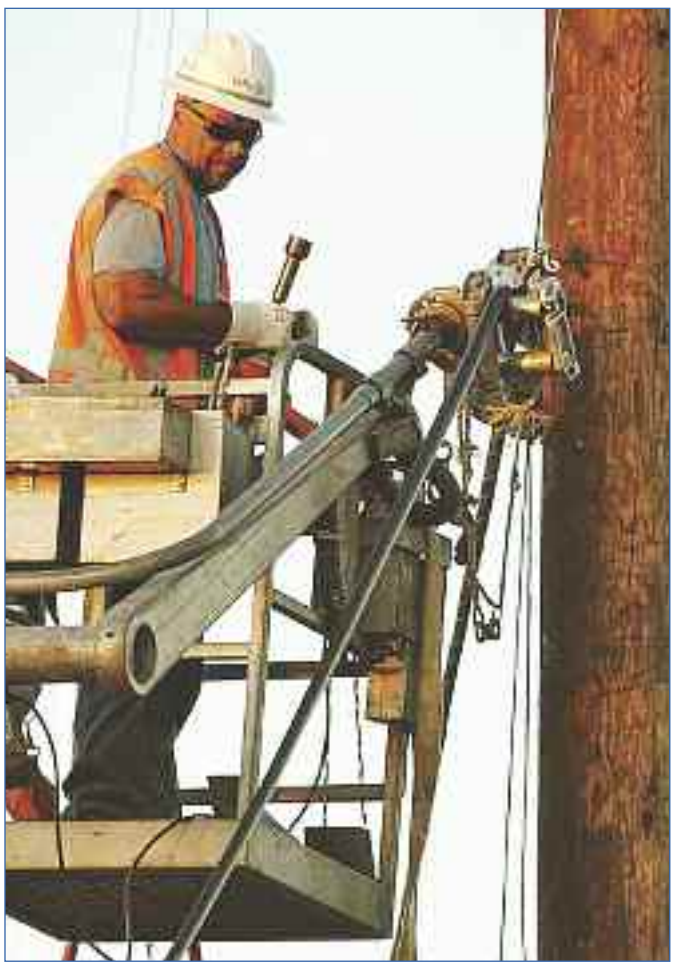


Elektrik alanını piyasalaştıran ülkeler verimlilik açmazını çözemedi

SERBESTLEŞME: ÇALIŞANA İŞSİZLİK YURTTAŞA ZAM

Elektrik sektöründeki reformların ardından OECD ülkelerindeki istihdam, söz konusu süreçte büyük ölçüde aşınmıştır. OECD ülkelerinin elektrik, gaz ve su hizmetlerinde toplam istihdam 1980 yılında 2.8 milyon kişiyken, 1990 yılında 3.5 milyon kişi civarına kadar yükselmiştir. Bu tarihten itibaren reform sürecinin hızlanmasıyla, istihdam hacmi, yüzde 20 oranında azalarak 2003 yılında tekrar 2.8 milyon kişiye kadar gerilemiştir.

Dr. Nejat TAMZOK
Maden Mühendisleri Odası
Stratejik Araştırmalar Merkezi

Elektrik enerjisinin üretim, iletim ve dağıtımındaki geleneksel merkezi tekel yapısı 1970'li yılların sonlarından itibaren eleştirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede, mevcut yapının; kaynakların etkin kullanımı, verimlilik ve hizmet kalitesi yönünden olumsuzluklara neden olduğu ileri sürülmüştür. Sektördeki üretim ve dağıtımın, serbest rekabet koşullarında faaliyet gösteren özel sermayeli şirketler tarafından yerine getirilmesi durumunda ekonomik ve toplumsal yararın elde edilebileceği iddia edilmiştir. Elektrik sektöründe yeniden yapılanma gereği, eleştirilerin sahipleri tarafından ısrarla vurgulanmıştır.

Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasında, sektör için önerilen modeller ile varılmak istenen **"ideal"** hedef, üretim ve perakende satış alt sektörlerinde tam rekabetin sağlandığı, müşterinin çok sayıda satıcı arasından sınırsız seçme olanağına sahip olduğu, kendi kendini yöneten ve devletin ise, sadece belirli bir çerçevede düzenleme ve denetleme görevi gördüğü bir elektrik piyasasıdır. Elektrik enerjisinin metalaştırılarak, bir alım-satım piyasasının oluşturulması, fiyatların bu piyasada çalışan özel sektör üreticileri ve tüketiciler arasında serbestçe oluşması, kamu hizmeti niteliğinin tamamen ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu yolla, özel sektör üreticilerinin elektrik üretiminde kullanacakları birincil enerji kaynaklarını daha düşük fiyattan temin edecekleri, kaynakların daha verimli kullanımıyla ürettikleri elektriği daha ucuza satacakları, tüketicilerin de ucuz ve kaliteli elektriği seçme haklarının olacağı ileri sürülmektedir.

