallarının uygulanmasında etkin bir rol oynayabileceği savlanabilir.

Serbestleşme yönteminin başarısı, bir ölçüde de sektöre yönelik etkin bir su kaynakları yönetimi politikasının hayata geçirilmesine bağlıdır. DPT (2000, 3-11)'nin konuya ilişkin çalışması mevcut su kaynakları yönetiminde ciddi sorunlar bulunduğunu serimlemektedir. Aynı çalışmada söz konusu sorunlara yönelik çözüm önerileri de dile getirilmektedir. Bunlar arasında, çalışmanın konusu bakımından önem taşıyan öneriler; suyun bir ekonomik mal gibi fiyatlandırılması, piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması, YİD tipi sözleşmelerin, söz konusu hizmetlerin devrini kolaylaştıracak biçimde yeniden düzenlenmesi, finansman ve diğer teknik konularda İller Bankası ve DSİ tarafından danışmanlık hizmeti sunulmasının sağlanması, kayıp-kaçak oranının azaltılması olarak sıralanmaktadır.

Özetle, yukarıda yer verilen bilgiler ışığında serbestleşmeden elde edilmesi umulan faydaların sağlanabilmesi için; sektörün sorunlarını dikkate alan tutarlı ve bütüncül bir su kaynakları yönetimi politikasının ilgili kurumların eşgüdümünde uygulamaya konması, mevcut mevzuata uyum ve yukarıda sıralanan diğer nedenler bakımından en uygun yöntem olan sözleşme modelinin tercih edilmesi, anılan yöntemin uygulanması noktasında ya bağımsız bir regülasyon otoritesinin teşekkül ettirilmesi ya da sözleşme öncesi ve sonrasında yerel yönetimlerin DSİ, İller Bankası ve konuyla ilgili danışmanlık hizmeti sunan kaynaklardan teknik destek almasının olanaklı kılınması, serbestleştirme aşamasında olanaklı olduğu ölçüde yapısal ayrıştırmaya gidilerek mümkün olan tüm pazarların rekabete açılması, sözleşme ile ilgili süreçlere Rekabet Kurumunun dahil edilmesi, sözleşme sonrasında ise yine Rekabet Kurumunun piyasayı yakından takip etmesinin sağlanması gerekmektedir.

SONUÇ

Şebeke suyu hizmeti, birbirini takip eden, kullanıma sunulacak suyun çıkarılması, depolanması, çeşitli işlemlerden geçirilmesi, dağıtımı, atıksuyun toplanması, atıksuyun işlenmesi ve doğaya geri kazandırma aşamalarını ihtiva etmektedir. Bu yönüyle şebeke suyu sektörü dikey bütünleşmenin hâkim olduğu bir sektör hüviyetindedir. Söz konusu hizmetin temel iktisadi özellikleri; önemli ölçüde ekonomik dışsallık bulunması, batık maliyetlerin ve taşıma maliyetlerinin görece yüksek olması ve kullanma suyunun dağıtımı ve atıksuyun toplanması bölümlerinin doğal tekellilik göstermesi olarak sıralanabilir.

Suyun insan yaşamı için zorunlu bir tüketim malı olması ve atıksu hizmetleri ile birlikte insan sağlığı ile doğrudan ilişkisi bulunması nedeniyle, anılan hizmetler büyük ölçüde kamu otoritesi tarafından sunulmuş, bu nedenle şebeke suyu hizmetlerinin yukarıda sıralanan iktisadi özellikleri sorun yaratmamıştır. Ancak özellikle son yıllarda ortaya çıkan serbestleşme eğilimi ile birlikte regülasyon ve rekabet konuları önplana çıkmıştır.

Şebeke suyu sektöründe serbestleşme eğilimi çeşitli nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bunlar; nüfus artışı, şehirleşme ve iklim değişikliklerine koşut olarak büyüyen talep, su kaynaklarının kirletilmesi, su kaynaklarının iyi yönetilememesi, su ve atıksu hizmetlerinin sağlık üzerinde olumsuz etkiler yaratması ve giderek artan yatırım gereksiniminin finansmanı soru-

nu olarak sıralanmaktadır. Öte yandan BM, OECD ve Dünya Bankası, su ile ilgili sorunlara dikkat çekmekte ve OECD ile Dünya Bankası doğrudan BM ise dolaylı olarak anılan sorunların çözümünde özel sektör katılımının önemini vurgulamaktadır.

Serbestleşme, iki temel yöntem vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Bunlar hizmet yükümlülüğünün imtiyaz, YİD, yönetim, kiralama gibi çeşitli tip sözleşmelerle özel teşebbüslere devredilmesi ve mülkiyetin özelleştirilmesidir. Fransa ve ABD uygulamaları birinci yöntemi, İngiltere uygulaması ise ikinci yöntemi örneklemektedir.

