

SU VE KANALİZASYON HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖR

KATILIM ESASLARI

Cumali KINACI
Doç. Dr.
İTÜ İnşaat Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü
Maslak, İstanbul, Türkiye

Elif ÇELEBİ
Çevre Yük. Müh.
Depart. of Civil Engineering
University of Toronto
Toronto, Ontario, Canada

Metin ARSLAN
Yrd. Doç. Dr.
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve Ticari Bilimler Fak.
Beytepe, Ankara, Türkiye

ÖZET

Bu bildirinin amacı, su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımının gerekçelerini, olumlu ve olumsuz yönlerini, sınırlarını ve genel katılım yöntemlerini tartışmak; ayrıca bu konuda mevcut uygulamalar hakkında kısa bilgi sunmaktır. Bu amaç doğrultusunda özellikle su ve kanalizasyon hizmetlerine katılım yöntemlerinden "servis kontratları, yönetim kontratları, kiralama, imtiyaz sözleşmesi, yap-sahip ol- devret modeli ve bu modelin çeşitli varyasyonları, özel ve kamu sektör ortaklığı, doğrudan satış" yöntemleri üzerinde durulmuş ve bu yöntemler birbiriyle karşılaştırılmıştır. Ayrıca su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımını engelleyen ve/veya başarısızlığa yol açan sebepler üzerinde de durulmuştur.

GİRİŞ

Altyapı tesisleri büyük maliyet gerektiren yatırımlardır. Gelişmekte olan ülkeler altyapı tesislerini kurmak için finansal kaynak bulmakta zorlanırken gelişmiş ülkeler altyapılarını yenilemeye çalışmaktadırlar (1). Sadece İstanbul'un altyapı sistemlerinden birisinin, mesela atıksu toplama ve ikinci kademe arıtma tesislerinin tamamlanabilmesi için, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir yıllık bütçesini aştığı

düşünülürse altyapı tesislerinin maliyet boyutu hakkında bir fikir edinmek mümkün olacaktır (2). Gelişmekte olan ülkelerde bir diğer önemli problem, altyapı sistemlerini kurma ve işletme konusunda yeterli bilgi birikiminin ve kalifiye elemanın olmamasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde altyapı tesislerinin kurulması aşamasında sonradan telafisi mümkün olmayan önemli hatalar yapılabilmektedir. Diğer taraftan kurulu tesisler de verimli bir şekilde çalıştırılmamakta ve işletme maliyeti oldukça yüksek değerlere ulaşmaktadır. Özel sektör katılımına izin verilmeyen eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ve diğer Doğu Bloku ülkelerindeki tek merkezden kumandalı ekonomik sistemlerin kendiliğinden çökmesinde, özel sektör dinamizminin ekonomik aktivitelere katılımına izin verilmemesinin önemli etkisi olduğu yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Bu ülkelerdeki bazı büyük sanayi kuruluşları 1990'lı yıllarda ücretsiz olarak özel sektöre devredilmek istenmesine rağmen alıcı bulamamıştır.

Hem gerekli finansmanın temini, hem de kurulu veya kurulacak olan altyapı tesislerinin verimli ve ekonomik bir şekilde işletilebilmesi düşüncesiyle, özellikle 1980'li yıllardan itibaren altyapı sistemlerinin kurulması ve işletilmesinde özel sektörün de katkısı gündeme gelmiştir. Bu konuda Türkiye'de özellikle konut inşaatı, boğaz köprüleri, otoyollar ve enerji gibi sektörlerde özel sektörün katılımı ile bazı büyük projeler gerçekleştirilmiş ve/veya işletmede özel sektör de görev almıştır. Dünyada çok sayıda uygulama olmasına karşılık Türkiye'de kentsel altyapı tesislerinin inşa ve işletilmesine özel sektörün katılımı çok sınırlı kalmıştır. Bunun da etkisiyle bazı kentsel altyapı tesisleri oldukça pahalı ve hantal tesisler olarak inşa edilmiş, işletilmesinde ekonomik olmayan verimsiz yöntemler uygulanmıştır.

1980'li yıllardan bu yana kamudaki devlet ağırlığının azaltılması eğilimine paralel olarak, su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektörün daha fazla katılımı yönünde çalışmalar ve uygulamalar yapılmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki mevcut uygulamalar daha çok Dünya Bankası veya başka bir uluslararası finans kuruluşundan kredi alma amacıyla yapılmakta ve bu uygulamanın olumlu ve olumsuz tarafları yeterince değerlendirilmemektedir.

Türkiye'de de başta Antalya, Bursa, Gaziantep ve İzmit gibi bazı büyükşehir yerleşimlerinde kısmi olarak özel sektör katılımının sağlanması yoluna gidildiği görülmektedir.

Su şebekelerinin bakımı, onarımı ve işletilmesiyle ilgili olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi başlangıçta sadece Dünya Bankası'ndan kredi almak amacıyla özel sektörün katılımına imkan sağlamıştır. Ancak zamanla işletmede özel şirketin ortaya koyduğu performans sonucu verimlilik ve daha iyi hizmet için özel sektörün katılımının önemli faydalar sağladığı düşüncesiyle kapsam genişletilmiştir. Bu konuda başta Gaziantep, İzmit ve Bursa Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere bazı yerel yönetimler bazı projelerin gerçekleştirilmesinde özel sektör katılımından yararlanmışlardır. Aynı şekilde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi katı atık düzenli depolama tesislerinin inşası ve işletilmesinde yine Dünya Bankası kredisi kullanarak özel sektör katılımına izin vermiştir (3).

Dünyada, özellikle Latin Amerika ülkelerinde birçok uygulama yapılmasına ve altyapı tesislerinin kurulma ve işletilmesinde özel sektör katılımına daha fazla izin verilmesine rağmen Türkiye'de bu konuda yeterli akademik çalışmaların yapıldığını söylemek mümkün değildir. Özellikle çevre mühendisliği altyapısının kurulması ve işletilmesine özel sektör katılımı konusu akademik çevrelerde hemen hemen hiç tartışılmamıştır. Sadece Erk (1995) Fransa'da su temini ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektörün katılımı, Görgün (1999) katı atık toplama hizmetlerinin özelleştirilmesinin ekonomi ve hizmet kalitesi açısından sağlayacağı faydalar, Çelebi (1999) ise su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımının esasları konularında yüksek lisans tezi hazırlamışlardır (4), (5), (6). Altyapı yatırımlarına özel sektör katılımı nasıl sağlanabilir, hangi yöntemler uygulanabilir, sağlanacak fayda ve karşılaşılabilecek olumsuzluklar nelerdir gibi sorulara akademik açıdan cevap verilmesi gerekmektedir. Ayrıca dünyada uygulanan sistemler, kazanılan deneyimler, sağlanan başarı ve karşılaşılan başarısızlıklar hakkında da bir tarama yapılması büyük faydalar sağlayacaktır.

ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖR KATILIMININ GEREKÇELERİ

Tüm dünyada büyük oranda, tıpkı enerji, telefon, gaz ve ulaştırma gibi altyapı sistemlerinde olduğu gibi, devletin üstlendiği su getirme ve atıksu uzaklaştırma hizmetlerinde de devletin yetersiz kaldığının farkına varılmıştır (7). Özellikle fakir insan topluluklarının yaşadığı bölgelerde sağlıklı su sağlama ve atıksu uzaklaştırılmasında yapılmış olan hatalar, bu konuda yeteriz görülen devlet sektörüne mal edilmektedir. Bu sektördeki belirgin ihtiyaçlar; tüm dünyada bir milyardan fazla insanın evlerine sağlıklı suyun ulaşamaması, hemen hemen iki milyar insanın sağlıklı bir atıksu uzaklaştırma sistemi olmadan yaşaması ve dört milyardan fazla nüfusun arıtma yapmadan atıklarını deşarj etmeleri gerçeğinden doğmakta, bu durum su ve atıksu hizmetlerinde de özel sektörün devreye girmesi gerektiği görüşlerinin yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki su işletmeleri başta düşük verimlilik olmak üzere pek çok problemle karşı karşıyadır. Bu problemler aşağıdaki dört başlık altında incelenebilir:

Teknik ve İşletme ile İlgili Problemler

Ticari ve Finansal Problemler

İnsani ve Kurumsal Problemler

Çevresel Problemler

Gelişmekte olan ülkelerde mevcut altyapı tesisleri düzenli şekilde işletilememekte olup, muhtemel arızaları baştan önleyici bakım yapılmamaktadır. Mesela iyi yönetilen bir su dağıtım şebekesinde, gelişmiş ülkelerdeki su kaybı %10-20 iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran % 40-50'lere, hatta daha yüksek oranlara yükselmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki yüksek su kaybı genellikle, zamanında yeterli bakım görmemiş ve değiştirilmemiş eski borulardan kaynaklanmaktadır. Buna

ek olarak bu ülkelerde altyapı sisteminin şehrin büyümesine oranla genişletilmesi sınırlı olup, hızlı nüfus artışı kontrol edilememektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde su tüketiminin ölçümü ya sınırlı yapılmakta veya hatta hiç ölçüm yapılamamaktadır. Ölçüm yapılsa bile, gerçek tüketimi yansıtan düzenli okuma ve faturalandırma nadir olarak gerçekleştirilmektedir. Birçok durumda tüketimine bakılmaksızın bölgeye verilecek su miktarına, o bölgenin alanının büyüklüğüne ve birim değere göre karar verilmektedir. Üretilen suyun miktarı genelde ölçülemeyip tahmin edilmektedir. Veri eksikliği planlamayı zorlaştırmaktadır. Tüm bu koşullarda da su ihtiyacı, sağlıklı ve iyi bir ölçüm yapılan sistemlerdeki değerin iki katına yani 500-600 L/kişi-gün gibi yüksek değerlere ulaşabilmektedir. Tüketici kayıtlarındaki eksiklik, eksik faturalandırma ve eksik tahsilat ile birleşince ticari kayıplara sebep olmaktadır. Vergi problemleri de finansal problemlere eklenmektedir. Vergi oranının sabit alınarak hesap yapılması, gelecekteki su ihtiyacının ve gelecekte çevre için kabul edilemez ölçüde zarar oluşturmayacak şekilde toplanarak arıtılacak atıksuyun maliyetlerini, gerçekçi olarak yansıtmamaktadır.

İhtiyacın çok üzerinde personel istihdamı, devletin verdiği su hizmetinin yetersizliğinin ve verimsizliğinin sebeplerinden birisini teşkil etmektedir. Etkili ve verimli çalışan bir su işletmesinde her 1000 su bağlantısına 2-3 işçi düşerken, yetersiz ve verimsiz sistemlerde her 1000 su bağlantısına 5-10 işçi düşmektedir. Politik atamalar, aşırı politik müdahaleler, yeterli yönetme kabiliyetine sahip ve kalifiye olan teknik elemanlar için yeterli cazibeye sahip olamama gibi etmenler sebebiyle devlet işletmeleri verimsiz olabilmektedir. Politik atamaların yanında ücretlerin de yetersiz olması, yönetici kademelerde çalışan elemanların sık sık değişmesine, üretkenliğin düşmesine ve işçilerde disiplin eksikliğine, sebep olmaktadır.

Diğer bir kurumsal problem, su kalitesindeki iyileşmenin sürekliliğinin sağlanamamasıdır. Birçok büyük ve uluslararası su şirketi, teknisyenler ve düzenleyiciler arasında su kalitesi konusundaki potansiyel bir anlaşmazlık riskini

üstlenmektedir. Buna karşılık kamu sektöründe, arıtma tesisi çıkışındaki su kalitesi standartları sağlanamıyorsa genellikle, arıtma tesisinin işletme verimini arttırmaksızın, en kolay düzenleyici yola baş vurulmakta, standartlar değiştirilmektedir.

Kamu su işletmeleri, nüfusun şu şebekesine bağlanmasında daha duyarlı iken, atıksuyun toplanması konusunda daha yavaş davranmaktadır. Bu nedenle kamu tarafından işletilen yerlerdeki atıksu miktarı, dağıtılan su miktarından çok daha az olmaktadır. Bu durumda bir çok kullanıcı, varsa bile doğrudan kanalizasyon şebekesine bağlanmak yerine atıksularını, içme suyu kaynağı olarak kullanılan sığ yer altı suyu akiferlerini kirletebilecek sızdırmalı fosseptiklere boşaltmaktadırlar. Aynı zamanda merkezi kanalizasyon sistemi de büyük miktardaki atıksuyu, doğrudan şehrin yakınından geçen nehir ve göllere deşarj etmektedir. Bu durum ise, bazen bir çok yerleşimin ana içme suyu kaynaklarını tehdit etmekte, bazen de endüstriye su teminine ve tarımsal alanlarda kullanılan sulama sularına zarar vermektedir. Ayrıca bu durum şehirlerde estetik kirlenmeye de yol açmaktadır. Güvenilir olmayan bir servis ve müşteri memnuniyetsizliğinin yanısıra, teknik, finansal, kurumsal ve çevresel problemlerin oluşturduğu bu kombinasyon, şehirde yaşayan insanları gereksiz ve kabul edilemez sağlık tehditleri ile karşı karşıya getirmektedir.

Su kaynağı doğal bir tekeldir. Caddelerde su ve atıksu ağını eşit bir şekilde döşemeye çalışmak ekonomik değildir. Bunun sonucu olarak servis veren birim, rekabetin olmadığı baskın bir konuma sahiptir. Bu durumda tüketiciyi tekelci güçlerin zararlarından korumak için bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Su ve atıksu sektöründeki hizmetler maddi olarak bir güç gerektirmektedir. ABD'de yapılan araştırmalara göre, altyapı yatırımlarının yerel vergilere oranı 10:1 iken; bu oran telekomünikasyon için 3:1 ve elektrik enerjisi için 4:1 mertebesinde (7). Suyun getirilmesi ve atıksuların uzaklaştırılmasının maliyetinin yüksek olması ve finansal yatırımların geri ödenme süresinin uzun olmasından dolayı bu tür altyapı yatırımlarına özel sektör katılımı güçleşmektedir. Ancak bu alanda yatırım yapan özel sektör, özellikle halk sağlığı ve çevresel etkiler açısından önemli ayrıcalıklara

sahip olmaktadır. Bunun sonucu olarak özel sektör yatırımlarının artırılması ve sosyoekonomik faydaların görünen finansal faydalardan daha fazla olması nedeni ile özel sektörün altyapı yatırımlarına katılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Su ve atıksu hizmetlerini özel sektöre devretmiş bazı gelişmekte olan ve endüstrileşmiş ülkelerde görülmüştür ki, özel sektörün katılımı, kararlı bir yönetim, yüksek verimlilik ve özel sektör sermayesinin değerlendirilmesi gibi faydaları da beraberinde getirmektedir. Su ve atıksu yatırımlarının büyük meblağlara ulaşması ve maliyetin geri dönüşünün çok uzun sürmesi sebebiyle özel sektör sermayesinin cezbedilebilmesi için bazı özendirici yollara başvurulmaktadır. Bu sebeple Şili gibi bazı ülkeler, altyapının geliştirilmesine yönelik yatırımlar için özel emeklilik fonları oluşturmuşlardır. Böylece kamunun idaresindeki su ve kanalizasyon işletmelerindeki aşırı istihdamın önüne geçilmiştir.

