

İTALYADA ÖZELLEŞTİRME (*)

Sabino CASSESE

İl Han ÖZAY

1. Giriş. — 2. İtalya, Birleşik Krallık ve Fransada kamu sanayi sektörü. — 3. İtalyada özelleştirmenin boyutları. 4 — Özelleştirilecek işletmelerin belirlenmesi. — 5. Özelleştirmeyi yapan. — 6. Özelleştirmenin usulü. — 7. Özelleştirmeden kimin yararlanmakta olduğu. — 8. Kamu sektöründeki grupları hükûmetten bağımsız kılma politikası olarak özelleştirme. — 9. Bir buluşma noktası: karma bir sisteme doğru mu? — 10. Kaynakça.

1. Bu yazının amacı Birleşik Krallık ve Fransada yapılmış bulunan özelleştirmeler ile İtalyada özelleştirme denilenler arasındaki farkları göz önüne sermektir. Bununla beraber, analiz sadece İtalyan örneklerine ilişkin olacak, artık hakkında çok sayıda inceleme yayınlanmış bulunan diğer iki Avrupa ülkesi örnekleri ise karşıtını göstermek, yani aradaki farkları vurgulamak için kullanılacaktır.

Hemen belirtmek gerekirse, burada sadece İtalyan Devlet iştiraklerine değinilecektir. Bilindiği gibi İtalyada örneğin posta gibi doğrudan doğruya Devlet tarafından idare edilen başka kuruluşlar ya da birçok banka ve Elektrik Enerjisi Kurumu gibi kamusal işletmeler de

*) Bu inceleme, 13-14 Kasım 1987 tarihinde Oxford Üniversitesi Nuffield College'da yapılan «The Politics of Privatisation in Western Europe/Batı Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Politikaları» ve 24 Kasım 1987 tarihinde Roma Üniversitesi Hukuk Fakültesinde yapılan «Le privatizzazioni in Europa/Avrupada Özelleştirmeler» konulu seminerlere bildiri olarak sunulmuş olup, Roma Üniversitesi Hukuk Fakültesinde İdare Hukuku profesörü olan yazarı tarafından Rivista trimestrale di diritto pubblico'nun 1988/1 sayısında yayınlanmıştır. Çevirmen de İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde İdare Hukuku profesörüdür.

vardır. Bununla beraber, bütün bu kamusal kuruluşlar ve işletmeler için özelleştirme denilen operasyon ya hiç sözkonusu olmamış, ya da ayrık bir hal olarak sadece bankalar için fakat o da başka bir biçimde düşünülmüştür. Özellikle emanet usulünün uygulandığı işletmelerde yönelim bunların demiryollarında olduğu gibi kamusal kuruluşa dönüştürülmesi doğrultusundadır. Kamusal kuruluşlar için önerilen formül de bunların ya anonim şirketlere ya da kendisine bağlı şirketlerden oluşan holdinglere dönüştürülmesidir. Elektrik enerjisi Kurumunda reform için özel olarak kurulan hükümet komisyonu ve kamu bankaları için İtalya (Merkez) Bankasının teklifleri bu yönde olduğu gibi, bankalar için bunlarda hisse senedi sahibi özel kişilerin sayısının artırılması önerilmektedir.

2. İtalyadaki özelleştirmelerin İngiltere ve Fransadakilerle farkını anlayabilmek için, herşeyden önce hareket noktasının değişik olduğunu açıklamak gerekmektedir: İtalyan kamu sanayi sektörü diğer iki Avrupa ülkesininkinden çok daha farklı bir köken ve niteliğe sahiptir.

Kamu sanayi sektörü herşeyden önce köken olarak değişiktir. Özelleştirme Fransada harbi hemen izleyen ve 1982 de de yenilenen başlıca devletleştirmelerin, Birleşik Krallıkta da harp sonrası önce millileştirme, fakat bunu izleyen büyük çaptaki tasfiyelerin ürünü olmuştur. İtalyada ise kamu sanayi sektörü, başlangıçta, 1933 yılında yapılan üç büyük bankayı kurtarma operasyonunun sonucu yaratılmıştır. Devletleştirme İtalyada sadece 1962 yılında elektrik enerjisi alanında başvuru- lan bir yol olmuştur.

İkinci olarak İtalyada en çok görülen kamusal işletme birimi anonim şirket şeklindeki Devlet teşekkülleri olup Kamu İştirakleri Bakanlığının bünyesinde böyle binden fazla kuruluş bulunmaktadır. Harpten sonra Birleşik Krallık ve Fransada yapılan devletleştirmeler, «public corporations» ya da «etablissements public a caractère industriel et commercial» adı altında bir takım kamu iktisadî teşekkülleri kurarak yapılmış oldu. Bir müddet sonradır ki Fransada «filialisation» olayı, yani kamusal kuruluşlara bağlı şirketlerin oluşturulması gelişti ve 1982 devletleştirmesi, 1983 yılında çıkarılan «loi sur la democratisation du secteur public/kamu sektörünün demokratikleşmesi hakkında kanun»la, yönetim organlarının oluşumunun değiştirilmesi bir yana, kamulaştırılan şirketlerin hukuksal niteliklerine dokunulmadan yapıldı.