Söz konusu uygulamaların sonuçlarına bakıldığında, Fransa'da serbestleşme sonucunda maliyetlerin düşmediği, diğer altyapı hizmetlerinin aksine tüketicilerin serbestleşmeden olumsuz etkilendiği görülmektedir. Anılan sonuçlar, büyük ölçüde, kamu müdahaleleri, politik baskı ve yoğun sübvansiyonlar nedeniyle piyasa mekanizmasının tıkanmasından kaynaklanmaktadır.

Buna karşın sözleşme yöntemi ile ABD'de başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bu yöntem çerçevesinde önemli miktarda özel sektör yatırımı elde edilmiş, işletmelerin etkinlik düzeyi artmış, kalite standartları yükselmiş ve fiyatlar baskılanmıştır.

İngiltere'de ise özelleştirme sonucunda fiyat, istihdam ve kâr oranı değişkenleri bakımından ortaya çıkan sonuçlarla ilgili tartışmalar sürmektedir. Nitekim bazı kaynaklarda özelleştirme sonrasında on yıl içinde fiyatların %33-75 arasında artması eleştirilmekle birlikte karşı görüşü savunan kaynaklarda, özelleştirme öncesindeki on yıllık dönemde ortalama fiyatlarda daha yüksek bir artışın gerçekleştiği, öte yandan özelleştirme sonrası dönemde, çevre standartları, su kirliliği ve su kalitesi konularında son derece olumlu gelişmeler sağlandığı ve AB standartlarına ulaşıldığı ifade edilmektedir.

Konu ile ilgili ampirik çalışmaların sonuçlarının değerlendirildiği bazı çalışmalarda ise serbestleştirilen bölgelerde etkinlik düzeyinde düşük oranlı da olsa bir artış görüldüğü ancak serbestleşmeden beklenen faydaların elde edilmesinin esas olarak mümkün olduğu ölçüde rekabetin tesisive regülasyon sisteminin kurulması ile gerçekleşebileceği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla şebeke suyu sektöründe, önemli olan konu, hizmetin kamu ya da özel sektör tarafından sunulmasından çok, rekabetçi bir piyasa yapısının teşekkül ettirilmesidir.

Çalışma boyunca ifade edildiği üzere, şebeke suyu hizmetleri doğal tekel niteliği taşımaktadır. Anılan hizmetlerin doğal tekel niteliği ile birlikte kamu otoritelerinin çeşitli nedenlerle sübvansiyonlu düşük fiyat uygulamalarını tercih etmesi sektörde rekabetçi piyasa yapısının tesis edilmesini engellemiştir. Hal böyleyken, özellikle son yıllarda su sektörünün bazı alt bölümlerinde rekabetçi bir yapının çatılabileceği, böylece etkinliğin artırılabilirliği ileri sürülmektedir. Söz konusu hizmetlerin serbestleştirilmesi ile birlikte maliyetleri yansıtan fiyatlandırma politikalarının yaygınlaşması ve bir dizi talep ve arz yanlı politikanın uygulamaya konması rekabetçi piyasa sisteminin hâkim kılınmasını kolaylaştıracaktır.

Su sektöründe temel rekabet alanlarını pazar için rekabet ve pazarda rekabet olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Pazar için rekabet, teşebbüslerin su sektörünün herhangi bir kısmı ile ilgili hizmetin yüklenilmesi hakkını elde edebilmek amacıyla rekabet etmelerini ifade etmektedir. Söz konusu hakkın devri, münhasırlık koşuluna bağlı olabilmekte, süresi ise sözleşmenin niteliğine göre değişmektedir. Pazarda rekabet ise, sektörün rekabete açılacak bölümlerinin serbestleştirilmesi suretiyle teşebbüslerin birbirleriyle rekabet etmesinin sağlanmasını ifade etmektedir.

Sektörde gerek pazarda rekabet, gerekse pazar için rekabetin tesis edilebileceği toptan ürün pazarı, perakende pazarı, suyun çıkarılması, bakım-onarım ve faturalandırma gibi çok sayıda alt bölüm mevcuttur. Bu pazarların rekabete açılması mümkündür. Buna karşın dağıtım pazarı, doğal tekel niteliği göstermektedir. Bu niteliği nedeniyle rekabete açık bir pazar karakteri taşımamaktadır. Sunuma açılmakta olan alanlarda ise pazar için rekabet söz konusudur. Öte yandan teknolojik gelişmeler sonucunda ya da coğrafi konumun müsait olması durumunda birden fazla şebekenin aynı pazarda faaliyet göstermesi mümkün olabilir. Dağıtım pazarında rekabeti mümkün kılacak yöntem, şebekenin rakiplerin kullanımına açılması, yani, ortak kullanımın mümkün kılınmasıdır.

