

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

**SU KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE DÜNYA'DA  
UYGULANAN REGÜLASYONLARIN İNCELENMESİ, TÜRKİYEDE  
İLLER BANKASININ DENETLEYİCİ VE DÜZENLEYİCİ KURULUŞ  
BOYUTLARI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Abdullah Süha SEVİM**

**UZMANLIK TEZİ**

**MART 2018**



**İL BANK**  
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

**SU KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE DÜNYA'DA  
UYGULANAN REGÜLASYONLARIN İNCELENMESİ, TÜRKİYEDE  
İLLER BANKASININ DENETLEYİCİ VE DÜZENLEYİCİ KURULUŞ  
BOYUTLARI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Abdullah Süha SEVİM**

**UZMANLIK TEZİ**

**Tez Danışmanı (Kurum)**

**Fatih KALAYCI**

**Tez Danışmanı (Üniversite)**

**Prof. Dr. Semih ÖZ**

Abdullah Süha SEVİM tarafından hazırlanan ‘‘Su Kanalizasyon Altyapı Hizmetlerinde Dünya’da Uygulanan Regülasyonların İncelenmesi, Türkiye’de İller Bankasının Denetleyici ve Düzenleyici Kuruluş Boyutları İle Değerlendirilmesi’’ adlı tez çalışması aşağıdaki Yeterlik Sınav Kurulu tarafından OY BİRLİğİ / OY çOKLUğU ile UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmzası
Başkan			
ye			
ye			
ye			
ye			

Tez Savunma Tarihi: ..../..../2018

Tez Danışmanı (Kurum)	Tez Danışmanı (niversite)
Fatih KALAYCI	Prof. Dr. Semih Z

## ETİK BEYAN

“İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kurallarına” uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Abdullah Süha SEVİM

..../..../2018



Su Kanalizasyon Altyapı Hizmetlerinde Dünya'da Uygulanan Regülasyonların  
İncelenmesi, Türkiye’de İller Bankasının Denetleyici ve Düzenleyici Kuruluş Boyutları İle  
Değerlendirilmesi

(Uzmanlık Tezi)

Abdullah Süha SEVİM

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

Mart 2018

**ÖZET**

İnsanlık tarihi boyunca hayatın kaynağı olarak olan suyun gelişen toplumun yaşam alanı olan kentlere ulaşması ,dağıtılması ve kullanılan suyun uzaklaştırılmasında kritik öneme sahip su kanalizasyon ve altyapı tesisleri, yüksek maliyeti, kamu malı olarak görülmesi nedeniyle 1980’li yıllara kadar Dünya genelinde kamu otoriteleri tarafında yerine getirilmekteydi. 1980’den sonra Dünya’da yayılan neoliberal akım, kamu hizmetlerinin ve rekabete kapalı tekellerin neden olduğu piyasa aksaklıklarının çözümünü farklı modellerle uygulanabilecek olan özel sektör katılımında görmekte idi. Uluslararası kuruluşların birçok doğal tekel piyasasında ısrarla özel sektör katılımına olumlu görüş beyan etmesi ülkelerin üzerinde görünmez bir baskı yaratmış, su kanalizasyon altyapı hizmetlerini yürüten kamu otoriteleri de sağlanan dış kaynakların cazibesine kapılarak küresel şirketlerine ülkelerinin kapısını açmıştır. Bu çalışmada su kanalizasyon ve altyapı hizmetlerinin sistematik ve ekonomik yapısı ele alınarak, neoliberal reformlar neticesinde yaygınlaşan özelleştirmelerin sonuçları, piyasa düzenini korumak adına Dünya’da oluşturulan denetleyici ve düzenleyici kuruluşların durumu incelenmiştir. Ülkemizde su kanalizasyon altyapı hizmetlerinin finansmanında, projelendirilmesinde ve yapılmasında önemli katkıda bulunmuş İlbank A.Ş.’nin hangi anlamlarda denetleyici ve düzenleyici kuruluş olarak kabul edilebileceği veya edilmeyeceği bu çalışmada tespit edilmeye çalışılmış, ilerleyen yıllarda elektrik piyasası gibi tamamen özelleşme potansiyeli olan su kanalizasyon altyapı piyasasında kurulabilecek kanuni bağımsız idari otorite statüsünde denetleyici ve düzenleyici kuruluşun meydana gelmesinde teknik desteğin sağlanmasında en önemli kurumlardan biri olduğu dile getirilmiştir

Anahtar Kelimeler : Su, Şebeke Suyu, Regülasyon, Doğal Tekel, Özelleştirme  
Sayfa Adedi :  
Tez Danışmanı : Fatih KALAYCI (Kurum)  
: Prof. Dr. Semih Öz (Üniversite)





Investigation of Water Regulations Applied in the World in Sewer Infrastructure Services,  
Evaluation of İller Bankası with Supervisory and Regulatory Organizations Dimensions

Expertise Thesis

Abdullah Süha SEVİM

**İLLER BANKASI A.Ş.**

March 2018

ABSTRACT

Throughout the history of mankind, the water, which is the source of life, has been fulfilled by public authorities around the world until the 1980s because water sewerage and infrastructural facilities, which are a critical precaution in accessing, distributing and disposing of used water, . After 1980, the neoliberal movement spreading around the world saw the solution of market disruptions caused by public services and competitive closed monopolistic markets in private sector participation, which could be implemented in different models. International organizations' insistence on declaring their favorable opinion on private sector participation in many natural monopoly markets has created invisible pressure on the countries, and public authorities, which conduct water sewerage infrastructure services, have opened the doors of their countries to the global companies attracted by the provided external resources. This study examines the systematic and economic structure of water sewerage and infrastructure services, examines the results of privatizations that have become widespread as a result of neoliberal reforms, and the situation of regulators and regulators in the world in order to protect market order. We have tried to determine in what sense İlbank A.Ş., which has made a significant contribution to the financing, designing and construction of water sewerage infrastructure services in our country, can not be accepted as supervisory and regulatory institution in this sense. In the following years, we tried to determine in this work the water sewerage infrastructural market it is stated that it is the only institution that provides technical support in the form of supervisory and regulatory body in the status of independent administrative authority to be established

Key Words : Water, Mains Water, Natural Monopoly, Regulation, Privatization  
Page Numbers :  
Supervisor : Fatih KALAYCI (Corporate)  
: Prof. Dr. Semih ÖZ (University)

## TEŞEKKÜR

Bu tez alıŐmasını birlikte yürüttüğümüz danışmanlarım Prof. Dr. Semih ÖZ ve Uzman Fatih KALAYCI'ya verdikleri destek ve gösterdikleri anlayış için teŐekkürlerimi sunarım.

İller Bankası A.Ő. Samsun Bölge Müdürlüğü bünyesinde geçirmıŐ olduğum üç çalışma yılı boyunca öğrendiklerimin çoğunu borçlu olduğum, yukarıda her ne kadar yazım aşamasında verdiğı destek ve anlayıŐtan ötürü teşekkür etsem de, sahip olduğı her bilgiyi benimle paylaşan, gerek mesai saatlerinde gerekse mesai saatleri dışında dostane muhabbetini hiç eksik etmeyen Fatih KALAYCI ve GÖKHAN SARAÇOĞLU'na teŐekkürü borç bilirim.

# İÇİNDEKİLER

	sayfa
ÖZET .....	i
ABSTRACT.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
ÇİZELGE .....	viii
RESİM .....	ix
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ .....	11
1. SU KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİ İLE İLGİLİ TEMEL BİLGİLER	14
1.1. Su Kaynakları Kapasitesinin Belirlenmesi .....	14
1.2. Suyun Çıkarılması ve İşlenmesi (Aritma).....	16
1.3. Suyun Dağıtımı .....	17
1.4. Atık Su ,Yağmursuyu Toplama (Kanalizasyon ) veAritma İşlemleri.....	18
2. SU VE KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNİN İKTİSADİ DEĞERLENDİRMESİ .....	23
2.1. Su ve Kanalizasyon Şebekesi Piyasasının Talep ve Arzının Niteliği .....	23
2.2. Su ve Kanalizasyon Şebekesi Piyasasının Doğal Tekel Niteliği .....	24
2.3. Su ve Kanalizasyon Şebekesinin Ekonomik Dışsallıkları .....	25
2.4. Su ve Kanalizasyon Şebekesinin Kamusal Mal Olma Tartışması .....	26
3. REGÜLASYON KAVRAMI .....	31
3.1. Regülasyon Tanımı, Türleri ve Hedefleri .....	31
3.2. Regülasyonun Tarihsel Gelişimi, Denetleyici ve Düzenleyici Kuruluşların Meydana Gelişi .....	34
3.3. Denetleyici ve Düzenleyici Kuruluşlar: Yapısal ve İşlevsel Özellikleri, Etkinliği .....	38

4. SU VE KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZEL SEKTÖR KATILIMINI SAVUNAN ULUSLARARASI KURULUŞLAR .....	43
4.1. Birleşmiş Milletler .....	43
4.2. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu.....	45
4.3. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD).....	47
4.4. Avrupa Birliği .....	47
4.5. Dünya Ticaret Örgütü .....	51
4.6. Küresel Su Şirketleri .....	51
4.7. Dünya Su Konseyi ve Su Forumları .....	52
5. SU VE KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE KULLANILAN ÖZEL SEKTÖR KATILIM MODELLERİ .....	55
5.1. Hizmet Sözleşmesi.....	56
5.2. Yönetim Sözleşmesi.....	56
5.3. Kiralama Sözleşmesi.....	57
5.4. İmtiyaz Sözleşmesi .....	57
5.5. Yap - İşlet – Devret Sözleşmesi.....	58
5.6.Doğrudan Satış Metodu (Özelleştirme) .....	60
6. TÜRKİYE'DE SU VE KANALİZASYON HİZMETLERİ YÖNETİMİNİN YASAL VE KURUMSAL YAPISI; 1980 ÖNCESİ VE SONRASI.....	63
6.1. 1980 Öncesi Kanuni Düzenlemeler ve Kurumsal Oluşumlar.....	63
6.1.1. 1926 Medeni Kanunu.....	63
6.1.2. 1926 Sular Hakkında Kanun ve 1930 Belediye Kanunu .....	64
6.1.3. Belediyeler Bankası Kanunu, Belediyeler İmar Heyeti ve İller Bankası Kanunu.....	66
6.1.4. Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun	69
6.1.5. Köy İşleri Bakanlığı Kanunu .....	70
6.1.6. Yeraltı Suları Kanunu .....	70

6.1.7. 1961 Anayasası .....	71
6.2. 1980 Sonrası ve Günümüz.....	71
6.2.1. 1982 Anayasası .....	72
6.2.2. Belediyeler Hakkında Çıkarılan Kanunlar.....	73
6.2.3. İller Bankasının Değişen Rolü .....	75
6.2.4. DSİ'nin Değişen Rolü.....	78
7. SU KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÖRNEKLERİ VE SONUÇLARI.....	81
7.1 İzmit Örneği.....	82
7.2. Antalya Örneği.....	85
7.3. Çeşme Örneği.....	87
7.4. Ankara Örneği.....	89
8. DÜNYA'DA UYGULANAN SU KANALİZASYON ALTYAPI YÖNETİM SİSTEMLERİ VE DENETLEYİCİ, DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR .....	92
8.1. Fransa ve Agence de Bassin .....	92
8.2. Amerika Birleşik Devletleri ve EPA (United States Environmental Protection Agency).....	92
8.3. İngiltere ve The Water Services Regulation Authority (OFWAT).....	92
8.4. Arjantin ve Buenos Aires Su ve Kanalizasyon Düzenleme Ajansı .....	92
9. TÜRKİYE SU VE KANALİZASYON PİYASASI İNCELEMESİ, VERİMLİLİĞİ ÜZERİNE SASKİ RÖPORTAJ VE İLLER BANKASI DEĞERLENDİRMESİ.....	93
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	93
KAYNAKLAR.....	94
ÖZGEÇMİŞ .....	95

## ÇİZELGE

Çizelge 1.1. Su ve Kanalizasyon Altyapı Hizmetinin Sistemik Yapısı .....	14
Çizelge 1.2. Kanalizasyon yapısı çeşitleri .....	18
Çizelge 2.1. Malların ve Hizmetlerin Sınıflandırılması.....	26
Çizelge 3.1. İngiltere Regülatör Kuruluşları .....	38
Çizelge 3.2. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bağısız idari otoriteler .....	41
Çizelge 4.1. Uluslar arası Örgütlerin Yıllara Göre Suya Ekonomik Bakışı .....	45
Çizelge 4.2. Dünya Bankasının Su, Kanalizasyon, Atık ve Taşkın Yönetimi için Kullandığı Kredi Miktarı .....	47
Çizelge 4.3. Su Çevre Direktifi Hedeflenen Tarihi Gelişim Süreci .....	49
Çizelge 5.1. Özel Sektör Katılım Modelleri. ....	55
Çizelge 6.1. 1933-1945 Yerel Yatırımlarda İlişkiler Sistemi .....	67
Çizelge 6.2. 2011-2017 Yılları arası DSİ içme suyu projelerinde dış kaynak kullanma oranı .....	79
Çizelge 7.1. İçme suyunda 1998-2006 arasında planlanan ve gerçekleşen projelerin kaynak tablosu.....	81
Çizelge 7.2. Türkiye’de su sektöründe uluslararası kaynak kullanımı ve özel şirket katılımı (1995-2002).....	82

## RESİM

Resim 1.1. Türkiye Su Havzaları Haritası .....	15
Resim 1.2. Şebeke Suyunun Kullanımı Öncesi Arıtma İşlemleri.....	17
Resim 1.3. Ayrık Sistem .....	19
Resim 1.4. Birleşik Sistem.....	19
Resim 1.5. Genel olarak atık su arıtma süreçleri .....	20
Resim 4.1. Türkiye Su Havzaları Haritası .....	50
Resim 4.2. Türkiye Enerji Dağıtım Şirketleri Haritası .....	50
Resim 4.3. Dünya su konseyi oluşum yapısı .....	52
Resim 5.1. Türkiye’de Yap-İşlet–Devret Uygulama Alanları .....	59
Resim 5.2. Su Kanalizasyon Altyapı Hizmetlerinde Kullanılan Özel Sektör Katılım Modelleri Dağılımı.....	60

## **SİMGELER VE KISALTMALAR**



## GİRİŞ

Doğal tekel piyasasına verilebilecek en uygun örneklerden bir olan su kanalizasyon ve altyapı hizmetleri karmaşık ve teknik anlamda kompleks bir sistemden oluşmaktadır. Gelişen toplumun şehir hayatında kritik bir öneme sahip bu hizmet suyun doğadan çıkarılmasından, kullanıldıktan tekrar doğaya bırakılmasına kadar detaylı süreçten ve fazlasıyla maliyetli yatırımlardan meydana gelmektedir. Bu hizmetin ekonomik etkisinden ve boyutlarında bahsedilmeden önce, sistemin teknik yapısını bilmekte büyük önem vardır.

Doğada kullanmaya hazır halde ve herkese açık olan su kaynakları, su kanalizasyon altyapı hizmetleri ile tüketici gruplarına nihai ürün olarak ulaştırılarak ekonomik bir ürün haline dönüşmektedir. Ancak bu öyle bir üründür ki, insan ondan vazgeçemez, onsuz hayatını idame ettiremez. Toplumun devamı için kritik öneme sahip bu ürünün sağlamlığında gerekli olan altyapı sistemi ise devasa miktarda yatırımlara, detaylı planlama ve takibe gerek duyduğundan dünyanın çok büyük bir kısmında devlet tarafından yapılıp, işletmesi yürütülmektedir. Bu da suyun kamusal bir mal olup olmadığı sorusunu gündeme getirmiştir. Ekonomistler bu konuyu tartışırken, 1980 sonrası Dünya’da yayılan neoliberal akım, devlet tarafından verilen kamu hizmetlerini ve rekabet noksanı piyasaların toplumun ekonomik refahını düşüren başlıca sebepler olarak görmüş, özelleştirmeyi bu sorunun en temel çözümü olarak ortaya koymuştur.

Amerika ve İngiltere’de yaygınlaşan özelleştirme politikaları, ardında oluşan piyasaları hem fiyat hem de teknik yeterlilik boyutları ile denetleyen ve düzenleyen kuruluşlar yaygınlaşmıştır. Su ve kanalizasyon altyapı sektörü de bu değişimden etkilenmiş, artan özel sektör katılımlarının doğal tekel konumundaki bu piyasayı kendi çıkarları için kötüye kullanmaması adına denetleyici ve düzenleyici bağımsız otoriteler kurulmuştur. Yaşanan bu gelişmelerle su bir kamu malı olmaktan ekonomik bir mal statüsüne kavuşmuştur. Bu statüyü dünya geneline yaymak için destekleyici raporlar yayınlayan, toplantılar düzenleyen uluslararası otoriteler ve küresel su şirketleri, sağladıkları finansman kaynakları ile özel sektör katılımını şart tutarak gelişmekte veya gelişmemiş ülkelerin kurumsal su yapısına etkide dolaylı yoldan etkide bulunmuşlardır.

Türkiye kuruluşundan bugüne su kanalizasyon altyapı hizmetlerinin ülke genelinde yayılması için birçok adım atmış, önemli kanunlar çıkarmış ve güzide kamu kuruluşları

meydana getirmiştir. Yerleşim yerlerinin gelişmesi için belediyelere finansal kaynak ve teknik destek sağlanması amacıyla belediyelerin kendi fonlarını bir araya getirerek 1933 yılında kurduğu Belediyeler Bankası, yaşanan küresel ve yerel gelişmeler neticesinde 2011 yılında İlbank A.Ş. ye dönüşerek finansal kimliğine ağırlık vermiştir. Bu değişim arka planının bakıldığında Dünya Bankası'nı çok büyük bir etkisi vardır. Çünkü, İller Bankası, Türkiye'de su kanalizasyon altyapı hizmetlerinin sağlanmasında oynadığı etkin oyun kurucu rolün yerini finansman sağlayıcı olarak görmek isteyen Dünya Bankası, ülkedeki diğer kamu kurumlarını (zamanında Devlet Planlama Teşkilatı) bağlayıcı etkisi ile İller Bankasının teknik ağırlığını egale etmiştir. Böylece güçlendirilemeye çalışan yerel yönetimler dış kaynaklardan daha fazla faydalanabilecek, küresel oyuncular özelleştirme politikalarına entegre olabilecektir. Ancak, İlbank A.Ş sağladığı krediler ile finansa ettiği projelerin ağırlığı son zamanlar fazlasıyla artmış olup, Banka uyguladığı teknik şartnameler ile teknik boyutta denetleyici bir kurum olma işlevini sürdürmektedir.

Dünya'da su piyasasının özelleştirme denilince akla ilk gelen ülke olan Fransa, küresel su şirketlerinin hem anavatanı hem de kurguladığı sistem ile regülasyon otoritesi ile örnek alınan bir piyasa yapısı vardır. 1980'den sonra M. Thatcher ile özelleştirilen devlete ait İngiliz su kanalizasyon altyapı hizmetleri piyasasında bölgeler halinde ayrılan yapıyı denetlemek ve düzenlemek adına OFWAT kurulmuştur. Piyasa rekabetini 1889'da çıkardığı Sherman Anti-Tekel Yasası ile denetleyen ve düzenleyen Amerika Birleşik Devletleri, su piyasasını ve çevre korumak adına Ulusal Çevre Ajansını (EPA) kurmuştur. Güney Amerika'nın gelişmekte olan ülkesi Arjantin küresel su hizmetleri özelleştirme furmasına kapılarak gerekli önlemleri almak adına Buenos Aires Su ve Kanalizasyon Düzenleme Ajansını kurmuştur.

1980'den sonra Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ve yaygınlaşan İSKİ modeli su yönetimi ile bir çok özel sektör katılım projesi gerçekleşmiştir. Ancak bir çok proje hüsrana sonuçlanıp istenilen mali ve teknik etkinlik sağlanamamış, kaynaklar boşuna kullanılmış, fazlasıyla ödenen su faturalar ile vatandaş mağdur edilmiştir. Günümüzde su kanalizasyon altyapı hizmetleri 2014 yılında yürürlüğe giren Büyükşehir kanunu ile 30 adet su kanal idaresi ve diğer belediyelerde ilgili müdürlüklerce verilmektedir. Özel sektör katılımının en çok kullanıldığı durumlar destek hizmetleri boyutlarında olan sayaç okunma, arıza destek gibi konularda başvurulmaktadır.

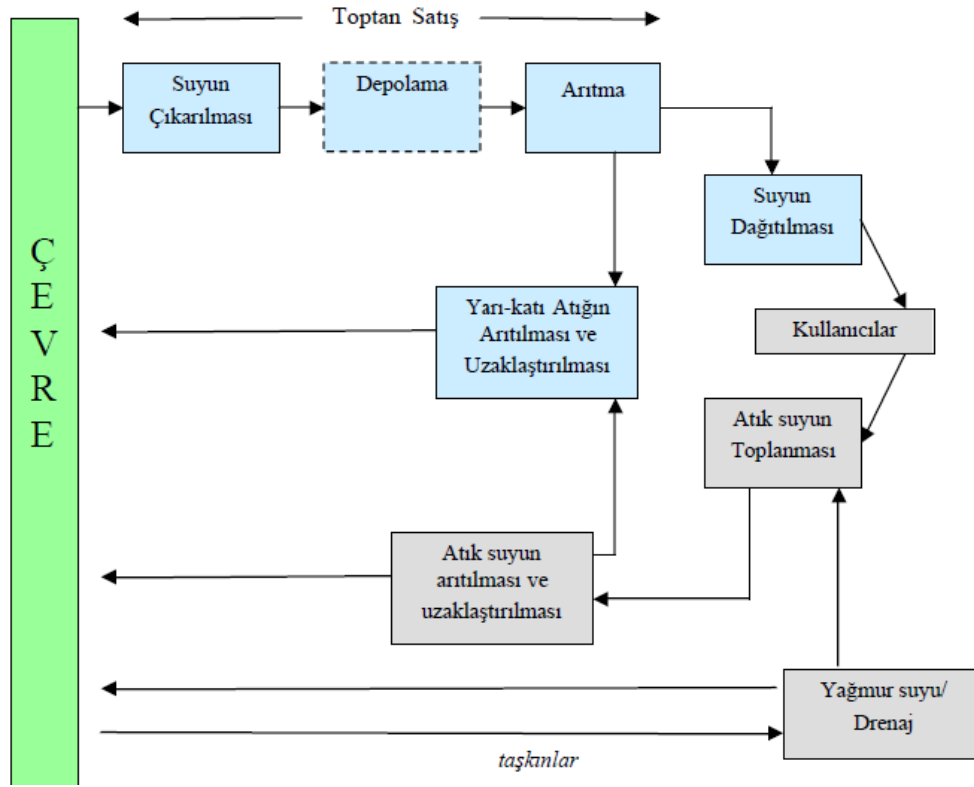
Ancak gelişen ülke ekonomisinde günümüzde yaşanan birçok tartışmalara rağmen yerel telekomünikasyon ağı ve elektrik dağıtım ağı özelleşmiş, bunun sonucunda hem devlet artan vergilerle, özelleştirme bedelleri ile kasasına para koymuş, hem de vatandaş daha kaliteli hizmet alabilmiştir. Bu durumun su kanalizasyon piyasasında detaylı bir çalışma sonrasında uygulanamaması için hiçbir engel yoktur, tek gereken siyasi otoritenin taktiridir. Fakat, bu dönüşümün yapılması için diğer tekel ve oligopol piyasalarda bulunan bağımsız idari otorite statüsünde denetleyici ve düzenleyici bir kurum gerektirir.

İlbank A.Ş. su kanalizasyon altyapı piyasadaki denetleyici ve düzenleyici etkisini değerlendirmek üzere yapılan bu tez çalışmasında, Ülkemizde faaliyet gösteren, 30 su ve kanal İdaresinde biri olan Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone İşleri Dairesi Başkanı Ahmet YURT ve İçme Suyu Dairesi Başkanı Cihan GÜLLER ile röportaj yaparak su kanalizasyon hizmetlerinin işleyişi, dinamikleri ve İlbank A.Ş. nin sektör oyuncusu gözüyle hangi konumda bulunduğu dair ilgili sorularıma cevap aldım.

# 1. SU KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİ İLE İLGİLİ TEMEL BİLGİLER

Toplum sağlığı ve refahı için büyük önem arz eden su kanalizasyon ve altyapı hizmeti, yüksek maliyet ve planlama gerektiren bir dizi işlemle nihai sonuca içme ve kullanıma hazır suyu elde etmektedir. Genel hatları ile başlık haline getirecek olursak bunlar, su kaynaklarının belirlenmesi, su kaynaklarının çıkarılması ve işlenmesi, suyun dağıtımı ve kanalizasyon yolu ile toplanması ve son olarak artıma işlemidir. Çizelge 1, bu sistemi özetlemektedir.

Çizelge 1.1. Su ve Kanalizasyon Altyapı Hizmetinin Sistemik Yapısı (Bedia,2004;9)



## 1.1. Su Kaynakları Kapasitesinin Belirlenmesi

Türkiye üç tarafı denizlerle çevrili bir ülke olmasına rağmen içilebilir su kaynakları açısından su zengini bir ülke değildir. Hızla artan nüfus, bunun yanında gelişen sanayileşme, endüstriyel tarım ve çarpık kentleşme çevre kirliliğini de beraberinde

getirmektedir. Bu yaşanan gelişmelere bakıldığında su planlamasında ciddi sorunların olduğu dikkat çekmektedir.

DSİ 2016 faaliyet raporu verilerine göre, Türkiye’de yıllık ortalama yağış yaklaşık olarak 574 mm olup, yılda ortalama 450 milyar m<sup>3</sup>suya tekabül etmektedir. Günümüz ekonomik ve teknik şartları neticesinde hane halkı, sanayi ve tarım için tüketilebilecek yerüstü ve yer altı su potansiyeli yılda ortalama 94 milyar m<sup>3</sup> ile 18 milyar m<sup>3</sup> olmak üzere toplam 112 milyar m<sup>3</sup>tür. Bu potansiyelin 54 m<sup>3</sup>’ü kullanılmaktadır. Öncelikli kullanılan kaynak yerüstü sularıdır.

Su zenginliği kavramı kriteri belirli parametrelere dayanmaktadır. Kullanılabilir kişi başı su miktarı 1000 m<sup>3</sup> az ise su fakirliği, 2000 m<sup>3</sup> az ise su azlığı, 8000 m<sup>3</sup> den fazla ise su zenginliği söz konusudur. Türkiye’de ise bu miktar 1519 m<sup>3</sup>’dür. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) hızla artan artışlar ile Türkiye nüfusunun 2030 yılında 100 milyon olacağını öngörmüştür. Bu büyüme ile mevcut su tüketme alışkanlıkları değişmez ise ülkemizin daha ciddi su sıkıntılarını ile karşılaşması muhtemeldir.