Üçüncü olarak o ülkelerde bu tür kuruluşların özel hukuk niteli-

ğine karşın İtalyada karma bir esas yürürlüktedir. I.R.I., E.N.I. ve E.F.I.M.¹ adı altında faaliyette bulunan üç büyük gruba bağlı şirketlerde kamusal ve özel olmak üzere akla gelebilecek her tür kuruluş mevcuttur. Bazılarında özel hisselerle kamusal olanlar birbirine eşit, bazılarında kamusal ağırlıklı bazılarında da tamamen kamusal hisseler söz konusudur. Bundan başka Devlet iştiraklerinin geçirdiği yarım asırlık tarihe bakacak olursak, bazen «özel hisselerin kaçıışı», bazen de özel hisselerin yenilenen bir ilgi dönemi gibi birçok değişiklik karşın karşıya kalındığı görülür. Temelde, İtalyadaki gibi kaygan bir sistemde özel kişileri hisse senedi sahibi olarak bu işletmeler ve şirketlere girip çıkmaya iten, gelir tahminleri ile işletme içinde kendi sesini duyurabilme imkânı konusundaki olasılıktır. Fransa ve İngilteredeki kuruluşlar ise tamamen kamusal olup, Birleşik Krallıkta British Petroleum ve Fransadaki «filiales» örneklerinde olduğu gibi anonim şirket şeklinde organize olmuş bulunmalar bile bunlarda özel iştirak ya hiç yoktur ya da azınlıktadır.

İtalyan kamu iktisadi teşebbüslerinin, başlangıçta, ne idüğü belirsiz ya da melez niteliklerinin kanıtı olarak iki örnek verilebilir. Bunlardan ilki I.R.I.'nin uzun zamandan beri sermayesinin dörtte birinden biraz azına sahip olarak iştirak ettiği S.M.E.'dir². 1986 yılında Devlet iştirakleri Bakanlığı kurulup da, kanunla hisselerinin çoğunluğu kamuya ait şirketlerin özel sınıai birliklerinin üyesi olmaması kararlaştırıldığında, I.R.I., sermayenin geri kalan kısmındaki bölünme nedeniyle bu şirketin kontrolünü elinde bulundurmakta olduğunu keşfetti.

İkincisi, yani Mondedison şirketine ilişkin olanı daha da anlamlıdır. Biri elektrik diğeri de kimya sanayii alanında iki büyük özel şirketin birleşmesinin ürünü olan bu şirket, E.N.I.'nin, hükûmete haber bile vermeden önemli sayıda azınlık hisselerini satın almasıyla onun kontrolü altına sokulmuş oldu. Bir çok olaylardan sonra, kontrolü sağlanan hisseler I.R.I. grubu bankalarına verildi ve 1986-87 de de büyük bir özel gruba geçti. Sonuçta bu sadece, Almanların «Kalte Sozialisierung/Soğuk sosyalleştirme» diye andıkları bir üstükapalı sosyalleştirme değil aynı zamanda «Kalte Privatisierung/Soğuk özelleştirme» yani ör-tülü bir özelleştirmenin de örneğini oluşturdu.

-
- 1) I.R.I. Istituto per la Ricostruzione Industriale/Sınıai Kalkınma Bankası, E.N.I. Ente Nazionale Idrocarburi/Sıvı Enerji Ulusal Kurumu, E.F.I.M. Ente Partecipazioni e Finanziamento Industriale Manufatturiera/Sınıai Finans.
 - 2) S.M.E. Società Meridionale Finanziaria/Güney İtalya Finans Şirketi.

Aradaki farkı görebilmek için şu kadarını hatırlamak kafidir ki Fransız Anayasasının 34 üncü maddesi, «les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé/işletme mülkiyetinin kamu sektöründen özel sektöre transferi» için gerekli kuralların kanunla belirlenmesini öngörmektedir.

İtalyada özelleştirmenin hukuksal sınırları da pek belirgin değildir. E.F.I.M. ve Sinema İşletme Kurumu için kurallar iştirakin devrinde Devlet İştirakleri Bakanlığının izin vermesini öngörmektedir. E.N.I. için ise sadece kuruluşun şirketin kontrolünü kaybedecek ölçüde iştirak azalmasının sözkonusu olduğu durumlarda bir izin zorunludur. 1933 yılında Devletin eline geçmiş bulunan malvarlığını satma amacıyla geçici olarak kurulan I.R.I. ise, 1948 yılında çıkarılan ve günümüzde kurumu düzenleyen kurallar uyarınca iştiraklerini hiç bir denetim olmadan özgürce elinden çıkarabilir. Yalnız 1977 de çıkarılan bir kanun ise sanki, eğer böyle bir devir sonucunda kurumun bir sektörden tamamen çıkması gibi bir durum meydana gelebilecekse bunun hükümet programlarında öngörülmüş bulunmasını istiyor gibidir. Satışların denetimi konusunda hükümetin yetkileri üzerindeki hukuksal tartışmaların ötesinde, satışın gerek çeşitli kanunlarda gerekse bu kurumlara hayat veren kuruluşa ilişkin genel düzenleyici işlemlerde açıkça öngörülmüş bulunması şunu söylemektedir ki, İtalyada Devlet iştirakli işletmeler ta başlangıçtan beri değişken sınırlı bir sektör olarak düşünülmüştür.