Su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımının amacını, 1) etkili bir işletme ile yüksek verimliliğe ulaşmak ve 2) yatırımlar için gerekli sermayeyi sağlamak olarak özetlemek mümkündür. Bu iki amaç birbiri ile yakinen ilişkilidir. Verimliliğin artırılması, maliyetin düşürülmesi ile yatırım fonlarının tekrar eldesini, aynı zamanda iyi bir işletme ile özel sektör sermayesine ulaşılmasını sağlamaktadır. Büyük ölçekli özel sektör yatırımları, işletme verimliliğinin arttırılmasında da uyarıcı bir etki yaratmaktadır.

ÖZEL SEKTÖR KATILIMININ İÇERDİĞİ RİSKLER

Özel sektör katılımı hem devlet hem de özel sektör açısından riskler içermektedir. Belediye açısından iki önemli risk vardır: Bunlar özel sektör tarafından verilen servis hizmetinin bazen beklenen standartlara uymaması ve bu servis ücretinin belediyenin belirlediği fiyattan yüksek olmasıdır. Özel girişimcinin riskleri ise, ticari, finansal, teknik, yasal ve politik riskleri içermektedir.

Ticari riskler; her zaman verilen servisin ücretinin geri ödenmemesi, birim fiyatın ihtiyaca göre artırılmaması ve bazen normalden çok düşük kalması, maliyetin geri dönüşünün çok uzun sürmesi ve belirsizlikler sebebiyle mantıklı bir bütçe yapılamaması gibi risklerdir. Diğer bir ticari risk de pazar ile ilişkili olup, servis talebinin planlanan veya kabul edilen miktardan düşük kalmasıdır (Örnek: İzmit Yuvacık Projesi).

Finansal riskler paranın devalüasyonu ve dövizin yerel para birimi karşısındaki değeri ile ilişkilidir. Yatırım yapılan ülke parasının konvertibilitesi, gelirin yerel para birimi ile eldesi ve ilk yatırım maliyetinin ve borçların döviz cinsinden sağlanması nedeni ile oldukça önemlidir.

Teknik riskler; bölgenin bağlantıları hakkında yeterli bilgi olmayışı, yedek parça ve onarım ihtiyacının çok fazla olması, çok sayıda yeni bağlantı kurma gerekmesi ve bağlantıların istenilen standartlarda gerçekleştirilememesi gibi işletme ile ilgili risklerdir. Diğer bir risk ise, birim fiyat artışının planlanan değerden fazla olması ve inşaatın zamanlamasındaki gecikmeler olup, bunlar inşaatın maliyetini yükseltmektedir. Kural olarak inşaat riski özel sektör tarafından daha iyi karşılanmaktadır; çünkü deneyimler, özel sektörün bütçe içerisindeki yatırımların yürürlüğe konması ve zamanlamanın planlanması konularında daha başarılı olduklarını göstermektedir.

Yasal riskler, anlaşmada ortaya çıkabilecek tartışma ve anlaşmazlıkların çözümü ile ilgili risklerle ilişkilidir.

Ana politik risk ise, malların hükümet tarafından kamulaştırılması veya gelecekteki özelleştirme politikasının değiştirilmesidir. Diğer bir politik risk de, özellikle seçimlerden önce hükümetlerin fiyat ve vergi artırımını yapma konusunda isteksiz olmasıdır.

Başarılı bir özel sektör katılımı, bu risklerin ölçülmesi ve azaltılmasının nasıl yapılacağını geniş kapsamlı bir şekilde göz önüne alınması ile gerçekleştirilebilir. Prosesin başında risklerin dikkatli bir şekilde analizi ve özel sektör ve kamuca bu risklerin paylaşımı, riskin kim tarafından kontrol edileceğinin önceden belirlenmesi

ve bunun için uygun bir bedelin alınması için yol gösterici kuralların izlenmesi, gereklidir.

ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖR KATILIM YÖNTEMLERİ

Su ve atıksu 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: 1) devletin üstlendiği risk, 2) özel sektörün üstlendiği risk, 3) özel sektör uygulayıcısının otonomisi, 4) özel firmanın sorumlulukları, 5) gerekli ilk yatırım maliyeti, 6) kontratın süresi, 7) firma ile tüketicinin ilişkisi ve 8) firmanın inşaat işleri ile ilişkisi. Özel sektör katılımları iki farklı kategoride gruplandırılabilir: Birinci grupta, malın sahibi olarak hükümetin ya da kamu sektörünün kalması ve bunun yanı sıra ikinci grupta da kalıcı veya geçici olarak, kısmen veya tamamen sahipliğin özel sektöre transferi söz konusudur.

Mal sahibi olarak kamu sektörünün kaldığı durum için uygulanabilecek başlıca özel sektör katılım yöntemleri şunlardır

- Hizmet Sözleşmeleri (Servis Kontratları)
- Yönetim Kontratları
- Kiralama (Leasing) Düzenlemeleri
- Devlet ve/veya başka bir yetkili makamca tanınmış ayrıcalıklar- İmtiyaz Sözleşmesi -

Hizmet Sözleşmeleri: Servis kontratı, özel sektör katılımının en basit şekli

olup bu kontratta devlet, özel veya kontratta bulunmayan veya kaynak dışı olan sınırlı alanlarda verilen hizmetlerin haricinde, tüm sorumluluğa sahiptir. Devlet veya kamu kuruluşu, tüm ticari riskleri taşımakta ve gerekli sermayeyi temin ederek belirlenmiş malların finansmanını yapmaktadır. Özel sektör girişimcisinin sorumluluğu, kendi personelinin ve servislerin verimli bir şekilde yürütülmesi ile sınırlıdır. Servis kontratı geniş kapsamlı aktiviteleri kapsamaktadır. Tipik olarak servis kontratı, bakım, acil durum onarımları, sayaç okunması, faturalandırma ve paranın tahsil edilmesi, varolan sistemin iyileştirilmesi veya yeni birimlerin inşa edilmesi ve ayrıca ekipman ve kira bedeli gibi konuları içermektedir. Hizmet sözleşmesi modeli, Türkiye'de de yaygın olarak uygulanmaktadır.

Servis kontratını kullanmayı planlayan kamu, denetleme gibi konuların gerçekleştirilmesinde değişiklik gibi yeni rollerini yerine getirmek amacıyla bazı değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyabilir. Mesela kurumsal reformlar, kontrol sorumluluğunun dağıtılması, yerel düzeyde teknik yardım hizmetinin sağlanması, kalite ve kontrol standartlarının uygulanması ve personel değişikliğinin idaresi, gibi konuların yapılmasını gerektirmektedir.

Servis kontratı 1-2 senelik periyotlardan oluşmakta olup, genellikle yenilenebilir özelliğine sahiptir. Bu kontratlar özel yüklenicinin yatırımların çok az kısmını yapmasını veya hiç yapmamasını gerektirir. Çünkü kontratın periyodu kısadır ve müteahhit firmalar verimlilik performansını artıran sürekli bir rekabet içindedirler. Büyük şehirlerde, farklı firmaların farklı coğrafik bölgelere hizmet vermek üzere görevlendirilmesi söz konusu olabilir. Çoklu kontratlar, uygun bir rekabet ve su işletmelerinin yetkili birimine maliyetlerin karşılaştırılması ve gidişatın veriminin değerlendirilmesi gibi konularda değerlendirme yapmayı sağlamaktadır. Servis kontratının başlıca yararı, kamu yararına çalışanlara ödenen belirli bir ücret yerine müteahhit firmaya yapılan işin niteliğine göre ödeme yapılmasıdır. Örneğin sayaç okunması için yapılan kontratta, operatörce okunan her sayaç okunması miktarı kadar ücretin ödenmesi şart koşulabilir.