Resim 1.1. Türkiye Su Havzaları Haritası (DSİ 2016 Faaliyet Raporu;41)

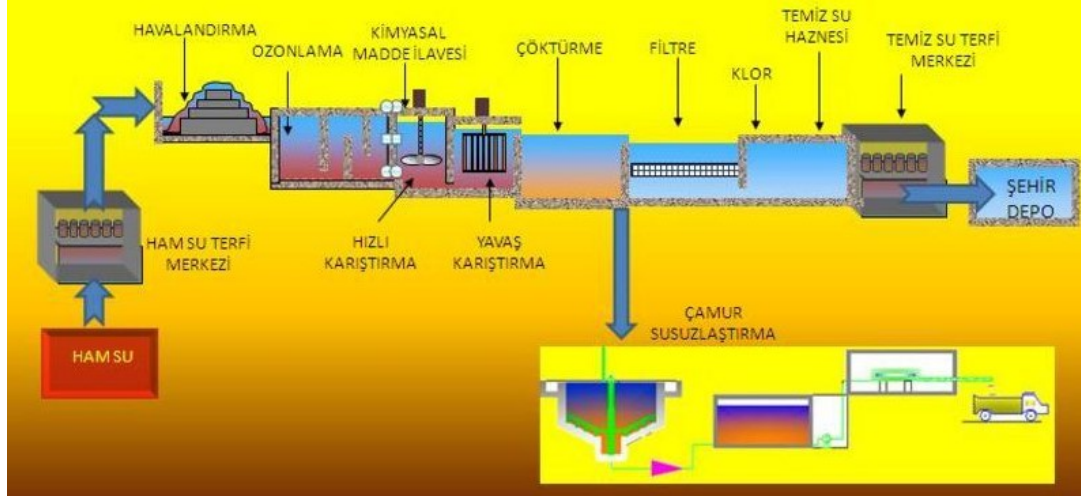


Türkiye içme ve sulama kaynaklarını 25 ayrı hidrolojik havzadan karşılamaktadır. Havzaların yıllık ortalama toplam akışları 171 km<sup>3</sup>/yıl dır. En fazla verime Fırat ve Dicle havzaları (49,91 km<sup>3</sup>/yıl) sahiptir. Toplumun devamlılığı için hayati önem taşıyan bu kaynaklar, son tüketicilere sunulmak üzere bir dizi işlemde geçirilmektedir. (DSİ 2016)

## 1.2. Suyun Çıkarılması ve İşlenmesi (Arıtma)

Belirlenen su kaynaklarının kullanılabilir hale getirilmesi amacıyla, yer altı sularının yeryüzüne çıkarılması, yeryüzünde olan su kaynaklarının da sağlık yönünden bir dizi dezenfeksiyon sürecinden geçirilmesi gerekmektedir. Yer üstünde olan su kaynakları erişim yönünden düşük maliyetlidir ancak dezenfeksiyon sürecinde istenilen sonuçları almak için daha fazla fiziksel ve kimyasal süreç gerekmektedir. Klor dezenfeksiyon sürecinde kullanılan temel maddedir. Su kaynakları bakımından fakir olup denize kıyısı olan ülkeler deniz suyunu bir dizi karmaşık ve daha maliyetli yöntemlerle işleyerek kullanabilmektedir. Göl, akarsu veya rezerv su havzalarından elde edilen ham ürünün bulanık rengi yapılan işlemlerle renksizleştirilir. Sağlık kriterleri açısından alınan numuneler, yapılan kontroller kaynakların salgın hastalıklara engel olmasında önemli bir önlemdir. Ancak suyun kullanım amacına göre işleme derecesi farklılık gösterebilir. Tarımsal kullanım amacıyla yer üstü ve yer altı kaynakları temel değerlere bakıldıktan sonra sulama kanalları yoluyla tarım arazilerinin faydalanması üzere tedarik edilir. Endüstriyel kullanım da, kullanıcı kendi imkanları ile suyu doğadan elde edebilir veya şebeke suyuna abone olabilir. Burada önemli husus hangi sektörden bir girişimcinin su ihtiyacı olduğudur. Gıda ve içecek sektöründe temel ham maddelerden biri olan su, yüksek işleme prosedüründen sonra üretim aşamasına katılabilir. Fakat demir çelik sektöründe kullanılan suyun görece düşük seviyede işlenmiş olması yeterlidir. En kritik kullanıcı kitlesi olan halk için evinde kullandığı su, toplum sağlığı göz önünde bulundurularak gerekli fiziksel ve kimyasal işlemlerin tamamlanarak kullanıma hazır hale getirilir (Gökdemir,2007;8).

Resim 1.2. Şebeke Suyunun Kullanımı Öncesi Arıtma İşlemleri  
([http://www.azdavay.bel.tr/ProjeDetay.php?Kategori=devam\\_eden\\_projeler&P=icme\\_suyu\\_isale\\_hatti\\_ve\\_su\\_aritma\\_tesisi\\_projesi](http://www.azdavay.bel.tr/ProjeDetay.php?Kategori=devam_eden_projeler&P=icme_suyu_isale_hatti_ve_su_aritma_tesisi_projesi))



### 1.3. Suyun Dağıtımı

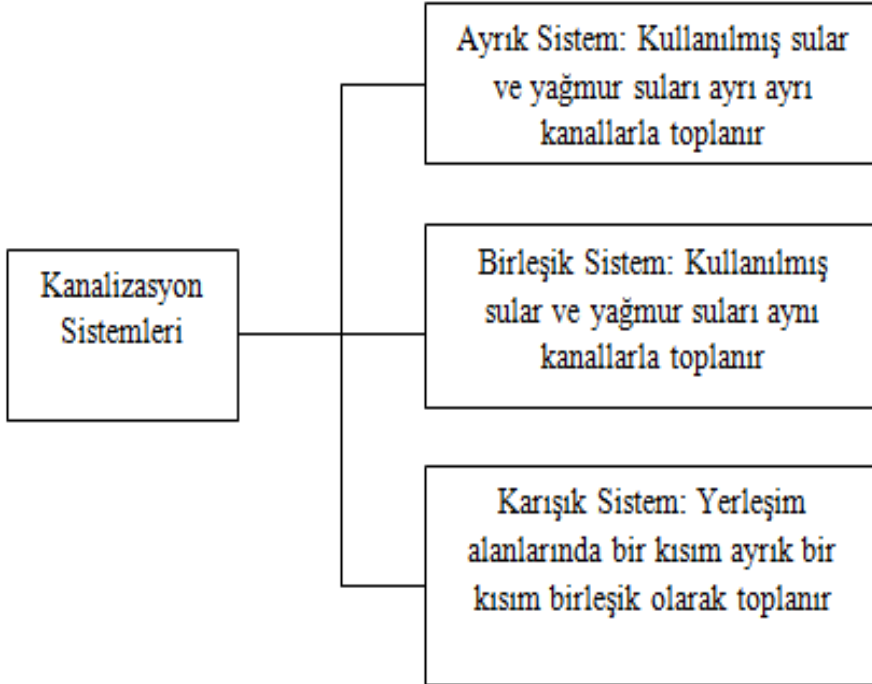
Yer altı ve üstü kaynaklarından elde edilip gerekli işlemlerle nihai ürün halinde kullanıma hazır hale gelen suyun, kullanıcılara ulaştırma işlemi dağıtım sistemi ile gerçekleşir. Dağıtım sistemini oluşturmak teknik anlamda özveri ve dikkatli bir çalışma gerekmektedir. Bunun nedeni, dağıtım şebekesi sağlanacak yerleşim bölgesinin kent planlaması ile uyumlu olması, teknik anlamda oluşabilecek hataların günlük yaşamı kaotik bir şekilde etkileyebilecek bir potansiyeli olması (basınçlı su), sağlık unsuru ile doğrudan suyun salgın hastalıklara karşı güvenli ve korunmalı olması gibi başlıca unsurlar sayılabilir. Kullanılan boru hatları malzeme ve teknik özellikler, pompalama sistemleri, depolar belirli standartlara göre dizayn edilir, proje ve etüt çalışmaları bu kriterler göre planlanır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanan 12.10.2017 tarih 30208 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İçme ve Kullanma Suyu Temini ve Dağıtım Sistemleri Hakkında Yönetmelik” oluşturulacak dağıtım sistemlerinin gerekliliklerini ele almış ve kanuni alt yapıyla bu standartları zorunluluk şeklinde sunmuştur. Ülkemizde Yerel idarelerce yürütülen su dağıtım hizmetleri bu yönetmelik esaslarına göre yerine getirilmek durumundadır (Gökdemir,2007;9).

#### 1.4. Atık Su ,Yağmursuyu Toplama (Kanalizasyon ) ve Arıtma İşlemleri

Topluma arz edilen içme ve diğer amaçlı kullanma sularının kullanıldıktan sonra toplanması, çevreye zararsız hale getirilmesi insan sağlığı ve doğanın sürdürülebilirliği için kritik bir önem taşımaktadır. Kanalizasyon sistemleri topladığı atık suları ,yeryüzüne düşen yağmur sularının da çevresel etki ve hasar yaratmaması için toplayarak yerleşim yerinden uzaklaştırarak arıtma tesislerine taşırlar. Arıtma tesislerinde işlen atık su gerekli fiziksel ve kimyasal ayrıştırılmalarla mümkün mertebe arındırılarak doğaya tekrar geri bırakılır.

Kullanılan kanalizasyon sistemi çeşitleri ve atık su arıtma sisteminin işleyişi Çizelge2, Resim 3,4 ve 5de gösterilmiştir.

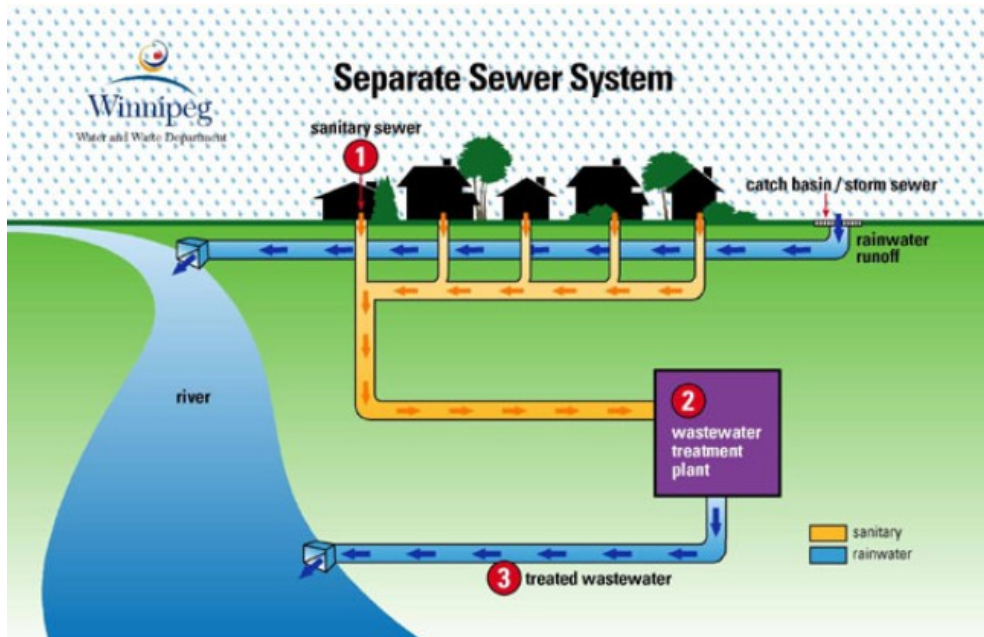
Çizelge 1.2. Kanalizasyon yapısı çeşitleri (Kaya,2016; 4)





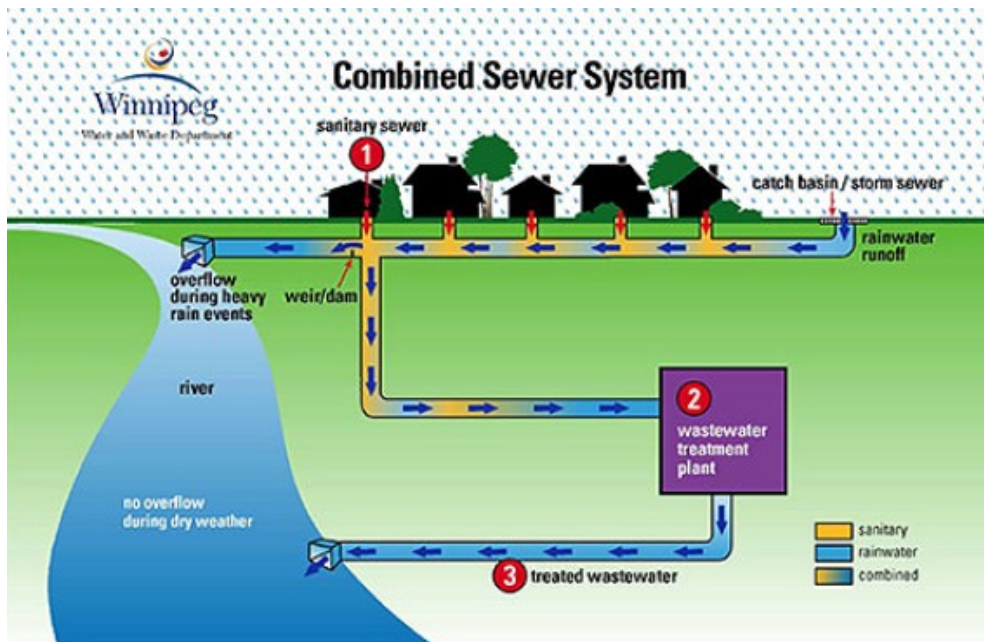
Resim 1.3. Ayrık Sistem

(<http://www.winnipeg.ca/waterandwaste/sewage/systemOperationSeparate.stm>)

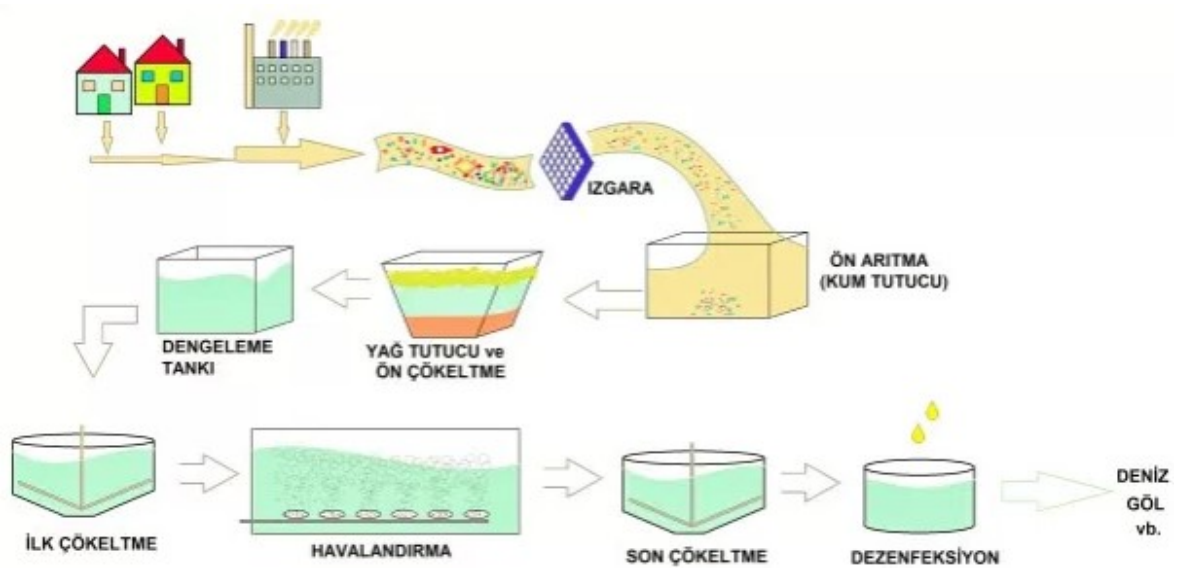


Resim 1.4. Birleşik Sistem

(<http://www.winnipeg.ca/waterandwaste/sewage/combinedSewerOverflow.stm>)



Resim 1.5. Genel olarak atık su arıtma süreçleri (<http://www.atiksuaritma.com/atik-su-aritma-nedir.html>)



Kullanılan kanalizasyon şebeke sistemleri yıllar içinde evrimleşmiştir. Eski yerleşim yerlerinde veya gelişmemiş toplumlarda birleşik sistem yaygınken, yeni yapılan kanalizasyon şebekelerinde ayırık sistem şeklinin kullanılması ön plandadır(Kaya,2016;5). Bu sistem kurulurken yerleşim yerinin mevsimsel yağış durumu, güncel ve gelecek potansiyel nüfus durumu, kent yerleşim planı gibi birçok faktör göz önüne alınmaktadır. Ayırık sistemin avantajı, temiz durumda olan yağmur suyunun arıtma işleme dahil etmeyerek uygulanan işlem maliyetini düşürmektir.

Su şebekesi sistemini tamamında olduğu üzere, yüksek maliyet yapısı, düzeltme ve güncelleme işlemlerine karşı kolay olmayan bir durumda olan bu kanalizasyon ve arıtma sistemlerinin gerekli teknik etüt çalışmaları göz ardı edilerek yapılması, toplum için çok büyük sıkıntılara neden olmaktadır. Bu nedenle, Çevre ve Orman Bakanlığı kamu ve çevre sağlığını gözetmek adına 31.04.2004 tarih 35687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği” yürürlüğe koymuştur. Ülkemizde Yerel idarelerce yürütülen kanalizasyon ve arıtma sistemleri hizmetler bu yönetmelik esaslarına göre yerine getirilmek durumundadır.

Bütün yapılan işlemler sonucu doğadan alınan ve doğaya geri bırakılan su, bir kaynak niteliğinden bir ürün niteliğine bürünerek ekonomiye dahil edilmektedir. İnsanın

sınırsız taleplerini, kıt kaynaklarla nasıl sürdüreceğini inceleyen iktisat bilim insanları, su ve suyun topluma devamlı bir şekilde teminini sağlayan su-kanalizasyon alt yapı hizmetleri hakkında birçok değerlendirme ve düşünceyi ortaya koymuşlardır.



## **2. SU VE KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNİN İKTİSADİ DEĞERLENDİRMESİ**

Su, insanlığın var olması ve kalkınması için “zorunlu” bir kaynaktır. Ekosistemin can damarı ve birçok faaliyet için hayati öneme sahip olan suya, gerek iktisadi gerekse iktisadi olmayan özelliklerinden ötürü kritik bir önem verilmektedir. Temel olarak ikamesi olmayan zorunlu bir gereksinimi karşılama açısından ötürü, su tedariki ve kanalizasyon alt yapı hizmetlerinin “kamusal fayda” içinde çok önemli bir yeri vardır. Su endüstrisinin üç ana kullanıcı tarafından talep edildiği görülmektedir. Bunlar hane halkı, tarımsal kullanıcılar ve endüstriyel kullanıcılarıdır.

Su kaynaklarının yetersizliği ve bu kaynakların kullanıcılara etkin bir şekilde dağıtımının birçok ülkede sağlanamadığı küresel ölçekte aşikar bir durumdur. Bu nedenle “Su yönetimi” kavramı küresel platformlarda sıklıkla dile getirilmektedir. Özellikle son yarım yüzyılda kentsel su şebekeleri üzerindeki artan yoğunluk, sanayi ve tarım sektörlerinde yaşanan büyük gelişme su kaynaklarının daha etkin kullanımı ve kullanılan suyun geri kazanıma verilen önem arttırmıştır.

Temel üç kullanıcının talebi ihtiyaçları gereği farklılık gösterdiği ve bu talebin birbirlerinden bağımsız olduğu için sektörde karmaşık bir talep yapısı oluşmuştur. Rees'e göre (1998), su endüstrisi arz açısından ele alındığında doğal tekel koşullarını tam anlamıyla sergileyen, ikame mallarının yokluğu ve karmaşık talep yapısının da nedeni olmasıyla diğer altyapı sektörlerinden farklılaşan bir altyapı hizmetidir. Ayrıca kamu malı bakış açısı ve üzerinden üretilen siyasi politikalarla diğer sektörlerle nazaran daha farklı boyutta ele alınmayı gerektirir(Aktaran;Şimşek,2004:8).

### **2.1. Su ve Kanalizasyon Şebekesi Piyasasının Talep ve Arzının Niteliği**

Su kullanım neticesinde ikamesi olmadığından fiyat esnekliği düşük bir üründür. Mevsimsel periyotlara göre değişiklik gösteren talep, su varlığının en az ve ihtiyacının en çok olduğu yaz döneminde üst seviyelere ulaşmaktadır. Mevsimsel etkilerin bölgeler arasında da farklılar yarattığı da göz önüne alındığında, tüketiciler arasında ilişkili olmayan talep var olmaktadır. Tüketicilerin sağlayıcılar karşısındaki bu dağınık durumu

düşük fiyat elde etmelerine engel teşkil etmektedir. Ayrıca, farklı gelir seviyesindeki hane halklarının bütçesinde, su tüketimine ayrılan pay daha hassas bir öneme sahiptir.

Arz tarafından su endüstrisini ele aldığımızda sermaye yoğun ve batık maliyetin hayli fazla olduğu bir yatırım söz konusudur. Yapılan yatırımın kurulum ve devamlılık maliyeti göz önüne alındığında sermaye ihtiyacı devlet gücünün veya küresel yatırım fonlarının ancak karşılayabileceği bir tutara erişmektedir. Bu büyük ölçekli yatırımların kaliteye ve çevresel etkilere karşı iyileştirme çabalarında yaşadığı zorluklarda dikkate alındığında, sektörün ve arz sağlayıcının gücü, kullanıcıları zayıf kılar. Ayrıca suyun kıt bir kaynak olması dolayısı ile her geçen yıl giderek noksanlaşması, azalan arz ve artan talebe neden olacaktır.2025 yılında yenilenebilir su kaynaklarını miktarının 1700 m<sup>3</sup> altına ineceği ve 1000 m<sup>3</sup> altına inmesi takdirinde ise kıtlık tehdidi olarak kabul edileceği göz önüne alındığında sektörün her iki tarafı içinde umut veren bir tablo gözükmemektedir (Şimşek,2004:11).

## **2.2. Su ve Kanalizasyon Şebekesi Piyasasının Doğal Tekel Niteliği**

Doğal tekel yapısına sahip firmalarda ortalama maliyet, üretimdeki artışa bağlı olarak azalmaktadır. Pozitif ölçek ekonomisi olarak da tanımlanan bu modelde yüksek sabit maliyetlerin etkisi artan üretim sonucu düşmektedir. Bu neticede, sektörde ihtiyacın tek bir firma tarafından yerine getirmesi tüketiciler içinde faydalı olmaktadır. Su ve kanalizasyon şebekesi doğal tekel şartlarını tam anlamıyla sağlayan bir örnek olarak gösterilebilir. Farklı bir açıdan da ele alınacak olursa, tedarik edilen ürünün tek bir sağlayıcı tarafından sağlanması daha rasyonel bir durumdur. Şehir ve sanayi yerleşimin olduğu planlı ölçeklerde, kısıtlı bir alan içerisinde farklı tedarikçilere ait su kanalizasyon alt yapı unsurlarının bulunması rasyonel olmayan bir durumdur. Ayrıca çevre faktörlerine karşı alınacak ciddi tedbirlerin tek bir tedarikçi tarafında alınması ve takip edilmesi kaynak ve karar yönetimi açısından etkin olacağı aşikardır. Tynan ve Kingdom (2005) tarafından yapılan bir araştırmada, su ve kanalizasyon şebekesinde 125000 ve daha az nüfusa sahip yerleşim yerlerinde küçük sağlayıcıların kullanıcı başına birim maliyetinin yüksek olduğu ve bu sağlayıcıların ölçeklerini büyütme, yani birleşme, yoluyla birim maliyetlerini azaltabileceği sonucuna ulaşılmıştır (Aktaran : Şimşek,2004:12).

Su ve kanalizasyon şebekeleri alt yapı hizmetlerinin dünya üzerinde genel olarak kamu idari otoritelerinin yerel temsilcileri olan belediyeler tarafınca yürütülmesindeki asıl amaç toplumdaki her bir bireyin temel insanı ihtiyacı olan suyun kar amacı güdülmeksizin tedarik etmektir. Bu hizmeti sağlarken dikkat edilen önemli unsur, fiyatlandırma politikaları hesaplandığında farklı maliyetlerdeki hizmet noktalarına optimum fiyatı sunarak gelir elde etmektir.

### **2.3. Su ve Kanalizasyon Şebekesinin Ekonomik Dışsallıkları**

Nobel ödüllü ekonomist Joseph E. Stiglitz'in "Economics of the Public Sector" adlı eserinde dışsallığı su şeklinde 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)" denir. Su endüstrisinde ortaya çıkan en açık negatif dışsallık su kirliliğidir. Tüketime hazır hale gelen yer altı ve yer üstü suları yukarıda bahsedilen üç kullanıcı tarafından kirlenmiş atık olarak doğa geri gönderilmektedir. Bu hususta arıtma işlemleri kamu sağlığının ve hijyenik su kaynaklarının korunması açısından ek bir maliyet unsurudur (Şimşek,2004:13). Dünya'da ve ülkemizde devlet eliyle sağlık, çevre ve su işleri, turizm, tarım ve hayvancılık bakanlıkları takibinde yapılan ve belli yaptırımlar uygulanan bu hassas durum, bir çok düzenleyici ve denetleyici mekanizmayı da gerektirmektedir. Ancak sağlanan hizmet neticesinde artan daha fazla su tüketilebilme kapasitesi sonucu, toplum içerisindeki birey hijyenik ihtiyaçlarını rahatça giderebilmekte, yağmur sularının drenajı sayesinde doğadan daha kolay temiz su ihtiyacı karşılayabilmektedir. Toplumsal refahı arttıran bu sonuçlarsa su ve kanalizasyon şebekesinin pozitif dışsallıklarından birkaçıdır.

Su endüstrisinin üzerine tartışmalara bakıldığında "Su bir kamu malı mıdır ? Değil midir?" sorusunun sık sık dile getirildiği görülmektedir. Tartışmalar iki taraf üzerinde şekillenmektedir. Suyun herkesin erişimine açık olması gereken bir "kamu malı" olduğunu düşünenler, diğer tarafta ise yarışan kullanımlarla suyun kıt bir kaynak olarak yönetilmesi gerektiği söyleyenler bulunmaktadır (Şimşek,2004:13).

## 2.4. Su ve Kanalizasyon Şebekesinin Kamusal Mal Olma Tartışması

Toplumun temel taşı olan birey, kendi ihtiyaçları doğrultusunda yaşamak için tüketmek zorundadır. Söz konusu tüketim sadece bir yenilir içilir unsurlarla sınırlı kalmaz, toplumsal yaşamın gereklilikleri doğrultusunda birçok hizmette bireyin tüketim yelpazesinde yerini almıştır. Bireyin bu ihtiyaçlarını ,“mal ve hizmetler”, dışlanma ve rekabet kıstasları ile ele aldığımızda yedi farklı mal vardır. Bunlar kamusal mal ve hizmetler, yarı-kamusal mal ve hizmetler, özel mal ve hizmetler, yarı özel mal ve hizmetler ,erdemli mal ve hizmetler, ortak kullanım mal ve hizmetlerdir ve kulüp mal ve hizmetlerdir. Aşağıdaki çizelge 3bu ayrımı örnekle açıklamıştır.

Çizelge 2.1. Malların ve Hizmetlerin Sınıflandırılması

	Dışlanabilen	Dışlanamayan
Rekabet Var	<b>Tam Özel Mallar</b>  - Ekmek, kalem, otomobil  <b>Erdemli Mallar</b>  - Yaşlı bakım evleri, yurtlar	<b>Yarı Kamusal Mallar</b>  - Sağlık hizmetleri, Yüksek Öğretim  <b>Ortak Kullanım Malları</b>  - Balık rezervleri, Meralar
Rekabet Yok	<b>Dışsallığı olan Yarı özel mallar</b>  - Bilimse Buluşlar, Komşu köpeğinin hırsızları caydırması	<b>Tam Kamusal Mallar</b>  - Savuma, Adalet, Sokak lambası
Belirli bir kapasiteye kadar rekabet yok	<b>Kulüp mallar</b>  - Köprüler, Karayolları, üyelikle alıp yapan spor tesisleri	

Paul A. Saueison kamu malları teorisinin temellerini “The Pure Theory Public Expenditures” (Kamu Harcamalarının Saf Teorisi) isimli makalesinde atmıştır ve bu çalışmasında saf/tam kamu malını, “bir bireyin tüketiminin başka bir bireyin tüketiminin miktarını azaltmadığı ve ortak olarak faydalanabildiği mallar” olarak tanımlamıştır. Bu



tanıma bakıldığında birey ihtiyacını karşılamak için kaynak sorunun düşünmeden, başka bireyin faydasını bölmeden talebini sorunsuzca karşılayabilir. Özel malların tüketimi ise rekabet ortamı içinde gerçekleşmektedir. Bu rekabet bazı bireylerin koşulları (maddi güç) sağlayamadığından dışlanmasına neden olur(Aktaran: Şimşek,2004:15).

Saf/tam kamusal mal ve hizmetlerin temel özellikleri şunlardır;

- 1- Bölünmezlik
- 2- Fiyatlandırılmama
- 3- Tüketiciler arasında rekabetin bulunmaması
- 4- Üretim miktarının piyasa gücünün karşılayamayacağı büyüklükte olması
- 5- Yaralanmanın gereklilikler söz konusu olduğunda zorunlu olması
- 6- Vergi ödemek istemeyenin kapsam dışı bırakılmaması

Saf/tam kamu malları devlet aracılığıyla finansmanı vergilerle sağlanan mal ve hizmetlerdir. Akla ilk gelen örnekler adalet hizmeti, ulusal ve yerel kolluk güçleri, diplomatik hizmetler, sokak aydınlatması gibi toplumun her kesiminin kullanıma yetecek durumdadır. Bu hususta en etkin iki temel özellik bireylerin malın tüketimden dışlanamaması ve ikincisi malın tüketiminde rekabetin olmamasıdır. Saf/tam kamusal malların devlet yoluyla sağlanmasıyla sağlanacak hizmetin arzında fiyatlama çalışmalarının etkinliğine bakılmaz. Fiyatlamının etkinliği talebin koşullarına ve hizmeti/malı ek bir bireye sağlamanın koşulları ile ilişkilidir. Talep esnekliği çok düşük olduğunda, fiyatlama kullanım üstünde az bir etki gösterecektir. Ayrıca saf/tam kamusal mallara örnek olarak park bahçe ve sosyal alan hizmetleri, bataklıkların kurutulması, imar düzenleme çalışmaları gibi toplumsal hayatımıza görünmez etkilere sahip hizmetlerde sayılabilir (Su Politikaları Derneği,2016:21).

