

KAMU VE ÖZEL SEKTÖR SU HİZMETLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI VERİMLİLİĞİ (*)

Hazırlayan: David Hall ve Emanuele Lobina

PSI Araştırma Birimi, Greenwich Üniversitesi

Çeviren: Türkan Uzun

Giriş

Özel sektörün kamudan tartışılmaz bir şekilde daha verimli olduğu yaygınca kabul edilmektedir. Özel şirketlerin performans avantajı sergiledikleri ve bunun da siyasi kontrol altındaki bürokrasilere göre piyasaların teorik açıdan varsayılan üstünlüğünü yansıttığı düşünülmektedir. Bu varsayımlara dayanarak altyapı ve hizmetlerin geleceği üzerine yapılan tartışmalarda, özel sektör işletmeciliği kendi başına bir “hedef” ve her daim “istenilen sonuç” olarak algılanmaktadır.

Ne var ki bulgular bu varsayımları desteklememektedir. Bütün veriler, verimlilik ve diğer performans kriterlerinde özel ve kamu işletmeciliği arasında kayda değer ve sistematik farklar olmadığını istikrarlı bir şekilde göstermektedir. Özel sektörün üstün olduğu varsayımının ardındaki teoride de ciddi hataları bulunmaktadır.

Söz konusu bulgular politikaların oluşturulması açısından büyük önem taşımaktadır. Gerçekliğe dayanmayan varsayımlar politikalarda dengesizliklere neden olmuştur. Daha iyi sonuçlar verebilecek kamu seçeneği göz ardı edilirken özelleştirmeler değişik şekillerde hayata geçirilmiştir. Politik başarısızlığın bu yüksek maliyetli biçimi ekonomik, sosyal ve politik tahribata yol açmıştır.

Kamu ve özel sektör verimliliği

Şaşırtıcı bir şekilde, bulguların özel sektör verimliliği varsayımını desteklemediğine dair en net vurguyu IMF'nin kendisi yapıyor. IMF'nin kamu-özel ortaklığını konu eden ve Dünya Bankası ile hazırlanan bir politika dokümanı 2004'de yayınlandı. Kamu açısından borçlanma maliyeti tartışılmaz bir şekilde daha ucuz olması nedeniyle; kamu - özel

(*) Kamu Çalışanları Enternasyoneli Araştırma Birimi (PSIRU), Eylül 2005

ortaklığındaki temel sorun özel sektör verimlilik artışlarının daha yüksek borç maliyetini karşılayıp karşılamayacağı etrafında şekillenir. IMF dokümanında: “*Kamu-özel ortaklığının kamu yatırımlarından ve hizmetlerin kamu eliyle sunulmasından daha verimli olduğuna dair bir peşin hükme varılamaz...*” deniliyor ve bu sav da kanıtlara ve tartışmalara gönderme yapılarak destekleniyor: “*Kamu-özel ortaklığına destek özel sektörün göreceli verimliliğine dayanmaktadır. Bu konuda çok sayıda araştırma yapılmış olmasına rağmen teori tartışmaya açıktır ve verisel kanıtlar da muhtelittir...*”

IMF'nin bu deklarasyonundan önce de Dünya Bankası kamu ve özel sektör işletmeciliği konusunda tarafsız kalacağı açıklamıştı. Temmuz 2003'de Wall Street Journal gazetesinde yayınlanan bir yazı “Dünya Bankası Özelleştirmelerde Bilinmezci” başlığı ile sunuldu. Dünya Bankası yetkililerinin özelleştirme politikalarını gözden geçirdiğini ifade eden sözlerine yer veren yazıda şöyle denildi: “*Dünya Bankası'nın Özel Sektörü Geliştirme Dairesi Başkan Yardımcısı Michael Klein 'Gerçekten de yoğun bir arayış söz konusu' diyor*”. Yazı “*Dünya Bankası yetkilileri altyapının kamu veya özel sektörün elinde bulunmasının bir fark yaratmadığına karar kıldılar.*” açıklamasında bulundu.

