

Bedia Sanem ŞİMŞEK

## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

SUNUŞ.....	
KISALTMALAR.....	
GİRİŞ.....	

### Bölüm 1 SU ENDÜSTRİSİ

1.1. GENEL OLARAK.....	
1.2. SU ENDÜSTRİSİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	
1.2.1. Su Endüstrisinin Teknik Özellikleri.....	
1.2.2. Talep ve Arzın Nitelikleri.....	
1.2.3. Doğal Tekel Niteliği.....	
1.2.4. Dışsallıklar.....	
1.3. TARTIŞMALARIN ODAK NOKTASI: KAMU MALİ SORUNU.....	
1.3.1. Ekonomik Teoride Kamu Mallarının Temel Kriterleri.....	
1.3.2. Teoriye Yöneltilen Temel Eleştiriler: Malların Sınıflandırılması.....	
1.3.3. Teorinin Pratiğe Yansımaları: Suyun Niteliği.....	

### Bölüm 2 SU SEKTÖRÜNÜN DEĞİŞEN YAPISI ve ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

2.1. SEKTÖRDE REFORM İHTİYACININ NEDENLERİ.....	
2.2. ULUSLARARASI POLİTİKALAR ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ-SEKTÖRÜN DEĞİŞEN YAPISI.....	
2.2.1. DB ve “Strateji”.....	
2.2.2. OECD.....	
2.3. SU SEKTÖRÜNDE ÖSK YÖNTEMLERİ ve ETKİLERİ.....	
2.3.1. ÖSK Yöntemleri.....	
2.3.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde ÖSK.....	
2.3.2.1. Örnek Ülke Uygulamaları.....	
2.3.2.1.1. Arjantin-Buenos Aires.....	
2.3.2.1.2. Türkiye-Antalya.....	
2.3.3. ÖSK ve Temel Sorunlar.....	

**Bölüm 3**  
**SU SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON**

- 3.1. GENEL OLARAK.....
- 3.2. SU SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON POLİTİKASININ  
TEMEL KONULARI.....
- 3.2.1. Dikey Yapı.....
- 3.2.2. Fiyat Kontrolü.....
- 3.2.3. Göreli Rekabet (*Yardstick Competition*).....
- 3.2.4. Evrensel Hizmet.....
- 3.2.5. Ölçüm.....
- 3.3. DÜZENLEYİCİ KAPASİTE ve DÜZENLEME RİSKİ.....

**Bölüm 4**  
**SU SEKTÖRÜNDE REKABET OLANAKLARI**

- 4.1. REKABETİ TESİSE YÖNELİK UYGULAMALAR.....
- 4.2. PAZAR İÇİN REKABET-FRANCHISING.....
- 4.3. PAZAR İÇİNDE REKABET.....
- 4.3.1. Şebekeye Erişim-*Common Carriage*.....
- 4.3.2. Büyük Kullanıcılar İçin Rekabet.....
- 4.3.3. Perakende Seviyesinde Rekabet.....

**Bölüm 5**  
**SU SEKTÖRÜNDE İKİ TEMEL MODEL İŞİĞİNDA  
REGÜLASYON ve REKABET**

- 5.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN SU SEKTÖRÜNE YAKLAŞIMI.....
- 5.2. İNGİLTERE MODELİ.....
- 5.3. FRANSA MODELİ.....
- 5.4. İNGİLTERE ve FRANSA MODELLERİNİN  
KARŞILAŞTIRILMASI.....

- SONUÇ**.....
- ABSTRACT**.....
- KAYNAKÇA**.....

## SUNUŞ

Üretimde verimlilik ve teknik gelişmeyi teşvik ederek piyasalarda etkinliği arttıran rekabet süreci, ekonomik gelişmenin en önemli unsurlarından biridir. Rekabet Hukuku ise sağlıklı bir rekabet ortamının oluşumunu temin ederek toplumsal refah artışına katkıda bulunmaktadır. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile kendisine rekabet ortamının sağlanması ve korunması görevi verilen Rekabet Kurumu, kuruluşundan bu yana üstlendiği önemli sorumluluğun bilinciyle görevlerini yerine getirmektedir.

Rekabet sürecini sağlama ve koruma amacıyla yürütülen incelemelerin yanı sıra, Rekabet Kurumu'nun üzerinde önemle durduğu bir diğer görevi, Rekabet Hukuku'nun tanıtılması ve toplumda rekabet bilincinin artırılmasıdır. Kurum, Rekabet Savunuculuğu görevini yerine getirirken staj, eğitim, panel, konferans gibi çeşitli araçlarla Rekabet Hukuku ve uygulamaları konusunda iş dünyası, akademik çevreler ve konuyla ilgili diğer kimseleri bilgilendirmeyi amaçlamakta ayrıca rekabetin faydaları konusunda toplumu bilinçlendirmeyi hedeflemektedir.

Rekabet Kurumu meslek personelinin uzman yardımcılığından uzmanlığa geçiş aşamasında hazırlamış oldukları tezlerin yayımlanması da Kurumun Rekabet Savunuculuğu görevinin bir parçasını oluşturmaktadır. Rekabet Hukuku'nun devamlı gelişen bir hukuk dalı olması sebebiyle meslek personeli, gerek yetkinliklerini arttırmak gerekse güncel gelişmeleri takip edebilmek amacıyla sürekli bir eğitim süreci içerisinde bulunmaktadır. Bu bağlamda uzmanlık tezleri, rekabet uzman yardımcılarının uygulama birikimleri ile yoğun mesleki eğitim ve araştırmalarını yansıtmaları bakımından hem Rekabet Kurumu'na hem de diğer ilgililere ışık tutacak önemli birer kaynaktır. Kurumun ilk yıllarında hazırlanan tezler, Rekabet Hukuku'nun temel kavramları üzerine yoğunlaşırken ilerleyen dönemlerdeki uzmanlık tezlerinde, daha ayrıntılı ve tartışmalı alanlar ile çeşitli sektörlerdeki rekabet süreçleri ele alınarak ilgililere yeni bakış açıları ve tartışma alanları sunulmuştur. Bu çerçevede, meslek personeli tezlerinin, güncel konulara ışık tutarak Türk Rekabet Hukuku literatürüne önemli katkıda bulunacağına inanıyoruz.

Üç yıllık uygulama deneyiminin ardından titiz bir akademik araştırma süreci sonucunda hazırlanan Rekabet Uzmanlığı'na yükselme tezleri, meslek personelimizin geniş bilgi birikimi ve yoğun emeğinin ürünüdür. Bu çalışmaları, Rekabet Hukuku alanındaki yerli eserlerin halen yeterli düzeyde olmamasından kaynaklanan boşluğu dolduracaklarını ve tüm ilgililere faydalı olacaklarını ümit ederek kamuoyuna sunuyoruz.

**Mustafa PARLAK**

Rekabet Kurumu Başkanı

## KISALTMALAR

<b>AA</b>	: Aguas Argentinas - Arjantin
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>ALDAŞ</b>	: Antalya Altyapı Yönetim ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.
<b>ASAT</b>	: Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>bkz.</b>	: Bakınız
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>CC</b>	: Competition Commission (Rekabet Komisyonu)-Birleşik Krallık
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>EIB</b>	: European Investment Bank (Avrupa Yatırım Bankası)
<b>ETOSS</b>	: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios-Arjantin
<b>İ&amp;B</b>	: İşletme ve Bakım (Operation and Maintenance)
<b>IBRD</b>	: International Bank for Reconstruction and Development (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası)
<b>İSAŞ</b>	: İzmit-Su Anonim Şirketi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>LdE</b>	: Lyonnaise des Eaux
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
<b>OSN</b>	: Obras Santarias de la Nacion-Arjantin
<b>OFWAT</b>	: Office of Water Services (Su Hizmetleri Ofisi)-İngiltere
<b>ÖSK</b>	: Özel Sektör Katılımı
<b>para.</b>	: Paragraf
<b>RG</b>	: Resmi Gazete
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>T.C.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜFE</b>	: Tüketici Fiyatları Endeksi
<b>UfW</b>	: Unaccounted-for-Water (Su Şebekesi Kayıpları)
<b>UNCTAD</b>	: United Nations Conference on Trade and Development (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Teşkilatı)
<b>v.</b>	: versus
<b>vb.</b>	: ve benzeri
<b>YİD</b>	: Yap-İşlet-Devret
<b>YİS</b>	: Yap-İşlet-Satın Al
<b>Yİ</b>	: Yap-İşlet
<b>YPK</b>	: Yüksek Planlama Kurulu

## GİRİŞ

II. Dünya Savaşı sonrasında, savaştan önce yaşanan ekonomik buhran döneminin de etkisiyle su, elektrik, gaz gibi temel altyapı hizmetleri millileştirmeye tabi tutulmuş, bu dönemde kamu mülkiyeti ve yönetimi söz konusu hizmetlerin görülmesinin en doğru yolu olarak kabul edilmiştir. 1980'lere gelindiğinde ise altyapı (şebeke) endüstrileri, özellikle neoliberal görüşlerin etkisiyle, yeniden yapılandırma, özelleştirme ve liberalizasyon politikalarına sahne olmuştur. Su endüstrisi bu politikalardan geç etkilenmesi nedeniyle “son altyapı” olarak görülmekte; öte yandan su, kıt bir kaynak olarak gittikçe artan öneminden ötürü, 21. yüzyılda petrolün yerini alacağı görüşünü taşıyanlar tarafından “mavi altın” olarak adlandırılmaktadır.

Son yıllarda toplumsal politikalar açısından kilit bir alan olan su endüstrisi ile ilgili konulara gerek bölgesel ve ulusal, gerekse uluslararası düzeylerde büyük önem verilmeye başlandığı görülmektedir. Su kaynakları yönetiminin uluslararası bir nitelik kazanması, bu süreçte yer alan aktörlerin sayısal olarak artmasına ve suyun politik ekolojisinin daha karmaşık bir hale gelmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla, su endüstrisinde -diğer altyapı endüstrilerinde olduğu gibi- bir reform ihtiyacından bahsedildiğinde, reformun sınırlarının belirlenmesi politik ve ekonomik açıdan zor bir sürece dönüşmektedir.

Hane halkı kullanımının yanı sıra pek çok üretim faaliyetine girdi olan suya ilişkin kapsamlı politikalar ve su hizmetlerine yaygın erişim, sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir unsurudur. Reform ihtiyacı da, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından, bu gerçeğin yanında hâlihazırdaki hizmetlerin niteliğinin kalkınma amaçlarına ulaşmakta yetersiz kaldığının anlaşılmasıyla ortaya çıkmaktadır.

En genel anlamda toplumsal refahı artırma amacına yönelik reform hareketlerinin sürece etki eden tüm aktörler için zorluğu, öncelikle suyun bir ürün olarak taşıdığı niteliklerin sorgulanması aşamasında oluşmaktadır. Suya yüklenen toplumsal değerle bir arada düşünüldüğünde, ekonomik teoride piyasanın aksamasının nedenlerinden olan kamu malları sorunu -diğer altyapı reformlarına oranla- su endüstrisine yönelik reform hareketlerinin kritik bir parçası haline gelmektedir. Bu sorun hakkında geliştirilen yaklaşımlar özel sektörün endüstrideki rolünün belirlenmesi aşamasına geçişte bir basamak

gibidir. Reform tartışmalarında en çok yeri kaplayan konu ise özelleştirme. Nitekim su hizmetlerinde özel sektör katılımının sağlanması gittikçe artan bir şekilde vurgulanmaktadır. Örneğin, OECD'ye göre hizmetin yaygınlığı açısından en düşük değerlere sahip yedi ülkeden biri olan Türkiye'de, konuya bir reform -hatta tutarlı ve sistematik bir politika- çerçevesinde yaklaşımamakla birlikte, özelleştirme bir gereklilik olarak telaffuz edilmekte, hatta az sayıda ancak başarısız girişimlerde bulunulduğu da görülmektedir.

Su endüstrisinde özel sektör katılımı bu çerçeveye oturtulduğunda, kamu malları sorununun yanı sıra şebeke endüstrilerine özgü ve piyasa aksaklığına neden olan nitelikler de regülasyon tartışmalarını kaçınılmaz olarak beraberinde getirmektedir. Nihayet endüstri için en yeni tartışmalar da böyle bir yapıda rekabetin nasıl tesis edilebileceğine ilişkindir. Dolayısıyla reform çerçevesinin dört unsuru; kamu malları sorunu, özelleştirme, regülasyon ve rekabet sıralamasıyla oluşmaktadır.

Bu çalışmanın amacı da, su endüstrisinde sıklıkla dile getirilmesine karşın kapsamlı bir çerçeveye oturtulmayan yeni politika arayışlarını, birbirine sıkı sıkıya bağlı olduğu düşünülen bu dört unsur üzerine kurularak, bunlara ilişkin tartışmalara yer vermek, arayış sürecinde karşılaşılmaması muhtemel sorunları ortaya koymak ve rekabetçi bir yapının tesis edilmesine yönelik olanaklarla bu olanakları etkileyen koşulları belirlemektir.

Bu bağlamda ilk bölümde öncelikle, endüstrinin gerek kendine has, gerekse tipik bir şebeke endüstrisi olmasından kaynaklanan niteliklerine ve kamu malı tartışmalarına yer verilecektir. İkinci bölümde, reform ihtiyacını etkileyen unsurlar ve getirilen çözüm önerileri özetlenecek, bu önerilerin yöneldiği özelleştirme uygulamalarına ve bazı ülke örneklerinin işaret ettiği sorunlara değinilecektir. Üçüncü bölümde, su sektöründe regülasyonun temel konularından ve regülasyonu etkileyen risk unsurlarından bahsedilecek, dördüncü bölümdeyse rekabet olanakları sektörün özellikle küresel yapılanması çerçevesinde tartışılacaktır. Son bölümde ise su sektöründeki farklı politikaların belirgin örnekleri olarak ortaya çıkan İngiltere ve Fransa'daki uygulamalara yer verilerek, bir karşılaştırma çerçevesinde temel tartışmalar özetlenecektir.

## BÖLÜM 1

# SU ENDÜSTRİSİ

### 1.1. GENEL OLARAK

Su, her dönemde ulusların varolmaları ve kalkınmaları için “zorunlu” bir ürün olarak kabul edilmiştir. Ekosistemlerin can damarı ve birçok ekohidrolojik faaliyet için hayati öneme sahip olan suya, gerek ekonomik gerekse ekonomik olmayan niteliklerinden ötürü değer atfedilmekte (Mehta 2002, 557), buna ek olarak sınır ötesi niteliği bulunan suların uluslararası anlaşmazlıklara konu olması, endüstriye yönelik incelemelerin farklı bir boyutunu teşkil etmektedir. Bu çalışmada, şebeke yoluyla sunulan su hizmetlerinin mercek altına alınması ölçüsünde, bu hizmetlerde kullanılan tatlı su kaynakları bahse konu edilecektir.

Temel olarak zorunlu bir ihtiyacı karşılamaından ötürü su hizmetlerinin “kamusal yarar hizmetleri”<sup>1</sup> içinde önemli bir yeri vardır. Endüstriye talep tarafından bakıldığında, suyun üç ana kullanım amacına hizmet ettiği görülmektedir:

- Hane halkı kullanımı (içme ve kullanma suyu olarak)
- Tarımsal kullanım
- Endüstriyel kullanım

Kullanım amaçlarındaki bu farklılıkların, su kaynaklarının her bir grup için farklı uygulamalar ile yönetilmesini gerekli kılması kaçınılmazdır. Ancak “su yönetimi” kavramının bu geniş çerçevesine rağmen, çalışmaya konu olan yeni politika arayışlarının, özellikle kentsel şebekelere yoğunlaştığı<sup>2</sup>, bu açıdan hane halkının kullanımını üzerinde önemli etkiler doğurduğu söylenebilir. Bununla birlikte, endüstrinin önemli özelliklerinden biri, özellikle su kaynaklarının

---

<sup>1</sup> Ulusoy (2004, 276), “public utilities” terimine karşılık olarak “kamusal yarar hizmetleri” ifadesini kullanmış ve bu terimin aslında Fransız kamu hizmeti literatüründeki “endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri” kavramının Anglo-Sakson Hukukundaki karşılığı olduğunu ifade etmiştir.

<sup>2</sup> Çalışmada da bu vurguya önem verilecektir. Bununla birlikte, kentsel su teminine ilişkin değerlendirmelerin kırsal su temini açısından da anlamlar içerdiği, ancak kırsal alanlara yönelik politikaların ek olarak bazı sosyal ve ekonomik boyutlar kazanacağı düşünülmektedir.

yetersiz olduğu ülkeler açısından, anılan kullanıcı gruplarının su tüketimlerinin birbirinden bağımsız değerlendirilememesidir.

Arz tarafından bakıldığında, su endüstrisi, tipik bir altyapı sektörü olarak doğal tekel koşulları ile karakterize edilmektedir. Ancak karmaşık talep yapısı ve ikame malların yokluğunun yanı sıra, üretimde ve tüketimde önemli dışsallıkların bulunması ve endüstrinin sağladığı kamu malları/değerli mallar, üretilen politikaların diğer altyapı sektörlerine göre farklılaşmasına sebep olmaktadır (Rees 1998, 9).

## **1.2. SU ENDÜSTRİSİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ**

Bu bölümde yukarıda sayılan talep ve arz yapısı, dışsallıklar ve suyun niteliği gibi endüstrinin ekonomik nitelikteki unsurlarına yer verilecektir. Ancak bundan önce endüstrinin teknik yapısını özetlemek faydalı olacaktır.

### **1.2.1. Su Endüstrisinin Teknik Özellikleri**

Su endüstrisi, teknik açıdan birbiriyle ilişkili beş dikey aşama ile açıklanabilir:

1. Suyun çıkarılması
2. Arıtma
3. Dağıtım
4. Atık suyun toplanması
5. Atık suyun arıtılması ve uzaklaştırılması

Şema 1'de görülen sistemin ilk aşaması suyun, nehirler, rezervler, göller ve yeraltı akiferlerini<sup>3</sup> içeren çevresel kaynaklardan çıkarılmasını içerir.

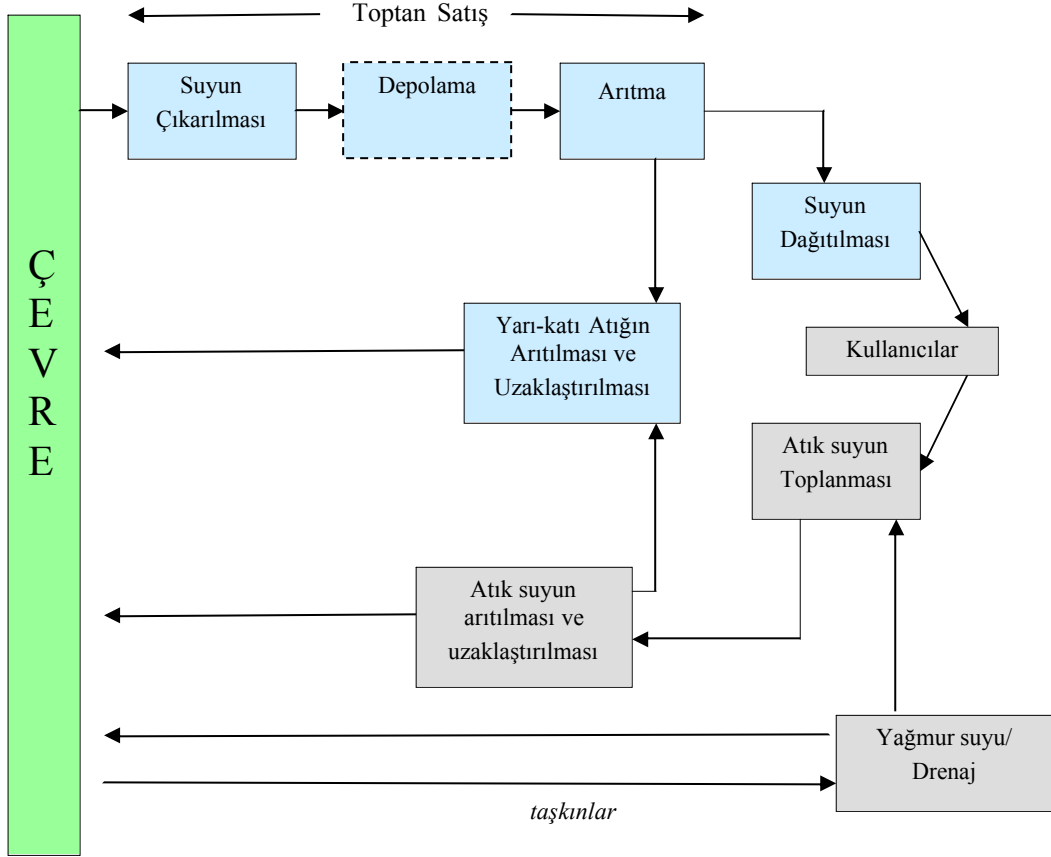
---

<sup>3</sup> Suyun çok uzak mesafelere gitmesini sağlayan, yer altı sularını pınarlara ve kuyulara ileten (taşıyan) jeolojik oluşum (OECD 2004, 45).



Bedia Sanem ŞİMŞEK

Şema 1-Su ve Atık Su Sisteminin Fiziki Yapısı



Kaynak: WRc/Ecologic, 2002.

Arıtma aşaması ürünün dağıtımına girişinden önceki işlemleri kapsamaktadır. Bu aşama kullanılan kaynağın niteliğine göre şekillenmektedir. Yeraltı suları en az arıtma gerektiren kaynaklarken, yerüstü sularının arıtılması daha maliyetlidir. Öte yandan, hane halkı kullanımına nispetle tarımsal kullanımda arıtma gerekmemekte yahut az oranda gerekmektedir. Pek çok ülkede, şebekeye bağlanabildikleri gibi kendi sularını da çıkarabilen endüstriyel kullanıcılar ise suyun kalitesi açısından faaliyet alanlarının gerekleri çerçevesinde arıtma tesisleri kurabilmektedir (OECD 2004, 21). Suyun elde edildiği kaynağa ve arıtma aşamasına özgü bu farklılıklar, endüstrinin karmaşık bir talep ve çıktı yapısına sahip olmasının etkenlerindedir.

Su endüstrisinde çokça kullanılan “toptan satış” terimi, suyun çıkarılması ve arıtılması aşamalarını kapsamaktadır. AB üyesi ülkelerin birçoğunda su arzının dikey yapısı bu aşamada kırılmakta ve bölgesel bazda bir oluşum toptan arzı karşılarken suyun son kullanıcılara dağıtımı ve perakende satışı belediyeler (ya da belediyelere bağlı kuruluşlar) tarafından gerçekleştirilmektedir (WRc/Ecologic 2002, 7). Burada önemli olan husus, suyun ağır bir ürün olması ve yüksek taşıma maliyetleri gerektirmesi sebebiyle kıt olduğu alanlara toptan arzının güç olmasıdır. Dünya çapında su piyasalarının yerel koşullar tarafından belirlendiği göz önüne alındığında, su fiyatının bir bölgede artması halinde, sektörün teknik niteliklerinin etkisiyle yakın bir bölgeden su çekmek genellikle çok zordur.

Dağıtım aşaması, suyun arıtma tesisinden şebeke<sup>4</sup> vasıtasıyla bireysel kullanıcılara ulaştırılmasını kapsar.<sup>5</sup> Suyun bir ürün olarak, ilerleyen bölümlerde değinilecek olan “üçüncü şahısların şebekeye erişimi” açısından önemli bir niteliği burada ortaya çıkmaktadır: Su, dağıtım aşamasında yasal kalite standartlarından uzaklaşılması anlamında arzu edilmeyen değişikliklere uğrayabilen “bozulabilir” bir ürün, bu değişikliklerin oluşması sırasında geçen zaman ise bir çeşit “raf ömrü” olarak görülebilir. Dolayısıyla, farklı dağıtıcıların şebekeye erişimini söz konusu olduğunda gündeme gelen değişik suların karışması hususu, raf ömrünü etkilemesi nedeniyle sağlık ve kalite açısından bir dizi teknik sorun yaratabilecektir (WRc/Ecologic 2002, 8).

Nihayet, atık suyun toplanması, arıtılması ve alıcı ortamlara boşaltılması, içme ve kullanma suyu tüketiminin doğal bir uzantısı olarak gündeme gelmektedir (Görer 2000b, 259). Kullanılmış su, kanalizasyon sistemi vasıtasıyla arıtma tesislerine iletdikten sonra bu aşamanın sonucunda ortaya çıkan katı atıklar yakılmakta, denize boşaltılmakta yahut tarımda gübre olarak kullanılmaktadır. Sıvı atıklar ise arıtıldıktan sonra, su döngüsüne yeniden katılmaktadır (Cowan 1994, 113).

Endüstrinin ekonomik niteliklerine geçmeden önce, tarımsal kullanımın toplam su kullanımının önemli bir bölümünü oluşturduğu belirtilmelidir. OECD ülkeleri arasından seçilen bir örnekte toplam su kullanımının %5’ini hane halkının, %30’unu tarımın, %65’ini ise endüstrinin temsil ettiği belirlenmiştir. Öte yandan, dünya çapındaki su kullanım oranlarına yönelik tahminler farklı bir tablo çizmektedir. Buna göre, dünyada toplam su kullanımının %69’u tarım, %23’ü ise endüstri tarafından gerçekleştirilmektedir (OECD 2004, 21).

<sup>4</sup> Burada şebeke, servis rezervuarlarından sayaçlara kadar altyapının tamamını kapsamaktadır.

<sup>5</sup> Dağıtım şebekeleri çoğunlukla yerel bazda kurulmuş ve coğrafi açıdan belediye yahut belediyeye ait hizmet kuruluşunun sorumluluk alanı ile sınırlanmış olsa da bu şebekelerin, özellikle büyük kentsel yapılarla çevresindeki daha küçük yerleşim birimleri arasında, sınırlar arası bağlantılandırıldığı da görülmektedir.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

Türkiye’de ise 2002 yılı verilerine göre ekonomik olarak işletilebilir su kaynaklarının %75’i sulama, %15’i içme ve kullanma, %10’u ise endüstriyel alanlarda kullanılmıştır (DSİ 2003, 27). Ancak bu ortalamalar yerel tüketim kalıpları hakkında doğru bir tahmin yürütmek konusunda yeterli değildir. Nitekim belediye hizmetleri seviyesinde değerlendirildiğinde içme ve kullanma suyu diğer kullanım gruplarına oranla önem kazanmaktadır. Bu durum, çalışmanın temel olarak içme ve kullanma suyu hizmetlerine odaklanmasının da nedenini teşkil etmektedir.

### 1.2.2. Talep ve Arzın Nitelikleri

Su endüstrisinde talebin mevsime göre değişiklik göstermesi ve talep seviyesinin ürünün fiyatındaki değişikliklerden fazla etkilenmemesi<sup>6</sup> belirleyici özellikler olarak ön plana çıkmaktadır. Talep en üst seviyesine su varlığının en az olduğu yaz döneminde ulaşmaktadır (Cowan 1994, 113). Kullanım amaçlarının çoğu için suyun ikamesinin olmaması ise talebin fiyat esnekliğinin düşük olmasına neden olmaktadır. Bailey (2002, 131), talep esnekliğini etkileyen ikinci bir faktörden bahsetmektedir: tüketicilerin, sağlayıcıları karşısındaki dağılık yapıları ve su arzının niteliği konusunda rasyonel karar verememeleri nedeniyle düşük fiyat elde etme gücünden yoksun olmaları.

Talebi etkileyen bir diğer unsur, gelir esnekliğinin düşük olmasıdır. Bu da özellikle düşük gelirli hanehalkının harcanabilir gelirlerinin önemli bir kısmını su ve atık su hizmetlerine ayırmaları anlamına gelmektedir.<sup>7</sup> Nihayet, su talebinin aynı ülke içinde ciddi bölgesel farklılıklar barındırdığını ve bu farklılıkların coğrafi koşulların yanı sıra önemli ölçüde, söz konusu bölgelerin sosyo-ekonomik yapılarından etkilendiğini belirtmek gerekir.

Arz açısından bakıldığında ortaya çıkan en temel nitelik suyun bir kıt kaynak oluşudur. Küresel anlamda bir kriz yaratma aşamasındaki bu durum, 2025 yılı itibarıyla dünya nüfusunun %33’ünün kıtlık seviyesi altında yaşayacağı öngörüsüyle dile getirilmektedir. OECD tarafından ortaya konan verilere göre, kişi başına düşen yenilenebilir su miktarının 1700 m<sup>3</sup> altına inmesi tehlike sınırı, 1000 m<sup>3</sup> altına inmesi ise kıtlık tehdidi olarak kabul edildiğinde, hâlihazırda

<sup>6</sup> Bu özelliğin daha çok hanehalkı kullanımı için geçerli olduğu belirtilmelidir. Tarımsal faaliyetini daha az su gerektiren ürünlere kaydırma olanağına sahip çiftçilerin talebinin nispeten esnek olduğu kabul edilmektedir (OECD 2004, 28).

<sup>7</sup> Johnstone, Wood ve Hearne (1999, 10), su tüketiminin gelir esnekliğini 0.0-0.4 aralığında tespit eden çalışmalara atıfta bulunmuş, ancak ürünle sağlanan hizmetin tabiatı değişikçe talep fonksiyonunun değişen esneklikler gösterebileceğini vurgulamıştır. Örneğin, suyu önemli oranda lüks amaçlar (bahçe sulama, araba yıkama, vb.) için kullanan yüksek gelirli kesimin fiyata duyarlılığı daha yüksek olabilecektir. Dolayısıyla, talebin fiyat esnekliğinin gelir düzeyine göre değiştiği yapılan tespitler arasındadır.

dünya çapında 270 milyon insanın kıtlık tehdidiyle, 166 milyon insanın ise tehlike sınırı altında yaşadığı görülmektedir (OECD 2000, 6–8).

Öte yandan arz tarafında endüstrinin tipik özelliği sermaye yoğun ve sabit varlıkların çok uzun kullanım sürelerine sahip olmasıdır. Bu varlıkların önemli bölümünün alternatif kullanımı olmadığından büyük ölçüde batık maliyetler söz konusudur. Kaliteye ve çevresel etkilere ilişkin iyileştirme zorunlulukları da yeni yöntemler, dolayısıyla yeni sermaye harcamaları gerektirmektedir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 325). Maliyet yapısının bu niteliği de sektörün doğal tekel koşullarına etki etmektedir.

### 1.2.3. Doğal Tekel Niteliği

Doğal tekellerin önemli bir özelliği ortalama maliyetlerin üretim miktarındaki artışa bağlı olarak azalması, yani pozitif ölçek ekonomilerinin varlığıdır. Öte yandan Paşaoğlu (2003, 7)'nin de belirttiği üzere, doğal tekelin modern teorisi kapsamında bir diğer kavram öne çıkmaktadır: endüstrinin maliyet fonksiyonunun “*subadditive*” olması, yani endüstrideki talebin tek bir firmaya iki veya daha fazla sayıda firmaya göre daha az maliyetle karşılanabilmesi. Bu çerçevede Paşaoğlu, doğal tekeli sağlayan koşulları şu şekilde özetlemektedir:

Tek ürünlü tekel modelinde pozitif ölçek ekonomileri doğal tekel için yeterli bir koşuldur, ancak gerekli değildir. Bu model çerçevesinde pozitif ölçek ekonomilerinin mevcut olduğu her endüstri doğal tekel niteliğindedir, ancak artan ortalama maliyetlere (negatif ölçek ekonomilerine) sahip endüstrilerin de doğal tekel olabileceği görülmektedir. Birden fazla ürünün söz konusu olduğu modelde ise pozitif ölçek ekonomileri ne yeter ne de gerekli bir koşuldur. Çok ürünlü bir endüstride doğal tekele işaret eden koşul ürünlerin ortak üretiminden kaynaklanan ekonomilerin bulunmasıdır (2003, 13).