Yarı-kamusal mallar ise faydası bölünebilen, toplumsal fayda özelliğine haiz ancak belli bölge düzeyinde de sağlanabilen dolayısıyla fiyatlandırılabilen hizmetlerdir. Bu mallarda dışlanamama özelliği geçerli değildir bunun nedeni bu mal ve hizmetlerin bölünebilir olmasıdır. Merkezi veya yerel otoriteler tarafından sağlanan ve fiyatlanan bu hizmetler, kişilere faydalandıkları oranda maliyet yansıtarak devamlılığını sağlamaktadır. Nedeni ise yarı-kamusal mal ve hizmetlerin özel mal ve hizmetleri gibi piyasa şartları gibi maliyet unsuru göz önüne alınarak ancak yüksek kar gözetmeksizin üretilip pazarlanmasıdır. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin kullanıcılara sağladığı ekonomik fayda

ölçülebilmesine karşın topluma sağlanan fayda ölçülememektir. Devlet, bu mal ve hizmetlerin sağlanmasını özel sektöre bırakması söz konusu olabilir ancak gerek mali anlamda destek gerekse denetim ve kontrol altında devamlılığı takip etmesi kamu faydasının gözetmesi açısından gerekli olmaktadır (Su Politikaları Derneği,2016:21).

Su insan hayatının devamlılığı için hayati önem taşıyan, ikamesi olamayan doğal bir kaynak niteliği olan bu özellikleri ile kamusal bir maldır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının 2006 yılında verilen bilgiler azımsanmayacak miktarda suyun bireyler tarafından kullanıldığını, bazı gelişmemiş ülkelerde ise insanların bu temel ihtiyaçtan mahrum olduğunu belirtmiştir. Rapora göre, 1.1 milyar insanın temiz suya ulaşamadığı, 5 litrelik günlük su kullanma imkanına sahip olduğu belirtilmiştir (Su Politikaları Derneği,2016:22).Su ve kanalizasyon hizmetinin doğrudan birey ve kamu sağlığı ile ilişkili olmasından, ekonomik olarak rasyonel olmayan bölgelere dahi bu hizmetin sağlanması, kamusal niteliğini desteklemektedir. Bu nedenle bu hizmetin devlet kontrolü veya desteği ile topluma sunulması toplum için başlıca bir ihtiyaçtır. Ancak temel ihtiyaçtan öte zevk ve kişisel fayda hazına göre yüksek miktarlarda kullanılabilen bu kıt ürün, belirli bir boyutta ekonomik mal nitelendirmesi ile de ele alınmaktadır. Bu noktayı Rekabet Kurumu Uzmanı Bedia Sanem Şimşek şu şekilde çok açıklayıcı değerlendirmiştir:

“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.

Esas olarak, tanımlama 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 dışlamanın 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 yaygın olmamasının 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 ulaşılabileceği yönündedir.

Ekonomik açıdan, dışlamanın mümkün olması tüketicileri taleplerini doğru açıklamaya teşvik eder. Ancak, bu haliyle suyun piyasa mekanizması tarafından arzı için yeter koşulun sağlandığını söylemek de yeterli görünmemektedir. Özellikle, kişisel su tüketiminin dışsal faydalar yaratması, kullanım bedellerinin marjinal fiyatlandırma yoluyla belirlenmesinin zorluğunu göstermektedir.” (Şimşek,2004:20).

Şimdiye kadar ele aldığımız boyutları ile su ve kanalizasyon alt yapı hizmetlerinin hem dışlanabildiğini hem de rekabetin olduğunu ortaya atan düşünceler su ve kanalizasyon

alt yapı hizmetlerini erdemli mal olarak da değerlendirmemize zemin sağlamaktadır. Erdemli mallar dışlanabilirlik ve rekabetin varlığına bakılmaksızın sebep olduğu pozitif dışsallıklardan ötürü devlet tarafından sağlanabilmektedir. Gerekse yasal düzenlemelerle bu hizmetten faydalanma zorunlu hale getirilebilir, örneğin ilköğretim ve orta öğretim hizmeti, çocukları aşılama. Bu perspektifle, “bir çok 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 fonları ile desteklenmektedir.” (Çakal, 1996:14). Çakalın bu değerlendirmesi durumu farklı bir boyuta şekilde de ele almıştır. Su ve kanalizasyon alt yapı hizmetleri gibi doğal tekel niteliğine sahip, erdemli mal olarak sınıflandırılan bu hizmette, ortalamanın üstünde fayda sağlayan birey çok daha az kullanan bireyden sabit transfer maliyetine ortak olarak transfer geliri elde etmiş olur. Ayrıca, devletin KİT’leri vasıtası ile sübvans ettiği kuruluşlarda aşırı zarar içinde bulunan durum etkinsizliğe yol açmakta, ham kamu kaynakları hem de doğal kaynaklar israf olmakla karşı karşıya kalmaktadır (Şimşek,2004:22)

İşte bu etkinsizlik durumunun ortadan kaldırılması için neoliberal ekonomik bakış açısıyla 1980’ler den günümüze artan bir özelleştirme dalgası Dünya’yı sarmıştır. Toplumsal kritik öneme sahip, çoğunlukla monopol veya oligopol yapıda olan ve değerli mal olarak nitelendirilen hizmetlerde artarak rol oynayan özel müteşebbislere, belirlediği rekabet şartlarına göre hizmet vermelerine devletler izin verdiklerinden yeni bir kavramda Dünya’da yayılmaya başlamıştır “regülasyon. Toplumun temel ihtiyaçlarını gideren kimlikten, bu ihtiyaçların standartlarını ve piyasa kurallarını belirleyen ayrıca belirlediği kurallara uyulmadığı takdirde cezalandıran bir kimliğe geçiş yapmıştır. Bu kimliğe geçerken bir nevi varis bırakırcasına yeni kurumları meydana getirmiştir denetleyici ve düzenleyici kuruluşlar.



### 3. REGÜLASYON KAVRAMI

#### 3.1. Regülasyon Tanımı, Türleri ve Hedefleri

Devlet, vatandaşlarının refah ve düzenin sağlanması, korunması adına yaptırım güce haiz olan ülkedeki en yetkili ve etkin tüzel varlıktır. Vatandaşların refah içinde yaşaması sosyal, ekonomik, kültürel ve birçok farklı ihtiyacın belirli standartlar çerçevesinde sağlanması ile doğrudan veya dolaylı ilgilidir. Devlet bu doğrultuda, vatandaşlarından aldığı yasama hakkı ile meclisinde (yasama organında) kanunlar çıkarıp yasal zemini sağlayarak, yürütme organında sağlanan yasal zeminde faaliyetlerini göstererek, yargı organında da sağlanmaya çalışan düzeni koruyarak elde ettiği refahın varlığını sürdürür.

Çok kapsamlı çerçeveden bakıldığında; Devletin yürürlüğe koyduğu, anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeler, uyguladığı kamusal politikalar ve bunların neticesinde yapılan uygulamalar “Regülasyon” olarak ifade edilebilir (Aktan, web). “Bu durumda regülasyonlar; uygulanan piyasaya, yönetime ve amacına göre; “iktisadi regülasyon”, “sosyal regülasyon” ve “idari regülasyon” şeklinde üç türe ayrılmaktadır”(Sarısoy,2010;284). Bunları açıklayacak olursak; İktisadi regülasyon, ele alınan belirli sektörler için fiyat, arz miktarı, giriş ve çıkış koşullarını belirlemesi amacıyla yapılan sınırlandırıcı uygulamalardır. Stigler’e göre iktisadi regülasyonların temel gayesi uygulamalar sonucu ortaya çıkan yaptırımların kimler tarafından sorumlu tutulacağını yada oluşan faydaların kimler tarafından elde edileceğini, hangi metotların uygulanacağı ve uygulanan regülasyonların refah/kaynak/fayda dağılımı üzerinde yaratacağı etkilerin ne olacağını araştırmak ve incelemektir (Aktaran: Sarısoy,2010;7). Sosyal Regülasyon, insan yaşamına etki eden toplumsal, çevresel, güvelik, eğitimi, sağlık, adalet gibi toplumun temel veya dolaylı ihtiyaçlarının iktisadi etkilerini ikinci plan atıp, sosyal refahı attırmak ve sürekliliğini korumak adına sınırlandırıcı veya belirleyici düzenlemelerdir. Çevre kirliliğinin önlenmesi amaçlı güvenlik düzenlemeleri, tüketiciye belirli standartta bilgi ile malların paketlenmesi gerekliliği, belirli mal ve hizmetlerin denetime tabi olmaksızın satılmaması örnek gösterilebilir (Sarısoy,2010;8). İdari regülasyon, devletin müdahil olduğu faaliyetlerin ne şekilde gerçekleşeceğine dair kurallar bütünü demektir. Bir müteşebbisin iş kurma aşasında uyması gereken prosedür ve kontroller, trafik akışının sağlıklı işlemesi için oluşturulan kurallar hayatın içinden örnekler olarak gösterilebilir

(Tepe,Ardıyok,2004;5). Ancak literatürde yaygın olarak regülasyonlar ekonomik anlamda piyasa yapısını ve davranışlarını düzenlemek adına yapılan uygulamalar ile özdeşleşmiştir.

Ekonomi kavramı devleti, toplumu tamamen kapsayan çok geniş bir kavramdır. “Piyasa yapısını ve davranışlarını düzenlemek adına devlet tarafından yapılan düzenlemeler” kelimeleri regülasyon kavramını doğru tanımlamayı yapmak adına, kaba konulan büyük taşlar gibi hacmin çoğunu kaplasa da anlam netliği için yapılması gereken birçok açıklama vardır. Devlet, vatandaşlarının etkileşim içerisinde olduğu ekonomik hayatta, çoklu satıcının ve alıcının olduğu tam rekabet piyasasında, farklı yaptırımlar uygulayarak ( zabıta, sağlık ve teknik yeterlilik denetimleri vs. ) belirli bir standartlar doğrultusunda toplumu korur ve kollar. Ancak, tam rekabet piyasasının olmadığı, alıcılarının sağlayıcıya karşı kendi tutum ve tavrı ile onu yönlendiremediği piyasa türlerinde düzen etkinliği kaybeder, kendini optimal duruma taşıyamaz ve piyasa aksaklıkları oluşur. Stiglitz’e göre oluşan piyasa aksaklığının altı nedeni vardır. Bunlar; Aksak rekabet, eksik piyasalar, bilgi eksikliği, dışsallıklar, kamu malları ve ekonomik istikrarsızlık(işsizlik, enflasyon, vs). Bu nedenlerin her birinin açıklaması, Stiglitz’in “Economics of The Public Sector” (Kamu Kesimi Ekonomisi) eserinde derinlemesine verilmiştir. Ancak, Nobel ödüllü ekonomistin aynı eserinde, regülasyon çerçevesine zemin sağlayan şu kelimeler önemlidir. “Refah ekonomisinin ilk temel teoremi, ekonominin belli koşullarda Pareto etkin olacağını ifade eder. Piyasanın Pareto etkin olmadığını gösteren altı önemli koşul (piyasa aksaklıkları) mevcut olduğunda, devlete faaliyetleri için gerekçe kümesi olmuş olur” (Stiglitz,1994;88)

“Pareto etkinliği, piyasada karşı karşıya gelen tüketici ve üreticinin birinin durumu kötüleştirmeden diğerinin durumunu iyileştirmenin mümkün olmadığı durumdaki kaynak dağılımına denilmektedir”(Stiglitz,1994;79). Talep edenin ve tedarikçinin marjinal faydaların karşı karşıya geldiği bu durumda, tahsiste ve üretimde etkinliği sağlayarak, hem kaynak verimliliğini, hem toplumsal refahı tabana yayarak etkin durumun sağlanmasında en önemli etken piyasanın rekabetçi koşullar altında olmasıdır.(Çetin,2007;4). Bu nedenle, diğer aksaklıklara nazaran tekel piyasalar etkinliğin sağlanmasında en büyük engel olarak gösterilir. Tekel piyasalarının büyük kısmında ölçek ekonomisinde kaynaklı bir doğal tekel durumu olduğundan bir müdahale olmaksızın bu durum kalıcı bir soruna dönüşmektedir.

Kaynak etkinliğini düşüren diğer piyasa aksaklığı kamu mallarıdır. Toplum üzerinde sahip olduğu hayati değer ve gereken yüksek maliyet nedeni ile devlet tarafından sağlanan hizmetlerde bürokratik engellerden ötürü güncelliğini kaybeden tedarik teknolojisi, atıl iş gücünün neden olduğu maliyet ve hizmet sağlamada, zamanla kullanıcı tatmininin azalması kaynak ve refah kaybına neden olmaktadır. Bu düzende yaşananlar sonucu meydana gelen zarar verici etkiler negatif dışsallıktır. Her ne kadar sebep sonuç ilişkili vurucu örnekler verilse de nihai negatif dışsallık toplumda olan refah erozyonudur.

Piyasa başarısızlıklarına karşı organize bir şekilde bir araya gelemeyen vatandaşlar etkin olmayan piyasada refah kaybına maruz kalmaktadır. Onları düşünmek, korumak ve kollamakla görevli olan devletin bu aksaklıklara el atması rasyonel bir tutumdur. Ekonomik Regülasyonlar sayesinde etkinliği sağlamaya yönelik atılacak adımlar, aksaklıkların zamanla çözümlenmesine veya kabul edilebilir seviyelere çekilebilmesini sağlayacaktır.(Tepe,Ardıyok,2004;11). Devletin, piyasada etkinliği sağlamak adına yapacağı düzenleyici müdahalelerle, belirlediği hedefler doğrultusunda topluma arzu ettiği refah düzeyini sağlamada ekonomik regülasyonlar yaygın bir yöntem haline gelmiştir.

Ekonomik regülasyonların ekonomist İzak Atiyas'a göre 2 ana hedefi vardır. Bunlar:

"1- Söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek. Buna kısaca fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği (allocative efficiency) denebilir.

2- Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğini sağlamak" (Atiyas, web)

Bu iki ana hedefin çatısı altında toplumsal nitelikli ve gelir dağılımına ilişkin gayeler vardır. Bunlar:

"1- Evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak.

2- Hizmeti üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı kârlarını sınırlamak. Bir başka ifade ile tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak" (Atiyas, web)

Bu hedeflere ulaşmak adına rekabet piyasası koşullarından faydalanarak devlet yeni yatırımcıları teşvik eder. Piyasa giriş koşullarını belirleyen düzenlemelerle, teknik standartlarla belirli bir güce, verimliliğe ve kapasiteye haiz yatırımcıları hedefler. Bu yatırımcılar piyasa girmeden önce onların açısından da baktığında dikkate aldığı bazı hedefler vardır . Bunlar;

- "1-Yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebilmelerini öngörmek.
- 2-Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak
- 3-Kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine -ve belki de adil olmayan bir biçimde- değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması (düzenleyici taahhüt mekanizmaları)" (Atiyas, web)

İktisadi regülasyonların bu hedefleri doğrultusunda, devletler özellikle 1980 yılında artan bir ivme ile toplum refahı için çıkardığı yasalarla kritik piyasaların kurallarını belirleme, denetleme ve cezalandırma metodunu kullanmaya gayret etmiş, bu kuralları denetleyecek ve düzenleyecek, onun adına şirkete cezasını verebilecek özel statülü kurumlar oluşturmaya başlamıştır. Bu metodun uygulanması adına gereken rekabet piyasası koşullarının sağlanması için sahip olduğu kamu mallarını, iktisadi teşebbüslerini özelleştirme yöntemini kullanmışlardır.

### **3.2. Regülasyonun Tarihsel Gelişimi, Denetleyici ve Düzenleyici Kuruluşların Meydana Gelişi**

Regülasyonun geçmişi devlet kadar eskilere dayanır. Roma imparatoru Zeno MS 483 yılında verdiği emirle bütün tekelleri, fiyat anlaşmalarını ve birleşmeleri yasaklamıştır. 1603 yılında, İngiliz mahkemesi yüksek fiyatlara ve düşük istihdama sebep olan oyun kartlarına ilişkin tekelleri yasaklayıcı bir emir vermiştir. Bir çok örnek tarih sayfalarından çıkarılabilir ancak günümüz iktisadi regülasyonun yöntemleri ve nasıl uygulanacağı 1800'lü yıllar da Amerika Birleşik Devletleri'nde başlamıştır (Sarısoy,2010;282)

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1861-1865 iç savaşı sonrası ülkenin ekonomik dönüşümü için çalışmalara başlanılmıştır. Toplum devletin tekellere karşı önlem almasına yabancı değildi. Amerika Birleşik Devletleri kurulmadan önce, 1641 yılında



Massachusetts Sömürge Yasama meclisi şöyle bir karar çıkarmıştı : "Sadece ülkeye fayda sağlayan yeni icatlar için ve de bunlar da kısa süreliğine olmak üzere, başka hiç bir şekilde tekele rıza gösterilmeyecek ve izin verilemeyecektir".(Sarısoy,2010;5). Zamanla yaşanan toplumsal ve ekonomik olgunlaşmalar sonucunda, 1877'de tahıl nakliyesi işine girişleri lisans zorunluluğu getiren, tahıl depolama hizmetini işletmelerine tavan fiyat sınırı getiren "Munn vs.

Illinois " kararı (Karakaş,2008,103) ve 1887'de tekel yapısında olan tren yolu endüstrisini düzenlemek adına "Eyaletler Arası Ticaret Kanunu" (Interstate Commerce Act) çıkmış, "Eyaletler Arası Ticaret Kurulu" (Interstate Commerce Commission) düzenleyici bir otorite olarak kurulmuştur. 1890 yılında ekonomik regülasyon yaklaşımının en çok referans gösterilen, ABD'nin ilk kapsamlı anti tekel yasası olan "Sherman Yasası" (Sherman Antitrust Act) çıkmıştır (Sarısoy,2010;282). Anti-Tekel düzenleme çalışmaları ile ilgili olarak piyasalarda yoğunlaşmanın önlenmesi üzerine odaklanılmıştır. Ancak, bazı sektörlerin yapısı gereği yoğunlaşmanın kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Bu nedenle, yoğunlaşmayı engellemek yerine, yoğunlaşmanın neden olduğu olumsuzlukların meydana gelemeden kontrol altına anti-tekel politikalarının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir(Ardıyok,2002;15). İlerleyen yıllarda piyasa düzenleyici kuruluşlarda artışlar olmuştur .1934 yılında iki önemli düzenleyici otorite hayata geçmiştir. Ulaşım ve haberleşme sektörünü düzenlemek adına "Federal İletişim Komisyonu" (Federal Communication Commission-FCC), yatırım araçlarını düzenlemek adına "Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu" (Securities and Exchange Commission-SEC) (Sarısoy,2010;282).

Amerikan ekonomisinde yapılan bu reformlar hiç şüphesiz yaşanan olaylar neticesinde alınan kararlardı. Ancak ekonomik yaşam her yerde aynı değildi. Avrupa'da baş gösteren ve birçok ülke derin etkiler bırakan 1873-1896 Uzun Bunalımı kapitalist sistemin ilk büyük krizi olarak meydana gelmişti. Etkileri ABD'de hissedildi ancak Avrupa ekonomisi daha doymuş olduğunda etkilerini düzeltmek daha zor oldu. Birçok banka ve şirket battı, binlerce insan işsiz kaldı. Ardından yaşanan "1929 Büyük Buhran", piyasa ekonomisine büyük bir karşı tutumun meydana gelmesine, meydana gelen piyasa aksaklıklarına çözümün regülasyondan çok kamulaştırma ile sağlanabileceği yayıldı (Müftüoğlu ve Karabudak,2002;5). İngiliz Ekonomist John Maynard Keynes'in

"Müdahaleci Devlet" düşüncelerinin büyük yankı uyandırdığı süreç, Dünya'da devletlerin piyasada hizmet sağlayıcı rolünü artırdı.

Ancak Amerika'da bu süreç ölmedi aksine olgunlaştı. Amerika'da 1909-1916,1933-1940, 1973-1980 regülasyona yönelik yasama faaliyetlerinin yoğunlaştığı ve federal düzenleyici kurumların bir çok önemli sektörü kapsadığı dikkat çekmektedir. Özellikle 1973-1980 döneminde çıkan yasalar ilgili sektörleri kısmen yada tamamen serbestleştirmeye odaklı olduğu görülmektedir. Burada dikkate değer bir husus vardır. 1933-1940 faaliyetleri ekonomik buhranı, 1940-1980 faaliyetleri ise dünya petrol krizi sonrasında yaşanan durgunluklar neticesinde piyasayı düzenleyici bir adımlar silsilesi olarak görülebilir (Ardıyok,2002;16).

1970'lerin yılların sonlarına kadar Dünya'da uygulanan Keynezyen iktisat politikaları devletlerin ekonomideki ağırlığını ve işlevlerini pek çok ülkede fazlasıyla genişletmiştir. Bu büyümede yeni sorunların yıkıcı etkilerini su yüzüne çıkarmıştır. Kronik bütçe açıkları, enflasyon, yüksek vergi yükü, siyasi çıkarlara dayanan rasyonel olmayan kararlar nedeni ile devlet başarısızlıklarına karşı yeniden devlet-ekonomi arasındaki ilişkiyi yapılandırma düşünceleri yaygınlık kazanmıştır (Sarısoy,2010;283). Bu düşünceler neoliberal ekonomik akım ile 1980'den sonra yaygınlaşarak günümüz yaygın ekonomik sistemini oluşturmuştur. Neoliberalizm, devletin mal ve hizmet faaliyetlerinden ayrılmasını ve piyasayı özel teşebbüslerin yönetmesi gerektiğini savunmaktadır. Rekabeti piyasada yönetici unsur olması gerektiğini, dengelenmiş bütçe ve istikrarlı yapısıyla güven ortamını sağlayan devletin sadece bir kriz anında acil müdahaleler yapmasını ,bunun haricinde piyasadan çıkmasını savunur. Bu ekonomik akım ile özelleştirme, serbestleştirme ve küreselleşme düşünceleri Dünya'yı kasıp kavurmuştur.

1980'ler de iki siyasi aktör bu ekonomik akımı öyle etkin kullanmışlardır ki, ülkelerinin ve Dünya'nın ekonomik sisteminin kabuk değiştirmesine neden olmuştur. 1981-1989 yılları arasında görev yapan Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Ronald Regan, 1979-1990 yılları arasında görev yapan "Demir Leydi" lakaplı Margaret Thatcher özelleştirme politikaları ile devlete başarısız ve yük olarak atfedilen iktisadi kurumlarını ve mallarını mümkün olduğunca elinden çıkarmıştır.

Başkan Reagan'ın kurduğu Federal Mülkiyeti İnceleme Teşkilatı (Federal Property Review Board) ile federal düzeyde özelleştirme 1982 Şubat'ında başlamıştır. Bu adımla hükümet kamu hizmetlerinin önemli bölümünü özelleştirmiştir. Özellikle hapisane hizmetleri, cankurtaran hizmetleri, belediye hizmetleri, itfaiye işleri, çöp toplama hizmetlerinin yürütülmesi büyük oranda özel kesimlere verilmiştir. Yerel yönetim hizmetlerinde olan bu büyük çaplı özelleştirme neticesinde çalışan devlet memuru sayısı önemli ölçüde azalmıştır. Merkezi yönetimde de benzeri uygulamalara başvurulmuştur. Yapısal olarak özel teşebbüsün ağırlıklı olduğu ABD ekonomisinde, büyük bir güce ve öneme sahip telekomünikasyon ve haberleşme hizmetlerinde öncü bir uygulama ile özelleştirmeye geçilmiş, rekabetçi piyasa yapısını daha güçlendirmek adına yerel şebeke işlemcilerinin tamamını bu kapsama dahil etmiştir. Bu adımların yanında demiryolları, otobüs taşımacılığı, yük taşımacılığı ve havayolları hizmetleri yasal düzenleme ve müdahaleler dışında tutulmuş, yapılan değişiklikler ile bu sektörlerde yasal ve kurumsal serbestleşme süreci tamamlanmıştır. Bu süreç akabinde gerçekleştirilen uygulamalarını oldukça yararlar verdiği ve rekabetin verimliliği artırdığı gözlenmiştir (Karagöz,2009;1)

Margaret Thatcher 2. kez iktidara gelince seçim öncesi vaat ettiklerinden fazlasını gerçekleştirdi. Kamu kesiminin elindeki devasa şirketlerin büyük bir kısmı halka arz ya da blok satış yöntemi ile özel sektöre devretmiştir. British Petroleum (petrol), British Gas(gaz), British Telecom (haberleşme), British Steel (çelik), Britoil (petrol) halka arz yöntemi ile Amersham International (kimya), Rolls Royce ve Jaguar, Warship Yards (savaş gemi inşaatı), Short Brothers (uçak sanayi), British Aerospace (havacılık) gibi kuruluşlar ise blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir (web/privatization-ozellestirme.blogspot.com).

Thatcher 'in iktidara kaldığı süre zarfında kamu iktisadi teşebbüslerinin yarısından fazlası özelleştirilmiş, 1250 000 yerel yönetim konutu satılmış, 650 işçi sektör değiştirmiş ve özelleştirilmiş şirketlerin hisseleri 9 milyon insan tarafından alınmıştır. Gerçekleştirilen özelleştirmeleri neticesinde 75 milyar dolar gelir devlet hazine kazandırılmıştır (Karagöz,2009;10).Özelleştirme sonrası teknelci yaklaşımları önlemek ve serbest rekabet koşullarını işlev kazandırmak amacıyla, çok sayıda regülatör kurum oluşturulmuştur. Uygulanan regülasyon sisteminde, oluşturulan idare politik müdahalelerden bağımsız, devlet bakanlığı ile ilgilendirilmiş ve kurum başkanı bakan tarafından atanmıştır. Regülatör kurumların başlıcaları aşağıdaki çizelge 4'de gösterilmiştir.

### Çizelge 3.1. İngiltere Regülatör Kuruluşları

(<http://privatizationozellestirme.blogspot.com/2015/05/ingilterede-ozellestirme-uygulamalar.html>)

<b>Ekonomik Regülatörleri</b>	<b>Kuruluş yılı</b>	<b>Faaliyet alanı</b>
Civil Aviation Authority	1971	Havaalanları
Office of Telecommunication	1984	Telekomünikasyon
Office of Gas Supply	1986	Gaz
Office of Water Services	1989	Su
Office of Electricity	1990	Elektrik
<b>Kalite Regülatörleri</b>		
National Rivers Authority	1989	Su
HM Inspectorate of Pollution	1987	Tüm sektörler
Independent Television Commission	1991	Kablo ve uydu TV
Radio Authority	1991	Radyo
Broadcasting Standards Council	1990	Radyo ve TV yayıncılığı
<b>Rekabet Regülatörleri</b>		
Office of Fair Trading	1951	Tüm sektörler
Monopolies and Mergers Commission	1948	Tüm sektörler

Regan'ın ve Thatcher'ın uygulamaları bir içinde buldukları etkin olmayan piyasa koşullarından kurtulmak için örnek olmuştur. Arjantin, Şili ,Meksika, Türkiye ve daha birçok ülke özelleştirme uygulamalarına başvurmuştur. Özelleştirme uygulamalarının tarihi gelişimi bilmek, bu gelişim sonucu gerekliliği aşikar hale gelen regülasyon yaklaşımını ve neticesinde oluşan denetleyici ve düzenleyici kuruluşların çıkış noktasını almak için elzemdir.

### 3.3. Denetleyici ve Düzenleyici Kuruluşlar: Yapısal ve İşlevsel Özellikleri, Etkinliği

Ülke ekonomisinde hayati öneme sahip sektörler (Bankacılık, finans, telekomünikasyon, enerji, iletişim vs.)toplum üzerinde büyük bağlayıcı bir etkiye sahiptir. Tek veya az sayıda güçlü oyuncu/lar tarafından gerçekleştirilen bu mal veya hizmetlerin, firmaların kendi kazancını düşünen tutum ve davranışları, devlet kuruluşları tarafından sağlanan ancak gerekli teknik kapasite ve verime sahip olmayan yönetim sıkıntısı topluma refah kaybı yaşattığından söz etmiştik. Ani yaşanan büyük bir ekonomik krizde sağlam olmayan bu yapının altında kalabilecek ülke ekonomisi ve halk olacaktır. Buna1973 petrol krizinde özellikle Avrupa'da gelişmiş ülkelerde dahi devletlerin yaşanan sıkıntıya çok geç müdahale etmeleri örnek gösterilebilir (Iliman,Tekeli;20016;26).