Bunun bir kanıtı «smobilizzi» yani seferberliğin sonu ya da askeri terimlerle hazıroldan «rahat»a geçiş denilen özelleştirmenin hemen her zaman yapılmış olmasıdır. I.R.I., 1933 ten 1958 e kadar başlangıçtaki mal varlığının % 60-70 ini satmıştır. Bu da Pascuale Saraceno'nun³ bir çok vesileyle «... politik olarak özürünün bulunması gereken «rahat»a geçiş değil seferberliktir» diyebilmesini mümkün kılmıştır.

3. Farklı hareket noktalarını açıklayıp Devlet iştirakleri bakımından özelleştirmenin bir yenilik olmadığını hatırlattıktan sonra şimdi İtalyadaki son özelleştirmelere geçelim.

1959-1982 döneminde yapılan özelleştirmelerin konusu, aşağı yukarı küçük çaptaki işletmeler olmuşsa da, 1983 ten başlayarak senede 4-5 işletme özelleştirilmiştir. Bu satışlar sayesinde 1983-85 yıllarında I.R.I. nin kasalarına yaklaşık 3 milyar dolar akmıştır. Devlet İştirakleri Ba-

3) I.R.I.'nin çok uzun yıllar başkanlığını yapmış bulunan ünlü bir iktisatçı ve siyaset adamı.

kanının son olarak Parlamento'ya sunduğu «Bakanlık Yönlendirme ve Direktif İşlemlerini Açıklayıcı Rapor» 1986 özelleştirmeleri sonucu elde edilen mali geliri yaklaşık 1 milyar 250 milyon dolar olarak değerlendirmektedir. Bu rakam 1986'nın ikinci yarısından 18 Haziran 1987'ye kadar yapılan dokuz özelleştirme sonunda Fransa Devletinin elde etmiş olduğu 4.5 milyar franklık malî gelirin yüzde 22 sine eşit bulunmaktadır.

Son bir karşılaştırma unsuru buralarda çalışanların sayısına ilişkin olmalıdır. Sadece I.R.I.'nin 1980-1986 yılları arasındaki satışları 50.968 kişinin çalıştığı toplam 25 şirketi ilgilendirmiştir. Buna karşılık 1979'dan 1985 Şubatına kadar İngilterede yapılan tüm özelleştirmeler 400.000 çalışanı ilgilendirmişti.

Şu halde özelleştirme sürecinin, İtalyada 1983 ten başlayarak hızlandığı söylenebilir. Ayrıca bunun Fransa ve İngilterede eşzamanda yapılan benzeri özelleştirmelerin beşte biri ile dörtte biri arasında oynayan bir boyutta olduğu da söylenebilir.

4. Özelleştirme hareketleri İtalyada hangi nedenle, hangi itici unsurun etkisi altında böyle bir hız kazandı? Bu soruya cevap verebilmek için hangi şirketlerin ve ne zaman özelleştirileceğini kimin belirlediğini, kimin sattığını, özelleştirme sürecinin nasıl cereyan ettiğini ve bunu kimin denetlediğini, özelleştirmeden yararlananın da kim olduğunu incelemek gerekmektedir.

2 Temmuz 1986 tarih ve 86-793 sayılı Fransız kanunu özelleştirilecek şirketleri bir bir isimleriyle sıralamaktadır. Birleşik Krallıkta ise özelleştirilecek kuruluşları belirleyen özel yasalar çıkarılmış, örneğin 1982 tarihli Oil and Gas Act/Petrol ve Gaz Kanunu British Gas Corporation/Britanya Gaz Şirketi ve 1984 te çıkarılan British Telecom Act/Britanya Telekomünikasyon Kanunu da British Telecom'un özelleştirilmesini öngörmüştür. İtalyada ise bunlardan hiçbiri yapılmamıştır. Nitekim Devlet iştiraklerinin yönetimi ile görevli I.R.I., E.N.I. ve E.F.I.M gibi işletme holdingleri özelleştirilecek şirketleri belirlemektedir. Bu karar verme yetkisi bizzat Parlamento tarafından adı geçen kuruluşlara tanınmıştır. Nitekim Senato V numaralı komisyonunun 17 Şubat 1987 tarihli «Devlet iştirakleri sisteminin kuruluşu»na ilişkin raporunda Devlet iştiraklerinin amacını direktifleri ile belirleme ve dolayısıyla bunların «müdahale alanları»nın tesbitinin hükûmetin görevi olduğu açıklanmaktadır. Fakat hangi işletmenin tasfiye edileceğini belirlemek

de, yine kendi özerkliği içinde, bu işletme holdinglerinden herbirine bırakılmak gerekmektedir.

5. Fransa ve Birleşik Krallıkta Parlatentonun izni ve yetkilendirmesi ile satan hükûmettir. Nitekim her iki ülkede özelleştirme ile görevlendirilmiş bakanlık düzeyinde kamusal örgütler kurulmuştur: Fransada «Ministère de l'économie, des finances et de la privatisation/Ekonomi, Maliye ve Özelleştirme Bakanlığı ve İngilterede Hazine Bakanlığı; içindeki «Public Enterprise Group/Kamusal İşletmeler Grubu».