Su endüstrisi, şebeke endüstrileri arasında doğal tekel koşullarının en yaygın olduğu örnek olarak bilinmektedir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 323). Endüstride, ürünün aynı bölgede birden fazla boru hattı üzerinden sağlanmasının etkin olmaması, endüstrinin tek aktörlü yapısının rasyoneli durumundadır.<sup>8</sup> Ayrıca, belli bir üretim miktarına kadar ölçek ekonomilerinden bahsetmek mümkündür (OECD 2004, 47). Tynan ve Kingdom (2005) tarafından yapılan bir çalışmada, su sektöründe (125,000 ve daha az nüfusa hizmet götüren) küçük sağlayıcıların kullanıcı başına maliyetlerinin yüksek olduğu ve bu sağlayıcıların ölçeklerini büyütme (birleşme) suretiyle birim işletme maliyetlerini azaltabilecekleri sonucuna ulaşılmıştır. 10 adet su ve kanalizasyon,

<sup>8</sup> Cowan (1994, 114), değişik kalitede suların sağlanabilmesi durumunda büyük ölçekli tüketiciler için birden fazla boru hattının etkin olabileceğini belirtmektedir.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

14 adet de sadece su hizmeti gören özel operatörün (sağlayıcının) faaliyet gösterdiği İngiltere su pazarında yapılan bir çalışmada ise hâlihazırdaki büyüklükleri açısından bu operatörler için ölçek ekonomilerinden bahsedilemeyeceği, atık su arıtma ve dağıtım faaliyetleri için de kapsam ekonomilerinin anlamlı olmadığı tespit edilmiştir (OECD 2004, 11).

Su şebekelerinin genel olarak belediye veya bölgesel otoriteler tarafından kamu hizmet tekeli olarak inşa edilmiş ve işletilmiş olması nedeniyle, endüstri “yerel” tekeller silsilesinden oluşmaktadır. Armstrong, Cowan ve Vickers (1994, 325)’a göre, bu doğal tekellerin yerel seviyede faaliyet gösteriyor olması, rekabetin dolaylı yoldan tesisi için çeşitli fırsatlar doğurmaktadır. Örneğin, komşu sağlayıcılar arasında, sağlayıcıların hizmet sınırları üzerinde yer alan yeni müşterilere hizmet götürmek için rekabet söz konusudur. Cowan (1994, 114) da su endüstrisinde önemli sayıda yerel doğal tekelin varlığının, esas olarak, rekabetçi politikalar açısından *franchising* (pazar için rekabet) seçeneğine, düzenleyici politikalar açısından ise sağlayıcıların benzer işletme riskleriyle karşılaşmaları durumunda görece rekabet nosyonuna işaret etmesi bakımından önemli olduğunu belirtmiştir.<sup>9</sup>

Rees (1998, 10), endüstriyi fonksiyonel bir ayrıştırma çerçevesinde inceleyerek, suyun dağıtımını ve atık suların toplanması segmentlerinin klasik doğal tekeller olduğunu, toptan arz ve su/atık su arıtma segmentlerininse yüksek taşıma maliyetleri nedeniyle yerel tekel niteliği kazandığını belirtmektedir.<sup>10</sup>

#### 1.2.4. Dışsallıklar

Su endüstrisinde piyasa mekanizmasının etkin olmayan sonuçlar doğurmasının temel nedenlerinden biri de dışsallıklarla açıklanmaktadır. Stiglitz, dışsallığı şöyle tanımlamıştır:

diğer firma veya bireylerin karar mekanizmalarını etkilemesine karşın, bir firma veya bireyin diğerleri üzerine yüklediği maliyetleri tazmin etmemesi (negatif dışsallık) ya da diğerlerine tevcih ettiği faydaları kendi fayda fonksiyonuna dahil etmemesi (pozitif dışsallık) (1988, 75).

Bu bağlamda negatif dışsallıklara en sık verilen örneklerden biri su kirliliği olmuştur. Suyun çıkarıldığı yerüstü kaynaklarının endüstriyel veya arıtma tesislerinin ürettiği atıklarla yahut yeraltı su kaynaklarının tarımda

<sup>9</sup> Gerek pazar için rekabet gerekse görece rekabet kavramları su endüstrisinin değişen yapısında önemli yer bulduğundan, bu kavramlara çalışmanın regülasyon ve rekabet politikalarının incelendiği bölümlerinde yer verilecektir.

<sup>10</sup> Diğer şebeke endüstrilerinde (özellikle telekomünikasyonda), teknolojik yenilikler ve ikame niteliğindeki ürünlerin gelişimi sektörlerin tekeli yapılarının sorgulanmasını sağlasa da, su endüstrisinde, bu tip gelişmelerin ve dolayısıyla endüstrinin hâlihazırdaki yapısında değişikliklerin en azından yakın gelecekte beklenmediği genellikle kabul edilmektedir (Rees 1998, 10).

kullanılan gübre ve ilaçlarla kirletilmesi negatif dışsallıkların tipik örnekleridir. Hemen her bölgede suyun arz edilmesindeki her aşamanın kamu sağlığının korunması amacıyla regüle edilmesi arıtma işlemlerinin maliyetini (ve riskini) doğal olarak artırmaktadır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 324).

Kirlilik kontrolünün düzenleyici politikaların belirlenmesinde kritik bir rol oynaması doğaldır. Bununla birlikte, bireylerin asgari su tüketimlerinin (ve benzer şekilde atık suların arıtılması ve uzaklaştırılmasının, yağmur sularının drenajının) toplum sağlığı üzerindeki etkisi de bir pozitif dışsallık örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu unsur kamunun karar ve tepkileri üzerinde belirleyici bir öneme sahiptir. Denilebilir ki, bireysel tüketimin toplumun geneline etkisi suyun arzı aşamasındaki kararlarda başat faktördür.

Endüstrideki gelişmelere ilişkin tartışmalara bakıldığında ise, bu unsurun “su bir kamu malı mıdır, değil midir?” sorusunun içine taşıdığı görülmektedir. Diğer bir deyişle, tartışmaların bir tarafında suyun herkesin erişimine açık (*olması gereken*) bir kamu malı olduğunu söyleyenler, diğer tarafında ise suyun yarışan kullanımlara konu olan kıt bir kaynak olarak yönetilmesi gerektiğini söyleyenler yer almaktadır. Söz konusu tartışmalarda, suyun bir kamu malı olarak kabul edilip edilmemesi gerektiğine yönelik görüşlerde, bu husus kamu ekonomisinin “tüketimde dışlanabilirlik” ve “tüketimde rekabet” ölçütleriyle açıklanmaya çalışılmaktadır (bkz. Çakal 1996; Görür 2003; Görür 2000a; OECD 2002; DB 1993). Bu çalışmaya konu olan reform hareketlerinin ilk ayağı olması nedeniyle, her ne kadar sektörün temel özelliklerinden biri olarak görülebilirse de, suyun bir mal olarak niteliğine ilişkin değerlendirmelere ayrı bir başlık altında yer vermek gereği doğmuştur.

### **1.3. TARTIŞMALARIN ODAK NOKTASI: KAMU MALI SORUNU**

Su sektöründe kamunun etkinlik alanını daraltan (eşdeyişle piyasa mekanizmasının işlerliğini vurgulayan) nitelikteki değişikliklere yöneltilen eleştiriler, yeni politika arayışlarının suyu “ekonomik bir mal”<sup>11</sup> olarak tanımladığı ve suyun piyasa koşullarında üretilip satılmasını, dolayısıyla hizmetin özel sektör tarafından sağlanmasını gündeme getirdiği (Görür 2000b,

<sup>11</sup> Kamu malı/özel mal tartışmalarının başlamasına sebep olan bu ifade, BM tarafından 1992 yılında Dublin’de düzenlenen Uluslararası Su ve Çevre Konferansı sonrasında yayımlanan Bildirge’nin temel ilkelerinden birinde yer almıştır. Bu ilke “Su, yarışan tüm kullanımlarında ‘ekonomik bir değere’ sahiptir ve ‘ekonomik bir mal’ gibi kabul görmelidir.” şeklinde düzenlenmiştir (DB 1993, 24). Yine BM tarafından Rio de Janeiro’da düzenlenen Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda Gündem 21’in 18. bölümünde de suyun fırsat maliyetini yansıtan tarifelerin uygulanması “sosyal ve ekonomik bir mal” olması ile gerekçelendirilmiş (Görür 2000b, 128), bu iki konferansın sonuç bildirgeleri kamu malı-ekonomik mal tartışmalarına yol açmıştır.

195) noktasından hareket etmektedir. Gerçekten de hangi malların özel kesim tarafından arz edilebileceği, hangilerininse devlet (ya da daha küçük kamusal birimler) tarafından sağlanması<sup>12</sup> gerektiği, özelleştirme ve devletin ekonomideki rolü üzerinde son yıllarda sürdürülen tartışmaların temelini oluşturmaktadır (Çakal 1996, 10). İlerleyen başlıklarda kamu ekonomisinin temel kavramları ve teoriye getirilen eleştiriler ışığında suyun nasıl bir niteliğe sahip olduğu tartışmalarına açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

### 1.3.1. Ekonomik Teoride Kamu Mallarının Temel Kriterleri

Kamu malları teorisinin analitik temelleri Paul A. Samuelson'ın 1954 yılında yayımlanan "The Pure Theory of Public Expenditures" isimli makalesinde atılmış ve bu çalışmada kamu malı, "bir kişinin tüketiminin başkalarının tüketebilecekleri miktarı azaltmadığı mal" olarak tanımlanmıştır (Atkinson ve Stiglitz 1980, 484). Bu tanıma göre, özel mallar için toplam tüketim bireylerin tüketimlerinin toplanması ile bulunurken, kamu mallarında her birey tüm malı tüketebilmektedir.

Samuelson'ın modelinin işaret ettiği "saf" kamu malları, teorisinin gelişmesiyle birlikte iki temel özellik ile açıklanmıştır: (1) bireylerin malın tüketiminden dışlanamaması; (2) malın tüketiminde rekabetin olmaması.

**Tüketimden Dışlanamama;** belirli bir malın fiyatlandırılmasının imkânsız ya da son derece maliyetli olması anlamına gelmektedir. Musgrave, Musgrave ve Bird (1987, 43) piyasanın ancak "dışlama ilkesi"nin geçerli olması durumunda işleyeceğini belirterek, bu ilkeyi malın bedelini ödemeyen bireyin o malı tüketmekten alıkonması şeklinde açıklamıştır. Atkinson ve Stiglitz (1980, 483)'e göre ise, böyle bir açıklama ancak malın tahsis edilme yöntemine ilişkin bir seçimi (bedel isteme/istememe) yansıtmaktadır; dışlama ilkesi ise teknik olanaklılıkla ilintilidir. Buna göre, otoyollarda geçişleri otomatik olarak kaydeden cihazlardan bahsedilebilmesine karşın, milli savunma gibi bazı örneklerde kişisel faydanın ölçülebilmesi mümkün görünmemekte, dolayısıyla bu örneklerde dışlama gerçekten imkânsız hale gelmektedir.

Dışlamanın teknik olarak mümkün olması durumunda dahi ilgili malın kamusal arzının tercih nedenlerinden biri, malın kullanımına fiyat biçiminin etkin olmamasıdır (Atkinson ve Stiglitz 1980, 484). Fiyatlamının etkisi (1) talebin koşullarına, (2) malı ek bir bireye arz etmenin koşullarına bağlıdır. Talep

---

<sup>12</sup> Bu noktada, gerek mantıksal olarak gerekse pratikte farklı olmasına karşın çoğunlukla karıştırılan iki kavram, kamusal tedarik (arz) ve kamusal üretim, birbirinden ayrılmalıdır. Devlet, milli savunmayı tedarik eder, ancak milli savunma için satın alınan mallar çoğunlukla özel sektör tarafından üretilmektedir (Atkinson, Stiglitz 1980, 483). Dolayısıyla, kamusal arz mal veya hizmetin bütçe yoluyla sunulması anlamına gelmektedir.

esnekliğinin çok düşük olduğu durumda, fiyatlama kullanım üzerinde çok az etki edecektir. Bu duruma verilen klasik örneklerden biri, bazı yerlerde kullanılan suyun ücrete tabi tutulmamasıdır.<sup>13</sup> Talebin esnek olmaması sebebiyle, ölçümle<sup>14</sup> elde edilecek faydalar nispeten küçük olacak ve ölçüm aletlerinin tesisini haklı çıkaracak denli yeterli olmayabilecektir.

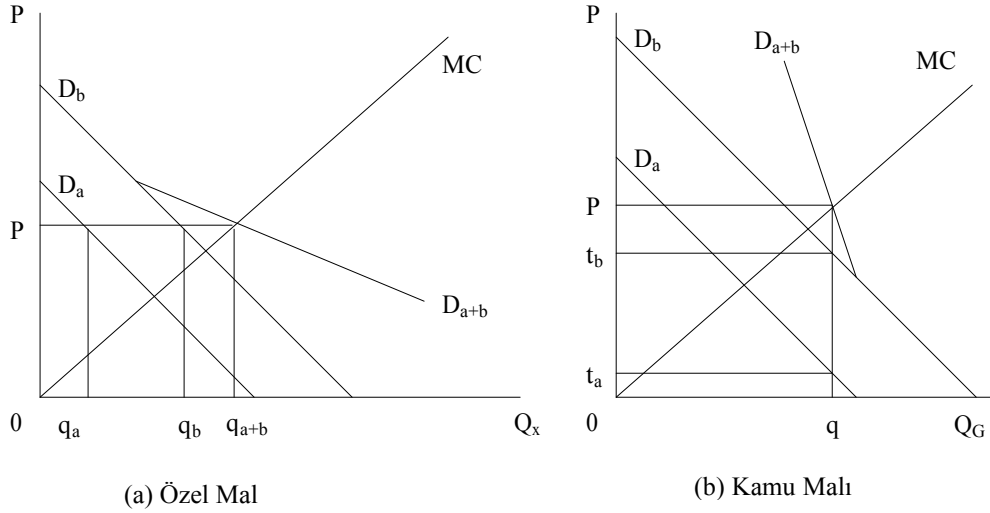
Atkinson ve Stiglitz (1980, 484), teknik olanaklılıkla ilgili olan dışlama ilkesinin malın kamusal niteliği hakkında yargıya varılmasına yeterli olmadığından hareketle, kamu malı niteliğinin, **tüketimde rekabetin olmayışı** -malın miktarında veya kalitesinde bir azalma veya bozulma olmadan ve aynı zaman aralığında birden fazla kişi tarafından ortak olarak tüketilebilmesi (Çakal 1996, 10)- özelliğiyle tayin edildiğini vurgulamaktadır. Malı ek bir bireye arz etmenin marjinal maliyetinin sıfır olmasına işaret eden bu özellik, özel mallara tam karşıt nitelik taşır (Stiglitz 1988, 153). Nitekim etkin kaynak kullanımı fiyatın marjinal maliyete eşit olmasını gerektirdiğinden, tüketimde rekabet yaşanmayan kamu mallarının fiyatının da sıfır olması gerekir. Musgrave, Musgrave ve Bird (1987, 46) ve Cullis ve Jones (1998, 46), bu özelliğin özel mallara nispetle Pareto etkin koşulları nasıl değiştirdiğini aşağıdaki şekil ile açıklamaktadır:

**Şekil 1-Özel Mallar ve Kamu Malları İçin Talep.**

<sup>13</sup> Stiglitz (1988, 123) de saf olmayan kamu mallarını açıklarken, mahrum etmenin (dışlamanın) mümkün fakat maliyetli olduğu durumlara, bazı topluluklarda su sayaçlarını koymanın mümkün olmasına karşılık maliyetlerin faydaları aşabileceğini örnek olarak göstermektedir. Diğer bir deyişle, ek bir haneye su götürmenin marjinal maliyeti sıfır olmasa bile düşüktür.

<sup>14</sup> Ölçüm (*metering*), malın ekonomik değeri yahut maliyeti baz alınarak ücretlendirilmesi anlamına gelmektedir.





Şekil 1 (a)'da  $D_a$  ve  $D_b$ , özel bir mal için A ve B şahıslarına ait talep eğrilerini göstermekte ve toplam talep bu eğrilerin *yatay olarak* toplanmasıyla elde edilmektedir. Üreticilerin marjinal maliyette ( $MC$ ) fiyatlandırması durumunda, her birey malı, marjinal faydasının ( $MB$ ) fiyatı aşığı ölçüde tüketeneğinden, “optimal” miktar  $q_{a+b}$  olacaktır (miktar bu seviyeyi geçtiğinde marjinal maliyet marjinal faydayı aşacağından refah kaybı yaşanacaktır). Ekomomide başka bir etkisizlik olmadığı sürece, Pareto-etkin arzın koşulunun;

$$MC_x = P_x = MB_a = MB_b$$

olduğu görülmektedir.

Şekil 1 (b)'de ise her birey kamu malının eşit miktarını tükettiğinden, toplam talep  $D_a$  ve  $D_b$ 'nin *dikey olarak* toplanmasıyla elde edilmiştir. Hizmetin maliyetini karşılayacak fiyat her bireyin ödemeye hazır olduğu fiyatların toplamına eşittir. Bu durumda, Pareto-etkin koşul bireylerin marjinal faydalarının toplamının marjinal maliyete eşit olduğu noktada sağlanacaktır:

$$MC_g = MB_a + MB_b$$

Bu koşulun önemli varsayımlardan biri, bireylerin tercihlerini özel mallarda olduğu gibi fiyat sistemi yoluyla ortaya koydukları, yani bireylerin talep eğrilerinin herkes tarafından bilindiğidir. Ancak yukarıda değinilen tüketimden dışlanamama özelliği nedeniyle, başkalarının aynı mal veya hizmeti satın alması durumunda kendisinin de bu mal veya hizmeti satın almadan kullanabileceğini bilen tüketici mal veya hizmeti tüketmek konusunda

isteksizmiş gibi davranır. Kamu malının bu özelliği, bireylerin talep eğrilerine ilişkin gerçek bilgi üzerine gölge düşürerek, “tercihlerin açıklanması problemi”ne yol açar (Musgrave, Musgrave ve Bird 1987, 49). Sonuçta, bireyler bir malın tüketimi için bedel ödemeyeceklerse, bu onlar için, malın arz maliyetine başkalarının katlanacağı umuduyla “sessiz kalma” yönünde bir teşvik olabilecektir (Cullis ve Jones 1998, 47). Herkesin aynı stratejiyi gütmemesininse malın arz edilmemesiyle sonuçlanacağı açıktır. Kamu mallarında bu şekilde ortaya çıkan bedavacılık sorunu bu mallar için kamusal arzın mantığı haline gelmektedir.<sup>15</sup>

Kamu malları teorisine yöneltilen eleştirilerden önce yukarıdaki değerlendirmenin Pareto-etkinlik kavramına dayandığı hatırlatılmalıdır. Kamu malları bağlamında ortaya çıkan bir diğer önemli konu, gelir dağılımı sorunudur. Atkinson ve Stiglitz (1980, 486), yukarıdaki iki ölçüt yanında, kamusal arzın üçüncü nedeni olarak dağılıma ilişkin amaçları göstermekte, bunun genel bir dağılımsal amaçtan ya da *eşitlikçilik* ilkelerinden kaynaklanabileceğini belirtmektedir.<sup>16</sup>

### 1.3.2. Teoriye Yöneltilen Temel Eleştiriler: Malların Sınıflandırılması

Kamu malları kavramına yöneltilen önemli eleştirilerden biri bu tür mallara gerçek hayatta rastlanamayacağı, dolayısıyla bu kavramın teorik bir yapıdan öteye geçemeyeceği üzerinedir (Cullis and Jones 1998, 50). Bu görüşe göre, kamu malının tipik bir örneği olarak addedilen milli savunma dahi kamu mallarının iki kritik özelliğini tamamiyle taşımayabilir. Bir başka örnek olan deniz fenerleri de tarihsel olarak (örneğin 19. yüzyıl İngiltere’inde) özel teşebbüsler tarafından işletilmiştir (Cornes ve Sandler 1986, 4). Gözlenebilir kamu mallarının, uç noktalarda yer alan *saf* kamu malları ve özel mallar arasında “saf olmayan” nitelikte bulunduğu kabul edilince de bu malların nasıl sınıflandırılacağı sorusuyla karşılaşılmaktadır. Bu soruya verilen cevaplardan biri, yine dışlanabilirlik ve tüketimde rekabet kriterlerini kullanmaya dayanmaktadır (Cullis ve Jones 1998, 50; DB 1993, 82).

**Tablo 1-Malların Sınıflandırılması**

<sup>15</sup> Kamu mallarında tercihlerin açıklanması probleminin bu malların optimal arzını güçleştirdiğini söylemenin ötesinde, ilgili soruna ilişkin geliştirilen anlayışlar bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Bu konudaki açıklamalar için bkz. Cornes ve Sandler (1986, 95-113) ve Cullis ve Jones (1998, 53-66).

<sup>16</sup> Örneğin, eğitimin kamusal arzının temel mantığı-doğuştan gelen kabiliyetler arasındaki eşitsizliği azaltması yahut en azından minimum seviyede eğitim alma hakkının kendinde amaç olması nedeniyle- muhtemelen dağılıma ilişkin nedenlerdir (Atkinson ve Stiglitz 1980, 486).

Bedia Sanem ŞİMŞEK

	Dışlanabilir	Dışlanamaz
Rekabetçi	A	B
Rekabetçi Olmayan	C	D

Tablo-1'e göre A kategorisindeki mallar saf özel malları gösterirken, D kategorisi de saf kamu mallarını kapsamaktadır. B kategorisine giren mallar için tüketimde rekabet söz konusudur; fakat bireylerin malın tüketiminden dışlanması mümkün değildir. Genellikle doğadan sağlanan *ortak kullanım malları* bu gruba örnek olarak verilebilir (Çakal 1996, 12). C kategorisinde yer alan *ücretli mallar* içinse dışlanabilirlik söz konusu iken tüketimde rekabetten bahsedilemez. Geçiş ücreti alınan yol veya köprüler bu kategoriye girmektedir. Burada piyasa mekanizması uygulanabilir; ancak (kapasite sınırları dâhilinde) tüketimde rekabetin olmayışı dışlamanın etkin olmayan bir sonuca yol açması demektir (Cullis and Jones 1998, 50).

Saf olmayan kamu mallarının sınıflandırılmasında bir diğer yaklaşım, malın kamusal ve özel nitelikleri birarada bulundurmasından (karışık mallar) hareket etmektedir. Örneğin, malın özel tüketiminden kaynaklanabilecek dışsal faydalar kamu malı niteliklerine sahip olabilecektir (Musgrave, Musgrave ve Bird 1987, 65). Bir kişinin temizlik amacıyla özel olarak su tüketimi aynı zamanda yaygın hastalıklara karşı koruma (sanitasyon) sağlayabilecektir ki, bu korumanın saf kamu mallarıyla aynı nitelikleri taşıdığı açıktır.<sup>17</sup> Piyasa mekanizması bu tip unsurları kişilerin karar verme mekanizmalarında içselleştiremediği için optimal seviyede arz gerçekleşmeyecektir. Bu durumda devlet müdahalesi özel harcamaların sübvansiyonu şeklinde ortaya çıkacaktır.<sup>18</sup>

Kamu malları teorisi, tüketimde rekabet ve tüketimden dışlanabilirlik ölçütlerinin kamusal mal-özel mal şeklinde bir ayrımı açıklayamayacağı ve bu konudaki değerlendirmelerin değer yargılarına dayandığı gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Malkin ve Wildavsky'e göre (1991) tüm malların hem kamusal hem de özel nitelikler taşıması kamu malı sınıflandırmasını objektif ölçütlere dayandırmayı imkânsızlaştırmaktadır; objektif ölçütler bulunsa dahi, yapılacak sınıflandırma malın devlet tarafından finanse edilmesini meşrulaştıramayacaktır. Bu görüş kamu mallarının sağlanmasının, normatif bir işlemde çok politik bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Kaul ve Mendoza (2002, 88)'ya göre malların

<sup>17</sup> Bu bağlamda dışsallık, kamu mallarını özel bir durum olarak içermektedir (Cornes ve Sandler 1986, 43-44).

<sup>18</sup> Daha önce değinildiği üzere, dışsallıklar sadece faydalarla değil zararlar da ilintilidir ve bazı üretim faaliyetlerinin yol açtığı çevre kirliliği bunun tipik bir örneğidir. Özel üretim/tüketim faaliyetleriyle oluşabilecek dışsal maliyetlerin firma yahut tüketici tarafından içselleştirilmemesi de piyasa aksaklığına yol açtığından, bu maliyetlerin içselleştirilmesi için genellikle vergilere başvurulur (Musgrave, Musgrave ve Bird 1987, 66).

geçici niteliklerinin altını çizerek şekilde ulaşılan tanım da şudur: mallar ancak tüketimden dışlanmanın mümkün olmaması ve herkesin tüketimine açık olması, bunun da politik tercihin bir sonucu olması durumunda *de facto* kamusaldır.

### 1.3.3. Teorinin Pratiğe Yansımaları: Suyun Niteliği

Yukarıdaki tartışmaların önemi, “kamu malı” kavramını tanımlama ihtiyacının asıl olarak kamu mallarının devlet tarafından sağlanması gerektiği görüşünden kaynaklanmıştır. Bu yönüyle, “kamu malı nedir?” sorusunun cevabı “devlet ne yapmalıdır?” kararına eşdeğerdir ve sınıflandırmak karar vermek anlamına geldiğinde tanımların kamu politikası açısından önemli bir işleve sahip olması kaçınılmazdır (Malkin ve Wildavsky 1991, 358).

Suya ilişkin olarak basitçe yapılan “ekonomik mal” nitelendirmesinin, suyun rekabetçi pazarların fiyat ve dağılım mekanizmasına uygun olarak sunulmasını savunanlar ile temel bir ihtiyaç olarak görülüp pazar mekanizmasının dışında tutulması gerektiğini savunanlar arasında bir uzlaşma çabasından ibaret olduğu görülmektedir (Finger ve Allouche 2002; Perry, Rock ve Seckler 1997).

Esas olarak, tanımlamada yukarıda anılan sınıflandırma yöntemleri kullanılacaksa tam olarak neyin tanımlandığı önemlidir. Herkesin kullanımına açık olan yerüstü sularından “ortak mal” olarak bahsetmek mümkünken, sadece şebeke suyu düşünüldüğünde, bu mala erişimin şebekeye erişmeye bağlı olduğu, dolayısıyla teknik olarak dışlanabilirlik özelliğinden bahsetmenin mümkün kılındığı açıktır. Bu noktada dışlanmanın arzu edilip edilmediği sorgulanacak olursa, talebin esnek olmayan yapısı ve bir kere şebeke oluşturulduktan sonra ek bir bireye malı götürmenin düşük maliyetli olduğu kabul edildiğinde suyun kamusal özelliğinin önemli boyutta olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Bu iki önemli husus İrlanda gibi bazı ülkelerde ölçümün (ve oransal-kullanıma bağlı- fiyatlandırmanın) yaygın olmamasının (OECD 2004, 24) sebepleri arasında sayılmaktadır. Bir başka görüş ise şebekeden ulaşılan suyun tüketimde rekabet (bir kişinin tüketimi diğerleri için miktarı azalttığından) ve tüketimden dışlanabilirlik (ancak bedelini ödeyebilenler hizmete erişebildiğinden) niteliklerine sahip bir özel mal olduğu ve oransal fiyatlandırma yoluyla kaynakların dağılımında etkinliğe ulaşabileceği yönündedir (OECD 2002, 7).

Ekonomik açıdan, dışlanmanın mümkün olması tüketicileri taleplerini doğru açıklamaya teşvik eder. Ancak, bu haliyle suyun piyasa mekanizması tarafından arzı için yeter koşulun sağlandığını söylemek de (Çakal 1996, 12) yeterli görünmemektedir. Özellikle, kişisel su tüketiminin dışsal faydalar yaratması, kullanım bedellerinin marjinal fiyatlandırma yoluyla belirlenmesinin zorluğunu göstermektedir. Öte yandan suyun arzı aşamasındaki kararların

neredeysen en önemli parametresi durumundaki eşitlik ilkesi, Pareto-optimal koşullara ulaşılmasının zorluğunu artırmaktadır.

Tam da bu noktada karşımıza bir başka kavram çıkmaktadır: “**değerli mallar** (*merit goods*)”. Bireysel tüketicilerin tercihlerinden bağımsız olarak, toplumun tüketimini desteklediği hatta bazı koşullarda zorunlu kıldığı (temel eğitim gibi) mallar bu kapsamda değerlendirilmektedir.<sup>19</sup> Suyun da, sosyal faydalarının özel tüketiminden kaynaklanan faydaları aştığı ölçüde, değerli mal olma kriterlerini taşıdığı kabul edilmektedir (OECD 2002, 7; Perry, Rock ve Seckler 1997, 6). Buradan da, temel insani ihtiyaç olarak değerlendirilen su tüketiminin toplumsal açıdan optimum tüketim seviyesine erişmek amacıyla desteklenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Perry, Rock ve Seckler (1997, 6), belirli bir miktara kadar temel insani ihtiyaç olarak görülmesi gereken suyun, bu miktardan sonra özel mal niteliği taşıdığını ve kamusal ya da özel arza konu olmasının bu miktarlara göre değerlendirilebileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, süregelen tartışmalarda suyun bir ürün olarak niteliği, kamu-özel çizgisi üzerinde değişikliğe uğramaktadır (Mehta 2002, 561). Daha da önemlisi, bu tartışmalarda suyun özel mallarla aynı kategoride değerlendirilebilecek özelliklerinin gittikçe artan bir şekilde vurgulanması, endüstrinin değişmekte olan yapısının ilk ayağını oluşturmaktadır. Kamu malı/değerli mal kavramlarının sorgulanması özelleştirme yönünde artan baskıların nedenlerinden biridir (Çakal 1996, 15). Bundan sonra yapılacak tartışmalar açısından, endüstrinin geneline belirleyen niteliklerin yanı sıra suyun ürün olarak sahip olduğu özelliklerin politik karar alma sürecinin temel değişkenleri olduğunu söylemek mümkündür.

---

<sup>19</sup> Çakal (1996,14), değerli mallar hakkında şu açıklamalara yer vermiştir: “Birçok ücretli mal ve bazı toplumlarda kimi özel mallar değerli mal olarak değerlendirilmektedir. Ücretli mallardan su, elektrik enerjisi, haberleşme ve toplu taşıma, bazı ülkelerde özel mallardan süt değerli mal olarak dikkate alınıp kamusal mallar gibi kamu fonlarıyla desteklenmekte yani sübvansede edilmektedir. Birçok ülkede yakın zamana kadar ücretli malların birçoğu KİT’ler aracılığıyla devlet tarafından sağlanmış ve tüketiminin teşvik edilmesi için KİT’ler sübvansede edilmiştir. Ancak tüketicilerin yerine KİT’lerin sübvansede edilmesi ücretli mallar için ödeme gücü ve isteği olanların da aynı sübvansiyonlardan yararlanmasına yol açmıştır. Ayrıca, bu sistem sübvansede edilen bir ücretli malı çok kullananların daha az kullananlardan transfer geliri elde etmesi gibi etik sorunlar da oluşturmaktadır.”