Bu nedenle 1980'den günümüze, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kritik öneme sahip piyasaların etkinliği için hem giriş kurallarını, sürdürülebilirlik araştırmalarını (teknik ve mali), piyasa aktörlerinin takibini ve gereken durumlarda cezai müeyyideleri yasama organına bağlı olmadan uygulayabilecek yasal denetleyici düzenleyici kuruluşların var oluşu, neoliberal ekonomik düzenle piyasada yerini özelleştirmelerle boşaltan devletin hamili olarak denetleyici ve düzenleyici kurumlara devretmesi sağlam bir gerekçedir. Burada en kritik olan husus, bu otoritelerin kararları ve uygulamaları esnasında siyasi otoritenin etkisinden bağımsız, gerekli kurgu, takip ve müdahaleyi yapabilecek teknik bilgiye sahip konusunda yetkin çalışanlara sahip olmasıdır.

Literatürde de denetleyici ve düzenleyici kurumlar bağımsız idari otoriteler olarak da geçmektedir. “Bağımsız” sıfatı bu kurum ve kuruluşların temel yapısal özelliğidir. Devlet çıkardığı yasa ile oluşturduğu idari otoriteye ayrı bir tüzel kişilik sağlayarak hukuki varlığını oluşturur ancak burada temel bağımsızlık unsuru, siyasi otoriteden ve piyasa oyuncularından bağımsız karar organı “Kurul”dur. Ayrıca farklılaşmış denetim mekanizmasına tabi olmaları, sahip olduğu özerk bütçe ve ayrıcalıklı personel rejimi ayırt edici yapısal özelliklerindedir.(Tan,2002;15-25).

Bağımsız idari otoritelerin, denetleyici ve düzenleyici kurumların, aldığı kararlar ve faaliyetlerin yargısal denetim yolu açık olsa da, hiyerarşi veya vesayet türü idari denetim altında olmadıkları kabul edilmektedir. Ancak kuruluş yasalarında faaliyetleri gereği “ilgili” veya “ilişki” bakanlıklara bağ devlet tarafından koparılmamıştır.(Tan,2002;17).

Bu otoritelerin klasik devlet kurumları karşısında özgünlükleri kurumsal yapılarındaki farklılıklarının yanında sahip oldukları işlevsel özelliklerinin de önemi vardır. Sahip oldukları düzenleme yetkileri, gözetim ve denetim yetkileri, danışmanlık işlevleri, yaptırım uygulama yetkileri, uyuşmazlık çözme işlevleri devlet düzeninin üç temel erkini (yasama, yürütme ve yargı) bir arada barındırarak bu otoritelerin “karma” nitelikte oldukları ileri sürülmektedir (Tan,2002;26-32). Özellikle yaptırım uygulama yetkileri ile piyasa oyuncularına gerekirse idari ve parasal yaptırımlar uygulayarak, hatta gereken durumlarda faaliyetlerini geçici veya sürekli olarak durdurmak, piyasa düzeni için gerekli şartlar yerine getirilmediğinde ilgili oyuncuların yönetimine müdahalede bulunmak bu otoritelerin en caydırıcı işlevsel özelliğidir (Tan,2002;29). Bilkent üniversitesinde, ekonomi hukuku tezsiz yüksek lisans programında eğitim görürken, Ekonomik kamu

hukuku dersinde Prof. Dr. Turgut Tan'ın bu kurumlar için şu söylemini hatırlamaktayım: "Ekonomik kolluk kuvvetleri".

Piyasa aksaklıklarını gidermek amacıyla kurulan bu otoritelerin teoride faydalı işlevleri vurgulanmış olsa da muhtemel risklerde bulunmaktadır. Kurulan bu düzenin etkinliğinin sağlanması için dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. Bu otoritelerin performansını etkileyebilecek hususlar aşağıda sıralanmıştır.(Sarısoy,2010;289-290)

- 1- Düzenleyici kurumların ceza gelirleri yeniden dağılım amacı ile kullanılmaması gerekmektedir. Düzenleme politikalarının gelir dağılımı üzerinde etkileri bulunmaktadır. Bu düzenleme politikalarının amacı gelir dağılımına doğrudan etki etmek değil, kısıtlar koyarak dolaylı yoldan etki etmektir.
- 2- Bağımsız idari otoriteler devletin ikamesi olarak ele alınmamalıdır. Bu kurumlar reformların amacı değil parçasıdır.
- 3- Bağımsız idari otoritelerin sayılarının artmasıyla kendi işlevlerini azaltması ve piyasalara rekabetin getirilmesine direnç oluşturması söz konusu olabilir.
- 4- Bağımsız idari otoritelerin sektörlerinde muhafazakar davranmaları tüketicilere potansiyel refah kaybı olarak yansiyabilir.
- 5- Rekabet politikalarının uygulanması adına oluşturulan çoklu yapı çok başlılığın getirdiği ses ile iktisadi büyümeye engel olabilir
- 6- Bağımsızlık bu otoritelere hesap verilebilirlik ve yönetim problemlerine neden olabilir.

Oluşturulan yeni ekonomik düzenin etkinliğini sağlamak için öncelikle bu düzenin yeni idari oyuncularının etkinliği sağlamak önceliklidir.1980'den günümüze yaşanan gelişmelerden ülkemizde kendi ekonomik reformlarını gerçekleştirmek adına faydalanmıştır. 24 Ocak kararları ile Türkiye Cumhuriyetinin iktisadi politikalara yeni bir çerçeve çizilmiş, rekabetin, küresel aktörlerin oyuna dahil olmasının ve ilerleyen yıllarda sıklıkla başvurulacak kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirmesinin temelini atmıştır. 38 yıllık süre boyunca büyük krizler atlatarak bugün ki haline gelen Türkiye ekonomisi özellikle bankacılık sektöründe bulunduğu konum ile örnek gösterilmektedir. Bu anlamda kurulan bağımsız idari otorite konumunda olan ve bankacılık piyasasını regüle eden "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu" kritik bir öneme sahiptir. Ülkemizde faaliyet gösteren bağımsız idari otorite forumda on tane düzenleyici ve denetleyici

kuruluş varlığı sağlayan kanunlar ile aşağıdaki çizelge5 de gösterilmektedir. Ancak 24 aralık 2017 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 696 sayılı olağanüstü hal KHK'sı ile Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kapatılarak görev ve sorumlulukları Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına aktarılmıştır.

Çizelge 3.2. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bağımsız idari otoriteler

(Iliman,Tekeli;2016;31-34).

	<b>Bağımsız İdari Otorite</b>	<b>Kuruluş Tarihi</b>	<b>Dayandığı Kanun</b>
1	Sermaye Piyasası Kurulu	1982	6362 Sayılı "Sermaye Piyasası Kanunu"
2	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	1994	6112 Sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun"
3	Rekabet Kurumu	1994	4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"
4	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	2000	5411 sayılı "Bankacılık Kanunu"
5	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	2000	4502 sayılı "Telekomünikasyon Kurumu" ve 5809 sayılı "Elektronik Haberleşme Kanunu"
6	Şeker Kurumu	2001	4634 sayılı "Şeker Kanunu"
7	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	2001	6446 sayılı "Elektrik Piyasası Kanunu"
8	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu	2002	4733 sayılı "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"
9	Kamu İhale Kurumu	2002	4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu"
10	Kamu Gözetim Kurumu	2011	660 Sayılı "Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında en büyük etken yaşanan ekonomik krizler ve yeni iktisadi oluşmalara giriş koşullarını sağlamak adına konjonktürel süreçlerin bir getirisi olduğu görülmektedir. Örneğin Gümrük Birliği süreci ile Rekabet kurumunun, Avrupa Birliğine adalık süreci ve IMF baskıları ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun temelleri atılmıştır. (Sobacı,2006;163). Bu ekonomik entegrasyon süreçlerinin ilgili piyasa etkinliği için

savunduğu özelleştirme ve hizmet standartları gerekliliklerini bu otoriteler yolu ile sağlanması günümüz koşullarının sağlanmasına temel oluşturmuştur.

Çalışmanın odak noktası olan su ve kanalizasyon alt yapı hizmetlerinin doğal tekel niteliğinden ve iktisadi özelliklerinden önceki bölümlerde değinildiği üzere, bu hizmetin kamu tarafından sağlanmasının da neticesi olarak teknik, idari ve mali aksaklıklar söz konusu olmaktadır. Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelere bu hizmetin etkinliğini artırmak adına bölgesel özelleştirme adımlarını tavsiye eden, sağlayacağı finansman yolları ile uluslararası katılımlı ortaklıklarla piyasayı serbestleşmeye yönlendiren girişimler bulunulmuştur. Bu uluslararası kuruluşlar küreselleşme ve entegrasyon sürecinde diğer tekel ve oligopol piyasalarda yaptıkları müdahaleleri su ve kanalizasyon piyasasında da yapmaya çalışmaktadır. Ancak bu süreç ülkemizde ne tam anlamıyla tamamlanabilmiş ne de su ve kanalizasyon piyasasını denetleyecek ve düzenleyecek bir otorite kurulabilmiştir.



## **4. SU VE KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZEL SEKTÖR KATILIMINI SAVUNAN ULUSLARARASI KURULUŞLAR**

Suyun dağıtım ve kanalizasyon alt yapı hizmetleri ile kullanıcılara ulaştırılarak ekonomik mal olarak değerlendirmesini savunan taraflar suyun fiyatlandırılması nedeniyle ekonomiklik, verimlilik ,artacak tasarruf miktarı, su kaynaklarının korunması ve sürdürülebilirliğe katkısından dolayı kamu hizmeti kapsamında yer almasına karşı çıkmaktadır. Bu yaklaşım suyun temel ihtiyaç olmasını baz alan ve kar amacı değil, kamu yararını düşünen “Arz odaklı” yaklaşımın tersi olan “Talep odaklı” yaklaşımdır. 1980’ler sonrası yaşanan iktisadi ve siyasi değişimler neticesinde, kamunun su yönetiminde etkinliğini kırmaya yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. Su hizmetleri piyasasının özel sermayeye açılması yönünde önemli uluslar arası aktörler örgütlü bir çalışma göstermişlerdir (Acar,2010;71-72).

Su kanalizasyon altyapı hizmetlerinde özelleştirmeyi ve sonucu devletin piyasadan sağlayıcı olarak çıkmasını değiştirmeye çalışarak sektörde eksen kaymasında etkili olan başlıca kuruluşlar; Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü, Küresel Su Şirketleri, Dünya Su Konseyi ve Su Forumlarıdır (Acar,2010;74)

### **4.1. Birleşmiş Milletler**

Birleşmiş Milletler (BM) 1945 yılında kurulmuş, şuan da bünyesinde dahil olan 193 üye ülke ile dünyanın en büyük ve ülkeler üstü çatı bir kuruluştur. Resmi dokümanında kendini şu şekilde tanımlamıştır: “Birleşmiş Milletler’in dört ana amacı vardır. Bunlar: Uluslararası barış ve güvenliği korumak; Milletlerarasında dostça ilişkiler geliştirmek; Uluslararası ekonomik, sosyal, kültürel, insani sorunların çözümünde işbirliği yapmak ve temel insan hak ve özgürlüklerine gerekli saygının gösterilmesini teşvik etmektir.”(BM,2008;6).

Ekonomik boyutlarını ele alacak olursak, BM’nin düzenlediği konferanslarda, hazırladığı raporlarda alınan kararlar yakın ilişkide olduğu diğer uluslar arası kuruluşlara (Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD vb. ) güçlü bir referans niteliği taşımaktadır. Ekonomik dengelerin evrilmesini istediği hususlarda amaçlarını uzun vadeli

planlarla çok yönlü ve etki bir biçimde koymaktadır. 1972’de toplanan Stockholm Çevre Konferansı deklarasyonu doğanın temel bileşenleri olan su, hava, toprak ve diğer ekosistem bileşenlerinin gelecek nesiller adına etkin planlanmasının ve yönetilmesinin önemine dikkat çekiştir. 1992 Dublin’ toplanan “Su ve Çevre” ve aynı yıl Rio’da düzenlenen “Çevre ve Kalkınma” konulu BM konferansları, suya ilişkin ekonomik algıları değiştirmeye yönelik adımlar atmıştır. Rio konferansı bu hususta büyük önem taşımaktadır çünkü çevresel sürdürülebilirlik konusu altında devlet tarafından sağlanan su yönetiminin kaynakların israfına neden olduğunu, suyun ekonomik bir değer olduğunu, politik unsurların bu kaynağı verimli yönetemediğinden, etkinliği sağlayacak biçimde değiştirilmesi gerekliliği ileri sürülmüştür (Acar;2010,75). Dublin Konferansında ise Dublin prensipleri olarak bilinen “Su ve Kalkınma Bildirgesi” oluşturulmuş üç temel prensip ile yayınlanmıştır Bunlar;

“1- Ekolojik prensip: Su kıt ve saldırıya açık bir kaynak olarak bütüncül bir yaklaşımla yönetilmelidir. Bu nedenle havza temelli yönetim temel alınmalı, arazi ve su yönetimi ayrılmamalıdır.

2- Kurumsal prensip: Devlet, özel sektör, sivil toplumun ve özellikle kadınların yer aldığı katılımcı ve hizmetlerin görüleceği en aşağı yönetim mekanizmasına önem verilmelidir. Devlet, her pozisyonda oynayan bir oyuncu değil, oyunun kurallarını koyan olmalıdır. Su mümkün olan en halka yakın birim tarafından verilmelidir.

3- Aracı prensip: Su kıt bir kaynaktır. Bu nedenle dağıtımın geliştirilmesi ve kalitesinin artırılması için teşviklerin ve ekonomik ilkelerin kullanılması gereklidir.”(Acar;2010,78)

Bu ilkelere Dünya Bankası raporlarında sıklıkla atıflar yapılmakta ve geçerli oldukları vurgulanmaktadır. 1993 yılında Dünya Bankası yayımladığı “Su Kaynakları Yönetimi” belgesi ile bu ilkeleri tamamen benimseyerek uygulamaya yönelik ayrıntılara yer vermiştir (Acar;2010,79). Aşağıdaki çizelge yukarıda anlatılanları görselleştirecektir.

Çizelge 4.1. Uluslar arası Örgütlerin Yıllara Göre Suya Ekonomik Bakışı (Mert,2008;366)

<b>Antlaşmalar ve yıl</b>	<b>Su politikaları</b>
Stockholm Deklarasyonu (1972)	Suyun doğal kaynak olması ve korunması gerekliliği (su kamu malı)
Dublin Beyanı (1992)	Suyun ekonomik değeri vardır, ekonomik mal olarak ele alınmalıdır.
Rio Deklarasyonu ve Gündem 21 (1992)	Suyun ekonomik değeri vardır, ekonomik mal olarak ele alınmalıdır.
Dünya Bankası Yaklaşımı	Suyun özelleştirilmesi ve kamunun su yönetiminden uzaklaştırılması

#### 4.2. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu

Bretton Woods'un ikiz mali kuruluş olan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) sağladıkları kredilerin etkin gördükleri anlayış ve kurallar çerçevesinde kullanılmasını şart koşarak devletleri istenilen reformları yapmaya teşvik etmektedir.

Dünya Bankası 1971 de çıkardığı "Su Arzı Raporu" ile suyun sosyal hizmet alanından piyasa malı şeklinde ele alınması tutumunun temelini atmıştır. Dünya Bankası suyun bir çok ülkede devlet destekli bir şekilde piyasada hak ettiği değer altında sağlanmasıyla suyun israf edildiğini vurgulamıştır.1993 yılında yayınladığı "Su Kaynakları Yönetimi" belgesi küresel anlamda Dünya Bankasının su endüstrisine yaklaşımının temelini oluşturmuştur. Suda sübvansiyon ilkesine sert bir şekilde karşı çıkan, "kullanan öder" ilkesine dayanarak piyasa fiyatlandırmasını savunan, su yönetiminde yerelleştirme ve özelleştirme politikalarını uygulamayı etkin gören bu belgede, suyu ticari bir meta olarak tanımlamaktadır (Güzelsarı,Tuluay,2011;67). Bu değişim neticesin Dünya Bankası su yönetiminin ve hizmetlerinin temel sorunlarını bütüncül olmayan parçalı kamu yatırımlarına, fiyatlandırma politikalarının iktisadi ve finansal sorumlulukları dikkate almadan yapılmasına, su kalitesi ve çevre faktörlerini ihmal eden kamu yatırım ve düzenlemelerine, sektörler arasındaki farklı bağımlılık şartlarına dikkat etmeden yapılan kamu idaresinde bulmaktadır (Güzelsarı,Tuluay,2011;67 ).

Bu düşünce çerçevesi içerisinde Dünya Bankası ve IMF su kanalizasyon altyapı hizmetlerinin ticarileşmesini gerekli çözüm olarak ortaya atmış ve sağlayacağı kredilerde sistemdeki yapısal değişikliği önkoşul olarak getirmiştir. Bu kredi anlaşmaları 1990'lı yıllarda tüm dünyada etkisini hissettiren özelleştirme ve küreselleşme uygulamalarının su

gibi hayati ve ülkesel bir kaynağında değişime dahil edilebildiğini gösterir. “Dünya Bankası’na göre kurumsal zayıflıklar, piyasa başarısızlıkları, tahrif edilmiş politikalar ve yanlış yönlendirilmiş yatırımlar sonunda, dünya genelinde hükümetler su kaynaklarının yanlış dağıtılmasına, ziyan edilmesine ve çevreye zarar verilmesine neden olmuşlardır” (Acar,2010;81)

Özetlenecek olursa, Dünya Bankasına göre su yönetimin etkin hale getirilmesi için, kurumsal ve yapısal reformlar, özelleştirme, talep odaklı yönetim, piyasa teşvikleri, sübvansiyonların kaldırılması, arttırılmış su tarifeleri, su piyasasının kurulması gibi suyun kamusal mal niteliğinden kurtarılıp ekonomik mal statüsüne taşıyacak, ticarileşmesine zemin sağlayacak adımlar atılmalıdır. Ancak bu durumu hiç de masum ve etkin görmeyenlerde vardır. “Su savaşları: Özelleştirme, Kirlilik ve Kar” kitabının yazarı Vandana Shiva Dünya Bankasını su kıtlığının yaratılmasına neden olan temel aktörlerden biri ve yaşanan bu kıtlığın çok uluslu devasa şirketler için bir fırsat haline getirilmesinde zemin sağlayan bir kuruluş olarak görmektedir (Aktaran:Acar,2010;81).Küresel piyasa mekanizmalarının perde arkasında farklı ve kirli işlediğine dair binlerce görsel ve yazılı çalışma vardır ve Shiva’nın düşüncesini destekler niteliktedir. (Örnek: John Perkins: Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafı Serisi)

Dünya Bankası faaliyet raporlarına bakıldığında insanlık refahı için yapılan çalışmalar ve yatırımlar anlatılmış, ilgili veriler dünya vatandaşları ile paylaşılmıştır. Su, kanalizasyon, atık su ve taşkın yönetimi başlığı altında sağladığı kredileri kendi bünyesi altında bulunan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Kalkınma Birliği yolu ile uygulayıp denetleyerek birçok projenin finansmanını sağlamıştır. Faaliyet raporlarında incelendiği üzere kamu-özel işbirliğine sıklıkla vurgu yapan banka, çizelge7 de görüldüğü üzere 1992 den bugüne çoğunlukla artan miktarla sektöre ciddi anlamda kredi sağlamış ve evrimleşmesinde büyük rol oynamıştır

Çizelge 4.2. Dünya Bankasının Su, Kanalizasyon, Atık ve Taşkın Yönetimi için Kullandığı Kredi Miktarı (Milyon \$) (2000,2005,2010,2005,2010,2015,2017 Dünya Bankası Faaliyet Raporları)

1992-97	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
896,6	552,9	1052,7	1512,7	1271,7	546	1378,3	1591,6	2180,2	1721

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3059,4	2359,9	4364,9	4102,8	4617	3605	2140	4572	4847	5463

2017
4102

### 4.3. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)

OECD, Birleşmiş Milletler konferanslarında ortaya konulan su politikalarının yanında yer alarak kendi organizasyonuna suyun etkin kullanılması için talep odaklı yönetimi ve ekonomik mal olarak değerlendirilmesini istemektedir. Bu nedenle suyun gerçek maliyeti ile satılmasını öneriyor. Yayımladığı raporlarda mevcut yönetim biçimi devam ederse altyapı hizmetlerinden kaynaklı çevre sorunları, rekabet eşitsizlikleri ve ekonomik darboğazların meydana gelebileceğine vurgu yapmaktadır. Bu nedenle, OECD kamu- özel işbirliklerini altyapı yönetim sorununa çözüm olarak gördüğünü öneri olarak ifade etmektedir (Acar,2010;84)

### 4.4. Avrupa Birliği

1992'de imzalanan Masstricht Anlaşması ile "Avrupa Ekonomik Topluluğu" Avrupa Birliğine dönüşerek öncesinde dayandığı ekonomik iş birliğini hukuki ve siyasi boyutlara taşımayı amaçlamıştır. Ekonomik, siyasi, hukuki ve idari konularda uyum içerisinde olup bütünlük oluşturarak küresel platformda etkin bir cephe oluşturan bu oluşum, aldığı kararların standartlarını sağlamayı aday ülkelere de şart olarak sunmaktadır. Ancak, siyasi, idari ve hukuki standartlar her ne kadar gündemi oluştursa da ekonomik bütünlük ve işbirliği perde arkasında yakalanmak istenen asıl unsurdur. Avrupa Birliğini aldığı kararlar ile bu bütünlüğü sağlayacak direktifler yıllar içinde farklı sektörleri de içine almıştır.

Su yönetimi adına yıllar içerisinde farklı kararlar alınmıştır, ancak 2000 yılında yürürlüğe giren "Su Çevre Direktifi", Avrupa suyun yönetimine kalite ve etkinlik bakımından kapsamlı bir politika ortaya koymuştur (Acar,2010;85)."Uyumlaştırma" yaklaşımı adı altında dayatılan bu direktifin en etkin detayı 12. madde olan zorunlu kılınan "Entegre Havza Yönetimi"dir. Bu yönetimin amacı insan faaliyetlerinin neden olduğu etkileri ve suyun kullanımını ekonomik analizlerle değerlendirerek Su Çevre Direktifinin öngördüğü hedefleri yerine getirmektir. Üye ülkelerden 2009'a kadar her bir nehir havzası için Entegre Havza Yönetimi Planı ve 2015'e kadar Birlik için Entegre (Bütünleşik) Havza Yönetimi Planı hazırlanması hedeflenmiştir(Acar,2010;86)."Anılan direktifle belirlenen su kaynaklarının geliştirilmesi, mevcut kaynakların etkin kullanılması, talep yönetimi, çevresel etkilerin giderilmesi şeklinde olumlanan su politikalarının arkasındaki niyeti ortaya çıkarmaktadır. Böylece bütünleşik havza yönetimi ile kaynakların kontrolü, kamunun temsilcisi olan devletin elinden alınarak, AB'nin eşgüdümünde sermayeye devredilmektedir" (Güzelsarı,Tuluay,2011;68).

Su Çevre Direktifi'nin etkilerini arttırmak amacıyla "Avrupa Birliği Su Girişimi" (European Union Water Initiative) ve özelleştirme politikaları ile altyapı sektörlerinde yeniden yapılanmayı teşvik eden "Avrupa Birliği Komşuluk Politikası" (European Union Neighborhood Policy) bu anlamda atılan etkili adımlardandır. (Acar,2010;87). Direktifin içerisinde bulunan maddelerle hedeflenen tarihi gelişim sürecini aşağıdaki çizelgede göstermektedir (Akkaya,Efeoğlu,Yeşil,2006;199).

Çizelge 4.3. Su Çevre Direktifi Hedeflenen Tarihi Gelişim Süreci  
(Akkaya,Efeoğlu,Yeşil,2006;199)

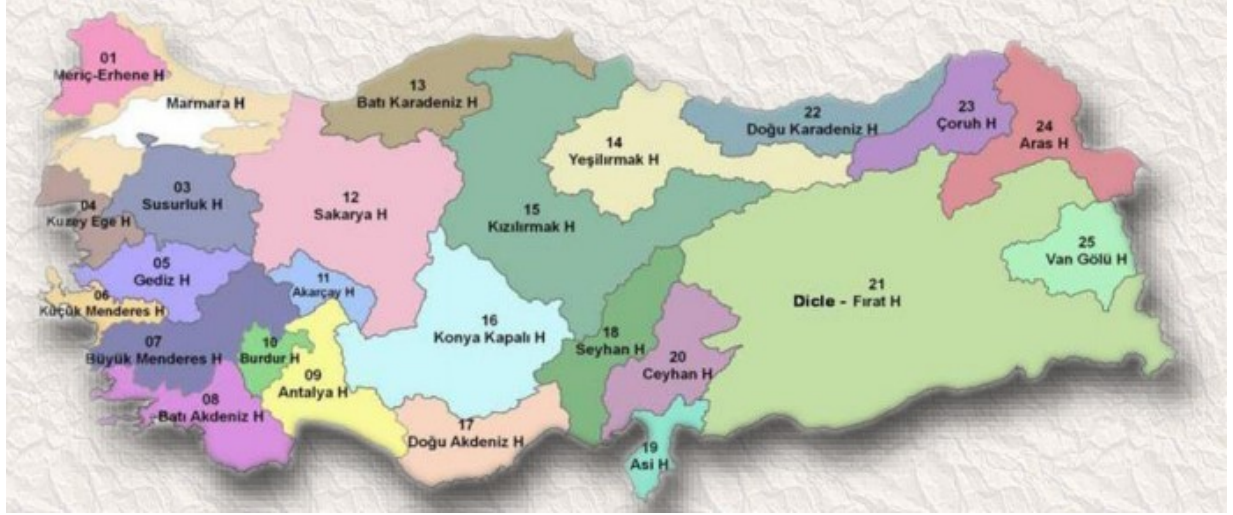
Yıl	Eylem	Referans
2000	Direktifin yürürlüğe girmesi	Madde 25
2003	Ulusal mevzuat uyumunun sağlanması	Madde 23
	Nehir Havza Bölgeleri ve otoritelerin belirlenmesi	Madde 3
2004	Nehir havzalarının karakteristiklerinin belirlenmesi: baskılar, etkiler ve ekonomik analiz.	Madde 5
2006	İzleme ağının kurulması Kamuoyu konsültasyonunun başlaması	Madde 8 ve 14
2008	Nehir Havzası Yönetim Planı'nın taslağının sunulması	Madde 13
2009	Önlemler programı dahil havza yönetim planının sonuçlandırılması	Madde 13 ve 11
2010	Fiyatlandırma politikasının oluşturulması	Madde 9
2012	Uygulama programlarının hazırlanması	Madde 11
2015	Çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesi	Madde 4
2021	İlk yönetim dönemi sonu	Madde 4 ve 13
2027	İkinci yönetim dönemi sonu, hedeflerin gerçekleştirilmesi için son tarih	Madde 4 ve 13

Avrupa Birliği'nin Su Çevre Direktifi'nin ile yarattığı etkiden haliyle Türkiye'yi de etkilemiş, aday konumunda olmanın gerekliliklerini yerine getirerek "Su Havzalarının Korunması ve Yönetim Planlarının Hazırlanması Hakkında Yönetmelik" 17 Ekim 2012 tarihli ve 28444 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.Hukuki zemini sağlayan bu çalışma Orman ve Su İşleri Bakanlığı Su Yönetimi Genel Müdürlüğü idaresinde gerçekleştirilmiş olup, 25 havzada 26 Havza Yönetim Heyeti teşkil eden "Havza Yönetim Heyetlerinin Teşekkülü, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ" 18 Haziran 2013 tarihli ve 28681 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. "Yönetmelik'in yürürlüğe girmesi ile, AB Çevre Faslı kapanış kriterlerinden Su Çerçeve Direktifinin uyumlaştırılmasına yönelik hüküm yerine getirilmiştir" (Sahtiyancı,2014;9-12).

Buradaki nihai odak noktası, coğrafi ve doğal şartlara, kullanıcı kapasitelerine göre belirlenen havzalar için etkin yönetim planının oluşturulması olarak gözükmektedir. Ancak etkinliği sağlanması adına kaynak çıkarılması, korunması, suyun tedarigi ve altyapı hizmetlerinin özelleştirilmiş kurumlarca sağlanması tavsiyesinin Avrupa Birliği tarafından verilmesi ilerleyen yıllarda kuvvetle muhtemeldir. Bu ihtimali, Türkiye su havzaları haritası ile Türkiye enerji dağıtım şirketleri haritasını karşılaştırarak güçlendirebiliriz.

Elektrik dağıtım piyasasının bugün ki yapısı, Avrupa Birliği 1996 Elektrik ve 1998 Doğal Gaz Direktiflerine dayanmaktadır.

