

“Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı – Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler”

Özet Bulgular

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), “Şebeke Suyu Hizmetlerinde Özel Sektör Katılımı: Dünya Uygulamaları Işığında Türkiye İçin Model Tartışması” başlıklı raporunu, 9 Eylül 2008 tarihinde, İstanbul Ceylan Intercontinental Oteli’nde düzenlediği “Sürdürülebilir Su Yönetimi” başlıklı bir konferans ile kamuoyuna sundu.

Konferansın açılış konuşmaları, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Arzuhan Doğan Yalçındağ ile Çevre ve Orman Bakanı Veysel Eroğlu tarafından gerçekleştirildi. Rekabet Kurumu Uzmanı Bülent Gökdemir tarafından kaleme alınan “Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı – Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler” adlı raporda özetle şu bulgular yer alıyor:

“Uzun yıllar boyunca bir kamu malı olarak değerlendirilen ve büyük ölçüde merkezi ve yerel kamu otoriteleri eliyle yürütülen şebeke suyu hizmetleri, özellikle son yıllarda küresel su krizi ile değişen anlayışa koşut olarak bir ekonomik mal olarak görülmeye başlanmıştır. Nitekim 1992 yılında, Dublin Konferansı İlkeleri olarak bilinen ve su kaynakları yönetiminin yeni manifestosu olarak ortaya konulan ilkelerden biri de suyun ekonomik bir mal olarak kabulü ilkesidir.

Suyun ekonomik bir mal olarak kabulü, tahmin edileceği üzere, halen sürdürülmekte olan ciddi tartışmaları beraberinde getirmiştir. Nitekim bu anlayışa karşı olanlar, suyun temel yaşamsal ihtiyaçlardan biri olması nedeniyle evrensel hizmet yükümlülüğüne konu, hatta temel bir insan hakkı olarak değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Aynı kesimler, bir kere ekonomik mal olarak kabul edildikten sonra, su hizmetlerinin artık piyasa düzeneğinin bir unsuru haline geleceği, netice olarak özellikle düşük gelirli kesimlerin su hizmetlerinden faydalanamayacağı öngörü ve endişesini dillendirmektedir.

Suyun bir ekonomik mal olarak kabul edilmesinde, küresel su krizi olarak adlandırılan olumsuz tablo önemli bir rol oynamaktadır. Küresel su krizi, artan nüfus, endüstrileşme, küreselleşme ve şehirleşmeye koşut olarak insanoğlunun su çevriminden giderek artan miktarlarda su kullanması, buna karşılık doğaya daha yüksek oranlarda kirli atıksu salması neticesinde ekolojik dengenin bozulması, bu olumsuzluğun küresel ısınma olgusu ile ivmelenmesi ve sonuç olarak kişi başına düşen kullanılabilir su miktarının kritik eşiklerin

altına düşmesi sonucunda gıda güvenliği ve ekonomik kalkınmanın tehlikeye girmesi ile çevre ve sağlık sorunlarının ortaya çıkması şeklindeki sorunlara işaret etmektedir.

Küresel su krizi ile işaret edilmek istenen tabloyu netleştirmek bakımından bazı rakamlar vermek yerinde olacaktır. BM verilerine göre günümüzde 40 ülkede iki milyardan fazla insan su kıtlığı sorunu ile karşı karşıya bulunmakta, 1.1 milyar insan yeterli içme suyuna ulaşamamakta, 2.4 milyar insan atıksu hizmetinden faydalanamamaktadır. Bu durumun sonucu olarak, hastalıklar artmakta, gıda güvenliği tehlikeye girmekte ve ülke ve bölgelerarası paylaşım sorunları ortaya çıkmaktadır. Konu ile ilgili çalışmalarda, iyimser tahminle 2050 yılında her dört kişiden birisinin yeterli içme suyuna ulaşamayacağı öngörülmektedir.