Yönetim Kontratı : Yönetim kontratı geniş kapsamlı bir düzenleme olup bu tip kontratların özelliği, devletin yetkili birimlerinin tüm işletme ve sistemin devamlılığı

konusundaki sorumluluğu, özel bir şirkete devretmesidir. Bu ise özel firmayı, herhangi bir ticari risk olmadan günü gününe işletme kararları almakta özgür bırakmaktadır. Bu uygulamada, müteahhit firma müşteri ile doğrudan yasal bir ilişkide değildir. Özel yüklenici birim, devletin yetkili birimi adına her zaman görevi üstlenmekte ve firmaya ücret toplanmadan ödeme yapılmamaktadır. Hükümet veya yerel yetkili birim, servis için finansman sağlama konusundaki sorumluluğu üstlenmekte, işletme ve yatırımlar için gerekli olan fonları sağlamaktadır. Yönetim kontratında ödeme genellikle, verimliliğin değerlendirilmesi veya kaçak su miktarının azaltılması gibi bazı fiziksel parametrelerle orantılıdır. Böyle bir ödeme sistemin verimliliğini artırma konusunda teşvik edici bir etki yaratmaktadır. Bu bağlamda, yüklenici müteahhit firma, verimlilik ya da kaliteyi etkileyen fonksiyonları kontrol etmemekte, bu gider genellikle sabit ücret üzerinden karşılanmaktadır.

Yönetim kontratının süresi genellikle 3-5 yıl olup yüklenici firmaya uzun geri ödeme periyotları olan büyük ölçekli yatırım yapma zorunluluğunu getirmemektedir. Uzun dönemli bir özel sektör katılımında bu kontratlar, daha yoğun bir şekilde dönüşüm amacı ile düşünülebilir. Birçok durumda işletme yani yönetim kontratları, kiralama veya imtiyaz kontratlarından önce gelmektedir. Yönetim kontratının temel amacı, servis kalitesi kötü ise veya muhasebe, müşteri kayıtları ve fiziksel tesisatlar hakkındaki bilgi güvenilir veya mevcut değilse, bu konularda veri sağlanmak ve mevcut durumu iyileştirmektir.

Kiralama (Leasing) Kontratı : Kiralama kontratı, özel firmanın, devletin yetkili biriminden belirli bir süre için verilecek hizmeti kiralaması ve işletme, bakım ve sistemin işletiminden sorumlu olmasıdır. Kamu, kiralamada da yatırımın tek sahibidir. Yeni projeler için yapılacak olan harcamalardan, büyük kalemlerdeki değişikliklerden, departman servisinden, vergilerden ve ayrıca maliyet geri kazanım politikalarından, kamu, sorumludur. Kiracı konumundaki özel firmalar; ofisler, araçlar, boş bina ve alanlar, tamiratlar ve değiştirmelerin yanı sıra, faturalandırma, paranın toplanması ve işletilen paranın finansmanı gibi tüm işletme ve fonksiyonların devamlılığından sorumludur. Birçok durumda kiracılar, servislerin ve yatırım programının bir kısım finansmanının sağlanabilmesi için yeterli miktardaki kira ücretini işin sahibine ödemektedir. Kiralama kontratları orta veya uzun dönemli

süreler için yapılabilir. Genellikle bu süre 5-10 yıl olup 20 yıl gibi daha uzun bir süreye de çıkabilmektedir.

Kiracılara yapılan ödemeler, toplanan vergi gelirleri ve işletmenin maliyeti arasındaki farka bağlıdır. Müteahhit firma, yatırımın akla uygun bir şekilde geri dönmesini sağlamalı ve verimli bir şekilde işletimin devamı için özendirici etkiye sahip olmalıdır. Kamu tarafından toplanan gelirlere bağlı olan yüklenici firma, iyi bir servis ve verimli bir işletme sağlama konusunda daha istekli olmaktadır.

Kiralama kontratının içerdiği riskler daha azdır. Özel firmanın sistemi tanınmasına ve gelecekte daha kapsamlı bilgi için gerekli düzenlemenin yapılmasına olanak tanıyan özel sektör katılımı, bunları daha az riskli hale getirmektedir. Riskler kısıtlandığında, potansiyel özel girişimci ortakların arasında rekabet daha da artacak ve bu devletin yetkili birimlerinin yararına olacaktır. Birçok durumda devletin yetkili birimi yatırımın riskini, kiracılar da ticari riskleri tahmin edebilmektedir.

Kiralama kontratı genellikle, fiyat indeksi formülleri kullanılarak, müteahhit firma tarafından otomatik olarak periyodik fiyat düzenlemelerinin yapılmasını sağlamaktadır. Yapılan faaliyet baz alınarak, birim fiyat ve fiyat indeksi formüllerinin periyodik olarak uyarlanması yapılması yaygın olarak kullanılan bir uygulamadır. Bu yolla geçmiş seneler boyunca kiracıların elde ettiği tasarruflar, eğer devletin arabulucu birimi bu azaltılan harcamalar hakkında gerekli bilgilere sahipse, tüketiciye aktarılabilir. Ayrıca düşük performans halinde, kiralama kontratı ceza uygulanması konusuna da açıklık getirmiştir. Eğer özel firmanın performansı kabul edilemez derecede kötü ise, kiralama kontratları, devletin yetkili birimi tarafından toplanan depozitoyu alıkoyabilir. Örneğin; özel sektörün en büyük amacı kirlenmenin azaltılması ise, kalite standartlarını sağlayamama yüzünden alınmış olan cezalar istenen kaliteyi sağlamak amacı ile kullanılabilir. Genel bir performans göstergesi olarak hesap edilmemiş kaçak su miktarı da alınabilir.

İmtiyaz Sözleşmesi : İmtiyaz sözleşmesinde imtiyaz sahibi, işletme ve bakım gibi tüm sorumlulukları almasının yanı sıra, servisin genişletilmesi için yapılması gerekli tüm yatırımların sorumluluğunu da üstlenmektedir. Bununla beraber sabit değerler, devlet ya da yetkili olan birimin elinde kalmaktadır. Fakat sabit kalemler,

imtiyaz sözleşmesi süresince imtiyaz sahibine havale edilmekte ve imtiyaz sözleşmesinin bitiş tarihinde de aynı koşullarda geri iade edilmesi sağlanmaktadır. Aynı şekilde önem taşıyan işletmeler ve yatırımlar için sorumluluk almanın avantajı, bu işlerin sonuçlarının işi doğrudan etkilemesi sebebiyle, uygulayıcı birime daha verimli ve etkili yatırım kararları alma konusunda teşvik edici bir güç kazandırmakta, ayrıca teknolojik yenilikler konusunda duyarlı olmayı sağlamaktadır. Çünkü uygulayıcı böylece herhangi bir şekilde verimliliği sağlayan bu ilerlemelerden doğrudan faydalanabilmektedir.

İmtiyaz sözleşmeleri genellikle 20-30 sene sürmekte olup bu süre, yatırımın büyüklüğüne ve imtiyaz sahibinin ilk yatırım maliyetinin geri kazanılması için ihtiyaç duyduğu geri ödeme sürecine bağlıdır. İmtiyaz sahibi özel haklarını kontrat süresince kaybetmemektedir. Kontratın bitiminde, tüm işler ve ekipman devlete veya yetkili birime iade edilmektedir. Eğer kontratın sonunda bazı masraf ve harcamalar tamamen amorti edilememişse, imtiyaz sahibinin zararlarının kontrat ile ödemesi imkan dahilindedir. İmtiyaz sözleşmesinde yüklenici birime tüketici tarafından, kontratta belirlenen fiyat baz alınarak servisler için ödeme yapılmaktadır. Devletçe tüketiciden toplanan vergi ve çeşitli ücretlerin geri ödenmesinden sonra yüklenici birimin (imtiyaz sahibinin) gelirler dengesi bozulmamaktadır. Eğer harcamaların miktarı gelirleri aşıyorsa, bu en büyük risk grubu olarak düşünülen kayıplardan özel şirket olumsuz yönde etkilenmektedir.