Ortak kullanım, dağıtım altyapısına üçüncü tarafın girişine olanak sağlamak suretiyle tüketicilerin farklı sağlayıcılardan ürün temin edebilmesi olarak tanımlanabilir. Dağıtım pazarında rekabet, teşebbüslerin maliyetlerinin farklılaşması ile ortaya çıkmaktadır. Su sektöründe taşıma maliyeti, toplam maliyetin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Bu nedenle

dağıtım sektöründe rekabeti belirleyen temel unsurun taşıma maliyeti, bir diğer deyişle kaynağın tüketicilere uzaklığı olduğu ileri sürülebilir. Bu noktadan hareketle pazarda faaliyet göstermekte olan teşebbüslerin, ortak kullanım vasıtasıyla pazara giren teşebbüslere oranla ciddi bir maliyet avantajına sahip olduğunu savlamak mümkündür. Özellikle üçüncü tarafın su kaynağı tüketicilerden uzaklaştıkça anılan maliyet avantajı mutlak üstünlük sağlayabilecektir.

Öte yandan üçüncü tarafın anılan maliyet dezavantajını suyun çıkarılması ve işleme aşamalarında, özellikle ikincisinde, yeni teknolojileri kullanmak suretiyle bir ölçüde ödünlemesi mümkün olabilecektir. Bunun mümkün olmadığı, yani mevcut sağlayıcının mutlak üstünlüğe sahip olduğu durumda, su çıkarma hakkının tanınması ve anılan hakkın ticarileştirilmesi yoluyla anılan sağlayıcı üzerinde rekabetçi baskı yaratılmalıdır.

Su sektöründe rekabet ihlalleri kamu otoritesinin tasarruflarından kaynaklanan ihlaller ve teşebbüs davranışlarından kaynaklanan ihlaller olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Kamu tasarruflarından kaynaklanan ihlaller; devlet yardımları, uzun vadeli imtiyaz sözleşmeleri ve şeffaf olmayan ihaleler yoluyla gerçekleşmektedir. Teşebbüslerden kaynaklanan ihlaller ise; anlaşma ya da uyumlu eylem davranışı sergilemek veya hâkim durumun kötüye kullanılması yoluyla gerçekleşmektedir.

Öte yandan küresel şebeke suyu sektörünün mevcut yapısı da rekabet kurallarının uygulanması konusundaki hassasiyeti arttırmaktadır. Zira küresel şebeke suyu pazarı oligopol nitelik göstermektedir. Bu pazarda Fransa kökenli iki önemli aktör; Vivendi Universal ve Suez Lyonnaise des Eaux önplana çıkmaktadır. Bunların dışında Thames Water ve American Water Works'u bünyesine katarak üçüncü sıraya yerleşen RWE de anılan teşebbüslerin en güçlü rakibi konumundadır. Söz konusu üç teşebbüsün dışında küresel güç sayılabilecek yedi-sekiz oyuncunun ağırlığı hissedilmektedir. Üstelik anılan teşebbüsler yerel pazarlarda sıklıkla işbirliğine gitmektedir.

Şebeke suyu sektörünün dağıtım gibi doğal tekel niteliği gösteren bölümlerinde, rekabetin tesisi mümkün olamayacağından, iktisadi regülasyon seçeneği gündeme gelmektedir. Şebeke suyu sektörünün regülasyonunda genel olarak üç temel yöntem mevcuttur. Birinci yöntemde çerçevesinde regülasyon otoritesi performans standartlarını, regülasyon koşulları ve yükümlülüklerini ve fiyat ve tarife düzeyini önceden belirlemekte, regülasyonun ayrıntıları ise uygulamada ortaya çıkmaktadır. Bu noktada perfor-

mans standartlarına örnek olarak, acil durumlar için ortalama tamir zamanı, regülasyon koşul ve yükümlülüklerine örnek olarak enaz yatırım miktarı değişkenleri verilebilir.

Diğer iki yöntem, hizmet imtiyazının yerel yönetimler ve teşebbüsler arasında akdedilen sözleşmeler ile devredilmesi halinde uygulanmaktadır. İkinci yöntem hizmet sağlama hakkını bir özel teşebbüsün elde etmesi, üçüncü yöntem ise anılan teşebbüsün yerel otorite tarafından kontrol edilmesi durumunda tercih edilmektedir. Her iki yöntem bağlamında performans standartları ve diğer koşul ve yükümlülüklerle ilişkin çerçeve, hizmet sözleşmesi hükümleriyle çizilmektedir. Ancak hizmet yükümlülüğünün sözleşme ile devredilmesi durumunda da regülasyon otoritesi seçeneği kullanılabilir. Bu halde regülasyon otoritesinin hareket alanı daralmaktadır.

İki ve üçüncü yöntemin uygulandığı ülkelerde regülasyon otoritesi mevcut ise, fiyat ve tarife tespiti sözleşme hükümleriyle düzenlenmemelidir. Zira tarife ve fiyat tespiti son derece karmaşık ve teknik bir konudur. İktisadi regülasyondan beklenen amaçları gerçekleştirmek için ayrıntılı kural koymak olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bununla birlikte maliyet ve getirilerin hesabına yönelik genel kuralların belirlenmesi yerinde olacaktır.

