

DÜNYA BANKASI VE "TURİZM": ATAK; Çeşme-Alaçatı; Marmaris-Armutalan-İçmeler

Dünya Bankası, Çeşme ve Alaçatı belediyelerine, bunların kuracakları BİRLİK tarafından kullanılmak üzere vereceği kredi çalışmaları, işin künyesini ve projenin özelliklerini özetleyen bir metin hazırlamıştı. 25 Nisan 1997 tarihini taşıyan bu proje özeti, kredi anlaşması çalışmalarının yürütüldüğü dönemde yapılmıştı. Özet, aşağıda sunulmuştur.¹

Özet'in önemi, Dünya Bankası'nın belediye su ve kanalizasyon hizmetine neden ilgi duyduğunu; konuyu nasıl ele aldığını; öncelikli hedefler olarak neleri belirlediğini; projelerde kendi amaçları açısından hangi durumları risk olarak gördüğünü; ve bu riskleri gidermek amacıyla ne tür önlemler düşündüğünü kendi kaleminden ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu metin, Dünya Bankası projelerine neden karşı çıkmak gerektiğini ve nasıl, hangi noktalarda, hangi karşı-argümanlarla karşı çıkılabileceğini göstermektedir.

ÇALBİR Projesi, "Türkiye-Marmaris Su ve Kanalizasyon Projesi" adlı bir başka proje ile birlikte ilerlemektedir. TRPA49072 kodlu bu projede de borçlu bir Birlik'tir: Marmaris, Armutalan, İçmeler Belediyeleri Birliği. Projenin takipçisi ve uygulama birimi, yine Turizm Bakanlığı ATAK² Proje Birimi'dir.

Okuyucu, aşağıdaki metni incelediğinde çeşitli sonuçlara varabilir. Bizim ulaştığımız başlıca sonuçlar şunlardır. (Okuyucu kendi ulaştığı sonuçları bize bildirirse, bu liste hızla zenginleştirilebilir.)

¹ Buraya alınan metin, internette (İngilizce) şu adrestedir:
<http://www.worldbank.org/pics/pid/tr8985.txt>

² ATAK Projesi, Turizm Bakanlığı tarafından 1989'da başlatılmıştır. Açık adı Akdeniz ve Ege Turizm Altyapısı ve Kıyı Yönetimi Projesi'dir.

1. Dünya Bankası'nın önceliği, bir kamu hizmeti olan su ve kanalizasyon hizmetini, piyasa mekanizması kuralları ile belirlenen bir fiyatlandırma rejimine doğru iteklemektir. Bunun için başlangıç noktasını, ekonomik gereklere dayalı *otomatik fiyat ayarlamaları* yapılmasını sağlamak olarak belirlemiştir.
2. İlkiyle aynı ağırlığa sahip ikinci öncelik, *hizmetin özelleştirilmesidir*. Yatırımlar için verilen kredi, hizmetin bir "özel operatör"e ihale edilmesi koşuluyla verilmektedir.
3. Fiyat ve işleyişe, seçmen yurttaşlardan vekalet almış olan belediye meclislerinin herhangi bir biçimde müdahale etmesi, Dünya Bankası açısından "siyasal risk" sayılmaktadır.
4. Siyasal riski en aza indirmek, mümkünse ortadan kaldırmak için önerisi, belediye meclis üyeleri ile belediye başkanlarına "*yerel ekonomi* tehlikeye girer" tehdidinin savurulmasıdır. Dikkat çekici olan, Banka'nın örneğin "*halk sağlığı veya toplumsal sağlık tehlikeye gire*" gibi bir tehdidi değil, "*yerel ekonomi*" tehdidini kullanmasıdır. Çünkü karar veren sandalyelerde oturanları doğrudan etkileyecek olanın ne olduğunu net bir biçimde saptamıştır: Bu belediyelerde otelcilik, tüccarlık, esnafılık, mimarlık-mühendislik, vb. yapan belediye meclis üyelerine, "*dayandığınız seçmenlerin gelirleri düşer; sizin de öyle. Üstelik siz, yalnızca kazancınızdan olmakla kalmaz, seçmen desteğinizi de yitirirsiniz*" demektedir. (İşte bu yüzden siyasette reform gerekmede, "*ekonomi*"den önce "*toplum*"u kıstas alacak kesimler meclislerde temsil edilmelidir; yani ücretliler.)
5. "Teknik" risk, teknik nitelikli değildir. Dünya Bankası'nın talep ettiği fiyat ayarlama ve hizmeti ihaleye çıkarma sürecinin kesintiye uğraması riskidir. Tam politik içeriklidir. Çünkü yaratmak istediği model, hem Türkiye'de hem dünyada son 15 yılın en sert politik çatışma alanında yer almaktadır. Bu "risk"i, proje yönetiminde ve özellikle modelin inşası tamamlanıncaya kadar (ilk iki yıl), işi bizzat yürütmekle çözmektedir.
6. Dünya Bankası, artık bir "kalkınma ve imar bankası" değildir. Ülkelerin hem seçilmiş hem atanmış yönetici kadrolarının elindeki tarife belirleme, hizmetin nasıl