Elektrik sektöründe söz konusu yeniden yapılanmanın eskisine göre daha verimli bir sektör yaratacağına ilişkin iddia, görüşün savunucuları tarafından 30 yılı aşkın bir süredir dile getirilmiş, yeni elektrik piyasasının rekabeti getireceği, rekabetin ise ekonomik performansı arttıracağı ve fiyatları düşüreceği ısrarla ileri sürülmüştür.

Bununla beraber, söz konusu yapının savunucularının dayanakları, sonuçlara ilişkin olmaktan çok teoriktir. Savunular, genel olarak ideolojik, giderek bir inanış çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu neo-liberal inanışın verimliliğe ilişkin iddiaları, iki temel noktada yoğunlaşmaktadır: Kaynak kullanımı söz konusu olduğunda, özel sektör kamu sektöründen daha verimlidir ve daha fazla rekabet ve daha az kamu müdahalesi ile ekonomik verimlilik artacaktır.

Verimlilik adına istihdam aşındırılıyor

Elektrik sektöründeki faaliyetlerin önceki modele göre daha verimli olarak yerine getirilip getirilmediğine, yani elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve satışının daha verimli ve düşük maliyetli işletmelerde sağlanıp sağlanmadığına ilişkin tesis verimlilik ve maliyetleriyle ilgili verilerin elde edilmesindeki güçlükler açıktır. Bununla beraber, istihdamdaki gelişmeler ile emek verimliliğine ilişkin OECD ülkelerine ait veriler, Hollanda merkezli Groningen Growth and Development Centre tarafından derlenmekte olup (GGDC 2008), söz konusu verilerden elektrik sektöründeki reform sürecinde istihdam ve verimliliğe ilişkin değerlendirmeler yapmak mümkündür.

Buna göre; elektrik sektörü reformlarını büyük ölçüde yaşama geçiren OECD ülkelerindeki istihdam, söz konusu süreçte büyük ölçüde aşınmıştır. OECD ülkelerinin **(1)** elektrik, gaz ve su hizmetlerinde toplam istihdam 1980 yılında 2.8 milyon kişiyken, 1990 yılında 3.5 milyon kişi civarına kadar yükselmiştir. Bu tarihten itibaren reform sürecinin hızlanmasıyla, istihdam hacmi, yüzde 20 oranında azalarak 2003 yılında tekrar 2.8 milyon kişiye kadar gerilemiştir. 1990–2003 döneminde istihdamdaki azalma oranlarının, liberalizasyon derecesi daha yüksek olan ülkelerde çok daha fazla olduğu rahatlıkla gözlenmektedir.

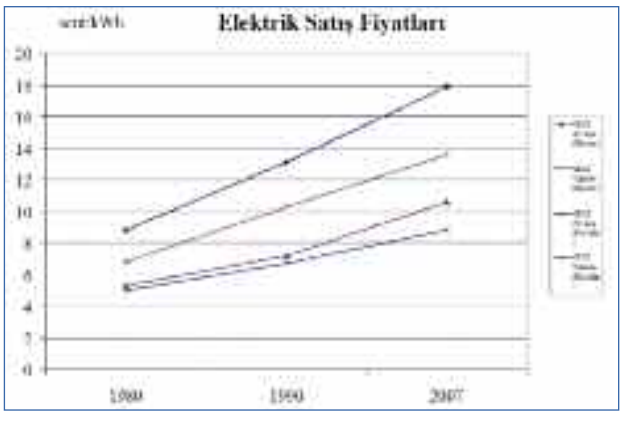
Reform sürecinin hızlandığı 1990-2003 döneminde, İngiltere elektrik gaz ve su sektörlerindeki istihdam yüzde 57 oranında azalmıştır. Aynı dönemde istihdamdaki aşınma Finlandiya (yüzde 39), Macaristan (yüzde 35), Almanya (yüzde 30), İtalya (yüzde 29) ve Avustralya (yüzde 28) gibi ülkelerde de son derece yüksek oranlardadır. Buna karşın, enerji sektörlerinde mevcut yapılarını değiştirmeye direnen Fransa, Kanada, Yunanistan, İrlanda, Japonya ve Lüksemburg gibi ülkeler istihdam düzeylerini hemen hemen koruyabilmişlerdir.