Kişi başı yıllık toplam yenilenebilir su kaynağının ülke bazında dağılımında derin farklılıklar gözlenmektedir. Örneğin, bu rakam Kuveyt için 10 metreküp seviyesindeyken, Kanada'da 100,000 metreküp/yıl seviyesindedir. Anılan rakam 19 ülkede 500, 29 ülkede ise kritik eşik olarak kabul gören 1,000 metreküp/yıl sınırının altındadır.

32 ülke, toplam yenilenebilir su kaynağının % 50'sinin üzerindeki bir bölümünün diğer ülkelerin kaynaklarına bağlı olması nedeniyle bağımlı ülke konumundadır. Öte yandan, dünya üzerinde 263 su havzası, birden çok ülke tarafından paylaşılmaktadır. Anılan ülkeler dünya nüfusunun yaklaşık % 40'ını teşkil etmektedir.

Su kıtlığı tehlikesi bulunan alanlar, özellikle Kuzey Afrika ve Doğu Asya'da giderek genişlemektedir. Önümüzdeki yirmi yıl içinde dünyanın su ihtiyacının % 40 oranında artması beklenmektedir. Bu oranın yaklaşık yarısı nüfus artışına bağlı olarak artan gıda talebinden kaynaklanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelere atıksuların % 90-95, endüstriyel atıkların ise % 70'i arıtma işlemlerinden geçirilmemekte, bu durum temiz su kaynaklarının giderek azalmasına yol açmaktadır. BM'ye göre toplam dünya nüfusunun yaklaşık yarısı kirlenmiş su kaynaklarından istifade etmeye devam etmektedir. Bu durumun sonucu olarak sudan kaynaklanan hastalık ve ölüm vakalarının ciddi boyutlara ulaştığı gözlenmektedir. Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre, % 90'ı beş yaş altı çocuklar olmak üzere, her yıl 1.8 milyon insan, ishalden ve 1.3 milyon insan sıtma hastalığından ölmektedir. Söz konusu hastalıkların büyük ölçüde güvenli olmayan su kullanımı ve yetersiz kanalizasyon hizmetlerinden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Yukarıda çizilen tablodan hareketle, suyun ekonomik bir mal olarak kabul edilmesi ile diğer birçok altyapı hizmetinden farklı olarak piyasalaştırmanın hedeflenmediği vurgulanmalıdır. Asıl hedefin bir yandan suyun maliyet unsurlarını içerecek şekilde fiyatlandırılması neticesinde gayri ekonomik bir biçimde kullanılması alışkanlığının terk edilmesi, diğer yandan küresel su krizinin etkilerinin en aza indirilmesi amacıyla yapılması gereken yatırımlar için gerekli finansman kaynağının sağlanması olduğunun altı çizilmelidir. Zira başta gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede kamu tarafından sübvans edilen su hizmetlerinden elde edilen gelir, gerek hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gerek artan nüfusa yönelik altyapının kurulması için gereken finansmanı sağlamaktan uzaktır. Bu noktada su krizine karşı başlatılan bilinçlendirme ve çözüm üretme hareketinin başını BM'nin çektiği belirtilmelidir. Bununla birlikte OECD, Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası gibi kuruluşlar da bu konuda çaba göstermektedir.

Su esas olarak tarım, endüstri kesimi ve şehirlerde yerleşik tüketiciler tarafından talep edilmektedir. Küresel su krizi tartışmaları bağlamında üzerinde en çok durulan kesim, suyu

şebekeden kullanan ve atıksuyun tabiata salınmasını yine şebeke vasıtasıyla gerçekleştiren tüketicilerdir. Nitekim şehirleşme oranındaki artışa koşut olarak bu kesimin toplam su tüketimi içindeki payı giderek artmakta, hizmetlerin yetersizliği durumunda ortaya çıkan olumsuz dışsallıklar şebeke etkisiyle daha geniş kitlelere yayılmaktadır.