Farklı araştırmalarının sağladığı kanıtlar kamu ve özel sektör işletmeciliği arasında sistematik bir farklılık olmadığını gösteriyor. 2002'de Willner ve Parker, gelişmiş, gelişmekte ve geçiş döneminde olan ülkelerde kamu ve özel sektör verimliliği konusunda yapılmış çok sayıda araştırmayı taramaları sırasında bu konuda kesin bir sonuca varılamadığını gözlemlenmediler. Yazarlar, bazı araştırmaların özel sektör, bazılarının kamu sektörü verimlilik üstünlüğüne başkaları da ikisi arasında bir fark olmadığına işaret etmeleri nedeniyle “*bulgular kamudan özel sektöre geçişin düşük performanslı bir kurum için mutlak bir çare olmadığını gösteriyor*” sonucuna vardılar.

Varsayımın teorik dayanağı da zayıftır. Politik teori kamu çalışanlarının ve yöneticilerin sadece çıkar sağlama ile güdüldüğü gibi gerçekçi olmayan bir önkabule dayanır. Politik müdahale ve çarpıtmaların itici gücü olarak da seçim kazanma isteği gösterilir. Willner ve Parker bu teoremin doğru olması durumunda “*kamunun, demokratik seçimlerin yapılmadığı Sovyet tipi ekonomilerde Amerika, Batı ve Kuzey Avrupa gibi politikacıların oy almak için rekabet ettikleri*

ülkelere göre daha verimli olması gerektiğini, halbuki deneyimlerin bunun tam tersinin doğruluğuna işaret ettiğini” belirtiyorlar. Çalışanların kamu sektöründen rant sağladığı iddiasını destekleyen kanıtlar ise mevcut değil. Bazı yerlerde kamudaki ücretler özel sektörden çok daha düşük bir seviyede bulunuyor. Özelleştirilmesi durumunda kamu düzenlemelerine ihtiyaç duyulduğu tekel veya oligopoller söz konusu olduğunda ise “özelleştirme ve düzenlemelerin birleşik etkisinin - kamuya göre - daha yüksek verimlilik olduğu da kesin değildir.” Özel sektörün, maliyetlerin düşürülmesini teşvik ettiği teorisi yöneticilerden ziyade hissedarlar için geçerlidir. Dolayısıyla sorun, her iki durumda da (kamuda ve özel sektörde) yöneticilere bütünsel teşviklerin sağlanmasına dönüşüyor. Bulgularda olduğu gibi teorik boyutta da sonuç yine aynı: “Tümüyle genel bir modelden özel veya kamu sektörünün üstünlüğüne dair kesin ve mutlak sonuçlar elde etmek mümkün değil.” Söz konusu incelemelerden önce Willner tarafından hazırlanan bir başka çalışma, politik müdahalelerin oligopol piyasasından daha iyi bir performans sağlayabileceğine dair bir teorik model sunmuştu. İstihdamın korunması gibi ticari olmayan hedefler ise politik çarpıtma olarak yorumlanmamalıdır çünkü sosyal refah hedefleri zaten benzeri adımların atılmasını gerektirebilir.

Özelleştirmeler konusunda daha somut varsayımlar Bayan Thatcher döneminde geniş çaplı özelleştirmelere giden İngiltere’de ciddi bir verimlilik artışı yaşanmış olmasına dayanmaktadır. Ancak veriler bu varsayımı desteklemediği gibi özelleştirmelerin genel bir verimlilik artışı sağlamadığına işaret etmektedir.

1990’ların başında yapılan araştırmalar verimlilik artışlarının özelleştirme öncesinde sağladığını ortaya koydu. Belediyelerin sağladığı temizlik hizmetleri özelleştirilmiş olanlarla aynı düzeyde iyileşme gösterdi. 1997’de yapılan bir araştırmada elde edilen veriler “... özelleştirmelerin kayda değer bir performans artışına yol açtığına dair kanıtlar sunmadı. Bakanların dile getirdikleri büyük beklentiler genel olarak gerçekleşmedi.”

