

BOŞ SAFYA

BOŞ SAFYA

İÇİNDEKİLER

Bu Sayıda	III
Yeni Sağcı Su Politikası Kavramları:	
Fiyatlandırma, Su Hakkı, Özerklik-Katılım	1
Aslı YILMAZ	
Suyun Piyasalaştırılması, Küresel Tarım - Su İlişkisi	33
Gökhan GÜNAYDIN	
Neoliberal Dönüşümün Etkisinde Tarımsal Sula(ma).....	59
Hüsnüye AKILLI	
Osmanlı Sakalarından Modern Sakalara:	
Ticarileşen Damacana Sektörü	76
Taylan TAŞKIN	
Su ve Atık Su Altyapı Yatırım Alanında	
Kamu Özel Ortaklığı Modeli	93
F. Eda ÇELİK	
Metropolitan Alanlarda Su Yönetimi Sorunu:	
Ankara Örneği	125
Canan KARAKAŞ ULUSOY	
Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı.....	158
Ahmet Erhan YÜKSEK	
Özgeçmişler	196
Abstracts	198

İçme ve kullanma suyunun temini, atıksuların toplanması ve arıtımı, kırsal sulamaya ve sanayi kullanımına ne kadar su ayrılacağı, su yatırımlarının finansmanının nasıl sağlanacağı gibi su yönetimi konuları genellikle teknik konular olarak görülmesine rağmen bu hizmetlerin nasıl yönetilmesi gerektiği özünde politik bir konudur. Pek çok ülkede suyun insan topluluklarının yanı sıra diğer canlı ve cansızların varlıklarını sürdürmelerindeki önemi ortaya çıktıkça, su yönetiminde kamusal çözüme dayalı politikaların geliştirilmesinin önü açılmıştır. Sanayi Devrimi sonrası Batı'daki bazı ülkelerin kentlerinde su hizmetleri özel şirketler tarafından sunulurken, ilerleyen dönemlerde halk sağlığında görülen ciddi bozulmalar başta olmak üzere karşılaşılan önemli sorunlar suyun kamu hizmeti olarak verilmesi için girişimlerin yapılmasına neden olmuştur. Bu hizmet alanında günümüzde kamusal su arzı ve arıtma sistemleri dünya nüfusunun çok büyük bir bölümüne hizmet vermektedir. Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de su hizmetleri kamu tarafından sağlanmaktadır.

Son dönemlerde ise hem kentsel, hem de kırsal su yönetiminde özel sektör katılımı içeren modellerin uygulamaları gündeme gelmektedir. Bu uygulamalar özellikle "su kıtlığı" ve "susuzluk" tehdidiyle piyasacı ideolojilere dayalı olarak ortaya konmaktadır. Özel sektörü su yönetiminin işleyişine ortak yapmaya çalışan çeşitli politika ve reform önerilerinin temelinde su krizinin ancak suyun piyasa kuralları çerçevesinde yönetilmesi halinde ortadan kalkacağı iddiası bulunmaktadır. Bu iddia doğrultusunda birkaç on yıldır suyun metalaştırılması ve piyasalaştırılmasına yönelik neoliberal politikalara küresel düzeyde işlerlik kazandırılmaya çalışılmaktadır. Çeşitli ülkelerde gündeme getirilen reformlarla, önceden kamusal hizmet anlayışı etrafında büyük ölçüde merkezi düzeyde örgütlenmiş olan su yönetimi kurumsal yapıları ya doğrudan ortadan kaldırılmak ya da bu kurumların işleyiş mantıkları dönüştürülmek istenmektedir. Bunun için küresel düzeyde çokuluslu su şirketlerinin desteğiyle girişimler, platformlar oluşturulmaktadır.

Suyun piyasalaştırılmasına işlerlik kazandırılması için önemli meşruluk zeminlerinden biri de Dünya Su Konseyi'nin düzenlediği Dünya Su Forumu'dur. Dünya Su Forumunun beşincisi 2009 yılı Mart ayında İstanbul'da toplanmıştır. Ancak söz konusu işleyiş karşıt duruşları da harekete geçirerek alternatif forumların düzenlenmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda Dünya Su Forumu ve alternatiflerinin toplanmasının öncesinde çeşitli STK'lar tarafından hazırlanan raporlar kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. İstanbul'da yapılan Beşinci Dünya Su Forumu ve bu foruma alternatif olarak düzenlenen etkinlikler su yönetimi ve su politikalarını bir kez daha gündemin üst sıralarına

taşımıştır. Pek çok kimse tarafından da Dünya Su Forumu Türkiye’de başlatılacak yeni bir neoliberal su reformu dalgasının başlatıcısı/payandası olarak değerlendirilmiştir.

Su yönetiminin çeşitli boyutlarıyla tartışma gündeminde olduğu bu aşamada dosya konumuzda neoliberal su politikalarını, su özelleştirmelerini, su hizmetlerinin karşılanmasına yönelik yönetsel, kurumsal ve hukuki yeniden yapılanmayı çeşitli boyutlarıyla inceleyen makalelere yer verilmiştir.

Dosyamız **Aslı Yılmaz**’ın, “Yeni Sağcı Su Politikası Kavramları” başlığını taşıyan ufuk açıcı makalesiyle açılmaktadır. Yılmaz, bu makalesinde akademik dünya ve uygulamacılar açısından belki de en çok gereksinim duyulan işlerden birini yapmakta; bir yandan su politikalarının belirlenmesinde rol oynayan aktörleri/özneleri sorgularken, diğer yandan söz konusu alanda kavram karmaşasının boyutunu gözler önüne sermektedir. Yazar kendi deyişle “kim neyi desteklemekte, kim neyin karşısında yer almakta”yı değerlendirmektedir. Makalede su özelleştirmeleri açısından önemli bir örnek olan Bolivya’da yaşananlar da inceleme konusu yapılmaktadır.

Dosyanın ikinci makalesinin yazarı olan **Gökhan Günaydın**, “Suyun Piyasalaştırılması, Küresel Tarım – Su İlişkisi” adlı makalesinde suyun metalaştırılması ve özelleştirilmesinin meşrulaştırılmasında önemli bir dayanak olan suyun bir ‘hak’ değil ‘ihtiyaç’ olarak tanımlanması girişimlerini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede suyun “ekonomik” bir mal olarak kabul edilmesinde uluslararası düzeyde aktörlerin ve konferansların işlevini ve rolünü de tartışmaya açmaktadır. Günaydın, makalesinde, ayrıca küresel düzeydeki su-tarım ilişkilerini açlık sorunu, iklim değişikliği, biyoenerji gibi güncel başlıklarla ilişkili olarak ele almakta; su üzerinden ortaya konan yeni politikaların sonuçlarını sadece gelişmiş ülkeler açısından değil azgelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler açısından da eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmektedir.

“Neoliberal Dönüşümün Etkisinde Tarımsal Sula(Ma)” başlıklı makalesinde **Hüsniye Akıllı**, Türkiye’de devlet sulama işletmeciliğinden yerel ve özel sulama işletmeciliğine geçiş sürecini inceleme konusu yapmaktadır. Akıllı, makalesinde tarımsal sulama alanında izlenen neoliberal politikaların hangi stratejilerle uygulamaya sokulduğunun analizini mevzuat ve kurumsal raporlar üzerinden sulama hizmetinin hangi kurumlara devredildiğini ve verilme istendiğini ortaya koyarak yapmakta; bu kapsamda önümüzdeki dönemde tarımsal sulama alanında gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün yönüne yönelik önemli bazı tespitlerde bulunmaktadır.

Su yönetimi sorununun çeşitli boyutlarıyla ele alındığı bu dosyada **Taylan Taşkın**, “Osmanlı Sakalarından Modern Sakalara: Ticarileşen Damacana Sektörü” başlıklı makalesinde doğal kaynak su sektörüne yönelik yaşanan sorunları incelemektedir. Bu kapsamda, Taşkın, bir yandan su yönetimi tarihini belli bir perspektifte ortaya koyarken, diğer yandan artık kentsel yaşamın ayrılmaz

bir parçası haline getirilmiş bulunan ambalajlı su sektöründe yaşanan rant ve pazar kavgasını ve bu kavga ekseninde ortaya konan ticarileştirme politikalarını konunun kamu yönetimi boyutunu da ihmal etmeden analiz etmektedir.

F. Eda Çelik, “Su ve Atık Su Altyapı Yatırım Alanında Kamu Özel Ortaklığı Modeli” başlıklı makalesinde kamu özel ortaklığının sadece finansman açığını kapama aracı olduğu iddiasını kapitalizmin krizleri çerçevesinde tartışmaktadır. Bu doğrultuda, Çelik, bir yandan su ve atıksu alanının dünya kapitalist sisteminin kendini yeniden üretme dinamik ve politikaları doğrultusunda dönüştürüldüğünü ortaya koyarken, diğer yandan yürüttüğü tartışma ekseninde kamu özel ortaklıklarının basit bir finansman aracı olmanın çok ötesinde işlevleri olduğu sonucuna varmaktadır.

Canan Karakaş Ulusoy tarafından kaleme alınan “Metropolitan Alanlarda Su Yönetimi Sorunu: Ankara Örneği” başlıklı makaleyle dosya konusu tamamlanmaktadır. Bu makalede büyük kentlerde yaşanan suya erişim ve yönetim sorunu başta yönetim, siyaset ve mühendislik olmak üzere çeşitli boyutlarıyla ele alınmaktadır. Makalede ayrıca artık yerel bir örnek olmaktan çıkarak ulusal düzeyde bir ilgi ve tartışma konusuna dönüşmüş bulunan başkent Ankara'nın su yönetim sorunu örnek olay incelemesi olarak sunulmaktadır.

Bu sayıda dosya konusu dışında, özel anlamı olan bir makaleye de yer verilmektedir. 23 Mayıs 2009'da yitirdiğimiz **Ahmet Erhan Yüksek** tarafından yazılarak dergiye gönderilmiş bulunan, MSY Yayın Kurulu tarafından da yayıma hazır hale getirilen “Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı” başlıklı makalenin ilgiyle okunacağını düşünüyoruz. Türk Kamu Yönetimi'nin yapısına ilişkin bazı önemli tespitler yapılan bu yazının yazarının hatırasını yücelteceğine de inanıyoruz.

Memleket SiyasetYönetim dergisinin 10. sayısının dosyasında yer alan makalelerin ortak noktalarından biri, su yönetiminde uygulamaya konmaya çalışılan neoliberal projelerin eleştirisine odaklanmalarıdır. Yazarlar, su yönetimi alanında piyasacı yaklaşımın yönetim anlayışını eleştirel bir şekilde değerlendirirken, olası alternatif açılımları da tartışma gündemine sunma arayışını göstermektedirler. Türkiye'de neoliberal anlayış etrafında bir araya gelmiş küresel platformların da desteğiyle su yönetiminin kuruluş ilkeleri piyasacı bir anlayış doğrultusunda dönüştürülürken bu sayının bu gidişi anlama, yorumlama ve sorgulama çabasında olanlara ışık tutmasını dileriz.

Doç. Dr. Tayfun Çınar

YENİ SAĞCI SU POLİTİKASI KAVRAMLARI: Fiyatlandırma, Su Hakkı, Özerklik-Katılım

Aslı YILMAZ*

Yeni sağcı su reformunun yakın gelecekte Türkiye'nin gündemine oturması beklenmektedir. Bu öngörü, Türkiye'yi bekleyen gelecek tartışmaların netlik kazanabilmesi için yeni sağcı su politikasının açıklanmasını gerekli kılar.

Yeni sağcı su politikası fiyatlandırma kavramında soyutlanabilir. Fiyatlandırma kavramı ile yeniden yapılandırılan su ve su hizmetlerinde hukuki ve yönetsel dönüşüm su hakkı, katılımcılık-özerklik kavramlarının içeriği doğrultusunda şekillendirilir. Söz konusu kavramlar üretildikleri tarihsel ve ideolojik bağlamda değer yüküldür ve tam da bu nedenle yeni sağcı su politikasının taşıyıcısıdır. Bu doğrultuda, söz konusu kavramların çözümlenmesi ile yeni sağcı su politikası açıklanabilecektir.

Kavramsal çözümlene, öncelikle yeni sağcı su politikası aktörlerinin strateji metinlerinde temel aldıkları kuramsal dayanak, ardından kuramın uygulamaya döndüğünde kazandığı içerik temel alınarak ilerletilmiştir. Bu araçlar içerisinde Dünya Bankası strateji metinleri ağırlıklı olarak kullanılmış, uygulama örnekleri açısından da yakın zamanda yeni sağcı reform sürecini kapatan Bolivya örneği olayı ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: *Dublin ilkeleri, Dünya Su Forumu, yeni sağ ve su politikası, Dünya Bankası ve su politikası, fiyatlandırma, katılımcılık, özerklik, su hakkı.*

Kavram, “bir nesnenin veya düşüncenin zihindeki soyut ve genel tasarımı”dır.¹ Kavramlar nesnel gerçekliğin bir yansımasıdır ve nesnel gerçekliğe dönecektir ve nesnel gerçeklik gibi değişir ve gelişir. Bu nedenle, bilimsel bilgiyi iletme aracı olan kavramların tarihsel süreç içerisindeki gelişiminde nesnel gerçekliği yansıtmaya becerilerini *sorun* haline getirmek gerekir. Kavramların gelişimine ve değişimine körlük, kimi zaman bilinçli bir şekilde uyutucu bir silah olarak kullanılmaktadır. Bu sayede kavramlar arasında yaşanması olası siyasal, ideolojik ve felsefi savaşların önüne set çekilmektedir.²

Farklı bir nesnel gerçekliğin yansıması olan kavramların bambaşka bir gerçeklik tasarımını hayata geçirmenin aracı olarak kullanan yeni

* Araş. Gör., ODTÜ Avrupa Birliği Ofisi; Doktora Öğrencisi, AÜ SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı (yasli@metu.edu.tr).

¹ www.tdk.gov.tr

² Kavram açıklamasında şu kaynaktan yararlanılmıştır: Orhan Hançerlioğlu, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi, 15. Basım, İstanbul, Temmuz 2006, s. 208-211.

sağ bu körlükten beslenir. Oysa gerçekliği yansıtan ve sonunda gerçeğe dönen kavramlar uygulamada yeniden üretilmekte ve tarihsel süreçteki değerini yansıtmak üzere içerik kazanmaktadır. Bu nedenle, yeni sağcı politikanın özü, kavramların tarihsel ve ideolojik bağlamda işaret ettikleri zihinsel tasarım ve sonuçta döndükleri nesnel gerçeklikte yatmaktadır.

Kavram karmaşası bilimsel bilginin derinleştirilmesi ve toplumsal mücadelenin çözümlenebilmesi önündeki en büyük engellerdendir. Bu nedenle, yeni sağcı politikanın çözümlenmesi çabası kavramlarının irdelenmesi ile başlamalıdır.

Son on yıldır Türkiye'nin gündeminde olan yeni sağcı su reformu,³ Mart 2009'da 5. Dünya Su Forumu'nun İstanbul'da gerçekleştirilmesi ile ilk sıralara yükselmiştir.⁴ Gündeme gelmesi ile su politikasına dair çeşitli yaklaşımlar daha net duyulmaya başlamış fakat tartışmaların kısır kaldığı dikkati çekmiştir. Söz konusu kısırlığın nedeni su politikalarında egemen yaklaşımın açıklanmakta güçlük çekilmesi ve seçenek olarak ortaya çıkan politikaların bu toz bulutu içerisinde kendilerini konumlandıramamasında aranabilir. Foruma katılan diğer ülkeler ile birlikte Türkiye de yeni sağcı su politikası kavramları ile dokunmuş bir reform taslağına⁵ benzeyen İstanbul Deklarasyonu'na imza atmıştır. Bu doğrultuda, yeni sağcı su reformunun yakın zamanda hız kazanacağı kesinleşen Türkiye'de reform süreci içerisinde "kim neyi desteklemekte ve kim neyin karşısında yer almaktadır/ almalıdır" sorusunun yanıtı kavramlar üzerinden politikanın açıklanması ile verilebilir. Bu amaçla

³ Türkiye'de söz konusu reform 1993 yılı sonrasına denk gelir, 1997 ile yoğunlaşır. 1997 yılı itibarıyla su kaynaklarının genel yönetiminden sorumlu yatırımcı kuruluş Devlet Su İşleri'nin varolan işletmeleri su kullanıcı örgütlere devredilmeye başlamıştır (Bkz: Aslı Yılmaz, "Türkiye'de Sulama Yönetiminde Yaşanan Değişme", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Sayı: 28, Ekim-Aralık 2006, s. 29-42).

Yakın tarihli bir yasal düzenleme ile de suda Kamu Özel Ortaklıkları yeni bir model olarak Türkiye'ye getirilmektedir. Bu konuya odaklanan bir çalışma için bkz: Bkz: F. Eda Çelik, "Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu-Özel Ortaklıkları", *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 37.

⁴ Dünya Su Forumu'nun 2009 yılında İstanbul'da toplanmasının gelecek reformlar öncesi hükümete meşruluk zemini yaratmak amacıyla kullanılmasının olası olduğu düşünülmektedir. Söz konusu görüş için bkz: Olivier Hoedeman ve Örsan Şenalp, "Turkey's government plans sweeping water privatization in run-up to World Water Forum in Istanbul", *Transnational Institute*, http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=18319&menu=05k

⁵ Deklarasyon henüz tüm ülke temsilcileri tarafından resmi olarak imzalanmamış olduğundan taslak halindedir.

yola çıkan bu çalışmada yeni sağcı su politikasının özü kavramlarının çözümlenmesi ile ortaya çıkartılmaya çalışılacaktır.

YENİ SAĞCI SU POLİTİKASI: TEMEL AMACI VE GEREKÇESİ

2008 yılında başlayan finansal krizden çıkış için kullanılacak yöntem net olarak kestirilemese de,⁶ sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamak amacıyla piyasa ilişkilerinin derinleştirilmesi ve yaygınlaştırılması doğrultusunda müdahalelerin yoğunlaşacağı açıktır. Olası müdahalelerin yoğunlaşacağı alanların başında suyun geleceği rahatlıkla kestirilebilir. Su hizmetlerindeki büyük yatırım açığı (2004 yılı için 75 milyar \$ ve 2025 yılı tahmini 180 milyar \$'lık yatırım açığı⁷) ve nüfusla orantılı olarak talebin her geçen gün artması su hizmetlerini en kârlı yatırım alanlarından biri haline getirmektedir. Buna ek olarak, su yatırım ve yönetiminde kamu ağırlığını korumaktadır. Su hizmetlerine 2004 yılında tüm dünyada yapılan 70 milyar \$'lık yatırımın % 90'ı kamu tarafından yüklenilmiştir.⁸ Bu doğrultuda, yeni sağcı politikalar çerçevesinde 1980'li yıllardan bugüne su hizmetlerinde gün geçtikçe artan özel sektör payının,⁹ farklı biçimler altında özellikle kriz sonrası dönemde verilecek teşviklerle hız kazanacağı öngörülebilir.

Su yatırım ve yönetiminde özel sektörün rolünün artırılması özgörevi ile hareket eden yeni sağcı politikaların mimarı ve uygulayıcısı uluslararası aktörler¹⁰ şu gerekçe üzerinden kamunun tasfiyesini zorun-

⁶ Tarihsel süreçte kapitalist krizlerden çıkış yollarını özetleyen bir çalışma için bkz: Mustafa Durmuş, *Kapitalizmin Krizi 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi*, Tan, Mayıs 2009, Ankara, s. 19-23.

⁷ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, World Bank, Washington, 2004, s. 11.

⁸ Ak, s. 31. 1999 tarihli TODAİE yayını *Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı* adlı kitapta da su hizmetlerinde kamu payının bölgelere göre dağılımı verilmektedir: "su hizmetinin Asya ülkelerinde % 99'u, Afrika'da % 97'si, Orta ve Doğu Avrupa ile Güney Amerika'da % 96'sı, Kuzey Amerika'da % 95'i, Batı Avrupa ülkelerinde % 80'i kamu kurumları tarafından yürütülmektedir" (Birgül Ayman Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, TODAİE, Ankara, 1999, s. 2). Türkiye'de ise bu oran % 99'dur (Ak, s. 4).

⁹ Dünya Bankası (DB), 2008 yılında yayınlanan çalışmasında şu verilere yer vermektedir: Gelişmekte olan ülkelerde 2000 yılında 96 milyon insan özel sektörden su hizmeti almaktaydı, günümüzde ise bu rakam 160 milyona çıkmıştır. World Bank, *Political Economy of Policy Reform*, June 19, 2008, s. 29.

¹⁰ Bu kuruluşların başında DB gelmektedir. DB, Ana Kuruluş Sözleşmesinin 1. maddesine göre (1) savaş yıkıntılarının sarılmasının yanında kalkınma ve yeniden yapılanma çabalarına sermaye aktarmak ve gelişme yolundaki ülkelerin kaynaklarının ve imkanlarının verimliliğini ve geliştirilmesini özendirerek, (2) özel sektör yatırımlarını desteklemek ve yatırımlara güvence vermek, (3) uluslararası ticareti özendirerek, (4) kredi kullanımlarında öncelikli,

lu göstermektedir: Suyun piyasada belirlenen bir fiyat yerine *düşük bedelle* sunulduğu kamu hizmeti sorunların kaynağıdır. Kamusal su hizmetinde, hizmetin düşük bedelle sunulması suyun aşırı tüketilmesine neden olmaktadır. Bu doğrultuda, hem çevreye zarar verilmekte hem de yatırım açığı için yeterli kaynak yaratılamamaktadır.

Yeni sağa göre suyun kamusal bir hizmet olarak sunulmasına son verilmelidir ve kamunun tasfiyesi ile boşalacak alan özel sektöre bırakılmalıdır. 2000 yılında düzenlenen 2. Dünya Su Forumu'nda bu dönüşümün zorunlu olduğu belirtilmektedir:

Çevresel kalitenin artırılması ve insanların gereksinimlerin karşılanmasının garanti edilmesi için teknolojik, finansal ve kurumsal yeniliklerin ikiye katlanması zorunludur. Teknolojik yenilikçilik, özel sektörün bilgi ve yatırım kapasitesinin harekete geçirilmesi ve bunların stratejik yatırımlarla desteklenmesi anlamına gelir. Yönetsel yenilikçilik ise su işletiminde halkın katılım biçimlerinin ve özel sektör katılımına yönelik teşviklerin harekete geçirilmesi demektir. Komisyon su hizmetlerinde tam-maliyet fiyatlandırması kabul edilmedikçe bunların hiçbirinin başarılamayacağına vurgu yapmaktadır... Güvenli bir dünya mümkündür, fakat suyu işletim tarzımızı değiştirmek zorundayız.¹¹

Görüldüğü gibi, yeni sağın gerekçesinde su hizmetlerindeki sorunların nedeni kamusal su hizmeti, tek akılcı çözümü ise hizmetin özel sektöre bırakılmasıdır. Söz konusu devir ile hizmetlerin sunumu ya da malların üretimi, mülkiyeti ve tasarruf haklarının basit bir el değişimi değil; aksine, mal ve hizmetlerin *niteliksel* dönüşümü hedeflenmektedir.¹²

acil alanları belirlemek, (5) uluslararası yatırımları yönlendirmek (www.worldbank.org) ile görevlendirilmiştir. DB su politikası hakkında bir inceleme için bkz: Aslı Yılmaz, "DB ve Su Politikası", *Toplum ve Hekim*, C: 23, S:1, s.22.

DB, reformların amacının, su hizmeti sunumunda özel sektörün katılımını artırmak olduğunu sıklıkla belirtmektedir (World Bank, *Political Economy of Policy Reform*). 2004 tarihli altyapı üzerine kaleme alınan raporda, "mümkün olan kamu kaynaklarının her birimine düşen özel sermaye miktarının artırılması için büyüyen bir gereksinimin olduğu ve bunun altyapı sektöründe Banka'nın rolünün etkinliğinin anahtarı olduğu" belirtilir (World Bank, *World Bank's Group Infrastructure Business: Update on the Implications of the Infrastructure Action Plan*, World Bank, 2004, s. 6). Ayrıca, Banka, özel yatırımcıların kontrolünde olmayan risklerin azaltılması görevinin kendisine düştüğünü de belirtmektedir (World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 17).

¹¹ George Keith Pitman, *Bridging Troubled Waters Assessing the World Bank Water Resources Strategy*, World Bank Operations Evaluation Department, 2002, s. 5.

¹² Ahmet Alpay Dikmen'e göre günümüzdeki özelleştirmeler *ilkel birikim* aracıdır. İlkel birikim süreci, 15 ve 16. yüzyıllarda İngiltere'de *çitleme* hareketi ile başlamıştır: "[İngiltere'deki ilkel birikim öyküsünde] ortak kullanıma ve Katolik kilisesine ait araziler çitlenir ve otlak ve mera haline dönüştürülür. Ortaklık üzerinden kullanılan ve birçok insanın geçim aracı olarak hizmet edilen ortak alanlardan, bu alanları ekip biçerek yaşayan insanlar sürülür; arazi artık ekim-dikim faaliyetleri için kullanılmamaktadır. İnsanlar kentlere sürüldükten sonra otlak ve meraları

Söz konusu niteliksel dönüşüm, mal ve hizmetlerin *piyasa bağışıklığı* karakterinin tasfiye edilerek suyun piyasa ilişkileri içerisinde alınıp satılabilen ticari bir mal haline getirilmesini amaçlar.

Su alanında söz konusu dönüşümün miladı 1990'lı yılların başına rastlar. 26-31 Ocak 1992 tarihinde Dublin'de (İrlanda) toplanan Uluslararası Su ve Çevre Konferansı (*International Conference on Water and Environment – ICWE*) sonrasında açıklanan rapor yeni sağcı su reformunun manifestosu olarak kabul edilebilir. Küresel tekeller ile kredi kuruluşlarının üzerinde uzlaştığı yeni sağcı su politikasında su ilk kez bir meta olarak sınıflandırılmıştır: su bir *metadır, fiyatlandırılmalıdır ve katılımcı* (paydaşların özellikle kadınların), *yerel* (sübsidiarite), *bütünlüklü* bir *havza yönetimi* kurulmalıdır.¹³ Bugün, yeni sağcı su politikası hükümetler, küresel kredi kuruluşları ile özel sektör temsilcilerini bir araya getiren Dünya Su Konseyi tarafından gerçekleştirilen Dünya Su Forumlarında¹⁴ yeniden üretilmekle beraber temel amaç değişmemektedir. Bu nedenle, ister doğrudan özelleştirmeler olsun ister kamu-özel ortaklıkları gibi formüller ile olsun yeni sağcı su politikası temelde

korumak için artık sadece birkaç çoban görev yapmaktadır” (Ahmet Alpay Dikmen, “Bir İlkel Birikim Aracı Olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma”, *Genel-İş Emek Araştırmaları Dergisi (GEAD)*, 2006/ 1, s. 42). Adrienne Roberts da 1990'lar sonrasında su hizmetlerinde hızlanan “su özelleştirme ve ticarileştirme süreci(nin) çitleme hareketinin modern yüzü” olduğunu iddia etmektedir (Adrienne Roberts'dan (2006:15) aktaran Susan Spronk, *Moving from Protest to Proposal in Cochabamba, Bolivia: “Social Control” as an Alternative to the Privatization of Urban Water Systems*, York University, Toronto, Canada, 2006, s. 11).

¹³ (Vurgular bana ait) Su ve Sürdürülebilir Kalkınma Üzerine Dublin Beyanı: <http://www.undocuments.net/h2o-dub.htm>. BM yürütücülüğünde gerçekleştirilen bu konferansın ardından açıklanan politikanın uygulama araçları ise hemen ertesi yıl hem DB (*Water Resources Management*, 1993) hem Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) (*Water Resources Management*, 1993) strateji metinlerinde şekillendirilmiştir. DB'nin su ile ilgili üçleme adını verdiği üç temel çalışması vardır: 1993 tarihli Strateji Metni (*Water Resources Management*), 2002 tarihli Değerlendirme Raporu (*Bridging Troubled Waters*) ve son olarak 2004 yılında yayımlanan rapor (*Water Resources Sector Strategy*). BM'nin görüşleri ise Dünya Su Forumlarında kamuoyuna sunulan Dünya Su Değerlendirme Raporları'nda ortaya koyulur (2003, 2006, 2009). Bunların haricinde DB'nin ve BM'nin uygulamayı incelemeye aldıkları “Örnek Olay” çalışmaları vardır. Finansman konusunda temel kaynak ise eski DB başkanı Michael Camdessus tarafından kaleme alınan *Financing Water for All* çalışmasıdır (Michael Camdessus, *Financing Water For All*, Report of World Panel on Financing Water Infrastructure, WWC, 2003).

¹⁴ Bu zeminin en önemli ortakları ise yeni sağcı su politikasının şemsiye örgütü olan Birleşmiş Milletler (BM), kreditorü Dünya Bankası (DB), yatırımcısı küresel su tekelleri ve destekçisi hükümetlerdir. Dünya Su Forumu ve Dünya Su Konseyi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Serhat Salihoglu, “Dünya Su Konseyi, Su Forumları ve İstanbul 2009”, *Tarım ve Mühendislik, Ziraat Mühendisleri Odası*, Sayı: 83, 2008, s. 41-45, http://www.zmo.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=139&dergi=139

suyun metalaştırılması / su hizmetlerinin ticarileştirilmesini amaçlar. Bu temelde yükselen yeni sağcı su politikası *fiyatlandırma* kavramında soyutlanabilir.

FİYATLANDIRMA: Niteliksel Dönüşüm Aracı

Yeni sağcı su reformunun temeli suyun metalaştırılması / hizmetin ticarileştirilmesidir:

OECD ve DB gibi kuruluşlar, 1990'lara kadar, kaynakların desantralize birimlerce, kapsamlı planlama ve fiyatlandırma ilkesi ile etkin yönetilebileceğini savunmuşlar, bu ilk dönemde piyasa mekanizmalarından söz edilmekle birlikte asıl vurgu kamu kuruluşlarına yapılmış, kamu kuruluşlarının *suyu ekonomik bir mal gibi yönetmelerini sağlayacak önlemler* üzerinde durulmuştur.¹⁵

Görüldüğü gibi, hizmetin kamu ya da özel sektör tarafından sunulmasından bağımsız olarak suyun niteliksel olarak dönüşümü *suyun ekonomik bir mal gibi yönetilmesi* noktasında belirlemektedir.

Yeni sağ tarafından kamusal hizmet sunumu ile özdeşleştirilen ve eleştirilen düşük bedelli hizmet sunumu,¹⁶ üretim ve yönetimin *toplumsal gereksinimler* ile şekillendirilmesinin sonucudur: "Kamu mekanizmaları su kaynaklarını belirlenen kalkınma hedefleri ve toplumsal gereksinimler doğrultusunda *arz odaklı* yönetmektedir."¹⁷ Hizmetlerin makul bir fiyatla olabildiğince geniş bir kitleye ulaştırılmasının temel alındığı bu yöntemde suyun fiyatlandırılması yatırım maliyeti-işletme, bakım-onarım masrafları ve ücretler kapsamında yapılmaktadır.¹⁸ Bu yönetim tarzında, suyun *toplumsal kullanım değeri* ön plandadır.

Yeni sağcı politika arz odaklı yönetimde, suyun, *değerinin altında fiyatlandırıldığı (underpricing)* ve değerinin altında fiyatlandırmanın kamu hizmetlerindeki *verimsizlik, kalitesizlik ve yetersizlik* gibi sorunların temel nedeni olduğunu ileri sürer.¹⁹ DB tarafından yapılan bir araştırmaya göre arz odaklı yönetimde su hizmeti bedeli olarak belir-

¹⁵ (Vurgular bana ait) Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 8.

¹⁶ Hizmetin kamu tarafından sunulması kendiliğinden suyun piyasa ilişkilerinden bağışık olmasını gerektirmez.

¹⁷ (Vurgular bana ait) Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 3.

¹⁸ Salihoglu, Serhat, "Küresel Su Siyaseti Nedir?", *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar ve Hülya Kendir), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 4.

¹⁹ DB, suyun hayat için temel kaynak ve kıt bir varlık olmasından dolayı hükümetlerin su kaynaklarının dağıtımında politik ve sosyal öncelikleri göz önüne aldıkları ve bu nedenle verimsiz, kalitesiz bir hizmetin sürdürüldüğü eleştirisinde bulunmaktadır. World Bank, *Water Resources Management*, Washington, 1993, s. 30.

lenen fiyatın arz maliyetinin % 35'ine denk geldiği görülmüştür.²⁰ Bu doğrultuda, değerinin altında fiyatlandırma tüketimin artmasına neden olmakta, tüketimin tetiklenmesi arzı artırıcı yatırımları teşvik ederek su kıtlığını pekiştirmekte; hizmet kalitesinde düşüşe ve hesapverebilirlik mekanizmasının işlemediği kamusal örgütlerin altyapı bakım ve onarımına kayıtsız kalmalarına ve bu nedenle çevrenin zarar görmesine ve suyun tükenmesine kadar varan birçok soruna yol açmaktadır.²¹

Yeni sağcı politika suçlu olarak kamusal hizmet sunumunu gösterirken, çözümü de gösterir: reform, suyun kamu malı olma ve kamu hizmeti çerçevesinde sunulması özelliğinden sıyrılarak, *meta* olarak²² ve salt *ekonomik ölçütler* içerisinde üretilmesi ve yönetilmesi²³ ile başlanmalıdır:

...Geçmişte yapılan suyun ekonomik değerini teslim etmedeki başarısızlık kaynağın aşırı tüketilmesine ve çevreye zarar verici şekilde kullanılmasına yol açmıştır. Suyun *ekonomik bir mal olarak işletilmesi* verimli ve adil kullanımın gerçekleştirilmesinin ve su kaynaklarının korunması ve kollanmasının önemli bir yoldur.²⁴

DB'ye göre, suyun ekonomik mal olarak yönetilmesi *çevresel sürdürülebilirlik (ecological outlook)* ve *ekonomik verimlilik (economic consideration)* açısından gereklidir ve bu amaçlar ancak arz odaklı yönetimin terkedilmesi ve *talep odaklı* yönetimin benimsenmesi ile olanaklıdır.

DB'ye göre talep odaklı yönetim, "fiyat ya da niceliksel sınırlar koymak gibi çeşitli araçlar ile su talebini sınırlandırmak"tır.²⁵ Bu doğrultuda, suyun talep esnekliğinin -0,3 ile -0.7 arasında olduğundan hareketle, su fiyatlarındaki % 10'luk bir artışın, su talebinde % 3 ila % 7 ara-

²⁰ Ak, s. 30.

²¹ DB'ye göre bu sistemde kalite düşüktür, bu nedenle kullanıcıların hizmetin bedelini ödeme isteği azdır ve hizmet halkın gereksinimlerini karşılamaktan uzaktır. "Bununla birlikte, finansal disiplin ve performans hesapverebilirliği olmadığı için birçok sorun ortaya çıkıyor: verimsiz uygulama, yetersiz koruma/ bakım, mali kayıplar ve güvensiz hizmet sunumu." Ak, s. 30.

²² Filiz Kartal, suyun metalaşmasını "suyu yada su haklarını alınan, satılan yada pazar işlemlerine konu edilen bir mal gibi değerlendiren her türlü eylem ve politika" olarak tanımlar (Brown, J. R., "Understanding and Responding to the Commodification of Water" Amigos Bravos/ Somos Vecinos- Commodification Project, Review Draft, <http://www.amigosbravos.org/projects/ABCcommodificationofwater.pdf>, 22 Kasım 2005'den aktaran Filiz Kartal, Suyun Metalaşması, "Suya Erişim Hakkı ve Sosyal Adalet", *Su Politikaları Kongresi*, 2. Cilt, Ankara: TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 2006, s. 478-485).

²³ World Bank, *Water Resources Management*, s. 30.

²⁴ (Vurgular bana ait) Dublin Beyanı, ilke 4, <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>

²⁵ World Bank, *Water Resources Management*.

sında bir düşüğe yol açacağına inanılır.²⁶ Talep odaklı yönetimde amaç, arzı sabit tutarak, varolan miktarın *yeniden-dağıtımında rekabetin* esas alınarak suyun alternatif kullanımları arasında dolaşımının sağlanmasıdır.

Suyun *yeniden-dağıtımı* ile arz-odaklı yönetimde örtük duran *değişim değeri* ön plana çıkar.²⁷ Diğer bir deyişle, yeni sağcı politika-ya göre su *kıt bir kaynak* olarak kullanım değerinin ötesinde değişim değerine sahiptir ve bu nedenle bir *metadır*. Gerçekten “kapitalizm söz konusu şeyin ticari değer kazanabilmesi için kılığının kabul edilmesini gerektirmektedir.”²⁸ Bu nedenle, talep odaklı yönetim, tüketicinin suyun kamu malı iken örtük duran finansal ve kaynak maliyetlerini dikkate alması²⁹ demektir. Yeni sağcı anlayışa göre “piyasa *gerçekçi* bir su fiyatı belirleyerek ve *fırsat maliyetini* işleterek su kullanımını verimli hale getirir. Suyu gerçek değerine kavuşturur. Tüketicilerin suyu marjinal değerine yakın kullanmalarına ve kalanı satmalarına zemin hazırlar. ...bu sayede suyun en verimli şekilde tüketilmesini sağlar.”³⁰ Söz konusu yaklaşım *kullanan öder* ilkesinde toplanır. Çevresel sorunlar için geliştirilen çözüm de “*kirleten öder*” ilkesidir.³¹ Kirleten öder ilkesine göre, atıkların boşaltımı “çevreye verdikleri zarar ya da koruma ve iyileştirmenin maliyetiyle orantılı olarak ücretlendiril(ir).”³² Bu bağlamda, maddi cezalar ile tüketim ve kirletme caydırıcı hale getirilmektedir.

Peki, söz konusu fiyatlandırma nasıl yapılacaktır?

Kamu malı olarak sunulan su hizmetlerinde suyun bedelinin hesaplanmasında *ortalama maliyet* göz önüne alınır ve çapraz sübvansiyona yer verilirken, DB değişim değerine sahip suyun *fırsat maliyetinin* ön plana çıkartılmasını talep eder. Ortalama maliyet, sadece varolan ve kullanılan hizmeti karşılayan harcamalardır.³³ DB'nin fiyatlandırmaya dair politikasının temeli olan *fırsat maliyeti*³⁴ ise suyun daha iyi başka

²⁶ Konuralp Pamukçu, *Su Politikası*, Bağlam, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2000, s. 99.

²⁷ Salihoğlu, “Küresel Su Siyaseti Nedir?”, s. 4.

²⁸ Tayfun Çınar, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed. Tayfun Çınar ve Hülya Kendir), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 52.

²⁹ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 22.

³⁰ Pamukçu, *agk*, s. 101.

³¹ World Bank, *Water Resources Management*, s. 59

³² Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 27.

³³ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 23.

³⁴ DB, kentsel su hizmetlerinde *marjinal maliyetin* kullanılmasının yeterli olacağını ancak tarımsal sulama yönetiminde *fırsat maliyetinin* mutlaka öne çıkarılmasının gerektiği belirtilir.

bir seçenekte değerlendirilmesi durumunda sağlanacak geliri dikkate alır. Ancak bu sayede kıt ve değerli bir kaynak olan su *düşük-kazançlı kullanımdan yüksek-kazançlı kullanıma* doğru el değiştirir ve aşırı tüketim engellenir.³⁵ Fırsat maliyeti içerisinde suyun ulaştırılması maliyeti, suyu tüketmenin kıtlık maliyeti, basamak fiyatlandırması, erişirme maliyeti, suyun kıtlık dönemlerine göre fiyatlandırılması³⁶ göz önüne alınır. Örneğin tarımsal alanda fiyatlandırma politikasına dair DB şu görüşleri dile getirir: “çiftçiler tüm finansal masrafları -işletme ve bakım, iyileştirme, altyapı ile ilgili borçlanma hizmetleri- ve suyun fırsat maliyetini ödemelidir.”³⁷

Fırsat maliyetinde piyasadaki rekabet belirleyicidir ve rekabet sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasına neden olacak şekilde belirginleşir. Öyle ki, su kâr payı dar olan küçük çiftçilikten her bir damla sudan daha fazla ürün elde edebilen tarımsal faaliyetlere (büyük ölçekli tarımsal işletmeler) doğru akacak ya da “en düşük verimli su kullanımı olan tarımsal sulamadan tasarruf etmek kaçınılmaz” hale gelecektir.³⁸

Düşük-kazançlı kullanımdan yüksek-kazançlı kullanıma doğru yeniden-dağıtım *su ticaretinin* yapılabilmesi hatta *su borsalarının* kurulması ile olanaklıdır.³⁹ Su pazarları suyun fırsat maliyetlerini ortaya çıkaracak tek mekanizmadır. Bu sayede “tüketicilerin su kullanımlarını suyun marjinal değeriyle daha fazla ilişkilendirmelerini ve geri kalanını satmalarını teşvik edecektir.”⁴⁰

Kullanıcıların su sunumu haklarının olduğu durumlarda yeniden-dağıtım ancak bu kullanıcıların suyu yüksek fiyatla satmalarının teşvik edilmesiyle mümkün olur. Böyle alternatif satış yerlerinin olması, örneğin bir çiftçi için, suyun sürekli kullanımı bakımından bir fırsat maliyeti yaratmaktadır. Yalnızca çiftçinin kullanımı dışında artan su değil, sahip olduğu tüm su pazarlanabilir olmaktadır. Bu durumda çiftçi düşük getirisi olan üretimi için su harcamak yerine suyu satmayı tercih edecektir. Böylece ek olarak, yeni kaynakların geliştirilmesinden doğacak ekonomik ve çevresel maliyetler de önlenmiş olur.⁴¹

³⁵ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 19.

³⁶ Pamukçu, *agk*, s. 99.

³⁷ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 15.

³⁸ Pamukçu, *agk*, s. 92.

³⁹ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 23.

⁴⁰ Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 26.

⁴¹ Ak, s. 27.

Su ticaretinin yapılabilmesi ve borsaların kurulabilmesi için ise *su hakları* düzenlenmelidir. Bu kavram, izleyen başlık altında incelenecektir.

DB, fırsat maliyetinin benimsenmesinin politik açıdan zorlayıcı olabileceğine değinerek, reformun ilk adımı olarak uygulanamayabileceğini kabullenir.⁴² Bu doğrultuda, fiyatlandırmada gerçekçi ilk hedef *maliyet kurtarma* olmalıdır (cost-recovery).⁴³ Bankaya göre, maliyet kurtarma “hizmetin sunulması için gerekli maliyeti karşılayacak tarife yapısı”dır.⁴⁴ Bu tarifede *marjinal maliyet* kullanılır. Marjinal maliyet, “talepte meydana gelecek belli orandaki değişikliğin neden olduğu uzun vadedeki kapasitenin ayarlanmasının maliyeti”dir: en son birimin sunumundan elde edilen faydanın o artışı temin etmenin maliyetine eşit olduğu noktada, suyun kullanımı ekonomik anlamda optimize edilmiş olur, yani su en iyi şekilde kullanılmış olur.⁴⁵ Talep odaklı yönetimin ikinci aşaması ise suyun farklı kullanıcılar ve karşıt kullanımlar arasında dağıtımı sırasında olası değerlerin de maliyete eklenerek⁴⁶ fırsat maliyetinin kullanılmasıdır.

DB politikalarının uygulama örneklerinden kavramın nesnel gerçekliğe nasıl yansıdığı rahatlıkla izlenebilir. Yeni sağcı politikalar doğrultusunda gerçekleştirilen reformların hepsinde fiyat artışları yaşanmıştır.⁴⁷ Bolivya’nın Cochabamba eyaletinde 1999 yılında DB kredi koşulu olarak özelleştirilen su hizmetleri bedellerinde yıllık % 150’lere varan artışlar gözlenmiştir.⁴⁸ DB raporlarında da Cochabamba’ya (Bolivya)

⁴² World Bank, *Water Resources Management*, 1993, s. 49 ve World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 22: Fırsat maliyetinin doğrudan oturtulması zor olduğu için öncelikle *ilkeli pragmatizm* uygulanmalıdır. Bu yaklaşıma göre, reformlar ilkelidir çünkü piyasa ilkelerine bağlıdır ama pragmatiktir çünkü reform sanatı olabirlikler sanattır.

⁴³ DB’na göre reformun ilk aşamasında masrafların karşılanması yani finansal özerkliği sağlayabilmek yeterlidir, ardından fırsat maliyetinin ortaya çıkarılması gereklidir. World Bank, *Water Resources Management*, s. 14.

⁴⁴ World Bank, *Water Resources Management*, s. 5.

⁴⁵ Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 21.

⁴⁶ Ak, s. 21.

⁴⁷ Su hizmetlerinde gerçekleşen özelleştirmelerin hepsinde, bir kural olarak, fiyat artışı ortaya çıkmaktadır. *Public Services International Research Unit*-Part of the School of Computing and Mathematics, University of Greenwich, London (PSIRU)’nun saptamaları da bu yöndedir. Fransa’da özelleştirilmiş su kullananların, belediyelerden hizmet alanlara göre %20–30 daha fazla ödeme yaptığı bildirilmektedir. St. Etienne’de iki yıl içinde su fiyatlarında %124 artış yaşanmıştır (<http://www.cekulvakfi.org.tr/icerik/haftanınYazisi.asp?ID=31>).

⁴⁸ Argun Akdoğan söz konusu fiyat artışlarının % 200’lere vardığını belirtmektedir (Argun Akdoğan, “Latin Amerika’da Su Özelleştirmeleri”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed. Tayfun Çınar ve Hülya Kendir), Memleket Yayınları, Ankara,

sağlanan kredilerin koşulları arasında hizmet bedelinin öncelikle % 30 artırılması daha sonra artışların enflasyon oranına endekslenmesi gösterilmektedir. Ardından yaşanan ücret artışlarının % 30, % 35 ve en son % 20 seviyesinde olduğu kayıt altına alınmaktadır.⁴⁹ Söz konusu artışın nedeni DB'ye göre şirketin açgözlülüğüdür.⁵⁰ Oysa Cochabamba'da ihaleyi kazanan Bechtel'in yan kuruluşu Aguas del Tunari kendisine "40 yıllık imtiyaz" sağlayan sözleşmesine "yıllık % 15 oranında kâr"⁵¹ garantisi koydurmuştur ve hizmet bedeli artışlarını bu maddeye dayandırmıştır. Yerel asgari ücretin 100 \$'ın altında olduğu Cochabamba'da yaşayanların birçoğu gelirlerinin % 22'sine yakın bedele ulaşan su faturalarını ödemek zorunda kalmış ya da faturaları ödeyemeyenlerin hizmetten yararlanmaları engellenmiştir.⁵² Ayrıca, su hizmetinden faydalananların gelir durumlarındaki bozulmalar da dikkate alındığında hizmet bedellerinin artmasının hizmetten faydalananların sayısında azalmaya yol açması kaçınılmazdır.⁵³

Suyun piyasa ilişkileri içerisinde çekilmesi kâr oranı düşük alanlarda yatırımların durmasına neden olmaktadır. Bolivya, El Alto'daki özelleştirmeler sonrasında yapılan denetim raporuna göre şirket [Aguas del İlimani (Suez çoğunluk hissesine sahip)] sözleşmede belirtilen bağlantı sayısının % 32.84'ünü gerçekleştirmemiş ve 42,2 milyon \$'lık yatırımların ancak 23,6 milyon \$'lık bölümünü gerçekleştirmiştir.⁵⁴ Kolombiya'da da özelleştirmeler sonrası hizmeti devralan şirket nüfus artışı ile genişleyen yerleşimlere hizmet götürme sorumluluğunun söz-

2006, s. 209). Lobina ve Hall ise bu artışın % 150'ler civarında olduğunu belirtmektedir (Emanuele Lobina ve David Hall, *Water Privatization and Restructuring in Latin America 2007*, PSIRU, September 2007, s. 28, <http://www.psiru.org/publicationsindex.asp>, [4 Mayıs 2009]).

⁴⁹ World Bank, *Political Economy of Policy Reform*, s. 92.

⁵⁰ Ak, s. 92.

⁵¹ Şirket elde edilen gelirin % 15'ine el koyuyordu. Akdoğan, "Latin Amerika'da...", s. 209, 217 ve Lobina ve Hall, *agk*, s. 28.

⁵² Lobina ve Hall, *agk*, s.28. Akdoğan, makalesinde yerel asgari ücretin 60 \$ olduğunu ve faturaların 15 \$'a ulaştığını belirtmektedir. Akdoğan, "Latin Amerika'da...", s. 209.

⁵³ Spronk, *agk*, s. 3. ILO'nun "A Fair Globalization" raporunda da Latin Amerika ve Karayipler ve Aşağı-Sahara Afrika'da son onyılıda mutlak yoksulluğun (günlük 1 doların altında yaşayan) önemli miktarda arttığı görülmektedir (Spronk, *agk*, s. 3 dipnot 8).

Ayrıca, suya en yüksek parayı kentlerin gecekondu bölgelerinde yaşayanlar ödemektedir. El Salvador, Nikaragua ve Nijerya'da yaşayanların gelirlerinin % 10'u su faturasına gitmektedir. İngiltere'de ise bir ailenin gelirinin % 3'ünden fazlası su faturasına gidiyorsa o ailenin ekonomik sıkıntı çektiği düşünülmektedir (Kemal Derviş, Trevor Manuel, "İki milyon çocuk temiz su ve tuvalet yok diye ölüyor", *Hürriyet*, 10 Kasım 2006, s. 11).

⁵⁴ Lobina ve Hall, *agk*, s. 26-29.

leşme içerisinde yer almaması gerekçesi ile yeni yerleşim yerlerine bağlantı sağlamayı reddetmiştir.⁵⁵

Piyasa ilişkileri içerisinde üretilen ve sunulan su hizmetlerinde kalite artışlarının yaşanmasının da zorunlu olmadığı görülmüştür. Yeni sağ fiyatlandırma ve maliyet kurtarmayı sektörler arası sübvansiyonun kaldırılması ve *su su ile ödeyen* bir finansman modelinin hayata geçirilmesini sağladığı gerekçesiyle desteklemektedir. Bu model hizmete özgülenmiş gelirlerin yine aynı alanda yatırıma dönüştürülmesi koşuluna dayanır. Bu doğrultuda, su hizmetinden toplanan gelirler yine su alanında yatırıma dönüşmelidir; kalite artmalı, hizmet yaygınlaştırılmalıdır. Yukarıda belirtilen örneklerde de görüldüğü gibi, fiyat artışları gerçekleşmiştir, fakat kalite artışı ve hizmetin yaygınlaştırılması ve su kaynaklarının korunması ve kollanması gerçekleşmemiştir.

Öncelikle, fiyatlandırma sonrasında toplanan hizmet bedellerinin tekrar sektöre yatırım olarak dönmesi kendiliğinden bir kural olarak işlemez.⁵⁶ Şirketler ya da şirketleşmiş kamu kurumları için kâr ön planında olacaktır ve yatırımların nerede ve nasıl gerçekleştirileceği piyasa tarafından belirlenecektir. İddia edilenin aksine, su hizmetinin fiyatlandırılması ile hizmet kalitesinde artış değil, düşüş gözlenmektedir. Sadece su alanında değil, farklı alanlardaki özelleştirmeler söz konusu olduğunda beklenen kalite artışlarının gerçekleşmediği, aksine maliyetlerin kısılması ile kalitede azalma görüldüğü açıktır:

“Bu ülkede [İngiltere’de] özelleştirme [ulaştırma] ile birlikte gelen rekabet karşısında, işletmeciler ayakta kalmak için ‘çoğu defa bakım-onarımdan tasarruf ederek, daha düşük gerçek ücret ve daha uzun çalışma saatleri yoluyla emek maliyetini düşürerek ve yeni araçlar için yatırım yapmayarak’ maliyetleri esaslı biçimde düşürmüştür.”⁵⁷

Bolivya’nın Cochabamba eyaletindeki özelleştirmeler sonrasında da kalite açısından bir düşüş gözlenmekte ya da halk, kalitede bir

⁵⁵ Felipe Barrera-Osorio, Mauricio Olivera ve Carlos Ospino, “Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? A Case Study in the Impact of Water Privatization in Colombia”, *Economica* (2008), London School of Economics, s. 10-11.

⁵⁶ Piyasa serbestisi içerisinde özelleştirilmiş hizmetlerde kârların aynı sektör içerisinde kalıp kalmayacağı ilkelere bağlı değildir. Bkz: Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 33.

⁵⁷ Martin Mayer, “Yeni Otobüs Devleti Yolcuları ve İşçileri Eziyor”, *Genel-İş Bülteni*, Ekim 1995, 1-2, s. 48-53 (50)’den aktaran Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağlık ve Devletin Değişimi*, İmge, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 276.

iyileşmeye tanık olmadan fiyat artışları ile karşı karşıya kalmaktadır.⁵⁸ Örneğin, Cochabamba’da su kaçakları özelleştirmeler sonrasında da % 40’lar dolayında seyretmeye devam etmiştir.⁵⁹ Diğer taraftan, doğal tekel özelliği olan su dağıtımında rekabetçi bir piyasanın aksine tekelleşmenin görüleceği açıktır. Bu durumda rekabet ile kalitede yükselme yaşanacağı iddiası hem kuramsal dayanaktan yoksundur hem de nesnel gerçekliği yansıtmamaktadır.

Fiyatlandırma ile bir yandan toplum hizmetten yoksun bırakılmakta diğer taraftan talebin artırılması ve kârın çoğaltılması doğrultusunda artan su tüketimi ile kaynaklar kurutulmaktadır. DB, 2002 tarihli raporunda düşen talebi canlandırmak üzere şirketin kampanya başlatacağını açıkça belirtmektedir.⁶⁰ Bu nedenle, fiyatlandırma ile aşırı tüketimin önleneyeceği savı da dayanaktan yoksundur. Şöyle ki, “su şirketlerinin kârı tüketimin artmasına bağlıdır ve kaynak sularını koruma ve kollama çabasına asla ciddi olarak katılmazlar.”⁶¹ DB de kuramsal olarak kendi tezlerini yakın zamanda çürütmüştür. Yeni sağcı politikanın talep odaklı yönetiminde, “önce var olan su kaynaklarının verimli kullanımı sağlanmalı, gerekirse sonra arza yönelik çarelere başvurulmalıdır.”⁶² Bu doğrultuda, DB 1993 stratejisinde yeni altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesinin yerine *iyileştirme* ve *yönetim* önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁶³ Ne var ki, DB yönetim odaklı su sektörü stratejisini yeni dönemde *altyapı ve yönetim* stratejisi olarak yeniden biçimlendirmiştir. Bu doğrultuda 2004 tarihli raporda günah çıkartırcasına hidroelektrik santralleri ve barajlar gibi büyük altyapı proje kredilerinin artırılması için çalışma yapılmasının gerekliliği çok sık vurgulanır olmuştur.⁶⁴ Bu noktada, DB temel ekonomik ölçüt olarak sunduğu talep yönetimi politikasına ihanet etmektedir. Çünkü hidroelektrik santralleri ve barajlar gibi büyük çaplı altyapı yatırımları arzı artırıcı yatırımlardır.

⁵⁸ World Bank, *Bolivia Water Management: A Tale of Three Cities*, World Bank Operations Evaluation Department, No: 222, Spring 2002, s. 3.

⁵⁹ Ak.

⁶⁰ World Bank, *Bolivia Water Management*, s. 2.

⁶¹ Maude Barlow, *Mavi Sözleşme Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi*, Çev. Barış Cezar, Çevre Mühendisleri Odası ve Yordam, Mart 2009, s. 185-186 (Orj. *Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Right to Water*, New York, 2007).

⁶² Pamukçu, *agk*, s. 86-87.

⁶³ World Bank, *Water Resources Management*, s.61.

⁶⁴ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*.

Sonuç olarak, fiyatlandırma yeni sağcı politikanın öngördüğü şekilde gerçekleştirilmiş, fakat hizmetlerin iyileştirilmesinin, yaygınlaştırılmasının ve çevrenin korunmasının kendiliğinden tetikleyicisi olmak bir yana toplumun sudan yoksun bırakılmasına, hizmetlerde kalitenin düşmesine ve su kaynaklarının tüketilmesine neden olmuştur. Öte yandan, fiyatlandırma ile su hizmetinin kamu ya da özel tarafından sunulmasından bağımsız olarak hizmetin niteliksel dönüşümü gerçekleştirilmiştir. Söz konusu dönüşüm, “toplumsallaşmış ihtiyaçların devlet tarafından ya da devlet gözetiminde piyasa ilişkileri dışına çıkarak karşılanması”na dayanan kamu hizmeti anlayışının son bulmasıdır. Bu doğrultuda, kamu hizmetleri ile her türlü dışsallık piyasa alanı içerisine çekilmektedir.⁶⁵ Diğer bir deyişle, kamusal mülkiyete tabi suyun toplumsal gereksinimler doğrultusunda değil, kâr getirici bir meta olarak işletilebilmesi amaçlanmaktadır.

Bu noktada ortaya çıkmaktadır ki, fiyatlandırma kavramı, suyun bir bedel karşılığında sunulmasından öte, suyun toplumsal gereksinimleri gidermesi niteliği ile kazandığı kullanım değerinden (tüm maddi ve biçimsel öğelerinden) sıyrılarak pazarda başka mallarla değişim oranı temelinde belirlenen değişim değeri ile yeniden dağıtımına sokulabilmesi demektir. Bu doğrultuda, fiyatlandırmanın görünen sonucu tüketiciler topluluğuna indirgenen toplumun hizmete ödeyeceği bedelin artması, özünde ise suyun daha çok bedel ödeyen özel çıkarların egemenliğine teslim edilerek toplumun elinden alınmasıdır. Bu doğrultuda, yeni sağcı politikada suyun niteliksel dönüşümünün zorunlu sonucunun, suyun *temel bir insan bir hakkı* olmaktan çıkarılarak *gereksinim* olarak tanımlanması olduğu görülebilir.

SU HAKKI: Yasal Zırh

Yeterli ve temiz suya erişim her insanın *doğal ve temel hakkıdır*. Yeni sağ ise her fırsatta suyun *temel bir hak (right)* değil bir *gereksinim (need)* olduğunun altını çizerek. Bu temel ideolojik bir tercihtir. Temel hak ile gereksinim arasındaki en temel fark, Barlow tarafından şöyle ifade edilmektedir: “bir insan hakkını alıp satamazsınız veya onu ödeme gücü olmayan birisinden esirgeyemezsiniz.” Oysa bir gereksinim piyasa koşulları içerisinde alınıp satılabilir ve ticari herhangi bir mal

⁶⁵ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, 9, Kış-Bahar 2003, s. 93-116. [<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/praksis.pdf>]

gibi, ödeyenler tarafından sahip olunur (*kullanan öder*), ödemeyenler tarafından kullanılamaz (*ödeyemeyen kullanamaz*).⁶⁶ Tam da bu noktada, yukarıda değinildiği gibi temel amacı piyasa ilişkilerinden bağışık suyu meta haline getirmek olan yeni sağın bu sistemin hukuki temelini *su hakkı (water rights)* kavramı ile attığı görülebilir.

Su hakkı, yer üstü ve yer altı su kaynaklarının üretimi, kullanılması ve yönetimi hakkıdır. Bu bağlamda, su ona *en yüksek bedeli verenin hakkı* olmalıdır. Diğer bir deyişle, yeni sağda hak kavramı *toplumun suya erişimi* üzerinden değil, suyun risklerden arındırılmış haliyle *ticari haklar* üzerinden kurulur. Toplumun suya erişip erişememesi değil, suya kimin hangi bedeli ödeyerek sahip olabileceği önem kazanır. Su hakkı kavramı bu noktada *ticari hakların yasal olarak korunabilmesi* işlevini üstlenir.

Yukarıda değinildiği gibi fiyatlandırma kavramı ekseninde yeniden-dağıtıma sokulan su, *düşük kazançlı kullanımlardan yüksek kazançlı kullanıma* akabilmelidir ki, suyun fırsat maliyeti ortaya çıksın ve su gerçek değerine kavuşsun. Bu şekilde, her damla su daha fazla ürün, daha fazla çıktı getirecektir. Diğer bir deyişle, su değışim değeri ile piyasa ilişkileri içerisinde el değıştirmeli ve düşük kazançlı kullanım için suya erişim hakkı olmamalıdır. Bu doğrultuda, *kullanan öderden* başlayan yeni işleyiş *ödemeyen kullanamaz* noktasına varır.⁶⁷ Bu sürecin sürekliliğini sağlayacak olan da yasal düzenlemelerdir.

1992’de Meksika’da çıkarılan yeni su yasası ile *ticari su hakları* gündeme gelmiştir. DB’ye göre bu sayede “artık her su damlası daha yüksek ekonomik getiri sağlamakta ve her hektar arazi ve su damlası eskisinden iki kat fazla tarımsal emek talebi yaratmaktadır (ve tabii yoksul insanlar için iş olanağı).”⁶⁸

Söz konusu yeniden-dağıtım mekanizmasının işlerliği için suyun üzerindeki mülkiyet ve tasarruf haklarının ve bu hakların el değıştirmesinin önündeki hukuki engellerin kaldırılması zorunludur. Bu hukuki engellerin başında günümüzde büyük oranda kamu hizmeti olarak sunulan suyun devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması gelmektedir. Oysa ticaretinin yapılabilmesi için *mülkiyet* gibi meta üzerindeki

⁶⁶ Barlow, *agk*, s. 194.

⁶⁷ Birgül Ayman Güler, “Katılımcılık ve Demokrasi: Ağır Bir İpoteği Kaldırmak”, *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 5.

⁶⁸ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 7.

hakların belirlenmesi gereklidir.⁶⁹ DB'ye göre, su hakkı "toprak gibi mülkiyet haklarının özelliğini taşıyacaktır."⁷⁰

"Devredilebilir su hakkı ya da kullanım izni, Avustralya ve ABD'de sulamada uygulanan bir yöntemdir. Bu uygulamada yerüstü ve yer altı suları sulama, sanayi, rekreasyon ve çevresel amaçlarla satılmaktadır... Sular özel mülkiyete konu ise sözleşme sahipleri su kullanım haklarını satabilmektedir."⁷¹

DB açısından su hakları konusunda Şili'nin 1981'den bu yana su hakları ticareti yapması ve başarılı sonuçlar elde etmesi örnek olay olarak değerlidir.⁷² Şili'de başarı hikayesi olarak anılan gelişmeler ise şöyle özetlenebilir:

1980 Anayasası ile kamu malı olarak tanımlanan suyu kullanım hakkı kişiye ait olarak belirlendi. Geçerliliğini yitiren 1967 tarihli Tarım Reformu Yasası su kaynaklarının planlanması ve yönetiminde devletin yetkilerini büyük ölçüde artırırken, yeni yasa ile su kullanım ve yönetim hakları tamamıyla özel sektöre aktarıldı. Su hakları 1981 yarası ile Şili tarihinde ilk kez arazi mülkiyeti sahipliğinden ayrılarak *herhangi bir mülk gibi* serbest olarak alınma, satılma, kiralanma ve devredilmeye başlandı. İdari yasalar tarafından düzenlenen su kullanım hakları medeni yasanın yetki alanına alınarak mülk tahsis ve kayıt sistemine eklendi.

Bu yasa gereğince su haklarına sahip olanlar bu alanda sorumlu kamu idaresi Devlet Su Teşkilatı'ndan izin almadan su kullanım haklarının şekillerini ve yerlerini serbestçe değiştirme yetkisine sahip oldu. Şili'de su kullanım haklarını satın alanlar kendi dağıtım kanallarını açarak suyu istedikleri miktar ve fiyatlarda diğer kullanıcılara sattılar. Devlet Su Teşkilatı'nın su kullanım haklarını iptal etme ya da kısıtlama yetkisi hükümet tarafından ilan edilen kuraklık gibi acil durumlar dışında elinden alındı. Su kullanım haklarına sahip olanlar bu hakkı satın aldıktan sonra herhangi bir vergi ya da ücret ödemediler. ...⁷³

Görüldüğü gibi, suyun fırsat maliyeti doğrultusunda *su borsasının* ve *bankalarının* kurulması ve su *ticaretinin* geliştirilmesi gereklidir, su borsası ve ticaretinin işlerliği için su haklarının tanınması doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılması zorunludur.

Söz konusu ticaret hakları yalnızca su alanında tartışma konusu değildir, ticaret hakkı 1996 yılından bu yana *Dünya Ticaret Örgütü*'nün (DTÖ) başlıca gündem maddesidir. Gerçekten, "DTÖ'yü kuran ant-

⁶⁹ Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 28.

⁷⁰ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 16.

⁷¹ Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 28.

⁷² Pitman, *agk.*, s. 23.

⁷³ (Vurgular bana ait) Gonzales, Water not for Everyone, 2002'den aktaran Akdoğan, "Latin Amerika'da.", s. 185.

laşmalar ‘ticaret özgürlüğü’ (*freedom to trade*) hakkının insan hakları gibi dokunulmaz statüde bir hak olarak kabul edildiğini göstermektedir. Üstü kapalı olarak dokunulmaz hak gibi kabul edilen ticaret hakkı, son yıllarda, küresel kapitalist sistemin anayasallaşmasını sağlayacak ilke olarak öne sürülmektedir.”⁷⁴

DTÖ himayesi altında imzalanan anlaşmaların “kuralların(ın) haki-miyetinde su bir mal, bir yatırım ve hizmet aracı olarak kabul ediliyor ve bu itibarla, hükümetlerin, bu ticaret ve yatırım anlaşmaları tarafından güvenceye alınan özel hakları kısıtlayabilecek, insan haklarını, çevreyi ve ticari olmayan toplumsal hedefleri korumak için gerekli olan poli-tikaları, yasaları ve uygulamaları oluşturma ve sürdürme kapasitelerini ciddi şekilde kısıtlayan bağlayıcı düzenlemelere tabidir.”⁷⁵

1994 yılında imzalanan *GATS* metninde yer almayan su hizmet-leri 2000 müzakereleri sonrasında Çevre Hizmetleri ana sektörünün altında sayılarak, su hizmetlerinde de uluslararası ticaretin önünde-ki tüm engellerin kaldırılması garanti altına alınmıştır. Bilindiği gibi, *GATS*’ın kurucu kavramlarından “Stand Still” serbestleştirilmeye gidilen sektörde geri dönüşü olanaksız kılmakta ve “Built-In” kavramı ile serbestleşmenin yaygınlaştırılması ve derinleştirilmesi garanti altına alınmaktadır.⁷⁶ Bu nedenle, su hizmetlerinde ticari ilişkilerin egemen kılınması yakındır ve hatta zorunlu hale gelmiştir.

Su hakkı ile yaşam için temel olan suyun anayasal ve doğal bir hak olmaktan çıkarılarak ticari haklara konu olmasının hukuki temeli atıl-maya çalışılmaktadır. Ticaret çerçevesinde su hakkının içeriği “suya aynı derecede erişim hakkı olan diğer insanları dışlayarak ona sahip olma ve özelleştirme hakkı”dır.⁷⁷ Öyle ki, “bu tür özel hakların yasalas-ması, insanların su haklarını kullanması önünde bariz ve ciddi bir engel yaratmaktadır.”⁷⁸ San Francisco’da CorpWatch grubunun direktörü Joshua Karliner, “bu yatırım antlaşmaları (ticaret antlaşmaları ve özel-leştirmeler) çok uluslu şirketlerin kârlarını insanların temel haklarından

⁷⁴ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim, İstanbul, 2005, s. 104-108.

⁷⁵ Avukat Shrybman’ın görüşleridir. Barlow, *agk.*, s. 196.

⁷⁶ Selim Yılmaz, “GATS: Su Ticareti Yapılabilen Değerli Bir Metadır”, *İstanbul İKK Ölçü Dergisi*, Aralık 2003, <http://www.antimai.org/mkl/sy03ikkolcu.htm> [5 Mayıs 2009]; Selim Yılmaz, “Meta Fetişizminde Yeni Açılımlar: Su”, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Haber Bülteni, 2006/3, <http://www.antimai.org/mkl/symklsu2006.htm> [5 Mayıs 2009].

⁷⁷ Avukat Jim Olson tarafından su ticareti eleştirilmektedir: “müdahale kullanım hakkıdır, suya aynı derecede erişim hakkı olan diğer insanları dışlayarak ona sahip olma ve özelleştirme hakkı değildir.” Barlow, *agk.*, s. 189.)

⁷⁸ Barlow, *agk.*, s. 196.

daha önemli hale getirdi” şeklinde eleştirilerini belirtmektedir.⁷⁹ Karen Bakker de söz konusu dönüşümü şöyle nitelendirmektedir: “su yönetiminde piyasa düzenlemenin temeli olarak benimsendiğinde, vatandaşların ödeme kapasitelerinden ayrı olarak belli bir miktar suya erişimlerinin zorunlu olduğu görüşü, tüketicilerin ödeme kapasitelerine göre suya erişim sağlamalarının zorunlu olduğu görüşü ile yer değiştirmiştir.”⁸⁰

Bolivya örneğinde hakların kâr amaçlı kuruluşlar temel alınarak kurulduğu açıkça görülmüştür. Fiyat artışları nedeniyle suya erişimi engellenen halkın başvuracağı hiçbir mekanizma kurulmamış iken; şirket, kârlarının devamlılığının tehlikeye düşmesi nedeniyle uluslararası tahkim mekanizmasına (ICSID⁸¹) başvurarak tazminat talep edebilmektedir.⁸²

Arjantina hükümeti de su faturalarını düzenlemek istediğinde ICSID tarafından yargılanarak küresel su firması Azurix’e tazminat ödemek zorunda kalmıştır. Tahkim gerekçesinde “yerel hükümetin özel şirketi düzenlemesi yabancı yatırımın teşviğine zararlı olduğu hükmüne varılmıştır ve bu nedenle Arjantina Hükümeti zararı ödemekle yükümlü kılınmıştır.”⁸³

Hükümetlerin ömrünü yaklaşık ona katlayan imtiyaz süreleri içerisinde toplumun sudan yararlanma hakkının önüne şirketlerin kârlarının devamlılığı bir hak olarak çıkarılmaktadır. Latin Amerika başta olmak üzere su işletmelerinin imtiyaz sözleşmelerinin feshedilmesi ya da yerel hükümet yetkilileri ile masaya oturmaları ancak halk isyanları neticesinde olabilmektedir. Aksi halde, şirketler sözleşmeleri yenilemeye yanaşmamaktadır.⁸⁴

Su hakkına dair yaklaşımın yaşamsal sorunları yanında siyasi bir takım sakıncaları da göz ardı edilmemelidir. Özel su piyasaları ulusal

⁷⁹ Jimmy Langman, “Bechtel battles against dirt-poor Bolivia”, *San Francisco Chronicle*, February 2, 2002 <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/chronicle/archive/2002/02/02/MN41536.DTL>

⁸⁰ Karen Bakker’den (2001) aktaran Spronk, *agk*, s. 10.

⁸¹ ICSID (International Center of Settlement of Investment Dispute) 1965 yılında DB tarafından kurulmuş uluslararası tahkim kurumudur. Ayrıntılı bilgi için: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

⁸² Susan Spronk ve Carlos Crespo, “Water, National Sovereignty and Social Resistance: Bilateral Investment Treaties and the Struggles against Multinational Water Companies in Cochabamba and El Alto, Bolivia”, *Law, Social Justice & Global Development (LGD)*, 2008 (1), s. 4, http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_1/spronk_crespo

⁸³ Ak.

⁸⁴ Akdoğan, “Latin Amerika’da...”, s. 212.

sınırlar ile bağılı hale getirilemez, bu nedenle suyun karşıt kullanımları arasındaki yeniden-dağıtımda uluslararası su borsalarının/ bankalarının kurulması gündeme gelebilecektir.⁸⁵ Bu durumda güvenliği doğrudan ilgilendiren stratejik bir mal haline gelen su piyasa spekülasyonları⁸⁶ ve pazar ilkeleri doğrultusunda serbestmiş gibi gözükten bir süreç içerisinde yüksek kazançlı alanlara kaydırılabilecektir.

Suyun özelleştirme ve ticarileştirilmesi ile üreticiler piyasa ilişkilerinin içerisinde fırlatılmaktadır.⁸⁷ Bu süreçte en önemli sorun mülkiyet haklarının tanınmasıdır ve bu da işlem maliyetlerini kendisine devredilen devlet tarafından üstlenilecektir.⁸⁸

Bu noktada, BM'nin su hakkı kavramına yaklaşımını ele almakta fayda var.

BM su hakkı konusunda farklı bir noktada durduğu savı doğrultusunda yeni sağcı su politikasına karşıt gruplar tarafından da sahiplenilmektedir.⁸⁹ BM'nin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komisyonu tarafından 2002 yılında yayınlanan Genel Görüş⁹⁰ su hakkı konusunda BM'nin görüşlerini yansıtan temel metindir:

Su, hayat ve sağlığın esası olan kısıtlı bir doğal kaynaktır ve bir kamu malıdır. Bir insan hakkı olarak su hakkı, insanlık onuruna uygun sürdürülebilmesi için zaruridir. Ayrıca bu hak, diğer hakların gerçekleştirilebilmesi için bir önkoşuldur. (s. 1)...

Su öncelikle ekonomik bir mal değil toplumsal ve kültürel bir mal olarak değerlendirilmelidir (s. 5)... Herhangi bir kişi ya da grup su hakkını kullanmak üzere hem ulusal hem uluslararası alanda dava ya da diğer hukuki yöntemlere erişime sahip olmalıdır (s. 17)... İnsanlar, hiçbir koşulda temel ihtiyaçlarını karşılayacağı miktarda sudan yoksun bırakılamaz (s. 18)...

⁸⁵ Uluslararası su borsalarına dair çekinceler için bkz: Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, s. 31.

⁸⁶ Su bankalarının sahip olduğu spekülasyon gücünün en azından insani olmadığı haklı olarak eleştiri konusu yapılmaktadır: “su gibi temel bir yaşamsal maddenin kıtlık dönemlerinin kazanç aracı olarak sınıflandırılması, en azından insani değerler açısından kabul edilebilir değildir.” Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi– Genel Yapı*, s. 33.

⁸⁷ Adrienne Roberts'dan (2006:15) aktaran Spronk, *agk*, s. 11.

⁸⁸ Ömer Demir, *Kurumcu İktisat*, Vadi, 1. Baskı, Ankara, 1996.

⁸⁹ Barlow, *agk*, s. 191.

⁹⁰ United Nations Economic, Social and Cultural Rights Committee, General Comment No15 E/C.12/2002/11 20 Ocak 2003, http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/General_Comment151.pdf

Metnin Türkçesi için şu kaynağa başvurulabilir: “15 Nolu Genel Yorum”, *Türkiye Mühendislik Haberleri*, Yıl: 54/ 2009-2, Sayı: 454, “Temel ve Vazgeçilmez İnsan Hakkı Olarak Su” sayısı, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, s. 43-56.

BM'nin su hakkı ile ilgili Genel Yorumu bağlayıcı değildir. Bağlayıcı olsa bile yalnızca hükümetlere karşı ileri sürülebilir. Su krizini ele alan BM 2006 Küresel İnsani Gelişme Raporu'nda (*Human Development Report*) hükümetlerin vatandaşlarına günde en az 20 lt temiz su sağlayarak ve su faturasını ödeyemeyecek olanlara suyu düşük fiyatlardan temin ederek su hakkına saygı duymalarını istemektedir.⁹¹ Genel Yorum'da da hak olarak tanımlanan sudan yoksun kalan insanlar hükümeti hukuki mercilere şikayet edebilir. Fakat, sonuç olarak hükümetlerin ya da kişilerin, şirketlerin ve siyasi denetimden kopartılmış şirketleşmiş kamu kurumlarının kötü uygulamaları karşısında başvuracağı bir mekanizma geliştirilmemiştir. Bu nedenle, BM tarafından temel bir insan hakkı olarak su hakkının tanınması yalnızca riskin ve maliyetin bir kez daha devlet aracılığıyla toplum tarafından üstlenilmesine işaret eder. Kazanç ve kâr yine sözleşme zırhları altında korunan ekonomik çıkarlara bırakılmaktadır. Söz konusu su hakkı, suya erişimin kısıtlanmasına yol açan özelleştirme uygulamalarının karşısında durmak olarak algılanmaktan uzaktır. Dahası, Dünya Su Konseyi de suyun temel bir hak olarak kabul edilmesinin suyun serbestçe erişilmesi demek olmadığını her fırsatta vurgulamaktadır.⁹²

BM ne kadar temel bir insan hakkı olarak suyu tanıdığını iddia etse de kısa zaman önce İstanbul'da toplanan Dünya Su Forumu bakanlar deklarasyonunda su yine "temel gereksinim" olarak tanımlanmıştır.⁹³ BM, Dünya Su Konseyi ve diğer uluslararası kredi kuruluşları ile içiçe geçmiş bir yapıdır.⁹⁴ Bunun ötesinde, BM üye devletlerin katkıları ile finanse edilmektedir.⁹⁵ Bu doğrultuda, BM'yi bir araya getirdiği üye ülkelerin egemen ideolojilerinden farklı bir yerde konumlandırmanın dayanağı yoktur ve BM'nin kendinden menkul bir takım değerlere sahip olmadığı unutulmamalıdır.