Şebeke suyu hizmeti, şehirlerde yerleşik hane halkları tarafından kullanılacak suyun çıkarılması, depolanması, çeşitli işlemlerden geçirilmesi, dağıtımı, atıksuyun toplanması, atıksuyun arıtılması ve doğaya geri verilmesi aşamalarını ifade etmektedir. Şebeke suyu hizmeti, dünyada büyük ölçüde, yerel veya merkezi kamu otoriteleri tarafından görülmektedir. Bununla birlikte, İngiltere, Fransa, İspanya, ABD ve bazı Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde anılan hizmet kısmen ya da bütünüyle özel sektör tarafından sunulmaktadır.

Şebeke suyu hizmetinin bir ekonomik mal olarak piyasa içinde fiyatlandırılması yaklaşımı ile birlikte söz konusu hizmetin özel teşebbüsler eliyle yürütülmesi seçeneği gündeme taşınmış ve bu yaklaşım birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Esasen, ilk bakışta tepki çeken bu yaklaşım ile birlikte hizmetin kamu otoritesi eliyle yürütülmesi durumunda ortaya çıkan ve küresel su krizini tetikleyen birçok sorunun da giderilebileceği ileri sürülmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde gözlenen temel sorunlar; su kaynaklarının etkinlikten uzak yönetilmesi, hizmet kalitesinin düşüklüğü ve bunun sonucunda ortaya çıkan çevre ve sağlığa yönelik negatif dışsallıklar, karşılaşılan sorunlara kısa sürede çözümler üretilmemesi, su ve atıksu hizmetlerinin kamu tarafından desteklenmesi sonucunda maliyeti yansıtmayan düşük fiyatlar nedeniyle suyun israf edilmesi, hizmetin getirisinin maliyetlerin altında kalması, aşırı istihdam ve gerekli altyapı yatırımlarının hayata geçirilememesi olarak sıralanmaktadır.

Bununla birlikte şebeke suyu hizmetinin özel sektör tarafından görülmesi bir dizi sorunu beraberinde getirmektedir. Bunlardan birincisi piyasa düzeneği içinde maliyeti yansıtan fiyatların ortaya çıkması sonucunda düşük gelirli kesimlerin temel bir insan hakkı olarak kabul edilen suya erişim hakkından mahrum kalabilecek olmasıdır. Üstelik su krizi sorununun etkilerinin asgariye indirilmesi ve hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik yatırımlar fiyat düzeyini ciddi oranda arttırabilecektir.

Diğer yandan fiyat artışlarının özel teşebbüsün verimlilik artışlarına koşut olarak rekabetin tesisiyle ödünlenmesi mümkündür. Ancak, bu noktada ikinci temel sorun ortaya çıkmaktadır. Şebeke suyu hizmetinin birçok alt basamağı doğal tekel niteliği taşımaktadır. Bu nedenle rekabetin tesisi, diğer altyapı hizmetlerinde olduğu gibi, bir hayli güçtür. Bu sorun, hizmetin özel teşebbüsler eliyle sunulduğu ülkelerde doğal tekel niteliği arz eden hizmetlerin regülasyona tabi kılınması ve pazar için rekabet, yapısal ayrıştırma ve şebekeye erişim yükümlülüğü gibi rekabeti tesis etmeye yönelik araçlarla aşılmaya çalışılmaktadır.

Su hizmetlerinin temel bir insani gereksinim olması nedeniyle özel sektörün hizmet yükümlülüğünü üstlenmesi, özelleştirme yönteminden çok, özel sektör katılımı adı verilen yöntemler ile gerçekleştirilmiştir. Özel sektör katılımı, altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi ve işletilmesine yönelik olarak kamu otoritesi ile özel kesim arasındaki işbirliği biçimlerini ifade etmektedir. Bu amaçla kullanılan araçlar çeşitli tipte sözleşmeler (yap-işlet-devret, imtiyaz, yönetim, kiralama gibi) kapsamında altyapı mülkiyetinin kamuda kalması koşulu ile hizmetin belirli bir süre için özel sektöre devredilmesidir. Bununla birlikte, İngiltere örneğinde görüldüğü gibi, nadiren özelleştirme yöntemi de kullanılabilmekte, ancak hizmetin hassasiyeti dikkate alınarak, söz konusu teşebbüslere bazı özel yükümlülükler

getirilmektedir. Yukarıda sıralanan sözleşme tipleri; kamu otoritesi tarafından tespit edilen amaçlar doğrultusunda risk, yükümlülük ve hakların taraflar arasında dağılımını gerçekleştirmektedir.