Resim 4.1. Türkiye Su Havzaları Haritası



Kaynak:<http://cevesagligi.thsk.saglik.gov.tr/dosya/Su/SuUygunsuzluguYonetimi3-5Kasim2014/SuKaynaklarindaHavzaBazliYonetim.pdf>

Resim 4.2. Türkiye Enerji Dağıtım Şirketleri Haritası



Kaynak: <http://www.eigm.gov.tr/tr-TR/Enerji-Dagitim-Sirketleri-Haritasi>



#### 4.5. Dünya Ticaret Örgütü

Oluşumu 1948 yılında yürürlüğe giren Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Anlaşması'na (General Agreement on Tariffs and Trade- GATT) dayanan Dünya Ticaret Örgütü 1994'de kazandığı kurumsal yapısı ile genişleyen küresel ekonomide serbest ve açık ticaret anlayışı ile tam rekabet koşullarının hakim olduğu sistem oluşturmayı amaçlar. Örgütün kuruluş altyapılarından biri olan Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasına (The General Agreement on Trade in Services- GATS) göre “bir hizmetin uluslararası hizmete açılmasının tek sınırlaması, kamusal otoriteler tarafında verine getirilen bir hizmetin ticari nitelik taşıması ve hizmetin yerine getirilen rekabetçi ortamın oluşmamasıdır”(Güzelsarı,Tuluay,2011;69). Bu kapsam su altyapı hizmetlerinin serbestleşme kapsamına alınmasında herhangi bir genel görmemektir, nedeni önceden değinildiği üzere suyun taşıdığı ekonomik mal olabilme özelliğidir. 2001 yılında Dünya Ticaret Örgütü Doha Kalkınma Raundunda resmi olarak su ve kanalizasyon hizmetleri GATS anlaşmasına dahil edilmiştir(Güzelsarı,Tuluay,2011;69).

#### 4.6. Küresel Su Şirketleri

Yıllar boyunca yaşanan gelişmelerle uluslararası otoriteler tarafından iktisadi ve siyasi altyapısı sağlanan, su kanalizasyon ve artıma sektörünü devlet kontrolünden çıkarılması ve suyun ekonomik bir mal olarak görülmesi adına yapılan çalışmalarda hiç şüphesiz atılacak özelleştirme adımlarında destekçi olarak başı çekecek küresel su şirketleri olacaktır.

“Mavi Altın” isimli kitabın yazarlarından Muade Barlow;” Tekel Oluşturmak için su şirketlerinin güçlendiğin, önceki ismi VEOLIA(Fransa) şimdi SUEZ(Fransa), RWE/THAMES (Birleşik Krallık)... Bu şirketlerin en büyük 100 şirket arasında ilk sırada ter aldığı, SUEZ'in su bölümünde 400 bin kişinin çalıştığını, küçük bir Üçüncü Dünya ülkesiyse onlara hayır denilemeyeceğini, bir gün dünyadaki her tatlı su damlasının özel mülkiyete geçip kontrol edileceğin, en çok özelleştirmenin Fransa'da var olduğunu, Fransız şirketlerin yerel su dağıtımını yaparken devleşmeye başladığını” belirtmektedir (Aktaran:Atabey,2018;473)

Çok uluslu küresel şirketler suyun ticarileşmesi ve küresel bir meta haline gelmesi için özel mülkiyet ve fiyatlandırma sisteminin yaygınlaşması adına baskılar yapmaktadır. Hükümetler yerel yönetimlerin su hizmeti borç yükünden kurtulmayı ve kamu borçlarını azaltmayı isteseler de suyun maliyetindeki muhtemel yükselmenin ülke içi rekabeti olumsuz etkileyeceğini düşünerek özelleştirme girişimlerine tedbirli yaklaşmaktadır. Bu

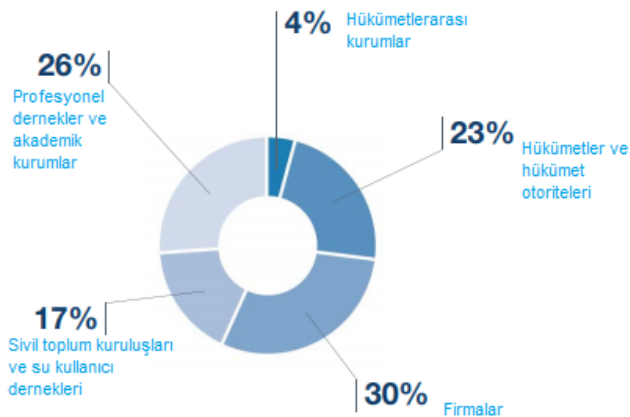
durum suyun talep odaklı yönetimine geçişi ve suyun küresel sermayeleşmesine engel olmaktadır (Acar,2010;90-91)

Gelişmekte veya gelişmemiş ülkelerde suyun ekonomik mal olarak görülmesinin sancılı süreçler olsa da küresel su şirketleri Amerika su pazarında iyi paylaşılmış yapılanmaya sahiptir . New York, Las Vegas, Houston, Atlanta alıcısı: SUEZ, Şikago, New Orleans, Riverside, Grand Canyon alıcısı: VEOLIA, Pittsburg, Seattle, Buffalo: RWE/THAMES(Atabey,2018;474). “IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen küresel su şirketlerin ve endüstrisinin yıllık karı petrol sanayisinin karının % 40’na yaklaşmış ve şimdiden ilaç sektörünün karını geçmiştir”(Acar,2010;91). Büyüklüğü sayesinde piyasa olgunlaşmasını, küresel otoriteler vasıtasıyla devletlerin kararlarını etkileyebilen bu şirketler, kamu otoritelerinin su hizmeti vermektan çekilmesinde ve özelleştirme algısının yayılmasında dolaylı etkiye sahip oldukları aşikardır.

#### 4.7. Dünya Su Konseyi ve Su Forumları

Küresel şirketler ve uluslararası kuruluşlar su politikalarının uygulamalarını genişletmek amacıyla 1996 yılında Fransa Marsilya’da 160’den fazla üye ile Dünya Su Konseyi kurmuşlardır. Sektördeki sorunları çözmek adına ortaklığa üye yapısı uluslararası organizasyonlar, kamu kurumları, şirketler, sivil toplum kuruluşları, araştırma ve eğitim teşkilatlarından oluşmaktadır.(İstanbul Su Formu,2009).

Resim 4.3. Dünya su konseyi oluşum yapısı



Kaynak: <http://www.worldwatercouncil.org/en/members>

300 den fazla üyesi ile su piyasası aktörlerini bir araya bu çatı kuruluş, küresel su vizyonu belirlemek ve tartışmak adına 3 yılda bir olmak üzere “Dünya Su Forumu” buluşmalarını düzenlemektedir. 1997’de ilki Marakeş/Fas’da, 2000’de 2.si Lahey/Hollanda’da, 2003’te 3.sü Kyoto/Japonya’da, 2006’de 4.sü Meksiko/Meksika’da, 2009’da 5.si İstanbul/Türkiye’de, 2012’de 6.sı Marsilya/Fransa’da, 2015’de 7.si Daegu/G.Kore’de düzenlemiş, 8.si 2018’de Brasilia/Brezilya düzenlenecektir. Gerçekleşen her forumlarda suyun güvenliği ve sürdürülebilirliği hakkında yapılması gereken adımlar tartışılmış yapılması gereken adımlar üyelere ödev olarak verilmiştir. Her toplantıda suyun ekonomik niteliği ele alınmış olup özelleştirme çalışmalarının faydaları ve zararları katılımcılar tarafından tartışılmıştır (Acar,2010;96-95).



## 5. SU VE KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE KULLANILAN ÖZEL SEKTÖR KATILIM MODELLERİ

Su ve kanalizasyonun sahip olduğu doğal tekel niteliğinden, bu hizmetin dünyada yaygın şekil kamu otoritesi tarafından gerçekleştirildiği ve bunun nedenin gereken yüksek maliyet, suyun kritik önemi ve suyun bir kamu malı olarak görülmesi olduğu önceki bölümlerde açıklık getirilmiştir. Değişen ekonomik konjonktür ile küresel otoriteler tarafından ticari bir ürün “ekonomik mal” olarak görülen suyun ve su kanalizasyon altyapı hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi yaygınlık kazanmaktadır. Bu sisteme geçilirken devletler, sahip oldukları kurumları, kaynakları farklı model ve kapsamdaki anlaşmalar kullanarak özel sektörü sisteme dahil etmektedir.

“Su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımı, tüm sorumluluğun özel sektör tarafından üstlenilmesi veya özel sektörün hizmetlere sınırlı bir şekilde katılımı olmak üzere farklılıklar arz etmektedir. Özel sektör katılımı, özel sektörün hizmet kapsamının derecesine göre değişen aşağıdaki faktörleri içermektedir (Kımacı,Çelebi,Arslan,2001;77).

- |   |                                 |
|---|---------------------------------|
| 1-Devletin üstlendiği risk              | 5-Gerekli ilk yatırım maliyeti  |
| 2-Özel sektörün üstlendi risk           | 6-Kontratın süresi              |
| 3-Özel sektör uygulayıcısının otonomisi | 7-Firma ile tüketici ilişkisi   |
| 4-Özel firmanın sorumlulukları          | 8-Firmanın inşaat ile ilişkisi” |

Özel sektör katılımları iki şekilde olmaktadır. Birinci yöntem, devlet malın ve hizmetin sahibi olarak kalmakta farklı kapsamdaki sözleşmelerle kullanım hakkını devretmekte, ikinci yöntem ise devlet kısmen yada tamamen mülkiyet hakkını özel sektöre devrederek sadece denetleyici ve düzenleyici rol üstlenmektedir. Aşağıdaki çizelge9 özel sektör katılım modellerini özelliklerine göre sınıflandırarak göstermektedir (Acar,2010;105).

Çizelge 5.1. Özel Sektör Katılım Modelleri (Acar,2010;105).

	Sahiplik	Yönetim ve İşletim	Sermaye Yatırımı	Ticari Risk	Süre (Yıl)
<b>Hizmet Sözleşmesi</b>	Devlet	Özel/Devlet	Devlet	Devlet	1 ile 2 yıl
<b>Yönetim Sözleşmesi</b>	Devlet	Özel	Devlet	Devlet	3 ile 5
<b>Kiralama</b>	Devlet	Özel	Devlet	Devlet/Özel	8 ile 15
<b>İmtiyaz</b>	Devlet	Özel	Özel	Devlet	25 ile 30
<b>Yap-İşlet-Devret</b>	Devlet	Özel	Özel	Özel	20 ile 30
<b>Özelleştirme</b>	Özel yada Kamu ve Özel	Özel	Özel	Özel	-

## 5.1. Hizmet Sözleşmesi

İşletme sözleşmesi yöntemi olarak ta nitelendirilen bu yöntemle, kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde işletilmesi adına belirli hizmetler anlaşılan özel kuruluşa yaptırılmaktadır. Örnek olarak ücret tahsili, acil durum onarımları, sayaç okuma, dağıtım şebekelerinin bakımı, fatura düzenleme, ulaşım araçlarının tamiri ve bakımı bu yöntemle özel sektöre devredilebilir. Sözleşme ile özel sektörün bilgi birikiminden ve uzmanlaşmış kadrosundan yararlanılabilir. Ayrıca yararlanan bu hizmetin rekabete açılması etkinliğin artmasına neden olmaktadır. Hizmet sözleşmesinin süresi 1 ila 2 yıl arasındadır (Acar,2010;105).

## 5.2. Yönetim Sözleşmesi

Yönetim sözleşmesi geniş kapsamlı bir düzenleme olup devlet hizmetin tüm işletme ve devamlılık sorumluluğunu özel şirkete devretmektedir. Yönetim kontratı 3 ila 5 yıl arası olup, sorumluluk sahibi firmaya uzun geri ödeme periyotları olan kapasite artırıcı büyük ölçekli yatırım yapma zorunluluğu getirmemektedir. Özel firma devletten geçici olarak devraldığı işletmeyi ticari risk olmadan yönetim kararlarını almakta, yaptığı hizmet neticesinde gelir elde etmeden devlet ödeme yapmamaktadır. Hükümet yada yerel yönetim, hizmet için kaynak sağlama konusunda sorunluluğunu devam ettirmektedir. Yönetim sözleşmesinde ödeme genellikle verimlilik üzerinedir. Kaçak su miktarının azaltılması, elde edilen karın artması gibi sözleşme öncesi belirlenen kriterler yüklenici firmayı performans odaklı çalışmaya yöneltir. Değerlendirmeler üzerinden şirketin alacağı bedel hesaplanır (Kınacı,Çelebi,Arslan,2001;79).

Yönetim sözleşmesinde kapasite artırıcı yatırımların sorumlusu devlet olduğundan yüklenici firmadan yüksek performans beklemek mümkün olmayacaktır. Ancak işleyiş konusunun yetkinlik sahibi olan firmanın daha uzun vadeli imtiyaz sözleşmesi gibi yöntemlerle devamlılığını sürdürmesine olanak sağlamaktadır. Yönetim sözleşmesini uygulanmasını rasyonel kılan sebepler; Ülkenin politik riski özel sektör katılımını cezbetmiyor, uzun vadeli sözleşmelerle yatırımcılar risk almaktan kaçınıyorsa, regülasyon sistemini sağlayacak siyasi eksiklikler varsa, kamu sübvansiyonu gereklilik olup tarifler kısa vadede yükseltilemiyorsa yönetim sözleşmesi kısa vadede etkinlik sağlamak için tercih edilebilir bir yöntemdir. Bu model Mexico City'de daha geniş ölçekli imtiyaz

sözleşmesine geçiş olması amacıyla kullanılmıştır, bu sayede yüklenici firmaya ülke koşullarını tanımış, devlette gerekli regülasyon çerçevesini belirlemiştir (Acar,2010;107).

### **5.3. Kiralama Sözleşmesi**

Kiralama sözleşmesi yönetim sözleşmesine çoğunlukla benzer özellikte olup 8 ile 15 yıl arası yapılan işletme ve yönetim yetkileri devridir. Devlet mülk sahibi olarak kapasite ve teknoloji amaçlı yatımlardan, büyük kalemlerdeki yıpranmalardaki değişimlerden, vergilerden sorumludur. Yönetim sorumluluğunda kiracı konumundaki yüklenici faturalandırma, tamiratlar, değiştirmeler, destek hizmetleri, işletilen kaynağın finansmanı gibi işletme fonksiyonlarının devamlılığında sorumludur. Kiralama sözleşmelerinde yüklenicinin karı maliyetleri etkin şekilde düşürebilmesine bağlıdır. Kiracılara yapılan ödeme, toplanan vergi gelirleri ve işlemenin maliyeti arasındaki farka endekslidir. Devlet sözleşme şartları çerçevesinde kiracıyı denetleme ve etkinliği sağlayamadığı takdirde değiştirme hakkına sahiptir. Bu yüklenici firmaya iyi bir hizmet ve verimli bir maliyet yönetimi sağlama konusunda motivasyon katmaktadır. Ancak, sözleşme süresinin uzun olmasında ötürü maliyet etkinliği açısından gerekli olabilecek teknolojik yatırımlar devlet otoritesi tarafında yüksek maliyet gerekçesi ile reddedilebilir veya bazı yatırımların yönetim işlevi gerekliliği olduğu ileri sürülüp yüklenici tarafından sağlanmasının beklenmesi hususundaki belirsizlikler, taraflar arasında anlaşmazlıklar yaratabilir (Kınacı,Çelebi,Arslan,2001;79).

### **5.4. İmtiyaz Sözleşmesi**

İmtiyaz sözleşmesinde yüklenici firma yönetim ve işletme yükümlülüğünü 20 ile 25 yıl aralıklarında uzun bir süre elinde tutar, bu nedenle üretim ve yönetim kapasitesini arttıracak yatırımları yapma yükümlülüğüne de sahiptir. İmtiyaz sözleşmesinde özel sektör katılımcısından beklenen şartlar (kalite standartları, performans ölçütleri, tarife rejimi, uyuşmazlık hali mekanizmaları, yatırım yükümlülükleri) açık ve detaylı olarak sözleşmede tanımlanmakta, regülasyon işlevini üstlenmektedir. İşletme hakkı verilen teşebbüsün tekel durumunda olması regülasyon ihtiyacını getirmektedir. Fiyat ve tarifelerin uzun vadede değişen dinamikler ile belirli standartlar çerçevesinde belirlenmesi sözleşmedeki güçlüklerden biridir. İmtiyaz sözleşmesinin kullanıldığı uygulamalara ticari veya evsel atık toplanması, hava limanı işletmesi, şehir içi ulaşım, araç çekme, acil tıp ve

ambulans hizmetleri, stadyum işletmesi, devlet kurumları park ve kafelerin işletilmesi, içme suyunun sağlanması örnek olarak gösterilebilir (Acar,2010;109).

### **5.5. Yap - İşlet – Devret Sözleşmesi**

Yap- İşlet- Devret modelinde verilmesi istenilen yatırım veya hizmet özel kesime ihale edilerek ile finanse edilir, yüklenici tarafından 20-30 yıl gibi uzun bir süre işletilerek devlete devredilir. İhale yöntemi ile şartları en uygun sağlayan yükleniciye verilen yatırım ve işletme hakkı, baraj, köprü, ulaşım, su ve atık su arıtma tesisi gibi çok yüksek finansman ihtiyacı gereken projelerde kullanılmaktadır. Ayrıca devlet sözleşmede hizmeti üstlenen yükleniciye belirli miktarda hizmet veya ürünü, belirli fiyattan satın alacağı garantisinde bulunarak yatırımcıların risk algısına yön vermektedir. Yap-İşlet-Devret modeli su ve atık su arıtma tesislerinin hizmete girmesinde ve işletilmesinde verimli sonuçlar vermektedir. Ancak, su dağıtım şebekesi, kayıp kaçak oranı yüksekliği veya faturalandırma hizmetleri verimsizliğinden kaynaklanan etkisizlikleri gidermek bu modelle kaynak israfına neden olabilmektedir (Kınacı,Çelebi,Arslan,2001;82).

Yap-İşlet-Devret modelinin ana odak noktası devletin kaynaklarını kullanmadan , borç yükü altına girmeden hizmet elde avantajını sağlamaktır. Odaklanana sektörün kapsamını genişleten, yabancı sermayenin ülkeye girmesiyle yurt içi hasılayı olumlu etkileyen, karlılık , teknolojik verimlilik ve etkinlik unsurları ile daha iyi performans sağlanması imkanı tanıyan bu model rekabet piyasası yaratması adına kamu hizmetlerinin daha sonra tekrar geri kazanılarak özel sektöre açmada uygulanabilir bir model görülmektedir. Ülkemizde de 1980'lerin ortasında bu yana bir çok sektör için kullanılmıştır. 1994 yılında çıkan 3996 sayılı “Bazı yatırım ve hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” ile yasal zemini hazırlanan ve ardından gelen yeni sektör odaklı kanunlarla, bu modelle bir çok kamu sektörüne yeni projeler hazırlanmış, hayata geçirilmiştir ( Fırat Kalkınma Ajansı,13)



Resim 5.1. Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Uygulama Alanları (Fırat Kalkınma Ajansı,14)

<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>ENERJİ (3096, 3996,4283)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti</li><li>• Barajlar</li></ul></li><li>▪ <b>ULAŞTIRMA(3465, 3996, 4046, 5335)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Otoyol, köprü, tünel, otopark, otoyol işletme tesisleri</li><li>• Demiryolu</li><li>• Sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları</li></ul></li><li>▪ <b>TARIM (3996)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Sulama</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>İÇME SUYU, KANALİZASYON (3996)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• İçme ve kullanma suyu</li><li>• Arıtma tesisi</li><li>• Kanalizasyon</li></ul></li><li>▪ <b>SAĞLIK (5396)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Sağlık Yerleşkeleri</li></ul></li><li>▪ <b>TURİZM (3996)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Yat Limanları</li></ul></li><li>▪ <b>GENEL İDARE (3996)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Gümrük Kapıları</li></ul></li><li>▪ <b>MADENCİLİK (3996)</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Maden ve işletmeleri</li></ul></li></ul>
--	---

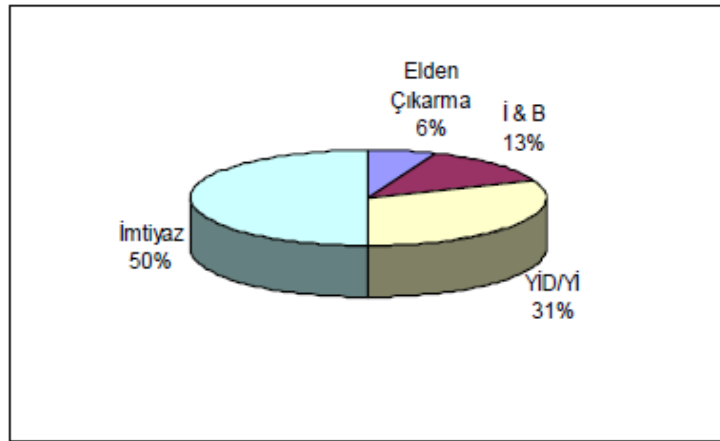
Ancak bu modelin sağladığı olumlu yönlerin yanında, içerisinde barındırdığı bazı riskler ve dezavantajlarda mevcuttur. Yap-işlet-devret modelinin sağlıklı gerçekleşebilmesi ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarı ile direkt ilişkilidir. Uzun vadeli yapılan bu sözleşmede ülkede yaşanacak siyasi ve ekonomik öngörülemeslik yabancı yatırımcının motivasyonu olumsuz etkilemektedir. Ülkeden kaynaklanan bu riskin yanında, yüklenici yapılan tesisin maliyetler tamamen karşılandıktan sonra kamuya devrini geciktirilebilir. Bunun nedeni işletme süresince oluşan karlı durumun sürdürülmesi için maliyetler yüksek gösterilerek yatırımın geri dönüşünü sağlayamadığını öne sürerek devleti yanıltma yoluna gidebilir. Ayrıca, devlet tesisin yönetiminde geçen süre zarfında rol almadığından , devir işleminden sonra bilgi ve tecrübeye sahip olmayan kamu yönetiminin ekonomiye katkıda bulunana tesisiverimsiz yönetmesi söz konusu olabilir. Devletin bu süreçle karşılaşması söz konusu tesisin kısmi veya tamamen özelleşmesi ile sonuçlanabilir( Fırat Kalkınma Ajansı,20).

Bu modelle yapılan yatırımın hangi sektörde ve hangi projede uygulanacağı, sağlayacağı yarar ve ekonomik verimlilik çalışmaları etkinlik açısından çok önemlidir. İlerleyen bölümlerde daha detaylı incelenecek, “Türkiye’de gerçekleşen yap-işlet-devret modelinin ilk örneği olan “İzmit Şehri Kentsel Su Temini Projesi” 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” (Küçükbaşol,2015;70).

## 5.6.Doğrudan Satış Metodu (Özelleştirme)

Özel sektörün bağımsız bir şekilde işletmeye sahip olma arzusunu artırmak amacıyla gidilen bu yöntemde özel katılımcıyı cezbeden unsur suyun sahip olduğu esnek olmayan fiyatlandırma unsuru ile elde edilecek gelirdir. Devrolunan tesisler alternatif bir değere sahip olmadığından, odaklanılmış tüketicilere verilecek hizmet doğrultusunda elde edilecek gelir küresel oyuncuların dikkatini çekmektedir. Su dağıtım, kanalizasyon sistemleri özelleştirilmiş olsa bile, su kaynakları bu kapsama girmemektedir. Devlet bu yöntemle, sahip olduğu su kanalizasyon altyapı hizmetleri firmalarının hisselerini varlık satışı yoluyla ve borsada halka arz ederek tesislerin yüksek performansa geçeceğini hedeflemektedir (Kınacı,Çelebi,Arslan,2001;83). Diğer özel sektör katılım modellerinde daha az uygulanan bu yönetime ilerde detaylıca ele alınacağı üzere İngiltere su hizmetlerini özelleşmesidir.1989 yılında doğrudan satış ve halka arz metoduyla faaliyete devam eden 29 firmasını özelleştiren İngiliz hükümeti, kapsayıcı iktisadi ve çevresel düzenleyici rejim oluşturmak adına OFWAT oluşturmuştur (Çalçalı,2014;120). Dünya’da ve ülkemizde su ve kanalizasyon sistemlerini özel sektör katılımcılarına açma adına birçok teşebbüs gerçekleşmiştir. Bu teşebbüslerden en çok kullanılan yöntem imtiyaz ve yap-işlet-devret modelidir. Özellikle imtiyaz modelinin seçilmesinde ki temel sebep, sözleşme şartlarının konjonktüre göre devlet tarafından değiştirilmesine olanak sağlamak, sözleşme süresi bitmesini göz önünde tutarak rekabet koşullarını daha etkin halde tutmaktır (Acar,2010;114).

Resim 5.2. Su Kanalizasyon Altyapı Hizmetlerinde Kullanılan Özel Sektör Katılım Modelleri Dağılımı (Acar,2010;114)



Türkiye’de 1995 yılında gerçekleşen ilk özel sektör katılımı olan İzmit Su projesinden bu yana, ülkemiz su sektöründe hem kaynak ve çevre verimliliği hem de ekonomik verimlilik adına birçok adım atılmıştır. Ancak, ülkemizde suyun idari yönetiminin bugün ki düzenin altyapısı, cumhuriyetin kurulmasından bugüne alınan kararlar silsilesi ile meydana gelmiştir. 1980 önce ve sonrası farklı ele alınan su tedariki ve yönetimi mekanizması, günümüz özelleşme ve denetleyici düzenin anlaşılmasına zemin hazırlamaktadır.



## **6. TÜRKİYE'DE SU VE KANALİZASYON HİZMETLERİ YÖNETİMİNİN YASAL VE KURUMSAL YAPISI; 1980 ÖNCESİ VE SONRASI**

Cumhuriyetin kurulmasından önce Osmanlı yönetiminden su kanalizasyon hizmetleri verilen imtiyazlarda yabancı şirketler tarafından sağlanmakta idi. 1868 yılında Sultan Abdülaziz Paris, Londra ve Viyana'ya yaptığı gezilerde, Paris'te Sen nehrinden pompalama ile şehre verilen su şebekesinde ilham alarak İstanbul'da yaşanan su sorununu gidermek adına 1987'de Fransız bir şirkete verilen imtiyazla Terkos gölünden su temini gerçekleştirecek Terkos Anonim Su Şirketi kurulmuştur. Ardından Anadolu yakasında su ihtiyacını gidermek adına yine Fransız şirkete verilen imtiyazla 1888 yılında Üsküdar-Kadıköy Su Şirketi kurulmuştur (İSKİ,1983;43). İlerleyen yıllarda İzmir (Belçika), Beyrut (Fransa) ve Selanik (Belçika) su imtiyazları ile yabancılar etkin bir şekilde su piyasasında rol oynamışlardır (Akıllı,2012;17)

Cumhuriyetin ilanından sonra ülkenin su kaynaklarının kontrolü ve taşraya su kanalizasyon hizmetinin organize bir şekilde sağlanması adına çıkarılan kanunlar, oluşturulan kurumlar Türkiye su yönetim mekanizmalarını oluşturmuştur. 1980'e kadar kamu hizmeti anlayışla genel merkezli planla ve yönetim hizmet veren, 1980'den sonra yaşanan neoliberal akımla yerel yönetimleri güçlendiren ve yerel yönetimlere belirli sınırlar içerisinde hizmetlerini özel sektör ile paylaşma olanaklarını yaratan devlet, günümüz su yönetim mekanizmasına sahip olmuştur.

### **6.1. 1980 Öncesi Kanuni Düzenlemeler ve Kurumsal Oluşumlar**

#### **6.1.1. 1926 Medeni Kanunu**

23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Meclisi kurulması ve Hükümetin ilanını 2 Mayıs 1920 tarih 3 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun" çıkarılarak 11 bakanlık oluşturulmuştur. Bugün görevi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına denk düşen Nafia (Bayındırlık) Vekaleti "1925 yılında Su idarelerinin taksimat teşkilat ve vezai fi hakkında talimatla Nafia Müdüriyeti Umumiyesine bağlı Sular Fen Heyeti Müdürlüğü kurulmuş ve Türkiye 12 daireye bölünmüştür" ( DSİ Teknik Bülteni, 2008;103). Türkiye Cumhuriyeti için su idaresinin temel taşı olarak kabul

edilen bu talimatla, birinci su işleri dairesi Bursa kurulmuştur, ancak ödenek noksanlığından ötürü istenilen verime ulaşılamamış, 1929'a kadar 7 tanesi faaliyete devam edebilmiştir (DSİ Teknik Bülteni, 2008;103).