Sözleşme hükümleri ile regülasyon yerine, regülasyon işlevinin kurumsallaştırılması, bir başka ifadeyle uzmanlaşmış bir idari otorite eliyle yürütülmesi daha etkin sonuçlar verebilecektir. Yatırım süresi ve kalite ölçütleri, tarife mekanizması, sözleşmenin feshi halinde bilanço varlıklarının değerlendirilmesi gibi unsurları kapsayan proje riskinin yönetilmesi uzmanlık gerektiren konulardır. Öte yandan regülasyon otoritesinin bağımsız idari otorite niteliği taşıması etkinliği artıran bir etmen olarak görülmektedir. Nitekim gelişmiş ülkelerde şebeke endüstrilerinin regülasyonu büyük ölçüde BİO'lar eliyle yürütülmektedir.

Türkiye'de 2025 yılı itibariyle kişi başına düşen kullanılabilir su miktarının, 1300 metreküp seviyesine düşeceği öngörülmektedir. Bu rakam mevcut kaynakların 2025 yılına kadar tahrip edilmeden aktarılması varsayımı ile hesaplanmıştır. Kıtalar ölçeğinde ortalama rakamlara bakıldığında Türkiye'nin, sanılanın aksine su zengini bir ülke olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim kişi başına düşen yıllık kaynak miktarı; Amerika'da 24 000, Asya'da 9300, Avrupa'da 5000 ve Afrika'da 3400 metreküp seviyesindedir.

Türkiye'nin gelecek nesillere sağlıklı ve yeterli miktarda su potansiyeli bi-

rakabilmesi, mevcut kaynakların akılcı kullanımını gerektirmektedir. Bunun için 2030 yılına kadar yapılması gereken yatırım miktarının yaklaşık 73.5 milyar ABD Doları seviyesinde olacağı tahmin edilmektedir. Bu noktadan hareketle, su yönetimi politikasının gözden geçirilmesi ve politika seçeneklerinin tartışmaya açılması gerekmektedir. Bununla birlikte kamunun yukarıda ifade edilen büyüklükteki yatırımları öz kaynaklarıyla karşılaması zordur. Bu nedenle, dünyadaki genel eğilime koşut olarak anılan hizmetlerin sunulmasında özel sektör katılımının sağlanması, etkin ve etkili düzenleme koşulları altında, makul bir seçenek olarak görülebilir.

Nitekim serbestleşme yolunda atılmış bazı adımlar da bulunmaktadır. İzmit ve Antalya su temin projeleri büyük ölçekte serbestleşme girişimlerini örneklemektedir. Bu projelerden Antalya'da enflasyondan arındırılmış görece fiyat hareketleri incelendiğinde, serbestleşme sonrasında su fiyatlarının görece yüksek bir artış eğilimi izlediği görülmektedir. Hizmetin tekrar yerel kamu otoritesi tarafından görülmeye başlanmasıyla geçmiş döneme yönelik kamuoyu tepkileri de hesaba katılarak, fiyat artış oranlarında gerileme süreci başlamıştır.

Bununla birlikte su ve atıksu hizmet kalitesine yönelik herhangi bir çalışma bulunmaması nedeniyle mevcut verilerle serbestleşme sonrası hizmet kalitesine yönelik herhangi bir değerlendirme ortaya koymak mümkün görülmemektedir. Ancak su kaybı oranındaki değişikliklerin hizmet kalitesi için bir gösterge kabul edildiğinde, olumlu bir tablonun ortaya çıktığını ileri sürmek güçtür. Nitekim Antalya'da su kaybı oranı 2001 yılı itibarıyla Türkiye ortalamasının yaklaşık 13 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Yıllar içinde gelişime bakıldığında, söz konusu oranın; 1996 yılında %40,28, 1997 yılında %39,64 seviyesinde iken, 1998 yılında bir sıçrama yaparak %65,20'ye çıkmış ve serbestleşme dönemi boyunca, yani 2002 yılına kadar %65 civarında seyrettiği görülmektedir.

İzmit Su Projesi ise sağlam bir hukuki zemine oturmayan ve iyi bir biçimde tasarlanamamış, bu nedenle ekonomik etkinsizliğe yol açmış ve kamuya büyük bir finansman yükü getirmiş bir serbestleşme örneği taşımaktadır. Söz konusu projenin bitim tarihi itibarıyla Hazineye yaklaşık 2.2 milyar ABD Doları tutarında bir fatura çıkaracağı tahmin edilmektedir.

Projenin hayata geçirilmesi sonucunda hizmet kalitesinin yükseldiğini ileri sürmek için yeterli veri bulunmamaktadır. Nitekim konuya ilişkin Sayıştay Raporu'nda; projenin esas olarak; İzmit ve civar belediyelerde yer-

leşik nüfusun ihtiyacının giderilmesi ve aynı bölgede kurulu sanayi tesislerine üretimlerinde kullanacakları endüstriyel su temini olmak üzere iki amaca odaklandığı, bunlardan birinci amacın gerçekleştirildiği ancak sanayi tesislerine verilmesi planlanan endüstriyel su teminine yönelik herhangi bir yatırım yapılmadığı ifade edilmektedir.