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

Bununla birlikte, söz konusu altyapı hizmetleri arasında en düşük yatırım şebeke suyu hizmetleri alanında gerçekleşmiştir. Düşük yatırım olgusu esas olarak; hizmet devrini öngören sözleşmelerde sonradan yapılan değişiklikler ile çoğu çokuluslu şirket kimliği taşıyan teşebbüslerin profesyonelleriyle kamu görevlileri arasındaki bilgi asimetrisi nedeniyle sözleşmelerin tasarımı ortaya çıkan sorunların yanı sıra, etkin bir regülasyon rejiminin kurulamaması ve rekabet araçlarının yeterince kullanılamaması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Özel sektör katılımı uygulamaları mercek altına alındığında, ortaya çıkan sonuçların incelenen örneğe bağlı olarak değiştiği gözlenmekte, hatta aynı ülke sınırları içinde başarılı ve başarısız olarak nitelenebilecek uygulamaların bir arada var olduğu tespit edilmektedir. Bununla birlikte bazı genellemeler çerçevesinde özel sektör katılımı uygulamalarının sonucunda, hizmetten yararlanma oranı, üretim miktarı, hizmet kalitesi, verimlilik ve çevre dışsallıkları alanlarında olumlu ilerleme kaydedildiği, buna karşın örneklerin çoğunda özel kesim katılımı sonrasında fiyatların anlamlı oranlarda arttığı gözlenmektedir.

Diğer yandan, özellikle son yıllarda dikkat çeken bir gelişme de bu alanda faaliyet gösteren uluslararası şirketlerin gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere çekilmesidir. Bu durum, fiyat artışlarına koşut olarak söz konusu şirketler üzerindeki politik baskıların arttırılması ve özellikle 2001 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz ile birlikte kurlardaki dalgalanmalar ve krize bağlı olarak tüketicilerin ekonomik alım güçlerinin düşmesi ile açıklanmaktadır.

Yukarıda çizilen tablo içinde şebeke suyu hizmetleri özelinde özel sektör katılımının beklenen sonuçları vermesi için bir dizi koşulun gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi suyun evrensel hizmet niteliğinin, özellikle düşük gelirli kesimleri korumak bakımından teminat altına alınmasıdır. İkincisi, birinci koşulla ilişkili olarak özel sektör katılımı ile birlikte düşük gelirli kesimlerin hizmete erişimini mümkün kılacak ve piyasa düzeneğinin işleyişini olabildiğince bozmayacak bir destekleme rejiminin kurulmasıdır. Bu amaçla, birçok kaynak tarafından başarılı bir örnek olarak değerlendirilen, Şili örneği incelenmiştir. Bu noktada desteklemenin, temel insani ihtiyaçların karşılanmasına olanak verecek şekilde sınırlandırılması gerektiği vurgulanmalıdır. Aksi halde suyun ekonomik bir mal olarak kabulü ile elde edilmesi hedeflenen amaçlara ulaşmak güçleşecektir.

Üçüncü koşul, güçlü bir regülasyon rejimi ile yapısal ayrışma, pazar için rekabet ve şebekeye erişim konularını düzenleyebilecek etkin bir rekabet politikasının teşekkül ettirilmesidir. Regülasyon çerçevesi ülkenin ihtiyaçlarına ve kullanılması planlanan sözleşme yöntemlerine göre belirlenmelidir. Regülasyon, enerji ve telekomünikasyon hizmetlerinde olduğu gibi bağımsız bir idari kurum tarafından gerçekleştirilebileceği gibi, bizzat sözleşme hükümleriyle de yürütülebilecektir. Ancak, ikinci seçeneğin tercih edilmesi halinde, sözleşme tasarımı

aşamasında, muhtemel bilgi asimetrisinin olumsuz sonuçlara yol açmasını engellemek üzere, yerel yönetimler, bu konuda yetkin bir idari yapılanma tarafından desteklenmeli, sözleşme sonrasında, sözleşme hükümlerine uyulup uyulmadığı etkin bir biçimde kontrol altında tutulmalıdır. Ayrıca, özel sektör katılımı sürecinde ve sonrasında hizmet sunulan bölgenin temsilcileri ve/veya sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanmalıdır.

