-Keith Syrett, "İngiltere'de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri," (Yayımlanmamış konferans metni. A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, 15 Mayıs 2000)

İngiltere'de Özelleştirme: Siyasal ve Yasal Geçmişi

Keith Syrett

Çev. Bülent Duru

Giriş

İngiltere'de özelleştirme üzerine konuşmaya başlamadan önce, "British Council"e ve konuşma yapmam için beni çağırıp sizlerle bütün bu hafta boyunca beraber olmamı sağlayan Ankara Üniversitesi'ne teşekkür etmek istiyorum. Burada oldukça hoş ve ilginç günler geçireceğimden eminim.

Bugün, Birleşik Krallıkta 1980'li yıllarda izlenen özelleştirme programının geçmişi üzerinde duracağım; ekonomik ve siyasal yönleriyle Thatcher Hükümetinin izlediği politikaları değerlendireceğim. Önce geliştirilen programın bir özetini sunup ardından bu programın ortaya konuluş yöntemine ve bundan kaynaklanan kimi yasal sorunlara değineceğim. İkinci seminerim Cuma günü olacak. Bu seminerde de özelleştirme sonrasındaki gelişmeleri ele alacağım. Özellikle, İngiliz kamu yönetiminde göreli olarak yeni sayılan kurumların, düzenleyici kurumların, oluşturulması ve bu yapının uygulamadaki işleyiş biçimleri üzerinde duracağım.

Thatcher dönemindeki özelleştirme politikalarının, hem İngiltere'de hem de İngiltere dışında, önemini abartmanın yanlış olacağını düşünüyorum. Akademisyenler ve diğerleri

arasında, Margaret Thatcher'ın politikalarının ve düşüncelerinin gerçekten tutarlı bir ideoloji olarak ele almanın uygun olup olmayacağı konusunda bir tartışma söz konusu. Sözgelimi, bir akademisyen ve yazar olan Shirley Letwin "Özelleştirme... Thatcherizm'in bir ders kitabı konusudur" demektedir. Yine de, İngiltere bağlamında, izlenen bu politikaların tümü, aradan zaman geçtikten sonra, en iyi biçimde, "Thatcherizm" olarak adlandırılabilir. Bunun da ötesinde, 1999 yılı perspektifinden bakarsak, özelleştirme programının, İngiliz toplumunda devletin rolünü azaltmada önemli bir yapı taşı, malların ve hizmetlerin doğrudan doğruya devlet tarafından sağlanmasından uzaklaşılarak bu işlevin diğerlerince, gönüllü kuruluşlar (NGOs) ve örgütlerce üstlenilme süreci olduğu görülmektedir. Bu değişim David Osborne ve Ted Gaebler'in ünlü kitabında "kürekleri çekmeyen ama rotayı belirleyen bir devlet olma" biçiminde güzelce betimlenmiştir. Mesleğimdekilerin temel uğraşlarından biri "kamu" ve "özel" arasındaki sınırları çözümlemek olduğundan, bu durum, bir kamu hukukçusu olarak, uğraş alanıma girmektedir.

İngiltere'de özelleştirmenin diğer ülkelerdeki yansımalarına gelince: Özelleştirmenin, yalnızca İngiltere'ye özgü bir politika olduğunu ileri sürmek yanlış olacaktır. Ancak özelleştirmenin, İngiltere'de, dünyanın bir başka ülkesinde olduğundan daha geniş ve daha tartışmalı bir biçimde uygulandığından kuşku duyulamaz. "The Economist" dergisinde 1985 yılında "İngiltere'nin, özelleştirmenin test edildiği en büyük ve en gelişmiş laboratuar" olduğu belirtilmişti. Özelleştirme programları ilkelerinin yalnızca Avrupa ile sınırlı kalmayıp Güney Doğu Asya'ya, Karayipler'e, Kuzey Amerika'ya, Yeni Zelanda'ya ve sonunda Doğu Bloku'nun eski komünist ülkelerine yayılması doğal olarak tarihin bir konusudur. İngiltere'deki özelleştirme deneyimi dünyanın ilgisini çekmeye devam etmeseydi, bugün burada oturup sizlerle bu konuyu konuşamazdım!

Terimin Tanımlanması

Geniş anlamıyla, devletin mal ve hizmetlerin üretiminden çekilmesi olan "özelleştirme" kavramı, herhangi bir şeyi özel kesime vermek anlamına gelir. Özelleştirme, değişim gerçekleştikten sonra, devlet denetiminin farklı derecelerde denetiminin sürmesini öngören, değişik yöntemlerle yapılabilir. Özelleştirmenin en bilinen biçimi, özelleştirmeyi düşünürken pek çoğumuzun aklına gelen ve bugün hakkında konuşacağım şey, devlete ait olan bir işletmenin özel sektördeki yatırımcılara satılmasıdır. Bu işlem, söz konusu işletmenin hisse senetlerinin büyük bir bölümünün (hepsi olmasa da) özel kesime satılmasıyla gerçekleştirilir. Bununla birlikte, Thatcher Hükümeti, özel sektörü kamu sektörüne yaklaştıran ve bu yüzden "özelleştirme"nin şemsiyenin içine girişi olarak da değerlendirilebilecek çok sayıda değişik politika izledi. Özellikle, kamu konutlarının ve arsalarının satışı, (yaygın bir biçimde 'deregulation' ve 'liberalisation" olarak bilinen) çalışma dünyasındaki ve diğer pazarlardaki rekabetin üzerindeki sınırlamaların kaldırılması ve yerel (örneğin çöplerin toplanması ve temizlik) ya da ulusal (örneğin mahkumların belli bir yerde tutulması) düzeyde işlerin, daha önceden, hükümet tarafından özel sektördeki taşerona verilmesi bunlar arasında sayılabilir.