⁹¹ United Nations Development Programme, Human Development Report Summary 2006, s. 10, http://hdr.undp.org/en/media/HDR2006_English_Summary.pdf

⁹² World Water Council, FAQ, <http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=1764&L=0%2F%20title%253%20target%3D%20targ#c9470>

⁹³ Ministry of Foreign Affairs of Turkey & World Water Council, *İstanbul Ministerial Statement*, İstanbul, 5. Dünya Su Forumu, 22 March 2009, s. 4, <http://content.worldwaterforum5.org/files/PoliticalProcess/> [6 Mayıs 2009].

⁹⁴ Dünya Su Forumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Salihoglu, "Dünya Su Konseyi...", s. 41-45,

⁹⁵ Birleşmiş Milletler web sayfası: <http://www.un.org/ga/contributions/honourroll.shtml>

Sonuç olarak, fiyatlandırmanın ilke olarak benimsenmesi söz konusu dönüşümü zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, uluslararası anlaşmalar ile su haklarının tanınması suyun ticarileştirilmesine engel görünmemekte, ticarileştirilen su ve hizmetleri sonuçta sermaye birikiminin sürekliliğini koruyan ticari hakların üstünlüğünü doğuracaktır. Bu doğrultuda, kavramlar arası çatışma *ticari haklar çerçevesinde su hakkı ile temel bir insan hakkı olarak su hakkı* arasında yaşanmaktadır. Bu süreçte, ticari haklar çerçevesinde su hakkının fiyatlandırmanın doğal bir sonucu olduğu unutulmamalıdır.

Yeni sağcı politikaya seçenек olabilecek politikalar “temel bir insan hakkı olarak su”⁹⁶ noktasında birleşmektedir, ne var ki bu politikaların “kişilerin hükümetlerden hizmeti talep etme hakkı ve uluslararası tazmin hakkı”⁹⁷ talepleri yeterli değildir. Yeni sağcı politikaya seçenек olmak, fiyatlandırma ile gelecek suyun piyasa ilişkileri içerisine çekilmesi ve bunun zorunlu sonucu olan ticari haklara karşı durmak demektir.

MALİ ÖZERKLİK VE KATILIMCILIK: Yönetmel Model

Arz odaklı kamu hizmetleri merkezi ve hiyerarşik (*tümleşik yönetim*)⁹⁸ örgütlenme üzerinde işler. Söz konusu tümleşik yönetim, talep odaklı yönetimin yeniden-dağıtımcı mekanizmasını ve beraberinde getireceği yasal sistemi taşıyabilecek yönetmel yetenekten yoksundur. Bu doğrultuda, talep odaklı yönetimin kurulabilmesi, yönetmel sistemin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılar. Bu nedenle, suyun ticari haklar statüsünde talep odaklı yönetimi esas olarak tüm yönetmel alanı dönüştürücü güce sahiptir.

DB, her fırsatta *kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik reformların şart olduğuna* vurgu yapar.⁹⁹ Söz konusu reformlar *kurum-*

⁹⁶ Yeni sağcı su politikasına seçenек olarak çıkan yaklaşımların ilk hedefi suyun temel bir insan hakkı olarak kabul edileceği su sözleşmesinin imzalanmasıdır. Suyu temel bir insan hakkı olarak ele alan ulusal ve uluslararası hukuki düzenlemeleri özetleyen bir çalışma için bkz: Dursun Yıldız, “‘Su’ Temel Bir İhtiyaç Mı? Yoksa Bir İnsan Hakkı Mı?”, www.suenerjstrateji.com, [25 Haziran 2009].

⁹⁷ Barlow, *agk*, s. 190.

⁹⁸ Karasu, Fordist üretim tarzının örgütlenmesinin merkezi ve hiyerarşik özellikleri ile tümleşik bir görüntü verdiğini, Fordist üretimin çözülmesi ile söz konusu özelliklerin yerini esneklik ve yerleşmenin aldığını belirtmekte ve yeni sağcı örgütlenme tarzını esnek örgütlenme olarak nitelemektedir. Koray Karasu, Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri, *AÜ SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi*, (Danışman: Birgül Ayman Güler), Ankara 2004.

⁹⁹ Pitman, *age*, s. xxiv.

sal bir yeniden yapılanmaya indirgenmek istense de işaret edilen tüm *yönetsel sistemin* yeniden yapılandırılmasıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi, yeni sağcı politikada hizmetin piyasa ilkelerine göre yeniden yapılandırılması amaçlanır. Piyasa ilkelerini taşıyacak yönetsel sistem özel sektörde kendiliğinden bulunmaktadır. Bu nedenle özelleştirmeler söz konusu politikanın ana ayağıdır. Ne var ki, hukuki, mali ve siyasi nedenlerle su hizmetlerinin kamu hizmeti olarak sunulmasına devam edilebilir. Bu nedenle, reformların temel hedefi olan suyun kamusalılığından sıyrılması için yönetsel sistemin yeniden yapılandırılması *-kamu reformu-* gereklidir. Bu süreçte iki yönetsel kavrama vurgu yapılır: *özerklik* ve *katılım*. DB'ye göre eğer kamu kurumları hizmeti sunmaya devam edecekse deneyim göstermektedir ki *mali özerklik* ve *kamusal katılım* zorunludur.¹⁰⁰

Mali Özerklik

DB su hizmetleri konusunda mali özerkliğe sahip kuruluşlara yetki devrini destekler.¹⁰¹ DB tarafından mali özerklik, “örgütlerin sundukları hizmet karşılığında kullanıcılardan topladıkları gelirler ile etkinliklerini hayata geçirme ve devam ettirebilme yeteneği” olarak tanımlanmaktadır.¹⁰² Bu nedenle, mali özerklik, fiyatlandırmanın sonucudur ya da tersinden okuma ile *bağımsız ve özerk düzenleyici sistemlerin* kurulmasının önkoşulu maliyet kurtarma ve fiyatlandırmadır.¹⁰³ Peki, özerk örgütlerin üstünlüğü nedir?

DB'ye göre, özgelirleri ile hizmetlerini sürdürebilen özerk örgütlerin üstünlüğü, ekonomik ölçütlerle hareket edebilme becerisinde gizlidir. DB'ye göre ekonomik ölçütlerle hareket eden örgütler *hesapverebilir* (*accountable*). Hesapverebilirlik siyasi ya da idari değil, *ekonomik etkinliklerin sonuçlarına katlanılabilmelerini* işaret eder.¹⁰⁴ Hesapverebilirlik *yerelleşme* ile olanaklıdır.¹⁰⁵ Bu nedenle, *yerelleşme*, DB su poli-

¹⁰⁰ World Bank, *Water Resources Management*, s. 54.

¹⁰¹ Ak, s. 72.

¹⁰² Ak, s. 5.

¹⁰³ Pitman, *agk*, s. 2.

¹⁰⁴ DB'ye göre hesapverebilirlik şu soruda somutlanır: “Gereğinden fazla personelin görevlendirildiği su idaresinin (water department) masraflarını neden ödemek zorunda olalım?” (World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 23).

¹⁰⁵ “Yoksul insanlar –hastanelerde hasta, okullarda öğrenci, otobüslerde yolcu, suda tüketici-hizmetlerin müşterileridir. Okul öğretmenleri, doktorlar, otobüs şoförleri, su şirketleri gibi doğrudan üreticiler ile ilişki içerisindedirler. Yoksul insanlar sandviç almak gibi pazardan herhangi bir şey aldıklarında da benzer bir ilişki içerisine girerler... Rekabetçi bir piyasa

tikasının temel öncelikleri arasındadır.¹⁰⁶ “Banka projelerinin yaklaşık % 70’i su kaynakları yönetiminin yerelleşmesini işaret etmektedir.”¹⁰⁷ Yerelleşme, DB tarafından “karar verme ve uygulama sorumluluğunun alt kademelere, alt düzeydeki seçilmişler (government), özel sektör, STK ve toplumsal örgütlere dağıtılması”¹⁰⁸ olarak tanımlanır. DB yerelleşme kavramını kullanırken Birleşmiş Milletler *sübsidiarite* kavramını kullanmaktadır. Dublin ilkelerinin temel taşlarından biri olan sübsidiarite “hizmetlerin halka en yakın birim tarafından verilmesi” şeklinde tanımlanır.¹⁰⁹ Yeni sağcı politikaya göre yerelleşme süreci ile kurulacak ademi merkezi dağıtım ve fiyatlandırma suyun verimli kullanımını sağlayacak, su yönetiminin temelini oluşturacaktır.¹¹⁰ DB’nin iddiasına göre yerel mali özerk örgütler hesapverebilir ve bu örgütlerin başarısı şu varsayımında saklıdır: tüketiciler ödeme yapmaksızın aldıkları hizmetlere göre ödeme yaptıkları hizmetlerden daha çok ‘tüketici doyumu’ beklerler ve ödeme sırasında kalitesizlik nedeniyle hizmetin sunucusunu doğrudan karşısında bulabildiği zaman şikayetini dile getirir.

Özetle, DB kaliteli bir hizmet sunumu için yerel mali özerk örgütlerin zorunlu ve tek seçenek olduğunu iddia eder. Mali özerk örgütler, piyasa ilkeleri çerçevesinde tüketici memnuniyeti için ekonomik ölçütlerle hareket edecek ve hizmet kalitesi artacaktır. Teknik bir süreç olarak yansıtılan yaklaşım, örgütsel sistemin piyasa ilkelerinin taşıyıcısı olarak yeniden yapılanmasını ifade eder. Ne var ki, piyasanın kendisi ideolojiktir. Piyasa ilkeleri toplumsal karakteri dışlar.

Söz konusu özerklik DB yetkilisi Menahem Libhaber’in 2002 yılındaki söyleşisinde somutlaşır:

Söz konusu kamu örgütlerini geliştirmek için çok çaba sarfettik. On yıl önce özelleştirme Banka’da [DB] dahi bilinmeyen ya da az kullanılan bir sözcüktü. Fakat, bir noktada bunun işlemediğini görüyorsunuz. *Demokrasi iyi bir şey –fakat her iki ile üç yılda bir yapılan seçimler ile yeni bir başkan geliyor, tüm işletmeyi değiştiriyor* çünkü bu onun gücü, arkadaşlarını ödüllendirmek

işleminde, ‘hizmeti’ alırlar çünkü üreticiyi sorumlu [accountable] tutabilirler. Tüketici üreticiye doğrudan ödeme yapar; sandviçini alıp almadığını izleyebilir; ve eğer tatmin olmazsa, üretici üzerinde hizmetin tekrarını isteme veya, rüşvet olayında olabileceği gibi, yasal ya da toplumsal yaptırım isteme gücü vardır.” (DB’nin 2004 tarihli Kalkınma Raporu’ndan aktaran Spronk, *agk.*, s. 10.)

¹⁰⁶ Pitman, *agk.*, s. 48.

¹⁰⁷ Ak, s. 24.

¹⁰⁸ World Bank, *Water Resources Management*, s. 5.

¹⁰⁹ Pitman, *agk.*

¹¹⁰ World Bank, *Water Resources Management*, s. 11.

zorunda, ve yeni gelen işletme neler olup bittiği hakkında en ufak bir fikir sahibi değil. Ve bir noktadan sonra bunu yapmanın tek yolunun özel sektör olmasının nedeni bu; çünkü özel sektör her üç yılda bir yenilenmiyor. Onlar uzun vadeli sözleşmelere sahip ve getirdikleri insanlar profesyonel.¹¹¹

DB demokrasiyi, “siyasi müdahale”ye eşitler ve söz konusu siyasi müdahaleden bağımsız hareket edebilme yeteneğine sahip örgütlerin yeni sağın taşıyıcısı olacağını savunur: “kurumsal reformun büyük çoğunlukla başarısı bakanlıklar ve ajanslar dışında özerk bir örgüte bağlıdır.”¹¹² Özel sektör söz konusu niteliklere kendiliğinden sahiptir. Fakat kamusal hizmet sunumuna devam edilecekse önerilen model üst-kurulardır (*super-institution*).¹¹³

Mali özerklik kavramının özü, örgütlerin *merkezi örgütlenmeden* yani *siyasal müdahaleden*¹¹⁴ bağımsız hareket edebilme yeteneğinde gizlidir. Diğer bir deyişle, özerklik kavramının içeriği örgütlerin siyasetten dolayısıyla toplumdan bağımsız tutulmasıdır. Siyasetten uzaklaştırılan yönetim, piyasa ilkelerine göre hareket edecektir, şirketleşecektir. Bir hükümet dönemini yaklaşık ona katlayan sözleşme süresi boyunca imtiyazlara sahip şirketlerin dokunulmazlıklarına sahip olacaktır. Örgütler, ekonomik verimlilik ölçütlerinde çalıştıkları sürece mali olarak hesapverebilir sayılacaktır. Bu nedenle, özerk kurumlardan anlaşılması gereken siyasal/ toplumsal tepkilerden bağımsızdır. Tarihsel olarak bu kavramın önemi yeni sağcı reformlar sonrası ortaya çıkan sorunlar çerçevesinde görülebilir.

DB için reformlar sonrası en büyük sorun imtiyaz sözleşmelerini bitiren sosyal tepkilerdir. Bu tepkiler belli çıkar gruplarından gelmektedir. Bu çıkar grupları belli bir azınlıktır ve çoğunlukla sendikalar.¹¹⁵ Bu tarz siyasi müdahaleler reformların gidişatını olumsuz etkilediği gibi, yatırım risklerini artırmaktadır. Buna karşılık salt ekonomik ölçütlerle çalışan örgütlerde bu risklerin varlığına tahammül yoktur. Bu nedenle, yeni sağcı reform örgütlerin mali özerkliklerini sağlayacak

¹¹¹ Bob Carty, *Interview with Menahem Libhaber* (Principal Water and Sanitary Engineer for the World Bank), CBC Radio, 9 Ekim 2002, <http://www.cbc.ca/news/features/water/libhaber.html>

¹¹² Pitman, *agk*, s. 33.

¹¹³ Ak, s. 29.

¹¹⁴ World Bank, *Water Resources Management*, s. 55.

¹¹⁵ Spronk, *agk*, s. 6, 7. İşçiler özelleştirme sonrası verimlilik tezleri doğrultusunda işten çıkarılmakta ve özelleştirmeler sonrası en keskin muhalefet işçi sendikalarından gelmektedir. Bu doğrultuda, işçi örgütlenmelerini zayıflatmak üzere esnek sosyal güvenlik kavramı ile sosyal politikalar yeniden üretilmektedir.

şekilde yeniden yapılandırılması ile örgütlerin siyasi müdahalelerden bağışık tutularak, piyasa ilişkilerinin egemenliğine sokulmasını gerektirmektedir.

Yeni sağcı reform sonrası nesnel gerçeklik bu tanımı destekler niteliktedir. 2005 yılının başında Bolivya Hükümeti 1997 yılında özelleştirilen El Alto'da su imtiyazını alan Suez'in % 55 hissesine sahip olduğu AISA'nın bağımsız bir danışmanlık şirketi tarafından denetlenmesi talebini içeren bir kararname yayınlamıştır. Fakat şirket kendi rızaları olmadan böyle bir denetimin yapılmasının sözleşmeye ters olduğunu belirterek, hükümetin bu girişiminin sözleşmeyi bitirme hamlesi olduğunu savunmuştur. Ardından, yapması gereken ödemeleri yapmayacağını ilan etmiştir. Şirket Bolivya'nın bu nedenle tek yönlü olarak sözleşmeyi ihlal ettiği iddiasıyla Bolivya ve Fransa arasında imzalanan ikili yatırım antlaşması çerçevesinde ICSID'e (uluslararası tahkim) başvurmuştur.¹¹⁶ Görüldüğü gibi, özel şirketler yalnızca sahiplerine ve sermayedarlarına karşı hesapverebilir, vatandaşlara ya da devlete karşı değil.¹¹⁷ Şirketleştirilecek hizmetlerin aynı karakteri taşıyacağı rahatlıkla görülebilir. Bu nedenle, toplumsal bir değer olan suyun yönetiminde mali hesapverebilirliğin karşısında *demokratik hesapverebilirliği* savunan yeni sağ karşıtı hareketlerin türemesi tesadüf değildir. Bunlardan biri olan Su Adaleti Hareketi, Brezilya'da Porto Alegre'de ve Bolivya'da (Cochabamba) kurulan DB yaklaşımına karşı demokratik hesapverebilirliği gerçekleştiren seçenekleri savunmaktadır.¹¹⁸

Sonuç olarak, mali özerklik kavramı, örgütlerin siyasi müdahale ve denetimden bağışık hale getirilerek piyasa ilişkilerinin egemenliğine devredilmesi ile demokratik ulus devlet yapısını dönüştürebilecek güce sahiptir.

Katılım

Yeni sağcı su politikasının üzerinde durduğu yönetsel kavramlardan diğeri Dublin beyanında da altı çizilen (özellikle *kadınların* su yönetiminde planlama, işletme ve bakım karar ve uygulamalarına) *katılımdır*.¹¹⁹

¹¹⁶ Akdoğan, "Latin Amerika'da ...", s. 214-215. Dava sonuç olarak şirket tarafından geri çekilmiştir. Dava dosyasına ICSID internet sayfasından erişilebilir: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

¹¹⁷ Spronk, *agk*, s. 12.

¹¹⁸ Ak, s. 12.

¹¹⁹ Dublin Beyanı: <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>

DB metinlerinde katılım, reformun *ekonomipolitiği* içerisinde yer almaktadır. Reformun ekonomipolitiği içerisinde *katılım*, DB'nin zedelenen imajından doğan sosyal tepkilerin önüne geçmek amaçlı öncelikleri arasında yer almaktadır. Öyle ki, Banka kendi raporlarında da bu sorunları dile getirerek, çözümün katılım mekanizmasında olduğunu belirtmektedir: “özel sektörle gelen işten çıkarmalar, ücret artışları DB imajına da zarar veriyor... bu sorunların üstesinden gelmek üzere reformun başından itibaren katılım sağlanmalı” ve katılım ile *sahiplenme* duygusu artırılmalıdır.¹²⁰ DB'nin çıkış noktası, özelleştirmele-
rin her derde deva olmadığını fark etmesidir. DB Değerlendirme Birimine göre *halkın desteği* olmadan reformların işe yaraması mümkün değildir.¹²¹ Kalkınma ajansları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör ile birlikte yürümek “reformun yönü ve hızını” etkileyebilecek güce sahiptir.¹²² Bu nedenle, katılımın sağlanması ile *sahiplenme* duygusu geliştirilmelidir.¹²³ Ayrıca, katılım mekanizmasının sahiplenme duygusunu geliştirerek tüketicilerin *ödeme isteğini* (*users willingness to pay*) artırdığı da belirtilmektedir. Özellikle BM'nin strateji metinlerinde katılım, fiyatlandırma başlığı altında ve *tüketicilerin ödeme isteklerinin* artırılması amacıyla kullanılmaktadır.¹²⁴ Katılım ile halkın *harcamalara katılımı* da sağlanmaktadır.¹²⁵

Yeni sağcı katılımçılık kavramı özelleştirme ile birlikteliği doğrultusunda anlam kazanır. Dublin ilkelerini temel alan DB *1993 stratejisi* oluşturulurken, Banka'nın içerisinde bir gruplaşmanın olduğu belirtilmektedir. Bir grup *özelleştirme* ve piyasa güçlerinin su sektörünün sorunlarına çözüm olabileceğini ve diğer bir grup da daha *katılımcı*

¹²⁰ (Vurgular bana ait) World Bank, *Political Economy of Policy Reform*, s. 39 ve s. 97 ve World Bank, *Water Resources Management*, s. 55. Bu açıdan, yeni sağcı politika “özel mülkiyete dayalı, işçi-işveren işbirliği yoluyla emek verimliliğinin artırılmasını amaçlayan ve yönetim hiyerarşisinin ‘ortak’ organlarında somutlaşan özel bir ‘yönetim biçimi’ olarak tanımlanabilecek *katılmalı örgüt kuramından* destek görmektedir (Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf, Ankara, 2005, s. 80). Buna göre, katılmalı yönetimde kişiler, “ilgilendikleri ve alınmasına katıldıkları kararları daha kolay ve çabuk benimserler” (Ak, s. 239). Biçimsel olarak iki yapı benzerliğine rağmen, niteliksel farklılık oldukça belirgindir. Bu farklılığa ilerleyen bölümde değinilecektir.

¹²¹ World Bank, *Bolivia Water Management*.

¹²² Pitman, *agk.*, s. xix.

¹²³ World Bank, *Water Resources Management*, s. 16 ve s. 73.

¹²⁴ World Water Assessment Programme, *Water In a Changing World*, s. 9, 61.

¹²⁵ World Bank, *Water Resources Management*, s. 58. Halkın harcamalara katılımı konusunda eleştirel bir çalışma için bkz: Güler, “Katılımcılık ve Demokrasi...”

ve bütünleşik¹²⁶ bir yöntemin benimsenmesi gerektiğini savunmuştur. 2004 tarihli değerlendirmeye göre 1993 stratejisi bu iki görüşün birlikteliğinden doğmuştur.¹²⁷ Peki, özelleştirme ile katılımcılık nerede birleşir?

50'li yıllarda yoğun olarak işlenen katılımlı örgüt kuramı kararverme mekanizmalarının işçilere açılmasını işaret ederken, bugün öne çıkan katılımcılık, *tüketicinin harcamalara* katılımını, *kararverme mekanizmalarına* ise *özel sektörün* katılımını öngörmektedir. Şöyle ki, katılım, 1990'lı yılların başından bu yana yeni sağcı politika çerçevesinde yeni bir iktidar tarzı olarak pazarlanan *yönetişim* kavramı ile birebir ilişkilidir. Bu nedenle, su hizmetlerinde de temel yönetsel gelişme, *merkezi planlı yapılardan piyasa ekonomilerine* geçiş sürecini hızlandıracak *yönetişim* tarzı yönetsel yapıların oluşturulmasıdır.¹²⁸ Yönetişimde, toplum sivil toplum kuruluşları (STK), özel sektör ve kamu sektörü olarak sınırları çizilen üç çıkar grubuna ayrılır. Bu doğrultuda, kararverme mekanizmalarında bu üç grubun temsilcilerine yer verilmesi amaçlanır. Ne var ki, STK'ların da özel sektör çıkarlarının taşıyıcısı¹²⁹ olduğu ve kamunun şirketleştiği göz önüne alındığında yönetişimin özünde kararverme yetkisinin doğrudan özel sektöre devredilmesi olduğu ortaya çıkar.

Uygulamada da hayat bulan katılım ve özelleştirmenin bir araya getirildiği yapıya *katılımcı özelleştirme (participative privatization)* uygulamaları örnek gösterilebilir. Katılımcı özelleştirme, sulama yönetimi reformu yönetsel modelidir.

Türkiye'de de 1998-2004 yıllarını kapsayan “Sulama Yönetiminde Katılımcı Özelleştirme Projesi” (*participative privatization in irrigation*) kapsamında su kullanıcı örgütleri (water user's organizations) gündeme gelmiştir. Su kullanıcı örgütleri, hem sulama kooperatiflerini (*irrigation cooperatives*) hem de sulama birliklerini (*water user's association*) kapsayan bir kavramdır. *Katılımcı özelleştirme* DB sulama yönetiminin temel kavramlarından. Kavram, sulama yönetiminde

¹²⁶ Bölgesel örgütlenmelerin işlevsel sorumluluk alanları da DB tarafından net bir şekilde ortaya konmuştur. Su yönetiminde *bütünleşik planlama* olmalıdır: suyun altsektörleri aynı birim tarafından eşgüdümlemelidir. Bütünleşik planlama bir yandan alt-sektörler arası uyuma işaret ederken, bir taraftan da toprak ve suyun birlikte yönetilmesini amaçlar. World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 8.

¹²⁷ Pitman, *agk.*, s. 3.

¹²⁸ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, s. 30.

¹²⁹ Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, s. 93-116.

*hizmetten yararlananlar ile seçilmiş yerel yöneticilerin bir araya geldiği örgütsel modele işaret etmektedir. Söz konusu kavramın özü, DSİ Genel Müdürü'nün 1999 yılında yaptığı bir konuşmada açıkça ortaya konulmaktadır. Müdür, devir sürecini "gizli özelleştirme" olarak tanımlamıştır. 1999 yılında "DSİ, özelleştirme uygulamasında bugün yüzde 83'lük bir seviyeye ulaştı... Bugün ülkemizde 300'e yakın sulama birliği var. Yenileri de kuruluyor. Mevcudun yüzde 83'ü çiftçilerimize devredildi. Böylece Türkiye'nin en büyük gizli özelleştirmelerinden birini gerçekleştirdik. Hedefimiz, 2000 yılına kadar tüm alanların işletmesinin devredilmesi. ..."*¹³⁰ demektedir, bu nedenle de DB'nin Türkiye'yi örnek ülke olarak gösterdiğini belirtmektedir.

Yeni sağcı sulama reformu kapsamında uygulamaya konan sulama birlikleri, DB tarafından verimlilik ve üretkenlik, hesapverebilirlik ve finansal sürdürülebilirlik için en önemli araçlar olarak öne sürülür. Sulama birlikleri tarifeleri toplayacak, uzmanlar atayacak ve su haklarını yönetecektir.¹³¹ Sulama birlikleri aracılığı ile su kullanıcıların *ödeme istekleri* artırılabilecek,¹³² toplanan tarifeler su alanına yatırımlar olarak geri dönecektir, bu da kaliteyi artırıcı gelişmeleri tetikleyicidir. Ne var ki, sulama birlikleri yerel yönetim temsilcileri ile halkı bir araya getirecek bir yapı olarak tasarlanırken; kooperatiflerin demokratik yapısı ile karşılaştırıldığında, yönetim gibi özel çıkarların doğrudan karar verme mekanizmasında temsil edilebilmesi sağlanmaktadır.¹³³

Sonuç olarak, katılımcılık kavramı bir taraftan reformların *sahiplenilmesini* sağlayarak *halkın ödeme* isteğinin artırılarak hizmetlerinin maliyetlerinin topluma yüklenmesini işaret etmek üzere halkın "yönetime katılıyorlarmış" gibi hissetmesinin;¹³⁴ gerçekte ise kamusal karar verme mekanizmalarının özel sektöre devredilmesinin garanti altına alınması anlamını taşır.

Bu nedenle, katılımcılık halkın hizmetler üzerindeki söz hakkının artmasını değil aksine siyasi denetimden koparılarak piyasalaştırılmış hizmetlerin onay mekanizması haline getirilmesini işaret etmektedir.

¹³⁰ Zaman Gazetesi, 12.1.1999'den aktaran "IMF Tasarısı Neyi Gizliyor", http://www.kamuyonetimi.org/gelisme_khgm_05.php [5 Mayıs 2009].

¹³¹ World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, 2004, s. 15.

¹³² World Bank, *Water Resources Management*, 1993, s. 57.

¹³³ Yılmaz, "Türkiye'de Sulama ...".

¹³⁴ Argun Akdoğan, "Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım", *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 17-27.

Gerçekten, özelleştirmeler sonrasında olduğu gibi halkın hizmetler üzerinde hiçbir yaptırımı kalmamaktadır.¹³⁵ Bu nedenle katılım *meşruiyet aracı* olarak kullanılan bir kavram yüzeyselliğinde kalmaktadır.¹³⁶ Bu nedenle, katılım ile demokratiklik arasında kurulan bağın da tarihsel olduğu unutulmamalıdır.¹³⁷

SONUÇ YERİNE: KAVRAMLAR VE SİYASAL MÜCADELEYE DAİR

Yeni sağcı su politikası fiyatlandırma kavramında soyutlanabilir. Fiyatlandırma ile niteliksel dönüşümü sağlanan su hizmetlerinin hukuki ve yönetsel yapıları sırasıyla su hakkı ve özerklik-katılım kavramları ile desteklenir. Politikanın özü, söz konusu kurucu kavramların çözümlenmesinde gizlidir. Bu doğrultuda, yeni sağcı su politikası kuramsal ve uygulamaya dönük olarak açıklanabilir.

Politikanın temel kavramlarından fiyatlandırma, suyun tüm toplumsal kullanım değerinden sıyrılarak piyasa ilkeleri doğrultusunda ticari mal haline getirilmesi ile niteliksel dönüşümünün aracıdır. Dönüşüm sonrası suyun ticari bir mal olarak üzerinde kurulacak mülkiyet ve tasarruf hakkı ise su hakkı kavramı ile karşılanmaktadır, bu şekilde suyun temel bir ticari hak kapsamında sınıflandırılması ve suda ticarileştirmenin yasal zırhının hazırlanması sağlanmaktadır. Suyun değişen niteliği, yönetsel sistemi de dönüştürmektedir. Özerklik ve katılım kavramları yeni sağcı su politikasının yönetsel modelinin anahtarlarıdır. Özerklik ve katılım ile kararverme mekanizmalarının toplumdan / siyasetten uzaklaştırılarak özel çıkarlara teslim edilmesi işaret edilmektedir. Ele alınan kavramsal çerçevesi içerisinde yeni sağcı su politikasının özü suyun metalaştırılması / hizmetin ticarileştirilmesidir. Bu doğrultuda, verimliliğin olmazsa olmazı olarak pazarlanan söz konusu kurucu kavramlar su hizmetlerinin kayıtsız şartsız özel çıkarların egemenliğine teslim edilmesini işaret etmektedir.

Bu süreçte, su alanında çalışan kurum ve araştırmacılar için yeni sağcı politikanın kavramlarının çözümlenmesi önemlidir. Önemlidir çünkü siyasal mücadele kavramlar üzerinden ilerlemekte ve tasfiye

¹³⁵ Ak.

¹³⁶ Baudrillard (1998)'den aktaran Akdoğan, "Yeni Yerel Yönetim...".

¹³⁷ Birgül Ayman Güler, yönetişimci demokratiği burjuva diktatörlüğü olarak değerlendirir. Çünkü demokrasi, 1945 yılından beri "hür dünyanın mülkiyet hakkı ve piyasa düzeni temelinde kurduğu siyasal rejimdir." Güler, "Katılımcılık ve Demokrasi", s. 2-5.

edilen ve yeniden inşa edilecek olana dair bilgi iletimi kavramlar aracılığı ile derinleştirilebilmektedir. Bu noktada, siyasal mücadelede, yeni sağa seçenek oluşturacak yaklaşımların da yeni sağın değer yüklü kavramlarını kullanarak değil, kendi kavramlarını üreterek var olabileceği görülmektedir.¹³⁸ Bu nedenle “kim neyi desteklemekte, kim neyin karşısında yer almaktadır?” sorusunun yanıtı kavramların özünde gizlidir.

KAYNAKÇA

- “15 Nolu Genel Yorum”, *Türkiye Mühendislik Haberleri*, Yıl: 54/ 2009-2, Sayı: 454, “Temel ve Vazgeçilmez İnsan Hakkı Olarak Su” sayısı, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, s. 43-56.
- Akdoğan, Argun “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 17-27.
- Akdoğan, Argun, “Latin Amerika’da Su Özelleştirmeleri”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed. Tayfun Çınar ve Hülya Kendir), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 179-223.
- Barlow, Maude, *Mavi Sözleşme Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi*, Çev. Barış Cezar, Çevre Mühendisleri Odası ve Yordam, Mart 2009, (Orj. *Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Right to Water*, New York, 2007).
- Barrera-Osorio, Felipe, Mauricio Olivera ve Carlos Ospino, “Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? A Case Study in the Impact of Water Privatization in Colombia”, *Economica* (2008), London School of Economics, s. 1-26.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim, İstanbul, 2005.
- Camdessus, Michael, *Financing Water For All*, Report of World Panel on Financing Water Infrastructure, WWC, 2003.
- Carty, Bob, *Interview with Menahem Libhaber* (Principal Water and Sanitary Engineer for the World Bank), CBC Radio, 9 Ekim 2002, <http://www.cbc.ca/news/features/water/libhaber.html>
- Çelik, F. Eda, “Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu-Özel Ortaklıkları”, *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını.
- Çınar, Tayfun, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar ve Hülya Kendir), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 43-88.
- Demir, Ömer, *Kurumcu İktisat*, Vadi, 1. Baskı, Ankara, 1996.
- Derviş, Kemal, Trevor Manuel, “İki milyon çocuk temiz su ve tuvalet yok diye ölüyor”, *Hürriyet*, 10 Kasım 2006, s. 11.

¹³⁸ Kavramların değer yüklü olduğu gerçeği çoğu zaman göz ardı edilerek yeni sağa seçenek olarak geliştirilen politikalarda da aynı kavramların kullanılmasından kaçınılmamaktadır: *su hakkı, katılımçılık, hesapverebilirlik, demokrasi, adalet*. Örneğin, Dublin ilkelerinde altı çizilen kavramlardan biri olan *katılım* yeni sağ karşıtı politikaları ile anılan Transnational Institute (TNI) tarafından yayımlanan “Reclaiming Public Water” kitabının önsözünde de özelleştirmelere karşı *katılımcı* bir yönetimin gerekliliğinden bahsedilerek kullanılmaktadır (David Hall (ed.), *Reclaiming Public Water*, TNI & CEO, 2. Baskı, Mart 2005, Amsterdam, s. 9-10). “Su demokrasisi” adlı TNI yayınında da *yönetişim* modelinin geliştirilmesinin öneminden bahsedilmekte ve yine *katılımcı* modellere vurgu yapılmaktadır (Mary Ann Manaham, Nami Yamamoto ve Olivier Hoedeman (ed.), *Water Democracy: Reclaiming Public Water in Asia*, TNI & Focus on Global South, November 2007, s.1).

- Dikmen, Ahmet Alpay, "Bir İlkel Birikim Aracı Olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma", *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, 2006/1, s. 41-60.
- Durmuş, Mustafa, *Kapitalizmin Krizi 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi*, Tan, Mayıs 2009, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman, "Katılımcılık ve Demokrasi: Ağır Bir İpoteği Kaldırmak", *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge, 2. Baskı, Ankara, 2005.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9, Kış-Bahar 2003, s. 93-116. [http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/praksis.pdf]
- Güler, Birgül Ayman (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, TODAİE, Ankara, 1999.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf, Ankara, 2005.
- Hall, David (ed.), "Foreword", *Reclaiming Public Water*, TNI & CEO, 2. Baskı, Mart 2005, Amsterdam, s. 9-13.
- Hançerlioğlu, Orhan, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi, 15. Basım, İstanbul, Temmuz 2006.
- Hoedeman, Olivier ve Örsan Şenalp, "Turkey's government plans sweeping water privatization in run-up to World Water Forum in Istanbul", Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=18319&menu=05k
- "IMF Tasarısı Neyi Gizliyor", http://www.kamuyonetimi.org/gelisme_khgm_05.php [k5 Mayıs 2009].
- Karasu, Koray, Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri, *AÜ SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi*, (Danışman: Birgül Ayman Güler), Ankara 2004.
- Kartal, Filiz, "Suyun Metalaşması, Suyu Erişim Hakkı ve Sosyal Adalet", *Su Politikaları Kongresi*, 2. Cilt, Ankara: TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 2006, s. 478-485.
- Langman, Jimmy, "Bechtel battles against dirt-poor Bolivia", *San Francisco Chronicle*, February 2, 2002 <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/chronicle/archive/2002/02/02/MN41536.DTL>
- Lobina, Emanuele ve David Hall, Water Privatization and Restructuring in Latin America 2007, PSIRU, September 2007, <http://www.psir.org/publicationsindex.asp>, [4 Mayıs 2009].
- Manaham, Mary Ann, Nami Yamamoto ve Olivier Hoedeman (ed.), *Water Democracy: Reclaiming Public Water in Asia*, TNI & Focus on Global South, November 2007.
- Ministry of Foreign Affairs of Turkey & World Water Council, *İstanbul Ministerial Statement (Taslak)*, İstanbul, 5. Dünya Su Forumu, 22 March 2009, <http://content.worldwaterforum5.org/files/PoliticalProcess/> [6 Mayıs 2009].
- Pamukçu, Konuralp, *Su Politikası*, Bağlam, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2000.
- Pitman, George Keith, *Bridging Troubled Waters Assessing the World Bank Water Resources Strategy*, World Bank Operations Evaluation Department, 2002.
- Salihoğlu, Serhat, "Dünya Su Konseyi, Su Forumları ve İstanbul 2009", *Tarım ve Mühendislik, Ziraat Mühendisleri Odası*, Sayı: 83, 2008, s. 41-45, http://www.zmo.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=139&dergi=139
- Salihoğlu, Serhat, "Küresel Su Siyaseti Nedir?", *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamaları Eleştirisi*, (Ed. Tayfun Çınar ve Hülya Kendir), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 3-34.
- Su ve Sürdürülebilir Kalkınma Üzerine Dublin Beyanı: <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>
- "Su Haktır, Satılmaz", *Çevre Mühendisi*, ÇMO, Aralık 2007, Sayı: 5.
- Spronk, Susan ve Carlos Crespo, "Water, National Sovereignty and Social Resistance: Bilateral Investment Treaties and the Struggles against Multinational Water Companies in Cochabamba and El Alto, Bolivia", *Law, Social Justice & Global Development (LGD)*, 2008 (1), <http://www>

- go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_1/spronk_crespo
- Spronk, Susan, *Moving from Protest to Proposal in Cochabamba, Bolivia: "Social Control" as an Alternative to the Privatization of Urban Water Systems*, York University, Toronto, Canada, 2006.
- United Nations Economic, Social and Cultural Rights Committee, General Comment No15 E/C.12/2002/11 20 Ocak 2003, http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/General_Comment151.pdf
- United Nations Development Programme, Human Development Report Summary 2006, s. 10, http://hdr.undp.org/en/media/HDR2006_English_Summary.pdf
- Yıldız, Dursun, "'Su' Temel Bir İhtiyaç Mı? Yoksa Bir İnsan Hakkı Mı?", www.suenerjstrateji.com, [25 Haziran 2009].
- Yılmaz, Aslı, "Dünya Bankası ve Su Politikası", *Toplum ve Hekim*, C: 23, S:1, s.20-30.
- Yılmaz, Aslı, "Türkiye'de Sulama Yönetiminde Yaşanan Değişim", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Sayı: 28, Ekim-Aralık 2006, s. 29-42.
- Yılmaz, Selim, "GATS: Su Ticareti Yapılabilen Değerli Bir Metadır", *İstanbul İKK Ölçü Dergisi*, Aralık 2003, <http://www.antimai.org/mkl/sy03ikkolcu.htm> [5 Mayıs 2009].
- Yılmaz, Selim, "Meta Fetişizminde Yeni Açılımlar: Su", TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Haber Bülteni, 2006/3, <http://www.antimai.org/mkl/symklsu2006.htm> [5 Mayıs 2009].
- World Bank, *Bolivia Water Management: A Tale of Three Cities*, World Bank Operations Evaluation Department, No: 222, Spring 2002.
- World Bank, *Political Economy of Policy Reform*, June 19, 2008.
- World Bank, *Water Resources Sector Strategy*, World Bank, Washington, 2004.
- World Bank, *Water Resources Management*, Washington, 1993.
- World Bank, *World Bank's Group Infrastructure Business: Update on the Implications of the Infrastructure Action Plan*, World Bank, 2004.
- World Water Assessment Programme, *Water In a Changing World*, United Nations World Water Development Report 3, UNESCO 2009.

Web sayfaları:

- Birleşmiş Milletler, 2009, www.un.org
- Çekül Vakfı: <http://www.cekulvakfi.org.tr/icerik/haftaninYazisi.asp?ID=31>
- Dünya Bankası web sayfası, 2008, www.worldbank.org
- Dünya Su Konseyi web sayfası, 2008, www.worldwatercouncil.org
- ICSID, 2009, <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>
- Kamu Yönetimi, http://www.kamuyonetimi.org/gelisime_khgm_05.php
- Türk Dil Kurumu, 2009, www.tdk.gov.tr

SUYUN PİYASALAŞTIRILMASI, KÜRESEL TARIM - SU İLİŞKİSİ

Gökhan GÜNAYDIN*

Gerek dünya üzerinde bulunuş formları, gerekse kullanımına yönelik giderek artan rekabet, suyun kıt kaynak niteliğini belirleyen özelliklerdir. Artan nüfus yanında iklim değişikliği, sosyoekonomik etkenler, teknolojiye ortaya çıkan gelişmeler, su politikaları ve hukuk – finans yönetimi alanında oluşan yeni yaklaşımlar, dünya üzerine eşitsiz dağılmış olan su kaynakları üzerindeki baskıyı artırmaktadır. Suyun metalaştırılması ve piyasalaştırılması süreçleri, bir doğal kaynak ve insan hakkı olan suyun ekonomik bir mal niteliğine dönüştürülmesi sonucunu doğurmaktadır. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, endüstriyel ve kentsel kullanımına oranla, suyun tarımda kullanımı baskın bir yer tutmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de, tarım sektörünün su iletim/dağıtım ve yönetim sistemlerinde önemli değişimler yaşanmaktadır. Bunlar yönetim temelinde kamu/ özel sektör/sivil toplum ilişkilerini öne çıkararak üretici/köylü ekonomisi üzerine sonuçlar doğurmaktadır. Ancak biyoenerji ve virtüel su kullanımı gibi görece daha yeni olan yaklaşımlar, doğal kaynaklar ve dünya genelindeki tarım ticareti yapısını temelden etkileyebilecek bir politika kanalı açma yolundadır.

Anahtar Sözcükler: *Virtüel (sanal) su ticareti, su yoğun diyet, yeşil su, mavi su, biyoenerji, iklim değişikliği.*

Bir doğal varlık ve insan hakkı olan su; insanoğlunun temel gereksinimlerini karşılamaının yanı sıra aynı zamanda tarım, enerji üretimi, sanayi, ulaşım ve turizmin yani gelişmenin de kaynağıdır. Su, tarım ve sanayi için bir üretim girdisi, aynı zamanda bir enerji kaynağıdır; dolayısıyla gelişmeyi belirleyen stratejik bir özellik taşımaktadır.

Suyun dünyada doğal olarak havada, yüzeyde, yeraltında, okyanuslarda ve büyük miktarlarda bulunması ile suyun kıt kaynak niteliği başlangıçta çelişkili görünür. Ancak suyun doğadaki tutulma biçimleri ve niteliği, bu çelişkiyi ortadan kaldırır.

Su varlığının % 97,5’i okyanuslarda tuzlu su olarak bulunmakta olup, yalnızca geriye kalan % 2,5’luk dilim tatlı sudur. Yaklaşık 35,2 milyon km³ hacme sahip olan tatlı suların % 68,7’si buzul ola-

* Yard. Doç. Dr., Abant İzzet Baysal Üniv. İİBF Öğretim Üyesi.

rak, % 0,8'si donmuş toprak tabakasında, % 30,1'i yer altı suyu olarak bulunmaktadır. Kalan % 0,4'lük kısmını ise yüzey atmosfer suları oluşturmaktadır.¹

Tuzlu suyun kullanım/içme suyuna dönüştürülmesinin pahalı bir işlem olması yanında, tatlı su kaynaklarının, nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin dünya üzerindeki eşitsiz gelişimi, su üzerinde artan rekabet baskısının temel nedenlerini oluşturmaktadır.

Çizelge 1: Su Kaynakları ve Çekimi, 2000 (kilometre³ / yıl)

Bölge	Yenilenebilir Su Kaynakları	Toplam Su Çekimi	Yenilenebilir Kaynakların % si Olarak Su Çekimi
Afrika	3,936	217	5.5
Asya	11,594	2,378	20.5
Latin Amerika	13,477	252	1.9
Karayipler	93	13	14.0
Kuzey Amerika	6,253	525	8.4
Okyanusya	1,703	26	1.5
Avrupa	6,603	418	6.3
DÜNYA	43,659	3,829	8.8

Kaynak: UNESCO UN Water, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.99.

Görüldüğü gibi, yenilenebilir su kaynaklarının kıtalara dağılımında önemli bir eşitsizlik durumu söz konusudur. Sektörlerin talepleri bağlamında ortaya çıkan toplam su çekimi değerlerinde de, büyük farklılıklar görülmektedir. Bu bağlamda, yenilenebilir su kaynakları açısından en varıl olan Latin Amerika'nın su çekimi toplamının yenilenebilir su kaynaklarına oranı en düşük, miktarı ise su kaynağı açısından kendisinin 1/3'ü düzeyinde olan Afrika'nın biraz üzerindedir. Yenilenebilir su kaynağı açısından Latin Amerika'ya yakın değerlere sahip olan Asya kıtasının su çekimi, Latin Amerika'nın on katına yakın olmak üzere, fazladır. Kuzey Amerika ve Avrupa ise, su kaynakları, toplam su çekimleri ve bunun yenilenebilir kaynaklara oranı değerlerinin benzerliği ile dikkat çekmektedir.

Kıtalarda ortaya çıkan bu eşitsiz su varlığı ülkelere de yansımakta; demografik görünümler –genellikle– eşitsizliği daha da derinleştirici etki yapmaktadır.

¹ UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 2 - Water, A Shared Responsibility*, 2006, s. 121-122.

Çizelge 2: Dünyada Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Miktarları

Ülke / Kıta	Yıllık Ortalama (m ³)
Suriye	1.200
Lübnan	1.300
Türkiye	1.430
Irak	2.020
Asya	3.000
Batı Avrupa	5.000
Afrika	7.000
Güney Amerika	23.000
Dünya	7.600

Kaynak: DPT, *Su Havzaları Kullanımı ve Yönetimi ÖİK Raporu*, DPT Yayın No: 2555, ÖİK: 571, Ankara, 2001, s. 28.

Yukarıdaki çizelgeden izleneceği üzere, kişi başına düşen kullanılabilir su miktarında dünya ortalaması 7.600 m³ iken, bu ortalama Güney Amerika ülkelerinde üçe katlanmakta, Orta Doğu'da ise 1/6 oranına düşmektedir.

Kişi başına yıllık kullanılabilir su miktarları 8.000–10.000 m³'ten daha fazla olan ülkelerin su zengini, 2.000 m³'ten daha az olanların su azlığı yaşayan ve 1.000 m³'ten daha az olanların su fakiri olarak sınıflandırıldığı değerlendirildiğinde, suyun değeri daha fazla ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak bir insanın biyolojik gereksinimlerini karşılaması ve yaşamını sürdürebilmesi için, günde en az 25 litre su tüketmesi gerektiği kabul edilir. Ancak çağdaş bir insanın sağlıklı bir biçimde yaşaması için gereken içme, yemek pişirme, yıkanma, çamaşır gibi amaçlarla kullanılacak su göz önüne alındığında, kişi başına günlük ortalama kentsel su tüketim standardı 150 litre olarak kabul edilmektedir. Kişi başına günlük su tüketim miktarı sanayileşmiş ülkelerde 266 litre iken; Latin Amerika'da 184, Arap ülkelerinde 158, Asya'da 143, Türkiye'de 111, Afrika'da 67 litre dolayındadır.² Bu miktar Kuzey Amerika ve Japonya'da 350 litreyi bulurken, Sahra Altı Afrika'da 10-20 litreye kadar düşmektedir.³

Bu özellikleri suyu, dünyada bir kıt kaynak niteliğine dönüştürmekte ve suyun ticarileşmesinden doğacak yüksek getiri sermayenin su alanına ilgisini artırmaktadır.

² <http://www.wwf.org.tr/wwf-tuerkiye-hakkinda/ne-yapiyoruz/su-kaynaklari>, 3.7.2009

³ Phil Dickie, *Rich Countries Poor Water*, WWF, Avustralya, 2006, s. 6.

SU KAYNAKLARI VE KULLANIMI

Artan nüfus yanında iklim değişikliği, sosyoekonomik etkenler, teknolojiye ortaya çıkan gelişmeler, su politikaları ve hukuk – finans yönetimi alanında oluşan yeni yaklaşımlar, dünya üzerine eşitsiz dağılmış olan su kaynakları üzerindeki baskıyı artırmaktadır.

Su kaynakları üzerindeki bir başka rekabet ise, sektörlerin su kullanım istemlerinden doğmaktadır. Aşağıdaki tablo, kıtalar itibariyle suyun sektörel kullanımını göstermektedir;

Çizelge 3: Dünyada Sektörel Su Kullanımı (kilometre³ / yıl)

Bölge	Su Çekimi					
	Tarım		Sanayi		Kentsel	
	Miktar	Yüzde	Miktar	Yüzde	Miktar	Yüzde
Afrika	186	86	9	4	22	10
Asya	1,936	81	270	11	172	7
Latin Amerika	178	71	26	10	47	19
Karayipler	9	69	1	8	3	23
Kuzey Amerika	203	39	252	48	70	13
Okyanusya	18	73	3	12	5	19
Avrupa	132	32	223	53	63	15
DÜNYA	2,663	70	784	20	382	10

Kaynak: UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.99.

Görüldüğü gibi, dünya ölçeğinde toplam su tüketiminin % 70'i tarımsal sulamada kullanılmaktadır. Gelişmiş (yüksek gelirli) ülkelerde bu oranın % 30 olmasına karşılık; az gelişmiş (düşük ve orta gelirli) ülkelerde % 80'in üzerine çıkmaktadır. Suyun endüstriyel kullanımında ise merkez ülkeler % 50, çevre ülkeler % 10 düzeyinde pay almaktadırlar.

Suyun Metalaştırılması

Uluslararası kapitalist sistem 1970'lerin başında içine düştüğü birikim krizini küreselleşme ideolojisi ve buna koşut olarak biçimlenen neo-liberal politikalarla aşmaya çalışmaktadır. Bu politikaların özü ise metalaştırma ve piyasalaştırma ilişkisini hem yatay hem de dikey olarak genişletmektir. Kapitalizm bir yandan daha önce giremediği coğrafyalara yayılırken öte yandan piyasalaştıramadığı su, elektrik, gaz gibi mal

ve hizmetleri de kapsama çabasıdır. Metalaştırılan her türlü ilişki, süreç, nesne hızla piyasanın konusu haline gelmektedir.⁴

Son birkaç on yıla kadar su topluma/kamuya ait bir doğa nesnesi olarak değerlendiriliyor ve kamunun önceden belirlenmiş ölçütleri kullanılarak oluşturduğu bir tarifeye göre makul bir ücret karşılığı yurttaşlara sunduğu bir kamu hizmeti olarak görülüyordu. Suyun fiyatını belirleyen temel etmenler; suyun kullanıcıya ulaştırılması için gereken yatırımlar, ücretler ve işletme-bakım-yenileme maliyetlerinden oluşuyordu (Fiyat belirlemede kullanılan bu yöntem yüksek kullanım değerine sahip olan suyu bir meta olarak kapitalist ekonomi politığının konusu olmaktan, doğal olarak, çıkarmamaktadır). Günümüzde de dünyada fiyat belirleme sürecinde egemen olan yöntem yine budur. Ancak bu egemenliğin ortadan kaldırılması için iktisadi-siyasi nitelikli örgütlü bir etkinlik göze çarpmaktadır. Bu etkinlik suyun piyasa malı haline dönüştürülmesi, kâr konusu haline getirilmesini hedeflemektedir.⁵

Suyu ya da su haklarını alan, satılan ya da pazar işlemlerine konu edilen bir mal gibi değerlendiren her türlü eylem ve politika suyun metalaşması olarak tanımlanabilir. Su hizmetlerinin kamu sektörünün kontrolünden çıkıp metalaşmasının arkasında suyun kavramsallaştırılmasındaki dönüşüm yatmaktadır. Suyun bir ‘hak’ değil ‘ihtiyaç’ olarak tanımlanılması suyun metalaşması ve özelleştirilmesini meşrulaştırmaktadır.⁶

Bu dönüşüm Uruguay Raundu’nun imzalanmasından iki yıl önce 1992’de Dublin’de (İrlanda) toplanan “Su ve Çevre” konulu uluslararası konferansla birlikte başlamıştır. Aynı yıl Rio’da gerçekleşen “Çevre ve Kalkınma” konulu Birleşmiş Milletler Konferansı’nda da suyun ekosistemin bir parçası, doğal bir kaynak ve ekonomik bir mal olarak algılanması gerektiği vurgulanmıştır. 2000’deki II. Dünya Su Forumu’nda ise su özelleştirmelerinin hızlandırılması önerilmiştir. Öneriyi yapanlar arasında Dünya Bankası ve ulusötesi su şirketlerinin yanı sıra Birleşmiş Milletler de vardır.⁷

⁴ Esra E. Kilim, Mustafa Şener, “Su Politikadır: Küresel Su Politikalarının Ulusal ve Yerel Ölçekte Yansımaları”, *Mersin Kent Sempozyumu*, 24–25 Ekim 2008.

⁵ Serhat Salıhoğlu, “Küresel Su Siyaseti Nedir?”, *Su Yönetimi; Küresel Politika ve Uygulamaları Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar, Hülya K. Özdiç), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 3.

⁶ Filiz Kartal, “Suyun Metalaşması, Suya Erişim Hakkı ve Sosyal Adalet”, *TMMOB Su Politikaları Kongresi*, 2. Cilt, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Ankara, 2006, s. 480.

⁷ Türkel Minibaş, “Globalizmde Suyun Ekonomi Politikası”, *7.Ulusal Çevre Mühendisliği Kongresi*, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, İzmir, 24–27 Ekim 2007.

Aşağıda, su yönetimi alanında uluslararası düzlemde ortaya çıkan gelişmeler, özet olarak verilmektedir.

Çizelge 4: Kamusal alandan piyasaya dönüşümün zamandizini

Tarih	Olaylar
1972	BM Konferansı, İnsan Çevresi, Stockholm, İsveç İnsan çevresinin korunması ve geliştirilmesi odaklı
1977	BM Konferansı, Su, Mar del Plata, Arjantin Su ve bağlantılı konular, su kaynaklarının değerlendirilmesi ve su kaynakları yönetimi yaklaşımıyla su kullanımı etkinliğinin artırılması konularında ulusal ve uluslararası farkındalığın artırılması
1981 – 1990	Uluslararası İçme Suyu Arzı ve Sağlığı On Yılı 1990 yılında tüm insanların sağlıklı ve yeterli su kaynaklarına kavuşmasını amaçlar.
1990	Güvenli Su ve Sağlığı Küresel Dayanışması, New Delhi, Hindistan Bütünleşik su kaynakları yönetimi yoluyla güvenli içme suyu ve sağlıklı çevre odaklı
1990	Dünya Çocuk Zirvesi, New York, ABD Temel amaç çocuklara yönelik sağlık ve gıda koşullarının iyileştirilmesidir. Çocuk Yaşamı, Korunması ve Geliştirilmesi Dünya Deklarasyonunda; tüm toplumlardaki bütün çocuklara temiz su kaynaklarının sağlanmasının destekleneceği açıklanmıştır.
1990 – 2000	Doğal Afetlerin Azaltılması On Yılı Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, doğal afetlerin azaltılması konusundaki uluslararası eylemlerin artırılması
1992	Uluslararası Su ve Çevre Konferansı, Dublin, İrlanda Su tüm rekabetçi kullanımlarında bir ekonomik değere sahiptir ve ekonomik bir mal olarak değerlendirilmelidir. Dublin ilkelerinde; su geliştirme ve yönetimine, tüm düzeylerde kullanıcılar, planlayıcılar ve politika yapımcıların katılması gerektiği vurgulanmaktadır.
1992	BM Çevre ve Kalkınma Konferansı, Rio de Janeiro, Brezilya Gündem 21’de, temiz su kaynaklarının kalitesinin ve arzının korunması ve geliştirilmesinde, su kaynaklarının bütünleşik yönetim ve kullanımının gerekliliği belirtilmiştir. Su kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetimi, su kaynaklarının değerlendirilmesi, su ve sürdürülebilir kentsel kalkınma, su ve sürdürülebilir gıda üretimi - kırsal kalkınma, iklim değişikliğinin su kaynakları üzerine etkileri, Konferans’ın temel başlıkları arasındadır.
1994	İçmesuyu Arzı ve Çevresel Sağlık Bakanlar Konferansı, Noordwijk, Hollanda, İçme suyu kaynakları ve sağlığının korunması odaklı
1994	BM Uluslararası Nüfus ve Kalkınma Konferansı, Kahire, Mısır Nüfus, çevre ve yoksulluk faktörlerinin sürdürülebilir kalkınma plan, program ve politikalarına etkileri odaklı

1995	Dünya Sosyal Kalkınma Toplantısı, Kopenhag, Danimarka Yoksulluğun azaltılması, su kaynakları ve sağlık odaklı, Sosyal Kalkınma için Kopenhag Deklarasyonu yayımlanmıştır.
1995	BM 4 üncü Dünya Kadın Konferansı, Pekin, Çin Cinsiyet, su arzı ve sağlık odaklı, Eylem Platformu ve Pekin Deklarasyonu yayımlanmıştır.
1996	BM İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II), İstanbul, Türkiye Kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimlerinin geliştirilmesi odaklı, Habitat Gündemi yayımlanmıştır.
1996	Dünya Gıda Zirvesi, Roma, İtalya Sağlık, gıda ve su odaklı, Dünya Gıda Güvenliği için Roma Deklarasyonu yayımlanmıştır.
1997	I. Dünya Su Forumu, Marakeş, Fas Suyun yönetimi ve paylaşılması için etkin mekanizmaların kurulması, suya ulaşımında cinsiyet farklılıklarının etkisinin ortadan kaldırılması, etkin su kullanımının teşvik edilmesi, Marakeş Deklarasyonu yayımlanmıştır.
1998	Su ve Sürdürülebilir Kalkınma Uluslararası Konferansı, Paris, Fransa BM sistemi ve kurumlarının su ve sürdürülebilir kalkınma konularındaki eşgüdüm kapasitesinin artırılması, kamu kaynaklarının ve sivil toplumun bu alanlardaki etkinliğinin yükseltilmesi odaklı, Su ve Sürdürülebilir Kalkınma Paris Deklarasyonu yayımlanmıştır.
2000	Milenyum Deklarasyonu, New York, ABD Su bağlantılı milenyum kalkınma hedeflerini de kapsamına almıştır. Bölgesel, ulusal ve yerel düzeyde su kaynaklarının sürdürülemez kullanımı, su yönetim stratejilerinin geliştirilmesi ile önlenecektir.
2000	II. Dünya Su Forumu, Lahey, Hollanda Bakanlar Bildirisinde, tüm düzeylerde su kullanıcılarının barışçıl işbirliği ile su kaynaklarının paylaşılması, kamunun ve tüm bileşenlerin çıkarlarını kapsayan bir yönetim uygulamasının gerekliliği vurgulanmıştır.
2001	Uluslararası Temiz Su Konferansı, Bonn, Almanya Yönetişim, finans hareketliliği, kapasite inşası ve bilgi paylaşımı temel konulardır.
2002	Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Toplantısı, Johannesburg, Güney Afrika Yönetişimin desantralizasyonu, hizmet koşulları, bilgi yönetimi, bütünleşik su kaynakları yönetimi, eğitim ve farkındalık, finansal ve ekonomik mekanizmalar, bölgesel konular ele alınmıştır.
2003	III. Dünya Su Forumu, Kyoto, Japonya Su ve iklim etkileşimi, su ve yoksulluk etkileşimi, su altyapısı finansmanı nihai raporu, gıda-su-çevre etkileşimleri, Su Eylemi konularında ayrıntılı kararlar.

2003	<p>G 8 Evian Zirvesi, Fransa, 2003 Açıklanan G8 Su Eylem Planı'nda, iyi yönetişimin destekleneceği, tüm finansal kaynakların kullanılacağı, yerel otorite ve toplulukların katılımıyla altyapı inşası, izleme-değerlendirme-araştırma faaliyetlerinin güçlendirilmesi, uluslararası organizasyonların sürece katılımı gerekliliği ifade edilmiştir.</p>
2005 – 2015	<p>Yaşam İçin Su On Yılı Su ve bağlantılı konularda uluslararası taahhütlerin 2015 yılına kadar yerine getirilebilmesi için, BM tarafından kurulan bir sistemdir.</p>
2006	<p>IV. Dünya Su Forumu, Mexico City, Meksika Özellikle kadınlar ve gençler olmak üzere, tüm bileşenlerin planlama ve yönetim sürecine katılmaları, inovasyonun geliştirilmesi, BM'in su bağlantılı faaliyetlerinin ve eşgüdüm rolünün desteklenmesi</p>
2009	<p>V. Dünya Su Forumu, İstanbul İstanbul Su Mutabakatı'nda, tüm paylaşımcılar (sivil toplum dahil) ile yerel/bölgesel düzeydeki diyalogu geliştirerek temel birimler (yerel ve bölgesel idareler, tedarikçiler, kullanıcılar, bilimsel çevreler) arasında yerel öncelikleri ve su sektöründeki faaliyet planını oluşturacak ortak bir görüş meydana getirmenin amaçlandığı belirtilmektedir.</p>

Kaynak: UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.302-306.

Dünya su siyasetinin belirlenmesinde etkin rol oynayan aktörleri uluslararası kuruluşlar, devletler, çokuluslu su şirketleri ve hükümet dışı örgütler olarak sınıflandırabiliriz. Siyasal açıdan aynı ideolojik arka planı paylaşan bu örgüt, kuruluş ve şirketler arasındaki ilişki ve işbirliği sistemi son derece karmaşık bir organik bütünleşmeye dönüşmüştür. Dolayısıyla dünyada su siyaseti denildiğinde, bu aktörlerin örgütlü ve iç içe geçmiş ilişki ve işbirliğini anlamak gerekir.⁸

Dünya genelinde geliştirdikleri politikalarla ülkelerin su sektörünü doğrudan etkileme gücüne sahip olan uluslararası kuruluşlar Birleşmiş Milletler Örgütü, OECD ve Dünya Bankası'dır.

Birleşmiş Milletler (BM) Yaklaşımı

Yaklaşık son 20 yıla kadarki dönemde soğuk savaş ve iki kutuplu dünya koşullarında BM politikaları, gelişmiş kapitalist devletlerin içindeki ekonomik ve sosyal seçenekleriyle uyumlu olarak daha “sosyal” denebilecek bir niteliğe sahipti. Ancak Yeni Dünya Düzeni koşullarında ve etkin devletlerin içerideki sermaye birikim modelinde yaşanan neo-

⁸ Serhat Salihoğlu, *a.g.m.*, s. 5-6.

liberal dönüşüme koşut olarak BM'nin de politik çehresinin değiştiğine tanık oluyoruz. BM, günümüz koşullarında ve içindeki çeşitli örgütlerin politikalarıyla küreselleşmenin belli başlı aktörlerinden biri haline dönüşmektedir. Bu politik dönüşüm, küreselleşmeyi temel amaç olarak ortaya koymakta, neo-liberal politikaları seçenek olarak sunmaktadır.⁹

BM, 5-6 Haziran 1972'de Stockholm'de düzenlenen çevre konulu konferansın sonunda yayımladığı bildirmede (Stockholm Deklarasyonu) su konusuna, çevreye ilişkin 26 ilkedен yalnızca birinde yer vererek, "su, toprak hava ve doğal ekosistemlerin gelecek nesiller için planlama ya da yönetim yoluyla korunması" gereğini vurgulamıştır.

26-31 Ocak 1992 tarihlerinde Dublin'de düzenlenen Uluslararası Su ve Çevre Konferansı; 1977'de Mar del Plata'daki (Arjantin) BM Su Konferansı'ndan sonra, su konusunda yapılmış en önemli konferans olmuştur. Haziran 1992'de Rio de Janeiro'da (Brezilya) düzenlenen BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın amaçları; suya ilişkin çeşitli programlar arasındaki bağların güçlendirilmesi ve sektörler arasında eşgüdüm sağlayacak yaklaşımlar geliştirilmesi; strateji ve eylemleri, ulusal programlara temel olması için hükümetlerin dikkatine sunulması ve su kaynakları yönetiminin iyileştirilmesinde çevresel etkilerin ve gelişme fırsatlarının göz önüne alınmasının sağlanması şeklinde sıralanmıştır. Konferans raporunda; suyun ekonomik değeri olduğu, dolayısıyla ekonomik bir mal olarak ele alınması gerektiği; su yönetiminin kullanıcıların, plancıların ve politika üretenlerin dahil edildiği katılımcı bir yaklaşıma dayanması gerektiği belirtilmiştir. Konferansta ayrıca dünya genelinde devletin rolünün, halkın ve yerel kurumların (kamu ya da özel) etkin katılımını sağlayacak biçimde değişmesi gerektiği ileri sürülmüştür.¹⁰

3-4 Haziran 1992 tarihinde Rio de Janeiro'da toplanan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı; 16 Haziran 1972'de Stockholm'de kabul edilen deklarasyonun ilkelerini benimseyerek çalışmalarına başlamıştır. Rio Deklarasyonu "ülkeler, toplumlar ve kişiler arasında yeni işbirliği düzeyleri oluşturarak yeni ve küresel bir ortaklık kurmak amacıyla" 27 ilke belirlemiştir. Bu ilkelerde su konusuna yer verilmezken, kabul edilen kararlardan bir diğeri olan Gündem 21'in 18. bölümü "tatlı su kay-

⁹ a.k., s. 6-7.

¹⁰ Birgül Ayman Güler (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı*, TODAİE, Yayın No: 298, Ankara, 1999, s. 10-13.

naklarının temini ve kalitesinin korunması ve su kaynaklarının geliştirilmesi, yönetimi ve kullanımında entegre yaklaşımların uygulanması”na; 21. bölümü de “katı atıkların ve atıksu ile ilgili sorunların çevresel açıdan sağlıklı yönetimi”ne ayrılmıştır. 18. bölümün temel vurgusu olan *birleşik su kaynakları yönetimi*, suyun hem sosyal hem de ekonomik bir mal olarak algılanmasına dayanmaktadır.¹¹

1997 Dünya Zirvesi Genel Meclisi’ne sunulan raporunda ise BM, gelişme ve kalkınma hedeflerinin ve bu hedefler doğrultusunda yapılacak tercihlerin su kaynaklarının durumuna bağlı olarak belirlenmesini önermekte; böylelikle II. Dünya Savaşı sonrasında uygulanan, su ve diğer doğal kaynakları bu politikaların bağımlı değişkeni olarak kurgulayan “kalkınma iktisadı” dönemini kapatmış bulunmaktadır. Ayrıca suyu toplumsal değil, ekonomik mal olarak tanımlamaktadır. Kamu desteklerinden arındırılmasını önerdiği suda, fiyatlandırmayı temel ilke olarak benimsemektedir.¹²

OECD Yaklaşımı

OECD, su kaynakları yönetimini her tür (içme, sanayi, sulama, rekreasyon) kullanma suyu ve su kaynaklarının (yerüstü ve yer altı suları) nitelik ve niceliksel yönetimini kapsayan etkinlik olarak tanımlamaktadır. Politikaların oluşturulması ve uygulamasında ekonomik verimlilik sağlanması için, kaynak yönetimi politikalarının çevresel ve diğer ekonomik politikalarla uyumlu hale getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Su kaynakları yönetiminde, eşgüdümsüz uygulamalar olarak beliren kurumsal başarısızlıkların, pazar başarısızlıklarının ve yeraltı sularının kullanımı ve korunmasındaki yönetim başarısızlıklarının düzeltilmesi gerektiği belirtilmektedir. OECD de, BM konferanslarında ortaya çıkan politikaların yanında yer almakta; su yönetiminde kamu mekanizmalarından piyasa mekanizmasına geçilmesini, suyun “talep odaklı” yönetimini, fiyatlandırılması gereken bir ekonomik mal olarak görülmesini istemektedir.¹³

Dünya Bankası (DB) Yaklaşımı

Dünya Bankası suda kamu mülkiyeti ve kamu işletmeciliğini sorunların kaynağı olarak görmekte; dünya genelinde su kaynaklarının yan-

¹¹ a.k., s. 14-15.

¹² a.k., s. 9.

¹³ a.k., s. 15-17.

lış planlanmasından, ziyan edilmesinden ve çevreye zarar vermesinden hükümetleri sorumlu tutmaktadır. Sorunların çözümü ve su kaynaklarının daha etkin yönetimi için, piyasa güçlerinin verimliliğini artıracak ve hükümetlerin vazgeçilmez rollerini yerine getirme kapasitelerini güçlendirecek dengeli bir politikalar bütünü ve kurumsal reformlar geliştirilmesi gerekmektedir. Banka'nın su kaynakları yönetimi için önerdiği yaklaşımın odak noktasında,

- desantralize işletme ve dağıtım yapıları,
- fiyatlandırmaya daha fazla dayanmak,
- çıkar gruplarının su yönetimine doğrudan katılımı,
- suyun ekonomik bir meta olarak ele alınması,
- kapsamlı bir politika çerçevesinin benimsenmesi

tercihleri yer almaktadır. Sonuç olarak DB'nin su için genel savı; *“Su sektöründe gelecekte karşılaşılabilecek sorunlara etkin ve eşitlikçi çözümler bulunması, bu sektörde piyasa güçlerinin kabul edilmesine bağlıdır”* şeklindedir.¹⁴

Su hizmetlerinin kapsamlı planlama ve fiyatlandırma ilkesi ile etkin yönetilebileceğini savunan DB, su ile ilgili altyapılara yüksek faizlerle krediler vererek kamuyu (özellikle büyükşehir belediyelerinin su hizmeti veren birimlerini) borçlandırmakta, borcun geri ödenmesinde ise sıkıntıya düşen bu kurumlara su fiyatlarını artırmaları ya da bu hizmetleri satmaları konusunda baskı oluşturmaktadır. Altyapılarını yenilemiş ve eksiklerini gidermiş olan bu kurumların üzerindeki baskılar artmaktadır. Baskı, özellikle “su fiyatlarının” belirlenmesi konusunda oluşmaktadır.¹⁵

Avrupa Birliği (AB) Yaklaşımı

Suyun talep yönlü kurumsallaşması sürecinde, Türkiye için “özel bir öneme sahip olan” etkin küresel aktörlerden biri de Avrupa Birliği (AB)'dir.¹⁶ AB'nin günümüzdeki su politikası 2000 tarihinde imzalanan Su Çerçeve Direktifi (SÇD) ile belirlenmiştir. Direktif suyun ticari bir meta olarak tanımlanmasıyla birlikte, geleneksel kamu yönetimi yerine yönetim kurumlarını önermektedir.¹⁷

¹⁴ a.k., s. 18 ve 23.

¹⁵ TMMOB, *Küresel Su Politikaları ve Türkiye, TMMOB Su Raporu*, Ankara, 2009, s. 17-18.

¹⁶ a.k., s. 18.

¹⁷ Hülya K. Özdiñç, “Avrupa Birliği'nde Su Politikaları”, *Su Yönetimi; Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar-Hülya K. Özdiñç), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 156.

AB, üyelik sürecinde olan ülkelere “uyumlaştırma” adı altında, SÇD’yi dayatmakta; böylelikle su politikalarını kendi çıkarları doğrultusunda projelendirmeye çalışmaktadır. Direktif’in 12. maddesine göre “üye ülkelerin birbiriyle entegre havza yönetimi zorunlu” kılınmıştır. Bu zorunluluk, anılan Direktifle belirlenen su kaynaklarının geliştirilmesi, mevcut kaynakların daha etkin kullanılması, talep yönetimi, çevresel etkilerin giderilmesi şeklinde “olumlanan” su politikalarının arkasındaki gerçek niyeti de aslında ortaya çıkarmaktadır. Böylece, bütünleşik havza yönetimi ile kaynakların kontrolü kamunun temsilcisi olan devletin elinden alınarak, AB’nin eşgüdümünde sermayeye devredilmektedir.¹⁸

Türkiye’de, 1980’li yıllardan beri neo-liberal politikalar ve küreselleşme süreciyle birlikte su politikalarının dönüşümünün önündeki engeller birer birer ortadan kaldırılmış; AB müktesebatına uyum çerçevesinde birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bunların en kapsamlısı 26.05.2004 tarih ve 5177 sayılı, Maden Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’dur. Bu yasayla birbirinden farklı görünen ancak birbirlerini “havza yönetimi” konusunda tamamlayan 10 adet yasa yeniden düzenlenmiş, böylelikle kamunun su havzaları üzerindeki koruma işlevinin sonlandırılması amaçlanmıştır.¹⁹

AB Komisyonu tarafından 2004 yılında yayımlanan “*Etki Raporu*”nda “Türkiye’nin katılımıyla birlikte su kaynakları ve altyapı projelerinin uluslararası yönetiminin (Fırat ve Dicle havzaları üzerindeki barajlar ve sulama projeleri, İsrail ve komşuları arasında su alanında sınırötesi işbirliği) AB açısından önemli bir konu haline gelebileceği” belirtilmiştir.²⁰

Dünya Su Konseyi Yaklaşımı

Su alanında küresel ölçekte etkinlik gösteren şirketler, kamu kurumları, uluslararası örgütler, sivil toplum örgütleri ağ şeklinde çeşitli esnek örgütlerin çatısı altında hareket etmektedir. 1996 yılında hükümetler, sektördeki çokuluslu şirketler ve uluslararası örgütler (Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi) bir araya gelerek, Dünya Su Konseyi’ni kurmuşlardır.

¹⁸ TMMOB, *a.g.k.*, s. 18.

¹⁹ *a.k.*, s. 18.

²⁰ Commission of the European Communities, *Issues Arising from Turkey’s Membership Perspective*, Brussels, 6.10.2004, s. 9-10.

Dünya Su Konseyi kendisini *su politikaları üzerine çalışan uluslararası düşünce kuruluşu* olarak adlandırmasına karşın; bundan çok daha fazlası olup; nüfuz ve prestijini dünya genelinde hükümetlere özel su hizmetlerini benimsetmek için kullanmaktadır. 300'ü aşkın üye listesinde ağırlığı özel su sektörü ve diğer özel şirketler oluşturmaktadır. Bir avuç hükümet kuruluşu ve STK arasında pek çok sektörden şirketler ve sanayi birlikleri yer almaktadır: özel su işletmecileri, mühendislik, inşaat, hidroelektrik, barajlar, sulama, altyapı ve atık su arıtma, deniz suyu arıtma şirketleri, yatırım bankaları ve halkla ilişkiler danışmanları. 130 ülkeden 400 üye şirketi olan Uluslararası Su Derneği gibi, büyük ulusötesi su şirketlerinin tümü bu konseyin üyesidir. Etkinliğini 152 ülkede 150 bin çalışanıyla sürdüren küresel yönetim-müşavirlik devi Price Waterhouse Coopers bile yakın zamanlarda kârlı su işine girmiş olduğundan, bu örgütün kurucu üyeleri arasındadır.²¹

Dünya Su Konseyi, şirketlerin dünyadaki suyu ele geçirmelerine hizmet eden önemli bir araç haline gelmiştir. Başkanı Loic Fauchon, Suez ve Veolia'nın sahip olduğu Groupe des Eaux de Merseille'nin başkanı; başkan yardımcısı Rene Coulomb ise Suez'in üst düzey yöneticilerinden birisidir.²²

Konsey 1997'den beri her üç yılda bir, ağırlıklı su şirketlerinin katıldığı Dünya Su Forumu'nu finanse etmektedir. Bu forumların ilki 1997 yılında Fas'ın Marakeş kentinde, ikincisi 2000 yılında Lahey'de, üçüncüsü 2003'te Kyoto'da, dördüncüsü 2006'da Mexico City'de, beşincisi ise 2009'da İstanbul'da düzenlenmiştir.

Mart 2000'de Lahey'de toplanan İkinci Dünya Su Forumu'ndan iki yıl önce Dünya Su Konseyi ve Dünya Bankası'nın birlikte kurduğu 21. Yüzyıl Dünya Su Komisyonu'nun *Dünya Su Vizyonu* başlıklı raporunun kamuoyuna duyurulması Lahey'de yapıldı. Rapor, 30 yıl içerisinde özel sektör su yatırımlarının % 620 artacağını öngörüyordu. Ayrıca Üçüncü Dünya'daki tüketicilerin suya para ödemeye başlaması ve devletin gerekli altyapının maliyetini karşılayamaz durumda olduğu yerlerde özel sektörün teşvik edilmesi gerektiği vurgulanıyordu. Hatta bu raporda –ilk kez BM bağlantılı resmi bir belgede- su hizmetlerinin tam maliyete göre fiyatlandırılması, yani tüketicilerin yalnızca kendi mali-

²¹ Maude Barlow, *Mavi Sözleşme: Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi*, (Çev. Barış Cezar), Çevre Mühendisleri Odası/Yordam Kitap, İstanbul, 2009, s. 70.