yürütüleceğine karar verme, ne tip bir kurumlaşmaya ve Tüzük yada Yönetmelik çıkarmaya gerek olduğunu belirleme gücünü, kısacası kamu otoritesini kendi eline geçirmiş bulunmaktadır.

7. Dünya Bankası, eline geçirdiği kamu gücünü, ihaleleri kazanan şirketlerin kimler olduğuna bakılınca açıkça görüleceği üzere, dünya devi tekeller yararına kullanmaktadır.

Kısaca ÇALBİR olarak anılan Çeşme-Alaçatı Birliği kurulmuş, bu Birlik ile Dünya Bankası arasında anlaşma yapılmıştır. Anlaşma Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bundan sonra işletmecilik ihaleye çıkarılmış ve dünya devleri ve taşeronları bu ihalede yerlerini almışlardır. Proje'nin bu kısımları, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD) 1999/1 sayısında ayrıntılı olarak incelenmiştir. Özel olarak bu projeye ilgilenenler, belirtilen kaynağa başvurabilirler. Ancak buradaki metnin, özel olarak bu proje ile sınırlanmadan, Dünya Bankası yaklaşımını bir tür "keşfetme aracı" olarak kullanılması yararlı olacaktır.

ÖZET'in Çevirisi

Proje Adı: Türkiye -Çeşme-Alaçatı Su Hizmeti ve (+) Kanalizasyon Projesi, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi, Su ve Kanalizasyon Sektörü.

Proje No: TRPE8985

Borçlu: Çeşme ve Alaçatı Belediyeleri Birliği

Uygulayıcı Kurum: Turizm Bakanlığı, ATAK Proje Birimi.

Çevre Kategorisi: B

Hazırlık Süresi: Mart-Kasım 1997

1. **Türkiye** yılda ortalama %2.3 oranında artış hızı ile 61 milyon nüfusa sahiptir. Nüfusun %60 oranında bir bölümü kent merkezlerinde yaşamaktadır. Kişi başına gelir, 1995 yılında 2.700 dolar civarındadır. Sınırlı bir mutlak yoksulluk olmasına karşın, eşitsizlik yüksektir; gelir dağılımında bölgeler arasında ve kır - kent arasında dikkate değer eşitsizlikler vardır. İşsizlik, %10'un biraz üzerindedir. 1970'li

yıllardan bu yana her düzeyde eğitim oranı yükselmektedir. Aynı dönemde sağlık göstergeleri, çocuk ölüm oranları dahil tüm göstergeler bakımından dikkate değer gelişme göstermektedir; ancak bu açıdan da bölgeler arası eşitsizlikler önemini korumaktadır.

