

8-10 Nisan 2003 Tarihli Bir Toplantıdan Notlar Yer: Bilkent Otel Ve Konferans Merkezi, Ankara

The World Bank & KfW Group

TÜRKİYE'DE BELEDİYE SU VE ATIK SU SEKTÖRÜ: TEMEL SORUNLAR VE OLASI ÇÖZÜMLER

Dünya Bankası ile Almanya'nın KfW kısaltmasıyla tanınan resmi kredi kuruluşu, iki yıl önce bir toplantı düzenlemişlerdi. Bu toplantı, Dünya Bankası'nca 2005 yılında onaylanan 305 milyon dolarlık Belediye Hizmetleri Kredisi'nin adeta ön çalışmalarından biriydi. Dünya Bankası'nın kredisi, 2005-2010 yıllarında işleyecek ve hiç kuşkusuz belediye sistemimizi yeniden biçimlendirme çalışmalarında önemli bir etken olarak iş görecektir. Bu nedenle, 305 milyonluk borcun neden verildiğini iyice anlamak gerekir. Bundan iki yıl önce yapılmış olan toplantı, gelecek beş yılda karşılaşılabilecek gelişmelere ışık tuttuğu için üzerinde durulması gereken etkinliklerden biridir. Başka etkinlikler de vardır; Memleket Mevzuat zamanı ve sırası geldikçe tüm bu etkinliklerden söz etmeyi sürdürecektir.

Toplantı, Ankara'da 8-9 Nisan 2003 tarihleri arasında, İstanbul Teknik Üniversitesinden Prof. Dr. Ahmet Samsunlu başkanlığında, Dünya Bankası'ndan Dünya Bankası Su Sektörü Avrupa ve Orta Asya Müdürü Motoo Konishi, Almanya'nın resmi kredi örgütü KfW temsilen Rudolf Schmidt/Doris Köhn ve Türkiye'den ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Ali Babacan'ın katılımıyla başlamıştı. Açılış ve sunuş konuşmalarından sonra katılımcılar dört gruba ayrılmıştı. Her grupta Almanya'nın resmi kredi kuruluşu KfW uzmanları, İller Bankası görevlileri, Devlet Planlama Teşkilatı temsilcileri, büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon idaresi görevlileri, bazı belediyelerden temsilciler, vb. yer alıyordu. Gruplar şu konular üzerinde çalışmışlardı:

"Dış borçla finanse edilen projeler çok pahalıya mal olmaktadır. Dış yatırımcı, Türkiye'de gerçekleştirilen maliyetlerin çok üzerinde birim maliyetler öngörmektedir. Dış finansman, yerel standart ve gerekleri göz önünde tutmamaktadır." (DPT Temsilcisi Görüşü, 2003)

1. Belediye Su ve Atık Su Projelerinin Finansmanı
2. Sektörde Etkin Yasal Düzenlemeler ve İzleme
3. Etkin Belediye Su Hizmetleri: Proje Uygulamalarından Alınan Dersler
4. Özel Sektör Katılımı

Bu grupların çalışmaları sonunda hazırlanan raporlar şu sonuçlara işaret ediyordu:

Belediye Su ve Atık Su Projeleri Nasıl Finanse Edilmeli?

(1) Aboneler, (2) Dış borç

Toplantıda öne çıkan görüş, "belediyelerin su-kanal hizmetini ticari işletmeler gibi vermelerini sağlayacak bir düzen kurulması" biçiminde özetlenebilir.

- Giderler, abonelerden alınacak gelirlerden karşılanmalıdır.
- Abonelerin projelere katılma payı artırılmalıdır.
- Su ve kanalizasyon idarelerine belli bir bağımsızlık kazandırmak gereklidir.
- Belediyeler tarifelerini ciddi biçimde uygulama bakımından motive edilmelidir.
- Merkezi hükümetten belediyeye gidecek ek kaynakların objektif değerlendirilmesi gerekir.

"Dış kaynaklı krediler için Hazine kefil olmasın" deniyor, iyi ama altyapıyı kim yapacak? Köprü, metro, köprülü kavşak, bu yatırımları kim yapacak?... Göç ve kentleşme devam ediyor. Finanse etmek zor. Büyük projeler nasıl gerçekleşecek? Bu yüzden başta Hazine olmak üzere, merkezi yönetim de gerçekçi çözümler aramak zorundadır. Metro'yu Devlet Demiryolları, anıtma tesislerini Çevre Bakanlığı, köprü ve kavşakları Karayolları Genel Müdürlüğü yapabilir, böyle bir çözüm olabilir." *Aytaç Durak, TBB Başkanı*

- Orta ve küçük ölçekli belediyelerde proje verimleri düşüktür; bu yüzden ya teknik yardım veya eğitim verilmesi gerekir.
- "Kullanan öder" doğrultusunda objektif kriterler uygulanması gerekir.