Bugün, bu politikaların pek çoğunun halen uygulanmakta olduğunu görüyoruz. Örneğin, Blair Hükümeti, Londra'daki "Millennium Dorne"nin yapımı gibi kamu projelerini özel sektörün finanse etmesini desteklemekte, Londra Metrosu'nu en azından kısmen özelleştirmeyi düşünmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin hizmetlerin taşerona verilmesi İngiltere'nin her yerinde yaygın olarak izlenen bir politikadır; "Health Service" gibi ulusal kurumlara kadar da yansımıştır. Major ve Blair hükümetleri, eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerinin görülmesinde, verimlilik, etkililik ve yurttaşların ödedikleri vergilerin karşılığını almaları gibi serbest pazar ilkelerinin geçerli olmasına çalıştılar. Bunu da, söz konusu hizmetleri kamu baskısına bağlı tutarak, başarım düzeylerini açıklayarak, eğer

sunulan hizmetlerden hoşnut değillerse yurttaşları şikayete zorlayarak yaptılar; doğrudan rekabetin söz konusu olmadığı alanlarda bile. Yönetimin işleyişine özel sektör ilkelerinin aşılanması, kimi kamu işletmelerinin hisse senetlerinin satışından da öteye gidilmesine yol açtı.

Özelleştirmenin Ekonomik Açıdan Değerlendirilmesi

Thatcher'in özelleştirme programını başlatmasının nedenlerini belirlemede pek çok güçlük karşımıza çıkıyor; çünkü özellikle hükümetin ilk yıllarında, güdülecek hedeflere yönelik tutarlı bir politika saptamaya girişilmemişti. Farklı zamanlarda, farklı işletmelere göre farklı hedefler önemli olmuştu. Yine de, üzerinde belli bir süre geçtiği için çok sayıda değişik açıklamaları sıralamak olanaklı. Daha geniş anlamlı terimlerle bunları ekonomik, siyasal ve ideolojik olarak üçe ayırabiliriz; her ne kadar bu hedefler birbirleriyle içiçe geçme eğiliminde olsa da.

Siyasal yönleri olsa da, ekonomik hedefler, ilk olarak akçal ve yönetsel açıdan ele alınabilir. Bu yaklaşım, kamu işletmelerinin uzun dönemde verimli ve karlı olabilmeleri için pazar disiplinine sahip olmaları gerektiği düşüncesine dayanır. Bunun, işletmelerin, ticari koşullar altındaki sermaye pazarlarından akçal kaynak elde ederek, özeksel yönetimin ödeneklerinin getirdiği sınırlamalardan kurtulup, devletin doğrudan doğruya denetiminden çıkmaları sonucunda gerçekleşeceğine inanılır. Ayrıca, bakanlardan gelen siyasal baskılara bağlı olarak değil, işletmelerin kar oranlarını göz önünde bulundurarak, özgürce karar alabileceklerdir. Buna ek olarak, merkezi yönetimin bürokratik denetiminden kurtulma, pazardaki değişikliklere hızlı ve esnek bir biçimde uyum sağlamaya da olanak tanıyacaktır. Bunun, telekomünikasyon gibi, pazarının giderek artan

bir biçimde uluslararasılaştığı ve teknolojik ilerlemelere bağlı olarak hızla gelişen işletmelerde fazlasıyla önemli olduğu açıktır.

Bu mantığı tam anlamıyla kavrayabilmek için, ulusallaştırılmış işletmelerin çalışma biçimleri üzerine bir kaç söz söylemek gerekecektir. Gerçekte, bu işletmelerin işleyiş biçiminden muhafazakarların hoşnut kalmaması, genel olarak diğer değerlendirmelerin altında yatan mantık olarak görülebilir. İngiltere'de kamu işletmeleri yasal olarak kurulan kamu kurumları olarak çalışırlar; gündelik işlere ilişkin olarak yapılan kamu denetiminden uzaklığına göre faaliyetlerini sürdürürler. Yine de uygulamada, yönetimin, işletmelerin yönetilmesine etkide bulunabileceği pek çok düzenek vardır; örneğin, yönetim kurullarına üyeler atamak, izlenecek politikaya yönelik yönergeler yayınlamak ve daha çok da akçal planı onaylamak, özellikle de fiyatları belirlemek. Yönetimin siyasal amaçlarla sık sık müdahalede bulunmasının sonuçlarından biri, ticari hedeflerine aykırı olarak, işletmenin İngiliz mallarını almaya zorlanması ya da fiyat ve ücret düzeylerinin denetim altında tutulmasıdır. Bu durum, üretilen mal ve hizmetlerin tüketicilerine sunulan hizmetlerin kalitesinde de hissedilir; etkinliği verimliliği artırma yönünde bir baskı olmadığında hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik bir istek de olmuyordu.

İşletmeler üzerinde hükümetin müdahalesini kaldırarak verimliliği artırma hedefi, ilgili pazarlarda rekabetçi bir baskıyı artırma amacı ile yakından ilgilidir. Rekabet, fiyatları düşürerek ve tüketiciler için hizmetlerin ölçününü yükselterek, verimli olmayan firmaların pazar dışına çıkması sonucunu doğuracaktır. Muhafazakar bakanlar, bir kamu işletmesi güç durumda kaldığında muhtemelen kendisine devlet tarafından parasal yardım yapılacağı, bu yüzden ulusallaştırılmış işletmelerin adaletli olmayan rekabet avantajlarına sahip oldukları inancındaydı. Ayrıca, daha sonra kısaca değineceğim gibi, serbest, rekabetçi bir pazar, bireysel özerkliğin Thatcher'cı yorumu ile de uyumluydu.