²² a.k., s. 70.

yetlerini değil, yatırımcıların kârını kurtarmaya yetecek kadar ödeme yapmaları önerisinde bulunulmuştu. Forum; sonuç bildirgesinde, suyu bir insan hakkı olarak tanımayı reddederek, suyun devletler kadar özel şirketlerin de kolayca karşılayabileceği bir “insani ihtiyaç” olduğunda ısrar etti.²³

Dünya Bankası, uzun süredir üstünde çalıştığı suyun finansmanı-na ilişkin raporunu piyasaya sürmek için 2003’te Kyoto’da düzenlenen Üçüncü Dünya Su Forumu’nu kullandı. Eskiden IMF Başkanı olan Michael Camdessus’un yönettiği bir panel tarafından yazılan *Herkes İçin Suyun Finansmanı* başlıklı raporda; açıkça, daha fazla kamu finansmanı olmaksızın büyük şirketlerin yoksul ülkelerde sürekli varlığını garanti edemeyeceği mesajı veriliyordu.²⁴

Dünya Su Forumu, düzenlendiği ülkelerde ve etkinlik bölgesinde su işlerinin özelleştirilmesini kolaylaştırmayı, bir yandan da özelleştirmeleri meşrulaştırmayı hedeflemektedir. Özellikle 3. ve 4. Forum’lar yönetim yaklaşımı ve suyun ekonomik bir mala dönüştürülmesi kararlarının özünü oluşturmuştur. Söz konusu toplantılardan ortaya çıkan “önümüzdeki yüzyıl için bir dünya su görüşü”; suyun kaynaktan çeşmeye, kanalizasyondan arıtmaya ve deşarja kadar, çokuluslu şirketlerin ve çok aktörlü bir dünya su yönetiminin kontrolü altında ve ticarileştirilmiş bir anlayış çerçevesinde temin edilmesidir.²⁵

Küresel ölçekte su politikalarında ortaya çıkan değişimi ortaya koyduktan sonra, dünya genelinde en çok su kullanan sektör olan tarım ve su ilişkileri aşağıda analiz edilecektir.

TARIM ve SU KULLANIMI

Biyokütle üretimi için su bir ön koşuldur.²⁶ Bu nedenle insan gıdası ve hayvan yemi için yapılacak tarımsal üretim su olmaksızın gerçekleştirilemez. Yukarıda gösterildiği gibi, halen dünyada kullanılan suyun

²³ a.k., s. 73-74.

²⁴ a.k., s. 76-77.

²⁵ TMMOB, a.g.k., s. 20.

²⁶ UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.106: Bütün gıdaların kaynağı olan fotosentez; bitkilerin güneşten aldığı enerjiyi, havadan aldığı karbondioksiti ve topraktan aldığı mineralleri biyokütleye çevirme sürecidir. Toprakta alınan su, kökler tarafından yapraklara iletilir ve buradan da atmosfere transpire olur. Transpirasyon yaprakları kurutur ve böylece minerallerin kütle akımı ve köklerden su yapraklara doğru yönelir. Biyokütle gıda zinciri içinde işlenir. Bitkiler, otoburlar ve etoburlar bu zincirin birbirini izleyen halkalarıdır. Gıda zincirlerindeki enerji akım etkinliği, otoburlarda % 10, etoburlarda ise % 20 civarında olmak üzere oldukça düşüktür.

yaklaşık % 70'i tarım sektöründe kullanılmaktadır. Göstergeler, tarım sektörünün su talebinin artma eğiliminde olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun üç temel nedeni, dünya nüfusunun hız kesse de artmaya devam etmesi, enerji politikalarında biyoyakıtların öneminin artması ve kişi başına gelir düzeyi artan bölgelerde insanların daha çok et ve süt ürünleri içeren, bu yönüyle de su yoğun diyetlere²⁷ yönelmesidir.

Tarımsal üretim tüm dünyada, sulama yatırımı yapılmış – sulanan alanlar ile yağışa bağlı alanlarda gerçekleştirilmektedir. Dünya tarım alanlarının % 80'i yağışa bağlı, % 20'si ise sulanan alanlardan oluşmaktadır.

Yağışa bağlı alanlarda tarımsal üretim, yıllık yağış miktarı ve bunun aylara dağılımı, toprağın su biriktirebilme kapasitesi ve üretimi yapılacak ürüne bağlı olarak gerçekleştirilir. Örneğin, kural olarak, kuru koşullarda tahıl üretiminin yapılabilmesi için, yıllık yağış miktarının 450 mm ve üzerinde olması, yağış rejiminin tahıl üretimi için uygun olması ve toprağın suyu depolayıp gereksinimi olan dönemlerde bitkiye vermesi gerekir. Yağışlarla alınan suyun kullanılması esasında işleyen bu sistem dünya genelinde tarımsal üretimin % 60'ını gerçekleştirmekte olup, tarımda kullanılan yağmur suyuna *yeşil su* denilmektedir.

Buna karşılık sulanan alanlarda kullanılan su nehir, göl ve akiferlerden sağlanmakta olup, bu suya *mavi su* denilmektedir. Yeşil su için sektörler arası bir rekabet söz konusu değilken, mavi su kullanımında yoğun bir rekabet yaşanmaktadır. Tarımda suyun etkin kullanımı hem birim su miktarı ile sulanan alan varlığını artırarak sudan tasarruf sağlamak hem de ürün verimini artırarak sosyoekonomik geri dönüşleri yükseltmektedir.

Açlık Sorunu, Tarımsal Üretim ve Sulama Yatırımları

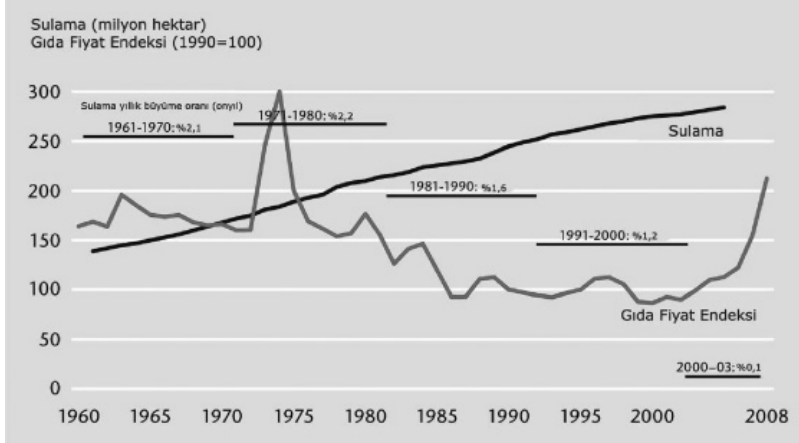
1950'lerden bu yana 4 milyar düzeyinde artan dünya nüfusu, açlık ve yetersiz beslenme sorununu da beraberinde büyütmüştür. 21'inci yüzyılın başında 850 milyon olan açlık tehdidi altında yaşayan insan

²⁷ a.k.s. 107: Tarımsal üretim için gerekli su ihtiyacı, sözü edilen üretim için koşul olan *evapotranspiration* yoluyla kaybedilen suyun hesaplanması yöntemiyle saptanmaktadır. Yerel ekonomik özellikler, ürün cinsi ve uygulanan tarım tekniklerine göre değişmek üzere, 1 kg buğday üretebilmek için günlük 400-2.000 litre *evapotranspiration* a gerek duyulmaktadır. 1 kg et üretebilmek için gereken miktar ise, hayvanın cinsi, uygulanan yem rasyonları ve işletme yönetimi tekniklerine bağlı olarak 1.000-20.000 litredir. Bu çerçevede, bu tür diyetleri desteklemek için günlük su gereksiniminin 2.000-5.000 litre düzeyinde olduğu tahmin edilmektedir.

sayısı, 2007 – 2008 döneminin tarım ve gıda krizi ile 963 milyona yükselmiştir.

Ancak belirtmek gerekir ki, gelişmeler Malthus'un Nüfus Kuramı'nda belirttiği 'nüfusun geometrik, tarımsal üretimin aritmetik artışından' kaynaklanmamaktadır. Tersine, dünya nüfusu mutlak olarak artmaya devam etmekle birlikte, artış hızı düşmektedir. FAO öngörülerine göre, 21'inci yüzyılın son on yılında % 2,2 olan artış hızı 2015'te % 1,6'ya düşecek; ardından 2015 – 2030 döneminde %1,4; 2030 – 2050 döneminde % 0,9 olarak gerçekleşecektir.²⁸ Buna karşılık, özellikle sulanan alanlarda tarımsal üretimde verimlilik son yarım yüzyıl boyunca sürekli artmış, ürün – su verimliliği ise ikiye katlanmıştır. Bu durum, 20'nci yüzyılın ortalarından 21'inci yüzyıl başına kadar dünya nüfusunun 2,5 milyardan 6,5 milyara artması ve buna koşut biçimde gıda talebinin yükselmesine karşın, gıda fiyatlarının son tarım / gıda krizine kadar sürekli bir düşme eğilimi içinde olmasına neden olmuştur. Sulanan alanlardaki artış ise, büyük ölçekli barajlar, kamusal yüzey sulama yatırımları, özel sektör yatırımları ve üreticinin kendi olanakları ile geliştirdiği sistemler ile mümkün olabilmiştir. Aşağıdaki çizelge, sulama yatırımları ve gıda fiyatları arasındaki son elli yıllık ilişkiyi göstermektedir.

Çizelge 5: Sulama Yatırımları ve Dünya Gıda Fiyatları Değişimi



Kaynak: UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.109

²⁸ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2006 Eradicating World Hunger –Taking Stock Ten Years after the World Food Summit*, Roma, 2006.

Çizelgeden de izleneceği üzere, dünya genelinde sulama alanlarındaki artış oranı ortalaması, on yıllık dönemler halinde değerlendirildiğinde, 1961 –70 döneminde % 2,1; 1971 – 80 döneminde % 2,2; 1981 – 90 döneminde % 1,6; 1991 – 2000 döneminde % 1,2 ve 2000 – 03 döneminde % 0,1 olarak gerçekleşmiştir. 1985 – 2000 döneminde gıda fiyatları indeksi tarihteki en düşük düzeyine inmiş, merkez ülkelerde hane halklarının gıda harcamaları oranı düşmüş, buna karşılık geçmişe oranla yeterli ve dengeli beslenme düzeyi artmıştır. Çevre ülkelerde ise yoksul halkın aile bütçesinin % 80'i gıda harcamalarına gitmeye devam etmektedir. Ancak gıda güvenliği (food security) sorununa merkez ilgisinin kaybolması, sulama yatırımlarındaki düşüşü de beraberinde getirmiştir. Günümüzde, dünya genelindeki toplam işlenebilir alanın % 20'sini oluşturan 275 milyon hektar alan sulanmakta ve bu alanlarda dünya tarımsal üretiminin % 40'ı gerçekleştirilmektedir. Sulanamayan, yağışa bağlı alanlardaki üretim ise, potansiyel veriminin oldukça altında kalmaya devam etmektedir. Dünya işlenebilir tarım alanlarının % 80'ini oluşturan yağışa bağlı alanlar, üretimin ancak % 60'ını gerçekleştirebilmektedir.

Hem nüfus artışının hem de tarımsal üretim artışının kuzey – güney ekseninde önemli ölçüde farklılaştığı bilinmektedir. Samir Amin, özellikle üretim gücündeki farklılaşmayı *yeni tarım sorunu* olarak tanımlamaktadır:

Dünya tarımının en ileri kapitalist kesiminin en yoksullara kıyasla 1940'tan önce 10'a 1 olan üretkenlik oranı, şimdi 2000'e 1'e yaklaşmaktadır. Bu da üretkenliğin, tarım ve gıda üretimi alanında, diğer herhangi bir alanda olduğundan çok daha fazla eşitsiz biçimde gelişmiş olduğu anlamına gelmektedir. Bu evrim aynı zamanda gıda ürünlerinin (diğer endüstriyel ve hizmet ürünlerine kıyasla) görece fiyatlarının elli yıl önce bulunduğu düzeyin beşte birine düşmesiyle sonuçlanmıştır. Yeni tarım sorunu işte bu eşitsiz gelişmenin ürünüdür.²⁹

Gıda Fiyatları ve Tarımın Gelecekteki Su Talebi

Çizelge 5, dünya gıda fiyatlarının petrol krizinin kısa dönemi bir tarafa bırakıldığında, elli yıl boyunca düşük düzeyde seyrettikten sonra, 2007 yılından itibaren radikal biçimde yükseldiğini göstermektedir.

²⁹ Samir Amin, “Dünya Yoksulluğu, Yoksullaşma ve Sermaye Birikimi”, (Çev. Sendika.org), Küresel Kapitalizm Kıskaçında Tarım, Gıda ve Köylülük, *Mülkiye Dergisi*, Bahar 2009, Ankara, s. 90.

Fiyatların düşük düzeyde seyrettiği elli yıllık dönem, dünyada açlık sorunun giderildiği bir dönem olmamıştır. Tersine, FAO rakamlarına göre, 850 milyon insan açlık tehditi ile karşı karşıya yaşamlarını sürdürmüşlerdir. Ancak bu kesim, genellikle Güney Asya ve Alt Sahara Afrika'sının kırsal bölgelerinde yaşamakta ve adeta izole bir durum sergilemekteydiler.

2007 sonbaharı ve 2008 ilkbaharı arasında buğday, mısır, pirinç ve diğer tahılların fiyatlarının % 41 oranında artması, 2000'lerden başlayan artış eğilimini beklenmeyecek derecede yükseltmiştir. Bu durum, yalnızca aç insan sayısını 963 milyona taşımakla kalmamış, açlık olgusunu çevre ülkelere yaygınlaştırmıştır.

2000 – 2008 döneminde tereyağı ve süt fiyatları üç, kanatlı fiyatları ise iki kat artmıştır. Gıda fiyatlarının artmasında, Çin ve Hindistan gibi ülkelerin artan gelirlerine koşut biçimde yüksek değerli gıdalara (özellikle et ve süt ürünleri) olan taleplerinin yükselmesi, dünya stoklarının azalması ve iklim değişikliğinin etkileri gösterilmiştir. Sayılan gelişmelerin uzunca bir döneme yayılarak ortaya çıktığı göz önüne alındığında; gerek bu etkenler, gerekse bunlara eklenebilecek olan biyoyakıt için alan tahsislerinin gıda üretimini baskılaması, altı aylık dönemdeki % 40'ın üzerindeki fiyat artışını açıklayabilmekten uzaktır. Bu bağlamda, tarım ürünlerinin borsa fiyatları üzerindeki spekülasyon girişimlerinin, ani sıçrama ve geri dönüş süreci için asıl belirleyici olduğunun altı çizilmelidir. 2008 Mart'ından sonra gıda fiyatlarının olağan seyrinin yine de üzerinde kalacak şekilde gerilemesi ise, dünya ekonomik krizi ile birlikte satın alma gücünün azalması yanında petrol fiyatlarının düşmesi ile de ilintilidir.

Gıda fiyatlarının orta dönemde izleyeceği seyir belirsizliğini korumaktadır. Bununla birlikte, zayıf pazar koşulları ve yüksek girdi maliyetleri temelinde eskiye oranla daha yüksek bir düzeyde seyredeceği ve fiyat oynamalarının yine geçmişe oranla daha keskin olacağı tahmin edilmektedir. Yüksek gıda fiyatı, daha fazla tarımsal sulama yatırımı ve daha fazla su talebini de beraberinde getirecektir. FAO, 1998 – 2030 döneminde, artmaya devam edecek olan tarımsal verimlilik nedeniyle, gıda üretiminin % 36 artacağını ve bunun için % 13 daha fazla su kullanımının gerekeceğini hesaplamaktadır.³⁰

³⁰ FAO, *World Agriculture Towards 2030 / 2050*, Roma, 2006.

Biyoenenerji ve Tarımsal Su Kullanımı

Biyoenenerji; tahıl, şeker pancarı ve kamışı, yağ bitkileri, nişasta, selüloz ve organik atık gibi biyolojik kökenlilerden sağlanan enerji ile elde edilir. Likit biyoyakıt (bioethanol ve biodiesel) biyoenenerji ürünlerinin küçük bir oranını oluşturmasına karşın, son dönemde tartışmalar bu konuda yoğunlaşmaktadır. Bunun nedeni ise likit biyoyakıt ürünlerinin fosil yakıt ürünlerini ikame etme kapasitesine sahip olması; ancak bununla birlikte üretimlerindeki artışın dünya gıda ve yem üretimini tehdit etme, su için rekabeti radikal biçimde artırma potansiyelini taşımasıdır.³¹

Biyoenethanol şeker kamışı, mısır, şeker pancarı, buğday ve sorghumdan üretilmekte iken; biyodizel üretimi yağlardan, kanola-ayçiçeği-soya-palm yağı gibi tohumlardan ve Hindistan cevizi gibi bazı ağaçlardan üretilmektedir. “Biyoenethanol üretimi 2000 – 2007 döneminde üç kat artmış ve 2008’de 77 milyar litreye ulaşmıştır”.³² Bu miktarın 2017’de 127 milyar litreye ulaşacağı tahmin edilmektedir. Biyoenethanol dünya arzının % 80’ine yakın bölümünü Brezilya ve ABD karşılamaktadırlar.³³ 2000 – 2007 döneminde 11 kat artan biyodizel üretiminin ise % 67’si Avrupa Birliği’nde gerçekleştirilmektedir.³⁴ 2017’de biyodizel üretiminin 24 milyar litreye ulaşması beklenmektedir.

Biyoyakıt üretimi ve kullanımı tartışmaları, sosyoekonomik ve politik bir çerçeve içinde gelişim göstermektedir. Öncelikle, 1950 yılında 2.5 milyar olan dünya nüfusunun 21’inci yüzyılın başında 6.5 milyar olması ve nüfus artışıyla birlikte yaşam süresinin uzaması, gıdaya olan talebi artırmaktadır. Bu bağlamda, tarım alanlarının gıda üretimi ya da biyoyakıt üretimi için tahsis sorunu ve dünyada giderek yükselen açlık olgusu, tartışmaların odağını oluşturmaktadır. Genellikle girdileri ve üretim teknikleri itibariyle merkez ülkelere bağımlı bir gelişme gös-

³¹ UNESCO, *a.g.k.*, s.110: Halen toplam enerji arzının % 10’u biyokütleden kaynaklanmakta, bunun da % 80’i ağaç, gübre ve bitki kalıntısı gibi geleneksel biyokütle kaynaklarından üretilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bu tarzın yaygınlığına karşın, ticari ya da “modern” biyoenenerjinin 2/3’ü taze sebze materyali ve organik atıklardan üretilmekte ve elektrik ve ısıtma amacıyla kullanılmaktadır. Biyokütlenin % 5’i ulaşımda kullanılan likit biyofuelin üretiminde kullanılmakta olup, bu tüm dünyadaki ulaşım enerjisinin % 2’si anlamına gelmektedir.

³² OECD ve FAO, *Agricultural Outlook 2008 – 2017*, Paris, 2008

³³ UNESCO, *a.g.k.*, s.110: 2007 verilerine göre, Brezilya’nın şeker kamışı üretiminin % 54’ü, ABD’nin mısır üretiminin % 23’ü ethanol üretiminde kullanılmaktadır.

³⁴ *a.k.*, s.110: AB’de üretilen sebze yağlarının % 47’si biyodizel üretiminde kullanıldığından, iç talebi karşılamak için yüksek miktarda dışalım yapılmak zorunda kalınmaktadır.

teren konvansiyonel tarımın yüksek üretim maliyetleri, tarımsal üretimin miktar ve veriminde kuzey – güney farklılığını derinleştirici etki yapmaktadır. Bütün bu çerçevede, merkezin biyoyakıt talebi için çevrede plantasyonlar ya da sözleşmeli tarım yöntemiyle üretim yapması/yapıtırması olgusuyla birleştiğinde, insan hakları ve kapitalizmin taleplerinin daha keskin bir zeminde karşı karşıya gelmesi sorunu tüm varlığıyla kendisini ortaya koymaktadır. Özellikle Afrika’da biyoyakıt üretimi için arazi ve su kaynakları tahsislerinin özel yatırımcılara yöneltiliyor olması gerçeği, sorunun altını çizmektedir.

Biyoyakıt üretiminin sulanan alanlarda organize edilmesi durumunda, su kaynakları üzerine olan baskının radikal biçimde artması, konunun bir başka önemli boyutunu oluşturmaktadır. Halen dünyada sulanan tüm alanların % 2’sinin biyoyakıt üretiminde kullanılmasına³⁵ karşın, artan enerji maliyetleri ya da diğer enerji kaynaklarının ulaşılabilirliğinin / varlığının daha büyük bir kısıta girmesi durumunda, bu oranın ciddi biçimde yükselebileceğinden kaygı duyulmaktadır. Verili koşullarda, bir litre likit biyoyakıt üretimi için yağışa bağlı alanlarda 2500 litre su, sulanan alanlarda ise 820 litre sulama suyu gerekmektedir. Bu miktar, bir kişinin günlük gıda gereksinimini karşılamak için gerekli su miktarına eşittir. Başka bir deyişle, rekabetçi koşullarda yapılacak tercih, bir litre yakıt ve bir insanın günlük gıdası arasında ortaya çıkmaktadır.

Nihayet, biyoyakıt için seçilen ürünün üretimi için harcanan enerji ve süreç sonunda elde edilen enerji oranı arasında bazı ürünlerde ortaya çıkan sonuçlar, biyoyakıt tartışmalarını daha da artırmaktadır.

³⁵ De Fraiture, C., M. Giodano ve Yongsong L, “Biofuels: Implications for Agricultural Water Use: Blue Impact of Green Energy”, *International Conference Linkages between Energy and Water Management for Agriculture in Developing Countries*, India, 2007.

Çizelge 6: Farklı Tip Biyoyakıtlar ve Üretimleri İçin Gerekli Su Miktarı

Ürün	Yakıt Ürünü	Yıllık verim (litre/ hektar)	Yağışa bağlı/ Sulanan	Evapo transpirasyon (her litre yakıt için litre su)	Çekilen Sulama suyu (her litre yakıt için litre su)
Şeker kamışı	Ethanol (şekerden)	6,000	Sulanan	2,000	1,000
Şeker pancarı	Ethanol (şekerden)	7,000	Sulanan	786	571
Cassava	Ethanol (nişastadan)	4,000	Yağışa bağlı	2,250	-
Mısır	Ethanol (nişastadan)	3,500	Sulanan	1,360	857
Palm Yağı	Biodiesel	5,500	Yağışa bağlı	2,360	-
Kanola	Biodiesel	1,200	Yağışa bağlı	3,330	-
Soya	Biodiesel	400	Yağışa bağlı	10,000	-

Not: Enerji yoğunluğu biyodizelde 35 megajul/litre, ethanol'da ise 20 megajul/litre'dir.

Kaynak: Müller A., J. Schmidhuber, J. Hoogeven ve P.Steduto, "Some Insights in the Effect of Growing Bio-energy Demand on Global Food Security and Natural Resources", *Water Policy 10 (Supp:1)*, 2008, s. 83 – 94 (Aktaran UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.112).

Biyoyakıt tartışmalarının bir diğer boyutu da, küresel iklim değişikliği ve biyoçeşitlilik alanında ortaya çıkmaktadır. Çok geniş alanlarda, tektip üretim teknikleri ile tektip ürün yetiştirilmesi biyoçeşitlilik kayıplarına neden olmakta, tarımsal savaşım ilaçlarının toksik etkileri, yüksek gübreleme, toprak asidifikasyonu vb hesaba katıldığında petrol ve mineral dizellerden daha fazla olumsuz çevre etkisi ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte, mevcut etanol üretim teknikleri arasında Brezilya'da şeker kamışından, İsveç ve İsviçre'de selüloz üretiminin yan ürünlerinden yapılanlar ile hayvan yağı – yemeklik yağdan üretilen biyodizelin; petrol türevlerine göre sera gazı emisyonunu önemli ölçüde düşürdüğü belirtilmektedir. Diğer konvansiyonel biyoenerji tekniklerinin sera gazı düşürücü etkisi ise % 40'ın altındadır.³⁶

³⁶ Zah, Rainer, Heinz, Böni, Marcel Gauch, Roland Hiscier, Martin Lehman ve Patrick Wager, *Life Cycle Assessment of Energy Products: Environmental Assessment of Biofuels, Executive Summary*, EMPA, Swiss Federal Institute for Materials Science and Technology, Technology and Society Lab, İsviçre, 2007.

İklim Değişikliği ve Tarım - Su İlişkileri

Tarım sektörü hem iklim değişikliğinden etkilenen hem de iklim değişikliğini etkileyen konumdadır.

Öncelikle, tarımsal faaliyetler sırasında ortaya çıkan *methane* ve *nitrous oxide* emisyonları, küresel ısınmanın nedenleri arasındadır. Buna karşılık tarım, küresel ısınma ve iklim değişikliğinin ortaya koyduğu sonuçlara son derece duyarlıdır.

Bu bağlamda, iklim değişikliği, hidrolojik rejimleri değiştirerek su kaynaklarının erişilebilirliğini etkilemekte; bu da hem yağışa bağlı hem de sulanan tarım alanlarında sonuçlar yaratmaktadır. Yağış rejiminde değişimler, kuraklık-sel-dolu-fırtına gibi doğal felaketlerin daha sık meydana gelmesi, sıcaklığın artması, göl-baraj ve nehirlerde su düzeyinin düşmesi ve sudan yararlanmanın zorlaşması, deniz suyu düzeyinin yükselmesi, yeraltı sularına daha derinlerde erişilebilir olunması gibi iklim değişikliğinin yarattığı sonuçlar, tarım sektörünün üretim potansiyeli üzerine doğrudan etki etmektedirler.

İklim değişikliğinin daha yüksek yaz ve kış sıcaklıkları ile daha az yağış taşıyacağı bölgeler, su kaynaklarının yeterli olması durumunda, gıda taleplerine bağlı üretim desenini gerçekleştirebilmek için daha fazla sulama yatırımına gereksinim duyacaklardır. Barajlar ve ana kanalların yanında, tarla içi geliştirme sistemleri de yatırımların önemli başlıkları arasında olacaktır. Suyu daha etkin kullanan basınçlı sulama sistemlerinin yaygınlaştırılması da, dönemin gerekleri arasındadır.

Ayrıca, deniz suyunun yükselmesi, nehir yataklarının taşıdığı su kapasitesinin dönemsel varyasyonunun artması, su taşkınları ve sellerin denetim altına alınabilmesi, su kontrol yapılarına olan gereksinimi de artıracaktır.

Virtüel (Sanal) Su Ticareti

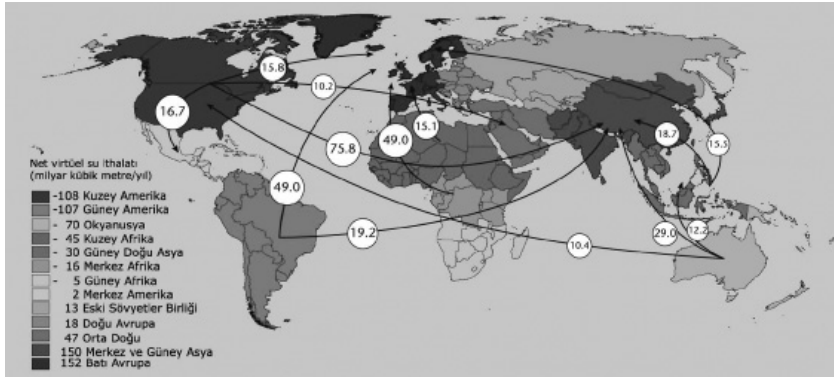
Son dönemde ekonomi politik alanında yürütülen su tartışmalarının önemli bir başlığını da *virtüel su* oluşturmaktadır. Buna göre, postfordist koşullarda küresel alanda giderek artan tarım ürünleri ticareti, ürünlerin bileşiminde bulunan virtüel suyun da dışalımını – dışıyatımı sonucunu doğurmaktadır. Bu yolla yapılan küresel su akımının boyutunun 1.625 milyar m³ olduğu tahmin edilmektedir.

Bu saptamadan yola çıkarak ulaşılan sentez, dünya tarım ürünleri üretim ve dış ticaretini doğrudan etkileyebilecek bir boyut kazan-

maktadır. Buna göre, yüksek su verimliliğine sahip ülkelerden düşük su verimliliğine sahip ülkelere yapılan tarımsal ürün dışsatımı, küresel ölçekte su tasarrufu sağlamaktadır. Tersine ise su sarfiyatını artırmaktadır.

Bu konuda verilen örnek, olayın bugünkü formunu ve gelecekte alabileceği politik belirleyiciliği ortaya koymaktadır. Buna göre; “Örneğin Meksika, ABD’den buğday, mısır ve sorghum ithal etmekte olup, ABD bu ürünlerin üretimi için 7.1 milyar m³ su kullanmaktadır. Su verimliliği düşük olan Meksika’nın bu ürünleri ABD’den ithal etmek yerine kendisinin üretmesi halinde, 15.6 milyar m³ su kullanması gerekecektir. Tahıl ürünlerindeki bu ticaret biçimi, 8.5 milyar m³ su tasarrufu sağlamaktadır. Düşük su verimliliğine sahip ülkelerden yüksek su verimliliğine sahip ülkelere yapılan (daha küçük boyutlu) ihracata karşın, uluslararası tarım ticareti yılda 350 milyar m³ su tasarrufu sağlamakta ve bu, küresel ölçekte tarımda kullanılan toplam suyun % 6’sına eşdeğer bulunmaktadır”³⁷

Çizelge 7: Tarımsal Ürün Ticareti Yoluyla Yapılan Virtüel Su Ticaretinde Bölgesel Dengeler (1997 – 2001)



Kaynak: UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009, s.35

Dünya genelindeki virtüel su ticaretinden doğan bölgesel denge(sizlik)leri gösteren çizelge 7 değerlerinden izleneceği üzere, Kuzey ve Güney Amerika ile Okyanusya, tarım ürünleri kapsamında bulunan virtüel su ihracatında ilk üçte bulunmakta olup, bu yolla su ihracatları sırasıyla 108, 107 ve 70 milyar m³ tür. Onları, 45 milyar m³ ten 5 milyar m³ e kadar düşen miktarlarla Kuzey Afrika, Güney Doğu

³⁷ UNESCO, *a.g.k.*, s.35

Asya, Merkezi ve Güney Afrika izlemektedir. Dünya tarım ticareti yoluyla su dışalımını yapan bölgeler ise, milyar m³ bazında şöyle sıralanmaktadır; Merkezi Amerika 2, Eski Sovyet ülkeleri 13, Doğu Avrupa 18, Orta Doğu 47, Merkezi ve Güney Asya 150, Batı Avrupa 152.

Görüldüğü gibi tahterevallinin iki ucunda, pozitif yönde ABD, negatif yönde ise AB bulunmaktadır. Suyun kıt kaynak özelliği daha da yükseldiğinde, virtüel su ticareti konusunun Dünya Ticaret Örgütü ve benzeri uluslararası kuruluşların anlaşmalarına konu olması sürpriz sayılmamalıdır. Bunun ABD ve AB arasında yeni bir gerilim konusu olmasının ötesinde, daha da önemlisi, su sıkıntısı çeken birçok ülkenin tarımsal üretimine kısıtlamalar getirilme olasılığının dikkatle değerlendirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Su, insanoğlu yanında, dünya üzerinde tüm formlardaki *flora* ve *faunanın* yaşam kaynağıdır. Gıda üretiminden başlayarak, diğer önemli temel gereksinimlerin karşılanabilmesi, su kaynaklarının varlığına ve rasyonel yönetimine bağlıdır.

Suyun ekonomik anlamda serbest mal niteliğinden çıkarılarak metalaştırılması, her düzeydeki su kullanıcısının 'yurttaş' kimliğini yetersiz kılmakta ve kullanıcıda müşterinin taşınması gereken koşullar aranmaya başlanmaktadır. Kamusal bir mal olan ve bu anlayışla planlanması gereken su kaynaklarının serbest piyasa kurallarına terki, doğal yaşam dengeleri ve özellikle yoksulların suya erişim hakkı üzerinde olumsuz etkiler yaratabilmektedir.

Küreselden yerele, desantralize ve yönetim ilkeleri uyarınca belirlenen su politikaları, dünyada suyu en çok kullanan sektör olan tarım üzerinde de etkilerini göstermektedir. Tarım – enerji – su bağlantılı diğer politika alanları da, su politikalarını tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Artık kanıtlanmıştır ki, dünyada açlığın nedeni gıda üretimi yetersizliği değildir. Büyüme oranları düşmesine rağmen artan dünya nüfusunun gereksinim duyacağı ek gıda talebi ve bunun üretimi için gerekli su kaynakları, doğal denge üzerine yeni baskılar yaratmaktadır. Tohumun metalaştırılmasından başlayarak yüksek su ve kimyasal (gübre ve tarımsal savaşım ilacı) kullanımına dayalı *yeşil devrim* ve onun yaygınlaştırdığı endüstriyel tarım, dünya toprak ve su kaynaklarını kirletmeye devam etmektedir. Bu durumun sürmesi, en çok yoksulların olumsuz

etkilendiği tarım ve gıda krizlerini sıkılaştırıcı etki yaratacaktır. Buna karşılık doğayla dost üretim tekniklerinin geliştirilmesi, toprağın üretim potansiyelini yenilenebilir kılan yöntemlerin kullanılması, üretim desenlerinin su kaynaklarına uygun biçimde rasyonalize edilmesi gibi önlemler, hızı azalarak artmaya devam eden nüfusu doyurmak için gerekli gıda üretimini ve su kullanımını, doğal yaşamı koruyup geliştirerek sağlayabilir.

İnsan gereksinimlerini temel alan dayanışmacı ve daha adil bir küresel düzlem, bugün sorun alanı olarak tanımlanan konu başlıklarının insanlık yararına düzenlenmesine yol açabilir. Buna karşılık kapitalizmin çoğu zaman sınır tanımayan kâr hırsı, bu alanların insanlığın ortak yararı doğrultusunda gelişimine izin vermemektedir. Örneğin biyoyakıt üretimini merkez ülkelerin aşırı tüketim alışkanlıklarını tatmin etmek için gerekli enerji açığını kapatmaya yönelik Afrika’da geniş alanlarda yapan ve böylelikle yoksulların gıdaya ulaşımını daha da zorlaştıran süreçler, başta biyoçeşitlilik ve su kaynakları olmak üzere tüm çevresel değerler üzerindeki olumsuz etkileri de artırmaktadır. Ancak biyoyakıt üretiminin insanlığın ortak yararı doğrultusunda kullanılma olanakları da vardır. Marjinal alanlarda veya çiftlik yönetimi koşullarında ekim nöbetine sokulan alanlarda, yerel tarım enerjisi gereksinimlerini karşılamak üzere basit tekniklerle üretilen küçük ölçekli biyoyakıt üretim ve kullanım süreçleri, üreticinin fosil yakıtla olan bağımlılığını ortadan kaldıracak ve üretim maliyetlerini düşürerek üretici ekonomisine katkı sağlayabilecektir.

Ancak kapitalizmin gelişim özellikleri ve doğası, güneyden kuzeye ve emekten sermayeye kaynak transferi ve artık değere el koyma yapılarını tüm alanlarda kurgulamaktadır. Bu çerçevede su üzerinden yapılan mülkiyet ve ticaret açılımları, doğal yaşam dengeleri ve insanlığın ortak yararı için olumlu sonuçlar doğurmamaktadır.

İnsan ve doğa odaklı bir su politikası, kırsal ve kentsel su yönetiminin temel amacı olmalıdır.

KAYNAKÇA

- Amin, Samir, “Dünya Yoksulluğu, Yoksullaşma ve Sermaye Birikimi”, (Çev.sendika.org), Küresel Kapitalizm Kısacasında Tarım, Gıda ve Köylülük, *Mülkiye Dergisi*, Bahar 2009, Ankara.
- Barlow, Maude, *Mavi Sözleşme; Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi*, (Çev. Barış Cezar), Çevre Mühendisleri Odası / Yordam Kitap, İstanbul, 2009.

- Commission of the European Communities, *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, Brussels, 6.10.2004.
- De Fraiture, C., M. Giodano ve Yongsong L, "Biofuels: Implications for Agricultural Water Use: Blue Impact of Green Energy", *International Conference Linkages between Energy and Water Management for Agriculture in Developing Countries*, 2007, India.
- DPT, *Su Havzaları Kullanımı ve Yönetimi ÖİK Raporu*, DPT Yayın No: 2555, ÖİK: 571, Ankara, 2001.
- Dickie, Phil, *Rich Countries Poor Water*, WWF, Avustralya, 2006.
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2006 Eradicating World Hunger Taking Stock Ten Years after the World Food Summit*, Roma, 2006.
- FAO, *World Agriculture towards 2030 / 2050*, Roma, 2006.
- Güler, Birgül Ayman (ed.), *Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı*, TODAİE, Yayın No: 298, Ankara, 1999.
- Kartal, Filiz, "Suyun Metalaşması, Suya Erişim Hakkı ve Sosyal Adalet", *TMMOB Su Politikaları Kongresi*, 2. Cilt, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Ankara, 2006, s. 478-485.
- Kilim, Esra E. ve Mustafa Şener, "Su Politikadır: Küresel Su Politikalarının Ulusal ve Yerel Ölçekte Yansımaları", *Mersin Kent Sempozyumu*, 24-25 Ekim 2008.
- Minibaş, Türkel, "Globalizmde Suyun Ekonomi Politikası", *7.Ulusal Çevre Mühendisliği Kongresi*, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, İzmir, 24-27 Ekim 2007.
- Müler, A., J. Schmidhuber, J. Hoogeveen ve P.Steduto, "Some Insights in the Effect of Growing Bio-energy Demand on Global Food Security and Natural Resources", *Water Policy* 10 (Supp:1), 2008, s. 83 – 94.
- OECD ve FAO, *Agricultural Outlook 2008 – 2017*, Paris, 2008.
- Özdiñç, Hülya K., "Avrupa Birliği'nde Su Politikaları", *Su Yönetimi; Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar-Hülya K. Özdiñç), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 145-178.
- Salihoğlu, Serhat, "Küresel Su Siyaseti Nedir?", *Su Yönetimi; Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar-Hülya K. Özdiñç), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 3-42.
- Taşkın, Taylan, "Sınır Aşan Sular: Türkiye'de AB Kaynaklı 'Reform' Girişimi", *Su Yönetimi; Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. Tayfun Çınar-Hülya K. Özdiñç), Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 407-426.
- TMMOB, *Küresel Su Politikaları ve Türkiye*, TMMOB Su Raporu, Ankara, 2009.
- UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 1 - Water for People, Water for Life*, 2003.
- UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 2 - Water, A Shared Responsibility*, 2006.
- UNESCO, *Water In a Changing World*, Londra, 2009.
- Zah, Rainer, Heinz, Böni, Marcel Gauch, Roland Hiscier, Martin Lehman ve Patrick Wager, *Life Cycle Assessment of Energy Products: Environmental Assessment of Biofuels*, Executive Summary, EMPA, Swiss Federal Institute for Materials Science and Technology, Technology and Society Lab, İsviçre, 2007.

NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜN ETKİSİNDE TARIMSAL SULA(MA)

Hüsniye AKILLI*

Neoliberal politikaların etkisiyle tarımsal sulama alanında yerleşme ve özelleştirmeye dayalı bir politika izlenmektedir. Araştırmanın amacı, mevzuat ve kurumsal raporlar üzerinden dönüşümün yönünü irdelemektir. Bu irdeleme için araştırmanın genel çerçevesi 'sulama hizmetini ifa eden yönetim, örgüt' konusu üzerinden çizilmiştir. Bu çerçevede, araştırmada ele alınan örgütler; sulama birlikleri, su kullanıcı birlikleri ve 5762 sayılı kanun çerçevesinde sulama hizmetini belirli bir dönem için devralabilecek yabancı / sermaye şirketleridir. Sulama hizmetini üstlenen örgütün özelliği, yapı-işleyiş biçimi ve hizmet anlayışı dönüşüm sürecinin de aynasıdır.

Anahtar Sözcükler: Neoliberalizm, tarımsal sulama, sulama hizmeti yönetimi, sulama birliği, su kullanıcı birliği.

Su hayattır, toplumsaldır ve yaşam hakkıdır. Medeniyetin kaynağı olan su, yani *ab* Urdu dilinde insan yerleşimi anlamına gelen abadi sözcüğünün kökünü oluşturmaktadır.¹ Ivan Illich'e göre su; dönemlere ve kültürlere göre değişen anlamı ve kendine özgü tarihçesi olan, hem arındırma hem de temizleme yeteneğiyle toplumsal niteliğe sahip bir değerdir, H₂O'ya indirgenebilecek bir madde değildir. Fakat yirminci yüzyılın imgeleminde su; içinde barındırdığı o yüce arılığı verme yeteneğini yitirmiş, teknik ve sınai bir temizlik maddesi, teknik işlem gerektiren zehirli bir içecek, zor bulunur bir zenginlik odağı, kaynakları özel şirketlere tahsis edilen, şişelenip satılan ticari bir metaya dönüştürülmüştür.²

Suyun eylemsel türevi olan sulama kavramı en basit şekilde "bitkinin gelişmesi için gerekli olan ve yağışlarla doğal olarak karşılanamayan suyun verilmesi" olarak tanımlanabilir.³ Bir başka içerikle sulama, gıda ve beslenme gibi yaşamsal bir gereksinim için bir üretim girdisi

* Araş. Gör., Akdeniz Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
(erdogan@akdeniz.edu.tr)

¹ Vandana Shiva, *Özelleştirme, Kirlenme ve Kar-Su Savaşları*, bgst, İstanbul, 2007, s.40.

² Ivan Illich, *H₂O ve Unutmanın Suları*, (Çev. Lizi Behmoaras), Yeni İnsan, İstanbul, 2007, s.26, 28, 50, 92.

³ YerelNet, "Su ve Atıksu",
http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atıksu/sulamabirlikleri.php,
(erişim tarihi: 10.03.2009).

olup tarımda iş yoğunluğunun ve verimliliğin artmasında, hayvancılığın gelişmesinde, kırdan kente göçün azalmasında önemli bir etkidir, kırsal alanın temel ilişki ağıdır.

1980’li yıllara kadar ülkemizde sulama yönetimi kavramından “sulama suyunun kaynaktan alınarak bitki köküne kadar izlediği yoldaki tüm yapı ve yöntemler” anlaşılmaktayken, o yıllardan bu yana kavramın içeriğine ek olarak “sulama suyunun ve tesislerinin işletilmesi ve yönetimi ile bunları üstlenen örgütler” de kastedilir olmuştur.⁴

Kavram algısının değişmesinin ardında yatan neden; yerelleştirme, özelleştirme yönlü küresel politikaların etkisiyle tarımsal sulama hizmetleri yönetiminde meydana gelen değişimdir. 1990’lardan itibaren de Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Küresel Su Ortaklığı gibi kuruluşlar, bu alanda kamu yararı, öz gereksinim ve öz kaynaklara dayalı kamu hizmeti anlayışının yerine, yerel ve özel örgütlenme modellerine dayalı bir yapılanmayı desteklemekte ve teşvik etmektedir.

Su politikalarında etkin olan küresel örgütlerden biri de Dünya Su Forumları’nın düzenleyicisi olan Dünya Su Konseyi’dir. Dünya Su Forumu’nun beşincisi 16–22 Mart 2009 tarihleri arasında İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Ülkemizde sulama yönetiminde 1980’lerde başlayan pazar ve piyasa yönelimli dönüşüm sürecinin forum sonrasında da hızlanacağı gözlemlenmektedir.⁵ Çünkü forumların ardından yayımlanan belgelerde yer alan ve Dünya Su Konseyi’nin suyu ticarileştirmeye dayalı politika anlayışını yansıtan bazı konular şunlardır:

- Sulu tarımın sınırlandırılması
- Bütünleşmiş havza yönetiminin oluşturulması
- Su hizmetlerinin fiyatlandırılması
- Su kaynakları yönetiminin yeniden yapılandırılması

Bu anlayış ülkemiz su hizmetleri yönetiminde uygulamaya geçirilmiştir. Bu anlamda ülkemizde tarımsal sulama hizmetlerini yerine getiren temel kuruluşların yapı, işleyiş ve hizmet anlayışlarında gerçekleştirilen yeniden yapılanma süreci dikkat çekicidir:

- 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanarak 08.06.1984 tarih ve 235 sayılı Kanun Hükmündeki Karar-

⁴ a.k.

⁵ Ferhunde Hayırsever Topçu, “Marakeş’ten İstanbul’a Dünya Su Forumları”, *Antalya Su Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (Ed. H. Serkan Akıllı), 2008, Antalya, s.53.

name ile kırsal alana hizmetlerin bir bütün olarak götürülmesi gerekçesiyle, Yol Su Elektrik, Toprak Su, Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlükleri ile Orman Genel Müdürlüğü'nün Orman Yolları ünitesi birleştirilerek, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kurulmuş, 09.05.1985 tarih ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı, katma bütçeli ve tüzelkişiliğine sahip bir kamu kurumu olan KHGM'nin kurumsal yapısı içinde tarımsal alt yapıya verilen önem aşırıya uğramıştır.

- 2005 yılı itibariyle de 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 6. maddesi ile 3202 sayılı kanunla kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış, kanunun aynı maddesi ve geçici 1. maddesine göre kurumun hizmetleri, taşra teşkilatı kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınıruları İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine devredilmiştir. KHGM'nin yetki ve görevleri il özel idareleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri aracılığıyla İçişleri Bakanlığı'nın koordinasyonunda yürütülen, sürdürülebilirliği belirsiz olan Köy Altyapısını Destekleme (KÖYDES) ve Belediye Altyapısını Destekleme (BELDES) Projelerine aktarılmış, böylece yerelleşme-özelleştirme-taşeronlaştırma süreçleri somut bir biçimde tamamlanmıştır. KHGM kaldırılmadan önce istisnai olarak hizmet satın alımı sözkonusuyken, değişim süreciyle birlikte personel ve makine yetersizliği gibi gerekçelerle işlerin tamamına yakını ihale yoluyla piyasadan satın alınır hale gelmiştir. Devir sonrası hizmetlerde aksaklıklar yaşanmış, uygulamanın başarısı yerel yöneticilerin iyi niyet ve başarılarına bırakılmıştır.⁶ Tarımsal alt yapı, kaynaklar ve tarımın geleceği açısından büyük önem taşıyan KHGM'nin kurumsal bilgi birikimi ve envanter çalışmaları kurumun tasfiyesi ile kesintiye uğramıştır.⁷ Oysa temel

⁶ Abuzer Pınar vd., *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Ekim 2008, s.7, 8, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/koy_hizmetlerinin_yerellestirilmesi.pdf, (erişim tarihi: 20.06.2009).

⁷ a.k., s.25.

alt yapı hizmetlerinin sorunlu olduğu ve henüz tamamlanmadığı ülkemizde, bölgelerarası farklılıklar ve yerel siyasete aktarılacak kaynakların nasıl değerlendirilebileceği göz önünde bulundurulduğunda, su ve sulama politikalarının mahalli ölçekli politikalar olarak değerlendirilmemesi; ulusal ölçekli, merkezden eşgüdümlü, uzmanlığa dayalı araştırmaların ve çalışmaların devam etmesi gereği ortadadır.

- İller Bankası'nın kamu kredilerine dayalı yatırım sistemi ve yeteneği yok edilmiştir.⁸
- Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü 26629 sayılı ve 31.08.2007 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren kuruluşların bağlı ve ilgili olduğu bakanlıkların değiştirilmesi ile ilgili işlem ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'ndan ayrılarak Çevre ve Orman Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline getirilmiştir. Sürecin son adımı olarak DSİ Genel Müdürlüğü'nün, henüz yapılanması ve politikalarının tartışmalı olduğu Çevre ve Orman Bakanlığı gibi bir bakanlığa bağlanması konusu önemlidir. Çünkü ülkemizde tüm su kaynaklarının planlanması, yönetimi, geliştirilmesi ve işletilmesinden sorumlu birinci derecede yetkili ve yatırımcı bir kuruluş olan DSİ'nin, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nin talepleri doğrultusunda bu bakanlığa bağlanması, yakın zamanda kurumun görev ve yetki alanının daraltılacağı anlamını taşımaktadır.⁹ Dünya Bankası'nın bu değişimde önemli bir etkisinin olduğu 2006 yılında yayınladığı bir raporda¹⁰ yer alan açıklamalardan da anlaşılmaktadır. Raporda, DSİ Genel Müdürlüğü'nün kurumsal yapısına ilişkin önerilerin yanı sıra, Türkiye'de gerek sektörel su kullanım öncelikleri gerekse ekonomik olarak, sulanabilir alanın sınırına gelinmiş olduğu, bu nedenle de DSİ'nin sulama projelerinden uzaklaşması gerektiği

⁸ Tayfun Çınar, "Neoliberal Su Politikaları Doğrultusunda İller Bankası, DSİ ve Belediyelerin Değişen Rolü", *TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Bülteni*, Sayı: 3, 2006, s.70, <http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/cinarneoliberalsupolitikalari.pdf>, (erişim tarihi: 17.12.2008).

⁹ Evren Haspolat, "Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Çevre ve Orman Bakanlığı'na Bağlanmasının Nedenleri", *Memleket Mevzuat*, Cilt:3, Sayı:34, Ankara, Nisan 2008, s.45.

¹⁰ World Bank, *Irrigation and Water Resources with a Focus on Irrigation Prioritisation and Management Economic Sector Work (ESW)*, Working Paper Water Resources and Institutions, June 2006.

ifade edilmiştir.¹¹ Oysa yapılan etüdlere göre ekonomik olarak Türkiye’de sulanabilecek alan 8,5 milyon hektar olarak saptanmış ve 2007 yılı sonu itibariyle % 35’i DSİ tarafından olmak üzere toplam 5,17 milyon hektar arazi sulamaya açılabilmiş,¹² 2023 yılına kadar da tüm sulanabilir alanın sulamaya açılması hedeflenmiştir. Raporda yer verilen bu açıklama aynı zamanda Dünya Su Forumları’nda ele alınan konulardan biri olarak yukarıda ifade edilen “sulu tarımın sınırlandırılması” politikasının benimsetilmeye çalışıldığının da bir göstergesidir.

Tarımsal sulama hizmetlerini kamu hizmeti- yurttaş ilişkisinden koparan bir süreç, dış kaynaklı kredi ve yönlendirmeleri benimseyiş, ulusal ve kamusal sulama politikasından kopuş olarak ifade edilebilecek bu gelişmelerin, gerçekleştirilen yönetsel ve yasal düzenlemeler üzerinden dikkatle ve önemle izlenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda araştırmanın amacını, neoliberal politikalar çerçevesinde tarımsal sulama hizmetleri yönetiminde meydana gelen dönüşüm sürecinin, bu süreci yansıttığı düşünülen kurumsal raporlar ve yasal metinler üzerinden irdelenmesi oluşturmaktadır.

DEVLET SULAMA İŞLETMECİLİĞİNDEN YEREL VE ÖZEL SULAMA İŞLETMECİLİĞİNE

Ülkemiz tarımsal sulama hizmetleri yönetimi dönüşüm sürecinde izlenen politika, yerelleşme ve özelleştirmeye dayalı iki eksenli bir politikadır.

DSİ Genel Müdürlüğü’nce inşa edilen sulama tesislerinin sulama birliklerine devri ile sulama yönetiminde öncelikle *merkezden yerele* doğru olan değişimin yönü, 5762 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun ile ve sulama birlikleri konusunda yapılacak yasal düzenlemelerle, *yereleden özele* doğru kaydırılacak gibi görünmektedir. Bu bağlamda bu başlık altında, sulama tesislerinin devri, sulama birlikleri konusunda öngörülen düzenlemeler ve sulama hizmetinin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gördürülmesi konularına yer verilecektir.

¹¹ Dursun Yıldız ve Özdemir Özbay, *Su ve Toprak*, Ulusal Sanayici ve İşadamları Derneği (USİAD), İstanbul, 2009, s.144.

¹² *TC Çevre ve Orman Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 2008, s.86, http://www.dsi.gov.tr/faaliyet_raporlari/2007_faaliyet_raporu.pdf, (erişim tarihi: 20.10.2008).

Sulama Tesislerinin Sulama Birliklerine Devri

Ülkemizde sulama tesislerin devredildiği kuruluşlar köy tüzel kişilikleri, belediyeler, kooperatifler ve sulama birlikleridir. Devirler, sulama kooperatiflerine KHGM tarafından, sulama birliklerine ise DSİ Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir.

Sulama birliklerinin yasal dayanağı 26.05.2005 tarihinde TBMM’de kabul edilen, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’dur. Sulama birlikleri, Anayasa’nın 127. maddesi ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’na istinaden İçişleri Bakanlığı’nın teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile birden fazla mahalli idarenin sulama hizmetini birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kuruluşlarıdır. Türkiye’nin yönetim yapısı içinde hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Sulama kooperatiflerinin yasal dayanağını ise, 24.04.1969 kabul tarihli 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu oluşturmaktadır. Kanunun 1. maddesinde kooperatifler; *“Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklar”* olarak tanımlanmaktadır. Kanunda, bir kooperatifin en az 7 ortak tarafından imzalanacak ana sözleşme ile kurulduğu, kooperatiflerin ticaret siciline tescil ile tüzel kişilik kazandığı, kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinin amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olabileceği ve ortak olabileceği ifade edilmektedir. Kooperatiflerin dikey örgütlenmesine ilişkin olarak kanunun 70. maddesinde kooperatif birlikleri, kooperatifler merkez birlikleri ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliği’nin kurulacağı hükmüne yer verilmektedir.

Özçelik vd. tarafından, aşağıda sıralanan bazı özellikleri nedeniyle, tesislerin kooperatiflerce işletilmesinin avantajlı olduğu dile getirilmektedir:¹³

- Asıl amaçları kardan çok sulama hizmetlerinin yürütülmesini sağlamaktır.

¹³ Ahmet Özçelik vd., *Türkiye’de Sulama İşletmeciliğinin Geliştirilmesi Yönünden Şebekelerin Birlik ve Kooperatiflere Devri ile Su Fiyatlandırma Yöntemlerinin İyileştirilmesi Olanakları*, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara, Kasım 1999, s.42.

- Bireylerin çıkarları yerine toplumun çıkarlarını ön planda tutan yapılardır.
- Genel kurullarda üyeler sermayelerine bakılmaksızın bir oy hakkına sahiptir.
- Yılsonunda ve olağanüstü kurullar ile başarısız olan yöneticilerin görevlerine son verilebilmekte ve hesap sorulabilmektedir.

Ülkemizde 1950'lerden bu yana su hizmetlerini yürütmekte olan DSİ Genel Müdürlüğü inşa ettiği sulama tesislerinin büyük bir kısmını 1990'lı yıllara kadar doğrudan kendisi işletmiş ve tesislerin devri konusunda da aşağıdaki ilkeler izlenmiştir:

- Tesisin küçük, dağınık ve işletme ünitelerinden uzakta bulunması
- Tesisin DSİ tarafından işletilmesinin ekonomik olmaması

Ancak istisnai ya da zorunlu durumlara ait bir uygulama olan bu devir yöntemi verimliliğin artırılması, bakım-onarım giderlerinin azaltılması, öz denetim gibi gerekçelerle ve Dünya Bankası kredilerinin etkisiyle 1993 yılından başlayarak genel kurala dönüşmüş, herhangi bir kıstas ve ilke konmadan, yeterli çalışma ve araştırma yapılmadan, bütün tesislerin devri amaçlanmıştır.¹⁴ Tesislerinin devri konusunda ise DSİ Genel Müdürlüğü kuruluş yasına göre izlenen ana kural, sulama tesislerinin mülkiyetinin değil, işletme bakım ve yönetim sorumluluğunun devridir.

Tablo 1: Devredilen Sulama Alanlarının Devralan Kuruluşlara Göre Dağılımı

Kurum	Adedi	Adet Oran (%)	Alan (ha)	Alan Oran (%)
Köy Tüzel Kişiliği	225	27	40.198	2
Belediye	154	18	70612	3
Sulama Birliği	362	43	1.883.702	90
Kooperatif	100	12	94.148	5
Diğer	6	1	1.670	-
TOPLAM	847	100	2.090.330	100

Kaynak: DSİ, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, s. 81.

Tablodan da görüldüğü üzere sulama yetkisinin kullanıldığı alanın büyüklüğü bakımından birinci sırayı sulama birlikleri almaktadır.

¹⁴ YerelNet, a.g.m.

1993 yılında, sulama tesislerinin işletilmesini devralmış olan sulama birliği sayısı yalnızca 17 iken, 1997 yılında bu sayı 250'ye ulaşmış,¹⁵ 2005 yılı itibariyle de 330'a yükselmiştir. 2008 yılı başında DSİ'nin inşa ettiği sulamaların % 96'sı devredilmiştir.¹⁶

Dünya Bankası ile imzalanan anlaşmalarla uygulamaya geçirilen Drenaj ve Tarla içi Geliştirme (1986) ve Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projeleri (1997) ülkemiz sulama politikasını etkileyen ve devirleri hızlandıran projeler olmuştur.

Görüldüğü üzere neoliberal politikalar çerçevesinde DSİ Genel Müdürlüğü kendi yetki ve sorumluluğundaki sulama tesislerini hızla devretmiş, merkezîyetçi bir anlayışla yürütmeye dayanan sulama hizmetinden vazgeçilmiştir.

Sulama Hizmetleri Yönetimine Katıl(ma)

Dünya Bankası ile imzalanan Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi, adından da anlaşılacağı üzere, sulama işlerinde devlet desteğini kaldıran bir “özelleştirme” anlaşmasıdır ve bu anlaşmayla su kullanıcılarının yönetim ve işletmesine dayalı “katılımcı” bir yöntem benimsetilmek istenmektedir. Nitekim daha önceki kalkınma planlarında yer almazken, 7. Kalkınma Planı'ndan itibaren her kalkınma planının sulama konusuna ilişkin bölümlerinde katılım kavramına yer verildiği göze çarpmaktadır.¹⁷

Sulama tesislerinin devri “katılımcı sulama yönetimi” adı altında gerçekleştirilmektedir.¹⁸ Ancak katılımcılık adına gerçekleştirilen bu yapıda küçük üretici ve çiftçi gerçekten söz sahibi olabilmekte, yönetim kararlarına katılabilmekte ve demokratik bir ortamda isteklerini dile getirebilmekte midir, bu soruların yanıtı önemlidir. Soylu'ya

¹⁵ a.k.

¹⁶ *TC Çevre ve Orman Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 2008, s. 93, http://www.dsi.gov.tr/faaliyet_raporlari/2007_faaliyet_raporu.pdf, (erişim tarihi: 20.10.2008).

¹⁷ Kalkınma Planlarında katılım kavramına yer verilen cümleler:

Yedinci Plan: *Kamu eliyle yürütülen hizmetlere faydalananların katılımının sağlanması...*

Sekizinci Plan: *Sulama tesislerinden faydalananların katılımının sağlanmasına yönelik çalışmalara devam edilmiştir. Katılımcı sulama yönetiminin sürdürülebilirliği sağlanacaktır...*

Dokuzuncu Plan: *Sulama altyapısının işletme ve yönetiminin katılımcı mekanizmalarla gerçekleştirilmesi sağlanacak...*

¹⁸ Tayfun Çınar, “Su Hizmetleri Yönetiminde Neoliberal Reform ve Uygulamalar”, *TES-İŞ Dergisi*, Sayı: 3 (*Kuraklık ve Su Sorunları Dosyası*), 2007, s. 85, <http://www.tes-is.org.tr/dergiler/07%20ekim/pdf/dosya.pdf>, (erişim tarihi: 09.11.2008).

göre bu yapıda çiftçi abonman statüsünde yer almaktadır ve söz hakkı yoktur.¹⁹ Katılımcı özelleştirme formülünde asıl vurgu özelleştirme sözcüğündedir; katılımcılık geçici, özelleştirme kalıcı olan unsurdur. Sulama hizmetlerinde “katılımcı özelleştirme”, karar mekanizmasında çiftçiden ziyade yerel çıkar gruplarını ve şirketleri söz sahibi haline getirmektedir.²⁰

Yılmaz çalışmasında sulama projeleri incelendiğinde “katılım, yerelleşme ve özelleştirme”nin Dünya Bankası’nın en önemli politika araçları arasında yer aldığını ifade etmektedir. Dünya Bankası’na göre yerelleşme sayesinde (yerelleşme için her türlü teknik ve mali desteği de banka sağlamaktadır) katılımın sağlanması ve sahiplenme duygusu geliştirilecektir çünkü bu duygu tüketicilerin hizmet bedelini sorunsuz ödemeleri için gerekli bir unsurdur. Aslında katılımcılık, ilkelerin uygulanabilmesi ve içselleştirilebilmesi, bir anlamda yatırım risklerinin giderilmesi ve uygun yatırım koşullarının yaratılması için bir araçtır.²¹ Bu noktada çiftçinin sulama yönetiminde neye katılacağı sorusunun yanıtı ortaya çıkmaktadır. “Neye katılım” sorusunun somut yanıtı: “Harcamalara katılım”dır; bedeli ödendiği takdirde hizmet alımıdır.²² Yani sonuç olarak sulama yönetimine çiftçinin asıl katılımı karar alıcı ve karar verici sıfatıyla değil, müşteri sıfatı ile olmaktadır.

Sulama Birliklerinden Su Kullanıcı Birliklerine

Son yıllarda birliklerin yapı ve işleyişi konusunda yapılan eleştirilerle, sulama birliklerine ilişkin yasal değişim gereksinimi sıkça dile getirilir olmuştur. Dolayısıyla bu bölümde, genellikle “su kullanıcı birlikleri” olarak ifade edilen olası yasal değişime ilişkin, kanun teklifine, kurumsal raporlarda ve kalkınma planlarında yer verilen ipucu ve açıklamalara yer verilecektir.

DSİ 2007 Yılı Faaliyet Raporu: Faaliyet raporunda, “Sulama Birlikleri Kanun Tasarısı Taslağı” adında bir düzenlemenin, DSİ Genel Müdürlüğü’nün 19.11.2004 tarih ve 131.01-5988 sayılı yazısı ekinde

¹⁹ Soylu vd., a.g.m., s.342.

²⁰ YerelNet, a.g.m.

²¹ Aslı Yılmaz, “Dünya Bankası ve Su Politikası”, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt:23, Sayı: 1, Ocak 2008, s.28.

²² Birgül Ayman Güler, “Katılımcılık ve Demokrasi: Ağır Bir İpoteği Kaldırmak”, *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi, s. 2-5, http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/44fea3bec53bcea_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0, (erişim tarihi: 14.02.2009).

Bakanlığa; Bakanlık tarafından 01.12.2004 tarih ve 141-1-8239 sayılı yazı ekinde Başbakanlığa ve 2005 yılında yeniden ele alınarak Başbakanlığa gönderildiği belirtilmiştir. Kanun teklifinin amacı ise; ‘DSİ tarafından inşa edilmiş sulama tesislerinin işletme, bakım, onarım ve yönetim sorumluluğunu yüklenmek üzere kurulan Su Kullanıcı Birlikleri’ne ilişkin mevzuat boşluğunun giderilmesidir’ şeklinde ifade edilmiştir.

Dünya Bankası Raporu (Irrigation and Water Resource with a Focus on Irrigation Prioritisation and Management - 2006): Devlet Planlama Teşkilatı ve su kaynaklarının geliştirilmesi ile ilgili kurum ve kuruluşlarla yapılan görüşmeler sonrasında 2006 yılında Dünya Bankası uzmanları tarafından yayınlanan raporda, sulama projelerinin çiftçilere devrinin çok aşırı, çok erken ve çok hızlı olduğu ifade edilmiştir. Oysa sulama tesis ve sistemlerinin neredeyse tamamının çok kısa bir zamanda Dünya Bankası’nın kendi teşviki ve zorlamasıyla devredildiği yıllarda, meslek odaları ve kooperatifler tarafından, uygulamada başarısız olacakları yönünde eleştirilen tesislerin devri konusundaki bu gelişme, Dünya Bankası tarafından diğer ülkelere örnek gösterilmiş ve başarılı bir uygulama olarak sunulmuştur. Raporda; “...eksikliklerin çoğu bilinmekteydi ve birçoğu da hala devam etmektedir. Sulama birliklerinin mali ve teknik açıdan alt düzey sulama sistemlerini yönetebilecek hale gelmesini beklemeden ya da bunları yönetmek ve sürdürmek için yeterli büyüklükte ve deneyime sahip Su Kullanıcı Birlikleri Federasyonları oluşturulmadan, DSİ tarafından büyük yapılar ve ana kanallar devredilmiştir. Bu yapıların çoğu bugün büyük ölçekte yetersizdir ve bakımları yapılmamaktadır. Şebekenin üçte biri 40 yıldan eskidir ve çoğu ıslah ve modernizasyon gerektirmektedir...” açıklaması yer almıştır.²³ Bu açıklama Dünya Bankası’nın bir itirafı olarak düşünülebilir, çünkü bugün ülkemiz sulama yönetimini sürüklediği noktayı Dünya Bankası kendi eleştirileri ile ortaya koymuştur. Ya da daha önce devlet sulama işletmeciliğinden vazgeçirerek yerelleşmesini sağladığı ülkemiz sulama hizmetleri yönetiminde özelleştirmeye dayalı yeni örgütlenmelerin zeminini hazırlayan, yeni hedeflerini gerçekleştirme amaçlı bir uyarıda bulunmuştur.

Ayrıca yine raporda, uluslararası ve ulusal hukuk uzmanlarının yardımı ile 2000 yılı Temmuz ayında Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Taslağı’nın hazırlandığı ve Başbakanlığa iletildiği, bu süre zarfın-

²³ Yıldız, a.g.k., s. 145-146.

da da 5355 sayılı Yerel Yönetim Birlikleri Kanunu'nun çıkarıldığı belirtilmiştir.²⁴ Raporda, Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Taslağı ile 5355 sayılı Yerel Yönetim Birlikleri Kanunu'nun bazı hükümlerine, bir tabloda karşılaştırmalı olarak yer verilmiş, taslağın en kısa sürede yasalaşması gerektiği ifade edilmiştir.

Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Teklifi: Dünya Bankası Raporu yayınlandıktan sonra, 14 Mayıs 2007 tarihinde, Şanlıurfa Milletvekili Mahmut Kaplan tarafından bu raporda söz edilen yasa taslağının adı, madde numaraları ve içerikleri aynen korunarak bir yasa teklifinde bulunulmuştur. Meclis resmi web sayfasında yasa teklifinin halen komisyonda olduğu ifade edilmektedir.

Özelleştirme gerekçelerinden biri ve en önemlisi; çeşitli nedenlerle verimli çalışmayan kamu işletmelerinin hazineye getirdiği yükten kurtulmak olduğu savıdır. Bu gerekçe sulama tesislerinin devri için de ileri sürülmektedir.²⁵ Nitekim Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Teklifi'nin genel gerekçesinde şu ifadeye yer verilmektedir: “Bilindiği üzere devletin ana görevi ülkenin çeşitli sektörlerinde alt yapı tesislerini yapmak veya yaptırmak olup tesislerin işletmesini devletin yüklenmesi hem daha pahalı ve hem de hizmette istenen sürat ve verimliliği yeterince sağlayamamaktadır. Özellikle tarım, enerji ve hizmet sektörlerinde bu keyfiyet kendini bütün dünyada hissettirmiş ve özelleştirme temayülü gerek teori ve gerekse pratikte önemli aşamalar kaydetmiştir.”

Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Teklifi'nin 1. maddesinin gerekçesinde;

- Tesislerin bu tesislerden istifade eden kişiler tarafından işletilmesinin ve gerçek kişiler tarafından su kullanıcı birliklerinin kurulmasının,
- Tesislerin demokratik, katılımcı yeni bir yerel sivil toplum örgütü olarak ve mahalli idareler sınırları ile bağlı olmaksızın su kullanıcı birlikleri adı altında teşkil edilecek birliklere devrinin,
- Birliklerin de idari ve mali yönden tamamıyla özel hukuk hükümlerine tabi olmasının, fakat yaptığı işlerin kamu hizmeti niteliği taşıması nedeniyle ve kamu kurumu masuniyetinden faydalan-

²⁴ World Bank, *Irrigation and Water Resources with a Focus on Irrigation Prioritisation and Management Economic Sector Work (ESW)*, Working Paper Water Resources and Institutions, June 2006, s.39.

²⁵ Naki Çetin, *Tarımda Su Yönetimi ve Katılımcılık, TODAİE Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, 2003, s. 119.

ması gereği göz önünde bulundurularak birliklere, benzer kamu tüzel kişiliği verilmesinin,

- Bu birliklerin statüleri ve işleyişlerinin Bakan onayı ile yürürlüğe girecek bir ana statü ile belirlenmesinin öngörüldüğü ifade edilmektedir.

Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Teklifi'nde birlik meclisinin görevleri arasında, 5355 sayılı yasada yer verilmeyen iki önemli vurgu dikkat çekmektedir. "Birliğin iç ve dış kaynaklı kredi kullanmasına karar vermek" hükmü getirilmekte ve Çalışma Konuları başlıklı bir maddeye yer verilerek, "Bankalar ve kredi ve finans kuruluşlarından iç ve dış kaynaklı kredi temin etmek..." birliğin çalışma konuları arasında sayılmaktadır.

Kalkınma Planları: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sulama yönetimi açısından yeterli mevzuatın bulunmayışına dikkat çekilerek, doğal ve ekonomik kaynakların israfının söz konusu olduğu belirtilmiştir. Sulama tesislerini devralan örgütlerin kurumsallaşmasının ve katılımcı sulama yönetiminin sürdürülebilirliğinin sağlanacağı, devirlerin yaygınlaştırılacağı hukuki düzenlemeler olarak; faydalananların her aşamada katılımını sağlayacak, yatırımlara kaynak yaratılmasına imkan verecek ve sulama yatırımlarında geri ödemenin güncelleştirilmesini, işletme-bakım-onarım giderlerinin tespit ve tahsilatıyla ilgili aksaklıkların giderilmesini temin edecek şekilde DSİ 6200 sayılı Teşkilat Kanunu'nda düzenleme yapılacağı ve katılımcı sulama yönetiminin geliştirilmesi ve sürdürülebilmesi amacıyla, Su Kullanıcı Birlikleri Kanunu'nun çıkarılacağı ifade edilmiştir.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda sulama tesislerinin devri sonrasında, devrin yapıldığı sulayıcı örgüt ile DSİ arasındaki ilişkilerde yeni yaklaşım arayışlarına başlandığı, öncelikle bir yasal düzenleme ile sorunların aşılına çalışıldığı, 250'ye yakın birliğin görüşü alınarak, DSİ'nin ilgili merkez ve bölge yöneticileri ve bazı birlik başkanları tarafından "Su Kullanıcı Birlikleri Yasa Tasarısı"nın hazırlandığı belirtilmiştir. Hazırlanan Su Kullanıcı Birlikleri Yasası'ndan beklenenler şöyle sıralanmıştır:

- Sulama birliklerinin taşıdığı kamu ciddiyeti ile kooperatiflerin girişim özgürlüğünün bütünleşmesi,
- Yatırımlara çiftçi katılımının sağlanması,
- Örgütün kuruluşunda gerçek kişilere daha etkin rol verilmesi,

- Birlik organlarının oluşumundaki demokratik yapının güçlendirilmesi,
- Hizmetlerin yürütülmesinde mutlak bir özelleştirme ve katılımın sağlanması,
- Bölge, havza ve ülke düzeyinde dikey örgütlenmelerin (Üst Birlikler) gerçekleştirilmesi,
- Birliklerin iç ve dış kaynaklı kredi temini ve borçlanma yetkisi ile donatılması.

Devredilen alanlarda ulaşılabilecek bu nokta olumlu olarak ifade edilerek, bundan sonraki çalışmaların seyrinin artık daha çok katılımcı sulama yönetiminin sürdürülebilirliği yönünde geliştiği belirtilmiştir.²⁶

Sulama birliklerinden su kullanıcı birliklerine doğru olan değişim sürecini, kalkınma planlarında yapılan doğrudan açıklamalar dışında, plan metinlerini inceleyerek de saptamak mümkündür. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi ilk kalkınma planından itibaren sulama yönetimi örgütlenmesine yönelik kavramsallaştırma konusunda bir karmaşa ve farklılaşma dikkati çekmektedir. Aslında bu farklılaşma tesadüfi değildir, dönüşümü yansıtmaktadır. 1960'lı yıllardaki "sulama birlikleri" ile 8. ve 9. planda geçen "su kullanıcı birlikleri" ve "faydalananlar" birbirinden farklı içerik ve yapıdaki örgütlerdir. Tablo, Türkiye'de kooperatifler yoluyla Avrupa deneyiminin değil, su kullanıcıları birliği (water user's association) anlamına gelen birlikler yoluyla ABD deneyiminin yaygınlaşmakta olduğunu göstermektedir.²⁷ Svendsen, Su Kullanıcı Birlikleri ve Sulayıcı Gruplar kavramlarını şu şekilde tanımlamaktadır.²⁸

Su Kullanıcı Birlikleri (Water User's Association): Sulama işletme ve bakım sistemlerinin işletilmesi amacı için bir araya gelmiş su kullanıcılarının aktif katılımı temelinde genellikle yerel seviyede bir örgütlenmedir.

Sulayıcı Gruplar (Irrigator Groups): Su kullanıcı örgütlerine göre daha düşük düzeyde işletme ve bakım sistemlerinin işletilmesi amacıyla bir araya gelmiş daha az formel olan gruplardır.

²⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2522, ÖİK: 538, Ankara, 2000. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik538.pdf>, (erişim tarihi: 21.05.2008), s. 37.

²⁷ YerelNet, a.g.m.

²⁸ Mark Svendsen, "IMT Case Study Turkey: Irrigation Management Transfer in Turkey", *International E-Mail Conference on Irrigation Management Transfer*, June-October 2001, s. 10, <http://www.fao.org/landandwater/aglw/waterinstitutions/docs/CSTurkey.pdf>, (erişim tarihi: 23.08.2008).

Tablo 2: Sulama Örgütlenmesine Yönelik Kurumsallaştırma ve Kavramsallaştırmanın Yıllar İtibariyle Değişimi

	Farklı örgütlenme biçimleri
1. Plan	Sulama Birlikleri
2. Plan	Sulama Birlikleri
3. Plan	Sulayıcı Gruplar, Yararlananlar
6. Plan	Birlik, Kooperatif, Sulayıcı Gruplar
7. Plan	Kullanıcılar
8. Plan	Faydalananların Oluşturdukları Örgütler, Su Kullanıcı Örgütleri, Su Kullanıcı Birlikleri
9. Plan	Faydalananlar, Çeşitli Organizasyonlar

9. kalkınma planında sulama tesislerinin çeşitli organizasyonlara devredildiği, ancak, bu yapının sürdürülebilirliğinin sağlanması için hizmetlerin devredildiği örgütlerin yasal düzenlemeye kavuşturulması ihtiyacının olduğu belirtilmiştir.

5762 Sayılı Kanunla Sulama Hizmetlerinin Sermaye ve Yabancı Şirketlere Devri

9 Mayıs 2008 tarihinde ‘Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ kabul edilerek, 8 Haziran 1994 kabul tarihli, 3996 sayılı ‘Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’un bazı maddeleri değiştirilmiştir.

3396 ve 5762 sayılı kanunla, bazı hizmetlerin (sulama hizmeti dahil) yap-işlet-devret modeliyle gördürülmesi öngörülmektedir. Bu model sermaye / yabancı şirketin işletme süresi içinde (bu süre en fazla 49 yıldır) ürettiği hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle, yatırım bedelinin şirkete ödenmesini sağlayan risk ve borcun kamuya yüklendiği özel bir finansman modelidir.

5762 sayılı kanunun 1. maddesine göre kanunun amacı kamu kurum ve kuruluşlarınca ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap işlet devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır. Bu maddede yer alan ‘ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak’ ibaresi, 3996 sayılı yasada ‘ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak’ şeklindedir. Cümledeki bağlaç değişimi ile yatırım ve hizmetlerde hem ileri teknoloji hem de yüksek maddi kay-

nak gerekliliğinin bir arada olma koşulu ortadan kaldırılarak bunlardan birini varlığı yap işlet devret modeli için yeterli sayılmış, dolayısıyla bu modelle hizmet yapma durumu genişletilmiştir.