Massimo Florio’nun 2004’de yayınlanan kapsamlı bir analizi bütün özelleştirmeleri gözden geçirdi ve şu sonuca vardı: “Bulgular, daha önce yapılan araştırmaların iş döngüsünün (ve kamuda gerçekleştirilen yeniden yapılandırmanın) şirket performansı üzerinde bariz bir etkide bulunduğu ancak özelleştirmenin kendi başına bir etken olmadığına dair delilleri doğruluyor. Uzun vadeli eğilimler ile karşılaştırıldığında

üretim, emek, sermaye ve Toplam Faktör verimliliğinin özelleştirme sonucu İngiltere’de kayda değer bir şekilde arttığına dair makro ve mikro düzeyde yeterli istatistiki kanıtlar bulamadım.” Florio, işten çıkarmaların 7/8’i özelleştirme öncesi kamu eliyle yapıldığı ve özelleştirme sonrası ücret düzeyinde kayda değer değişimler (diğer işçilerle karşılaştırıldığında) meydana gelmediği gibi istihdam konusunda da ilginç sonuçlar sunuyor. Florio şu yorumda bulunuyor: “Belirttiğim veriler, ortodoks özelleştirme teorilerinin kamudan özele el değiştirmenin işçilerin elde ettiği ileri sürülen rantı ortadan kaldıracağına dair öngörülerin tersine işaret etmektedir. Bu rant ya zaten yoktu ya da vardı ve özelleştirme sonrasında da sendikaların zayıflamasına rağmen var olmaya devam etti.” Bütünsel olarak maliyet ve yarar göz önüne alındığında tüketiciler ve hissedarlar lehine bir gelişme yaşandı ancak vergi mükelleflerinin (ve işçilerin) uğradığı zarar hesaba katıldığında refah düzeyine net etkisi çok az, sıfır ve hatta eksi olabilir. Sonuç olarak da süreç “farklı toplumsal grupların pozisyonundaki bu yeniden konumlanma muhtemelen gerici” bir etki yarattı.

Kamu ve özel sektör su işletmelerinin karşılaştırmalı performansı

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu ve özel sektör su işletmelerinin karşılaştırmalı performansı konusunda artık bir dizi araştırma yapılmış durumda. Genel olarak işletmelerin kamuda olmasından kaynaklı verimsizliği kanıtlanamamıştır.

Estache’nin editörlüğünde 2005’de yayınlanan bir Dünya Bankası raporu su sektörü verimliliğine dair ekonometrik verileri şöyle özetliyor:

“Belki de en büyük ders, mülkiyetin önemi konusundaki ekonometrik verilerin genel olarak kamu ve özel sektör işletmeleri arasında kayda değer bir istatistiksel farkın olmadığına işaret etmesindedir. Kamu hizmet kurumlarının mülkiyetinin kimin elinde olduğu, iddia edildiği kadar önemli olmadığı görülmektedir. Farklı ülke deneyimlerini bir arada değerlendiren araştırmalar kamu ve özel sektör hizmet sunucuları arasında kayda değer bir fark saptayamamıştır.”

Bu sonuçlar, Estache’nin daha önce özel sektör verimliliğini öne çıkartan bir dizi araştırmaya katılmış olmasından dolayı özel bir önem taşımaktadır. Shirley ve Walsh, özel sektör su hizmetlerinin verimliliği konusunda sıkça alıntı yapılan bir Dünya Bankası raporu

hazırlanmışlardı. Rapor, altyapı konusunda yapılan 24 karşılaştırmalı araştırmadan yarısının özel sektörün daha verimli, yedisinin bir fark göremediğini, beşinin de kamu sektörünü daha verimli bulduğunu iddia etmekteydi. Ne var ki Shirley ve Walsh'un incelemesinde 24 araştırmanın sadece ikisi su sektörünü ele alıyordu. İki araştırma da 1970'lerde gerçekleştirilmişti. Özel sektörün daha verimli olduğunu tartışan araştırma ABD'de iki örneğe dayandırılarak gerçekleştirilirken 214 örneğe dayanan diğer araştırma ise kamu sektör performansının üstünlüğünü sergilemişti.