## BÖLÜM 2

# SU SEKTÖRÜNÜN DEĞİŞEN YAPISI ve ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

### 2.1. SEKTÖRDE REFORM İHTİYACININ NEDENLERİ

Birçok ülkede -doğal tekel, dışsallıklar ve kamu malları gibi tipik piyasa aksaklıkları- nedeniyle, su döngüsünün başından sonuna kadar yönetimi kamu otoriteleri tarafından üstlenilmiştir. DB (1993, 28), su endüstrisinin bazı özelliklerinin kamu müdahalesinin rolünü tanımladığını ifade ederek, bu rolü aşağıdaki şekilde açıklamıştır:

- Yüksek miktarda sermaye ihtiyacı ve ölçek ekonomileri su altyapısında doğal tekel yaratmakta, bu da aşırı fiyatlandırmayı engellemek için regülasyonu gerekli kılmaktadır. Ayrıca sektördeki birçok yatırım, elektrik enerjisi, su taşkınları kontrolü ve sulama gibi birleşik (*joint*) mallar üretmekte, bu ise fiyatlandırma ve dağılım politikalarını zorlaştırmaktadır.
- Az gelişmiş sermaye piyasaları ve politik müdahalenin söz konusu olduğu durumlarda, yatırımların yüksek hacimli olması ve uzun zaman dilimine yayılması, sektörde özel sektör yatırımları için teşviği azaltmakta, böyle durumlarda kamu yatırımları gerekli hale gelmektedir.
- Belirli bir havza sınırları içinde suyun çeşitli kullanımları birbirine bağlıdır. Havzanın bir tarafındaki su kullanımı suyun diğer kullanıcılar için miktarını azaltırken tüm kullanıcılar için pompalama maliyetlerini artırmakta ve bir tek kullanıcının yol açtığı kirlenme havzanın tümünü etkilemektedir. Kullanıcıların bu bağlılıkları göz ardı etmesi durumunda kamusal düzenlemelerin ve/veya vergilerin, su kaynaklarının toplumsal değerini artırması mümkündür.
- Su kaynakları çoğunlukla ulusal güvenlik ve bölgesel kalkınma açısından stratejik öneminden hareketle geliştirilmekte, bu nedenle devletler su kaynakları üzerindeki mülkiyetlerini korumak suretiyle hizmet sunmaktadır.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

- Bazı bölgelerin dönemsel kuraklık sorunları da kamusal kontrolü gündeme getirebilmektedir.

Aynı çalışmada, tüm bu rol tanımlarına rağmen, devletin faaliyetlerinin tam anlamıyla biçimlendirilip uygulamaya konmamasının çoğunlukla etkin olmayan dağılıma ve su kaynaklarının israfına yol açtığı vurgulanmış ve bu çerçevede üç temel soruna işaret edilmiştir (DB 1993, 27–35):

- Her su kullanım çeşidi için ayrı bir birim/dairenin görevlendirilmesi sebebiyle, birimler arası bağımlılıkların ihmal edildiği parçalı bir yapının oluşması;
- Kamu kesiminin mali sorumluluk, kullanıcı katılımı ve fiyatlandırma hususlarını ihmal etmesi ve hizmetlerin kullanıcılara etkin bir şekilde ulaştırılmaması (bu kapsamda özellikle suyun düşük fiyatla sunulmasının örneğin tarımsal kullanımda yanlış ürün seçimiyle sonuçlandığı, buna ek olarak maliyetin karşılanmadığı yahut hizmet bedelinin alınmadığı durumlarda suyun korunmasına ilişkin teşviklerin bulunmadığı vurgulanmaktadır);
- Kamu yatırımlarının suyun kalitesi ile çevresel sonuçları ihmal etmesi.

OECD (2004) ise aynı konuya ekonomik perspektiften yaklaşarak, yerel veya merkezi düzeyde kamu otoritelerinin aldıkları kararlar neticesinde suyun temel kullanıcı grupları arasında dağılımında yaşanan etkisizliklerin temel olarak fiyatlandırma politikalarından kaynaklandığını belirtmektedir. Sübvansiyonlar yoluyla fiyatların suyun arıtılması ve dağıtımına ilişkin maliyetlerinin altında tutulması ve fiyatlandırmada fırsat maliyetlerinin ihmal edilmesi nedeniyle suyun “en değerli kullanıcıya ulaşmasının” engellendiği, bunun da sektörün rekabetçi bir yapıdan uzaklaşması anlamına geldiği (OECD 2004, 19) ekonomik analizlerin genel sonuçları arasında yer almaktadır.

Finger ve Allouche ise, sektörde reform niteliğindeki değişimlerin dört ayrı etkenden kaynaklandığını açıklamaktadır:

1. Çevresel standartların ve bakım maliyetlerinin yükselmesi, daha sıkı bütçe disiplini ve şebekenin genişletilmesi ihtiyacına dayanan **finansal etkenler**.
2. Devletin rolünün sorgulanmasından kaynaklanan **ideolojik etkenler**.
3. Bir ayağını teknolojik gelişmelerle doğal tekel koşullarının sorgulanmasının, diğer ayağını ise çok uluslu şirketlerin lobi faaliyetlerinin oluşturduğu **ekonomik etkenler**.
4. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için IMF ve DB gibi uluslararası oluşumların baskısıyla ortaya çıkan **bölgesel özgüllükler** (2002).

Bu etkenlerin ülkelerin içinde buldukları koşullardan bağımsız değerlendirilmesinin mümkün olmadığı açıktır. Özellikle gelişmekte olan

ülkelerde (aynı zamanda gelişmiş ülkelerde de) kamunun, kentsel nüfusun artışı ile paralellik gösteren sermaye harcamaları ihtiyacını karşılamaya yetecek finansal kaynaklara sahip olmaması su sektöründeki değişimin temel kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır (Guasch, Laffont ve Straub 2003, 3). Buna ek olarak, genellikle kamu işletmelerine atfedilen ve yönetsel açıdan bakıldığında birbiriyle çelişen müdahalelerin etkinliği azaltması burada da sıralanmaktadır. Son olarak, piyasa disiplininin uzak kamu işletmelerinin maliyeti en aza indirmeye yönünde teşviklerinin olmaması da “kamu aksaklığı”nın önemli bir açıklayıcısı olarak gösterilmektedir (Johnstone, Wood ve Hearne 1999, 2).

## 2.2. ULUSLARARASIPOLİTİKALAR ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ-SEKTÖRÜN DEĞİŞEN YAPISI

Su sektöründeki temel sorunların ortaya konmasının yanı sıra, bu sorunlar çerçevesinde geliştirilen ve kamu kaynaklarına ve anlayışına dayalı geleneksel yönetimde büyük çaplı değişikliklere yol açan çözümlerin üretilmesinde yine uluslararası ve bölgesel oluşumların etkin rol oynadıkları gözlemlenmektedir.<sup>20</sup> Sonraki bölümlerde ele alınacak tartışmaları da etkilemesi ölçüsünde DB ve OECD tarafından geliştirilen yaklaşımlara aşağıda yer verilmektedir.

### 2.2.1. DB ve “Strateji”

DB tarafından 1993 yılında geliştirilen “Strateji”nin merkezinde su kaynakları yönetimi için çok yönlü bir politika çerçevesinin benimsenmesi ve suyun bir ekonomik mal olarak kabul edilmesi yer almaktadır (DB 1993, 10). Strateji, iki temel ilke üzerine kurulmuştur: i) su kaynakları yönetimi sektörler arasındaki bağımlılıkları hesaba katan çok yönlü bir çerçeveye oturtulmalıdır; ii) su yönetiminde etkinlik, fiyatlandırmanın daha çok kullanılmasının yanı sıra; performans teşviklerinin ve mali sorumluluğun artırılması amacıyla âdemi merkezîyet, kullanıcı katılımı, özelleştirme ve finansal özerkliğe daha çok itimat edilmesi yoluyla geliştirilmelidir (DB 1993, 40).

DB, *âdemi merkezîyet* noktasında temel ilkeyi, devletin daha alt kademelerinde yapılabilecek hiçbir şeyin üst kademelerde yapılmaması gerekliliği olarak belirlemiştir. Bu çerçevede âdemi merkezîyet, “kamu görevlerine ilişkin yetki ve sorumluluğun merkezi yönetimden yerel yönetime ya

<sup>20</sup> Görer (2000b) ve Finger ve Allouche (2002) sektörün yapısını belirleyen bu konuya büyük önem atfetmiştir. Görer (2000b, 109), uluslararası örgütlerin düzenlediği konferanslar ve bu konferanslarda ortaya çıkan anlaşmaların imzalanmasının küresel çevre politikalarının uygulanması sürecinin başlamasında ve sürdürülmesinde önemli bir araç olarak görülebileceğini belirtmiş; Finger ve Allouche (2002, 60) da Dublin ve Rio’da öne çıkarılan ilkelerin su endüstrisinde yeni ve etkin global aktörler oluşturduğunu ifade etmiştir.



Bedia Sanem ŞİMŞEK

da mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliklerine ve/veya özel sektöre devri” olarak tanımlanmış ve merkezi yönetimin bu yolla yetki ve sorumluluk devri çabalarının destekleneceği ifade edilmiştir (DB 1993, 54). Buna ek olarak, kamu hizmeti gören kuruluşların yeniden yapılandırılmasında, bu kuruluşların finansal özerkliğe sahip birimler haline getirilmesinin önemi vurgulanmış ve fiyatlandırma bağlamında bunun, maliyetlerin karşılanması ve kentsel, endüstriyel ve tarımsal kullanımın ölçülmesi ile mümkün olabileceği belirtilmiştir (DB 1993, 55).

*Kullanıcı katılımı*, tüm menfaat sahiplerinin, politika oluşturma, yatırım seçenekleri ve yönetim kararları gibi süreçlere dâhil edilmesi anlamına gelmektedir. Bu yolla özellikle tarımsal alanda etkinliği artırma kapasitesine sahip kullanıcı birliklerinin<sup>21</sup> desteklenebileceğinin altı çizilmektedir. Finger ve Allouche (2002, 86) ise katılımcı politikalara yapılan vurgu ile; (1) kullanıcıların tüm projeye desteğini elde etmek, (2) yeni yapıyla yerel düzeyde artacak hizmet bedellerinin ödenmesini sağlamak vasıtasıyla ekonomik ve mali yetki devrinin kabul edilebilir hale gelmesinin amaçlandığını iddia etmektedir.

Strateji'nin en çok üzerinde durulan *özel sektör katılımı (ÖSK)* bileşeni, genel olarak finansal kaynakların yetersizliği ile gündeme gelmekle birlikte, etkinlik ve çevre problemlerinin de çözüm yollarından biri olarak gösterilmektedir. Genel olarak, özelleştirme kavramı altında değerlendirildiği görülse de, su sektöründe karşılaşılan farklı uygulamalar nedeniyle özel firmaların sektörde üstlenebileceği farklı roller ÖSK kavramı altında toplanmıştır. Sektörün yapısal değişiminin en önemli ayaklarından biri olması itibarıyla ÖSK uygulamalarına ayrı bir bölüm altında yer verilecektir.

DB (2004a; 2004b), yukarıda bileşenleri özetlenen Strateji'nin genel hatlarıyla önemini vurgulamaya devam etmektedir. Buna karşılık geçen zaman içerisinde DB destekli projelerde bu ilkelerin tam anlamıyla uygulanmadığını kabul edilmektedir. Bununla, başarısızlıktan ziyade su sektörü reformlarının karmaşıklığına ve uzun zaman aldığına işaret ettiği ve yapılacak yatırımın reform şartına bağlanmasının çoğunlukla daha başarılı sonuçlar alınmasını sağladığı belirtilmektedir (DB 2002).

---

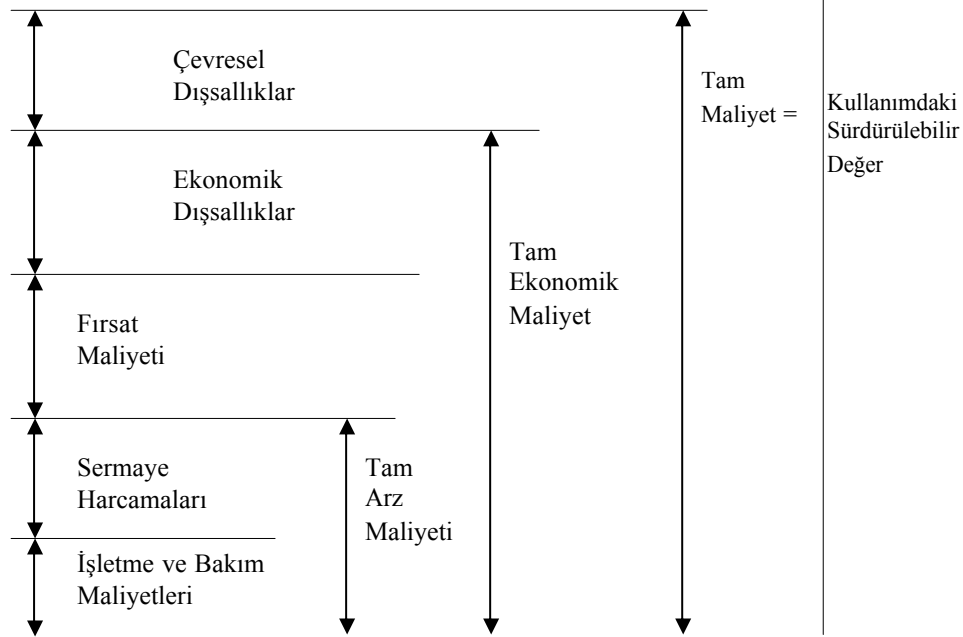
<sup>21</sup> Kentsel altyapı birlikleri ve sulama birliklerini kapsayan bu modelin Türkiye'de de yaygınlık kazandığı görülmektedir. Çeşme ve Alaçatı belediyelerince, birliği oluşturan belediyelerin maddi veya teknik imkânların yetersizliği nedeniyle tek başlarına gerçekleştiremedikleri içme ve kullanma suyu temini, atık su toplama ve uzaklaştırma gibi altyapı hizmetlerini yönetmek amacıyla oluşturulan DB destekli ÇALBİR projesi kentsel altyapı birliklerinin en yeni örneklerindedir. Tarımsal sulama açısından ise birlik modeli daha yaygındır. Nitekim DSİ'nin işletmeciliği doğrudan üstlendiği sulama alanı 1998 yılı itibarıyla toplam alanın %25'i ile sınırlıdır. Sulama tesislerinin işletme ve bakımının devredildiği toprakların %91'inde hizmet, sulama birlikleri tarafından görülmektedir. (TODAİE 1999b).

### 2.2.2. OECD

OECD (2000, 43)'ye göre, suyun "ekonomik bir mal" olarak kabul edilmesi gerekliliğinin, herkesin temiz ve sağlıklı suya erişim hakkını dışlamayan bir çerçeve içerisinde anlaşılması gerekmektedir. Bununla birlikte kaynakların etkin dağılımının ve hizmetin uygun maliyetle sunulmasının temel sorunlar olduğundan hareket eden OECD, genel anlamda çok yönlü bir yönetim anlayışı ve katılımcı politikalara önem verilmesi ve ÖSK'nin vurgulanması açısından DB ile paralel görüşler sergilemektedir<sup>22</sup>.

OECD (1998, 8) tarafından özellikle vurgulanan husus doğru fiyatlandırma politikasıdır. Buna göre, sabit tarifeler, kullanıcı grupları arasındaki çapraz sübvansiyonlar ve işlem maliyetlerine ilişkin tüm sübvansiyonlar kaldırılmalıdır. Bu çerçevede, "kullanan öder" ve "kirleten öder" ilkelerinin yaygınlaşması, suyun "gerçek" maliyetinin faturalara yansımaları sağlayacaktır (OECD 1998, 21). Doğru fiyatlandırma politikası ise, hizmet bedellerinin işletme ve bakım maliyetleri ile sermaye harcamalarının yanı sıra, fırsat maliyetini ve dışsallıkları da kapsayacak şekilde belirlenmesini gerektirmektedir (Şekil 2).

Şekil 2-Suyun Maliyetinin Hesaplanmasında Genel İlkeler



Kaynak: Finger ve Allouche (2002, Şekil 3.3).

<sup>22</sup> bkz. OECD (1998) ve OECD (2002).

### 2.3. SU SEKTÖRÜNDE ÖSK YÖNTEMLERİ ve ETKİLERİ

Su sektöründe özel sektörün varlığı aslında pek çok ülke açısından yeni değildir. Geçtiğimiz yüzyılın ilk çeyreğine kadar su hizmetlerinin görülmesinde özel sektör aktif rol oynamıştır. Son dönemlerde kamunun rolünün ve/veya performansının sorgulanması, finansman sıkıntısı, uluslararası oluşumların yönlendirmesi gibi yukarıda da yer verilen nedenlerle özelleştirme su sektörünün de gündemine girmiştir. Ancak, karşılaşılan uygulamalar ÖSK'nin oldukça farklı yöntemlerle sağlanabildiğini göstermektedir.

Brook-Cowen (1997, 1), su sektöründe ÖSK'den beklenen faydaların firmaya yüklenen risk<sup>23</sup> ve sorumluluk düzeyine dayandığını belirtmektedir. Emek (2001, 58) de özel sektörün altyapı hizmetlerine katılım farklılıklarının yatırımcı, tüketici ve devlet arasındaki risk paylaşımındaki farklılıkları yansıttığını ifade etmiştir. Bu çerçevede sektörde karşılaşılan yapılanmaların sınıflandırılmasına aşağıda yer verilmektedir.

#### 2.3.1. ÖSK Yöntemleri

Su hizmetlerinin görülmesinde özel sektörün rol oynadığı kurumsal düzenlemeler genel olarak Tablo 2'de görülen seçeneklerle açıklanmaktadır (Finger ve Allouche 2002, 18; WRc/Ecologic 2002, 55; Rees 1998, 15; DB 1997).

**Tablo 2: ÖSK Seçeneklerinin Karşılaştırması**

SEÇENEK	MÜLKİYET	İ&B*	SERMAYE YATIRIMI	TİCARİ RİSK	SÜRE (YIL)
<i>Hizmet Sözleşmesi</i>	Kamu	Kamu/Özel	Kamu	Kamu	1–2
<i>Yönetim Sözleşmesi</i>	Kamu	Özel	Kamu	Kamu	3–5
<i>Kiralama Sözleşmesi</i>	Kamu	Özel	Kamu	Paylaşımlı	8–15
<i>YİD/Yİ (greenfield)</i>	Özel/Kamu	Özel	Özel	Özel	20–30
<i>İmtiyaz Sözleşmesi</i>	Kamu	Özel	Özel	Özel	25–30
<i>Elden Çıkarma (kısmi/tam)</i>	Özel ya da özel/kamu	Özel	Özel	Özel	Belirsiz

\*İ&B: İşletme ve Bakım. Kaynak: WRc/Ecologic (2002, 55)

<sup>23</sup> Rees (1998, 12–13), bu kapsamdaki risk faktörlerini beş başlık altında sıralamaktadır: 1) yapım riskleri (şebeke inşa etme yahut yenilemenin maliyetinin beklentileri aşması); 2) ticari riskler (talep yapılarının değişimi ya da yeni rakiplerin pazara girmesi); 3) finansal riskler (faiz oranlarının artması ya da döviz kurlarındaki değişimler); 4) düzenleme riskleri (düzenleyicilerin hizmet standartlarını değiştirmeleri, fiyat artırımlarını reddetmeleri ya da kaynakların kirlenmesini engellemekte başarısız olmaları); 5) siyasi riskler (siyasi istikrarsızlık yahut kamulaştırma). Düzenleme riskleri için bkz. Bölüm 3.3.

**Hizmet sözleşmesi** genel olarak, işletmeye ilişkin ancak belirli görevlerin üçüncü şahıslarca yürütülmesini kapsamaktadır (kaçak denetimi, sayaç okuma, faturalandırma ve tahsilât, kalite ölçümü gibi). Özel sektör katılımının en basit şekli olan hizmet sözleşmeleri oldukça yaygın bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (TODAİE 1999, 153–160; WRc/Ecologic 2002, 56).

**Yönetim sözleşmesi** ile hizmetin işletme ve bakım işlevleri özel bir şirkete devredilir ve şirkete sözleşmede belirlenen koşullar altında bir yönetim ücreti (bazen de performans ücreti) ödenir. Dolayısıyla kamu yönetimlerinde belirlenen tarifeler özel şirketi doğrudan etkilemez ve ticari risk esas olarak kamu yönetiminin üzerindedir. Bu türe benzer ancak karma nitelik gösteren ve yaygınlığı artmakta olan **kâr ortaklığına dayalı yönetim sözleşmesi**'nde ise işletme fonksiyonu yine özel şirkettir; ancak elde edilen kârın yerel otorite (burada genellikle belediye) ile şirket arasında paylaşılması söz konusudur (tüm zararlara yine belediye katlanmaktadır) (WRc/Ecologic 2002, 56).

Hizmet ve yönetim sözleşmeleri kısa süreli olmaları itibarıyla özel firmalar üzerinde maliyeti düşürmeye yönelik sürekli baskı oluşturma potansiyeline sahiptir. Buna ek olarak, özel sektöre devredilen fonksiyonların sınırlı olması, giriş engellerinin düşük olmasını sağlamaktadır (bu durum özellikle hizmet sözleşmelerinin kapsadığı faaliyetleri yürütme yetkinliğine ve gerekli kaynaklara sahip firmaların çokluğu açısından geçerlidir). Ne var ki, bu sözleşmeler kentleşme ve gelişme aşamasındaki ülkelerin yoğun yatırım ihtiyacını karşılamaları açısından bir çare değildir. Söz konusu düzenlemelerle beklenen performans artışı, kamunun arıtma tesisleri ya da dağıtım sistemlerinin yenilenmesi için gerekli sermaye kaynaklarını sağlayamaması durumunda sınırlı kalma tehlikesindedir (Rees 1998, 21).

**Kiralama (*leasing*) sözleşmeleri** kapsamında, kamu mülkiyetindeki sistemde işletme ve bakım işlevlerini yüklenen ve hizmet bedellerini toplayan şirket tahsilâtın sözleşmede belirlenmiş kısmını alır (*remuneration*). Yönetim sözleşmelerinden farklı olarak, tüketiciler doğrudan özel şirketin müşterileri haline geldiğinden mali risk şirketin üzerindedir (Görer 2000b, 222). Belediyeler yatırım yükünü üstlense de şebekenin bakımı firmanın önemli harcamaları üstlenmesi demektir. Bu sözleşmelerde çoğunlukla ticari riskler ve düzenleme riskleri, fiyat artırımlarının garanti edilmesi yoluyla azaltılmaktadır. Bu garantiler fiyatlar üzerindeki politik manipülasyonların engellenmesi avantajını taşısa da, aynı zamanda firmalar üzerindeki, hizmeti en az maliyetle sunma baskısını azaltmaktadır (Rees 1998, 20).

**Yap-İşlet-Devret (YİD)**, hizmetin sunumu için yüksek bir ilk yatırım ve ileri teknoloji gerektiren durumlarda, daha çok projenin tasarımı ve inşaat kısmı

Bedia Sanem ŞİMŞEK

için daha uygun bir çözüm olarak değerlendirilmektedir.<sup>24</sup> Doğal olarak, özel şirket tüm sermaye yatırımlarından sorumlu olmakta ve idareye devredilene kadar varlıkların mülkiyetini elinde bulundurmaktadır (bu modelin bir türevi olan **Yap-İşlet (Yİ)** modelinde ise özel mülkiyet korunmaktadır). Bu tür seçenekler özellikle yeni su kaynağının ya da arıtma tesislerinin sisteme ilave edilmesinin söz konusu olduğu durumlarda tercih edilmektedir. YİD/Yİ projelerinde tarife prosedürü, al-ya da-öde (*take-or-pay*) sözleşmeleri içinde yer almaktadır. İki parçalı bu tarife yapısının sabit bileşeni hizmet alınmasa bile minimum bir ödemenin yapılacağını, diğer bir deyişle belirli sabit maliyetlerin karşılanacağını garanti etmekte, değişken bileşen ise alınan hizmetin miktarına göre (toptan su hacmi, arıtılan su hacmi gibi) belirlenmektedir. Kamu kesiminin alım ve ödeme ödeme garantisi vermesi, inşaat riskleri ile ticari risklerin azaltılması sayesinde yatırımı cazip hale getirirse de amaçlanan verimlilik düzeylerine ulaşmayı zorlaştırmaktadır.<sup>25</sup>

**İmtiyaz sözleşmesi**, imtiyazı alan özel şirkete sermaye yatırımları ile işletme ve bakım sorumluluğunun devredildiği, mülkiyetin ise kamu kesiminde kaldığı, ancak sözleşme süresince özel şirketin varlıklar üzerinde işletme haklarına sahip olduğu<sup>26</sup> uzun vadeli bir uygulama türüdür. Sözleşmenin süresi

<sup>24</sup> 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun”un [RG: 8.6.1994, sayı: 21959] 3. maddesinde YİD modeli; “İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Modelin Türkiye’de yasal gelişimi hakkında bilgi için bkz. U. Emek (2002), *Ek ve Değişiklikleri ile YİD, Yİ ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, DPT Yayınları, Yayın No: 2659, Ankara.

<sup>25</sup> 3996 sayılı Kanun kapsamında YİD modelinin Türkiye’deki ilk örneği olan “İzmit Su Projesi” bu konuda önemli bir örnektir. 24.2.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı YPK kararı ile YİD modeli kapsamına alınan Proje’ye Gama-Gürüş-Thames Water konsorsiyumu talip olmuş ve İzmit Büyükşehir Belediyesi’nin de %15’lik ortaklık payıyla projeyi yürütmek üzere İzmit Su A.Ş. (İSAŞ) kurulmuştur. Pazarlık usulü görevlendirilmenin yapıldığı olay, yeterli talep ve fayda-maliyet analizleri yapılmamış olması, rekabetçi bir ihalenin düzenlenmemesi, buna karşılık kamu kesiminin alım ve ödeme garantisi vermesi nedeniyle ciddi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. 11.2.2002 tarihli Sayıştay Raporu’nda, konu ile ilgili aşağıdaki değerlendirmeye yer verilmiştir: “YİD modelinin en önemli riski, model kapsamında verilen satın alma garantilerinin kamu kesimini, projelerin YİD modeli ile gerçekleştirilmesi suretiyle elde edilen avantajı aşacak bir ödeme yükümlülüğü altına sokması tehlikesidir. Bu risk İzmit Su Projesi’nde gerçekleşmiştir. Şöyle ki; İzmit Büyükşehir Belediyesi’nin, üretilen suyun maliyetinin yüksek olması, bazı endüstriyel kuruluşlar ve çevre belediyelerle su satış bağlantılarını zamanında yapmaması, mali durumunun iyi olmaması gibi nedenlerle, İSAŞ’dan yıllık 142 milyon m<sup>3</sup> suyu satın alma taahhüdünü yerine getirememesi sonucunda Hazine vermiş olduğu garanti çerçevesinde iki yıl içinde 387 milyon ABD Doları tutarında su bedelini İSAŞ’a ödemek zorunda kalmıştır.”

<sup>26</sup> Sabit kalemler imtiyaz sözleşmesi süresince imtiyaz sahibine havale edilmekte ve imtiyaz sözleşmesinin bitiş tarihinde aynı koşullarda iade edilmesi sağlanmaktadır. Sözleşme sonunda bazı

yatırımın büyüklüğüne ve imtiyaz sahibinin ilk yatırım maliyetinin geri kazanılması için ihtiyaç duyduğu geri ödeme süresine bağlıdır (Çelebi 1998, 50). Bu tip düzenlemelerde, hedeflenen hizmet seviyeleri ile uygulanacak tarifeler sözleşmelerde genellikle yer almaktadır. Dolayısıyla her ne kadar sözleşmeler koşulların önemli ölçüde değişmesi durumunda tarifelerin gözden geçirilerek düzeltilmesine ilişkin hükümler içerebilse de, yüklenici birim finansal ve operasyonel riskin yanında ticari riski de üstlenmiş olmaktadır. Önemli ölçüde benzerlik gösteren YİD modeli ve imtiyaz sözleşmeleri diğer yöntemlerden, mülkiyetin el değiştirmesi söz konusu olmadan finansman sağlayan araçlar olmaları itibarıyla ayrılmaktadır.

Son olarak **kısmi elden çıkarma** (*partial divestiture*) seçeneğinde tüzel kişilik haline getirilmiş işletmenin hisselerinin bir bölümü satılmakta yahut özel firmayla ortak girişim kurulması yoluna gidilmektedir. **Tam elden çıkarma** (*full divestiture*) ise altyapı varlıklarının mülkiyetinin işletme, bakım, gelir toplama ve yatırım sorumluluklarıyla beraber özel firmaya devredilmesini kapsamaktadır.

Belirli bir proje kapsamında hangi ÖSK yönteminin uygulanacağına projenin gerekleri (finansman ihtiyacı, kamu kesiminin yönetsel sorunları, vb.) yanında ülkelerin su hizmetlerine geleneksel yaklaşımları da etkili olmaktadır. Örneğin, sektörde imtiyaz sözleşmeleri en yaygın ÖSK türü iken, elden çıkarmanın daha az yaygınlığa sahip olması kamu kesiminin varlık mülkiyetini elinde tutma isteği ile açıklanmaktadır (Silva, Tynan ve Yılmaz 1998, 9). Diğer bir deyişle, elden çıkarmaya alternatif olarak imtiyaz sözleşmelerinin varlığı, kamunun sektörel varlıkların mülkiyetini korumasını, ancak aynı zamanda önemli sorumluluk ve riskleri özel sektöre devretmesini sağlamaktadır. Bu durum gelişmiş ülkeler için de önem arzetmekle birlikte<sup>27</sup>, gelişmekte olan ülkelerin özelleştirme uygulamalarında özelleştirme sonrası performans bakımından ciddi sonuçlar doğurmaktadır.

### 2.3.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde ÖSK

1990 öncesinde, gelişmekte olan ülkelerde, su hizmetlerinin özel sektör firmalarınca görülmesi yaygın bir uygulama olmamıştır. 1985 ve 1990 yılları arasında dünya çapında sadece sekiz su ve kanalizasyon projesinde özel sektör yer almış ve kümülatif yeni sermaye harcamaları 1 milyar Amerikan Doları'nın altında gerçekleşmiştir. 1990'larda ise kredi sağlayan kuruluşların etkisiyle su

---

masraf ve harcamalar amorti edilmemişse bu nedenle imtiyaz sahibinin uğradığı zararların ödenmesine imkân sağlanır (Çelebi, 49-50).

<sup>27</sup> Fransa'da su hizmetlerinin sözleşmeler yoluyla özel sektör tarafından görülmesi yaygın olduğundan, bu uygulamanın "Fransa modeli" olarak anıldığı, toptan özelleştirme yöntemini benimseyen İngiltere'ninse ayrı bir model olarak incelendiği görülmektedir. Bkz. Bölüm 5.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

özelleştirmelerine ilgi artmış ve 1997’de toplam özel yatırım tutarı 25 milyar Amerikan Doları’na ulaşmıştır (Johnstone, Wood ve Hearne 1999, 2; Silva, Tynan ve Yılmaz 1998, 2). 2000 yılı itibariyle, Avustralya ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerin yanı sıra, Arjantin, Şili, Çin, Kolombiya, Filipinler, Güney Afrika ve Orta Avrupa’daki geçiş ekonomilerini de kapsayacak şekilde en az 93 ülkenin su hizmetleri şebekelerinde ÖSK tercih edilmiştir (Kirkpatrick ve Parker 2004, 8).

1990-1997 döneminde DB tarafından finanse edilen ve ÖSK içeren projelere bakıldığında, toplam yatırım tutarının proje sayısı ile ilişkisinin zayıf olduğu görülmektedir (Silva, Tynan ve Yılmaz 1998, 4). Yatırım tutarına göre sıralandığında ilk üç ülkenin proje sayısı 16 olmasına rağmen, bu projeler ilgili dönemde sektördeki DB destekli yatırımların %69’unu oluşturmaktadır (Tablo 3).