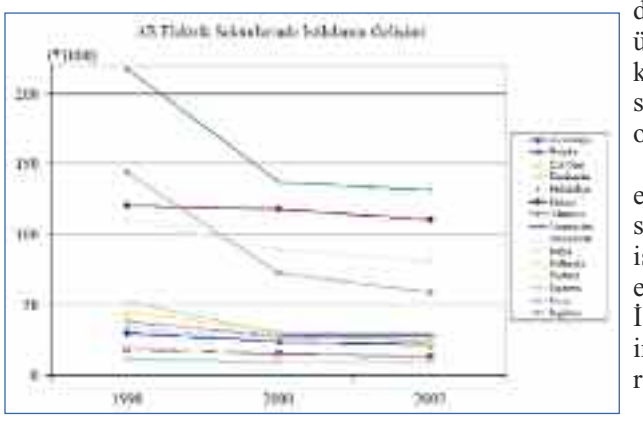
Verimlilik rakamları işgücü kaybı ile oluşturuldu

Gaz ve su sektörlerinden ayrı, tek başına elektrik sektöründeki istihdam kaybı ise çok daha çarpıcıdır. Avrupa Birliği'ne üye ilk 15 ülkedeki toplam istihdam kaybı 1990 yılından 2003 yılına kadar yaklaşık 340 bin kişi olmuştur. 1990 yılında 940 bin civarında olan elektrik sektörü istihdamı söz konusu 15 ülkede yüzde 36 oranında azalmayla 2003 yılında 600 bin kişiye kadar düşmüştür (Thomas 2005).

İstihdamdaki aşınmaya en fazla maruz kalan ülke yüzde 60 oranında işgücü kaybıyla elektrik sektöründeki liberalizasyon şampiyonu İngiltere olmuştur. Gelişmelere bir ölçüde direnebilen tek AB-15 ülkesi, liberalizasyon konusunda en fazla ayak sürüyen ülkelerden biri olan Fransa'dır.

OECD ülkeleri elektrik, gaz ve su sektörlerine ait çalışılan işçi-saat başına verimlilik endeksi (Çıktı/Çalışan İşçi-Saat Toplamı) incelendiğinde, özellikle reform sürecinin





hızlandığı 1990-2003 döneminde işgücü verimlilik artışlarının bir önceki 10 yıllık dönemle (1980-1990) karşılaştırıldığında oldukça yüksek olduğu görülmektedir (GGDC 2008). AB-15 ülkelerinde 1980-1990 dönemindeki işçi-saat verimliliği yüzde 38 artarken, 1990-2003 dönemindeki artış oranı yüzde 99 olmuştur. Bununla beraber, söz konusu artışların, yönetsel ya da teknolojik iyileştirmelerle sağlandığına ilişkin güvenilir veriler mevcut değildir. Söz konusu dönemde, elektrik sektörlerindeki yüksek istihdam kayıpları dikkate alındığında, işgücündeki verimlilik artış rakamlarının büyük oranda bu yolla sağlanabildiği anlaşılmaktadır.

Verimlik rakamları fiyatlara yansıdı mı?

Serbest elektrik piyasasının savunucuları, sektörde verimliliğin sağlandığını gösteren kısa dönemdeki en belirgin göstergenin elektrik fiyatlarındaki azalmalar olacağını ileri sürmüşlerdir. Buna göre, **"Elektrik ve gaz sektörlerindeki reformların en önemli yararlarının; uzun dönemde daha iyi yatırım kararları, daha düşük maliyetler ve maliyeti yansıtan fiyatlama biçiminde ortaya çıkması beklenmektedir. Bununla beraber, kısa dönem fiyat etkisine odaklanma eğilimi de mevcuttur. Bu durum, bir yandan nihai kullanıcıların düşük fiyatlı elektrik talepleri nedeniyle reformların gündeme gelmiş olmasından, diğer yandan fiyatlardaki değişimin diğer değişkenlere göre daha erken ve daha kolaylıkla gözlemlenebileceği gerçeğinden kaynaklanmaktadır."** (IEA/OECD 2001: s. 4)

Dolayısıyla, serbest elektrik piyasası modelinin verimlilik savına ilişkin en belirleyici ve en güvenilir veriler elektrik fiyat verileri olmaktadır. Bununla beraber, elektrik sektörlerinde reform öncesi ve reform süreci ya da sonrasına ilişkin gerçekleşen fiyatlar karşılaştırıldığında, modelin fiyatların düşeceğine ilişkin başlangıç varsayımının doğrulanması mümkün olmamaktadır.