İtalyada ise durum farklı olup satışa karar veren ya grup başındaki kurum ya da işletme holdingidir. Nitekim bunlar doğrudan doğruya ya da başka şirketler aracılığı ile satılacak şirketin hisselerini ellerinde bulundurmaları nedeniyle onun sahibidirler. Bu bakımdan da ne zaman, kaç ve hangi koşullarla satılması gerektiğine karar verme işletme şirketleri kurumuna ait bir iş olmaktadır.

6. İngiltere ve Fransada, özelleştirmede uygulanacak usul en ince ayrıntısına kadar belirlenmiştir. Fransada bu 6 Ağustos 1986 tarihinde çıkarılan 86-912 sayılı kanun ile olmuştur. Birleşik Krallıkta her bir özelleştirme için ayrı bir düzenleme yapılmakla beraber bunlar da Fransadaki gibi karmaşık bir usul öngörmekte nitekim 4 «aşama»da birbirini izleyen en az 15 düzenli geçiş sözkonusu olmaktadır.

İtalyada özelleştirmenin emin hiç bir usulü olmadığı gibi Devlet İştirakleri Bakanının satışlar konusundaki izin yetkisi de çok tartışmalıdır. Herşeyden önce, biraz evvel de belirtildiği gibi, çeşitli kurumların durumları farklılıklar taşımaktadır. I.R.I. satmak istediğinde hiç bir izne ihtiyaç yoktur. E.N.I. satmak istediğinde ise şirketin kontrolü elinden çıkacak ise bir izne ihtiyaç vardır. E.F.I.M. ve Sinema İşletme Kurumu da her halükârda izin elde etmek zorundadırlar. Bununla beraber, eğer bir şirketin satışı kurumu, veya devlet iştirakleri sisteminin, ki, bu nokta pek açık değildir, I.R.I. yi gıda sektöründen çıkaran S.M.E. ninde olduğu gibi, bir sektörden çıkması sonucunu doğuruyor ise özelleştirmenin aynı adı taşıyan Bakanlık tarafından hazırlanan Devlet iştirakleri programında öngörülmüş bulunması ve bunun da sanayi politikasının koordinasyonu için bakan(lık)lar arası Komite tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bu arapsaçına benzeyen yasal düzenleme içine bir de satış izni konusunda gücünü genişletmek ve arttırmak isteyen Bakanlık ile bunu daraltmak isteyen işletme şirketleri arasındaki bilek güreşi girmiş bu-

lunmaktadır. 1961 den 1982 ye kadar bu konuda tam sekiz bakanlık direktifi birbirini izlemiştir. 1983 ve 1984 te çıkarılan iki başka direktifle de bu sefer ondan öncekiler kaldırılıyor ve sadece kurumlara Bakanı satıştan önceden haberdar etmek yükümü getiriliyordu. Bakanın suskunluğu kabul anlamına geliyordu. Buna karşılık satışı durdurmak için müdahale edebilirdi. Şurası muhakkak ki bu karman çorman hukuksal durumda bir çok şirket Bakana haber bile verilmeden satılmış oldu.

Yukarıda anlatılan belirsizlikler 1985 te dosyası hala kapanmamış bulunan S.M.E. şirketi satışı dalaverasını yarattı. Bu olaydan çok basit bir ders alınmış olundu: eğer kurumlar arkalarında hükümeti oluşturan partilerin desteğine sahipseler istedikleri gibi davranabilirlerdi. Bunun için, ders dahil son üç özelleştirme ve ayrıca gecikme ile de olsa S.M.E. ninki de içinde olmak üzere C.I.P.I.⁴ nin kararı istendi.

Şimdi kısaca bu kararlar üzerinde duralım. Alfa Romeo'ya ilişkin 7 Kasım 1986 tarihli olanı otomobil sektörünün ilk derece stratejik bir nitelik taşımadığı»na ve satışın, bundan elde edilecek kaynakların «Devlet iştiraklerine daha özgün» hedeflere özgülenmesini sağlayacağına işaret ettikten sonra, Bakanlığı, «orada çalışanların da en iyi şekilde korunmasına» ilişkin taahhüdü de göz önünde bulundurularak Fiat grubuna devrinin gerçekleştirilmesi için görevi ve yetkileri dahilindeki kararları almağa» davet etmektedir.

Alfa Romeo için I.R.I., Ford ile uzun müzakerelerden sonra Fiat ile anlaşmış bulunduğundan alıcının adı kararda açıklandığı halde, Lanerossi için 17 Şubat 1987 tarihli C.I.P.I. kararı, alıcı hakkında sadece genel bazı koşullar belirlemektedir: alıcının Lanerossi ile orantılı boyutta bir şirket olması, satılan şirketin geliştirilmesi güvencesi, markanın değerlendirilmesi, yönetim merkezi ve şubelerin olduğu gibi korunması, üretim ve işgücü düzeyinin korunması güvencesi gibi. Bununla beraber, üç aşamaya bölünen satış prosedürünü saptayan ise Lanerossi'nin kontrolünü elinde bulunduran E.N.I. olmuştur. Paribas da, boyutları bakımından asgari şartları taşıyanlar arasında satışla ilgili şirketlere ilişkin araştırmalar yapmakla görevlendirilmiştir. Daha sonra, gizliliğe uyacaklarını taahhüt eden talipler E.N.I. den Lanerossi hakkında bazı belgeleri de alarak incelemişlerdir. Bunlara dayanarak da ilk teklifte bulunmuşlardır. Böylece E.N.I. bir ön eleme yapma ve üçüncü aşamayı,

4) C.I.P.I., Comitato Interministeriale per La Programmazione Industriale/Sanayi Programlaması için Bakan(lık)lararası Komite.

yani taliplerin formel tekliflerini alma aşamasını başlatma olanağına sahip olmuştur. Aynı E.N.I. Marzotto grubunu seçtikten sonra bu çözümlü Bakanlığın incelemesine sunmuştur.