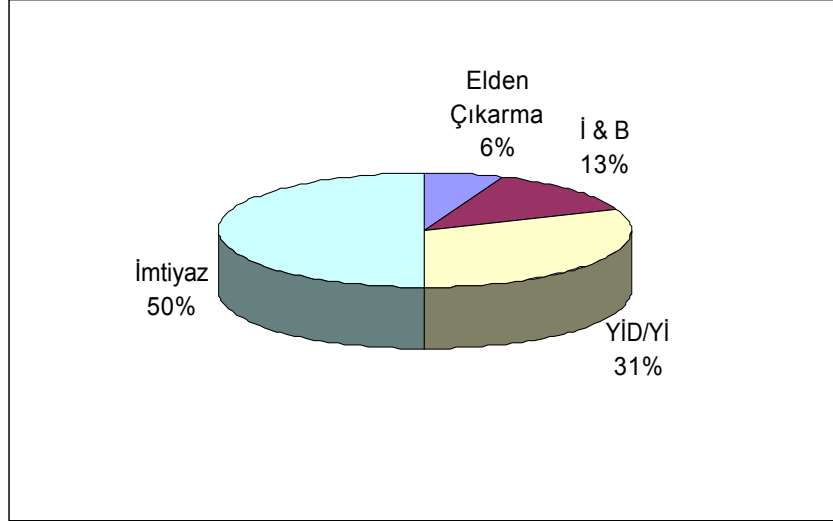
**Tablo 3-Su ve Kanalizasyon Projelerinde Top. Yatırıma Göre İlk Beş Ülke, 1990-97**

Ülke	Toplam Yatırım (1997 milyon \$)	Proje Sayısı
Arjantin	6,183	7
Filipinler	5,820	3
Malezya	5,030	6
Türkiye	1,230	2
Meksika	597	12

Kaynak: Silva, Tynan ve Yılmaz (1998)

Aynı dönemdeki yatırımların proje tipine göre dağılımına bakıldığında ise su sektörü için önemli finansman modelleri olan imtiyaz ve YİD/Yİ uygulamalarının yüksek oranda tercih edildiği gözlemlenmektedir:

Şekil 3-Yatırımların Proje Türüne Göre Dağılımı, 1990-1997



Kaynak: Silva, Tynan ve Yılmaz (1998)

Kirkpatrick ve Parker (2004, 8), 1997–98 Asya krizi sonrasında gelir düzeyleri düşük olan ülkelerde su sektörü de dâhil olmak üzere altyapı özelleştirmelerinin yavaşlamasını kısmen bu ülkelerdeki düzenleyici mekanizmaların zayıflığı ve bununla ilişkili sözleşme başarısızlıkları nedeniyle yatırımcıların altyapı projelerine ilgisinin azalmasıyla açıklamaktadır. Bu görüşe göre, özel yatırımları içeren su sektörü projelerinin büyük bir hoşnutsuzlukla (ve kimi zaman aktif dirençle) karşılanması<sup>28</sup> ise siyasi gelecek kaygılarıyla hareket eden politikacılar gibi reformlardan zarar göreceklere muhalefetinin yanı sıra ve özellikle, özelleştirmenin ekonomik faydalarının sınırlı olduğu ve bilhassa düşük gelirli kesim üzerinde toplumsal açıdan ters etkiler yaratacağı yönündeki anlayışı yansıtmaktadır.

### 2.3.2.1. Örnek Ülke Uygulamaları

Yukarıda kısaca sınıflandırılan ÖSK yöntemlerinin uygulanışına ilişkin özellikle gelişmekte olan ülkelere derlenen örnekler, gerek sektördeki yapısal değişimin kapsamının gerekse bu değişimle elde edilmeye çalışılan faydaların ortaya konması açısından incelemeye değer bulunmaktadır.

<sup>28</sup> bkz. <http://www.tumbelsen.org/psisu.htm>; <http://www.evrensel.net/04/03/21/dunya.html#2>; <http://www.aidwatch.org.au/index.php?current=17>



### 2.3.2.1.1. Arjantin-Buenos Aires

Kamu hizmet tekellerinin özelleştirilmesine yönelik daha geniş bir ulusal stratejinin parçası olmakla birlikte, Buenos Aires su sektöründe ÖSK'yi yerleştirmenin özgül nedeni, reform öncesinde kamusal sağlayıcı olan *Obras Santarias de la Nacion* (OSN)'nin eksik yatırımları ve bu durumu tersine çevirecek kaynaklardan yoksunluğu olarak açıklanmıştır (Johnstone, Wood ve Hearne 1999, 4). 1947 yılında (başkent Buenos Aires ile şehri çevreleyen ve aynı su ve atık su sistemine bağlı olan bölgede) nüfusun %94'ü şebekeye bağlı alanlarda yaşarken, 1980'de nüfus artışının etkisi ile bu oran %60'a gerilemiştir. Yerel su tedarik sistemleri bazı bölgeler için kaliteli su sağlamaya devam etmiş, ancak nüfusun çoğunluğu sağlıksız yahut yetersiz hizmetle karşı karşıya kalmıştır. Bağlantıların ancak %20'si sayaçla donatılmış ve gerçek tüketimi yansıtan düzenli sayaç okuma ve faturalandırma yapılmamıştır (Cook 1999, 573; Çelebi 1998, 62).

OSN'nin düşük performansı ve belediye fonlarının su ve atık su sektörünün artan yatırım ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalması üzerine, 1991 yılında, DB desteğiyle su hizmetlerinin imtiyaz sözleşmesi yoluyla özel bir şirket tarafından görülmesi için alınan hükümet kararından sonra öncelikle regülasyonun çerçevesi çizilmiş ve düzenleyici kurum olarak *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios* (ETOSS) oluşturulmuştur.<sup>29</sup> Mevcut sistemin değerlendirilmesi, ana yatırım planının oluşturulması ve teklif dokümanlarının oluşturulmasını içeren hazırlık dönemi iki yıl almış ve 1993 yılında Arjantin hükümeti Buenos Aires'e su sağlama hakkını ihaleye açmıştır (Cook 1999, 574; Çelebi 1998, 66).

Firmaların teknik yeterliliklerinin değerlendirildiği, ardından fiyat tekliflerinin sunulduğu iki ayaklı seçme aşaması sonunda, 30 yıllık imtiyazı, kamu işletmesinden %26.9 daha düşük birim fiyat öneren *Aguas Argentinas* (AA) -*Lyonnaise des Eaux Dumez* liderliğindeki konsorsiyum- kazanmıştır. Sözleşmede performans hedefleri ve yatırım programı açıkça belirlenmiş, fiyatların sözleşmede öngörülen enflasyon endeks formülü ile artırılmasında ETOSS yetkili kılınmıştır.

UNCTAD (2003, 11)'ta, Arjantin'deki özelleştirmenin faydalarına ilişkin görüşlerin hâlâ farklılık gösterdiği, 2001 yılı itibarıyla fiyatların %100'den fazla arttığı, AA'nın müşterileri arasında 3,5 milyon kişiye hizmet götürülemediği, buna karşılık, şirketin %23 oranında kâr elde edebildiği belirtilmektedir. Cook (1999, 576), özelleştirme sonrası dönemde AA'nın başarılı olduğunu belirtmekte ve bunu sorumluluk ve risk dağılımının açık

<sup>29</sup> Buenos Aires'teki imtiyaz sözleşmesinin hazırlanma sürecine ilişkin ayrıntılı açıklama için bkz. Çelebi (1998).

tanımlanmasının özel sektöre maliyetleri düşürme ve kârı koruma yönünde teşvik sağlamasına bağlamaktadır. Kirkpatrick ve Parker (2004, 9) da özelleştirme sonrasında hizmet yaygınlığının artırılması, şebekenin onarımı ve işletme maliyetlerinin düşüşü gibi başarılı uygulamaları saymış, ancak bu sonuçların tartışmalı olduğunu, nitekim AA'nın tarifeleri %26,9 azaltma taahhütüne rağmen, şebekenin kötü durumda olması, beklenmedik işletme maliyetleri ve yetersiz tüketici kayıtları nedenleriyle ilk sekiz ay içinde fiyat artırımını talep etmesinin, bazı yatırımların ertelenmesinin ve ETOSS'la yaşanan sorunların bu başarıya gölge düşürdüğünü ifade etmiştir.

Van den Berg (2000) ise mevcut tüketiciler için olumlu olabilecek tarife yapısının, bağlantı ücretlerinin -düşük gelirli hanelerce ödenemeyecek kadar yüksek tutulması sebebiyle yeni tüketiciler için olumsuz sonuçlandığı tespitinde bulunmuş ve bu bağlamda çoğunluk için zarar anlamına gelen imtiyaz sözleşmelerinin (*skewed concession*) 25–30 senelik sözleşme süresi içinde tarifelerin yapısını yahut sözleşme hükümlerini değiştirme yönünde baskı yaratmasının kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir. Nitekim sözleşmelerin yenilenmesinin, ihtilafa düşülmesi muhtemel ve riskli bir süreç olduğu, Arjantin'in Tucuman bölgesindeki imtiyaz uygulaması ile görülmüş ve bu bölgede tarifelerdeki artış hanelerin %80'inin faturaları ödemeyi reddetmesi ve sözleşmenin iptal edilmesiyle sonuçlanmıştır.<sup>30</sup>

### 2.3.2.1.2. Türkiye-Antalya

Antalya Belediyesi, 2.9.1993 tarih ve 504 sayılı KHK<sup>31</sup> ile anakent belediyesi statüsüne kavuştuktan sonra, 1994 yılında, 2560 sayılı “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”un<sup>32</sup>, “anakent statüsü kazanan belediyelerde su ve kanalizasyon idaresi kurulur” hükmü çerçevesinde müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT) oluşturulmuştur<sup>33</sup>. Bu dönemde iyi nitelikte bir içme suyu şebekesi ile beslenen, yaygın bir ölçüm ağına sahip olan şehirde atık suların arıtılması ve uzaklaştırılması için bir sistem ise bulunmamaktadır. Kentsel nüfusun artışı ve yoğun turistik etkinlik ile birlikte artan talebin karşılanması ve uygun bir atık su sisteminin kurulması için kaynak arayışları da bu döneme denk gelmektedir (Çelebi 1998, 89).

ASAT'ın, Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi'nin hayata geçirilmesi amacıyla 1995 yılında, DB Grubu içinde yer alan Uluslararası İmar ve Kalkınma

<sup>30</sup> bkz. Haarmeyer ve Mody (1998).

<sup>31</sup> RG: 9.9.1993, sayı: 21693.

<sup>32</sup> RG: 23.11.1981, sayı: 17523.

<sup>33</sup> RG: 18.2.1995, sayı: 22206.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

Bankası (IBRD) ile imzaladığı İkraz Anlaşması<sup>34</sup> kapsamında Proje'nin amaçları; Antalya'nın içmesuyu, kanalizasyon ve yağmursuyu drenajı ihtiyaçlarını en az maliyetle karşılamak, bu hizmetlerin görülmesi için yeni bir kurumsal yapı geliştirmek ve bu hizmetlerin işletilmesinde özel sektör katılımını sağlamak, Antalya'da belediye hizmetlerinin kendi kendini finanse etmesini sağlamak üzere uygun maliyet karşılama politikaları geliştirmek, Antalya'da mevcut kaynakların kullanım verimini artırmak, Antalya'da çevre şartlarını sürdürmek, iyileştirmek ve sağlık tehlikelerini azaltmak olarak sıralanmıştır (TODAİE 1999b, 101)<sup>35</sup>.

İkraz Anlaşması'nda sözü edilen kurumsal yapılanma çerçevesinde öncelikle Proje'nin uygulanmasını denetlemek ve danışmanlık hizmetlerini yürütmek üzere ALDAŞ A.Ş. kurulmuş<sup>36</sup>, ardından sektörde ÖSK'nin gerçekleştirilmesi amacıyla açılan ihaleyi 10 yıllık süre için Fransız *Lyonnaise des Eaux* (LdE)-ENKA ortaklığı kazanmıştır. Yapılanmanın son ayağını İkraz Anlaşması'nda "Operatör" olarak adlandırılan işletme biriminin, yani LdE ve ENKA ortaklığıyla ANTSU A.Ş.'nin kurulması teşkil etmiş, ASAT ve ANTSU arasında 1996 yılında imzalanan sözleşme ile işletme, bakım ve yönetim hizmetleri ANTSU'ya devredilmiştir. 1998 yılında ENKA, sözleşme koşullarında değişiklik yapılmaksızın ANTSU ortaklığından ayrılmış ve şirket tamamen yabancı sermayeli hale gelmiştir (TODAİE 1999b, 158).

Bu üçlü yapıda, ASAT, yatırımların tanımlanması, gerçekleştirilmesi ve finansmanı ile tarifelerin belirlenmesi ve düzenleme fonksiyonlarını, ALDAŞ da yatırımların ve operatörün kontrolü fonksiyonunu üstlenmiş; ANTSU, işletme (içme suyunun üretimi ve dağıtımını), bakım ve bu kapsamda faturalandırma ve tahsilat da dahil olmak üzere tüm müşteri hizmetlerinden sorumlu tutulmuştur. Sözleşme ile, ANTSU'ya, fatura edilen ve nihai tüketici tarafından bedeli ödenen metre küp başına sabit bir ücret ödenmesi, bu ücretin yılda dört defa enflasyona göre düzeltilmesi ve bu aşamada, şebeke kayıplarında (*unaccounted-for-water-UfW*)<sup>37</sup> azalma, ölçüm yaygınlığının artması gibi yatırımlarla sağlanacak pozitif etkilerin Operatör tarafından hesaba katılacağı öngörülmüştür (Letondot 2002, 52).

LdE'nin Antalya'daki faaliyetleri 2002 yılına kadar sürebilmiştir. Bu tarihte şirketten yapılan açıklamada, ANTSU'nun, ASAT'ın sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesinden kaynaklanan ve artık üstesinden

<sup>34</sup> 6.10.1995 tarih ve 95/7355 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>35</sup> İkraz Anlaşması ile aynı tarihte, T.C. ile IBRD arasında ASAT'ın yükümlülüklerini yerine getireceğine dair Garanti Anlaşması; buna ek olarak Proje'nin bir kısmının finansmanı için ASAT'la EIB arasında T.C. garantörlüğünde Mali Anlaşma imzalanmıştır.

<sup>36</sup> ASAT, Şirket'in esas sermayesine %95,4 oranında katılmıştır.

<sup>37</sup> Net su üretimi ile bedeli ödenen tüketim miktarı arasındaki fark.

gelinemez bir hal alan mali zorluklar sebebiyle faaliyetlerini durdurmak zorunda kaldığı ve tüm sorumlulukların ASAT'a devredilmesine karar verildiği, uyuşmazlığın çözülmesi amacıyla tahkime başvurulduğu belirtilmiştir.

LdE temsilcilerinden Letondot (2002, 53), yatırımların şebekenin etkinliğini artırmak yerine şebekeyi genişletmeye odaklanması nedeniyle yanlış yönlendirilmesi ve yerel idarenin düzenleyici politikalarının kaçak kullanımı artırması nedeniyle üretimin 2001 yılında beklenenden %65,8 daha fazla gerçekleştiğini, UfW oranının %53, ticari kayıp oranının %17'ye vardığını, sonuçta sistemin verimliliğinin düşmesinin yanında işletme giderlerinin aşırı yükselmesi nedeniyle Operatör'ün ciddi kayıplara uğradığını ifade etmiştir. TODAİE (1999b, 195–209) ise sistemdeki sorunları tarifelerdeki yüksek artış ve bu artışların tüketici gruplarına dengesiz dağılımı, Proje'yle yapımı öngörülen atık su arıtma ve derin deniz deşarj sisteminin uygunsuzluğu ve kamuoyunun altyapı çalışmalarına, su kesintilerine ve işletmeciliğin özelleştirilmesine dair rahatsızlıkları olarak sıralamıştır.

Antalya örneğinde, sektörün temel ihtiyaçlarının işletme ve yönetime ilişkin olduğu öngörüsüyle, İkraz Anlaşması'nda ÖSK yöntemi olarak kiralama sözleşmesi uygun bulunmuş, diğer bir deyişle yatırım yükü kamu kesiminde kalmıştır. Operatör'ün faaliyetine son vermesinin ardından yapılan değerlendirmeler kamu kesiminin yatırımları yönlendirmesi üzerine yoğunlaşmış ve mevcut sistemin verimliliğinin artırılması yerine şebekeyi genişletmeye gidilmesi eleştirilmiştir. Bu durum, su endüstrisinde yeraltına döşenmiş şebekenin mevcut durumu hakkında güvenilir bilgiye erişimin zorluğunu göstermesi bakımından önemlidir (Rees 1998, 13). Ancak bundan da önemlisi uygulamada oluşturulan yapının yetki ve sorumluluk sınırlarında belirsizliğe yol açması ve tarafların Proje'den beklentileri ile üstlendikleri risklerin sözleşmeye tam anlamıyla yansıtılmamasıdır. Sözleşmenin düzenlenişine ilişkin bu aksaklıklar da kamu kesiminin şebekeyi genişletme önceliği ile Operatör'ün kârlılık amacının çatışması sonucunu doğurmuştur.

### 2.3.3. ÖSK ve Temel Sorunlar

Su sektöründe reform niteliğindeki uygulamaların incelendiği literatürde özelleştirmenin sebepleri ve sonuçlarına yönelik çalışmaların en geniş yeri tutması bu konunun önemini göstermektedir. Yukarıda yer verilen örnekler ise, diğer ülke örneklerinin de incelendiği çalışmalarda<sup>38</sup> ulaşılan temel sonuçlara işaret etmeleri bakımından önemli fikirler vermektedir. Bu çalışmalar en genel

<sup>38</sup> bkz. Kirkpatrick ve Parker (2004), Cook (1999), Brook-Cowen (1999) ve Johnston, Wood ve Hearne (1999).

Bedia Sanem ŞİMŞEK

anlamda, su sektöründe özelleştirme deneyimlerinin faydaların yanı sıra olumsuz sonuçlar da ürettiği yönünde görüş birliğindedir.

Bu deneyimlerin olumsuz sonuçlarının açıklayıcılarından biri, risk unsurlarının artışına, diğer bir deyişle kamu kesiminin, özel sektörün karşılaştığı riskleri düzenleme yönündeki eylemlerine ilişkindir. Bu noktada kamu kesiminin önemli kararlar alması gerekmektedir. Örneğin, firmalara dikey bütünlük içinde hizmet sunulması açısından tanınan inhisari haklar ticari riskleri azaltacakken, bu aynı zamanda daha rekabetçi uygulamaların faydalarından feragat etmek ve tekel hakkının kötüye kullanılmasına ilişkin sorunları kabul etmek anlamına gelecektir. Benzer şekilde, öngörülme-yen yatırımların ya da şebeke yenileme gerekliliklerinin ortaya çıkması durumunda maliyetin tam olarak karşılanacağı fiyat seviyelerinin garanti edilmesi düzenlemeye ilişkin riskleri azaltabilir. Ancak bu tür garantiler en az maliyetle faaliyet gösterme yönündeki teşvikleri azaltma tehlikesini de beraberinde getirmektedir (Rees 1998, 13).

Risk dağılımının önemi sözleşmelerin düzenleniş şeklinde ortaya çıkmaktadır (Armstrong 2003, 4). Sözleşmelerde tarafların sorumluluk ve yetkilerinin açık bir şekilde düzenlenmemiş olması, buna ek olarak hizmetin yeni sunum şekline beklenen faydaların (diğer bir deyişle performans ölçütlerinin) ve koşulların değişmesi durumunda yapılacak düzenlemelerin açıklığa kavuşturulmamış olması sözleşme taraflarının kendilerini bir çıkar çatışması içinde bulmasıyla sonuçlanabilecektir. Nitekim Antalya örneğinde, hizmet yaygınlığını artırma önceliğine sahip yerel idare ile mevcut sistemi kârlı hale getirme güdüsüyle hareket eden operatörün, hâlihazırda karmaşık bir yetki ve sorumluluk ağıyla oluşturulan düzende faaliyeti devam ettiremediği görülmüştür. Sonuçta, özel sektörün ancak belirli ve kabul edilebilir risk düzeyleri altında yatırım yapacakları anlaşılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından, su sektöründe kamu yahut özel yönetim biçimlerinin etkileri daha çok ÖSK öncesi ve sonrası tarife seviyeleri<sup>39</sup> gibi dolaylı göstergelerle ortaya konmaya çalışılmaktadır. Yalnızca Buenos Aires olayında ÖSK'nın verimliliğine ilişkin sistematik bir çalışma yapılmış<sup>40</sup> ve ölçütlerin birçoğu açısından sektörün diğer kamu hizmet tekellerine göre daha kötü bir performans gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır (Johnstone, Wood ve Hearne 1999, 5).

<sup>39</sup> Kirkpatrick ve Parker (2004, 14), ÖSK ile birlikte hizmet bedellerinin yükselmesine karşılık, şebekenin genişlemesinin özellikle dar gelirli kullanıcıların refahını arttırabileceğini, nitekim şebekeye bağlı olunmayan durumlarda suya erişmek için başvurulan yöntemlerin (tankerler, şişelenmiş su gibi) daha maliyetli olabileceğini belirtmiştir.

<sup>40</sup> bkz. C. Crampes ve A. Estache, *Regulatory Tradeoffs in Designing Concession Contracts for Infrastructure Networks*, Policy Research Working Paper 1854, DB.

Gelişmiş ülkelerin su sektörlerinde ise, salt yönetim yerine, mülkiyetin performans üzerindeki etkilerinin ortaya konması çabaları söz konusudur. Örneğin, su hizmetlerinin sunumunda kamu sektörünün ve özel sektörün birarada bulunduğu ülkelerden ABD kapsamında<sup>41</sup> yapılan çalışmalara bakıldığında sonuçların yine karışık olduğu gözlemlenmektedir. Farklı performans ölçüm tekniklerinin<sup>42</sup> kullanıldığı bu çalışmaların bazılarında, kamuya ait işletmelerin maliyeti en aza indirme hususunda geride kaldığı, bazılarında ise özel sektörün hizmetlerin sunumunda daha verimli olduğunu gösteren güçlü kanıtların bulunmadığı, hatta bir kısım çalışmada kamunun daha etkin olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır (Renzetti ve Dupont 2003, 14). Renzetti ve Dupont (2003, 17), mülkiyet ve performans arasındaki ilişkinin test edilmesi aşamasında kullanılan değişkenlerin öneminden hareketle bu sonuçlara ihtiyatla yaklaşılması gerektiğini belirtmekte ve “teşviklerin yapısı, fiyat belirleme kuralları ve risk paylaşımının göz önünde bulundurulması gereken hususlar olduğunu ve firmaların içinde faaliyet gösterdikleri düzenleyici çevrenin bu sonuçları etkileyeceğini” vurgulamaktadır.

Su sektöründe özelleştirme deneyimlerinin değerlendirilmesi birçok faktörü birarada dikkate almayı gerektirmektedir. Rees (1998), özelleştirme sürecinin basitçe endüstrinin mülkiyet yapısını ve yönetsel karakteristiklerini değiştirmekten fazlasını kapsadığını, bu sürecin sektörün performansını etkileyecek tüm etkenler hakkında karar verilmesini ve amaçlanan performans ilerlemelerine ulaşmak için gerekli koşulların oluşturulmasını gerektirdiğini belirtmiştir. Yazar, özelleştirmenin sonuçları üzerinde belirleyici rol oynayan etkenleri şöyle sıralamıştır:

1. Seçilen ÖSK yöntemi;
2. Sektörün rekabetçi yapısı ve bu yapının zaman içinde değişme durumu;
3. Özel firmanın teknik ve yönetsel yeterliği, faaliyetlerinin çeşitliliği (çok ürünlü-tek ürünlü firma) ve kapsamı (çok uluslu, ulusal, yerel);
4. Özelleştirme sonrası düzenleyici rejim.

Cook (1999, 580) ise, gelişmekte olan ülkelerin su sektöründeki özelleştirme deneyimlerinin, “uygulama ve regülasyon için gerekli kapasitenin ve kaynakların mevcut olduğu özelleştirme seçeneklerinin seçilmesinin önemini ortaya koyduğunu” belirtmektedir. Bu çerçevede yatırım ihtiyacını karşılaması bakımından imtiyaz sözleşmeleri ve elden çıkarma yöntemlerinin sunduğu avantajlara karşın, sözleşmelerin uygulanmasını ve yatırımların gerçekleştirilmesini temin edecek düzenleyici kapasitenin yokluğu bu seçeneklerin vaad ettiği faydalara ulaşılmasını engelleyecektir. Bu durumlarda

<sup>41</sup> Aynı hususta, İngiltere ve Fransa su sektörlerindeki sonuçlar için bkz. Bölüm 5.

<sup>42</sup> Su sektöründe, mülkiyet ve performans arasındaki ilişkinin değerlendirilmesinde kullanılan teknikler ve yapılan ampirik çalışmaların bir dökümü için bkz. Renzetti ve Dupont (2003).

Bedia Sanem ŞİMŞEK

sıklıkla dile getirilen önerilerden biri özelleştirmenin kademeli bir yaklaşımla gerçekleştirilmesi (Armstrong 2003, 5), diğer bir deyişle düzenleyici rejimler konusunda gerekli deneyim elde edilene kadar hizmet, yönetim ya da kiralama sözleşmelerinin tercih edilmesi, bundan sonra daha karmaşık yapıya sahip imtiyaz ve toptan özelleştirme uygulamalarına geçilmesi yönündedir (Cook 1999, 581; Klein 1996, 9).

Sonuç olarak, sektörde SK'nin önemli bir bileşenini oluşturduğu reformun başarılı sonuçlara ulaşmasına yönelik öneriler, düzenleyici rejime atfedilen önemli role odaklanmaktadır. Böylece, su sektöründe SK'nın yaygınlık kazandığı (hatta kimi yazarlarca kaçınılmaz olarak görüldüğü (Finger ve Allouche 2002, 230)) koşullar altında gündeme gelen en önemli konu regülasyonun gerekliliği ve tüm reform erevesi içerisinde göreceği işlevlerdir.

## BÖLÜM 3

# SU SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

### 3.1. GENEL OLARAK

Yukarıda yer verilen ve su sektörünün yapısında, i) suyun bir ürün olarak niteliğine, ii) özel sektörün hizmet sağlayıcı olarak rolüne ilişkin değişimler, devletin rolünün sorgulanmaya başladığına işaret etmiştir. Buna göre, devlet hizmetin doğrudan üreticisi olmaktan uzaklaşmalı ve sektörde düzenleyici ve denetleyici olarak yer almalıdır. Diğer altyapı sektörleri için de geçerli olan bu yeni rol tanımı, regülasyonun önemini vurgulamaktadır. Nitekim Arđyok da teknik anlamda regülasyonun içeriğini şöyle ifade etmiştir:

[regülasyon] belli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun “kontrol” edilmesini (denetim işlevi) içerir (2002, 6).

Kuşkusuz, su sektöründe regülasyon konusunun temelinde doğal tekel yapısının yarattığı sorunlar yer almaktadır. Nitekim ancak tekелci güç büyük değilde veya sunulan ürünün yakın bir ikamesi mevcutsa sonuç verebilecek regüle edilmeyen özel tekel (Arđyok 2002, 36), bilhassa temel tüketici hizmetlerini sağlayan ve talebin fiyat esnekliğinin düşük olduğu (su ve kanalizasyon gibi) endüstriler için arzu edilir bir seçenek değildir (Rees 1998, 10). Guasch, Laffont ve Straub düzenleyici politikaların ÖSK’ye eşlik etmesinin sebeplerini şöyle sıralamıştır:

...kullanıcıları, doğal tekel koşulları sebebiyle tek sağlayıcı olarak faaliyet gösterecek yeni özel operatörün hâkim durumunu kötüye kullanmasından korumak, piyasaya yeni girişler çerçevesinde olası rekabetçi süreci kontrol etmek ve gerek devletin gerekse operatörün fırsatçı davranışlarını önlemek (2003, 3).



Bedia Sanem ŞİMŞEK

Düzenleyici rejim kapsamında göz önünde bulundurulması gereken hususlar özellikle su sektörü açısından “iktisadi” regülasyonun<sup>43</sup> kapsamını genişletecek niteliktedir. Johnstone, Wood ve Hearne (1999, 1) su sektöründe iktisadi regülasyonun, özel tekelin pazar gücünü (kötüye) kullanması kaygısıyla ÖSK ile birlikte gündeme geldiğine dikkat çekmiş, ancak yeni koşullar altında dahi düzenleyici otoritelerin, önemini koruyan fonksiyonlarını şöyle sıralamıştır:

- Hizmet sağlayıcılarının pazar güçlerini tüketicileri istismar edecek şekilde kullanmamalarını temin etmek;
- Sağlık ve çevreye ilişkin dışsallıkların içselleştirilmesini sağlamak;
- Su tüketiminin sürdürülebilir olmasını ve alternatif kullanımlar arasında etkin bir şekilde dağılımını sağlayan mekanizmalar geliştirmek;
- Temel (asgari) bir yaşam standardına uygun olan hizmet seviyesinin garantörü olmak.

Bu görüş birinci fonksiyona odaklanan iktisadi regülasyon çerçevesindeki uygulamaların diğer üç konuyu da kapsamak durumunda kalacağı ve bu hususların birbirinden bağımsız düşünülmemeyeceği üzerinde durmaktadır. Esas olarak, tüketiciler lehine sonuçlar elde etmeye dayanan bu listeyi temel güdüsü kârını çoğalttırmak olan firmalara yönelik unsurlarla genişletmek gerekmektedir. Özelleştirme deneyimlerinden de anlaşıldığı üzere, firmaların maliyetlerini karşılayacakları koşulların sağlanması düzenleyici rejimin etkinliğinin tespitinde önemli bir unsur konumundadır. Bu noktada Rees (1998), regülasyonun sadece negatif kurallar kümesi olarak değil, firmaları yatırım yapmaları ve etkin faaliyet göstermeleri yönünde teşvik etmek ve diğer ekonomik aktörlerin çıkarlarını korumak arasında denge arayan bir “pazarlık süreci” olarak algılanması gerektiğini ifade etmektedir. Aynı husus Paşaoğlu (2003, 15) tarafından da “düzenleyici kurumdan en basit ifadeyle sosyal refahın artırılması ile firma kârının maksimizasyonu arasında bir denge sağlanması beklenmektedir” ifadesiyle vurgulanmıştır.

### **3.2. SU SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON POLİTİKASININ TEMEL KONULARI**

Bu bölümde, su sektörü açısından düzenleyici rejimin yukarıda anılan geniş çerçevesi içerisinde öne çıkan bazı temel konular ele alınacaktır.

---

<sup>43</sup> İktisadi regülasyon kavramı, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik fiyat kontrolü, işletme ve yatırım kararları, firmaların finansal durumları, piyasaya giriş koşullarının belirlenmesi gibi uygulamaları kapsamaktadır.

### 3.2.1. Dikey Yapı

Su sektörünün dikey yapılanması açısından birçok seçenek mevcuttur. Bunlardan biri suyun arzı ve atık suyun toplanması ve arıtılması aşamalarında bütünüyle tek bir firmanın bulunmasıdır. Buna alternatif olarak su ve atık su sistemlerinin birbirinden ayrılması mümkündür. Daha ileri gidilirse, toptan arz aşaması dağıtımdan, benzer şekilde boru hattına dayanan atık suyun toplanması aşaması da, atık suyun arıtılması ve uzaklaştırılması aşamalarından ayrılabilir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 326).

Su ve atık su sistemlerinin dikey bütünleşik yapısının etkinlik nedenlerinin en önemlilerinden kapsam ekonomileri, her iki fonksiyonun da bir boru hattının işletilmesine dayandırılmaktadır<sup>44</sup> (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 327). Buna ek olarak, bütünleşik yapı bazı dışsallıkların içselleştirilmesini sağlayabilir. Örneğin, atık su arıtma tesisi, su arıtma tesisinin üst pazarında yerleşik ise, ortak kaynak daha fazla atığa maruz kalacağından suyu arıtmanın maliyeti de artacaktır. Her iki tesis de tek bir firmaya ait olduğunda kirlilik maliyeti içselleştirilmiş olacaktır. Ne var ki, atıkların su arıtma tesisi dışında üçüncü şahısları etkileme ihtimali ortak mülkiyetin dışsallık sorununa tam çözüm olmasına engel olabilecektir. Bu da dışsal bir regülasyonu gerekli kılmakta ve eğer bu regülasyon yeterince güçlü ise, ortak mülkiyet argümanı da zayıflamaktadır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 327).