17 şubat 1926 tarihinde İsviçre Medeni kanununda uyarlatılarak hazırlanan Türk Medeni Kanunu, suyun bir mal olarak hangi hususla toplumsal yada kamusal bir aitliğe sahip olduğunu, her hangi bir anlaşmazlığa zemin sağlamaması nedeniyle açıklık getirmiştir.

641. madde konuyu şu şekilde ele almıştır :

“Sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait olan mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Hilafı sabit olmadıkça menfaati umuma ait sular ile ziraate elverişli olmıyan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar kimsenin mülkü değildir. Sahipsiz şeylerin ihraz ve işgali, yollar ve meydanlar, akar sular ile yatakları gibi menfaati umuma ait malların işletilmesi ve kullanılması hakkında ahkamı mahsus vazolunur.” (T.C Resmi Gazete, 1926 Tarih Sayı: 339 )

diyerek suyun mülkiyetinin ve kullanılmasının devletin tanımlaması doğrultusunda olacağını belirtmiştir. Bu madde doğrultusunda “genel sular: üzerlerinde özel mülkiyet tesisine yer verilmeyen denizler, akarsular (nehirler, akarsular, çaylar, büyüklük ve küçüklüklerine göre genel veya özel su sayılırlar.) toprak yüzeyinde akmayan durgun sular (bunlar büyük ve küçük göllerdir) mülkiyeti akarsulara benzer şekilde ele alınabilir.” (Acar,2010;129)

679. madde mülkiyet hakkı ile tapu siciline yapılan kayıt ile toprak alt üst sınırları içerisinde olan küçük ölçekli sular arazinin parçası olarak kabul edilmiştir. Ancak, malik olunan topraktan çıkan yeraltı sularını kullanmak mümkün değildir. Özel sular kapsamının dayanağını olan 679. madde şu şekildedir :

“Kaynak, arzın mütemmim bir cüzü olup mülkiyeti, kaynadıkları toprağın mülkiyeti ile beraber iktisap olunur. Başkasının arzındaki kaynaklardan istifade irtifak hakkı olarak tapu siciline kayıt ile tesis olunur. Yeraltı suları, genel olarak, menfaati umuma ait sularındadır. Bir arza malik olmak, onun altındaki suya malik olmayı tazammun etmez. Yeraltı sularından arz maliklerinin istifade şekli ve bunun derecesi, mahsus kanunlarında gösterilir.” (T.C Resmi Gazete, 1926 Tarih Sayı: 339 )

### **6.1.2. 1926 Sular Hakkında Kanun ve 1930 Belediye Kanunu**

Yeni kurulmuş genç meclis devletin merkez ve taşra teşkilatını kurmak adına “Teşkilatı Esasiye Kanunu” olarak da bilinen 1921 Anayasasında 11, 12, 13,14 maddeleri

mahalli idarelerden bahsetmektedir ancak lafzi olarak belediye kavramına değinilmemiştir. Osmanlı devletinde belediye kavramına denk olan “Şehremaneti” teşkilatları ile İstanbul’un ve taşra vilayetlerin toplumsal hizmetleri sağlanıyordu. 1924 Anayasasının 85. maddesi ile belediye ve il özel idarelerinden bahsedilmektedir. Yine bu dönemde belediyelerin vergi, resim ve cezalarına ilişkin kanuni düzenlemeler çıkarılmıştır.(İBB, web).

Toplum refahı ve devamlılığı için gerekli olan suyun temininde devlet organlarının kanunla görevlendirilmesi, sorumluluk verilmesi adına belediyelerin işleyişimi detaylı almayan bir kanun çıkarılmadan, 25 Nisan 1926'da 831 sayılı “Sular Hakkında Kanun” çıkarılmış ve ilk maddesinde net bir şekilde su temini sorumluluğunu ilgili mercilere yüklemiştir. Diğer maddeler bu sürecin işleyişi ile ilgili diğer sorumluluklara açıklık getirmiştir.

“Madde 1 – Şehir ve kasabalarla köylerde ihtiyacı ammeyi temine mahsus suların tedarik ve idaresi belediye teşkilatı olan mahallerde belediyelere, olmıyan yerlerde Köy Kanunu mucibince ihtiyar meclislerine aittir” (T.C Resmi Gazete, 1926 Tarih Sayı:368)

Bu kanunla su tedarigi sorumluluğu belediyelere yüklenmiş olup, Osmanlı ödeminde imtiyaz sahibi su şirketlerinin azami hakları satın alınıp tesisleri belediyelere kazandırılmıştır.1932 yılında Terkos,1937 yılında Üsküdar ve Kadıköy su şirketleri İstanbul Sular İdaresi, 1944 yılında İzmir su şirketi satın alınarak İzmir Sular idaresi bünyesine katılmış ve 1944 yılında Ankara Sular İdaresi kurulmuştur. Böylece, imtiyazlar dönemi kapanarak 1980'li yıllara kadar devam edecek olan kamusal örgütlenme dönemine geçilmiştir (Acar,2010;31)

03 Nisan 1930 tarihinde yayımlanan "Belediye Kanunu" ile belediyelerin sorumlu oldukları hizmetlerin çerçevesini dolduran maddeler, Sular Hakkında Kanunun verdiği yükümlülüğe açıklık getirmiştir. 25. ve 26. madde direkt bu kanuna atıfta bulunmuştur.

"Madde 25 - 28 Nisan 1926 tarih ve 831 numaralı Sular Kanunu mucibince su getirtmek, suları sıhhi ve temiz tutmak;

Madde 26 - Belediye hududu dahilindeki müşterek bağ, bahçe, tarla ve bostanların müşterek su kanallarını temizlettirmek, bozulan yollarını tamir ve bu husustaki masrafları alakadarlardan tahsil etmek; Bahçe, tarla, bostanların ve umumi yerlerin su birikintilerini kurutmak ve kurutturmak, umumi ve hususi havuzların sularını şartlara uygun surette vakit vakit değiştirmek ve tazelettirmek;" (T.C Resmi Gazete, 1930 Tarih Sayı:1471)

### 6.1.3. Belediyeler Bankası Kanunu, Belediyeler İmar Heyeti ve İller Bankası Kanunu

Türkiye'nin kurulum sürecinden ilerleyen yıllardan yapılan altyapı geliştirme çabalarında belediyelere verilen görevlerinde yerine getirilmesinde karşılaşılan finansal ve teknik yetersizlik, ülke geneli kapsayacak destek organlarının kurulmasını böylece kalkınma sürecine merkezi destekli bir yapılanmanın girilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Belediyelerde noksan olan teknik personelin ve yeterli olmayan mali yapıya destek olmak amacıyla ilk adım olarak 1933 yılı 2301 sayılı kanunla Belediyeler Bankası Kanunu çıkarılmış akabinde Belediyeler Bankası kurulmuştur ( Güler,1996;88).

Belediyeler Bankası Kanunun çıkarılması ve Bankanın kurulması hızlı alınan bir karar değildir. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununun 131. maddesi belediye hizmetlerine mahsus bir bankanın kurulmasına ihtiyat akçesi ayrılacağını belirtmiştir.

"Madde 131- Her sene belediye bütçelerine mevzu varidatın safi miktarı hesap edilerek bu safi varidatın yüzde beşi işbu kanunun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasından itibaren yirmi sene müddetle aynı bütçeye ihtiyat akçesi olarak vazolunacak ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar hükümetin irae edeceği bir bankaya aynı mali senenin nihayetinden evvel tediyeye edilecektir." (T.C Resmi Gazete, 1930 Tarih Sayı:1471)

Bu maddenin yürürlüğe girmesiyle belediyeler 15 000 000 lira sermayeli bir bankanın kurulması çalışmalarına başlamış, her belediyenin 20 yıl süre ile gelirinin %5'ini ihtiyat akçesi olarak ayırması planlanmıştır. Bu kararın ardından bir buçuk yıl içerisinde 1 500 000 milyon lira biriktirilmiş ve öngörülen sermayenin tamamlanmadan Bankanın kurulması kararlaştırılmıştır. (Güler,1996;88)

Bankanın amacı 3. maddesinde belirtildiği üzere: "Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tasavvut veya kefalet etmek ve nizamnamei esas ile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır" şeklinde ifade edilmiştir (T.C Resmi Gazete,. 1933, 2435). olarak belirtilmiştir.

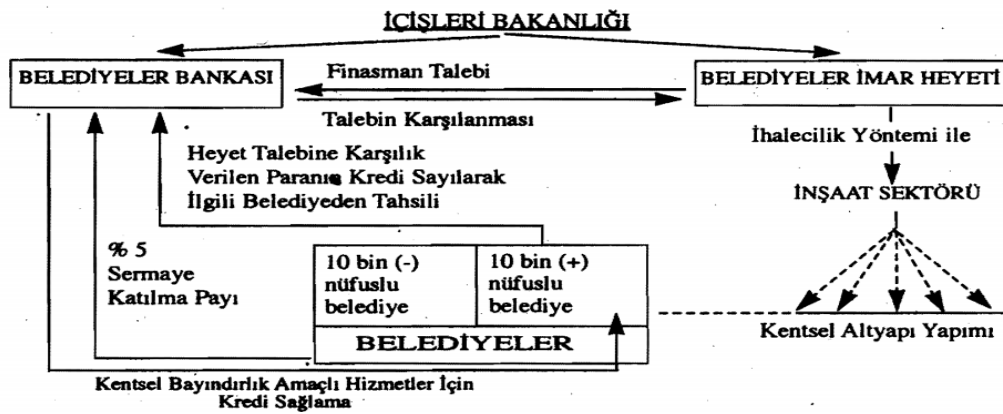
Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya Bankanın kurulması hususunda TBMM genel kurul görüşmelerinde memleketin kaynak ihtiyacı dolayısıyla belediyelerin yeterli kaynak



bulmakta sıkıntı çektiklerini, ağır faiz bedellerine maruz kalmadan belediyelerin aralarında itibar kredisi şeklinde bir banka yapmalarının memleket imarına yardımcı olacağını düşündüklerini, belediyelerin kendi ihtiyaçlarını kimseye muhtaç olmadan temin etmesi amacıyla Belediyeler Bankasının kurulduğunu belirtmiştir.(Güler,1996;89)

Belediyeler Bankası kuruluş dönemindeki hali ile "özel amaçlı bir banka" statüsünde olup şubesi olmayan, mevduat kabul etmeyen bir durumdur Belediye reislerinin yönetimde etkin rol aldığı Bankanın mali yönetimi istenilen güçlülüğe sahip olmadığı düşünülmektedir. 1935 yılında Belediyeler Kanununa getirilen ek kanunla kentsel altyapı ve planlama yatırımlarını gerçekleştirmek adına merkezi örgüt olan "Belediyeler İmar Heyeti" kurulmuştur. Belediyelerin teknik yetersizliğini göz önüne alarak büyük yatırımlara girişimlerin sekteye uğramaması adına kurulan bu kurum nüfusu 10 000 den çok belediyelerin talebi doğrultusunda imar planı, harita, içme suyu ve kanalizasyon işlerini gerçekleştirebilecek, nüfusu 10 000 den az olan belediyelerin gelirleri yeterli ise Heyet'in çalışması kapsamına dahil edilebileceklerdir. Bu doğrultuda belediyelerce talep edilen yatırım Heyet tarafından programlanacak ve yapılacak, mali işleri ise Belediyeler Bankası tarafından yürütülecektir. (Güler,1996;90-92)

Çizelge 6.1. 1933-1945 Yerel Yatırımlarda İlişkiler Sistemi (Güler,1996;93)



Kuruluşlarından itibaren geçen 12 yıllık süre zarfında yaşanan birçok gelişme ve artan belediye sayısı, proje uygulamaları ile başarılı bir çalışma yürüten altyapı yatırım çalışmalarında iki ayrı kurum altında işleyen bu sistemi daha etkili hale getirmek ve artan talep doğrultusunda il özel idareleri yatırım kapsamına alacak şekilde bu iki kurumun bir araya getiren 1945 yılı 4759 sayılı "İller Bankası " kurucu yasası yürürlüğe girmiştir (Serter,2015;10)

Çıkarılan bu yeni yasa ile İller Bankası yerel yönetimlere sadece kredi sağlamakla görevlendirilen bir kurum olmakla kalmamış, içme suyu, kanalizasyon hizmetleri, imar planları başta olmak üzere kentsel yapılaşmanın temel unsurlarında teknik yardım sağlayarak hizmet sağlayıcı bir konuma getirilmiştir. Bankanın diğer görev ve yetkileri kuruluş kanununun 7. maddesinde detaylı olarak belirtilmiştir.

"Madde 7 - Bankanın görevleri şunlardır:

- a) Birinci maddede gösterilen idare ve kurumların yapacakları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve diğer işler vücuda getirmelerini kolaylaştırmak; şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bunlara, kendi tüzüğünde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamak;
- b) (Değişik bent: 14/10/1983 - 2921/2 md.) 13/07/1972 tarihli 1609 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla, bu idare ve kurumların istemleri üzerine harita, plan, proje, keşif ve etütleri yapmak veya yaptırmak, idare ve kurumların vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkan olmayan veya Banka tarafından toplu olarak yapılmasında fayda bulunanları, yatırım programları içinde meydana getirmek, idare ve kurumların istemleri aranmaksızın bunların Banka yatırım programında yer alan işlerinden hibe veya fon yardımlarının katkısıyla gerçekleştirecek olanları Banka eliyle yapmak veya yaptırmak;
- c) (Değişik bent: 14/10/1983 - 2921/2 md.) Bankadan alınan kredilerle yapılan işlerden 13/07/1972 tarihli 1609 sayılı Kanunla yapım ve denetlemeleri Bayındırlık Bakanlığına verilenler dışında kalanların isteme ve imkana göre fenni nezaret ve denetlenmesini üzerine almak;
- d) Birinci maddede gösterilen idare ve kurumlara gerekli olacak makine, aletler ve edevat, gereç ve eşyadan temin edebileceklerini bu idare ve kurumlara satmak veya kiralamak;
- e) Bu idare ve kurumların banka aracıyla sigorta ettirmek isteyecekleri menkul ve gayrimenkul malları sigorta ettirmek;
- f) Tüzüğünde izin verilecek banka işlerini yapmak;
- g) Yukarıda yazılı ödevleri yapmak üzere her türlü araç ve malzeme temin etmek ve bu işler için gerekli tesisleri doğrudan doğruya veya ortaklık suretiyle vücuda getirmek, bu konuda yapılacak işlere, gerekli görülürse, ortaklık etmek." (T.C Resmi Gazete, 1945, 6039)

Kanun kapsamında yukarıda verilen görevler göz önüne alındığında İller Bankası mahalli idarelere mali ve teknik destek sağlamak üzere kapsamlı bir konuma getirilmiştir. Belediyeler fonunda sağladığı katkı ile güçlü bir finansmana kavuşmasıyla Türkiye'de içme suyu, kanalizasyon hizmetleri, arıtma tesislerinin kurulması ve imar planlarının hazırlanmasında lokomotif olma görevi verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki Banka, 1958 kurulan İmar ve İskan Bakanlığı'nın bünyesi altına girmiştir.(Serter,2015;10)

1980 yıllara kadar işlevini güçlü bir şekilde yerine getiren Banka, neoliberal politikalarda, yerel yönetimlerin gelişmesi ve yeni yerel ve uluslar arası finansman kaynaklarının alt yapı hizmetlerinin sağlanmasında talep ettiği yapısal değişikliklerden ötürü değişen bir role geçmek zorunda bırakılmıştır(Acar,2010;131). İlerleyen bölümler bu değişim ve sonuçlarına değinilecektir.

#### 6.1.4. Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun

Su kanalizasyon altyapı hizmetlerinin ilgili kurumlara görevlendirilmesi, finansmanı, yapılması sürecine odaklanan süreçte gelişen kentleşme neticesinde su kaynaklarının korunması, ıslahı, yaşanacak doğal felaketslere karşı (sel, taşkın, çevre kirliliği vb.) önlem alınması adına 1953 yılında 6200 sayılı "Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun" yürürlüğü girmiş, ülkemiz su yönetiminin ana aktörlerinden Devlet Su İşleri meydana gelmiştir (Acar,2010;132).

Kanun 1. maddesinde yukarıda bahsedildiği üzere "Yerüstü ve yeraltı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönden faydalanmak maksadıyla Bayındırlık Vekâletine bağlı hükmi şahsiyeti haiz mühlak bütçeli Devlet Su işleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur"(T.C Resmi Gazete,. 1953, 8592). Kanunun 2. maddesinde 15 fıkra ile geniş vazife ve yetkiler verilen kurumun, konumuz itibari ile a,b,e,f,g fıkraları önem arz etmektedir. Bunlar;

- a) Taşkın sular ve sellere karşı koruyucu tesisler meydana getirmek;
- b) Sulama tesislerini kurmak, sulama sahalarında mevcut parsellerin tamamını veya aksamını gösterir harita ve plânları yapmak veya yaptırmak ve icabı halinde kadastrasını yaptırmak;
- c) Şehir ve kasabaların içme su ve kanalizasyon projelerini tetkik, tasdik ve murakabe etmek; Köy içme suları için teknik organizasyon ve murakabeyi sağlamak ve bu iş için Bayındırlık Müdürlükleri emrinde çalışacak lüzumlu bilgiye sahip elemanları yetiştirmek;
- d) Akar sularda ıslahat yapmak ve icabedenleri seyrüsefere elverişli hale getirmek;
- e) Yukardaki fıkralarda yazılı tesislerin (Çalıştırma, bakım ve onarım dâhil) işletmelerini sağlamak;" (T.C Resmi Gazete,. 1953, 8592).

DSİ meydana gelmesiyle amaç ve yetkileri doğrultusunda çok amaçlı su tesislerinin yapılmasında büyük katkıda bulunmuş, su kaynaklarının belirlenmesi ve yönetilmesi adına Türkiye'yi su havzalarını 26 bölgeye ayırmıştır. Ayrıca, 1963-1967yıllarını kapsayan birinci 5 yıllık kalıma planında su ve çevre odaklı ülkenin kaynak ve imkanlarının tespitinde destekte bulunarak Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasında katkıda bulunmuştur (Acar,2010;132)

DSİ'nin görevlerini genişleten 1968 tarihli 1053 sayılı "Ankara, İstanbul ve nüfusu yüz binden yukarı olan şehirlerde içme, kullanma ve endüstri suyu temini hakkında Kanun" ile DSİ hem yatırımcı ve kaynak sağlayıcı görevi verilmiştir. Bu kanunda yatırım borç limitleri belirlenmiş, DSİ'nin belediyelere gerekli desteği sağladıktan sonra tesislerin işletmesinin belediyelere devredileceğini belirtmiştir. 2. ve 5. Madde ile bu ayrımı belirtmiştir.

“Madde 2 — Su kaynağım teŖkil eden barajlar, isale hatları ve tasfiye tesisleri Devlet Su iŖleri Genel M¼d¼rl¼đ¼, depo ve tevzi Ŗebekeleri belediyelerce yapılır.  
Madde 5 — Devlet Su iŖleri Genel M¼d¼rl¼đ¼nce meydana getirilecek isale hatları ve tasfiye tesisleri bir protokol ile belediyelere devredilir ve belediyelerce iŖletilir. Barajlara belediyeler hisseleri oranında ortak olurlar. Barajların iŖletilmesi Devlet Su iŖleri Genel M¼d¼rl¼đ¼ne aittir.”(T.C Resmi Gazete,. 1968, 12951).

Bu kanun ve ilgili maddeleri ile DSİ n¼fusu y¼z bini aŖan kentlerin belediyelerine 30 yıl s¼reli faizsiz borçlandırma y¼ntemi ile belirtilen tesislerin yapılmasında yetkili kılınmıŖtır. Bu sayede DSİ'nin teknik desteği ile belediyeler altyapı hizmetlerine sahip olabilmıŖlerdir. İller Bankasının g¼revine benzerlik g¼steren bu adım sadece içme suyuna odaklanmıŖ bir ç¼z¼m y¼ntemidir (Acar,2010;136)

### **6.1.5. K¼y İŖleri Bakanlığı Kanunu**

YerleŖim yerlerinin n¼fusuna g¼re ayrılaŖtırılarak verilen su tedarıği hizmeti ilerleyen yıllarda ¼ıkarılan kanunlarla farklı kamu otoriteleri bu hizmetin sağlanmasında g¼revlendirilmiŖtir. 1963 yılında 4591 sayılı kanun ile kurulan K¼y İŖleri Bakanlığı'na, ¼ncesinde DSİ'nin g¼revleri içerisinde sayılan k¼ylere ve n¼fusu 3 000 altında bulunan belediyelere su hizmetinin sağlanması ve y¼r¼t¼lmesi yetkisi verilmiŖtir. Bu yatırımların finansmanı hazine tarafından sađlanmıŖtır (Acar,2010;133).

### **6.1.6. Yeraltı Suları Kanunu**

1960 yılında 167 sayılı "Yeraltı Suları Hakkında Kanun" y¼r¼rl¼đe girmesinde dikkat çeken en ¼nemli husus bu kanun 1926 Medeni Kanununun 641. ve 679. maddelerinin yeraltı sularına ¼zel m¼lkiyet olma konusundaki hukuki boŖluklara netlik kazandırılmak adına ¼ıkarılmıŖtır (Acar,2010;133).

Kanununun 1. maddesinde "Yeraltı suları umumi sular meyanında olup Devletin h¼k¼m ve tasarrufu altındadır. Bu suların her t¼rl¼ araŖtırılması, kullanılması, korunması ve tescili bu kanun h¼k¼mlerine tabidir" (T.C Resmi Gazete,1960,10688) h¼km¼ devletin bu konudaki tavrını net bir Ŗekilde ortaya koymuŖtur.

7. madde ise "Yeraltı suyu et¼t ve araŖtırmaları için Devlet Su İŖleri, herhangi bir yerde kuyular açmak veya açtırmak hakkına maliktir. Bu kuyular için istimlak yapılmaz" (T.C Resmi Gazete,1960,10688) diyerek Devlet Su İŖlerini yetkili kurum tayin etmiŖtir.

Kanun yer altını suyunun çıktığı kaynağın toprak malikini, mülkün sınırlarını kapsayan köy ve belediyeyi bu faydadan mahrum etmemek adına belirli oranlarda "faydalı kullanım" tanımı kapsamında pay vermeyi tanımlamıştır. "Faydalı ihtiyacın miktarı, tahsis edilecek amaca göre DSİ tarafından belirlenecektir. DSİ kendi açtığı işletme kuyularının kullanma hakkını gerçek veya tüzel kişilere devredebilecektir. Devredilen sadece işletme hakkı olup, mülkiyet devredilememektedir" (Acar,2010;134).

### **6.1.7. 1961 Anayasası**

1961 Anayasası darbe sonrası oluşturulan bir anayasa olmasına karşın, içinde barındırdığı sosyal devlet kavramı ile halkın refahını artıracak düzenlemelerde bulunmuştur. "Milli devlet" vurgusun ön planda olduğu bu anayasada, kalkınma başlığı altında 130. maddede devletin doğal kaynaklara tutumunu açıkça belirtilmiştir.

"Madde 130- Bu madde Tabii servetler ve kaynakları, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Arama ve işletmenin Devletin özel teşebbüsle birleşmesi suretiyle veya doğrudan doğruya özel teşebbüs eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır"(T.C Resmi Gazete,1961;10859).

Bu maddede anlaşılacağı üzere, doğal bir kaynak olan su devlet tarafından kamusal bir mal olarak kabul edilmiş, toplum ihtiyacı ve gereksinimleri göz önünde bulundurularak sağlanacak hizmetlerin odağında ekonomik verimlilik değil, toplumsal erişilebilirlik olduğu çıkarımında bulunulabilir.

### **6.2. 1980 Sonrası ve Günümüz**

Devlet yönetim anlayışında küresel ölçekte değişim rüzgarlarının estiği 1980 sonrası neoliberal dönemde, ekonomik, idari ve sosyal politikalarda Türkiye Cumhuriyeti devletinin faaliyetlerini yeniden tanımlama girişimlerine teşebbüs ettiği önceki bölümlerde (2. ve 3.bölüm ) detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

Devlet bu süreçte kamu faaliyetlerini sağlandığı kurumların örgütlenme mekanizmasında sürece odaklı, verimliliği esas alan kamu işletmeciliği anlayışını benimsemek adına bürokratik engelleri kaldırmayı hedeflemiştir. Su kanalizasyon altyapısı hizmetleri odağında bu değişim süreci ele alındığında temel unsurlardan biri, belediyelerce

sağlanan hizmetlerde yerinden yönetimi daha etkin kılmak, belediyelerin verdikleri hizmetlerde verimli çözüm bulabilmesi için mali ve idari güç kazandırmaktır. Belediyeler hizmetlerinde gerekirse kamu özel katılım modellerini uygulayarak işlemecilik anlayışlarında köklü bir değişikliğe gitmeye olumlu yaklaşılmaktaydı. Ayrıca, yeni yatırımlara kaynak sağlanması adına uluslararası kuruluşların desteğinin kazanılması farklı zorunluluk ve yaptırımları 1980 sonrası bu süreçte beraberinde getirmiştir.

### **6.2.1. 1982 Anayasası**

1982 Anayasası bir önceki 1961 Anayasasından daha detaylı bir şekilde 7 kısımda ayrılarak hükümlerini vermiştir. Dördüncü kısımda “Mali ve Ekonomik Hükümler” başlığı altında 168. madde ülkenin doğal kaynakları üzerinde devletin tasarruf ve hüküm hakkını ve bunların belirli şartlar ve izinler dahilinde ticari kullanım hakkının gerçek ve tüzel kişilere verilebileceği açıkça belirtmiştir.

“Madde 168 - Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzel kişileriyle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzel kişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir” (T.C Resmi Gazete,1982;17863).

Bu madde doğal kaynak ve tabii servetlerin özel sektör katılımının yasal dayanaklarından biri olup, devletin ilgili kaynak yönetiminde denetimlerle, gözetimlerle söz sahipliği koruduğu görülmektedir. 1961 Anayasasının 130. maddesi ile benzer hükümleri içeren bu maddede suyun bir kamu malı sayıldığı görülmektedir.

Ayrıca tabii servet ve doğal kaynakların korunmasının yanında, piyasalarında korunması hakkının zeminin sağlayan bir önceki 167. maddenin birinci paragrafı, rekabetin korunması, denetleyici ve düzenleyici mekanizmaların kurulmasının zeminini oluşturmaktadır.

“Madde 167 - Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” (T.C Resmi Gazete,1982;17863)

Ülkenin büyüyen potansiyeli göz önüne alınarak yerleşim yerlerinin gereken ihtiyacını karşılaması adına mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurma tanımını altında

görev, sorumluluk ve yetkilerinin Bakanlar kurulu ile genişletilebileceği belirten 127. madde ilerleyen yıllarda gerçekleşecek Büyükşehir atılımlarının dayandığı nokta olmuştur.

“Madde 127 - Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi İdare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu İdarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”(T.C Resmi Gazete,1982;17863)

### **6.2.2. Belediyeler Hakkında Çıkarılan Kanunlar**

Su ve kanalizasyon altyapı hizmetlerinde yapılan çalışmalar neticesinde temel hizmet sağlayıcı konuma gelen büyükşehir belediyeleri, su kanal idareleri ve diğer belediyeler günümüz olgunluğuna gelmeden önce, faaliyet gösteren yatırım, mali ve teknik destek amaçlı kuruluşlar daha etkin görev sürdürmekte idi. Sektörde farklı ölçekteki yerleşim yerlerine hizmet sağlayıcı dört ana kuruluş bulunmaktaydı. Bunlar; Belediyeler, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü idi. 1980’den sonra gerçekleştirilen reformlar, bu dört kuruluşun görev ve sorumluluklarının değişmesine neden olmuştur (Acar,2010;143).

Metropol şehirlerin belediyelerinin güçlenerek "Büyükşehir" statüsü kazanması ve neticesinde faaliyet konularında kendi birimlerini kurması süreci bir dizi kanunla sağlanmıştır. Bu kanunlar;

1- 18 Ocak 1984 tarih 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile büyükşehir terimi söz konusu olmuş

2- 23 Mart 1984 tarih 195 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile görevleri belirlenmiş, İstanbul, Ankara ve İzmir’de kuruluş gerçekleşmiş.