S.I.R.⁵ olayında ise C.I.P.I., 4 Aralık 1986 ve 28 Mayıs 1987 tarihli iki kararı ile aslında şirketin kendisinin ya da, daha doğrusu «olağandışı» bir Devlet iştiraki olan bu şirket için kurulmuş bulunan «S.I.R. müdahale Komitesi»nin, işgücü düzeyinin korunacağına ilişkin taahhüdünü içeren satış prosedürünü onaylamış oldu.

Bu incelemenin önceden belirlenmiş bir «tip-prosedür» olmadığı ve izlenecek usulün belirlenmesi konusunda işletme kurumunun öncelik taşıdığı ve usulü belirlediği net bir biçimde anlaşılmaktadır.

7. Fransız ekonomi maliye ve özelleştirme bakanı sürekli olarak «l'argent des privatisations doit servir, en priorité, a désendetter l'Etat/ özelleştirmeden elde edilen para Devletin borçlarını ödemesine yaramalıdır» diye tekrar etmektedir. İngilterede yapılan özelleştirmelere ilişkin bütün incelemeler ve açıklamalarda da satışı başlatan nedenlerin başında zarar etmekte olan Devletin kasalarına taze kan sağlama gereksiniminin geldiği belirtilmektedir.

İtalyada bu da böyle değildir. Özelleştirmelerden elde edilen para Devletin kasalarına değil kurumlara gitmektedir. Özelleştirmenin tek bir lirası bile Devletin yararına olmadığından burada elde edilen doğrudan değil de dolaylı bir yarardır. Nitekim geçen yıllarda zararda olan ve şimdi yeniden denk bütçeye kavuşan büyük kamusal grupların bütçe koşullarının iyileşmesi sonucu bunlar artık yardım için Hazineye başvurma zorunda kalmamaktadırlar.

Başka ülkelerle karşılaştırıldığında, sadece satanın değil satın alanın da bundan sağladığı yarar farklıdır. Birleşik Krallıkta özelleştirme 7-8 milyon yeni hisse senedi sahibi yaratmıştır. Saint-Gobain hisselerini birbuçuk milyon kişi, «Paribas» hisselerini de üç milyon sekizyüzbin kişi satın almıştır. Yani, bu iki ülkede özelleştirme halkın hisse senedi satın almasına çok büyük bir katkıda bulunmuştur. Fransa ve Birleşik Krallıkta küçük hissedarlar lehine alınmış bulunan önlemlere bakılırsa, bu iki ülke hükümetlerinin, kamu işletmelerinin mülkiyetini başkalarının kontrolü ele almasına müsaade etmeden devretmek gibi bir arzu içinde olduğu izlenimi uyanmaktadır.

5) S.I.R., Società Italiana Resine/İtalyan Reçine Şirketi.

İtalyanın durumu bu noktada farklılık taşımaktadır. Burada hisse senetlerinin çıkarılması ve bunların borsada kote edilmesi hissedar-istirakçilerin genişlemesi sonucunu doğurmuştur. Fakat olduğu gibi Fiat'a geçen Alfa Romeo, Olivetti'nin talip olduğu S.M.E. ve Marzotto'ya geçen Lanerossi olayının kanıtladığı gibi şirketin tümünün devri bunların kamu gruplarından özel gruplara geçtiğini göstermektedir.

8. Bütün bu küçük farklılıkların nedeni esaslı bir hususa dayanmaktadır ki bu da bizi farklılığın mantığını anlamaya götürmektedir.

Birleşik Krallıkta 1979-81 den beri Thatcher Hükûmeti ve Temmuz-Ağustos 1986 dan beri Fransada Chirac hükûmeti özelleştirmeyi hükûmet politikasının çok önemli bir konusu haline getirmişlerdir. Bazılarınca ideolojik, bazılarınca da malî nedenlerle, bu iki hükûmet özelleştirme politikasını başlatmışlar ve onu gerçekleştirmişlerdir.

İtalyada ise özelleştirme hiç bir zaman gerçekten politika gündüğünde yer almamıştır. Kamu sanayi alanını daha fazla genişletmeme gereğine ilişkin tez, uzun zamandan beri komünistlerin de büyük ölçüde paylaştığı bir görüş olmuştur. Fakat hiç bir hükûmet özelleştirmeyi faaliyetinin odak noktası haline getirmemiştir. 1983-85 Craxi ve 1987 Goria hükûmetlerinin programlarına bir göz atıldığında görülür ki bunlarda özelleştirmeden hiç söz edilmemektedir. Her sene kanun gereği Bakanlık tarafından sektörün gidişatını göstermek üzere Parlamente'ye sunulan belgelerden olan «Devlet iştirakleri Bakanlığının «Program Raporları»nda 1985 ten 1988 e kadar özelleştirmeye ilişkin sadece bir kaç ve çok genel ifade ile yetinildiği görülmektedir. Bunlarda ne özelleştirilecek şirketler ne de özelleştirmenin ölçüt ve usulüne değinilmemektedir. Sadece 1987 yılına ait raporda Başkanı Varrone'nin adıyla anılan ve iştiraklerin satın alınması ve tasfiyesinin usul ve şartlarını anlatan danışma Komisyonu çalışmalarının sonuçları yer almıştır.