İmtiyaz sözleşmesinde, eğer imtiyaz sahibi, servis sözleşmesindeki hedeflerden sapmışsa veya servisin kalitesi kontratta belirtildiği gibi değilse, şirketten ceza alınmaktadır. Para cezaları cezanın sebebini kesin olarak belirleyebilmekte ve kontrattaki açıkları daha da büyütürken konuyu özel şirket açısından ciddi bir hale sokmaktadır. Bu cezalar genellikle bu konuyu izleyen düzenleyici birimlere ödenmektedir.

ALTYAPI YATIRIMLARINA ÖZEL SEKTÖR KATILIM YÖNTEMLERİ

Mülkiyetin tamamen veya kısmen özel sektöre geçtiği başlıca katılım yöntemleri şunlardır:

- Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli ve Çeşitli Varyasyonları
- Sınırlı Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli
- Sahiplerin Katılımı veya Çeşitli Firmaların Ortaklığı
- Doğrudan Satış Metodu

Yap - Sahip Ol – İşlet – Devret Modeli : Bu kontratlarda, bir firma veya çeşitli firmaların oluşturduğu konsorsiyum, yapı ve diğer verilen işlerin finansmanını sağlamak ve yeni tesisatları ve tüm sistemi yönetmektedir. Önceden belirlenmiş olan sürenin bitiminde yapılan işin sahipliği, devletin yetkili birimine transfer edilmektedir. Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret kontratları kapsamlı olarak su ve atıksu sektörlerinde verilen hizmetlerde kullanılmamaktadır. Ancak bu kontratlar enerji ve ulaştırma sektörlerinde yaygın ölçüde kullanılmaya başlanmıştır. Bu düzenlemeler büyük ölçekli su ve atıksu tesislerinin yapımı gibi büyük ölçekli yatırımları gerektiren yeni tesisler için çekici niteliktedir. Fakat bu kontratlar su dağıtımı ve atıksuların toplanması sistemleri için uygun değildir.

Sınırlı Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Kontratları : Ekonomik ve politik risklerin yüksek olduğu az gelişmiş ülkelerde, özel sektör firmaları, önerilen Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret prosesine katılımı ilgilenmemekte, katılım için verilen yüksek risk primlerinin geri dönmesi konusunda kendilerini yeterince güvende hissetmemektedir. Bu durumda, özel sektör, yapılacak işi finanse etmeyi ve tesisin inşasını tercih edebilir, bunu takiben de özel firma tesisin uzun bir periyotta işletilmesi konusunda kontrat yapabilir. Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret modeli ile kıyaslandığında Sınırlı Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret modeli daha az risk taşıdığından özel sektör katılımını cesaretlendirebilir.

Sahiplerin Katılımı : Bazı durumlarda, özellikle sektörel reform programının başlangıç aşamasında, yatırım ve işletmenin tüm sorumluluğunun özel sektöre verilmesi uygun olmayabilir. Eğer ülkenin jeopolitik ekonomisi riskli ise, yatırımlar ile hizmetler özel sektör katılımını cezbetmek amacı ile bölünebilir. Bu gibi durumlarda, servis veya kiralama kontratlarında izin verilen özel sektör katılımının daha kapsamlı

olarak yapılmasının arzulandığı yerlerde, sahiplerin katılımı iyi bir çözümdür. Başlangıçta özel firma veya devlet hemen hemen veya aynı ölçüde eşit haklara sahip olup, daha sonra devletin yetkili birimi kendi payını tamamen devredebilir. Her ne kadar her iki sahiplikte, devlete özel güç veren ana hissesini koruyabilse de bu yalnızca özel durumlarda kullanılmaktadır.

Doğrudan Satış Metodu : Çoğu ülkelerde su temini ve kanalizasyon sistemlerinde, özel sektörün işletmeye bağımsız olarak sahip olma arzusunu artırmak için, doğrudan satış teşvik edilmektedir. Bu yöntem, özel sektörün gelirlerini artırma konusunda bir seçenektir. Özel sektörün cezbedilmesi, temel olarak izin verilen fiyat talebine bağlıdır. Çünkü tesisatlar alternatif olarak bir değere sahip değildir. Su getirme ve atıksuyun uzaklaştırılması sistemleri özel olarak sahipli olsa dahi, su kaynaklarının özel olduğu söylenemez. Su sektöründe tam bir özelleştirme son tecrübelerle göre sınırlı olmakla birlikte, firmanın hisseleri, borsada özel yatırımcılara satılıp borsadaki işlemlere göre işletmenin verimliliği değerlendirilebilir.

ÖZEL SEKTÖR KATILIM METOTLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Yukarıda esasları verilen sekiz özel sektör katılım yöntemi, özel sektör ve devlet açısından sahiplik, finansman ve işletmecilik açısından değerlendirilmiş, sonuçlar Tablo 1 ve Tablo 2'de özetlenmiştir. Özel sektör katılımı esas olarak rekabet oluşturmakta, maliyetin geri kazanımını düzenlemekte ve çoğu durumda da performansla bağlı bedel verilmesini temin etmektedir. Bu yöntemler, özel sektör katılımı olmaksızın daha az riskli düzenlemeler için süreç oluşturma potansiyeli de sağlamaktadır. Örneğin dağıtım sistemi için kiralama yönteminin kullanılması ve yeni arıtma tesisinin yapımı için de Yap-Sahip Ol-İşlet-devret veya İmtiyaz Sözleşmesinin kullanılması gibi seçeneklerin kombinasyonları da mümkündür.

Servis kontratları genellikle, kısa süreli olan aktiviteleri içeren işler için düzenlenmektedir. Bu tip kontratlarda esas sahiplik ve sistemin sorumluluğu devlete

aittir. Bu düzenlemeler, sistemin verimliliğinin değerlendirilmesi amacı ile yüklenici birimi motive eden avantajları öneren, ticari risklerin yüklenici birim tarafından tahmin edildiği düzenlemelerdir. Bu nedenle kamu açısından kiralama ve imtiyaz sözleşmeleri, daha az maliyet sağlama açısından ve verimlilik sağladığından daha caziptir. Zira servis kontratlarında gelirlerle rekabet ilişkili değildir. Eğer işletme ve yatırımlar için sorumluluk almakta avantajlar varsa veya büyük ölçekte bir özel sektör katılımı gerekiyorsa, imtiyaz sözleşmeleri kiralama kontratlarına göre daha fazla tercih edilebilir. İşletmeci, ihtiyaçların önceden tahmini ve uygun yollarla bu ihtiyaçların giderilmesine yönelik yatırım kararları alınmasında, yeterli olmalıdır.

Sabit ve diğer maddi harcamaların geri ödenmesinde sorumluluk aldığından özel girişimci, yatırımların verimli bir şekilde yapılması konusunda, yalnızca imtiyaz sözleşmelerinde isteklidir. Tam tersine kiralama kontratlarında, yalnızca sabit harcamalardan sorumlu olan kiracı, devletin yaptığı işletme harcamalarının azaltılması amacı ile fazla miktarlarda yapılan yatırımlar nedeni ile oluşan kalemlerden etkilenebilmektedir. Eğer ekipmanın imalatını yapan gruba dahil olan kiracı veya operatör, aynı zamanda yatırım kararlarını verme konusunda devletin yetkili birimine de danışmanlık yaparsa, bu potansiyel ihtilafı artırmaktadır.

Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret modeline göre, büyük ölçekli su temini yatırımlarının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini teşvik için yapılan son dönemdeki çabalar birçok durumda başarı sağlamıştır (7). Çünkü Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret kontratları gelecekte devletin yetkili birimine veya özel sektöre kademeli olarak transferi içerdiğinden, daha önceden su servisi sağlama konusunda özel sektörün hizmet vermediği ülkelerde, bu kontratlar geçiş döneminde kullanılabilir.