Yine de bu mantık, benim yukarıda belirttiğim, özelleştirmenin hedefleri sürekli aynı kalmadı biçimindeki değerlendirmem için iyi bir örnek sunuyor. Bu anlayış, açık bir biçimde, çöp toplama gibi yerel yönetim hizmetlerine zorunlu rekabetçi unsurların girmesini alttan alta desteklemektedir; ayrıca rekabetçi pazarlara uygun bir biçimde çalışan kamu işletmelerinin öncelikle özelleştirilmeleri düşüncesi ile de uyumludur. (Özelleştirmenin tarihini ele alırken bu konuya tekrar değineceğim). Ama bu görüş, sağ kanattaki muhafazakar politikacıların ve akademik dünyadaki ekonomistlerin baskıları, bir diğer işletmede, elektrikte, üretimin ve dağıtımın rekabet kuralları içerisinde belirlenmesi sonucunu doğursa da, özel sektöre bir tekel olarak verilen, gaz ve su ile ilgili işletmelerin özelleştirilmesini açıklamada daha az inandırıcıdır.

Özelleştirme için üçüncü bir ekonomik değerlendirme (bunun yanında güçlü siyasal unsurların da bulunmasına karşın) kamu harcamalarını azaltmak ve kamu gelirlerini artırmaktır. 1979-1980 yılları arasında hükümet, devletleştirilen kuruluşlar için 3 milyar sterlin harcadı; bu, para arzını ve enflasyonu denetim altında tutmak için uygulanan monetarist politikaları savunan bir parti için oldukça kaygı verici bir durumdur. Bir ekonomist ve gazeteci olan Cento Veljanovski, İngiliz hükümetinin kamu gelirleri ve harcamaları arasındaki açığı kapamayı hedefleyen, "kamu sektörünün borçlanma gereksinmesi" (Public Sector Borrowing Requirement) olarak da bilinen -kamu borçlanması- önlemlerine yönelik ekonomi politikalarında bir 'saplantının' bulunduğunu belirtmiştir. Özelleştirme, harcamaları azaltmanın ve bu yolla borcu azaltmanın bir yolu olarak görülmüştür.

Ancak, bu işletmelerin özel sektöre transfer edilmesinin bir diğer yönü de kuşkusuz, hisselerin satışının hazineye önemli ölçüde gelir sağlamasıydı; bu durum aynı zamanda devletin işletmeler için harcama yapmaması anlamına da geliyordu. British Telecom'un 1984 yılında satılarak İngiltere'ye yaklaşık olarak 4 milyar sterlin kazandırması ve iki yıl

sonra British Gas'ın satılması, o zaman için dünya mali tarihindeki en büyük hakkaniyet tartışması olmuştu. Thatcher Hükümeti'nin ilk iki döneminde, kamu işletmelerinin satışından toplam olarak 12 milyar Sterlin elde edilmiştir; kamu konutlarının satışından elde edilen 8 milyar Sterlin'i de buna ekleyebiliriz.

Böyle büyük bir miktarda kazanç elde edilmesinin, hükümete, vergi oranlarında indirime gidilmesi ya da diğer alanlarda kamu harcamalarının artırılması gibi siyasal açıdan pek çok olanaklar kazandırdığı açıktır. Ekonomik anlamda bu politikalar, muhafazakarlara, vergileri azaltarak zenginlik yaratmaya, -daha sonra değineceğim bir konu olan- 'girişim ekonomisi' olarak adlandırılan şeyi canlandırmaya siyasal olarak da yeniden seçilme şansını artırmaya olanak tanıdı. Bu durumun özellikle de British Gas'ın 1986'da satışı için geçerli olduğu söylenebilir; bir yıl sonraki genel seçimden önce tüm satış gelirlerinin toplanmasına çalışılmıştı.

Yine de, özelleştirmenin bu yönleri kimi derslerin çıkarılmasına olanak tanıdı. Bazıları özelleştirmeyi, uzun dönemde kamunun yararına sonuçlar vereceğini göz önünde bulundurmayarak kısa dönemli siyasal hedefler için devlet servetinin yağmalanması olarak değerlendirdi. Bu görüş yalnızca İşçi Partisi'nce ya da yandaşlarınca paylaşılmıyordu. Eski Muhafazakar Başbakan Harold Macmillan'ın bu politikaları 'aile gümüşünün satılmasına' benzetmesi anılmaya değer.

Özelleştirmenin İdeolojik ve Siyasal Açılardan Değerlendirilmesi

İngiltere'de, özelleştirme için ekonomik tartışmalar kuşkusuz önemli olsa da, bu uygulamaların ideolojik ve siyasal yönlerinin de anlaşılması gerekmektedir. İçinde çok sayıda ve değişik türde grupları, düşünce biçimlerini barındıran; Thactherizm'le kesinlikle

eş anlama gelmeyecek olan; ancak Thatcher'ın pek çok düşünce ve politikasından etkilenen 'yeni sağ' düşüncesinde, ekonomik ve siyasal özgürlük arasında yakın bir bağ bulunduğundan, bu bizim için fazla şaşırtıcı olmayacaktır. Bu harekete bağlı olanların, Thatcherizm yorumlarından en önem verdikleri kuşkusuz Friedrich von Hayek'inkidir.