3996 sayılı kanunun 2. maddesinde yap işlet devret modeli çerçevesinde sermaye veya yabancı şirketlerin görevlendirileceği birçok hizmet ve yatırım alanı sıralanmıştır:

‘Köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları.’

Bu kadar hizmet alanının şirketlere açılması ile yetinilmeyerek, 5762 sayılı kanun ile bu hizmet ve yatırım alanlarına ek olarak; yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları da 2. maddede yukarıdaki hizmet alanlarının yanında sıralanmış, yeni yasal değişimle yatırım ve hizmet alanı konusunda yeni bir genişleme daha yapılmıştır.

5762 sayılı kanunda, 3996 sayılı kanunun 3. maddesine yapılan bir ekleme ile görevli şirketin ürettiği mal veya hizmetin bedeli, mal veya hizmetten yararlananlar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi mümkün olmayan yatırımlarla ilgili yapılacak görevlendirmelerde, mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarları da dikkate alınarak belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete tamamen veya kısmen yapılan ödemeyi ifade eden ‘katkı payı’ tanımına yer verilmiştir. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu’nda bu değişikliğe ilişkin olarak; sulama birlikleriyle ilgili katkı paylarının ödenmemesi halinde çiftçilerin özel şirketle muhatap olmasının çiftçilerin aleyhine bir durum oluşturacağı ifade edilmiştir.²⁹

Görüldüğü üzere 5762 sayılı kanun, kamu hizmeti olan sulama hizmetinin belirli bir işletme süresiyle özel şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsayan bir kanundur. Kanun gerekçesinde de sulama birliklerinin tekrar DSİ’ye devri konu edilmektedir. Soylu’ya göre su borcunu ödeyemediği için tarlasını ve traktörünü satmak zorun-

²⁹ TBMM Tutanakları, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss94m.htm>, (erişim tarihi: 12.02.2009).

da kalabilecek olan üreticinin, hiçbir yetki ve etkisinin olmadığı bu yapıların DSİ Genel Müdürlüğü'ne devredilmelerinden sonra özel sektöre verilmeleri planlanmaktadır.³⁰ Yap-İşlet-Devret modelinden üretici olumsuz bir şekilde etkilenebilecektir. Çünkü bu modelin üreticinin aleyhine şirketlerin talepleri doğrultusunda fiyat artışlarını beraberinde getireceği açıktır. Parası olan tarlasını sulayabilecek, ödeyemeyenin borcu icra yoluyla tahsil edilecektir. Tarımsal üretim zarar görecektir.

DEĞERLENDİRME

Ülkemiz sulama hizmetleri yönetiminde uluslararası kuruluşların dayatmaları ile yerleşme ve özelleştirme eksenli bir değişim sürecinin yaşanmakta olduğu yasal metinler, yönetsel düzenlemeler, çeşitli kurumsal raporlarla ortaya çıkmaktadır. Kamu yararının göz ardı edildiği, sulama hizmetinin özelleştirme ve yetki devri yoluyla yerli ve yabancı şirketlere devredilerek tarımın geriletildiği gerçeği ile karşılaşmaktadır.

Neoliberal politikalar doğrultusunda devletin hizmet alanından çekilmesi sonucunda, yatırım ve diğer sulama hizmet bedellerinin karşılanması amacıyla meşru bir kılıfla *katılımcılık* yaklaşımı formüle edilmekte ancak çiftçi, sulama hizmetleri yönetimi kararlarına katılmadığı gibi, tarlasını sulayamaz hale getirilmektedir.

Ülkemizde suyun yaklaşık yüzde 75'inin sulama için ayrıldığı, sulamaya açılacak arazi sınırına henüz ulaşılmadığı, sulama hizmetlerine ilişkin yatırım ihtiyacının devam ettiği, beslenme gereksinimi için sulamanın ne kadar önemli olduğu ve bunun gibi suyun toplumsal ve yaşamsal değerine dair birçok ayrıntı düşünüldüğünde, ulusal çıkarlarımız ve kendi öz gereksinimlerimiz doğrultusunda, öz kaynaklarımızla kamu yararı çerçevesinde hizmeti yerine getirecek güçlü bir kurumsal yapılanmaya olan ihtiyacımız gün yüzüne çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Çetin, Naki, Tarımda Su Yönetimi ve Katılımcılık, *TODAİE Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, 2003.
Çınar, Tayfun, "Neoliberal Su Politikaları Doğrultusunda İller Bankası, DSİ ve Belediyelerin Değişen Rolü", *TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Bülteni*, Sayı: 3, 2006, s.70-78, <http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/cinarnoliberalpolitikalari.pdf>, (erişim tarihi: 17.12.2008).

³⁰ Nüvit Soylu, "5762...TC Tapusunu Şirketlere Devir Kanunu", *Memleket Mevzuat*, Cilt:3, Sayı:36, 2008, s.16.

- Çınar Tayfun, “Su Hizmetleri Yönetiminde Neoliberal Reform ve Uygulamalar”, *TES-İŞ Dergisi*, Sayı: 3 (Kuraklık ve Su Sorunları Dosyası), 2007, s.82-89, <http://www.tes-is.org.tr/dergiler/07%20ekim/pdf/dosya.pdf>, (erişim tarihi: 09.11.2008).
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2522, ÖİK: 538, Ankara, 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgeisel/oik538.pdf>, (erişim tarihi: 21.05.2008).
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2006 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 2007.
- Güler, Birgül Ayman, “Katılımcılık ve Demokrasi: Ağır Bir İpoteği Kaldırmak”, *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, Bülten 64 (Aralık 2008), Mimarlar Odası Ankara Şubesi, s.2-5, http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/44fea3bec53bcea_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0, (erişim tarihi: 14.02.2009).
- Haspolat, Evren, “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün Çevre ve Orman Bakanlığı’na Bağlanmasının Nedenleri”, *Memleket Mevzuat*, Cilt:3, Sayı:34, Ankara, Nisan 2008, s.43-48.
- Illich Ivan, *H₂O ve Unutmanın Suları*, (Çev. Lizi Behmoaras), Yeni İnsan, İstanbul, 2007.
- Özçelik, Ahmet vd., *Türkiye’de Sulama İşletmeciliğinin Geliştirilmesi Yönünden Şebekelerin Birlik ve Kooperatiflere Devri ile Su Fiyatlandırma Yöntemlerinin İyileştirilmesi Olanakları*, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara, Kasım 1999.
- Pınar, Abuzer vd., *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayını, Ekim 2008, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/koy_hizmetlerinin_yerellestirilmesi.pdf, (erişim tarihi: 20.06.2009).
- Shiva, Vandana, *Özelleştirme, Kirlenme ve Kar-Su Savaşları*, bgst, İstanbul, 2007.
- Soylu, Nüvit vd., “Türkiye Su Kaynakları ve Sulama Hizmetleri Yapılanması”, *TMMOB Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı*, Cilt:2, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, 2006, s.331-348.
- Soylu, Nüvit, “5762...TC Tapusunu Şirketlere Devir Kanunu”, *Memleket Mevzuat*, Cilt:3, Sayı:36, 2008, s.16.
- Svensen, Mark, “IMT Case Study Turkey: Irrigation Management Transfer in Turkey”, *International E-Mail Conference on Irrigation Management Transfer*, June-October 2001, <http://www.fao.org/landandwater/aglw/waterinstitutions/docs/CSTurkey.pdf>, (erişim tarihi: 23.08.2008).
- TBMM Tutanakları, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss94m.htm>, (erişim tarihi: 12.02.2009).
- TC Çevre ve Orman Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 2008, http://www.dsi.gov.tr/faaliyet_raporlari/2007_faaliyet_raporu.pdf, (erişim tarihi: 20.10.2008).
- TC Çevre ve Orman Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 2009, http://www.dsi.gov.tr/faaliyet_raporlari/2008_faaliyet_raporu.pdf, (erişim tarihi: 20.06.2009).
- Topçu, Ferhunde Hayırsever, “Marakeş’ten İstanbul’a Dünya Su Forumları”, *Antalya Su Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (Ed. H. Serkan Akıllı), 2008, Antalya, s.42-54.
- World Bank, *Irrigation and Water Resources with a Focus on Irrigation Prioritisation and Management Economic Sector Work (ESW)*, Working Paper Water Resources and Institutions, June 2006.
- YerelNet, “Su ve Atıksu”, http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atıksu/sulamabirlikleri.php, (erişim tarihi: 10.03.2009).
- Yıldız, Dursun ve Özbay Özdemir, *Su ve Toprak*, Ulusal Sanayici ve İşadamları Derneği (USİAD), İstanbul, 2009.
- Yılmaz, Aslı, “Dünya Bankası ve Su Politikası”, *Toplum ve Hekim*, Cilt:23, Sayı: 1, Ocak 2008, s.20-30.

OSMANLI SAKALARINDAN MODERN SAKALARA: TİCARİLEŞEN DAMACANA SEKTÖRÜ

Taylan TAŞKIN*

Türkiye’de damacana su sektörünü de içine alan doğal kaynak su sektörü oldukça yenidir. Sektörün gelişiminde, devletin, rant amacıyla su kaynaklarının piyasa ilişkileri içine dahil edilmesine izin vermesinin önemli bir rolü vardır. Yerel yönetimlerin kentsel su hizmetlerindeki başarısızlığı da bir diğer önemli etken-dir. 1990’larda sektörün gelişiminin ilk aşamasında bile, devletin düzenleyici-lik rolünde geç kaldığı görülmüştür. 2000’li yıllarda, AB’ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemelerde ise, ülke koşullarının hesaba katılmaması, küresel su şirketlerinin Türkiye’deki sektöre girişlerine ve ulusal pazarda tekel oluşturabil-melerine zemin hazırlamıştır. Sektörün belirgin özelliği, AB standartlarına uyum nedeniyle karmaşıklaşan üretim sürecinde, çok güçlü ve yeni teknolojiye sahip yabancı firmalarla, yerel ve belirli bir kalite standardına ulaşmakta zorlanan küçük firmaların bir arada var olmasıdır. Yapısal değişim süreci yaşayan sek-törde üstünlüğü ele geçiren unsurlar, aynı zamanda küresel ve hegemonik bir ideolojik söylemle, gelişmelerin seyrini etkileme kabiliyetine de sahiptirler.

Anahtar Sözcükler: Damacana sektörü, doğal kaynak suyu, ambalajlanmış su, sakalar.

“...üstünlüğü ele geçirdiği her yerde, bütün feodal, ataerkil, pastoral ilişkilere son verdi. İnsanı ‘doğal efendileri’ne bağlayan çok çeşitli feodal bağları acıma-sızca kopardı ve insan ile insan arasında, çıplak çıkardan, katı ‘nakit ödeme’den başka hiçbir bağ bırakmadı. Dinsel tutkuların, şövalyece coşkunun, dar kafalı duygusallığın kutsal titreyişlerini, bencil hesapların buzlu sularında boğdu... dünya pazarını sömürüsüyle, her ülkedeki üretime ve tüketime kozmopolit bir nitelik verdi. Gericileri derin kedere boğarak, sanayinin ayakları altından, üze-rinde durmakta olduğu ulusal temeli çekip aldı... Eski ulusal ve yerel yalıtımın ve kendine yeterliliğin yerini, ulusların karşılıklı çok yönlü ilişkiler, evrensel karşılıklı bağımlılığı alıyor. Ve maddi üretimde olan zihinsel üretimde de oluyor... bütün üretim araçlarındaki iyileşme ile, son derece kolaylaşmış iletişim araçları ile, bütün ulusları, hatta en barbar olanları bile, uygarlığın içine çekiyor...”¹

Sanayi Devrimi sonrasında, Batılı ülkelerde modern kentsel su hiz-metlerinin şekillenmesinde dört evreden bahsedilir. İlk evrede, Sanayi Devrimi sonrasında, 1800’lerin başında Londra’da, kentin farklı yerle-rine döşenmiş borular yoluyla, zengin kesimlerin ihtiyaçlarına (hizme-tin karşılığını ödeyebileceklere) odaklanmış değişik kalitedeki suyun

* A.Ü. SBF Kamu Yönetimi ve Yönetim Bilimleri Doktora Programı öğrencisi.

¹ K.Marks-F.Engels, *Komünist Parti Manifestosu*, Eriş, 2003, s.25-26.

arzu küçük özel şirketler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Benzer bir durum, 1830'larda Fransa'da da yaşanmıştır. Paris kentinin su ihtiyacı, küçük şirketlerce artırılmış suyun 120 binden fazla taşıyıcı tarafından ya omuzlarda ya da yük hayvanları ile taşıtılan kovaların dağıtımı ile sağlanmıştır. Paris'te, su satıcılarından su satın alamayan toplumun geri kalan kısmı ise sokak çeşmelerinden yararlanmıştır.

İngiltere ve Fransa'da bu şekilde yaşanan ilk evre, Osmanlı Devleti'nin başkenti İstanbul'da da benzer bir şekilde gerçekleşmiştir. Fatih döneminde oluşturulan Su Nezareti, Saray öncelikli olmak üzere, İstanbul şehrine içme ve kullanma suyunun sunumuna yönelik hizmet yürütmüştür. İdari yapılanmada, Su Nazırı, su yolcuları, keşif memurları, korucular, çavuşlar, bend muhafızları, neccarlar, löküncüler ve şehir sakaları yer almış olup, özellikle sakalar, şebekenin evlere kadar ulaşmadığı durumlarda görev alırlardı. Sakalar, su kovalarını yükledikleri hayvanları ile ticari boyutu da olan önemli bir hizmet yürütmüşlerdir. Sakaların taşıdıkları su, kaynağına göre (Miri, Mülki, Hassa ya da Vakıf) isimlendirilen çeşmelerin sadece bazılarında temin edilebilmekteydi, bunlara da *saka çeşmesi* denmiştir. Diğer çeşmeleri sakaların kullanımına izin verilmemiştir.² Dönemin İstanbul'unda sakaların hangi çeşmelerden su almaması gerektiği ve su sırası nedeniyle bugünkü tabirle *değnekçilerin* de dahil olduğu kavgalar yaşanır iken; halkın önemli bir kesimi de hemen hemen her mahallede bulunan çeşmelerden su temin etmekteydi. Bu çeşmeler, Paris için olduğu kadar İstanbul'da yaşayan insan topluluğu için de, birbirleriyle eşit koşullarda etkileşime girdikleri, önemli birer *kamusal alan* işlevi görmüştü.³ Bir başka deyişle, bazı çeşmeler ticari bir hizmetin yürütülmesi için süren kavgalara zemin

² Vakıf sularına dayalı çeşmelerin sakalarca kullanımı, yani satılarak ticarete konu olabilmesi vakfedenlerin iznine bağlı kılınmıştır. "Osmanlı Döneminde, İstanbul'da Su Tesisleri ve Osmanlı Su Teşkilatı", s.3/11, *Osmanlı Araştırmaları*, <http://www.os-ar.com/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=501201&query=su%20nezareti>, Erişim Tarihi: 21 Aralık 2008.

³ Kamusal tartışmalarında yurttaş, yalnızca bir praxis topluluğu kurmak sorumluluğunda olan bir özne değil, aynı zamanda bu dünyayı mümkün en iyi dünya yapmakla sorumlu olan öznedir. Bu, eylem içindeki yurttaşların her birinin kendi bakış açılarını tüm diğer bakış açılarını hesaba katarak tesis ettikleri bir ortak alanın yaratılmasıyla mümkündür. Bu ortak alan kamusal alandır ve politik süreçle iktisadi sürecin örtüştürüldüğü, toplumun siyasete müdahale ettiği ve ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik uzlaşmayı temsil eden "kamusal akıl" var olduğu alandır. Bkz.: Nilgün Toker Kılınç, "Hannah Arendt'te Politik Sorumluluk ve Yurttaş Sorumluluğu", *Birikim Dergisi*, 24.12.2006, www.birikimdergisi.org.tr (Erişim Tarihi: 30 Mart 2007). Sezai Temelli, "Kamusal Mal ve Kamusal Akıl", *Birgün Gazetesi*, 21 Mart 2007.

oluştururken; sahipsiz (topluma ait) çeşmeler ortak ihtiyaçlar için genel bir uzlaşmayı sağlayan, siyaset ile iktisadın örtüştürüldüğü mekanları temsil etmiştir.

Kent ölçeğinde, modern su ve kanalizasyon sistemine geçişte, diğer aşamalar şöyle gerçekleşmiştir. 19. yüzyıl sonlarından 1920'lere kadar olan ikinci dönem, toplum sağlığı, toplumsal muhalefet ve emek gücünün yeniden üretiminin sağlanması ile de ilişkili olarak, genel kentsel altyapının tesisi ve işletilmesi konularında ilk merkezileşme eğiliminin ortaya çıktığı, bu kapsamda belediyelerin sorumlu olduğu bir dönemi simgelemiştir. Üçüncü dönem, refah devleti dönemine denk düşen ve sorumluluğun daha da merkezileştiği, finansman modelinde ise kamu hizmeti anlayışının hakim olduğu bir dönemdir. Son dönem ise, 1970'ler sonrası, kapitalizmin sermaye birikim krizine yanıt olarak kentsel su hizmetlerinin yeniden özel sektöre verilmesi ya da kamu-özel ortaklığının gündeme getirildiği dönemdir.⁴

Türkiye'de, bugün, en kontrolsüz biçimiyle söz konusu son dönem yaşanmakta ve yerel yönetimlerin boşaltmakta olduğu kamu hizmet alanında, "doğal kaynak (damacana ve pet) suyu" nun giderek büyüyen gelişimine / güçlenmesine tanık olunmaktadır. Tarihin bir ironisi olarak, yaklaşık 200 yıl sonra, modern sakalar, genelde aynı tip ve ucuz ticari yük araçlarıyla, her mahalle-semt ve site girişinde su dağıtımı için telefon çağrısı bekler durumdadırlar.

DOĞAL KAYNAK SU SEKTÖRÜ

Türkiye'de yeraltı ya da kaynak sularının işlenmesini ve dolumunu gerçekleştirerek piyasa ilişkileri içinde topluma sunan kesime yönelik "ambalajlı su sektörü", "doğal kaynak su sektörü", "damacana sektörü", "maden suyu sektörü", "pet (perakende) su sektörü", "doğal mineralli su sektörü", "mineralli su sektörü" ve "gazlı içecekler sektörü" gibi farklı ve karışıklığa neden olabilecek isimlendirmeler yapılmaktadır. Daha da kötüsü, bir süre önce (2004 ve 2005) yürürlüğe giren ve bu çalışma içerisinde ayrıca ele alınacak olan yönetmeliklerde, ilgili AB Direktifleri'nin bir sonucu olarak, ürünlerin tanımları da değiştirilmektedir. Bir kavram kargaşası yaratmamak için, kapsayıcı bir ifade olan *ambalajlı su sektörü* tanımını esas almak ve onunla başlamak yerinde olacaktır.

⁴ Dönemselleştirme için bkz: Tayfun Çınar, "Kuraklık ve Kentsel Su Yönetimi Sorunu", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Ocak-Şubat 2008, Cilt:23, Sayı:1, s.13-15.

Türkiye’de ambalajlı su sektöründe faaliyet gösteren kesimleri, faaliyet gösterdikleri alan itibariyle ikiye ayırabiliriz: Doğal Kaynak Suyu üreticileri ve Doğal Mineralli Su üreticileri. Bunlardan ikincisinde, doğal mineralli su alt sektöründe, Türkiye’nin sahip olduğu zengin potansiyelin de bir sonucu olarak, özel sektör uzun bir zamandır faaliyet yürütebilmektedir.⁵

Öte yandan, doğal kaynak suyu ise görece yeni bir olgudur. Bu yenilik, toplum tüketimine sunulabilmesi ile sınırlı değildir. Yeni bir olgu olarak, doğal kaynağın üretimi söz konusudur. Zira geçmişte suyun çıkarılması, depolanması ve dağıtımından bahsedilmekteydi. Ayrıca, içme ve kullanma suyu sektörünün içinde yer alan bu kesimin üretimini de “pet” ve “damacana” olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bu ayırım önemlidir, zira günlük yaşamda, her an ve her yerde kullanılabilen ve taşınabilen pet sulara karşı; damacana, evlerde içme ve kullanma amaçlı olarak sunulan ticari suyu temsil etmektedir. Bu bağlamda, günümüzde büyük şehirlerde bir insanın tükettiği günlük su miktarının önemli bir kısmını da damacana kökenli su teşkil etmektedir. Ayrıca, sektörün su dağıtım yapılanması da bu ayrımı gerekli kılmaktadır, diğerine göre çok yeni olan damacana su uygulaması, farklı dinamiklerin etkili olduğu bir konjonktürde ve farklı bir yapılanma ile gelişebilmiştir.⁶

Özellikle, 1990’lı yılların başından itibaren, büyükşehirlerde toplum şebekeden yeterli ve kaliteli su verilememesi, damacana su sektörünün doğuşunda ve gelişiminde belirleyici olmuştur. Verilen suyun da sağlıksız olması ve neden olduğu sorunlar, sürekli artan su kesintileri, bu konuların medyada yansıtılış biçimi ve temel bir kamu hizmeti olan su hizmetlerine ve bu hizmetin nesnesine yönelik toplumda yaratılan kuşku, bir bakıma damacana ve pete dayalı doğal kaynak su sektörünün gücüne güç katmıştır. Artık, Türkiye’deki doğal kaynak suyu sektörü

⁵ Örneğin Cumhuriyet’in ilk yıllarında, 1926 yılında çıkarılan “Maden Suları Üretimi ve Kaplıca Kurulması Hakkında Kanun” ile maden suyu (mineralli su) sektörü özel işletmelere bırakılmış ve imtiyaz yöntemiyle işletilmesi kurallara bağlanmıştır. Bu yasanın uygulamasına ilişkin olarak Maden Suları Yönetmeliği düzenlenmiştir. Bu alandaki bir diğer önemli bir gelişme ise Yalova Kaplıcaları’nın 1939 yılında özel bir yasaya konu olması ile yaşanmıştır. 3653 sayılı bu yasayla, Yalova’da bulunan sıcak ve soğuk su kaynaklarıyla kaplıcaların ve bunlara ait binaların işletilmesi amacıyla Yalova Kaplıcaları İşletme İdaresi adı altında tüzel kişiliği olan bir kuruluş oluşturulmuş ve kaplıcalar ticari hükümlere göre işletilmek üzere bu idareye devredilmiştir. Böylece, ticari usullerle çalışacak bir çeşit kamu işletmesi kurulmuştur. İdarenin özel teşebbüsle ilişkileri de bu yasada düzenlenmiştir.

⁶ Ancak, gerek su ticaretinin bir parçası olması, gerek izlenen sektörel strateji nedeniyle her iki alt sektör aynı menzilde ilerlemekte ve aynı hedefe koşmaktadır.

her geçen gün biraz daha büyümektedir. Ancak, bu sektörler açısından sıçrama niteliğinde yaşanan iki özel dönem söz konusu olmuştur. Bunlardan ilki olan 1994 yılında yaşanan İstanbul'daki susuzluk günleri, bu şehir için sektörün başlangıç dönemi olmuş, 2007 tarihli Türkiye genelindeki *su krizi* ise, sektörün ölçeğini daha geniş bir alana yaymıştır.⁷

Türkiye'de yaşanan süreç, aynı kapitalizmin İngiltere'deki *enclosure* (çitleme) uygulaması gibi bir zemin üzerinde gelişmiştir. Bugün, "*Uludağ doğal temiz su kaynaklarının olduğu bölge...Uludağ Milli Parkı dağın tepelerine kadar şişeleme yapan su şirketlerince işgal edilmiştir*"⁸ ve Sağlık Bakanlığı'nın verilerine göre, son iki yılda işletme izni verilen su kaynağı sayısı iki kattan fazla artmıştır.⁹ Türkiye'deki fark, devletin sürece belli bir aşamaya kadar sessiz kalması, kent ölçeğinde yurttaşların içme suyundan sorumlu yerel yönetimlerin ise sürece destek olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁰

Bir dönem *açık su satışı* olarak bilinen uygulamada yer alan ilk girişimcilerin adrese teslim su hizmeti, Sağlık Bakanlığı'nın yönetmeliği sonrasında, bir kısmı yeni koşullara uyum sağlayan firmalarca aynı biçimde sürdürülmüştür. Daha sonra ayrıca değineceğimiz adrese tes-

⁷ Sektörün büyük firmalarını bünyesine katmış, ticaret payının önemli bir kısmını elinde tutanların temsilcisi konumundaki Ambalajlı Su Üreticileri Derneği (SUDER) yetkililerine göre de, 1994 ve 2007 yıllarında yaşanan susuzluk sorunları, sektörün büyümesinde iki önemli aşama olarak ifade edilmektedir. İfadeye bakılırsa, 1994 neredeyse sektörün gerçek doğuş tarihi gibidir: "*1993 – 1994 yıllarında ülkemizde yaşanan kuraklık sonucu özellikle Marmara Bölgemizdeki barajlar kuruma noktasına gelmiş, İstanbul ve yakın çevresindeki yerleşim merkezlerine belediyeler tarafından aylarca sağlıklı su temini yapılamamıştır. Bu durum sağlıklı ve güvenli içme suyuna önemli bir talebin oluşmasına neden olmuş ve 1994 yılından itibaren sektörde faaliyet gösteren Ambalajlı Su Üretici kuruluşlarının sayısı hızla artmaya başlamıştır.*" http://www.suder.org.tr/seyor_pazar.html, Erişim Tarihi: 23 Mart 2009.

⁸ TMMOB, *Küresel Su Politikaları ve Türkiye, TMMOB Su Raporu*, Mart 2009, s.63.

⁹ Ayşegül Sakarya, "Su Kaynağı Arayan Firmalar İş Yarattı", *Referans Gazetesi*, 8 Ocak 2009.

¹⁰ 1993-1994 yılında yaşanan süreç tam bir "çitleme" dönemidir. İstanbul'da kriz haline gelen su sorununda, Büyükşehir Belediyesi'ni geçici bir çözüme yönelmiş ve *Akdamlı* olarak isimlendirilen uygulama ile oluşturulmuş su istasyonlarına tankerlerle getirilen suyun, halkın bidonlarına benzin pompaları ile doldurulması sağlanmıştır. Büyükşehir Belediyesi'nin uygulaması, hemen bu sektörün ilk girişimcilerini doğurmuş, bir yıl içerisinde İstanbul'da 3 bine yakın istasyon, İstanbul çevresi ve Bursa'dan getirilen sularla faaliyet yürütür hale gelmiştir. (Bugün doğal kaynak suları sektörünün lideri konumundaki Erikli firması, o günlerde Bursa'dan tankerlerle çok su taşımıştır.) Özü itibarıyla *açık su satışı* denebilecek ve Büyükşehir Belediyesi'ninki dahil, toplum sağlığı açısından riskli ve denetimsiz bu uygulamaya, Sağlık Bakanlığı ancak 1997 yılında müdahale edebilmiş ve aynı yıl yayınlanan ancak uygulamaya girmesi de altı ayda uzatılan yönetmelik ile bugünkü uygulamaya geçilmiştir. Yani, tankerler, bidonlar ve benzin pompalarının, ucuz ticari yük aracı ve 19 litre polikarbonat plastik damacanalarla eve teslim uygulamasına ulaşılmıştır. Açık su satışı uygulaması ise ancak 1998 yılında kesin olarak durdurulabilmiştir.

lim uygulamasında da, İstanbul'daki sağlıklı ve denetimsiz su arzının kızıştırdığı rekabetin belirleyici olduğu belirtilmelidir.

2007 yılı gerçekleşmiş ve 2008 tahmini satış rakamları üzerinden sektörün genel görünümü Tablo olarak aşağıda sunulmuştur. 2007 yılında toplam (damacana ve pet şişe şeklinde) 7,9 milyar litre ambalajlanmış su satılmış olup, sektördeki toplam ciro da yaklaşık 2,5 milyar TL olmuştur. Yıllar bazında toplam sektör büyümesine bakıldığında ise, bir önceki yıla göre sektörün 2006'da % 7,4 büyürken, bu oranının 2007'de % 9,7 seviyesine çıktığı görülmektedir. 2008'de ise bu oranın % 8,8 olarak gerçekleştiği hesaplanmaktadır. İlk etapta yapılabilecek iki basit tespit mevcuttur. İlki, sektör sürekli büyümekte ve satışlar artmaktadır. İkinci olarak da Tablo'dan da görüldüğü üzere, 2007 susuzluk günlerinde yapılan zamlara rağmen önemli bir sıçrama (su satışları ve sektörel büyüme) gerçekleştirilmiştir.¹¹ Ayrıca, bu rakamlar, oldukça yüksek olduğu tahmin edilen kayıt dışı faaliyet alanındaki satışları da kapsamamaktadır.

Ambalajlanmış su satışlarının, yaklaşık olarak, % 80'ini damacana oluşturmaktadır. Bu nedenle, aşağıdaki tablodan da görülen, pette sunulan suyun yüksek büyüme oranı, sektörün pet su ile büyüdüğü gibi yanıltıcı bir yoruma neden olmamalıdır. Zira bu kesimin sektör içindeki toplam payı % 20 dolayındadır. Sektörün gelişim açısından, gerek toplam su tüketiminde, gerek toplam ciroda damacana su ve onun satışlarındaki artışı temel belirleyici durumundadır. SUDER verilerine göre, Türkiye'de 2007 yılında yıllık kişi başına ortalama doğal kaynak su tüketimi toplam olarak 96 litre olup, bunun 70 litresi damacana su, 26 litresi ise pet su biçiminde gerçekleşmiştir.¹² Sonuç olarak, kullanan yurttaşlar açısından kaçınılmaz hale getirilen damacana suyu, sektörün de yapısını değiştirmiş, 1980 ve 1990'lı yıllardan farklı bir gelişim çizgisine oturtmuştur. Türkiye doğal kaynak su sektörü, yıllık 5 milyar litre tüketim sınırını aştığı 2006 sonu itibariyle dünyada beşinci büyük pazar konumuna gelmiştir.¹³

¹¹ 2005 yılında 6.7 milyar litre, 2006 yılında 7.2 milyar litre ve 2007 yılında 7.9 milyar litre su satışı yapılmıştır. <http://www.suder.org.tr/sektor.html> (Erişim Tarihi: 23 Mart 2009).

¹² 2006 yılı için bu rakam 91 litre olmuştur. Fransa'da yıllık kişi başı tüketimin 111 litre, İtalya'da 103 litre, İspanya'da ise 134 litredir. <http://www.suder.org.tr/sektor.html> (Erişim Tarihi: 23 Mart 2009).

¹³ Bir Sabancı kuruluşu olan Saka Su sorumlusunun açıklamaları için bkz: Nurdan Erk Tosuner, "Saka, 10 Yılda İngiliz Su Pazarının Yüzde 5'ini Alacak", *Hürriyet Gazetesi*, 16 Ekim 2006.

Tablo: Damacana ve Pet Su Sektöründe 2007-2008 Satış Miktar ve Oranları Tablosu¹⁴

	Damacana Su		Pet Su		Toplam
	(milyar/litre)	Artış Oranı	(milyar/litre)	Artış Oranı	(milyar/litre)
2007	6,3	% 5	1,6	% 26	7,9
2008	6,8	% 4	1,8	% 23	8,6

Tablo ile ilişkili bir şekilde ifade edilmesi gereken bir husus ise, 2007 yılında sektörde gerçekleştirilen zamlara rağmen bu sonucun sağlanmış olmasıdır. Bugün için bazı şehirlerde öbeklenmiş durumda olan damacana su sektöründe, 2007 yılında ülke çapında yaşanan susuzluk sorunu piyasa mantığı açısından çok iyi bir şekilde değerlendirilmiştir. Toplum sağlığının ciddi bir tehdit altında olduğu bir dönemde, 2007 Eylül ayından başlayarak, doğal kaynak su sektöründe % 10 ila % 18 arasında değişen zam oranları hayata geçirilmiştir.¹⁵

Tablo'da dikkat çeken bir başka nokta, pet su sektörünün damacana-göre daha yüksek bir gelişme oranına sahip olmasıdır. Bu durum, kar oranının yüksekliği ve dağıtım sistemleri ile ilişkilidir. Doğal kaynak su sektöründeki dağıtım sisteminin temel özelliklerine bakıldığında, ilginç bir şekilde pet su ve damacana su için farklı iki yapılanmanın söz konusu olduğu görülmektedir. Pet su sektöründe, perakende satış ağı denen, her çeşit perakende ürün dağıtımında görülen, bölge (satış) müdürlükleri ve bayilikler aracılığıyla ürünün market raflarında sunumu söz konusu iken; damacana sektöründe, adrese teslim uygulamasında, ana bayilikler ve il düzeyindeki bayiliklerden sonra, genellikle, firmayla ticari bağı olmayan, karşılıklı taahhütlere dayalı güçlü bir ilişki tesis edilmiş (somut olarak bayi konumuna getirilmeyen) *hizmet noktalarından yararlanma uygulaması* mevcuttur. Osmanlı dönemi sakalarına benzetilen yapılar da, genelde bu hizmet noktalarına ait unsurlardır (motorize birliklerdir). Sonuç olarak, damacana sektöründeki rekabet koşulları ve hep şikayet edilen maliyet faktörü, bayiliklerin yerine hizmet noktaları üzerinden bir yayılma eğilimini tetiklemektedir.¹⁶ Bu durum, Tablo'da

¹⁴ SUDER'nin 2009 yılında yayınladığı veriler esas alınmıştır. <<http://www.suder.org.tr/sector.html>>, Erişim Tarihi: 23 Mart 2009.

¹⁵ Sektör temsilcileri, bu zamları artan petrol fiyatları ile açıklamaktadırlar. http://www.suder.org.tr/sector_sorular.html (Erişim Tarihi: 23 Mart 2009).

¹⁶ Sektörün lideri konumundaki firma, Erikli Su, 6 bölge müdürlüğü ve 53 ilde pet ağına sahip iken; damacana 47 ilde örgütlenebilmiştir ve bu illerdeki unsurların 11'i ana bayi konumundadır. Bu aşamadan, ana bayilik düzeyinden 300'e yakın hizmet noktası düzeyine geçilmektedir. <http://www.erikli.com.tr/icerik.asp?id=47&motherid=5> (Erişim Tarihi: 23 Mart 2009).

görülen pet sulardaki yüksek artışı da açıklar niteliktedir. Türkiye geneline pet su daha geniş bir coğrafi alanda satışa sunulabilmektedir ve (daha çok) ürün çeşidine sahiptir.¹⁷ Bu bağlamda pet su satışındaki yüksek artış oranları üzerinden yapılabilecek en doğru yorum, ülkemizde her geçen gün daha çok insanın hazır suya yönelmekte olduğudur.

Sektörde yer alan firmaların konumları açısından bir değerlendirme yapıldığında ise mevcut 253 firmaya karşın¹⁸, SUDER üyesi 28 firmanın, 2007 yılında Türkiye’de gerçekleşen su satışının % 85’ini karşılamakta olduğudur.¹⁹ Daha detaya inildiğinde, hazır su pazarının % 55’ini SUDER üyesi dört firma elinde tutmaktadır. Bu veriler, açık bir şekilde tekelleşmenin varlığına da işaret etmektedir.²⁰ Bu tekelleşme sürecinde, dünya su üreticilerinden dört büyük dev Türkiye pazarına girmiştir. Bunlar sırasıyla, Danone (Danone Hayat ve Flora), Nestle (Nestle Waters), Coca-Cola (Turkuaz) ve Pepsi (Koçbeyaqua)’dır. Dünya ambalajlanmış su piyasasında lider olan Nestle Waters, sektöre 2001 yılında (Gaziantep kökenli) Sanko ile birlikte Nestle Pure Life ile girmiştir. 2006 yılında ise, bugün sektörün lideri konumundaki Erikli Su’nun % 60 hissesini alarak, önemli bir birleşmeyi sağlamış ve büyük ortak durumuna geçmiştir.²¹

Ülkemizde doğal kaynak su tüketiminin % 48’i Marmara, % 19’u Ege, % 14’ü İç Anadolu, % 12’si Akdeniz, % 4’ü Karadeniz ve % 3’ü de Doğu Anadolu’da gerçekleşmektedir.²²

¹⁷ Damacanada 19 litre uygulaması mevcut iken; pet sularda 0,175 litre, 0,225 litre, 0,330 litre, 0,5 litre, 1 litre, 1,5 litre, 5 litre, 8 litre ve hatta 10 litre petler söz konusudur.

¹⁸ TMMOB Raporunda bu rakam 260 olarak geçmektedir. Ayrıca, şu bilgi de yer almaktadır: “... bunların 180 adedi damacana, 80 adedi de pet şişe olarak dolun yapmaktadırlar...” Bkz.: TMMOB, a.g.e., s.16.

¹⁹ Bu firmalar, genellikle 1994-2000 döneminde kurulmuş ya da 2000 sonrasında yabancı sermaye ile bütünleşmiş firmalardır. Bunların oranı konusunda, TMMOB Raporu’nda bir veri mevcuttur: “...pazar payının yüzde 70’i ise yabancı şirketlerin elinde bulunmaktadır.” A.k.

²⁰ Bu firmalar ve oranları şöyledir: Erikli Su % 16, Hayat Su % 14, Pınar Su % 13, Aytaç Su % 12 (Bkz.: “Hazır Suyu Talep Artıyor”, *Hürriyet*, 28 Ağustos 2008). Üretim tesisleri Bursa’da bulunan Erikli Su, 2000’li yılların başından beri lider durumdadır. 1965 yılında kurulan ve ilk dönem cam şişelerde özel su arzına yönelen firma, 1994 yılında İstanbul’da tankerlerle ve istasyonlar üzerinden gerçekleşen açık su satış sürecinde yer almış bir kuruluştur. Şirket bu dönemde de (1995-1999) ulusal ölçekte lider konumunda olmuştur. <http://www.erikli.com.tr/icerik.asp?id=2&motherid=2> (Erişim Tarihi: 28 Mart 2009).

²¹ Şenay Büyükköşkdere, “Bu Sektörde Sular Hiç Durulmuyor”, *Akşam Gazetesi*, 11 Ağustos 2006.

²² TMMOB, a.g.e., s.16.

Söz konusu firmaların su üretim alanlarına bakıldığında ise, özellikle büyük firmalar açısından, Bursa, İzmit, Sakarya, Adana, Isparta ve Antalya gibi bölgeler üzerinde bir yoğunlaşma olduğu görülmektedir. Türkiye'nin hemen her bölgesinde farklı kaynaklar bulunmakla birlikte, bu kaynaklar işleme merkezlerine uzaklığı nedeniyle tercih edilmemektedir. Gerçi, sektördeki rekabet çerçevesinde pazar payını artırma arzusundaki bazı (yerli) büyük firmaların, Orta ve Doğu Anadolu'ya yönelmesi ve bu yönde hazırlık içinde olmaları da bir gerçekliktir.²³

HUKUKİ ÇERÇEVE

Doğal kaynak su sektöründe faaliyet yürüten firmaların su kaynakları yeraltı sularıdır. Hukuki dil ile ifade etmek gerekir ise, *Kaynaklar ve Yeraltı Suları*'dir.²⁴ Sektörün faaliyetlerini kaynağı bağlamında belirleyen temel hukuki düzenlemeler, 4721 sayılı Medeni Kanun ve 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'dur. Sektör etkinliklerinin denetim ve kontrolü ile ilgili boyutunda önem arz eden düzenlemeler ise, 2004 ve 2005 yıllarında Sağlık Bakanlığı'nca çıkartılmış iki yönetmeliktir.

Bugün sektörün faaliyet alanını çevreleyen tüm mevzuat tartışılır hale ge(tiri)lmıştır. Bu tartışma, Osmanlı'daki gibi çeşme başında yapılmamakla birlikte, sonuçları itibariyle sektörü ve gelişimini etkileyen, dolayısıyla topluma da etki edecek dinamiklere sahiptir.

Rant Kavgası

Doğal kaynak suyu sektöründe yer alan firmalar, 16.12.1960 tarihli ve 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanunu'nun 4. maddesinin 3. fıkrasına tabidirler ve buradan doğan bir düzenlemeye göre kaynakları işletebilmektedirler. 3. fıkrada, "*Kuyu açan kimse, bulunan suyun*

²³ Bu firmalardan biri Yozgat'ta ikinci bir dolun tesisi için üç yıllık bir yatırım projesi başlatan YİMPAŞ / Aytaç Su'dur. Bu firma, halihazırda söz konusu bölgedeki 24 ile tek bir bayi üzerinden hizmet götürmektedir.

Öte yandan, Saka Su yetkilisi, daha 2006 sonunda şu tespiti yapmaktadır: "...Büyük şehirlerde belirli bir doygunluk başladı. İstanbul'daki her 100 evden 85'inde artık damacana kullanılıyor. Ankara ve İzmir'de bu oran henüz yüzde 50'lerde. Anadolu'da çok daha büyük bir boşluk var." Aynı açıklamada, dünyadaki genel eğilim hakkında da bilgi verilmekte ve "*dünyada henüz kaliteli, ambalajlı su, dünya nüfusunun sadece yüzde 2'sine ulaşmış durumda*" denmektedir. Nurdan Erk Tosuner, a.g.m.

²⁴ İfade, 2001 yılında yürürlüğe giren 4721 sayılı Medeni Kanun'da bu şekilde geçmektedir. 1926 yılında yürürlüğe giren 743 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda ise, yeraltı sularına ait herhangi bir düzenleme olmadığı için, sadece "Kaynaklar"dan bahsedilmiştir. Bu ayrımın özü, yüzeysel sular ile yeraltı sularını tasniflemeye yöneliktir.

ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkilidir” denmektedir. Sektör firmalarınca işlenen su, ticari bir faaliyete konu olduğu için faydalı miktarı aşan kısım içinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, arazinin de devletin hüküm ve tasarrufu altında olması nedeniyle, firmaların su temin işlemleri (kuyu açılması durumunda DSİ Genel Müdürlüğü’nün izni ve) Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nce düzenlenen sözleşmelerle şekillenmiş ve sonuç olarak kaynaklar bu Genel Müdürlük’çe firmalara işletilmek üzere verilegelmiştir. Ancak, doğal kaynak suyu sektörünün, özellikle giderek artan kaynak ihtiyacının belirleyici olduğu bir dönemde, 2003 yılında ilgili fıkraya bir ekleme yapılmış ve *faydalı ihtiyacı* aşan miktarın İl Özel İdareleri’nce kiraya verileceği hükme bağlanmıştır.²⁵

Sektör temsilcilerinin konuya yaklaşımına geçmeden önce belirtilmesi gereken husus, söz konusu mevzuat değişikliğinin, *tam bir rant ve yerelleşme öyküsü* olduğu gerçeğidir. Kamusal ve doğal bir kaynağa ait bu yeni rantın önemli bir kısmı da, günümüz ortamında düzenleyici role soyunan devlete düşmektedir. Kamusal hizmet alanı devletin meşruluğunun kaynağı olmasına karşın, devlet de, gelişen sektör karşısında rant gelirin bel bağlamakta²⁶ ve hatta bu geliri, yerelleşme eğilimi içinde yerel yönetim organına da devredebilmektedir.²⁷

²⁵ 03.07.2003 tarih, 4916 sayılı Kanun’un 22. maddesi ile yapılan ekleme şöyledir: “*Bu miktarı aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı suları, Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları, 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir.*”

²⁶ Başer, devlet tutumunu, doğanın bir armağanı olan bir kamusal kaynağı iktisadi işleyiş ve piyasa ilişkilerine açması bağlamında “*meşruluk kaynağının ‘nakde’ çevrilmesi*” olarak eleştirmektedir. Ertuğrul Başer, “Özelleştirme Vesilesiyle İktisada ve Kamusal Dair (II)”, *Birikim Dergisi*, Sayı 82, Şubat 1996, s.26.

²⁷ Bundan yüzyıllar önce, Ricardo ve Marks tarafından tartışılan “rant” konusunda, doğal bir kaynağın kıt hale getiriliş süreci ve buradan sağlanacak rantın biçimi çok güzel açıklanmaktadır. Gerek Ricardo, gerek Marks’a göre, rant doğal kaynakların piyasa ilişkileri alanına sokulması sonucunda kapitalist iktisadi yasaların işleyişi sonucu oluşmaktadır. Bir doğal kaynağı ranta konu olması için, kaynağın kendine özgün ayrıcalıklarının olması, miktarının sınırsız olma durumundan çıkması, kaynak kalitesinin farklılaşabilmesi, nüfus artışı gibi etmenlere bağlı olarak farklı kalitedeki (piyasa ilişkisi içerisinde daha az avantajlı olacak) kaynak parçalarının üretimi sokulması gibi özellikleri barındırması gerekmektedir. Ricardo’nun “*bir doğal kaynağın özgün ve yok edilemez güçlerinin kullanılması ile elde edilen üründen kaynak sahibine ödenen parça*” olarak tanımladığı rantta, Marksist yaklaşım, hem mülkiyet hem de işletim tekeline bağlı olarak, *mutlak* ve *diferansiyel rant* şeklinde iki ayrı model belirlemektedir. Bkz: David Ricardo, *Ekonomi Politikin ve Vergilendirmenin İlkeleri*, Çev.: T. Ertan, Belge Yayınları, İstanbul, 1997, s.63 ve 65-66 ve Günter Hoell, *Tarımda Kapitalizmin Gelişmesi ve Toprak Rantı*, Bilim Yayınları, 18, İstanbul, 1979, s.12-13 ve 20-23.

Sektör firmaları, *su kiralarını* yüksek bulmakta ve bu zemin üzerinden mevcut uygulamayı eleştirmektedirler. Bu eleştiri, *faydalı ihtiyaç* ve *kamu yararı* kavramı çerçevesinde bir sorgulamaya da dönüşmüş durumdadır. Sorgulamanın özü, *faydalı ihtiyaç* kavramını Türk Hukuk Sistemi'ne taşıyan 4721 sayılı Medeni Kanun'a kadar uzanmaktadır. Yeraltı sularını düzenleyen 167 sayılı kanun, bu kavramı Medeni Kanun'un 756. maddesinden almıştır. Maddenin amacı, toprak sahibinin ihtiyaç duyduğu su miktarını tutabilmesi, ancak suyun doğal ve kamusal bir kaynak olması ve bu bağlamda topluma ait olması (Medeni Kanun'da *sahihsiz* denmektedir²⁸) nedeniyle, toprak malikinin ihtiyaç fazlasını diğer kullanımlar için bırakmasını sağlamaktır. Bu 1930'ların Türkiye'sinde yapılmış doğru, doğal ve kamusal bir kaynağın mülkiyet ve irtifa hakları ile ilişkisi bakımından yerinde verilmiş bir karardır. Öte yandan, piyasa ilişkilerinin tesisi açısından " *sorunlu ve muğlak*" bulunmaktadır.²⁹ Özeldede, yüksek *su kiraları* nedeniyle de eleştiriye tabi tutulmaktadır. Gerçekte, bu firmalar, doğrudan bir kaynağı kamu-sallıktan çıkarıp, piyasa ilişkilerine konu etmektedirler. Bu eleştirinin varlığını ve arka planını açıklayabilecek iki durum / ihtimal olabilir: İlk durum, firma taraftarlığı yapanların, İl Özel İdareleri'nin sürecin rantına talip olduğunun farkında ol(a)madığıdır. Daha güçlü ihtimal ise, devletin kendisine ayırdığı rant gelirinin bir kısmını talep etmeleridir.

Pazar Kavgası

Türkiye'de doğal kaynak su sektörünün kontrol ve denetimi, 1997 yılından 2004 yılına kadar, Sağlık Bakanlığı'nca hazırlanan Doğal Kaynak, Maden ve İçme Suları ile Tıbbi Suların İstihsalı, Ambalajlanması

²⁸ Velidedeolu, sahihsizliği " *kimsenin malı olmayan*" biçiminde Türkçeleştirmektedir. Kimsenin malı olmayan sular, genel ve topluma ait sulardır. Bkz: Hıfzı Veldet Velidedeolu, *Türkçeleştirilmiş Metinleriyle Birlikte Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu: Türk Medeni Kanunu*, 1.Cilt, 3.Baskı, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1979, s.351.

²⁹ SUDER, kavrama ve bu kavramdan türeyen uygulamaya yönelik eleştirilerini, (DSİ Genel Müdürlüğü'nden alınan izinle açılmış kuyundan) kullandığı suyu arıtmadan doğaya da bırakarak çevreye de zarar veren bir tekstil firması için faydalı ihtiyacın istediği kadar su anlamına geldiğini; ancak su dolmuş tesis işletmecilerinin tüm faaliyetlerinin faydalı ihtiyacın üstünde değerlendirilmesinin adaletsizlik olduğunu; aksine yaptıkları işin kamu yararına yapıldığını vurgulayarak gündemde tutmaktadır. http://www.suder.org.tr/sector_sorunlar.html, (Erişim Tarihi: 24 Mart 2009). Bu eleştiri serbest piyasada rekabet koşullarının sağlanması amacıyla yapılmaktadır. Ancak, örnekteki gibi bir tekstilci ya da suyu kötü kullanan bir çiftçi ile doğal kaynak su firması aynı konumda değildir. Zira bu firmalar kaynağın kendisini ticarete konu etmektedirler.

ve Satışı Hakkında Yönetmelik ile bu yönetmelikte değişiklikler yapan 2001 tarihli İçilebilir Nitelikteki Suların İstihsalı, Ambalajlanması, Satışı ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik çerçevesinde yürütülmüştür. Yönetmelik, özü Medeni Kanun'da da yer alan tanımlar çerçevesinde, suların belirli tasniflere ve ölçütlere göre piyasaya sunum koşullarını ve denetim-kontrol sürecini belirlemiştir.

Bu yönetmelik yürürlükten kaldırılarak, AB uyum süreci ile ilişkili olarak çıkarılan 01.12.2004 tarih ve 25657 sayılı Doğal Mineralli Sular Hakkında Yönetmelik³⁰ ve 17.02.2005 tarih ve 25730 sayılı İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik³¹ yürürlüğe girmiştir. Yani, sektörün gelişimini ve yapısını kökten etkileyecek / etkilemekte olan önemli bir adım daha atılmış bulunmaktadır.

Konumuz açısından önem taşıyan, 56 maddeden oluşan 25730 sayılı İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik, öncelikle *Kaynak ve Yeraltı Suları* biçimindeki tasnifi değiştirmiş, her ikisi de yeraltı suyu olan *kaynak* ve *içme suyu* ayrımına gitmiş ve özel sektör faaliyetlerine konu bu alanı 3. kısım'da 33 maddede düzenlemiştir.³² Yönetmelik çerçevesinde, geçici maddelerle, daha önceden kurulmuş ve faaliyet yürüten firmalara ruhsat uyumlulaştırması zorunlu koşulmuş olup; halihazırda, ruhsatlı olarak faaliyet gösteren bütün firmalar bu işlemi tamamlamış durumdadır.

Her iki yönetmeliğin de temel özelliği, AB standartlarındaki su kalitesine odaklanmış olmalarıdır. Yönetmelikler, özellikleri itibarıyla, bir geçiş sürecini başlatmışlardır ve geçişin amacı, AB Direktifleri'nde

³⁰ Bu yönetmelik, AB'nin 15.07.1980 tarihli, 80/777 No'lu ve Doğal Mineralli Suların Tüketimi ve Pazarlanması ile İlgili Olarak Üye Ülkelerin Yasalarını Yakınlaştırmaya Dair Konsey Direktifi'ne uyum sağlanması amacıyla çıkarılmıştır. Doğal Mineralli Sular Hakkında Yönetmelik, 2'si geçici 48 maddeden oluşmaktadır. Özet olarak da, doğal mineralli suların, niteliklerini, hidrojeolojik, fiziksel, kimyasal, fiziko-kimyasal, mikrobiyolojik ve tıbbi özelliklerini, tesis ve işlemlerin teknik ve hijyenik şartlar ile onaylama, ruhsatlandırma, ambalajlama, etiketleme ile satış ve denetimini ve ithalini kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir. Yayımlandığı tarihte yürürlüğe giren bu yönetmelik, 1997 tarihli Yönetmeliğin kendisi ile ilgili hükümlerinin yürürlükten kaldırmış ve 1. geçici maddesi çerçevesinde sektör unsurlarına 2007 sonuna kadar süre tanımıştır.

³¹ Bu yönetmelik de, AB'nin 98/83/EC sayılı İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Direktif ile uyumlu olarak çıkarılmıştır. Doğal olarak, Doğal Mineralli Suların Tüketimi ve Pazarlanması ile İlgili Olarak Üye Ülkelerin Yasalarını Yakınlaştırmaya Dair Konsey Direktifi'ne de paraleldir.

³² Yönetmelikte getirilen ayırım şöyledir: "Kaynak Suları", "İçme Suları" ve "İçme ve Kullanma Suyu". "İçme ve Kullanma Suyu" ticari amaçlı satışa arz edilmeyen sulardır. Tanımlara dayalı ayırım 5. madde de düzenlenmektedir.

tanımlanan biçimiyle yeni su tanımlarına ve su kalitelerine uygun koşulları sağlamaktır. Bu değişimin gerekliliği, AB'ye uyum sürecidir. Türkiye'deki sektöre etkisi ise, köklü bir dönüşümü başlatmasıdır. Zira geçmişte ülkemizde, suyun çıkış şekline (sondaj ya da kendiliğinden)³³ ve çıkışında içerdiği maddeler ölçüt alınarak (karbondioksidi doğal olarak içeren soda örneğindeki gibi) tasniflendirildikten sonra piyasaya sürülebilir iken; artık daha çok suyun kalite boyutuna (suyun bakteriyolojik, kimyasal vb. parametrik özellikleri) ve rafta sunulduğu andaki içerdiği maddelere ve doğallığını koruma durumuna göre tasniflendirilmektedir.³⁴ Örnek olması amacıyla, artık “doğal maden suyu” biçiminde bir kategori yoktur. Bunun yerine, “doğal karbondioksitli doğal mineralli su”, “kaynağındaki karbondioksit ile zenginleştirilmiş doğal mineralli su” ve “karbondioksit ile zenginleştirilmiş doğal mineralli su” kategorileri söz konusudur.

Somut olarak bu durum, özellikle büyük işletmeler için daha önce giremedikleri alt sektörlere giriş gibi yeni fırsatlar yaratırken; diğer işletmeler için varlıklarına yönelik ciddi bir tehdit olarak algılanmaktadır. Zira doğal kaynak ve doğal mineralli sulara yönelik, yeni arıtma ve işleme süreçleri talep edilmektedir ve bu süreç, sektör içi bir yeniden yapılanmayı başlatmıştır.

Sonuç olarak, su kalitesi üzerinden sektör üzerinde etkili olan AB Direktifleri, ürün çeşitlenmesi ve ürün teknolojisini geliştirilmesi ile üretim sürecinde karmaşıklaşan bir yapılanmayı getirir iken; aynı zamanda, daha güçlü olan ve yeni pazarlar arayan yabancı sermayeye de zemin yaratmaktadır.

³³ Eski Yönetmeliğin, 4. maddesinin “c” ve “d” firkalarında yer alan tanımlar çerçevesinde, sondaj ile çıkartılan su doğal kaynak suyu olamamaktaydı. Kaynak suyu için ise böyle bir kısıt yoktu. Bkz: 25 Temmuz 2001 tarihli ve 24473 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçilebilir Nitelikteki Suların İstihali, Ambalajlanması, Satışı ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik.

³⁴ Her iki yönetmelik çerçevesinde, doğal mineralli suda şöyle bir değişim yaşanmaktadır. Artık, kaynağın doğallığının değişip-değişmemesi ölçüt haline gelmiştir. Suyun doğallığını korumak zorunda kalanlar, eski yönetmeliğin cevaz verdiği (ozon, membran filtre gibi) dezenfeksiyon amaçlı yöntemleri kullanamamakta, suyun ilk haliyle korunması ise, Türkiye için yüksek bir hijyen standardı ve yüksek maliyet getirmektedir.

Doğal kaynak suyunda ise durum şöyledir: Doğal kaynak suyu firmalarının bir kısmı, geleneksel olarak yaptıkları işlemleri (ozonlama, ters ozmoz vd.) sürdürdüklerinde kaynak kategorisinden çıkmakta ve sadece içme suyu kategorisinde faaliyet yürütebilmektedir.

SEKTÖRE İLİŞKİN DİĞER TESPİTLER

Doğal kaynak su sektöründe, gerek devlet ve yerel yönetimlerin tutumu, gerek sektörün dinamikleri belirgin bir tekelleşme sürecine işaret etmektedir. Bugün büyük olarak nitelendirilebilecek ve bir kısmı da yabancı sermaye ile ortaklık kurmuş firmalar bir yapı etrafında örgütlenmişlerdir. SUDER, 2000 yılında kurulmuş, sektör açısından önem arz eden *taftarlık* (advocacy) etkinliğini yerine getiren³⁵ ve görece yeni bir sivil toplum örgütüdür. Sektördeki ilk sivil toplum kuruluşu GEDSUDER (Geri Dönüşüm Ambalajlı Doğal Kaynak Suyu Üreticileri Derneği)'dir. GEDSUDER 1998 yılında büyümüştür. Sektörün çok hızlı büyümesi, sektörel ihtiyaç ve sorunların büyümesi nedenleriyle, 1999 yılında kurulan KASUDER (Kaynak Suyu Üreticileri Derneği) ile GEDSUDER'in bir araya gelmesi ile SUDER oluşturulmuştur.³⁶ Öte yandan, 200'e yakın daha dar bir ölçekte faaliyet yürüten, diğerlerine göre sınırlı bir kar marjıyla çalışan ve bu suları alan ve kullanan toplum kesimlerinin de üretim ve hizmetlerinin kalitesi açısından şüphe beslediği geniş bir firma ve hizmet noktaları topluluğu mevcuttur. Bu bağlamda, sektörün geliştiği şehirlerde neden olabileceği en büyük risk toplum sağlığı üzerinedir. Sektörde kayıt dışı faaliyetler olarak gösterilen sağlıksız, gerekli ruhsat ve izinleri alınmamış, kaynağı belirsiz ve firması gerçek ve / veya hiç olmayabilen suların toplum sağlığı üzerine etkisi gerçekten de önem taşımaktadır. Bu alanda, AB direktiflerinin

³⁵ Kuruluşun amaçları arasında yer alan, "...üye kuruluşların hak ve menfaatlerini korumak", "ülkemiz genelinde yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının bilimsel gerçeklere uygun olarak ve gelecek nesillerin hak ve menfaatleri gözetilerek korunmasına ve kullanılmasına yönelik çalışmalar yürütmek", "devletin çeşitli organları tarafından sektöru ilgilendiren konularda yapılacak yasal düzenlemelerde sektöru adına görüş ve politika üretmek, üretilen görüş ve politikaları ilgili organlara iletmek", toplumsal bir misyona da atıf yapan "toplumumuzda sağlıklı su tüketimi konusunda eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarına öncülük etmek" hususları örnek olarak verilebilir.

³⁶ Derneğe tedarikçiler denen plastik malzeme başta olmak üzere yan ürünleri sektöru taşıyan unsurlar da üyedir. Damacanada bir geri dönüşüm sorunu yoktur. 2005 tarihli Yönetmelik çerçevesinde, belirli bir derece ısı altında yıkanan ve sterilize edilen polikarbonat plastikler tekrar doluma sokulabilmektedir. Tedarikçiler, genellikle 1990'ların sonunda piyasada boy göstermeye başlamıştır. Bunların yanında yabancı sermayeli kuruluşlarda son dört beş yıldır sektöru girmektedir. Sektöru açısından önemli bir diğerkonu pet su plastiklerinin, yönetmelikçe geri dönüşümlü kabul edilmemesi nedeniyle, atıklarının sektöru yeniden kazandırılmasıdır. Bu alanda da, oluşturulmuş bir yapılanma mevcuttur: ÇEVKO Vakfı. Bu oluşum, "*ambalaj atıklarının ekonomik ve düzenli geri kazanımı için sanayi, yerel yönetim ve tüketicilerin katılımları ile sürdürülebilir bir geri kazanım sisteminin kurulması*" amacıyla 1991'de kurulmuştur.

Türkiye iç hukukuna alınmış olmasına karşın, halen bir başıboşluk göze çarpmaktadır.

Genel olarak kayıt dışı faaliyetler, gerekli izinleri almadan doğrudan sektöre giren firmalar ve / veya bayilik aşamasında gerçekleştirilen “*kötü niyetli kişilerin*”, “*gayri ciddi firmalar*” ve “*bilinçsiz üreticilerin*”³⁷ işlemleri nedeniyle gerçekleşmektedir. Ya da böyle olduğu söylenegelmektedir.³⁸ Ancak, Sağlık Bakanlığı’ndan gerekli ruhsatı almayan ve yasal mevzuata uygun faaliyet yürütmeyen firmalara üyelik şansı tanımayan SUDER’in üyelik şartlarının üçüncü maddesinde yer alan bir ifade kafaları karıştırmaktadır. İfade şöyledir: “*Temsilcisi olduğu kuruluşça üretilen ürünlerin tüketiciye sunulduğu aşamadaki hali ile yasal üretim izni şartlarına ve ürün etiketinde belirtilen niteliklere uygun olması*”. Böyle bir koşul getirilmesi, sektördeki kayıt dışı faaliyetin yasal izinli çalışan firmalarca da gerçekleştirilebileceğine işaret etmekte ve kayıt dışının kapsamının ne kadar geniş olabileceğini düşündürmektedir. Yani yasal olmamasının yanında, toplum sağlığı açısından da çok riskli olan bir eylem, o kadar kontrol ve denetim dışındadır ki, doğrudan sektörde tekelleşme eğilimi içerisindeki firmalarca da gerçekleştirilebilecek durumdadır.

Öte yandan, sadece kamusal aklın geçerli olduğu zeminde eşit konumda olduğumuz yurttaşlar-kent yoksulları- ise ya “Kızıllırmak Suyu Projesi” ile temin edilen şebeke suyuna ve portatif arıtma cihazlarına ya da şüpheli ama ucuz damacana suyuna mahkum durumdadırlar.³⁹

Damacana su ile bu kadar kısa sürede tanışmamıza ve kabullenmemize gerekçe olan bir neden, aparatlarının verilmesinden ziyade eve teslim uygulaması olmuştur. Ancak, trajikomik bir şekilde, susuzluğun yaşandığı 2007’deki doğal kaynak sularına yapılan (%10-18) ani zamların petrol fiyatlarına bağlanması, SUDER tarafından ulaşım giderleri

³⁷ Tabirler, SUDER’in WEB sayfasından alınmıştır.

³⁸ Topluma ait ve devletin hüküm ve tasarrufundaki kamusal ve doğal bir kaynağın ticarileştirilmesinde, sorumluluk böylesine *ciddi* değerlendirmelerle paylaşılabilir. *Toplumun* ticarileştirilmesinde, sorumluluk böylesine *ciddi* değerlendirmelerle paylaşılabilir.

³⁹ TMMOB tespitine göre, “...*Şehirlerde şebeke suyunun birim fiyatı ortalama olarak 1.5 TL civarında, şişelenmiş suyun birim fiyatı ise 500 TL civarındadır. Arada 333 kat gibi bir fark bulunmaktadır.*” TMMOB, *a.g.e.*, s.16. Ankara genelinde, basit bir gözlem ile, küresel çapta tanınanlarla beraber üretim tesisleri açıklan(a)mayanların da yer aldığı 100’ün üzerinde damacana su markası tespit edilmiştir. Markaların bir kısmı, *Hicret Su* veya *Asya Su* gibi dini referanslı isimler taşırken, bir kısmı ise *Byt Damak Su*, *Nysa Madran Su* gibi öğrenilmesi zor isimler de olabilmektedir. Bayi ya da hizmet noktalarının beyanına göre de, 19 litre damacananın fiyatı, markaya göre, 3,5 ile 6,25 TL arasında değişebilmektedir. <http://www.damacanasubayileri.com/bayiler/Ankara> (Erişim Tarihi: 29 Mart 2009).

temel olmak üzere *lojistik maliyetlerin* sektörün büyük sorunlarından biri olarak sunulması ve sektör dağıtım yapılanmasında hizmet noktalarına genellikle bayilik şansı tanınmamış olması, yurttaşlar açısından avantaj olarak algılanan bu uygulamanın yeni bir *su krizi* ortamında, bu firmalarca gündeme getirilebilecek (daha doğrusu dayatılabilecek) yeni taleplere konu olabileceğini düşündürmektedir.

SONUÇLAR

Bu çalışma kapsamında erişilen bazı sonuçlar şu şekilde sıralanabilir. Bugün Türkiye’de, 1994 ve 2007 yaşanan “su krizleri” ile ilişkili bir şekilde, Osmanlı dönemi İstanbul sakaları tekrar yaşam alanı bulmuş gibi gözükmektedir. Her mahallede ya da site girişine yakın bir yerde konumlanmış genellikle “ucuz maliyetli ticari yük araçları”, bağlı bulunduğu hizmet noktasının AB standartlarındaki polikarbonat damacalarını evlere teslim etmek için hazır beklemektedir.

Sektörün gelişiminde ve bugünlere gelmesinde, Devletin meşruluk kaynağı olan bir alandan feragat etmesi ve buna ek olarak ihmali nedeniyle sorumluluğu çok belirleyici olmuştur.

Devletin düzenleyicilik işlevini bile gecikerek yerine getirmeye çalıştığı sektörde, ilk dönem sektöre girenler, oldukça rahat bir ortamda gelişme şansı bulmuşlar, ancak giderek büyüyen pazarın cezbeden özellikleri ile AB Direktifleri’nin ülke mevzuatına uyarlanması, küresel ölçekteki şirketlerin sektörü ele geçirmesiyle neticelenmiştir.

Sektörün temsilcileri de, varlıklarını ve gelişimlerini açıklarken, ilginç bir şekilde küresel kuraklık / ısınma ve iklim değişikliğinden söz etmektedirler. Bu açıdan küresel etki (Dünya Bankası ve Dünya Su Konseyi gibi) kanallarından sunulan yaklaşımla yerelde ortaya konan arasındaki benzerlik dikkat çekmektedir. Ayrıca sözleri, *ilgili ve yetkili kamu idarelerinin halka sağlıklı ve güvenli su temininde yetersizlikleri* veya basiretsizliği de içerebilmektedir. Bu da benzer bir söylemdir. Yani sözlerini de esirgememekte ve ürkmemektedirler: doğal ve kamusal bir kaynağın piyasa ilişkilerine açarken, devletten daha fazla rant talep edebilmeleri gibi.

Bu çalışma sırasında alınan ilginç bir ders, kavramların günümüzde nasıl tahrip edilebileceği, günümüzün düşünsel hayatını karartan siyasal ideolojinin ne ölçüde kavramları değiştirebileceği ve dönüştürebileceğine ilişkindir. Bu bağlamda, sektöre ilişkin değerlendirmelerde, *artan enerji ihtiyaçları nedeniyle fosil yakıt tüketiminin artması, çevresel tahribatın vardığı boyut ve doğal dengenin bozulması* hakkında

konuşulabilmektedir. Sektör adına taraftarlık yapan bir sivil toplum kuruluşu ise, amaçları arasına gelecek nesillere doğal kaynağı koruma amaçlı faaliyetlerde bulunacağını koyabilmekte, toplumu su kaynakları ve sağlıklı tüketimi konusunda bilinçlendireceğinden, “*ambalajlı su sektörünün kamusal yararından*” bahsedebilmektedir. Bir başka örgüt ise “*atıkların sürdürülebilir geri kazanımından*” söze etmektedir.⁴⁰

KAYNAKÇA

- Başer, Ertuğrul, “Özelleştirme Vesilesiyle İktisada ve Kamusal Dair (II)”, *Birikim Dergisi*, Sayı 82, Şubat 1996, s.25-34.
- Büyükköşkdere, Şenay, “Bu Sektörde Sular Hiç Durulmuyor”, *Akşam Gazetesi*, 11 Ağustos 2006.
- Çınar, Tayfun, “Kuraklık ve Kentsel Su Yönetimi Sorunu”, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Ocak-Şubat 2008, Cilt:23, Sayı:1, s.10-19.
- Hoell, Günter, *Tarımda Kapitalizmin Gelişmesi ve Toprak Rantı*, Bilim Yayınları 18, İstanbul, 1979.
- Hoell, Günter, “Hazır Suya Talep Artıyor”, *Hürriyet Gazetesi*, 28 Ağustos 2008.
- Kılınç, Nilgün Toker, “Hannah Arendt’te Politik Sorumluluk ve Yurttaş Sorumluluğu”, *Birikim Dergisi*, 24.12.2006, www.birikimdergisi.org.tr (Erişim Tarihi: 30 Mart 2007).
- Ricardo, David, *Ekonomi Politikin ve Vergilendirmenin İlkeleri*, Çev.: T.Ertan, Belge, İstanbul, 1997.
- Sakarya, Ayşegül, “Su Kaynağı Arayan Firmalar İş Yarattı”, *Referans Gazetesi*, 8 Ocak 2009.
- Temelli, Sezai, “Kamusal Mal ve Kamusal Akıl”, *Birgün Gazetesi*, 21 Mart 2007.
- Tosuner, Nurdan Erk, “Saka, 10 Yılda İngiliz Su Pazarının Yüzde 5’ini Alacak”, *Hürriyet Gazetesi*, 16 Ekim 2006.
- Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet, *Türkçeleştirilmiş Metinleriyle Birlikte Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu: Türk Medeni Kanunu*, 1. Cilt, 3. Baskı, Türk Dil Kurumu, Ankara, 1979.

İNTERNET ADRESLERİ

- <http://www.aroma.com.tr>
- <http://www.aysu.com.tr>
- <http://www.aytac.com.tr>
- <http://www.damacanasubayileri.com>
- <http://www.erikli.com.tr>
- <http://www.fatsu.net>
- <http://www.hayatsu.com.tr>
- <http://www.kocbeyaqua.com>
- <http://www.marsangida.com/sakasu>
- <http://www.nestlewaters.com.tr>
- <http://www.pinarsu.com.tr>
- <http://www.suder.org.tr>
- <http://www.watertek.com.tr>

⁴⁰ Halbuki bizler, sürdürülebilirlik kavramının 1970’li yıllarda çevresel konulara duyarlı sosyal demokrat BM bürokratlarınca kotarılmış bir kavram zannederdik. Bu kavram artık, herkes tarafından ve her yerde kullanılabilir bir kavrama dönüşmüş bulunmaktadır.

SU VE ATIKSU ALTYAPI YATIRIM ALANINDA KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI MODELİ

F. Eda ÇELİK*

16-22 Mart 2009 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirilen 5. Dünya Su Forumu, su ve atıksu alanında gelişmekte olan ülkelerde önemli bir altyapı açığı olduğunu ve bu açığın ancak maliyetin karşılanması koşuluyla gözeten bir finansman ve yönetim modeli ile aşılabileceğini açıkladı. Böylelikle, su ve atıksu hizmet alanının metalaştırılmasının çeşitli biçimlerinden biri olan Kamu Özel Ortaklıkları da Forum vesilesiyle yeniden gündeme getirilmiş oldu. Kamu Özel Ortaklıklarının, su alanındaki uluslararası aktörler tarafından 80'li yıllardan başlayarak çeşitli defalar gündeme getirilişi, ortaya konulan modelin anlaşılabilirliği için gündeme getiriliş dönemlerinin incelenmesi gerektiğini gösterdi. Su ve atıksu altyapı hizmetlerinin örgütlenmesini belirleyen dört dönem olduğu tespit edildi. Bu dönemlerden her birinin doğal tekel alanı olarak nitelendirilen ve kamu yararı gözetilerek örgütlenen su ve atıksu alanını dünya kapitalist sisteminin kendini yeniden üretme dinamik ve politikaları doğrultusunda dönüştürdüğü gösterilmeye çalışıldı. Böylelikle, Kamu Özel Ortaklığı kavramsallaştırmasının, ardındaki tarihsellikte birlikte düşünülmesi gerektiği ortaya konmuş oldu.

Anahtar Sözcükler: Kamu Özel Ortaklığı, su ve atık su hizmetleri, doğal tekel, ölçek ekonomisi, altyapı yatırımları

Çocukluğunu 80'lerin ortalarında yaşamış olanlar benim gibi hayal meyal hatırlayacaktır. Ama unutmamışlardır, hafızalarında yer etmiştir. Turgut Özal'lı yıllar denince, jenerik müziği ve görüntüleriyle ilk aklıma gelen *İcraatın İçinden* programıdır. Tek kanallı yıllar olmasından mı, jeneriğinden mi, yoksa sürekli tekrarlanmasından mı bilmiyorum ama tanıdık, bildik bir program gibi hafızamdadır hala. Sanki görünmez bir el lütfetmiş gibi hızla yükselen yollar, köprüler, ama daha çok hafızamda yer ettiği haliyle barajlar eşliğinde açılırdı program. Çocuk aklımla bu görüntüleri gelişmekte olan bir ülke imgesiyle özdeşleştir; ülkemle gurur duyardım. Kalkınmanın simgesi olmuş görüntüler eşliğinde açılan bu programın, özelleştirme, liberalizasyon ve dışa açılma icraatlarının tanıtımı olduğunu anlamazdım.

Şimdi de başka programlar, başka görüntüler başka başka şeyler anlatıyordur bugünün çocuklarına. 5. Dünya Su Forumu nedeniyle televizyonlarda sıkça yayınlanmaya başlanan kuraklık ve su kıtlığıyla ilgili

* ODTÜ, Araştırmalar Koordinatörlüğü, Araştırma Görevlisi; AÜ SBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Bütünleşik Doktora Öğrencisi

reklamlar gibi. Yarattıkları felaket senaryolarının arkasında yatan politika açılımlarını düşünmeden izliyor ve korkuyordur şimdinin çocukları. Ne için olduğunu bilmeden geleceğe dair görev çıkarıyorlardır kendilerine. Oysa, bizler çocuk dünyamızı çok gerilerde bıraktık. Artık ne güzel masallar ne korku yaratan gülyabaniler var; sadece olanca yalınlığıyla anlaşılmayı bekleyen gerçeklik duruyor karşımızda. 5. Dünya Su Forumu'nun gündeme getirdikleri gibi.

16-22 Mart 2009 tarihleri arasında İstanbul'da düzenlenen 5. Dünya Su Forumu da öncesinde yarattığı felaket senaryoları eşliğinde, çözüme ilişkin "farklılıkların suda yaklaşması" gibi hayali bir üst başlık altında toplandı. Farklılıkların suda yaklaşması ana teması, farklı coğrafyalar, yerel, ulusal, bölgesel ve küresel çaptaki su kullanıcıları, karar alıcılar, su uzmanları ve çalışanları arasında köprü kurarak fiktisel farklılıkların üzerine çıkma ve somut öneriler geliştirme iddiasını taşıyordu.¹ Forum, Binyıl Kalkınma Hedeflerine uygun sağlıklı içme suyu ve sanitasyona sürdürülebilir erişimin ancak bu iddiaların gerçekleştirilmesi ile mümkün olacağını söyleyerek yola çıktı.²

Farklı coğrafyalarda, farklı toplumsal kesimlere mensup insanların ulvi bir amaç etrafında geliştirilecek her türlü araç konusunda uzlaşabileceği önermesiyle yola çıkan Forum, özünde farklılıkları aşmayı değil devam ettirmeyi amaçlayan çözüm önerilerini tartışılmaz birer norm statüsüne taşımayı başardı. "Su sorunlarının yapısı, kapsamı ve dinamikleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar ve benzerlikler göstermektedir. Her iki türde de yetersiz ve eskimiş *altyapılar birer zorluk teşkil ederken*, finansman, kapasite artırımı ve yasal çerçevelerin geliştirilmesi konuları *özellikle gelişmekte olan ülkelerde* sorunlara neden olmaktadır." tespitinde bulunan Forum, arza ilişkin bir sorun olan altyapı açığını talep odaklı bir yaklaşımla çözüme giderek bu ironik tutumuna güzel bir örnek vermiş oldu.³ Su arzını arttırmaya yönelik amaç tespitinde farklılıkları aştığı görüntüsünü veren Forum, su arzının ancak tek bir yolla etkin bir şekilde aşılabileceğini

¹ Forum Hakkında: Farklılıkların Suda Yakınlaşması, www.worldwaterforum5.org (21.05.2009).