Satılacak şirketlerdeki işgücü düzeyinin de korunacağına ilişkin güvencenin, somut hiç bir olguya dayanmayıp sadece prensipte kalmasına karşın bununla her zaman yetinen sendikalar da hiç bir zaman özelleştirmeye karşı bir tavır içinde olmamışlardır.

O halde İtalyada özelleştirme hareketi neden hızlanmış? Bu sorunun cevabı gayet basittir: çünkü büyük kamu grupları mali bir gereksinim duymuşlardır. Nitekim 1980 lere kadar kamusal gruplar tahvil ve hisse senetleri çıkarmak suretiyle büyük ölçüde sermaye piyasasına başvurarak kendi kendilerini finanse ediyorlardı. Altmışlı yılların so-

nundan başlayarak, bunların mali gücü birçoklarını herşeye muktedir olduklarına inandırmaya başladı. Hükûmetler bunlara ya Güney İtalyanın kalkındırılması gibi imkânsız ya da kimya sanayii alanında olduğu gibi imkânsızlığı sonradan ortaya çıkan görevler emanet ettiler. Tehlike çanının ilk çalışmada hisselerin düşük gelirinden tatmin olmayan «özel hisselerin kaçıışı» görüldü. Zorluk içinde kalan kamu grupları sermayelerinin gereğinden az olduğundan yakınen Hazineden mali kaynak istemeğe başladılar. Fakat hazine parasıyla birlikte kendi zararlarına olacağı kuşkusuz yeni müdahaleler, Devletin kayıt ve şartları da geldi. Örneğin Sayıştay kurumların bütçelerini daha dikkatle incelemeye başladı. Hazine, kendisinden ayrılmamalarını güvence altına almak istediğinden ödenekler de belli bir amaca yönelik olarak verilmeye başlandı. Böylece kurumlar kısır bir döngü içine düşmüş olduklarını farketmeğe başladı: büyüdükçe Devletten daha fazla kaynak alıyorlar ve özerkliklerini daha fazla yitiriyorlardı.

Kendilerini hükûmetin esiri durumuna getiren bu kısır döngüyü kırabilmenin tek yolu kurumların otuz yıl kadar gölgesinde serbestçe hareket edebildikleri o malî özerkliği yeniden kazanabilmekte yatıyordu. İşte özelleştirme, genel ekonomik durumun iyileşmesinin de yardımcı olması olgusunu gözardı etmeden söylemek gerekirse bu kısır döngüyü kırmanın bir aracı oldu.

Konuya bu perspektif içinde bakıldığında İtalyada özelleştirmeler bir hükûmet politikası şeklinde değil kurumların hükûmet karşısında özerkliklerinin bir fonksiyonu, bazılarının söylemeyi denedikleri gibi hükûmet karşıtı bir fonksiyon olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun son ve paradoksal belirtisi I.R.I.'nin Napoli ile Vezüv arasındaki «Circumvesuviano» denilen yerel boyutlu bir demiryolunu Devlete satmasıdır.

Fransada özelleştirmenin etkilerinden biri en azından hükûmetin güçlenmesi olmuştur. Özelleştirmenin doğrudan kontrolü ve sürecin bütün aşamalarının doğrudan yürütülmesi Devlete «pouvoir probablement excessif/muhtemelen aşırı bir güç» vermiş oldu. İtalyada ise gücün yoğunlaşması yerine hükûmetin gücünün kamu grupları karşısında daha fazla zayıflaması sonucunu doğurmaktaysa da, bu gücün geçmişte ne şekilde kullanıldığına bakıldığında bu da büyük bir olasılıkla kötü bir şey değildir.

9. Aradaki farklılıklara işaret ettikten sonra bitirmeden önce, ele

aldığımız üç sistem arasındaki bir birleşme noktasına da işaret etmek isterim.

Birleşik Krallıkta, hükümet public corporations'ların hukuksal niteliğini anonim şirketlere dönüştürmek ve hisselerini de halka satmakla beraber British Gas, British Telecom, Britoil, British Aerospace, Cable and Wireless gibi özelleştirilen bir çok işletmedeki iştiraklerinden önemli bir bölümünü muhafaza ettiği gibi, bazılarında da «Golden Share/Altın Hisse» adı verilen ve hükümete bir yönetici bulundurmak ve birleşme devir, faaliyetin değiştirilmesi ve benzeri gibi bazı önemli kararları veto edebilmek olanağını sağlayan ağırlıklı oya sahip özel bir hisse yaratmış oldu.