Bu kuramcılar, rekabet içindeki güçler malları ve hizmetleri, müşterilere ürünün toplumsal maliyetini yansıtan bir kalitede ve fiyatta sunduğundan, ekonomik liberalizmi, hukuk devleti içinde özgür seçimin ve rekabetin verimliliği sağlaması temelinde tartıştılar. Serbest pazar, bu nedenle, malları ve hizmetleri olanaklı olduğunca ucuza alabilen ve böylece türlü olanaklar peşinde olan ve risk alan girişimcilere servet kazandıran müşterilere hizmet eder. Aynı zamanda ekonomik serbestlik siyasal özgürlüğün de bir ön koşuludur. Bu düşünce, Thatcher'cı düşünce üzerinde etkili olan bir diğer önemli kişi olan Milton Friedman tarafından iyi bir biçimde betimlenmiştir; Friedman, pazar ve siyasal kurumlar arasındaki farkı şöyle dile getirmişti: "Birincisinde seçim yapmakta özgürsünüzdür. Cebinizden cüzdanınızı alarak, satın almak istemeyeceğiniz bir şey için ödeme yapacak ya da yapmak istemeyeceğiniz şeyi yaptıracak bir polis gücü yoktur." Pazar, bireylere en geniş seçim yapma olanağını sunduğu ve onların tercihlerine yanıt verdiğinden, ekonomik ve siyasal özgürlük içiçe geçmiştir - tüketici güç sahibidir.

Bu çözümlemenin devlet iyeliğindeki işletmeler için de açık anlamları vardı. Devletin rolü, söz konusu özgür davranış biçiminin sürmesini sağlayacak koşulları sunacak biçimde sınırlanmalıydı. Özeksel planlamanın ve devlet karışımının, servet yapma peşinde olan girişimcilerin bu güdülerini yıpratmasından ya da yok etmesinden farklı bir biçimde, pazarda düzen ve verimlilik kendiliğinden sağlanır. Bu yüzden, eğer devlet mal ve hizmet üretimi işine kendisini dahil ederse, gereken kendiliğindenlik düzeyine ulaşmada başarılı olamaz. Ekonomik serbestlik ve bu yüzden siyasal özgürlük, devletin rolünün olanaklı

olduğunca sınırlandırılmasını gerektirir; bu yüzden söz konusu işletmeler, olanaklı olduğu yerlerde kamu iyeliğinden özel iyeliğe geçirilmelidir.

Pazara katılmak için bireysel özgürlüğün güçlendirilmesi, 'devletin sınırlarının küçültülmesi' görüşünde de dile getirilen, bir ölçüde daha küçük devletin üstün olduğu biçimindeki ideolojik inanca bağlanabilir. Thatcher hükümeti, savaş sonrasında İngiltere'de, devletin sivil toplum üzerindeki meşru bir rolünün bulunduğu biçimindeki oydaşmayı (consensus) sorgulayıp bireylerin devletin kendilerine yardım edeceklerine güvenmesinden vazgeçip eylemlerinin sorumluluğunu almalarını desteklemenin yollarını aradı. Letwin'e göre bu durum siyasal eylemlerde bir "paradigma değişmesi" anlamına geliyordu:

> 'Siyasal eylem paradigması en azından bir yüzyıl için oldukça basitti: İlk olarak neyin yanlış olduğunu belirlerdi, ardından da hükümet söz konusu konuda bir şeyler yapardı. Thatcher'cılar için bu paradigmanın kendisi sorunun bir parçası olarak görülüyordu. Bu paradigma başka bir paradigma ile değiştirilmeliydi: İlk önce sorunu tanımlayan, ikinci olarak sorunun devletin bir eyleminden mi yoksa eylemsizliğinden mi kaynaklandığını araştıran, üçüncü olarak, eğer sorun hükümetin eyleminden kaynaklanıyorsa söz konusu eyleme son veren ve dördüncü olaraksa eğer sorun hükümetin herhangi bir konuda eyleme geçmemesinden kaynaklanıyorsa hükümete bu konuda bir şeyler yaptıran bir paradigma ile.'

Özelleştirme, bu çözümlemenin dayandığı ayrım biçimini tam olarak temsil ediyordu - devlet tüm toplumsal sorunları çözme sorumluluğunu almamalı, mal ve hizmet üretmemeliydi. Bundan dolayı özelleştirme programının başlıca mimarlarından Hazine'nin mali sekreteri John Moore 1986'da 'daha az devlet daha iyi devlettir' demişti; çünkü böyle bir hükümet yalnızca kamu harcamalarını azaltmakla kalmaz bireylerin kendi ayakları üzerinde durmasını da özendirir.

80'li yılllar boyunca giderek önemi artan ve neden Muhafazakar hükümetin özelleştirmenin yapıldığı bir mekanizma olarak kamu hisselerini satışa sunduğunu açıklayan özelleştirmenin bu her iki nedeni arasında yine bir bağlantı kurulabiliriz. Bu hisse senedi iyeliğinin ve bununla ilgili hedeflerin desteklenmesi ve 'girişimci kültürü' olarak adlandırılan olgunun desteklenmesiydi. Letwin'in savunduğu gibi, eğer ekonomik hedefler Thatcher hükümetinin tek ilgi alanı olsaydı, muhtemelen bu senetleri bankalar, emeklilik fonları gibi büyük özel sektör kurumlarına satardı; oysa halkın bu senetleri satın alması için fiyatında indirime giderek hazine için daha büyük gelir sağlama gereksinimi duyulmamıştır. Bu nedenle, burada diğer etmenlerin etkili olduğu açıktır.

Hisse senedi iyeliğinin daha geniş bir kitleye yayılmasının özendirilmesi, popüler kapitalizmin bir biçimi olarak değerlendirilebilir; bu, bireysel özgürlük ve kendine güven kavramlarıyla yakından ilgilidir. Daha önce kamunun elinde olan şirketlerin bireylerin iyeliğine geçmesi ile kendi evini edinme ya da bireysel emekli ödeneğine sahip olma hakkı gibi dönemin muhafazakar politikaları bireyleri akçal açıdan bağımsız (ve hükümet yardımına daha az bağımlı) kılmayı ve bireylerin kendine yeterli bir biçimde düşünmelerini hedefliyordu; çünkü mülkiyete sahip olan bir birey başkalarına daha az bağımlıdır ve daha özgür seçimlerde bulunabilir. John Moore 1985'te bu mantığı ikna edici bir biçimde dile getirmişti: 'İyelik güçtür, yani sıradan insan için önemi olan bir güçtür - kendi seçimlerini yapabilme, kendi yaşamlarını denetleyebilme gücüdür. Amacımız bu gücü elimizden geldiğince fazla sayıda insana yaymaktır. Bunu da mülkiyeti olabildiğince dağıtarak yapıyoruz.'