² BM Binyıl Kalkınma Hedefleri, Hedef 7 ile 2015 yılına kadar güvenli içme suyu kaynaklarına erişim olanağı olmayan insanların oranını yarıya indirmeyi ve sanitasyon koşullarını geliştirmeyi hedeflemektedir. Ayrıntı için bkz. www.undp.org.tr.

³ 5. Dünya Su Forumu İstanbul Su Mutabakatı, Yerel ve Bölgesel İdareler Bildirimi, www.worldwaterforum5.org (13.05.2009). İtalikler yazara aittir.

iddia ederek farklılıkları derinleştirdi. Böylelikle, özel sektör katılımını teşvik eden finansman ve yönetim modeli, sağlıklı su ve sanitasyona erişim hakkının “maliyetin karşılanması” koşuluna bağlanmasının alt-yapı yatırımlarındaki yansımaları haline geldi.⁴ Altyapı açığının giderek arttığı yönündeki felaket senaryoları da, sadece tek bir modelin gündeme getirilmesi için kullanılmış oldu: Kamu Özel Ortaklığı.

Forum’un altyapı yatırımlarında farklılıkları derinleştireceğinin ilk göstergesi Veysel Eroğlu’nun şu sözleri olmuştur:

“Türkiye’de en önemli yenilenebilir enerji kaynağı hidroelektrik enerjidir. Bütçe imkanlarının kısıtlı olması sebebiyle Türkiye, hidroelektrik enerji potansiyelinin sadece %35’ini gerçekleştirebilmiştir. Özel sektör imkanlarını kullanarak hidroelektrik enerji gelişimini hızlandırmak için 2001 yılının Mart ayında Türkiye 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununu çıkarmıştır. Hidroelektrik Güç Santralleri (HES) *inşa etmek ve işletmek amacıyla özel şirketler*, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünden ‘Su Kullanım Haklarını’ elde etmek için *yarışıyorlar*. Özetle, Binyıl Kalkınma Hedeflerini gerçekleştirmede DSİ önemli yol aldı. DSİ’yi başarılarından dolayı ve 5. Dünya Su Forumuna yaptığı değerli katkılarından dolayı kutluyorum.”⁵

Forum’un farklılıkları derinleştirmeye dair ileriye dönük bir projeksiyon geliştirmeye hizmet ettiğini ise, Forum’un hemen ardından 17 Haziran 2009 tarihinde “Türkiye’de Su Hizmetleri ve Yatırım Ortamının Geleceği Arenası” adında bir konferans düzenlenmesinden anlıyoruz.⁶ Konferans, kamu ve özel sektörün üst düzey yöneticilerini bir araya getirerek ulusal ve uluslararası kamuoyunun öncelikli gündem maddelerine ilişkin bir sorun-çözüm platformu yaratmayı amaçladığını iddia eden Stratejik Teknik Ekonomik Araştırmalar Merkezi tarafından gerçekleştirilmiştir. Konferans katılımcıları arasında Çevre ve Orman Bakanı, DSİ yöneticileri, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, İller Bankası Genel Müdürü, Dünya Bankası Türkiye Direktörü, çeşitli şehirlerin su ve kanalizasyon idareleri, sanayi odaları, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Müsteşarı, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Alman Kalkınma Bankası ile Siemens, BG Energy Holding, Akifer A.Ş. gibi özel sektör temsilcileri bulunmaktadır.

⁴ “Su ve sanitasyon yatırımlarının borçlarla takas edilmesi” gibi yöntemler de su alanındaki yatırımlara yönelik alternatif finansman yöntemlerini bütünlüktedir. A.k.

⁵ DSİ, *Su ve DSİ, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 1954-2009*, Ankara, 2009, http://www.dsi.gov.tr/pdf_dosyalar/dsi_hakinda.pdf. İtalikler yazara aittir.

⁶ Stratejik Teknik Ekonomik Araştırmalar Merkezi, www.steam.com.tr.

Derinleştirilen farklılıklar, uluslararası kuruluş ve yatırım bankaları ile özel sektörün ilgisi düşünüldüğünde, felaket senaryoları ile gündeme gelenin sadece bir tespit olarak altyapı yatırım açığı olmadığını, asıl gündemin bu açığı kapamaya yönelik öne çıkarılan mekanizma, Kamu Özel Ortaklığı modeli olduğunu anlarız. Su ve atık su altyapı yatırım alanındaki bu gündem tespiti, su’da Kamu Özel Ortaklığı modeline odaklanma ihtiyacını doğurmuştur. Modelin tarihsel gelişimi nasıl bir ihtiyacı karşılamaya yöneldiğini gösterecektir.

KAPİTALİZMİN KRİZLERİ: SU VE ATIKSU HİZMETLERİNDE DÖNÜŞTÜRÜCÜ GÜÇ

Dünya Su Forumu vesilesiyle yapılan röportajlarda beni en çok şaşırtan ve düşündürten, Forum’da öne çıkarılan başlıklardan biri olan Kamu Özel Ortaklığı’nın sanki yeni ve daha önce denenmemiş bir model olarak yansıtılmasıydı. Kamu Özel Ortaklığı modeli çözüme yönelik sihirli formül olarak sunuluyor; teknik bir çözüm önerisi gibi gösterilen modele değer atfediliyordu. Oysa, 2007 yılında konuyla ilgili DPT’nin hazırladığı tasarı taslağında kamu hizmetlerinin özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesine yönelik bir çok yöntem olduğu, bu yöntemlerden her birinin çeşitli sektörleri içine alacak genişlikte bir uygulama alanı bulunduğu söylenmişti.⁷ 80’li yıllardan itibaren çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak⁸ Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri gibi modellerle kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle fakat imtiyaz yönteminden farklı modellerle gerçekleştirilmesine çalışıldığı, bu sürecin hukuki, iktisadi ve idari sebepler nedeniyle kesintili de olsa ilerlediği belirtilmişti. Tasarı taslağının ise, mevcut modelleri daha esnek hale getirerek özel sektör ile işbirliği sürecini etkinleştirecek bir çerçeve yasa olarak görülmesi istenmişti.⁹

⁷ “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekce.pdf>

⁸ 1999 yılına kadar yapılan yasal düzenlemeler için bkz. Uğur Emek, *Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, DPT, Ankara, Şubat 1999. 1999 yılından sonra çıkarılan yasalarla ilgili Gerekçe ayrıntılı bilgi vermektedir. Yazıda adı geçen mevzuat için de bu iki kaynaktan yararlanılmıştır.

⁹ Tasarı taslağının gündeme getirdiği Kamu Özel Ortaklığı modeli ve gündeme getiriliş süreciyle ilgili bkz. Eda Yazıcıoğlu Çelik, “Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması”, *Toplum ve Hekim*, 23 (1), Ocak-Şubat 2008. Söz konusu yazıda da belirtildiği gibi tasarı taslağı, Avrupa Birliği Tarama Sürecinin 5. Faslı olan Kamu Alımları kapsamında gündeme gelmiş; Avrupa Birliği’nin 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı direktifleri

YİD ve İşletme Hakkı Devri modellerinin uygulanması yönündeki ilk adım 3096 sayılı yasa ile 1984 yılında enerji sektöründe atıldı. 1988 yılında otoyolların ve üzerindeki hizmet tesislerinin yapımıyla ilgili 3465 sayılı yasa çıktı. 1994 yılında ise ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırımların da YİD kapsamına alınmasına yönelik 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun” ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”un özelleştirme yöntemlerini sıralayan 18. maddesi ile sektörel düzenlemeleri aşarak özel sektör katılımına ilişkin modellere hukuki bir temel kazandırılmaya çalışıldı. 1994 yılındaki düzenlemelerle birlikte ilk defa köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon yatırımları da YİD modelinin kapsamına alınmış oldu. 1999 yılında yerli ve yabancı şirketlerin kamu hizmetlerine katılımına ilişkin bir kısımla yaşandı. İmtiyaz sözleşmeleri kapsamında değerlendirilen bu uygulamaların tahkime götürülmesine izin verecek anayasal ve yasal değişiklikler yapıldı. Bu tarihten sonra yaygınlaşan uygulamalar enerji sektörü başta olmak üzere havaalanı ve telekomünikasyon hizmetlerinde yaşanan özelleştirmelerin ana unsuru oldu.

Kamu Özel Ortaklığı modeli üst başlığı altında toplanabilecek kamu hizmetine özel sektör katılım yöntemleri, 80’lerin ilk yarısından başlayarak Türkiye’de olduğu gibi dünyada da yaygın şekilde kullanılmıştır. Carter ve Reagan-Thatcher hükümetleri ile “özelleştirme politikalarının parçası” haline gelmiş; Clinton ve Blair dönemindeki Üçüncü Yol açılımı ile “yeni tip bir yönetim” modeli geliştirmenin aracı olmuştur. Bu dönemde, çeşitli hizmet sektörlerinde değişik uygulamalarına rastlanan katılım yöntemleri tek tipleşmeye ve ortak bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Kamu Özel Ortaklığı’nın değişik katılım yöntemlerinin uygulanma aracı olan farklı sözleşme türlerinin ortak adı haline gelmesi de bu döneme rastlar. Kamu Özel Ortaklığı bir kez daha içinde bulun-

doğrultusunda kamu hizmetlerine özel sektör katılımını düzenlemek için müktebasata uyum kriteri haline getirilmiştir. Altyapı yatırımlarında Avrupa Birliği düzenlemeleri için bkz. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Müktesebata Uyum Programı, Kamu Alımları*, www.abgs.gov.tr (15.01.2008); Commission of the European Communities, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM, 327 Final, 30 Nisan 2004, Brüksel, http://europa.eu.int/comm/internal_market (12.11.2007); Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği (EIC), *Sürdürülebilir İhale Sistemi – Mavi Kitap*, Türkiye Müteahhitler Birliği Araştırma ve Yayınları, 2005, http://www.tmb.org.tr/arastirma_yayinlar/mavi_kitap_son.doc (19.05.2009).

duğumuz 2000’li yılların II. çeyreğinde yükselişe geçmiş görünüyor. Özelleştirme politikalarından düzenleyici reforma ve finansal krize kadar uzanan yaklaşık otuz yıllık uzun dönüşüm süreci düşünüldüğünde, bu üç dönem için de Kamu Özel Ortaklığı oluşturulan katılım yöntemlerinin sıkça ifade edildiği gibi sadece finansman açığını kapama aracı olduğunu iddia etmek doğru olur mu? Değişen koşullar göz önünde bulundurulmadan, sadece yeterince iyi uygulanamadığı için Kamu Özel Ortaklığı’nın her seferinde yeniden ve aynı şekilde gündeme getirildiği söylenebilir mi?

Erinç Yeldan kapitalizmin otuz yılını belirleyen üç nesil krizden bahsediyor.¹⁰ Kamu Özel Ortaklığı’nın her yeni belirişi bu üç krizin gündeme getirdiği kapitalizmin restorasyon dönemlerini izliyor. Eğer her restorasyon dönemini sermayenin, krizini çözmek ve geleceğini garanti altına almak için giriştiği bir çaba olarak ele alırsak sürekliliğe işaret etmiş oluruz; fakat, sermayenin, krizini ancak toplumsal ilişkileri başka bir formda örgütleyerek aşabildiğini söylersek kopuşa işaret etmiş oluruz. Bu, çelişik bir ifade değil; sürecin ancak biçim-içerik ilişkisini belirleyen süreklilik-kopuş diyalektiği içinde anlaşılabilceğinin göstergesidir. Dolayısıyla, Kamu Özel Ortaklığı’nın sürekli gündeme gelmesi aynı içerikle gündeme geldiğini göstermez. Asıl odaklanması gereken nokta Kamu Özel Ortaklığı’nın hangi içerikle gündeme getirildiğidir.

2008 Finansal Krize Kadar Geçen Sürede Su ve Atıksu Hizmetleri

II. Dünya Savaşı’ndan sonra hakim hale gelen “Bretton Woods Sistemi, emek sömürüsü ile para arzının dünya ölçeğinde genişlemesi temelinde kendini gerçekleştirebilen dolaşım halindeki artı değer arasında bir ilişki” kuruyordu.¹¹ Bir başka deyişle, ister gelişmiş ister gelişmekte olan ülkelerde olsun bu dönemde, sermayenin kendini gerçekleştirmesi *üretim artışına* bağlıydı. Resmi krediler aracılığıyla sağlanan bu üretim artışı, emeği iş gücü garantisi vasıtasıyla sermayeye entegre ediyordu. Bu eklemleme sürecinde, asıl işlev devlete düşmektedir. Fordist-refah devleti veya sosyal-kalkımcı devlet, küresel kapitalizmin izin verdi-

¹⁰ Erinç Yeldan, “Kapitalizmin Yeni Nesil Krizleri ve Türkiye Gerçeği”, *Cumhuriyet*, 19 Kasım 2008.

¹¹ Werner Bonefeld, “Monetarism and Crisis”, Werner Bonefeld ve John Holloway (Ed.), *Global Capital, Nation State and Politics of Money*, St.Martin’s Press, Londra, 1996, s.35.

ği bir ara birikim rejiminin, içe dönmük büyüme rejiminin sonucudur.¹² İç piyasaya yönelik üretim yapan sermaye çevrelerinin yatırımlarının büyük çoğunluğunun kamu kesimi tarafından finanse edilmesi ve yabancı rekabetten korunmuş bir piyasa tesisi gibi sermayenin birikim yetersizliğini gidermeye yönelik devlet müdahaleleri, sanayi sermayesi birikimine dayanan gelişmekte olan ülkelerdeki ithal ikameci dönemin tamamlayıcı özelliklerindedir.¹³

Sanayileşmiş ülkelerde özel işletmeler tarafından, Osmanlı İmparatorluğu'nda ise yabancı şirketlere verilen imtiyazlar ile yürütülen su, enerji, doğalgaz, ulaşım ve posta gibi kentsel hizmetler 30'lu ve 40'lı yıllarda doğal tekel olma özelliklerinden de yararlanılarak devletleştirilmiş ve büyük oranda kamu tekeli haline getirilmiştir. 1877 yılında Britanya'ya imtiyaz olarak verilen İstanbul Sular İdaresi 1932'de, Fransızların işlettiği Kadıköy Sular İdaresi 1937'de, Belçika'nın imtiyazında olan İzmir Sular İdaresi 1944'te belediyeleştirilerek millileştirilmiştir.¹⁴

Belediye teşkilatı olan şehir ve kasabalarda kamu gereksinimini karşılamaya özgülü suların sağlanması ve yönetimi belediyelere verilmiş; belediyelerin finansman sorunu 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın verdiği krediler ile aşılmaya çalışılmıştır.¹⁵ 1935 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Belediyeler İmar Heyeti belediyelere teknik yardım sunma işlevini üstlenmiştir. Bu iki kuruluş 1945 yılında yerel altyapı yatırımlarının finansmanını gerçekleştirecek İller Bankası altında birleştirilmiş; 1947 yılında bu amaca yönelik olarak İller Bankası'nın yönetiminde bir Belediyeler Fonu oluşturulmuştur. Merkezi hükümetin gözetim ve denetimi altında gelişen bu uygulamalara 1953 yılında tüm ulusal su varlığının yönetimi, işletilmesi ve tahsisinde genel

¹² John Bellamy Foster ve Fred Magdoff, "Finansal Sıkışma ve Durgunluk: Reel Ekonomiye Dönüş", *Monthly Review*, Türkçe Çev. Kalkedon Yayınları, Sayı 20, Nisan 2009, s.33-34.

¹³ Erinç Yeldan, "Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirme", *Praksis*, Küreselleşme, Emperyalizm: Ne Yapmalı, Nasıl Direnmeli?, Sayı 7, Eylül 2002, s.17.

¹⁴ Sanayi Devriminin kentsel hizmetler üzerindeki etkileri ve imtiyazların millileştirilme süreci ile ilgili bkz. Tayfun Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Ankara, 2004.

¹⁵ Birgül Ayman Güler (Ed.) *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, TODAİE – YYAEM Yayını, Ankara, 1999, s.56. Cumhuriyetle birlikte su temini ve yönetimi yeniden düzenlenmiştir; ancak, dikkat edilmesi gereken bir nokta su hizmetleri 1926 yılında çıkarılan Sular Hakkında Kanun ile belediyeleştirilirken millileştirme sürecinin henüz tamamlanmamış olduğudur.

yetkili kuruluş olarak DSİ eklenmiştir.¹⁶ Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı olan kuruluş, altyapı yatırımları için gerekli olan finansmanı karşılamak amacıyla katma bütçeli bir kuruluş olarak kurulmuştur.¹⁷ DSİ, 1968 yılında çıkarılan 1053 sayılı yasa ile “nüfusu 100.000’i aşan kentlerde, belediyeler 30 yıl süre ile faizsiz borçlandırılarak tesislerin yapımı” için yetkili kılınmıştır.¹⁸

Bu dönemin sonunu getiren birinci nesil krizler olmuştur. 1970’lerde başlayan birinci nesil krizler, kamu kesiminin aşırı harcama içine girmesi ve bütçe açıklarını merkez bankası kaynaklarından para basarak karşılaması sonucu ortaya çıkan krizler olarak tanımlanır.¹⁹ Yansımasını kamu maliyesi ve para politikalarında bulan krizin, asıl belirleyici dinamiği ise, aşırı üretimdir. Üretimin belirleyici olduğu bir dönemde, krizin asıl tetikleyicisi “üretim kitleselleşip sermaye birikimi yoğunlaştıkça kâr oranlarında kaçınılmaz bir düşüşün” yaşanmasıdır.²⁰ Para basarak oynanan kredi kumarı da, kredi ve büyüme oranlarındaki artışa rağmen kâr oranlarındaki düşme eğilimini değiştirememiştir.²¹ 73-74 Krizinden sonra yaşanan kredi genişlemesi, 79-80 Krizinden sonra kapitalizmin otuz yılını belirleyecek şekilde sermayenin üretimden koparak finansal alana kaymasına neden olmuştur.²² Kapitalizmin finansallaşması küresel ölçekte genişleme ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Resmi krediler özel kredi şeklini almış; yükselen faiz oranları gelişmekte olan

¹⁶ İller Bankası, DSİ, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü (EİE) arasındaki işbölümü için bkz. A.k., s.57-72.

¹⁷ “Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”da DSİ’nin hukuki statüsü ve görevlerine ilişkin şu tanımlama yapılmaktadır: “Yerüstü ve yeraltularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönden faydalanmak amacıyla Bayındırlık Vekaletine bağlı hükmi şahsiyeti haiz mülhak bütçeli Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur. / ... şehir ve kasabaların içme su ve kanalizasyon projelerini tetkik, tasdik ve murakabe etmek”. Ceyhun Çelik, “Türkiye’de Su Hizmetlerinin ve Su Hukukunun Gelişimi”, *DSİ Teknik Bülteni*, Sayı 103, s.10-23, s.14.

¹⁸ Güler, a.g.k., s.57. 1968 tarihli “Ankara, İstanbul ve Nüfusu Yüzbinden Yukarı Olan Şehirlerde İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun”, söz konusu şehirlerin su temini için DSİ genel yetkili kılınmıştır. Kanunun ikinci maddesinde “su kaynağını teşkil eden barajlar, isale hatları ve tasfiye işleri Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nce, depo ve tevzi şebekeleri belediyelerce yapılır” denilmiş; borçlanmayla ilgili düzenlemenin ardından barajların işletmesinin DSİ’de kalması, isale ve tasfiye tesislerinin ise belediyelere devri öngörülmüştür. Ceyhun Çelik, a.g.k., s.15.

¹⁹ Yeldan, a.g.m.

²⁰ Erinç Yeldan, “Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007 Krizi”, *Cumhuriyet*, 1 Ekim 2008.

²¹ Bonefeld, a.g.m.

²² A.k., s.66.

ülkelere daha fazla borç şeklinde yansırken mali sermayeyi güçlendiren bir araç haline gelmiş; üretimsizleşmenin ve dolayısıyla sanayisizleşmenin arttığı ve işçi sınıfının, sömürü koşullarının attırılarak sisteme eklenmeye çalışıldığı bir dönem yaşanmıştır.

Birinci nesil krizleri, eski IMF Genel Direktörü Michael Camdessus'un I. Dalga reformlar dediği 1982 Latin Amerika krizi sonrası varılan Washington Uzlaşması ile gündeme gelen reformlar izleyecektir.²³ Mali sermayenin genişlemesi doğrultusunda üzerinde uzlaşılan politikalar, uluslararası mali kuruluşların destek ve gözetimi altında sağlanacak makro ekonomik istikrar, ticari ve mali liberalizasyon ve deregülasyondur.²⁴

Neoliberal dönemin kamu yatırım alanına yansması, mali sermaye lehine azaltılan kamu harcamaları ve bunun aracı haline gelen kamu hizmet alanının yönetim ve mülkiyet yapısının değiştirilmesi şeklindedir. Verimlilik artışının sağlanması için kamu hizmeti tedarik yöntemlerinde değişime gidilmesi gerektiği düşüncesiyle önu açılan bu süreç, politika belirlemeden sorumlu birimler ile hizmet sunumundan sorumlu birimleri birbirinden ayırmış; hizmet sunumunun özel sektöre devredilebilir veya ihale edilebilir olduğu düşüncesini yerleştirmiştir. İki yaklaşım da bu dönemde su alanında hayat bulmuş; İngiliz Modeli olarak bilinen özelleştirme uygulaması, 1988 yılında başlatılan Sonraki Adımlar Girişimi'ni (*Next Steps Initiative*) takip eden 1989 tarihli Su Yasası ile gerçekleştirilmiştir.²⁵ Fransız Modeli olarak bilinen su hizmetinin yerel yönetimler eliyle ihale edilmesi usulü de, daha eski bir uygulama olmakla birlikte bu dönemde yoğunlaşmış ve 90'lı yılların başında Dünya Bankası kanalıyla gelişmekte olan ülkelere ihraç edilmiştir.²⁶

²³ Michael Camdessus, "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>

²⁴ Deregülasyon, "ekonomik yaşama ilişkin kural koyma yetkisinin kamu tekelinden alınarak özel sektöre ya da özel sektörün sivil toplum kurumlarına devredilmesidir". Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.7.

²⁵ Birleşik Krallık'taki kamu reformları için bkz. T.C. Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)*, (Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu), Ankara, 2008; Birleşik Krallık'taki su özelleştirmeleri için bkz. Taylan Taşkın, "Birleşik Krallık'ta Su Yönetimi ve Özelleştirme Süreci", Tayfun Çınar ve Hülya K. Özdiç (Ed.), *Su Yönetimi – Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s.121-144.

²⁶ Fransa'da "1938 yılında yaklaşık bin yerel yönetim biriminin su temini özel sektöre [devredilmişken], bu rakam 1983 yılında 18.700'e yükselmiştir." Buller'dan aktaran Tayfun Çınar, "Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı 1, 2008, s.44.

Bu uygulamalar, su hizmetinin vergiler ve sübvansiyonlarla karşılanması döneminin bitirerek kullanılan ödeyeceği talep yönlü politikalar döneminin açacaktır.²⁷

Kentsel su ve kanalizasyon hizmetlerinde deregülasyon, Türkiye’de su ve kanalizasyon idareleri eliyle yaşanmıştır. Fransız Modeli’nin Türkiye’ye girişi de yine büyükşehir belediye su ve kanalizasyon yönetim modeli olan bu idareler eliyle olmuştur. “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi”ni düzenlemek için 1981 yılında çıkarılan, 1986 yılında diğer büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılan 2560 sayılı yasa, idareleri su kaynaklarının korunması görevi saklı kalmak koşuluyla büyükşehir belediyesi sınırları içinde gerçekleştirilecek içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının yerüstü ve yeraltı kaynaklarından sağlanması ve dağıtılması, atık su ve yağış sularının yönetimi için gerekli her türlü etüd, tesis ve işleticiliği *yapmak ya da yaptırmakla* yetkili kılmıştır.²⁸ Böylelikle, İSKİ Modeliyle, sular idaresi modelinden farklı olarak, hizmetin doğrudan kamu eliyle görülme usulü delinmiş; idarenin kamu malı ve personeliyle yapması gereken hizmetler özel kişilere ihale edilebilir hale gelmiştir. Yasaya göre, idare, her türlü taşınır ve taşınmaz malı satın almak, kiralamak, ekonomik değeri kalmamış araç ve gereçleri satmak yetkisine sahiptir. İlgili tesisleri doğrudan doğruya yahut diğer kamu ve özel kuruluşlarla ortak olarak kurabilir, işletebilir; bu maksatla kurulan tesislere iştirak edebilir. Yasada, idarenin bu kapsamda yapacağı sözleşmelerin özel hukuka tabi olamayacağına ilişkin hiç bir hüküm yoktur.²⁹ İSKİ Modeli’nde bu köklü değişimi bütünleyen unsur, idari ve mali özerklik olmuştur. Maliyetlerin kullanıcıya ödetilmesi ve kâr edilmesi ilkesine göre düzenlenen tarifeleri belirleme, yatırımlara karar verme ve borçlanma yetkisi İSKİ Genel Kurulu’na bırakılmıştır.³⁰

YİD’lerin su hizmet alanına girişini sağlayacak bu düzenleme, 1994 yılına kadar YİD yasasının su hizmetlerini kapsayacak şekilde genişletilmemesi nedeniyle geleneksel ihalelerle sınırlı kalacaktır.³¹ Bu duraklamaya rağmen, su hizmetinin gelecek on yılını da belirleyecek YİD

²⁷ Tayfun Çınar, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi ...*, s.43-88.

²⁸ Güler, *Su Hizmetleri Yönetimi ...*, s.136-137.

²⁹ A.k., s.135.

³⁰ A.k., s.134.

³¹ A.k., s.153.

düzenlemeleri enerji sektöründe yaşanmış; 90'lı yılların sonuna gelindiğinde enerji piyasasının ve düzenleme ihtiyacının doğmasına neden olmuştur. Bu dönem YİD'lerin temel işlevi şöyle özetlenebilir:

“Sanılanın aksine devletin işlev boşaltması esas gelişme değildir. Devlet, kamu hizmeti alanlarını piyasaya devretmekten ziyade; bu alanlardaki kamusal faaliyetlerini tasfiye etmekte ve bu alanları piyasa aktörlerine açmaktadır. Kamu hizmeti alanları, kamunun doğrudan faaliyetleri tasfiye edilmiş şekilde varlıklarını sürdürmekte; buradaki kamusal ayrıcalıklarından, imtiyazlar ve benzeri yöntemlerle özel girişimler yararlanmaktadır. Kamu hizmeti alanlarında toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretme işlevi özel girişimcilere verilmektedir. Bu sayede özel girişim, piyasa risklerinden arındırılmış kamu hizmeti alanlarında, güvenceli kârlar elde etme şansına kavuşmakta, kamu hizmeti alanında üretilen değer önemli bir kısmı, girişimci kâr olarak özel alana aktarılmaktadır.”³²

Bu dönemde YİD düzenlemeleri imtiyaz usulü esas alınarak yapılan idari sözleşmeler şeklindedir.³³ İmtiyaz usulünde özel kişiye yükümlülük ve ayrıcalık bakımından bağışık kılınmış kamu hizmeti alanından yararlanma hakkı tanınmıştır.³⁴ İmtiyaz usulünde özel kişinin yararlandığı en önemli imtiyaz tekel hakkıdır. Bir başka deyişle, kamu hizmeti olarak ve kamu hizmeti alanında örgütlenmiş olmasından kaynaklanan bir ayrıcalık özel şirkete geçmektedir. Eşit piyasa aktörleri karşısında tanınan ayrıcalıklardan bir kısmı alım güvencesi, sınırlı veya tam tekel, kamu kredisi ve kredi güvencesi olarak sayılabilir. Daha da önemlisi, imtiyaz konusu faaliyet alanları doğal tekel veya siyasi tekel alanlarıdır.³⁵ Dolayısıyla, tüm ekonomiyi derinden sarsan kriz dönemleri dışında imtiyaz sahibi işletmenin kâr garantisi kesindir; yani, imtiyazda öncelikle kârlılık güvencesi vardır. İmtiyaz sözleşmelerinin bir diğer özelliği de, iktisadi ve siyasi gerekçelerle özelleştirilemeyen hizmet alanlarının özel sektöre açılmasını mümkün hale getirmeleridir.³⁶

³² Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s.378.

³³ İmtiyaz sözleşmeleri 1921 tarihli Menafi-i Umumiye İmtiyaz Hakkında Kanun'a dayanmaktadır. Kanuna göre, imtiyaz bir sözleşme yani iki taraflı bir işlemdir. İmtiyaz sözleşmeleri idarenin düzenleyici hükümlerinin yer aldığı şartlaşma/şartname ve anlaşma olmak üzere iki bölümden oluşur. İdari sözleşme olması nedeniyle, imtiyaz sözleşmeleri Kamu Hukuku'na tabidir ve İdari Yargı'nın görev alanına girer. İmtiyaz sözleşmelerinde devlet adına imtiyaz verme yetkisi Bakanlar Kurulu'na aittir. Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006.

³⁴ Karahanoğulları, a.g.k., s.360.

³⁵ DPT, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) *İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri*, ÖİK Nihai Raporu.

³⁶ A.k.

1994 yılındaki düzenlemeden sonra, su alanında büyükşehir belediyeleri üzerinden YİD uygulamaları başlatılmıştır. İzmit Yuvacık Barajı, 15 yıllığına Thames Water’ın ortak olduğu bir konsorsiyuma verilmiştir.³⁷ 1995 yılında Dünya Bankası’yla imzalanan bir kredi anlaşması sonucu, Antalya su ve atıksu hizmetleri 10 yıllığına Lyonnaise des Eaux – ENKA konsorsiyumuna verilmiştir.³⁸ Her iki uygulamada da, YİD süreci imtiyaz sözleşmesinden bir süre önce kurulan şirketler eliyle yürütülmüştür. Türk Ticaret Kanunu’na göre kurulan bu şirketler ya doğrudan ihale sürecine katılmış ya da hizmetin asıl konsorsiyuma açılması için sözleşme yapan taraf olmuştur. İmtiyazcı taraf konsorsiyum şeklinde örgütlenmiş olup içinde bir yabancı ortak bulundurmamıştır. Tarife belirleme yetkisi konsorsiyumlara devredilmiştir.³⁹ Her ikisi de başarısızlıkla sonuçlanan sözleşmelerde, konsorsiyumların zararı Hazine tarafından karşılanmıştır.

Doğal tekel alanlarında imtiyaz sözleşmeleriyle başlayan deregülasyon süreci, hukuki boyutuyla 14 Ağustos 1999 tarihinde tamamlanmıştır. Özelleştirme, özel hukuk sözleşmeleri ve tahkim sürecinin Anayasa’ya girdiği bu tarih YİD uygulamalarında yeni bir dönem açacaktır.

2000’li yılları ve Kamu Özel Ortaklığı kapsamındaki sözleşmeleri belirleyen ikinci nesil krizler olmuştur. İkinci nesil krizler, “finans kesiminin eksik denetimi altında özel finans kuruluşlarının (bankaların) aşırı risk taşıması sonucunda bilançolarının aniden bozulması neticesinde ortaya çıkmıştır. Bankacılık kesiminin açık pozisyonlarının artması sürecinde finansal kırılganlık da derinleşmiştir. Bunun sonucunda döviz kurunun birden bire pahalılaşması bankaları ödeme güçlüğü içine sokmuş ve bu ekonomiler bir likidite ve döviz krizine sürüklenmişlerdir.”⁴⁰

³⁷ Ferhunde Hayırsever Topçu, “Suda Dış Kredi: İzmit Örneği”, *Su Yönetimi* ..., s.287-316.

³⁸ Gülser Öztunalı Kayır ve Hüsnüye Akıllı, “Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme”, a.g.k., s. 317-377.

³⁹ Hizmet karşılığı ödeme ile finanse edilen yatırım ve işletme sürecinde, kârı belirleyen tarifelerdir. YİD’lerde tarifeler vergi ve sübvansiyonlarla belirlenen fiyatlar olmaktan çıkarılmış; doğrudan özel işletmeciliğin kâr ilkesine bırakılmıştır. YİD sözleşmelerinin tarife belirlemede oynadığı özgün rol Antalya örneğinde açık bir şekilde gözükmektedir. YİD sözleşmeleri kendi başlarına birer düzenleyicidir. Antalya örneğinde, “fiyatları belirleme yetkisi Antalya Su ve Atıksu İdaresi’nde (ASAT) görünse de, Anlaşma bu yetkiyi tanımlayarak kendi yetki alanına çekmiştir. Böylece Anlaşma kamu otoritelerine yasa ile verilen bir yetkinin zeminini değiştirme sonucu yaratmıştır.” Güler, a.g.k., s.163.

⁴⁰ Yeldan, “Kapitalizmin Yeni Nesil Krizleri ...”

1994 Meksika, 1997 Asya, 2001 Türkiye ve Arjantin krizleri ikinci nesil krizler olarak adlandırılmıştır.

İkinci nesil krizlerin hemen sonrasında tartışılmaya başlayan I. Dalga reformlar, 1998 yılında Post-Washington Uzlaşması adı altındaki II. Dalga reformların doğmasına neden olmuştur. Douglass North, II. Dalga reformlara yol açan süreci şöyle özetler: I. Dalga piyasa mekanizmasını önemsemekle birlikte, piyasaların nasıl bir mekanizma içinde daha iyi işleyeceğini formüle edememiş; yani *piyasa mekanizmasının temelini oluşturan kurumların gelişimine yeterli önemi vermemiştir*.⁴¹ Kapitalizmin finansallaşması ve serbestleşmesi yönündeki siyasi engellerin kaldırılacağı bir siyasal liberalizasyon atılımına ihtiyaç vardır. Siyasal liberalizasyon aşamasında öncelikle gözetilmesi gereken başlık, piyasa mekanizmasının iyi işleyişini *uzun vadede garantileyecek* uluslararası standart ve normlar tarafından şekillenen yasal ve kurumsal çerçevedir. Söz konusu yasal ve kurumsal çerçevenin adı, piyasa mekanizmasının “yüksek kaliteli büyüme”yi sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesine (re-regülasyon) imkan verecek düzenleyici reform olarak konmuştur.⁴² Yoksulluk gündemi altında, mali piyasaların geleceğini garantileyecek şekilde bölüşüm ilişkilerine de yön verilmeye çalışılacaktır.

Düzenleyici reformlar, devleti küçültmeye yönelik tekil özelleştirmelerden kamu hizmet alanının topyekun piyasalaştırılmasına ve piyasa kurallarının hakim kılınmasına geçiş sürecidir. Özel sektör yönetim adı altında eşit ortak olarak kamu hizmet alanı içine çekilmeye başlanmıştır. Özel-küresel ve kamusal kurumlar arasında paylaşılan, parçalara ayrılan kamu hizmet alanının, düzenleyici kurulların gözetim ve denetimi altında kurumlar arası sözleşmeler eliyle birlikte yürütülmesi istenmiştir.⁴³ Küresel, bölgesel ve yerel kurumlar bu süreci daha etkin kılmak için yeniden göreve çağrılacak; düzenleyici çerçeve uluslararası örgütlerin yukarıdan aşağıya dayatmalarıyla çizilecektir. Dünya Ticaret Örgütü’nün “ticaret hakkı”nın önüne hiçbir şeyin geçemeyeceği üze-

⁴¹ Douglass North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

⁴² Paul Cammack, “What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why It Matters”, *New Political Economy*, Cilt 9, Sayı 2, 2004, s.189-211.

⁴³ “co-” tipi yönetim de diyebileceğimiz bu birlikte yürütme, eşgüdümleme süreci yatay ilişkilerin hakim kılınmasını sağlamıştır. Bu yeni örgütlenme tarzı yaygın olarak collaboration, co-operation ve co-ordination kelimeleriyle ifade edilmektedir. Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.148.

rine kurulu söylemi, kamu hizmet alanının serbestleşmesi önündeki bütün engellerin kaldırılması için bir başlangıç olacaktır.⁴⁴

Bu döneme damgasını vuran sadece kapitalizmin daha fazla finansallaşması, serbestleşmesi değil; bu sürecin hızını kesmeden devam ettirilebilmesi için, yani “daha iyi bir küreselleşme için” kalkınmanın sürdürülebilir hale getirilmesidir.⁴⁵ Sürdürülebilir kalkınmanın iki yüzü vardır. Biri, 1992 Rio Zirvesiyle gündeme gelen sürdürülebilirlik kavramının Dünya Ticaret Örgütü’nün kuruluş süreciyle birlikte yüklendiği yeni anlam.

“Sermayenin ulusötesi nitelik kazanmasıyla birlikte farklı ülkelerdeki düşük maliyetle ulaşılabilir hammadde, enerji, maden ve doğal kaynakları, yine farklı ülkelerdeki ucuz ve nitelikli emekle buluşturma olanağı yakalanmıştır. ... Kısacası, sürdürülebilir kalkınmanın amacı tanımlananın ötesine taşmış; maksimum kâr hedefi için kaynakların sürdürülebilirliği şekline dönüşmüştür. Doğal kaynaklar, madenler, SİT alanları, ören beldeleri ölçülebildikleri; başka bir deyişle fiyatlandırılabilir ölçüde varlıklarını koruyabilmektedirler.”⁴⁶

Diğeri de, küreselleşmenin daha adil ve demokratik bir görüntü sunmasıdır.⁴⁷ Özelleştirme politikalarının neoliberalizmin anavatanı Anglo Sakson dünyada bile mücadelelere konu olması sonucu, uluslararası aktörler makro ekonomik istikrarın yeterli olmadığı, istikrarın ancak sosyal ve yapısal reformlar ile devam ettirilebileceğini tespit etmişlerdir. Sosyal ve yapısal reformların genel adı yolsuzluk ve yoksullukla mücadele olarak konmuştur.

“IMF ile yakın bir işbölümü tarif eden DB’ye göre, IMF’nin makroekonomik politikasının devam edebilmesi, DB’nin sosyal ve yapısal politikalarıyla mümkün olacaktır. Bu nedenle DB, yoksulluğu azaltma projesiyle meşgul olurken, bir yandan da programlarının meşruiyetini arttırmak için ortaklarının sürece dahil edilmesi için çaba harcamaktadır. ... DB, yoksulluğun, kapitalist sistemin tıkanmasına yol açmayacak düzeyde tutulmasına çalışmaktadır.”⁴⁸

Dönemin değişen rengi kamu hizmeti anlayışını doğrudan etkileyecek; özelleştirme politikalarına alternatif olarak gösterilen Kamu Özel Ortaklığı kavramının doğuşuna neden olacaktır. Kamu hizmeti bu

⁴⁴ A.k., s.104-109.

⁴⁵ Kemal Derviş ve Ceren Özer, *A Better Globalization: Legitimacy, Governance, and Reform*, The Center for Global Development’tan aktaran Sonay Bayramoğlu, a.g.k., s.90.

⁴⁶ Türkel Minibaş, “Sürdürülebilir Kalkınma ve Etkileri”, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-15.pdf.

⁴⁷ Joseph E. Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”, *Prebisch Lecture at UNCTAD Geneva*, 19 Ekim 1998.

⁴⁸ A.k., s.88.

süreçte Kamu Özel Ortaklıkları üzerinden yeniden tanımlanmaya çalışılmıştır. Verimlilik ve kamu hizmet alanlarının özel sektöre açılmasına ek olarak, girdilerden çok sürece ve sonuçlara odaklanan bir kamu hizmeti anlayışının geliştirilmesi, hizmet arzının iyileştirilmesine yönelik kalitenin artırılması, hizmetten yararlananlara odaklanan bir anlayışla “herkes için daha iyi bir kamu hizmeti” geliştirilmesi için *toplumsal hakkaniyetin* gözetilmesi,⁴⁹ ortaklaşa yönetim temelinde *katılımcılık*, yolsuzluğa karşı *şeffaflık* üzerinde durulmuştur.⁵⁰

Ancak, yeni bir özel sektör katılım şekli olarak sunulan Kamu Özel Ortaklıkları, 80’li yılların başından beri mülkiyet devri anlaşmalarının yanı sıra uygulanmakta olan sözleşme türlerinin bir üst başlık altında toplanmış halidir. Sözleşme türlerinin bir üst başlık altında toplanırken edindikleri yeni form, kamu ile özel arasındaki ilişki biçiminin yeniden tanımlanmasını gündeme getirdiği için niteliksel bir dönüşüm anlamına gelmiştir. Kamu Özel Ortaklıkları, özel sektörün kamu ile eşit ortak olarak ilişki kurma biçiminin sözleşmeler kanalıyla hukuki alana yansımaları olmuştur. Bu dönemde farklılaşan, sözleşmelerin tabi olduğu hukuki rejim olmuştur; giderek artan oranda özel hukuk sözleşmesi haline gelen sözleşmeler Kamu Hukuku çerçevesinde değil Borçlar Hukuku çerçevesinde ele alınmaya başlanmıştır. Geleneksel ihale yöntemlerinden daha esnek ve sürdürülebilir ihale yöntemlerine geçiş yaşanmış; rekabetçi diyalog ve müzakere gibi usullerle fiyatların yanı sıra, işin tamamlanma süresi, teknik şartname ve teminat gibi sözleşme koşulları da pazarlık konusu haline getirilmiştir. İhale sürecindeki değişim, mal alımları ve işletmeciliğin yanı sıra karar alma, planlama ve denetleme süreçlerinde özel sektör katılımını mümkün kılmıştır.

Kamu Özel Ortaklığı bu dönemde savunulurken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir kalkınmanın ancak sürdürülebilir finansman ile sağlanabileceği argümanı kullanılmıştır.⁵¹ Özellikle

⁴⁹ Liberal adalet kuramının temsilcilerinden John Rawls, toplumsal hakkaniyeti “toplumun geri kalmış, ayrıcalıksız ve azınlık marjinal kesimlerinin” yönetime katılımları ve hizmete erişimleri çerçevesinde tanımlamaktadır. Sarp Erk Ulaş, John Rawls, *Felsefe Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2002

⁵⁰ T.C. Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.g.k.

⁵¹ Georges Mergos, “Private Participation in the Water Sector: Recent Trends and Issues”, 5. International Conference “*Water Resources Management in the Era of Transition*”da sunulan tebliğ, European Water Resources Association (EWRA) ve Atina Teknik Üniversitesi, Eylül 2002.

suyun diğer altyapı yatırımlarından farklı olarak sosyal boyutunun daha ön planda olduğu vurgulanmış; bu nedenle su ve atık su hizmetlerine erişimin artırılmasının bir kalkınma göstergesi olduğu dile getirilmiş; ancak, bunun gerçekleştirilmesi için gereken finansmanın makroekonomik göstergeler göz önünde bulundurulduğu zaman devlet bütçesinden karşılanmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.⁵² Dünya Bankası, su ve atık su yatırımları için 1997 yılında gelecek on yılı kapsayacak şekilde yıllık finansman ihtiyacının 60 milyar ABD doları civarında olduğunu tespit etmiştir.⁵³ Devlet bütçesinden karşılanamayacak bu finansman ihtiyacı için öngörülen yerel mali piyasalardan borçlanmadır.⁵⁴

Uluslararası mali piyasalara ve özel kredilere erişim konusunda rekabetçi, sürdürülebilir kalkınma için düzenleyici olması gereken devlet, sözleşmeler aracılığıyla rekabet ve düzenlemeyi dengelemeye çalışacaktır. Söz konusu olan sadece kamu hizmeti alanlarındaki kamusal varlığın tasfiyesi değil; piyasa mekanizması içinde kamunun özel sektör için etkin ve şeffaf bir düzenleyici çerçeve sunacak kadar muktedir (enabler) olmasıdır.⁵⁵ Muktedir kılan devletin kamu hizmeti alanına yansımaları bir, sözleşmeler; iki, düzenleyici kurullar yoluyla olmuştur. Bu süreçte Dünya Bankası'nın su ve atık su altyapı yatırımlarında en çok tartıştığı başlık, sözleşme türleri ve hizmetin nitelik ve ölçüğüne göre hangi tür sözleşmenin tercih edilebileceğidir.⁵⁶ Tarife ve garantileri belirleme işlevi ile sözleşmeler birer düzenleme aracı haline gelmiştir. Dünya Bankası "risk paylaşımı" adı altında küresel su aktörlerinin siyasi ve iktisadi krizlerden etkilenmelerinin önüne geç-

⁵² Uluslararası kuruluşlar uzun vadede devlet bütçesinin bir parçası olması nedeniyle Hazine garantilerini de kaldırmayı istemektedirler.

⁵³ Briscoe, a.g.m.

⁵⁴ Luiz R. De Mello JR, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis", *World Development*, Cilt 28, Sayı 2, 2000, s.365-380.

⁵⁵ Mergos, a.g.m.

⁵⁶ Dünya Bankası öncelikle yatırım büyüklüklerini göz önünde bulundurarak sözleşme türleri ile ilgili ayrıntılı anahtarlar hazırlamıştır. Tartışmalar ve örnekler için bkz. Lucy W. Chege, "Private Financing of Construction Projects and Procurement Systems: An Integrated Approach", *CIB World Building Congress*, Nisan 2001, Wellington, Yeni Zelanda, Sayı 259; David Cameron, *The Relationship Between Different Ownership and Management Regimes and Drinking Water Safety*, A Discussion Paper for The Walkerton Inquiry, Ağustos 2001; Dünya Bankası, *Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation*, Washington, D.C., 1997; Mihel Kerf, *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award-Privatization Toolkits*, World Bank, Washington D.C., 1998; Dünya Bankası, *Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit*, Washington D.C., 2004.

meye çalışmaktadır.⁵⁷ Büyük oranda veya tamamen piyasaya açılmış enerji ve telekomünikasyon gibi alanlarda ise ikinci aşamaya geçilmiş; piyasa kurallarının etkin şekilde uygulanmasını sağlayacak gözetim ve denetim düzenleyici kurumlar eliyle yapılmaya başlanmıştır. 2001 yılında çıkarılan Enerji Piyasası Yasası ve ana yatırımcı kuruluş tasfiye edilerek kurulan Enerji Piyasası Üst Kurulu buna örnek verilebilir. Bu dönemde su alanına özel bir düzenleyici kurul kurulmamakla birlikte, ihale, sözleşme ve düzenleme sürecinde Kamu İhale Kurulu ile Rekabet Kurulu'nun aldıkları kararlar ile hazırladıkları raporlar etkili olmuştur.

2008 Finansal Krizi: Su ve Atıksu Hizmetleri Altyapı Açığının Yeniden Değerlendirilmesi

2008 finansal krizi 1929 bunalımından sonra gelişmiş dünyanın gördüğü en ciddi krizdir ve dünya kapitalizminin geleceğini etkileyecek yapısal dönüşümleri beraberinde getireceği kesindir. Dolayısıyla, Dünya Su Forumu'nda gündeme gelen Kamu Özel Ortaklığı'nı üçüncü dönüştürücü aşama olan 2008 finansal krizini göz önünde bulundurmadan açıklayamayız. Ancak, bu açıklamalar şu an itibarıyla kriz sürecinin içinden geçildiği ve krize yönelik oluşturulan politikalar henüz tam anlamıyla olgunlaşmadığı için eğilim tespiti şeklinde olacaktır.

2008 krizi Asya krizinden farklı olarak kapitalizmin merkezinde patlak vermiş ve krizin derinliğini belirleyen kapitalizmin finansallaşmasının geldiği son aşama olmuştur.⁵⁸ Finansal sektör, sabit kurlar ya da benzeri düzenleyici kurallar ve düzenleyici kurumlar ile gözetim altına alınamayan ve yakın gelecekte de alınamayacağı benzeyen bir büyüklüğe ulaşmıştır.⁵⁹ Finansal sektörün muazzam ölçekte büyümesine ve özerkleşmesine neden olan, deregülasyon sayesinde daha önce yapılamayacak işlemlerin bile yapılabilir olması ve spekülasyon hızla artmasını sağlayan aşırı borçlanmadır.⁶⁰ Büyüme sermayenin globalleşmesinin bir aracı olan kredi genişlemesi sayesinde yaşanmış; kredilerin, finansallaşmanın geldiği aşama itibarıyla, “son derece likit

⁵⁷ John Briscoe, “The Financing of Hydropower, Irrigation and Water Supply Infrastructure in Developing Countries”, *Water Resources Development*, Cilt 15, Sayı 4, 1999, s.459-491.

⁵⁸ Mustafa Durmuş, *Kapitalizmin Krizi – 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.

⁵⁹ Erinç Yeldan, “Bretton Woods-2 Mümkün mü?”, *Cumhuriyet*, 5 Kasım 2008.

⁶⁰ Durmuş, a.g.k., s.86.

hale gelmesi, piyasalarda metalaşması ve para benzeri bir rol oynamaya başlaması” süreci hızlandırmış ve yıkımı derinleştirmiştir.⁶¹

Kriz, 2007 yılında ipotekli konut kredisine (mortgage) dayalı menkul kıymetlerin (securities) çöküşü ile başlamış,⁶² krizin para ya da likidite eksikliği olarak anlaşılması, devletin “son kredi mercii” gibi davranarak finansal sisteme likidite sağlama, finansal kurumlara doğrudan doğruya sermaye enjekte etme ve devletleştirme politikaları ile krizi çözebileceği görüşünün yaygınlaşmasına neden olmuştur.⁶³ Bu politika tespitleri doğrultusunda, çöküşe konu olan, finansal kurum varlıklarının büyük bölümünü oluşturan ve değersizleşmenin geldiği aşamayı anlatmak için “toksik çöplük” olarak adlandırılan menkul kıymetlerin satın alınmasına yönelik açıklanan paketler 2008 yılının Ekim ayında krizin patlamasına neden olmuştur.⁶⁴ Patlamanın nedeni, kurtarma paketlerinin yaratılan balonun boyutlarını göstermesi itibariyle bütün dünyayı saran bir panik yaratmasıdır. 700 milyar dolarlık paketle başlayan, 2,25 trilyon dolara çıkarılan kurtarma operasyonunun toplamda 5,1 trilyon dolara mal olacağı anlaşılmıştır.⁶⁵ Geline nokta itibariyle kredi genişlemesinin yani nakit güvencesi arayışındaki finansal kurumlar ve yaşanan borç ödeme krizi nedeniyle ödünç verme işlemlerinin devam ettirilemeyeceği anlaşılmıştır.⁶⁶ Değersizleşen sadece hayali değerler yüklenmiş menkul kıymetler değildir; insanlar işlerini, “çöken finansal piyasaların aracı haline getirilmiş olan evlerini ve sosyal güvenlikleri bağlamında geleceklerini kaybetmişlerdir”.⁶⁷

ABD’de kriz, iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel yaşanan işgücü verimliliğindeki artışın yarattığı 1990-1997 göreceli canlanma dönemi ve iç kredi genişlemesine dayanan 2001-2006 Büyük Moderasyonu’nun hemen ardından gelmiştir.⁶⁸ Finansal balonun oluşmasını tetikleyen bu reel ekonomideki durgunluk eğiliminden (reses-

⁶¹ A.k., s.90; Para sermayenin aldığı form, “insanlık tarihinde paranın hiçbir altın ya da değerli madenin standardına bağlı olmadığı *hayali değerlerin* hüküm sürdüğü bir finansallaşma sürecinin” yaşanmasına neden olmuştur. Erinc Yeldan, a.g.m.

⁶² A.k., s.28.

⁶³ Foster ve Magdoff, a.g.m., s. 21.

⁶⁴ A.k., s.18.

⁶⁵ A.k., s.19; Kurtarma paketlerinin gelişmiş ülke ekonomilerine maliyetinin GSYİH’larının % 70’i dolayında olması beklenmektedir. Durmuş, a.g.k., s.38.

⁶⁶ A.k.

⁶⁷ Durmuş, a.g.k., s.9.

⁶⁸ A.k.

yon) kaçış isteği, finansal kriz ile açığa çıkacak ve önlemez şekilde yayılacaktır.⁶⁹

“Resesyon korkusu, 2001-2006 döneminde, FED’in faiz oranlarını indirmesine neden oldu ve bu durum düşük faizli-kolay borçlanmayı mümkün kıldı. Tüketici kredilerindeki oluşacak patlamanın startı da böylece verilmiş oldu. Yani, ABD Kapitalizmi, borçlandırma aracılığıyla; (i) tüketim ve yatırım harcamalarını (özellikle konut ve otomotiv sektöründeki) patlatarak toplam talebi arttıracak, böylece yaklaşan resesyonu öteleyecekti, (ii) reel sektördeki kâr sıkışıklığı aşılanacak ve sermaye finansal sektör üzerinden yeniden değerlendirilecekti, (iii) devasa boyutlu, giderek özerkleşmiş finansal sermayenin aşırı kâr hırsı tatmin edilecekti.”⁷⁰

Resesyon korkusunun aşılması için tasarlanan bu temel mekanizmanın “kaldıraç gücü” düşük faizle borçlanma oldu.⁷¹ 70’lerden bu yana gözlenen reel ekonomideki düşük büyüme oranı ve kâr oranlarını yükseltmek için bastırılan ücretler özel borcun katlanarak artmasına neden olmuştur.⁷² Finansal, hane halkı, finans dışı ve kamu borçları olmak üzere özel borçların GSYİH’ya oranını 1959’daki % 151’lik oranından 2007 yılında % 373’e çıkıştır.⁷³ Borçlanma, düşük gelirli hane halkları için özel tasarlanmış eşik altı ipotekli konut kredileri (mortgage), ipotek kredilerinin değerine bağlı olarak çıkarılan kıymetli kağıtlar ve mortgage bazlı diğer türev araçlar ile sağlanmıştır.⁷⁴ Dünya GSMH’sı 60 trilyon dolarken, bu borç balonunu yaratan türev araçların toplam değerinin 600 trilyon doları aşmış olması, finansallaşmanın geldiği boyutu ve krizin derinliğini açıklar niteliktedir.⁷⁵

Borç hanesini dolduran bu muazzam finansallaşmayı mümkün kılan ise, milli gelir büyüme oranlarından bağımsızlaşarak artan finansal kârlar ve ekonominin bütününe finansallaşma eğilimi olmuştur.⁷⁶ Finansal kârların ulaştığı aşama, üretken kapasitenin artmasını sağlayacak yatırımlardan uzaklaşarak finansal spekülasyona yönelmesini beraberinde getirmiştir. Bu durum, Şekil 1’de görüldüğü gibi, ABD’de

⁶⁹ Foster ve Magdoff, a.g.m., s.39.

⁷⁰ Durmuş, a.g.k., s.58.

⁷¹ A.k., s.55.

⁷² Foster ve Magdoff, a.g.m., s.27.

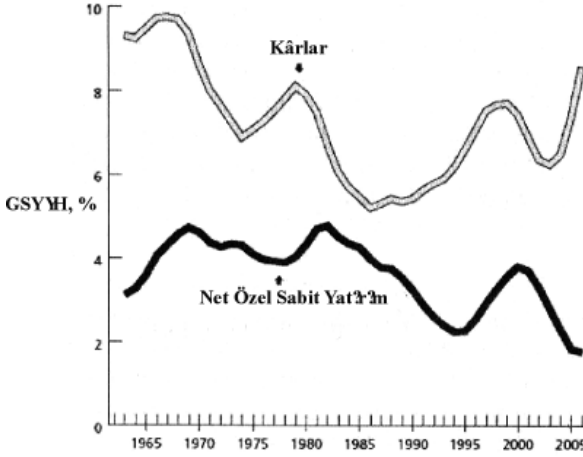
⁷³ A.k., s.28.

⁷⁴ Hane halkı geliri sabit kârlı konut fiyatlarındaki yükselmeye paralel düşük gelirli hane halkları kredi almaya devam edebilmiş; finans kuruluşları da bu değeri türev araçlarla pazarlayabilmişlerdir. Böylelikle “varlık balonları sayesinde ekonomide talebin uyarıldığı bir tür ‘paradoksal finansal Keynesyenizm’ yaşanmıştır. Foster ve Magdoff, a.g.m., s.35; Durmuş, a.g.k.

⁷⁵ ISDA verilerinden aktaran Durmuş, a.g.k., s.24.

⁷⁶ Foster ve Magdoff, a.g.m.

1960-2008 yılları arasında kârlar ile net yatırımın GSYİH içindeki yüzde payları arasında önemli bir açının ve eğilim farkının oluşmasına neden olmuştur. Sadece yenileme yatırımları şeklinde gerçekleşen yeniden üretim, sanayi kapasite kullanım oranlarında uzun dönemli gerilemeye ve durgunluğa yol açmıştır.⁷⁷



Şekil 1: 1960-2008 Yılları Arasında Kârların ve Net Yatırımın GSYİH İçindeki Yüzde Payı

Kaynak: Foster, John Bellamy ve Magdoff, Fred, “Finansal Sıkışma ve Durgunluk: Reel Ekonomiye Dönüş”, *Monthly Review*, Türkçe Çev. Kalkedon Yayınları, Sayı 20, Nisan 2009, s.39.

Altyapı harcamalarının en önemli bileşeni inşaat sektörü tam bir yıkım içindedir. Şirket iflaslarının hızla arttığı inşaat sektörü, 2008 yılı sorunlu firma sayısı artışının %700 oranında yaşandığı İngiltere’de ilk sırada yer almaktadır.⁷⁸

Gelişmiş ülkeler bu büyük yıkımdan çıkış yolu olarak genişletici para ve maliye politikaları uygulamaya başlamışlardır.⁷⁹ Altyapı yatırımlarını doğrudan etkileyecek maliye politikaları alanında öncelikle kamu yatırım harcamalarının artırılması hedeflenmektedir. G-20 ülkelerinde açıklanan mali teşviklerin üçte ikisi kamu harcamaları biçimindedir.⁸⁰ Bu harcamaların büyük oranda altyapı yatırım alanına yoğunlaşacağı görülmektedir.

⁷⁷ A.k., s.37.

⁷⁸ Durmuş, a.g.k., s.27.

⁷⁹ A.k., s.20.

⁸⁰ A.k., s.46.

Kamu yatırım harcamalarındaki artış Keynezyen döneme geri dönüş mü sorularını beraberinde getirmiştir. Ancak, ABD Hazine Sekreteri Timothy Geithner'in 2009 yılında açıkladığı "Kamu-Özel Yatırım Programı" geri dönüşü değil; kaldıraç etkisini çağrıştırmıştır.⁸¹ Programın bir yanını mali istikrarı sağlayıcı banka kurtarma operasyonları için sermaye aktarımı oluştururken, diğer yanını, özel yatırımı arttırmaya yönelik teşvikler (krediler) oluşturuyor.⁸² Obama yönetimi kamu hizmetinin önemine vurgu yaparken de, tümüyle piyasa kurallarına göre işleyen kamu hizmeti alanında daha fazla ortaklığın gündeme geleceğini söylemiş oluyor. Dolayısıyla, özel sektörü kurtarma operasyonu doğrudan sermaye aktarımları ile finans dışı alanların sermaye açısından daha cazip hale getirilmesi anlamına geliyor. Kapitalizmin ulaştığı finansallaşma düzeyi düşünüldüğünde, finansal sermayenin bu ikinci çözümü pürüzsüz bir şekilde kabul edip etmeyeceği ise tartışmalı bir konu.⁸³

ALTYAPI ALANINDA GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER İÇİN DÜNYA BANKASI STRATEJİSİ

Özel sektör yatırım harcamalarındaki düşüşün sinyalini, Dünya Bankası 2003 yılında hazırladığı *Altyapı Eylem Planı* raporuyla vermişti. Altyapı yatırım harcamalarında bir özeleştirme ve politika değişikliği anlamına gelen rapor, verilen bütün teşviklere rağmen özel sektör tasarruflarının istendiği ölçüde yatırıma dönüşmediğini belgeliyordu.⁸⁴ 1993-2003 yılları arasında %50 oranında azalan resmi krediler karşısında, özel sektöre verilen Uluslararası Finans Kurumu (IFC) kredileri %88, Çok Taraflı Yatırım Garantisi Kurumu (MIGA) teminat mektupla-

⁸¹ Erinç Yeldan, "ABD'nin Yeni Kurtarma Paketi", *Cumhuriyet*, 25 Mart 2009.

⁸² Programın üç ayağı şöyle özetlenebilir: "1. Hazine, bankalardan zararlı varlıkları satın almak için 500 milyar dolarlık bir yatırım fonu kuracak. Fon 1 trilyon dolara kadar çıkabilecek; 2. 838 milyar dolarlık mali teşvik paketiyle istihdam ve harcamalar artırılmaya çalışılacak, bu paket de 1 trilyon dolara kadar çıkabilir; 3. FED'in tüketici ve işletmelere doğrudan kredi sağladığı borçlanma penceresi olan TALF, Hazine'den 100 milyar dolar alıp bunu finansal kaldıraçlar yoluyla 1 trilyon dolarlık bir sermayeye dönüştürerek yeni krediler verecek". "Adım Adım ABD'yi Kurtarma Planı", 12 Şubat 2009, www.turkishny.com; Edward Harrison, "Press Release: Public Private Investment Program", 23 Mart 2009, www.creditwritedowns.com

⁸³ John Bellamy Foster, "Durgunluk, Kriz ve Emek", *Neoliberalizm ve Kriz*, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2008

⁸⁴ Dünya Bankası, *Infrastructure Action Plan*, Informal Board Meeting, 2003 ve Dünya Bankası, *Implementing Infrastructure Action Plan*, 2003'ten aktaran Hüsnü Tözeren ve Necat Özgür, "Altyapı Özelleştirmelerine Karşı Bir Görüş", *TMH-Türkiye Mühendislik Haberleri*, Sayı 452, 2008.

rı sayısı 30 kat artmış olmasına rağmen altyapı yatırımlarının artmadığı, hatta 1997 yılından sonra hızla düşüşe geçtiği söyleniyordu.⁸⁵ Altyapı Yatırımlarında Özel Sektör Katılımı Veri Tabanı'na (Private Participation in Infrastructure Database) göre ise, özel sektör yatırım taahhüdülerinde 2004 yılından başlayarak bir artış gözlenmiş; ancak, proje sayısında yaşanan bu artış yıllık yatırım oranlarına yansımamıştır.⁸⁶ 2007 yılında su alanında 3,243 milyar dolarlık 62 proje başlatılmış; ancak, toplam yatırım harcamaları 2006 yılının gerisinde kalmıştır.⁸⁷ 2007 yılı itibarıyla özel sektör taahhüd ettiğinin aksine 55 projeden çekilmiştir. Sorunlu kategorisinde değerlendirilen bu projeler, 1990-2007 yılı toplam su projelerinin %9'unu, toplam yatırım taahhüdlerinin %32'sini oluşturmaktadır.

Özel sektör eliyle gerçekleştirilen altyapı yatırımlarında uluslararası örgütlerin istediği düzey yakalanamasa da, su şirketlerinin iştahını kabartan pazar payı giderek büyümektedir. 2000-2010 döneminde gelişmekte olan ülkelerin altyapı hizmetleri için gereken yıllık finansman ihtiyacı, yaklaşık 465 milyar dolar olarak tespit edilmiş; bunun %50'si yeni yapım, kalan %50'si bakım ve yenileme çalışmaları için öngörülmüştü.⁸⁸ Bu miktar tüm gelişmekte olan ülkelerin GSYİH'lerinin yaklaşık %7'sini oluşturmaktadır. Dünya Bankası bu büyük pazarın mali disiplini sağlama ihtiyacı, sermaye yetersizliği, uluslararası mali piyasalar nezdinde kredi notunun düşük olması vb. gibi gerekçelerle gelişmekte olan ülkeler tarafından doldurulamayacağını iddia ediyor.⁸⁹ Dünya Bankası'nın bu tespitlerine su alanındaki birleşme ve devralma faaliyetlerinin son on yıllık seyri eklendiğinde, ortaya su alanında özelleşen şirketler dışında emeklilik fonları gibi büyük fonların, yani mali sermayenin de ilgisinin arttığı ortaya çıkıyor.⁹⁰

Dünya Bankası'nın yaptığı yatırım açığı tespitleri ile su alanındaki birleşme ve devralmalar, su alanındaki özel sektör yatırımlarının geliş-

⁸⁵ A. k., s.64.

⁸⁶ Dünya Bankası, "Private Activity in infrastructure reached a new peak in 2007", *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, Kasım 2008, www.ppi.worldbank.org; Dünya Bankası, "Private Water Projects at a New Peak in 2007, but Investment Levels Low", *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, Mayıs 2008, www.ppi.worldbank.org

⁸⁷ Dünya Bankası, "Private Water Projects..."

⁸⁸ Marianne Fay ve Tito Yepes, "Investing in Infrastructure: What is needed from 2000-2010", *Policy Research Working Paper*, WPS 3102, World Bank, 2003.

⁸⁹ Briscoe, a.g.m.

⁹⁰ Küresel Su İstihbaratı (Global Water Intelligence) verilerinden aktaran Maude Barlow, *Mavi Sözleşme – Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi*, İstanbul, Yordam Kitap, 2009, s.84.

mekte olan ülkelere doğru genişletilmek istendiğini gösteriyor. Gelişmekte olan ülkelerin su gündemi sermayenin kendini yeniden üretme ihtiyacına göre belirleniyor. Dolayısıyla, gündemle birlikte su politikasını oluşturacak araçlar da transfer ediliyor. Dünya Bankası 2003 yılında su alanında yatırım açığı tespitini yaptıktan sonra, 2004 yılında bu açığın kapatılmasına yönelik stratejiyi de belirledi. 2004 tarihli *Su Kaynakları Yönetimi Stratejisi ve Altyapıda Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Rekabet* adlı raporlarla Kamu Özel Ortaklığı modelinin yeni çerçevesini çizdi.⁹¹

Dünya Bankası, 2004 yılındaki strateji değişikliği ile Kamu Özel Ortaklığı modelinin, mevcut altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi ve işletilmesi hizmetlerinden hidroelektrik santralleri ve barajlar gibi büyük altyapı projelerine kaydırılmasına karar verdi.⁹² Bu strateji değişikliği ile sadece modelin kapsamı değil kapsamı içine giren alanın niteliği de değiştirilmeye çalışılacak. Rekabet ve düzenleme anlayışını yansıtan talep yönlü politikalar ile zaten hizmet sunumu büyük ölçüde değişmişti. Şimdi sıra su arzına geliyor.

Dünya Bankası stratejisini somutlayan Eylül 2008 tarihli TÜSİAD raporuna göre, daha önceden doğal tekel özelliği taşıması nedeniyle dikey bütünleşik şekilde örgütlenen ve kamu işletmeleri tarafından gerçekleştirilen su arzının, güçlü bir regülasyon rejimi çerçevesinde yapısal ayrışma yöntemi ile sağlanması planlanıyor.⁹³ Yapısal ayrışma dikey

⁹¹ Dünya Bankası, *Water Resources Sector Strategy*, Strategic Directions for World Bank Engagement, Washington, The World Bank, 2004; Ioannis N. Kessides, *Reforming Infrastructure: Privatisation, Regulation and Competition*, World Bank Policy Research Report, Washington, The World Bank ve Oxford University Press, 2004.

⁹² Aynı dönemde Avrupalı müteahhitler de benzer bir yönelime sahiptir: “20. yüzyılın son on yılında ortaya çıkan en önemli unsur, Çok Taraflı Kalkınma Bankaları (MDB) altyapı sektöründen sosyal sektörlere ve yapısal uyum programlarına doğru bir kayma göstermesidir. 1990’lı yıllar süresince MDB finansmanının odağı sermaye varlıklarından politika danışmanlığı ve kurumsal kapasite geliştirme gibi ‘soft’ olarak adlandırılan projelere doğru geçiş göstermiş ve dolayısıyla uygulamada çok taraflı altyapı projelerine sağlanan kredilerde ciddi bir düşüş yaşanmıştır.” 2003 yılında Dünya Bankası’nın tespitlerine paralel olarak Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği de benzer tespitleri yapmaya başlamış; altyapı alanında alt sektörler ve ilişkili sektörler arasında bağ kurulmasını gözetken bütüncül yaklaşımı benimsemiştir: “bu altyapı tesislerinin sadece yapımının yeterli olmadığı, ortaya çıkan en büyük mücadele alanının bu tesislerin bakımını yapma, bunları yenileme, işletme ve kullanıcıların değişen ihtiyacına göre uyarlama becerisinin kazandırılması olduğudur”. Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği (EIC), a.g.k., s.15.

⁹³ TÜSİAD, *Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı – Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler*, TÜSİAD Yayın No: T/2008-09/470, İstanbul, Eylül 2008

bütünleşik alt hizmetlerin ayrıştırılması; yani, hala doğal tekel niteliği taşıyan iletim, dağıtım ve atık su toplama hizmetleri ile diğer alt hizmet alanlarının yönetiminin birbirinden ayrılması anlamına geliyor.⁹⁴ TÜSİAD'a göre, doğal tekel niteliklerini kaybetmeleri nedeniyle suyun çıkarılması, işlenmesi ve işletme hizmetlerinin doğrudan rekabete açılması ise mümkün.

Rapora göre, su ve atık su hizmet alanının rekabete açılmasının, alanın doğal tekel özelliğini kaybetmesiyle mümkün olduğu görülüyor. Teoriye göre bir hizmet alanının "aşırı talep artışı ya da teknolojik gelişmeden kaynaklanan nedenlerle doğal tekel niteliğini kaybetmesi" mümkün.⁹⁵ Bu ilk varsayım öncelikle artık su alanının bir bütün olarak doğal tekel özelliğini koruyarak değil; kaybederek Kamu Özel Ortaklıklarının konusu olduğunu gösteriyor. İkinci olarak, altyapı yatırımlarının belirleyici olduğu alt hizmet alanlarının hala "bölgesel doğal tekel niteliği" taşıması nedeniyle ancak dolaylı biçimlerde rekabete açılabileceği, yerleşme ve bölgeselleşme politikalarıyla desteklenen Kamu Özel Ortaklıklarının bu bağlamda işlev göreceği anlaşılıyor.⁹⁶ Üçüncüsü, tekelci kârın uzun vadede siyasi, sosyal ve iktisadi risk yaratmadan sürdürülebilmesi için Kamu Özel Ortaklıkları bir tür regülasyon aracı olarak görülüyor.

Şebeke suyu hizmetlerine odaklanan TÜSİAD raporuna göre, "Sektörün altyapısını teşkil eden su ve kanalizasyon boru hatları ile su ve atık su arıtma tesisleri uzun ömürlü varlıklar olmakla birlikte yüksek yatırım gerektirmektedir. Bu nedenle sektörde sabit maliyetlerin payı, işletme maliyetlerine oranla bir hayli fazladır. Söz konusu altyapı unsurları, başka herhangi bir amaçla kullanılamamakta, bu nedenle batık maliyet niteliği de taşımaktadır."⁹⁷ Doğal tekel kavramlaştırmasının ilk unsurlarından biri yüksek sabit maliyetlerdir. "Bir tekelci için sürdürülebilir bir tekel durumu veya tekelci fiyatlamayı ancak, yeteri kadar büyük oranda sabit maliyetlerin sağlayabileceği" genel kabul gören bir gerçektir.⁹⁸ Bu nedenle, TÜSİAD yapısal olarak ayrıştırdığı bazı alt hizmet alanları için doğal tekel niteliğinden vazgeçmemektedir. TÜSİAD'ın doğal

⁹⁴ A.k., s.81.

⁹⁵ A.k., s.38.

⁹⁶ A.k., s.20; s.38.

⁹⁷ A.k., s.39.

⁹⁸ Nalan Ölmezoğulları ve Tamer Çetin, "Doğal Tekeller, Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar", *İktisat İşletme ve Finans*, Cilt 20, Sayı 232, 2005, s.36-55, s.40.

tekel nitelenmesinden vazgeçememesinin bir diğer nedeni de, iletim ve dağıtım hatlarındaki yüksek taşıma maliyetleridir.⁹⁹ Mutlak maliyet avantajı (toplamaltılık-subadditivity) ve rekabetçilerin piyasaya girmesini olanaksızlaştıracak mutlak maliyet avantajı (sürdürülebilirlik-sustainability) doğal tekel belirleyen diğer iki temel unsurdur.¹⁰⁰

Dünya Bankası ve TÜSİAD'ın da benimsediği ve Kamu Özel Ortaklıklarının genel çerçevesini çizen modern doğal tekel yaklaşımının altı çizilmesi gereken kimi ayırt edici özellikleri vardır. Bu özellikler doğal tekel alanı olarak nitelenen hizmet alanlarının deregülasyon ve regülasyonu sonucunda şekillenmiş; altyapı endüstrileri de denilen ağ sanayilerinin gereksinim duyduğu yüksek yatırım maliyeti ihtiyacının devam etmesi nedeniyle piyasa mekanizması içinde yeniden tanımlanma gereği ortaya çıkmışlardır. Bu özelliklerden ilki, piyasa mekanizması, yani rekabet koşullarında birden fazla firmanın varlığını sürdürebilmesinin mümkün olmaması; bu nedenle, belirli bir hizmet alanına girişin sınırlandırılmış olmasıdır. Sürdürülebilirliği belirleyen ise ölçek ekonomileridir.¹⁰¹ Dünya Bankası'nın doğal tekel olarak nitelendirilen hizmet alanlarına ölçek ekonomileri üzerinden bakmasının nedeni şöyle özetlenebilir.

“Ölçek ekonomilerinde firma, sadece talep eğrisinin belli bir kısmına karşılık gelen çıktı seviyesinde, diğer firmalara göre maliyet avantajına sahip iken, mutlak avantaj olarak adlandırılan maliyet yapısı, ilgili firmanın tüm üretim düzeylerinde maliyetlerinin azalacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla maliyetlerin mutlak olarak firmaya avantaj sağlaması (subadditivity), firma-

⁹⁹ TÜSİAD, a.g.k., s.39.

¹⁰⁰ “Belirli bir seviyedeki üretim miktarını, tek bir firma, iki ya da daha fazla firmadan daha az maliyetle üretebilirse, bu firma diğer firmalara karşı mutlak bir maliyet avantajına sahiptir ve maliyet fonksiyonu toplamaltı (subadditive) olarak tanımlanır.”; Sürdürülebilirlik (sustainability) ise, “bir tekelci firma uyguladığı fiyatı korumaya devam ettiği halde, herhangi bir potansiyel rekabetçinin piyasaya girmeyi ve kar elde edebilmeyi ümit edip etmediğini ifade etmek için kullanılır.” Diğer firmaların piyasaya girişini engelleyecek çıktı-fiyat bileşiminin korunması, mutlak maliyet avantajına sahip firmanın farklı oranlardaki çıktılar azalan maliyet avantajıyla birlikte üretmesinin çıktılarını ayrı ayrı üretilmesinden daha az maliyetli olması ve bu nedenlerle bütün talep düzeylerinde gittikçe azalan maliyetlerle üretim yapabiliyor olması o firmayı doğal tekel durumuna getirmektedir. Ölmezoğulları, a.g.m., s.39-41.

¹⁰¹ Ölçek ekonomisini, “bir firma ya da endüstride üretim kapasitesi ölçüğü genişletildikçe üretim artış oranının maliyetlerdeki artış oranından daha yüksek olması sonucunu doğuran etkiler” olarak tanımlamak mümkündür. Ölçek ekonomileri, “bir firmanın üretim hacminin genişlemesi dolayısıyla, endüstrideki diğer firmaların üretim ölçeklerinden bağımsız olarak ortaya çıkan işçilerin işi yaptıkça uzmanlık kazanması, sermaye verimliliğinin yükselmesi, pazarlaması masraflarının düşmesi” gibi içsel etkenler olabileceği gibi; endüstrideki tüm firmaların üretim ölçeklerini arttıracak nitelikte teknolojik gelişmeler de olabilir. Halil Sediyoğlu, Ölçek Ekonomileri, *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999.

nın doğal tekeli olmasına neden olurken, ölçek ekonomilerine salıp olması da firmanın, rakipleri karşısında piyasada tek tekel gücü olarak kalacağını ifade etmektedir.”¹⁰²

Dünya Bankası’na göre, firmanın talep eğrisinin bütün düzeylerinde değil sadece belli bir düzeyinde maliyet avantajına sahip olması, hizmet alanının ölçek ekonomileri korunacak şekilde bölünerek rekabete açılmasını ve hizmet alanına girişlerin ölçek ekonomileri gözetilerek regülasyona tabi tutulmasını sağlayabilir. Dünya Bankası’nın ayrıştırma stratejisi (unbundling) bu mantık üzerine inşa edilmiştir. Altyapı harcamalarının ihtiyaç duyduğu yüksek sabit sermaye yatırımları ile kârın sürdürülebilirliği ancak belli ölçeklerde birbirlerini dengeleyebilir. Dünya Bankası uzmanı Atsushi Iimi’nin yaptığı hesaplamalara göre, ölçek ekonomilerinin yarattığı maliyet avantajından yararlanabilmek için üretim hacminin 40 milyon m³ ile 400 milyon m³ arasında olması gerekmektedir.¹⁰³ Su alanı için en verimli işletme büyüklüğü için yıllık 221 milyon m³ üretim hacmi, su işleme tesisiyle tüketim bölgesi arasındaki yaklaşık 9,5 km’lik mesafe, 4 milyon aboneyi aşmayan bağlantı sayısı.¹⁰⁴ Iimi, bu ölçekler dahilinde tek bir firmanın su alanında dikey bütünleşik şekilde örgütlenebileceğini ve tekelci kârı koruyabileceğini söylüyor. Buna dayanarak, Kamu Özel Ortaklıklarının temelini oluşturan sözleşmelerin bu büyüklüğü esas almasını, ihale sürecinin de bu ölçekler dahilinde rekabete açılmasını öğütlüyor. Rekabetin ancak bu ölçekler aşıldığı zaman ayrışma ile gündeme gelebileceğini ve su hizmet alanının yerel-bölgesel hizmet alanlarına ancak bu ölçekler göz önünde bulundurularak bölünebileceğini dile getirmiş oluyor.