Küresel ölçekte fiyat verileri incelendiğinde; serbest elektrik piyasası modelini uygulama çabası içine giren ülkelerde, elektrik fiyatlarında önemli artışlar kaydedildiği görülmektedir. OECD ülkelerinde ortalama fiyat artışları konutlarda son 27 yıllık dönemde (1980-2007) yüzde 100 ve son 17 yıllık dönemde (1990-2007) ise yüzde 24 olmuştur. Sanayide kullanılan elektrik fiyatlarındaki ortalama artış ise 1980-2007 dönemi için yüzde 76 ve 1990-2007 dönemi için yüzde 31 düzeyindedir (IEA 2008a, IEA 2008b, EIA/DOE 2006).

Elektrikte fiyatlar katlanarak arttı

Fiyat artışları, özellikle AB'ye yeni üye olan Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi Doğru Avrupa ülkelerinde son derece yüksektir. 1990-2007 döneminde sanayi elektrik fiyatı; Slovak Cumhuriyeti'nde yüzde 372, Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 283, Polonya'da yüzde 228, İtlya'da yüzde 142, İrlanda'da yüzde 119, İngiltere'de yüzde 83 ve Macaristan'da ise yüzde 81 artış göstermiştir. Aynı dönemde konutlar için elektrik fiyatı ise; Polonya'da yüzde 93, Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 82, Macaristan'da yüzde 79, İngiltere ve İrlanda'da ise yüzde 46 yükselmiştir. Yeniden yapılanma konusunda fazla aceleci davranmayan Fransa, Yunanistan, Japonya ve Güney Kore gibi ülkelerde ise elektrik fiyatları son 15 yılda düşme eğilimi göstermektedir.

Elektrik sektörlerini büyük oranda serbestleştiren ve ciddi ölçekte özelleştirme yapan Latin Amerika ülkeleri incelendiğinde, 1990-2000 arasındaki 10 yıllık dönemde, sanayi kullanımına verilen elektriğin fiyatında, örneğin Şili ve Brezilya'da gerilemeler saptanırken, özellikle konut fiyatlarında çok yüksek oranda artışların olduğu gözlenmektedir. (Jamasb 2002) Söz konusu serbestleşme döneminde konutlar için elektrik fiyatları; Peru'da yüzde 400, Kolombiya'da yüzde 192, Brezilya'da yüzde 90 ve Arjantin'de yüzde 36 oranında artmıştır.

Serbestleşme zamla geldi

Sonuç olarak; elektrik sektörlerinin yeniden yapılanma sürecinde, hemen tüm ülkelerde elektrik sektörü istihdamı büyük oranlarda aşınmıştır. Sektördeki liberalizasyon düzeyi ile istihdamdaki azalma oranı arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Liberalizasyon düzeyi daha yüksek olan ülkelerde istihdam çok daha fazla aşınmış, buna karşın, elektrik sektörlerinde mevcut yapılarını değiştirmeye direnen ülkeler ise istihdam düzeylerini bir ölçüde koruyabilmişlerdir. İşgücü verimlilik artışlarının ise büyük oranda işten çıkarmalarla sağlanabildiği anlaşılmaktadır.

İstihdamdaki aşınma ve işgücü verimliliğindeki artışlara karşın, son 20 yıllık süreçte, küresel ölçekte elektrik fiyatlarında bir azalma değil, tersine sürekli bir artış gözlenmektedir. Elektrik sektöründe reform süreci ya da sonrasında elektrik fiyatları, özellikle konutlarda reform öncesine göre önemli boyutlarda artmıştır. Dolayısıyla, reform sürecindeki fiyat artışlarından görüldüğü gibi, elektrik sektöründe serbestleşmeye yönelik yapılanmanın elektrik fiyatlarında gerilemeye yol açacağı varsayımı herhangi bir şekilde doğrulanmış görünmemektedir. Görece fiyat avantajı, küresel ölçekte dev elektrik şirketlerine sahip Almanya, Fransa, ABD ve İspanya gibi ülkelerde gözlenmekte olup, reform sürecindeki diğer pek çok ülkede önemli fiyat artışları söz konusudur.