Konunun ülkemiz açısından taşıdığı öneme gelince, TÜİK verilerine göre Türkiye'de kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı 1,700 metreküp/yıl dolayındadır. Bu büyüklük ülkemizi su azlığı yaşayan ülkeler sınıfına sokmakla birlikte, 2030 yılı itibariyle bu rakamın 1,000 metreküp/yıl seviyesine düşeceği, bunun sonucu olarak Türkiye'nin su fakiri ülke konumuna gerileyeceği öngörülmektedir. Üstelik 2030 projeksiyonu, mevcut kaynakların anılan tarihe kadar tahrip edilmeden aktarılması varsayımı altında ve küresel ısınmanın hızla artan potansiyel etkileri dikkate alınmadan hesaplanmıştır. Diğer yandan, mevcut durumda su potansiyelimizin ancak % 30'u kullanıma sunulmakta, su potansiyelinin tümünün kullanılması için çok ciddi miktarda yatırıma gereksinim duyulmaktadır.

Kıtalar ölçeğinde ortalama rakamlara bakıldığında Türkiye'nin, sanılan aksine, su zengini bir ülke olmadığı açıkça görülmektedir. Nitekim ülkemiz, BM verilerine göre, kişi başına kullanılabilir su potansiyeli bakımından 182 ülke arasında 103. sıradadır. Sunulan rakamlar ülkemizin küresel su krizi olgusunun bir parçası konumunda bulunduğunu, dolayısıyla gerekli önlemler alınmadığı takdirde önümüzdeki yıllarda ekonomik kalkınmanın tehlikeye girebileceğini, ayrıca çevre ve sağlık alanlarında olumsuz gelişmelerle karşılaşılmasının muhtemel olduğunu anırtmaktadır.

Türkiye'de şebeke suyu hizmetleri mercek altına alındığında, ülkemizin, içme suyu ve atıksu hizmeti verilen tüketicilerin toplam nüfusa oranı bakımından birçok gelişmekte olan ülkeye oranla iyi bir durumda bulunduğu, ancak gelişmiş ülke ortalamalarının gerisinde kaldığı görülmektedir. Buna karşın, söz konusu rakamlar bakımından bölgeler arasında ciddi farklar bulunduğu hususu da vurgulanmalıdır. Diğer yandan atıksu arıtma tesisi ile hizmet verilen nüfusun toplam nüfusa oranı oldukça düşüktür.

Ülkemizde şebeke suyu hizmetinin sunumunda karşılaşılan temel sorunlar; çerçeve su yasasının halen çıkarılamamış olması, yüksek kayıp-kaçak oranları, plansız şehirleşme, hukuki ve idari yapıda gözlenen dağınıklık ve yetki paylaşımındaki belirsizlik, AB müktesebatına uyumu, toplam su potansiyelinin kullanılmasını ve hizmet kalitesinin yükseltilmesini mümkün kılacak yatırımların kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlerin kaynaklarından karşılanmasındaki güçlük ve buna bağlı finansman gereksinimi, küresel ısınmaya koşut olarak bölgesel kuraklık sorunlarının baş göstermesi ve yönetsel verimsizlik olarak sıralanabilir. Yukarıda ifade edildiği gibi, iyi planlanmış bir regülasyon rejimi çerçevesinde şebeke suyu hizmetlerine özel sektör katılımının sağlanması ile bu sorunların bir bölümünün giderilmesinin ya da etkisinin sınırlandırılmasının mümkün olabileceği düşünülmektedir.”