Dikey ayrıştırmanın önemli avantajlarından biri düzenleyicinin bilgiye ulaşma yetkinliğini perçinlemesi olarak kabul edilmektedir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 327; Klein 1996, 6). Diğer bir deyişle, bu yolla her bir bileşene ilişkin maliyetlerde şeffaflık artacak ve etkinsizliklerin belirlenmesi kolaylaşacaktır (Helm ve Jenkinson 1997, 6). Ayrıca, etkin olmayan sağlayıcının değiştirilmesi, ayrıştırılmış bir sistemde bütünleşik bir yapıya nispetle daha kolay olacaktır (Klein 1996, 6). Nihayet bir bölge yahut ülke dâhilindeki sağlayıcıların sayısının artması, özellikle endüstrinin bir bileşeninde faaliyet gösteren sağlayıcının diğer bileşene de giriş yapmasının önünde engel yoksa belirli bir oranda yarışabilirliği (*contestability*) artırma olanağı da sağlayabilecektir (WRc/Ecologic 2002, 42)<sup>45</sup>.

Armstrong, Cowan ve Vickers (1994, 327), dikey ayrıştırmanın franchising seçeneğinin kapsamını genişletmesi açısından faydalı olabileceğini belirtmektedir. Örneğin, bu seçeneğin yaygın olarak kullanıldığı Fransa'da su

<sup>44</sup> Diğer bir deyişle kapsam ekonomileri, Armstrong, Cowan ve Vickers (1994) tarafından, boru hattı yönetmekten kaynaklanan deneyimlerle açıklanmaktadır.

<sup>45</sup> Atiyas (1999, 55), bu hususların hâkim firmanın ayrıştırma sonrasında ilgili faaliyet alanlarında başka firmaları devralmayı istemesi halinde de doğacağına, dolayısıyla ayrıştırma ile ilgili bu soruların birleşme ve devralma olaylarında da geçerli olacağına dikkat çekmektedir.

arızı, atık suların toplanması ve atık suların arıtılması ve uzaklaştırılmasına ilişkin imtiyazlar farklı şirketlere verilmektedir (Klein 1996, 7).

Ayrıştırmanın dezavantajları, olası kapsam ekonomilerinin kaybı ile sınırlı değildir. Nitekim bu yolla çeşitli bileşenlerin operatörleri arasındaki sözleşmelerin tanzimi gibi işlem maliyetlerine girilmesi, buna ek olarak firmaların, temel bileşenlerin ayrıştırılmasını ayrı bir risk unsuru olarak değerlendirmeleri söz konusudur (Rees 1998, 25). Diğer bir deyişle, firmalar dağıtımına ilişkin gelirlerden mahrum kalarak üretim için sorumluluk yüklenme konusunda isteksiz kalabilecekler, dağıtıcılar da üretim ve arıtma aşamasında olmadıkça toptan arzın güvencesinden emin olamayabileceklerdir (WRc/Ecologic 2002, 42). Klein ve Irwin (1998, 86) ise teorik olarak diğer altyapı sektörlerinde olduğu gibi “üretimin” ürünün şebeke yoluyla iletiminden ayrılabilmesini ve birden fazla üretici firmanın faaliyetine izin verilebileceğini, ancak su sektöründe şebekeyle bağlantılı maliyetlerin yüksek olması sebebiyle sistemin ayrıştırılmasından kaynaklanacak koordinasyon problemlerinin üretimde rekabetle elde edilecek faydalardan fazla olabileceği görüşündedir.

Sonuç olarak, ayrıştırma ile elde edilebilecek faydalardan bahsedilebilse de, bu faydaların sektörün bütününe etkilemesi ölçüsünde anılan maliyetlerle dengelenmesi gereği açıktır. Sektörün yeniden yapılandırılması konusunda bugün alınacak kararların, aynı zamanda gelecekte nasıl bir yapıya ulaşmak istendiğini gözönünde bulundurması esastır (Atiyas 1999, 56). Nitekim Helm ve Jenkinson (1997, 12), İngiltere deneyiminin<sup>46</sup> en önemli sonuçlarından birinin, reformun uzun dönemli hedeflerinin ve ulaşmak istenen piyasa tasarımının önceden yeterince düşünülmemesi olduğu görüşündedir.

### 3.2.2. Fiyat Kontrolü

Pazarın yapısı ne olursa olsun, bu yapının tekelci kısımlarında fiyat regülasyonuna ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenleyici, burada da bir dizi amaç arasında dengeyi sağlamak durumundadır. Firmalar üretimde etkinliği sağlamak amacıyla teşvik edilmeli, aynı zamanda gerekli yatırımı yapmaları yönünde – ancak aşırı yatırımı önleyecek şekilde – özendirilmelidir. Ayrıca yeni yatırımlar büyük ölçüde çevresel etkilere ve kaliteye ilişkin regülasyonlar tarafından empoze edildiğinden, firmalar fiyat mekanizmasından, regülasyonlardaki bu değişimlerden kaynaklanan maliyet artışlarını yansıtmalarına (*cost pass-through*) izin vermesini beklemektedir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 328).

Firmaları maliyetlerini düşürmeye ve maliyet avantajlarını fiyatlara yansıtma teşvik etme kapsamında yaygın olarak uygulandığı görülen iki regülasyon modeli getiri oranı ve tavan fiyat regülasyonudur.

<sup>46</sup> bkz. Bölüm 5.2.

Özellikle ABD’de geniş bir uygulama alanı bulan *getiri oranı regülasyonu*, belirli bir fiziksel sermaye değeri üzerinden firmanın getiri oranını belirlemeyi amaçlayan bir fiyat kontrol mekanizmasıdır. Bu mekanizmada öncelikle “adil getiri oranı” belirlenir (veya üzerinde anlaşma sağlanır), ardından şirketin maliyetleri ve oranın hesaplanmasında temel alınacak fiziksel sermayenin değeri tespit edilir. Daha sonra belirlenen getiri oranına ulaşmak için gereken fiyat hesaplanır (Atiyas 1999, 57). Ciddi verimlilik sorunları ya da sosyal hedeflerin olmadığı durumlarda iyi sonuç verebilen (Ardıyok 2002, 59) bu yaklaşım, özellikle maliyetlerinin karşılanacağını bilen firmaya üretimde etkinliği sağlamaya yönelik yeterli motivasyonu sağlamadığı, buna ek olarak getiri oranı sermaye yoğunluğuna göre belirlendiğinden firmaların aktiflerini şişirmelerine ve aşırı yatırıma yönelmelerine yol açtığı (Averch-Johnson etkisi)<sup>47</sup> yönünde eleştirilere maruz kalmıştır (Paşaoğlu 2003, 25).

İlk defa İngiltere’de uygulanmaya başlayan ve daha sonra yaygınlığı artan *tavan fiyat regülasyonu* ise firmaların kârlarından çok uygulayabilecekleri maksimum fiyata sınırlama getirilmesi esasına dayanmaktadır. Bu fiyat seviyesi genelde belirli bir sepetteki mal ve hizmetlerin ortalama fiyatlarındaki artışa bağlı olarak belirlenmekte ve enflasyon endeksine (çoğunlukla tüketici fiyat endeksine) göre ayarlanmaktadır (Paşaoğlu 2003, 26). Bu ayarlama fiyatların, TÜFE ile endüstri verimliliğindeki değişimler (verimlilik katsayısı) arasındaki fark kadar artırılmasına izin verilmektedir (TÜFE-X). Bu tür bir mekanizma firmaların kârlarını artırmak amacıyla maliyetlerini düşürme çabalarını önemli ölçüde teşvik etmektedir. Bu güçlü teşviğin anahtarı ise fiyatların, firmanın verimlilik artışlarını gerçekleştirmesi ve bunlardan faydalanmasını sağlayacak kadar uzun bir zaman aralığı için belirlenmiş olmasıdır (Haarmeyer ve Mody 1998, 16)<sup>48</sup>.

Tavan fiyat yöntemine yöneltilen eleştirilerden biri, maliyetleri azaltma dürtüsünün, firmayı hizmet kalitesini artıracak yatırımlarda bulunmaktan kaçınmaya itebileceği yönündedir (Paşaoğlu 2003, 26). Dolayısıyla yöntemin özellikle kalite standartları ve teknolojik gelişme ile ilgili yükümlülükler getirilmesi yoluyla desteklenmesi gerekmektedir (Ardıyok 2002, 61). İngiltere su sektöründe de, AT çevresel standartlarına uyum için gereken yüksek yatırım

<sup>47</sup>bkz. H. Averch ve L. Johnson (1962), “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint”, *American Economic Review*, no. 52, s. 1053–69.

<sup>48</sup> Cabral da fiyat tespit dönemleri arasındaki sürenin önemine dikkat çekmektedir: *Düzenleyici kurum yeniden fiyat belirlenmesi aşamasında önceki dönemde firmanın sağladığı maliyet etkinliğini dikkate alma ve tavanı buna göre aşağı çekme eğiliminde olacaktır. Bu iki fiyat kontrol dönemi arasındaki sürenin kısa tutulması halinde, sağladığı etkinliğin kısa bir süre sonra fiyata yansıtılacağını bilen firma maliyet düşürmeye yönelik motivasyonunu kaybedecektir. Tavan fiyat uygulamasının getiri oranı regülasyonundan önemli ölçüde ayrılabilmesi için bu sürenin yeteri kadar uzun tutulması gerekmektedir* (Cabral, L.-M.-B., 2000, *Introduction to Industrial Organization*, The MIT Press Cambridge, MA, London; aktaran Paşaoğlu 2003, 26).

Bedia Sanem ŞİMŞEK

miktarları ve sektörün düşük verimlilik artış oranı, bu modelin uygulanmasında değişiklikleri gerektirmiştir.

Tavan fiyat yöntemi ayrıca getiri oranı yöntemine nispetle kolay uygulanabilirlik beklentisini karşılamadığı ve düzenleyicileri (örneğin İngiltere su sektöründe) daha fazla bilgi ihtiyacı ile karşı karşıya bıraktığı için de eleştirilmektedir (Haarmeyer ve Mody 1998, 17; Parker 2002, 502).

Haarmeyer ve Mody (1998, 16), tavan fiyat modelinin su sektöründeki uygulamasında karşılaşılan en önemli sorunun düzenleyicinin bilgiye ulaşmadaki handikapı olduğunu belirtmiştir ki, bu sorun tüm doğal tekellerin regülasyonunda standart bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Firmanın özellikle maliyet yapısı hakkında düzenleyiciden daha fazla ve daha doğru bilgiye sahip olmasından kaynaklanan “asimetrik enformasyon sorunu”, regülasyonun iki temel hedefi -aşırı kârı sınırlama ve maliyet etkinliğini artırma- arasındaki çelişkiyi çözülmesi güç bir sorun haline getirmektedir. Bu noktada, su sektöründe uygulama alanı bulan bir diğer regülasyon yöntemi, *görelî rekabet*, karşımıza çıkmaktadır.

### 3.2.3. Görelî Rekabet (*Yardstick Competition*)

Bölüm 1.2.3.’te belirtildiği üzere, su sektörünün yerel/bölgesel yapısı<sup>49</sup> düzenleyici otorite için karşılaştırmalı bilgiye ulaşılması anlamında bir fırsat yaratmaktadır. Görelî rekabetin ardındaki temel fikir, düzenleyicinin karşılaştırılabilir firmaların maliyet yapısını kullanarak regüle edilen firmanın ulaşabileceği maliyet seviyesini tahmin edebileceğidir. Diğer bir deyişle, bu yöntemin fiyat tespit kuralı, belirli bir firmanın “izin verilen” maliyetlerinde diğer firmaların gözlemlenen maliyetlerinin temel alınacağı şeklindedir (OECD 2004, 35).

Teorik olarak yöntemin değeri, firmanın verimlilikten kaynaklanan kârlarını koruyabilmesi nedeniyle maliyeti düşürme yönünde önemli bir teşvik sağlamasıdır. Ayrıca firmalar fiyatları ile yatırım seviyeleri arasında doğrudan bir ilişki göremedikleri için, getiri oranı yönteminde olduğu gibi aşırı yatırım tehlikesi de ortadan kalkmış olmaktadır (OECD 2004, 34). Yöntemin önemli avantajları arasında düzenleyiciyi, firmaların nasıl en etkin çalışacaklarını bulma yükünden kurtarması, dolayısıyla bilgi ihtiyacını azaltması sayılmaktadır (OECD 2004, 35). Ancak, özü itibarıyla firmaların maliyet yapılarındaki heterojen unsurlara dayanan yöntem, firmalar yahut bölgeler arasındaki -örneğin

<sup>49</sup> Bu husus, Bölüm 3.2.1’de değinilen sektörün yapılandırılması bağlamında değerlendirilebilir. Diğer bir deyişle, sektörün sadece dikey değil, yatay olarak ayrıştırılması da bir düzenleyici politika sorunudur. Örneğin, Paris’teki imtiyaz uygulamasında şehir bu amaçla ikiye bölünmüş, Melbourne’de üç ayrı dağıtım imtiyazı verilmiştir (Haarmeyer ve Mody 1998, 4).

talep yapılarından kaynaklanan- olası farklılıkları hesaba kattığı ölçüde faydalı olabilmektedir. Dolayısıyla su ve atık su sektöründe hizmetin, bölgenin nüfus yoğunluğuna, su kaynaklarına, atık suyun boşaltılacağı alıcı ortama ve altyapının mevcut durumuna göre değişebileceği göz önünde bulundurulmalıdır (Bailey 2002, 143).

Firmaların performanslarının karşılaştırılmasına dayanan bu yöntem, doğrudan olmasa bile dolaylı yoldan bir rekabet ortamı sağlaması açısından özellikle doğrudan rekabet olanaklarının sınırlı görüldüğü su sektöründe önemli görülmüştür (Rees 1998, 24; Ehrhardt ve Webb 1998, 8). Tam da bu noktada söz konusu yöntem ile rekabet politikası arasındaki ilişki ortaya çıkmaktadır. Düzenleyici politika için önemli bir soru, yöntemi etkin olarak kullanabilmek için kaç tane firmanın gerekli ya da arzu edilir olduğudur. Dolayısıyla, politika belirleyicilerin ölçek ve kapsam ekonomileri doğuran, ancak kıyaslamaya esas olan firma sayısını da azaltan birleşmelerin arzu edilir olup olmadığına karar vermeleri gerekecektir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 328).

#### 3.2.4. Evrensel Hizmet

Yukarıda regülasyonun iki temel hedefinin -tekelci rantı sınırlandırma ve maliyet etkinliği sağlama- birbirleriyle çelişmesine değinilmişti. Ancak, regülasyona atfedilen sosyal hedefler, özellikle su sektöründe, bu çelişkiyi şiddetlendirecek niteliktedir. Joskow'un da belirttiği üzere, "evrensel hizmet, yani mal veya hizmetin, belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak" regülasyonun amaçlarından biridir.<sup>50</sup>

Avrupa Komisyonu'nun 2003 yılında hazırladığı Genel Yarar Hizmetleri Hakkında Yeşil Kitap (Yeşil Kitap)'ta evrensel hizmet;

bir üye ülkenin sınırları içindeki tüm tüketicilere ve kullanıcılara, coğrafi mevkiden bağımsız olarak, belli hizmetlerin standart kalitede ve özgül ulusal şartlar ışığında, makul bir fiyatla ulaştırılmasını temin eden genel yarar zorunluluklarının bir bütünü

olarak tanımlanmıştır<sup>51</sup>.

Topluluk kapsamında özel olarak posta ve iletişim sektörlerinde uygulanmaya başlanan kavramın yakın gelecekte diğer şebeke endüstrilerine ilişkin düzenleyici rejim bağlamında yer bulacağı beklenmektedir (Ulusoy 2004,

<sup>50</sup> P.J. Joskow (1998), *Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*, DB Gelişen Ekonomiler Yıllık Konferansı, Washington DC; aktaran Atiyas 1999, 52.

<sup>51</sup> Article 3(1) of Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive), OJ L 108, 24.4.2002, p.51.

274). Ulusoy, evrensel hizmet kavramının kapsamındaki bu genişlemeyi göz önünde bulundurarak, öncelikle içeriğinin, sınırlarının ve hitap edeceği asıl kitlenin belirlenmesi gerektiğini belirtmiş ve bugün gelinen nokta itibarıyla kavramın aşağıdaki ifadesine yer vermiştir:

herkesin kullanımına açık, makul bir fiyat ve kalitede; kamusal sübvansiyonlar ve fiyat dengelemelerini meşru kılan, kendi ekonomik ve finansal dengesini kalıcı olarak sağlayabilen ve bu dengenin sağlanması için gerekirse bazı işletmelerin kârlı bazı hizmetleri işleterek sektörün “kaymağını” yemelerini engelleyici hukuksal silahlara sahip temel hizmetler (2004, 274).

Su hizmetleri ise Yeşil Kitap'ta genel ekonomik yarar hizmetleri<sup>52</sup> arasında sayılmaktadır. Bununla birlikte su arzının niteliklerine bakıldığında, yukarıda anılan tanıma paralel olarak, evrensel hizmet boyutu genellikle kabul edilmektedir (OECD 2003, OECD 2004). Bu açıdan, hizmetin istisnasız herkese standart kalitede ve makul fiyatlarla götürülmesi zorunluluğu, Bölüm 1'de değinilen ve suyun özellikle değerli mal olarak görülmesi konusyla ilişkilidir. Düşük gelirli kullanıcıların sağlıklı suya erişimi amacı da su sektöründeki sübvansiyonların açıklayıcısı durumundadır.

Diğer altyapı sektörlerinde olduğu gibi, su sektöründe de reformun önemli bir parçası olan özelleştirmenin, kamunun amaçlarının ve maliyet yapısının (çapraz sübvansiyonların) daha şeffaf hale gelmesi olduğu kabul edilmektedir (Armstrong 2003, 3; OECD 2003, 60). Ancak bazı çapraz sübvansiyonlar (sabit tarife yapıları gibi) özelleştirme sonrasında dahi gizli kalabilecektir. Esas olarak politik bir sürecin ürünü olan bu kararlar sektör için çizilen reform çerçevesinin önemli bir değişkenidir. Regülasyon politikasının burada çözmek zorunda olduğu soru, eğer izin verilecekse sübvansiyonun ne şekilde olacağı, diğer bir deyişle tarife yapılarının nasıl düzenleneceğidir. Bu anlamda düşük gelirli kullanıcıları destekleyecek birçok tarife bazlı çözümden bahsedilmektedir (OECD 2002, para. 19-24). Örneğin, belirli bir tüketim seviyesinin ücretlendirilmediği (Buenos Aires'te olduğu gibi) yahut düşük

<sup>52</sup> Roma Anlaşması'nda yahut ikincil mevzuatta tanımlanmayan bu terimin, Topluluk deneyiminde, genel yarar kriterinden dolayı kamu hizmeti zorunluluklarına konu olan ve ekonomik tabiiata sahip hizmetleri kapsadığı konusunda görüş birliği mevcuttur (Yeşil Kitap, para. 17). Ulusoy (2004, 273)'a göre kamu hizmeti deyiminin Topluluk literatüründeki karşılığı olan bu terimin ATAD'a göre genel özellikleri şunlardır:

- Bu hizmetleri gören işletmelerin hukuksal statüleri (özel veya kamusal) önemsizdir.
- Söz konusu hizmetin işletilmesi ancak kamusal bir otoritenin açık izniyle mümkün olabilir.
- Anılan otoriteye verilen işletme izni basit veya normal bir izin veya gözetleme yetkisi sınırlarını aşmalı, yani işletme kamu otoritesince sıkı bir şekilde denetlenebilmelidir.

Ayrıca Roma Anlaşmasınının 86/2. maddesine göre genel ekonomik yarar hizmetleriyle yükümlü işletmeler kural olarak Anlaşmanın rekabete ilişkin kurallarına tabi olmakla beraber bu tabiiyet bunların söz konusu yükümlülüklerini yerine getirmelerini engelleyecekse rekabet kurallarından istisna tutulabilirler. Fakat her halükarda bu istisnalar Topluluk menfaatlerine aykırı olamaz.

oranda ücretlendirildiği (Kaliforniya'daki destek programı gibi) tarifeler (*lifeline tariffs*) evrensel hizmet amacına hitap ederken daha fazla ödeme gücü olan kullanıcılara daha yüksek tarife uygulanmasını sağlayacak bir çözüm olarak ortaya konmaktadır (OECD 2004, 41; Johnstone, Wood ve Hearne 1999, 11). Ayrıca, "makul fiyat"ın kullanılan suyun yanı sıra sisteme bağlantı ücretini de kapsadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Buenos Aires örneğinde şebekeyi genişletme hedefleri yeni bağlanacak kullanıcıların ödeme gücünü aşmış, dolayısıyla tarife yapısı, ikincil şebeke maliyetleri sürşarj yoluyla tüm kullanıcılara uygulanacak şekilde revize edilmiştir.

Evrensel hizmet amaçları, tarife yapılarına etkisinin yanında regülasyonun diğer amaçları ile ilişkisi bakımından da önemlidir. Atiyas, bu durumu şöyle açıklamaktadır:

...düzenleyicinin, hâkim firmanın az gelişmiş bölgelere de hizmet vermesini istediğini varsayalım. Hâkim firma o bölgeye hizmet götürmekten zarar edecek ise bu zararı diğer bölgelere verdiği hizmetten daha fazla kâr ederek karşılaması gerekecektir (buna firma içi sübvansiyon aktarımı – *cross-subsidization* – denebilir.). Bu ise firmaya, az gelişmiş bölgede uğradığı zararı abartması için bir fırsat yaratacaktır. Yani evrensel hizmet zorunluluğu, eksik bilgi sorununu arttıracak, bu ise aşırı kârı sınırlama ve maliyet etkinliğini artırma hedefleri arasındaki çelişkiyi şiddetlendirecektir (1999, 53).

Tarifeler yoluyla yaratılan çapraz sübvansiyonlar aynı zamanda özel sağlayıcıların düşük gelirli bölgelere hizmet götürmesi yönünde teşvik sağlamaktan da uzaktır. Talebin gelir esnekliğinin yüksek olması nedeniyle, sağlayıcılar öncelikle, bağlantı başına tüketimin (dolayısıyla ortalama tarife oranının) daha yüksek olduğu ve bu sayede daha fazla kâr elde edebilecekleri yüksek gelirli kesimlere hizmet götürmeyi tercih edebileceklerdir (Johnstone, Wood ve Hearne 1999, 11). Bu da hizmet yaygınlığı oranları bakımından dağılımsal sonuçların olumsuz olması anlamına gelmektedir ki, Antalya örneğinde de görüldüğü üzere, bu unsurlar kamu kesimi ile özel sektör arasında çıkar çatışmaları ile sonuçlanabilmektedir.

### 3.2.5. Ölçüm

Su sektöründe tarife yapılarına etki eden bir diğer unsur ölçümün varlığıdır. Öncelikle ölçüm, aşırı tüketimin önlenmesi, diğer bir deyişle su tüketiminden tasarruf sağlanması amacına hizmet etmesi bakımından önemlidir. Öte yandan ölçümün varlığı etkin fiyatlandırma politikalarının yerleştirilmesi açısından da bir ön şart olarak görülmektedir (OECD 2003, 50; OECD 2004, 10). Nitekim sektörde fiyatlandırma politikalarının yönü, özellikle "kullanıcı öder" ilkesinin yerleşmesiyle, sabit tarifelerden oransal tarifelere doğrudur (OECD 2003, 51).



Bedia Sanem ŞİMŞEK

Her ne kadar, Türkiye’de olduğu gibi (Görer 2000a, 386), birçok OECD ülkesinde ölçüm yaygınlık kazanmışsa da, bunun evrensel bir politika olduğunu söylemek zordur.<sup>53</sup> Konunun politik olarak hâla tartışmalı olması, bir açıdan ölçümün bireysel tüketimi fazla kıyarak toplumsal sağlık koşullarının olumsuz etkilenmesine yol açabileceği kaygısı ile açıklanmaktadır (OECD 2004, 22). Öte yandan ekonomik açıdan bakıldığında, oransal tarifeler ancak ölçüm yoluyla mümkün olsa da, sayaçların tesisi, bakımı ve okunması gibi belli maliyetler içermektedir. Bu da ölçüm ve alternatifleri arasında fayda-maliyet analizi yapılmasını gerekli kılmaktadır. Diğer bir deyişle, ölçüm ancak “fayda – maliyet” farkının bugünkü değeri pozitif ise makul bir politikadır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 332). Öte yandan, daha önce değinildiği üzere, talebin fiyata esnekliğinin sıfır olması ölçümün değerini yoketmektedir. Özellikle normal hanehalkı kullanımının esnekliğin çok düşük olması ölçümü ancak “lüks” sayılabilecek kullanımlar ve suyun kıt olduğu alanlar açısından etkin bir yöntem haline getirmektedir (OECD 2004, 22).

Esas olarak diğer bazı altyapı sektörleri için de geçerli bir sorun olan ölçüm<sup>54</sup>, İngiltere su sektörünün özelleştirilmesi ile birlikte, ülkede sayaç yaygınlığının çok düşük seviyede olması nedeniyle, önemli bir politika sorunu haline gelmiştir. Düzenleyici otorite, denemeleri sonucunda ölçümün hızlı bir programla genelleştirilmesinin ekonomik olmayacağını ancak “seçici zorunlu ölçüm”ün üç koşulda faydalı olabileceğine karar vermiştir: 1) yeni kaynakların sınırlı olduğu alanlarda; 2) hanehalkının önemli ölçüde “lüks” tüketiminin söz konusu olduğu durumlarda; 3) sayaçların kurulum maliyetlerinin düşük olduğu yerleşimlerde (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 352).

Sağlayıcı açısından ölçümün yerleştirilmesinin faydaları tüketimdeki azalmayla birlikte işletme maliyetlerinin de düşüşü, yeni altyapı yatırımlarının iptali veya ertelenmesinin ekstra sermaye maliyetlerinin önüne geçmesi ve UfW oranını düşürmeye yönelik maliyetlerin azalması olarak sıralanmaktadır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 332). Ancak ölçümün maliyetlerinin kim tarafından (tüketiciler, sağlayıcı ya da kamu transferleri mümkünse vergi mükellefleri) ödeneceği de ayrı bir politika sorusudur. Düzenleyici, bu çerçevede ölçümün söz konusu fayda/zararlarının yanı sıra tarife yapılarının nasıl şekilleneceğini de belirlemek durumundadır.

<sup>53</sup> OECD ülkelerinin üçte ikisinde kentsel alanlarda müstakil yerleşimlerin su tüketimi %90 oranında ölçülürken, bu oran birden çok ailenin yaşadığı apartman tipi yerleşimlerde çok daha düşüktür.

<sup>54</sup> Örneğin, elektrik ve gaz sektörlerinde spot piyasalarının işlemesi tüketicilerin karmaşık sayaçlara sahip olmasına bağlıdır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 351).

### 3.3. DÜZENLEYİCİ KAPASİTE ve DÜZENLEME RİSKİ

Yukarıda sıralanan ve su sektöründe regülasyon açısından öne çıkan politika sorunları, özellikle regülasyonun amaçları arasındaki çatışmalara ve bilgi asimetrisi sorununun bu çatışmayı şiddetlendirdiğine dikkat çekmiş ve regülasyonun bir dizi amaç, daha doğru deyişle bir dizi çıkar arasında denge kurmaya çalışan karmaşık bir süreç olduğunun altını çizmiştir. Bu vurgu önceki bölümde ÖSK ile ilgili deneyimlerin işaret ettiği sonuçlara bir bağlantı niteliğindedir. Nitekim özellikle gelişmekte olan ülke deneyimlerinden çıkarılan en önemli ders, “düzenleyici kapasite”nin özel sektörün rolünün arttığı bir reform çerçevesinde kritik etken olduğu yönündedir.

Düzenleyici kapasiteye verilen bu önem genel olarak sistemin güvenilirliğiyle açıklanmaktadır. Piyasa ekonomilerinde faaliyet gösteren firmalar, talepteki değişiklikler, yeni rekabet ve artan girdi maliyetleri gibi ticari risklerle karşılaşırken, regüle edilen firmalar ek olarak “düzenleme riski” ile karşı karşıyadır. Düzenleme riski, seçilen regülasyon şeklinin yapısından ve düzenleyicinin kuralları yorumlayışı hakkındaki belirsizlikten kaynaklanmaktadır (Parker 2002, 507; Kirkpatrick ve Parker 2004, 15). Atiyas, konu hakkında şu açıklamaya yer vermektedir:

Regülasyona tabi olacak sektörler, batık maliyetlerin yüksek olduğu sektörlerdir. Bu sektörlerde yaratılan varlıkların başka alanlardaki değeri düşüktür. Dolayısıyla bir kez yatırım yapıldıktan sonra yatırımcının regülatöre göre pazarlık gücü azalır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kuralların ileride (en azından radikal biçimlerde) değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekir. Aksi takdirde yatırım yapılmayacak veya risk arttığından yatırım maliyeti artacak veya yatırımcı daha yüksek bir getiri veya fiyat talep edecektir. Bir anlamda, düzenleyici kurumların kuralların adil kalacağını inandırıcı bir biçimde taahhüt edebilmeleri gerekir (1999, 60).

Diğer bir deyişle düzenleyici, fiyatları kısa dönem marjinal maliyet seviyesine çekerek regüle edilen firmanın ciddi finansal zararlara uğramasına neden olabilecektir. Batık nitelikte yüksek sabit maliyetler söz konusu olduğu için de kısa dönemdeki zararlar karşısında firmanın endüstriden çıkışı zorlaşmaktadır (“*hold up*”). Guasch, Laffont ve Straub (2003, 3), mevcut idarenin popülist bir yaklaşımla seçim kampanyalarında tek yanlı olarak tarifeleri düşürmesi veya üzerinde anlaşılan tarife artışlarına uymaması yahut yeni gelecek idarenin önceki idare tarafından verilen imtiyaz sözleşmelerinde belirlenen tarife artışlarına uymama kararı almasının yaygın senaryolar olduğunu belirtmektedir. Bu olasılıklar sermaye maliyetlerini ve doğal olarak bu

Bedia Sanem ŞİMŞEK

maliyetleri karşılayacak tarife seviyelerini yükseltecektir.<sup>55</sup> Bu açıdan bakıldığında, kamu kesiminin fırsatçı davranışları düzenleme riskinin temel kaynağı olarak görülmektedir.

Öte yandan, fırsatçı davranış sadece kamuya özgü değildir. Uzun süreli imtiyaz alan firma, örneğin sözleşmenin *ex post* yeniden müzakeresi (*renegotiation*) için direnmek suretiyle veya düzenleme tuzağı<sup>56</sup> yoluyla, kamu üzerinde *hold up* etkisi yaratabilecektir (Helm ve Jenkinson 1997, 6). Firmaların düzenleyici karşısında sahip olduğu bilgi avantajı, yeniden müzakere istemek ve ihale ile oluşandan daha iyi bir fiyat elde etmek için potansiyel bir etken durumundadır.

Nihayet, düzenleyici yahut firmadan kaynaklanmayan “nötr” olaylar da (örneğin Buenos Aires’te 1999 yılında yaşanan devalüasyon gibi makroekonomik şoklar), özellikle bu tip olaylarda sözleşmelerin nasıl tadil edileceğine dair açık bir rehber mevcut değilse, düzenleme riskini artırmaktadır. Her halükârda regülasyonun, firmaları politik amaçlardan, kamu kesimini ise firmaların fırsatçı davranışlarından koruması ve ekonomik şokları absorbe etmesi sektörün performansını ve yeniden müzakere oranını önemli ölçüde etkilemektedir (Guasch, Laffont ve Straub 2003, 4).

Düzenleme riskini artıran bu unsurlar su sektöründe en yaygın ÖSK modeli olan imtiyaz sözleşmelerinin uygulanabilirliğinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Örneğin Guasch, Latin Amerika su sektöründeki imtiyaz sözleşmelerinin %55’inin sözleşme düzenlendikten kısa bir süre sonra yeniden müzakere edildiğini tespit etmiştir – Buenos Aires’te fiyatlar sözleşmenin başlangıcından sekiz ay sonra artırılmıştır (Kirkpatrick ve Parker 2004, 13). İmtiyazların uzun süreli sözleşmelerle verildiği göz önünde bulundurulunca, fiyat, miktar ve kalite gibi unsurların sözleşme süresince değiştirilmesi bazı koşullarda gerekli olsa da, yeniden müzakerenin anılan yüksek oranları sözleşmenin kötü tasarımı veya firmanın yahut kamunun fırsatçı davranışlarına işaret ederek modelin geçerliliğine gölge düşürmektedir.