Sahiplerin katılımı veya çeşitli firmaların ortaklığı yöntemi, özel sektörün alabileceği riskleri azaltabilmekte ve bir özel sektör katılımını cezbedebilmektedir. Borsada hisselerin satışı yolu ile tam bir özelleştirme veya hisse senetlerinin dağıtılması, avantajlı seçenekler olmakla birlikte bu yöntemler su sektöründeki hizmetlerde nadir olarak kullanılmaktadır.

Tablo 1’de servis, işletme, kiralama ve imtiyaz kontratlarındaki gibi sahipliğin

devlette kaldığı dört özel sektör katılım metodunun kıyaslanması yapılmıştır. Tablo 1, tüketiciler ile şirketler arasında kontrattaki ilişki ve oranların ayarlanması kadar, yatırımların finansmanı ve kapitalin işletilmesi gibi konular açısından da, devlet ve özel sektör arasında hisselerin paylaşımının nasıl yapıldığını göstermektedir. Özel sektörün sorumluluğu ve otonomisi açılarından seçeneklerin küçükten büyüğe artmasını içeren finansal riskler kadar, özel sektörün sermayesine de ihtiyaç bulunmaktadır. Tablo 2'de, yatırımın sahipliğinin, sistemin işletilmesinin ve sabit malların finansmanının kime ait olduğu da vurgulanarak, özel sektör katılımının sekiz seçeneği kıyaslanmıştır.

Tablo 1. Devletin Sahipliği ile Özel Sektör Katılımının Ana Nitelikleri

	Servis Kontratı	İşletme Kontratı	Kiralama Kontratı	İmtiyaz Kontratı
Yatırımların finansmanı	Devlet	Devlet	Devlet	Özel Sektör
İşletme sermayesinin finansmanı	Devlet	Devlet	Özel Sektör	Özel Sektör
Tüketici ile kontrat ilişkisi	Devlet	Devletin Katımlı Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör
Özel sektörün sorumluluğu ve otonomisi	Düşük	-	-	Yüksek
Özel sermaye ihtiyacı	Düşük	-	-	Yüksek
Finansal risk	Düşük	-	-	Yüksek
Süre (Yıl)	1-2	3-5	5-10	20-30
Sorumluluk	Devlet	Devlet	Kontrat	Kontrat
Ödeme metodu	Yapılan iş, birim fiyat, toplu para verme	Maliyet fazlası ve verimlilik primi	Temel oranlar	Oranlar
Devlet harcamaları için geri kazanım metodu	Oranlar	Oranlar	Kullanıcıdan fazla fiyat talebi	Uygulanamaz
Özel sektör katılımının amacı	İşletme verimini artırmak	İşletme verimini artırmak	İşletme verimini artırmak	Özel sektör sermayesini kullanmak

Tablo 2. Özel Sektör Katılım Seçeneklerinin Karşılaştırılması

Seçenek	Sahiplik	Finansman	İşletme
Servis Kontratı	Devlet	Devlet	Devlet, bazen Özel Sektör
İşletme Kontratı	Devlet	Devlet	Özel Sektör
Kiralama Kontratı	Devlet	Özel Sektör	Özel Sektör
İmtiyaz Sözleşmesi	Devlet	Özel Sektör	Özel sektör
Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli	Özel Sektör ve ardından Devlet	Özel Sektör	Özel Sektör
Sınırlı Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli	Devlet ardından Özel Sektör	Devlet	Özel Sektör
Sahipliğin Katılımı	Özel Sektör ve Devlet	Özel sektör ve Devlet	Özel Sektör ve Devlet
Doğrudan Satış	Özel sektör	Özel Sektör	Özel Sektör

ÖZEL SEKTÖR KATILIMINI ENGELLEYEN SEBEPLER

Başarılı bir özel sektör katılımı, tüketiciye olan faydayı maksimize etme amacıyla olan devlet ve karını en üst düzeye çıkarmaya çalışan özel sektör arasında bir ortaklık olarak ele alınabilir. Devlet sektörü açısından özel sektör katılımının başlıca üç amacı vardır: a) nüfus artışına göre su temini ve atıksu sistemlerinin geliştirilmesi, b) su kirliliği ve halk sağlığı tehlikelerine karşı atıksuların daha iyi arıtılması ve c) daha iyi bir hizmet kalitesinin sağlanması. İkincil amaç ise işletme verimliliğinin sağlanması ve hükümetin mali yardımı ve garantisi olmadan sistemin finanse edilmesidir. Devlet ve özel sektör arasındaki işbirliği karşılıklı fayda esasına dayanmalıdır. Devlet birimleri, özel sektörde neyin doğal olduğu ve devlet tekeli kapsayan hususlar hakkında bilgilendirilmelidir.

En uygun özel sektör katılım metodu, her özel durum için ayrı ayrı belirlenmelidir. Çok sayıda firma olması durumunda uyumu garanti etmek için ortaklığın bir baş yüklenicisi olmalıdır. En uygun özelleştirme yönteminin seçimi; politik, yasal ve kültürel ayrıntıların yanısıra, su veya atıksu sistemi veya projenin içerdiği teknik, kurumsal ve finansal karakteristikler hesaba katılarak yapılmalıdır.

Özel sektörle yapılan sözleşme, devlet denetimini sağlayacak şekilde zamana karşı sağlam nitelikte olmalı ve devlet bu sözleşmeyi yenileme yetisine sahip olmalıdır. Sözleşmede belirlenen hedefler gerçekçi olmalı, mantıklı ve uygulanabilir oranlara çevrilebilmelidir. Yukarıdaki amaçlara ulaşmak için gerektiğinde, teknik, finansal ve yasal açıdan tecrübeli bir danışman devlet tarafından tahsis edilmelidir.

Özel sektör katılımını engelleyen temel sebepler şu şekilde sıralanabilir:

- Su kaçaklarının belirlenmesine karşı gösterilen direnç,
- Yeterli yasal düzenlemenin olmayışı,
- Bürokratik engeller,
- Sadece para kazanmayı ön planda gören yaygın bir yanlış kaniya dayalı olarak özel sektöre olan güvensizlik,
- Yapılacak olan işte meydana gelebilecek problemler nedeni ile isteksizlik,
- İş devlet tarafından yapılması gerektiği fikri,
- Yabancı firmaların işletmelerine karşı duyulan korku.

Birçok özelleştirmede bu engellerden bazıları, önerilen proses ve açık bir şekilde yapılan fiyatlandırmaya paralel olarak kaliteli bir hizmetin sağlanması ile aşılmıştır. Fiyatlandırma prosedürleri mümkün olduğu kadar sade ve şeffaf olmalı, önceki tecrübeleri dikkate almalı, kriter değerlendirmelerini açık olarak tanımlamalıdır.

İmtiyazın başarı veya başarısızlığını belirleyebilen en önemli faktör, imtiyazı uygulayan ve düzenleyici birim arasındaki ilişkinin tanımının sözleşmede açık bir şekilde yapılmasıdır. Etkili bir anlaşma, imtiyaz sözleşmesinin sınırlarını açıkça belirtmeli, özel servisler sağlamalı, esas aldığı standartlar kalite, servis içeriği veya

çıkış standartlarına uygun olmalı, finansla muhasebe ve işletme biçimini tanımlamalıdır. Ayrıca imtiyazın uygulayıcısının işverenin kurallarına uymasını ön gören koşullar belirlenmeli ve sözleşmeye uygulanabilir cezalar konulmalıdır. Özel koşulları etkileyen yeni kanunlar ve düzenlemeler ortaya çıktığında, imtiyaz sahibinin başvurabileceği bir makam olmalı ve gerekli durumlarda hakeme başvurma hakkına sahip olmalıdır.