Hisse senedi iyeliğinin yayılması yoluyla bireylerin güçlendirilmesinin, bireyler arasında hoş karşılanacak diğer tutumların teşvik edeceği de düşünüldü. Bunlardan başlıcaları dinamik olmak ve maceraperestliktir. Thatchercı'lar, sahip olduklarının güvencesiyle kendi yaşamları üzerinde denetim kurabilen güçlenmiş bireyin, devletin ya da diğer

bireylerin iyi niyetine güvenmiş olanlara göre, risk almaya daha yatkın olacağını ve yeni olanaklar yaratma arayışında olacağını düşünüyorlardı. Bu yüzden, hisse senedi sahipliği bireylerin girişimci bir ruha sahip olmalarını teşvik ediyordu - en azından bireylerin pazarda çıkarlarını korumalarını, hisse senetlerinin değerini artırmak peşinde koşarak maddi durumlarını yükseltmelerini özendiriyordu. Girişimci ruh, serbest pazarın olanaklı olabilecek en yüksek düzeyde verimliliğe ulaşmasını ve kaynakların en iyi biçimde dağıtabilmesine olanak tanıyan temel bir öğedir. Bu durum hisse senetlerinin alıcısının sıradan bir insan ya da şirketin bizzat sahibi olması durumunda da değişmez; ikinci durumda, şirket sahibinin daha çok kar elde etmek için daha çok çalışması ve bunun sonucunda da karını yükselterek hisse senetlerinin değerini artırması, girişimciliğe doğru daha büyük bir yönelimin olduğunu gösterse de sonucu değiştirmez. Kuşkusuz pek çok etkili Muhafazakar politikacı (Thatcher'ın bizzat kendisi ve baş akıl hocası Sir Keith Joseph de dahil olmak üzere) söz konusu girişimci ruhun İngiliz toplumunda eksik olduğundan yola çıkarak bu durumun ekonomik gerilemenin önemli bir nedeni olduğunu ve değiştirilmesi gerektiğini düşünüyordu.

Özellikle de benim gibi bir kamu hukukçusu açısından, özelleştirmenin anılmaya değer son bir değerlendirmesi de, hisse senedi sahipliğinin daha geniş bir tabana yayılmasının sonucunda ortaya çıkan denetlenebilirlik sorununa ilişkindir. Bu düşünce, ulusallaştırılmış işletmelerde sorumluluğu üstlenmenin güç olduğunu savunmaktadır, çünkü bakan ve kamu işletmesi arasında uzaklık bulunması, siyasetçi, karar verme sürecine doğrudan katılmadığı için, tartışmalı politikalarda siyasetçinin yanıt vermekten kolayca kaçınabilmesi anlamına gelmektedir. Parlamentonun uygulamalar ya da politikalar hakkında bilgiye ulaşması güç olduğundan ve bu durum sorumlulukla ilgili bakanların bulundurulmasını engellediğinden, işletmelerde karar verme sürecinde yer alanların kamu denetimine açık olmamaları bu sorunu ağırlaştırmıştır.

Sorumluluk çok sayıda hisse senedi sahibinin eline geçeceğinden, özelleştirmenin, sorumluluk konusunda etkisiz siyasal mekanizmaların geliştirilmesini simgeleyeceği düşünülmüştü. Bu tür bir sorumluluk iki ilkeye dayanacaktı: İlk olarak, şirketin çıkarlarına göre davranan yöneticilerin sorumluluğuna, ikinci olarak da yıllık genel toplantılarda sorumluluk alacak yöneticiyi seçen hisse senedi sahiplerine. Ancak bu tür bir şirket hukuku sorumluluğu düzenlemesinin göreli olarak etkisiz olduğu öne sürüldü. İşletmenin özel sektöre devredilmesi, teorik olarak parlamentoda bakanların sorumluluğunun denetiminin bulunmaması anlamına da geldiğinden, bu konu kamu hukukçularının sorunudur (en azından bazı işletmelerde). Bu, en azından işletmenin faaliyetini sürdürme sürecinde kimi kamu müdahalelerinin ve denetimlerinin yer almasını sağlayabilmek için, işletmeyi denetlemek üzere kamusal bir birim oluşturmak gereksiniminde olabileceğimizin temel bir nedenidir. Bu noktaya az sonra tekrar değineceğim; bu haftaki ikinci seminerimde de konuyu daha derin bir biçimde inceleyeceğim.

İngiltere'de Özelleştirmenin Gelişimi

İzin verirseniz özelleştirmenin kuramsal açıdan değerlendirmesini bir yana bırakıp uygulamada neler olduğuna kısaca değinmek istiyorum. Özelleştirmenin gerçekleştirilme yöntemine ilişkin belirtilmesi gereken ilk nokta, 1979'da ilk seçildiği dönemde Muhafazakar Parti'nin seçim vaatleri arasında özelleştirmenin yer almayışıydı. Partinin bu yıldaki seçim bildirgesi özelleştirmeye cılız bir göndermede bulunuyordu; yalnızca Ulusal Taşımacılık İşletmesi'nin (National Freight Corporation) ve yakınlarda özelleştirilen havacılık ve gemi yapımı ile ilgili kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinden söz ediliyordu. Bu durum siyasal bir gerekçeyle –bu aşamada özelleştirme çok radikal göründüğü için seçmenlerden uzaklaşma korkusu ile özelleştirmeye karşı bir isteksizlik vardı- ve daha

önce belirttiğim gibi özelleştirme programının ortak ilkeler ve hedefleri belirlemeden, kendine özgü bir yolla yapılmasından kaynaklanıyordu.