Bununla birlikte 2001 yılı itibariyle İzmit’de su kayıp oranının %78 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yıllar itibariyle bakıldığında 1996 ve 1997 yıllarında %30 seviyelerinde gerçekleşen kayıp oranı 1998 yılında %23’e gerilemiş, hizmet yükümlülüğünün özel sektöre devredildiği 1999 yılında sıçrama göstererek %72’lere ulaşmış, 2000 yılında bir miktar azalma kaydederek %64’lere gerilemiş, 2001 yılında ise yine anlamlı bir artış oranı ile %78’lere tırmanmıştır. Söz konusu rakamın Türkiye ortalamasının yaklaşık 30 puan üzerinde gerçekleşmesi, serbestleşme sonrasında hizmet kalitesi ile ilgili çekinceleri beraberinde getirmektedir.

Söz konusu girişimlerin başarılı sonuçlar vermemesinin, gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin hayata geçirilmemesi ve konuya ilişkin bütüncül bir kamu politikasının bulunmamasından kaynaklandığını ileri sürmek mümkündür. Serbestleşmenin arzu edilen sonuçları vermesi için; sektörün sorunlarını dikkate alan tutarlı ve bütüncül bir su kaynakları yönetimi politikasının ilgili kurumların eşgüdümünde uygulamaya konması, mevcut mevzuata uyum ve çalışmada aytıntılanırılan diğer nedenler bakımından en uygun yöntem olan sözleşme modelinin tercih edilmesi, anılan yöntemin uygulanması noktasında ya bağımsız bir regülasyon otoritesinin teşekkül ettirilmesi ya da sözleşme öncesi ve sonrasında yerel yönetimlerin DSİ, İller Bankası ve konuyla ilgili danışmanlık hizmeti sunan teşebüslerden teknik destek almasının sağlanması, serbestleştirme aşamasında olanaklı olduğu ölçüde yapısal ayrıştırmaya gidilerek mümkün olan tüm pazarların rekabete açılması, sözleşme ile ilgili süreçlere, Rekabet Kurumunun dahil edilmesi, sözleşme sonrasında ise yine Rekabet Kurumunun piyasayı yakından takip etmesinin sağlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AB (2004 a); “Analyses Legislation and Emerging Regulation at the EU Country Level”, Water Liberalization Scenarios, Energy Environment and Sustainable Development, European Commission Community Reserch Work Package 4
- AB (2003); “Analyses of European Unions Water Supply and Sanitation Markets and Its Possible Evolutions”, Water Liberalization Scenarios, Energy Enviroment and Sustainable Development, European Commission Community Reserch, Final Report for Work Package 1
- AB (2004 b); “Analyses of European Unions Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector”, Water Liberalization Scenarios, Energy Enviroment and Sustainable Development, European Commission Community Reserch, Final Report for Work Package 2
- Aitman D. (2001); “Competition Law Constraints on Access Charge in the England and Wales Industry”, Utilities Policy 10, 129-136
- Armstrong M., Cowan S. ve Wickers R. (1994); *Regulatory Reform: Economic Analyses and British Experience*, The MIT Press Cambridge
- Ardiyok Ş. (2002); *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No: 9, Ankara 2002
- Beecher J.A. (1999); “Privatization, Monopoly and Structural Competition in Water Sector”, Beecher Policy Research Inc.

- Baumol W. J., Panzar J.C. ve Willig R. (1982); *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, HBJ
- BM (2003); “Water For People Water For Life-Executive Summary”, The United Nations World Water Development Report, Unesco-World Water Assesment Programme 2003
- Church J, Ware R (2000); *Industrial Organization, A Stratejik Approach*, McGraw-Hill
- Cowen P. ve Cowen T (2001); “Deregulated Private Water Supply: A Policy Option For Developing Countries”, The Cato Journal Vol 18, No:1
- Çakal R. (1996); “Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon”, DPT Uzmanlık Tezleri Yayın No: 2455, Ankara Temmuz 1996
- Dijk M.P.V. (2003); “Liberalization of Drinking Water in Europe and Developing Countries”
- DİE (2005); “Belediye İçme ve Kullanma Suyu Sonuçları”, Haber Bülteni 29 Haziran 2005, sayı 104
- DPT (2000); “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı İçme Suyu, Kanalizasyon, Arıtma Sistemleri ve Katı Atık Denetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara
- DPT (2001); “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Su Havzaları Kullanımı ve Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara
- Dore M., Kushner J., Zumer K. (2004); “Privatization of Water in the UK and France”, Utilities Policy 12, 41-50
- Emek U. (2000); “Özelleştirme Uygulamalarında Kamu Hizmeti İmtiyaz Devrinden Doğal Tekellerin Düzenlenmesine”, İşletme ve Finans, Nisan 2000
- Emek U. (2002); *Ek Değişiklikler ile YİD, Yİ ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Yayın No 2659, DPT Kasım 2002
- Erol M. (2003); “Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum”, DPT Uzmanlık Tezleri Ekim 2003
- Estache A., Perelman S. ve Trujillo L. (2005); “Infrastructure Performan-