Arjantin, Bolivya ve Brezilya'da su ve kanalizasyon bağlantılarını ele alan önemli bir araştırma 2004'de Brookings Enstitüsü tarafından yayınlandı. Araştırma, özel sektörün faaliyet gösterdiği kentlerle birlikte sadece kamu sektörünün faaliyet gösterdiği kentleri inceledi. Araştırma hane temelinde veriler toplaması nedeniyle özel ve kamu su bağlantıları üzerine en kapsamlı araştırma olma unvanını taşıyor. Başka araştırmalar sadece özel sektör işletmelerini ele almaktadır ve herhangi bir iyileşmenin özel sektör mülkiyetine dayandığını varsaymaktadır. Araştırma sonucu şöyledir: "Özelleştirme sonrası bağlantı sayısında genel olarak bir artış görünüyor. Ancak sağlanan artış su sistemlerini kamuda koruyan kentlerle aynı düzeydedir."

2004'de Brezilya'da 4 bin kanalizasyon işletmesi konusunda yapılan bir araştırmada özel ve kamu işletmeleri arasında kayda değer bir verimlilik farkı bulamamıştır. Bölgesel işletmelerin verimlilik düzeyinin ise belediyelere göre daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Şili'de yapılan bir araştırma özel işletmelerin yatırımları ve emek verimliliğini kamuya göre daha fazla arttırdıklarını gösteriyor. Ancak bunlar fiyatlarını da daha fazla arttırdıkları gibi sızıntı ve kaçak su kullanımı sorunu ile baş etmek konusunda kamu işletmelerinden daha kötü bir performans sergilemişlerdir.

Kirkpatrick'in editörlüğünde 2004'de yayınlanan bir araştırma Afrika'da 14'ü özel 110 su işletmesini ele almış ve maliyetler açısından bir fark bulamamıştır. Estache ve Kouassi'nin 2002 tarihli daha dar kapsamlı bir araştırması ise özel işletmelerin daha verimli olduğu sonucuna varmıştı. Ancak araştırmaya sadece iki özel işletme dahil edilmişti. Verimlilik farkı da özel mülkiyetten ziyade kurumsal kalite düzeyinden kaynaklanıyordu.

Asya'da yine muhtelit bir tablo ortaya çıkmaktadır. Asya Kalkınma

Bankası 2004’de 18 kenti inceledi. Bunların ikisinde (Manila ve Cakarta) su hizmetleri taşeronlar tarafından işletiliyor. Bunlar, kapsam, yatırım ve sızıntılar gibi göstergede çoğu kamu işletmecinden daha kötü bir performansa sahipler.

- Manila ve Cakarta’da akar su bağlantısına sahip hanelerin oranı bütün kentlere (Ulanbaator hariç) göre daha az;
- Manila ve Cakarta’da kanalizasyon bağlantıları bütün kentlere (Vientiane hariç) göre daha az
- Manila ve Cakarta’da sabit sermaye yatırımı (bağlantı başına ABD doları) ortalama kişi başına geliri daha düşük ülkelerde bulunan Delhi ve Dhaka gibi kentlerin gerisinde kalıyor;
- Gelir getirmeyen su (sızıntı ve kaçak kullanım) konusunda Manila en kötü, Cakarta’da dördüncü kötü performansı sergileyen kentlerdir.