Muhafazakarların 1979 ve 1983 yıllarındaki ilk iktidar döneminde hükümet 25 girişimi özelleştirerek ya da bu yolda adımlar atarak 1 milyar 440 milyon sterlin gelir elde etti. Bu satışlar bireysel pazar işlemlerinin bir dizisi olarak görüldü, dolayısıyla bu dönemde olduğu biçimiyle özelleştirme programından söz etmek bir abartma olacaktır. "British Aerospace" örneğinde olduğu gibi zaten pazar rekabeti içinde olan pek çok kuruluş satıldı; tıbbi radyo-izotopları üreten "Amersham International" ın satışında görüldüğü gibi artık kimi şirketlerin tamamen kamunun elinde kalması ise tarihsel bir rastlantıydı.

Özelleştirmenin ikinci aşaması 1983 genel seçimlerinden sonra yaşandı; bu dönemde özelleştirme politikası temel kamu hizmetlerini de içine alacak biçimde genişletildi. Bu dönemde bile hükümetin belli ilkeler çerçevesinde değil pragmatik bir biçimde hareket ettiğini görüyoruz. İlk büyük özelleştirme uygulaması 1984'de British Telelecom için yapılmıştı; ama şirketin hisse senetlerinin halka satışının ardında popüler kapitalizm ya da ekonomik-siyasal özgürlük değil, özel sektörün yatırım ve büyüme programları için kaynak bulma arayışı yatıyordu. Hükümet bir ölçüde satışların kazandığı popülariteye şaşırmış görünüyordu; iki milyon kadar özel yatırımcı kendi hisse senedine sahip olma olanağına kavuşmuştu. Bu satışların kazandığı başarının da cesaret vermesiyle, gelecek seçimlerin yaklaşması, hiç bir işletmenin rekabet edebilme gücüne sahip olabilmek üzere yeniden yapılandırılmaması anlamına geldiği halde, bu sefer özelleştirmeyi popüler siyaset konusu olarak görerek 1986'da British Gas'ın özelleştirilmesine gidildi; aslında şirketin özelleştirilmesi bir monopol durumuydu. Bu iki büyük satış, İngiltere'de, 1987'nin sonunda, devlet sektörünün %20'den fazlasının özel sektöre geçmesi ve hisse senedi sahiplerinin sayısının iki katına çıkması anlamına geliyordu.

1989 yılında, 1987 ve 1992 arasındaki üçüncü iktidar döneminde döneminde, hükümet, iki temel kamu hizmetini, elektrik ve suyu özelleştirdi. Bu uygulamalar kamuoyu tarafından, 'British Gas' ve 'British Telecom'un özelleştirilmesine göre farklı bir biçimde değerlendirilmişti. Suyun özelleştirilmesi oldukça tartışma yarattı; pek çok kişi, insan yaşamı için temel bir gereksinim olan suyun, onu, satışından kar elde edilecek bir nesne olarak algılayacak özel şirketlere satılmasına karşıydı. (Londra'da avukat olmak için uğraştığım sıralarda suyun özelleştirilmesine çok alt düzeyde de olsa bireysel olarak karışmış olduğum için izin verirseniz buraya küçük bir not düşmek istiyorum: Özelleştirme, belki de böyle yüksek gelir getirecek bir işi bırakıp üniversitede yoksul bir okutman olmamın nedenlerinden biriydi!) Thatcher döneminden 1990'a kadar, ekonominin %10'u özel sektörün eline geçmişti; daha önce bu işletmeler devletin denetimindeydi. Yine bu dönemde İngiltere'de hisse senedi sahipliğinin üç kat artarak 9 milyona yani tüm nüfusun %20'sine ulaştığını görüyoruz.

Daha önce de değinildiği gibi, özelleştirme programı, Thatcher'ın iktidardan uzaklaşmasından sonra da devam etti. Major hükümeti temel bir endüstriyi, demiryollarını, 1983 yılında özelleştirdi. Fiyatların yükselmesi devam edip, hizmet kalitesi düştüğü için bu satış, bazı açılardan daha öncekileri göre daha çok tartışma yaratmıştı. Blair hükümetinin, bir İşçi Partisi yönetimi olmasına karşın, işletmeleri yeniden devletleştirmek için bir planı yoktu – gerçekte, daha önce belirttiğim gibi, Blair hükümeti, Londra Metrosu'nu özelleştirmenin yollarını arıyor ve o dönem için olanaklı olmayan Posta İşletmesi'nin özelleştirilmesini tartışmaya açmaya çabalıyordu. Sonuç olarak, tek tek işletmelerin özel kesime geçmesi eleştiri konusu olmasına karşılık, bugün özelleştirmenin İngiltere'de ideolojik engelleri aştığını (bugüne değin büyük partiler arasında var olan ideolojik farklılığın artık kalmadığını) ve siyasal değil de akçal bir konu olarak değerlendirildiğini söyleyebiliriz.

Özelleştirmenin Hukuksal Durumu ve Buna İlişkin Sorunlar

Bugünkü sunuşumu bitirmeden önce, işletmeler özel sektörün eline geçtikten sonra bile devletin sanayide yer alabilme yöntemlerinin neler olabileceğini tartışabilmek ve özelleştirme programından kaynaklanan kimi hukuksal sorunları incelemek için, özelleştirme satışlarını gerçekleştirmede, aşılması gerekli olan basamaklardan söz etmek istiyorum.