- ce and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Pruductivity Meausure” World Bank Working Paper 3514
- FAO (2003); “Review of Water Resources by Country” Water Reports, Roma
- Finger M. Ve Allouche J. (2002); *Water Privatisation; Transnational Corporations and the Reregulation of Water Industry* Spon Pres London
- Finger M., Allouche J. (2002); The Transformation of the Global Water Sector: The Role of the World Bank and Public Sevice TNCs”, Working Paper de l’Idheap 6/2002
- George, K., C. Joll ve E. Lynk (1991), *Industrial Organization: Competition, Growth and Structural Change*, 4th ed, Routledge.
- Ginneken M., Tyler R., Tagg D. (2004); “Can The Princibles of Franchising Be Used to Improve Water Supply and Sanitation Services? A Preliminary Analyses”, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series No: 2 Jenuary
- Global Management Inc. (2003); “The World’s Water”
- Gökdemir B. (2005); “Şebeke Suyu Sektöründe Serbestleşme ve Rekabet” Rekabet Dergisi Sayı 22, Rekabet Kurumu 2005
- Green J. (2003); “Regulation and the Balancing of Competing Interest in England and Wales”, Water Aid and Tearfund 2003
- Grout P. (2001); “Competition Law in Telecommünication and Its Application For Common Carriage of Water”, utilities Policy 10 (2001) 137-149
- Guislain P. ve Kerf M. (1995); “Concessions: The Way to Privatize Infrastructure Sector Monopolies”, World Bank Public Policy For Private Sector, Note No 59
- Günday M. (2003); “Uluslar arası Tahkim Alanında Türkiye’de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler”, TCMB, Ekonomik İstikrar Büyüme ve Yabancı Sermaye, www.tcmb.gov.tr
- Haarmeyer D., Mody A. (1998); “Competition, Contracting and Regulation in Water Sector”
- Johannesburg Summit (2002); “World Summit on Sustainable Development”, www.johannesburgsummit.org

- Johnson R., MacChormally C. ve Moore A. (2002); “Long Term Contracting For Water and Wastewater Services”, Reason Public Policy Institute
- Kahn A. E. (1998); *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, The MIT Press Cambridge 1998
- Kaserman L, Mayo W 1995; *Government and Business, The Economics of Antitrust and Regulation*
- Kallis G., Butler D. (2001); “The EU Water Framework Directive: Measures and Implications”, *Water Policy* 3 (2001) 125-142
- Karabudak H. B., Müftüoğlu T. (2002); “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi* 2002, sayı 11, Ankara
- Kikeri S., Nellis J. (2002); “Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date”, World Bank Policy research Working Paper No: 2860
- Klein M. (1996); “Economic Regulation of Water Companies”, Policy Research Working Paper, The World Bank Private Sector Development Department, September 1996
- Kraemer A. (1999); “Public and Private Management of Water Services”, *Semena Internacional de Estudos Sobre Gestao de Recursos Hidricos*, April 1999
- Lobina E., Hall D. (2003); “Problems with Water Concession: A Review of Experience”, *Public Services Internationa Research Unit*, June
- Medd W., Fay C. ve Marvin S. (2003); “Comperative Review of Water Sector Restructuring in the EU Accession States”, *Work Package 1, Final Report EU F5 Intermediaries Project*
- Megginson W.L., Netter J. M. (2001); “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”, *Journal of Economic Literature*, June 2001
- Meijerink G., Ruijs A (2003); “Water As an Economic Good – Points of Interest for Policy” LEI, Projectcode 62804
- Nellis J. (2006); “Privatization in Developing Countries: A Summery Assessment”, *Center for Global Development WPN: 87*, March 2006
- OECD (1989); “Water Resources Management: Integrated Policies”,

France 1989

OECD (1997); “OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis”, Paris 1997

OECD (2001); “Environment Strateji For The First Decade of 21st Century” Adobted by Oecd Environment Ministers France 2001

OECD (2002 b); “Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services” France 2002

OECD (2002 c); “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek”, Ankara, Başbakanlık Basımevi.