Fransada 6 Ağustos 1986 tarih ve 86-912 sayılı kanununun 10 uncu maddesi ve onu izleyen 25 Ekim 1986 tarih ve 86-1141 sayılı kararname, ulusal çıkarların gerektirmesi halinde Devletin beş yıl süreyle bir «action spécifique/özgül hisse»yi muhafaza edebileceğini öngörmektedir. Bu özgül hisse «permet au ministre chargé de l'économie d'agréeer le participations excédant 10 pour 100 du capital détenues par une personne ou par plusieurs personnes agissant de concert/ekonomiyle görevli bakanın bir kişi ya da grubun sermayenin yüzde onunu aşan bir şekilde iştiraki konusunda onayını gerekli kılmaktadır».

Dolayısıyla İngiltere ve Fransada yapılan özelleştirmeler İtalyan Devlet iştiraklerine oldukça benzeyen bir sonuç vermiştir. Her halükârda İngiltere ve Fransada yapılan özelleştirme kamu sektöründen özel sektöre tam bir aktarmayı getirmemekte, fakat İtalyada uzun zamandan beri uygulanmakta olan karma bir sistemi yürürlüğe koymaktadır.

Öyle ise özelleştirmeleri onları teklif edenlerin (liberal) ideolojik bakış açısıyla görmeyip te acaba, hükümetin yetkilerini ortadan kaldırmadan fakat biraz sulandırarak Devleti aracı olmaktan çıkaran yeni bir tarz mıdır diye kendi kendimize sormamız da mümkündür. Aslında yetki ve güç oyununda bir Hükümetin kendi kendisine liberalliği yakıştırmaması ne kadar kolaysa sonra tarih boyunca kendisine verilmesine alışılmış bulunan yetkilerinden soyunması da o denli zordur.

**

10. Fransadaki özelleştirmelere ilişkin en yeni üç makale L'actualite Judidique-droit administratif dergisininin 20 Mayıs 1987 tarihli 5 inci sayısının 291 inci sayfasından başlayarak yayınlanmış bulunan, D. PENE, L. RAPP ve M. RAYNAUD-CONTAMINE tarafından yazılmış olmaktadır. Chronique des entreprises publiques'de yayınlanan André G. DE-

LION'un ve Revue Française d'Administration publique'de yayınlanan M. DURUPTY'nin incelemeleri de en yeni yayınlar arasındadır.

İngilteredeki özelleştirmelere ilişkin değerlendirme ise V. WRIGHT'ın Politique et menagement public dergisi tarafından 15-16 Aralık 1986 tarihinde Lyon'da tertiplenen bir kollokyuma sunduğu fakat yayınlanmamış bulunan «Actualite de la dualité public-privé dans la société britannique» başlıklı denemesinden yararlanılarak yapılmıştır. Özelleştirmeyi bir kamu-özel karşılaştırması gibi ele almayıp değişme sürecinde bir ilişkiler mozayigi şeklinde anlamak gerektiğine ilişkin görüşüm bu yazıdan esinlenmiştir.

Bunlardan başka The modern Law review'un 50 nci cildi Haziran 1987 sayısının 16 nci sayfasında yayınlanan C. GRAHAM ve T. PROSSER'in «Privatising nationalised industries constitutional issues and new legal techniques» isimli incelemesi de çok ilginçtir. Bu makalede iki değişik özelleştirme tekniğine yer verilmektedir. Devletleştirilen kuruluşların önce anonim şirketlere dönüştürülmesi ve daha sonra da hisse senetlerinin satılması ile kamusal holdingler tarafından kontrol edilen şirketlerdeki iştiraklerin satışı gibi iki değişik özelleştirme tekniğine yer verilmektedir. E. DEL CASALE'nin 1987 yılında Milano'da Cirioc tarafından çoğaltılan ve 1986 ya kadar getirilen çok geniş bir bibliyografyayı da içeren incelemesinde ise Fransa, Birleşik Krallık, Federal Almanya Cumhuriyeti ve İtalyada özelleştirmeler karşılaştırmalı bir biçimde ele alınmaktadır.

Birinci paragrafta sözü edilen ise: 1985 Mayısında «Sonuç rapor» adı ile yayınlanan, «Sanayi Bakanlığı E.N.E.L.'in⁶ statüleri ve yasal durumunda reforma ilişkin öneriler hazırlanması için kurulan inceleme Komisyonu» tarafından hazırlanan bir belgedir. Kamu bankalarının anonim şirketlere dönüştürülmesi konusunda da İtalya (Merkez) Bankası Guvernörünün 1987 yılında dağıtılan bir Raporu vardır.

P. Saraceno'nun 2 nci kısmın sonunda yer alan cümlesi I.R.I.'den Haberler isimli bültenin 1959 yılı Nisan-Mayıs 11 inci sayısında 3-8 inci sayfalar arasında yer alan «I.R.I.'nin seferberlik sonrası etkinlikleri» isimli yazısından alınmış olup aynı yazar bu kavramı daha sonra birçok kere tekrarlamıştır.

Lanerossi'nin satış usulüne ilişkin olarak 24 Temmuz 1987 tarihli

6) E.N.E.L. Ente Nazionale Energia Electrica/Ulusal Elektrik Enerjisi Kurumu.