Vurgulanan görüşe göre, "mevcut mevzuat değişmedikçe bu alana özel sektörün yatırım yapacağını düşünmek zordur. Borç verecek banka ve kuruluşlar, paralarını geri almanın garanti edilmesini istemektedirler; ama belediyelerin Hazine garantisiz borçlanmaları da bunlar açısından çok arzu edilir değildir. Belediyeler, Hazine garantisiz almadan dış kaynaklardan borç alabilir hale getirilmelidir. Bunun için iki şey yapılabilir: Birincisi, çok küçük belediyeleri lağvetmek ve belediyelerin ölçeklerini büyütme gerekir; çünkü küçük belediyelerle bu yapı işletilemez. İkincisi, İller Bankası böyle bir güvence kurumu haline getirilebilir. İller Bankası yeniden yapılanarak, borç verenler için garantör kuruluş haline getirilmelidir."

Su ve kanal işletmelerine bağımsızlık!

Bu grubun görüşüne göre, "belediyelerin su ve kanalizasyon işlerini yapan işletmeleri özerk olmalıdır." Özerklik ne anlama gelir? Özerklik gereğince bu işletmelerin "kendi tüzel kişiliği, bağımsız borçlanma hakkı, bağımsız tarife belirleme, bağımsız sözleşme ve bağımsız tüketiciye hesap verebilme hakları" olmalıdır. "Bu yapıyı, nüfusu 10 binden çok belediyelerden başlayarak kurmak gerekir. Ama, asıl hedefi "belediye işletmeleri yerine bölgesel işletmeler kurmak" diye belirlemek daha iyi olur. Küçük belediyeler için ise su ve atık su birliklerinin kurulması teşvik edilmelidir."

Etkin Su Hizmeti Nasıl Olur?

"Daha iyi kurumsal düzenlemeler ancak desentralize (yerel) planlama yapılarak, özerk işletmeler kurularak, bunlara bağımsız personel politikası ve mali yönetim hakkı verilerek mümkündür. Daha uygun yatırım finansmanı sağlamak, uzun dönemli borçlanma araçları yaratmakla, (İller Bankasının yeniden yapılanması ile) ve tüm proje finansmanını ve borç geri ödemelerini güvence altına almakla mümkündür".

"Kapasite geliştirmeyi başarmak, teknik alanlarda, mali ve ticari alanlarda, teşviklerde, ücret politikalarında, sübvansiyon politikasında

"İller Bankası devam edecek. "Nasıl edecek?" tartışılan budur. İller Bankası çok tartışılıyor. Farklı büyüklükte 3215 belediyeye hizmet veriyoruz. Büyüklük olarak 700-800 trilyonluk bir yatırımı yönlendiriyor. Sosyal etkinlik açısından tüm Türkiye'yi etkiliyor. Tartışılması iyi, böylelikle doğru nokta bulunacaktır. İller Bankası 1945 yılında başladı, neredeyse 70 yılın üzerinde bir deneyimi vardır. 3300 adet içme suyu projesi tamamlanmıştır. Mahalli idarelerde bilgi, proje açısından zayıf bir yapılanma vardır. Bu yapılanma merkezi hükümet tarafından yürütülmektedir. Proje geliştirme kaynakları açısından bazı belediyeler merkezi geçti. Daha dinamik, teknik açıdan yeterli, dışa açık, yatırım konularında geçiyor. Bu kurumsal bir zafiyet değil, ekonomik gelişmelerle olan bir değişim, merkezi idare gelecekte geride kalabilir, belediyeler halka çok daha yakın kurumlardır. Bu kurumda 60 yıllık bir birikim var. Her belediyeye katkısı var ve bunun sağladığı bilgi birikimi var. Potansiyeli toplum kullanacaktır. İller Bankası müteahhitlik yapan bir kuruluş değil, teknik yardım yapan, proje geliştiren, kredi niteliğinde finansman sağlayan yatırımları kontrol eden bir kuruluş haline gelmiştir. 3215 belediye bu hizmeti verirken 200-500 nüfuslu sadece 50 belediye, 3000 altında 1500, 4000 altında 1912, 5000 altında 2143 belediye vardır. Bazı belediyeler merkezi idareyi geçerken nüfusu 1000-2000 altındaki belediyelerin çözümü nedir? Merkezi idare yetki devri yaparken bu belediyeler ne olacak? ... İller Bankasının bakışı özellikle içmesuyu sektöründe önemli sorunlar yaratıyor. Yetersiz ve sağlıksız su kullanımı var. Global olarak proje geliştirilmesi ve finanse edilmesi lazım. Uluslararası kuruluşlardan sağlanacak krediler için uzman kuruluş olan İller Bankası devreye giriyor. İnisiyatif kullanan bir kuruluş olmalıdır. İller Bankasının yeniden yapılanma sürecinde yerine oturuyor...". Hidayet ATASOY, İller Bankası, Genel Müdürü, 2003

iyileştirme yapmakla mümkündür. Küçük belediyeler bir merkezi otorite altında toplanmanın yerine özerk olmalıdır. Kazanılan deneyimlerden daha etkin faydalanmak için işletmeler birlik kurmalı, ve bu birlikler özellikle eğitimde etkin olmalıdır. Bölgesel entegrasyon dikkate alınarak ölçek ekonomilerinin uygulanması gerekir. KfW, İşletme, Müşavir işbirliği geliştirilmelidir."