OECD (2003); “Global Trends in Urban Water Suplly and waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public And Private Sectors”, Ccnm/Env (2000)36/Final

OECD (2004 a); “Competition and Regulation in Water Sector”, Daf-fe/Comp/Wp 2 (2004)1

OECD (2004 b); “Water Pricing Policies in Theory and Practice”, Daf-fe/Comp/Wp 2 (2004)7

OECD (2004 c); “Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector; United States”, DAFFE/COMP/WP2/WD (2004)11

OECD (2004 d); “Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector; United Kingdom”, DAFFE/COMP/WP2/WD (2004)6

OECD (2004 e); “Summary Discusssion of the Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector”, DAF-FE/COMP/WP2/M(2004)/ANN2

OECD (2004 f); “Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector; European Commission”, DAF-FE/COMP/WP2/WD(2004)7

OECD (2004 g); “Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector; Germany”, DAFFE/COMP/WP2/WD(2004)3

OECD (2005); *Competition Law and Policy in Turkey*, Paris 2005

Oder B. (2003); İdare Hukuku II Ders Notları, İstanbul Bilgi Üniversitesi

- Paşaoğlu Ö. (2003); *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet, Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 14, Ankara 2003
- Polaris Institute (2003); "Global Water Grab: How Corporations Are Planning to Take Control of Local Water Services
- Posner R. (1999); *Natural Monopoly and Its Regulation*, Cato Institute, Washington 1999
- Rekabet Kurumu (2001); "Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu", 15-16 Mart 2001, Ankara
- Rekabet Kurumu (2003); "AB'ye Tam Üyelik Sürecinde Rekabet Politikasının Rolü ve Önemi Sempozyumu", 5 Kasım 2003, Ankara
- Seidenstat P. (2003); "Public and Private Competition in Water and Wastewater Industries in the 21. Century"
- Summerton N. (1998); "The British Way in Water", Water Policy 1 (1998), s. 45-65
- Şimşek S. (2005); "Su Sektöründe Reform Hareketleri", Yayınlanmamış Uzmanlık tezi, Rekabet Kurumu, Ankara 2005
- Sayıştay (2002); "Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu", www.sayistay.gov.tr
- Shew W. (2000); "Natural Monopoly and Yardstick Competition", Economic Affairs December 2000 Vol.20
- Summerton N. (1998); "The British Way in Water", Water Policy 1 (1998) 45-65, Oxford Centre For The Environment, Ethics and Society, University of Oxford
- Summit Global Management Inc (2003); "The World's Water", The Economist's 2003 July
- TODAİE (1999a); *Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı*, TODAİE Yayını No: 298, Aralık 1999, Ankara
- TODAİE (1999b); *Su Hizmetleri Yönetimi-Antalya İncelemesi*, TODAİE Yayını No: 299, Aralık 1999, Ankara
- Topçu F. H. (2002); "Suda Neler Oluyor? Çokuluslu Şirketler ve Özelleştirmeler", Emek Araştırma Dergisi 2003/1/(9)
- TÜSİAD (2002); "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması", TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002, İstanbul

- Thanassoulis E. (2000); “The Use of Data Envelopment Analyses in the Regulation of UK Water Utilities: Water Distribution”, *European Journal of Operational Research* 126 (2000) 436-453
- Train K. (1999); *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*, The MIT Pres Cambridge, MA London
- United Nations (2003); “Water For People Water For Life”, *World Development Report Executive Summery*
- Ulusoy A. ve Vural T. (2003); “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, *Türk İdare Dergisi Haziran 2003*
- Yerlikaya K. (2003); “Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Borçlanması”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/5-3.doc>
- Wallstain S. ve Kosec K (2005); “Public or Private Drinking Water”, *Joint Center Working Paper 05-05*
- Waldman D. E., Jensen J.E. (1998); *Industrial Organization Theory and Practice*, Addison-Weslwy, June 1998
- Webb M., Ebrhardt D. (1998); “Improving Water Services Through Competition”, *World Bank Public Policy for the Private Sector*, Note No: 164
- Wood R.S. (2004); “The Privatization of Public Utilities: What Are the Gains? Why the Popular Opposition?” www.therandymon.com/papers/privatization.pdf
- World Bank (2004); “Contracting Out Utility Regulatory Functions”, *final Report*, January 2004,
- WRc ve EU DG4 ve EU DG4 (2002); “Water Sector in European Union”, *Çalışma No: Comp/2002/E 3/SI 2. 334052*
- Vass P. (2002); “The Principles of Beter Regulation-Seperating Roles and Responsibility”, *CRC International Workshop 4-6 September 2002*
- Viscusi W.K., Vernon J.M. Ve Harrington J.E. (2000); *Economics of Regulation and Antitrust*, Third Edition, The MIT Pres Cambridge, MA. London
- Zikos D. ve Getimis P (2003); “Current Status of Water Sector Restructuring in Turkey”, *Semptember 2003*, www.irs-net.de/intermediaries

ÖZET

Gökdemir, Bülent. “Dünya ve Türkiye’de Şebeke Suyu Hizmetlerinde Serbestleşme, Regülasyon ve Rekabet”²⁶, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006

Bu çalışmanın amacı küresel su krizinin çözümüne yönelik olarak birçok ülkede uygulanan serbestleşme yönteminin, şebeke suyu sektörünün özellikleri dikkate alınarak irdelenmesi, söz konusu yöntemin Türkiye bakımından uygulanabilir olup olmadığının ortaya konması ve uygulamanın başarılı olabilmesi için bir dizi politika önerisi sunulmasıdır.

