

DOSYA/DERLEME**DÜNYA BANKASI VE SU POLİTİKASI**

Aslı YILMAZ*

Kriz tıbbi bir terimdir ve “bir organda birdenbire ortaya çıkan fizyolojik bozukluk” ya da “bir kimsenin yaşamında görülen ruhsal bunalım” olarak tanımlanmaktadır. Tıp alanı dışında sözcük, “bir şeyin çok kıt durumda bulunması” ya da “bir şeye duyulan ani ve aşırı istek” ya da mecazi anlamda “bir ülkede ya da ülkeler arasında toplumun veya bir kuruluşun yaşamında görülen güç dönem, bunalım, buhran” olarak kullanılmaktadır (www.tdk.gov.tr). Kısacası sözcük bir organ, insan ya da yaşamda ya da mecazi olarak ülkede ortaya çıkan bunalıma, bozukluğa, kıtlığa ya da ani isteğe işaret etmektedir. Yaşamımızın vazgeçilmez bir parçası olan su, uluslararası alanda yaklaşık son on beş yıldır bir kriz konusu olarak ele alınmaktadır. Peki, su alanındaki kriz bir kıtlığa, bunalıma ya da aksaklığa mı işaret etmektedir? Krizin konusunun su olması ilk anda suyun kıt durumda bulunduğunu çağrıştırmaktadır. Buna karşın, uluslararası kredi kuruluşları ile çok uluslu su şirketlerini aynı platformda buluşturarak, kurulduğu 1996 yılından bu yana küresel su politikalarını şekillendiren Dünya Su Konseyi¹, Dünya Su Vizyonu Raporunda bu krizin içeriğini şöyle belirlemektedir: “Bugün bir su krizi ile karşı karşıyayız. Fakat, bu kriz gereksinimlerimizi tatmin edecek miktarda az suya sahip olmamız ile ilgili değildir. Bu, milyarlarca insanın –ve çevrenin- çok kötü bir şekilde zarar gördüğü bir su yönetimi krizidir” (<http://www.worldwateruncil.org>). Krizin ya da sorunun tanımı, sorunun kaynağını ve sorumlusunu işaret eder ve çözümü de içerisinde barındırır. Bu nedenle, uluslararası su aktörlerine göre sorun suyun yönetiminde ortaya çıkan aksaklıktır. Bu bağlamda çözüm de bu aksaklığın giderilmesi olmalıdır. Kıtlık kendi başına bir sorun değil, sonuçtur; yönetsel sorunun sonucudur. Bu sorunun üstesinden gelmek üzere kısaca suyun metalaştırılması² ve yönetimde

yerleşmenin ve katılımcılığın mümkün olduğunca artırılması, yatırımın özendirilmesi gibi ilkeler küresel su politikasının üzerinde mutabakat sağlanan temel ilkeleri olmuştur.

Küresel su aktörlerinin üzerinde mutabakat sağladıkları günümüzün egemen küresel su politikası, mali ve politik güce sahip ortak Dünya Bankası tarafından uygulamaya sokulmaktadır. Dünya Bankası, başka seçeneği olmayan düşük gelirli ülkeler için tek çaredir: hem düşük faizli finansman kaynağı olarak hem de diğer kredileri ve özel sektörü harekete geçirici güç olarak (**World Bank, 2004a; Camdessus, 2003**). Banka, yüksek kredibilitesi ile piyasadan düşük faizli kredi çekebilme, bu kredileri darboğazdaki ülkelere aktarmaktadır (www.worldbank.org). Bu eşitsiz güç ilişkisi ile doğan bağımlılık, 1980 yılından sonra koşula bağlı olarak verilen yapısal uyarlama kredileri ile gelişmekte olan ülkelere reformların hayata geçirilebilmesini sağlamıştır. Banka, yapısal uyarlama kredileri ile neoliberal politika lehine sosyo-ekonomik yapıda köklü değişikliklerin öncüsü olabilmekte ve uluslararası piyasalar için “risklerden koruyan şemsiye örgüt” rolünü oynayarak ve diğer kredilere “vize” veren örgüt olarak mali sermayesinin üstünde ve ötesinde bir güce erişmektedir (**Güler, 2005**).

Dünya Bankası, mali-politik gücü nedeniyle ve sayesinde küresel su politikasını şekillendiren baş aktörlerdendir. Peki Dünya Bankası neden su ile ilgilenmekte ve 1970 yılından bu yana bu alandaki rolünün artması gerektiğine vurgu yapmaktadır?³ Dünya Bankası nasıl bir su politikası ve yönetimi geliştirmektedir?

Çalışma bu sorular etrafında şekillenmiştir. Çalışma sonunda açık olarak görülen şudur: karşı karşıya bırakıldığımız “su krizi” başlı başına çok uluslu su şirketlerinin suya karşı “aşırı ve ani isteği”dir. Bu aşırı ve

*Arş. Gör., ODTÜ. AÜ SBE Yönetim Bilimleri Bütünleşik Doktora öğrencisi.

ani istek, 1990'ların ikinci yarısında Asya'da ve Latin Amerika'da görülen krizler⁴ sonucunda yatırımın maliyetli hale gelmesiyle küresel kapitalizmin şımarık çocukları çok uluslu şirketlere aittir. Kriz sonrası kapitalist sistemin özü olan sermaye birikim süreci krize girmeye başlamıştır. "Sistemin sürekliliğini ve kendini yeniden üretmesini tehdit eden bu krizler bir yandan da sistemin iç çelişkilerini açığa çıkarır. Bu nedenle de kapitalist sistemin devinimini sürdürdürebilmesinde sermaye birikiminin kesintiye uğramaması gerekir." (Yılmaz, 2008). Kapitalizm, kendi krizi öncesinde yarattığı yapay krizlerle kendi önlemlerini almaktadır. Bu nedenle, krizler Banka'ya fırsat yaratmaktadır (Pitman, 2002). Dünya Bankası'nın rolü bu aşamada ortaya çıkar. Banka'nın görevi yatırım risklerini azaltmaktır (World Bank, 2004a). 1945 sonrası serbest piyasa başarısızlıkları ve kapitalizmin yapısal krizleri döneminde devlet müdahalesinin gerekliliğinin kabul edildiği Keynesyen politikaların ortaya çıkardığı Dünya Bankası, kapitalizmin krizlerine çözüm üretici ve krizleri önleyici "görünmez el"dir. Bu nedenle, Dünya Bankası, adının çağrıştırdığı tarihsizliğin aksine kapitalizm kadar tarihseldir. Banka, 1945 yılı sonrasında Amerikan egemenliğinde kurulan yeni sömürgeci dünya düzeninin ürünüdür. Bu tespit, Dünya Bankası politikalarının en genel çerçevesidir.

Dünya Bankasını Vareden Ekonomi Politika

Ulus devletlerin tarihinde iktisat politikalarının seyrine bakıldığında, kabaca üç dönem ortaya çıkar: 1870-1930 arası klasik sömürgecilik, 1930 ila 1970 arası yeni sömürgecilik ve 1970 sonrası küresel kapitalizm (Güler, 2005). Dünya Bankası yeni sömürgeci dönemin ekonomi politikalarının ortaya çıkardığı bir kurumdur. Bu nedenle, Dünya Bankası incelenirken, kurumu ortaya çıkaran dönem özelliklerine değinmek gerekir kanısındayız.

Klasik sömürgecilik 1870 yılında kurulan altın kulübü ile sabit döviz kuruna bağlı İngiliz egemenliğindeki dönemdir. Serbest ticaret ile sermaye hareketine dayanan sistemin beslediği birinci lig ülkeleri arasındaki yarışlar, 1900'lerin başında savaş alanına taşınır (Yılmaz, 2008). Savaş, serbest ticaretin gereksinim duyduğu sabit döviz kurunu ve güven ortamını yok eder, sermaye hareketleri yavaşlar. Paranın karşılığının belirlenmemesinden dolayı borç ve ticaret hacmi daralır. Ticaretin başlatılabilmesi ve sermaye hareketlerinin hızlandırılması için girişimler olsa da, klasik dönemin egemeni İngiltere talebe yanıt veremez. Çok geçmeden, savaşın açtığı yaraya finansal kriz ile tuz basılır. 1929'da Amerika'da başlayan finansal kriz, Avrupa'ya açılan kredilerin durdurulması neticesinde tüm Avrupa'ya yayılır. Bu dönem ile, klasik iktisadın çöktüğü kesinleşir. Artık egemen tek ekonomi politikasından bahsetmek mümkün değildir. Ülkeler, içe kapalı farklı ekonomi modelleri ortaya koyarlar. ABD'de 1930 yılında imzalanan "kapitalist devletlerarasındaki çatışma noktalarını ekonomiyi sürekli ve geniş bir sermaye birikimi üzerine oturtacak şekilde çözüme kavuşturacak" Yeni Anlaşma (New Deal) bu ekonomi politikalarından yalnızca biridir.