Il Sole-24 Ore gazetesinde yayınlanmış bulunan E.N.I.'nin bir notunu buraya akarıyorum: operasyonun çeşitli aşamaları şu şekilde özetlenebilir. E.N.I. yönetim Kurulu 5 Şubat 1987 tarihinde tekstil-giyim sektöründeki etkinliklerinin tasfiyesine yönelik bir ilke kararı alarak bu operasyonun en açık ve doğru bir biçimde yapılabilmesini sağlayacak önlemlerin neler olduğunu belirledi. Bu karar derhal Devlet İştirakleri Bakanlığına bildirildi ve adı geçen Bakanlık da C.I.P.I.'nin 17 Şubat 1987 tarihli uygun görüşünü E.N.I.'ye bildirerek Kurumu alınmış bulunan karara göre uygulamaya geçmeye davet etti.

Bu özelleştirme prosedürünün başladığının en geniş bir biçimde duyurulması için de başlıca yerli ve yabancı gazetelere ilanlar verildi. Daha sonra satışla ilgili olabilecekleri düşünülen 73 İtalyan ve yabancı girişimciye devredilecek işletmeleri tanıtan belgeler gönderildi. Daha «küçük» boyutta 45 girişimciye de haber verilerek eğer bu satışla ilgilenselerse kendilerine de bu belgelerin gönderilebileceği duyuruldu. Dolayısıyla devredilecek işletmelere ilişkin ilk belgeler yüz dolayında girişimciye gönderilmiş bulundu. Bunlardan 21 i alacakları bilgileri saklı tutacakları hususunda söz vererek durumu daha derinlemesine incelemelerini sağlayacak ek bilgiler istediler. Bu arada E.N.I. muhtemel alıcıların grubun uluslararası düzeyde de emin ve anlamlı bir biçimde gelişmesini sağlayacak bir organizasyon, üretim ve satış örgütlenmesine gidecekleri; markaların değer kazanması için gerekli bütün girişimlerde bulunacakları, Lanerossi grubunun halihazırdaki üretim ve yönetim merkezlerini muhafaza edecekleri; yürürlükteki yatırım programlarını ileride devam ettirip Lanerossi planında öngörülmüş bulunan koşullarda tamamlayacakları, sunulmuş bulunan programlardaki strateji ve planına uygun davranacakları ve mevcut iş gücü düzeyi ile çalışanların hukuksal durumlarını koruyacaklarına ilişkin taahhütte bulunmalarını istiyordu. Bütün bunlardan sonra 12 olası alıcı bu işle ilgilendiklerini açıkladılar ve işletmelere kendilerinin biçmiş olduğu değeri bildirdiler. Bunlardan sadece 4 ü tüm Lanerossi grubu ile ilgilenmekte olduklarından C.I.P.I.'nin blok halinde satışa ilişkin önerisi uyarınca ilk olarak tesisleri gezmek ve böylece değerlendirmelerini yapıp bitirmek hakkına sahip oldular. Bunlar Benetton-Inghirami, Bertrand, Dmc ve Marzotto şirketleri idi. 22 Haziran 1987 tarihinde tesisleri gezen bu seçilmiş dört şirket tekliflerini kapalı zarf içinde sundular. Kurum, Nisan ayında başlayan ilk aşamadan itibaren taliplere yazılı olarak, Lanerossi grubunu, kendisi için en avantajlı bir sonuç elde edebilmek amacıyla peşin mi, vadeli bir ödeme plânına göre mi, satıp satmamak konusunda karar

verme hakkını saklı tutmakla bulunduğunu bildirmişti. İlk tekliflerden vade farkına ilişkin kayba pek cüzi bir değer biçilmekte olduğu ve bu durumdan grup içinde daha geniş bir biçimde yararlanma olasılığı karşısında, devrin sadece Lanerossi Anonim şirketine ilişkin olması, sahip olduğu iştirakler de içinde bulunmakla beraber Lanerossi Anonim şirketinin vade farkı kayıplarının bunun dışında tutulmasına karar verildi. Grup içindeki vade farkı kaybı yaklaşık 108 milyon dolar olarak değerlendirildi.

20 Temmuz pazartesi günü sonuç teklifleri içeren zarflar açılmadan önce yönetim kurulu işletme kompleksinin rayiç değerinin 128 milyon dolar olarak belirlenmesine karar verdi. Bu, gerek ilk aşamada bir finansman bankasının yapmış olduğu hesaplama sonucunda ortaya çıkan rakkam, gerekse Lanerossi'ye İtalyan tekstil sektörünün borsada kote edilen ortalama ihraç fiyatının uygulanması ile elde edilebilecek miktarın üstünde idi. O güne kadar yapılmış bulunan «sonuç» tekliflerinden hiçbiri yönetim kurulunun saptadığı bu miktarı aşmadığı için de üç olası alıcıdan rayiç bedel olarak düşünülene eş ya da onu aşan yeni bir teklifte bulunmaları istendi. Yenilenen tekliflerden en yüksekinin yaklaşık 130 milyon dolar olarak Marzotto grubu tarafından yapılan olduğu görüldü. Böylece Lanerossi grubunun devri Kuruma yaklaşık 130 milyon doları «cash/nakit» ve bugünkü değerlere göre yaklaşık 108 milyon doları da kredi olarak toplam 238 milyondan fazla bir kâr sağlamış oldu.