Ölçümler çok keskin ve tartışılır olabilir ama üzerinde yükseldiği mantık önemli bir gerçeği ortaya koyuyor. Su ve atık su alanında yeterli altyapı yatırımı yapılmadığına kanaat getiren Dünya Bankası, ölçek ekonomilerinin önemini kaybetmediğini göz önünde bulundurarak Kamu Özel Ortaklıklarına yeni bir çerçeve çiziyor. Kamu Özel Ortaklıkları, su hizmet alanı kamu tekellerini ortadan kaldıracak şekilde parçalanırken, altyapı yatırımlarının yoğunlaştığı alanlara yönelen sermaye için tekel-

¹⁰² Ölmezoğulları, a.g.m., s.42.

¹⁰³ Iimi, Atsushi, “(UN)Bundling Public-Private Partnership Contracts in the Water Sector: Competition in Auctions and Economies of Scale in Operation”, The World Bank, Finance, Economics and Urban Development Department, *Policy Research Working Paper*, Sayı 4459, Ocak 2009, s.16.

¹⁰⁴ A.k., s.17.

ci kârı koruyacak bir işlev üstleniyor. Ayırıştırma ve birleştirme stratejileri arasındaki tercihin çıktı-maliyet dengesini koruma önceliğine bağlı olduğunu; hizmet sunumu-arz temini, alt hizmet alanları, mekansal paylaşım gibi ayırıştırma ve birleştirmeye konu olan başlıkların ancak bu kapsamda ele alınabileceğini göstermiş; stratejik tercihleri güvence altına almış oluyor. Böylelikle, Kamu Özel Ortaklıkları su ve atık su alanında altyapı yatırımlarına uzanırken yüksek risk-yüksek getiri dengesini gözeterek Camdessus'un çizdiği yolu belirginleştiriyor.¹⁰⁵

Kamu Özel Ortaklıklarının temelini oluşturan sözleşmeler işte bu dengenin kurulması için düzenleyici işlev üstleniyorlar. Sözleşmelerde pazara girişlerin, pazardan çıkış şartlarının, fiyat düzeyi ve yapısının, alandaki teşebbüslerin kârlılık düzeylerinin, teşebbüslerin büyüme şekillerinin (teşebbüslerin farklı alanlardaki faaliyetlerine izin verilmesi) belirlenmesi sözleşmelerin düzenleyici işlevlerinin birer göstergesi. Düzenlemenin temel aracı ise tarife sistemi. Uzun dönemli kârın pazarlıklar sonucunda garanti altına alınmasını sağlayan tarife sistemi, geri kazanılabilir maliyet yaklaşımının (cost recovery) uzantısı olarak hizmet sunumunda olduğu gibi altyapı harcamalarının da kullanıcılar tarafından karşılanmasını sağlıyor. Böylelikle, ölçek ekonomilerinin belirlediği faaliyet alanları, Dünya Bankası'nın birinci önceliği çıktı-maliyet dengesinin kurulmasını sağlayacak şekilde, farklı şebeke imkanları sunulmasına, farklı hukuki ve idari yapılanmalara gidilmesine olanak veriyor. Fiyat güvencesi, risk paylaşımının en önemli aracı olarak gösterilen Kamu Özel Ortaklıklarında iktisadi, sosyal ve siyasi riskin özel sektör lehine ötelenmesini olanaklı kılıyor.

Su arzının rekabetin regülasyonu çerçevesinde gündeme getirilmesi altyapı yatırımlarındaki kamu tekelinin geri dönüşsüz bir biçimde kırılması anlamına gelecektir. Hedef tahtasına DSİ konulmaktadır. Su yönetiminde genel yetkili ve ana yatırımcı kuruluş olan DSİ'nin altyapı yatırımlarında bugüne kadar üstlenmiş olduğu rol, alanda özel tekel yaratma yönünde değiştirilmek istenmektedir. Bu değişimin ortaya çıkan kimi belirtileri vardır. Ana yatırımcı kuruluş olma özelliğinden kaynaklı katma bütçeli bir kuruluş olan DSİ, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile genel bütçe kapsamına alınmıştır.

¹⁰⁵ Michel Camdessus (Chaired by), *Financing Water For All – Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*, James Winpenny (Report Written by), 3. Dünya Su Forumu, Kyoto, 2003.

DSİ, üstlendiği kamu hizmetini yürütmek üzere kendisine gelir tahsis edilen ve bu gelirleri harcama yetkisi verilen bir kuruluş olma özelliğini kaybederek, mali disiplin uğruna yatırım harcamaları tek elden kısıtlanabilecek ve taşınmazlarının Hazine'ye devredilmesi ile tek elden özelleştirmelere konu olabilecek bir kuruluş statüsüne düşürülmüştür. Ulaştırma Bakanlığı'nın bağlı kuruluşluğundan alınarak Çevre Bakanlığı'na bağlanması da bu bağlamda anlam kazanmaktadır. DSİ doğrudan yatırımcı kuruluş olma özelliğini kaybederek ihaleci bir kuruluş olma yoluna girmiştir. 2008 Faaliyet Raporu'nda kamu finansmanı ile istenen süre ve sayıda yatırım yapmanın mümkün olmadığı, yatırım sürelerini kısaltmanın ve sayıyı arttırmanın tek yolunun alternatif finansman modelleri geliştirmek olduğu açıkça belirtilmektedir.¹⁰⁶ Hidroelektrik Santrali (HES) ihale sayısı 2006 yılında 2 iken, bu sayı 2008 yılında 118'e çıkmıştır.¹⁰⁷ Bu projelerden 7 tanesi YİD kapsamındadır ve büyük ölçekli altyapı projelerinde daha yaygın uygulandığı göz önünde bulundurulduğunda bu sayının önemsenmesi gerekmektedir.

SONUÇ YERİNE:

KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI MODELİNİ TANIMLAMAK

Şu ana kadar, 1929 krizinden bu yana su ve atık su altyapı hizmetlerinin örgütlenmesini belirleyen dört aşama olduğunu tespit ettik. Bu aşamaların her birinin dünya kapitalist sisteminin kendini yeniden üretmek için geliştirdiği makroekonomik politikalar ile koşutluk içinde olduğunu gördük. Hizmet alanlarına özgü dinamiklerin bu makroekonomik çerçeveye içinde şekillendiğini saptamış olduk.

Böylelikle, su ve atıksu altyapı hizmetleri özelinde, hizmet alanlarının niteliğini belirleyen dinamiklerin belirli bir tarihselliğinin olduğunu; bu niteliklerin değişim ve dönüşüme açık olduğunu söyleyebiliriz. Bu tespit, Kamu Özel Ortaklıklarının temel dayanağı haline getirilen, örgütlendiği hizmet alanlarının doğal tekel niteliği taşıdığı önermesini yeniden gözden geçirmek için bize bir fırsat veriyor.

Su ve atıksu altyapı hizmet alanlarının nasıl örgütlendiğini tespit etmeye çalıştığımız dört aşamanın ilki, doğal tekel alanı olarak adlandırılan hizmet alanlarının kamu tekeli olarak örgütlendiği aşamayıdır.

¹⁰⁶ DSİ, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, www.dsi.gov.tr, s.5.

¹⁰⁷ DSİ, 2006 Yılı Faaliyet Raporu, www.dsi.gov.tr, s.213, DSİ, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, www.dsi.gov.tr, s.356.

İkinci aşama, doğal tekel alanlarının deregülasyon sonucunda tamamen veya kısmen piyasaya açılmasıydı. Bu aşamada, özel sektör katılım modelleri çözücü bir işlev üstlenmişti. Doğal tekel olmaları nedeniyle, dikey bütünleşik şekilde örgütlenen kamu işletmeleri eliyle sağlanan su ve atıksu hizmet alanı, alt hizmet basamaklarının birbirinden ayrıştırılmasıyla özel sektör katılımına, rekabete açılmıştı. Yerelleşme, su alanındaki bu ayrışmayı sağlama aracı haline gelmişti. Üçüncü aşama, doğal tekel alanlarının piyasa kurallarına göre yeniden düzenlenmesi, regüle edilmesi aşamasıydı. Enerji ve telekomünikasyon gibi alanlardan farklı olarak, henüz tam anlamıyla piyasaya açılmayan su alanında regülasyon, ekonomik ve siyasal krizler karşısında tekelleri kârın korunmasını hedeflemişti. Tekelleri kârın korunmasını sağlayan tarife sistemi, özel sektör katılımını düzenleyen sözleşmeler eliyle hayata geçirilmişti. Bu aşamada, Kamu Özel Ortaklıkları, bir yandan daha fazla kamu güvencesinden yararlanma yolu haline gelirken, bir yandan da özel sektörün eşit ortak olarak kamu hizmet alanına girmesini sağlamıştı. Dünya Bankası, bu iki unsuru dengelemenin yolunun rekabet ve düzenleme arasında gözetilecek hassas dengeden geçtiğini söylemişti. 2008 kriziyle birlikte ortaya çıkan dördüncü aşama bu dengenin güçlendirilmesini ve hizmet sunumundan altyapı yatırım alanına kaydırılmasını gündeme getirecektir. Altyapı yatırım alanında önceliğin ölçek ekonomilerine verilmesi, kamu tekellerini tasfiyenin son aşamasında özel tekellerin varlığının garantilenmesi anlamına gelecektir.

Kamu Özel Ortaklıklarının tarih içinde izlediği seyir, modele üzerinde yükseldiği ihale ve sözleşme biçimlerini aşan ve yeniden biçimlendiren kimi özellikler kazandırmıştır. Bu özellikler, doğal tekel alanı olarak nitelendirilen büyük altyapı projeleri alanının rekabete açılarak çözülmesi ve özel sektörün uzun vadeli kârının korunabilmesi için düzenlenmesi çerçevesinde şekillenmiştir. Yüksek maliyetli projelerin hayata geçirilebilmesi için gerekli finansman ihtiyacını karşılayacağı iddia edilen model, özel sektöre bu alanlarda yapan değil çözen işlevi kazandırmıştır. Yapısı itibarıyla çeşitli faaliyet başlıklarını tek bir sözleşmede bir araya getirebilen, uzmanlık bilgisi ile satın almayı birleştiren ihale süreçleri sayesinde hizmet alanının yönetiminden yeniden inşasına kadar bütününün pazarlık konusu haline getirilmesini sağlayan, pazarlıkları uzun dönemli kâr getirecek şekilde tarife sistemine endeksleyen model, ölçek ekonomilerinin özelliklerine uygun bir piyasalaşmayı gündeme getirmiştir. Böylece, hizmet alanı, kamu yararının

en çok gözetilmesi gereken alanlarda kamunun gözetim ve denetimi altında işletme, yapım, bakım ve onarım aşamalarıyla bir bütün olarak özel sektöre açılacaktır.

Kamu Özel Ortaklıklarının aldığı bu son biçim, gelişmekte olan ülkelerde modelin yüklendiği işlevi daha da belirgin hale getirecektir. Sermayenin, yeniden üretim alanı olarak gördüğü altyapı alanı, sermayenin gelişmekte olan ülkelere doğru genişleme ihtiyacıyla birlikte kamusal niteliğini kaybetmeye başlayacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde alanın kamusal niteliğini kaybetmesi, doğal kaynakların ülke bazında planlanması ve yönetilmesi özelliğinin de yitirilme olduğu habercisidir. Bu nedenle, su tekellerinin lehine DSİ'nin hedef tahtasına konulması, enerji alanıyla birlikte su alanının da hızla özel sektöre açılmaya çalışılması Türkiye'de de su ve atık su alanının kamusal niteliğinin tehlike altında olduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

- “Adım Adım ABD’yi Kurtarma Planı”, 12 Şubat 2009, www.turkishny.com.
- “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gerekeçesi”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekece.pdf>
5. Dünya Su Forumu İstanbul Su Mutabakatı, Yerel ve Bölgesel İdareler Bildirimi, www.worldwaterforum5.org (13.05.2009).
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Müktesebata Uyum Programı, Kamu Alımları, www.abgs.gov.tr (15.01.2008).
- Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği (EIC), *Sürdürülebilir İhale Sistemi – Mavi Kitap*, Türkiye Müteahhitler Birliği Araştırma ve Yayınları, 2005, http://www.tmb.org.tr/arastirma_yayinlar/mavi_kitap_son.doc (19.05.2009).
- Barlow, Maude, *Mavi Sözleşme – Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi*, İstanbul, Yordam Kitap, 2009.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- BM Binyıl Kalkınma Hedefleri, www.undp.org.tr (25.05.2009).
- Bonefeld, Werner, “Monetarism and Crisis”, Werner Bonefeld ve John Holloway (Ed.), *Global Capital, Nation State and Politics of Money*, St.Martin’s Press, Londra, 1996.
- Briscoe, John, “The Financing of Hydropower, Irrigation and Water Supply Infrastructure in Developing Countries”, *Water Resources Development*, Cilt 15, Sayı 4, 1999, s.459-491.
- Camdessus, Michael, “Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges”, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>.
- Michel Camdessus (Chaired by), *Financing Water For All – Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*, James Winpenny (Report Written by), 3. Dünya Su Forumu, Kyoto, 2003.
- Cameron, David, *The Relationship Between Different Ownership and Management Regimes and Drinking Water Safety*, A Discussion Paper for The Walkerton Inquiry, Ağustos 2001.

- Cammack, Paul, "What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why It Matters", *New Political Economy*, Cilt 9, Sayı 2, 2004.
- Chege, Lucy W., "Private Financing of Construction Projects and Procurement Systems: An Integrated Approach", *CIB World Building Congress*, Nisan 2001, Wellington, Yeni Zelanda, Sayı 259.
- Commission of the European Communities, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM, 327 Final, 30 Nisan 2004, Brüksel, http://europa.eu.int/comm/internal_market (12.11.2007).
- Çelik, Ceyhan, "Türkiye'de Su Hizmetlerinin ve Su Hukukunun Gelişimi", *DSİ Teknik Bülteni*, Sayı 103, s.10-23.
- Çelik, Eda Yazıcıoğlu, "Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması", *Toplum ve Hekim*, 23 (1), Ocak-Şubat 2008.
- Çınar, Tayfun ve Özdiñ, Hülya K. (Ed.), *Su Yönetimi – Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiriler*, Memleket Yayınları, Ankara, 2006.
- Çınar, Tayfun, "Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı 1, 2008, s.41-52.
- Çınar, Tayfun, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Ankara, 2004.
- De Mello, Luiz R. JR, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis", *World Development*, Cilt 28, Sayı 2, 2000, s.365-380.
- DPT, *9. Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri*, ÖİK Nihai Raporu.
- DSİ, *Su ve DSİ, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 1954-2009*, Ankara, 2009, http://www.dsi.gov.tr/pdf_dosyalar/dsi_hakkinda.pdf.
- DSİ, 2006 Yılı Faaliyet Raporu, www.dsi.gov.tr.
- DSİ, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, www.dsi.gov.tr.
- Durmuş, Mustafa, *Kapitalizmin Krizi – 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.
- Dünya Bankası, "Private Activity in infrastructure reached a new peak in 2007", *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, Kasım 2008, www.ppi.worldbank.org.
- Dünya Bankası, "Private Water Projects at a New Peak in 2007, but Investment Levels Low", *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, Mayıs 2008, www.ppi.worldbank.org.
- Dünya Bankası, *Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit*, Washington D.C., 2004.
- Dünya Bankası, *Infrastructure Action Plan*, Informal Board Meeting, 2003.
- Dünya Bankası, *Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation*, Washington, D.C., 1997.
- Dünya Bankası, *Water Resources Sector Strategy*, Strategic Directions for World Bank Engagement, Washington, The World Bank, 2004.
- Emek, Uğur, *Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, DPT, Ankara, Şubat 1999.
- Farklılıkların Suda Yakınlaşması, www.worldwaterforum5.org (21.05.2009).
- Fay, Marianne ve Yepes, Tito, "Investing in Infrastructure: What is needed from 2000-2010", *Policy Research Working Paper*, WPS 3102, World Bank, 2003.
- Foster, John Bellamy ve Magdoff, Fred, "Finansal Sıkışma ve Durgunluk: Reel Ekonomiye Dönüş", *Monthly Review*, Türkçe Çev. Kalkedon Yayınları, Sayı 20, Nisan 2009, s.33-34.
- Foster, John Bellamy, "Durgunluk, Kriz ve Emek", *Neoliberalizm ve Kriz*, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2008.

- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006.
- Güler, Birgül Ayman (Ed.) *Su Hizmetleri Yönetimi – Genel Yapı*, TODAİE – YYAEM Yayını, Ankara, 1999.
- Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Harrison, Edward, “Press Release: Public Private Investment Program”, 23 Mart 2009, www.creditwritedowns.com.
- Imi, Atsushi, “(UN)Bundling Public-Private Partnership Contracts in the Water Sector: Competition in Auctions and Economies of Scale in Operation”, The World Bank, Finance, Economics and Urban Development Department, *Policy Research Working Paper*, Sayı 4459, Ocak 2009.
- Karahanogulları, Onur, *Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.
- Kerf, Mihel, *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award-Privatization Toolkits*, World Bank, Washington D.C., 1998.
- Kessides, Ioannis N., *Reforming Infrastructure: Privatisation, Regulation and Competition*, World Bank Policy Research Report, Washington, The World Bank ve Oxford University Press, 2004.
- Mergos, Georges, “Private Participation in the Water Sector: Recent Trends and Issues”, 5. International Conference “*Water Resources Management in the Era of Transition*”da sunulan tebliğ, European Water Resources Association (EWRA) ve Atina Teknik Üniversitesi, Eylül 2002.
- Minibaş, Türkel, “Sürdürülebilir Kalkınma ve Etkileri”, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-15.pdf.
- North, Douglass, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- Ölmezogulları, Nalan ve Çetin, Tamer, “Doğal Tekeller, Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar”, *İktisat İşletme ve Finans*, Cilt 20, Sayı 232, 2005, s.36-55.
- Seyidoğlu, Halil, *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999.
- Stiglitz, Joseph E., “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”, *Prebisch Lecture at UNCTAD Geneva*, 19 Ekim 1998.
- Stratejik Teknik Ekonomik Araştırmalar Merkezi, www.steam.com.tr.
- T.C. Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)*, (Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu), Ankara, 2008.
- Tözeren, Hüsnü ve Özgür, Necat, “Altyapı Özelleştirmelerine Karşı Bir Görüş”, *TMH-Türkiye Mühendislik Haberleri*, Sayı 452, 2008.
- TÜSİAD, *Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı – Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler*, TÜSİAD Yayın No: T/2008-09/470, İstanbul, Eylül 2008.
- Ulaş, Sarp Erk, *Felsefe Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2002.
- Yeldan, Erinç, “ABD'nin Yeni Kurtarma Paketi”, *Cumhuriyet*, 25 Mart 2009.
- Yeldan, Erinç, “Bretton Woods-2 Mümkün mü?”, *Cumhuriyet*, 5 Kasım 2008.
- Yeldan, Erinç, “Kapitalizmin Yeni Nesil Krizleri ve Türkiye Gerçeği”, *Cumhuriyet*, 19 Kasım 2008.
- Yeldan, Erinç, “Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007 Krizi”, *Cumhuriyet*, 1 Ekim 2008.
- Yeldan, Erinç, “Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirme”, *Praksis*, Küreselleşme, Emperyalizm: Ne Yapmalı, Nasıl Direnmeli?, Sayı 7, Eylül 2002.

METROPOLİTAN ALANLARDA SU YÖNETİMİ SORUNU: ANKARA ÖRNEĞİ

Canan KARAKAŞ ULUSOY*

Dünyada kentsel nüfus hızla artmaktadır. Sağlıklı su hizmeti sunma maliyetleri metropoliten alanlarda kentsel nüfusun hızla artıyor olması ve su kaynaklarından uzaklaşılmasına paralel olarak yükselme eğilimindedir. Neoliberal su politikaları ise bir yandan söz konusu maliyetlerdeki artışı artırırken, diğer yandan da suya erişim koşullarını ve maliyetlerin su kullanıcılarına adil olarak yansıtılmasını zorlaştırmaktadır. Bu kapsamda makalede metropoliten alanlarda su yönetim sorunu Ankara örneği üzerinden ele alınacaktır.

Anahtar Sözcükler: Su hakkı, metropoliten alan, su yönetimi, su maliyeti

Küresel düzeyde politikalar, suya erişimin bir insan hakkı olarak kavramsallaştırılmasıyla çelişmektedir. Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Su Konseyi'ne (DSK) göre, su insanlar için bir ihtiyaçtır. Buna göre, su diğer ticari mallar gibi değerlendirilmelidir, yani kar esasına göre sunulmalıdır. Sonuçta sadece bedelini ödeyebilenler suya erişirken, gelişmiş ülkelerdeki yoksulların ve gelişmekte olan ülkelerin yurttaşlarının suya erişim hakkı ellerinden alınmaktadır.

Suyun ticari bir mal olduğu, bedava algılanmaması ve bu gerekçeyle suya erişimin ekonomik fiyatlandırma yoluyla belirlenmesi gerektiği gibi bütün iddialar, suyun sınırlı miktarda ve kıt olması kavramlarının birbirine karıştırılmasından doğmaktadır. Kıtlık söylenceleri o düzeye ulaşmıştır ki, bütün uluslararası su toplantılarının en belirgin konusunu oluşturmaktadır.¹

Gerek neoliberal su politikaları, gerekse dünyada kullanılabilir tatlı su potansiyelinin sadece %1 oranında olması, bu oranın dünyanın her yerine eşit olarak dağılmaması, hızlı ve çarpık kentleşme ile birlikte nüfusun yoğun olduğu bölgelerde suyun bulunmaması veya mevcut suyun yetersiz kalması, su yönetiminin nasıl olması gerektiği konusunu

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Çevre Bilimleri Programı Doktora Öğrencisi

¹ Jean Robert, *Suyun Ekonomi-Politikleri*, (Çev. Metin Duran-Mustafa Erdem Sakıncı), Ütopya Yayınları, Ankara, 2003.

önemli kılmaktadır. Bu nedenle, suya erişim haklarının korunabildiği doğru su yönetiminin hangi kurallar çerçevesinde ve hangi örgütsel yapıyla sağlanabileceğinin tespiti son derece önemlidir.

Bu çalışmada; Ankara’da su yönetiminin temel insan hakkı olarak suya erişimde başarılı olup olmadığı, su kaynaklarının doğru yönetilip yönetilmediği, mevcut mevzuata dayalı olarak, örgütsel yapıda kurulması gereken ilişkiler çerçevesinde çalışmaların yürütülüp yürütülmediği, en ekonomik maliyetlerle, en sağlıklı suya erişimin tüm kesimlere sağlanıp sağlanmadığı konularının irdelenmesi amaçlanmıştır.

METROPOLİTAN ALANLARDA SUYA ERİŞİM SORUNU

İnsanların ulaşabilecekleri toplam tatlı su miktarı son derece azdır. Bunun yanı sıra dünyada bilinen toplam su rezervinin çok az bir miktarı olan tatlı su kaynakları dengesiz bir şekilde dağılmıştır. Bu kaynakların % 70’i kutuplarda, % 29,6’sı yeraltında, % 0,4’ü ise yerüstü ve atmosferde yer almaktadır.² Bu doğrultuda insanların ulaşabilecekleri toplam tatlı su miktarı son derece az olup, dünyanın her yerine de eşit miktarda dağılmamıştır.³ Bu durum beraberinde önemli sorunları da getirmektedir.

BM’nin yapmış olduğu araştırmalar sonucunda, dünya üzerinde yaşayan 2 milyar insan, ileri derecede su sorunuyla karşı karşıyadır. Dünya nüfusunun 1/4’ü yani % 25’i sağlıklı içmesuyuna ulaşamamaktadır. 2025 yılında dünya nüfusunun 8.3 milyar olacağı ve yaklaşık 2.3 milyar insanın ciddi düzeyde içmesuyu sorunu ile karşı karşıya kalacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla yerkürenin tatlı su kaynakları üzerindeki taşıma yükü artacaktır. İçmesuyu tüketiminde, 20. yüzyılda 7 kat, son 20 yılda da 2 kat artış kaydedilmiştir. Dünya nüfusu da 20. yüzyılda 4 kat artmıştır. 1900 yılında 1.6 milyar iken 21. yüzyıla girerken 6 milyar insan dünya su kaynaklarını kullanır olmuştur.⁴ Görüldüğü üzere su kaynakları üzerindeki nüfus baskısı önemli bir sorundur. Söz konusu nüfus baskısının diğer bir boyutunu kentsel alanlardaki suya erişim sorunları oluşturmaktadır.

Sanayi Devrimi sonrasında, öncelikle Batılı kapitalist ülkelerde, sonrasında ise çevre ülkelerde kentleşme hızı önemli bir artış süreci

² Gülser Öztunalı Kayır, “Suya Neden Sahip Çıkmalı?” *Mülkiye Dergisi*, Cilt XVI, Sayı: 234, 2002, s.35-67.

³ A.k.

⁴ A.k.

içerisine girmiştir. Söz konusu kentleşme sadece kırla kent nüfusunun yer değiştirmesinin ötesinde büyük kent olgusunu da ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda 1800 tarihinde dünyanın en büyük 100 kentinde ortalama nüfus 165.000 iken, 2000 yılıyla birlikte bu ortalama 6 milyonu aşmıştır. 1950 yılında nüfusu 10 milyonun üzerinde olan sadece iki büyük kent (Tokyo ve New York) bulunmaktayken, 1975 yılında büyük kentlerin sayısı 4'e ulaşmıştır. 2015 yılında ise bu rakamın 22'ye ulaşması öngörülmektedir.⁵

Dünyada büyük kent olgusunun yaygınlaşmasıyla birlikte söz konusu metropolitan alanlarda su yönetiminin nasıl olması gerektiği de tartışma gündemine girmiştir. Metropolitan alanlarda aşırı nüfus artışı ile beraber görülen çarpık kentleşme, yeraltı ve yerüstü su havzalarının tahribatına neden olmaktadır. Genişleyen kente suyu daha uzak havzalardan ve daha fazla miktarda getirme zorunluluğu doğmaktadır. Bu bağlamda sağlıklı suya metropolitan alanlarda erişim de önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Metropolitan alanlardaki büyükşehir belediyelerinin verimli ve etkin çalışarak ucuz hizmet üretmeleri, hem su varlığının geliştirilmesi hem gelir dağılımı ve kamu harcamaları üzerinde olumlu etkiler yaratmalarını sağlamak için zorunludur.⁶ Ancak su maliyetlerinin, metropolitan alanlarda içilebilir nitelikte ve miktardaki suya uzak havzalarda erişilmesi nedeniyle, metropolitan alan dışındaki belediyelere göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Dünya genelinde metropolitan alanlarda su kaynaklarının şehir merkezine uzaklıkları incelendiğinde; New York'ta 40-200 km, Paris'de 5-180 km, Moskova'da 300 km, Mexico City'de 55-127 km, Johannesburg'da 0-70 km, Madrid'de 0-40 km, Şanghay'da 30-40 km, Tahran'da 0-50 km, Tokyo'da 0-150 km, Kahire'de 0-2 km, Berlin ve Londra'da 0 km ve Ankara'da 3-128 km aralığında değiştiği görülmektedir. Suyun getirildiği ve dağıtıldığı boru hatlarının toplam uzunluklarına bakıldığında; Londra'da 31.000 km, Tokyo'da 25.038 km, Kahire'de 15.000 km, Mexico City'de 13.335 km, Madrid'de 11.000 km, Moskova'da 10.000 km, Johannesburg'da 9.891 km, Tahran'da

⁵ R.Stren ve R. Cameron, "Metropolitan Governance Reform", *Public Administration Development*, 25, 2005, s.275-284.

⁶ <http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php>, 05.03.2009

9.329 km, Şanghay'da 9.058 km, Berlin'de 7.800 km, Paris'de 2.500 km ve İstanbul'da 13.974 km'dir.⁷

Dünyadaki büyük metropollerin verilerini karşılıklı olarak değerlendiren, 2004 tarihli bir raporun verilerine göre 1 m³ suyun tüketiciye ulaştırılmasına kadar harcanan elektrik enerjisi; Berlin'de 0,267 kw/h, Johannesburg'da 0,0513 kw/h, Kahire'de 0,25 kw/h, Londra'da 1,09 kw/h, Paris'de yüzeysel suda 0,6 kw/h, yeraltı suyunda 0,2 kw/h, Moskova'da 0,4 kw/h, Mexico City'de 0,432 kw/h, Tokyo'da 1,56 kw/h ve İstanbul'da 0,77 kw/h'dir.⁸

Türkiye genelinde ise su üretimi için tüketilen elektriğin % 68'i büyükşehir belediyelerince tüketilmektedir. Bu belediyeler, suyun metreküpünü elektrik cinsinden diğer belediyelerin iki katı fiyata (1995 yılında 865 kuruşa karşılık 1.665 TL) mal etmektedirler. Elektrik gideri yalnızca dağıtılan suya yansıtılabildiğine göre, büyükşehirlerin su ve kanalizasyon idareleri, dağıtılan suyun metreküpünü 3.144 TL'ye mal ederken, diğer belediyelerde bu bedel 1.255 TL'dir. İdareler, diğer belediyelerden, toplanan su temelinde % 92, dağıtılan su temelinde % 151 daha pahalı çalışmaktadırlar.⁹

Dünya genelinde metropolitan alanlarda mevcut su şebekelerinin yaşı ve yıllık yenilenme oranları incelendiğinde; Şanghay Şebekesi'nin yaşı 30-50 yıl arasında ve yenilenme oranı % 2,2, Tahran Şebekesi'nin yaşı 50 yıl ve yenilenme oranı % 10, Johannesburg Şebekesi'nin yaşı 70 yıl ve yenilenme oranı % 0,4, Mexico City'nin Şebekesi'nin yaşı 5-70 yıl arasında ve yenilenme oranı % 1,3, Berlin'de şebekenin yaşı 120 yıl ve yenilenme oranı % 1'dir. Paris Şebekesi'nin yaşı 70 yıldır ve yenileme ihtiyacı duyulmamaktadır. Londra'da şebekenin % 30'u 150 yıllık, % 50'si 100 yıllık, % 20'si 100 yılın altındadır ve 2002 yılında yenileme çalışmaları başlamıştır. Tokyo'da şebekenin yaşı 120 yıl olup yılda 60-70 km arasında eski borularda yenileme yapılmaktadır. İstanbul Şebekesi'nin yaşı 10 yıl olmasına rağmen, yenilenme oranı % 4'dür.¹⁰

Şebekedeki toplam su kaybının yüzde olarak dağılımına bakıldığında; Berlin'de % 3,5, Johannesburg'da % 36, Kahire'de % 20, Londra'da

⁷ Genar Araştırma Danışmanlık Eğitim Ltd. Şti., *13 Dünya Metropolünde Su Yönetimi Benchmarking Çalışması*, İstanbul, 2004.

⁸ A.k.

⁹ <http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php>; 05.03.2009.

¹⁰ Genar Araştırma Danışmanlık Eğitim Ltd. Şti., *a.g.k.*

% 30, Madrid'de % 10,5, Mexico City'de % 35, Moskova'da % 9,9, Paris'te % 8,3, Şanghay'da % 20, Tahran'da % 33, Tokyo'da % 7,3 olduğu görülmektedir.¹¹

Türkiye geneline baktığımızda 2000 yılı verilerine göre kişi başına ortalama tüketilen su 90 lt/gün'dür. Dağıtılan suyun şebeke üzerinde ortalama % 50 düzeyinde kaybolması fiziksel olarak suyun kullanım düzeyini de etkilemekte; kişi başına düşen su miktarı ikiye katlanmaktadır. Bu durum büyükşehir statüsündeki 16 yerleşimde daha net görülmektedir. Büyükşehir statüsündeki kentlerde ortalama su tüketimi 118 lt/kişi/gün'dür. Temin edilen su miktarı üzerinden ise kişi başına günde 222 litreye düştüğü görülmektedir. Aradaki fark, su idarelerinin şebekedeki kayıp su oranlarını yansıtmaktadır. Kayıp su oranı Adana'da % 58,74, Adapazarı'nda % 91,61, Ankara'da % 27,98, Antalya'da % 65,42, Bursa'da % 46,60, Diyarbakır'da % 66,14, Erzurum'da % 39,80, Eskişehir'de % 43,88, Gaziantep'te % 61,92, Mersin'de % 74,47, İstanbul'da % 29,26, İzmir'de % 59,23, Kayseri'de % 43,81, İzmit'te % 64,48, Konya'da % 65,56 ve Samsun'da % 57,32'dir.¹²

Mevcut su kaynaklarının ihtiyacı karşılama döneminin uzun olması sürdürülebilir su yönetimi açısından stratejik önem arz etmektedir. Yapılan yatırımların ekonomik olabilmesi amacıyla mümkün olduğunca uzun kullanım dönemine sahip olması tercih edilendir. Tahran, Tokyo, Paris, Şanghay, Kahire, New York, Johannesburg, Londra ve Berlin'de mevcut su kaynaklarının kullanılma süresi olarak bir zaman sınırı belirlenmemişken, Moskova'da yaklaşık 50 yıl, Madrid'de 10 yıl, Mexico City'de 6 yıl, İstanbul'da 23 yıl olarak belirlenmiştir.¹³

Görüldüğü üzere metropolitan alanlarda su şebekesinin yenilenmesi ve uzun dönemli kullanıma uygun boruların döşenmesi için yapılacak yatırımlar, su kaynaklarının verimli kullanımı ve su maliyetlerinin düşürülmesi için son derece önemlidir.

¹¹ A.k.

¹² Nilgün Görer Tamer, "Türkiye'nin Gündemindeki Su Sorunları", *Planlama Dergisi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Sayı: 41, Ankara, 2007, s. 67-81.

¹³ Genar Araştırma Danışmanlık Eğitim Ltd. Şti., a.g.k.

TÜRKİYE'DE SU POTANSİYELİ KULLANIMINDA VE YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMLERE GENEL BAKIŞ

Türkiye su zengini bir ülke değildir. Kişi başına düşen yıllık su miktarına göre ülkemiz su azlığı yaşayan bir ülke konumundadır. Kişi başına düşen yıllık kullanılabilir su miktarı 1500 m³ civarındadır. Ülkemizde, yıllık en çok yağış 1198 mm ile Doğu Karadeniz Bölgesi'nde gerçekleşmektedir. Yıllık ortalama yağış miktarı 643 mm olup, bu miktar yılda ortalama 501 milyar m³ suya karşılık gelmektedir. Bu suyun 274 milyar m³'ü toprak ve su yüzeyleri ile bitkilerden olan buharlaşmalar yoluyla atmosfere geri dönmekte, 69 milyar m³'lük kısmı yeraltı suyunu beslemekte, 158 milyar m³'lük kısmı ise akışa geçerek çeşitli büyüklükteki akarsular vasıtasıyla denizlere ve kapalı havzalardaki göllere boşalmaktadır.¹⁴

Günümüz ekonomik şartları çerçevesinde ülkemizin tüketilebilir yüzey ve yeraltı suyu potansiyeli yılda ortalama toplam 112 milyar m³'tür. Bu potansiyelin % 74'ü sulamada, % 15'i belediyeler tarafından içmesuyunda, % 11'i ise endüstride kullanılmaktadır. Görüldüğü üzere gıda üretiminde kullanılan su toplam su tüketiminin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Ancak özellikle metropolitan alanların içme ve kullanma suyu ihtiyacının gün geçtikçe nüfus artışıyla paralel olarak artması, suyun sektörler arasındaki kullanım oranlarını değiştirebilecektir. TÜİK çevre istatistiklerine göre, belediyeler tarafından temin edilen içme ve kullanma suyu miktarlarında on yıl içinde % 30 artış olmuştur.¹⁵

Metropolitan alanların su ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla uzak havzalardan yüksek oranda su getirilmesi, suyun getirildiği havzanın doğal ekosistemini bozacak ve o havzalarda farklı sektörlerde su kullanım oranlarını değiştirebilecektir. Örneğin, Ankara'nın içmesuyu ihtiyacının Kızılırmak'tan karşılanması, İstanbul'a Melen Çayı'ndan su getirilmesi, o havzalarda yerel halkın sulamada kullandıkları su oranının azalmasına neden olacak, tarımsal üretim oranında buna bağlı olarak düşüşler görülebilecektir.

Türkiye'de su kaynakları kamu malı statüsündedir: “*Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir*” (Anayasa'nın 168. maddesi).

¹⁴ <<http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>>, 05.01.2009.

¹⁵ Tamer, a.g.k.

Su kaynakları yönetiminde, idari sınırlar (il, ilçe, köy, belediye, vb.) ve kurumsal yetkiler kanunlara göre belirlenmektedir. Bu nedenle yönetim, birden fazla kurum arasında paylaşılarak, parçalı bir yapıya dönüşmektedir. Kurumlar, yetkileri çerçevesinde su kaynaklarına ilişkin faaliyetleri yürütmektedir.¹⁶

Bu genel çerçeve içerisinde Türkiye’de su yönetiminden ulusal çapta sorumlu merkezi kurum Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü’dür. Yüzeysularının içme, sulama, enerji, endüstri kullanım amaçlı tahsisinden, 167 sayılı Yeraltısuları Hakkında Kanun gereğince yeraltısularının arama ve işletmeye açılmasından sorumlu kurum DSİ’dir. Ayrıca; DSİ’ye, Ankara, İstanbul ve Nüfusu Yüz Binden Yukarı Olan Şehirlerin İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında 1053 sayılı yasa ile nüfusu yüz binden fazla olan şehirlere su sağlama yetkisi verilmiştir. Ancak 2007 tarihli 5625 sayılı yasayla 1053 sayılı yasadaki değişiklik yapılarak, DSİ’nin bu yetkisi tüm belediyeleri kapsar hale getirilmiştir. 2824 sayılı yasa ile ise İller Bankası Genel Müdürlüğü’ne, belediye örgütlenmesi bulunan ve nüfusu üç binin altında kalan kasabalara ve belediye meclisinin yetki vermesi halinde nüfusu yüz binin üzerindeki kentlere içmesuyu temini sorumluluğu verilmiştir.¹⁷

1984 yılında Büyükşehir Belediyeleri’nin kurulmaya başlaması ile İller Bankası’nın büyük ölçekli yerleşimlerdeki etki alanı daraltılmış, bu kentlerdeki su sistemi doğrudan belediyelerce yapılmaya başlanmıştır. Böylece büyük kentlerde sular idaresi modeli yerine, 1981 yılında Dünya Bankası tarafından 80 bin dolar tutarında bir kredinin koşulu olarak gündeme gelmiş olan “İSKİ Modeli Su İşletmeciliği” dönemi başlamıştır.¹⁸

İSKİ Modeli başlangıcından itibaren “kullanan öder” ilkesine dayalı bir ticarileştirme modeli olmuştur. Önce İstanbul’da oluşturulan model daha sonraki yıllarda büyükşehir belediyelerinin tamamına yayılmıştır. Günümüzde 16 kenti kapsamaktadır. Böylece hem DSİ’nin, hem de İller Bankası’nın büyükşehirlerdeki görev alanları sınırlandırılmıştır. Kırsal yerleşimlere yönelik su yönetiminde en son sorumlu kurum Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) iken; bu kurumun,

¹⁶ A. Ayfer Karadağ, “Türkiye’deki Su Kaynaklarının Yönetimine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi*, 2008, Ankara.

¹⁷ Tayfun Çınar, “Neoliberal Su Politikaları Doğrultusunda İller Bankası, DSİ ve Belediyelerin Değişen Rolü”, *TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Bülteni*, 2006, Sayı:3, s.70-78.

¹⁸ < http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php >, 05.03.2009.

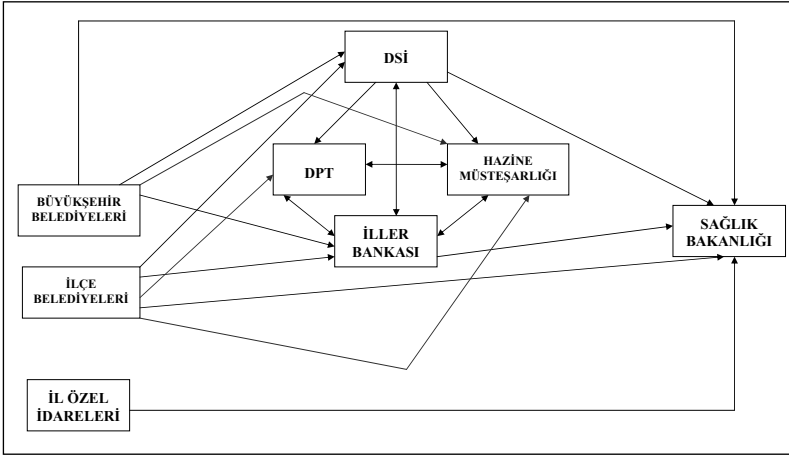
Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nda (KYTİYYKK) kaldırılması öngörülmüş ve bu tasarının kanunlaşmaması sonucu ayrı bir kanunla tasfiye edilmiştir. Halihazırda yerel idareler kanunları ile KHGM tarafından üstlenilen görev alanı il özel idarelerine bırakılmış durumdadır.¹⁹

Bu sistem içerisinde, yerleşmeler bazında sorumlu kurumlar yerel yönetimlerdir.²⁰ Türkiye'de kentsel su yönetimi; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediye mücavir alanı dışında kalan belediyeler ve köyler ölçeğinde il özel idarelerince sağlanmaktadır. Büyükşehir belediye sisteminde iki kademeli metropolitan yönetim modelinin tercih edildiği görülmektedir.²¹ Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan belediyeler talep etmeleri ve yetki vermeleri durumunda içmesuyu temininde merkezi yönetim olan DSİ veya İller Bankası teknik hizmet desteği vermektedir. DSİ, gerekli olan finansmanı yerel veya yabancı kaynaklardan sağlayarak bunun karşılığında belediyelerden bir katılım payı almaktadır. İller Bankası ise, belediyenin ödeme kabiliyeti yeterli ise % 9 faizle yerel kaynaklara dayalı kredi veya yurt dışı kaynaklı kredileri araştırarak işin toplam bedeli üzerinden belediyeyi uzun vadeli borçlandırmaktadır. Eğer yerel yönetimin krediyi geri ödeme kabiliyeti yeterli değilse, işin bedeli peşin olarak talep edilmektedir. Kırsal kesimin su ihtiyacı il özel idareleri tarafından bedelsiz olarak karşılanmaktadır. Ancak suyun getirilmesinde elektrik enerjisi kullanılıyorsa, elektrik enerjisinin bedeli kullanıcılardan tahsil edilmektedir.

¹⁹ Taylan Taşkın, "Su Yönetiminde Neoliberal Reform Girişimleri", içinde T. Çınar ve H.K. Özdiç (eds.), *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 253-285.

²⁰ Su yönetimine ilişkin olarak merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki işbölümü için (bkz. Şekil 1).

²¹ Arif Erençin, "Büyükşehirlerde Belediyelerarası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXIX, Sayı: 246, 2007, s.121-131.



Şekil 1. Türkiye’de İçme ve Kullanma Suyu Yönetimi İle İlgili Kurumlar

İçmesuyunun kalitesine yönelik olarak ise hangi kurum tarafından içmesuyu hizmeti verilirse verilsin, tüketiciye içmesuyu amaçlı sunulan suyun kalitesinin tespiti amacıyla; Sağlık Bakanlığı tarafından 17.02.2005 tarih ve 25730 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkındaki Yönetmelik”te belirtilen parametrelerin gerekli analizler yaptırılarak belirlenmesi ve standart değerlere uygun olması zorunludur. İçmesuyunun sağlığa uygun olup olmadığından sorumlu olan kurum belediyeler ve il özel idareleri, denetleyen kurum ise Sağlık Bakanlığı’dır.

Metropolitan alanlarda su sorununun ele alınmasında siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler doğru değerlendirilmelidir. Türkiye’de su yönetimi ve kullanımında meydana gelen değişimlerin kuraklık sebep gösterilerek siyasal ve ekonomik dönüşümle neoliberal su politikalarının uygulanmaya çalışılmasına en çarpıcı örneklerden biri Ankara’dır.

Ankara’da 2007 yazında yaşanan susuzluk, neoliberal politikaları uygulamaya koymak için etkin bir söylemsel araç olarak kullanılmıştır. Ankara’da 2007 yılındaki kuraklıkla başetmede; su miktarında hiçbir artış olmazken, yaşanan susuzluğu doğal sebeplere bağlayan siyasal ve ideolojik söylemler gündeme getirilmiştir. Böylece acil eylem olarak işletme ve yatırım maliyeti ne olursa olsun Kızılırmak Suyu’nun Ankara’ya getirilmesinde siyasal ve sosyal sorunların aşılması amaçlanmıştır.

ANKARA METROPOLİTAN ALANINDA SU YÖNETİMİ SORUNU

Ankara'da Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan ilçe belediyelerinin içme ve kullanma suyu ihtiyaçları ilçe belediyelerinin kendileri tarafından sağlanmaktadır. Bu hizmetin verilmesi esnasında bu belediyeler, merkezi yönetim olarak İller Bankası Genel Müdürlüğü'nden teknik ve finansal anlamda yararlanma veya birlikte çalışma hakkına sahiptir. Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan köylere ise Ankara İl Özel İdaresi hizmet vermektedir.

Ankara'da Su Hizmetinin Gelişimi

Ankara Kenti'ne su sağlama sorununun nasıl geliştiğini iyi anlayabilmek için değişen su yönetim politikaları ve kentsel gelişme sürecinin dönemselleştirilmesi gereklidir. Bu bölümde Ankara'ya su sağlanmasına ilişkin farklı dönemler ortaya konduktan sonra 2007 yılındaki su krizine neden olan sosyal, siyasal ve ekonomik olaylar tartışılacaktır. Bu kapsamda düşünsel düzeyde doğanın doğal döngülerinin bir kriz kaynağı rolüne indirgenmesinin doğanın ve kentin kendisini dönüştürmede neoliberal politikalara nasıl meşruluk kazandırdığı üzerinde de durulacaktır.

Cumhuriyet (1925-1950) Dönemi: 19. yüzyılın ikinci yarısı Avrupa'da kapitalizmin yayılma içinde olduğu dönemlerden biridir. Birikmiş sermaye kendine Avrupa dışında karlı yatırım alanları ve üretim fazlasını sürecek pazarlar aramaya başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun yaşadığı mali krizin bir sonucu olarak yabancı sermaye birçok alanda imtiyaz alarak Osmanlı topraklarına yerleşmeye başlamıştır. Özellikle belediye hizmetleri alanında Fransız ve Belçikalılar tarafından önemli imtiyazlar alınmıştır. Bu imtiyazlara Cumhuriyet döneminde satın alma yoluyla son verilerek altyapı hizmeti sunma işi belediyelere devredilmiştir.²² Böylece su hizmetlerinin karlılık güdüsü ve piyasa gerekleri çerçevesinde verilmesi, yerini, yerel yönetimler veya merkezi yönetim eliyle toplanan genel vergi gelirlerinden sübvansiyona dayalı karşılama sistemine bırakmıştır.²³

²² http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php; 14.04.2009.

²³ Tayfun Çınar, "Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler", içinde *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, T. Çınar ve H.K. Özdiç (eds.), Memleket, Ankara, 2006, s. 43-93.

Ankara'nın başkent oluşuyla 20-30 bin civarında olan nüfusu hızla artmaya başlamış ve 1927 yılında 75 bine ulaşmıştır. Mevcut su kaynaklarının ihtiyacı karşılayamaz duruma geleceğini ve yeterli su şebekesi olmadığını tespit eden belediye, şehrin su ihtiyacını sağlamak için 1925 yılında çalışmalara başlamıştır. Kayaş Kusunlar Köyü çevresinde bir yeraltı suyu kaptajı yapılarak 600 mm çapında borularla şehre su getirilmiştir. Şahne ve Hanım Pınarı Mevkileri'nde iki tulumba istasyonu, şehrin yeni yerleşim yeri olan Kocatepe'de 1000 m³'lük bir depo, bir kısım şehir şebekesi ve Çankaya Terfi Pompa İstasyonu kurulmuştur.²⁴

1931 yılında şehrin su tesisatının yapılması işi Bayındırlık Bakanlığı'na verilmiş ve Bakanlık 04.04.1931 tarih ve 122/2517 sayılı bir raporla görüşünü hükümete ileterek, hükümetçe kabul edilen bu rapor üzerine 20.05.1931 tarih ve 11095 nolu kararnameyle Ankara Şehri İçmesuyu Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, başkan Bayındırlık Bakanlığı Müsteşarı olmak üzere Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Hıfzısıhha Genel Müdürü ile Maliye Bakanlığı sorumlusundan oluşturulmuştur.²⁵ Oluşturulan bu komisyonla suyun yatırım ve işletme maliyetlerinin finansmanında yüksek düzeyde sübvansiyona dayalı bir sistem uygulanmıştır.

Komisyon şehrin su ihtiyacını karşılamak üzere; Çubuk-I Barajı sularını şehre getirmek için Dışkapı Ziraat Fakültesi karşısında üç gözlü ve günlük kapasitesi 24 bin m³ olan filtre istasyonu, toplam kapasitesi 12 bin m³ olan 9 adet depo, 600-800 mm çapında 123 km boru döşenmesi, Hanımınarı Suyu ile Elmadağ Pınarları'na ait tesislerin yapımını gerçekleştirmiştir.²⁶

1931-1936 yılları arasında İçmesuyu Komisyonu tarafından 160 bin nüfuslu Ankara temel alınarak yapılan bu çalışmalar nüfusun kısa sürede 300 bine ulaşmasıyla yetersiz kalmıştır. 1940-1950 yılları arasında su sıkıntısı çekilmiştir. Ankara suları ile ilgili olarak belediye bünyesinde şube biçiminde faaliyet gösteren işletme, 6 Nisan 1949 ve 5363 sayılı kanun ile Ankara Belediyesi'ne bağlı olmak üzere Ankara Sular İdaresi Umum Müdürlüğü (ASU) adlı tüzel kişiliği olan ve özel hukuk hükümlerine tabi bir işletme haline getirilmiştir. Daha geniş bir statü ile çalışmaya başlayan ASU; şehre verilen 32 ton su, 300 km şehir şebe-

²⁴ <http://www.aski.gov.tr/m.asp?tid=8&pn=1&tpn=1> (Erişim Tarihi: 10 Nisan 2009)

²⁵ A.k.

²⁶ A.k.

kesini devralmıştır. Ancak ASU'ya su tarifelerini doğrudan belirleme yetkisi verilmemiştir. Tarifeler hazırlanıp belediye meclisinin onayına sunulmaktadır. Denetimi bütünüyle belediye meclisine aittir. ASU'nun mali özerkliği yoktur.²⁷

Merkezileşme (1950-1985) Dönemi: Bu dönemde Fordist-Keynesyen devlet merkezli toplumsal ve ekonomik politikaları doğrultusunda su altyapısının sağlanması diğer temel altyapı hizmetleriyle birlikte ulusal düzeyde ele alınmaya başlanmıştır.²⁸

Ankara'da 1950 yılında 288 bin 536 olan kent nüfusu 1975 yılında 1 milyon 701 bin 4'e ulaşmıştır. 25 yıl içinde kentin nüfusu yaklaşık 6 kat artmıştır.²⁹ Bu dönemde yeraltı sularından azami fayda sağlama projesi çerçevesinde 95 adet kuyu açılarak günde 120 bin m³ su arıtımı sağlanmıştır. 1964 yılında Çubuk-2, 1965'de Bayındır ve 1967'de Kurtboğazi Barajı kullanıma girmiştir. 1968-1969 yıllarında Camp Harris Mesara Ortaklığı'na şehrin 2020 yılına kadar ihtiyaçlarını karşılayabilecek kaynakların belirlenebilmesi amacıyla Ankara Şehri Su ve Kanalizasyon Master Planı yapılmıştır. Plan çerçevesinde 1984 yılında İvedik Su Arıtma Tesislerinin 1. ünitesi, 1985 yılında Çamlıdere Barajı işletmeye alınmıştır.³⁰

Ticari (1985-1997) Dönem: Bu dönemde küresel durgunluğa paralel olarak devlet eliyle ekonomik büyümenin yerini kamu-özel sektör işbirliği almaya başlamıştır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin önü açılarak, su politikasında ve su altyapı yatırımlarında bazı sübvansiyon uygulamaları terk edilmeye başlanılmıştır.³¹ Su hizmetlerinin verilmesinde kamu-özel sektör işbirliğini sağlayabilmek amacıyla 1980 sonrasında oluşturulan Büyükşehir Belediye Yönetimi modelinde belediyelere bağlı su ve kanalizasyon teşkilatları yeniden organize edilmiştir. İlk olarak 23.11.1981 tarih ve 2560 sayılı yasa ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1983 yılında kuruluş kanununda düzeltmeler yapılmış ve 05.06.1986 tarihinde 3305 sayılı kanun ile İSKİ kuruluş kanununun diğer büyükşehir belediyelerine de uygulanacağı hükmü getirilmiştir.

²⁷ <http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php>, 05.03.2009.

²⁸ Tayfun Çınar, "Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler", a.g.k.

²⁹ TMMOB Şehir Plancıları Odası Su Komisyonu, "Bölge ve Kent Planlama ile Su Tüketim İlişkisi: Dünya ve Ankara Örnekleri", TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, Ankara, 2008.

³⁰ Ankara Büyükşehir Belediyesi, ASKİ Genel Müdürlüğü Taslak Performans Programı, Ankara, 2008.

³¹ Tayfun Çınar, "Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler", a.g.k.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, 23.11.1981 tarih ve 2560 sayılı kanuna 3305 sayılı kanunla eklenen Ek 4. madde ve Bakanlar Kurulu'nun 11.03.1987 tarih ve 87/11594 sayılı kararının 1. maddesi ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olarak kurulmuş müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluş olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde kuruluş kanununda belirtilen su ve kanalizasyon işlerini yapmakla görevlendirilmiştir. Bu kanun gereğince, ASU kuruluş kanunları hükümleri yürürlükten kaldırılmış ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür.

ASKİ Genel Müdürlüğü'nün su hizmeti ile ilgili görevleri; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yerüstü kaynaklarından abonelere ulaşıncaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak ve yaptırmak, bu projelere göre tesisleri kurmak ve kurdurmak, kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek olarak belirlenmiştir.³² Bu yeni modelle ASKİ;

- Coğrafi alan bakımından daha geniş ve daha çeşitli konularda hizmet verecek konuma getirilmiştir. Yapılanması Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük organlarıyla anonim şirket yapılanmasına benzetilmektedir. Mali açıdan daha özerktir. Belediyeden bütünüyle ayrı ve müstakil bir bütçeye sahiptir. Gelirlerinin belediye bütçesine aktarılması söz konusu olmadığı gibi, yatırım kararları da ASKİ organları tarafından alınmaktadır.³³
- Yerli ve yabancı mali kurumlara doğrudan borçlanma yetkisine sahip kılınmıştır. ASKİ, dış kredi kaynaklarına en çok başvuran idarelerden biri olmuştur. İdare, 1986-1996 yılları arasında yaklaşık 310 milyon \$ dış kredi kullanmıştır. Alman KfW kredileri, toplam krediler içinde % 65'lik bir ağırlığa sahiptir. Bundan sonraki en yüksek pay ise, % 20'lik bir oranla Dünya Bankası'na aittir. Üçüncü sırada % 13 pay ile Avrupa Yatırım Bankası, son sırada % 2'lik pay ile Kuveyt Bankası yer almaktadır.³⁴
- Tarife belirlenmesinde ticari esaslara göre hareket eder hale geti-

³² Ankara Büyükşehir Belediyesi, *ASKİ Genel Müdürlüğü Taslak Performans Programı*, Ankara, 2008.

³³ <http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php>, 05.03.2009.

³⁴ A.k.

rilmiştir. Tarifelerde en azından maliyetin karşılanması ve kar edilmesi zorunlu kılınmıştır. Tarife belirlenirken kar payının % 10'dan aşağı olamayacağı öngörülmüştür. Bu açıdan ASU'da, kamu hizmetlerinin büyük oranda vergi gelirleriyle yerine getirilmesi anlayışı egemen iken, ASKİ'de "kullanan öder" ilkesine dayalı ticarileştirme anlayışı egemen olmuştur.³⁵

2560 sayılı yasanın 2/e maddesine göre, ASKİ hiçbir sınır olmaksızın özel kişilerle ortaklıklar kurarak hizmetlerini bu ortaklıklar eliyle yürütebilmektedir. Yasada, ortaklık paylarıyla ilgili olarak herhangi bir sınırlama getirilmemiş; özel teşebbüse hizmet gördürmek konusunda yapılacak sözleşmeler hiçbir sınırlamaya tabi tutulmamıştır. Bu sözleşmelerin idari sözleşme olacağı konusunda düzenleme yoktur. Böylelikle hizmetlerin özelleştirilmesi kolaylaştırılmıştır. 1996-1998 yılları arasında su hizmetleriyle ilgili olarak Ankara Merkezi Atıksu Arıtma Tesisi İşletmesi, sayaç okuma işi, sayaç sökme takma işi ve borcundan dolayı sayaç sökme-takma işi olmak üzere toplam 4 işte özelleştirme yapılmıştır.³⁶

Bu arada Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde 1990 yılında 2.5 milyon olan nüfus, 2000 yılında 3 milyon 575 bin 433'e çıkmıştır. Kentin su ihtiyacını karşılamak amacıyla 1993 yılında, kente 75 km uzaklıkta bulunan Eğrekkaya Barajı, 1997 yılında da Akyar Barajı devreye sokulmuştur. Eğrekkaya Barajı Kurtboğazı Barajı'nı, Akyar Barajı da Eğrekkaya Barajı'nı beslemek için yapılmıştır.³⁷

İmtiyazlar (1997-) Dönemi: 1990'lı yıllarla birlikte dünyada tekelleşmiş çok uluslu su şirketlerinin yer aldığı tekелci su piyasası modeli uygulanmaya başlamıştır. Küresel mali sermaye ile küresel mali kuruluşlar arasında sıkı bir işbirliği görülmektedir. Modelin uygulanabilmesi, öncelikle kamu yönetiminin su yönetimi ve finansmanı alanından geri çekilmesini gerektirmektedir.³⁸ Bu nedenle yapılacak özelleştirme işleminin kabulünü kolaylaştırabilmek amacıyla yönetsel, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel alanda gerekli koşullar yaratılmaya çalışılacaktır.

³⁵ A.k.

³⁶ A.k.

³⁷ TMMOB Şehir Plancıları Odası Su Komisyonu, a.g.k.

³⁸ Tayfun Çınar, "Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler", a.g.k.

Ankara’da 2000 yılında 3 milyon 575 bin 433 olan nüfus 2007 yılında metropolitan alan sınırı içinde 4 milyon 466 bin 756 kişi olmuştur. Bu nüfus artışına rağmen 1997 yılından beri, artan nüfusun su ihtiyacını karşılayacak bir yatırım yapılmamıştır. 2007 yılında yaşanan kuraklık üzerine Bakanlar Kurulu Kararı³⁹ ile Kızılırmak Nehri’nden 128 km uzaklıktan su getirilmiştir.⁴⁰ Zamanında gerekli yatırımların yapılması ve yaşanan kuraklık; yönetsel, siyasal, ekonomik ve sosyal anlamda neoliberal politikaların uygulanabildiği koşulları yaratmıştır.

Ankara’da Suya Erişim Sorunu

Ankara ilinin 1927 yılı nüfus sayımına göre toplam nüfusu 404 bin 581 iken, son 73 yılda 10 kat artarak 2000 yılında 4 milyon 7 bin 860, 2007 yılında 4 milyon 466 bin 756’ya yükselmiştir. Nüfus yoğunluğu 1927 yılında 16 iken, 2000 yılı itibarı ile 163, 2007 yılında 182’ye yükselmiştir.⁴¹

Ankara Büyükşehir Belediyesi şehir merkezinde Çankaya, Altındağ, Yenimahalle, Keçiören, Mamak, Sincan, Gölbaşı ve Etimesgut olmak üzere 8 belediyeden oluşmaktadır. Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde, belde belediyeleri ve köyler de bulunmaktadır.⁴² 23 Temmuz 2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte; 15 ilçe merkezi büyükşehir belediyesi sınırlarına girmiş, 21 belde belediyesi ilk kademe belediyesine, 205 köy muhtarlığı ise mahalle muhtarlığına dönüşmüştür. Ayrıca, 85 orman köyü büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalmıştır.⁴³

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun nüfusu 2000’den az olan belde belediyelerinin köye dönüştürülmesini, büyükşehir ilk kademe belediyelerinin kapatılmasını ve yeni ilçeler kurulmasını öngörmektedir. Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrasına göre; Altınova, Sarayköy ve Sirkeli ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Altınova İlk Kademe Belediyesi’nin Yıldırım Beyazıt

³⁹ RG: 7.03.2007/ 26455.

⁴⁰ TMMOB Şehir Plancıları Odası Su Komisyonu, *a.g.k.*

⁴¹ < http://www.ankara.gov.tr/turkce/konu_detay.aspx?uid=163 >, 05.01.2009.

⁴² ASKİ Genel Müdürlüğü, *Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması*, Ankara, 1999.

⁴³ < http://www.ankara.gov.tr/turkce/konu_detay.aspx?uid=164 >, 05.01.2009.

ve Peçenek mahalleleri ile Sarayköy ve Sirkeli Belediyeleri Pursaklar İlk Kademe Belediyesi'ne katılmıştır. Pursaklar merkez olmak üzere Ankara İli'nde Pursaklar adıyla ilçe kurulmuştur. 2. maddenin 6. fıkrasına göre de; Ankara İlinde Bala İlçesine bağlı Karaali İlk Kademe Belediyesi'nin tüzel kişiliği kaldırılarak Merkez ve Yazlık mahalleleri Gölbaşı Belediyesi'ne; Tohumlar, Karahasanlı, Kömürcü, Evciler, Çavuşlu, Yayla ve Akarlar Mahalleleri Çankaya Belediyesi'ne; Ahmetçayırı ve Yörelî Mahalleleri ise Bala Belediyesi'ne katılmıştır.⁴⁴

Büyükşehir Belediyesi sınırlarına yeni katılan yerlerin içmesuyu ihtiyacının karşılanmasına yönelik Tempo Firması'nın her bir ilçe, ilk kademe belediyesi mahalle ve orman köylerinde yaptığı fizibilite çalışması sonucunda, her bir yerleşim yerinin su ihtiyacının münferit ve kendi içinde çözümlenmesine karar verilmiştir. Bu nedenle Ankara'nın ana isale hattı veya şebekesi bu yerleşim yerlerine kadar uzatılıp daha fazla maliyetlerle hizmet sunumu engellenmiştir. Büyükşehir belediyesi toplam nüfusu, 2000 yılı nüfus sayımına göre 3 milyon 575 bin 433 kişidir. Ankara mücavir alanına ait net ve brüt su talepleri hesaplanırken, yeni katılan yerleşim yerlerinin içme ve kullanma suyu talepleri hesaplamalara katılmamıştır. Çünkü bu yerleşimlerin içme ve kullanma suyu sorunu münferit çözümlenmeye başlanılmıştır. Ankara mücavir alanına ait nüfus, net ve brüt su talepleri Tablo 1'de verilmiştir.⁴⁵

Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması'nda; kente verilecek toplam su miktarının tahmin edilebilmesi için faturalanamayan su miktarının dikkate alınmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Dağıtım şebekesindeki mevcut faturalanamayan su miktarının 1999 yılında yaklaşık % 32 olduğu tespit edilerek, bu oranın 2000 yılında % 31, 2010 yılında % 29 ve 2025 yılında % 25 olacağı tahmin edilmektedir.

⁴⁴ < <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5747.html>>, 01.01.2009.

⁴⁵ ASKİ Genel Müdürlüğü, *Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması, a.g.k.*

Tablo 1. Ankara Mücavir Alanına Ait Nüfus, Net ve Brüt Su Talepleri⁴⁶

YIL	NÜFUS (kişi)	KİŞİ BAŞINA GÜNLÜK NET SU TALEBİ				BRÜT SU TALEBİ			
		Evsel l/kişi. gün	Ticaret-Sanayi l/kişi. gün	Kamu Kurum l/kişi. gün	Toplam l/kişi. gün	KİŞİ BAŞINA		TOPLAM	
						Hesap	Yuvarlatma	m ³ /gün	(10) ⁶ m ³ /yıl
1995*	2,840,000	106	15	48	169	248,53	249	707,160	258,11
2000	3,575,433	111	16	48	175	253,62	254	908,160	331,48
2005*	4,429,398	117	17	48	182	260,00	260	1,151,644	420,35
2010	5,487,327	123	18	48	189	266,20	266	1,459,629	532,76
2015*	6,137,206	129	18	48	195	267,12	267	1,638,634	598,10
2020*	6,864,053	136	19	48	203	270,67	271	1,860,158	678,96
2025	7,676,982	136	19	48	203	270,67	271	2,080,462	759,37

Ankara'nın içmesuyu ihtiyacı, 2007 yılına kadar % 98'i barajlardan, % 2'si kuyulardan karşılanmıştır. Mevcut barajlar Ankara'nın kuzey batısında yer almaktadır. Kuyular; Kayaş, Eryaman, Hanımınarı, Güvercinlik, Ortaköy, Etimesgut ve Kazan'da yoğunlaşmış olup, kuyuların toplam debisi 18.000 m³/gün'dür. Ankara'nın, Haziran 2008 itibariyle mevcut su kaynakları ve temin edilen su miktarı Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2'de görüldüğü üzere tüm barajlardan baraj gölü seviyesinin altındaki suyun pompalarla çekilmesi durumunda alınabilecek toplam hamsuyun 39,173 x 10⁶ m³/yıl olması nedeniyle, bu miktarın Ankara'nın içme ve kullanma suyu ihtiyacını karşılaması mümkün görünmemektedir. ASKİ Genel Müdürlüğü, Ankara'nın günümüz ve gelecekteki içmesuyu ihtiyaçlarını ve mevcut barajların maksimum hacimde dolu olması durumunda dahi (579x10⁶m³/yıl), toplam ihtiyacı karşılayamayacağı bilgisine sahip olmasına rağmen, zamanında en ekonomik, en sağlıklı ve en akılcı yatırımı yapmamış, en pahalı, Ankara'nın kuzey batısında bulunan su kaynaklarına göre tat olarak kalitesiz olan Kızılırmak Sistemi'ne yönelmiştir. Bu siyasi karar, kuraklık söylemine dayandırılarak sosyal ve ekonomik temelde daha kolay uygulanabilir olmuştur.

* Evsel su tüketimi 1995-2020 yılları arasında % 1 ve 2020-2025 yılları arasında % 0 arasında artış olacağına göre hesaplanmış ve yuvarlatılmıştır. Ticari/sanayi su tüketimi 1995-2020 yılları arasında % 1 ve 2020-2025 yılları arasında % 0.5 arasında artış olacağına göre hesaplanmış ve yuvarlatılmıştır. Konut su tüketimi toplam su tüketiminin % 62'sini, ticaret-sanayi tüketimi toplam su tüketiminin % 9.5'ini, resmi kurumlar ve kamu hizmetleri toplam su tüketiminin % 28.5'ünü oluşturmaktadır.

⁴⁶ ASKİ, Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması'ndan alınmıştır.

Tablo 2. Ankara'nın Mevcut Su Kaynakları ve Temin Edilen Su Miktarı⁴⁷

Barajın Adı	Baraj Hacmi (m ³)	Kalan Su Hacmi (m ³)	Cazibeyle Kullanılabilir Su Hacmi (m ³)	Pompaj Dahil Kullanılabilir Su Miktarı (10) ⁶ m ³ /yıl	Kalan Su Yüzdesi (%)
Çamlıdere Barajı	1.220.150.000	84.223.000	0.000	12.490	6,90
Kurtboğazi Barajı	92.053.000	34.272.000	28.350.000	10.350	37,23
Eğrekkaya Barajı	112.300.000	28.220.000	720.000	5.738	25,13
Çubuk-II Barajı	22.445.000	8.663.000	8.304.000	3.031	38,60
Akyar Barajı	56.000.000	14.950.000	5.950.000	2.172	26,70
Bayındır Barajı	5.066.000	3.318.000	2.944.000	1.075	65,50
Kavşakkaya Barajı	80.835.000	16.527.000	11.834.000	4.319	20,45
TOPLAM	1.588.849.000= 579x10 ⁶ m ³ /yıl	190.173.000	58.102.000	39.173	11,97

DSİ Genel Müdürlüğü III. Jeoloji Şube Müdürlüğü'nden alınan bilgilere göre; Ankara'nın 2020 yılına kadarki su ihtiyacını karşılayabilmek için 1969 yılında DSİ tarafından Fizibilite ve Master Plan çalışması yapılmış ve Kirmir, Gerede, Sakarya ve Kızılırmak Havzaları'ndan, Kirmir ve Gerede'nin daha ekonomik olacağı görülmüştür. Kirmir Çayı üzerinde Çamlıdere Barajı, Haman Çayı üzerinde İncegez Barajı ve Gerede Çayı üzerinde ise Işıklı Barajı düşünülmüştür. Bu programlar içinde İncegez Barajı'nın inşası iptal edilerek yerine Haman Çayı'nın memba kolları üzerinde Eğrekkaya ve Akyar Barajları'nın inşası öngörülmüştür. Bu iki barajdan alınacak suyun Kurtboğazi Barajı'na verilmesi planlanmıştır.

Ayrıca Gerede Çayı üzerinde Işıklı Barajı ve Gerede Çayı'nın bir kolu olan Markuşa Deresi üzerinde Körler Barajı inşa edilecektir. Bu barajlardan alınacak su, kurulacak olan iki adet pompa istasyonu ile Çamlıdere Barajı'na iletilecektir. Çamlıdere Barajı'na iletilecek su kendi havzasından gelen su ile beraber düzenlenerek, mevcut Çamlıdere-İvedik İletim Hattı'na yapılacak ilave bir boru hattı ile Ankara-İvedik Su Arıtma Tesisi'ne iletilecektir. 1985 yılında 150x10⁶ m³ içme suyu teminini sağlayacak kapasitedeki Çamlıdere Barajı, 1994 yılında 90x10⁶ m³ içme suyu teminini mümkün kılan Eğrekkaya Barajı ve 1997 yılında

⁴⁷ ASKİ Genel Müdürlüğü'nün 17 Haziran 2008'de Çevre ve Orman Bakanı'na yapılan sunumdan alınmıştır.

49x10⁶ m³ içme suyu teminini mümkün kılan Akyar Barajı işletmeye alınmıştır.

Ankara'nın uzun vadeli su ihtiyacını karşılamak üzere 1995 yılında hazırlanan Master Plan Raporu'nda şehrin 2004-2027 yılları arasındaki su ihtiyacının Gerede Sistemi'nden, 2028-2050 yılları arasındaki su ihtiyacının ise Kızılırmak Sistemi'nden karşılanmasının uygun olacağı tespit edilmiştir. 2000 yılından sonra Gerede Sistemi inşaatına geçileceği ve devreye girmesinin zaman alacağını endişesi üzerine 2007 yılından sonra meydana gelebilecek su sıkıntısını karşılamak için yeni ilave proje arayışlarına gidilmiş ve en uygun çözüm olarak mevcut Ovaçayı Regülatörü'nün yaklaşık 10 km membasında yeni bir depolama yeri tespit edilmiş ve bu depolama Kavşakkaya Barajı olarak adlandırılmıştır. Kentin 2007-2011 yılları arasındaki su ihtiyacını karşılamak üzere yetersiz kalabilecek mevcut kaynaklara ilave olarak planlanmış olan Kavşakkaya Barajı inşaatı DSİ ile ASKİ Genel Müdürlükleri arasında imzalanan protokol çerçevesinde ASKİ tarafından yapılmıştır.

1996 yılında hazırlanmış olan Gerede Sistemi Planlama Raporu'nda önerilen Işıklı Barajı rezervuar alanında yer alan 15 köyün naklinin gerekmesi nedeni ile Gerede Sistemi Planlama Raporu, 2002 yılında revize edilerek Işıklı ve Körler Barajları regülatöre dönüştürülmüştür. Bu durumda proje ile kente yılda 295 milyon m³ yerine 230 milyon m³ ilave su temin edilecek ve kentin 2027 yılına kadar olan su ihtiyacı karşılanmış olacaktır. İki kademede yapılması öngörülen Gerede Sistemi'nin toplam maliyeti 412 milyon 500 bin ABD Doları olup birinci kademe inşaatı için 210 milyon ABD Doları tutarındaki kredinin "Japon Bank For International Cooperation" (JBIC) tarafından verileceğine dair nota teatisi Japonya ve Türkiye Hükümetleri arasında 12 Mart 2004 tarihinde imzalanmıştır. Ancak, ASKİ Genel Müdürlüğü projede yer alan pompaj sistemini uygun bulmamış ve tamamen cazibeli olan ve Işıklı Barajı ile 31+750 km uzunluğunda bir tünelden oluşan tünelli cazibe alternatifinin yapılmasını ve bu işin planlama kademesi de dahil olmak üzere tüm işin tamamen ASKİ tarafından yürütülmesini teklif etmiştir.

Gerede Sistemi planlama (fizibilite), proje yapımı ve inşaat işlerine ait ihale dokümanlarının hazırlanması işlerinin ASKİ tarafından yapılması amacıyla DSİ ile ASKİ arasında yapılan protokol çerçevesinde yüklenici firma işe başlamıştır. Etütlerinin ASKİ tarafından yaptırılması ve DSİ'nin kontrollük yapması öngörülmüştür. Bu yeni alternatif de Işıklı Regülatörü ile alınacak olan su 31+750 km'lik bir

tünel ile Çamlıdere Barajı'na verilecektir. Ancak Gerede Sistemi'nin geç devreye girmesi ve acil su ihtiyacının belirmesi nedeniyle, DSİ tarafından 2027 yılından sonra devreye girmesi planlanan Kızılırmak Sistemi gündeme gelmiştir. ASKİ Genel Müdürlüğü'nce 8 Şubat 2007 tarih ve 92-2007 sayılı yazısında; ülkemizin su kaynaklarının etüt ve kullanım hakkının DSİ Genel Müdürlüğü'nde olması sebebiyle Ankara ili çevresinde bulunan barajlardan su getirilmesi hususunda yapılabileceklerin değerlendirilmesi ve sonucun bildirilmesi talep edilmiştir. Bu yazıya istinaden DSİ Genel Müdürlüğü, 12 Şubat 2007 tarih ve 140-1242-1630 sayılı yazı ile; Gerede Sistemi'nin henüz planlama ve proje aşamasında olması ve tamamlanmasının en az üç yıl süreceği tahmin edildiğinden Kızılırmak Sistemi'nin devreye acilen sokulmasının en uygun çözüm olduğunu bildirmiştir. Ancak DSİ Genel Müdürlüğü'nün bütçe imkanlarının yetersiz olması nedeniyle projenin ASKİ tarafından yaptırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu aşamada ASKİ Genel Müdürlüğü, Kızılırmak üzerinde inşa edilmiş bulunan Kesikköprü Barajı'ndan su getirilmesi için Nisan 2007'de çalışmalara başlamıştır. Hazırlanan siyasal, sosyal ve ekonomik ortam aslında üzerinde uzlaşamayan bir projenin uygulamaya geçirilmesine neden olmuştur.