Savaş ve finansal kriz ile sarsılan liberal iktisat yerini devletçi politikalara bırakır. Buna karşın, İngiltere'nin boşalttığı tahtın yeni bir sahibi yoktur. Bu belirsizlik ve düzensizlik İkinci Dünya Savaşı'na gebecektir. İkinci savaş sonrası uluslararası güç dengeleri belirmeye başlar. ABD, bu dönemde "dünya piyasasına ham madde, Avrupa'ya makine, Avrupa ve Asya'nın istediği yiyecek malzemelerini sağlayacak durumda tek ülke" konumundadır.⁵ Nitekim Birinci Dünya Savaşı'na kreditor olarak giren klasik sömürgeci dönemin egemeni İngiltere savaştan ABD'ye borçlu olarak çıkar. Amerikan Başkanı Truman 1945 yılında Lend-Lease Antlaşmasını İngiltere'deki mali krizi hızlandırdığı gerekçesiyle iptal ettiğini açıkladığında Amerikan kredileri 3.75 milyar dolara kadar genişlemiştir (www.worldbank.org.tr). ABD, hem savaşın yıkımına uğramamış hem de 1900'lerin başından itibaren üretim kapasitesini ve teknolojisini artırmasıyla bu dönemin mali egemeni haline gelmiştir.⁶ Bu dönemde, Dünya altın rezervlerinin %70'i ABD'nin elindedir (Tuncay, 2004). Savaş sona erdiğinde, klasik sömürgeci düzenin egemeni İngiltere statü kaybına uğramış, ABD ise palazlanmıştır. İşte, 1930'lar ile başlayan "Amerikan egemenliğinde yaşanan bu dönem yeni sömürgecilik dönemi olarak adlandırılmıştır". Bu dönem, "1971 yılında Bretton Woods'un kurumsal yıkılışı başlangıç alınırsa, 1970'li yıllarda açık değişim sürecine girmiştir." (Güler, 2005).

Dünya Bankası, yeni sömürgeci dönemin ortaya çıkardığı bir kurumdur. Yeni sömürgecilik düzeni, 1945 yılında Bretton Woods kasabasında imzalanan anlaşma ile kurumsallaşır. Bu dönemde, Avrupa savaş sonrası meydana gelen tahribatı gidermek için uzun vadeli finansmana gerek duymaktadır. Bu finansmanın sağlanması öncelikle uluslararası kambiyo rejiminin düzenlenmesini gerektirir. Sermaye hareketlerinin başlatılabilmesi için sabit döviz kuru gereklidir. Bu amaçla, 1944 yılında ABD'nin New Hampshire Eyaletinin Bretton Woods kasabasında bir araya gelen 45 ülke temsilcisi, dolara rezerv para niteliği kazandırırılar (http://www.worldbank.org/). Bretton Woods'un masa başında gerçekleştirdiği yeni düzenin kurucusu Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankasıdır [Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) ile Uluslararası Kalkınma Ajansını (IDA) içerisinde barındıran yapı]. Banka (bu tarihte IBRD) savaşın yarattığı tahribatı gidermek amaçlı uzun vadeli finansman gereksinimine yanıt verecektir. Uluslararası ödemelerdeki kısa vadeli darboğazları finanse etmek ve kambiyo kurlarının istikrarını sağlamak görevi ise IMF'ye verilmiştir (Tuncay, 2004). Dünya Bankası grubu başkanı Wolfensohn'un tabiriyle, IMF DB'nin kız kardeşidir. IMF, DB'nin müşterisi olan ülkelerin "makroekonomik istikrarından ve teftişinden sorumludur. DB ise kalkınmanın yapısal ve sosyal yönlerinden sorumludur. Bu iki işlev nefes almak vermek gibidir."⁷ Halen, IBRD'ye üye olabilmek için öncelikle IMF'ye üye olmak gerekmektedir.

Klasik sömürgecilik dönemi iktisatçıları doğal bir düzenin varlığına inanmaktadırlar. Bu doğal düzenin kişinin kendi çıkarlarını koruyarak gerçekleşeceği varsayırlar

(Demir, 1996). Bu iktisadi görüş içerisinde düzenleyici kurumlara gerek yoktur. Halbuki, "1930'larda ekonomik yasalar uyarınca, tutarlı olarak kendi ekonomik çıkarlarını izleyen insan anlamında "ekonomik insanın sonu"ndan söz edilmeye başlanmıştır." Tarihçi Carr'a göre ise, bu değişme, "esas olarak bireysel kapitalizmden büyük çaplı kapitalizme geçişin ürünüdür." Buna göre, bireysel girişimci ve tüccar ağır bastığı sürece hiç kimse ekonomiyi denetim altında tutma ya da onu anlamlı bir biçimde etkileme imkanına sahip görünmemekte; böylelikle de, kişilik dışı yasalar ve süreçler imgesi korunmaktadır. "İngiltere Bankası bile, gücünün doruğunda olduğu günlerde, hünerli bir işletici ya da yöneltici olarak değil, ekonomik eğilimlerin nesnel ve yarı-kendiliğinden bir kaydedicisi diye düşünülmekteydi" (Carr, 1996). Klasik sömürgeciliğin terk edilmesi ile ulusal hükümetler müdahaleci ekonomik politikalarla hareket etmeye başlarken "ulusal düzeyde birikim sürecinde devletin yerine getirdiği işlevi, uluslararası düzeyde yerine getirecek kurumsallaşmaların gerçekleştirilmesi bir zorunluluk olarak belirlemiştir. Bu zorunluluk II Dünya Savaşı'nın bitmesiyle yerine getirilmiş ve birikimin dünya genelinde sürekliliğini sağlayacak IBDR, IMF, GATT, BM, NATO gibi uluslararası kurumlar oluşturulmuştur."⁸

İkinci dünya savaşı sonrasında, Avrupa'nın yeniden yapılandırılmasında kullanılan model daha sonra az gelişmiş ülkelerde kalkınma modelleri olarak kullanılmıştır. Dönemin kalkınma ekonomistleri, kalkınmanın yönetilmesi gerektiğine vurgu yaparlar. Bu yaklaşım ile ABD'de yeni inceleme alanları doğmuştur (Güler, 2005). Bu alanlardan biri olan karşılaştırmalı kamu yönetimi ile gelişmiş ülke deneyimleri sonucu oluşmuş yapılar ve özellikleri listelenir ve bu listeye göre az gelişmiş ülkelerde yoklama yapılır. Çıkarılan ders az gelişmiş ülkelerde özellikle kamu yönetimlerinde reform gerekliliğidir. Bu reformların hayata geçirilmesi için çeşitli araçlar üretilir. Bunlardan Marshall yardımları ve Dünya Bankası kredileri en önemlileridir. Dünya Bankasının bu dönemde kullandığı yeniden yapılandırma kredilerinin miktarı 497 milyon dolardır (Tuncay, 2004). İlk krediler, 1946 yılında Fransa, Hollanda, Danimarka ve Lüksemburg'a verilir ve çoğunlukla kömür, çelik ve enerji alanlarındadır (www.worldbank.org). Beşinci kredinin Şili'ye verilmesi ile Avrupa dışı krediler başlar. Amerika, "özgürlüklerin (serbest piyasalar olarak anlaşılmalı) ve özel mülkiyet haklarının baş savunucusu" olarak "komünist olmayan dünyaya kapitalist türde ekonomik kalkınma getirmek üzere tasarlanmış DB, IMF" aracılığıyla hareket eder (Harvey, 2004). Bu nedenle, Soğuk Savaş döneminde ABD az gelişmiş ülkelerin dışsal yardımlar ile içsel darboğazlarını kırabileceklerine vurgu yapan kalkınma anlayışına sahip çıkarken aynı dönemde SSCB dış müdahalenin az gelişmişliğin nedeni olduğu bu nedenle gelişmenin içsel dinamiklerle gerçekleşebileceğini savunmaktadır (Güler, 2005). Bu durumda açıktır ki, Dünya Bankası politikaları, egemen devletlerin çıkarlarından bağımsız düşünülemez. Nitekim, Dünya Bankasında en büyük sermaye oranına sahip üyeler, ABD, Almanya, Japonya, Fransa ve İngiltere'dir. Dünya

Bankasında ABD'nin ve İngiltere'nin oylarının toplamı %50 civarında iken, 21 Afrika ülkesinin oyları toplamı %3.47'dir (Tuncay, 2004).

Adı Banka olmasına karşın kar amacı gütmeyen Banka'nın ticari amaçlardan farklı bir görev üstlendiği açıktır. Ana Kuruluş Sözleşmesinin 1. maddesine göre Dünya Bankası, (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, acil alanları belirlemek, (5) uluslararası yatırımları yönlendirmek ile görevlendirilmiştir (www.worldbank.org). Bankanın amacı, kuruluşundan bugüne çok kereler değişmiştir. Buna karşın, Bankanın kapitalist sistemin sürekliliğini kendine amaç edindiği görülür: özel mülkiyetin kurulması-yaygınlaştırılması, karın çoğaltılması, dolaşım için mal üretimi, vb gibi.⁹ Dünya Bankası, özel sektöre yatırım güvencesi veren, bizzat mali olarak yatırımları destekleyen ve risklerden koruyan örgüt olarak sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimlerinin çok uluslu şirketlerin çıkarları doğrultusunda yönetiminin aracı kurumudur. İşte, Dünya Bankası su politikasının temeli de kapitalist sistemde karın çoğaltılması ve sermaye birikimi sürecinin yeniden üretilmesinin aracıdır. Bankanın kredilerinin koşula bağlanması ile bu politikaların kredilerden yararlanan ülkelerde uygulamaya konulması sağlanır. Dünya Bankası'nın makroekonomik politikası su politikalarının da belirleyicisidir.