Küresel ölçekteki gözlemler dikkate alındığında, elektrik sektörlerinde serbestleşme süreci sonunda sektörde rekabet ya da verimliliğinin arttığına yönelik ciddi sayılabilecek bilimsel bir veri bulunmamaktadır. Aynı çerçevede, sektördeki özel sermayenin, yerine geçtiği kamu kuruluşlarından daha verimli çalıştığını gösterir kanıtlara da çok fazla rastlanılamamaktadır. Uygulanan politika sonuçları arasında, -işten çıkarmalar sonucu elde edilmemiş- somut verimlilik artışları ya da fiyat tarifelerinde azalmalar da bulunmamaktadır.

Ülkemiz elektrik sektöründeki serbestleşme sürecinde elde edilen sonuçların diğer ülkelerde alınan olumsuz sonuçlardan farklı olduğu söylenebilir mi? 1980'li yıllardan itibaren ülkemiz elektrik sektöründe sürdürülen tüm yeniden yapılanma, yeniden düzenleme, ticarileştirme, şirketleştirme, özelleştirme ve benzeri çabaların sonucunda ülkemiz elektrik sektöründe verimliliğin sağlandığını, maliyetlerin düştüğünü ve sonuç olarak fiyatların gerilediğini söyleyebilmek mümkün müdür? Gözlemler tam aksini işaret etmektedir. Ülkemiz, dünyanın en pahalı elektriğini kullanan ülkeler arasında yer almaktadır.

Serbestleşme politikalarının sonucunda, ülkemizde kişi başına elektrik tüketiminin istenilen düzeye getirilebildiğini söyleyebilmek mümkün müdür? Ülkemizde kişi başına tüketim hala OECD ortalamasının ancak dörtte biri düzeyindedir.

Arz güvenliği sağlanabilmiş midir? Dünyada elektrik üretiminde doğalgaza en fazla bağımlı ülke Türkiye'dir.

Elektrik sektöründe serbestleşme politikası, -sanayici ya da vatandaş- nihai elektrik tüketicisinin faturasında bir tasarrufa neden olmuyorsa, arz güvenliğini geliştirmede bir etkisi, istihdama bir katkısı yoksa, çevre ya da teknoloji geliştirme konularında olumlu yönde etkisi söz konusu bile değilse, o taktirde bu politika neye hizmet etmektedir?

Öyleyse, bu **"transfer"** politikada ısrar sürdürülmeli midir? Elektrik sektörlerinde serbestleşme politikasının küresel ölçekteki gözlemlerinden ülkemizin de çıkarması gereken önemli dersler bulunmaktadır. Elektrik sektöründe uygulamakta olunan politikanın, gelinen nokta itibariyle ülkemizde de sorgulanması ve yeni politika modellerinin önyargısız tartışılması ülkemizin yararına olacaktır. ■

Tayfun Akgül

Serbestleşmeyle birlikte gündeme gelen fiyat artışları, özellikle AB'ye yeni üye olan Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi Doğru Avrupa ülkelerinde son derece yüksektir. 1990-2007 döneminde sanayi elektrik fiyatı; Slovak Cumhuriyeti'nde yüzde 372, Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 283, Polonya'da yüzde 228, İtlya'da yüzde 142, İrlanda'da yüzde 119, İngiltere'de yüzde 83 ve Macaristan'da ise yüzde 81 artış göstermiştir.

DİPNOT

1. Kaynakta veri bulunmadığından, Meksika, İsviçre, İzlanda, Yeni Zelanda ve Türkiye dışındaki OECD ülkeleri.

KAYNAKÇA

**Groningen Growth and Development Centre (2009), 60-Industry Database, September 2006, , (Erişim tarihi: Şubat 2009).*
**Steve Thomas, (2005), "The European Union Gas and Electricity Directives", PSIRU Reports, University of Greenwich, London.*
**IEA/OECD, (2001), "Energy Market Liberalisation: The End Of The Beginning", World Energy Council 18th Congress, October, 2001.*
**IEA, (2008a), Electricity Information, 2008, Paris.*
**IEA, (2008b), Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics, Fourth Quarter – 2008, Paris.*
**EIA/DOE, (2006) Monthly Energy Review, August.*
**Tooraj Jamasb, (2002), Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries, Department of Applied Economics, University of Cambridge.*