ASKİ Genel Müdürlüğü yetkililerinin ifadesine göre; Kızılırmak'tan suyun bir an önce getirilebilmesi için en ekonomik ve çevreye en zararsız isale hattı güzergahının seçilebilmesi amacıyla, ne bir fizibilite çalışması, ne bir ÇED çalışması ve ne de bir proje çalışması yapılmıştır. Ayrıca Kızılırmak'tan alınacak suyun ekosisteme, çevreye, Ramsar Sözleşmesi'ne göre I. Derece Sit Alanı olan Kızılırmak Sulak Alanı'na ne gibi olumsuz etkisinin olacağı tespit edilmemiştir. Direkt olarak arazide fizibilite, ÇED ve proje olmadan inşaata başlanılmıştır. Bu durum inşaat maliyetini oldukça artırmış; arazide ne tür bir teknik problemle karşılaşılacağı bilinmeden inşaat çalışmaları sürdürülerek tamamlanmıştır. Her türlü olumsuz duruma rağmen sonuç olarak; bir yıl gibi kısa bir süre içinde Kesikköprü Barajı ve İvedik Arıtma Tesisi arasında Çelik ve CTP cinslerinden oluşan 3 adet 128 km uzunluğunda boru hattı ile toplam 283×10^6 m³/yıl (9 m³/s) ham su getirilmiştir. İsale hattı güzergahı boyunca yer yer cazibeli, yer yer de 5 adet pompa istasyonu kurularak toplamda 656 bin 85 m terfi ile su getirilmiştir. Hat boyunca 10 adet su deposu inşa edilmiş olup 223 km enerji nakil hattı ve 978 adet direk kullanılmıştır. 1 ve 2 nolu isale hattında 1600 mm çaplı 68 km çelik boru, 60 km CTP boru kullanılmıştır. 3. isale hattında 1600 ve

1400 mm çaplı borular kullanılmıştır. Sistemin toplam kurulu elektrik gücü 100 MW'dır. Toplam 10 adet büyük güçlü trafo kurulmuştur. Tüm sistemin işletilmesinde uzaktan izleme ve kumanda imkanını sağlayan bir sistem oluşturulmuştur.⁴⁸ Böylece, Ankara'da plansız su yönetimi anlayışınca Ankara'nın su sorunu acil, kısa erimli bir kararla giderilmeye çalışılmıştır. Bu durum beraberinde yüksek maliyeti getirmiştir.

ASKİ Genel Müdürlüğü'nün kendi öz kaynakları kullanılarak, Kızılırmak üzerinde daha önce inşa edilmiş bulunan Kesikköprü Barajı'ndan İvedik Arıtma Tesisi'ne suyun getirilmesinin yatırım maliyeti 572 milyon TL olmuştur.⁴⁹

Getirilen ham suyun içme ve kullanma suyu olarak kullanılabilmesi için, İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkındaki Yönetmelik'te belirtilen standart değerlere uygun olması gereklidir. Kızılırmak'ın geçtiği yerlerdeki formasyonun bünyesinde jipslerin bulunmasından dolayı suyunda doğal olarak bulunan sülfat değeri, yağışlı ve kurak mevsimde değişkenlik göstermekle birlikte, ortalama 350 mg/l seviyesindedir. İçme ve kullanma suyunda bulunması gereken, yönetmelikte belirtilen maksimum standart değer ise 250 mg/l'dir.

Ankara'nın kuzeybatısında bulunan barajlardan alınan ham suların tamamı İvedik Arıtma Tesisi'nde arıtılarak tüketime sunulmaktadır. Bu suların sülfat değeri 16-20 mg/l arasında olup Ankaralılar Kızılırmak suyu tüketime verilmeye kadar yönetmeliğe tamamen uygun ve özellikle tat parametresi açısından içilebilir nitelikte olan Ankara şebeke suyunu içebiliyordu. Ancak her ne kadar Kızılırmak suyu Ankara'nın tek içmesuyu arıtma tesisi olan İvedik Arıtma Tesisi'ne kadar getirilip arıtılmak istense dahi, sistem sülfatı arıtacak şekilde tasarlanmadığı için, ham sudaki sülfat değerini standart değerinin altına düşürebilmek amacıyla, Kızılırmak suyuyla diğer barajlardan gelen sular belli oranlarda karıştırılarak, arıtma tesisinden çıkış suyunun sülfat değeri 250 mg/l'nin altına çekilmeğe çalışılmaktadır.

Ankara'nın kuzeybatısındaki barajlardaki su seviyesi 2008 yazında, barajda akarsuyun taşıdığı sürüntü malzemesi birikimi için ayrıldığından, aktif hacim olarak kullanılmayan ölü hacim, göl kotunun da altına düşmüştür. Göl kotu altında nispeten daha kirli olan sular pompa-

⁴⁸ ASKİ Genel Müdürlüğü'nün 17 Haziran 2008 tarihinde Çevre ve Orman Bakanı'na Yaptığı Sunum.

⁴⁹ A.k.

larla çekilerek öncelikle üçte bir oranında Kızılırmak suyuyla karıştırılmıştır. Barajlardaki su tabana yaklaşıncaya baraj tabanında biriken suyun sağlık açısından daha zararlı elementleri içereceği gerçeği nedeniyle bu oran zaman zaman yarı yarıya çekilmiş veya Kızılırmak suyu üçte iki oranında olacak şekilde değiştirilmiştir. Bu nedenle arıtma çıkışı suyunun sülfat değerleri Ankara Sağlık Müdürlüğü'nün yaptığı ölçümlere göre değişkenlik göstermektedir. Örneğin; 03.06.2008'de arıtma çıkışı sülfat değeri 73.04 mg/l, 12.06.2008'de 124.87 mg/l, 07.07.2008'de 106.0 mg/l, 04.08.2008'de 125.7 mg/l, 22.09.2008'de 190.3 mg/l, 16.10.2008'de 249.7 mg/l ve 25.12.2008'de 226.10 mg/l'dir.⁵⁰ Ankara-ların daha önce içtikleri şebeke suyundaki sülfat oranı ise 16-20 mg/l arasındaydı.

İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkındaki Yönetmelik'te belirtilen bir parametre olan tat parametresi için belirlenen parametrik değer karşısında; "tüketicilerce kabul edilebilir ve herhangi bir anormal değişim yok" ibaresi yazılıdır. Kızılırmak suyu şebekeye verildikten sonra Ankara halkının, her ne kadar sülfat parametresi standart değere getirilmeye çalışılsa da, çeşmeden akan suyun tadını eskiye nazaran ekşimsi, acımsı bir tatta bulması nedeniyle, içmemesi, bu suyun içmesuyu standardında olmadığını kanıtlayan bir delildir.

Arıtma çıkışı sülfat değeri ve diğer parametreler standarta uygun olsa dahi, gerek Ankara'nın değişik semtlerinde yenilenmemiş şebeke hatlarından, gerekse eski binalardaki bina içi ve ev içindeki su borularının iç cidarlarında biriken tortunun su basıncı ve sülfat etkisi ile aşınıp suya karışmasından dolayı, çeşmelerden akan suların kalitesi içilebilir nitelikte olamamaktadır. Bu kapsamda şebekeye verilen standart değer üst sınırına yakın yüksek sülfat değerine sahip suyun, yenilenmemiş şebeke hatlarında ve şebekenin uzak noktalarında ciddi korozyon sorunlarına yol açtığı söylenebilir. Bunun yanı sıra Ankara'nın çeşitli semtlerinde çeşmelerden akan suyun pas rengine yakın bir şekilde aktığı gözlenmiştir.

Ankaralıları artık şişe suyu satın almak zorunda bırakılmıştır. Farklı marka ve fiyatlarda şişe suyu mevcut olduğu için, Ankara'da iki kişilik bir ailenin aylık şişe suyu satın almak amacıyla harcadığı para 50 – 70 TL, dört kişilik bir ailenin harcadığı para ise 150-200 TL arasında değişmektedir. Ayrıca çeşmeden akan suyu hiçbir şekilde mutfakta

⁵⁰ <<http://www.asm.gov.tr/NewsRead.Asp?NewsId=900>>, 06.01.2008.

kullanmak istemeyen aileler de evsel içmesuyu arıtma sistemi kurdurmuşlardır. Bunların ortalama maliyeti 1.500 – 2.000 TL arasında değişmektedir. Her 6 ayda bir de arıtımı sağlayan ünitelerini değiştirmek zorundadırlar. Şişe suyunu satın alamayan yoksul kesim, şebeke suyunu da içemedikleri için, birkaç aile bir araya gelerek, kamyon kiralayıp, Ankara'nın yakın ilçelerindeki kaynak sularından bidonlarla su taşıyarak aylık içmesuyu ihtiyaçlarını gidermeye çalışmaktadır.

Kızılırmak suyunun, DSİ Genel Müdürlüğü'nün planladığı 2027 yılından önce 2008 yılı başında tüketime sunulmasının olumsuz etkileri zamanla ortaya çıkacaktır. Su yönetiminde neoliberal bir politika izleyen Ankara Büyükşehir Belediyesi, bu suyun getirilmesi ile ilgili çok yüksek olan yatırım ve işletme maliyetlerini henüz halka yansıtmamıştır. Tablo 1'de gösterildiği üzere, Ankara'nın 2020 yılı içme ve kullanma suyu ihtiyacı $678,96 \times 10^6$ m³/yıl olarak hesaplanmıştır. 2008 kurak dönem ölçümlerine göre Ankara'nın kuzey batısında inşa edilen barajlardan gelen suyun miktarı, meteorolojik olarak Ankara'da yağış oranlarında pozitif anlamda aşırı bir değişme olmazsa, $39,173 \times 10^6$ m³/yıl'dır. Kızılırmak'tan getirilen suyun debisi ise 283×10^6 m³/yıl olup, Ankara'ya gelen toplam suyun debisi $39,173 \times 10^6 + 283 \times 10^6 = 322,173 \times 10^6$ m³/yıl olmaktadır. Bu miktarın, Ankara'nın 2020 yılı ihtiyacı olan $678,96 \times 10^6$ m³/yıl'ı karşılayamadığı görülmektedir.

Bu nedenle, Ankara'nın gelecekteki içmesuyu ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla daha önce devreye sokulması gereken Gerede Sistemi'nin bir an önce aktif hale getirilmesi amacıyla, çalışmalara devam edilmekte olup, inşaat aşamasına gelinmiştir. Tamamen cazibeli sistemle, Gerede Çayı'ndan alınacak bir regülatörle alınacak 226 milyon m³/yıl su, 31+750 km uzunluğunda bir tünelle Çamlıdere Barajı'na, oradan da İvedik Arıtma Tesisi'ne aktarılacaktır. Projenin toplam yatırım maliyeti 357 milyon 750 bin TL olacaktır.⁵¹

Günümüzdeki birim fiyatlarla Gerede Sistemi'nin yatırım maliyeti Kızılırmak Sistemi'nden çok daha ekonomiktir. İşletme maliyetleri de hesabın içine katıldığında Gerede Sistemi daha da avantajlı hale gelmektedir. Çünkü Gerede Sistemi cazibeli, Kızılırmak Sistemi ise 5 kademe terfi ile çalışmaktadır. Su kaliteleri açısından karşılaştırma yapılacak olursa Gerede Sistemi suyu mevcut arıtma sisteminden geçi-

⁵¹ ASKİ Genel Müdürlüğü'nün 17 Haziran 2008 tarihinde Çevre ve Orman Bakanı'na yaptığı Sunum.

rilerek içilebilecek standarda getirilebilecek durumda iken, Kızılırmak Sistemi için yeni bir arıtma tesisine gerek duyulmaktadır. Ayrıca Kızılırmak suyunun bir yıl gibi kısa bir sürede getirilmesi, önceden yapılması gerekli olan etüt, fizibilite, ÇED ve proje çalışmalarının yapılmayarak doğrudan inşaata geçilmesi, arazide işçiliğin standartlara uygun olarak yapılıp yapılmadığı sorusunu sormamıza neden olmaktadır. Özellikle eğer CTP borularının döşenmesi esnasında standartlara uygun çalışılmamış ise, bu boru hatlarında sık sık su kaçağı sorunu ile karşı karşıya gelinecektir.

Tüketici Açısından Suyun Ekonomik Boyutu

Neoliberal su politikaları çerçevesinde su hizmetlerinin kar elde edilebilecek bir yatırım alanı olarak görülmesini ve bu kapsamda düzenlemeler yapılmasını dünyanın birçok metropolitan alanında görmekteyiz. Örneğin Berlin’de 1 m³ suyun idareye maliyeti 9,167 TL⁵² (4,3 €) iken, evsel kullanıcılara satış fiyatı 9,462 TL (4,438 €) olup, su tarifelerinde kademelendirme uygulanmamaktadır. Moskova’da 1 m³ suyun idareye maliyeti 0,279 TL (0,1307 €) iken, 1. kademe evsel kullanıcılar için satış fiyatı 0,650 TL (0,30 €), 2. kademe evsel kullanıcılar için ise 0,576 TL (0,27 €)’dir. Tokyo’da 1 m³ suyun idareye maliyeti 3,326 TL (1,56 €) iken, tüm kullanıcılara uygulanan satış fiyatı 6,353 TL (2,98 €)’dir.⁵³

Türkiye’de su ve kanalizasyon idarelerinin uyguladıkları su tarifelerine bakıldığında, en pahalı su hizmetinin sırasıyla Ankara, İstanbul ve İzmir’de verildiği görülmektedir (Tablo 3). Adana, Konya ve Samsun’da herhangi bir kademelendirme yapılmamaktadır. 16 Büyükşehir Belediyesi’nde de tarifelendirme aylık su tüketimi üzerinden yapılmaktadır. Tüm büyükşehir belediyelerinde su hizmetinin bedeli % 10’dan az olmamak koşuluyla kar elde edilerek alınmaktadır.

⁵² 6.04.2009 tarihindeki kura göre 1 € = 2,1320 TL’dir.

⁵³ Genar Araştırma Danışmanlık Eğitim Ltd. Şti., *a.g.k.*

Tablo 3. Büyükşehir Belediyelerinde 2009'da Uygulanan Su Tarifeleri

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	SU RİRİM FİYATLARI MESKEN (%8 KDV HARİÇ)		
	Aylık Tüketilen Su Miktarı (m ³ /ay)	Atık Su Fiyatı Fiyat (TL/ m ³)	
ADANA	m ³ /aylık	1,87	
ADAPAZARI (SAKARYA)	Konut 1	1,80	
	Konut 2	1,80	
	Konut 2A	1,50	
	Konut 3	1	
	Konut 4	0,70	
ANKARA	0-10	1	
	10-20	3,84	
	20- üzeri	5,63	
ANTALYA	1-25	1,29	
	26-üzeri	2,84	
BURSA	< 10	0,73	
	> 10	0,97	
DİYARBAKIR	0-20	1,11	
	21-30	2,52	
	31-üzeri	3,00	
ERZURUM	0-40	1,25	
	40-üzeri	3,64	
ESKİŞEHİR	0-30	1,08	
	31-40	2,07	
	41-üzeri	3,15	
GAZİANTEP	0-12	1,61	
	13-200	2,80	
	201-üzeri	4,92	
İSTANBUL	0-10	1,02	
	10-20	3,20	
	20-üzeri	4,26	
İZMİR	0-13	1,37	
	14-20	3,55	
	21-100	5,75	
İZMİT	Konut 1	1-10	1,02
		10-üzeri	1,86
	Konut 2	1-10	0,52
		10-üzeri	0,94
	Konut 3	1-10	0,86
		10-üzeri	1,58

KAYSERİ	m ³ İncesu'da m ³	1,38 0,63
KONYA	m ³ /aylık	1
SAMSUN	m ³ /aylık	1,74
MERSİN	0-15 15-üzeri	1,63 2,42

Ankara'da, küresel su politikalarının Türkiye'deki bir yansıması olarak, kentsel tüketicilere su temini gibi hizmetler temel ihtiyaç olarak düşünülmekte, neoliberal bir politika izlenerek, su hizmetinin yatırım ve işletme bedelinin kullanıcı tarafından ödendiği bir politika uygulanmaktadır. Yapılan yatırımın maliyet geri dönüşünün tüketicilerden sağlanmasında en önemli konu, ödeme gücünün belirlenebilmesi için tüketici grubun sosyo-ekonomik durumunun doğru analiz edilmesidir. Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde kalan merkezi bölgeler gibi gelir düzeyi yüksek kentsel alanlarda bu ciddi bir problem teşkil etmezken, yeni gelişen bölgeler gibi daha çok kırsal özellik taşıyan alanlarda yaşayan evsel tüketicilerin durumu önemli olmaktadır.

Ankara kentinde iş gücünün ağırlıklı olarak önem verdiği ekonomik faaliyet hizmet sektörü olurken, Ankara Büyükşehir Belediyesi dahilinde sanayi ve özellikle tarım sınırlı istihdam olanakları sunmaktadır. Ankara'da sosyal ve ekonomik yapıya bakıldığında; sosyal güvenlik kapsamındaki insan sayısı (çalışan, emekli ve bakmakla yükümlü olunan) 2006 yılı verilerine göre, 3 milyon 433 bin 317 kişi olup toplam nüfusun (4 milyon 386 bin 410 kişi) % 78'ni, koruma ve bakım altında bulunan kişi sayısı, 2,609 kişi olup nüfusun % 5,95'ni, koruma ve bakım için sırada bekleyen kişi sayısı 1454 kişi olup nüfusun % 3,31'ni, evsiz insan sayısı 443, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından ve 2022 sayılı kanundan yararlananların sayısı 32 bin 737 kişidir.⁵⁴

ASKİ Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile yapılan görüşme sonucunda edinilen bilgilere göre Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan ilçe, ilk kademe belediyeleri ve köylerde, su satış tarifelerinin belirlenmesinde Şekil 2'de verilen yol izlenmektedir: 2560 sayılı yasanın 23. maddesi gereğince, ASKİ Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın Üst Yönetim Kadrosuyla bağlantılı çalışarak su tarifeleriyle ilgili olarak maliyetleri ortaya koyan bir taslak rapor hazırla-

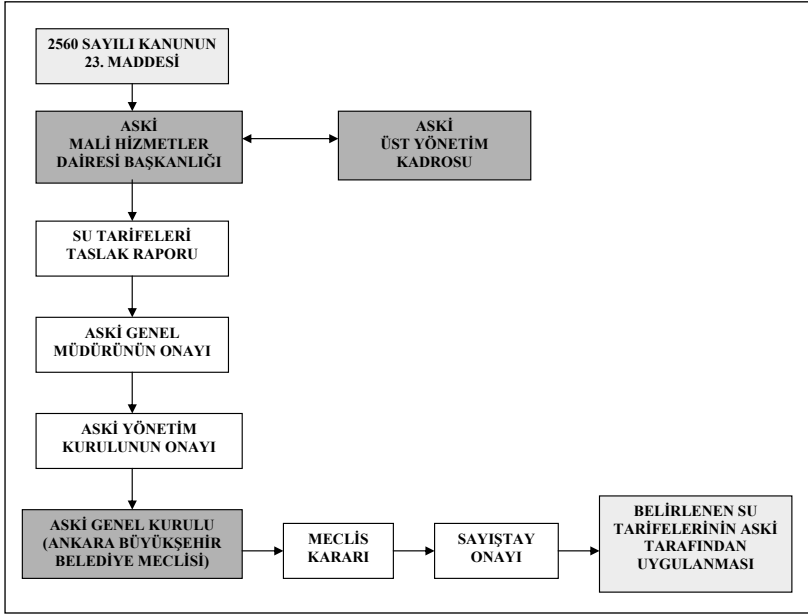
⁵⁴ <http://www.ankara.gov.tr/turkce/konu_detay.aspx?uid=158>, 06.01.2009.

ması gereklidir. Tarifelerin tespitinde, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve % 10'dan aşağı olmayacak nispetinde bir kar oranı esas alınır.

Taslak rapor genel müdürün onayına sunulur. Genel müdür raporu onayladıktan sonra ASKİ Yönetim Kurulu'na havale eder. Yönetim Kurulu Başkanı, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı'dır. Yönetim Kurulu'ndan karar çıktıktan sonra, bu karar ASKİ Genel Kurulu'na sunulur. ASKİ Genel Kurulu, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'dir. ASKİ Genel Kurulu Tarifeler Komisyonu'nda sunulan karar görüşülür. Son karar Meclis Kararı şeklinde çıkar. Sayıştay onayından geçer ve 15 gün içinde ASKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin 70. maddesi uyarınca uygun araçlarla halka duyurulur. ASKİ tarafından halka duyurma işlemi için mahalli yerel gazeteler tercih edilmektedir. Duyurma işleminden sonra ASKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin 20, 27, 28, 29 ve 30. maddeleri uyarınca su tarifeleri uygulamaya sokulur. Uygulama esnasında su fiyatı artışı TÜİK'in aylık üretici fiyat endeksi (ÜFE) baz alınarak yapılır. Bu işlem için yetki, ASKİ Yönetim Kurulu'ndadır.

Ankara'da suyu kullanan hedef gruplar üç ana gruba ayrılmıştır. Bunlar evsel, kamu-kurumsal, ticari-sanayi su tüketici gruplarıdır. Bu grupların 1990-1996 yılları arasındaki su tüketimine göre tüketim yüzdeleri % 62 evsel, % 9.5 ticari-sanayi ve % 28.5 kamu-kurumsaldır.⁵⁵

⁵⁵ ASKİ Genel Müdürlüğü, *Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması*, a.g.k.



Şekil 2. ASKİ Su Tarifeleri Belirleme Akış Şeması

ASKİ Genel Müdürlüğü'nün Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması 1999 yılında hazırlanmış olmasına rağmen, hesaplamalarda 1987 yılı hane gelirleri kullanılmıştır. Ankara nüfusunun 1987 yılı hane gelirlerine göre sınıflaması yapılarak düşük, orta düşük, orta ve yüksek sınıf ayrımı yapılmıştır. Düşük gelirli olanların oranı % 45.9, orta-düşük gelirli olanların oranı % 32.8, orta gelirli olanların oranı % 18.3 ve yüksek gelirli olanların oranı % 3 olarak hesaplanmıştır. Bu gelir düzeyine sahip kesimlerin aylık su tüketimine bakıldığında düşük gelirli olanların 7.6 m^3 , orta-düşük gelirli olanların 12.2 m^3 , orta gelirli olanların 14.8 m^3 ve yüksek gelirli olanların ise 16.8 m^3 su harcadıkları hesaplanmıştır. İnsanların hayat standartlarında süregelen yükselme, daha yüksek konut standartları ve su tüketen cihazlarda görülen artışla birlikte evsel tüketim gruplarının su tüketiminin zamanla daha da artacağı kabul edilmektedir.⁵⁶

ASKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin 26. Maddesinde; su satış ve atık su tarifelerinin belirlenmesinde rol oynayan iki ana faktörden birincisi, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanlar, aktifleştirilemeyen

⁵⁶ A.k.

yenileme, iyileştirme (ıslah) ve genişletme (tevsi) giderleri, ikincisi ise % 10'dan aşağı olmayacak nispette kar oranıdır, hükmü geçerlidir.

ASKİ Genel Müdürlüğü ile yapılan görüşme sonucunda aşağıdaki bilgiler edinilmiştir: Belirlenen gelir sınıfına göre evsel tüketicilerden 22.09.2008 tarihine kadar 1-10 m³ arası su bedeli 1 TL/m³, 10 – 30 m³ arası 3,84 TL/m³ ve 30'dan sonrası 5,63 TL/m³ olarak tahsil edilmekte iken, 22.09.2008 tarihinden sonra Büyükşehir Belediye Encümeni'nin aldığı karar gereğince; 1-10 m³ arası 1 TL TL/m³, 10 – 20 m³ arası 3,84 TL/m³ ve 20'den sonrası 5,63 TL/m³ olmuştur. Kullanılan su miktarlarına % 50 oranında atık su bedeli, m³ başına 20 kuruş olmak üzere çevre temizlik vergisi ile şubeyolu bakım bedeli altında, işletim giderlerine katkı olacak şekilde sabit 89 kuruş ve % 8 oranında KDV eklenmektedir. Ticarethane ve kamu kurumlarından tüketilen su m³ başına 7,200 TL + % 50 atıksu bedeli + % 8 KDV alınmaktadır. Ayrıca su paraları aylık olarak hesaplanması gerekirken 23.01.2009 tarihine kadar 45 günlük hesaplanmıştır. Okuma süresi belirleme yetkisi ASKİ Yönetim Kurulu yetkisinde olup 23.01.2009/25 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 45 günlük okuma süresi meskenlerde 30 güne indirilmiştir.

Ankara'da harcanan suyun miktarı evlere su sayaçları takılarak ölçülmektedir. İki türlü su sayacı kullanılmaktadır. Bunlar; Haziran 2005 tarihinden itibaren 200 TL sayaç bedeli + 100 TL takma bedeli olmak üzere toplam 300 TL'ye mal olan elektronik kartlı sayaç ve 30 TL sayaç bedeli + 5 TL takma veya değiştirme bedeli olan mekanik su sayacıdır. Yeni yerleşim yerlerine tüketicinin tercihinin bırakılmadan elektronik kartlı sayaçlar ASKİ tarafından takılmaktadır. Eski yerleşim yerlerinde sayaç arızası durumunda yeni sayaç takılması gerektiğinde, 29.12.2008 tarihinde Danıştay'ın aldığı karara değin, elektronik kartlı sayaç takılmaktaydı. Ancak Danıştay kararından sonra tüketici hangi tür sayacı tercih ederse onu taktırabilmektedir.

ASKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin 30. maddesinin b fıkrasına göre; ASKİ, su tasarrufunu teşvik etmek amacıyla kademeli tarife uygulaması yapabilir. Gerekli kademe aralıklarını, uygulama zamanını, tarifeleri tespiti Genel Kurul yetkilidir. 5216 sayılı yasa uyarınca su ve kanalizasyon hizmetleri ASKİ'ye devredilmiş olan mahalle, köy ve ilk kademe belediyelerine bağlı yerlerde konut tarifelerini, diğer yerlere nazaran daha düşük tespit etmeye Genel Kurul yetkilidir.

Buna göre, 5216 sayılı yasa gereğince Ankara Büyükşehir Belediye sınırları içine giren 26 ilk kademe belediyesinden Altınova

Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetleri alacakları ve borçları ile beraber, 2005 yılında ASKİ'ye devredilerek yeniden abonelendirilmiştir. Ankara şehir şebeke suyundan faydalandığı için Ankara Merkez'de uygulanan su tarifeleri Altınova Belediyesi'nde de uygulanmaktadır. Geri kalan 25 belediyenin su ve kanalizasyon hizmetleri ise, Mayıs – Temmuz 2008 tarihleri arasında muhtelif dönemlerde alınan meclis kararlarıyla yeniden abolenendirilerek borçları ve alacakları ile ASKİ'ye devredilmiştir. Bu belediyelerden Pursaklar ve Bağlum'da da, Ankara şebeke suyundan faydalandıkları için Ankara merkezde geçerli olan tarifeler uygulanmaktadır. Çubuk Belediyesi de Ankara şebeke suyundan yararlanmaktadır. Ancak suyu kendi arıtma tesisinde arttığı için suya ek maliyet ekleyerek satmaktadır. Geri kalan ilk kademe belediyelerinde uygulanmak üzere suyun bedeli, 16.01.2008/159 sayılı Meclis Kararı ile 80 kuruş olarak belirlenmiş, ancak bu bedel ilk kademe belediyelerinin uyguladığı su bedellerinin çok üstünde bulunması nedeniyle, aşırı tepki ile karşılaşınca uygulanmamış ve 10.04.2008/904 sayılı Meclis Kararı sonucu, ilk kademe belediyelerinin su tarifelerini belirleme yetkisi ilk kademe belediyelerinin kendilerine bırakılmıştır.

5216 sayılı yasa ile Büyükşehir mücavir alanına girmiş olan köylere verilen yerel su hizmetinin hangi tarifelerden verileceği henüz belirlenmemiştir. Çoğu köye sunulacak su hizmeti halen devam etmektedir. İşin bitirildiği köylerde de su saatleri henüz takılmamıştır.

Ankara Büyükşehir mücavir alanı dışında olan belediyeler su ihtiyaçlarını kendi yerel kaynaklarını kullanarak çözmeye çalışmaktadır. Yapılan yatırımlar küçük ölçekli ve işletme giderleri daha düşüktür. Bu nedenle, kimi belediyelerin su paralarını düşük oranda almakta veya hiç almamayı tercih etmektedirler. Benzer olarak, Ankara İl Özel İdaresi kapsamında olan köylere içme ve kullanma suyu, yerel ölçekli çözümlerle sağlanarak işin maliyeti halktan alınmamakta, milli gelirden karşılanmaktadır. Ancak suyun getirilmesi için elektrik enerjisi harcanırsa, sadece kullanılan enerjinin bedeli alınmaktadır. Görüldüğü üzere Ankara'da suyun maliyetlendirilmesinde büyükşehir sınırında olanlar, büyükşehir sınırı dışında olan ilçe belediyeleri ve köylerde farklı uygulamalar söz konusudur. Büyükşehir mücavir alanında yaşayanlar suyun yatırım ve işletme maliyetini karşılamakla, hatta % 10'dan az olmayan kar bedelini ödemekle yükümlüdür. Büyükşehir mücavir alanı dışındaki belediyeler kendilerine göre su parasını cüzi oranda fiyatlandırmakta veya almamakta, il özel idaresinin hizmet verdiği köylerden ise su para-

sı alınmamaktadır. Büyükşehir mücavir alanı içinde olan bir köy suyun işletme ve yatırım bedelini öderken, 50 km'lik dairenin dışında kalan sınır komşusu olan köy suya bedelsiz erişebilmektedir.

SONUÇ YERİNE

Metropolitan alanlarda su yönetimi son yıllarda daha da önem kazanmıştır. Türkiye'de de benzer bir eğilim söz konusudur. Ankara gibi metropolitan alanlarda kentsel nüfus artışıyla beraber, içme ve kullanma suyu hizmetinin sağlanması amacıyla, daha uzak havzalardan daha fazla su getirilmesi sorunuyla karşı karşıya kalınmaktadır. Kente tek elden su hizmetinin verilebilmesi, ancak daha büyük barajlar, daha komplike arıtma tesisleri yapılarak, daha büyük çaplı borular döşenerek ve daha fazla elektrik enerjisi harcanarak mümkün olmaktadır. Bu sistemi yönetebilmek için de ona göre kontrol sistemi kurmak gereklidir. Şebekede meydana gelen kaçakları ve arızaları gidermek tek elden yönetimle oldukça güç olmaktadır.

Yapılan yatırımların kentin içme ve kullanma suyu sorununu sonsuza değin ortadan kaldıramaması önemli bir sorundur. Nüfus artışıyla beraber, yeni yerleşim alanlarının oluşması, kente yeni su kaynaklarından yeni su getirilme zorunluluğunu doğurmaktadır. Nüfus artarken, bu nüfusa yetecek miktarda ve uygun kalitede su hizmeti verilebilmesi için planlamadan sapılarak gerekli yatırımlar zamanında yapılmadığında susuzlukla karşı karşıya kalınması kaçınılmazdır.

Su miktarında hiçbir artış olmazken su şebekesinin genişlemesi ve kullanıcı sayısının artışına neden olan siyasal kararlar alınmaktadır. Önce 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve sonra 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir mücavir alanı sınırları genişletilerek, kırsal alanlar kentsel sınırlar içine alınmaya başlanmıştır. Burada yaşayan kırsal kesimin tarımsal topraklarının imara açılması, köylünün, yeni iş alanları bulabilmek ve daha iyi yaşayabilmek umuduyla kente göçüne neden olmaktadır. Kent genişledikçe suya olan ihtiyaç ve suyun maliyeti artmaktadır.

Sistemin yatırım ve işletme maliyetleri, sürdürülebilir finans yönetiminin sağlanabilmesi amacıyla vergiler ve tarifelerle tüketicilerden alınmaktadır. Su hizmetlerinin verilmesine yönelik merkezi kurumlarla koordineli çalışılmamaktadır. İdareler tarafından yanlış bir yatırım

yapıldığı takdirde bunun bedelini de Ankara’da olduğu gibi halk ödemektedir.

Ankara’da 2007 yılında yaşanan susuzluğun mevsimin kurak geçmesine bağlanması, Kızılırmak’tan su getirilmesi projesinin başlatılması için alınan siyasi karar meşrulaştırmıştır. Bu kapsamda, halkın gözünde bu projenin sosyal ve kültürel açıdan kabul görmesinin sağlanması için çaba gösterilmiştir. Halka çeşmelerinden su akmasıyla sorunun kökten çözüldüğü yanılması verilmeye çalışılmıştır. Böylece, yaşanan susuzluk sonrasında suyun artık kolayca ulaşılabilecek doğal bir kaynak değil, bedeli ödenerek satın alınabilecek ticari bir mal olduğu düşüncesi halka benimsetilmeye uğraşmıştır. Ankara’da pek çok kimse çeşme suyunu içememeye tepki göstermeyip, şişe suyu satın almaya başlamıştır. Halk için mevcut sosyo-kültürel düzeninin korunması ve sürdürülmesi, su fiyat artışından daha önemli olmuştur. Bu durum su hizmetlerine yönelik yeni siyasi, ekonomik ve sosyal kararların alınması için uygun bir zemin yaratmıştır. İdarece verilen su hizmetinde, kullanan öder ilkesi ileride daha da etkinleştirilebilecektir. Bu doğrultuda su yönetiminde bundan sonraki aşamanın Ankara’da su hizmetlerinin dağıtımının özelleştirilmesi arayışlarının başlangıcı olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Ankara Büyükşehir Belediyesi, *ASKİ Genel Müdürlüğü 2008 Taslak Performans Programı*, Ankara, 2008.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi ASKİ Genel Müdürlüğü, *Ankara İçmesuyu Dağıtım Sistemi Uzun Dönem Görüşü ve Fizibilite Çalışması*, Ankara, 1999.
- Çınar, Tayfun, “Neoliberal Su Politikaları Doğrultusunda İller Bankası, DSİ ve Belediyelerin Değişen Rolü”, *TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Bülteni*, 2006, Sayı: 3, s.70-78.
- Çınar, Tayfun, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri (içinde)*, Memleket, Ankara, 2006, s.43-93.
- Erençin, Arif, “Büyükşehirlerde Belediyelerarası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXIX, 2007, Sayı:246, s.121-131.
- Genar Araştırma Danışmanlık Eğitim Ltd. Şti., *13 Dünya Metropolünde Su Yönetimi Benchmarking Çalışması*, İstanbul, 2004.
- Görer Tamer, Nilgün, “Türkiye’nin Gündemindeki Su Sorunları”, *Kent Planlama ve Su, TMMOB Şehir Plancıları Odası*, Ankara, 2007, Sayı: 41, s. 67-81.
- Karadağ, Ayfer, “Türkiye’deki Su Kaynaklarının Yönetimine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi*, Ankara, 2008.
- Öztunalı, Gülser, “Suya Neden Sahip Çıkmalı? ”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XVI, Sayı: 234, 2002, s. 35-67.

R.Stren ve R. Cameron, "Metropolitan Governance Reform", *Public Administration Development*, 25, 2005, s.275-284.

Robert, Jean, *Suyun Ekonomi-Politikü*, (Çev. Metin Duran, Mustafa Erdem Sakınç), Ütopya Yayınları, Ankara, 2003.

Taşkın, Taylan, "Su Yönetiminde Neoliberal Reform Girişimleri", içinde T. Çınar ve H.K. Özdiñç (eds), *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 253-285.

TMMOB Şehir Plancıları Odası Su Komisyonu, "Bölge ve Kent Planlama ile Su Tüketim İlişkisi: Dünya ve Ankara Örnekleri", *TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi*, Ankara, 2008.

İnternet Kaynakları

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü : <<http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>>, 05.01.2009.

Ankara Sağlık Müdürlüğü: <<http://www.asm.gov.tr/NewsRead.Asp?NewsId=900>>, 06.01.2008.

Ankara Valiliği: < http://www.ankara.gov.tr/turkce/konu_detay.aspx?uid=164 >, 05.01.2009.

Yerel Yönetimler Portalı: <http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/su_atiksu/buyuksehirler.php >, 05.03.2009.

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5747.html>, 01.01.2009.

ASKİ Genel Müdürlüğü: <http://www.aski.gov.tr/m.asp?tid=8&pn=1&tpn=1>, 10.04.2009

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ÖNDERLİK DAVRANIŞI

Ahmet Erhan YÜKSEK*

Bu makalede, temelde, Türk Kamu Yönetiminde önder ve izleyicileri arasındaki ilişkinin açığa çıkarılması amacıyla hareketle, Türk Kamu Yönetiminde önderlik davranışını saptayan ve sonuçları yaklaşık yirmi beş yıl önce Prof. Dr. Turgay Ergun tarafından yapılmış olan çalışmayla (Ergun, 1981) kıyaslayan bir araştırmanın özetlenmesi hedeflenmiştir. Bu hedefe hizmet etmek amacıyla da öncelikle önderlik ve önderlik konusunda günümüze kadar olan ve yazında önemli yer işgal eden araştırmalar açıklanmıştır. Daha sonra ilgili araştırma hakkında ayrıntılı bilgi verilerek yönetim – önderlik ilişkisi üzerinde durulmuş; bu bağlamda üst düzey yöneticiler gündeme getirilmiştir. Türk Kamu Yönetiminin yapısı, Türk Kamu Yönetimi üzerine eleştiriler ve onların yorumu da makalenin diğer bölümlerini oluşturmuştur.

Anahtar Sözcükler: Önderlik, Üst Düzey Yöneticiler, Önderlik Davranışı, Türk Kamu Yönetimi, Teslimiyetçilik.

Önderliği tanımlama çabaları yıllar boyunca sürmüş ve önderlik değişik biçimlerde kavramlaştırılmıştır. Önderlik konusundaki tartışmalar ilk çağlara kadar götürülebilirse de bu konu hakkındaki bilimsel araştırmalar yirminci yüzyılı beklemek durumunda kalmıştır.

Araştırmacılar, önderliği, kendi bakış açılarına ve ilgi alanlarına göre ele almışlar; sonunda da neredeyse önderlikle ilgilenen araştırmacı kadar önder tanımı ortaya çıkmıştır (Stogdill, 1974:7). Bununla birlikte, önderliğin bir grup bireyi ortak bir hedefe ulaş(tır)mada etkileme süreci olduğu şeklindeki görüş, ortak bakış açısını yansıtan görüş olarak ortaya çıkmıştır.

Önderlik bir süreç olarak algılanabilir. Önder ve izleyicileri önderlik sürecinin parçalarını oluştururlar. Bundan dolayı da önderlik olayı incelenirken hem önder hem de izleyicilerin hesaba katılması gerekli-

* Ahmet Erhan YÜKSEK, bu makaleye temel olan doktora tezini, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde savunmuş ve 2005 yılında "Yönetim Bilimleri Doktoru" derecesini almıştı. Makalesini yayımlanması isteğiyle MSY'ye göndermişti. Ne yazık ki değerlendirme süreci tam olarak sonuçlanmadan ansızın gelen bir kalp kriziyle 23 Mayıs 2009 günü yaşama veda etti. Yazısı üzerine değerlendirmeleri kendisiyle tartışma olanağımız ortadan kalktı. MSY Yayın Kurulu, yazıyı hakem incelemesinden bağımsız tutularak yayımlanmasına karar verdi. Makaleyi Yayın Kurulu yayıma hazırladı. Bu yazının arkadaşımızın anısını yücelteceğine inanıyoruz.

dir. Önderliği anlayabilmek için önder ve izleyicileri arasındaki ilişki açığa çıkarılmalıdır.

Önderlik kuramları üzerinde genel bir inceleme yapıldığında, bu kuramların önderlik etkililiğini belirleyici etkenlerin araştırılmasına odaklandıkları ve belli bir kuramın uygulanması durumunda bunun örgütün verimliliğini ne kadar artırdığını sorguladıkları görülmektedir. Önderlik etkililiğinin en çok kullanılan ölçütü ise örgütün görevlerinin başarıyla gerçekleştirilmesi ve örgütün hedef ve amaçlarına ulaşılmasında önderin katkısı olmaktadır.

Önderlik kuramlarına yol açan tüm araştırmalar yıllardan beri şu iki sorunun yanıtını aramaktadır: “Örgütler nasıl daha verimli hale getirilebilir” ve “daha etkili bir önderlik nasıl gerçekleştirilebilir”.

Yönetim ve önderlik ise iki farklı ve birbirini tamamlayıcı eylem sistemidir. Önderlik yönetimden daha iyi ya da onun yerini alacak bir şey olmadığı gibi, önderliği yönetimin işlevlerinden biri olarak da görmemek gerekir. Önemli olan, güçlü önderlik ve güçlü yöneticiliği birleştirmektir. Bu itibarla, yönetim ve önderliğin birbirinden ayrı şeyler olduğu kabul edilmekle birlikte üst düzey yöneticiler açısından bakıldığında onların aynı zamanda birer önder olmaları beklentisi kuramda her zaman mevcut olmuştur.

Bu makaleye kaynaklık eden araştırmada da, temelde, Türk kamu yönetiminde önder ve izleyicileri arasındaki ilişkinin açığa çıkarılması amacıyla hareketle, Türk kamu yönetiminde önderlik davranışının saptanmasına çalışılmış ve sonuçlar yaklaşık yirmi beş yıl önce Turgay Ergun tarafından yapılmış olan bir çalışmayla (Ergun, 1981) kıyaslanmıştır. Bu amaçla da kuramda genel kabul gören beklentiden yola çıkılarak üst düzey yöneticilerin aynı zamanda birer önder oldukları varsayılmış ve onların önderlik davranışı sorgulanmıştır. Bunu yaparken Türk kamu yönetiminin devlet yönetiminde ana zihniyet olan “teslimiyetçilik” ilkesinin etkisi altında olduğu, sorunların kamu yönetiminin doğasından değil, teslim olunan sistemin dayatmalarından kaynaklandığı da göz önünde tutulmuştur.

ÖNDERLİK NEDİR?

Önderlik dünyada en çok gözlenen fakat en az anlaşılan olgulardandır (Burns, 1978: 2). Önderlik günümüzde de herkesin bildiği; fakat kimsenin tam olarak tanımlayamadığı bir kavram olarak kalmaya devam etmektedir.

Daha önce değinildiği üzere, önderlik bir süreç olarak algılanabilir. Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, süreci; aralarında birlik olan veya belli bir düzen veya zaman içinde tekrarlanan, ilerleyen, gelişen olay veya hareketler dizisi olarak tanımlamaktadır. Önderliğin bir süreç olarak tanımlanması, onun izleyicileri ve önder arasında meydana gelen çift taraflı bir olay olduğu anlamına gelmektedir. Önder ve izleyicileri önderlik sürecinin parçalarını oluştururlar. Süreç, önderin izleyicileri etkilediği ve onlardan etkilendiği anlamına gelmektedir. Buna göre, önderlik doğrusal, tek yönlü bir olgu olmaktan ziyade etkileşime dayanan bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı da önderlik olayı incelenirken hem önder hem de izleyicilerin hesaba katılması gereklidir. Önderliği anlayabilmek için önder ve izleyicileri arasındaki ilişki açığa çıkarılmalıdır.

Önderlik, gruplarda meydana gelir. TDK Türkçe Sözlük'te *grup*; *küme*; *görüşleri, çıkarları bir olan kimseler bütünü ve ortak özellikleri olan varlıklar, nesnelere bütünü* olarak tanımlanmaktadır (tdk.org.tr, 2006). Gruplar, önderlik olgusunun doğduğu ortamlardır. Önderlik, ortak bir hedef ya da amacı bulunan bir grup bireyi etkilemeyi içerir.

Homans, küçük grubun genel niteliklerini incelediği kitabında *grubu bir süre içinde sık sık birbirleriyle iletişimde bulunan ve herbirinin ötekilerle yüz yüze iletişimini mümkün kılacak kadar az sayıda insan topluluğu* olarak tanımlar. Homans, yine grup davranışı öğelerini faaliyet, karşılıklı etkileşim ve duygular toplamı olarak açıklamaktadır. Buna göre *faaliyet* insan kaslarının hareketlerini gösteren, fizik çevrede araçlarla, başka insanlarla çalışmayı ifade eden bir terim; *karşılıklı etkileşim* insanlar arasındaki saf, salt temas, ilişki; *duygular toplamı* da insan vücudunun iç durumları -dürtüler, coşkular, duygular, sevgi durumları, duygululuk, tutumlar- olarak tanımlanmaktadır. Homans'a göre grup bir çevre içinde yaşamını sürdürür. Grup davranışının da, doğal olarak, yaşamını sürdürmeyi sağlayacak biçimde olması gerekir. Grubun özellikleri (çevrenin niteliğine ve gruba göre) az ya da çok ölçüde hem çevre (dış sistem) tarafından, hem de grubun iç gelişimi (iç sistem) tarafından belirlenir. İki sınıf etken birbirinden bağımsız değildir. Grup davranışı çevrece belirleneceği gibi bu davranış çevreyi de değiştirir (Homans, 1971: 25-27, 65-66).

Giriş bölümünde de değinildiği gibi önderliği tanımlamaya çalışan insan sayısı kadar da önderlik tanımı vardır. Bir fikir vermesi amacıyla

önderliğin bilimsel olarak ele alınmaya başlandığı 1930 yılından günümüze kadar bazı tanımlar sıralanabilir:

- o Önderlik, örgütlenmiş bir grubun, hedef tespit ve başarımlarında, eylemlerini *etkileme sürecidir* (Stogdill, 1950: 4), (1950).
- o Önderlik, önder özellikleri, izleyici özellikleri, örgüt özellikleri ve sosyal,ekonomik ve politik çevre değişkenleri arasında *karmaşık bir ilişki* olup bireyin bir özelliği değildir. (McGregor, 1970: 73), (1960).
- o Önderlik, insanlara ortak amaçlara ulaşma konusunda yardımlaşma deneyimi yaşatarak ve uygulanan önderlik çeşidinden memnun olmalarını sağlayarak, örgütsel hedeflere ulaşmak için kendi istekleriyle çaba göstermeleri yönünde uyarmak suretiyle, belli zamanda, belli koşullarda, özel konumdaki bir *grubu etkileme sürecidir*. (Cribbin, 1972: 9), (1972).
- o Önderlik, beklenti ve etkileşimde yapının harekete geçirilmesi ve sürdürülmesidir (Stogdill, 1974: 411), (1974).
- o Önderlik, olağanüstü yeteneklere sahip olması gerekli olmayan sıradan yöneticilerin kendilerinin ve diğerlerinin en iyi işlerini meydana getirirken kullandıkları bir süreçtir (Kouzes ve Posner, 1991: xxi), (1991).

Stogdill, önderliğin mevcudiyeti için olmazsa olmaz temel koşulları şöyle sıralamaktadır:

1. Bir grup (iki ya da daha fazla kişi)
2. Ortak bir görev (veya hedef odaklı eylemler)
3. Sorumluluğun dağıtılması (üyelerin farklı ödevlere sahip olması)

Önderliğin doğuşu için ortak bir iş ya da hedefi olan bir grup ve sorumlulukları diğer üyelerin sorumluluklarından farklı en az bir üye olmalıdır. Tüm üyeler tamamıyla aynı işi yapıyorlarsa önderlik söz konusu değildir. Dolayısıyla, önder, örgütün hedef tespitinde ve hedef başarımlarında eylemlerinde var olan etkisiyle diğer üyelerden ayrılan kişidir. Grubun üyeleri farklı sorumluluklar üstlenmediği sürece önderlik doğmaz (Stogdill, 1950: 4).

Önderlik, aynı zamanda hedeflere odaklanmayı da beraberinde getirir. Buna göre, önderlik, bir grup bireyi belli bir görev ya da işin üstesinden gelmesi ya da bir sonuca ulaşılması için yönlendirmekle ilgilidir. Önderler, enerjilerini birlikte, ortak olarak, bir şeyi gerçekleştirmeye çalışan bireylere yöneltirler. Bundan dolayı, önderlik bireylerin ortak

bir hedefe yürüdükleri ortamlarda oluşur ve sonuçlarını bu ortamlarda ortaya koyar (Northouse, 2001:3).

Önderlik konusunda birbirinden farklı bir dizi tanımın hemen tamamının üzerinde birleştiği ortak nokta, önderliğin, ortak bir amaç doğrultusunda belli bir grubu etkileme süreci olduğudur. Önderlik deyince ilk akla gelmesi gerekenler ise önder ve izleyicileri olmaktadır. Önder ve onun izleyicileriyle ilişki biçiminin niteliği önderlik araştırmalarının ana konusunu oluşturmaktadır.

Önderlik Araştırmaları

Önderlik konusundaki ilk araştırmalar, önderin sahip olduğu kişisel özellikleri ön plana çıkararak *özellik kuramları* olmuştur. Özellik kuramlarının yaklaşımı, bu çalışmada ele alınan diğer kuramlardan oldukça farklıdır. Özellik yaklaşımı, yalnızca önder üzerinde odaklanmıştır; ne izleyiciler ne de durumsal değişkenler bu yaklaşımın ilgi alanına girer.

Tarihsel gelişim süreci içinde özellik kuramlarından sonra, 1940 ve 1960'lı yıllar arasında önderlik araştırmaları etkin önderlik davranışının tespiti üzerinde yoğunlaşmış; bu araştırmalar davranışı, değişik isimler adı altında, genel olarak iş odaklılık ve çalışan odaklılık olmak üzere iki boyutta açıklamıştır. *Davranışlar yaklaşımı*, önderlere nasıl davranmaları gerektiğini söylememekte, yalnızca onların davranışlarının önemli bileşenlerini ifade etmektedir.

Önderlik araştırmalarında aranan “meyve”nin davranışsal kuramlar aracılığıyla da bulunamaması, araştırmacıları durumsallık kuramlarına yöneltmiş; önderin davranışının yanı sıra içinde bulunulan durumun da hesaba katılması gerektiği vurgulanmıştır. 1960-1980'li yıllar arasında damgasını vuran *durumsallık yaklaşımı*, önderin etkiliğinin mevcut duruma bağlı olduğunu savunan ve bu durumları ortaya koymaya çalışan kuramlardan oluşmuştur. Diğer bir deyişle, durumsallık ya da koşulluluk kuramlarındaki ana tema, herhangi bir önderlik biçiminin ya da davranışının etkililiğinin duruma bağlı olmasıdır.

1980'li yıllardan günümüze, son on yıllar boyunca ise, hem *karizmatik* hem de *dönüştürümsel önderlik* alanlarının araştırma açısından çarpıcı bir büyüme gösterdiği görülmektedir. Bunların yanında duygusal zeka ve önderlik araştırmalarının da neredeyse ayrı bir kulvarda sürdüğü gözlenmektedir. Gerek karizmatik önderlik gerekse dönüştürümsel önderlik konularında önder davranışı ve izleyiciler üzerindeki etkileri açısından bilgi birikimi, hala biçimlenme aşamasındadır. Kuram inşası

ve açıklayıcı araştırmanın gerekli olduğu ifade edilmektedir (Conger, 1999: 173).

Önderlik araştırmalarında günümüzde öne çıkan gerek karizmatik önderlik, gerek duygusal zeka – önderlik ilişkisi ve gerekse dönüştürümsel önderlik kuramlarının, daha çok önderlerin kişisel özelliklerine vurgu yaptıkları gözlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, önderlik araştırmalarında gelinen son noktada bilimsel araştırmaların başlangıç noktasına bir “U Dönüşü” olduğundan söz etmek olanaklı gözükmektedir. Bunları söylerken esas itibarıyla özellik kuramlarının günümüzde de, aynı ad altında, yeniden gündeme geldiğinin tekrar vurgulanmasında yarar vardır. Dolayısıyla, günümüzde, gerek “önder özellikleri” ve gerekse diğere başlıklar altındaki önderlik araştırmaları, önderin kişisel özellikleri üzerine yoğunlaşmış gözükmektedir.

Önderlik kuramları üzerinde genel bir inceleme yapıldığında, bu kuramların önderlik etkililiğini belirleyici etkenlerin araştırılmasına odaklandıkları ve belli bir kuramın uygulanması durumunda bunun örgütün verimliliğini ne kadar artırdığını sorguladıkları görülmektedir. Önderlik etkililiğinin en çok kullanılan ölçütü ise örgütün görevlerinin başarıyla gerçekleştirilmesi ve örgütün hedef ve amaçlarına ulaşılmasında önderin katkısı olmaktadır.

Önderlik alanyazını üzerinde diğere bir saptama ise önderlik alanyazınının çoğunlukla batı kültürünü yansıtan denencelere dayalı olması ve deneysel (ampirik) çalışmaların neredeyse % 98’inin Amerikan karakterli olmasıdır (House ve Aditya, 1997: 409).

Önderlik kuramlarındaki temel sorunun etkili önderliği arama çabası olduğunu ve bu araştırmaların batı kültürünü yansıttıkları ve büyük çoğunluğun neredeyse tamamının Amerikan karakterli olduğu saptandıktan sonra “etkili önderlik”ten ne anlaşıldığı sorgulandığında alanyazında sıklıkla şu tür ifadelerle karşılaşılmaktadır:

Birçok gözlemci, çalışmalarını karşılığında insanlara para ödenen saatler ile verimli iş gücünde harcanan saatler arasında önemli oranda bir fark olduğunu kanısladadır. Bu farkın gittikçe açıldığına dair kanıtlar da artmaktadır. Michigan Üniversitesinde bir alan araştırması, karşılığında ödeme yapılan saatler (zaman) ile gerçek çalışma saatleri arasındaki farkın 1970’lerde % 10 oranında büyüdüğünü göstermektedir.

İnsanlar iş etiğinin düşüşe geçtiğinden bahsetmektedir. Mühendis ve bilim adamlarının yeteri kadar eğitilmediğinden şikayetçidirler. Fakat gerçekte olan bir inandırma, ikna farkıdır. Önderler, izleyicile-

rine güven, anlam ve uzun erimli bir görüş (vision) aşılama da yetersiz kalmışlardır. Onları yetkilendirmede başarısız kalmışlardır. İster örgüt, ister hükümet kuruluşu, isterse kurum ya da küçük şirket olsun; insan kaynağını geliştirmek için gerekli anahtar ve öncü etken önderliktir.

Kamu Ajanda Forumu'nun yönetici olmayan Amerikan işgücü üzerinde yaptığı alan araştırması aşağıdaki rahatsız edici sonuçları vermiştir.

- Her 4 çalışandan 1'inden azı tam potansiyelle çalıştıklarını ifade etmektedir.
- Yarısı, yapmaları istenenden daha fazlasını yapmak için çaba göstermediklerini ifade etmiştir.
- % 75 dolaylarında büyük çoğunluk şu anda olduklarından daha verimli olabileceklerini ifade etmiştir.
- İş sahibi Amerikalıların 10'undan 6'sı eskisi kadar sıkı çalışmadıklarını ifade etmiştir" (Bennis ve Nannus, 1985: 7-8).

"Melohn'un önderliğindeki NATD (North American Tool and Die) 8 yıl boyunca satışlarını 5 kat, vergi öncesi gelirlerini % 750 artırdı. Yıllık sermaye devrini % 27'den % 4'e ve geri iade oranını %5'ten binde 10'a düşürdü. Sekiz yıl boyunca, NATD ikinci fabrikasını açmıştı ve dokuzuncu "yılın satıcısı" ödülünü almıştı" (Kouzes ve Posner, 1991: 3).

Bu ve benzeri ifadeler, daha önceki saptamalarla birleştirildiğinde, batı kültürünün içinde yeşerdiği sistemin (kapitalizm) temel felsefesi olan "sürekli kâr peşinde koşma"nın etkin önderliği tetikleyen temel kuvvet ve aranan "meyve"nin de "garantiye alınmış kâr" olduğu anlaşılmaktadır. Yani önderlik araştırmaları, sürekli daha büyük oranda kârı garanti eden önderliği bulma yoluna hasredilmiş gözükmekte bu yolda bulunan ya da bulunacağı varsayılan önderliğe de *etkin önderlik* adı verilmektedir.

Diğer bir deyişle, 1930'lu yıllardan günümüze kadar gelen önderlik araştırmalarının bütün çabası artı değeri (surplus value) artırmak üzerinedir:

Artı değer işçi tarafından zorunlu çalışma süresi, yani ücret biçiminde aldığı değere eşit bir değeri üretmek için zorunlu çalışma süresi ötesinde üretilen değer miktarıdır. Artı değeri ya da sömürü oranını ücretlilerin zararına artırmak için iki temel yol vardır: Birincisi çalışma süresini uzatmak; ikincisi, zorunlu çalışma süresini olabildiğince azaltmaktır. Zorunlu çalışma süresini azaltmanın yollarından biri verimliliğin artışıdır, yani ücretin değerine eşit bir değer için daha az bir zaman süresi içinde üretimdir. Böylece kapitalist ekonominin emeğin verimliliğini sürekli olarak artırma eğilimini açıklayan mekanizma ortaya çıkar. Emeğin verimliliğinin artışı zorunlu çalışma süresinde otomatik olarak bir azalma yaratır ve buna göre nominal ücret seviyesinin korunması halinde artı değer oranında bir artış olur (Aron, 2000: 132).

Bu arada değinilmesi gereken son bir nokta, araştırmaların halen devam ediyor olması ve bunun da “etkin önderlik” araşışının halen sürmekte ve belki de, sistem var olduğu sürece sürececek olduğunu göstermesidir.

1981: Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı Araştırması

Günümüz Türk kamu yönetiminde önderlik davranışını yirmi yılı aşkın bir süre önce yapılmış olan bir çalışma ile kıyaslama hedefinden hareketle, aşağıda Turgay Ergun’un 1981 yılında basılmış bir çalışması incelenmiştir (Ergun, 1981).

Ergun, çalışmasının amacını Türk kamu yönetiminde görev yapan *üst düzeydeki yöneticilerin önderlik davranışını belirlemek* olarak açıklamaktadır. Ergun bu amaçla, evrenini Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticiler olarak seçmiş; İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Gençlik ve Spor Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Orman Bakanlığına bağlı çeşitli kuruluşların merkez örgütlerinden toplam 68 üst düzey yönetici ile 130 orta düzey yöneticiyi araştırma örneklemi olarak belirlemiştir.

Ergun çalışmasında, önderlik davranışını belirleyen boyutlar olarak belirlediği *hükmetme, yapıyı harekete geçirme, üyelik, temsil, bütünleştirme, örgütleme, iletişim, değerlendirme ve üretim* boyutlarına uygun olarak Ohio araştırmacılarının saptadıkları sorulardan yararlanmak suretiyle TODAİE Yönetim Psikolojisi Bölümü öğretim üyeleriyle birlikte bir soru kağıdı düzenlendiğini ifade etmektedir. Soru kağıdı biyografik bilgiler, araştırmanın ağırlığını oluşturan ve önderlik davranışını ortaya koyan ifadelerden oluşan her bir boyuta ait 6 soru olmak üzere on boyutta toplam 60 soruluk ikinci bölüm, yöneticinin önderlik yeteneğini 7 basamaklı bir ölçekle mükemmelden zayıfa doğru sorgulayan bir genel değerlendirme sorusu ile her bir boyuttaki başarı derecesini beşli bir ölçekle sorgulayan özel yeterlilik değerlendirme sorularından oluşmuştur. Araştırmanın ağırlığını oluşturan ikinci bölüm sorularının değerlendirilmesinde faktör analizi tekniği kullanılmış; üst ve orta düzey yöneticiler için ayrı ayrı faktör analizi uygulanmıştır. Ergun’un araştırmasının sonuçları, üst düzey yöneticiler için 21, orta düzey yöneticiler için de 16 faktör ortaya koymuştur. Araştırma sonucunda ortaya çıkan sonuçlar, Ergun’un yorumlarına göre önderlik davranış boyutları açasından incelendiğinde şu noktalarla karşılaşılmaktadır.

Hükmetme boyutu açısından, astların üstlerini ve üstlerin kendilerini betimlemelerinde çakışan ve ayrılan noktalar görülmektedir. Üstler astlarına danışmadan iş gördüklerini, astlarını işlerini yaparken serbest bırakmadıklarını ve üzerinde tartışma yapılamayacak bir tarzda konuştuklarını kabullenmektedir. Astlar ise kendi işlerini görürlerken üstlerinin karışmadıklarını; ancak üstlerinin kendilerinden ne beklediklerini söylemediklerini belirtmektedirler. Ergun'a göre bu durum karşısında, hükmetme boyutu açısından değerlendirme, üstlerin astlarına danışmadan iş gördüğü, astlarının işlerine çok karışmamakla birlikte astlarından ne beklediklerini de belirtmedikleri şeklindedir.

Yapıyı harekete geçirme boyutu açısından, Türk üst düzey yöneticileri yeniliklere karşı isteksizdirler ve bu isteksizlikleri üretime karşı ilgilerinin düşük olmasıyla sonuçlanmaktadır.

Üyelik boyutu açısından, Türk üst düzey yöneticilerinin genellikle üyeliğin korunması konusunda oldukça duyarlı oldukları sonucu çıkmaktadır. Üst düzey yöneticileri, üyeliğin korunmasına, başka bir deyişle örgüt üyeleriyle yakın ilişkilerin sürdürülmesine oldukça duyarlıdır.

Temsil boyutu açısından, yöneticiler örgüte yardımcı olabilecek kişilerle ilişki kurmakta olduklarını belirtmektedirler. Yöneticilerin örgütlerini eleştirilere karşı savunucu bir tutum benimsedikleri de görülmektedir. Yöneticiler, örgüt dışındaki kişilere ve gruplara örgütlerinin ne denli önemli olduğunu göstermeye çalıştıkları izlenimini astlarında uyandırmışlardır. Dolayısıyla, üst yöneticiler, örgüt dışındaki kişi ve gruplar katında örgütlerini savunmakta, örgütleri için onlarla ilişki kurmaktadır.

Bütünleştirme boyutu açısından, üstler gözünde kendileri, örgüt ve örgüt üyeliğini bütünleştirmeyi tam anlamıyla gerçekleştirmeye çalışan kişilerdir. Astlara göre, üst yöneticiler işlerin alışlagelmiş yolda yapılmasının sürdürülmesini isteyen, örgütün malı olmuş konularda eleştiri istemeyen bir tutuma sahiptirler. Ergun'a göre, bireysel eleştirilerin geniş boyutlara ulaşması, bütünleştirme çabalarını olumsuz yönde etkileyebilir. Sonuç olarak, üst yöneticiler, örgüt üyelerinin amaçları ve gereksinimleri ile örgütün amaçları arasında uyum kurmada yeterince başarılı olamamaktadırlar.

Örgütlenme boyutu açısından, üstlerin betimlemelerine göre, yönetici; plansız, standart usuller geliştirmekten uzak, mevcut uygulamalarda değişiklik istemeyen, astları üzerinde gelişigüzel denetim uygulayan bir

kişi olarak görülmektedir. Astların betimlemelerine göre ise astlar da üstlerinin yeni uygulamaları denemek istemeyen, plansız, işleri oluru- na bırakmış kişiler olduklarını kabullenmekte; üstlerinden farklı olarak onların iş görürken ve denetim yaparken standart yöntemlere bağlı kal- dıklarını belirtmektedirler. Sonuç olarak, yüksek yöneticiler; plansız, varolan uygulamalarda değişiklik istemeyen, işleri oluru- na bırakmış, standart iş ve denetim yöntemleri geliştirmekte çok başarılı olamayan kişilerdir.

İletişim boyutu açısından, Türk üst düzey yöneticilerinin astlarının duygu, düşünce ve davranışlarına karşı tepki göstermedikleri; ancak bilgi alışverişine oldukça açık oldukları söylenebilir. Üst düzey yöneti- ciler; astlarının duygu, düşünce ve davranışlarına karşı tepki gösterme- yen; ancak bilgi alışverişine oldukça açık kişilerdir.

Takdir (Tanıma) boyutu açısından, üst düzey yöneticiler hata yapan astlarını taciz etmekten çekinmediklerini; ancak kişiyi eleştirmektense belirli bir hareketi eleştirdiklerini göstermektedirler. Astların gözünde ise üst yöneticiler, kötü hareketleri ya da kötü işleri değil, iyi yapılanları görmekte ve bir başarı gösteren kişiyi örgüte tanıtmaktadırlar. Sonuç olarak, üst düzey yöneticiler, başarılı olan astlarını örgütün öteki üyele- rine tanıtmaktadırlar. İyi yapılamayan işlerde ise işi yapanı değil, hare- keti eleştirmektedirler.

Üretim boyutu açısından, üst düzey yöneticiler; hem astlardan üre- tim konusunda katkı beklemek, onları çok çalışmaya zorlamak hem de fazla bilgi vermemek yolunu seçmektedirler. Ergun'a göre, bu durumu değerlendirmek gerekirse, yöneticilerin genel olarak üretime karşı ilgi- lerinin yüksek; ancak üretime katkılarının düşük olduğu sonucu çıkarı- labilir. Sonuç olarak, üst düzey yöneticilerin üretime karşı ilgileri yük- sek, gerçek katkıları ise düşüktür. Astlarını üretime katkıda bulunmaya, çok çalışmaya çağırırlar, ancak onlara bilgi vermekten de kaçınırlar.

Araştırma sonuçlarını topluca değerlendirdiğinde, Ergun şu sonuç- lara ulaşmaktadır:

1. Türk Yöneticisi merkezci bir eğilim içindedir (Yetki devrinde kıskançtır).
2. Yüksek yönetici, astlarına danışmadan işini görür; ama astlarının işine de pek karışmaz. Ergun'a göre, bu durum yönetimde etkili- liği olumsuz yönde etkileyebilir.

3. Yüksek yöneticiler, astlarından işle ilgili bilgi alırlar, onlara da işle ilgili az da olsa bilgi verirler. Ancak astlarına danışmazlar, onların duygu, düşünce ve davranışlarıyla ilgilenmezler. Ergun'a göre bu, iletişimden elde edilecek yararı olumsuz yönde etkiler.
4. Üst düzey yöneticileri, örgüt üyelerinin amaçları ve gereksinimleri ile örgütün amaçları ve gereksinimleri arasında bir uyum kurmakta başarılı olamamaktadırlar. Buna karşılık yüksek yöneticiler, örgüt üyeleriyle yakın ilişkilerin sürdürülmesi konusunda oldukça duyarlıdırlar.
5. Yöneticinin insana dönük yanı üretimde dönük yanından daha güçlüdür.

Ergun'un bulgularına göre, üst düzey yöneticilerin genel önderlik yeteneğinin değerlendirilmesinde, üst düzey yöneticiler, kendileri hakkında "mükemmel" ve "zayıf" uçlardan kaçınmaktadırlar. Araştırma örneklemindeki üst düzey yöneticilerden % 57'si kendilerini "mükemmele yakın", % 32'si de "iyi yönetici" olarak değerlendirmişlerdir. Kendilerini "mükemmel" olarak gören yöneticiler, tüm yöneticilerin % 7'sini, kendilerini "zayıf" olarak niteleyenler ise tüm yöneticilerin % 2,9'unu oluşturmaktadır. Ergun'un bulgularına göre, astlar, yöneticilerini değerlendirirken üstlerden daha büyük ölçüde "mükemmel" ve "zayıf" uçlarda toplanabilmektedir. Orta düzey yöneticilerin % 17,6'sı üstlerinin yöneticilik yeteneğini "mükemmel" olarak nitelerken, % 6,9'u da üstlerini "yeteneksiz" olarak değerlendirmiştir. Üstlerinin yöneticilik yeteneğini "mükemmele yakın" görenler, tüm astların % 38,4'ünü, "iyi" olarak görenler % 21,5'ini oluştururken, orta düzey yöneticilerin % 12,3'ü de üstlerini "orta" derecede yetenekli olarak nitelemişlerdir.

Ergun, anket formundaki 60 sorudan her biri ile yöneticilerin kendi yöneticilik yeteneklerini genel olarak değerlendirmeleri arasındaki ilişkilerden şu sonucu çıkarmaktadır: Kendi yöneticilik davranışlarını tanımlayan yöneticiler, yöneticilik yeteneklerini genel olarak değerlendirirken daha az bağımlı hareket etmektedir.

Özel yeterlilik değerlendirmesi bulguları incelendiğinde şu olgular göze çarpmaktadır. Üst düzey yöneticiler, önderlik davranış boyutlarına ait özel yeterlilik değerlendirmelerinde kendilerine oldukça yüksek puanlar vermiş; kendilerini oldukça yüksek yetenekli kişiler olarak gördüklerini ortaya koymuşlardır. Sonuçlar, orta düzey yöneticiler açısından incelendiğinde ise, astlar üstlerini orta derecede yeterli olarak

değerlendirmişlerdir. Ergun'a göre, azımsanamayacak sayıda denek, üstlerini yeterli kişiler olarak değerlendirmekten kaçınmıştır.

Cinsiyet açısından sorgulandığında, üst düzey yöneticilerde hiç kadın yönetici bulunmadığı ve orta düzey yöneticilerin de % 15,3'ünün kadın olduğu sonucuyla karşılaşılmaktadır.

Ergun, araştırmasının sonucunda, erkek ve kadın orta düzey yöneticilerin üstlerinin davranışını betimlemede ve onların genel yöneticilik yeteneklerini değerlendirmede farklılık gözlemlendiğini ifade etmektedir. Ergun'un bulgularına göre, orta düzey kadın yöneticilerin % 15'i, orta düzey erkek yöneticilerin de % 5,4'ü üstlerinin genel yöneticilik yeteneğini "zayıf" olarak değerlendirmektedir. Kadın astlar, üstlerinin yöneticilik yeteneklerini daha çok "iyi" olarak nitelerken (% 40) erkekler de "mükemmele yakın" (% 41) olarak nitelemektedir.

Ergun'un bulguları yaş açısından değerlendirildiğinde, üst düzey yöneticilerde genç (30-35) ve yaşlı (50'den büyük) yöneticilerin oranının düşük, orta yaşlı (41-50) olarak nitelendirilebilecek yöneticilerin oranının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Yaş ile önderlik davranış boyutları arasındaki ilişkiye bağlı olarak Ergun şu sonuçlara varmaktadır: Yöneticiler yaşlandıkça kendilerini örgütün "hâkimi" olarak görme eğilimleri artmaktadır. Çıkan sonuçlara göre, orta yaş grubu (41-50) üyeliğin korunması açısından yaşlı yöneticilere oranla daha duyarlıdır.

YÖNETİM ve ÖNDERLİK

Yönetimsel alanyazın yönetim ve önderliği birbirinden farklı iki kavram olarak tanımlama ya da görme eğilimindedir. Yönetim ve önderlik iki farklı kavramdır. Biri diğerine üstün olmadığı gibi bu iki eylem sistemi birbirini ikame edecek sistemler de değildir. Yönetimsel açıdan önem arz eden husus güçlü önderlik ve güçlü yöneticiliği bir arada toplayabilmektir. Söz konusu olgu üst düzey yöneticiler açısından ele alındığında ise bu kişilerin aynı zamanda birer önder olmaları gereği alanyazında sıklıkla vurgulanmaktadır ve genel kabul bu doğrultudadır.

Yönetim, PÖPAYED (Planlama, Örgütlenme, Personel alma, Yönlendirme, Eşgüdümleme, Denetleme) öğelerinden oluşan bir karmaşa ve üst düzey yönetici de bu karmaşanın hakkından gelmesi gereken kişidir (Fişek, 1975: 13).

Genel olarak, yöneticilik, mevcudu devam ettirme ve önderlik de geleceği tasarımıyla ilgilidir. Üst düzey yöneticiden aynı zamanda

önderlik de yapmasının beklenmesi, alanyazında genel kabul gören bir anlayıştır. Çalışma açısından özel bir önem taşıyan bu anlayışa göre, yöneticiden hem mevcudu muhafazası hem de değişimi yakalayarak örgütü bu değişime hazır ve bu değişimin hakkından gelecek hale getirmesi beklenmektedir. Bu beklentinin, önderlik ve yöneticiliğin kesinlikle birbirinden farklı olduğunu savunan yazarlar da dahil olmak üzere, üst düzey yöneticilere yönelik olarak ifade edildiğini bir kez daha vurgulamakta yarar vardır.

Türk Kamu Yönetimi

İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin yeniden yapılanmasının gelişimine bakıldığında iki dönemden bahsedilebilmektedir. Bunlardan birincisi 1945 – 1980 arası *idari reform dönemi*, diğeri de 1980 sonrası dönem olan *yapısal uyarlanma dönemi*dir.

İdari reform felsefesinin maddi temeli ulusal–yerli değil, uluslararası–yabancı unsurlar tarafından atılmış olmasıdır. Aynı felsefenin düşünsel temeli ise modernleşme ve kalkınma kuramlarınca doldurulmuştur (Güler, 1996: 15). 1945-1980 yılları arasında ABD başta olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından Üçüncü Dünya Ülkelerine önerilen kalkınma stratejilerinde kalkınma, ulusal devletin yoğun ve yaygın müdahalelerine ve doğrudan gerçekleştireceği ekonomik faaliyetlerine bağlanmıştır. Dış yardımların ülkeye gireceği başka kanal olmaması idari reform gereğini ortaya çıkarmıştır. Batı bürokrasisinden farklı kurallara göre işleyerek sermaye ihracı önünde büyük bir engel oluşturan devlet yapısı, batı tipi akılcı bürokrasilere kavuşturularak sermaye ihracının gerçekleştirilmesi için zemin hem teknik hem de idari olarak hazırlanmıştır. Yardım ve kalkınma programlarının az gelişmiş ülkelerde “istikrarlı” (teslimiyetçi) hükümet ve hızlı, etkin, verimli çalışan bürokrasi oluşturma hedefleri, sermaye ihracının sürdürülebilmesi ve elde edilen ayrıcalıkların olası risklerden korunmasına yönelik olmuştur (Güler, 1996: 16).

1945-1980 döneminde idari reform, hedef ve stratejisi uluslararası merkezlerce çizilmiş bir değişme atağıdır. İhtiyaç öncelikle ve yalnızca “dış dinamikler”den kaynaklanmıştır. Böyle bir ortamda yerli idari reformcuya (değişimi sağlaması beklenen öndere) düşen “teknisyenlik”ten fazlası değildir (Güler, 1996, 31). 1945 sonrasının bilinçli, sistemli ve düzenli idari reform dalgası, 1930-1970 yılları arasındaki yeni sömürgeci dünya düzeninin kurumsallaşma aracı olarak

ortaya çıkmıştır. 1945 sonrası idari reformlarında proje ve raporlar, yolu açan keşif kolu ya da misyoner araçlar olmuştur (Güler, 1996: 33). 1945 sonrasında uygulanan idari reform yöntemi, gelişmiş (sömürgeci, emperyalist) ülkelerce geliştirilen modernleşme ve kalkınma stratejilerinin bir ürünü olarak gündeme gelmiştir. Bunlara göre azgelişmişlik, bu ülkelerin hem maddi hem de kültürel kısır döngülerinden doğmuştur. Yoksulluğun kısır döngüsü, kendilerinin sağlayacağı dış yardımlarla aşılabilecektir. Ancak bu süreç yönetilmelidir. Ne var ki, aynı iktisadi düzeyde olduğu gibi yönetsel düzeyde de azgelişmişlik vardır. Devlet, “idari azgelişmişlik” kusuru ile böyle bir süreci yönetemeyeceği için, devletin yeniden yapılanmasında da dış yardım gündeme gelmiştir. İdari reform, bu “içsel” kusura karşı “dışsal” çözüm olarak sunulmuştur (Güler, 1996: 72).

Güler’e göre, 1980’li yıllarda uygulanan *yapısal uyarlama* dönemi de yine *merkez ülkelere* (emperyalist, sömürgeci) ait “kapitalist üretim ilişkilerinin gerek duyduğu kadar demokratikleşme” ve “dışa bağımlı kalkınma” *stratejilerinin ürünü* olarak ortaya çıkmıştır. Azgelişmiş ülkelerde aşırı büyümüş ve kaynakları yutan hantal bir mekanizmaya bürünmüş olan devlet, özel mülkiyet ve sermayenin önünü tıkayarak kalkınmaya engel olmaktadır. Korumacı duvarlar, azgelişmiş ülkelere akmaya hazır dünya sermayesini caydırmakta, ulus- devletler tarafından çekilen bu setler nedeniyle demokratikleşme olanakları ortadan kaldırılmakta; piyasa sisteminin alanı daraltılarak baskıcı-otoriter siyasi rejimler beslenmektedir. Yapısal uyarlama, demokrasi ve kalkınma adına iktisadi liberalleşme politikalarının aracı olarak doğmuştur ve amacı işletme tipi bir devlet aygıtı yaratmaktır (Güler, 1996: 72-73). [ulusal kalkınma “dışa bağımlı kalkınma”, demokrasi ise “kapitalist üretim ilişkilerinin gerek duyduğu kadar demokratikleşme” olarak tanımlanmıştır (Güler, 1996: 73)].