DÜZENLEYİCİ SİSTEMLER

Merkezi veya yerel hükümet birimleri, bütün özelleştirme seçeneklerinde, ana düzenleyicilik rolünü kaybetmediğinden özel sektörü denetleyebilmekte ve gerektiğinde de yol gösterici hizmet sağlayabilmektedir. Özel sektör katılımı, devlet sektörünün kontrolü kaybetmesi demek değildir. Özel sektör katılımı, devlet ve özel sektör arasında, her birine belirli oranlarda avantaj sağlayan görevlerin bölünmesini sağlamaktadır. Düzenleyici sistemin başlıca amaçları şunlardır: 1) kabul edilebilir bir hizmet standardına uygunluğu sağlama, 2) tekелci bir zihniyetten bedel ödeyenlerin korunması, 3) özel sektörün ilgisini çekme ve 4) ticari geçerliliği artırma amacı ile bir iş çevresi oluşturma.

İmtiyaz sözleşmesinde özel sektör katılımının başarısını etkileyen bir diğer ana etmende, imtiyaz kontratına göre imtiyaz sahibinin uygunluğunu denetleyen elverişli ve uygun bir düzenleyici sistemin kurulmasıdır. Düzenleyici sistem politik bağımsızlığa sahip olmalıdır. Üyeler belirli bir süre için atanmalı ve yalnızca yasadışı aktiviteler olduğunda veya yetkililerin karıştığı yolsuzluk gibi bir durum varsa görevden uzaklaştırılmalıdır. Ayrıca sistemin kullandığı tüm yöntemler devlet yetkililerince kaydedilmeli, yani şeffaflık sağlanmalıdır. İmtiyaz sözleşmesi, tüm tarafların hak ve yükümlülüklerini garanti altına almayı sağlayacak bir sistemle yapılmalıdır. Düzenleyici sistem, olumsuz bir gelişmenin önceden tahminini kabul edilebilir bir şekilde sağlamak için, yasal mercilere kolaylıkla erişebilmelidir.

Birçok durumda yeni kurulan düzenleyici birim, tecrübeli bir özel girişimcinin tecrübelerinden yararlanmak sureti ile güçlenebilir. Resmi bir düzenleyici birim olmaması durumunda kontratın düzenlenmesi zorunlu hale gelmektedir. Bu tür kontratların uygunluğu, devletin yetkili birimlerince izlenmelidir. Kontratın tartışılması esnasında karar için sivil mahkemelere danışılabilir.

LATİN AMERİKA VE DÜNYADAKİ BAZI ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Servis kontratlarının Şili'de başarı ile uygulandığı rapor edilmektedir (7). Şili'nin başkenti Santiago şehrinin su işlerinden sorumlu birimi olan EMOS, 1977 yılından beri işçilerini, firmadan ayrılıp servis kontratını yapabilecek yeni bir firma kurma konusunda teşvik etmektedir. İşçilerin kurduğu firmalarla yapılan servis sözleşmeleri ile, sayaç okuma, faturalandırma, bakım, koruma ve araç kiralama konularında 1-2 sene periyotlu anlaşmalar yapılmaktadır. Bu arada rekabeti geliştirmek için şirketlere mükafat olarak fiyat artırımları verilmektedir. Bu politikanın sonucunda EMOS, her su bağlantısı için en düşük personel sayısına sahip kuruluşlardan biri olmuştur. Halihazırda Santiago'da her 1000 metrelik su bağlantısı başına 2,2 işçi veya her 1000 metre su bağlantısı başına 3,5 işçi çalışmaktadır.

İşletme kontratları, özellikle Fransa ve İspanya'da kullanılmakta olup, bu kontratlar son dönemde Gine-Bissau ve Meksika'da da uygulanmaya başlanmıştır (7). Kiralama kontratları da Fransa ve İspanya'da yaygın olarak kullanılmakta, ayrıca Bolivya, Fildişi Sahili, Gambiya ve Gine'de de uygulanmaktadır.

"Yap – İşlet – Devret" veya "Yap - Sahip Ol - İşlet- Devret" modellerinin su sektöründeki örnekleri, Latin Amerika'da ve Meksika'daki farklı şehirlerin atıksu arıtma tesislerinin geliştirilmesi veya çıkış suyu kalitesinin yükseltilmesi için kullanılmaktadır. Şili, "Yap-İşlet-Devret" modelini kullanarak, Santiago Metropoliteni için ana atıksu arıtma tesisinin inşası ve işletilmesi amacı ile sözleşme yapmıştır (7)..

Avustralya ve Malezya da büyük su arıtma tesislerinin inşasında kullanmak

amacı ile Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret modelini kullanmaktadır (6).

Sahipliğin katılımı ve çeşitli firmaların ortaklığı modelleri Fransa, Guinea ve İspanya'da uygulanmaktadır. Çeşitli firmaların ortaklığı modeli Latin Amerika'da, özellikle Kolombiya'da uygulanmaktadır.

Su getirme ve atıksuların uzaklaştırılması konusundaki en iyi özelleştirme uygulaması İngiltere'de yapılmış olup, bu özelleştirme 1989 yılında on büyük su şirketinin hisselerinin borsada yatırımcılara satışı usulü ile gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme sonucu oluşabilecek aşırı masraflardan tüketiciyi korumak amacı ile, özel bir düzenleyici sistem olan OFWAT kurulmuştur. Amerika'da da çok sayıda küçük özel sektör işletmesi faaliyet göstermektedir.

Bu tipteki işletme ve yatırım seçeneklerinin artması ile elde edilen tecrübelerle özel firmalar, belediye kazançlarının daha fazla korunmasını sağlayarak, su sektöründe özel sektör varlığının daha sağlam ve kalıcı olmasını sağlamak için kurumsal olanaklarını geliştirmeye çalışmaktadırlar.

1980'lerdeki ekonomik değişimin bir sonucu olarak, Latin Amerika'daki bazı ülkelerde devlet eli ile özelleştirme çalışmaları yapılmıştır. Büyük ve istekli özelleştirme programları Arjantin, Şili ve Meksika gibi Latin Amerika ülkeleri ile Malezya ve Nijerya gibi dünyanın diğer bölgelerinde de hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 1990'lı yılların başında, su temini ve atıksu uzaklaştırma hizmetlerindeki özelleştirmenin, enerji ve telekomünikasyon sektörlerine nazaran daha yavaş gerçekleşmesi beklenmiştir. Bu dönemde su ve atıksu hizmetlerine özel sektörün katılımı, Şili haricinde diğer sektörlerle nazaran daha yavaş olmuştur.

1990 yılından beri Latin Amerika'da su ve atıksu hizmetleri özelleştirilmektedir. Arjantin, su ve atıksu hizmetlerini de içeren tüm sektörlerde büyük ölçekli özelleştirme programlarına girmiştir. Şili, Meksika, Kolombiya ve Peru gibi diğer Latin Amerika ülkelerinde de su ve atıksu hizmetlerinde özelleştirme prosesi sürdürülmüştür. Latin Amerika'daki diğer ülkelere Karayibler, Trinidad, Tobago, Uruguay ve Venezuela da, sınırlı olarak su işletmelerini özelleştirmeye teşebbüs etmişlerdir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin hem kalitesinin yükselmesi, hem de daha ekonomik olarak yürütülebilmesi için kamu ve özel sektör katılımının olumlu ve olumsuz yönlerinin ön yargısız olarak değerlendirilmesi ve dünyadaki uygulamaların incelenmesi, büyük önem taşımaktadır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımını değerlendirmeden önce bu hizmetlerin maliyetlerinin tam olarak bilinmesi gerekmektedir. İlk yatırım ve işletme maliyetlerinin ayrıntılı şekilde belirlenebilmesi, verimlilik ve maliyet açılarından karşılaştırma yapılabilmesi, hangi maliyet kaleminde tasarruf yapılabileceğinin belirlenebilmesi için su ve atıksu üretim miktarları ile ilk yatırım ve işletme maliyet bileşenlerinin ayrıntılı ve düzenli olarak kayıtlarının tutulması gerekmektedir. Aksi takdirde su ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlıklı bir maliyet analizinin yapılabilmesi mümkün olamayacaktır. Günümüzde yerel yönetimlerin büyük kısmı su ve kanalizasyon hizmetlerinin maliyetlerinin ne olduğu konusunda sadece kaba bir fikre sahip bulunmaktadır. Bu da sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını önlemektedir.