2. **Turizm**, Türk ekonomisinin önemli unsurlarından biridir. 1996-2000 Yedinci Beş Yıllık Planı'na göre 1989'da 4.5 milyon olan turist sayısı 1994 yılında 6.5'e yükselmiştir. Turizm gelirleri 3.5 milyar dolar düzeyinde, toplam mal ihracatının (18.1 milyar dolar) %20'si büyüklüğündedir. Aynı dönemde turizm sektörü sabit sermaye yatırımlarının %0.2'sini gerçekleştirmiş ve toplam yatak kapasitesi 150,000'den 300,000'e yükselmiştir. Yapılan planlar, gelişmenin sürdürülmesini ve 2000 yılına kadar yatak kapasitesinin 800,000'e çıkarılmasını, 13 milyon ziyaretçi çekilmesini ve turizm gelirlerinin 8.5 milyar dolara yükseltilmesini hedeflemektedir. Ne var ki bu iddialı hedeflere ulaşılması, altyapı ve hizmet sektörlerinde var olan yetersizlikler nedeniyle güç hale gelmektedir. Başlıca turizm alanlarında yaşanan çevre koşullarındaki bozulmanın büyümesiyle birlikte, Türkiye'nin diğer Akdeniz ülkeleri karşısında rekabet gücü zayıflatılmaktadır.
3. **Bu projenin alanı**, iki belediyeyi içermektedir. Çeşme ve Alaçatı belediyeleri, Ege Denizi kıyısında, Türkiye'nin üçüncü büyük kenti İzmir'in 80 km batısında Çeşme yarımadasında kurulu bulunmaktadır. Çeşme yarımadası, Ege kıyısının en çok aranan dinlenme ve tatil alanlarından ve yerli -yabancı turistler için çekici başlıca alanlardan biridir. 1960'lı yıllara kadar balıkçılık ve tarım ile geçinen bu iki belediye, günümüzde turizm merkezleri haline gelmişlerdir. Sürekli ikamet eden nüfus, birinde 13.000 diğerinde 7.000 olmak üzere toplam 20.000 civarındadır. Mayıs'tan Ekim'e yaz aylarında bu nüfusa 80.000 geçici nüfus ve turist eklenmektedir. Alanda, 240 otel ve pansiyon ile 10.000'den çok yazlık evde toplam 10,500 yatak vardır. 2010 yılına kadar sürekli nüfusun 50.000'e, geçici nüfus ve turist sayısının en yüksek 170.000 olmak üzere 120,000'e yükselmesi beklenmektedir. Uzun dönemde, nüfusun 220.000'e erişmesiyle birlikte, gelişme için gerekli topraklar

üzerinde çevre koruma sınırlamaları getirilmesi nedeniyle büyümenin hızla düşeceği tahmin edilmektedir. Alan, deprem bölgesindedir; bununla birlikte yüzyılın başından bu yana İzmir'in diğer bölgelerinde çok sayıda deprem yaşanmış, ancak proje bölgesini doğrudan etkileyen herhangi bir deprem görülmemiştir.

4. **Projenin temel hedefleri** şunlardır: (a) su sağlama, kanalizasyon, arıtma tesisi hizmetlerinde, en düşük maliyetle gerçekleştirilmesini sağlayacak mali ve teknik gerekler belirlenerek, ihtiyaçları karşılamak, (b) belirtilen hizmetlerin yönetimi için, özel sektör işletmecilerinin devreye sokulması dahil olmak üzere, yeni kurumsal ve mali düzenlemeler geliştirmek; ve (c) proje alanında çevre koşullarını geliştirmek ve yerel nüfus ile turizm endüstrisini etkileyebilecek sağlığı tehdit riskini azaltmak.
5. **Tanım.** Bu hedeflere ulaşmak üzere, proje üç unsurdan oluşturulacaktır: (a) Su Teminin Geliştirilmesi - işletme araçları ve yeni su kaynakları sağlama yoluyla; (b) Kanalizasyon Sisteminin Rehabilitasyonu - yeni kanal döşeme, var olan kanalizasyon şebekesinin iyileştirilmesi, pompa istasyonlarının yenilenmesi ilk arıtma kurulumu yoluyla; ve (c) Kurumsal Gelişme - Çeşme - Alaçatı Birliği'ne teknik yardım sağlama yoluyla. Teknik yardım (i) hizmetlerin özel işletmeciye devri için yapılacak sözleşme hazırlıkları ve uygulamalarını, ve (ii) proje yönetimi ve denetimini yürütmeyi kapsayacaktır.
6. **Finansman.** Toplam 25 milyon dolar tutarında olacak projenin yaklaşık yarısı Dünya Bankası'nca üstlenilecektir.
7. **Uygulama.** Çeşme ve Alaçatı, projeyi yürütecek ve su ve kanal hizmeti sağlayacak bir Birlik kuruyor. Turizm Bakanlığı *Proje Yönetimi Birimi*, (Project Management Unit) projenin hazırlanması ve uygulamaya geçirilmesinde Birliğe kılavuz olacak ve destek sağlayacaktır. Bayındırlık, araç-gereç sağlama ve diğer faaliyetleri finanse eden proje, Birliğin sorumluluğunda olacaktır. Birlik, çalışmalarını özel sektör müteahhitleri ve hizmet sunucuları eliyle gerçekleştirecektir. Bu ilişkilerde Dünya Bankası'nın satınalma - tedarik kılavuzu esas alınacaktır. Birlik, su