Bu amaçla birinci bölümde şebeke suyu sektörünün temel niteliği olma özelliği taşıyan doğal tekelin teorisi tartışılmıştır. İkinci bölümde şebeke suyu hizmetlerinin yapısı ve özellikleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde serbestleşme yöntemleri ele alınmış, her bir yöntemle ilişkin ülke uygulamaları değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümde bazı alt bölümleri doğal tekel niteliği gösteren şebeke suyu hizmetlerinin ne şekilde rekabete açılabileceği tartışılmış, bu kapsamda pazarda rekabet ve pazar için rekabet kavramları incelenmiştir. Beşinci bölümde şebeke suyu sektöründe iktisadi regülasyon konusu regülasyona tâbi değişkenler bağlamında ele alınmış ve İngiltere’de regülasyon uygulamasına yönelik bir örnek verilmiştir. Türkiye’ye ilişkin son iki bölümde, Türkiye’de şebeke suyu hizmetlerinin yapısı ve özellikleri incelenmiş, serbestleşme uygulamalarına örnek olan Antalya ve İzmit Projeleri değerlendirilmiş ve son olarak verilen bilgiler

²⁶ Bu çalışma Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından; “Şebeke Suyu Hizmetlerinde Serbestleşme Regülasyon ve Rekabet; Türkiye İçin Politika Önerisi” başlığı altında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

ışığında politika önerileri sunulmuőtur.

Çalışmanın sonucunda; Türkiye’de şebeke suyu hizmetlerinin etkin bir biçimde yürütülebilmesi ve geçmiş serbestleşme deneyimlerine ilişkin olumsuz sonuçların tekrarlanmaması için bir dizi adım atılması gerektiği ortaya konmuştur. Bunun için; sektörün sorunlarını dikkate alan tutarlı ve bütüncül bir su kaynakları yönetimi politikasının ilgili kurumların eşgüdümünde uygulamaya konması, mevcut mevzuata uyum ve çalışmada ayrıntılandırılan diğer nedenler bakımından en uygun yöntem olan sözleşme modelinin tercih edilmesi, anılan yöntemin uygulanması noktasında ya bağımsız bir regülasyon otoritesinin teşekkül ettirilmesi ya da sözleşme öncesi ve sonrasında yerel yönetimlerin DSI, İller Bankası ve konuyla ilgili danışmanlık hizmeti sunan teşebüslerden teknik destek alınmasının sağlanması, serbestleştirme aşamasında olanaklı olduğu ölçüde yapısal ayrıştırmaya gidilerek mümkün olan tüm pazarların rekabete açılması, sözleşme ile ilgili süreçlere, Rekabet Kurumunun dahil edilmesi, sözleşme sonrasında ise yine Rekabet Kurumunun piyasayı yakından takip etmesinin sağlanması gerekliliği ileri sürülmüştür.

Anahtar Sözcükler

Şebeke Suyu, Su Kaynakları Yönetimi, Doğal Tekel, Serbestleőtme, Özel-leőtirme, Regülasyon, Rekabet.

ABSTRACT

Gökdemir Bülent. “Liberalization Regulation and Competition in the Water Sector; Master’s Thesis, Ankara, 2006

The aim of this study is to analyze the liberalization method used in many countries by taking into consideration the characteristics of the water network service concerning global water crisis, to put forward whether such liberalization method is workable in Turkey and to suggest a series of policy proposals for it to be successful.

Within this regard, Part 1 discusses the natural monopoly theory which constitutes the basis of the water network sector. Part 2 examines the structure and the characteristics of the water network services. Part 3 deals with the liberalization methods and evaluates the country practices. Part 4 discusses how to open up the water network services, some parts of which carry the characteristics of a natural monopoly, to competition. In addition, terms such as “competition in the market” and “competition for the market” are analyzed within this regard. Part 5 studies the economic regulation in the water network sector within the framework of variables connected to regulation and provides an example from England. With a special focus on Turkey, last two parts of this study evaluate the structure and the characteristics of water network services in Turkey, examine Antalya and İzmir Projects as case studies, and put forward policy suggestions based on the provided information.

This study reveals that there is room for improvement in Turkey in order to carry out water network services effectively and to prevent negative consequences experienced in the past during the liberalization attempts.

Therefore, this study brings forward the following:

A consistent and integral water resources management policy which takes into account the problems of the sector should be put into practice along with the coordination of the relevant institutions,

Being the most appropriate model under the current legislation in force and due to other reasons mentioned in this study, “contract method” should be preferred,

For the implementation of the aforementioned method either the establishment of an autonomous regulatory body or the provision of technical support for the domestic administration from the relevant parties such as DSİ, İller Bank and others before or after the contract should be supplied

Opening those markets into competition to the extent possible via structural differentiation during the liberalization process,

Participation of the Competition Authority concerning the contract process, and the necessity to ensure the follow-up the markets by the Competition Authority closely following the signing of the contract.

Key Words

Water Network, Water Resources Management, Natural Monopoly, Liberalization, Privatization, Regulation, Competition