Türkiye'nin gelir düzeyi nispeten yüksek kesimin yaşadığı ve turistik yörelerinde bile altyapı yatırımları ve hizmetlerinin yetersiz olduğu görülmektedir. Türkiye'nin önemli bir kısmı, insanoğlunun en doğal hakkı olan sağlıklı bir çevrede yaşama ve sağlıklı su temini hizmetlerinden, kısmen yeterli finansman sağlanamamasından kısmen de verimli bir işletme gerçekleştirilememesinden dolayı, yeterince yararlanamamaktadır. Ülkenin mevcut ekonomik yapısı ve kamudaki mevcut yönetim anlayışı dikkate alındığında altyapı hizmetlerinin kısa sürede tamamlanması mümkün görülememektedir. Bu bakımdan özel sektör katılımı önemli bir potansiyel kaynak olarak görülmektedir. Ancak bu konuda anlaşma yapılırken katılım yöntemlerinin ve sağlanacak fayda ve karşılaşılabilecek risklerin önceden bilinmesi, büyük önem taşımaktadır. Aksi takdirde başarısız

uygulamalar bazı ön yargıların ve güvensizliklerin doğmasına yol açacaktır.

Özel sektör katılımı konusunda dikkat edilmesi gereken hususlar maddeler halinde verilmiştir:

- Politik, ekonomik, ticari, teknik ve yasal açılardan tüm riskler belirlenmeli ve bu risklerin azaltılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların özel sektör katılım prosesine katılımı, prosesin şeffaflığını ve uygulanabilirliğini artırıcı bir etmendir.
- Suyun toplumun, hatta tüm canlıların ortak malı olması ve iktisaden esnekliğinin az olması sebepleriyle Devlet sistemin asıl sahibi olma özelliğini sürdürmelidir. Özel sektör katılımı ile ilk yatırım için sermaye temini ve işletme verimliliğinin artırılması amaçlanmalıdır.
- Seçilen özel sektör katılım modelinin detaylı bir analizi yapılmalı ve mutlaka diğer modellerle karşılaştırılarak neden seçildiği açıkça ortaya konulmalıdır. Seçilen model için gerekli kurumsal düzenlemeler önceden belirlenmiş olmalıdır.
- Özel sektör katılımından önce bir hazırlık döneminden geçilmelidir. Teklif aşamasından önce detaylı teknik ve finansal fizibilite çalışmaları yapılmalıdır. Fizibilite çalışmasında mevcut durumdaki işçi ücret ve tazminatları, bürokratik engeller, özel sektörün finansmanı hangi şartlarla sağlayacağı, riskler, mevcut mevzuat ile su/atıksu birim fiyatı, belirlenmiş olmalıdır. Daha önce başka bir şehirde uygulama yapılmış ise bu uygulama, şehirler arasındaki farklılıklar da dikkate alınarak çok dikkatli bir şekilde incelenmeli ve değerlendirmede dikkate alınmalıdır.
- Fizibilite çalışması dikkatli bir şekilde incelenmeli, özel sektör katılımının gerekli olup olmadığı, ayrıca katılıma istekli özel firmaların yeterliliği, uzman ve danışmanlar arasında tartışılmalıdır.
- Katılım esaslarının çerçevesini belirleyen bir teknik şartname

hazırlanmalıdır. Şartnamede kamu ve özel sektörün sorumlulukları ve yetkileri açıkça ortaya konulmalıdır.

- Özel sektör katılım sürecine bu konuda tecrübeli danışmanlar da dahil edilmelidir.
- Su birim fiyatları belirlenirken maliyetin yanında ülkenin ekonomik durumu da ayrıntılı bir şekilde analiz edilmeli, maliyet artışı ve ekonomik durum birlikte analiz edilerek gerektiğinde suya zam yapılmalıdır.
- Teklif veren firmalara toplu şekilde, bilgilendirme amacıyla, daha önce yapılan işler ve su/atıksu sistemi hakkında bir sunum yapılmalıdır.
- Özel sektör katılımı konusunda en hassas konu personel azaltımı olup bu konu ülkedeki istihdam durumu da dikkate alınarak çözülmeli, gerektiğinde erken emeklilik fonları devreye sokulmalıdır.
- Özel sektör katılımını organize eden birim, bu konuda gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olmalı, gerektiğinde özel firmalardan danışmanlık hizmeti almalıdır.
- İlgili kamu birimi, sözleşmede yer almayan hizmetlerin tasfiye edilmesi amacıyla, özel sektör katılımı başladıktan sonra en az bir yıl süreyle özel sektörle birlikte hizmet vermeye devam etmelidir.
- Su birim fiyatlarının aşırı derecede artırılması gerekiyorsa, bunun kabul edilebilir gerekçeleri, sözleşme imzalanmadan önce açıkça ortaya konulmalıdır.
- Yapılacak sözleşme gerçekçi ve mevcut koşullara uyumlu olmalıdır.
- Sözleşme imzalanmadan önce özel sektör katılımı için gerekli yasal düzenlemeler yapılmış olmalıdır.
- Finansmanın sağlandığı birimler arasında uyum ve eşgüdüm sağlanmalıdır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerine özel sektör katılımı bir çok fayda sağlamakla birlikte aynı ölçüde çok sayıda problem taşımaktadır. Çok sayıda sorunu bulunan su/atıksu idareleri için tek çarenin özel sektör katılımı olduğu düşünülmemelidir. Zira özel sektör katılımı için asgari bir altyapı kalitesi gereklidir. Özel sektör katılımının başarılı ve uygulanabilir olması, büyük ölçüde, ülke koşullarının dikkate alınmasına da bağlıdır. Başarılı bir özel sektör katılımı için mevcut kanunların ve politikaların düzenlenmesi, gerekli önlemlerin alınması, ayrıca eş zamanlı olarak reform programlarının hızlı bir şekilde yürürlüğe konulması, gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- (1) Arslan M. (1993). "Public Investment and Infrastructure Planning: A Policy Modeling Approach for the Turkish Investment Sector", *Ph.D. Thesis*, Colorado State University, Fort Collins, C.O., USA.
- (2) Tuna M. ve Kınacı C. (1999). "Türkiye İçin Kanalizasyon İnşa Maliyetlerinin Belirlenmesi". *Su Kirlenmesi Kontrolü Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Sh. 27 - 34.
- (3) Kınacı C., Görgün E. ve İlhan B. (2001). "Katı Atık Uzaklaştırma Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı", *Birinci Ulusal Katı Atık Sempozyumu UKAK 2001*, 18 – 21 Nisan 2001, İzmir.
- (4) Erk T. (1995). "French Model of Water Distribution and Sewage Collection and Treatment Service Administration Under Private Company Management", *A Master's Thesis*, METU Graduate School of Natural and Applied Sciences, Ankara.
- (5) Görgün E. (1999). "Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme", *Yüksek Lisans Tezi*, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü.
- (6) Çelebi E. (1999). "Su Getirme ve Kanalizasyon Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı", *Yüksek Lisans Tezi*, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Haziran 1999.
- (7) Idelovitch E. and Ringskog K. (1995). "Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin Amerika", *Technical Report*, The International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank, Washington D. C., USA.