1970'li yıllarda yaşanan aşırı birikim krizleri petrol krizleri olarak ortaya çıkar. Bu aşırı birikim krizi sonrasında küresel kapitalizm yeniden şekillenmiştir (Harvey, 2004). Yeni sömürgeci düzenin Keynezyen politikaları terk edilerek, özelleştirmeci neo-liberal politikalar uygulamaya girer. 1980 yılından itibaren Latin Amerika başta olmak üzere Türkiye'nin de dahil olduğu gelişmekte olan ülkelerde yapısal uyarılma reformları ile neo-liberal politikalar uygulamaya sokulmuştur. 1990 sonrası Sovyetlerin sahneden inmesi ile birlikte, tek kutuplu dünyanın politikaları keskinleşmiştir. Bir taraftan da, kapitalizm coğrafi olarak yayılır. Dünya Bankası su politikaları, açılan su kredilerinin sayıca artışı ve coğrafi olarak yayılması ile yaygınlık kazanmaktadır. Bu nedenle, su politikasının irdelenmesine geçilmeden evvel, su kredilerinin uygulamada hangi coğrafya ve tarihsel dilimde yoğunlaştığına kısaca değinilecektir.

Dünya Bankası Su Kredileri

Dünya Bankası ilk su kredisi Su Arzı ve Arıtma alanında Çin Halk Cumhuriyeti ile imzalanan Taipei Su Sistemi projesidir. Bu proje 1961 yılında imzalanmış, 4.4 milyon dolarlık bir kredidir. DB, 1961-1970 arası dönemde, 391.8 milyon dolarlık 30 kredi vermiş, bunlardan 255.8 milyon dolarlık 17 tanesi ise 67-70 döneminde imzalanmıştır (World Bank, 1971).

Su alanında verilen Dünya Bankası kredilerinin seyri Şekil 1'den izlenebilir. Kredi sayılarında, 1970 yılından 1980'lerin ortalarına kadar yavaş artışlar görülmüş, bu tarihten 1991 yılına kadar daha hızlı artışlar gözlenmiştir. Çalışmamız açısından büyük önem taşıyan 1990'lı yılların başında önemli bir artış gözlenirse de kredi sayılarında 1990'ların ortalarından 2000'li yıllara kadar inişli çıkışlı bir seyir gözlenmektedir. 1995-2000 dönemi gelişmekte olan ülkelerde uygulanmakta olan yapısal reformların krizlerine paralel olarak kritik bir dönemdir. 2000'li yılların başında krizlerin sonuçları olarak değerlendirilebilecek bir düşüş göze çarpar. Krizin tedirginliği 2000-2003 yılları arasında atılır ve kredi seviyelerindeki artış hızlanır. 2002 yılı Dünya Bankası'nın su sektörü stratejisini değerlendirme yılı olur. Yeni strateji metni 2004 yılında gelir. 2004 tarihli Rapor sonrasında ise kredi sayılarında önemli ve düzenli bir artış görülmekte, artış günümüze kadar devam etmektedir. Şekil'den görülen Dünya Bankası'nın su alanındaki kredileri, 2000 yılından sonra artarak artan bir seyir izlemektedir.

Dünya Bankası su sektöründe 1961 yılından bu yana yaklaşık 1500 kredi vermiştir. Bu kredilerden yaklaşık 150 ülke yararlanmıştır. Fakat bu ülkelerden bazıları bir bazılarının ise 80'nin üzerinde kredi almıştır. Şekil 2'ye kredi sayısı 20'den fazla olan ülkeler alınmıştır. Su alanında en çok kredi alan ülkelerin başında Brezilya, Çin, Hindistan ve Endonezya gelir. Bu ülkelerin 1990'ların ikinci yarısında krizlerle sarsılan ülkeler olması tesadüf değildir.

Çalışmanın amacı, uygulamada Dünya Bankası politikasının ülke incelemeleri temelinde ele alınması değil, strateji metinleri üzerinden politikanın incelenmesidir. Bu nedenle, politikanın uygulamada nasıl sonuçlar verdiği, ne gibi sapmalar gösterdiği hususları başka bir çalışmanın konusudur. Bu bölümde, politika metinlerinin ortaya çıktığı dönemlerde kredi sayılarındaki değişim ve ülkelere göre dağılımına değinmenin politikanın değerlendirilmesi ve gelişimi açısından önemli ve yeterli olduğu

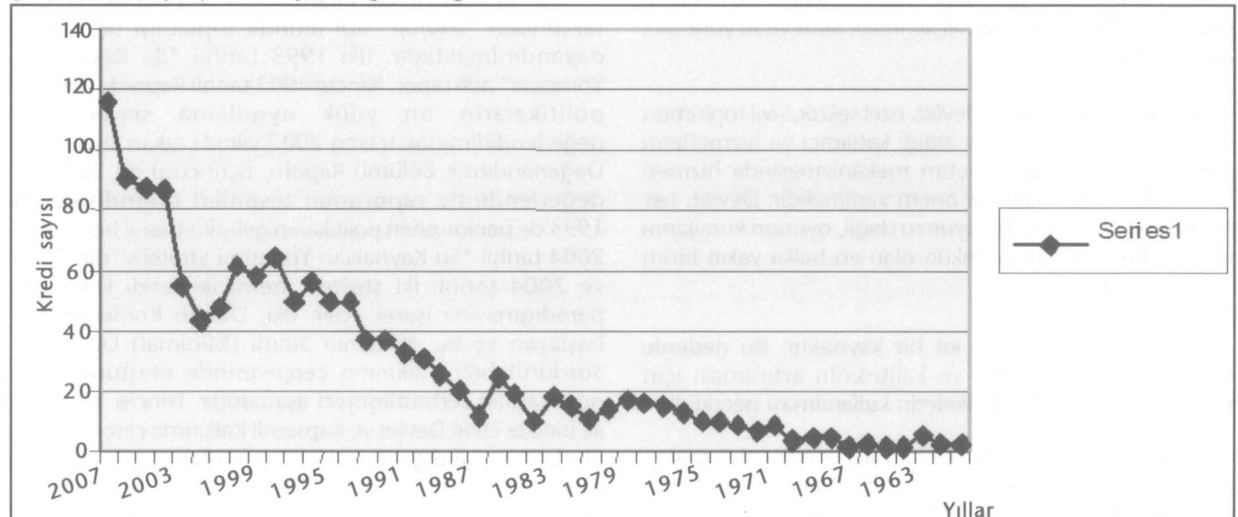
düşünülmektedir. Diğer taraftan, Dünya Bankasının su alanındaki rolünün giderek artması ve bazı coğrafyalarda yoğunlaşması, su alanında Dünya Bankasının rolünü ve politikasını incelemeyi haklı çıkarmaktadır.

Dünya Bankası Su Politikası

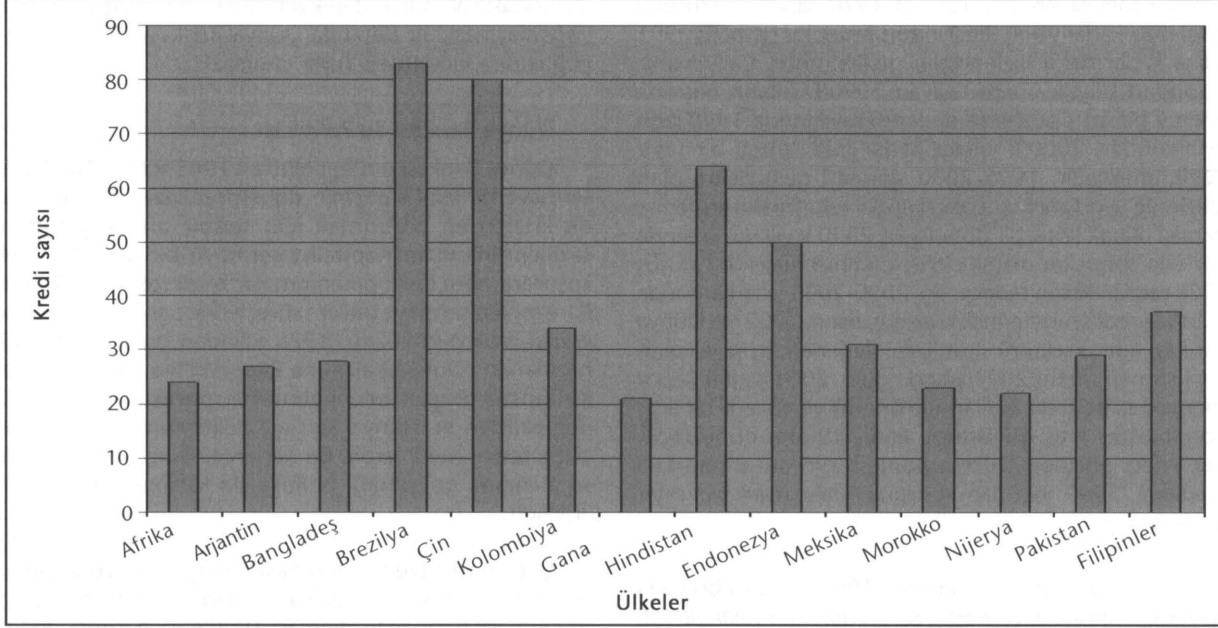
Dünya Bankası'nın su politikası 1945 sonrası kapitalist sermaye birikimi sürecinin dönemsel krizlerine yanıt ya da krizlerden korunmak için tedbir olarak yeniden şekillendirilmiştir. Kapitalist sermaye birikimi, tarihsel koşullara göre farklı paradigmlar ile desteklenir. Dünya Bankası'nın sermaye birikim süreçlerine paralel olarak inşa edilen makro-politikası, 1978 yılından bu yana her yıl hazırlanan "Dünya Kalkınma Raporları"na yansır. Dünya Kalkınma Raporları, kalkınma paradigmasındaki değişiklikleri ile Dünya Bankası politikasının çerçevesini çizen temel metinlerdir. Bu nedenle, Dünya Bankası'nın su alanında geliştirdiği politika da kalkınma ile birebir ilişkilidir.