Mevzuat Değişikliği

"Yerel yönetimler yasa tasarısının neler getireceği önemli bir konudur. Şeffaflık ve etkinliğin geliştirilmesi gerekir. Özel sektör katılım yasası ihtiyacı olabilir. Sektör izleme ve denetleme düzeninin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Sektördeki genel performansın takibine izin verecek bir yaklaşım olması gerekmektedir. Sektörde ilgili proje süreçlerinin hızlandırılması, bazı aşamalar için uzun süre gerekmektedir. YPK, DPT, ilgili bakanlıklar, İçişleri Bakanlığı, Danıştay görüşünün alınması gerekiyor. Kurumlardaki inceleme ve onay süreçleri, dış finansör için ciddi zamanlara mal olmaktadır. Tarifelerin doğru olması ve tahsilatı ile ilgili yaptırımların oluşturulması gerekir. Yap-İşlet türü modeller, belediyelerde acil ihtiyaçtır. Dış

"Yabancı kreditor, kendi kurum masraflarını yüksek göstererek kendine düşen oranları yüksek tutmakta, ağır borç şartlarına ek olarak, alımlarda yurtdışında bazı firmalar adres gösterilerek alımın buradan yapılması şart tutulmaktadır." KAYSU Temsilcisinin görüşü, 2003

finansman arayışlarında profesyonel bir işletme yapılması gerekiyor. Merkezi bilgi toplama ve yayma düzeni oluşturulması gerekir. Mali ve işletmeye "Kısmi Risk Sigortası" şeklinde bir düzenek olmalıdır."

Uygulamada...

"Belediyelerin ve siyasi erkin bu gelişmelerden bilgilendirilmesi gerekir. Hükümetin sektöre bakışında netlik sağlanmasına ihtiyaç vardır. Rekabet düzeninin kurulması ve yaygınlaştırılması önemlidir. Belediyelerin hizmete yönelik yapacağı sözleşmelerde Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre konumu irdelenmelidir. Belediye hizmetleri için performans kriterleri oluşturulmalıdır. Türkiye'nin belediyelerde borçlanmayı genişletmek için Hazine dışında bir garantörlük sistemi kurmasına ihtiyacı vardır."

Dünya Bankası Su Sektörü Avrupa ve Orta Asya Müdürü olan Motoo Konishi'ye göre, Türkiye'nin 750 milyon dolarlık yatırım yaptığını ve halen yıllık 900 milyon dolar yatırım ihtiyacı vardır. "Türkiye'de suyla ilgili birimler belediyelere bağlı olarak çalışmaktadır. Bu üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Hizmetlerde verimliliğin artırılması, sürdürülebilir finans politikalarının uygulanması gerekir. Hizmet kalitesinin ve etkinliğinin artırılması, faturalama sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Geçmiş yatırım politikaları sürdürülebilir değildir. Merkezi hükümet 400 milyon dolar sübvansiyona ulaşmıştır. Borçların geri ödenmesinde başarının ve kamu-özel işbirliğinin sağlanması gerekir." ❖

MEMLEKET MEVZUATA GÖRE :

TÜRKİYE İÇİN YANLIŞ SU SEKTÖRÜ POLİTİKASI	TÜRKİYE İÇİN DOĞRU SU SEKTÖRÜ POLİTİKASI
✓ İŞLETMECİ TARİFE KILAVUZU	✓ SOSYAL TARİFE KILAVUZU
✓ YATIRIM ÖNCELİKLERİ	✓ EŞİTSİZLİĞİ AZALTMA AMAÇLI YATIRIM ÖNCELİKLERİ
✓ TİCARİ ULUSAL PLANLAMA KILAVUZLARI SU İŞLETMELERİNİN PERFORMANSLARININ KIYASLANMASI	✓ ULUSAL PLANLAMA KILAVUZU SU İŞLETMELERİNİN YEREL KALKINMA ÜZERİNDEKİ ETKİ ÖLÇÜMÜ
✓ SU KAYNAKLARININ KORUNMASI İÇİN ÖZEL MÜLKİYETE GEÇİRME	✓ SU KAYNAKLARINI KORUMAK AMACIYLA KAMU MÜLKİYETİ BOŞLUKLARININ GİDERİLMESİ
✓ FİYATLAMA VE BORÇLAMAYA DAYANAN FİNANSMAN POLİTİKALARI	✓ BAĞIMSIZLIK, EŞİTLİK, KALKINMAYI DESTEKLEYEN FİNANSMAN POLİTİKALARI