Yeniden müzakerelerin kaynağına ilişkin tartışmalar özellikle “eksik sözleşme” sorununa odaklanmaktadır. Diğer bir deyişle uzun süreli sözleşmeler,

<sup>55</sup> Düzenleyici riskin etkileri ciddi boyutlara varabilmektedir. Ülke ve sektör koşullarına hassas olmakla birlikte, bu risk unsurunun sermaye maliyetini %2–6 oranında artırdığı tahmin edilmektedir. %5 gibi bir sermaye maliyeti artışının tarifelerde %20’lik bir artışla telafi edilebildiği düşünülürse bu etkinin boyutları anlaşılacaktır. Örneğin Buenos Aires’teki su imtiyazında ETOSS’un politikası, sermaye maliyetindeki her %1’lik artış için tarifelerin %3,5 oranında artırılacağı yönünde olmuştur (Guasch, Laffont ve Straub 2003, 4).

<sup>56</sup> “Düzenleme tuzağı (*regulatory capture*)”, düzenleyicinin, tüketiciler ya da potansiyel rakiplerden ziyade regüle edilen teşebbüslere çıkar sağlayacak şekilde davranmaya başlaması anlamına gelmektedir (bkz. Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 91–94).

bu süreçte sözleşmede tadilatı tetikleyecek tüm olasılıkları hesaba katmadığı için eksik niteliktedir. 1989–2000 döneminde Latin Amerika'nın su ve taşımacılık sektörlerinde verilen imtiyazlar üzerine Guasch, Laffont ve Straub (2003) tarafından yapılan incelemede ilginç sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlardan biri, sözleşmenin imzalandığı dönemde düzenleyici bir kurumun varlığının yeniden müzakere oranını azalttığı yönündedir.<sup>57</sup> Her ne kadar sözleşmelerin mümkün olduğunca eksiksiz düzenlenmesi gerektiği iddia edilebilse de<sup>58</sup>, tüm olasılıkların önceden bilinemeyeceği gerçeğinin yanı sıra, kamusal uygulamanın (*enforcement*) ve şeffaflığın eksik olması ve sözleşmelerde çelişkili zorunluluklara yer verilmesi sistemin amacına zarar verecektir. Bu durumlarda, imtiyazlara ilişkin genel kuralların kanun ve ilgili hukuk sistemi<sup>59</sup> yoluyla düzenlenmesine ve kısa sözleşmelere dayanan alternatif güçlenmektedir (Guasch, Laffont ve Straub 2003, 32; aynı görüş için bkz. Haarmeyer ve Mody 1998, 21).

Bir diğer sonuç, tavan fiyat regülasyonunun yeniden müzakere oranını artırdığı yönündedir. Bu etkinin tavan fiyatların daha riskli ve ekonomik şoklara karşı hassas olmasıyla açıklanabileceğinden hareketle söz konusu regülasyon yönteminin bu zayıflığını özellikle gelişmekte olan ülkelerin göz önünde bulundurması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Ayrıca, “minimum gelir garantisi” gibi uygulamaların da, firmayı şoklardan ve öngörülemezlikten koruması düşüncesine rağmen, firmaları etkin çalışmaya yönelten teşvikleri azaltabilmesi ölçüsünde yeniden müzakere olasılığını artırdığı ulaşılan sonuçlar arasındadır (Guasch, Laffont ve Straub 2003, 33). Böyle bir sonuç özellikle, sözleşme süresi içerisinde tarifelerin düzeltilmesi prosedürlerinin imtiyazlara göre daha basit olduğu düşünülen YİD/YİS modelleri (Haarmeyer ve Mody 1998, 18) açısından önem arz etmektedir. YİD/YİS projelerinde arz ya da arıtma kapasitelerinin öngörülmemiş bir oranda genişletilmesi ya da, İzmit örneğinde olduğu gibi, talebin olduğundan fazla tahmin edilmesi durumunda tarifelerin belirlenmesi en az imtiyaz sözleşmelerinde olduğu kadar karmaşık ve riskli bir sürece dönüşmektedir.

Düzenleme riskini etkileyen koşulların incelenmesinin en önemli sonucu bağımsız bir düzenleyici otoritenin kurulması gereğine yapılan vurgudur, ki bu vurgunun da su sektörü için çizilen reform çerçevesinin genel olarak ÖSK ile

<sup>57</sup> Kirkpatrick ve Parker (2002, 16) da özelleştirmeden önce etkili ve bağımsız bir düzenleyici kurumun oluşturulmasının kapasite artışı, hizmet yaygınlığı ve üretkenlik bakımından daha iyi sonuçlar doğurduğu görüşündedir.

<sup>58</sup> Örneğin Buenos Aires'teki su imtiyazında sözleşme yüzlerce sayfadan oluşmaktadır.

<sup>59</sup> Atiyas (1999, 59–60) düzenleyici otoritenin kuruluş kanununun da öngörülemezlik durumları sebebiyle eksik mukavele niteliğinde olacağını, dolayısıyla otoritenin “kaçınılmaz olarak bazı ihtiyari yetkilerle donanacağını”, öte yandan düzenlemeye ilişkin taahhütün inandırıcı olması için “düzenleyicilerin ihtiyari davranabilecekleri alanların sınırlandırılması gerektiğini” belirtmektedir.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

doldurulmuş olmasına karşın alınan sonuçların tatmin edici görülmemesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Diğer bir deyişle, ÖSK'nın sektördeki performansı ile birlikte değerlendirildiğinde düzenleyici kapasiteye atfedilen önem ve hatta gelişmekte olan ülkelerin düzenleyici kapasiteleri hakkındaki kötümser yaklaşımlar şaşırtıcı değildir. Kuşkusuz bu da, diğer altyapı sektörlerinde olduğu gibi, düzenleyici otoritenin nasıl yapılandırılması gerektiği, ihtiyari yetkilerinin sınırları ve finansal ve politik bağımsızlığı gibi konuları gündeme taşımaktadır. (Haarmeyer ve Mody 1998, 22)<sup>60</sup>. Her koşulda, regülasyon politikalarının ülkeye özgü kurumsal kısıtlar göz önünde bulundurularak ve sözleşmeye dayalı regülasyon ile düzenleyici kurum modeli arasındaki fayda-maliyet analizini gerçekleştirerek oluşturulması başarılı bir reform çerçevesinin ön koşuludur.

Kirkpatrick ve Parker (2004, 16), “su sektöründeki reform deneyimleri, özelleştirmeye girişmeden önce düzenleyici sistemleri de içeren kurumsal altyapının oluşturulması gereğini ortaya koymaktadır” diyerek, reformun gerçekleştiği düzende “önce regülasyon, sonra özelleştirme” şeklinde ifade edilebilecek ardıllığa işaret etmektedir. Bu düzen içinde de genelde son sıraya “rekabet” yerleştirilmektedir.

---

<sup>60</sup> Su sektöründe bu aşamada önem kazanan bir konu, bu çalışmada yer verilmeyen kalite regülasyonunun süreçteki konumudur. Armstrong, Cowan ve Vickers (1994, 329) bu konuda, kaliteyi düzenleyen kurumların ekonomik düzenleyiciden ayrı olması durumunda verimliliğin zedeleneceğini belirtmektedir. Ayrı düzenleyicilerin olması durumunu teorik açıdan inceleyen Baron'un asimetrik enformasyon modelinde iki düzenleyicinin işbirliği yapmaması ve kalite düzenleyicisinin önce davranması, aşırı regülasyon ve çok yüksek tüketici fiyatıyla sonuçlanmakta, firma ise düzenleyicilerin işbirliği yaptığı duruma göre daha yüksek kâr elde etmektedir. Dolayısıyla, düzenleyiciler farklı amaç fonksiyonlarına sahip iken, fiyat, yatırım, kalite ve kirlilik unsurlarının nasıl eşzamanlı regüle edileceği önemli bir politika sorusudur (D.P. Baron, 1985, “Noncooperative regulation of a nonlocalized externality”, *Rand Journal of Economics*, 16:553–68; aktaran Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 329).

## BÖLÜM 4

### SU SEKTÖRÜNDE REKABET OLANAKLARI

Tüm altyapı sektörlerinde reform çerçevesinin özelleştirme politikaları ile çizilmeye başlandığı, böyle bir ortamda modern anlamda regülasyonun da etkinliği sağlama aracı olarak çerçevenin önemli bir kısmını oluşturduğu görülmektedir. Belli bir sektörde regülasyon geliştikçe, düzenleyicinin odağı rekabeti kolaylaştırmaya ve korumaya yönelmektedir (Parker 2002, 503). Diğer bir deyişle rekabet, çerçeveyi tamamlayan önemli bir unsur niteliğindedir.

Su sektöründe ise reformcu yaklaşımlar bağlamında ÖSK ve regülasyon tartışmaları önemli yer bulurken, rekabet unsuru -diğer altyapı sektörlerindeki konumuna da nispetle- ihmal edilmiş, hatta imkansız görülmüştür. Yine de, söz konusu tarihsel durum, sektörün nasıl daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulabileceği sorusunun gündeme gelmesini engellememiştir. Özelleştirme deneyimlerinin karışık sonuçlarına bakıldığında bu sorunun sorulması şaşırtıcı değildir. Ayrıca, diğer altyapı sektörlerinde rekabetçi uygulamalar ile alınan sonuçlara su sektöründe de ulaşılmak istenmesinin konunun gündeme gelmesinde rol oynadığı düşünülmektedir. Bu bağlamda ilerleyen başlıklar altında sektördeki rekabet olanaklarına değinilecektir.

#### 4.1. REKABETİ TESİSE YÖNELİK UYGULAMALAR

Su sektöründe rekabete yönelik tartışmalar, her şeyden önce rekabetçi çözümlerin mümkün olmasını sağlayacak bazı ön şartlara dikkat çekmektedir (OECD 2004, 22-26; WRc/Ecologic 2002, 39-45). Piyasa mekanizmasının işlerliğini sağlamaya yönelik bu şartlardan bir tanesi Bölüm 3.2.5'te değinilen ölçümün yaygınlığıdır. Örneğin İngiltere'de hanehalkı tüketiminin çoğunluğunun ölçülmemesi bu seviyede rekabetin önünde engel olarak görülmüştür (Helm ve Jenkinson 1997, 10). Yine bununla ilişkili olarak, talep-yanlı bir diğer ön şart da maliyeti yansıtan perakende fiyat seviyeleridir. Oldukça basit gibi görünse de, siyaseten hassas hizmetleri barındıran su

sektöründe, etkin fiyatlandırmanın yolu olarak görülen bu hususlar son kertede önemini korumaktadır.

Newberry etkin fiyatlandırma ile özelleştirme arasında bağlantı kurarak şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

Alıcı fiyatların maliyetleri karşılayacak şekilde belirleneceğine ve kârların yatırımları finanse edeceğine ikna olmalıdır. Potansiyel alıcıları, fiyatların makul seviyede belirleneceği konusunda ikna etmenin en iyi yolu özelleştirme öncesinde fiyatları bu seviyelere çıkarmaktır (D. Newberry (2000), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Industries*, MIT Press, Cambridge; aktaran Armstrong 2003, 4).

Bu görüş su sektöründe tüm sübvansiyonların kaldırılması ve maliyetin tamamıyla kullanıcılara yansıtılması gerektiği yönündeki görüşle<sup>61</sup> paralellik arz etmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, perakende tarifelerinin coğrafi olarak aynı olması ya da hanehalkının işyerlerinden toplanan gelirle sübvansiyonun edilmesi *per se* özelleştirmeden etkilenmek durumunda değildir. Ancak rekabetin önemli bir etkisi endüstride tekeli dönemde saklı kalan çapraz sübvansiyonları ortaya çıkarmasıdır (Armstrong 2003, 6). Öte yandan su, değerli mal olarak görülmesi nedeniyle pek çok ülkede hâlâ maliyetin altında fiyatlandırılmaktadır. Dolayısıyla, böyle bir yapı içinde rekabeti tesis etmeye çalışmak dağılıma ilişkin amaçlarla çatışabilecektir. Armstrong (2003, 7)'a göre, bu çatışma özellikle gelir düzeyi düşük ülkelerde hissedilmektedir. Bu ülkelerdeki etkin olmayan vergi sistemleri, fiyatların gelirin yeniden dağıtılması ve yoksulluğun azaltılmasında önemli rol oynamasını gerektirmekte, bu da yerleşik sağlayıcının tarifelerinin maliyetleri yansıtacak şekilde yeniden uyarlanmasını toplumsal açıdan arzu edilir olmaktan uzaklaştırmaktadır.<sup>62</sup>

Rekabetçi bir yapının oluşturulması talep-yanlı önlemlerin yanı sıra endüstrinin arz tarafının yapılandırılmasını da ilgilendirmektedir. Sektörün “yarışabilirlik” derecesi yüksek, diğer bir deyişle rekabetçi kısımlarının doğal tekeli kısımlarından ayrılması regülasyon politikalarıyla beraber rekabeti tesis etmek açısından da önemlidir. Bölüm 1’de sektör, (1) toptan arz; (2) dağıtım; (3) atık suların toplanması; (4) atık suların arıtılması ve uzaklaştırılması olarak aşamalandırılmış, ikinci ve üçüncü segmentlerin doğal tekel niteliğine sahip olduğu belirtilmişti. Helm ve Jenkinson (1997, 2)’in belirttiği gibi böyle bir ayrıştırmanın anlamı sektörde uygulanabilecek farklı rekabet türlerinin

<sup>61</sup> bkz. Bölüm 2.2.2.

<sup>62</sup> Çapraz sübvansiyonların kaldırılmasının gelişmiş ülkeler açısından da sorunlu olduğu söylenebilir. Helm ve Jenkinson (1997, 9), İngiltere’de su, gaz ve elektrik tarifelerinin ayrıştırılmasından en çok su sektörünün etkilendiğini, diğer bölgelerin ve devletin maliyete katkısının kalkmasıyla güneybatıdaki tüketicilerin aşırı yüksek faturalarla karşı karşıya kaldıklarını ve bunun da önemli bir politik sorun haline geldiğini belirtmektedir.

düşünülmesini sağlamasıdır. Su sektöründe de bu bağlamda “pazar için rekabet” ve “pazar içinde rekabet” kavramları konunun tartışılmasında temel niteliktedir.

#### 4.2. PAZAR İÇİN REKABET-FRANCHISING

Doğrudan rekabet olanaklarının sınırlı görüldüğü su sektöründe, pazara hizmet sunma hakkının ihale edilmesi en yaygın rekabet yolu haline gelmektedir. Teorik açıdan, 1859 yılında Sir Edwin Chadwick’in geleneksel rekabetin mümkün olmadığı doğal tekeller için ortaya attığı “pazar için rekabet” fikri, Harold Demsetz tarafından regülasyona alternatif olarak geliştirilmiştir (Dnes 1996, 17). Yöntem, rekabetçi bir ihale sonucunda tekel hakkının en uygun koşulları (en düşük tüketici fiyatı gibi) içeren teklifin sahibi firmaya verilmesi esasına dayanmaktadır. Bu açıdan Bölüm 2.2.1’de sıralanan ÖSK yöntemlerinden elden çıkarma dışındakiler<sup>63</sup> franchising modeli kapsamında değerlendirilmeye uygundur.

Franchising modelinin su sektöründeki tarihi eskidir: Su imtiyazları, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde 100 yılı aşkın bir süredir yaygın olarak kullanılmaktadır (Dnes 1996, 17; OECD 2004, 32). Modelin ilk bakışta su sektörü açısından bir dizi faydasından bahsedilebilir: Öncelikle uygulanması kolaydır; regüle edilen firmanın bilgi üstünlüğünden kaynaklanan sorunların önlenmesine yardımcı olabilir; suyun dağıtım fiyatının düzenleyici tarafından değil, rekabet yoluyla oluşmasını sağlar. Franchising modelinin bir başka değeri, ekonomik bir bakış açısıyla, *ex-ante* piyasaya dayalı çözüm getirmesidir. Buna rağmen, dağılımda *ex-post* etkinliğe ulaşılması (fiyatın marjinal maliyete eşitlenmesi) garantisi yoktur. Ancak bu husus su sektöründe, fiyatların toplumsal nedenlerle bölgesel olarak ortalandığı durumlarda geçerli olmayabilir (Bailey 2002, 154).

Demsetz’in önerdiği haliyle modele yöneltilen eleştiriler ise, modelin sektörde ne ölçüde uygulanabilir olduğu sorusuna cevap vermeyi kolaylaştırmaktadır. Öncelikle, modelin uygulanabilirliği bazı koşullara dayanmaktadır: (1) franchise sözleşmesinin basit ve kapsayıcı bir şekilde düzenlenmesi; (2) sadece ilk ihalede değil, sonraki her yenilenme aşamasında etkin bir rekabetin olması; (3) yerleşik franchise sahibinin, sonraki ihalelerde rakip ile değiştirilmesi durumunda transfer edilebilen yatırımları için yeterli tazminatı alması (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 126).

<sup>63</sup> Bazı durumlarda (özellikle AB üyesi ülkelerin çoğunluğunda), elden çıkarma dışındaki ÖSK seçenekleri “imtiyaz” başlığı altında toplanmaktadır (WRC/Ecologic 2002, 54). Ayrıca imtiyaz sözleşmelerinin karşılığı olarak “franchise” terimi de sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır (Emek 2001, 59).



Bedia Sanem ŞİMŞEK

Bu koşullardan ilki Bölüm 3.3’de değinilen düzenleyici riski artıran unsurlara işaret etmektedir. Armstrong, Cowan ve Vickers (1994, 126) da eksik sözleşme sorununun kaçınılmaz olarak yeniden müzakereyi gerekli kılacağına işaret ederek, bunun klasik anlamda regülasyona atfedilen işlevlerden – sözleşmelerin kesintisiz olarak denetimi, zorlayıcılığı ve yeniden müzakeresi – farksız olduğunu belirtmektedir. Bu da, önceki bölümde vurgulanan ve su sektöründe sözleşmeye dayalı çözümlerin doğrudan regülasyon gereğini ortadan kaldırmadığına ilişkin görüşlere paralellik arz etmektedir. Bu noktada, sözleşmelerin daha kısa süreli düzenlenmesinin, göz önünde bulundurulacak olasılıkları azaltması nispetinde çözüm sağlayacağı düşünülebilir. Ancak kısa süreli sözleşmeler işlem maliyetlerini artırmasının yanı sıra franchise alan firmayı uzun ömürlü ve endüstriye özel yatırımları yapmaktan alıkoyacaktır (Bailey 2002, 155).

Yerleşik firmanın yaptığı yatırımların sözleşmenin sona ermesiyle tazmin edilebilmesi yukarıda anılan, kısa dönemli sözleşmelerin yatırım teşviğinin azalması sorununa bir çözüm gibi görünmektedir. Ancak su sektöründe şebekeye dayalı yatırımların uzun süreli ve batık olması transfer aşamasında aktifleri değerlendirme problemini de beraberinde getirmektedir. Bazı yatırımları değerlemenin güç olması ve muhasebe yöntemlerinin ekonomik bakış açısıyla kaçınılmaz bir keyfîlik içermesi Demsetz modelinin üçüncü şartının gerçekleşmesini zorlaştıracaktır. Yanlış değerlendirme de sonraki ihalelerde yerleşik firmayla rakipleri arasındaki rekabeti bozabilecektir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 127). Dolayısıyla sözleşmelerin kısa süreli düzenlenmesi gibi bir çözüm sermaye yoğun su sektöründe özellikle yatırım sorumluluğunun firmaya yüklendiği YİD/Yİ ve imtiyaz uygulamaları için uygun değildir.

Regülasyon çerçevesinde ele alınabilecek uzun süreli ve eksik sözleşme ile aktif değerlendirme sorunlarının dışında rekabetin bilfiil gerçekleşmesi, yani Demsetz modelinin ikinci şartı açısından da önemli sorunlar vardır. Öncelikle ihalenin yenilenmesi sürecinde yerleşik firmanın rakipleri üzerinde sahip olduğu, örneğin talep koşullarına ya da şebekenin mevcut durumuna ilişkin bilgi avantajı etkin rekabetin oluşması önünde önemli bir engel durumundadır. Öte yandan, firmaların çok düşük fiyat teklif ederek franchise aldıktan sonra yeniden müzakere için bastırmak ya da kaliteden ödün vermek yönündeki eğilimleri de sürecin franchise veren üzerindeki yükünü artıracaktır.

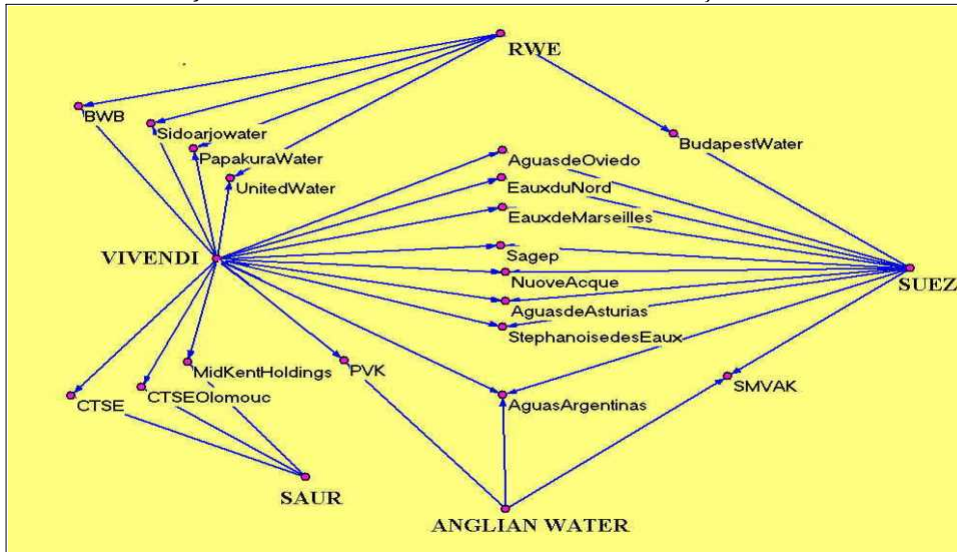
Su sektöründe rekabetçi ihale yönteminin başarıyla uygulanması yönündeki bir engel de teklif verebilecek (potansiyel) firmaların sayısı ve gücüyle, diğer bir deyişle sektörün küresel anlamda yapılanmasıyla ilişkilendirilmektedir (Finger ve Allouche 2002, 105–149; Hall 2001; Hall 2000). UNCTAD’da su özelleştirmelerinin başarısız sonuçları açıklanırken sektörün bu özgül niteliği özellikle vurgulanmaktadır:

### Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi

[Gelişmekte olan ülkelerde su özelleştirmelerinin] istenmeyen sonuçlarının çeşitli sebepleri olabilir. Bunlardan biri, özelleştirmenin faydalı etkilerinin sağlanması için uygun bir düzenleyici çerçevenin oluşturulmasına yeterince dikkat edilmemesidir... Ayrıca kamu kesimi kendini pazarlık sürecinde dezavantajlı bir konumda bulabilmektedir. Nitekim, su endüstrisine yabancı sermayenin girişi için çaba gösteren ülkeler genellikle çok sayıda seçenikle karşılaşmamaktadır. Global su endüstrisi, dünyanın en büyük 25 çokuluslu şirketi arasında yer alan 3 büyük grup tarafından domine edilmiştir: her ikisi de Fransız olan Vivendi Water ve Suez ve (Alman konglomere RWE'nin sahip olduğu) Thames Water. Gelişmekte olan ülkeler bağlamında bu büyük oyuncular için hakim durum yaratma ya da hakim durumu pekiştirme daha kolay hale gelmektedir (2003, 10).

Finger ve Allouche (2002) ise, su sektöründe en aktif konumda olan üç grubu ve bu grupların su departmanlarını Suez Lyonnaise des Eaux/Ondéo, Vivendi International/Vivendi Water ve Bouygues/SAUR olarak sıralamakta<sup>64</sup>, bunlar dışında RWE/Thames Water ve AWG/Anghian Water gruplarının da endüstrideki önemli yerlerine dikkat çekmektedir. Yazarların bu noktada vurguladıkları hususlardan biri sıralanan grupların ortak girişimler (Şema 2 ve Tablo 4) yoluyla teklif verme aşamasındaki potansiyel teşebbüs sayısının düşmesine yol açtıkları ve bu haliyle sektörün teşebbüsler arası işbirliğine oldukça müsait bir yapıya sahip olduğudur.

**Şema 2-Global Su Endüstrisinde Ortak Girişimler**



Kaynak: Finger ve Allouche (2002, 146)

<sup>64</sup> Hall (2000,1)'a göre bu üç teşebbüs küresel anlamda pazarın (özel sektörün faaliyet gösterdiği kısımda) %70'ini ellerinde bulundurmaktadır.

**Tablo 4-Bazı Ülkelerin Su ve Atık Projelerinde Ortak Girişimler**

Ülke	Ortak Girişim	Faaliyet Alanı	Ortak Girişimin Tarafları
Arjantin	Aguas Argentinas	Su	Suez, Vivendi, Anglian
Kanada	TIRU, Rebut Solide	Atık	Suez, Vivendi
Çek Cumhuriyeti	CTSE	Su	Vivendi, SAUR
Fransa	Eaux de Marseille	Su	Suez, Vivendi
Fransa	SAGEP	Su	Suez, Vivendi
Fransa	Stephanoise des Eaux	Su	Suez, Vivendi
Fransa	Louisiane	Atık	SAUR, Vivendi
İspanya	Aguas de Oviedo	Su	Suez, Vivendi
İngiltere	Mid Kent Holdings	Su	SAUR, Vivendi

Kaynak: Hall (2000, 2)

Cook (1999, 581) gelişmekte olan ülkelerin su sektörlerindeki deneyimlerinden benzer bir sonuç çıkarmakta ve “rekabetçi ihale yöntemlerinin, ihaleye katılan firma sayısının sınırlı ve anlaşmaya açık olması sebebiyle sorunlu bir süreç haline geldiğini” ifade etmektedir. Emek de, ihaleye mümkün olduğunca fazla oyuncunun katılımını sağlamanın önemini vurgularken şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

Büyük altyapı hizmetlerine katılımda *joint venture* kurulması güçlü ortaklıklar yaratabilir. Ancak bu ortaklıklar ihaleye katılan oyuncu sayısını da azalttığından, rekabet politikası açısından bu ortaklıkların ihalede rekabetin bozulmasına müsaade edilmeyecek şekilde ve sayıda kurulması sağlanmalıdır (2001, 74).

Buna ek olarak söz konusu çok uluslu şirketlerin dikkat çekilen bir diğer stratejileri, faaliyetlerini diğer altyapı sektörlerine doğru genişletmiş yahut genişletmekte olduklarıdır (Finger ve Allouche 2002, 145). Çeşitlendirme (*diversification*) stratejisinin *ex post* denetimle ilgili iki açıdan önemi bulunmaktadır.

Birincisi, teşebbüs portföylerinin ana faaliyet alanı dışında çeşitlendirilmesine ne ölçüde izin verileceği regülasyon açısından önemli bir sorudur. Armstrong, Cowan ve Vickers (1994, 350), bunun üç sebepten kaynaklandığını açıklamaktadır: 1) grubun sahip olduğu ve regüle edilen ana faaliyet alanı dışındaki bir işletmesi iflas ederse, bu, firmanın ana faaliyeti için sermaye bulma yetisini tehlikeye sokabilecektir; 2) çeşitlendirme, getiri oranlarını karmaşıklıştırarak sermaye maliyetinin hesaplanmasını zorlaştıracaktır; 3) firmanın, hizmetleri arasında çapraz sübvansiyon yapması potansiyeli söz konusudur.<sup>65</sup> Hall (2001, 13) özellikle son noktayı vurgulayarak şu örneği vermektedir: 2000 yılında Vivendi grubu 16.5 milyar Euro tutarındaki

<sup>65</sup> Diğer bir deyişle, firmalar ortak maliyetleri mümkün olduğunca maliyetlerin karşılanacağına garanti edildiği (regüle edilen) ana faaliyetlere kaydırmaya yöneleceklerdir. Bu da tüketicilerin cezalandırılması ve yan faaliyet alanlarında rekabet şartlarının bozulması anlamına gelmektedir (Cowan 1994, 122).

toplam borç yükünü su, enerji, atık ve taşıma operasyonlarından oluşan “çevre” birimine yükleyerek, son yıllarda en fazla yatırım yaptığı komünikasyon birimini borçsuz hale getirmiştir. Çevre biriminin 1999 yılı cirosunun 22.2 milyar Euro olduğuna dikkat edilirse, bu, komünikasyon biriminin sübvansede edilmesi için çevre birimindeki her kullanıcı faturasına %4 oranında sürşarj anlamına gelmektedir.

İkinci olarak, çeşitlendirme stratejisinin rekabet otoriteleri açısından da dikkat edilmesi gereken bir tarafı vardır. “Su, gaz ve/veya elektrik dağıtımının tek bir sözleşme ile karşılandığı ‘çoklu-hizmet (*multi-utility*)’ tipi uygulamalar”<sup>66</sup>, diğer altyapı sektörlerinin yeni girişler yoluyla rekabete açılması söz konusu iken bazı ihlallere yol açabilecek niteliktedir. 1998 yılında ABD’de görülen *City of Stilwell* davası, dava edilen taraf belediye olmasına rağmen, çarpıcı bir örnektir<sup>67</sup>.

Bu olayda, sorumlu olduğu bölge dâhilinde su, kanalizasyon ve elektrik hizmetlerini veren belediye, su ve kanalizasyon pazarında tekel konumundayken, elektrik pazarında “Ozarks” firmasının rekabetiyle karşı karşıya kalmıştır. Belediyenin elektrik pazarındaki rekabete “hepsi-ya da-hiç” politikasıyla karşılık vermesi, yani kendisinden elektrik almayan müşterilerine su ve kanalizasyon hizmeti vermeyi reddetmesi tipik bir bağlama (*tying*) anlaşması olarak görülmüş ve Adalet Bakanlığı Sherman Yasası’nın 1. ve 2. Bölümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle belediyeyi dava etmiştir. İki yılın sonunda taraflar ihtilafı çözüme kavuşturma konusunda anlaşmışlardır. Anlaşma, hizmetlerin bağlanmamasını, ayrıca tüketicilerin herhangi bir bağlama olmadığı ve elektrik hizmetini diledikleri sağlayıcıdan alabilecekleri konusunda açıkça bilgilendirilmesini kapsamıştır. Bu davadan da anlaşılacağı üzere, elektrik ve gaz gibi kamusal yarar hizmetlerinde pazar içinde rekabeti sağlamaya çalışan ülkelerin, firmaların çeşitlendirme stratejilerini yakından takip etmeleri gerekmektedir.

Görüldüğü üzere, su sektörünün küresel yapısı rekabetin tesis edilmesi aşamasında önemli etkiye sahiptir. Bu husus, sadece pazar için rekabet açısından geçerli olmamakla birlikte, su sektöründe franchising seçeneğinin çoğu zaman rekabetin tek yolu olarak vurgulanması sebebiyle konunun önemi artmaktadır. Dolayısıyla, vurgu asıl olarak modelin işleme açısından ihalelerin rekabetçi bir yapıda düzenlenmesi noktasına yapılmış olmaktadır. Haarmeyer ve Mody (1998,

<sup>66</sup> “*Générale des Eaux* [Vivendi’nin bağlı kuruluşu], Gabon’da ülkenin 1,5 milyonluk nüfusuna içme suyu ve elektrik dağıtmak üzere 20 yıllık imtiyaz elde etmiştir. Bu yenilikçi yaklaşım, su, atık, enerji gibi çeşitli hizmetlerini tek bir operatörden almak isteyen yerel otoritelerle yapılacak anlaşmalar için yeni olasılıklar doğurmaktadır.” (Vivendi International 1998 Annual Report; aktaran Finger ve Allouche 2002, 148).

<sup>67</sup> United States v. City of Stilwell, Oklahoma, Case No. CIV 96–196-B.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

8) ve Emek (2001, 60) de rekabetçi ihale yönteminin pazarlık usulünden üstünlüğüne dikkat çekmektedir. Pazarlık usulü (*negotiated bid*), rekabetçi ihalelerden daha çabuk sonuç verebilmesine ve yaratıcı projeleri teşvik edebilmesine rağmen, rekabetçi yöntemlerin kullanılmamasının ciddi ekonomik ve politik maliyetleri olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Sonuç olarak, su sektöründe franchising modelinin başarılı olması için, gerek ihalenin düzenlenmesi gerekse ihale sonrası süreçlerin etkin bir şekilde yönetilmesi sırasında çok sayıda parametrenin hesaba katılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Franchising yöntemine yöneltilen eleştirilere bakıldığında, yöntemin sermaye yatırımlarının yoğun olmadığı segmentlerde olumlu sonuçlar üretebileceği söylenmektedir. Öte yandan, YİD/Yİ ve imtiyaz sözleşmeleri gibi yatırım yükünün yüklenici firmada olduğu uygulamalarda, yöntemin başarısı büyük ölçüde ihalenin<sup>68</sup> ve sözleşmenin tasarımına bağlı olacaktır. Bununla birlikte, yöntemin kamu kesimi üzerindeki regülasyon yükünü azalttığını ya da yöntemin Dnes (1996, 17)'in ifade ettiği gibi doğal tekellerin geleneksel anlamda regülasyonuna uygun bir alternatif olduğunu söylemek her koşulda mümkün görünmemektedir.

### 4.3. PAZAR İÇİNDE REKABET

Tüketicilerin birden fazla sağlayıcı arasında seçim yapabildikleri durumlara işaret eden “doğrudan rekabet” olanakları, su sektöründe özellikle çeşitli teknik zorluklar nedeniyle sınırlı sayılmıştır. Bununla beraber, gerek rekabetin tesisine yönelik diğer altyapı sektörlerindeki uygulamalar, gerekse İngiltere modelinin yaratıcı çabaları su sektöründe de doğrudan rekabet olanaklarının sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Aşağıda süregelen tartışmalar çerçevesinde anılan bazı olanaklara ve sektörün kendine has özelliklerinin bu olanakları nasıl şekillendirdiğine yer verilecektir.

#### 4.3.1. Şebekeye Erişim-*Common Carriage*

Şebekeye erişim basitçe, zorunlu unsur<sup>69</sup> niteliğindeki şebekenin, yerleşik sağlayıcının rakibi durumunda olan üçüncü şahısların kullanımına açıldığı model olarak tanımlanabilir. Bu model, mevcut yedek kapasitenin daha etkin kullanımını sağlaması halinde, su sektörünün tipik özelliklerinden batık maliyetlerle başa çıkma yolu olarak ortaya çıkmaktadır (Bailey 2002, 144).

<sup>68</sup> İhale tasarımı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Emek (2001) ve H. Bilir, “İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları Rekabetin Sağlanması ve Korunması”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi*, No: 50.

<sup>69</sup> “Zorunlu unsur” kavramıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. S. Ölmez, “Rekabet Hukukunda Zorunlu Unsur Doktrini ve Uygulaması”, *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi*, No: 33, 2003.

Ekonomik olarak model doğru uygulandığı takdirde bir dizi fayda sağlayabilecek niteliktedir:

- kaynakların etkin kullanımının teşvik edilmesi (dağılımda etkinlik);
- yüklenicilerin hizmeti arzu edilen kalite seviyesinde ve en az maliyetle sunmalarının teşvik edilmesi (üretimde etkinlik);
- yüklenicilerin yaratıcı ürün ve tekniklerin geliştirilmesi yönünde teşvik edilmesi (dinamik etkinlik);
- genel anlamda topluma, özel anlamda gelir düzeyi düşük toplumsal kesimlere yüklenen maliyetlerin en aza indirilmesi (WRC/Ecologic 2002, 47).

Kuşkusuz, bu faydalara yüklenen anlam sektördeki oyuncular arasında değişebilecektir: kamu, rekabetin toplumsal maliyetlerini (çapraz sübvansiyonların bertaraf edilmesi gibi) en aza indirmek isteyenler, yerleşik sağlayıcılar ise fiyatların uygun olmayan girişlere sebep olmayacak şekilde belirlenmesi noktasına yoğunlaşacaklardır. Sektöre ilişkin diğer tartışmalarda olduğu gibi burada da doğru politika, birbiriyle bağlantılı pek çok unsuru göz önünde bulundurmaya gerektirmektedir.

Şebekeye erişimin düzenlenmesinde, toptan ve perakende pazarlardaki rekabetin kapsamı, erişimin fiyatlandırılması, endüstrinin yapılandırılması ve evrensel hizmet zorunlukları gibi genel konular diğer altyapı sektörlerinde de ele alınmaktadır. Ancak bu sektörlerdeki deneyimlerden faydalanırken su sektörünün özgül niteliklerinin modelin çerçevesini değiştirdiği gözlemlenmektedir.

Öncelikle su, örneğin elektrik ve gaz gibi, homojen bir ürün değildir. Bölüm 1’de değinildiği üzere, suyun kalitesi ve niteliği elde edildiği kaynağa göre değişmektedir. Şebekeye erişim tartışmalarında teknik açıdan en önemli sorun, farklı nitelikteki suların karışması ve bu yolla oluşabilecek dışsallıklardır (Webb ve Ehrhardt 1998, 3). Diğer bir deyişle, bağımsız bir sağlayıcının şebekeye pompaladığı su, genellikle kullanıcı tarafından tüketilecek su olmayacaktır (Grout 2002, 1). Bu husus, standartların denetimi ile ilgili sorunlara yol açmanın yanı sıra, şebekeye erişimin kapsamını da etkileyecektir. Elektrik ve gaz sektörlerinde büyük kullanıcılardan başlayarak kademeli olarak küçük kullanıcılara genişleyen uygulamanın, su sektöründe suyun kalitesine ilişkin kaygılardan dolayı hanehalkı açısından sorunlu olduğu söylenebilir.

Su sektörünün bir diğer temel özelliği olan taşıma maliyetlerinin yüksekliği, ürünün, kaynaktan tüketiciye uzun mesafelerde aktarılmasını zorlaştırılmaktadır. İngiltere’de yapılan bir çalışmada suyun 100 km mesafeye taşınmasının ürünün maliyetini %50 artırdığı tespit edilmiştir (Tablo 5). Bununla birlikte, özellikle sağlayıcının faaliyet sınırlarına yakın kullanıcılar için taşıma maliyetleri çok yüksek olmayabilecektir (OECD 2004, 38).

**Tablo 5-** Altyapı Endüstrilerinde Taşıma Maliyetleri\*

	<b>Elektrik F/kWh (400KV)</b>	<b>Gaz F/therm (24" boru)</b>	<b>Su F/m<sup>3</sup></b>
Toptan maliyet	3.0	20	30
Taşıma Maliyeti	0.15	0.5	15
100 km Başına Taşıma Maliyetinin Oranı	5%	2.5%	50%

\* Sterlin cinsinden.

Kaynak: OFWAT, İngiltere; WRc/Ecologic (2002, 30)

Bazı elektrik piyasalarında, spot piyasalar sayesinde kapasite, üretim şirketlerinin kısa dönem marjinal maliyetine göre belirlenmekte, rekabet halindeki üretim şirketlerinin tüketicilere ulaşması şebekeye erişim kuralları ile düzenlenmektedir. Oysa su sektöründe kaynakların genel olarak kısıtlı ve kapasitenin çok büyük miktarlarda olması böyle bir uygulamaya izin vermez. Bu da, elektrik pazarlarında olduğu gibi üretim etkinliğine ulaşmayı kısıtlayıcı bir etkidir. Su sektörü için oluşturulacak erişim çerçevesinin daha çok gazdaki uygulamaya benzeyeceği söylenebilir. Bu sektörde, sağlayıcılarla tüketiciler arasında birebir sözleşmeler düzenlenmekte, bunlar da ürünün taşınması için şebeke operatörü ile yapılan erişim sözleşmesiyle desteklenmektedir (WRc/Ecologic 2002, 48).

Grout (2002, 1), şebekeye erişim modelinin uygulamasında kritik rol oynayan faktörlerin, sektördeki maliyet yapısı ve yerleşik operatörler tarafından istenecek erişim fiyatları olduğunu belirtmektedir. Sektörde yüksek sabit maliyetlerin taşıma maliyetleri ile birlikte bulunması, erişim fiyatlandırmasını karmaşık hale getirmektedir. Burada da şebeke aktiflerinin bakım maliyetleri ve aşınma paylarının göz önünde bulundurulması ve bu maliyetlerin adil bir şekilde paylaşılması önem kazanmaktadır (Bailey 2002, 145). Aksi takdirde yanlış, özellikle de eksik fiyatlandırmanın operatörler için ciddi sonuçlar doğurması kaçınılmazdır (OECD 2004, 38).

Şebekeye erişim, su sektöründe doğrudan rekabetin tesis edilmesi için en radikal yöntemdir. Her ne kadar, sektörün teknik ve ekonomik koşullarından kaynaklanan güçlüklerden bahsedilse de, Grout (2001)'un da belirttiği üzere, yöntem, gündeme geldiği İngiltere'de doğru politikalar doğrultusunda yerleştirilir ve korunabilirse, bunun su endüstrisi için önemli bir adım olacağı söylenebilir.

#### 4.3.2. Büyük Kullanıcılar İçin Rekabet

Sektörde, genelde tarımsal ve endüstriyel kullanıcılardan oluşan büyük kullanıcılar için rekabet, küresel anlamda daha yaygındır. Ancak sulama faaliyetleri kapsamında, su çoğunlukla doğadan doğrudan alındığı ve arıtmaya tabi tutulmadan kullanıldığı için, burada su kaynaklarının korunmasına yönelik regülasyonlar ağırlıklıdır. Dolayısıyla sulama suyu açısından sağlayıcılar arasında rekabete ilişkin uygulamalar genellikle daha kısıtlıdır (WRc/Ecologic 2002, 52).

Endüstriyel kullanıcıların ise kendilerine tahsis edilmiş haklar<sup>70</sup> çerçevesinde su kaynaklarından faydalanabilmeleri birçok ülkede söz konusudur. Bu tip bir düzende büyük kullanıcılar için “rekabetçi” seçim, suyun çıkarılması ve yönetimini üstlenmekle, yani kendi temin olanaklarını kullanmakla (*self-supply*) şebekeye bağlanmak arasında karar vermek şeklinde olmaktadır (WRc/Ecologic 2002, 52). Kuşkusuz böyle bir sistemin de işleme için suyun çıkarılması aşamasındaki regülasyonlar önem kazanmaktadır. Bu aşamadaki kontroller esas olarak ekolojik kaygılardan etkilenmektedir. Ancak büyük bir tüketicinin kaynağa ulaşımı bir diğeri için (örneğin o bölgede yerleşik sağlayıcı gibi) kaynağın kullanımını etkilemiyorsa ve tüketicinin şebekeye bağlanmak yerine kendi temin olanaklarını kullanmasının havzadan çekilen toplam su miktarı üzerinde nötr bir etkisi varsa, yöntemin uygulanabilirliği artmaktadır. Bu yöntemin bir başka avantajı da, şebekeye bağlı olan pek çok endüstriyel kullanıcının hâlihazırda ihtiyacından daha kaliteli suyu almak durumunda kalmasına çözüm olabilmesidir. Arıtma aşamasının sistemin bütünü içinde önemli bir maliyete sahip olduğu düşünülünce, işletmenin kendi temin olanaklarını kullanması seçeneği etkin sonuçlar almak açısından verimli hale gelmektedir. Aynı hususlar endüstriyel kullanıcıların atık su arıtma faaliyetleri için de geçerlidir (OECD 2004, 39).

İngiltere’de büyük kullanıcılar için rekabetin “*inset appointments*” denilen bir yöntem yoluyla sağlanması öngörülmüştür. Bu yöntemde göre, yeni bir sağlayıcı yerleşik firmanın faaliyet bölgesinin bir bölümünde bu firmanın yerini alabilmektedir. Inset rejiminde şebekeye bağlantının olmadığı yerlerde hacimsel eşik söz konusu değilken, mevcut durumda, hizmet götürülen yerlerde, sağlayıcısını değiştirme hakkına sahip olan tüketicinin yılda en az 100 megalitre su tüketimi olması gerekmektedir (OECD 2004, 164). Bu haliyle yöntemin şebekeye bağlı olmayan yeni kullanıcılar ve eşğin üzerindeki kullanıcılar için birden fazla seçenek yaratma, dolayısıyla daha rekabetçi bir yapı sağlama

<sup>70</sup> Bu çalışmada yer verilmemekle birlikte, su endüstrisi için önemli bir konu olan “su hakları”, özellikle ticarete konu edilebilmesi ölçüsünde endüstride piyasa odaklı çözümlerin geliştirilmesi ve kaynakların etkin dağılımının bir yolu olarak tartışmalara konu olmaktadır. Bu kapsamdaki değerlendirmeler için bkz. OECD (2004, 27-31).



potansiyeli olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, bu şekilde hizmetin götürüldüğü alan daraldıkça ölçek ekonomilerinin azalmasının söz konusu olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu noktada sektörde yeni girişleri sağlama yönündeki politikaların göz önüne almaları gereken önemli bir husus vardır. Yerleşik firmanın evrensel hizmet zorunlulukları altında olması durumunda, yeni firmaların daha kârlı alanlara (büyük endüstriyel kullanıcılar gibi) girmesi, yerleşik firmayı dezavantajlı bir konumda bırakacaktır. Literatürde kaymağı kapma (*cream skimming*) olarak adlandırılan bu tür etkinsiz girişlerin engellenmesini ve hizmetin her yere ulaşmasını sağlamak da ek politikaları gerektirecektir (Atiyas 1999, 56). Armstrong (2003, 8), sosyal fiyatlandırmanın söz konusu olduğu sektörlerde rekabetçi politikaları yerleştirmeye başlamanın bu nedenle düzenleyici yükü artırdığına dikkat çekmektedir.

#### 4.3.3. Perakende Seviyesinde Rekabet

Son olarak, su sektöründe rekabetin perakende seviyesinde gerçekleşebileceği de özellikle İngiltere’de tartışma konusu edilmektedir. Bu seviyede rekabetin tesis edilmesi, yerleşik tekelin müşteri hizmetlerinden oluşan perakende operasyonlarını ayırtmış olmasıyla gündeme gelebilmektedir.

Webb ve Ehrhardt (1998, 1) perakende rekabetinin iki yolla olabileceğinden bahsetmektedir. Buna göre, yeni firma, belli bir bölgede nihai kullanıcılara arzı gerçekleştirmek üzere toptan alımını yine yerleşik firmadan sağlayarak pazara girebileceği gibi, dağıtım tesisleri için yatırım yapmaksızın toptan ve perakende arz arasındaki fiyat farklılığından yararlanarak da rekabet edebilecektir. Tartışmaların geldiği nokta itibarıyla ise, yöneme ilişkin şöyle bir çerçeve çizilmektedir: perakende pazarına yeni girişler lisans yoluyla kontrol edilmeli; şebeke ve üretime ilişkin tüm sorumluluk yine yerleşik tekilde olmak üzere perakendeciler tekelden aldıkları hizmetin bedelini ödemeli ve regülasyona tabi bu fiyatlar yerleşik firmanın perakende kısmı hariç olmak üzere maliyetlerini yansıtmalıdır (WRc/Ecologic 2002, 51).

Perakende rekabetine yönelik tartışmalar bugün de devam etmektedir. Sistemin uygulanabilirliğine ilişkin kaygılar genel olarak maliyetlerin ve toptan-perakende arasındaki marjinlerin yeni girişleri teşvik edecek şekilde nasıl tahsis edileceğine dayanmaktadır (WRc/Ecologic 2002, 52). Ancak burada da pazara girecek firmaların “kaymak” alanlara yönelerek, yerleşik sağlayıcının maliyetlerinin yükselmesine ve bu sağlayıcının da kendisine ait müşterilere uyguladığı fiyatları artırmasına neden olabilecekleri tehlikesi gündeme gelmektedir. Örneğin, perakende rekabetini yerleştirmek konusunda ciddi araştırmalar yapılan İskoçya’da bu sebeple sistemin hanehalkı kullanımı

Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi

açısından yarardan çok zarar getireceği, dolayısıyla kapsamının hanehalkı dışarıda tutulacak şekilde belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup>bkz. [http://www.watercommissioner.co.uk/Documents/src2006/Volume2/CHAPTER\\_12.pdf](http://www.watercommissioner.co.uk/Documents/src2006/Volume2/CHAPTER_12.pdf)

## BÖLÜM 5

# SU SEKTÖRÜNDE İKİ TEMEL MODEL İŞİĞİNDA REGÜLASYON ve REKABET

Buraya kadar aktarılan tartışmalardan su sektöründe en doğru yapının nasıl kurulacağı konusunda bir oydaşma olmadığı sonucunu çıkarmak mümkündür. Söz konusu tartışmalar genel olarak, hizmetin niteliğine ve özelleştirme politikasına odaklanmakta ve bu kapsamda yapılan incelemeler sektörde iki ülkenin -İngiltere ve Fransa- birbirinden her açıdan farklı uygulamalarını model olarak kabul etmektedir. Bu ülkelerin su sektörlerindeki yapılanmalarını karşılaştırmak özelleştirme yöntemlerinin yanında regülasyon ve rekabet politikalarına ilişkin tartışmaların önemli noktalarına işaret etmek açısından faydalı olacaktır.

### 5.1. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN SU SEKTÖRÜNE YAKLAŞIMI

Anılan ülkelerin uygulamalarından önce, bu uygulamaları etkilemesi ölçüsünde AB’nin su sektörüne yönelik politikalarından kısaca söz etmek faydalı olacaktır.<sup>72</sup> Avrupa Komisyonu, diğer altyapı sektörlerinden farklı olarak, AB’ye üye ülkelerin su piyasalarında liberalizasyona yönelik herhangi bir direktif çıkarmamıştır. 2003 yılında yayınlanan Bildiri’de<sup>73</sup> ise “Komisyon’un su ve atık su sektöründeki yasal ve idari duruma yönelik, rekabet konularının da analizini içeren, bir gözden geçirmede bulunacağı” belirtilmiştir. Ancak bundan da önce, Birliğin özellikle içme suyunun kalitesi ve su kirliliğine ilişkin direktifleri üye ülkelerdeki politika ve mevzuatın gelişimine hâlihazırda önemli bir etkiye bulunmaktadır.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. WRc/Ecologic (2002), OECD (2004, 181-188).

<sup>73</sup> Commission Communication on the Internal Market Strategy Priorities 2003-2006, COM(2003) 238, 7.5.2003, Brussels.

<sup>74</sup> bkz. [http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_en.htm).

Bu konuda atılan en radikal adım, temel olarak Birliğin yerüstü ve yeraltı kaynaklarının korunmasını amaçlayan Su Çerçeve Direktifi (Direktif)'nin<sup>75</sup> uzun tartışmalardan sonra 2000 yılında yürürlüğe konmasıdır.<sup>76</sup> Direktif'in dikkat çeken bir yanı, suyun bir kamu malı olarak görülmesine dayanan toplumsal rolüyle özel mal niteliğini öne çıkaran ekonomik rolü arasındaki denge arayışlarını yansıtmadır: Direktif, suyu Avrupa'nın mirası olarak tanımlayarak başlamakta, su kaynaklarının korunmasının en iyi yolunun fiyatlandırmaya odaklanmak olduğunu belirterek sona ermektedir (Kaika 2003, 303). Direktif'in en önemli unsuruya 9.1 maddesinde belirtildiği üzere, üye devletlerin 2010 yılına kadar fiyatlandırma politikalarını, çevresel dışsallıkları ve fırsat maliyetlerini de kapsayacak şekilde tüm maliyetleri yansıtarak belirlemelerini zorunlu kılmasıdır.

Direktif'in üye ülkelerin su sektörleri üzerindeki önemli etkisi yatırım kararları üzerinde olacaktır. Birçok ülkede, AB kalite ve çevre standartlarına uyum için gereken yüksek sermaye yatırımlarının özellikle finansman ihtiyacını karşılamaya yönelik YİD/Yİ ve imtiyaz uygulamalarının artan oranda düşünölmeye başlanacağı beklenmektedir (WRc/Ecologic 2002, 56). Bu bağlamda, yüksek yatırım ihtiyacının kamu üzerindeki yükünü azaltma amacıyla sektörün önemli gözden geçirmelere sahne olacağı söylenebilir.

## 5.2. İNGİLTERE MODELİ

İngiltere'de<sup>77</sup> 1973 yılında su ve kanalizasyon hizmetlerinden sorumlu 10 bölgesel su otoritesi kurulmuş, bu otoriteler su ve atık su hizmetlerinin yanı sıra düzenleyici fonksiyonları da üstlenmişlerdir (Cowan 1994, 115). Söz konusu dikey bütünleşik tekeller, özel sektör mülkiyeti altında daha yüksek performansa kavuşacakları teziyle (Renzetti ve Dupont 2003, 14; OECD 2004, 165), 1989 yılında varlık satışı yoluyla özelleştirilmiş ve hisseleri halka arz edilmiştir. Özelleştirme öncesinde de var olan ve nüfusun %25'ine sadece su hizmetleri sunan 29 özel firma faaliyetlerine devam etmiştir. Bu firmaların sayısı 2004 itibarıyla 14'e düşmüştür (OECD 2004, 163).

Özelleştirme ile birlikte kapsayıcı bir düzenleyici rejim oluşturulmuş ve eski su otoritelerinin yekpare fonksiyonları iktisadi ve çevresel düzenleyiciler arasında paylaştırılmıştır: Genel Direktör (*Director General of Water Services*)'ün başında olduğu Su Hizmetleri Ofisi (OFWAT) ve Çevre Kurumu (*Environmental Agency*). Bunlara ek olarak İçme Suyu Teftiş Kurulu (*Drinking Water Inspectorate*) da kaliteden sorumlu birim olarak oluşturulmuştur. Pek çok

<sup>75</sup> Council Directive 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy, OJ L327/1, 22.10.2000, Brussels.

<sup>76</sup> Direktif ve hazırlanma aşaması hakkında ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Kaika (2003).

<sup>77</sup> İngiltere ve Galler bölgesini kapsamaktadır.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

yazara göre bu parçalı yapı su regülasyonun karmaşık yapısına ve düzenleyiciler arasındaki potansiyel uyuşmazlıklara<sup>78</sup> işaret etmektedir (Bailey 2002, 130; Armstrong, Cowan ve Vickers 1994, 348; Helm ve Rajah 1994).

Davranış regülasyonuna ilişkin ayrıntılar firmalara 25 yıllığına verilen lisanslarda düzenlenmektedir. Buradaki temel şartlar, TÜFE- $K$  formülüne dayanan ortalama fiyatların belirlenmesi ve firmadan kaynaklanmayan (ekzojen) maliyet değişikliklerinin fiyatlara yansıtılmasına ilişkindir.  $K$  bileşeni, Bölüm 3.2.2.'de değinilen  $X$  faktörü ile kalite standartlarını karşılamak için gerekli iyileştirmelerin (sermaye yatırımlarının) maliyetini yansıtan  $Q$  faktörünü kapsamaktadır. Dolayısıyla tavan fiyat formülü TÜFE- $X+Q$  şeklindedir. Bailey (2002, 134)'e göre, fiyatları sermaye yatırımlarıyla ilişkilendiren  $Q$  faktörü, Averch-Johnson etkisinin (aşırı yatırımın) olasılığını artırmakta ve firmaların yatırımlarını kaliteye ilişkin regülasyonun zorlayıcılığıyla meşru hale getirebilmeleri bu olasılığı güçlendirmektedir. Endüstride 1989–2005 arasında içme suyunun kalitesini yükseltmek ve artan çevresel standartlara uyum için 50 milyar sterlinin üzerinde yatırım yapılmıştır (OECD 2004, 172).

Fiyat limitleri OFWAT tarafından beş senelik dönemler halinde belirlenmekle birlikte bazı koşullar altında firma bazında ara belirlemeler (*interim determinations*) yapılmaktadır. OFWAT lisansta fiyata ilişkin değişiklikler önerebilmekte, bu öneriler ancak firmayla anlaşılması durumunda, aksi takdirde Rekabet Komisyonu (CC)'na<sup>79</sup> başvurularak uygulanabilmektedir. Helm ve Rajah (1994, 84)'a göre, TÜFE+ $K$  uygulamasının amacı fiyat istikrarını sağlayarak etkinliği teşvik etmek olmasına rağmen, özelleştirmenin ilk döneminde sistem yıllık müdahalelere uğramış, bu da inandırıcılığını yitirmesine sebep olmuştur. Yazarlar, bu nedenle yatırım ihtiyacının yanı sıra bu konudaki belirsizliğin de yüksek olduğu böyle bir sektörde sabit süreli fiyat belirlemelerinin sistemi katı bir hale getirdiği görüşündedir.

İngiltere'de özelleştirme sonrası dönemde özellikle tüketiciler arasında oluşan huzursuzluk, yüksek tutulan fiyat limitleri nedeniyle firmaların aşırı kâr elde etmesi ve fiyatların yükselmesiyle<sup>80</sup> açıklanmaktadır (Tablo 6 ve 7). Hemen hemen diğer tüm altyapı hizmetlerinde fiyat artışları enflasyonun altındayken, su fiyatlarının enflasyonun üzerinde artması İngiltere su sektörünün o dönemde dikkat çeken bir özelliğidir (Haarmeyer ve Mody 1998, 16; Helm ve Jenkinson 1997, 10). Ancak OFWAT ilk defa 1999 yılında fiyatları aşağı çekeceğini

<sup>78</sup> bkz. Dipnot 59.

<sup>79</sup> Eski *Mergers and Monopolies Commission (MMC)*.

<sup>80</sup> Thames Water 1994–1995 döneminde vergiden sonraki kârını 303,7 milyon sterlin olarak açıklamış, şirketin bir dönem önceki kârı ise 222,3 milyon sterlin olarak gerçekleşmiştir. 1989–1994 arasında fiyatları %187 oranında artan South West Water'ın ise 1993-1994 döneminde vergiden sonraki kârı 85.9 milyon sterlin düzeyindedir (Buller 1996, 473).

Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi

duyurmuş, ortalama fiyat limiti 2000-2001 döneminde -%12,3, 2001-2002 döneminde -%0,3, 2002-2003 döneminde %0,3 olmuştur.

**Tablo 6-** İngiltere Su Sektöründe 1989–2005 Arasında Ortalama Fiyat Limitleri (%)

	1990–95 Özelleştirmede Belirlenen	1995–2000 OFWAT'ın Belirlemeleri	2000–05 OFWAT'ın Belirlemeleri
Su ve Atık Su Firmaları	5,0	1,4	-1,7
Su firmaları	6,1	0,4	-2,6
Endüstri	5,2	1,3	-1,8

Kaynak: OECD (2004, 171)

**Tablo 7-** İngiltere’de Hanehalkı Faturalarının Endüstriyel Ortalamaları

Ölçülmeyen	1989-2004 Arasında % Değişim (Enflasyon Hariç)	2003 Fiyat Düzeyleri (£)	Ölçülen	1989-2004 Arasında % Değişim (Enflasyon Hariç)	2003 Fiyat Düzeyleri (£)
Su	27,4	116	Su	-25,7	96
Atık su	25,7	129	Atık su	-18,1	113
Toplam	26,5	245	Toplam	-21,38	209

Kaynak: OECD (2004, 171)

İngiltere’de tartışmalara yol açan bir diğer politika da görece rekabete ilişkindir. OFWAT’ın etkin üretim düzeyi konusunda istatistiksel olarak anlamlı bir tahminde bulunabilmesi için çok sayıda firmadan gözleme ihtiyaç duyması yatay birleşmelerle çatışan bir durum yaratmış, bu durum bazı birleşmelere izin verilmemesi yahut CC’nin bazı şartlar öne sürmesinin temel sebebi olmuştur.<sup>81</sup> Özellikle, incelemesi devam eden Vivendi Water/First Aqua dosyasındaki analizlerden anlaşıldığı üzere, sorun ölçek ekonomilerinden kaynaklanabilecek faydalarla birleşme/devralmanın düzenleyici rejim üzerindeki olumsuz etkisinin tartışılmasındaki zorluktan kaynaklanmakta, bu zorluk da katı birleşme kontrolünün eleştirilmesine yol açmaktadır.<sup>82</sup> Bu eleştirilerin yöneldiği önemli bir husus da sermaye piyasalarının firmaları disipline edici etkisinin zayıflatıldığıdır. Diğer bir deyişle, “ele geçirilme ve iflas riski söz konusu regülasyon politikalarının da etkisiyle yöneticilerin etkin kararlar vermesi yönünde bir teşvik mekanizması olmaktan çıkmaktadır” (Renzetti ve Dupont 2003, 11).

İngiltere aynı zamanda su sektöründe doğrudan rekabet olanaklarının da tartışıldığı bir model konumundadır. 2005 yılının Nisan ayında yürürlüğe girmesi beklenen 2003 Su Endüstrisi Yasası, OFWAT’a su ve atık su

<sup>81</sup> Wessex Water ve South West Water; Severn Trent ve South West Water; Vivendi Water ve First Aqua arasındaki birleşme/devralma dosyaları (bkz. Kaynakça).

<sup>82</sup> bkz. [http://www.indepen.co.uk/panda/docs/water\\_merger\\_policy.pdf](http://www.indepen.co.uk/panda/docs/water_merger_policy.pdf).

hizmetlerinin sağlanmasında tüketicilerin çıkarlarını koruyacak şekilde rekabetin tesis edilmesi görevini yüklemekte ve özellikle şebekeye erişim modelinin çerçevesi belirlenmeye çalışılmaktadır. Bölüm 4.3.2.'de değinilen *inset* rejiminde olduğu gibi erişimin de hanehalkı dışında yıllık tüketimi 50 megalitre olan büyük tüketicileri kapsaması planlanmaktadır. Inset rejimi ise, yeni giriş yapacak firmaların müşteri gruplarını kendi istekleri doğrultusunda seçmeleri nedeniyle müşteri odaklı olmadığı ve pazarda rekabeti tesis etmekte başarısız olduğu yönündeki eleştirilere uğramaktadır (WRc/Ecologic 2002, 52). Dolayısıyla, İngiltere'nin diğer ülkelerden farklı olarak doğrudan rekabete yönelik yaratıcı yaklaşımlara sahne olduğu, ancak bu süreçte önemli politika sorunlarıyla karşılaştığı söylenebilir.

### 5.3. FRANSA MODELİ

Fransa su sektörü, ülkede, doğal kaynakların yönetimine ilişkin yaklaşımın bir simgesi olarak kabul edilmektedir (Buller 1996, 463). Bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin ticari anlayışla ve özel sektörün katılımıyla görülmesine dayanmakta ve 19. yüzyılın başından bu yana su ve atık su hizmetlerinde aktif olan özel teşebbüsler modelin en önemli unsuru olarak kabul edilmektedir (Finger ve Allouche 2002, 194). Öte yandan, âdemi merkeziyete dayanan Fransız demokrasısından kaynağını alan bir yapı içinde, içme suyu teminine ilişkin yasal sorumluluklar 36,763 belediyeye (*communes*) aittir (OECD 2002, 75).

Belediyeler, hizmetin yönetimini doğrudan üstlenebilecekleri gibi (*regié directe*), bu sorumluluğu özel teşebbüslere “delege” etme seçeneğine de sahiptir. En yaygın ÖSK yöntemleri Bölüm 2.3.1'de açıklanan kiralama (*affermage*) ve imtiyaz sözleşmeleridir. Belediyelerin %60'ının delegasyon seçeneğini tercih ettiği Fransa'da tüketicilerin %75'ine özel firmalar hizmet götürmektedir. Clark ve Mondello (2000)'ya göre bu oranın en önemli sebebi, yasalar gereği belediye başkanının *regié directe* altında ihmalden kaynaklanacak hasarlardan bireysel olarak sorumlu olmasıdır. Delegasyonun tercih edilmesi durumunda ise belediye başkanı bu sorumluluktan kurtulabilmektedir. Bu durum “çıkarcı çatışmalarına yol açması ve karar verme sürecine bozucu etkisi” nedeniyle eleştirilmektedir (Renzetti ve Dupont 2003, 16).

Franchising yöntemine dayanan Fransa modelinde etkinliğin rekabetçi ihaleler yoluyla sağlanması beklenirken sektörün özellikle oligopolistik yapısı ve güçlü firmaların yerel otoritelerle geleneksel yakınlığı rekabetin sağlanabildiğini söylemeyi zorlaştırmaktadır (Clark ve Mondello 2000, 73; Buller 1996, 466). Fransa su sektöründe üç büyük çokuluslu şirket pazardaki en yüksek paylara sahiptir: Vivendi Water (%51), Suez-Ondéo (%24) ve Bouygues-SAUR (%13) (OECD 2004, 200). Buna ek olarak, ihale aşamasının şeffaflıktan uzak olması ve

yüksek fiyatlar halkın su hizmetlerinin yönetimine kuşkuyla bakmasına yol açmış, bir dizi rüşvet skandalı merkezi hükümetin harekete geçmesiyle sonuçlanmıştır (OECD 2004, 34; Renzetti ve Dupont 2003, 16; Hall 2001, 15). 1993 yılında yürürlüğe giren Sapin Yasası, ihalelerde teklif verme sürecinin şeffaflığını sağlamaya ve sözleşmelerin yenilenmesinde de rekabetçi ihalelerin yapılmasına yönelik düzenlemeler getirmiş, 1995 Bernier Yasası ile imtiyaz sözleşmelerinin süresi 20 yıl ile sınırlandırılmıştır (OECD 2002, 75).

1993 sonrası dönem için sözleşmelerin ortalama süresinin 17 yıldan 11 yıla düşmesi, yenilenen sözleşmelerin %80-90'ında eski sağlayıcının ihaleyi kazanmasına karşılık her ihalede ortalama 2,4 teklifin alınmaya başlanması ve teklif aşamasında fiyatların ihale öncesine göre %10 düşmesi gibi gelişmelerden bahsedilse de (OECD 2004, 34), özel sektör fiyatlarının *regié directe* fiyatlarından %20 civarında daha fazla olması (Tablo 8) o dönemde de tartışmaların devam etmesine yol açmıştır (Finger ve Allouche 2002, 196).

**Tablo 8-** Fransa'da Farklı Yönetim Türlerinde Su Fiyatları (1994-1999)

Yönetim Türü	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kamu/Belediye	1,489	1,621	1,716	1,803	1,848	1,841
Özel	1,784	1,908	1,993	2,050	2,100	2,100
Kamu-Özel Ortaklığı	1,734	1,812	1,963	2,014	2,076	2,101
<i>Ortalama</i>	1,689	1,799	1,910	1,974	2,015	2,049

Kaynak: Hall (2001, 11)

Son yıllarda Fransa su sektörünün yapısından kaynaklanan sorunlar Rekabet Konseyinin önüne gelen olaylarda da incelenmiştir. Bu olaylardan birinde<sup>83</sup> Vivendi ve Suez firmalarının, bazı bölgelerde ortak girişimler yoluyla pazardaki rakip sayısını sınırlayarak rekabeti engelledikleri, dolayısıyla birlikte hâkim durumlarını kötüye kullandıkları sonucuna ulaşılmıştır. Bu olayı ilginç kılan husus, Konseyin rekabeti tesis etmek adına idari nitelikteki imtiyaz sözleşmelerine müdahale etmesi ve rekabet hukukundan kaynaklanan yetkilerini kullanmasıdır (OECD 2004, 200; WRc/Ecologic 2002, 65). Bir başka kararda<sup>84</sup> Konsey, teşebbüsler arasındaki bağların Dunkerque bölgesinde rekabeti kısıtladığı gerekçesiyle, Ekonomi ve Finans Bakanlığı'ndan yapısal bir önlem almasını talep ederek söz konusu teşebbüslerin ayrılması gerektiğini belirtmiştir. Niteliği itibarıyla Konsey tarihinde bir ilk olan bu karar aleyhine Paris'teki Yüksek Mahkeme'ye temyiz başvurusunda bulunulmuş, Mahkeme de önüne gelen bu olayda yapısal ayrıştırma ile ilgili Konsey kararını onamıştır (OECD 2004, 201).

<sup>83</sup> Karar No: 2-D-44, 11.7.2002, <http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/02d44.pdf>.

<sup>84</sup> Karar No. 02-D-43, 2.7.2002, <http://www.conseil-concurrence.fr/user/avis.php?avis=02-D-43>.



#### 5.4. İNGİLTERE ve FRANSA MODELLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

İngiltere ve Fransa su sektörlerindeki uygulamalar, sektör için çizilen reform çerçevesinin gerek özelleştirme gerekse regülasyon ve rekabet unsurlarında birbirine zıt politikalarla ilerlemektedir. Söz konusu farklılıklar, su hizmetlerinin mahiyetinin ekonomik ve politik kalkınmanın tarihsel ve kurumsal boyutunu yansıtmanın yanında reform çerçevesi içindeki seçeneklerin karşılaştırılması ve sorgulanması için de fırsat yaratmaktadır.

Örneğin soru, pek çok ülkenin Fransa modeline uygun olarak franchising yöntemini tercih ettiği düşünülerek, toptan özelleştirmenin bir alternatif teşkil edip etmediği şeklinde sorulabilir. Soruya salt özel sektörün etkinliği temelinde cevap arandığında, sonuçların Bölüm 2.3.3.'de ulaşılanlara benzerlik taşıdığı görülecektir. Nitekim, İngiltere'de özelleştirmenin etkileri hakkında yapılan ampirik çalışmalar karışık sonuçlar vermektedir (Renzetti ve Dupont 2003, 15). Saal ve Parker (2001)'in ulaştığı sonuçlar da “özelleştirmenin yüksek kârlar ancak düşük etkinlik artışı getirdiği” yönündedir. Bununla birlikte yazarlar, fiyat ve kalite regülasyonlarının, özellikle fiyata ilişkin düzenlemelerin sıkılaştırılmasıyla birlikte performansın iyileşmesini sağlayabildiğini belirtmektedirler. Fransa'da ise farklı yönetim biçimlerinin performansları hakkında çalışmalar az olmakla birlikte özel sağlayıcıların daha yüksek fiyatlar uyguladıkları genellikle vurgulanmaktadır (Renzetti ve Dupont 2003, 16). Ménard ve Saussier, *regié directe* ile delegasyon karşılaştırması yaparak, girdi ham suyun kalitesine ilişkin bölgeden bölgeye oluşabilecek farklılıklar hesaba katıldığında, iki yönetim biçimi arasında fark olmadığı sonucuna ulaşmışlardır (Ménard, C. ve S. Sussier (2000), “Contractual Choice and Performance: The Case of Water Supply in France”, *Revue d'Économie Industrielle*, 92.2-3, s. 385-404; aktaran Renzetti ve Dupont 2003, 16).

ÖSK temelinde yapılan analizlerin en önemli sonucu, etkinliğin özelleştirme ile değil, doğru regülasyon ve daha da önemlisi rekabet politikaları ile sağlanabileceği yönündedir. Bu açıdan, bağımsız ve merkezi otorite yoluyla regülasyonun temel alındığı İngiltere modelinin kontrol işlevinin yerine getirilebilmesi açısından daha üstün olduğu dile getirilmektedir (Finger ve Allouche 2002, 200; Buller 1996, 468). Ancak iktisadi ve çevresel düzenleyicilerin bölünmüş olmasının maliyetlerin ve yatırımlara ilişkin belirsizliğin artmasına, dolayısıyla da fiyat istikrarını zorlaştırmasına neden olduğu yönündeki değerlendirme (Helm ve Rajah 1994, 92) düzenleyici politikaların nasıl daha etkin kılınabileceği sorusuna önemli bir ipucu sağlamaktadır.

#### Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi

Ayrı bir düzenleyici otoritenin bulunmadığı Fransa modelinde ise regülasyonun; (1) siyasi mekanizmalar, (2) profesyonel saygınlığın korunması, (3) piyasa mekanizması yollarıyla yürütüldüğü söylenebilir. “Self-regülasyon” anlamına gelen bu yöntemin önemli zayıflıkları söz konusudur. Öncelikle seçimlerde kullandıkları oylar yoluyla tercihlerini açıklayan tüketicilerin kontrol mekanizmaları ve inisiyatifleri olduğundan güçlü varsayılmaktadır. Piyasa mekanizması ise Fransa su sektöründeki yüksek yoğunlaşma oranları düşünüldüğünde etkinliğini yitirmektedir (Finger ve Allouche 2002, 196).

Modeller arasındaki karşılaştırmanın en önemli yönü sektörün rekabetçi yapısına ilişkindir. İngiltere modeli çeşitli zorlukları olsa da doğrudan rekabeti tesis etmeye yönelik önemli olanakları barındıran bir yapıya sahiptir. Fransa modelinde ise rekabet “yeni ve giriş engelleri ile korunan bir pazarda tekel olarak hizmet vermek” için gerçekleşmektedir. Dolayısıyla pazar için rekabetin -sözleşmelerde ihaleyi kazanan teşebbüse inhisari haklar tanınmasa dahi- de facto tekeli bir sonuç doğurduğu ve sözleşmelerin süresine bağlı olarak bu sonucun kısa süreli olmadığı söylenebilir (Rees 1998, 18). Ancak su sektörünün küresel düzeyde yoğunlaşmış yapısı ve sektörde faaliyet gösteren firmalar arasındaki yapısal ilişkiler, rekabetçi ihalelerin önünde önemli bir engel olarak durmaktadır. Modelin sahibi Fransa’da da pazarın yapısı gerek ihalelerin düzenlenmesi aşamasında gerekse ihale sonrasında etkin sonuçlar alınmasını önlemektedir.

## SONUÇ

Su endüstrisi pek çok açıdan, elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz gibi diğer şebeke endüstrilerinden farklılıklar göstermektedir. Dolayısıyla, çalışmanın konusunu teşkil eden yeni politika arayışları da -diğer endüstrilerdeki uygulamalardan önemli ölçüde etkilense de- bu farklılıklara göre şekillenmektedir. Söz konusu politika arayışlarını incelemeye değer kılan önemli bir nokta, oturtulmaya çalışılan reform çerçevesinin hemen her parçasının çözülmesi zor problemlere konu olmasıdır.

Öncelikle politika yapıcılarının yüzleşmek durumunda oldukları soru suyun bir kamu malı olup olmadığı, dolayısıyla da bu sektörde piyasa mekanizmasının işleyip işlemeyeceğidir. Burada ilginç olan bir nokta, her ne kadar ekonomik teorinin objektif ölçütleri (tüketimden dışlanamama ve tüketimde rekabetin olmayışı) kullanılarak cevap aranmaya çalışılsa da farklı görüşlerin soruya farklı cevaplar verebilmesidir. Bir tarafta su kaynaklarının etkin dağılımını ve üretimde etkinliği vurgulayanlar, suyun özel mal niteliklerine sahip olduğunu savunmakta; diğer tarafta insanların temel ve doğal ihtiyaçlarından su söz konusu ise sorunun salt ekonomik etkinlik ölçütleriyle çözülemeyeceğini vurgulayanlar suyun kamu malı niteliğini -normatif bir bakış açısıyla- öne çıkarmaktadır. Dolayısıyla soru “etkinlik mi, eşitlik mi?” şeklinde sorulmakta ve bunun iki açıdan önemi bulunmaktadır.

Birincisi, tartışmalar değer yargılarıyla kuşatılmış bir çerçevede sürdürülmektedir ki, bu da kamu mallarının geleneksel teorisine yöneltilen ve tanımlamanın objektif ölçütler üzerine kurulamayacağını savunan görüşleri dikkate değer kılmaktadır. Oysa teorinin önemi, kamu kesimi yahut özel sektörün rolünü meşru kılma noktasında değil, etkinlik koşullarına ulaşmada yol gösterici olması ölçüsünde önemlidir. Özel sektörün üretimi söz konusu olduğunda dahi, suyun bireysel tüketiminin yarattığı pozitif dışsallıklar (ve böylece suyun karışık mal niteliği) kabul edildiğinde kamu kesiminin etkinlik ve eşitlik arasında denge kurmaya dayanan rolü vurgulanmış olacaktır.

İkincisi, etkinlik unsuruna verilen önem çerçevesinde su sektöründe maliyetlerin fiyatlara tam olarak yansıtılması ve çapraz sübvansiyonların

kaldırılması özellikle vurgulanmaktadır. Bunun en önemli sonucu su sektörünün, diğer altyapı sektörlerine oranla politik müdahalelere en açık sektör olmasıdır. Öte yandan, maliyetin tam olarak karşılanması özelleştirme ve rekabet politikalarının etkinliğinin bir ön şartı olarak görülmektedir. Eşitlik amaçları devreye girince bu şartın nasıl sağlanacağı politika yapıcılar için en önemli konu haline gelmektedir. Çapraz-sübvansiyonların yokluğu etkinlik artışlarının fiyatlara yansımalarıyla dengelenebilir. Ancak İngiltere örneğinde görüldüğü üzere bu etkinin yerleştirilebilmesi kısa zaman almamaktadır.

Su sektöründe özel sektörün rolünün vurgulanmasının önemli bir sebebi mevcut hizmet koşullarının -gerek hizmete erişim gerekse kalite boyutlarında- iyileştirilmesi ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerine bakıldığında, özelleştirme kararlarında uluslararası oluşumların ve kredi sağlayan kuruluşların büyük etkisi olduğu görülmektedir. Bu deneyimlerden önemli sonuçlar çıkarmak mümkündür. Birincisi, özelleştirme kararları bir dayatma yahut aciliyet üzerine alındığında etkili sonuçlara ulaşılması imkânsızlaşmaktadır. Türkiye'deki Antalya deneyimi bu sonucun tipik örneğidir. Türkiye'de, özellikle büyükşehir modeliyle birlikte, hizmetin önemli oranda ticari mantıkla yürütülmeye başlanması özelleştirmenin daha sık gündeme gelmesine yol açmaktadır. Ancak, özelleştirmeden beklenen faydaların alınabilmesi için su sektörünün bütüncül bir açıdan nitelikleri göz önünde bulundurulmalı, herşeyden önce ciddi bir hukuki ve kurumsal altyapı oluşturulmalı, kapsamlı talep ve fayda-maliyet analizleri yapılmadan uygulamaya geçilmemeli, kamu kesimi ile özel sektör arasındaki risk dağılımı açık ve kesin bir çerçeveye oturtulmalıdır.

İkincisi, gelişmiş ülke deneyimleri de özelleştirmenin sonuçlarının -özellikle etkinlik artışlarının sağlanması açısından- karışık olduğu yönündedir. Bu da, özelleştirmeye tek başına bir amaç olarak yaklaşılmasının sakıncasını göstermektedir. Özelleştirmenin sonuçları hususunda genellemelerden uzak durmak gerekse de, su sektöründe etkinliği artırıcı sonuçların özelleştirmeden değil, düzenleyici denetimden ve daha da önemlisi rekabetçi bir yapının sağlanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Su sektöründe radikal politikaların uygulandığı İngiltere'deki deneyimlerin değerlendirilmesi de özelleştirmenin kazanımlarına karşı ihtiyatla yaklaşılması gerektiğini ve özel mülkiyet ya da işletmenin sektörün gelecekteki performansının temel belirleyicisi olmadığını göstermektedir.

Regülasyonun gerekliliğine yapılan vurgu su sektörü için özellikle Fransa modeli açısından ayrı bir önem kazanmaktadır. Nitekim bu modelin, dolayısıyla franchising yönteminin, kamuya ait varlıkların mülkiyetinin özel sektöre geçmesinin genellikle yeğlenmediği pek çok ülkenin su sektörlerinde gelecek yıllarda da örnek alınacağı beklenmektedir. Ancak, yine gelişmekte olan

Bedia Sanem ŞİMŞEK

ülke örnekleri göstermektedir ki, bu yöntemin başarısında düzenleyici risk unsuru önemli rol oynamaktadır. Temel olarak eksik sözleşme sorunundan kaynaklanan düzenleyici risk, fiyat kontrolü için seçilen yöntem, minimum gelir garantileri gibi faktörlerden etkilenmekte, bu da yeniden müzakere oranını artırarak yöntemin gücünü azaltmaktadır. Düzenleme riskini yönetme kapasitesine sahip olmayan ülkelerin, regülasyonu tamamen eyleyemeyen franchising yönteminden elde edecekleri faydaların kısıtlı olması kaçınılmazdır.

Regülasyon politikalarının belirlenmesinde bir önemli husus da ayrı bir düzenleyici otoritenin varlığına yapılan vurgudur. İngiltere modeli bu açıdan düzenleme tuzağı olasılığını azaltması ve denetleme ve kontrol fonksiyonlarının daha etkin yerine getirilmesi ölçüsünde avantajlı görülmektedir. Fransa'da ise ayrı ve bağımsız bir düzenleyicinin bulunmaması modelin önemli bir sorunu olarak ortaya çıkmaktadır.

Fransa modelinin verimliliğini etkileyen en önemli konu ise rekabetçi bir yapının kurulması önündeki engellerdir. Su sektörü, gerek modelin sahibi Fransa'da gerekse global anlamda, az sayıda çokuluslu şirketin faaliyet gösterdiği bir alandır. Bu şirketler arasında genellikle ortak girişimler yoluyla kurulan bağlar, ihalelere katılabilecek firma sayısını azaltmakta, bu da franchising modelinin rekabetçi ihale unsurunu zedelemektedir. Modelin, rekabetçi bir bakış açısıyla yaklaşıldığında başat karakteri, ihale aşamasında oligopolistik, ihale sonrasında tekeli bir yapıya sahip olmasıdır. Fransa Rekabet Konseyinin önüne gelen dosyalardan da anlaşıldığı üzere, rekabetçi bir yapının kurulması, gerek ilk ihalede, gerekse ihalenin yenilenmesi aşamasında modelden beklenen faydalara ulaşmada kritik role sahiptir. Dolayısıyla, su sektörü için bahsedilebilecek reform hareketleri, diğer aktörler için olduğu kadar, rekabet otoriteleri açısından da zorluklar içerecektir. İngiltere modeli ise şebekeye erişim, büyük kullanıcılar için rekabet ve perakende rekabeti gibi doğrudan rekabet olanaklarının tartışıldığı ve bu konuda önemli adımların atıldığı bir yapıda işlemektedir. Bu gelişmelerin takip edilmesi, su sektöründe pazar için rekabeti tek çare olarak gören yaklaşımlara karşıt olmaları bakımından önemlidir.

Reform hareketlerinin birbiriyle bağlantılı ancak çok sayıda unsura dayandırılarak incelenmesi, su sektörüne yönelik politika arayışlarının çok yönlü bir bakış açısına sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır. Su sektörü için reform çerçevesi diğer altyapı sektörleri örnek alınarak çizilecekse, bu çerçevenin en önemli parçalarının rekabetçi bir yapı kurulmasına dayanan doğru regülasyon politikaları olduğu anlaşılmalıdır. Aksi takdirde, kamunun üzerindeki yükü ağırlaştıran girişimlerin olumlu yönde reform olarak adlandırılması yanlış olacaktır.

## **ABSTRACT**

Water and wastewater sectors all over the world are undergoing significant economical and political changes, just as the other infrastructures have been going since 1980s especially with the advent of neoliberal politics. Moreover, massive investment needs in water and wastewater services for enhanced public health and environmental protection combined with budget constraints faced by public authorities lead policy-makers on to consider privatization and this policy search is not debateless specifically because of the social role attached to water as a public good.

Since the water sector is characterized by several market failures as a typical network industry, policies aiming to increase private sector participation inevitably bring with it the necessity and scope of regulation. Within the regulatory framework, an important question appears as to how the merits of competition can be achieved given the specific structure of the global water sector.

The aim of this study is to assess the way that leads to a new way of thinking in the management of water services challenging the traditional public provision and to put forward the probable questions in the context of regulation and competition.

**KAYNAKÇA**

ARDIYOK, Ş. (2002), *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, No: 9, Ankara.

ARMSTRONG, M. (2003), "Privatization, Regulation and Competition", Tebliğ, Rekabet ve Kalkınma Konferansı, Güney Afrika.

ARMSTRONG, M., S. COWAN ve J. VICKERS (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press Cambridge, MA.

ATİYAS, İ. (1999), "Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, No: 3, Ankara.

ATKINSON, A. B. ve J. E. STIGLITZ (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York.

BAILEY, D. (2002), "The Emerging Co-existence of Regulation and Competition in the UK Water Industry", *World Competition*, Vol: 25, No: 2, s. 127-158.

BROOK-COWEN, P. J. (1997), "The Private Sector in Water and Sanitation-How to Get Started", *Public Policy for the Private Sector*, Note No: 126.

BULLER, H. (1996), "Privatization and Europeanization: The Changing Context of Water Supply in Britain and France", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol: 39, No: 4, s. 461-482.

CLARK, E. ve G. MONDELLO (2000), "Regulating Natural Monopolies: The Case of Drinking Water in France", [http://www.ucowr.siu.edu/updates/pdfn/V121\\_A11.pdf](http://www.ucowr.siu.edu/updates/pdfn/V121_A11.pdf)

COOK, P. (1999), "Privatization and Utility Regulation In Developing Countries: The Lessons So Far", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol: 70, No: 4, s. 549-587.

CORNES, R. ve T. SANDLER (1994), "Are Public Goods Myths?", *Journal of Theoretical Politics*, Vol: 6, No: 3, s. 369-385.

CORNES, R. ve T. SANDLER (1986), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, Cambridge.

COWAN, S. (1994), "Privatization and Regulation of the Water Industry in England and Wales", M. Bishop, J. Kay ve C. Mayer (der.), *Privatization and Economic Performance* içinde, Oxford University Press, New York, s. 112-136.

- CULLIS, J. ve P. JONES (1998), *Public Finance and Public Choice*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford.
- ÇAKAL, R. (1996), “Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon”, *Devlet Planlama Teşkilatı*, No: 2455.
- ÇELEBİ, E. (1998), “Su Getirme ve Atıksu Uzaklaştırma Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- DB (1993), “Water Resources Management”, *World Bank Policy Paper*, Washington, DC.
- DB (1994), *World Development Report 1994: Investing in Infrastructure*, Oxford University Press, New York.
- DB (1997), *Toolkits for Private Sector Participation in Water and Sanitation*, <http://www.worldbank.org/html/fpd/wstoolkits/index.html>.
- DB (2002), “Bridging Troubled Waters: A World Bank Strategy”, *World Bank Operations Evaluation Department*, Précis No: 221.
- DB (2004a), “The World Bank Group’s Program for Water Supply and Sanitation”, *Water Supply and Sanitation Sector Board*, Washington, DC.
- DB (2004b), “Public and Private Sector Roles in Water Supply and Sanitation Services”, *Operational Guidance for World Bank Group Staff*, Washington, DC.
- DNES, A.W. (1996), “Franchising and Privatization”, *Public Policy for the Private Sector Special Edition: Infrastructure*, The World Bank Group, s. 17-20.
- DPT (2000), “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000–2005) İçme Suyu, Kanalizasyon, Arıtma Sistemleri ve Katı Atık Denetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT, Ankara.
- DSİ (2003), *Turkey Country Report*, 3. Dünya Su Forumu için hazırlanan Ülke Raporu, World Water Council.
- EHRHARDT, D. ve M. WEBB (1998), “Improving Water Services through Competition”, *Public Policy for the Private Sector*, The World Bank Group, Note No: 164.
- EMEK, U. (2001), “Piyasaların Oluşumunda İhale Düzenlemeleri ve Rekabet Politikaları”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, No: 12, Ankara.
- FINGER, M. ve J. ALLOUCHE (2002), *Water Privatisation: Trans-National Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*, Spon Press, London.



Bedia Sanem ŞİMŞEK

GÖRER, N. (2003), “Altyapı Hizmetlerinin Sağlanması Kamunun Değişen Sorumluluğu”, M. A. Çukurçayır ve A. Tekel (der.), *Yerel ve Kentsel Politikalar* içinde, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 341-362.

GÖRER, N. (2000a), “İçmesuyu ve Kanalizasyon Hizmetleri Sunumu Üzerine Bir Değerlendirme”, B. A. Güler ve A. Sabuktay (der.), *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri* içinde, TODAİE, Ankara, s. 379-396.

GÖRER, N. (2000b), “Kentsel Altyapı Politikalarının Değişimi: İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektörü Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

GROUT, P. (2002), “Competition Law in Telecommunications and its Implications for Common Carriage of Water”, CMPO Working Paper Series, No. 02/056.

GUASCH, J.L., J.J. LAFFONT ve S. STRAUB (2003), “Renegotiation of Concession Contracts in Latin America”, The World Bank Latin America and the Caribbean Region, Finance, Private Sector and Infrastructure Unit, Policy Research Working Paper, No: 3011.

HAARMEYER, D. ve A. MODY (1998), “Competition, Contracts and Regulation in Water and Sanitation: Lessons from Recent Experience”.  
<http://www.amody.com/pdf/waterreg.pdf>

HALL, D. (2001), “Water in Public Hands”, PSI.  
[www.psiu.org/reportsindex.html](http://www.psiu.org/reportsindex.html).

HALL, D. (2000), “No Profits from Water: Distorted Competition”, PSI Briefing World Water Forum, The Hague.

HELM, D. ve N. RAJAH (1994), “Water Regulation: The Periodic Review”, *Fiscal Studies*, Vol: 15, No: 2, s. 74-94.

HELM, D. ve T. JENKINSON (1997). “The Assessment: Introducing Competition into Regulatory Industries”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol: 13, No: 1, 1-14.

JOHNSTONE, N., L. WOOD ve R. HEARNE (1999), “The Regulation of Private Sector Participation in Urban Water and Sanitation: Realizing Social and Environmental Objectives in Developing Countries”, International Institute for Environment and Development, Discussion Paper 99-01, London.

KAİKA, M. (2003), “The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework”, *European Planning Studies*, Vol: 11, No: 3, s. 299-316.

- KAUL, I. ve R. U. MENDOZA (2002), “Advancing the Concept of Public Goods”, I. Kaul, P. Conceiçao, K. Le Goulven ve R.U. Mendoza (der.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* içinde, s. 78-111.  
<http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/toc.html>
- KIRKPATRICK, C. ve PARKER, D. (2004), “Regulation and the Privatisation of Water Services in Developing Countries: Assessing the Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS)”, Working Paper No: 67, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- KLEIN, M. (1996), “Economic Regulation of Water Companies”, The World Bank Private Sector Development Department, Policy Research Working Paper 1649.
- KLEIN, M. ve T. IRWIN (1996), “Regulating Water Companies”, *Public Policy Journal*, DB.  
<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/077irwin.pdf>
- LETONDOT, J. (2002) “Contractual Relations and Regulations: The Case of Antalya”, OECD/World Bank Conference on Private Sector Participation in Municipal Water Services in Central and Eastern Europe and Central Asia.  
<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/1505.pdf> .
- MALKIN, J. ve A. WILDAVSKY (1991), “Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should Be Abandoned”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol: 3, No: 4, s. 355-378.
- MEHTA, L. (2002), “Problem of Publicness and Access Rights: Perspectives from the Water Domain”, I. Kaul, P. Conceiçao, K. Le Goulven ve R.U. Mendoza (der.) , *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* içinde, s. 556–575.  
<http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/toc.html>
- MUSGRAVE, R. A., P. B. MUSGRAVE ve R. M. BIRD (1987), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto.
- OECD (2004), *Competition and Regulation in the Water Sector*, Competition Policy Roundtables, No. DAFFE/COMP(2004)20, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Improving Water Management Recent OECD Experience*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Social Issues in the Provision of Water Services*, OECD, Paris.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

OECD (2000), *Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors*, OECD, Paris.

OECD (1999), *The Price of Water: Trends in OECD Countries*, OECD, Paris.

OECD (1998), *Water Management Performance and Challenges in OECD Countries*, OECD, Paris.

PARKER, D. (2002), "Economic Regulation: A Review of Issues", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol: 73, No: 4, s. 493–519.

PAŞAOĞLU, Ö. (2003), *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet-Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, No:14, Ankara.

PERRY, C. J., M. ROCK ve D. SECKLER (1997), "Water as an Economic Good: A Solution, or a Problem?", International Irrigation Management Institute, Research Report 14, Colombo.

REES, J.A. (1998), "Regulation and Private Sector Participation in the Water and Sanitation Sector", GWP Technical Advisory Committee, Background Papers, No: 1.

RENZETTI, S. ve D. DUPONT (2003), "Ownership and Performance of Water Utilities", *GMI*, No: 42, s. 9–19, Greenleaf Publishing.  
<http://greenleaf-publishing.com/pdfs/gmi42ren.pdf>.

SAAL, D. S. ve PARKER, D. (2001), "Productivity and Price Performance in the Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales", *Journal of Regulatory Economics*, Vol: 20, No: 1, s. 61-90.

SILVA G., N. TYNAN ve Y. YILMAZ (1998), "Private Participation in the Water and Sewerage Sector-Recent Trends", *Public Policy for the Private Sector*, The World Bank Group, Note No: 147.

STIGLITZ, J. E. (1988), *Economics of the Public Sector*, Second Edition, New York.

TODAİE (1999a), *Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı*, B. A. Güler (der.), TODAİE-298/YYAEM-9.

TODAİE (1999b), *Su Hizmetleri Yönetimi-Antalya İncelemesi*, B. A. Güler (Proje Yöneticisi), TODAİE-2999/YYAEM-10.

TYNAN, N. ve B. KINGDOM (2005), "Optimal Size for Utilities? Returns to Scale in Water: Evidence from Benchmarking", *Public Policy for the Private Sector*, The World Bank Group, Note No: 283.

ULUSOY, A. (2004), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, İ. Özer (der.), *Günüşiğında Yönetim* içinde, Alfa, İstanbul, s. 265-290.

UNCTAD (2003), “FDI and Development: The Case of Privatization-Related Services FDI: Trends, Impact and Policy Issues”, United Nations Trade and Development Board, TD/B/COM.2/EM.14/2.  
[http://www.unctad.org/en/docs/c2em14d2\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/c2em14d2_en.pdf).

VAN DEN BERG, C. (2000), “Water Concessions”, *Public Policy for the Private Sector*, The World Bank Group, Note No: 217.

WRc/Ecologic (2002), “Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community”,  
<http://europa.eu.int/comm/competition/publications/#water>.

*Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi” Hakkında Sayıştay Raporu*, T.C. Sayıştay Başkanlığı, 11.2.2002.

#### **T.C. Kanunu**

3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun”, R.G. 21959, 13.6.1994.

#### **AT Komisyonu**

Commission Communication on the Internal Market Strategy Priorities 2003-006, COM(2003) 238, 7.5.2003, Brussels.

Green Paper on Services of General Interest, COM(2003) 270, 21.5.2003, Brussels.

Council Directive 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy, OJ L327/1, 22.10.2000, Brussels.

#### **ABD Bölge Mahkemesi Kararı**

United States v. City of Stilwell, Oklahoma, Case No. CIV 96–196-B.

#### **Fransa Rekabet Konseyi Kararları**

Décision n° 02-D-43 du 2.7.2002 relative à des pratiques relevées lors de marches de travaux sur réseaux de distribution d’eau passés par le Syndicat intercommunal d’alimentation en eau de la région de Dunkerque (SIAERD).

Décision n° 02-D-44 du 11.7.2002 relative à la situation de la concurrence dans le secteurs de l’eau potable et de l’assainissement, notamment en ce qui concerne la mise en commun des moyens pour répondre à des appels à concurrence.

Bedia Sanem ŞİMŞEK

**İngiltere Rekabet Komisyonu Raporları**

Vivendi Water UK PLC and First Aqua (JVCo) Limited: A Report on the Proposed Merger, 8.11.2002, Cm 5681.

Severn Trent PLC and South West Water PLC: A Report on the Proposed Merger, 25.10.1996, Cm 3429.

Wessex Water PLC and South West Water PLC: A Report on the Proposed Merger, 25.10.1996, Cm 3430.