"British Telecom" gibi daha önceden bütünüyle devlete ait olan işletmelerin satılmasında bile gerçekte tüm satış sürecini kapsayan hukuksal bir düzenleme yoktu. Bu yüzden ilk olarak, hisse senetleri devletin elinde olan bir limited şirket kurmak gerekmişti. Satış, bankerler ve avukatlar gibi danışmanlar tarafından eşgüdümlendi. Bu danışmanlar, halkın buraya yatırım yaparak neler kazanacaklarını anlatan, şirketin senetlerini satın almaya davet eden bir tanıtmalık hazırladı. Buna benzer çabalar diğer önemli özelleştirmelerde de gösterildi: televizyon ve yazılı basında yoğun reklam kampanyaları düzenlendi. "British Gas"ın özelleştirmesinde ise 16 milyon kişiye ve daha önceden konuyla ilgilendiklerini bildirenlere özel mektuplar gönderildi. Sonunda, hisse senedi başvuru formunu dolduran ve kendilerine hisse senedi ayrılanlara, önceden belirlenen sabit bir fiyat sunuldu. Pek çok satışta aşırı başvuru olduğundan, bireyler daha önceden istediklerinden daha az senede razı olmak zorunda kaldılar.

"British Telecom" artık tamamen özelleştirilmiş durumdaydı. Ancak hükümetin artık şirketin işleyişinde bir rolü olmayacağını söylemek yanlış olacaktı. Hükümetin, söz konusu şirketin gelişim yönü üzerine etkili olmak için kullanabileceği pek çok araç vardı.

Belki, en açık olanı, satışların gerçekleştirilebilmesi için yasa çıkarmak gerekli

olduğundan, hükümet, yasal süreç üzerindeki denetimi yoluyla, özelleştirme sonrasında işletmenin alacağı biçim üzerinde önemli ölçüde etkili olabilirdi. Belki de "British Gas"ın özelleştirilmesi bunun en iyi örneğiydi. Bununla ilgili yasa (the Gas Act 1986) ağır sanayi için enerji kullanımı dışında, daha önceden kamunun elinde bulunan kuruluşlar, "British Gas", üzerinde monopol kurulmasını önlüyordu. Bununla birlikte hükümet, yeni özelleştirilen işletmelerin rekabet gücünü geliştirmeyi planlamak üzere önemli ölçüde yetkiyi kendisinde tutmayı sürdürdü; gaz tüketimi buna örnek olarak verilebilir. "British Gas"ın olası rakipleri için gerekli izinler (düzenleyici kurumlara danışıldıktan sonra) bakan tarafından düzenlendi; bu, pazara girebilecek şirket türleri üzerinde denetim kurma olanağı sağlıyordu.

Söz konusu yasal düzenleme, hükümete özelleştirilen işletmeler üzerinde etkisinin sürmesini sağlayan düzenekler de sunuyordu. Çoğunlukla şirketin hisse senetlerinin önemli bir bölümü devletin elinde kalmaya devam etti; "British Gas" örneğinde devletin hisse senetlerinin oranı %49.8'di. Muhafazakar hükümet, bu senetleri şirketin karar verme sürecine etkide bulunmak üzere elinde tutmamakla birlikte, elinde artmış durumda bulunan senetlerin çoğunu hızla satışa sunmasına karşılık İşçi Partisi, seçildiği takdirde, eğer müdahele gerekli olursa, elde bulunan payı kullanmakta duraksamayacağını açıkladı. Hükümetin bir diğer denetim yöntemi, önemli kararlarda, özellikle de istenmeyen yönetim değişikliklerinde, veto hakkını saklı bulunduran kimi özel payları elinde tutmaktı. Son olarak, hükümet yetkilileri özelleştirilen kurumların yönetim kurullarına atanabileceklerdi; ilgili yasal düzenleme, bu yetkililerin özelleştirilen kurum dışında başka kurumları temsil etmelerine sınırlamalar getirmişti.

Hükümetin özelleştirilen kuruluş üzerinde etkide bulunabilmesini sağlayan bir diğer önemli araç sözleşmelerdir. Özelleştirilen kuruluşların pek çoğu başarısını hükümetle yaptığı sözleşmelere borçludur, özellikle de savunma alanındaki sözleşmelere;

özelleştirmenin hemen ardından hükümet "British Telecom"un en büyük müşterisi oldu. Bu sözleşmeler hükümete, özel işletmelere müdahalede bulunmada önemli araçlar sağlayabilir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde hükümetin sözleşme yapabilme yetkisi, belli politika hedeflerine varma yolunda önemli bir araç olmuştur; örneğin küçük işletmeleri desteklemede ve işe görevli almada eşit koşulların sağlanabilmesinde olduğu gibi. Bu tür sözleşmeler, hukuksal ve yönetsel kurumlarca denetlenebilir; yargı yerleri, sözleşme imzalanmadan önce konu ile ilgili diğer grupların görüşlerinin alınmasını da istemektedir.