Ülkemizde 1980 sonrası gündeme gelen yapısal uyarlanma modeli, özel sektörleşmiş bir kamu yönetimi modelini gündeme getirmektedir. Güler’e göre, özelleştirme, özel sektörleştirme ve yerelleştirme, bu modelin oluşum sürecinde kullanılan temel araçlardır. Güler bu araçları küresel sömürgeciliğin gerçekleşme aracı olarak görmekte; özel sektörleşmiş kamu yönetimi modelinin küresel sömürgeciliğe teslimiyet açısından özellikle üzerinde durulması gereken bir model olduğunu vurgulamakta ve bu modelin ülkemizde Dünya Bankası yönetiminde

geliştirilen “yapısal uyarılama programı” ile yaşama geçirildiğine işaret etmektedir (Güler, 1996: 78).

Güler, gerek idari reform gerekse yapısal uyarılama yöntemlerinin yalnızca Türkiye’de değil, tüm az gelişmiş ülkelerde aynı tarihlerde, aynı felsefe temelinde ve aynı *dinamikler* eliyle gündeme getirildiğini belirterek her ikisinde de asıl boyutun yani “devletin konum ve işlevlerinin iktisadi–politik hedefler doğrultusunda yeniden tanımlanması” boyutunun *dış faktörlerce* belirlendiğine işaret etmektedir (Güler, 1996: 72).

Bu temel saptamadan sonra Türk Kamu Yönetimi hakkındaki görüş ve eleştiriler sorgulandığında Türk Kamu Yönetiminin ağır eleştirilerle karşı karşıya bulunduğu gözlenmektedir (Emre, 2003: 217-227, Şaylan, 1972: 38-39, Eryılmaz, 1999: 234-242). Eleştiriler, liyakat ilkesinin çökmesi, ücret düşüklüğü, yolsuzluk, performans düşüklüğü, verimsizlik gibi konularda yoğunlaşmakta; yorum ve eleştiriler topluca gözden geçirildiğinde ise şu noktalar açığa çıkmaktadır:

- Kamuda liyakat ilkesi çökmüştür.
- Kamuda ücretler düşüktür.
- Kamunun performansı düşüktür.
- Kamu merkezîyetçidir.
- Kamuda yolsuzluk davranışları olağanüstü düzeye ulaşmıştır.
- Kamu görevlilerinin niteliği giderek düşmektedir.
- Kamuda israfçı bir yapı vardır.
- Kamuda kariyer yapısı aşınmıştır.
- Kamuda yönetim bilgi ve becerisi yetersizdir.
- Kamuda verimsizlik egemendir.

Ampirik araştırmalardan ziyade, yazarların kişisel kanı ve görüşlerine dayandığı gözlenen eleştirilerde ortak bir nokta, var olduğu saptanan sorunların sıralanması; fakat bu sorunların kaynağı hakkında bir yorumda bulunulmamasıdır. Söz konusu sorunların Türk Kamu Yönetiminin doğasından geldiğinin var sayıldığı anlaşılmaktadır.

Geleneksel ve Alternatif Bürokrasi

1980 sonrası yapısal uyarılama döneminde, özel sektörleşmiş bir kamu bürokrasisi ya da daha doğru bir deyimle uluslararası sermayenin istek ve ihtiyaçlarına uygun bir kamu yönetimi oluşturma gereksinimi, yönetimdeki teslimiyetçilik ilkesi gereği, idari reform döneminde kurulmuş olan ve Güler’in adı geçen kitabından hareketle geleneksel

bürokrasi olarak anılan yönetim aygıtının tasfiyesi ve onun yerine tüm iktidarın sermayeye devredildiği bir yönetim biçimi olan yönetişime uygun olarak alternatif bürokrasi ya da kurullara dayalı yönetim biçimini zorunlu kılmıştır.

Bu zorunluluktan hareketle ülkemizde de hızla kurullaşma sürecine girilmiş; şu andaki durum itibariyle üst kurul ya da onların kurumları sayısı hızla artarak onları bulmuştur.

Alternatif bürokrasi ya da üst kurullar ya da “bağımsız” idari otoriteler yönetişim anlayışının yaşama geçirildiği örneklerdir. Üst kurullar, serbest piyasa ekonomisinin, kurallara dayalı olarak, işler kılınmasının kurumsal araçları olarak görülmektedir (Sezen, 2003: 113).

Yönetişim, ulusal ve yerel düzeyde kamuya ait olan iktidar yapısını sermayeye devretmenin bir formülü olarak Dünya Bankasına ortaya atılan, OECD tarafından geliştirilen ve BM tarafından inceltelen bir kavramdır. Yönetişim formülü, içlerinden hiçbirisinin baskın olmadığı üç ana değişkenli bir sistem öngörmektedir. Bu değişkenler, bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri (STK) olarak tanımlanmıştır (Güler, 2003: 102-110). Matematiksel olarak ifade edilmek istenirse yönetişim; bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kümelerinin ara kesiti olmaktadır. Yani yönetişim = Bürokrasi \cap Özel Sektör \cap Sivil Toplum Örgütleri. Diğer bir deyişle yönetişim; bürokrasi, şirketler, sivil toplum kuruluşları olmak üzere eşit ağırlıklı üç ortak tarafından doldurulan sandalyelerden oluşan bir karar mekanizmasıdır. Siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan bu ortaklara devredilmesi amaçlanmaktadır (Güler, 2000: 5).

Yönetişimin ortakları mercek altına alındığında, genel toplumsal düzen ve düzenliliği sağlama zorunluluğu nedeniyle, şimdiye kadar kamu kudretini tek başına kullanmış olan bürokrasi birinci ortak olmaktadır. Bürokrasinin öncesinde “mutlak iktidar kullanıcısı” olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. İkinci ortak, özel sektör olarak belirlenmiştir. Toplumun “lokomotif gücü” olarak kabul edilen özel sektör, hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik etiketiyle sermaye kesiminin tüm toplumu temsil edemeyeceği görüşünden hareketle üçüncü ortak da sivil toplum örgütleri olarak belirlenmiştir.

Formülün ortakları incelendiğinde, işverenin özel sektör adıyla yerini aldığı görülürken işçi kesiminin sivil toplum örgütleri (STK) içine gömüldükleri gözlenmektedir. İlginç olanı STK’ların işverene açık olmasıdır. Ülke genelinde düşünüldüğünde TÜSİAD VE TOBB buna örnek verilebilir. Bu durumda, katılımcı bir formül olarak “piyasa”ya

sürülen yönetişimin sermayeye bir ana bir de parçalı ortak konumu sunduğu anlaşılmaktadır.

Modernizm çağında sermaye kesiminin daha yüksek derecelerde örgütlendiği, buna karşın diğer kesimlerin örgütlülük durumlarının pek iç açıcı olmadığı düşünüldüğünde, yönetişimin katılımcı ancak antideokratik bir formül olduğu söylemek olanaklı gözükmektedir (Güler, 2003: 113-115).

Bu yorumların ışığında, alternatif bürokrasinin postmodern devletlerin yarattıkları postmodern sömürgeciliğin uygulama alanlarından biri olduğu söylenebilmekte; “Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin oluşturulmasının temelinde, kamuya ait verimsiz işletmelerin özelleştirilerek, devletin daha etkin hale getirilmesi düşüncesi vardır” (Sanal, 2002: 296) şeklindeki yorumların ise en azından iyimser bir bakış açısını yansıttığını söylemek olası gözükmektedir.

2000: Uygulamalı Araştırma

Bu makalenin yazarı tarafından yapılan doktora tez çalışmasında,¹ gerek veri toplama tekniği ve gerekse istatistiksel değerlendirmede Ergun’un çalışması (Ergun, 1981) ile aynı ölçütler kullanılmıştır. Her iki araştırmanın çıkış noktası da aynı yaklaşıma dayanmaktadır. Dolayısıyla, çalışma, anlamlı bir kıyasa olanak verecek özelliktedir. Diğer taraftan Ergun’un anılan tarihli çalışmasından bu yana Türk kamu yönetimi ve önderlik konusunda bu kapsamda ilk araştırma olmaktadır.

Araştırmanın ana problemi Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin önderlik davranışını kendi ve bir altlarındaki yöneticilerin görüşlerine göre saptamaktır. Araştırmanın en temel alt problemi, belirlenen önderlik davranışlarında, geleneksel ve alternatif bürokrasi ile üst ve orta düzey yöneticiler arasında fark olup olmadığını saptamaktır. Bunun yanında, genel değerlendirme ile özel yeterlilik değerlendirmelerinde geleneksel ve alternatif bürokrasi ile üst ve orta düzey yöneticiler arasında fark olup olmadığını saptamak da araştırmanın alt problemleri arasında yer almaktadır.

Araştırmanın diğer alt problemleri, önderlik davranış boyutları (on adet kuramsal önderlik boyutu olarak ifade edilen hükmetme, yapıyı harekete geçirme, üyelik, temsil, bütünleştirme, örgütleme, yukarıdan

¹ Ahmet Erhan YÜKSEK, *Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı*, AÜ SBF Yönetim Bilimleri, 2005

ve aşağıdan yukarıya iletişim, takdir, üretim) ile üst düzey yöneticilerin on tam not üzerinden ifade edilen genel olarak değerlendirilmeleri arasındaki ilişkinin saptanması; yine önderlik davranış boyutları ile üst düzey yöneticilerin bu boyutlardan her birindeki başarı düzeyini tanımlayan özel yeterlilik değerlendirmeleri arasındaki ilişkinin açığa çıkarılması; üst düzey yöneticilerin yaşları ve cinsiyetleri ile önderlik davranış boyutları arasındaki ilişkileri saptanması ve bunların yorumlanarak değerlendirilmesi olarak ifade edilmiştir.

Araştırmada denenceler ise şöyle belirlenmiştir:

1. Türk kamu yönetiminde, astlarla üstlerin önderlik davranışını algılamaları farklıdır.
2. Geleneksel ve alternatif bürokrasideki yöneticiler arasında önderlik davranışı açısından önemli bir fark yoktur.

Araştırmanın evrenini Türk kamu yönetiminde, yönetici konumunda çalışan üst düzey yöneticiler oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemini geleneksel ve alternatif bürokrasi olarak tanımlanan gruplardan seçilen ve sayıları aşağıdaki çizelgede verilen üst ve orta düzey yönetici personel oluşturmaktadır. Araştırmada, geleneksel bürokrasiyi temsilen TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİEİ) Genel Müdürlüğü, TSE, Maliye Bakanlığı (MB), Milli Eğitim Bakanlığı, TEDAŞ Genel Müdürlüğü ve Elektrik Üretim AÇ (eski TEK) alınırken alternatif bürokrasiyi temsilen de RTÜK, Rekabet Kurumu (RK), Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) araştırma örneklemine alınmıştır. Alternatif Bürokrasiye dahil kuruluşlarda orta düzey yöneticilik henüz tam olarak kurumsallaşmadığından bu grupta orta düzey yönetici araştırması yapı(a)mamıştır.

Ergun'un araştırmasıyla kıyaslandığında, Ergun, çalışmasının ya da araştırmasının amacını Türk kamu yönetiminde görev yapan üst düzeydeki yöneticilerin önderlik davranışını belirlemek olarak açıklamaktadır. Ergun bu amaçla, evrenini Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticiler olarak seçmiş; İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Gençlik ve Spor Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Orman Bakanlığına bağlı çeşitli kuruluşların merkez örgütlerinden toplam 68 üst düzey yönetici ile 130 orta düzey yöneticiyi de araştırma örneklemini olarak belirlemiştir.

Bu araştırmada, çalışma evreni olarak Türk kamu yönetimi, araştırma evreni olarak da Türk kamu yönetimi üst düzey yöneticileri seçil-

miştir. Daha sonra araştırma evreni tabakalama yoluyla geleneksel ve alternatif bürokrasi olarak ikiye ayrılmıştır. Geleneksel bürokrasi evreni idari reform dönemi kuruluşları ve alternatif bürokrasi örneklemini de yapısal uyum dönemi kuruluşları yani üst kurullar olarak belirlenmiştir. Her iki tabaka içinden geleneksel bürokrasi için 8, alternatif bürokrasi için de 5 örgüt rastgele belirlenmiştir. Daha sonra seçilen örgütler içinden denekler yine rastgele belirlenerek araştırma gerçekleştirilmiştir.

Alternatif bürokrasi evreninin geleneksel bürokrasi evrenine göre daha az sayıda olması (araştırma sırasındaki üst kurul sayısı onun altında idi) mutlak olarak geleneksel bürokrasiden daha az sayıda görülen denek sayısının ya da örneklemin nedenidir. Geleneksel ve alternatif bürokrasi örneklemlerinin temsil düzeyleri birbirleriyle kıyaslanarak değil kendi evrenleri içinde sorgulanmalıdır. Dolayısıyla gerek geleneksel bürokrasi, gerekse alternatif bürokrasi örneklemleri kendi araştırma evrenlerini temsil edecek niteliktedir.

Orta düzey yöneticiler açısından örneklem ve evren değerlendirildiğinde, alternatif bürokraside orta düzey yöneticilik kurumsallaşmadığından bu kuruluşlarda orta düzey yönetici anketi uygulanamamıştır. Geleneksel bürokraside ise EÜAŞ, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığının araştırma yapılan bölümlerinde orta düzey yöneticilerin kiminde bulunmaması, kiminde de araştırmaya katılmak istememesi nedeniyle 5 kuruluş ve 106 denekle araştırma gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu durum bir zorunluluktan kaynaklanmıştır. Ancak, araştırmanın çıkış noktası göz önüne alındığında ve sonuçlar bu durum da göz önünde bulundurularak değerlendirildiğinde, söz konusu durum araştırma zemininin sağlığını bozacak düzeyde bulunmamıştır.

Çizelge 1. Araştırma Yapılan Kuruluşlar ve Katılımcı Sayıları

GELENEKSEL BÜROKRASİ			ALTERNATİF BÜROKRASİ		
Kurum	Üst	Orta	Kurum	Üst	
TCDD	12	25	RTÜK	9	
İİB	12	23	RK	8	
EİEİ	8	18	TK	3	
TSE	4	6	KİK	7	
MB	2		EPDK	7	
MEB	12				
TEDAŞ GN. MD	12	34			
EÜAŞ	9				
TOPLAM	73	106	TOPLAM	34	GENEL TOPLAM 107

Bu araştırmada veri toplama tekniği olarak anket (soru kağıdı) tekniğinden faydalanılmıştır. Verilerin değerlendirilmesinde kuramsal olarak birbirlerinden bağımsız oldukları varsayılan boyutların gerçekte bağımsız olup olmadıkları saptamak ve birbirine bağımlı boyutları saptamak amacıyla, bu gibi durumlar için önerilen, “faktör analizi” tekniği kullanılmıştır. Anketin değerlendirilmesinde, ayrıca kıyaslamalar için parametrik olmayan testlerden “Mann–Whitney U” testi ve ilişkileri sorgulamak için de parametrik olmayan korelasyonlardan “Spearman’s korelasyon kat sayısı” tekniği kullanılmıştır. Ergun ise araştırmanın ağırlığını oluşturan ikinci bölüm sorularının değerlendirilmesinde faktör analizi tekniği kullanmış; üst ve orta düzey yöneticiler için ayrı ayrı faktör analizi uygulamıştır.

BULGULAR

Araştırma sonuçları, üst düzey yöneticiler açısından; *dikensiz bahçede gül yetiştirme, örgüte ve çalışanlara değer verme ve yeniliğe açık demokratik yönetim davranışı* olarak adlandırılan üç; orta düzey yöneticiler açısından ise *babacan yönetim ve örgütle özdeşleşen iş odaklı yönetim davranışı* olarak adlandırılan iki adet önderlik davranışı ortaya çıkarmıştır.

Üst ve orta düzey yöneticiler arasında üst düzey yöneticilerin önderlik davranışını algılama açısından fark olup olmadığı önderlik boyutları açısından “Mann-Whitney U” testi ile incelendiğinde ikinci boyut olan yapıyı harekete geçirme boyutu hariç diğer tüm boyutlarda istatistiksel açıdan anlamlı bir fark ortaya çıkmıştır. Orta düzey yöneticiler, üstlerinin davranışı konusunda, önderin yeni uygulamalar ve yeni fikirleri yaratma ya da yaratılmasını kolaylaştırma veya bunlara karşı koyma sıklığı olarak tanımlanan ve grup eylemlerinde değişime öncülük etmeyle ilgili davranış biçiminde üstleriyle aynı fikirde olup diğer tüm boyutlarda üstleriyle aynı fikri paylaşmamaktadır.

Araştırma sonuçlarına göre, faktör analizi sonuçları *üst ve orta düzey yöneticilerin üst düzey yöneticilerin önderlik davranışını algılamalarının farklı olduğunu ortaya koymakta* üst ve orta düzey yöneticiler arasında üst düzey yöneticilerin önderlik davranışını algılamaları açısından fark olup olmadığı önderlik boyutları açısından “Mann–Whitney U” testi ile incelendiğinde ise ikinci boyut olan yapıyı harekete geçirme boyutu ($p = 0.078 > 0.05$) hariç diğer tüm boyutlarda 0.05’den küçük bir p değerleri ortaya çıkmaktadır. Bu sonuç da arada istatistiksel açıdan

anlamalı bir fark olduğuna işaret etmektedir. Yine “Mann–Whitney U” testine göre üst ve orta düzey yöneticilerin üst düzey yöneticilerin yöneticilik yetenekleri hakkında yaptıkları genel değerlendirmelerin birbirinden farklı olduğu ortaya çıkmıştır. *Özel yeterlilik değerlendirmesi* açısından “Mann–Whitney U” testi ile yapılan araştırmada hükmetme ve yapıyı harekete geçirme hariç diğer *sekiz özel yeterlilik değerlendirmesinde farklılık* saptanmıştır. Gerek önderlik davranış boyutları–genel değerlendirme ve gerekse önderlik davranış boyutları–özel yeterlilik değerlendirmesi ilişkilerinde bu ilişkiler orta düzey yöneticiler için daha güçlü ve daha belirleyici olarak ortaya çıkmıştır.

Yaş-önderlik davranış boyutları ilişkisinin araştırılmasında, orta düzey yöneticilerde herhangi bir ilişkiye rastlanmazken üst düzey yöneticilerin yaşlarıyla üyelik boyutu arasında ters yönlü bir ilişki saptanmıştır. Yani, üst düzey yöneticilerin yaşları arttıkça üyelik boyutuna ilgileri azalmakta; buna karşın daha küçük yaşta kişiler önderi grubun bir parçası yapmaya yönelik davranış biçimi olan üyelik davranışıyla daha ilgili gözükmektedir. Üst düzey yöneticilerde yaş ortalaması 46.1 olarak bulunurken, orta düzey yöneticilerde bu ortalama 47.2 olarak ortaya çıkmıştır.

Yine üst düzey yöneticilerde kadın yöneticilerin yeni uygulamalar ve yeni fikirleri yaratma ya da yaratılmasını kolaylaştırma konusunda erkeklere oranla daha tutucu oldukları ortaya çıkarken orta düzey yöneticilerde bu konuda herhangi bir ilişkiye rastlanmamıştır. Üst düzey yöneticilerde kadın yönetici oranı % 15, orta düzey yöneticilerde ise % 23.6 olarak belirmiştir.

Üst ve orta düzey yöneticiler açısından ortaya çıkan bu sonuçlar araştırmanın birinci hipotezi olan “Türk kamu yönetiminde, üstlerle üstlerin önderlik davranışını algılamaları farklıdır” söylemini doğrulamaktadır.

Araştırma sonuçları geleneksel ve alternatif bürokrasi açısından değerlendirildiğinde, Geleneksel ve alternatif bürokrasideki yöneticiler arasında önderlik davranışı açısından fark olup olmadığının araştırılması için öncelikle üst düzey yönetici faktör analizi sonuçlarından, bulunan üç faktörde, geleneksel ve alternatif bürokrasi için “regresyon faktör puanları” saptanmıştır. Daha sonra elde edilen değerlere parametrik olmayan testlerden “Mann–Whitney U Testi” uygulanmış ve sonuçta geleneksel bürokrasi ile alternatif bürokrasi arasında bir fark olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu sonuçlar geleneksel ve alternatif bürokrasi

sideki yöneticiler arasında önderlik davranışı açısından fark olmadığını göstermekte; bu da araştırmanın, geleneksel ve alternatif bürokrasideki yöneticiler arasında önderlik davranışı açısından önemli bir fark olmadığını savlayan ikinci denencesini doğrulayan bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Önderlik davranış boyutları açısından ise alternatif bürokrasideki yöneticiler üyelik davranışına daha önem verir gözükmektedir. Genel değerlendirme açısından geleneksel ve alternatif bürokrasideki yöneticiler arasında bir farka rastlanmazken, genel değerlendirme-önderlik davranış boyutları ilişkisi her iki bürokrasi için de “Spearman’s korelasyon katsayısı” kullanılarak araştırıldığında bu ilişkinin geleneksel bürokrasideki yöneticiler için daha belirleyici olduğu saptanmıştır. Özel yeterlilik değerlendirmesinde, örgütün tüm olarak iyi bir şekilde işlemesi hususunda alternatif bürokrasideki yöneticilerin kendilerini daha başarılı buldukları, diğer değerlendirmelerde fark olmadığı görülmektedir. Geleneksel ve alternatif bürokrasideki üs düzey yöneticiler için, her bir kuramsal davranış boyutunda üst düzey yöneticilerin başarı derecesini sorgulayan özel yeterlilik değerlendirmeleri ile önderlik davranış boyutları arasındaki ilişkinin yönü ve gücü “Spearman’s korelasyon katsayısı” kullanılarak incelendiğinde bu ilişki geleneksel bürokrasi için daha belirleyici çıkmıştır.

Yaş ile önderlik davranış boyutları arasında gerek geleneksel bürokraside gerekse alternatif bürokraside herhangi bir anlamlı ilişkiye rastlanmamıştır. Geleneksel bürokraside yöneticilerin yaş ortalaması 47.1 iken alternatif bürokraside bu ortalama 44.1 olmaktadır.

Önderlik davranış boyutlarının değerlendirilmesinde kadın ve erkek yöneticiler arasındaki farkın araştırılmasında ise hem geleneksel bürokraside hem de alternatif bürokraside kadın yöneticilerin yeniliğe açık olmada daha tutucu oldukları saptanmıştır. Kadın yöneticiler geleneksel bürokraside % 13.7’lik bir orana sahipken alternatif bürokraside bu oran % 17. 6’ya ulaşmaktadır. Kadın yöneticiler alternatif bürokraside daha büyük bir oranda göze çarpmaktadır.

Geleneksel ve alternatif bürokrasideki üst düzey yöneticiler açısından ortaya çıkan bu sonuçlar, araştırmanın ikinci denencesi olan “geleneksel ve alternatif bürokrasideki yöneticiler arasında önderlik davranışı açısından önemli bir fark yoktur” söylemini de doğrulamaktadır.

YORUMLAR

Araştırma sonuçları, üst düzey yöneticilerin bakış açısından üç, orta düzey yöneticiler açısından da iki faktör ortaya çıkarmıştır. Üst ve orta düzey yöneticiler açısından farklı olarak algılanan önderlik davranışlarından hangisinin gerçeği yansıttığı hususunda bir değerlendirmeye gidildiğinde şu sonuçlarla karşılaşmaktadır.

- Araştırma bulguları açısından, ilk olarak, genel değerlendirme-önderlik davranış boyutları ve özel yeterlilik değerlendirmeleri-önderlik davranış boyutları ilişkileri orta düzey yöneticilerde çok daha güçlü ve belirleyicidir.
- İkinci olarak önderlik davranışını açıklama yüzdesi olarak tanımlanabilecek olan varyans yüzdesi, orta düzey yöneticilerde üst düzey yöneticilerden % 15 kadar daha büyük-tür.
- Araştırma bulgularına göre, üst düzey yöneticilere göre kendileri: Demokratik, yeniliğe ve yeni fikirlere açıktır. Çalışanlarıyla kaynaşmaya, onların bir parçaları olmaya önem veren, örgüt için kendilerini feda etmeye hazır, örgütteki çatışmaları ve ayrılıkları körüklemek bir yana bunları en aza indirmek için en yüksek oranda çaba gösteren kişilerdir. Planlı, programlı bir şekilde çalışmayı ilke edinen, astlarından gelen bilgilere karşı duyarlı ve onları örgütte olan bitenler hakkında bilgilendirmeye isteklidirler. Onların yaptıkları olumlu işleri her zaman takdir ve taltif eden, işin en üst düzeyde sonlandırılması için en üst düzeyde çaba gösteren; yöneticilik yetenekleri çok üst düzey kişilerdir.

Türk Üst Düzey Kamu Yöneticisinin Önderlik Davranışı hakkındaki sonuçlar yorumlanırken iki hususun dikkate alınması gerekli görülmektedir. Bunlardan birincisi devlet yönetimindeki *teslimiyetçilik* olgusudur. İkinci olgu da Türk Kamu Yönetiminde *liyakat*in çökmesi ya da olmaması olgusudur. Üzerinde gerek akademik çevreler gerekse uygulayıcılar tarafından neredeyse tamamıyla “görüş birliği” sağlanmış olan bu husus da yorumlarda ayrıca dikkate alınmalıdır.

Bu bulgular, öncelikle, teslimiyetçilik ilkesi açısından sorgulandığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Üst düzey yönetici, kendisinden hem önderlik hem de yöneticilik beklenen kişidir. Üst düzey yöneticiler, tanım gereği, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin kararlar verme yet-

kisine sahip kişilerdir. Bu çalışmada da kabul gören görüşe göre, önderin örgütün geleceğine ilişkin uzun erimli hedef ve bu hedefe götürecekt yolları belirleme görevi, yöneticinin de öncelikle Gulick ve Urwick'in belirttiği üzere bugünün muhafazasına yönelik, planlama, örgütleme, eleman alma, yönlendirme, eş güdümlenme, raporlama, bütçeleme konusundaki birincil kararları alma görevi bulunmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1981: 127). Devlet yönetiminde ana ilke olarak alınan teslimiyetçilik ilkesi ise bu görevleri "sürdürülebilir emperyalizm" ve "sürdürülebilir sömürgecilik" uğruna sisteme ve onun bu konuda uzman kuruluşlarına (Dünya Bankası, IMF, OECD, AB, vb.-sistemin çoban köpekleri) devretmiş gözükmektedir. Güler'in şu sözleri, konuyu açan bir örnek olarak alınabilir: "Dünya Bankası ile 1980'den bu yana imzalanan borç anlaşmalarının iki özelliği vardır: 1) Ulusal plan ve programların hedef ve stratejilerini yönlendirme özelliği 2) Doğrudan kamu sektörü ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, çalışma ilkeleri, istihdam biçimleri ve işlevlerini değiştirme etkisi. Anlaşmaların önemi bu niteliklerin yanı sıra, büyük oranda uygulamaya geçirilmiş olmalarından kaynaklanmaktadır" (Güler, 1995: 28).

Türk kamu üst düzey yöneticisinin davranışının yorumlanmasında dikkate alınması gereken ikinci bir ölçüt de –daha önce belirtildiği üzere- liyakatin çökmesi olgusudur. Liyakat kamu yönetimi sözlüğünde; toplumda insanların görevlerini başarı ile yapabilme gücü ve kamu yönetiminde bir ilkenin, bir sistemin adı olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin ve her türlü görevlendirme ve ödüllendirmenin yalnızca yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı bir sistemdir (Ergun, Bozkurt ve Sezen, 1998: 158). Yukarıdaki tanım, liyakatin çöküşü olgusuyla birleştirilip üst düzey yöneticiler için yorumlandığında, göreve getirilmelerinde yeterlilik ve başarı düzeylerinin etkili olmadığı, başka ölçütlerin söz konusu olduğu anlaşılmaktadır.

Bütün bu yorumlar araştırma bulgularıyla da birleştirildiğinde, Türk üst düzey kamu yöneticisinin önderlik davranışı hakkında, üst düzey yöneticilerden çok orta düzey yöneticilerin yanıtlarının dikkate alınması gereği belirmektedir.

Önderlik bir yana, rutin yöneticilik eylemlerini yapmaları bile neredeyse yasaklanan (teslimiyetçilik ilkesi), buldukları noktaya gelmelerinde, yetenek ve başarı düzeylerinden başka her şeyin rol oynadığı (liyakatin çöküşü) üst düzey yöneticilerin "ezilmişlik" duygusu içinde

olmaları beklenirken kendilerini yöneticilik yetenekleri çok üst düzey kişiler olarak tanımlayıp mükemmel davranışlar içinde olduklarını belirtmeleri de, ayrıca araştırılması gereken hassas bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Otoole' nin de belirttiği üzere, üst düzey yöneticilerin olması gereken hakkında belirttikleri ile gerçekte, işlerinde yaptıkları arasında daima bir gedik olması normaldir (Pree, 1990: xxi-xxii). Ancak çıkan sonuçlardan, Türk üst düzey kamu yöneticilerinin bu gediği oldukça abarttıkları, “Ayrarım Ekşi Diyen Olmaz” Türk Atasözünü doğruladıkları anlaşılmaktadır.

Üst düzey yöneticilerin yanıtlarının gerçek önderlik davranışını yansıtmaya olasığının oldukça düşük olduğunu saptadıktan sonra orta düzey yöneticilerin yanıtlarının değerlendirilmesinden ortaya çıkan sonuçlar, Türk üst düzey kamu yöneticisinin önderlik davranışını yansıtan iki önderlik davranışı ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan birincisi, *babacan önderlik davranışı*, diğeri de *örgütle özdeşleşen iş odaklı yönetim davranışıdır*.

Orta düzey yöneticilerin önderlik davranışı değerlendirmelerinde ortaya çıkan sonuçlar on yedi yıllık gözlem ve karşılıklı görüşmelerle birleştirildiğinde ortaya şu yorumlar çıkmaktadır.

Araştırma sonuçlarında, orta düzey yöneticilerin değerlendirilmesinde ortaya çıkan “babacan yönetim davranışı” sergileyen yöneticiler, astları tarafından genellikle “iyi insan” olarak tanımlanan yöneticilerdir. Bu yöneticilerin yöneticilik başarıları üzerine tekrar sorgu yapıldığında ise genellikle sessiz kaldığı gözlenmektedir.

Araştırma sonuçlarında, orta düzey yöneticilerin değerlendirmelerinde ikinci olarak ortaya çıkan davranış da örgütle özdeşleşmiş iş odaklı yönetim davranışıdır. Bu yöneticiler de astları tarafından “işkolik” olarak tanımlanırlar. Bu davranış yapısına sahip yöneticilerin temel özellikleri de örgütün neredeyse yaşamlarının tümünü kaplaması, izin kullanma konusunda hasis olmaları ve kendileri olmazsa başında buldukları birim ya da örgütün çökeceği yönündeki inançlarıdır.

Bu iki davranış biçimi değişik oranlarda aynı yöneticide olabileceği gibi bu biçimlerden birine büyük oranda yaklaşan yöneticilerin bulunma olasılığı da mevcut görünmektedir.

Daha önce belirtildiği üzere, araştırma sonucuna göre Türk Üst Düzey Kamu Yöneticisi örgütle bütünleşmiş bir davranış sergilemektedir. Zaleznic'in önder ve yönetici arasındaki en önemli ayrımlardan birisi olarak yöneticinin örgütle özdeşleşmesine rağmen önderin asla

bir örgüte bağlı olmadığı şeklindeki görüşü (Zaleznic, 1999: 80) veri olarak alınırsa Türk Üst Düzey Kamu Yöneticisinin önderlikten ziyade yöneticiliğe yakın olduğu araştırmanın sonuçlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Esas itibariyle, teslimiyetin ana ilke olduğu, liyakatin çöktüğü bir ortamda gerçek anlamda yapabilme olanağı bulunmayan yöneticiliğinin yanı sıra ondan bir de önderlik etmesini beklemek safdillik olsa gerektir.

Bununla birlikte, sonuç olarak, yöneticinin hedefi, yönetimin tanımı gereği örgüt amaçlarını ekibiyle birlikte gerçekleştirmek olduğundan ve teslimiyetçilik olgusu gereği bu amaçlar ülke ve örgüt çıkarlarına göre değil de dış dinamiklerin gereksinim ve dileklerine göre saptandığından, yöneticinin neredeyse aynı zamanda önder olması değil de önder olamaması Türk Kamu Yönetimi açısından özlenen ve istenen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

Araştırmada geleneksel bürokrasi ve alternatif bürokrasi kıyaslamasında ortaya çıkan en önemli sonuç, her iki örgütlenme türünde de önderlik davranışı açısından önemli bir fark olmamasıdır.

Karacan'a göre, özerk kurumların karar organlarına genellikle tüm yaşamını bürokraside geçirmiş kişiler ya da eski politikacılar veya politikacı yakınları atanmaktadır. Ayrıca, bu kişiler, çoğunlukla iktisat/maliye eğitimi almış veya böylesi bürokratik gelenekle yetişmiş kişiler arasından seçilmektedir (Karacan, 2002: 45). Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun, alternatif bürokrasiye dahil olan Rekabet Kurumu ve RTÜK hakkındaki araştırma ve denetleme raporlarında da daha önce geleneksel bürokrasideki kuruluşlar için dile getirildiği belirtilen eleştiriler sıklıkla yer almaktadır. Bunların arasında ise israf, kurum kaynaklarını göreve uymayan kişisel amaçlarla kullanma, kayırmacılık, etkin ve verimli olmayan personel politikası, kıdem, kariyer ve liyakat ölçütlerine yeterince önem verilmemesi gibi konular başı çekmektedir (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2002: 19-33; 2003: 17-23). Bu koşullar altında, geleneksel ve alternatif bürokrasideki yöneticiler arasında önderlik davranışı açısından bir fark olmamasının nedeni anlaşılır bir nitelik kazanmaktadır.

Geleneksel ve alternatif bürokrasi açısından araştırmadan ortaya çıkan diğer bir sonuç, önderin grupta kaynaşma, kendisi ve üyeler arasındaki gayri resmi etkileşimi vurgulama ve üyelerle kişisel görevleri değiş tokuş etme sıklığı olarak tanımlanan üyelik boyutunda alternatif bürokrasideki yöneticilerin bu boyuta ilgilerinin daha yoğun olmasıdır.

Alternatif bürokrasiye dahil olan kuruluşlar, cömert gelir kaynaklarına dayalı bütçelere sahiptir. Bu kurumlar, yalnızca mali kaynak açısından değil insan gücü açısından da ayrıcalıklı konumdadır. Bu ayrıcalık, hem istihdamın türü ve kadroların belirlenmesinde hem de personele uygulanan mali ve sosyal haklar konusunda sahip oldukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Bu kurumlar, personel istihdamı konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşlarının (geleneksel bürokrasiye dahil) tabi olduğu bağlayıcı kurallardan geniş ölçüde özerktirler (Sezen, 2003: 164-166). Diğer taraftan, alternatif bürokrasideki yöneticilerin görevden alınabilmelerinin, yasalar gereği, diğerlerine oranla daha zor olduğu da bilinen bir gerçektir. Üyelik davranışı, önderi grubun bir parçası yapmaya yönelik davranış biçimidir. Alternatif bürokrasiyi oluşturan kuruluşlar, bu nedenlerden dolayı kamu bürokrasisi için birer “cazibe merkezi” haline gelmişlerdir (Sezen, 2003: 188). Bu durumda, üyelik boyutunda alternatif bürokrasisinin geleneksel bürokrasiye oranla daha yüksek ortalamalara sahip olması anlaşılır bir nitelik kazanmaktadır.

Gardner’in yönetici ve önderi birbirinden ayırmak için söylediği, yöneticinin öndere kıyasla daha sıkı bir şekilde örgüte bağlı olduğu şeklindeki görüş (Gardner, 1990: 4) esas alındığında ise geleneksel bürokrasideki yöneticilerin alternatif bürokrasidekilere oranla daha güçlü bir önderlik davranışı sergilediklerini söylenebilir. Ancak, bunun ne kadar doğru bir yorum olacağı da tartışmaya açık olup üzerinde düşünülmeği hak etmektedir.

Geleneksel ve alternatif bürokrasi arasındaki kıyas açısından araştırma bulgularından ortaya çıkan son bir sonuç alternatif bürokrasideki yöneticilerin kendilerini “örgütlenme” açısından daha başarılı bulmalarıdır. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun yukarıda anılan Rekabet Kurumu ve RTÜK raporları ölçüt alındığında ise alternatif bürokrasideki yöneticilerin “örgütlenme” kavramını farklı bir şekilde algıladıkları anlaşılmaktadır.

Araştırma sonuçları cinsiyet açısından değerlendirildiğinde, üst düzey yöneticilerin yüzde 19,2’si kadın, yüzde 80,8’i de erkek olarak göze çarpmaktadır. Kadın yönetici oranının yüzde 20’lerin de altında olması dikkati çeken bir husus olarak göze çarpmaktadır.

Kadın ve çalışma üzerine T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğünde kadın görevliler arasında 1974 yılında yayımlanan bir alan araştırması, üst düzey yöneticiler arasında kadın yönetici sayısının azlığı konusunda bugüne de ışık tutacak nitelikte gözükmektedir. Bu araştırma sonuçla-

rına göre, yüksek kademelerde kadınlara az rastlanmasının ilk nedeni, kadınların evlenince ya da çocuk sahibi olunca çalışma yaşamını bırakmaları ya da çalışmaya ara vermeleridir. İkinci neden olarak ise tarihsel gelişim içinde kadın görevlilerin çalışma yaşamına girişinin erkeklerden geç oluşu belirtilmiştir. Bunu, kadınların yaptıkları öğrenime uygun işlere girme olanaklarının az olması ve toplumdaki geleneksel yargı ve tutumları nedeniyle kadınların çalışma yaşamında yükselmesinin önlenmesi nedenleri izlemiştir.

Kadın görevliler daha alt sıralarda, kadınların yükselme konusunda erkekler kadar istekli olmadıklarına ve erkeklerin çoğu kez kadın bir amirin emri altında çalışmaktan hoşlanmadıklarına işaret etmişlerdir. Göreve girişte olumsuz tutumlarla karşılaşmanın ağırlık taşımadığı ortaya çıkan araştırmada dikkati çeken bir nokta, kadın görevlilerin fizik ve ansal zayıflıkları nedeniyle yüksek kademelere çıkamadıkları yönünde bir görüşü kabul etmemeleridir. Araştırma sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, kadının çalışma yaşamında yüksek kademelerde görünmeyişinin temel nedeni olarak “kadın” olması belirmektedir. Araştırmada; kadının çalışma nedeninin de temelde ekonomik zorluklar olduğu vurgulanarak özellikle ekonomik koşulların daha elverişli olduğu durumlarda, kadınların, evlenince ya da çocuk sahibi olunca çalışma yaşamını bırakmaları ya da ara vermeleri nedeniyle kadına yukarı kademelerde az rastlandığı sonucuna varılmaktadır (Çitçi, 1974: 51, 61-63).

Bu konuda yapılan diğer bir araştırma 1977 yılında yayımlanan bir araştırmadır (Çulpan, 1977: 112-114). Bu araştırmaya göre de, üst düzey yöneticiler arasında kadınların sayıca azlığının nedeni, kadının yerinin öncelikle eşi ve çocuklarının yanı olduğunu savunan toplumsal öngörüdür. Bu öngörüden hareketle kadın, mesleğini ve kendi sosyal statüsünü başkalarını etkilemekte bir araç olarak görmemekte, öncelikle evinde görevi olan kadına toplumumuzda da evi ile bağdaşabilecek bazı meslekler uygun görülmektedir.

Her iki araştırma sonuçları topluca değerlendirildiğinde, kadınların üst düzey yöneticilikteki düşük oranını “kadın” olmalarıyla açıklamak olanaklı hale gelmekte, bu açıklamalar günümüzdeki durumu da açıklayıcı nitelikte gözükmektedir.

Araştırmada, cinsiyet açısından ortaya çıkan diğer bir sonuç, üst düzey yöneticilerde, önderin yeni uygulamalar ve yeni fikirleri yaratma ya da yaratılmasını kolaylaştırma veya bunlara karşı koyma sıklığı olarak tanımlanan yapıyı harekete geçirme boyutunda kadın yöneticilerin

kendilerini tanımlamada erkeklere oranla daha ihtiyatlı davranmaları ve grup eylemlerinde değişime öncülük etmede üst düzey yöneticilerin ataklığı konusunda erkeklere oranla daha tutucu gözükmeledir.

Kadın üst düzey yöneticilerin yapıyı harekete geçirmede erkeklere oranla daha az cesur olmalarının nedenleri konusunda yine Çulpan'ın araştırması çarpıcı gerekçeler öne sürmektedir. Buna göre, toplumun kadına eş, anne ev kadını olarak çeşitli roller yüklemiş olması ve bu rollerin kadınla ilgili olarak zayıf, pasif, bağımlı, yatıştırıcı gibi tutumları da beraberinde getirmesi yeni fikir ve uygulamalara kadınların erkeklere oranla daha tutucu bakmasının nedenleri arasındadır.

Çolpan'a göre, bu olgunun nedeni sosyalizasyonun ilk dönemlerinde yatmaktadır. Erkek çocuk kapasitesini artırmak, koşmak, tırmanmak, inşa etmek için desteklenirken, kız çocuk bu faaliyetlerinden alıkonulmaktadır. Kadınların duygulu olma, pasif olma ile yetiştirici olmaları beklenen özellikler arasında gelmekte; erkekler için ise başarılı olma, yapıcı olma, atılgan ve güçlü olma beklenen davranış türleri arasındadır. Beklenen özellikler karşısında kadınlar erkeklere nazaran daha bağımlı yetişmektedirler (Çulpan, 1977: 114, 119).

Kadınları daha pasif bir konuma itilmelerini açıklayan bu nedenlere, üst düzey yönetici sayısının azlığını da eklemek olası gözükmektedir. Çoğunluk içindeki az sayıda yöneticinin içinde olmak ve bu nedenle bütün gözlerin üst düzey kadın yöneticinin üzerinde olması hata yapmamak konusunda titizliği de beraberinde getirmekte; bu da onu ataklık ya da cesur kararlar alımında daha edilgen kalmaya itmektedir.

25 YIL ÖNCE – 25 YIL SONRA

Ergun'un yaklaşık yirmi beş yıl önceki araştırmasıyla bu araştırma sonuçları kıyaslandığında şu sonuçlarla karşılaşılmaktadır.

Önderlik davranışının algılanması açısından üst düzey yöneticiler ve astları arasındaki görüş ayrılığı bugün de sürmektedir. Ergun'un araştırmasında da faktör analizi sonuçları üst ve orta düzey yöneticiler için farklı faktörler üretmiş; üst düzey yöneticiler için 21 faktör ortaya çıkarken orta düzey yöneticilerde bu rakam 16'da kalmıştır. Ergun'un araştırmasının sonuçları ise, üst düzey yöneticiler için 21, orta düzey yöneticiler için de 16 faktör ortaya koymuştur. Faktör sayıları arasındaki fark, bu araştırmada on adet önderlik boyutu üzerinden faktör analizine gidilirken Ergun'un araştırmasında anket formundaki tüm sorular üzerinden faktör analizine gidilmesinden kaynaklanmıştır.

Önderlik davranışının betimlenmesi açısından Ergun'un çalışmasında ortaya çıkan üstlerin astların işlerine çok karışmamaları, onlardan ne beklediklerini belirtmedikleri, onlara bilgi vermekten kaçınmaları, örgüt dışındaki kişi ve gruplarla örgüt için ilişki kurmaları ve örgütü savunmadaki isteklilikleri; astlarının duygu, düşünce ve davranışlarına karşı tepki göstermemeleri; ancak bilgi alışverişine oldukça açık olmaları olarak ortaya çıkan önder davranışları bu çalışmada ortaya çıkan örgütle özdeşleşen iş odaklı yönetim davranışına benzer sonuçlar olarak algılanmalıdır.

Ergun'un çalışmasında ortaya çıkan ve üstlerin örgüt üyeleriyle yakın ilişkilerin sürdürülmesine oldukça duyarlı bir davranış sergilemeleri, onları takdirde cömert davranmaları gibi davranışlar da bu çalışmada ortaya çıkan babacan yönetim davranışıyla yakınlık göstermektedir.

Ergun'un çalışmasında ortaya çıkan üst düzey yöneticinin insana dönük yanının üretime dönük yanından daha güçlü olduğu yolundaki kanısı da bu çalışmada, babacan yönetim davranışının % 71.553 ve örgütle özdeşleşen iş odaklı yönetim davranışının da % 11.774'lük bir kümülatif varyans yüzdesine sahip oldukları anımsandığında, yirmi beş yıl sonra değişmemiş gözükmemektedir. Dolayısıyla, Türk Üst Düzey Kamu Yöneticisinin önderlik davranışında, genel hatlarıyla bir süreklilik olduğunu söylemek olanaklı hale gelmektedir.

Sonuçlar, üst düzey yöneticilerin genel değerlendirmesi açısından kıyaslandığında, Ergun'un çalışmasında üst ve orta düzey yöneticilerin genel değerlendirmeleri arasında istatistiksel açıdan birer fark olup olmadığının araştırılmadığı görülmektedir. Ortak bir kıyas tabanı amacıyla sonuçların ağırlıklı ortalaması alınıp ağırlıklı ortalama bu çalışmadaki onlu ölçeğe göre normalize edildiğinde üst düzey yöneticilerin kendilerine on üzerinden 7.96 verdikleri; orta düzey yöneticilerin de onları 7.53'lük bir notla değerlendirdikleri anlaşılmaktadır. Buna göre, üst düzey yöneticilerin yöneticilik yeteneklerinin genel değerlendirilmesinde; bu çalışmada üst ve orta düzey yöneticiler farklı görüş belirtirken, yirmi beş yıl önce aynı görüşte birleşmiş gözükmemektedirler. Yine her iki çalışmadan çıkan ortak sonuç, üst düzey yöneticilerin kendi yöneticilik yeteneklerini "mükemmele yakın" olarak değerlendirme leridir.

Üst düzey yöneticilerin hükmetme, yapıyı harekete geçirme, üyelik, temsil, bütünleştirme, örgütleme, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya iletişim, takdir ve üretim boyutlarındaki başarı düzeylerini

çok yüksekten çok düşüğe kadar uzanan beşli bir ölçekle sorgulayan özel yeterlilik değerlendirmeleri açısından yapılan kıyas ise şu sonuçları vermektedir. Gerek yirmi beş yıl önce ve gerekse zamanımızda üst ve orta düzey yöneticilerin özel değerlendirmeleri birbirinden farklıdır. Üst düzey yöneticiler ise her iki dönemde de başarı derecelerini “oldukça yüksek” bulmaktadırlar. Buna karşın orta düzey yöneticiler, üstlerini her iki dönemde de “orta derecede” başarılı kişiler olarak görmüştür.

Cinsiyet farklılığı açısından değerlendirildiğinde, Ergun’un araştırmasında, üst düzey yöneticilerde hiç kadın yönetici bulunmadığı ve orta düzey yöneticilerin de % 15,3’ünün kadın olduğu sonucuyla karşılaşılacaktır. Bu durum karşısında, bu çalışmada ortaya çıkan üst düzey yöneticilerin % 15’inin, orta düzey yöneticilerin de % 23,6’sının kadın olduğu bulgusu yirmi yılı aşkın sürede, kadın yöneticiler açısından bir gelişme olduğu izlenimini uyandırmaktadır.

Ergun, araştırmasının sonucunda, erkek ve kadın orta düzey yöneticilerin üstlerinin davranışını betimlemede ve onların genel yöneticilik yeteneklerini değerlendirmede farklılık gözlemlendiğini ifade etmektedir. Ergun’un bulgularına göre, orta düzey kadın yöneticilerin % 15’i, orta düzey erkek yöneticilerin de % 5,4’ü üstlerinin genel yöneticilik yeteneğini zayıf olarak değerlendirmektedir. Kadın astlar, üstlerinin yöneticilik yeteneklerini daha çok “iyi” olarak nitelerken (% 40) erkekler de “mükemmele yakın” (% 41) olarak nitelemektedir. Buna karşın, bu çalışmada, orta düzey yöneticiler arasında, önderlik davranışının betimlenmesinde erkek ve kadın yöneticiler arasında herhangi bir fark bulunmamıştır.

Yine bu çalışmada, üst düzey yöneticiler arasında, önderin yeni uygulamalar ve yeni fikirleri yaratma ya da yaratılmasını kolaylaştırma veya bunlara karşı koyma sıklığı olarak tanımlanan yapıyı harekete geçirme boyutunda erkek ve kadın yöneticiler arasında bir fark ortaya çıkmıştır. Üst düzey yönetici olan kadınlar kendilerini tanımlamada erkeklere oranla daha ihtiyatlı davranmakta ve grup eylemlerinde değişime öncülük etmede üst düzey yöneticilerin ataklığı konusunda erkeklere oranla daha az iyimser gözükmektedir.

Dolayısıyla ortaya çıkan bu sonuçlar, aradan geçen süre içinde Türk Üst Düzey Kamu yönetiminde cinsiyet açısından bazı farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır.

Araştırma sonuçları, son olarak, yaş açısından kıyaslandığında, Ergun’un bulguları, üst düzey yöneticilerde genç (30-35) ve yaşlı

(50'den büyük) yöneticilerin oranının düşük, orta yaşlı (41-50) olarak nitelendirilebilecek yöneticilerin oranının ise oldukça yüksek olduğunu göstermektedir.

Bu çalışma kapsamındaki yöneticiler yaş açısından değerlendirildiğinde; yöneticilerin en genci otuz iki, en yaşlısı da altmış dört yaşında olup yaş ortalaması ise 46.6 olmaktadır. Ergun'un sonuçlarında da orta yaşlı olarak nitelendirdiği (41-50 yaş arası) yöneticilerin çoğunluğu oluşturduğu anımsandığında, Türk Kamu Yönetiminde üst düzey yöneticilik yaşının 40-50 yaş arasında süreklilik gösterdiğini söylemek olanaklı hale gelmektedir.

Sonuç olarak aradan geçen yirmi beş yıllık sürede, Türk Üst Düzey Kamu Yöneticisinin üyelik-yaş ilişkisi yönünden aynı davranışı koruduğu görülmekte; üst düzey yönetici yaşının da, genelde, 41-50 yaş arası olarak benimsendiği gözlenmektedir.

Yaş ile önderlik davranış boyutları arasındaki ilişkiye bağlı olarak Ergun şu sonuçlara varmaktadır: Yöneticiler yaşlandıkça kendilerini örgütün "hâkimi" olarak görme eğilimleri artmaktadır. Çıkan sonuçlara göre, orta yaş grubu (41-50) üyeliğin korunması açısından yaşlı yöneticilere oranla daha duyarlıdır. Yaş konusunda bu çalışmada ortaya çıkan üst düzey yöneticilerin yaşları arttıkça üyeliğin korunmasına karşı duyarsızlaştıkları sonucu, Ergun'un sonucuyla uyum içinde gözükmekte, her iki araştırmanın da, yaş-üyelik boyutu ilişkisi hakkında, aynı sonuca vardığı gözlenmektedir.

Sonuç olarak, aradan geçen yıllar Türk üst düzey kamu yöneticisinin önderlik davranışında ve belli özelliklerinde pek bir farka yol açmamış gözükmekte, Bu yöneticilerin, kişiler değışse de, aynı doğrultuda yollarına devam ettikleri anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde önderlik davranışını saptamaya yönelik olarak yapılan bir çalışmayı özetlemeden yola çıkan bu makalede sonuçta davranışın kökenine ilişkin bazı vurguların yapılmasında yarar görülmektedir.

Buna göre, Güler'in bu makalenin Türk kamu yönetimi bölümünde açıklanan çözümlenmeleri ikinci dünya savaşı sonrasında devlet yönetiminde temel ilkenin "teslimiyetçilik" ilkesi olduğunu bilimsel verilere dayanarak açıklamaktadır. Yalnızca bir farkla ki idari reform döneminin yeni sömürgecilik, yapısal uyum döneminin de küresel sömürgecilik

gibi iki ayrı dönemin ürünü olduğundan hareketle ülkemiz yönetiminde ana zihniyet açısından 1980 sonrası başlayan ve şu anda devam etmekte olan dönem “süper teslimiyetçilik” olarak adlandırılabilir. Bu durumun araştırma açısından önemi, Türk kamu yöneticisinin önderlik davranışının böyle bir yönetim zihniyeti ortamında araştırıldığıının vurgulanmasıdır. Görevi sırasındaki davranışı araştırılan Türk Üst Düzey Kamu Yöneticisi, yönetimde temel ilkenin “teslimiyetçilik” ya da “süper teslimiyetçilik” olduğu bir ortamda görev yapmaktadır ve örgütler açık birer sistem, çevrenin örgütü etkilemesi de beklenen bir olgu olduğuna göre, davranışlarının bu ortamdan etkilenmesini beklemek de doğal karşılanmalıdır. Onun aynı zamanda önder de olması beklendiğinden ya da önder olduğu varsayıldığından böyle bir ortamdaki önderlik ya da önderlik beklentisi de daha ilginç bir hal almaktadır.

Türk kamu yönetimi üzerindeki eleştiriler mercek altına alındığında ise en önemli sorunlardan biri kamuda liyakatin çökmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konu açık olmakla birlikte, belirli bir göreve gelmede etkili olanın yalnızca siyasal iktidar olduğunu söylemek, doğru fakat eksik bir saptamadır. Özellikle sermayenin dolaylı yönetimden “doğrudan yönetim”e geçtiği yapısal uyum döneminde kamuda belirli görevlere gelmede ya da bu görevleri muhafaza etmede sermayeye (ihaleye giren, ya da ileride yapılacak ihalelere girme olasılığı bulunan şirketlere) hizmet de önemli bir koşul olsa gerektir. Bunların yanında belli tarikat ya da moda deyişle “sivil toplum örgütlerinin” bir üyesi olmanın da kamuda terfi yolunu açan bir anahtar olduğunun vurgulanmasında yarar vardır.

Diğer bir eleştiri de, kamuda yolsuzluğun olağanüstü boyutlara vardığı vurgulanmakta fakat kamu çalışanlarını kimlerin “yol”dan çıkardığı konusunda sessiz kalındığı, bu noktaya körleşildiği gözlenmektedir. Bu konuda Batılı bir yazar olan Monbiot’un saptamaları ufuk açıcı nitelikte gözükmektedir: “Yolsuzluğa bulaşmış olma, hükümetlerimiz ve gazetelerimizce, sıklıkla, kendilerine söyleneni yapmayan rejimleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Diğer taraftan gerçek yolsuzluk ise hoş görülmede, hatta teşvik edilmektedir. Yolsuzluğa karşı olan Birleşmiş Milletler anlaşmasını şu ana kadar 25 ülke imzalamıştır; fakat bunlardan hiçbiri G8 üyesi değildir. Niçin? Çünkü kendi şirketlerimiz ondan çok hoş bir şekilde yararlanıyorlar da ondan”(Monbiot, 2005).

Değnilmesi gereken diğer bir nokta, teslimiyetçi yönetim zihniyeti gereği Batı’ya ve onun gözetimindeki kuruluşlara teslim olmuş bir ikti-

bara hizmetin kime hizmet anlamına geldiğinin ayrıca soruşturulması gereğidir.

Kamu yönetimi üzerindeki eleştirilerde değinilmesi gereken önemli bir nokta da, bu eleştirilerin açıkça belirtilmesi de geleneksel bürokrasi etrafında odaklanmasıdır. Bu bağlamda gözden kaçan şey, ana hedef geleneksel bürokrasinin tasfiyesi olduğuna göre, kamu kurumlarının eleman alımlarının uzun dönemdir (on yıldan daha fazla bir süre) neredeyse yasaklanması, deneyimli personelin sürekli olarak emekliliğe zorlanması, kamuda ücretlerin düşük tutulması, üst düzey yöneticiler başta olmak üzere kamu çalışanlarının “yoldan çıkarılması”, göreve getirilme ve terfide her türlü nesnel ölçütün bir yana bırakılması, bu koşullar altında “gerekli niteliklere sahip” olan personelin “suyun başına geçmesi” sağlanarak, nitelikli kamu çalışanının bir kenara itilmesinin gerçekleştirilmesi “hedef”e ulaşma açısından çok başarılı olunduğu kanısını uyandırmaktadır.

Doğaldır ki bu hedefi kimlerin ve niçin koydukları da dikkate değer diğer bir araştırma konusudur. Kanımızca, Türkiye’nin Tanzimat’tan beri en önemli sorunu, Atatürk dönemi arada bir parantez, olağanüstü bir kişilikten, bir önderden kaynaklanan, olağanüstü bir dönem olarak algılanırsa, ne merkezîyetçilik ne de başka bir şey değil teslimiyetçiliktir.

Türkiye’de kamu hizmetlerini tasfiye edebilmek, kamu hizmetlerinin piyasa işi haline getirilebilmesini sağlamak amacıyla uygulanan neoliberal politikalar, bir kariyer sistemi olan kamu personel dünyasını farklı ücret sistemleri uygulamasıyla, asansör yükselmeler sistemiyle; özel sektörde görülen hizmeti devlet hizmetinde geçmiş saymayla; kamu görevliliğini özel sektör karşısında sürekli bir aşağılamayla darmadağın etmiştir. Kamu kesiminde bugün yaşanan çürüme, kamu dünyasının doğasından değil, bu doğayı ortadan kaldırmak için çeyrek yüzyıldır uğraşan yeni sağcı yapılanmanın eseridir (Güler, 2003: 15).

Güler’in, çok açık ve net bir şekilde ifade ettiği bu olgulara, kamu- nın neredeyse iş yapmasının yasaklanarak her türlü işlerini “anahtar teslimi” yoluyla özel sektöre yaptırmak zorunda bırakılmasını da eklemek gerekir. Buna yine son çeyrek yüzyıldır kamuya yeni eleman alınmasının yasaklanmasını ve deneyimli çalışanların da emekliliğe zorlanmasını eklemek gerekir. Yeni sağcı yapılanmayı zorlayan ve dayatanın da 1989 yılında Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra adeta çılgına dönen ve kendisini dünyanın mutlak ve ebedi hakimi ilan eden sermaye

ve onunla bütünleşik beyaz, Hıristiyan, sömürgeci, takiyyeci ve barbar Batı olduğunu tekrar vurgulamakta yarar vardır.

Dünya hegemonyasını sürdürmek amacıyla, yerli aydın, yönetici ve siyasetçi işbirlikçilerini (sömürge aydınlarını) de para, mevki, vb.. kullanmak suretiyle arkasına alıp, yeni eleman alımını kısıtlayıp, deneyimli çalışanları da zor kullanarak kurumu terk etmeye zorlayıp, iş yapmayı da neredeyse yasaklayıp, ayakların baş, başların da ayak olmasını olanaklı hale getirerek bunu neredeyse bir ilke haline getirip, sonra da kamuyu etkisiz ve verimsiz diye ilan edip Berkes'in (Berkes, 1975: 24) de başka bir fırsatla vurguladığı gibi bunun Türkün doğal yeteneksizliklerinden ileri geldiğini ifade etmek beyaz, Hıristiyan, sömürgeci, emperyalist ve barbar Batı'nın çifte standartçı ve takiyyeci niteliğine oldukça uygun düşmektedir.

Beyaz, Hıristiyan, sömürgeci, emperyalist, takiyyeci ve barbar Batı'nın toplumu bu şekilde kendi istek ve ihtiyaçlarına göre nasıl değiştirebildiği ve bunu mutlak gerçek olarak topluma nasıl kabul ettirebildiği sorgulandığında, J. M. Albertini'nin görüşleri bu konuda önemli ipuçları vermektedir:

Kanılar üzerindeki modern etkileme araçları yoluyla ki gelişmiş ülkeler, üçüncü dünyaya, doğrudan veya dolaylı, bilinçli veya bilinçsiz bir baskı yaparlar. Haber alma, bu durumda, bir baskı şekli olmaktadır.

Bütün haberlerin kaynağı olan üçüncü dünya ulusal haber ajansları, kapitalist grupların veya batılı hükümetlerin denetlediği uluslararası ajanslarla boy ölçüşemezler. Haber ve mesajlar, dünyada olup bitenlerin sunulmasında en büyük ağırlığa sahip olan Anglo-sakson, Fransız ve Rus (o tarihte SSCB'nin var olduğuna dikkat etmek gerekir) görüşüne göre iletilir.

Sinema, geniş ölçüde Avrupa ve Amerikan filmleriyle beslenir. Birçok dokümanter film ve televizyon yayınları, yabancı ülkelere gelir. Beyaz adamın şiddet ve erotizm hayalleri, iyi ve güzel yargıları, değer ve karşıt değerleri yaygınlaşır ve geleneksel toplumların moral bakımından çözümlerine yol açar.

Gerek toplumun seçkinleri, gerek halk kütlesi, zaten, çoğunluk, bu düşünce emperyalizmine çok açıktırlar. Maddi başarı prestijiyile bezenmiş Amerikan ve Avrupa kültür modelleri, insanlar üzerinde tehlikeli bir çekiciliğe sahiptir. Batının değerler sistemi, kültürü, dili ve dini, geleneklerin ve tutucu düşünce biçimlerinin kurbanı olduğu kanısındaki kişi için, bir yükselme yoludur. Üçüncü dünya reformcularında, kök-

l bir Şekilde, geĀmiŐten kopma isteği az rastlanan bir durum değildir (Albertini, 1974: 143-144).

Kendi web sitelerinde görüşlerini aĀıklayan bağımsız sosyal bilimcilerin OECD'nin "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme iĀin önemli Destek: Yönetişim (2002)" adlı raporundan yaptıkları ve reformların gerĀekleŐtirilmesinde kamuoyu desteğinin alınmasını öğütleyen alıntı yakın zamandaki yöntemlerin Albertini'nin görüŐleriyle uyum iĀinde olduğuna güzel bir örnek oluşturduğu gibi beyaz, Hıristiyan, emperyalist ve barbar Batı'nın takiyyeci özelliğini de bir kez daha gözler önüne sermektedir: "...Reformların kamu desteğinin sürekliliğinin sağlanması iĀin iletişim yaşamsal önemdedir. Düzenleme reformunun hedefleri ve avantajlarının yayılmasına ihtiyaĀ bulunmaktadır. Bunun bir faydası da, reformların dıŐarıdan empoze edildiği yolundaki yaygın inancın giderilmesidir. Bundan dolayı, hükümetin iletişim stratejisinde kamuoyu ihmal edilmemelidir" (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2005: 5).

SonuĀ olarak vurgulanması gereken nokta anılan teslimiyet zihniyeti deęiŐtirilmedięi ve Atatürk Dönemi rehber kabul edilmediği sürece, Türk Kamu Yönetiminin sorunları ve bu sorunların Āzm yolları konusundaki tartışmalar, özellikle bayan memurların "iki ters bir düz" rerek ve erkek memurların da futbol sohbetleriyle gerĀekleŐtirdikleri belirtilen kamu görevi (Kazancı, 2002: 3) düzeyinde kalmaya mahkm olacaktır. Oyan'ın Āok net bir biĀimde ifade ettiği üzere bir kere ruhunu satınca artık geride ilkeler, liyakat falan kalmaz; kendi doğruların değil, gĀ odağının doğruları egemen olur (Oyan, 2006).

Türk Kamu Yönetimi aĀısından ncelikli Āzm tam teslimiyet değil, tam bağımsızlıktır; ve bunu da gerĀekleŐtirmek olanaklıdır. Gerisi lf  gzftır.

KAYNAKĀA

- Albertini, M., J (1974), *Az GeliŐmiŐlięin Mekanizması*, May Yayınları, İstanbul.
- Arond, Raymond (2000), *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2005), *2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı zerine Değerlendirmeler*, Ankara.
- Berkes, Niyazi (1975), *Türk DüŐününde Batı Sorunu*, Bilgi Yayınevi, İstanbul.
- Bennis Warren, Nannus Burt (1985), *Leaders, The Strategies For Taking Charge*, Harper & Row, Publishers, USA
- Bozkurt, Ömer, Ergun Turgay, Sezen Seriyeye(1998), *Kamu Yönetimi Söz lüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.

- Burns, MacGregor, James (1978), *Leadership*, Harper & Row, Publishers, Canada.
- Conger, A., Jay (1999), "Charismatic and Transformational Leadership in Organizations: An Insider's Perspective On These Developing Streams of Research", *Leadership Quarterly*, C.10, S.2, s.145 - 149.
- Cribbin, J., James (1972), *Effective Managerial Leadership*, AMA, Inc.
- Çitçi, Oya (1974), "Kadın ve Çalışma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2.
- Çulpan, Oya (1977), "Türkiye'de İş ve Meslek Alanında Kadını Durumu ve Üniversite Öğrencilerinin Mesleklerle İlgili Tutumları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4.
- Emre, Cahit, (2003), *Yönetim Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Ergun, Turgay (1981), *Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ergun, Turgay, Polatoğlu, Aykut (1981), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (1999), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- Fişek, Kurthan, Doç. Dr. (1975), *Yönetim*, AÜ SBF Yayınları, Ankara.
- Gardner, W., John (1990), *On Leadership*, Free Press, New York.
- Güler, Ayman, Birgül (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Güler, Ayman, Birgül (2003), "Devlette Reform", *Mimarlık Dergisi*, Mart 2003 eki ayrı bası, Ankara.
- Güler, Ayman, Birgül (2000), "Devletin Yeniden Yapılandırılması", *CHP Sol Kanat Toplantısında Yapılan Konuşma Metni*, Nisan.
- Güler, Ayman, Birgül (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9, Ankara.
- Güler, Ayman, Birgül (1995), "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3, Eylül.
- Homans, C., George (1971), *İnsan Grubu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- House, J., Robert, Aditya, N., Ram (1997), "The Social Scientific Study of Leadership: Quo Vadis?", *Journal of Management*, Vol. 23, No.3, s. 409-473.
- Karacan, Ali İhsan (2002), *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul.
- Kazancı, Metin (2002), "Kamu Yönetimimiz Üzerine Olumsuz Notlar", *Çağın Polisi Dergisi*, sayı 2.
- Kouzes, M. James, Posner, Z. Barry (1991), *The Leadership Challenge*, USA.
- McGregor, Douglas, (1970), "An Analysis of Leadership", Bennis Warren, Schein, Edgar (ed.), *Leadership and Motivation, Essays of Douglas Mcgregor*, The MIT Press, USA.
- Monbiot, George (2005), "A truckload of nonsense", *The Guardian*, Tuesday June 14.
- Northouse, G., Peter (2001), *Leadership, Theory and Practice*, Sage Publications, Inc., USA.
- Oyan, Oğuz (2006), "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli?", *inadına.com*, sayı 1.
- Pree, De, Max (1990), *Leadership Is an Art*, a Dell Trade Paperback, USA.
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun 2001, 2002 ve 2003 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti*, 26.09.2003.
- Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunca Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti*, 16.12.2002.
- Sanal, Recep (2002), *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Sezen, Seriyiye (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Stogdill, M., Ralph (1974), *Handbook of Leadership, A Survey of Theory and Research*, The Free Press, USA

- Stogdill, M., Ralph (1950), "Leadership, Membership and Organization", *Psychological Bulletin*, Vol. 47, No. 1, January.
- Şaylan, Gencay (1972), "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, Mart, s. 43-57.
- Zaleznik, Abraham (1999), "Yönetici ve Lider Birbirinden Farklı mıdır?", *Liderlik, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler*, MESS Yayınları, İstanbul, Haziran, s. 80
- <http://tdk.org.tr/tdksozluk/>, 2006.

ÖZGEÇMİŞLER

Aşlı YILMAZ: 1982 Antalya doğumludur. Lisans öğrenimini ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde tamamladıktan sonra 2005 yılında AÜ SBE Yönetim Bilimleri Bütünleşik Doktora Programı'na başlamıştır. Halen aynı bölümde tez çalışmalarını yürütmektedir. 2007 yılından bu yana Orta Doğu Teknik Üniversitesi Rektörlük Avrupa Birliği Ofisinde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. Planlama, su yönetimi ve idare tarihi ilgi alanlarıdır.
yasli@metu.edu.tr

GÖKHAN GÜNAYDIN: (Y. Doç. Dr., TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Başkanı): 1964 yılında Amasya'da doğdu. 1985 yılında Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarla Bitkileri Bölümünden mezun oldu. 1994 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdi. 1994-95 akademik yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde (TODAİE) Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programını (KYUP), tamamladı. 1997 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden mezun oldu. 2000 yılında Ankara Üniversitesi Avrupa Topulukları Araştırma ve Uygulama Merkezinde Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Eğitimi'ni tamamladı. 2003 yılında, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, "AB Sertifika Hukuku" programından mezun oldu. 2006 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalında, "Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, Kırsal ve Tarımsal Politikalar "başlıklı tezi ile Doktora çalışmasını tamamladı. Son üç yılı Başkan olmak üzere, yedi yıldır Ziraat Mühendisleri ODASI Yönetim Kurulu'nda görev alan GÜNAYDIN'IN, tarım sektörü ile ilgili yayınlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır.
ggunaydin@zmo.org.tr

Hüsnüye AKILLI: 1979 yılında doğdu. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans yaptı. Danimarka Kopenhag Üniversitesi'nde yüksek lisans dersleri aldı. Halen Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programında eğitimini sürdürmekte, araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır.
erdogan@akdeniz.edu.tr

Taylan TAŞKIN: 1969 yılında Ankara'da doğmuştur. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyoloji Bölümü mezunudur. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı'nı bitirmiştir. Halen Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı'nda doktora öğrencisidir. 2006 yılında yayınlanan Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri isimli kitapta makaleleri bulunmaktadır.

Fatma Eda ÇELİK: 1980 Ankara doğumlu Eda Çelik, 2003 yılında ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden mezun olmuştur. Halen SBF Yönetim Bilimleri'nde Bütünleşik Doktora öğrencisi olan Çelik, ODTÜ Araştırmalar Koordinatörlüğü'nde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır. Bütçe Kanunu, Kamu Özel Ortaklıkları, Kamu Politikası ve Kameralizm konulu çeşitli dergilerde yayınlanmış çalışmaları vardır.
edayazicioglu@gmail.com, fatmae@po.metu.edu.tr

Canan KARAKAŞ ULUSOY: 1972 yılında Ankara'da doğmuştur. Ankara Üniversitesi Fen Fakültesi Jeoloji Mühendisliği Bölümü'nü bitiren Ulusoy, daha sonra aynı bölümden yüksek lisans derecesini almıştır. İller Bankası Genel Müdürlüğü'nde 1997 yılında başladığı yerel yönetimlere içmesuyu sağlanması konusundaki görevine halen devam etmektedir. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Çevre Bilimleri Programı'nda su konusu üzerinde doktora çalışması yapmaktadır. Küresel su politikaları, su yönetimi, yerel yönetimler, çevre politikaları ilgi alanlarıdır.
canhal_kar@yahoo.com

ABSTRACTS

CONCEPTS OF NEOLIBERAL WATER POLICY: Pricing, Water Rights, Autonomy-Participation

Ash YILMAZ

5th World Water Forum, which brings the main actors of the neoliberal water policy together, was held in Istanbul in March 2009. Following the Forum, it was clearly seen that neoliberal water reform is expected to be put on the political agenda of Turkey in the near future. Therefore, it is significant to explain the neoliberal water policy for both Turkish researchers and administrators.

This study aims to explain conceptual framework which neoliberal water policy is built upon. In this study, it is advocated that the *pricing, water rights, participation – autonomy* are the basic concepts of the policy which the main components of the policy are reflected. These concepts are not value-free and promote basic aim of the neoliberal policy which is commodification of water. Therefore, each concept is analyzed through theoretical and practical tools. In this respect, water strategy of the World Bank and Bolivian neoliberal reform case are examined.

Key words: Dublin principles, World Water Forum, neoliberal water policy, World Bank and water strategy, pricing, participation, autonomy and water rights.

COMMODIFICATION OF WATER GLOBAL AGRICULTURE - WATER RELATION

Gökhan GÜNAYDIN

Increasing competition regarding the use of water on earth and its forms of existence on the earth are the features which determine scarce resource character of water. Climate change as well as increasing population, socioeconomic factors, developments in technology, new approaches in the fields of water policies and law – finance management increase the pressure on water resources which are unequally spread on earth. The processes of commodification and marketization of water result in transformation of water, which is a natural resource and right of human beings, into economical commodity. In developing and underdeveloped countries, the use of water has a relative dominance over its use in industry and cities. In the world and also in Turkey, there are changes in water transfer/distribution and management systems of agricultural sector. These changes have important results in producer/peasant economy by highlighting the relations between public/private sector/civil society on the basis of governance. However, relatively newer approaches such as bio-energy and virtual water utility are initiating a new policy path that may affect natural resources and structure of agricultural trade throughout the world.

Key words: Virtual water trade, water intensive diet, green water, blue water, bioenergy, climate change.

THE AGRICULTURAL (NON)IRRIGATION UNDER NEOLIBERAL TRANSFORMATION

Hüsniye AKILLI

The neoliberal transformations have paved the way for a policy based on localization and privatization, which resulted in a process whereby the state retreats from the irrigation services, and the producers are adversely affected. The aim of this paper is to highlight the route of this transformation by investigating the relevant legal documents and institutional reports in order to spot the entities which will benefit the handovers. The frame of this study has been drawn to include the actual institutions or management units in irrigation services. Thus irrigation unions, water users associations and foreign/capital companies which could handover the irrigation services for a specific period according to law number 5762 have been selected as the entities to be studied. It is thought that the organizational features and the mind sets about the irrigation services of these institutions reflect the nature of the transformation process.

Key words: Neoliberalism, agricultural irrigation, management of irrigation services, irrigation unions, water users associations.

FROM OTTOMAN WATER - BEAFERS TO MODERN ONES: Commodification of Butt Sector

Taylan TAŞKIN

Natural Mineral Water sector including carboy water sub sector is fairly new in Turkey. As a facilitator of market relations over water resources for rent, the state has an important role in development of the sector. On the other hand, the other reason is local government's failure in urban water services. It is observed that state was even late for regulations in 1990's the period of early sectoral development. In 2000's, Turkish state made regulations in line with EU integration process, which ignored national conditions and ensured global water firms to enter into Turkish sector. These changes laid the ground for global water firms to become monopoly in national market. The distinctive characteristic of the sector is the coexistence of strong foreign firms with new technology and local firms which have difficulties in reaching particular quality standards which are required as a result of EU integration process. These firms, with global and hegemonic ideological discourse, have significant influence over the structural transformation process of the sector.

Key words: Corby water sector, natural mineral water, bottled water, saka(s).

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN WATER: MODEL FOR PRIVATE SECTOR PARTICIPATION IN INFRASTRUCTURE INVESTMENT

F. Eda ÇELİK

5th World Water Forum which took place in Istanbul on 16-22 March 2009, declared that there was an important infrastructure gap in water and wastewater fields, especially in developing countries and that this gap could only be overcome by a new financial and management model, regarding the cost recovery criterion. Consequently, Public

Private Partnerships, which are one of the various forms of commodification in water and wastewater field, become hereby a current issue once again. The fact that Public Private Partnerships have been brought to the fore several times by international actors in water field since the 80s reveals that in order to figure out this model the periods, brought forward through this model, should be analyzed. Four periods, determining the organization of water and wastewater services, are ascertained. It is tried to show that each of these periods transform water and wastewater services, which have been regarded as natural monopolies and have been organized on the basis of public interest, in line with the world capitalist system's reproduction dynamics and politics. Thereby, it is argued that conceptualization of Public Private Partnership should be thought within its historical dynamics.

Key words: Public Private Partnership, water and wastewater services, natural monopoly, scale economy, infrastructure investments

WATER MANAGEMENT ISSUE IN THE METROPOLITAN AREAS: ANKARA CASE

Canan KARAKAŞ ULUSOY

The world's urban population grows very rapidly. The cost of hygiene water supply is tended to increase due to the reasons of this urban population growth and the distance between the water source and the settlement. Neoliberal water policies bring extra cost to the water. In addition to this, accessibility of water and the fair distribution of water are handicapped by these policies. In this framework, water management issue in the metropolitan areas in the light of Ankara case, will be discussed in this article.

Key words: Water right, metropolitan area, water management, the cost of water