sağlama ve kanalizasyon işletmeciliğini özel işletmeciye ihale edecektir. Birliğe bu işlerde yardımcı olmak üzere bir *Proje Uygulama Birimi* (Project Implementation Unit)³ kurulacaktır.

8. **Sürdürülebilirlik.** Projenin sürdürülebilirliğini güvence altına alan üç özellik vardır: Çeşme ve Alaçtı belediyeleri, birleşik su ve kanalizasyon hizmetinin geliştirilmesi ve işletilmesi amacıyla, çabalarını ve kaynaklarını özel amaçlı bir Birlik'te birleştireceklerdir. Sistemlerin işletilmesi, kiralama (lease) ve/veya işletme sözleşmeleriyle deneyimli bir özel operatöre emanet edilecektir. İşletme, bakım-onarım, borç ödemeleri ve yeni yatırımların finansmanı, otomatik ayarlanan bir tarife mekanizması ile korunmuş olacaktır.
9. **Ülkede/sektörde daha önce yapılmış operasyonlardan alınan dersler:** 1995 OED Su Sektörü Raporu (The 1995 OED Water Sector Report), projelerin genel olarak fiziksel hedeflere ulaşmakta başarılı olduğunu, ancak su ve kanalizasyon hizmetlerinde kurumsal performansın geliştirilmesi hedefine erişmede sınırlı bir başarı elde edildiğini saptamıştır. Belirtilen nedenler arasında, kurumsal ve fiziksel amaçlar arasında zayıf bağlar kurulması, hizmetlerin mali özerklik ve işletme bakımından zayıf olması ve aşırı karmaşıklık saptamaları yer almıştır. Daha yakın zamanlarda Antalya Projesi (Kredi No. 3893-TU) deneyimi, özel işletmeciye devreye sokmak için gerekli düzenlemelere erken start vermenin önemli olduğunu göstermiştir. Bu dersler, Çeşme projesi tasarlanırken dikkate alınmıştır.
10. **Yoksulluk Durumu.** Bilgi yok.
11. **Çevresel Boyutlar.** OD 4.01 Çevresel Etki Değerlendirmesi ölçütlerine göre, Çeşme Projesi "Category B" olarak sınıflandırılmıştır. Bu kategori, çevre üzerinde olumsuz etkiler yaratma potansiyelini belirleyecek çalışmada sınırlı bir çevre çalışması yapılmasını gerektirir ve gerek duyulduğunda ölçütleri en aza indirmeyi, projenin çevreyi

³ *Implementation*, sözlükte şöyle açıklanmaktadır: Bir durumu kontrol etmek, veya değiştirmek için, bir planın, bir sistemin, bir yasanın vb. gereklerini yerine getirmek, gerçekleştirmek. Bu açıklama gözönünde tutulunca, "uygulama" sözcüğünün yetersiz olduğu açıktır. Bu birim, hizmeti özelleştirmek için gerekli hukuksal, kurumsal engelleri temizlemek ve özelleştirilen hizmet için yeni kural ve kurumlar geliştirmek işi ile görevli olacaktır.

geliştirici özelliklerini ortaya koymayı öngörür. Çevresel değerlendirme, fizibilite incelemesinin bir parçası olarak yapılmış ve Çevre Bakanlığı tarafından onaylanmıştır.