Yukarıda sözünü ettiğim gelişmeler beni, bugün son olarak üzerinde durmayı düşündüğüm konuya getirdi, yani özelleştirme uygulamalarının kamu hukukunda yarattığı sorunlara. Daha önce de belirttiğim gibi, özelleştirmenin temel hedeflerinden biri, etkisiz siyasal düzenekleri hisse senedi sahipliğinin denetimi ile değiştirerek denetlenebilirliği güçlendirmekti. Yine de bu sözleşmelerin varlığı ve bunlar üzerinde olası politikaların geliştirilebilmesi, bu tür bir denetlenebilirliğin gerçekten geliştirilip geliştirilemeyeği kuşkusunu doğurmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde mahkemelerin bu tür sözleşmeleri denetlemek üzere türlü ilkeler belirlemesine, Fransa'nın bu tür sorunlarla ilgilenmek üzere gelişmiş bir yönetsel yargı sistemi bulunmasına karşılık, İngiltere'nin ayrı yönetsel yargı yerleri bulunmayan az gelişmiş bir yönetim hukuku dizgesi vardır. Bunun da ötesinde, İngiliz yönetim hukuku kuramında, neyin kamusal neyin özel olduğuna ilişkin bir ayrım bulma olanağı yoktur -aslında 'devlet'in anlamı konusunda gerçek kavramsallaştırma yoktur. Bu yüzden hükümet sözleşmeleri gibi konuların, yönetsel eylemleri gözden geçirmek amacıyla yüksek yargı yerlerinin denetimine bağlı olup olmadığı ya da özel hukuk süreci ve ilkelerine göre değerlendirilip değerlendirilmeyeceği belli değildir. Eğer ikinci durum doğruysa, kaygılanmak için birkaç neden bulunmaktadır: Çünkü burada kamu hukuku alanındaki hukuksal ilkeleri biçimlendiren açıklığı sağlama ve önemli kamusal yönelti sorunlarına çözüm bulma

kaygısı bulunmamaktadır. Bu nedenlerle denetlenebilirliğin düzeyi artmayacak, tam tersine azalacaktır.

Burada belirtmek istediğim (ikinci seminerde tekrar değineceğim) daha önemli bir konu da, özelleştirmenin, kamu ve özel arasındaki sınırın yeniden belirlenmesini de kapsamasıdır. İngiliz hukuk sistemi, yönetimin işlemlerinin doğasında meydana gelen değişikliklerle başa çıkabilecek güçlü bir donanıma sahip değildir; çünkü gerçekte, devletin rolünün ne olduğu ya da ne olması gerektiği konusu üzerinde tam anlamıyla anlaşılmış değildir. Özelleştirmede olduğu gibi, devletin işlemleri, kamu ve özel kesimin ikisini birden ilgilendirdiğinde, yargı yerleri söz konusu işlemi nasıl değerlendirecekleri konusunda emin olamamaktadır; bu yüzden de bu tür işlemleri yargıya götürmek isteyenler kararsızlığa düşmektedir.

Bu nedenle, özelleştirmenin kamu hukukçuları için oluşturduğu sorunun büyüklüğünün söz konusu işletmenin niteliğine göre değiştiğini söyleyebiliriz. Biraz önce de değindiğim gibi, bir işletme özelleştirildikten sonra da devlet müdahalesi devam edebilmektedir; bu nedenle özelleştirme sonrasında "British Aerospace" ya da "British Cable and Wireless" gibi rekabetçi bir pazarda yer alan kuruluşların işleyişi üzerinde denetim yetkisine sahip olacak özel nitelikte kamu kuruluşları kurmaya gereksinim duyulmamıştır.

Yine de, yeni özelleştirilen işletmenin monopol durumunda olmasında ya da pazara egemen olmasında durum değişmektedir. Böyle bir durumda, söz konusu işletmenin pazardaki gücünü kötüye kullanarak fiyatları aşırı bir biçimde yukarı çekmesini ya da olası rakiplerini pazardan dışlamalarını önleyecek önlemlerin alınması istenir. Bazı durumlarda bu önlem, rekabet hukuku ilkelerine dayanılarak ya da bu alanda faaliyet gösteren kamu kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilebilir; Tekeller ve Şirket Birleşmeleri Komisyonu (Monopolies and Merges Commission) ve Rekabet Kurumu (the Office of Fair Trading)

buna örnek olarak verilebilir.

Söz konusu ürünün ya da hizmetin bir kamu hizmeti olması durumunda, özelleştirme sonrasında pazarı denetleyecek daha gelişmiş bir kurumun kurulması gerekli olabilir. Kamu hizmeti sunan kuruluş, temel gereksinimleri ya da insanın varlığı için gerekli olan şeyleri karşılayan kuruluş olarak tanımlanabilir. Bu yüzden su, gaz, elektrik, iletişim ve belki de ulaşıma yönelik hizmetler bunlardan sayılabilir. Bu örneklerde, mallara duyulan gereksinimden kaynaklanan çok sayıda kamu yararı öğesi bulunmaktadır – bu dallardaki işletmelerin çalışmaları toplumun tümünü etkileyecektir. Serbest pazar, üretilmesini istediğimiz şeylerin tümünü kendiliğinden üretemez. Ülkenin uzak yerlerine ya da maddi güçlük içinde olanlara gaz ya da elektriği ulaştırmak ekonomik açıdan verimli olmayabilir; bundan dolayı, bu kümeler içinde bulunan insanların enerji gereksinimlerini söz konusu kurumdan karşılamaları yaşamsal bir öneme sahiptir. Benzer biçimde, bireyler, gazsız ya da elektriksiz yaşamlarını sürdüremeyeceği, bunları satın almak zorunda olduğu için, eğer özelleştirilen işletme etkili bir monopol konumundaysa, yüksek fiyatlı ya da düşük kaliteli hizmet sunarak var olan durumu kötüye kullanmasını önlemek gerekmektedir; ama bu siyasal açıdan uygun bulunmayacaktır.

Sonuç olarak, kamu hizmeti gören işletmelerin gelişimini üzerinde denetim kurmak ve bu işletmelerin kamu yararını göz önünde bulundurarak ve rekabetçi serbest pazar içinde bulunmalarının bir sonucu olarak verimli ve serbest bir biçimde çalışmalarını sağlamada onlara yol gösterici olmak üzere yeni bir yönetsel yapı, düzenleyici kurumlar oluşturuldu. Bu tür kuruluşların ortaya çıkması İngiliz kamu yönetiminde son birkaç yıldır gözlenen en çarpıcı gelişimdir. Bu kuruluşlara ikinci seminerimde daha ayrıntılı olarak değineceğim.