Çalışmada Dünya Bankası'nın güncel ve kentsel hizmetlere¹⁰ ilişkin su politikasına değinilecektir. Nitekim, suyun başlı başına ele alınması 1990'ların başında doğal kaynakların yönetimi ile kalkınmayı birbirine bağlayan paradigmanın ortaya çıkması ile görülür. Dünya Bankası 1989 yılında bir Afrika ülkesi için yaptığı tahlilde, bu ülkelerde kalkınamamanın temel nedeninin, kaynak yetersizliği değil iktidar tarzı olduğunu ileri sürmüştür (Bayramoğlu, 2005). Bu doğrultuda, doğal kaynakların yönetimi ön plana çıkar. Aynı yıl, Dublin'de Birleşmiş Milletler tarafından su gündemi ile toplanan Konferans da su yönetimi ve politikalarında tarihsel bir dönemeçtir. Su konusunda uluslararası girişimler 1970'li yıllara kadar uzansa da, su politikası ve yönetimi açısından kırılma noktası 1992 yılıdır. Bu tarih, kalkınma paradigmasına paralel su alanında da bir dönüm noktasıdır. 1990, 1991 ve 1992 yılları Dünya Kalkınma Raporları, "piyasa tek başına kalkınmayı teşvik edebilir mi" sorusuna verilen yanıtı oluşturan üçlemedir (www.world.bank.org). Nitekim,

Şekil 1. DP su projelerinin yıllara göre dağılımı



Şekil 2. Ülkelere Göre DB Su Kredileri (1961-2008)



1992 yılı Kalkınma Raporu'nun başlığı "Çevre ve Kalkınma"dır. Raporun temel mesajı, "çevresel unsurların kalkınma politikalarına entegre edilmesi ihtiyacıdır." Bu dönemden sonra sürdürülebilir kalkınma temel kavram haline gelmeye başlar. Sürdürülebilirlik, kalkınma etkinliklerinin çevreye insan varlığının verdiği zarardan daha fazla zarar vermeden yapılabilmesidir. Çevre kendini yenileyebildiğinden fazla tahrip edilmemelidir. Çevrenin kalkınma ile doğrudan ilişkili olduğu varsayımı ile çevre altbaşlığı olarak ele alınan su başı başına bir gündem maddesi haline gelir. Aynı yıl, Dublin'de yapılan Su ve Çevre Kalkınma Konferansı Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenmiştir. Dublin Prensipleri olarak bilinen Su ve Kalkınma Bildirgesi'nde su yönetiminin temel üç prensibinin altı çizilmektedir:

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

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

3- Aracı prensip: Su kıt bir kaynaktır. Bu nedenle dağıtımın geliştirilmesi ve kalitesinin artırılması için teşviklerin ve ekonomik ilkelerin kullanılması gereklidir.

Dünya Bankası'na göre Dublin ilkelerinde entegrasyon (madde 1) ile sübdiaritenin (madde 2) diyalektiği mevcuttur (World Bank, 2004a). Dünya Bankası'nın bu

tarikten sonraki su stratejisine damgasını vuracak suyun "ekonomik değeri", "bütüncül" yönetimi ve yönetimde "sübdiarite" ve "katılım" ilkelerin temeli bu Konferansta atılmıştır. Dublin Konferansı, daha öncesinde merkezi kamu örgütleri eli ile arza dayalı yönetilen suyun kıt bir kaynak olması nedeniyle bir ekonomik değeri olduğunu, bu nedenle piyasa güçleri tarafından yönetilmesi gerektiğinin altını çizerek su politikasındaki kırılmaya işaret eder. Dublin Konferansı suya meta niteliği kazandırmasının yanında uluslararası kuruluşlar arasında mutabakata da işaret eder. Zira, hala Dünya Bankası raporlarında Dublin ilkelerine sıklıkla atıf yapılmakta ve geçerli oldukları vurgulanmaktadır. Görülecektir ki, 1993 yılında yayınlanan Dünya Bankası "Su Kaynakları Yönetimi" adlı politika belgesi bu ilkeleri tamamen benimsemekle birlikte uygulamaya dönük ayrıntılandırmaktadır.

Dünya Bankası'nın günümüzdeki su politikası kendisi tarafından "trioloji" adı altında topladığı üç rapora dayandırılmaktadır. İlki 1993 tarihli "Su Kaynakları Yönetimi" adlı rapor, ikincisi 1993 tarihli Raporda yer alan politikaların on yıllık uygulama serüveninin değerlendirilmesini içeren 2002 yılında çıkan Uygulama Değerlendirme Bölümü Raporu, üçüncüsü ise 2002 yılı değerlendirme raporunun tespitleri doğrultusunda 1993'de benimsenen politikanın geliştirilmesini hedef alan 2004 tarihli "Su Kaynakları Yönetimi Stratejisi"dir. 1993 ve 2004 tarihli iki strateji metni iki farklı kalkınma paradigmasına işaret eder. İlki, Dublin Konferansı ile başlayan ve bu dönemin Sınırlı (Minimal) Devlet ve Sürdürülebilir Kalkınma çerçevesinde oluşturulan su politikasının serbestleşme aşamasıdır. İkincisi 1997 yılı ile birlikte Etkin Devlet ve Kapsamlı Kalkınma çerçevesinde uluslararası işbirliğinin yerleştiği su politikasında yeniden yapılanma dönemidir. 1990-1998 yılları arasında liberalizasyon, özelleştirme ve deregülasyon politikaları

ile "sınırlı devlet" kalkınma yaklaşımının temeli iken, 1997 yılında "Değişen Dünyada Devlet" başlıklı kalkınma raporu ile artık piyasa mekanizmasının tek başına yeterli olmadığına altı çizilir. Dönemin Dünya Bankası Grubu başkanı Wolfensohn Rapor'a yazdığı önsözde "[minimal devlet] zarar vermedi ama daha iyisini de yapamadı" demekte ve etkin devleti göstermektedir: "kalkınma, etkin devleti gerektirir, etkin devlet katalizör, teşvik edici role sahip, destekleyici ve özel sektör ve bireyin etkinliklerini tamamlayıcı olmalıdır" (World Bank, 1997). Aynı yıl, eski Dünya Bankası grubu başkanı Stiglitz, kalkınmada yeni bir paradigmaya girildiğini belirtmekte ve bu paradigmanın Washington Konsensüsü'nün ötesine geçmesi gerektiğini savunmaktadır. Washington Konsensüsünde olduğu gibi özelleştirme ve liberalizasyon tek başlarına amaç değildir. Bunlar "sürdürülebilir, adil ve demokratik büyüme için araçlardır" (Stiglitz, 1997).

Stiglitz'in işaret ettiği bir toplumsal dönüşüm projesidir. Diğer taraftan, 1997 yılında Dünya Bankası Başkanı Wolfensohn, bütün uluslararası aktörlerin ortaklık kurması gerektiğini belirtir (Stiglitz de aynı fikirdedir). Bu bağlamda yuvarlak masa toplantıları yapılır ve sonuç olarak 1998 yılında "Partnerships for Development: From Vision to Action" adlı belge kaleme alınır. Diğer taraftan, 1996-1997 yılları uluslararası aktörleri bir araya getiren bir düşünce kuruluşu Dünya Su Konseyi'nin kurulduğu ve Dünya Su Forumlarının başladığı dönemdir. Nitekim, makro-politikada 1980-1998 arası dönem, "refah devletlerinin dağıtılması, reflekssizleştirilmesi, 'anarşist ilkel birikim' dönemi olarak; "1998 sonrası dönem devletin, açık bir biçimde sermayenin hegemonyası altında yeniden örgütlenmesi, reform, ya da 'sistemli ilkel birikim' dönemi olarak" adlandırılmaktadır (Dikmen, 2006). Su politikalarında da ilk dönemi serbestleştirme, ikinci dönemi yeniden kurucu olarak adlandırmak yanlış olmayacaktır.

1993 tarihli Rapor'da suda var olan özelleştirme, katılım ve maliyetine satış (cost recovery) gibi araçlara ek olarak üç başlık altında toplanabilecek yeni araçlar benimsenmektedir (World Bank, 1993): fiyatlandırma, kapsamlı çerçeve ve yerleşme. Bu araçlar, Dünya Bankası'nın su politikasının temellerini oluşturmaktadır. Ne var ki, işaret edilenlerin araç olduklarının altı önemle çizilmelidir. Dünya Bankası'nın temel ilkesi kapitalizmin direği olan karın çoğaltılması ve sermayenin birikiminin sürekliliğinin korunmasıdır. Bu ilkenin gerçekleştirilebilmesi Dünya Bankası'nın rolünün artırılabilmesine yakından bağlıdır. Dünya Bankası, kendi demeci ile her kamusal yatırımda özel sektörün birim payını artırdıkça rolünü yerine getirebilmiş demektir (World Bank, 2004c). Bu nedenle, küresel kapitalist dönemde Dünya Bankası yerelde sıkışan sermayenin deniz aşırı dolaşımını sağlayacak yeni yatırım alanlarının açılmasını görev edinir. Bunun en bilinen yolu da kamusal malların piyasalaştırılması, hizmet ve üretiminin özelleştirilmesidir. Bu noktada Dünya Bankası'nın temel ilkeleri işaret edilmiştir: piyasalaştırma, özelleştirme. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi için çeşitli araçlar üretilmektedir. 1990

sonrası su politikasında üretilen temel araçlar da fiyatlandırma, kapsamlı çerçeve ve yerleşmedir. 1993 yılında kaleme alınan rapor araçları keşfeden, 2004 tarihli rapor ise araçları uygulamaya dökendir.

Fiyatlandırma

1971 tarihli "Su Arzı ve Arıtma Sektör Çalışma Raporu"nda, Mc Namara başkanlığındaki Dünya Bankası suyun sosyal hizmet alanından çıkarılarak piyasa mali haline getirilmesi yaklaşımını temel alır: "Su hizmetleri diğer telekomünikasyon, gaz ve elektrik gibi kamuya hizmet sunmak açısından benzerdir. Fakat, çoğu insan için su bir "sosyal hizmet"tir. Belki de, "insanların günlük yaşamını bu kadar yakından ilgilendiren tek kamu hizmeti olması nedeniyle, Banka raporlarında da çoğu zaman ekonomik yerine sosyal altyapı olarak nitelendirilmiştir. Bu nedenle çoğu ülkede hizmetin bütün maliyetinin tüketiciler tarafından karşılanması yaygınlaşmamıştır. Fakat, buna rağmen, çoğu sosyal hizmetin aksine, su ve atıksu hizmetleri, yoksulların evsel tüketiminin belli bir miktarı sübvansede edildikten sonra dahi kendi kendini ödeyebilen bir karakter taşır." (World Bank, 1971). 1970'li yıllarda geliştirilen bu yaklaşım suyun ve hizmetlerinin piyasaya açılmasının ilk adımıdır.

Günümüzde ise suyun ekonomik bir mal olduğu ve fiyatlandırılması gerektiği küresel su politikalarının dayanağıdır (World Bank, 1993). Yerleşme ile yakından ilişkili olan fiyatlandırma ilkesinden kasıt suyun kıt bir mal olduğu ve bu nedenle üç aşamada ekonomik teşviklerin verilmesi gerektiğidir. Öncelikle, mali özerklik sağlanmalı, ardından satış hasılatıyla maliyeti karşılama gerçekleştirilmeli son olarak da fırsat maliyetine göre faturalandırılmalıdır. Mali özerklik, fayda-maliyet hesabının yapılabilmesi ve hesapverebilirlik için temel koşuldur. Maliyetine satışlar da su hizmetlerinde fiyat artışı, bu sayede fiyata duyarlı olan talebin azaltılmasını sağlamak amaçlıdır. Fırsat maliyetine satmak ise, bir birim sudan en çok kar edilebilecek alanda suyun değerlendirilmesini gerektirir. Evsel kullanımda suyun olmaması durumunda ortaya çıkacak sağlık sorunlarının maliyeti, tarımsal kullanımda bir ürün yerine diğer ürünün yetiştirilmesinden sağlanacak kar, göz önünde bulundurularak su fiyatlandırılmalıdır. Banka bu önerinin "politik" olarak hayata geçirilmesinin güç olduğunu "farkındadır". Banka'dan "bunun zor olduğunu biliyoruz uzun vadede amacımız bu olacaktır, şimdilik en azından maliyetine satışları gerçekleştirin" mesajı gelmektedir (World Bank, 1993). Uzun vadeli hedefler su piyasalarının oluşturulması ve su ticareti ile su dağıtımının sağlanması ve bu şekilde fırsat maliyetinin ortaya çıkarılmasıdır (World Bank, 2004a). Bu açıdan bakıldığında Boliviya'da özelleştirmeler sonrası %200'lere ulaşan su fiyat artışları Dünya Bankası için istenen bir durumdur (Akdoğan, 2006): fiyat artmakta israf azalmakta, su en çok kar getirebileceği alanlarda kullanılmaktadır .

2002 yılında yapılan değerlendirmede fiyatlandırma ilkesinin hayata geçirilemediği bu alanda başarısız olduğu ilan edilmektedir. Gerekli olan su ticaretinin

yapılabilmesi ve su piyasalarının oluşturulmasıdır (Pitman, 2002). Bu doğrultuda, 2004 yılında şu öneri ve ilkeler yer alır: Su hakkı (water rights) benimsenmeli, ilkeli pragmatizm (principled pragmatism) uygulanmalı ve kamu-özel ortaklıkları ile hareket edilmelidir. Su hakkı, suyun ticaretinin yapılabilmesi hakkıdır, nitekim bazı ülkelerde suyun hala yasal olarak ticaretinin yapılamadığından bahsedilmekte, bunun için su haklarının geliştirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır (World Bank, 2004a). Açıkça ki, bu ilke 1996 yılından bu yana Dünya Ticaret Örgütü'nün başlıca gündem maddesidir. Nitekim, "DTÖ'yu kuran anlaşmalar, "ticaret özgürlüğü" (freedom to trade) hakkının insan hakları gibi dokunulmaz statüdeki 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" (Bayramoğlu, 2005). İlkeli faydacılık ise ekonomik ilkelerden vazgeçmeden günün ve şartların gerekliliklerine göre yönetmektir, çünkü fiyatlandırma tek başına başarılı olamamaktadır, çünkü "reform sanatı olabirlikler sanattır" (World Bank, 2004a). Son olarak, kamu özel ortaklıkları ise yatırım risklerinin artmasıyla ortaya çıkmıştır ve 1997 yılında sınırlı devletten etkin devlete geçiş ile birlikte, "merkezi yönetimler suyun dağıtılmasında rol almak yerine, istenilen nitelikte ve olabildiği kadar düşük fiyattan suyun iletilmesi ve dağıtılmasını sağlamak üzere su girişimlerinin oluşturulmasının altyapısının hazırlanmasına odaklanmalı" yaklaşımı ile yerleşmiştir (Çınar, 2006).

Türkiye'de de kamu özel sektör işbirliğinin hukuksal altyapısını oluşturmak amaçlı kanun tasarısı Meclis gündemindedir. Kamu ve özel ortaklığı, "etkin devlet" merkezli kalkınmanın suya ve diğer altyapı yatırımlarına yansıyan tarafıdır. Kamu özel işbirliği ile kamu işlem maliyetlerini azaltacaktır: bilgi sağlamak, sektörel analizler yapmak, bunların sağlanması için kurumsal kapasitenin artırılması ve bilgi bankalarının kurulması, vb. (World Bank, 1993). Özel sektör ise kara ortaktır. Risk paylaşımı olarak ifade edilen bu model ile hangi riskin özel sektöre yüklendiğini anlamak pek mümkün değildir. Çünkü Dünya Bankası'nın kamu-özel ortaklığının gerekliliği için gösterdiği dört unsur da özeli artırarak ve riskini azaltmak amaçlıdır: (1) altyapı yatırımları ancak kamu tarafından üstyapısal değerlendirmeler yapılırsa hayata geçirilebilir, (2) hem kamusal hem özel çıkarlar mevcuttur, (3) risk yönetimi için (döviz kuru farkı riski gibi) kamu gereklidir, (4) çıktı-odaklı çalışılmalıdır (World Bank, 2004a).

1990'ların ikinci yarısında Doğu Asya, Arjantin ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu coğrafyalarda ortaya çıkan krizler ile sermayenin yatırım maliyetleri ve riskleri artmıştır. 2000 yılı sonrasında temel amaç sektöre yatırım çekebilme. Nitekim, 1997 yılı sonrasında Raporlarda "yatırım ortamının iyileştirilmesi" ortak vurgu noktasıdır. 2003 yılında kaleme alınan "Herkes İçin Su" (Financing Water For All) adlı rapora göre, kamu mülk sahibi, özel operatör olmalıdır (Camdessus, 2003). 2005 tarihli

Dünya Kalkınma Raporu başlığı ise ironiktir: "Herkes İçin Daha İyi Yatırım Ortamı".

Krizler sonrasında yatırımlara engel olan riskler şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Kur farkı riski: borçlanma ile yatırım arasında oluşacak kur farkının su piyasalarının olmadığı ülkelerde ciddi risk oluşturduğu belirtilmektedir.

2. Yerel risk: sahiplenmeme, faturalandırılmama, vs bir çok duruma işaret edilmektedir.

3. Politik risk: siyasal iktidarların değişimi bilinmezliklerle doludur.

4. Sözleşme riski: sözleşmede değişiklikler yapılabilmelidir (Camdessus, 2003).

Görüldüğü gibi, çok uluslu şirketler kriz sonrası belirsizliklerde yatırım yapmak istememekte ya da güvence talep etmektedir. Bununla beraber 2004 yılına geldiğimizde artık hidroelektrik yatırımlarına ağırlık verilmesi kararı verilmiştir ve Bankaya göre hidroelektrik santrallerinde kamu ya da özel ayrımı yapmak anlamsızdır. Artık özel sektörün rolünün artması, kamuca oluşturulmuş uzun dönemli kalkınma ve yasal- düzenleyici çerçeve ile birlikte olmalıdır. Bunun için de en etkili mekanizma kamu-özel ortaklıklarıdır. Kamu ve özel arasında işlev farkları üzerinden roller tanımlanmalıdır: özel sunucu (provider) ve kamu düzenleyicidir (regulator). Kamu rekabeti koruyucu önlemler alırken, özel sektör uygulamanın ve yönetimin merkezinde rolünü artırmalıdır (World Bank, 2004a).

Kapsamlı Çerçeve

1993 tarihli Stratejinin üzerinde yükseldiği temel argüman; doğal kaynakların kamu tarafından iyi yönetilememesi nedeniyle israf edilmesidir. Talep fiyata duyarlıdır, bu nedenle kamu hizmetlerinde az fiyatlandırma su kaybına yol açmaktadır. Çözüm ise ekolojik¹¹ çerçeve ekonomik bakıştır¹² (World Bank, 1993). Ekolojik çerçeve, Dublin ilkelerinde bütüncül çerçeve olarak tanımlanmaktadır. Ne var ki, Banka daha geç tarihli metinlerinde ekolojik kavramı yerine aynı anlama gelmek üzere "comprehensive" (kapsamlı) kavramını tercih edecektir. Başta belirtilen çözüm iki boyutludur: bir taraftan suyun pazar malı haline getirilmesi (economic consideration) diğer taraftan su kaynaklarının bütüncül yönetimi (ecological outlook).

1993 tarihli "Su Kaynakları Yönetimi" Raporunda temel sorun suyun ekonomik bir mal olarak nasıl yönetileceğidir. Rapor esas olarak su sektöründe niteliksel dönüşümün yerleştirilmesini amaçlar. Niteliksel dönüşüm büyük meblağların ortaya konulmasını gerektiren altyapı projelerini gerektirmez. Hatta, altyapı projeleri çevreye zararlı olduğu için engellenmelidir (World Bank, 1993). Bir taraftan da, yukarıda aktarılan Dünya Bankası görüşüne göre, kalkınma kaynak kıtlığından değil, yönetimden kaynaklanmaktadır.

Dünya Bankası, bu dönemde büyük sermaye yatırımlarından ziyade getirisi yüksek olan varolan sistemlere yatırımı özel sektöre açmayı ve suyun ticaretinin yapılabilmesini hedefler (World Bank, 1993). 1992 yılı Kalkınma Raporunda belirtildiği gibi kalkınmanın çevreyi tahrip etmemesi gerekmektedir. Bunun için de çevreye zarar veren büyük altyapı projelerinden ziyade varolan altyapı sistemlerinin geliştirilmesi ve işletilmesi önemlidir. Bunun için uygulamada Dünya Bankası projeleri hizmetin alt sektörlerle bölünmesi ile yürümüştür: iletim, dağıtım, işletme.

2000 yılından sonra revize edilen kalkınma paradigması paralelinde yatırım alanları da değişir. 2004 yılında altyapı yatırımlarının Banka tarafından ihmal edildiği dile getirilir. Banka itiraf eder: yönetime fazla önem verilmiş sektörde verimliliği yakalamak için gerekli reformların hem altyapı hem de yönetim alanında yatırımları birlikte gerektirdiği unutulmuştur. Bu nedenle artık hidroelektrik santralleri ve barajlar gibi büyük altyapı projeleri de desteklenmeli ve bu şekilde yoksulluğun daha hızlı ve etkili bir şekilde yok edilebilmesi sağlanmalıdır (World Bank, 2004c). Banka açık olarak 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, 2004c). Ayrıca su yenilenebilir enerji alanında kullanarak çevrenin korunması sağlanacaktır. Hidroelektrik santralleri gibi büyük projeler, Bankanın müdahale alanını genişletmektedir. Bu doğrultuda 2000 sonrası raporların ortak aklı sermaye kaynaklarını artırmak, sektöre yatırım çekebilmehtir.

Kapsamlı yönetim ilkesine kuramsal destek, karşılaştırmalı kamu yönetiminin "ekolojik" kavramı ve kurumcu iktisadın bütüncül yaklaşımından gelir. Kurumcu yaklaşıma göre, çözümleme amacıyla da olsa iktisadi sistemi toplumsal sistemden kopartarak ele almak, iktisadi süreçler üzerinde etkide bulunan pek çok önemli faktörü göz ardı etmekle sonuçlanacaktır (Bayramoğlu, 2005). Kurumcu iktisat ekonomiyi teknik bir süreç olarak değil, iktisadi sistemlerin de daha geniş sosyal yahut kültürel sistemin bir alt sistemi olduğunu ileri sürmektedir (Demir, 1996). Dünya Bankası'na bu yaklaşım bütüncül kalkınma çerçevesi ile girmiştir. 1998 yılında, 1990'dan beri var olan kalkınma fikrinde önemli değişiklikler olduğunu belirten Dünya Bankası yeni kalkınma çerçevesini dört temel ilke üzerine kurmaktadır: uzun dönemli ve kapsamlı yapısal ve sosyal noktaları dikkate alan; katılımcı bir anlayış ile ülke tarafından belirlenen; uluslararası aktörlerin ortaklık halinde çalışmasını sağlayan ve ölçülebilir araçlar üzerinden değerlendirilen bir kalkınma çerçevesi (World Bank, 2004b).

Kapsamlı kalkınma çerçevesi 1999 yılında Dünya Bankası Başkanı Wolfensohn tarafından hazırlanan bir öneri ile de gündeme gelir. "Makroekonomik istikrar ve teftiş ile kalkınmanın sosyal ve yapısal boyutları arasındaki ilişkiyi kuracak mekanizma bir matris biçimindedir"

(Bayramoğlu, 2005). Cammack'ın "yönetişim anası" olarak adlandırdığı bu matris, ülkeleri kontrol etme amacına hizmet eden bir araç olarak görülmektedir. DB'nin hakimiyetini sağlamlaştıracak bir araçtır (Bayramoğlu, 2005). Bu ilke ile verilen temel mesaj suyun alt sektörleri arasında ve suyun ilişkili olduğu diğer sektörler ile bağının koparılmadan yönetilmesidir. Bunun bir anlamı siyasi sınırlar ile değil, doğal kaynakların coğrafi sınırlar temelinde yani havza temelinde yönetimi, diğer anlamı ise bu sektörde ulaşılmak istenen sonuçların ekonomik olduğu kadar sosyo-ekonomik etkinlikler ile yakından bağlı olduğudur (World Bank, 1993). Nitekim, kapsamlı yönetimin bahsedilirken "etkin devlet", "arazi yönetimi" ve "uluslararası işbirliği" (World Bank, 1993) kavramlarına vurgu yapılmaktadır.

2002 yılında Uygulama Değerlendirme Bölümü tarafından kaleme alınan 1993 stratejisinin değerlendirmesini içeren Rapor'da özellikle sosyal ve çevresel unsurların ihmal edilmemesi gerektiği söylenmektedir. Hatta açıktır ki, yoksulluğun azaltılması için su kaynaklarının yönetimi tek başına bir çözüm değildir. Banka, 1989 yılından beri özelleştirme uygulamalarını desteklemektedir fakat 1992 sonrası yaşanan finansal liberalizasyon ile özelleştirme tavan yapmıştır (Pitman, 2002).

2004 yılına geldiğimizde Dünya Bankası reformun "ekonomi politiği"ne vurgu yapar olmuştur. Banka, su dışında daha geniş kapsamlı reformların gerekliliğini vurgular. Bunlar genellikle ekonomik liberalizasyon, finansal ve politik reformlardır. Bu reformlar da istekliler tarafından hayata geçirilmeli ve istekliler desteklenmelidir (World Bank, 2004a). Dünya Bankası yüksek risk-yüksek kazanç sağlayacak hidroelektrik yatırımlarında daha fazla rol almalıdır (Camdessus, 2003). Dünya Bankasının hidroelektrik yatırımlarındaki payı 1990'dan itibaren on yıllık süre içerisinde 1 milyar dolardan bu rakamın %10'una kadar düşmüştür (World Bank, 2004a). Bu vurgunun daha geniş kapsamlı reformların ardından anılmış olması anlamlıdır. Bu sayede Bankanın projeler dahilinde müdahale alanı genişletilmiştir. Bir su projesi ile tüm kamu yönetimine, iktisat politikalarına dair koşullar belirlenebilecektir. Banka, şimdiye kadar göz ardı ettiğini düşündüğü altyapı yatırımlarının sosyo-ekonomik etkilerini, yönetsel reformların temeli olarak görmektedir ve projelerinde ağırlık vermeye kararlıdır (World Bank, 2004a). Bunun nedeni, yoksulluğun engellenmesi için arazi yönetiminde reformunun gerekliliğidir (World Bank, 2004a). Banka tarafından arazi yönetiminde reform, yoksul karşıtı sanılan piyasa reformlarının iyi tasarlanırsa, büyüme ve yoksulluğun önlenmesi için çare olabileceği üzerinden meşrulaştırmaya çalışılmaktadır (World Bank, 2004a). Arazi yönetiminde reformlar, ticari çiftçiliği öngörmektedir: bu sayede çiftçiler taşeron hale getirilerek işsizlik sorunu çözülebilecektir (World Bank, 2004a). Bu önerinin Dünya Bankası'nın yoksulluk karşıtı mı yoksa yoksul karşıtı banka olarak mı tayin edilmesi sorusunu daha anlamlı kılar. Nitekim, bu parlak fikir çözüm olmaktan çok bir sorun yaratıcıdır. Sonuç olarak, artık "kalkınma ya da yönetim"

anlayışından "kalkınma ve yönetim" anlayışına bir geçilmelidir (World Bank, 2004a).

Kapsamlı çerçeve, Dünya Bankası'nın müdahale alanını genişleten bir araç olarak okunabilir, fakat bununla kalmaz. Kapsamlı çerçevenin son dönemde, altyapı yatırımlarına verilen önemi yatırım maliyet ve risklerinin artmasına çözüm olarak ortaya atılan kamu-özel ortaklıkları temelinde değerlendirmek gereklidir. Kamu özel ortaklıkları ile kapsamlı yatırımlarda finansmana ve risklere ortak olarak kamu getirilmekte ve bu çerçevede geniş ve maliyetli ve bir o kadar kazançlı alanlarda özel yatırım teşvik edilebilmektedir.

Yerelleşme

Bankanın su kaynakları yönetimi projelerinin yaklaşık %70'i yerelleşmeyi işaret eder (Pitman, 2002). Desantralizasyon üç boyutludur: karar verme ve uygulama sorumluluğunun (1) alt kademelere, (2) özel sektöre, ya da (3) sivil topluma ve topluluk örgütlerine dağıtılmasıdır (World Bank, 1993).

Yerelleşme tek başına bir amaç ya da ilke değildir. Yerelleşmeden beklenen, yerelde mali özerk yapılar tarafından yönetilecek suyun daha ölçülebilir hale gelmesidir. Mali özerklik, "kullanıcılardan topladığı gelir ile kendi etkinliklerini uygulayabilme ve devam ettirebilme yeteneği" olarak tanımlanır (World Bank, 1993).

Bugün DB su politikasının temeli kabul edilen yerelleşme söyleminin aksine 1971 tarihli "Su Arzı ve Arıtma Sektörü Çalışma Raporu"nda merkezileşme ve ölçek ekonomileri ön plandadır: "Su hizmetlerinin yerel karakteri ve buna bağlı kötü yönetim en önemli sorunlardandır: su hizmetleri ölçek ekonomisi nedeniyle merkezi olarak yönetilmelidir." Ölçek ekonomisi tüm maliyetler göz önüne alındığında su yönetimi için önemlidir. Ayrıca evsel ve endüstriyel su kullanım periyotlarının birbirine uymaması nedeniyle de merkezi yönetim en ucuz yöntemdir (World Bank, 1971).

1990 sonrasında ise devletin kaynaklarının kısıtlı olduğu ve gelecek yıllarda su sektörünün 600 milyar dolardan 700 milyar dolara kadar yatırıma gereksinim duyulacağı, bu nedenle yerelin yapabileceği hizmetlerin yerelde kalması ve yatırımlar için farklı sermaye kaynaklarının harekete geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Su yönetiminin temeli olarak desantralize birimlerce dağıtım ve fiyatlandırma gösterilmiştir. Bu sayede katılımın sağlanması ve sahiplenme duygusu geliştirilecektir. Sahiplenme duygusunun geliştirilmesinin anlamı da hizmetlerin faturalandırılmasının yetmediği, fatura bedellerinin toplanmasının önemli olduğu vurgusunda ortaya çıkar. Sahiplenme duygusu tüketicilerin hizmet bedelini sorunsuz ödemeleri için gereklidir (World Bank, 1993). Sahiplenme, reformların yumuşak karnıdır. Bretton Woods ikizlerine göre Latin Amerika'da ve Asya'da 1990'ların ikinci yarısından itibaren baş gösteren "ekonomik krizlerin reformlara rağmen devam etmesi,

üye ülkelerin reformları benimseme ve içselleştirme noktasındaki zaaflarından kaynaklanmaktadır." Bu nedenle, hükümetler, bu programları kendi programları gibi lanse etmemelidir. Yönetişim kavramı da bu derde deva olarak öne çıkar. Kapsamlı kalkınma çerçevesinde aktörler olarak sayılan sivil toplum, hükümetler, kurumlar ve yerli-yabancı özel sektör katılımı ile hem programın içselleştirilmesi sağlanmalı, hem de meşruiyet kazandırılmalıdır (Bayramoğlu, 2005). Bu nedenle katılımıcılığın Banka Raporlarında sürekli yapılan vurgusuna rağmen ayrı bir ilke olarak ele alınmasına gerek yoktur. Katılımcılık, ilkelerin uygulanabilmesi ve içselleştirilebilmesi, bir anlamda yatırım risklerinin giderilmesi ve uygun yatırım koşullarının yaratılması için araçtır. Bu nedenle, fiyatlandırma ve yerelleşme ilkelerinin nihai amacına içkindir.

Dünya Bankasının yerelleşme politikası, yerelin neden daha verimli olduğu üzerinden değil, merkezin neden olmaması gerektiği ya da ne kadar olması gerektiği üzerinden kurulur. Merkez, kurumsal olarak bölünmüşlük, fiyatlandırılmama ve ekonomik kriterlerin kullanılmaması, mali hesapverebilirlikten (kasıt sektöre ne kadar yatırım yapıldığı ve ne kadar gelir elde edildiğinin görülmesi yani karın hesaplanması) ve katılımcılıktan yoksunluk, çevresel unsurların göz ardı edilmesi gibi eksiklikler ile bir tutulur. Amaç, merkezi yönetimin bu eksiklik olarak görülen özelliklerinin üstesinden gelmek değildir, bu özellikleri nedeniyle merkezin tasfiye edilmesi ve kendiliğinden bu özelliklere sahip yerelin alanda hakim aktör haline getirilmesidir. Fakat, yerel bu özelliklere sahip değilse çifte standart başlar, yerelin etkin hale getirilmesi için teknik ve mali destek sağlanacaktır (World Bank, 1993). Nihayetinde, özel sektör tercih edilmelidir fakat hizmetler kamuda kalacaksa yerelleşme hayata geçirilmelidir. Devlet yalnızca bazı tedavi edici önlemleri plan dahilinde yerine getirmelidir: seller ve kuraklık gibi dönemlerde gereksinim duyulan dışsalıklar gibi. Diğer taraftan, kamu, kalitenin ve fiyatın talep edilen miktarda olup olmadığını kontrol etmelidir, kendi dağıtmamalıdır. Kamu ile özel arasında işbirliği yapılmalıdır: kamu düzenlemeli, yerel yürütmelidir (World Bank, 1993). "Hepimiz Keynezyeniz" döneminde uygulanan yeniden yapılandırma reformlarında baş aktör olarak lanse edilen ve ikizlerin ülkedeki ajanı olarak hareket eden bürokrasilerin yaklaşık çeyrek asır sonra baş düşman haline gelmiş olması Dünya Bankası politikalarının sermayenin birikim sürecini güden kurum olarak farklı kalkınma paradigmasını hayata geçirdiğinin kanıtıdır.

Yerelleşme, özelleştirmenin bir aracıdır. Yerelleşme ile yerel altyapı yatırımlarının faiz borçları hizmetin maliyetine eklenecek ve suyun maliyetine satışının ötesinde ticarileştirilmesi sağlanacaktır (Güler, 2005). Banka tarafından, su hizmetlerinin yerel mali özerk yapılara devredilmesi önerilmekte, bu şekilde su hizmetlerinin kendi kendisini finanse edebilen özerk örgütlerce yönetilmesi, diğer bir deyişle ticarileştirilmesi hedeflenmektedir. Altyapı projeleri için hazırlanan Rapor'da desantralize birimlerim kredibilitésinin yüksek

olmamasından dolayı Dünya Bankası ile doğrudan temasa geçemedikleri belirtilir. Halbuki, Bankaya göre özel sektör yatırımlarının artmasının yolu bu birimlerin doğrudan finansal piyasalar ile temas kurabilmeleridir. Bu nedenle, gerekli yerlerde bu birimlerin kurumsal kapasiteleri güçlendirilmelidir (World Bank, 2004c). Bankanın bu yönde iki girişi vardır: Belediyeler Fonunun kurulması ve merkezi hükümet desteği olmaksızın özel finansal piyasalara erişebilen alt kademe birimleri de kapsayan kamu kişilerinin sayısını artırmak için kolaylıklar (World Bank, 2004c).

2002 yılında yapılan değerlendirmede yerleşme uygulamalarının başarılı olduğunu fakat yerel mali özerk yapıların teknik güçten yoksun olması ve yeterince özerk olmaması nedeniyle tam anlamı ile ölçülebilir su hizmetinin yakalanamadığı belirtilmektedir. Ayrıca, kurumsal reformların bakanlık dışı özerk ajanslar eli ile en iyi işlediği tespitine yer verilmektedir (Pitman, 2002). Bu değerlendirme ışığında yazılan 2004 tarihli Strateji'de artık desantralizasyon yerine "subsidiarite" sloganı olarak yinelenmektedir (World Bank, 2004a).

Sonuç Yerine...

Dünya Bankası altmış yılı aşkın zamandır kapitalizmin sermaye birikim sürecinin gözeticisidir. Sermayenin dönemsel gereksinimleri doğrultusunda politikası şekillendirilmektedir. Su konusunda da farklı bir rasyoneleite aramak yersizdir. Dünya Bankası'nın aklı küresel aktörlerin kararının en çoklaştırılması üzerine kuruludur. Bu nedenle, tüketimin artırılması amacıyla görece emek-yanlılık hak ve ücretlerin hüküm sürdüğü Keynezyen dönemde, yoksulluğun azaltılması projelerinin zemini hazırdır. Ne var ki, özelleştirmenin ve piyasacılığın her alanda hakimiyetinin kurulduğu günümüzde Bankanın değil yoksulluğu azaltma, derinleştirdiği çok açıktır. Bu nedenle, haklı olarak yoksulluk karşıtı (anti-poverty) olarak lanse edilen programları yoksul karşıtı (anti-poor) olduğu eleştirisini almaktadır.

Dünya Bankası'nın piyasalaştırıcı ve özelleştirmeci politikalarının çoktan meşruluğunu yitirdiği 2006 yılında Meksika'da Dünya Su Forumuna alternatif olarak düzenlenen kırktan fazla ülkeden temsilcinin katılımı ile gerçekleştirilen Alternatif Forum'da imzalanan "Suyu Savunma Deklarasyonu"nda ortaya konulmaktadır. Deklarasyon, Dünya Bankası'na karşı dünyanın sesidir: "Büyük transnasyonal şirketlerin, uluslararası finans kuruluşlarının (Dünya Bankası, Amerikan Kalkınma Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, vd) ve dünyanın güçlü hükümetlerinin gerçekleştirdikleri forumları dışlayıcı ve antidemokratik duruşları nedeniyle doğrudan reddediyoruz. Bu nedenle, insanların gerçek ihtiyaçlarını yok sayan ve tersine yüksek insani, sosyal ve çevresel maliyetleri göz ardı eden bu neoliberal modelin, suyun ticarileştirilmesinin yeni yollarını aramaya devam eden bu örgütlerin meşruiyetini reddediyoruz" (<http://www.righttowater.org.uk>). Deklarasyon, Dublin ilkelerine karşı kendi ilkelerini de manifestoda sıralamaktadırlar: su ekonomik değil, toplumsal bir değerdir; su temel bir haktır.

DİPNOTLAR

1 Dünya Su Konseyi'nin Türkiye'den 40 üyesi vardır. Üyelere bakıldığında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, Devlet Su İşleri ve Türkiye Su Vakfı dışında tüm üyelerin inşaat şirketleri olduğu görülür. Sadece Türkiye için değil Konseyin bütün üyelerine bakıldığında durum farklı değildir. Bu nedenle, Dünya Su Konseyi'nin bir sermaye örgütü olduğu rahatlıkla dile getirilebilir. Üyeler için bkz: http://www.uneterre.net/www/visu_membre_w.php

2 Suyu ya da su haklarını, alınan, satılan yada pazar işlemlerine konu edilen bir mal gibi değerlendiren her türlü eylem ve politika suyun metalaşması olarak tanımlanmaktadır (Kartal, 2006). Metalaşma kavramı daha açık ifadesini ise suyun kullanım değeri yanında değişim değerinin kabul edilmesinde bulur (Salihoglu, 2006).

3 Banka eski teknik sınırlı rolünden çıkarak, kalkınma amacına dönük olarak su sektörü kredilerinde etkin rol almak istemektedir. Su kenteleşme ve kamu sağlığı için gereklidir ama yeterli değildir, kurumsal gelişme, yatırım kararlarının geliştirilmesi ve yatırım finansmanın da geliştirilmesi önemlidir. Dünya Bankası, bu noktada önemli rol oynamalıdır (World Bank, 1971).

4 Meksika 1994-95; Asya 1997-98; Rusya, 1998; Brezilya, 1999; Arjantin, 2001 yıllarında krizle karşılaşmıştır (Bkz. Bayramoğlu, 2005).

5 Tanilli, Server (1999). Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, Adam Kitabevi, s. 302'den aktaran Tuncay, 2004, s. 9.

6 Wallerstein, Immanuel (1998). Liberalizmden Sonra, Metis, İstanbul, s.20'den aktaran Tuncay, 2004, s.9.

7 Wolfensohn, (1999). A Proposal for a Comprehensive Development Framework, s.3'den aktaran Bayramoğlu, 2005, s. 60.

8 Türkay, Mehmet (Mart 2003). "Karar Alma Süreçlerinin Özelleştirilmesi", İktisat Dergisi, s. 61-63'den aktaran Tuncay, 2004, s. 10.

9 Kapitalizmin temel argümanı özel mülkiyet üzerinden yükselmektedir. Diğer taraftan, diğer ekonomik sistemlerden farklı olarak üretim dolaşım için yapılmakta, meta üretiminden sağlanan tasarrufların tekrar yatırıma dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Bu şekilde sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanmasıdır. (Yılmaz)

10 Bu seçimde, hem Dünya Bankası'nın hem yazarın tarımsal sulamada daha az yetkin olmasının payı büyüktür.

11 Ekolojik kavramı Fred Riggs tarafından Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi alanında "araştırma konusu ile çevresi arasında karşılıklı etki örnekleri çözümlemesi" anlamında kullanılmıştır. Fred Riggs (1963). Mukayeseli Amme İdaresi Çalışmalarındaki Akımlar, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Çev. Oğuz Onaran, C.XVIII, No:1, s. 329

12 Ecological outlook- Economic consideration

KAYNAKLAR

Akdoğan, A (2006) Latin Amerika'da Su Özelleştirmeleri, Çınar, Tayfun ve Hülya Kendir (ed.) Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri içinde, Memleket Yayınları, Ankara, s. 179-223.

Bayramoğlu, S (2005) Yönetişim Zihniyeti, İletişim, İstanbul.

Camdessus, M (2003) Financing Water For All, Report of World Panel on Financing Water Infrastructure, WWC.

Carr, EH (1996) Tarih Nedir? (Çev. Misket Gizem Gürtürk), İletişim, 5. Baskı, İstanbul.

Çınar, T (2006) Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler, Çınar, Tayfun ve Hülya Kendir (ed.) Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri içinde, Memleket Yayınları, Ankara, s. 43-88.

Demir, Ö (1996) Kurumcu İktisat, Vadi, 1. Baskı, Ankara.

Dikmen, AA (2006) Bir İlkel Birikim Aracı Olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, 2006/1, s. 41-60.

Dünya Bankası web sayfası (2008). www.worldbank.org.tr

Dünya Su Konseyi web sayfası (2008). www.worldwatercouncil.org

Güler, BA (2005) Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, İmge, 2. Baskı.

Harvey, D (2004) Yeni Emperyalizm, (Çev. Hür Güldü), Everest, 1. Baskı, İstanbul.

Kartal, F (2006) Suyun Metalaşması, Suya Erişim Hakkı ve Sosyal Adalet, Su Politikaları Kongresi, 2. Cilt, Ankara: TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, s. 478-485.

Pitman, GK (2002) Bridging Troubled Waters Assessing the World Bank Water Resources Strategy, World Bank Operations Evaluation Department.

Riggs, F (1963) Mukayeseli Amme İdaresi Çalışmalarındaki Akımlar, Çev. Oğuz Onaran, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.XVIII, No:1, s. 329.

Salihoğlu, S (2006) "Küresel Su Siyaseti Nedir?", Çınar, Tayfun ve Hülya Kendir (ed.) Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri içinde, Memleket Yayınları, Ankara, s. 3-34.

Stiglitz, J (1998) Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, & Processes, Prebisch Lecture at UNCTAD Geneva.

The Right to Water (2008) www.righttowater.org.uk

Tuncay, E (2004) Dünya Bankası'nın "Gelişme" Söyleminin Gelişimi, Marmara Üniversitesi, SBE İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Türk Dil Kurumu web sayfası (2008) www.tdk.gov.tr

Uluslararası Para Fonu web sayfası (2008) www.imf.org.tr

World Bank (1971) Water Supply and Sewerage, Sector Working Paper, Washington.

World Bank (1990) Poverty, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

World Bank (1991) The Challenge of Development, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

World Bank (1992) Development and the Environment, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

World Bank (1993) Water Resources Management, Washington.

World Bank (1996) From Plan to Market, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

World Bank (1997) The State in a Changing World, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

World Bank (2003) Sustainable Development in a Dynamic World, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

World Bank (2004a) Water Resources Sector Strategy, World Bank, Washington.

World Bank (2004b) Supporting Development Programs Effectively Applying the Comprehensive Framework Principles: A Staff Guide, World Bank, Washington, November 2004.

World Bank (2004c) World Bank's Group Infrastructure Business: Update on the Implications of the Infrastructure Action Plan, World Bank.

World Bank (2005) A Better Investment Climate for Everyone, World Development Report, Oxford University Press, Washington.

Yılmaz, S (2008) Kapitalist Sistemde Sermaye Birikiminin Evrimi, Ulaşım tarihi: 18 Mart 2008. http://paribus.tr.googlepages.com/s_yilmaz.doc