Proje, düşük negatif çevre etkileri yaratacaktır; herhangi bir yeniden yerleştirme gereği ya da mülkiyet hakları sorunu yaratmayacaktır. Çünkü proje asıl olarak var olan şebeke ve olanakların rehabilitasyonu üzerine odaklanmıştır. Tüm işler var olan yapılar ya da kamu yolları ağı üzerinde yürütülecek, yeni toprak gereği yaratmayacaktır. Proje, herhangi bir arkeolojik ya da tarihi alanı etkilememektedir. Yükleniciler, şartnamelerde çalıştıkları alanları tahrip etmemek ve işin sonunda ilk halinde bırakmak ve toz, gürültü ve işe bağlı diğer rahatsızlık verici etkileri asgari düzeyde yapmak ile yükümlü sayılacaklardır. Ayrıca yükleniciler, önceden bilinmeyen bir tarihi alan ile karşılaşılırsa, buna duyarlı olmak ve gereklerini yerine getirmek ile yükümlü tutulacaklardır. Önerilen proje uluslararası su yollarıyla ilişkili değildir; bu nedenle O.D. 7.50 amaçlarının gereklerini yerine getirme yükümlülüğü yoktur.

12. **Program Hedefleri.** Proje, su sağlama ve kanalizasyon hizmetlerinin işletilmesinde özel sektör katılımını başlatacaktır; çevre koşullarının geliştirilmesine katkıda bulunacak ve sağlık tehlikelerini azaltacaktır. Projenin cinsiyetler üzerindeki etkisinin pozitif olması beklenmektedir; çünkü güvenilir suya erişme işi kadınların üzerine yüklenmiş bir yükür. Dünya Bankası'nın temel kuralı doğrultusunda, su ve atık tarifesinde, en düşük gelirli hanehalklarından alınacak ücret, bunların aylık gelirlerinin %5'ini aşmayacaktır.
13. **Projenin Getirileri.** Önerilen proje, tüm proje alanında, özellikle yaz aylarında yörenin başlıca gelir kaynağı olan turizm talebini artıracak şekilde, su sağlamanın kalitesini ve güvenilirliğini geliştirecektir. Kanalizasyon şebekesinin iyileştirilmesi ve temel arıtma donanımının kurulması, ileride ortaya çıkabilecek halk sağlığı ve çevre ile ilgili tehditleri önleyecektir. Bir diğer yarar ise: (i) su fiyatlandırma rejiminin değiştirilmesi ve bu sayede iyi işleyen ve finansmanı karşılanabilen bir su ve kanal sistemi ile kira ya da işletme sözleşmesi ile sistemin bir özel operatör tarafından

işletilmesi; ve (ii) diğer kentlerde uygulamaya geçme potansiyeli elde edilmesi olacaktır.

14. **Projenin Riskleri.** Proje, üç tür risk ile karşı karşıyadır: kurumsal/siyasal, mali, teknik. *Kurumsal/siyasal riskler*, öncelikle, önerilen Hizmet Birliği'nin yeni olması ve Birliğin çalışma ve mali kararlarına siyasal müdahalelerin yapılması olasılığıdır. Bu risk, Türkiye'de özel amaçlı Birlik uygulamasının halihazırda var olması, merkezi yönetim kuruluşlarının bu kurumsal yaklaşıma güçlü bir şekilde destek veriyor olmaları, Çeşme-Alaçatı Birlik Tüzüğü'nün özellikle bu riski dengeleyecek ve tarifeleri düzenli ayarlamayı sağlayacak sözleşme düzenlemelerini yaratacak biçimde tasarlanmış olması ile en aza indirilmiştir. *Mali riskler*, karşı tarafça sağlanacak finansmanın yetersizliği ile Çeşme-Alaçatı Birliği'nin yeni kurulmuş olması nedeniyle zayıf performans olasılığından kaynaklanmaktadır. Bu riskler, Birlik üyelerine Proje'nin anlamı iyice kavratılarak ve su ve kanal sistemi sorunlarının çözümünde herhangi bir başarısızlığın yerel ekonomi üzerinde yaratacağı olumsuz etki yaratacağı vurgulanarak yumuşatılmaktadır. *Teknik riskler*, proje uygulayıcının ilk kez Dünya Bankası ile bir operasyon yürütmesinden kaynaklanan doğal risklerdir. Bu riskler, Çeşme -Alaçatı Birliği'ne, proje boyunca ve projenin ilk iki yılında tasarım ve ihale dokümanları hazırlığı aşamalarında teknik destek sağlanarak asgari düzeye indirilmektedir. Yukarıda sayılan risklerin olası etkileri, ekonomik değerlendirmeye dönük duyarlı analizlerde hesaba katılmaktadır.