3- 27 Haziran 1984 tarih 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile nihai yasal düzen sağlanmış statüler netleşmiştir

Bu atılan adımın neticesinde ilerleyen senelerde farklı büyükşehir belediyeleri oluşturulmuş olup günümüzde 2013 tarih 6647 sayılı kanunla bu sayı 30'a çıkmıştır. Bu gelişim detayları ve sonuçları daha detaylı incelenecek olup tarihsel sıralamaya bakılacak olduğunda, 1984'de Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasında ilgili kanun 6. maddesi g fıkrası belediyelerin görevlerini sıralarken şöyle demektedir; "Büyük şehir dahilindeki su, kanalizasyon ve her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu maksatla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek" (T.C Resmi Gazete,1984;18453). Bu verilen görev neticesinde "işlettirmek" ifadesinin sağaldığı zeminle belediye bünyesinde bulunan, Osmanlı döneminden kalan su işletmelerini devralan İstanbul Sular idaresinin tüzel kişiliğini yeniden düzenleyen 1981 tarih 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş Görevleri Hakkında Kanun daha etkili çalışabilir hale gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri artan mali gücü ile İller Bankasına daha az bağımlı hale gelerek doğrudan yatırımlar yapma yapmaya başlamış, su kanalizasyon sistemlerinde "İSKİ modeli su işletmeciliği" dönemine girilmiştir (Acar,2010;145)

2560 sayılı yasanın 2. maddesi İSKİ'nin görev ve yetkilerini belirlerken çok önemli bir açıklık getirmiştir. Bu altı fıkralık madde "yapmak yada yaptırmak" diyerek sağlanacak hizmetlerin özel kişilere ihale edilebilmesinin olanağını sağlamıştır. İSKİ'nin kanunun kendisine verdiği bu yükümlülükleri etkin yönetmek amacıyla görevleri bizzat kendisinin yapmak zorunda olmadığını savunabilmesi ve ayrı tüzel kişiliğinden ötürü özel hukuk çerçevesi içerisinde özel sektör katılımına başvurabilmesi, kamusal bir hizmet olarak tanımlanan suyun tedarikini, kullanıcıya yansıtılarak "kullanan öder" bakış açısına evirerek sektörün ticarileşmesine giden yolda önemli bir adım atmış olmuştur. Bu modelin genişlemesinde Dünya Bankasını verdiği kredilerle su idarelerinin yatırımlarını desteklemesi, özel sektörün katılımını teşvik edici unsurlarla kredi politikalarını uygulaması etkileyici bir rol oynamıştır (Acar,2010;146)

Yaşanan bu neticeler sonucunda, özel sektör katılımın giderek artması, ülkede kamu otoritelerinin fazlasıyla verilen görevler neticesinde verimli olmayan hizmet sağlayıcı konumuna gelmesi gerekli düzenlemelerin alınmasını gereklilik haline getirmiştir. 2002 yılında çıkan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu devlet kurumların dışarıdan hizmet ve mal alınmasında gerekli düzenlemenin getirmesinde büyük bir rol oynamıştır. Üçüncü kişilerce sağlanan hizmetlerle taşeronlaşmayı yerel yönetimlere en



geniş olağanı tanıyan 2005 tarih 5393 sayılı Belediye kanunu devlet tarafından verilen hizmetlere yeni boyut kazandırmıştır. Hangi hizmetlerin üçüncü kişilere devrini 5393 sayılı kanunun 67. maddesi sıralamıştır.

“Madde 67- Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir” (T.C Resmi Gazete,2005;25874).

Dikkat edileceği üzere bu maddede bir çok hizmet ayrıntılı olarak sayılmışken su ve kanalizasyon hizmetlerini belirmemiştir. Ancak 14. maddenin a bendi ve 18 maddenin j bendi bir araya geldiğinde bu hizmetleri imtiyaz yolu ile üçüncü kişilere devretmeyi mümkün kılmış, belediye meclislerini bu hususta yetkili kılmıştır. "Belediyeler, bu işlerin tesis ve işletilmesi için kendisine verilmiş tekel yetkisini, 40 yılı aşmamak üzere devletçe belirlenen kurallara uygun olmak üzere özel kişilere imtiyaz vererek yürütebilirler. Buna göre hizmet bütünüyle özel girişime devredilemez, ancak imtiyaz sözleşmeleriyle özel teşebbüse devredilebilir "(Acar,2010;150).

Yıllar süren gelişmeler neticesinde, yerel yönetimlere verilen genişletilmiş yetkiler ile hizmetlerde üçüncü kişileri dahil ederek rekabetçi bir ortam sağlamayı ve daha iyi hizmet sunmayı amaçlamıştır. Belediyelerin su kanalizasyon alt yapı hizmetlerinde üçüncü kişileri en çok dahil ettiği hizmet su sayaçlarının okunması, teknik arıza destek ekiplerinin oluşturulmasıdır. Ülkemizde genişleyen Büyükşehir belediyeleri ile bu statüye kavuşan her ilde su kanalizasyon genel müdürlükleri kurulmuş, ayrı tüzel kişilikleri ile su yönetimine güçlü bir yapı kazandırılmıştır. Bu yapılar aldıkları kararlar neticesinde önemli imtiyaz ve yap-işlet-devret anlaşmalarına imza atmış, ülke suyunun ticarileşmesinde, ticari bir ürün haline gelmesinde neler yaşanabileceğini tecrübe etmemizi sağlamışlardır.

### **6.2.3. İller Bankasının Değişen Rolü**

1984 yılında Büyükşehir belediyelerinin kurulması yatırımların dış kaynakları, genel bütçe desteği gibi başka unsurlara erişebilmesi İller Bankasını etki alanını daralmıştır. Büyük illerde olan yeniden yapılaşma bankada da aynı yeni atılımları gerekli kılmış genel müdürlük kontrolünde bulunan ihaleye çıkma yetkisi bölge müdürlüklerine de

verilerek bankanın diğer illere yoğunlaşan hizmetlerinde süreci hızlandırıcı bir etken olmuştur. Belediyelerin idari ve mali yapısında yaşanan gelişmeler, bankanın hem yürütme tarafında hem de uluslararası kuruluşlar tarafından yeni bir statüye konulması gerekliliği tartışılmaya başlanılmıştır (Jeoloji Mühendisleri Odası,2008)

“1990'da Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca alınan karar doğrultusunda, 1960'tan beri kendisine KİT statüsü kazandıran hukuksal özelliklerden soyutlanarak bir kalkınma ve yatırım bankasına giden yol açılmıştır. Diğer yandan, belediyelerin yatırımlarını finanse etmenin başlıca kaynağı olan Belediyeler fonu IMF isteği doğrultusunda 1993'ten itibaren kısılıp nihayet 2001 yılı sonunda ortadan kaldırılarak Banka'nın yatırım alanından geri çekilmesi sağlanmıştır. Ekim 2002 tarihinde Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi" adlı raporda İller Bankası'nın yeniden yapılandırmasına yer verilmiş, Banka'nın mevcut sorumluluk ve faaliyetlerinin belediye mali sektörünü aksattığı ve Banka'nın bir kalkınma kurumu olarak etkin şekilde faaliyet göstermesini de zorlaştırdığı belirtilmiştir. Yeniden yapılandırmanın ana teması olarak Banka'nın kamu fonlarını etkin şekilde aktaran bir kurum haline getirilmesi öngörülmüştür. Buna göre Banka bağımsız bir kurul tarafından yönetilmeli, herhangi bir bakanlığa bağlı olmamalıdır. Banka, sermayenin geri kazanılması ve işlevlerin sürdürülebilmesini sağlayacak şekilde faiz oranları ve kredi koşullarını uygulayarak merkezi idare ve yerel yönetimlerden aldığı desteğe olan bağımlılığını azaltmalıdır. Ortak idarelerin katkı paylarına duyulan ihtiyaç zaman içinde ortadan kaldırılmalıdır. Rapor uzun vadede ise, bir mali aracı olarak faaliyet göstermek üzere İller Bankasının, belediyeler için özel fonların sağlanmasında önemli bir rol oynayabileceğini öngörmektedir" (Jeoloji Mühendisleri Odası,2008)

Banka hakkında alınana tüm bu kararlar neticesinde İller Bankasının görev ve niteliklerini yeniden şekillendirmek adına 2003 yılı eylül ayında yayımlanan 2004 yılında yürürlüğe giren "İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği" hazırlanmıştır. Yönetmelikte en büyük değişiklik, bankadan kredi almak isteyen belediyelerin imkanlarını göz önünde bulundurarak ihale makamının gerekli durumlar olmadıkça banka olmayacağı, müşterek kontrollüklerce teknik takibin yapılması amaçlandığı, şayet belediyenin yeterli teknik alt yapısı yok ise tam kontrollük hizmeti verilerek ihalenin banka tarafında sağlanacağı belirtilmiştir. Bu adım yerleşme sürecinde atılan büyük bir değişimdir. Ayrıca bu yönetmelik kredi koşullarına, vade, faiz unsurlarında detaylı bir şekilde değinmiştir (T.C Resmi Gazete,2003;25245)

Yapılan bu değişiklikle oluşturulan süreç Bankanın ileriye dönük adımlarını gösteren stratejik planlarında da kendini göstermiştir. 2004 stratejik planında Banka oluşturulmaya çalışılan yatırım bankası profilini güçlendirmek adına dış kaynak destekli kredilerinin oranını artırmayı, AB ve uluslararası kaynaklardan sağlanacak hibe ve kredilerin belediyelerin altyapı projelerinde kullanılmasını ve teknik destek sağlamayı kendisine yöneltilen uluslararası direktifler neticesinde dikkate almıştır. Ancak, Bankanın yeniden yapılandırılmasında büyük rol oynayan, 8 Şubat 2006 yılında Dünya Bankası ile "Belediye Hizmetleri Projesi" adı altında yapmış olduğu ikrazlar antlaşmasında, Banka'nın

bütün boyutlarıyla bir yatırım ve kalkınma bankası statüsüne dönüşmesine yer verilmiş, bu kapsamlı süreci desteklemek adına Dünya Bankası 212 900 000 milyon Avro krediyi İller Bankası kanalı ile belediyelere kullandırma kararı almıştır (Serter,2015;17-18).

"Yapılan kredi anlaşmasında Dünya Bankası'nın İller Bankası'ndan beklentileri, temelde, şöyle sıralanmıştır:

- a. Kredi antlaşmasına göre, projenin başarılı şekilde hayata geçirilmesi için İller Bankası'nın kurumsal yapısı geliştirilmelidir.
- b. İller Bankası, özerk olmalıdır.
- c. İller Bankası'na yeni biçilen rol, uluslararası finans kuruluşları ile yerel yönetimler arasında aracılık olmalıdır
- d. İller Bankası, yatırım bankası işlevini yerine getirmelidir.
- e. Banka'nın teknik boyutunun azaltılması gereklidir."(Serter,2015;17-18)

Bu sürecin nihayetinde, hukuki statünün tamamen değişmesi adına 26.01.2011 tarihinde İller Bankası Genel Müdürlüğünün tavsiye sürecini başlatan 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş, 9 000 000 000 TL sermaye ile İlbank A.Ş. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak meydana gelmiştir. Kuruluş kanun 3. maddesi Bankanın amacını ve faaliyet konularını aşağıdaki gibi belirtmiştir.

"Madde 3- Bankanın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.

Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

- a) Ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.
- b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.
- c) Bankanın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.
- ç) Sigorta acenteliği yapabilir.
- d) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurtiçinde ve yurtdışında şube ve temsilcilik açabilir.
- e) Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.
- f) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.
- g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.
- ğ) Ana Sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür." (T.C Resmi Gazete,2011;27840)

Bu süreçinde neticesinde banka, sahip olduğu güçlü sermaye yapısı ve uluslararası kuruluşlardan temin ettiği kaynaklarla yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarına finansman sağlama görevine odaklanmıştır. Ancak, Banka verdiği kredi enstrümanlarını hazırladığı teknik şartnamelerin yerine getirilmesi yolu ile kullandırmakta, yapılacak altyapı ve üstyapı çalışmalarında gerekli standardın sağlanmasını teknik kontrollük mekanizması ile takip etmektedir. Tam ve müşterek kontrollük türü ihale edilen işlerden

sorumluluğu olan banka, izleme veya hibe türü kaynak aktarımında, kredi yükümlülüğünde olan belediye ve yüklenici firmadan kendi teknik şartnamelerine veya ilgili diğer yerel veya uluslararası talimatlara uygunluğu denetler. Bu husus, bankanın her ne kadar bankalar kanununa tabi finansör bir kuruluş olmasına karşın, teknik anlamda denetleyici bir otorite olmaktan geri kalmadığının göstergesidir. Bankanın hali hazırda on adet teknik şartnamesi bulunmaktadır.

1933'den günümüze yaşanan bankadaki ve özellikle su kanalizasyon altyapı sistemindeki bu değişiklikler neyi ifade etmektedir diye bütünü ele aldığımızda ortaya çıkan bir resim vardır. Ülkenin kuruluş zamanlarında yeterli teknik ve maddi olanağa sahip olmayan belediyeler, zamanın getirdiği olgunluk ve yerel siyasi bir otorite olmanın getirdiği arzu ile yatırımlarını kendi kontrolünde gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Uluslararası otoritelerce desteklenen, yerel kaynaklara bağlı olmadan, alternatif finansman kaynakları ve teknik destek olarak özel sektör oyuncularının katılımı ile (buna istenilen işlerin ihale edilerek yapılması ve sonra bitiminde direkt devredilmesi de dahil edilebilir) değişen kurgu, geleneksel bir kurumun eski yöntemlerini saf dışı ederek, yeni bir kimlikle oyuna yeniden dahil etmiştir. İbank A.Ş. bu şekilde su kanalizasyon altyapı hizmetlerinde eskisi gibi oyunu kurmasa da, oyunun oynanması için gerekli parayı, şartlarını ortaya koyarak sağlayan bir kurum rolünü kazanmıştır.

#### **6.2.4. DSİ'nin Değişen Rolü**

1980 öncesi 1053 sayılı kanunla aldığı yetki ile nüfusu yüz binden fazla olan yerleşim yerlerinin içme, kullanma ve endüstriyel sularının sağlanmasında yetkili kuruluş olmuştur ancak belediyelerin artan taleplerine hazinenin sağladığı destek 1980 yıllardan sonra yeterli gelememeye başlamıştır. Öz kaynaklara dayalı yatırımlarda yetersizlikten ötürü belediyelerin yatırımlarına uluslararası kuruluşlardan dış finansman arayışına giden DSİ ,Dünya Bankası, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası, Fransız ve Alman kredi kuruluşlarından sağlanana dış finansmanlarla yerel yönetimlerine desteğini sürdürmüştür. Bu doğrultuda, DSİ devletın desteği ile içme suyu yatırımlarına destek olmanın yanında, uluslararası kaynakların tedarikinde aracı kurum rolüne bürünmüştür. Hatta 2003 yılında DSİ'nin yatırımlarının yarısından fazlası dış kaynaklara dayanmaktadır (Çınar,2006;74)

2007 yılında çıkan 5625 sayılı torba yasanın 3. ve 4 maddesi ile 1053 sayılı yasanın 10. maddesi ve adını değiştirilerek yüz bin nüfus kıstası kaldırılmıştır. Değişiklik şu şekildedir;

"Madde 3 – 3/7/1968 tarihli ve 1053 sayılı Ankara, İstanbul ve Nüfusu Yüzbinden Yukarı Olan Şehirlerde İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Kamu Yatırım Programında yer almak şartıyla belediye teşkilâtı olan yerleşim yerlerinin içme, kullanma ve endüstri suyunun temini hizmetleri ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün sağlık ve çevre açısından acil tedbirler alınmasını gerekli gördüğü öncelikli atık su artma ile ilgili yatırım hizmetleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmeye Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü yetkilidir."

Madde 4 – 1053 sayılı Kanunun adı "Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir(T.C Resmi Gazete,2007;26504)

Bu torba yasada yapılan değişiklikle DSİ'nin etki alanı ülke çapında daha da artmıştır. Yerel yönetimlerin vatandaşlarına, tarımsal ve endüstriyel kesimine su sağlama talebini desteklemek adına atılan bu adım DSİ'nin yatırım proje tutarına da yansımıştır. Aşağıdaki çizelge artan proje tutarlarına karşın yıllar içerisinde dış finansman kaynaklarının tutarının azaldığını göstermektedir. Önceki yıllarda ihtiyacı karşılamayan hazine destekli yatırımların son yıllarda etkinliğini artırması, ülke makro ekonomisinin son yıllarda büyüme göstererek, altyapı yatırımlarında ayrılan yüksek bütçenin etkisi olduğu söylenebilir.

Çizelge 6.2. 2011-2017 Yılları arası DSİ içme suyu projelerinde dış kaynak kullanma oranı (2011-2017 Kalkınma Bakanlığı Kamu Yatırım Programları)

Yıl	Proje Sayısı	Proje Tutarı (TL)		Yüzde Oran
		Dış Kaynak	Toplam	
2011	38	2 410 629	9 176 403	26,27
2012	44	2 891 794	10 506 708	27,52
2013	51	617 832	8 705 250	7,1
2014	57	533 719	8 819 984	6,05
2015	60	604 251	10 219 861	5,91
2016	68	683 871	11 922 965	5,74
2017	67	822 953	15 983 197	5,15

DSİ su kaynaklarını korumak, vatandaşlara sağlıklı ve güvenilir su kaynakları hizmete sunmak adına yatırım ve kalkınma odaklı bir kamu kuruluşudur. Su kaynaklarının devlet malı olduğu kanunla Anayasa'da belirtilmiştir. Bu nedenle DSİ'nin yıllar içinde güçlenen belediyeler nedeni ile içme suyunda tedarikçi görevi önceki yıllara göre azalmış

olsa da, gerek uyguladığı yönetmeliklerle gerek kanuni dayanaklarla su yönetiminde söz sahibi olan önemli bir kuruluştur.

Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar geçen süre zarfında, su kanalizasyon altyapı sistemlerinde oluşturulmak istenen yerel yönetim odaklı, belediyelerce halka ulaştırılmak istenen bu kritik hizmet, ülke çapında yaygınlığa ulaşmaya dek önemli kuruluşları meydana getirmiştir. Bu hizmetin sağlanmasında oluşturulan dört temel devlet kurumundan biri olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2005 yılında tasfiye edilmiş, görevlerini il özel idarelerine devretmiştir. İbank A.Ş kuruluşundan bugüne geçen süre zarfında teknik ağırlıklı boyutlarından büyük ölçüde ödün vererek finansal işlevselliğine odaklanmış ancak şehirlerin kanalizasyon altyapı sistemlerinin kurulması, diğer hizmetleri ve yetiştirdiği birçok mühendis ile ülkemizde belediyeciliğin yapı taşlarının yerleştirilmesinde büyük katkıda bulunmuştur. Su kaynaklarının elde edilip tüketiciler için elverişli hale gelmesinde büyük katkıda bulun DSİ, günümüzde yaygın teknolojik imkanlar sayesinde bu görevinin sorumluluğunu azaltmış, enerji ve sürdürülebilirlik üzerine yoğunlaşmaktadır.

Bütün bu gelişmeler neticesinde, olgunlaşan belediyecilik anlayışı 1980 sonrasında yaşanan küresel ekonomik değişikliklerle yeni kaynak arayışları içerisine girmiş, yerel kaynak ve destekçilerini kendine yeterli göremeyerek sağladığı su kanalizasyon altyapı hizmetini rekabetçi koşullar çerçevesinde sürdürmeyi ve uluslararası oyuncularla ortaklık etmeyi denemiştir. Önceden kamu malı olarak görülen suyu ekonomik bir mal görülmesi ve kullanan öder anlayışı ile kullanıcılara sunulması İSKİ modelinin ortaya çıkmasından sonra ülke genelinde yayılmıştır.

## 7. SU KANALİZASYON ALTYAPI HİZMETLERİNDE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÖRNEKLERİ VE SONUÇLARI

Türkiye’de su kanalizasyon altyapı hizmetlerinde özel sektör katılım sürecinin kıvılcımını, yaygınlaştıran Büyükşehir Belediyesi yönetim şekli ile etkinliği artan yerel yönetim mekanizması ve İSKİ modeli su işletmeciliği yakmıştır. 1990’lı yıllarda, gelişmiş şehirlerde belirli bir olgunluğa ulaşılması hedeflenen su kanalizasyon içme suyu sistemlerinde, İller Bankası ve DSİ’nin yanı sıra yabancı kaynaklara yönelen belediyeler Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Alman Kredi Kuruluşu (Kreditanstalt für Wiederaufbau) tarafından sağlanan kredilerle yatırımlarını finansa etmişlerdir. 1999 – 2000yılları içerisinde belediyeler yabancı ve öz kaynakları ile gerçekleştirdikleri yatırımlarda kayda değer atılım yapmış, 1999 yılında içme suyunda DSİ’den daha fazla bir miktara erişmişlerdir (Çınar,2006;73).

Çizelge 7.1. İçme suyunda 1998-2006 arasında planlanan ve gerçekleşen projelerin kaynak tablosu (Bin TL) (Çınar,2006;73)

	DSİ				İLLER BANKASI				YEREL YÖNETİMLER			
	Planlanan		Gerçekleşen		Planlanan		Gerçekleşen		Planlanan		Gerçekleşen	
	Dış	Toplam	Dış	Toplam	Dış	Toplam	Dış	Toplam	Dış	Toplam	Dış	Toplam
<b>1998</b>	118.904	499.448	95.710	361.160	8.331	275.241	2.811	280.246	316.630	747.180	23.575	54.006
<b>1999</b>	183.880	456.259	17.636	241.075	1.475	310.360	0	358.321	258.219	563.785	116.798	294.032
<b>2000</b>	111.583	422.795	115.858	433.357	0	441.102	0	343.052	182.044	289.889	139.339	252.739
<b>2001</b>	77.841	257.056	0	0	0	305.933	0	0	100.963	133.845	0	0
<b>2002</b>	1.526	262.568	131.579	388.040	0	264.465	0	161.457	223.678	273.302	13.593	37.853
<b>2003</b>	197.245	380.566	157.496	308.403	12.558	245.331	0	141.338	61.801	76.026	11.244	13.474
<b>2004</b>	80.423	239.102	54.496	173.665	20.680	214.843	0	90.412	44.780	61.182	10.664	12.592
<b>2005</b>	116.600	307.930	23.945	130.210	10.600	159.000	0	50.576	50.791	59.252	21.984	34.223
<b>2006</b>	6.400	29.000	0	0	52.001	146.000	0	0	33.538	42.424	0	0

Bu yatırımların gerçekleşirken finansman sağlayan kuruluşlar proje ortağı olarak çok uluslu su şirketlerinin (SUEZ, Serco ve Thames) Türk şirketleri ile konsorsiyum kurarak katılımını desteklemiştir. Yap-işlet-devret yada imtiyaz modeli uygulanarak özel sektör katılımını reform adı altında savunan neoliberal içerikli bu uygulamalarla, su sektörüne yatırım yapacak şirketlerin karlarını garanti altına alma ve karşılaşılabilecekleri riskleri en aza indirmek için devlet belli şartların garantisi önceden vermiştir. Özel sektör katılımı ile kamu malından ticari mal statüsüne geçen şebeke suyu, yaşattığı bu değişimle farklı tecrübelerin edinilmesine sebebiyet vermiştir. Ülkemizde en çok konuşulan özel sektör katılımı aşağıdaki çizelge 13’de gösterilmiştir.(Çınar,2006;74)

Çizelge 7.2. Türkiye’de su sektöründe uluslararası kaynak kullanımı ve özel şirket katılımı (1995-2002) (Çınar,2006;75)

Kentler	Fonu Sağlayan	Fonlama	Tarih
Adana	EIB	45 000 0000	12.11.1997
Antalya	WB	100 000 000	25.05.1995
Antalya	EIB	35 000 000	25.05.1995
Aski -Ankara	EIB	45 000 000	16.11.1995
Bursa	WB	129 500 000	03.11.1993
Bursa	EIB	80 000 000	05.12.2000
Çeşme-Alaçatı	WB	13 100 000	14.04.1998
Diyarbakır	EIB	32 000 000	17.12.1998
Eskişehir	EIB	38 500 000	14.12.2001
İzmit	EIB	50 000 000	14.10.1996
Mersin	EIB	60 000 000	11.10.2001
Tarsus	KfW	19 400 000	19.04.1999
Tarsus	EIB	38 000 000	22.04.1999
EIB: Avrupa Yatırım Bankası, WB: Dünya Bankası, KfW: Alman Kredi Kuruluşu			
Not: Miktarlar Dünya Bankası kaynakları dışında Avro olarak tabloda yer almaktadır			

Yukarıdaki örneklerin bir kısmında yabancı kaynaklar sadece tesisin yapılmasında, bazılarında işe yapılan tesisin kullanılarak piyasada hizmet verimesi şeklinde proje gerçekleşmiştir. Literatür taramasında en çok ele alınan özel sektör katılım örnekleri İzmit, Antalya, Çeşme ve Ankara’da gerçekleştirilenlerdir. Bu örneklerin detaylı bir şekilde ele incelenmesi ülkemizde özel sektör katılımının etkilerini anlamamızda faydalı olacaktır.

## 7.1 İzmit Örneği

İzmit şehri kentsel ve endüstriyel su temini projesi 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı “Bazı yatırım ve hizmetlerin yap-işlet devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanun” la yasal zemini hazırlanan özel sektör katılımının ilk uygulamasıdır. 1995 yılında İzmit Büyükşehir Belediyesi ile Thames Water, Güriş ve Gama ortaklığı tarafından yapımına başlanan projede yılda 142 milyon m<sup>3</sup> su üretilmesi ve 100 milyon m<sup>3</sup>’ün İstanbul’a satılması öngörülmüştür. “Proje’nin 1999-2009 yılları arasında işletme ve bakım hizmetleri, Thames Water PLC’nin alt kuruluşu olan Thames Water International Services Limited, 2009 yılından Proje’nin Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’ne devredildiği 2014 yılına kadar da Akifer Su Hizmetleri Ltd. Şti. tarafından yürütülmüştür”



(İzmitsu,web). Şuan İzmit Su A.Ş Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Ancak bugüne kadar gelen süre hayli tartışmalı olmuştur.

İzmit şehri kentsel ve endüstriyel su temini projesi hayata geçirilmeden önce projenin yapımında, yürütülmesinde ve işletilmesinde yaşanabilecek olumsuzlukların yatırımcı firmayı etkilememesi adına Hazine bir kısım garantiler vermiştir. Tesislerin işletme süresi 18.01.2014 olarak belirlenmiş ve bu süre zarfında devlet tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesine satılması planlanan suyun bedelinin ödenmesi yükümlülüğü yerine getirilmezse ödemelerin Hazine tarafından üstlenileceği verilen Hazine Garanti Mektubu ile taahhüt edilmiştir (Mert,2008;371). 1999 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi projeden 55 milyon m<sup>3</sup>, 2000 yılında ise 96 milyon m<sup>3</sup> olmak üzere geçen iki yılda toplam 151 milyon m<sup>3</sup> su temin etti. 1999'da alınan suyun satışından 6 trilyon TL, o gün ki karşılığı olarak 14 milyon dolar gelir elde edildiği, garantör sıfatıyla Hazine tarafından alınan su için 150 milyon dolar ödeme yapıldığı 2002 Sayıştay raporunda belirtilmiştir. Bu tespitlerden hareketle bir m<sup>3</sup> suyun belediyeye satış bedelinin 4 dolar olduğu ve bu rakamın %6 sına tekabül eder bir fiyatla abonelere su satışı yapıldığı, 2000 yılında bu oranın %2.5 olduğu, bu satış fiyatının da diğer belediyelerin satış fiyatlarından yaklaşık 3 kat fazla olduğu söylenmektedir (Gökdemir,2007;40).

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilen bu projenin su temine getirmesi planlanan finansal ve fiziki verimlilik ne yazık ki sağlanamamıştır. Sayıştay raporunda işletmeci firmanın beyan ettiği fayda/maliyet analizlerine ve pazar araştırmalarına rastlanmadığı, üretilen suyun satılacağı düşünülerek firma ile belediye, sanayi kuruluşları arasında herhangi bir protokol imzalanmadığı tespit edilmiştir. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde İstanbul Büyükşehir suyun pahalı olması nedeni ile suyu almayacağı beyan etmiştir (TBMM,2002;5). “İzmit Büyükşehir Belediyesi, bünyesinde kurulu İzmit Su (İSU) Genel Müdürlüğü'nün ise birim fiyatı yaklaşık 4 dolar olan suyu tüketicisine 25 cent gibi oldukça düşük bir fiyata satmış, kayıp ve kaçaklar da dikkate alındığında bu fiyatın 10 cente kadar düştüğü belirlenmiştir.” (Hürriyet;2002).