Birim maliyeti, gelirlerin giderleri karşılama oranı, her ay belli miktarda su kullanan müşteriye aktarılan maliyet, 24 saat boyunca akar su sağlanması, fiyat düzeyi, bağlantı bedeli gibi altı göstergede de üstün olmayan, ortalama bir performans düzeyi söz konusu. Özel sektör işletmeciliğinin olduğu kentler iki göstergede iyi performans sergiliyor: para toplama verimliliği ve bin bağlantı başına çalışan sayısını azaltması... Asya üzerine Estache editörlüğünde 1995 tarihinde yapılan bir araştırmanın iki farklı versiyonu söz konusudur. 1999’da yayınlanan birincisi “özel işletmelerin daha verimli olduğu” sonucuna varırken 2002’de Dünya Bankası yayınında yer alan ikincisi ise çok farklı bir sonuç çıkarıyor: “Bulgular, özel şirketlerde kamuya göre kayda değer bir verimlilik farkı **olmadığını** gösteriyor.” Estache kişisel iletişimlerinde iki versiyon arasındaki farkın “daha iyi” ekonometri filtrelerin kullanılmasından kaynaklandığı ifade etmiştir.

Kamboçya kentlerini ele alan bir araştırma ise tüketici memnuniyeti ve hizmet sürekliliğinin özel işletmelerin bulunduğu bölgelerde daha yüksek olduğunu göstermektedir. Ancak bu özelleştirmeci kentler baştan özel işletmeciler tarafından hedef olarak seçilmişti. Dolayısıyla özelleştirme öncesi hizmet kurumlarının zaten daha iyi bir performans sergilemiş olma olasılığı yüksektir. Ayrıca bu kentlerde birim fiyatları hizmetin kamu tarafından verildiği kentlere göre daha yüksek ve tüketici bütçelerine uygun değil.

OECD ülkelerinde de benzeri bir manzara söz konusu. Son olarak Brookings Enstitüsü ABD’de hane başı su harcamaları ve işletmelerin kamusal düzenlemelere uyma oranını inceledi. 2005’de yayınlanan rapora göre “su kaynağı, coğrafyadan kaynaklanan sabit etkiler, bölge geliri, kentleşme oranı ve yıl gibi faktörlerin kontrolü sağlandığında kamu ve özel sektör sistemleri arasında çok az bir fark söz konusudur.”

Sonuç: özel sektör verimliliğinin üstünlüğüne dair bir kanıt yok

Bütün bu veriler özel sektör işletmeciliğinin özel olmasından kaynaklı sistematik bir verimlilik avantajına sahip **olmadığı** sonucuna güçlü bir şekilde işaret etmektedir. Aynı şekilde kamu işletmeciliğinin daha verimsiz ve etkisiz olduğuna dair de herhangi bir kanıt söz konusu değildir. Dolayısıyla hizmetlerin geleceği konusundaki politika oluşturma tartışmaları, karşılaştırmalı verimlilik konusunda tarafsız bir varsayımın üzerine yükselmelidir. Özellikle de özel sektör işletmeciliğinin ulaşılacak istenilen veya mükellef bir hedef olduğu önkabulünden vazgeçilmelidir. Yoksa politik kararların çarpık, ekonomik ve sosyal maliyeti yüksek sonuçlara neden olma riski yüksektir.

Kentlerde su hizmetleri genellikle kamu eliyle sunulmasına rağmen araştırmalar ve politika tartışmaları özel sektör sunumuna odaklanmaya devam etmektedir. Örneğin İngiltere’de DfID, Çok Uluslu Şirketler dışındaki özel sektörü ele alan iki yıllık bir araştırma projesini henüz tamamladı. Halbuki bunların küresel su hizmetlerindeki yeri göz ardı edilebilecek kadar sınırlıdır. Hollanda’da Dünya Bankası Su Ortaklığı su hizmetlerinde şu ana kadar görülmemiş bir iş örgütlenme biçimi olan “bayilik” konusunda yoğun bir araştırma için sipariş verdi. Dünya Bankası kamu işletmeciliği konusunda bir araştırma gerçekleştirdi ancak örnekleme için seçilenlerin üçte ikisinde bir tür özel sektör katılımı söz konusudur. Birleşmiş Milletler Millenium Kalkınma Hedefleri’nin bulunduğu bir ortamda kamu eliyle su hizmetleri sunumunu araştırmadaki bu başarısızlık yıkıcı bir etkiye sahiptir. Hedeflere ulaşılacaksa bu ancak kamu sektörü işletmeciliği aracılığı ile gerçekleştirilebilir.