Yaşanan bu sıkıntılar neticesinde birçok tartışma meydana gelmiştir. Yapılan projenin konumunun baraj yapımı için uygun olmadığı Devlet Su İşleri tarafından belirtildiği halde Yuvacık barajının kurulduğu söylenmektedir. “DSİ, Yuvacık Barajı'nın kurulu olduğu Kiraz Dere üzerinde 1964'ten bu yana yaptığı ölçümlerde bir yılda 142 milyon

m<sup>3</sup>su elde edilmesinin imkansız olduğunu rapor etmiş ,bu kaynaklarla beslenen barajın aktif hacmi en fazla 52 milyon m<sup>3</sup> görülmüştür”(Gazete Vatan;2006). 6 yılda pompalanmayan 1 milyar m<sup>3</sup> su nedeniyle 335 milyon dolar ödeme işletmeci şirkete yapılmış, hatta baraj kuruluğu nedeniyle susuz kalan İzmit’in sıkıntısını dikkate almadan, işletmeci firma 2006 aralık ayı ödemesini talep etmiştir. Ayrıca, işletmeci firma 08 Aralık 2006 tarihinde mücbir sebeplerden ötürü şehir şebekesine su verilemeyeceğine dair bir açıklama yapmıştır. Bunun üzerine Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri İlyas Şeker, Hazine'ye şirkete ödeme yapılmaması için başvuruda bulunmuştur. Ancak, Sefa Sirmen döneminde yapılan sözleşme engeli çıkmış ve yapılan sözleşmenin 'mücbir sebepler' bölümünün 8-2f maddesine firmanın su vermeme hakkı saklı tutulmuştur. Şirket vermediği suyun parasını almaya devam etmiştir. Yaşanan bu skandalla kullanılmayan suyun yanı sıra olmayan suyun parasının ödenmesi büyük siyasi polemiklere neden olmuş, dönemin İzmit Büyükşehir Belediye başkanı Sefa Siren hakkında yolsuzluk suçlamaları baş göstermiştir. Geçirilen bu çalkantılı süreçte yapılan sözleşme ile 2013 yılına kadar su alımı devam etmiş, devletin kaynakları boşa kullanılmıştır (Gazete Vatan,2006).

Genel olarak iyi tasarlanmamış olan bu özel sektör katılım projesi yükümlülüklerin önemli bir kısmını Hazineye dolayısıyla vergi mükelleflerine yansıtmıştır. Bu noktada su sektöründe ilk olarak deneyimlenen yap-işlet-devret modelinde, projede sözleşme tasarımında yapılan yanlışlara ilişkin tespitler, söz konusu sıkıntıların tekrarlanmaması için gereklidir. Gökdemir (2007) tarafından yapılan tespitleri sıralayacak olursak;

“15 yılla sınırlanan sözleşme süresi bir yap-işlet-devret sözleşmesine göre oldukça kısadır. Süreninin kısalığı, yüksek maliyetlerle birlikte aşırı birim fiyat sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

İlgili idari otoriteler arasındaki eşgüdüm eksikliği dikkat çekicidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su satın alacağı konusunda taahhütte bulunduğunu ifade edilmekte, ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise bu iddiayı reddetmektedir. Nitekim üretilen suyun kimin tarafından satın alınacağı konusundaki tartışma yıllar içinde devam etmiştir.

Birim fiyatın maliyetlere endekslenmesi ciddi bir hata olarak değerlendirilebilir. İlke olarak iyi tasarlanmış yap-işlet-devret uygulamalarında fiyat, rekabetçi ihale yöntemi içinde, maliyetlerden bağımsız olarak belirlenir. Böylece teşebbüsler yatırım ve işletme maliyetleri aşağıya indirmek yönünde güdülenmektedir. Ancak İzmit Su Projesinde rekabetçi ihale yöntemi kullanılmamıştır.

Risk analizi ve değerlendirmesi etkin bir biçimde yapılamamıştır. Ekonomik risk bütünüyle kamu otoritesi tarafından üstlenilmiştir. Ancak bu açıdan projenin zamanlaması kötüdür. Zira anılan tarihin hemen öncesinde ciddi bir makroekonomik kriz ve buna bağlı devalüasyon yaşanmış ve IMF ile bir stand by anlaşması akdedilmiştir. Sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihte anılan krizin etkisi tamıyla atlatılamamıştır, bir diğer ifadeyle devalüasyon riski devam etmekteydi. Bu duruma karşın al-veya öde hükmü içeren hazine garantili sözleşmede fiyat, ABD Doları bazında belirlenen maliyetlere endekslenmiştir.” (Gökdemir,2007;41)

## 7.2. Antalya Örneği

1994 de İSKİ modeli ile kurulan Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT) su dağıtım şebekesinin iyileştirilmesi ve kanalizasyon sisteminin yerine getirilmesi ihtiyacının yerel yönetim kaynakları ile karşılanamayacağını düşünerek dış finansman yoluna gitmiş, Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası ile kredi anlaşması yaparak “Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi” adı altında Hazine garantili 100 milyon dolar tutarında bir ikraz anlaşması imzalamıştır. Bu projenin kapsamında, Antalya'nın içme suyu kanalizasyon ve yağmur suyu drenajı sistemini en az maliyetle gerçekleştirmek, bu hizmetlerin devamlılığını sağlayacak kurumsal bir yapı geliştirmek ve işletilmesinde özel sektör katılımı sağlamak, sağlanan hizmetlerin kendi kendini finanse etmesi için uygun maliyet karşılama politikaları geliştirmek, su kaynaklarını verimli kullanmak ve çevre şartlarını iyileştirerek sağlık etkilerini azaltmak hedeflenen başlıca unsurlardır (Acar,2010;171).

İkraz anlaşmasında hedeflenen kurumsal yapının hayata geçirilmesinde projenin uygulanmasını denetlemek ve danışmanlık hizmeti vermek adına ALDAŞ A.Ş. kurulmuştur. Ardında projenin gerçekleşmesi amacıyla yapılan ihaleyi en düşük fiyatı vererek Fransız Lyonnaise des Eaux- ENKA ortaklığı 10 yıl süre için imtiyaz hakkını kazanmıştır. İmtiyazı kazanan ortaklık operatör olarak işletme faaliyetlerini sürdürmek amacıyla ANTSU A.Ş kurulmuş, 1996'da ASAT ile ANTSU arasında imzalana sözleşme ile işletme, yönetim ve bakım hizmetleri ANTSU A.Ş.'ne devredilmiştir. 1998 yılında ise ENKA, sözleşme koşullarında herhangi bir değişiklik yapılmaksızın ortaklıktan ayrılmış, şirket tamamen Fransız şirketin kontrolüne geçmiştir. Bu oluşan yeni kurumsal yapıda ASAT işveren, ALDAŞ kontrolör, ANTSU da operatör olarak görevlendirilmiştir. (Acar,2010;171).

ANTSU yatırım şebekelerinin etkinliğini artırmak yerine şebeke ağını genişletmeye odaklanması ve yerel idarenin düzenleyici politikalarının maliyeti artırması kaçak kullanımı artırması sistemin verimliliğini düşürmüş ve operatörün giderlerinin aşırı yükselmesine neden olmuştur. Sistemdeki bu sorunların tarifelerde neden olduğu yüksek artış tüketici gruplarına dengesiz bir şekilde dağıtılmış, uygunsuz yapılan derin deşarjı ve altyapı çalışmaları nedeni ile yaşanan su kesintileri kamuoyunda rahatsızlıklara yol

açmıştır. Ayrıca iki ayda bir düzenlenen faturalarda meydana gelen aşırı artış alt ve orta gelir grubundaki vatandaşların büyük tepkisine yol açmıştır (Acar,2010;171)

Yaşanan gelişmelerle 1996 yılı sonunda 21 000 TL olan suyun m<sup>3</sup> fiyatı 1999 sonunda 206 551 TL ye yükselmiştir. On kata yakın artış kanuna aykırılık iddiası ile konu konusu olmuştur. Ayrıca rahatsızlık veren bir diğer konu su faturalarının iki ayda bir gelmesi sayaçların iki ayda bir okunmasında kaynaklandığından bir önceki ayın üstüne kullanılan ikinci ay tüketimi kademeye göre fiyatlamadan kaynaklanan fatura şişkinliklerine neden olmuştur. 20 m<sup>3</sup> üstü kullanımdan sonra yüksek fiyat tarifesi ile ücretlendirilen tüketimde, birinci ayda bu sınırı aşan tüketicilerde ikinci ay kullanımları haksız yere yüksek tarife kapsamına girmiş olmuştur. Böylece aylık su faturası yaklaşık 5 milyon TL olan bir abone 25 milyon TL ye kadar su faturası ile karşılaşmıştır (Acar,2010;172).

Meydana gelen tepkilere rağmen su fiyatlarındaki artış 2000-2004 yılları arasında da devam etmiş, 4 katına yakın bir zam bu süre zarfında yapılmıştır. Ancak dikkat çeken husus, Dünya Bankası tarafında yapılan ekonomik analiz raporlarında projeye devam edilmesinin en temel kriteri olarak iç karlılık oranı gösterilmiş, dolayısıyla ANSTU A.Ş'nin istenilen orana ulaşması adına sürekli tarifelerde artış talep etmiştir. Yaşanan bu gelişmeler, kurulan altyapı tesislerinin düzenli çalışmaması ve çevre kirliliğine yol açması Antalya Büyükşehir Belediyesine dolayısıyla ANTSU A.Ş.'ye olan tepkileri artırmıştır (Acar,2010;173).

Yaşanan gelişmelerle Fransız şirket Lyonnaise des Eaux 2002 yılına kadar Antalya'daki faaliyetlerini sürdürebilmiş, neden olarak ASAT'ın sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesinin üstünden gelinemez mali zorluklara sebebiyet vermesini göstermiş ve tüm faaliyet sorumluluklarını ASAT'a devretmiştir. Bu süreçte taraflar sorumlukların yerine getirilmediği iddiası ile karşılıklı olarak Uluslararası Tahkim Mahkemesine başvurmuş yüksek miktarda birbirlerinde tazminat talebinde bulunmuşlardır. Bu gelişmelerle işlevsiz kalan ALDAŞ A.Ş. Büyükşehir bünyesinde iştirak olarak faaliyetlerine devam etmiş su, atık su ve altyapı çalışmalarında proje yönetimi ve danışmanlık veren bir kuruluş olarak misyonu belirlemiştir (Acar,2010;175).

### 7.3. Çeşme Örneği

Çeşme ve Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (ÇALBİR) 1994 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur. Çeşme ve Alaçatı yerleşim yerlerini su ihtiyacını ve altyapı hizmetlerini iyileştirmek adına hazırlanan "Çeşme - Alaçatı Su Temini ve Kanalizasyon Projesi"ne 1987 yılında İller Bankası tarafından yeterli finansman sağlanamaması dış finansman ihtiyacını doğurmuştur. 1998 yılında Dünya Bankası ile ÇALBİR arasında 13,1 milyon dolar tutarında kredi ile ikraz anlaşması imzalanmış, Türkiye Cumhuriyeti devleti garantör olarak borçlunun yükümlülüklerini yerine getiremediği halde üstlenmeyi kabul etmiştir (Mert,2008;374)

Projenin maliyet planlaması şu şekildedir; İnşaat işleri için harcanacak tutar 8,1 milyon dolar, malzeme ve mallar için harcanacak tutar 1 milyon dolar ,özel işletmeci hizmet ve idareleri için harcanacak tutar 4 milyon dolar. Yapılan ikraz anlaşmasına göre, şekil ve şartları Dünya Bankası tarafından uygun bulunan bir yönetim sözleşmesi çerçevesinde kurulan su ve kanalizasyon sistemlerini işletecek özel bir işletme 31 Mart 1999 tarihine kadar istihdam edilecektir. Bunun sonucu olarak ÇALBİR, Fransız Şirketi Compagnie General Des Eaux ve Türk Şirketi TEKSER inşaat ortaklığı olan konsorsiyumla 10 yıl boyunca su temini ve atık su sistemini işletmek ve sürdürmek amacıyla sözleşme imzalamış ve ALÇESU A.Ş. kurulmuştur (Mert,2008;374).

Geçen süre zarfında 2004 yılında işletmenin elde ettiği tüm gelir 3,4 milyon dolardır. Ayrıca işletme maliyeti için 2,3 milyon dolar harcanmış ve borç olarak 1 milyon dolar kullanılmıştır. Görüldüğü üzere toplam gelirin yaklaşık % 60'ı işletme maliyeti için harcanmıştır. Yaşanan bu finansal etkinsizliğin şaşırtıcı tarafı 2001 yılında içme suyu m<sup>3</sup> atık su bedeli dahil Ankara'da 330 000 TL, İstanbul'da 400 000 TL, İzmir'de 440 000 TL iken, Çeşme'de atık su bedeli hariç 1 100 000 TL olmasına rağmen bu durumun yaşanmasıdır (Mert,2008;374). Yaşanılan durumu Radikal gazetesi köşe yazarı Korkmaz İlkokur 31 Mayıs 2005 tarihli köşe yazısında şu şekilde kaleme almıştır.

"ALÇESU yönetiminin başında olan meşhur Compagnie General Des Eaux şirketi amaçlarını kendi ifadeleri ile 21. yüzyılın teknolojisi ve gelişen işletme anlayışı ile yönetilecek olan bölgenin su ve kanalizasyon hizmetlerini dünya standartlarına ulaşması demektir. Ancak, bizim gözlemlerimize göre, şirketin amacı su dağıtmak falan değil, faizcilik yapmaktır.

Çeşme ve Alaçatı bir yazlık bölgedir. Burada evlerin yüzde 90'ı yılda yaz ayları olmak üzere azami üç ay açık kalır; sonra kapanır. Burada su pahalıdır; su parasının zamanında ödenmemesi haklı olarak faize tabidir. O nedenle, burada evleri olanlar kullandıkları bu pahalı suyun daha da

fazla cep yakmaması için su paralarını zamanında ödemeye gayret ederler. Birinci sorun nakit ödeme sorunudur. Türkiye'de artık nerede ise tost büfelerine POS makinesi kurulacak; ALÇESU tahsilat birimlerine kredi kartı ödeme sistemini hâlâ getiremedi. Zira, maksat, vatandaşa hizmet, onun işini kolaylaştırmak değil; maksat faizde valörden kaybetmemek. İkinci sorun, ödeme metotları ile ilgilidir. Hesaba ödeme, internette ödeme ve ödeme talimatı gibi usullerin getirilmesine ilişkin talepler yıllardan beri göz ardı edilmiştir. Bugün birçok kuruluş, 'call center'ları ve telefon aracılığı ile abonelerinin borç miktarlarını öğrenmelerini sağlayacak sistemleri devreye sokuyorlar (hatta, bazı şirketler abonenin internet adresine borcunu e-mail ile bildiriyorlar) ki abone borcunu ya bir bankadaki hesaba ödesin veya internette ödeme yapsın. ALÇESU, yıllarca, bankadan talimat ile otomatik ödeme sistemini de devreye sokmadı. Geçen eylül-ekim ayında devreye sokmuş ama bunu abonelerine bir yazı ile bildirmiyor ki Çeşme'yi yaz sonu terk etmiş olan abonesi bilmesin, faiz işlemeye devam etsin. Şimdi bir de, abonenin evine bir fatura, ödeme belgesi bırakmak zahmetinde bulunmadan aboneyi icraya veriyorlar. Faize katlanan abone şimdi bir de (fatura bedeli ne olursa olsun 100 YTL) avukat ücreti ödüyor.

Topluma hizmet götüren işyerlerinin, kendi ifade ettikleri 21. asrın teknolojilerini sonuna kadar kullanarak vatandaşa ucuz, kaliteli ve kolay servis götürmeleri gerekir. Yoksa, kötü siyaset ve kötü kamu yönetiminden hiçbir farkları kalmaz, sivil toplumda iş dünyasına olan güveni sarsarlar." (Radikal,2005)

Dünya Bankası 22 Haziran 2005 tarihinde projenin uygulanmasına ilişkin hazırladığı raporda etkinlik performans hedeflerinin ve su birim başına maliyetin başarısız olduğunu kabul etmiş, etkinlik açısından başarısız bulmuştur (Özsoy,2009; 172). Sözleşme süresinin bitmesiyle işletmeyi devralan Çeşme Belediyesi gerekli önlemleri alarak suyun ucuzlaması için çalışmalarda bulunmuştur (Hürriyet, 2013). 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Büyükşehir yasası 35. maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri ilçe belediyelerinden kanalizasyon ve içme suyu hizmetlerinin devralmış, İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ÇALBİR ve ALÇESU A.Ş. nin faaliyetlerine son vermiştir. İZSU Su ve Kanal İşletme Daire Başkanı Aydın Korkmaz verdiği bir gazete röportajında, 2014 Nisan ayında Çeşme'de faaliyet göstermeye başladıklarında alışık olmadıkları bir altyapı sistemi ile karşılaşarak çok büyük bir sürpriz ile yaşadıklarını söylemiştir. Altyapının çok iyi durumda bulacaklarını umarken arızaları yapmaktan başlarını kaldıramadıklarını ifade etmiştir. Birçok kazı yaparak eski sistemin işleyişini anlamaya çalıştıklarını, gelen şikayetler doğrultusunda aynı yere üç kere arıza için gittiklerini, ana boruya dört kez müdahale etmek zorunda kaldıklarını söylemiştir. Korkmaz, başlatılan yenileme çalışmalarının üç etaptan oluştuğunu, birinci etabın bittiğini, 2019 yılında ikinci, 2022 yılında üçüncü etabın ihalesine çıkılacağını belirtmiştir (Mynet,2018)

1999 yılında dış finansman ve yabancı özel sektör katılımı ile gerçekleştirilen projenin, gerekli maliyet ve fizibilite analizleri yapılmadan sadece piyasaya girme odaklı yapılması hem kaynakların israf edilmesi hem de tüketicinin mağdur edilmesiyle sonuçlanmış, nihayetinde kamu otoritesi sorunun çözülmesi için duruma el atmıştır.

#### 7.4. Ankara Örneği

1987 yılında kurulan Ankara Su Kanalizasyon İdaresi (ASKİ), dönemin Büyükşehir Belediyesi Başkanı Murat Karayalçın yönetiminde, 2025'de 6 500 000 olması hedeflenen Ankara şehir nüfusunun ihtiyacını gidermek üzere Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası tarafından 100 milyon dolarlık kredi anlaşması ile Büyük Ankara Kanalizasyon Projesi hayata geçirmeyi planlamıştır. 1990 - 1998 yılları içerisinde bitirilmesi hedeflenen bu projede sadece altyapı hizmetlerinin yapılması söz konusu olup, hizmet sağlayıcı ASKİ'dir. Ancak bu projede dikkat çeken husus, planlanan zaman çizelgesinde projenin az bir kısmının tamamlanarak Ankara'ya gerekli kanalizasyon ve yağmursuyu toplama hizmetinin verilememiş olmasıdır. Birçok vatandaş sağanak yağmurda kullanışsız hale gelen şehir vaziyetinden etkilenmekte, yaşananları telafi etmek için devlet kaynakları asıl sorun çözülmeden anlık sorunları halletmek için harcanmaktadır. Burada düşündürülen durum, uluslararası finansman kaynaklarının kullanılmasına rağmen yükümlülüklerini yerine getirmeyen, gerçekleşen başkanlık görevi değişiklikleri ile yürütülen projeleri tamamlamayan yönetim anlayışıdır (Hürriye,2006).

Ankara'da ele alınacak asıl konu ise sayaç okuma hizmetlerinin taşeronlaştırılması, kartlı sayaç uygulaması ve kademeli su satışı yönteminin yarattığı etkilerdir. Dönemin Ankara Büyükşehir Belediyesi başkanı İ.Melih Gökçek, ASKİ faaliyetlerinde çok tartışmalı kararlar alarak kamuoyunda dikkatleri üstün çekmiştir. Su sayaçlarını okuma hizmetlerini taşeronlaştırarak özel sektör katılımını uygulamıştır ancak su tüketimini kontrol altına almak amacıyla kademeli su tarifesi fiyatlaması uygulayarak belirlenen sınırları aşan abonelere, kullandıkları aralıklarda farklı birim fiyatlarla toplam fatura bedeli kesilmiştir. İlk aylarda temkinli davranan birçok kent sakini sınırı aşmayınca sınır aşağıya çekilmiş ayrıca fatura dönemleri de 45 günlük sayaç okuma periyotlara uzatılmıştır. Böylece tüketicinin büyük bir kısmı kademeli tarifeye sokulmuş olup, karşılaşılan bu durumdan rahatsızlar ve şikayetler artmıştır. Yaşanan bu duruma Tüketici Hakları Derneği kayıtsız kalmamış, Ankara İdare Mahkemesine 26.03.2017 tarihinde uygulamanın kaldırılması için dava açmıştır. Dava, Belediye lehine sonuçlanmış ancak temyiz hakkı verilerek konu Danıştay'a taşınmıştır. Bu süre zarfında 30 günlük periyota geri dönmüştür. (TMMOB,2009;64). Ankara 1.İdare Mahkemesince tekrar incelenen dosyada, ilerleyen dönemlerde su fiyatlandırma politikaları için çok önemli kararın temeli atılmıştır.

Ankara 1. İdare Mahkemesinin 2012 tarih 2306 sayılı kararında belirtildiği üzere dava kısmen iptal kısmen ret kararı ile sonuçlanmıştır.

"ASKİ Tarifler Yönetmeliği'nin 26. maddesinde yer alan "...%10 dan aşağıya olmayacak nispette kar oranıdır ifadesi " ile 30. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "en az %10" ibaresinin iptaline, 26. maddesinde yer alan "kar oranıdır" ibaresi ile 30. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "kar sağlayabilecek seviyede" ibaresi yönünden davanın reddine"

Bu karar neticesinde, su kanal idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinde üst sınırı belli olmayan ancak taban kar oranı olarak belirledikleri % 10 yerine daha aşağı çekilebilecekleri zemin sağlanmış olmuştur. Bu kararla ilişkili olarak, bütün su kanal idarelerine aynı durumun uygulanmasını sağlayan 2012 tarih 16 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı "tarifenin belirlenmesinde alt sınırı tanımlayan "... % 10'dan aşağı olmayacak nispetinde ..."nın esas alınmasını öngören ibare, tek başına hukuk güvenliğini sağlamaya yeterli olmadığından Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır " diyerek bu taban kar oranlarını iptal etmiştir.

ASKİ'nin bir diğer uygulaması ön ödemeli kartlı su sayacı değişimidir. Bu değişimde bir vatandaşın karşılaştığı durum sürecin etkilerini özetler niteliktedir. Bir vatandaş su sayacı, borcu nedeniyle sökülmüş, sonra borcunu kapatmış ancak, ASKİ eski sayaç yerine 300 TL ek ödeme yapılması karşılığında yeni sayacın takılabileceğini söylemiştir. Bu tutarı ödeme gücü olmayan vatandaş Ankara 11. İdare Mahkemesine dava açmıştır. Mahkeme 26.11.2008 tarihli kararında belediyelerin mahalli halkının ihtiyaçlarını gidermek üzere oluşturulan tüzel kişiler olduğuna, hizmet karşılığının alınmasının hizmetin sunulmasından sonra gerçekleşecek bir aşama olduğuna vurgu yapmıştır. Kararda değinilen bir diğer hususta "...dolayısıyla kamu hizmetinin sunumu peşin ödemeye bağlanarak, anılan Anayasal ve yasal kamu hizmeti anlayışına uymayan, ticari niteliği ağır basan yeni bir ilişki biçimi oluşturulmak istendiği görülmektedir" diyerek ASKİ Yönetim Kurulunun 2005 tarih 210 sayılı kararının 2. bendinin yürütülmesini durdurmuştur (Milliyet,2008).

Yukarıda incelenen örnekler kamuoyunda çok büyük tartışmalara neden olmuş su ve kanalizasyon altyapı hizmetlerinde yaşanan özel sektör katılımı örnekleridir. Kullanılan modeller, projelerin kapsamı farklı olsa da hepsinin ortak paydası tekel durumunda olan hizmet sağlayıcının esnek olmayan talepten ötürü piyasayı kendi çıkarları doğrultusunda manipüle etmesidir. Gerek kamu otoritesi gerek uluslararası özel şirketler, kanuni



düzenlemelerin kullanıcıları korumadığı piyasalarda toplum iktisadi refahını düşünmeden karar almakta maliyet ve kaynak analizini etkin yapmadan yatırımlarını gerçekleştirmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin güçlenmesi adına atılan adımlar, ortaya çıkan altyapı yatırımları ihtiyaçlarının karşılanması için köklü değişiklikler getirmiş ve su yönetim kurumsal yapısı yeniden şekillenmiştir. Anlaşılmaktadır ki, tekeli piyasaya türü olan kamusal su tedarigi ve kanalizasyon hizmetlerinde, denetleyici ve düzenleyici otorite kurulmadan suyun kamu malında ekonomik bir mala dönüştürülmesi piyasa başarısızlıklarının giderilmesinde etkin olamamıştır. Ülkemizde 90'lı yılların başında yaygınlaşan su kanal idareleri oluşumları, geçen süre zarfında olgunlaşmış ve 2014 yılı ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Büyükşehir kanunu ile bu sayı 30'a ulaşmıştır. Ancak, hala bu kurumların koordinasyonunu sağlayacak, bölgesel, coğrafi, endüstriyel ve beşeri farklılıklardan ötürü su talep ve kaynaklarının fiyat ve hizmet kalitesini düzenleyip denetleyecek bir üst kurul meydana getirilmemiştir. Özelleşme sürecini önceden tamamlayan, hatta neoliberal akımla 1980'den sonrada atılımda bulunan bazı yabancı ülkeler, kontrollü bir dönüşüm süreci başlatarak rekabete açılan su ve kanalizasyon altyapı hizmetlerine gerekli denetleyici ve düzenleyici kurumları oluşturmuştur.

## **8. DÜNYA'DA UYGULANAN SU KANALİZASYON ALTYAPI YÖNETİM SİSTEMLERİ VE DENETLEYİCİ, DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR**

**8.1. Fransa ve Agence de Bassin**

**8.2. Amerika Birleşik Devletleri ve EPA (United States Environmental Protection Agency)**

**8.3. İngiltere ve The Water Services Regulation Authority (OFWAT)**

**8.4. Arjantin ve Buenos Aires Su ve Kanalizasyon Düzenleme Ajansı**

**9. TÜRKİYE SU VE KANALİZASYON PİYASI İNCELEMESİ,  
VERİMLİLİĞİ ÜZERİNE SASKİ RÖPORTAJ VE İLLER BANKASI  
DEĞERLENDİRMESİ**

**SONUÇ VE ÖNERİLER**

## KAYNAKLAR

### Eklenecek

#### SAMSUN SU KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

#### İLGİLİ DAİRE BAŞKANLARINA TEZ KONUSU HAKKINDA YÖNELTİLEN SORULAR

- 1) Su fiyatlandırmasında başlıca dikkate alınan kriterler nelerdir ?
- 2) Suyun kamusal bir mal olarak tartışılması söz konusunda ne düşünüyorsunuz ?
- 3) Uzun zamanlı su fiyatlandırması planında ekolojik ve teknik etkenlerin yanı sıra siyasi planların etkisi ne kadar belirleyicidir ?
- 4) 30 Su kanalizasyon idaresinin içinde bulunduğu bir iş birliği veya çatı kuruluş var mı ?
- 5) Sizlerin aldığı kararları denetleyen nasıl bir mekanizma, kurum ve kanunlar var ?
- 6) Geçmişten günümüze su ve kanalizasyon sektörüne özel sektör katılımını nasıl değerlendiriyorsunuz ?
- 7) Diğer tekel ve oligopol piyasaları denetleyen kuruluşlar gibi su ve kanalizasyon piyasalarını ekonomik ve teknik açıdan denetleyen bir kuruluşun olmasını etkin bulur musunuz ?
- 8) İller Bankasının verdiği finansal desteği, bu desteği verirken uyguladığı teknik şart ve takipleri nasıl değerlendiriyorsunuz ? İller Bankasının geçmişten bugüne su ve kanalizasyon sektörüne sağladığı desteği yeterli buluyor musunuz ?

Randevu alınan Daire Başkanları

1: Abone İşleri Dairesi Başkanı : Ahmet YURT

2: İçme Suyu Dairesi Başkanı : Cihan GÜLLER

Abdullah Süha SEVİM

Uzman Yardımcısı

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : SEVİM, Abdullah Süha  
Uyruğu : T.C.  
Doğum tarihi ve yeri : 30.12.1989 / Ordu  
Medeni hâli : Bekâr  
Telefon : 05378164423  
e-mail : asevim@ilbank.gov.tr

### Eğitim

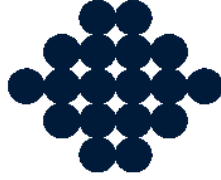
Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Lisans	Bilkent Üniversitesi – İşletme	Haziran - 2013
Lise	Tülay Başaran Anadolu Lisesi	Haziran - 2007

### İş Deneyimi

Yıl	Yer	
2014- Yardımcısı	İller Bankası A.Ş Samsun Bölge Müdürlüğü	Uzman

### Yabancı Dil

İngilizce



**İL BANK**  
**TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ**