



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE
YÖNETİŞİM: DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER**

Asiye KÖSEOĞLU

Dr. Ömer Tanju DURUSOY

**YÜKSEK LİSANS
İKTİSAT ANABİLİM DALI
EKONOMİK KALKINMA VE BÜYÜME BİLİM DALI**

TEMMUZ 2022



**TÜRKİYE’DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE YÖNETİŞİM:
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER**

Asiye KÖSEOĞLU

**YÜKSEK LİSANS
İKTİSAT ANABİLİM DALI
EKONOMİK KALKINMA VE BÜYÜME BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

TEMMUZ 2022

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Asiye
KÖSEOĞLU
...../...../2022

TÜRKİYE’DE KİT YÖNETİŞİMİ: DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

(Yüksek Lisans Tezi)

Asiye KÖSEOĞLU

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

TEMMUZ 2022

ÖZET

Devletin ekonomideki araçlarından biri olan kamu iktisadi teşebbüsleri; özel sektöre öncülük etmek, piyasada düzenleyici rol üstlenmek, ekonomiyi yönlendirmek ve sosyal hizmet nitelikli faaliyetler vasıtasıyla gelir dağılımını düzenlemek için kurulmuşlardır. Ekonomide edindiği bu önemli roller itibarıyla KİT’lerin faaliyetlerini kârlılık ve verimlilik ilkelerine dayalı olarak yürütmesi önem arz etmektedir. Verimliliği sağlayan unsurlardan biri de iyi bir yönetim yapısı olarak değerlendirilmektedir. Çalışmanın amacı; ülkemiz KİT’lerinin yönetim yapısını analiz ederek mevcut sorunları tespit etmek, ülke örnekleri ve literatür taraması ile sorun alanlarına çözüm önerileri sunmak ve katılımcılığı sağlamak adına KİT’lerde görev alan personelin görüşleri alınarak uygulanabilir sonuçlar elde etmektir. Çalışmada, ülke incelemeleri ve uluslararası raporlar analiz edilerek ülkemiz KİT’lerinin temel yönetim sorunları incelenmiştir. Bunlar; ikili pay sahipliği yapısının varlığı ve hesap verebilirlikteki eksiklikler, yönetim kurulunun yapı ve niteliğinin yetkinliği, KİT’lerin ticari faaliyetlerinin sınırlandırılması, şeffaf ve hesap verebilirlikteki aksaklıklar ile etkin performans değerlendirme sisteminin eksikliği olarak belirlenmiştir. Bu çalışma ile KİT yönetim sisteminin iyileştirilebilmesi için sahiplik yapısının daha hesap verebilir bir hâle dönüştürülmesi, bağımsız ve profesyonel yönetim kurulu teminine ilişkin ikili yönetim kurulu yapısının uygulanması ile aday gösteriminin kamudan bağımsız organlar tarafından gerçekleştirilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte KİT’lerin ticari esaslara göre yönetilme ihtiyacı belirtilmiş olup bu kapsamda sektörde serbestleşmeye ve rekabete engel olmayacak bir çerçeve mevzuat ihtiyacı ortaya konulmuştur. KİT’lerin sunduğu mal ve hizmetlerin piyasa koşullarına göre belirlenmesinin önemi vurgulanmaktadır. Şeffaf ve hesap verebilir yapının güçlendirilmesi için iç kontrol birimlerinin etkin bir şekilde yönetilmesi ve bu kapsamda yönetim kurulunun direkt sorumluluğunda iç kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin KİT’ler için faydalı bir denetim aracı olacağı değerlendirilmektedir. Son olarak etkin bir performans değerlendirme sisteminin ihtiyacı ortaya konularak KİT yönetim kurullarının performanslarının yaptırıma açık olacak şekilde değerlendirilmesi ve stratejik planların daha aktif bir konuma getirilerek Sayıştay denetiminin bir parçası olması önerilmektedir. Söz konusu öneriler KİT’lerde çalışan personele anket aracılığıyla sunulmuş olup görüşler de çalışmaya derç edilmiştir.

Bilim Kodu : 114706

Anahtar Kelimeler : Kamu iktisadi teşebbüsleri, yönetim, yönetim kurulu, performans denetimi, hesap verebilirlik, şeffaflık

Sayfa Adedi : 185

Tez Danışmanı : Dr. Ömer Tanju DURUSOY

**GOVERNANCE OF TURKEY’S STATE-OWNED ENTERPRISES: EVALUATION
AND RECOMMENDATIONS**

(M.Sc. Thesis)

Asiye KÖSEOĞLU

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

JULY 2022

ABSTRACT

State owned enterprises (SOE), one of the tools of the government in the economy, have many roles such as leading the private sector, acting as a regulator in the market, directing the economy and regulating the distribution of income through social service activities. In terms of these important roles in the economy, it is vital for SOEs to carry out their activities based on profitability and efficiency. One of the factors providing efficiency is establishment of a good governance structure. The aim of this study is to analyze the governance structure of Turkey's SOEs, to determine the current problems and to provide solutions through review of country practices and literature search, and to attain feasible results via obtaining the opinions of the SOEs’ personnel to ensure participation. The main problem areas in terms of governance in Turkey's SOEs were determined via analyzing the country reviews and international reports. The dual ministry model of the ownership structure and the deficiencies in its accountability, competence and quality of the board of directors, the limitation of commercial activities of SOEs, the lack of transparent and accountable structure and ineffective performance evaluation system have been defined as problem areas. Within the scope of this work in order to improve the governance structure of the SOEs, it is suggested that the ownership structure should be more accountable. To provide an independent and professional board of directors, a two-tier board structure can be a solution. Moreover, the nomination of candidates should be carried out by independent bodies from the government. In addition, it is stated that in order to manage SOEs on a commercial basis the need for a framework legislation that will not prevent liberalization and competition in the sector has been put forward. . The importance of determining the goods and services offered by SOEs according to market conditions is emphasized. In order to strengthen the transparent and accountable structure, effective management of the internal control units is considered a useful audit tool for the SOEs under the direct responsibility of the board of directors. Finally, it is recommended that the performance of the SOEs board of directors should be evaluated according to results of strategic plans. In addition, to construct an effective performance evaluation system, strategic plans should be featured as a part of the Court of Accounts’ audit. These suggestions were presented to the SOEs’ personnel through a questionnaire and their opinions were included in the study.

Science Code : 114706

Key Words : State owned enterprises, governance, board of directors,
performance review, accountability, transparency

Page Number : 185

Supervisor : Dr. Ömer Tanju DURUSOY

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLOLAR	vi
ŞEKİLLER	viii
KISALTMALAR.....	ix
1. GİRİŞ	1
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ KAVRAMI	5
2.1. Ülkemiz ve Dünyada Kamu İşletmelerinin Kapsamı	5
2.1.1.Uluslararası çerçeve.....	5
2.1.2.Yerel çerçeve	6
2.2. Ülkemizde ve Dünyada KİT'ler.....	10
2.2.1.KİT'lerin kapsamı ve özellikleri.....	10
2.2.2.KİT'lerin kuruluş nedenleri	12
2.2.3.Kamu işletmelerinin ekonomik kalkınmadaki yeri	15
2.2.4.KİT'lerin tabi olduğu mevzuat	28
2.2.5.Ülkemizde ve dünyada KİT'lerin ekonomi içindeki yeri	29
2.3. Bölüm Sonu Değerlendirmesi	35
3. YÖNETİŞİM TANIMI VE KAPSAMI.....	37
3.1. Yönetişimin Tanımı	37
3.2. Yönetişimin İlkeleri	39
3.2.1.Adillik.....	39
3.2.2.Şeffaflık	40
3.2.3.Hesap verebilirlik	40
3.2.4.Sorumluluk	41
3.3. Bazı Önemli Yönetişim Teorileri.....	42
3.3.1.Vekâlet (Agency) teorisi.....	42
3.3.2.Temsil (Stewardship) teorisi.....	43
3.3.3.Kaynak bağımlılığı (Resource dependence) teorisi.....	43

3.3.4. Paydaş (Stakeholder) teorisi	44
3.3.5. İşlem maliyeti (Transaction cost) teorisi	45
3.4. Kamu İşletmelerinde Yönetişim ve Yönetişimin Unsurları.....	45
3.4.1. Kurumsal yapı ve iş süreçleri	46
3.4.2. Kontrol.....	49
3.4.3. Dış raporlama	50
3.5. Yönetişimin Sağladığı Katkıları.....	52
3.6. OECD'nin KİT Yönetişim Modeli	57
3.6.1. Kamunun sahiplik fonksiyonu.....	57
3.6.1.1. Merkezi model	59
3.6.1.2. Merkezi olmayan model (Sektör bakanlığı modeli).....	60
3.6.1.3. İkili model	60
3.6.1.4. Diğer uygulamalar.....	62
3.6.2. Diğer hissedarlar ile ilişkiler.....	63
3.6.3. Kurumsal yönetişimde paydaşların rolü	67
3.6.4. Şeffaflık ve kamuyu aydınlatma.....	69
3.6.5. KİT'lerde yönetim kurulu.....	70
3.6.5.1. Yönetim kurulu yapısı ve boyutu	71
3.6.5.2. Yönetim kurulu kompozisyonu.....	72
3.6.5.3. Adaylık süreci	74
3.6.5.4. Yönetim kurulunun işlevleri	76
3.6.5.5. Yönetim kurullarının çalışma şekli	78
3.6.5.6. Yönetim Kurulunun Performansının Değerlendirilmesi	79
3.6.5.7. Yönetim Kurulu Üyelerinin Ücretlendirilmesi	80
3.6.6. OECD KİT yönetişim endeksi.....	81
3.7. Bölüm Sonu Değerlendirmesi	85
4. DÜNYADA KİT YÖNETİŞİM UYGULAMALARI	89
4.1. Estonya.....	91
4.2. Fransa	95
4.3. Brezilya	97
4.4. Çin.....	102
4.5. Güney Kore.....	110
5. TÜRKİYE'DE KİT YÖNETİŞİMİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI	117

5.1. Anketin Amacı	117
5.2. Anketin Yöntem ve Kapsamı	117
5.3. Anket Sonuçlarına İlişkin Bilgiler	118
5.3.1. Kamunun sahiplik yapısı	120
5.3.2. KİT yönetim kurulları.....	121
5.3.3. KİT ticari faaliyet kısıtları	124
5.3.4. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik.....	126
5.3.5. Performans Değerlendirmesi	127
5.4. Anket sonuçlarının analizi	129
5.4.1. Mann-Whitney U ve Kruskal- Walls testi	130
5.5. Anket sonuçlarının değerlendirilmesi	145
6. TÜRKİYE’DE KİT YÖNETİŞİMİ	147
6.1. Türkiye’de KİT Yönetişiminde Karşılaşılan Sorunlar ve Politika Önerileri	147
6.1.1. Mevcut sahiplik yapısı.....	147
6.1.2. Yönetim kurulunun niteliği ve yapısı	151
6.1.3. KİT’lerin ticarileştirilmesi	155
6.1.3.1. Devletin düzenleyici ve denetleyici rolü ile KİT’lerdeki sahiplik fonksiyonunun ayrıştırılması.....	156
6.1.3.2. KİT’ler lehine veya aleyhine yönelik haksız rekabete yol açan uygulamalar.....	157
6.1.3.3. Fiyatlandırma ve idari işlemlerde kamuya bağlılık.....	158
6.1.4. Şeffaf ve hesap verebilir bir yapının oluşturulması.....	160
6.1.5. Performans değerlendirmesinin etkinleştirilmesi	163
7. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	167
KAYNAKLAR	173
ÖZGEÇMİŞ	183
DİZİN	185

TABLÖLAR

Tablo 1.1. KİT'ler ve Devlet Destekli Özel İşletmeler ile Sektörleri (1924-1938) ...	18
Tablo 1.2. 1950-1980 Dönemi KİT'leri	21
Tablo 1.3. KİT'lerin Sektörel Dağılımı	27
Tablo 1.4. Dünya'nın En Büyük KİT'lerinin Sektörel ve Ulusal Dağılımı	31
Tablo 1.5. Fortune Global 500 Listesinde Yer Alan KİT Sayısı ve Payları	32
Tablo 2.1. Kurumsal Yönetişimin Etkileri Üzerine Yapılan Çalışmalar	56
Tablo 2.2. PMR KİT Yönetişim Değerleri 2008-2013	84
Tablo 3.1. Ülkelerin Sahiplik Fonksiyonuna Yaklaşımı	90
Tablo 3.2. Estonya'daki KİT Yönetim Kurulu Üye Dağılımı (%)	94
Tablo 3.3. Çin KİT'lerinin Sektörel Sınıflandırılması	103
Tablo 3.4. Çin KİT'lerinin Reform Öncesi ve Sonrası Karşılaştırılması	105
Tablo 3.5. Güney Kore KİT'lerinin Sektörel Sınıflandırılması	112
Tablo 3.6. Güney Kore Yönetim Performansı Değerlendirilme Şeması	114
Tablo 4.1. Sahiplik Yapısına İlişkin Görüşler	120
Tablo 4.2. KİT Yönetim Kurullarına İlişkin Görüşler	121
Tablo 4.3. KİT Ticari Faaliyetlerine İlişkin Görüşler-I	124
Tablo 4.4. KİT Ticari Faaliyetlerine İlişkin Görüşler -II	125
Tablo 4.5. Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğe İlişkin Görüşler	126
Tablo 4.6. KİT Performans Değerlendirme Sistemine İlişkin Görüşler	127
Tablo 4.7. Güvenilirlik Katsayıları	130
Tablo 4.8. KİT Sahiplik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1	131
Tablo 4.9. KİT Sahiplik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2	131
Tablo 4.10. KİT Sahiplik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3	132
Tablo 4.11. KİT Yönetim Kurulu Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1	133
Tablo 4.12. KİT Yönetim Kurulu Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2	134
Tablo 4.13. KİT Yönetim Kurulu Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3	136
Tablo 4.14. KİT Ticari Faaliyet Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1	137
Tablo 4.15. KİT Ticari Faaliyet Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2	138
Tablo 4.16. KİT Ticari Faaliyet Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3	138
Tablo 4.17. KİT Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1	139
Tablo 4.18. KİT Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2	140
Tablo 4.19. KİT Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3	141

Tablo 4.20. KİT Performans Değerlendirme Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1	142
Tablo 4.21. KİT Performans Değerlendirme Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2	143
Tablo 4.22. KİT Performans Değerlendirme Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3	144



ŞEKİLLER

Şekil 1.1. Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Altyapı Yatırımları	24
Şekil 1.2. Türkiye’de KİT’lerin Yarattığı Katma Değerin GSYH’ya Oranı	29
Şekil 1.3. Türkiye’de KİT Yatırım Harcamalarının Gelişimi (1998-2020)	30
Şekil 1.4. Fortune Global 500’e Göre Gelişmiş Ülkelerdeki KİT’ler	33
Şekil 1.5. Fortune Global 500’e Göre Gelişmekte Olan Ülkelerdeki KİT’ler	33
Şekil 1.6. İSO 500 İçerisindeki Kamu Şirketlerinin Sayısı (1993-2019)	34
Şekil 2.1. Yönetişimin Ana Unsurları	46
Şekil 2.2. Ülkeler ve Sahiplik Modelleri	62
Şekil 2.3. İki Kademeli Yönetim Kurulu Örneği- Almanya	72
Şekil 2.4. PMR Endeksi KİT Yönetişim Göstergesi-2018	82
Şekil 3.1. AB Ülkelerinde Devletin Sermayeye Katılım Oranları (% , GSYH)	92
Şekil 3.2. Fortune Global 500 Listesi	104
Şekil 3.3. Çin Bağımsız Yönetici Dağılımı	109
Şekil 4.1. Katılımcıların Sektörel Dağılımı	118
Şekil 4.2. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı	119
Şekil 4.3. Katılımcıların Kurumda Çalışma Yılı	119
Şekil 4.4. Katılımcıların Eğitim Durumu	120
Şekil 5.1. KİT’lerin Ticari Esaslara Uygunlukta Sorun Yaşadığı Faaliyetler	159

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AA	Anadolu Ajansı
AB	Avrupa Birliği
ADÜAŞ	Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret Anonim Şirketi
AOÇ	Atatürk Orman Çiftliği
ASFAT A.Ş.	Askeri Fabrika ve Tersane İşletme Anonim Şirketi
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CEEP	Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi
ÇAYKUR	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
DHMI	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
DMO	Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü
ESA 95	Avrupa Hesaplar Sistemi
ESK	Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü
ETİ MADEN	Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
EXİMBANK	Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketi
FAVÖK	Faiz, Amortisman ve Vergi Öncesi Kâr
GFSM 2001	Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülleri
IFAC	Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu
IFC	Uluslararası Finans Kurumu
IFIAR	Uluslararası Bağımsız Denetim Otoriteleri Forumu
IMF	Uluslararası Para Fonu
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
INTOSAI	Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
KEGM	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MKEK	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PMR	Indicators of Product Market Regulation
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi
PwC	PricewaterhouseCoopers
Rehber	Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Kurumsal Yönetişim Rehberi

RMB	Çin Yuanı
SASAC	Çin Kamu Varlıkları Denetim ve Yönetim Komisyonu
SEKA	Selüloz ve Kâğıt Fabrikası
SNA 2008	Ulusal Hesaplar Sistemi
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü
TDİ	Türkiye Denizcilik İşletmeleri Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEMSAN	Türkiye Elektromekanik Sanayi Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TŞFAŞ	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜRASAS	Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi
TÜRKSAT	Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi
TVF	Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi
UFRS	Uluslararası Finansal Raporlama Standartları
WB	Dünya Bankası

1. GİRİŞ

Devletin ekonomiye müdahil olup olmaması yıllardır tartışılan bir konudur. Çeşitli iktisadi görüşler tarafından dile getirilen devletin tamamen piyasadan çekilmesi veya piyasayı tamamen yönlendirmesi/yönetmesi hususları tartışılırken günümüz dünyasında kamu, piyasada genel anlamda özel sektör için yol gösterici konumdadır. Kamunun ekonomideki rolünün bir aracı ise kamu sermayeli işletmelerdir.

Kamu işletmesi kavramı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genellikle bir kamu idaresinin çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da bir kamu idaresi tarafından yönetimi kontrol edilen işletmeler, kamu işletmesi olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda kamu işletmesi kavramı bir yandan pay sahipliği, diğer yandan yönetimde kontrol kavramı ile ilişkilendirilmektedir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2017:2). Kamu sermayeli işletmelerden ülkemizde devletin ekonomiye müdahalesine aracılık eden kurumlardan biri de, devletin piyasada girişimci olarak bilfiil yer aldığı kamu iktisadi teşebbüsleridir (KİT). KİT'ler; özel sektöre öncülük etmek, özel sektörün kapasitesinin yeterli olmadığı sektör ve alanlarda faaliyet göstermek, tekel niteliğini haiz ürün ve sektörlerde yer almak, piyasada düzenleyici rol üstlenmek, ekonomiyi yönlendirmek ve sunduğu kamu hizmeti yükümlülükleri vasıtasıyla gelir dağılımını düzenlemek ve kalkınmayı sağlamak amaçlarına hizmet etmektedirler.¹

Ülkemizde ve dünyada kamu sermayeli işletmeler için farklı sınıflandırmalar yapılmakta olup Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008), Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 95), Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu (GFSM 2001) ve Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi (CEEP) tarafından yapılan sınıflandırmalar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Türkiye'de sermayesinin yarısından fazlası Hazine ve Maliye Bakanlığı'na veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na ait olan kamu işletmeleri ile birlikte kamu sermayeli bankalar, özelleştirme portföyündeki kuruluşlar, mahalli idare işletmeleri ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) iştirakleri de kamu sermayeli işletmeler olup bu çalışmada 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında olan ve kamu kesimi genel dengesi bağlamında izlenen KİT'lere yönelik analiz yapılacaktır.

¹ Mülga Kalkınma Bakanlığı, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu-Kamu İşletmeciliği Raporu, 2014

KİT'ler, 233 sayılı KHK'ye tabi ve sermayesinin tamamı devlete ait olan, iktisadi alanda ticari esaslara göre, kâr amacı güderek faaliyet gösteren iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ve iktisadi alanda tekel niteliğini haiz mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üreten ve pazarlayan kamu iktisadi kuruluşlarının (KİK) ortak adıdır. 233 sayılı KHK'deki listeye göre on altı teşebbüs İDT kapsamında yer alırken iki kuruluş KİK olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Yönetişim² bir şirketin, hak sahipleri ve kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde, mali kaynaklar ile insan kaynaklarını kendine çekmesini, verimli çalışmasını ve böylece hissedarları için uzun dönemde ekonomik kazanç yaratarak istikrar sağlamasını mümkün kılan kanun, yönetmelik ve ilgili gönüllü özel sektör uygulamalarının bileşimi olarak tanımlanmaktadır.³ Yönetişimle ilgili düzenlemeler, adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk olarak adlandırılan dört temel ilkeye odaklanarak şirketin gerekli kaynakları çekebilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim yapısını ele alınarak dünyada uygulanan yönetim modelleri kapsamında verimlilik ve etkinliklerini artıracak değerlendirmelerin yapılmasını sağlamaktır. Bu bağlamda Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) KİT'lerde Kurumsal Yönetişim Rehberi başta olmak üzere Dünya Bankası (WB) ve diğer uluslararası kuruluşların yönetim alanındaki raporları incelenmiş olup örnek modellerin analizi yapılmıştır. Analizi yapılan modellerin avantaj ve dezavantajları Türkiye'de faaliyet gösteren KİT'ler kapsamında detaylı olarak değerlendirilip iyi uygulamaların da analizi ile Türkiye özelinde öneriler geliştirilmiştir. Geliştirilen önerilerin katılımcı ve gerçekçi bir yapıya bürünmesi amacıyla KİT yönetici ve çalışanları ile anket yapılmış, söz konusu yönetici ve çalışanların görüş ve önerileri çalışmaya yansıtılmıştır.

Beş bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde kamu iktisadi teşebbüsü tanımının kavramsal çerçevesi sunulmakta olup mevzuat ve organizasyon anlamında Türkiye ve dünyada var olan farklılıklar ortaya konulmaktadır. Kamu işletmeciliğine olan yaklaşımın kapsamı analiz edilerek görev alanı belirtilmeye çalışılmaktadır.

² Tez kapsamında 'corporate governance' karşılığı olarak yönetim terimi tercih edilmiştir.

³ Yıldırım, S., Bilen, A., Türkiye'de İşletmelerin Kurumsal Yönetim İlkelerine Uyum Notlarının İncelemesi, Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.

İkinci bölümde ise yönetim kavramı ele alınmış olup temel ilkeler detaylı olarak aktarılmaktadır. Kamu işletmeleri bağlamında yönetimin niteliği ve OECD Rehberi ekseninde yönetimin unsurları ve ilkeleri ortaya konulmaktadır.

Üçüncü bölüm kapsamında ise dünyada KİT yönetimi ülke örnekleri bazında incelenmektedir. OECD, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) raporlarından faydalanılarak seçilen Estonya, Fransa, Brezilya, Çin ve Güney Kore'nin yönetim özelinde uyguladıkları sistemlerin analizi yapılmaktadır.

Dördüncü bölümde ülke incelemeleri ve OECD Rehberi kapsamında elde edilen önerilerin anket aracılığı ile KİT personeli ile paylaşarak elde edilen değerlendirmelere yer verilmiştir.

Son bölümde ise ülkemizde KİT yönetiminde yaşanan aksaklık ile sorunlar tespit edilmeye çalışılmakta ve ülke örneklerinden elde edilen kapsamlı analizler ile birlikte politika önerileri sunulmaktadır.



2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ KAVRAMI

2.1. Ülkemiz ve Dünyada Kamu İşletmelerinin Kapsamı

2.1.1. Uluslararası çerçeve

Kamu sermayeli işletme kavramının birçok tanımlaması bulunmakla birlikte bu işletmeler, temelde kamu tarafından yönetilen veya kuruluşun çoğunluk hissesine kamunun sahip olduğu ve yönetiminde söz sahibi olduğu işletmeler olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda kamu işletmesi kavramı bir yandan pay sahipliği, diğer yandan yönetimde kontrol kavramı ile ilişkilendirilmektedir. Uluslararası literatürde kamu sermayeli işletmeler için farklı sınıflandırmalar yapılmakta olup Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008), Avrupa Birliği'nin (AB) Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 95), Uluslararası Para Fonunun (IMF) Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu (GFSM 2001) ve Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezince (CEEP) yapılan tanımlamalar bunlara örnek olarak gösterilebilir. CEEP, mal ve hizmet üretmek üzere kurulan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimleri kamu işletmeleri olarak kapsamlı bir şekilde tanımlamaktadır. SNA 2008'de ise tanımlama kontrol fonksiyonu üzerinden yapılmış olup herhangi bir devlet biriminin şirketin genel kurumsal politikasını belirleyebilme kabiliyetine sahip olduğu kuruluşlar, kamu işletmeleri olarak belirtilmektedir. Burada kullanıldığı şekliyle “genel kurumsal politika” ifadesi, kurumun bir piyasa üreticisi olarak stratejik hedeflerine ilişkin temel finansal ve operasyonel politikaları ifade etmek için kullanılmaktadır (European Communities, 2009). Bu sınıflandırmaların ortak noktası, kamunun işletmelerde kontrol fonksiyonuna sahip olması olarak değerlendirilebilir.

Birçok ülkede genel yönetimin bir unsuru olarak sınıflandırılan bazı kamu birimlerinin kamu işletmesi özelliği gösterdiği, kamu işletmesi olarak yapılandırılan bazı kuruluşların ise genel yönetim niteliğini haiz olduğu bilinmektedir. Uluslararası tanımlamalardan bu farkın ayrımında kullanılan temel kriterler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Genel yönetim birimlerinin kontrolünde bulunan,
- Tam bir defter tutma sistemine sahip ve kendi adına borç alıp verebilen,

- Ürünlerinin çoğunu ekonomik olarak anlamlı bir fiyattan satan⁴,
- Ticari faaliyet gösteren ve bir şirket gibi yönetilen kuruluşlar, kamu işletmesi olarak değerlendirilmektedir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2018: 3).

2.1.2. Yerel çerçeve

Türkiye’de önceki başlıkta yer alan tanımlamalarla uyumlu standart bir kamu işletmeciliği kavramından bahsetmek söz konusu değildir. Uluslararası çerçevede kamu işletmeciliğinin tanımı kontrol kavramı üzerinden gerçekleştirilmekte olup Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2018 yılında yayımlanan Kamu İşletmeleri Raporu’na⁵ göre kontrol fonksiyonu kamunun, bir şirkette oy hakkı veren hisselerin yarıdan fazlasına sahip olması, oy verme yetkisinin yarıdan fazlasının kontrolü altında olması, özel bir kanun, karar ya da düzenlemeyle şirket politikasını belirleme veya şirket yöneticilerini atayabilme yetkisine sahip olması olarak ifade edilmektedir. Kamunun işletmelerdeki kontrol fonksiyonunun çeşitliliği ve sermayedarına bağlı olarak kuruluşlar da farklılaştırılmaktadır. Genel olarak kamu adına pay sahipliği fonksiyonunu üstlenen Hazine ve Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, sektör bakanlıkları, kamu vakıfları, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi (TVF) ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun (TMSF) sermayedar olduğu kuruluşlar kamu işletmelerini oluşturmaktadır. Bununla birlikte belediyeler ve il özel idareleri gibi yerel idarelerin pay sahibi olarak kendi bünyeleri içerisinde kurdukları işletme ve iştirakler de kamu sermayeli işletmeler kapsamında değerlendirilmektedir. Sermayesinin çoğunluğu kamuya ait olan bankalar da yine kamu işletmeleri arasında yer almaktadır. Mahalli idarelerin kurup iştirak ettiği şirketler hariç olmak üzere uygulanan mevzuata göre kamu işletmelerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

233 sayılı KHK Kapsamındaki KİT’ler

- Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK)
- Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ)

⁴ Kuruluşun ticari faaliyet gösterdiği ve ürünlerini ekonomik açıdan anlamlı fiyattan sattığının göstergesi olarak satış hasılatının işletme giderlerinin yarısından çoğunu karşılaması kabul edilmektedir.

⁵ Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, 2017 Kamu İşletmeleri Raporu, Hazine ve Maliye Bakanlığı Yayınları, 2018: 2.

- Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ETİ MADEN)⁶
- Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO)
- Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ)
- Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ)
- Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ)
- Türkiye Elektromekanik Sanayii Anonim Şirketi (TEMSAN)
- Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)
- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR)
- Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK)
- Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)
- Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO)
- Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI)
- Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü (KEGM)
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD)
- Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi⁷ (TÜRASAŞ)
- Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü (DMO)
- Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK)⁸

- 4046 sayılı Kanun Kapsamındaki Kuruluşlar

- Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ)
- Türkiye Denizcilik İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TDİ)⁹
- Sümer Holding Anonim Şirketi
- Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret Anonim Şirketi (ADÜAŞ)

⁶ BOTAŞ, TPAO, ETİ MADEN ve ÇAYKUR'un Hazineye ait hisselerinin tamamı 24.01.2017 tarihli ve 9756 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Varlık Fonuna devredilmiştir.

⁷ 04.03.2020 tarihli ve 31058 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2186 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün bağlı ortaklıkları olan Türkiye Vagon Sanayii A.Ş. (TÜVASAŞ), Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş. (TÜLOMSAŞ) ve Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş. (TÜDEMSAŞ)'nin birleştirilmesi suretiyle iktisadi devlet teşekkülü olarak Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi (TÜRASAŞ) kurulmuştur.

⁸ 03.07.2021 tarihli ve 31530 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7330 Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile MKEK 233 sayılı KHK kapsamından çıkarılmıştır.

⁹ 03.02.2017 tarihli ve 2017/3 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TDİ'nin yüzde 49'luk hissesi Türkiye Varlık Fonuna devredilmiştir.

-Kamu Sermayeli Bankalar

- Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi¹⁰
- Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi
- Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı
- Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası Anonim Şirketi
- Türkiye Emlak Katılım Bankası Anonim Şirketi
- Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketi (Eximbank)
- İller Bankası Anonim Şirketi
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi

-Fonlar

Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (TVF)

- Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı'nın yüzde 49,12 oranındaki hissesinin,
- Ziraat Bankası'nın sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin yüzde 87,7 oranındaki hissesinin,
- Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı'nın yüzde 64,8 oranındaki hissesinin,
- Türkiye Sigorta Anonim Şirketi'nin yüzde 81,10 oranındaki hissesinin,
- Türkiye Hayat ve Emeklilik Anonim Şirketi'nin hisselerin tamamının,
- Platform Ortak Kartlı Sistemler Anonim Şirketi'nin yüzde 20 oranındaki hissesinin,
- TPAO'nın sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- BOTAŞ'ın sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'nin (PTT) sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.'nin (TÜRKSAT) sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin yüzde 26,2 oranındaki hissesinin,
- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin yüzde 6,68 oranındaki hissesinin,
- Borsa İstanbul Anonim Şirketi'nin yüzde 80,6 oranındaki hissesinin,

¹⁰ T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Katılım Bankası A.Ş., 25.11.2000 tarihli 4603 sayılı Kanunla 233 sayılı KHK kapsamından çıkartılmışlardır.

- Nakit oynatılan Piyango, Hemen-Kazan, Sayısal Loto, Şans Topu, On Numara ve Süper Loto oyunları ile ilgili daha değişik yeni oyunların yapılmasına izin verilebilecek oyunlarına ilişkin 49 yıl süreli lisansın,
- TDİ'nin yüzde 49 oranındaki hissesinin,
- TCDD İzmir Liman İşletme hisselerinin tamamının,
- Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğünün sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün (ÇAYKUR) sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının,
- Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'nin yüzde 11,1 oranındaki hissesinin,
- Türkiye Jokey Kulübü'nün yurt içinde at yarışları düzenleme, yurt içi ve dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içi ve dışından müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisanslarının topluca 1 Ocak 2018 tarihinden itibaren 49 yıl süreyle sahipliği TVF'ye aittir.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

- Birleşik Fon Bankası
- Adabank
- Türkbank

-Diğer Kamu İşletmeleri

- Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT)
- Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü (AOÇ)
- Anadolu Ajansı (AA)
- Toplu Konut İdaresi (TOKİ)
- Askeri Fabrika ve Tersane İşletme Anonim Şirketi (ASFAT A.Ş.)

Kamu işletmelerine yönelik ilk geniş kapsamlı kanun 04.07.1938 tarih ve 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun” olup bu Kanunda sermayesinin tamamı devlete ait olan işletmeler “iktisadi devlet teşekkülü” olarak tanımlanmıştır. 1983 tarihli ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun ile bu tanım genişletilmiş ve sermayesinin

tamamı devlete ait olan işletmeler kamu iktisadi teşebbüsleri olarak tanımlanmıştır. 18/6/1984 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname de¹¹ 2929 sayılı Kanun ile aynı kapsamı kabul etmektedir. 24/11/1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile ise ekonomide verimlilik artışının sağlanması, kamu giderlerinin azaltılması, Hazineye ait taşınmazların değerlendirilmesi suretiyle kamuya gelir elde etmek gerekçelerinden birisi ile özelleştirilme kapsamına alınan kamu işletmelerine ilişkin esasları düzenlemektedir.

2.2. Ülkemizde ve Dünyada KİT’ler

2.2.1. KİT’lerin kapsamı ve özellikleri

Ülkemiz açısından kamu iktisadi teşebbüslerinin güncel olarak tabi olduğu mevzuatı 1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında değerlendirmek yerinde olacaktır. Söz konusu KHK ile KİT’ler iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşları (KİK) olarak ikiye ayrılmaktadır. İDT’ler sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsü olarak, KİK’ler ise sermayesinin tamamı devlete ait olup tek el niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsü olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu KHK kapsamında toplam on altı İDT ve iki KİK faaliyet göstermektedir. KİK olarak faaliyet gösteren kuruluşlar Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) ile Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğüdür (KEGM).

Çeşitli açılardan pek çok tanım yapılmışsa da KİT’ler genel olarak, sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak devlete ait olan; sadece kâr amacıyla değil kamu hizmeti ve sosyal amaçlar için de kurulmuş; tüzel kişiliğe sahip; endüstriyel ve ticari nitelik taşıyan kuruluşlar olarak tanımlanabilir (TBMM KİT Komisyonu Raporu, 2010:1). Uluslararası denetim danışmanlık şirketi olan PricewaterhouseCoopers (PwC) tarafından KİT’ler hakkında yayımlanan

¹¹ 18/6/1984 tarihli 18435 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Raporda¹² ise KİT'ler için çok çeşitli yasal formlar olduğu belirtilmekte olup KİT faktörleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Kamunun sahiplik düzeyi (merkezi/federal/yerel/bölgesel),
- İşletmenin kuruluş şekli,
- Kamu yönetimi hiyerarşisindeki pozisyonu,
- KİT'in işletim amacı,
- Özelleştirme sürecinde KİT'in durumu,
- Kamunun tam, çoğunluk veya azınlık pay sahipliği seviyesi,
- Borsada işlem görüp görmeme durumu,
- Kamu hissedarlığı yoluyla devlet emeklilik fonları, varlık yönetimi fonları, yeniden yapılandırma şirketleri gibi araçların varlığı

Değişken KİT türleri, bir taraftan hükümetlere esneklik sağlayabilirken diğer taraftan sahiplik politikasını karmaşıktırmaya, KİT'leri şeffaf olmaktan uzaklaştırmaya ve KİT'leri rekabet yasaları, iflas hükümleri veya menkul kıymetler yasaları dâhil olmak üzere diğer şirketlere uygulanabilir yasal çerçeveden soyutlamaya neden olabilmektedir. Tüm bu değerlendirmelerle birlikte KİT'lerin başlıca özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Atasoy, 1994):

- KİT'ler kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaktadır.
- Bu kuruluşlar ayrı tüzel kişiliklere sahiptir.
- KİT'ler özerkliğe sahiptirler, kendi yönetim organları tarafından yönetilirler.
- KİT'ler devlet bütçesi dışında yönetilirler. Mali özerklikleri bulunmaktadır. Bu sıfatla kendi bütçelerini yaparlar, bağımsız bir muhasebeye sahiptirler. Bütçeden yardım görebilecekleri gibi kârları kısmen ya da tamamen bütçeye aktarılabilir.
- KİT'ler mal bakımından özerktirler, kendilerine ait mal varlıkları olup bu mal varlığı hazineden ayrıdır.
- KİT'lerin devlet ile olan ilişkileri kamu hukuku, üçüncü kişilerle olan ilişkileri ise özel hukuk çerçevesinde düzenlenir.

¹² PwC, State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?. 10 Ekim 2019
<<https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>>

- Endüstriyel ve ticari alanda mal ve hizmet üreterek gelir elde ederler. Ancak KİT'lerin tek amacı kâr elde etmek değildir. Kamu hizmeti ve sosyal amaçlar daha ağır basmaktadır.
- Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.
- KİT'ler parlamento denetimine tabidirler.

Yukarıda sayılan özelliklerden de anlaşılacağı üzere KİT'lerin devlet ile olan ilişkisi bazı noktalarda özel sektör firmalarına göre esneklik sağlamakla birlikte bazı kısıt ve sorumlulukları da beraberinde getirmektedir.

2.2.2. KİT'lerin kuruluş nedenleri

Kamu iktisadi teşebbüslerinin temel özelliklerini aktardıktan sonra bir diğer husus varlık nedenleridir. KİT'lerin varlık gerekçeleri aslında kamunun ekonomideki yeri ile de ilişkilidir. Devletin piyasaya müdahil olup olmaması iktisadi doktrinlerin de temel tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Klasik iktisatçılardan Adam Smith; devletin ekonomiye müdahil olmasını doğru bulmamakla birlikte ulusal savunma ve güvenlik ile birlikte altyapı ve eğitim gibi kârlılığı maliyetini karşılamayan alanlarda teşebbüslerin devlet tarafından kurulması ve yürütülmesi gerektiğini ifade etmektedir (Yavaş, 2017:60). Ulusların Zenginliği isimli eserinde Smith, kamunun verimliliğinin özel sektöre göre düşük olduğunu, bu nedenle kamu işletmelerinin özelleştirilmeleri gerektiğini vurgulamış ve bu yapılsa israfın önlenilebileceğini belirtmiştir (Hanke, 2005: 5-6). İş bölümü, Adam Smith'in iktisat teorisinin bir diğer unsuru olup verimlilik artışının etkili iş bölümü ile sağlanacağını savunur. Verimlilikteki artış her işçinin becerisindeki artışla, üretimdeki zamanın azalmasıyla ve iş gücü azaltıcı teknolojik aletlerin icat edilmesiyle sağlanmaktadır. Piyasanın genişlemesi ve iş bölümünü arttıran teknoloji; verimliliği de arttırmaktadır. Bu nedenle ticaret hacminin artması ve uluslararası ticaret önem arz etmektedir. Nüfustaki ve ulaşım olanaklarındaki artış iş bölümündeki artışla ve sermayedeki artışla ilişkilidir (Jhingan,1997). Alfred Marshall da kamunun piyasada yer alması gerekliliğini aşırı zarar ihtimaline bağlı olarak özel teşebbüsler tarafından gerçekleştirilemeyen ancak aşırı kazanç beklentisi bulunan alanlar ve tekeller ile tüketici fazlasına neden olan faaliyetlerin varlığı ile sınırlandırmaktadır (Yavaş, 2017:60).

Bir diğerklasik iktisatçılardan olan Ricardo'ya göre üretim; toplumun üç sınıfı olan toprak sahipleri, sermaye sahipleri ve işçiler arasında bölüşülmekte olup doğal olduğuna inanılan özel mülkiyet, rekabet ve özgürlüğe dayalı kapitalist sistemde, piyasada cereyan eden değişim (mübadele) olayıyla gerçekleşir (Jhingan,1997). Ricardo da Adam Smith gibi kamu pay sahipliğinin piyasada eksik rekabete neden olacağını ve kanunlara piyasaya müdahil olmaması gerektiğini savunur. Piyasada belli bir süre veya bazı kollarında fiyat, ücret ve kârların doğal büyüklüklerinden sapabileceğini ancak kapitalistler arasındaki devamlı rekabet sayesinde bu sapmanın ortadan kalkacağını ve yeniden doğal seviyelerine ulaşacaklarını belirtmektedir. Ricardo'ya göre, emeğin doğal fiyatı, besin ve önemli ihtiyaç maddeleriyle hesap ve ifade edilmekle birlikte bu fiyat, aynı ülke içinde zamana göre ve farklı ülkelere göre değişkenlik gösterebilmektedir. Emeğin doğal fiyatının halkın örf ve âdetlerine bağlı olduğunu ve bir ülkede emeğin ücretinin geleneksel yaşam şekline ve fiyattan beklentiye göre doğal seviyesinin çok altında olduğu addedilse de özellikle insan hayatının ucuz olduğu ve ihtiyaçların kolayca temin edildiği ülkelerde yeterli görülmektedir (Selik, 1988). Bu da özellikle KİT personel rejimi açısından bakıldığında evrensel bir ücretlendirme yaklaşımının uygulanmasının doğru olmadığı çıkarımını sunmaktadır.

Klasik iktisatçılar, devletin sahip olması gereken ve özel sektöre devredilmemesi gereken tek iktisadi birimin doğal monopoller olduğunu savunmaktadır. Etkinlik ve verimliliğin bu işletmeler için ön planda olmaması gerektiğini ve söz konusu kuruluşların rekabet edebilir bir yapıya dönüştürülmesinin sorunlar yaratabileceğini savunmaktadır. Stratejik öneme sahip işletmelerin rekabet politikası dışında bırakılması ve doğrudan kamusal düzenlemelere tabi tutulması önerilmektedir. Önemli klasik iktisatçılardan J.S.Mill doğal tekel şartları altında altyapı ve hizmetlerin kamu işletmelerince sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır (Akdiş, 1994).

Klasik iktisatçıları aksine Karl Marx, serbest piyasa ekonomisine karşı çıkmaktadır. Marksist sistemde emek, iktisadi büyümenin en önemli belirleyicisidir. Sermaye ise, emeğin ortaya koyduğu bir ürün olarak görülmektedir. Büyüme hedefinin gerçekleştirilebilmesinin ise tüm üretim araçlarının kamuya devredilmesi ile sağlanabileceğini savunmaktadır. Marxizmin amacı mülkiyetin birikmesini ve devrini

önlemektir. Mülkiyet ancak proletaryanın temsilcisi olan devlete ait olmalıdır (Etgü, 2008). Rusya, Çin gibi komünist siyasi yaklaşımla yönetilen ülkelerde kamu işletmelerinin ekonomideki payı diğer ülkelere kıyasla daha fazladır. Ülkelerin iktisadi yaklaşımları da kamu işletmelerine yönelik politikaları etkilemektedir. Uluslararası kuruluşların önerileri bu kapsamda ülkelerin kendi iç dinamiklerine ve iktisadi yaklaşımlarına göre değerlendirilmelidir.

1929 Ekonomik Buhranından sonra önem kazanan Keynesyen ekole göre devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmazdır. Devlet müdahalesinin temel nedeni ise toplam talep yetersizliği olarak ifade edilmektedir (Eğilmez, 2015). Keynesyen ekol, “Fonksiyonel Devlet Teorisi” kapsamında kaynak kullanımı ve dağılımında etkinlik, iktisadi büyüme ve kalkınma, adil gelir ve servet dağılımı ve ödemeler bilançosu denkliliğinin sağlanması için devletin ekonomiye aktif olarak katılması gerektiğini savunmaktadır (Türel, 2017). Toplam talebin yetersiz kaldığı ekonomik konjonktürlerde devletin piyasayı hareketlendirmek ve talep artışını sağlamak için yatırım ve kamu harcamalarını artırması beklenmektedir. Söz konusu yatırımın ise iktisadi işletmelerce yapılması faydalı olacaktır. Mevcut şartlarda da altyapı yatırımlarının yaklaşık %20’si kamu iktisadi teşebbüslerince gerçekleştirilmektedir (Armstrong: 2015: Eminer’den: 2017).

Ülkelere ve iktisadi konjonktüre göre KİT’lerin var oluş amaçları farklılık göstermekle birlikte temelde dört amaç etrafında şekillendiklerini söylemek mümkündür (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu:1990: Murat’tan: 1995:99):

Ekonomik nedenler: KİT’ler, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmeyi hızlı bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla kurulmuşlardır. Ayrıca özel sektörün yapmaktan çekindiği veya çeşitli nedenlerle girmek istemedikleri sektörlerdeki işleri yapmak; devlet tekellerini işletmek; özel sektöre öncülük etmek; bölgeler arası gelişmişlik farklarını minimize etmek ve gelir dağılımını düzenlemek amacıyla da KİT’lerden yararlanılmaktadır. Bununla birlikte bütçeye gelir sağlamak amacıyla özellikle şans oyunları alanında kamu kuruluşlarının kurulduğu bilinmektedir. Örneğin Brezilya, Hindistan, Güney Afrika gibi ülkelerde KİT’ler, sanayileşmeyi destekleyecek sermaye olmadığı için kurulmuşlardır. Türkiye’de de KİT’ler genel olarak ekonomik nedenlerle kurulmuşlardır. Mevcut koşullara göre özel sektör

tarafından kurulması mümkün görülmeıen sınai tesislerin süratle kurularak sanayileşmenin hızlandırılması amacıyla 1933 yılında Sümerbank kurulmuş ve temel sanayilerin kurulması Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde bu kuruluş tarafından gerçekleştirilmiştir.

Sosyo-ekonomik nedenler: Birçok ülkede gelişmemiş bölgeleri kalkındırarak sosyal adaleti sağlamak amacıyla bölgede yaşayanlara kaynak sağlamak ve istihdam imkânı sunmak, ekonomik hareketlilik yaratmak veya geniş kitlelerin yararlandığı elektrik üretimi, haberleşme, ulaştırma gibi temel altyapı hizmetleri alanında faaliyet göstermek üzere KİT'ler kurulmuştur.

Siyasi nedenler: Bazı ülkelerde siyasi otoriteler tarafından milli güvenlik, bağımsızlık gibi nedenlerle KİT'lerin kuruldukları bilinmektedir. Sosyalist ülkelerde üretim faktörlerinin devletin elinde tutulması amacıyla genel olarak KİT'ler tüm ekonomiye hâkimken piyasa ekonomisini benimseyen ülkelerde ise bu tür kuruluşlar stratejik amaçlara dayandırılmışlardır. Kapitalist ekonomilerde ise kamu teşebbüsleri mümkün olduğunca sınırlı olup bu kuruluşların işletmecilik alanından çok eğitim sağlık gibi genel kamu hizmeti alanlarında yer almaları söz konusudur.

Diğer nedenler: Stratejik önemi nedeniyle daha önce kurulmuş tesislerin devam ettirilmesi, uluslararası platformlarda itibar sağlayacak alanlarda kamunun varlığının sağlanması, kuruluşların çeşitli nedenlerle sermayelerinin yarısından fazlasının kamuya ait hâle gelmesi, özel bir teşebbüse devletçe el konulması gibi nedenlerle de KİT statüsünde kuruluşlar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye'de bu tür nedenlerle kamu işletmesi statüsüne geçen çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. Eti Maden, Türk Telekom, DHMİ gibi işletmeler bu amaçlara yönelik kamu sahipliğinde olan kuruluşlara örnek verilebilir. Örneğin, Eti Maden; 14/06/1935 tarih ve 2805 sayılı Kanunla, Türkiye'nin yer altı varlıklarından madenlerin teknolojik gereklere uygun, verimli bir işletmecilikle üretilmesini sağlamak üzere kurulmuştur. 2004 yılından itibaren ise ana faaliyet alanı olarak belirlenen bor sektöründe faaliyet göstermekte olup dünya bor pazarının %59'una hâkim olarak stratejik bir konumda bulunmaktadır (Eti Maden, 2018).

2.2.3. Kamu işletmelerinin ekonomik kalkınmadaki yeri

Ülkemiz ekonomisinde kamu işletmeleri, her dönemde varlıklarını korumuştur. Kamu işletmelerinin ülkemizdeki varlıkları Osmanlı Devletine kadar

uzanmakta olup İstanbul'un fethinden sonra kurulan "Top Asitanesi" dönemin ilk kamu teşebbüsü olarak kabul edilmektedir. Genel olarak askeri ihtiyaçlar doğrultusunda kurulan başlıca kamu işletmelerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Türk Kamu İşletmeleri Birliği, 2015: 1):

Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası (1810): Tekstil sektöründe faaliyet gösteren Kuruluş, askeri kundura, çizme ve palaska üretimini gerçekleştirmiştir.

Feshane Fabrikası (1835): Tekstil sektöründe faaliyet gösteren Kuruluşta, çuha (yün kumaş), fes ve battaniye üretilmiştir.

Hereke Fabrikası (1843): Tekstil sektöründe kadife, ipekli kumaş, saten ve tafta üretimini gerçekleştirmiş olup 1891 yılında II. Abdülhamit'in emriyle, el halısı üretimi hizmet alanına girmiş ve bugün hâlâ dünya çapında ünlü olan Hereke el halıları üretilmektedir (Topal ve ark., 2012:42).

Fevaid-i Osmaniye (1843): Deniz yolu ile yolcu taşımacılığını sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Memleket Sandıkları (1863): Ziraat Bankası'nın temeli olan bu işletme finans sektöründe faaliyet göstermiştir.

Ağırlıklı olarak askeri ve tarıma dayalı ürünler üretmek üzere kurulan bu işletmeler, Osmanlı Devletinin ekonomi politikalarının da bir göstergesi niteliğindedir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni bir döneme geçilen Türkiye ekonomisinde 1923 yılında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi, ekonomi politikaları bağlamında dönüm noktası mahiyetindedir. Kongre'de alınan yerli üretimin teşviki ve lüks ithal mallarının sınırlandırılması, özel girişimciliğin serbest bırakılması ve tekellere karşı önlemlerin alınması, iktisadi kalkınmaya destek olmak amacı ile yabancı sermayeye izin verilmesi kararları çerçevesinde ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik politikaların uygulanmasının yanında Osmanlı döneminden devreden tesislerin devlet tarafından işletilmesine devam edilmesi yoluna gidilmiştir (Eroğlu, 2007:65).

Bu kapsamda 19.04.1925 tarihli ve 633 sayılı Kanunla Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Bankaya devredilen fabrikaları ve madenleri işletmek, madencilere kredi vermek ve her türlü bankacılık işlemlerini yapmak Bankanın asli görevleri olarak belirlenmiştir. Hereke, Feshane, Bakırköy Mencuat Fabrikaları ve

Tosya Çeltik Fabrikası Bankanın kontrolüne verilmiştir. Bünyan ve Isparta iplik fabrikaları, Maraş Çeltik Fabrikası, Malatya ve Aksaray Değirmen ve Elektrik Şirketleri, Kütahya Çini Fabrikası ve Yalvaç Sanayi ve Ticaret Şirketi Bankanın ortak olduğu kuruluşlardır (Ergin, 1977:51). Ayrıca söz konusu Kanunun 8'inci maddesinde, *“Banka kendisine devredilen fabrikaları, yüzde elli biri nama muharrer senetle kendisine ve Türk efra ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlere devrederek işletmeye mezundur”* hükmüne yer verilerek bir yandan belirlenen ekonomik politikaların kararlılıkla uygulanacağı vurgulanırken diğer yandan “özeleştirme” uygulamasına ilk adım atılmıştır (Türk Kamu İşletmeleri Birliğı, 2015).

Bu dönemde var olan fabrika ve kuruluşların devlet eliyle işletilmesine devam edilerek kamunun piyasada varlığı sürdürölmüştür. 1929'da Büyük Buhran olarak adlandırılan küresel çaptaki ekonomik krizin etkisiyle Türkiye kısıtlı kaynaklarını etkin kullanabilmek amacıyla çeşitli politikalar belirlemiştir. Dünya ekonomisi Büyük Buhranın içinde sürüklenirken Türkiye'nin bu dönemde dışa kapanarak devlet eliyle milli bir sanayileşme denemesi içine girdiğı söylenebilir (Boratav, 2003). Bu amaçla 1934-1938 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı uygulamaya konulmuştur. Bu Plan temel tüketim maddelerinin yurt içinde üretilmesini öngören bir ithal ikameci araç niteliğini taşımış olup dokuma, maden, seramik, selüloz ve kimya alanlarında kamuya ait yirmi kadar fabrikanın bu dönemde kurulması öngörölmüştür (Soyak, 2003:172).

Tablo 2.1. KİT’ler ve Devlet Destekli Özel İşletmeler ile Sektörleri (1924-1938)

Kuruluş Tarihi	Kurum Adı	Sektörü
1924	Ankara Fişek Fabrikası	Makina Kimya
1924	Gölcük Tersanesi	Denizcilik
1925	Eskişehir Hava Tamirhanesi	Havacılık
1926	Alpullu Şeker Fabrikası	Gıda
1926	Uşak Şeker Fabrikası	Gıda
1926	Kayseri Uçak Fabrikası	Havacılık
1927	Kırıkkale Mühimmat Fabrikası	Makina Kimya
1927	Bünyan Dokuma Fabrikası	Tekstil
1927	Eskişehir Kiremit Fabrikası	Yapı
1928	Kırıkkale Elektrik Santrali ve Çelik Fabrikası	Enerji Madencilik
1928	Ankara Çimento Fabrikası	Yapı
1929	Ankara Havagazı Fabrikası	Enerji
1929	İstanbul Otomobil Ford Montaj Fabrikası	Otomotiv
1929	Mühimmat Fabrikası	Makina Kimya
1929	Silahtarağa Av Fişek Fabrikası	Makina Kimya
1930	Nuri Killigil Tabanca, Havan ve Mühimmat Üretim Tesisleri	Makina Kimya
1931	Kırıkkale Elektrik Santrali ve Çelik Fabrikası	Enerji
1934	Eskişehir Şeker Fabrikası	Gıda
1934	Konya Ereğlisi Bez Fabrikası	Tekstil
1934	Bursa Süt Fabrikası	Gıda
1934	İzmit Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikası*	Ev Eşyaları
1934	Zonguldak Antrasit Fabrikası*	Madencilik
1934	Isparta Gülyağı Fabrikası	Kimya
1934	Ankara, Konya, Eskişehir ve Sivas Buğday Siloları**	Tarım Depolama
1935	Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikası	Ev Eşyaları
1934	Kayseri Bez Fabrikası*	Tekstil
1934	İzmit Kâğıt ve Karton Fabrikası*	Kâğıt
1935	Nazilli Basma Fabrikası*	Tekstil
1935	Bursa Merinos Fabrikası*	Tekstil
1935	Gemlik Suni İpek Fabrikası*	Tekstil
1935	Keçiborlu-Kükürt Fabrikası	Madencilik
1936	Ankara Çubuk Barajı	Enerji
1936	Zonguldak Taş kömürü Fabrikası	Enerji
1936	Barut, Tüfek, Çelik, Top Fabrikaları	Makina Kimya
1936	Nuri Demirağ Uçak Fabrikası	Havacılık
1936	Malatya Sigara Fabrikası	Tütün
1936	Bitlis Sigara Fabrikası	Tütün
1937	Malatya Bez Fabrikası*	Tekstil
1937	Karabük Demir Çelik Fabrikası*	Madencilik
1938	Divriği Demir Ocakları	Madencilik
1938	İzmir Klor Fabrikası*	Kimya
1938	Sivas Çimento Fabrikası*	Yapı
1938	Ağır Silah ve Çelik Fabrikası	Makina Kimya
1938	Toprak Mahsulleri Ofisi	Tarım

Kaynak: Türk Kamu İşletmeleri Birliği, Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri Raporu, 2015

*Temel atma işlemi gerçekleşmiştir. **Meclis onayı gerçekleşmiştir.

Ülkenin temel kalkınma çabaları bu fabrikalar aracılığı ile gerçekleştirilmeye çalışılmış olup devletçi bir politika izlenmiştir. Türkiye’nin KİT yapısı Devlet Sanayi

Ofisi ve Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası'nın birleştirilmesi sonucu kurulan Sümerbank ile sistemli ve kalıcı bir gelişme sürecine geçmiştir. 1935 yılında Etibank kurulmuş ve Türkiye'de temel sanayi tesisleri ile maden ve enerji işletmelerinin açılmasında bu iki kuruluş öncü rol üstlenmiş olup bunlar tarafından kurulan bazı işletmeler daha sonra yeni KİT'lerin çekirdeğini oluşturmuştur. Ziraat faaliyetlerinin desteklenmesi için 1863 yılında T.C. Ziraat Bankası, 1938 yılında ise Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu kurulmuştur (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1997: Altunbağ ve Türkoğlu'ndan, 2015). Bu dönemde kamu teşebbüsleri ağırlıklı olmakla birlikte özel teşebbüslerin kurulması da desteklenmiştir. Söz konusu dönemde Avrupa ve Japonya'da da hükümet ekonomiye doğrudan müdahale ederek ekonominin millileşmesine önem vermiş ya da stratejik gördükleri ağ/şebeke servisleri ve bankacılık sektörlerinde doğal tekeller ve geniş endüstriyel işletmeler şeklinde devlet işletmeleri kurmuşlardır (OECD, 2005: Türk Kamu İşletmeleri Birliği'nden: 2015).

İkinci Dünya Savaşı ile yeni bir küresel ekonomik krize maruz kalınmasıyla 1945-1960 arası dönemde daha liberal ekonomi politikaları tercih edilmiştir. Türkiye'de de 1950'lerden sonra, prensip olarak özel kesim desteklenerek özel sektöre dayalı bir ekonomik yapı hedeflenmiştir. Buna karşılık 1950'lerin ortalarından itibaren ortaya çıkan bütçe açıkları ve hızla artan dış borçlar; sağlanan sübvansiyonlar ve yanlış yatırımların etkisiyle ekonomi hızla enflasyonist bir sürece sürüklenirken ödemeler dengesinde de önemli açıklar ortaya çıkmıştır. KİT'lerin temel kuruluş amacı özel sektörü desteklemek olsa da kamunun ağırlığı ekonomide daha da artmış özel teşebbüslerin etkisi sınırlı kalmıştır. TCDD, PTT, Denizcilik Bankası ve DMO iktisadi devlet teşekkülü olmuştur. Ayrıca; TPAO, Et Balık Kurumu, Türkiye Demir ve Çelik işletmeleri ile Selüloz ve Kâğıt Fabrikası (SEKA) gibi KİT'ler kurularak faaliyet alanları daha da genişletilmiştir (İncekara, 2011:154).

Planlama anlayışının temel enstrümanı olan kalkınma planlarının ilki olan 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (Devlet Planlama Teşkilatı, 1963:100) da KİT'lere düşen misyon şu şekilde ifade edilmektedir:

“Kamu İktisadi Kuruluşları ve bunların ellerindeki kaynaklar, kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesinde kullanılacak bir araç olarak ve bir bütün hâlinde düşünülecek ve kaynakların çeşitli alanlara yönelmesi için müşterek bir fon kurulacaktır.”

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu iktisadi teşebbüsleri, kalkınmanın gerçekleşmesi için kullanılacak başlıca araçlardan biri olarak benimsenmiş olup kamu iktisadi teşebbüslerinin hükümetin genel politikası çerçevesinde bir bütün olarak yönetilmesinin, bu alanda tutarlı kararlar alınmasının ve işletmeler arasında işbirliğinin sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır. Bu hususlara önem verilememesi, fiyatların işletme ve piyasa gereklerine göre belirlenmemesi ve işletmecilikte özerklik tanınmaması durumunda finansman ihtiyacının artacağı uyarısında bulunulmuştur. Ayrıca kamu politikasının bir unsuru olmasına bağlı olarak tüm işletmeleri ilgilendiren yüksek seviyedeki kararların merkezi bir organ tarafından kalkınma politikasına uygun ve kalkınma hedeflerini gerçekleştirecek şekilde alınmasına yer verilmiş olup merkezi sahiplik yapısına da ilk kez bu politika belgesinde değinilmiştir.

1960-1970 dönemi arasında kamu işletmelerine ağırlık verilmekle birlikte özel teşebbüslerin sayısı da artırılmaya çalışılmıştır. 1960'ların sonlarına doğru ise kamunun ekonomideki rolü hakkında ikilemler söz konusu olmuştur. Etkin kamu politikalarını savunan teorik modellerdeki eksiklikler ve uygulamada yaşanan sıkıntıların ortaya çıkmasıyla birlikte 1970'lerin ikinci yarısından itibaren dünya ekonomisi, piyasa mekanizmasını merkeze alan liberal bir eksene doğru kaymaya başlamıştır (Çeştepe ve Bilen, 2001: 56). Piyasa mekanizmasına verilen önemin artması ile kamunun ekonomideki payı da küçülmeye başlamıştır. Fakat 1950-1980 dönemi boyunca hemen hemen her yıla bir KİT'in karşılık gelebileceği şekilde yirmi sekiz KİT'in kurulması, ülkemizde bu dönemin KİT'ler açısından gelişme yılları olarak görülmesini sağlamıştır (Övgün, 2009: 54).

Tablo 2.2. 1950-1980 Dönemi KİT'leri

KİT Adı	Kuruluş Tarihi
Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii Anonim Şirketi	1950
Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü	1952
Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı	1952
T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü	1953
Türkiye Çimento Sanayi Türk Anonim Şirketi	1953
Amortisman ve Kredi Sandığı	1953
Azot Sanayi Türk Anonim Şirketi	1954
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	1954
Türkiye Vakıflar Bankası	1954
Devlet Malzeme Ofisi	1954
Türkiye Gübre Sanayi Anonim Şirketi İşletmeleri Genel Müdürlüğü	1954
Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları İşletmeleri Genel Müdürlüğü	1955
Deniz Nakliyatı Türk Anonim Şirketi	1955
Türkiye Yapağı ve Tiftik Anonim Şirketi	1955
Yem Sanayii Türk Anonim Şirketi	1956
Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü	1956
Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu	1957
Uçak Servisi Anonim Şirketi	1958
Yem Sanayii Anonim Şirketi	1958
Türk Öğretmenler Bankası Anonim Şirketi	1959
Ereğli Demir Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi	1960
Türkiye Süt Endüstrisi Anonim Şirketi	1963
Adapazarı Traktör Fabrikası	1963
Türkiye Elektrik Kurumu	1970
Çay Kurumu	1971
Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi	1974
Türkiye Elektromekanik Sanayi Genel Müdürlüğü	1975
TÜMOSAN Motor ve Traktör Sanayi Anonim Şirketi	1975
Taksan Takım Tezgâhları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1975

Kaynak: Övgün, 2009: 67, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu İşletmeleri Raporu, 2018

1973-1977 yılları arasında uygulanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında karma ekonomi politikasına ağırlık verilmiş olmakla birlikte KİT'lerin piyasadaki rolünün değişmediği ifade edilmiştir. Bu bağlamda KİT'lerin yaşadığı verimlilik sorunlarına değinilmiş olup yeniden yapılandırma ihtiyacı ortaya konulmuştur. Bu kapsamda uygulanacak reform çalışmasında KİT'lerin piyasa esaslı fiyatlandırma yapması; ekonomik, sosyal ve politik tercihler sonucu doğan zararların bütçeden sübvansede edilmesi, etkin ve verimli çalışma amacı kapsamında belirli sayısal hedeflerin belirlenmesi ve devamlı olarak izlenmesi yer almaktadır (Devlet Planlama

Teşkilatı, 1972:918). Yine Dördüncü Kalkınma Planında kamu işletmelerinin özellikle yatırım harcamalarında Üçüncü Plan dönemi boyunca toplam kamu yatırımlarının %44'ünü gerçekleştirdiği buna rağmen özel sektörün aksine artan yatırım hacmine rağmen gelir üretmediği ve söz konusu plan dönemi boyunca hedeflenen verimlilik artışının sağlanamadığı ifade edilmiştir. Söz konusu duruma; kamunun ekonomiye müdahaleciliğini belirleyecek yeterli ve devamlı bir statünün bulunmaması, işletmelerin dış müdahaleye gereğinden fazla maruz kalması, ürettikleri her türlü mal ve hizmet fiyatlarının baskı altında tutulması; yetenekli yönetici kadrolarının oluşturulamamış olması ile yöneticilerin atama ve görevden alma süreçlerinin siyasi müdahaleye açık olması ve sık sık değiştirilmesi neden olarak gösterilmiştir. Bu kapsamda KİT'lere ilişkin sorunların; KİT yatırımlarının büyük ölçekli, tümleşik, çağdaş teknolojileri içeren sanayilere yöneltilerek, çalışanların yönetime ve sorumluluğa katıldıkları, verimlilik ve rasyonel işletmecilik ilkelerine uygun örgütsel yapılara kavuşturularak çözülmesi gerektiği politika olarak belirlenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1979).

1980'lere kadar devam eden süreç içerisinde ekonominin lokomotifi görevini üstlenen kamu işletmeleri, liberal ekonomi politikalarının da etkisiyle sektördeki ağırlıklarını özel teşebbüslere devretmeye başlamışlardır. Özelleştirme kavramının da gündeme gelmesiyle müteşebbis eksikliğini gidermek için kurulan şirketlerin misyonunu tamamladığı düşüncesiyle, hem hazineye ek gelir getirmek hem verimsiz çalışan işletmelerin mali yükünden kurtulmak hem de özel sektör eliyle daha verimli ve kaliteli hizmet sunumunun mümkün olabileceği beklentisi ile kamu şirketlerinin sayısının azaltılması tercih edilmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senedi satışı yoluyla halka arzı politika maddesi olarak belirlenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 84).

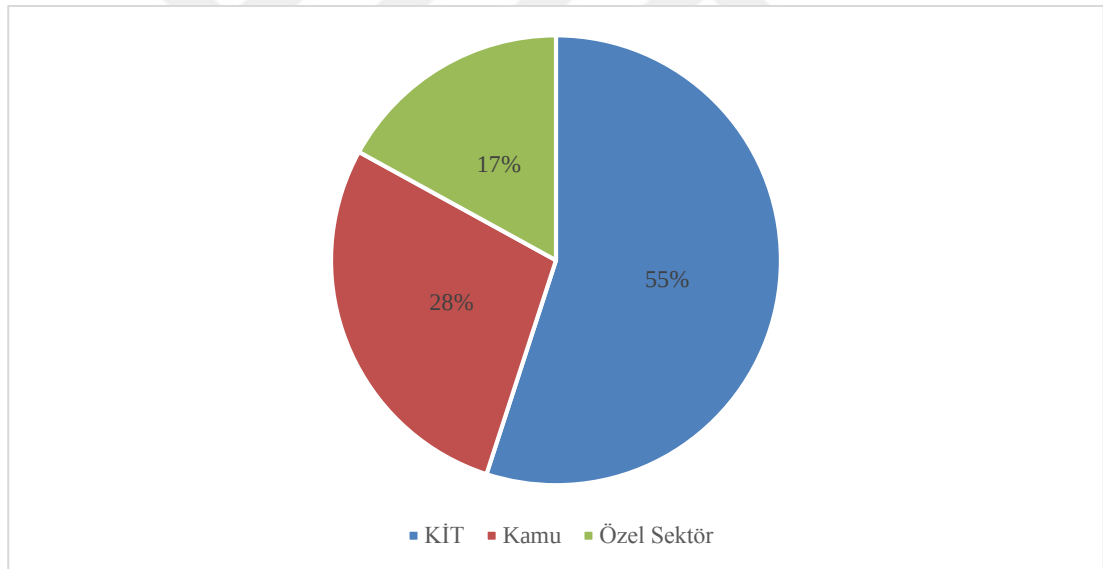
1980 sonrası süreçte etkin hâle gelen neo-liberal politikalar ile birlikte devletin iktisadi hayata müdahalesini öngören yaklaşımlar önemini kaybetmiştir. Özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların öncülüğünde gelişen ve serbest piyasa ekonomisini birinci planda tutan politikalar, gelişmekte olan ülkelerin uygulaması beklenen yol haritaları olarak kabul edilmiştir. 80'lerin sonlarına doğru IMF ve Dünya Bankası'nın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için oluşturduğu yapısal uyum programları çerçevesinde sosyal harcamaların kısılması, çeşitli

sektörlerde uygulanan sübvansiyonların azaltılması ya da tamamen kaldırılması öngörülmüştür (Metin, 2013: 213). Bu süreçle birlikte 1989 yılında ilk defa John Williamson tarafından kullanılan Washington Uzlaşması kavramı ortaya çıkmış olup iktisadi sorunların üstesinden gelebilmek için uygulanması gereken bir dizi önlemler konmuştur (Yıldırım, 2011: 76). Washington Uzlaşısının temelinde liberal bir ekonomi sistemi desteklenmekte olup on maddeden oluşan önerilerden birini de KİT'lerin özelleştirilmesi oluşturmaktadır (Williamson, 2004-2005: 196). Söz konusu liberal politikalar ve Washington Uzlaşısında özellikle maddeleştirilerek önem atfedilen kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, Türk ekonomi politikası için de geçerli olmuş ve 1980 sonrasında özellikle 24 Ocak Kararları ile başlayan dönemde özelleştirme faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. Literatürümüze 24 Ocak Kararları olarak giren ve 24 Ocak 1980 tarihinde enflasyonu kontrol altına almak, dış kaynak açıklarını kapatmak, kıt kaynakları daha iyi yönetmek ve ekonomiyi yeniden işler hâle getirmek amacıyla uygulamaya konulan söz konusu istikrar programı kapsamında acil dış borç ödeme sorunlarının ortadan kaldırılması, yüksek enflasyonun düşürülmesi, ekonomideki atıl kapasite kullanımını azaltarak büyüme hızının artırılması ve işsizlik oranının düşürülmesi kısa vadeli hedefler olarak belirlenirken uzun vadede ise kamu kesiminin daraltılması ve serbest piyasa ekonomisine etkinlik kazandırılması amaçlanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2002). 24 Ocak Kararları ile üretim girdileri için rekabetin yaratılması ve kaynak kullanımının etkinleştirilmesi öngörülmüştür. Bu amaçla kamunun ekonomi içindeki payı azaltılarak özel kesimin ön planda olması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, sermaye piyasasının kurularak mali araçların çeşitlendirilmesi, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi, bankacılık sektörünün rekabete açılması, pozitif reel faiz uygulamasına geçilmesi gibi yapısal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu hedeflere ilişkin alınan tedbirlerden biri ise KİT fiyatlandırma mekanizmasında idari karar usulünün terk edilmesini, devlet desteklerinin azaltılmasını, temel mal ve hizmet kapsamının daraltılmasını ve bunun dışında kalan ürün fiyatlarının piyasa şartlarına ve maliyetlere göre kuruluşlar tarafından gerektiği zaman tespit edilmesini kapsamaktadır (Köse, 2002:119-120; Türk'ten, 2014:43-44:). KİT sisteminin finansal bir krize sürüklenişi de 1980 sonrası dönemde başlamış olup krizin temel gerekçeleri enerji hariç KİT fiyatlarının genel fiyat hareketlerine yetişememesi ile Hazine'nin KİT yatırımlarının finansmanına katkısının daraltılmasıdır. Bu durum; yatırımcı KİT'lerin büyük ölçüde iç ve dış

borçlanmaya başvurmasına ve bunun sonucunda sonraki yıllarda faiz yükü nedeniyle ağır finansal kayıplara; sanayi kesimindeki KİT'lerde ise yatırımların durmasına, teknolojik aşınmaya ve verim kaybına neden olmuştur (Boratav, 2003).

Sadece ülkemizde değil dünyada da ekonomik kalkınmanın temel unsurlarından biri olarak addedilen KİT'lerin, yirminci yüzyıl sonlarına kadar boyut ve önemi daima artmıştır. Avrupa hükümetleri, 1900'lerin başında temel endüstrileri (Fransa, Almanya, İtalya, İspanya, Birleşik Krallık) kamulaştırmaya başlamış olup bu eğilim, II. Dünya Savaşı sonrasında Orta ve Doğu Avrupa'da ve 1950'ler ve 1960'larda sömürgeciliğin sona ermesiyle Afrika ve Asya'da devam etmiştir. 1980'lerin başında, KİT'ler; gelişmiş ekonomilerde çıktının ortalama olarak yüzde 8'ini ve gelişmekte olan ülkelerde ise yüzde 15'ini oluşturuyordu (Sheshinski ve Lopez-Calva 2003: IMF, 2020: 47).

Şekil 2.1. Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Altyapı Yatırımları



Kaynak: World Bank, 2017.

1980'lere kadar geçen süreçte; kamu mal ve hizmetlerinin devamlılığının sağlanması ve erişilebilir fiyattan sunulması, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve istihdam imkânlarının geliştirilmesi, savunma sanayinde bulunarak ulusal güvenliğin sağlanması, maliyetin yüksek olduğu yeni endüstri alanlarında faaliyet gösterilmesi gibi pek çok amaç için ülkelerin temel kalkınma aktörleri olan KİT'lerin, 1980 sonrası borçlanma sorunları ve yönetim eksikliği nedeniyle özelleştirilmesi dünyada da ağırlık kazanmıştır (Sczarzec, 2021:2). 1980'lerde başlayan hayal kırıklığı, KİT'lerde şirketleşme ve birçok ülkede kısmi veya tam özelleştirme yoluyla kâr amacı gütmeye

abalarını beraberinde getirmiş, 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından piyasa ekonomilerine geçişle de bu eğilim güçlenmiştir. Bununla birlikte yakın zamanda Çin'in yerel ekonomisindeki büyük KİT varlığı ile birleşen hızlı büyümesi, KİT'lerin kalkınma için araç olarak kullanılıp kullanılamayacağına dair yeni bir ilgiyi de beraberinde getirmektedir (IMF, 2020: 47).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında 1980 sonrası dönemde KİT'ler için temel politika hedefi; iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan zelleştirme programının hızla gerçekleştirilmesi olmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı, 1989). Yapılan düzenlemeler ile özel sektörün piyasadaki ağırlığı artırılmış olup buna paralel olarak kamu kuruluşlarının sayısında da zelleştirme faaliyetlerine bağlı olarak azalma gözlenmiştir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından üretilen verilere göre 1980-2018 yılları arasında blok satış yntemiyle¹³ özelleştirilen iki yüz yedi kuruluş bulunmaktadır. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB)'nda satış, blok satış ve halka arz¹⁴ ile birden fazla yöntemle özelleştirilen on üç kuruluş, sadece halka arz yöntemiyle bir kamu bankası, halka arz ve İMKB'de satış yöntemiyle on iki kuruluş özelleştirilmiştir. şirket ile tesis/varlık devir yoluyla on sekiz kuruluşa ait işletmelerin tamamı veya bir kısmı özelleştirilmiştir. Söz konusu dönemde sermayelerinde bulunan kamu hisselerinin satışı yoluyla özelleştirilen toplam iki yüz elli kuruluş, varlık satışı/işletme hakkı devri yoluyla özelleştirilen tesis ve işletme sayısı ise on yedi olarak gerçekleşmiştir. Özelleştirme portföyüne alınan Et ve Balık Kurumu, Sümer Holding, TDİ, TüRKşEKER gibi bazı kuruluşlar bu kapsamdan çıkarılmıştır. Özelleştirilen kuruluşlar arasında Etibank, Denizbank, Halkbank gibi kamu bankaları, Trktelekom, Arçelik, TOFAş gibi kuruluşlar, EAş'a ait elektrik üretim tesisleri ile TEDAş'a ait elektrik dağıtım şirketleri bulunmaktadır.

Özelleştirmenin ekonominin gelişimi ve etkinliği, gelir dağılımı, mali durum ve politika açısından pek çok amacı bulunmaktadır. Ekonomik etkinliğin sağlanması zelleştirme programının temel amaçlarından biri olmakla birlikte bu uygulama

¹³ Blok satış yöntemi ile kamu şirketinin belli orandaki hissesinin özel girişimcilere devredilmesi söz konusudur. Genellikle şirket yönetiminin kontrolünü ele geçirmeyi sağlayan büyüklükteki hisse devri ile blok satış uygulaması yapılmaktadır.

¹⁴ Halka arz yöntemi ile mülkiyetin tabana yayılması amaçlanmakta olup üretim kararlarına halkın katılımını sağlayarak paydaş toplumun kurulmasına katkı sağlanmaktadır.

önemli bir yeniden ekonomik yapılandırma stratejisi ve piyasa ekonomisine geçiş aracı olarak da görülmektedir. 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da özelleştirilme uygulamalarına devam edilmesi; özelleştirilmesi uygun görülmeyen veya kısa sürede mümkün olmayan KİT'lerin, kendilerine yeterli kaynak yaratacak tedbirleri alması belirtilmektedir. Bu kapsamda belirlenen politikalar ise; merkezi yönetim ile KİT'lerin ilişkisinin sadece finansal ve ekonomik verimlilik ile etkinlik denetimiyle sınırlı tutulması; KİT'lerin yönetim kurulu ve genel müdür atamalarında daha özerk bir yapıya kavuşturulmasıdır (Devlet Planlama Teşkilatı, 1995). 2000'li yılların başında uygulanan liberal politikalar sonucunda yaşanan sermaye hareketliliği çeşitli ihtiyaçları da beraberinde getirmiştir. Uluslararası sermayedara güvence teşkil edilmesi amacıyla IMF ve Dünya Bankası; yolsuzluklarla mücadele ve yönetim programı kapsamında devleti yeniden yapılandırmayı, iktisat politikalarının temel eksenine hâline getirmiştir (Boratav, 2005). KİT yönetişimi de bu yıllarda Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında ilk kez yer almış olup KİT'lerde hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği sağlamaya ve KİT'ler üzerinde müdahale yetkisi olan kurum sayısını azaltmaya yönelik yeni bir kurumsal yönetim sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006). Bu hedef Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında devam ettirilmiş olup uluslararası kabul görmüş kurumsal yönetim ilkeleriyle ve yeni Türk Ticaret Kanunuyla uyumlu bir mevzuat düzenlemesi planlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plan döneminden bugüne kadar geçen süre içerisinde KİT'lerin kârlı ve verimli işletilmeleri için; fiyat ve işletme politikalarında özerk olunması, yöneticilerin seçimi ve atanmasında bağımsızlık, şeffaf, bağımsız ve daha sade bir sahiplik yapısı genel politika önerisi olarak belirlenmiştir. Mevcut durumda söz konusu politikalara ilişkin yapısal bir düzenleme gerçekleştirilememiş olup ihtiyaç hâlâ devam etmektedir. Ayrıca KİT'lerin verimli birer işletmeye dönüşebilmesi için maliyetlerinin azaltılması da gerekmektedir. En büyük maliyetlerden olan personel gideri hususunda performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilmesi; operasyonel maliyetlerin fazla olduğu Türkşeker gibi eski işletmelerin rehabilite edilmesi veya çok yüksek maliyetle işletilenlerin özelleştirme kapsamında elden çıkarılması verimlilik artışı için önerilmektedir.

Tablo 2.3. KİT'lerin Sektörel Dağılımı

Sektörler	Madencilik	Petrol ve Doğalgaz	Enerji	Tarım	Haberleşme ve Ulaştırma	İmalat ve Diğer
KİT'ler	Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK): Taşkömürü üretimi	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO): Petrol/Doğalgaz arama, üretimi ve depolaması	Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ): Elektrik üretimi	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR): Çay üretim ve ticareti	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI): Havalimanı işletmeciliği, hava trafik kontrol hizmetleri	Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü (DMO): Ofis malzemeleri toptan alımı ve satışı
	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ): Linyit üretimi	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAS): Petrol/Doğalgaz iletimi, depolama ve toptan ticareti	Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ): Elektrik iletimi	Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK): Et ve süt ürünleri üretim ve ticareti	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü (KEGM): Kıyı ve boğaz güvenliği, kılavuzluk ve römorkaj hizmetleri	Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEMSAN): Elektromekanik teçhizat üretimi
	Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (Eti Maden): Bor arama ve üretimi		Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ): Elektrik dağıtım sektöründeki kaliteli hizmetin teminini sağlamak	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM): Tohum, damızlık hayvan, çiftlik işletmeciliği	T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD): Demiryolu alt yapı ve liman işletmeciliği ile yolcu taşımacılık hizmeti	
				Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO): Hububat ve haşhaş ticareti	Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi (TÜRASAŞ): Raylı sistem araçlarının üretimi, tasarımı ile bakım onarım hizmeti	

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu İşletmeleri Raporu, 2019.

2.2.4. KİT'lerin tabi olduğu mevzuat

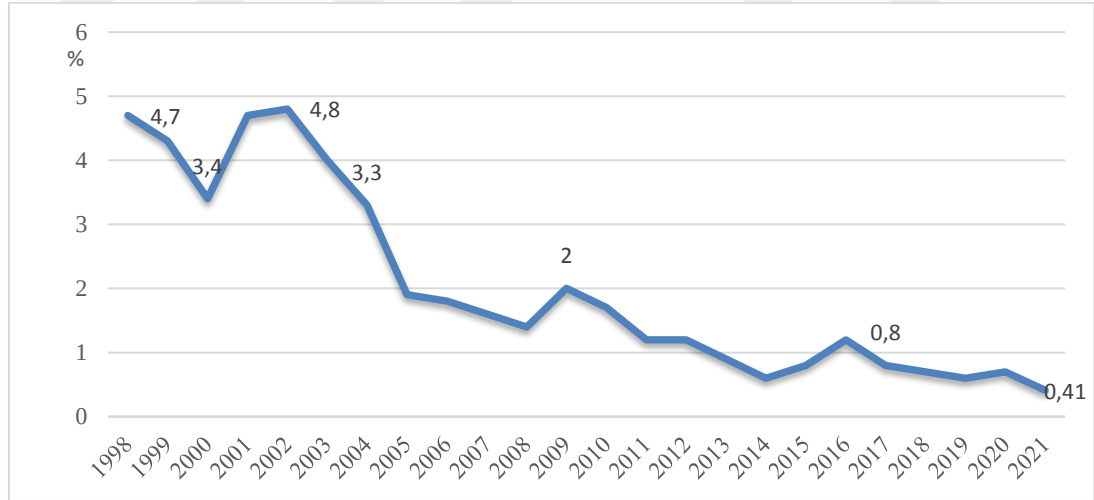
Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüslerinin tabi olduğu pek çok kanun, tüzük ve ikincil düzenlemeler bulunmaktadır. KİT'leri ilgilendiren başlıca mevzuat ise 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamedir. 233 sayılı KHK dışında KİT'lerin tabi olduğu, sektörel kanunlar hariç, ortak mevzuat ve bu mevzuatın değışimi aşağıdaki yer almaktadır.

- 1938 tarih ve 3460 sayılı Mülga Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun
- 1964 tarih ve 440 sayılı Mülga İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun
- 1983 tarih ve 60 sayılı Mülga İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 1983 tarih ve 2929 sayılı Mülga İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun
- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun
- 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname
- 6085 sayılı Sayıştay Kanun
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
- 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 6245 sayılı Harcırak Kanunu
- 237 sayılı Taşıt Kanunu

2.2.5. Ülkemizde ve dünyada KİT'lerin ekonomi içindeki yeri

Küresel ekonomi içinde KİT'lerin payı ülkeler bazında, dönem ve sektör itibarıyla farklılık göstermekle birlikte iktisadi alanda önemli bir role sahip oldukları kabul edilen bir gerçektir. 1933-1939 yılları arasında Türkiye'deki devlet işletmelerinin sayısı 36'dan 111'e çıkmıştır. Ülkemizde 1946 yılından sonra serbest piyasa yönlü politikalara ağırlık verilse de 1954 yılında sanayi kapasitesinin yüzde 32'si devlet sektörünün kontrolünde olmuştur (Meydan: 2012: Türkiye Kamu İşletmeleri Birliği'nden, 2015: 3). Türkiye'de KİT'lerin toplam katma değerinin gayri safi yurt içi hasılaya (GSYH) oranı 1980 yılında yüzde 5,1 iken 2020 yılında yüzde 0,7 olarak gerçekleşmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). Bununla birlikte 2018 yılında KİT'lere sermaye desteği olarak 12,7 milyar TL tutarında kaynak aktarılmış iken 2019 yılında bu tutar 17,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılında KİT'lere hükümet belirlenen görevler kapsamında ödenen görevlendirme bedeli ise 2,2 milyar TL olarak gerçekleşmiş olup bu tutar GSYH'nın yüzde 0,1'ine denk gelmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019b:28).

Şekil 2.2. Türkiye'de KİT'lerin Yaratdığı Katma Değerin GSYH'ya Oranı

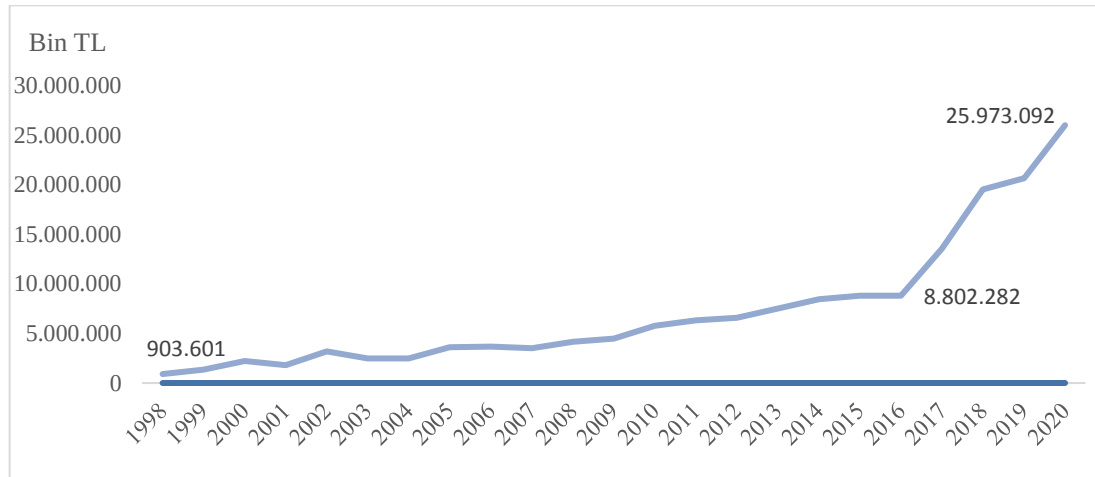


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler İstatistikleri, 2021.

1998 - 2021 dönemi verileri incelendiğinde yıllar itibarıyla azalan KİT sayısına da bağlı olarak yaratılan katma değer azaldığını gözlemlemek mümkündür. Bu dönem içinde 1998 yılında toplam katma değer GSYH'ya oranı yüzde 4,7 iken 2021 yılında katma değer yüzde 0,4 olarak gerçekleşmiştir.

KİT'ler birçok ülkede varlıkların ve istihdamın büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. OECD üyesi ülkelerde sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan KİT'ler, yaklaşık 2 trilyon ABD Doları değerinde varlığa sahip olup altı milyondan fazla kişiye iş imkânı sunmaktadır (OECD: 2011; European Commission'dan: 2016). KİT'lerde 2000 yılında yaklaşık 170 bin kişi (ortalama sayı) istihdam edilmekte iken, bu rakam 2019 yılında 101 bine düşmüştür (Hazine ve Maliye Bakanlığı,2019). 2015 yılı itibarıyla KİT'lerin toplam yatırım payı, küresel yatırımın yüzde 20'sine tekabül etmektedir. Aynı şekilde toplam istihdamın yüzde 5'inin KİT'ler tarafından sağlandığı bilinmektedir. Orta Doğu ve Kuzey Afrika'nın gayri safi yurt içi hasılasının yarısı KİT'ler tarafından oluşturulmakta olup bu oran Afrika için yüzde 15, Latin Amerika ülkeleri için yüzde 8, Asya ülkeleri için yüzde 6 ve OECD ülkelerinde yüzde 5 olarak gerçekleşmiştir (Armstrong: 2015; Eminer'den: 2017). Ülkemizde ise 2020 yılı itibarıyla toplam kamu yatırımları içerisinde KİT'lerin payı yüzde 32 ile önemli bir yer tutmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020). Birçok ülkede hükümetler ülkenin kilit kaynaklarının kontrolünü elinde bulundurmaktadır. Küresel petrol rezervlerinin ve üretiminin yüzde 75'ini kontrol eden en büyük on üç petrol şirketi devlete ait işletmelerdir (Bremmer: 2010; Kwiatkowski ve Augustynowicz'den: 2015).

Şekil 2.3. Türkiye’de KİT Yatırım Harcamalarının Gelişimi (1998-2020)



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu Kesimi Genel Dengesi İstatistikleri,2020.

Ülkemizdeki KİT yatırım harcamalarının gelişiminin yer aldığı Şekil 1.3 incelendiğinde 2016 yılından itibaren KİT yatırım harcamalarında önemli oranda artış

meydan geldiği görülmektedir. Yatırım harcamalarında yaşanan artışın önemli bir kısmı KİT'lerin sosyal amaçlı kullanılmalarına bağlı olarak gerçekleştirilen alt yapı yatırımlarından kaynaklanmaktadır. Özellikle ulaştırma KİT'lerinin üstlendiği yüksek hızlı tren altyapı projeleri ile enerji KİT'lerinin enerji arz güvenliği kapsamında gerçekleştirdiği petrol ve doğal gaz arama, iletim ve depolama projeleri bu yatırımlara örnek olarak gösterilebilir.

Tablo 2.4. Dünya'nın En Büyük KİT'lerinin Sektörel ve Ulusal Dağılımı

	SEKTÖRLER										(Milyon Dolar)
	Bankacılık	Elektrik ve Gaz	İmalat Sanayi	Diğer Finansal Hizmetler	Metal ve Madencilik	Petrol	İletişim	Ulaştırma	Diğer	Toplam	Toplam Piyasa Değeri
	KURULUŞ SAYISI										
ÜLKE											
Çin	18	10	23	18	17	5	4	7	26	128	4.004.308
Fransa	1	3	5	1			1	2		13	384.700
Hindistan	16	4	2		4	4	2		2	34	330.557
Almanya	1	2	1				2			6	290.000
Sudi Arabistan	2	1	3	1	1		1			9	210.400
Hong Kong	1	3	1	3	1			3	1	13	209.600
Rusya	2	3			1	3	1			10	188.100
Birleşik Krallık	2									2	144.600
Singapur	2						1	1	2	6	143.715
Norveç	1		1		1	1	1			5	141.500
Japonya							1		1	2	136.700
İtalya		3	1			1				5	128.500
Birleşik Arap Emirlikleri	6	1		2			1	1		11	123.500
Brezilya	1	2	1		2	1				7	121.600
Katar	5		1	2			1			9	110.100
Diğerleri	25	11	2	5	2	11	8	2		66	778.400
Toplam	83	43	41	32	29	26	24	16	32	326	7.446.280

Kaynak: Forbes Global 2000, 2015; OECD, 2016a.

Dünyanın en büyük kamu şirketlerinin sektörel ve ulusal dağılımı Tablo 1.4'te gösterilmektedir. Forbes'in 2015'de yayımladığı dünyadaki en büyük iki bin şirket sıralamasına göre 2014 yılında dünyanın en büyük iki bin şirketin en az 326'sı devletin

sermayedar olduğu şirketlerden oluşmaktadır. Dünyanın en büyük KİT'lerinin üçte birinden fazlası ise (toplam yüz yirmi sekiz) Çin'e aittir (OECD, 2016a). Çin'in KİT portföyü; devletin tamamına veya çoğunluğuna sahip olduğu, sayısı elli bir binin üzerinde, toplam 29,2 trilyon ABD Doları değerinde ve yaklaşık yirmi milyon kişi istihdam eden işletmeleri kapsamaktadır (OECD, 2017).

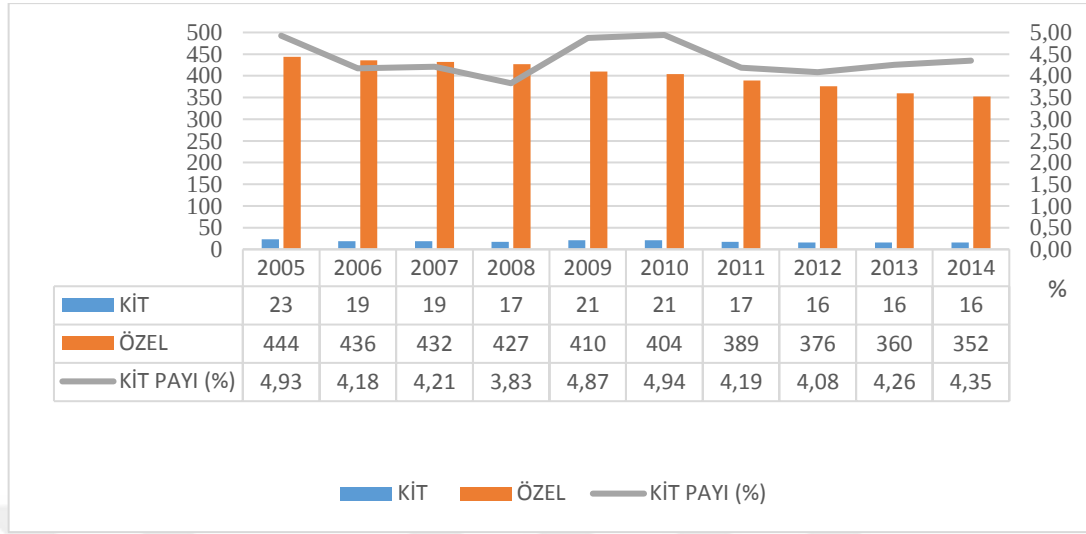
Tablo 2.5. Fortune Global 500 Listesinde Yer Alan KİT Sayısı ve Payları

Yıllar	KİT Sayısı	İstihdam Payı (%)	Gelir Payı (%)	Varlık Payı (%)	Kâr Payı (%)
2005	49	18,4	8	8,9	8,2
2006	54	19,9	8,8	9,2	9,9
2007	55	19,7	9,2	8,8	10,4
2008	57	19,9	10,3	9,1	12
2009	69	23,6	14,5	15,7	11,9
2010	75	24,8	15,3	18,8	9,35
2011	86	27,7	17,8	22,2	16,95
2012	95	29,8	19,6	19,3	22,25
2013	107	30,4	22	19,7	23,15
2014	114	-	24,1	23	19,9

Kaynak: Kwiatkowski, Augustynowicz, State-Owned Enterprises In The Global Economy – Analysis Based on Fortune Global 500 List

Fortune Dergisi tarafından hazırlanan ve ABD'deki en yüksek net ciroya sahip beş yüz şirket ve kuruluşun sıralandığı Fortune 500 Listesine göre hazırlanan Tablo 1.5'te 2005-2014 yılları arasında listede yer alan KİT'lerin sayısı ve ilk beş yüz şirket içerisindeki payları belirtilmektedir. Söz konusu dönemde KİT'lerin Fortune 500 içerisindeki payının arttığı gözlenmektedir. 2005 yılında kırk dokuz olan KİT sayısı, 2014 yılında iki katından fazla artarak 114'e ulaşmıştır. KİT'lerin istihdam, gelir, varlık ve kâr payı oranları listeye giren kuruluş sayıları ile paralel düzeyde artış göstermiştir.

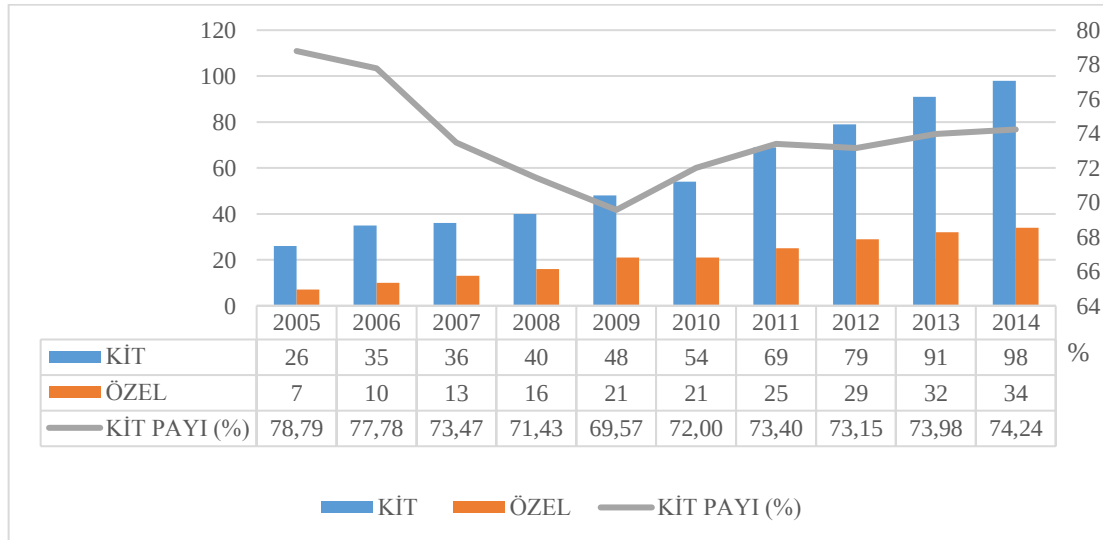
Şekil 2.4. Fortune Global 500'e Göre Gelişmiş Ülkelerdeki KİT'ler



Kaynak: Kwiatkowski, Augustynowicz, State-Owned Enterprises In The Global Economy – Analysis Based On Fortune Global 500 List

Şekil 1.4'te yer alan özet bilgilere göre gelişmiş ülkelerde KİT'lerin piyasadaki payı özel sektör şirketlerine göre daha azdır. Yıllar itibarıyla gelişmiş ülkelerde listede yer alan KİT sayısı azalırken KİT'lerin toplama oranı neredeyse aynı kalmıştır. Şekil 1.5'te yer verilen gelişmekte olan ülkelerde ise bu durumun tam tersi gerçekleşmiş olup listedeki KİT sayısı artarak toplamın yüzde 80'e yakınına oluşturmaktadır.

Şekil 2.5. Fortune Global 500'e Göre Gelişmekte Olan Ülkelerdeki KİT'ler

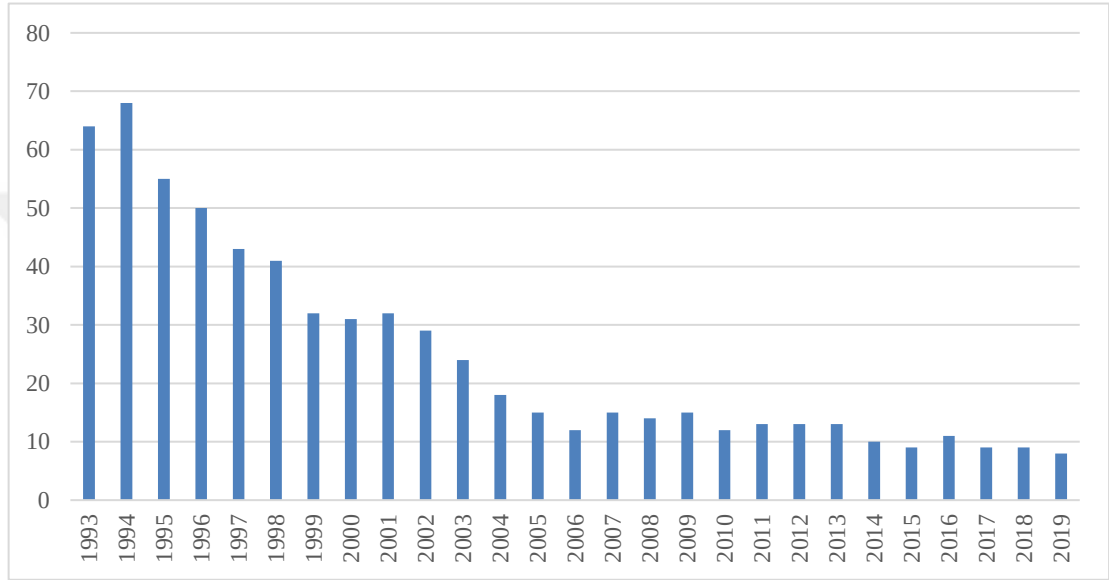


Kaynak: Kwiatkowski, Augustynowicz, State-Owned Enterprises In The Global Economy – Analysis Based on Fortune Global 500 List

KİT'lerin önde gelen şirketler arasındaki konumuna ülkemiz KİT'leri açısından bakıldığında, küresel ölçekte yer alan sıralamalara dâhil olmamakla birlikte

yurt içinde ilk beş yüz sanayi kuruluşu araştırmasıyla elde edilen ISO 500 sıralaması üzerinden ülkemiz KİT'lerinin değerlendirilmesi yapılabilmektedir. ISO 500 sıralamasında kuruluşlar; net satışlar, brüt katma değer, özkaynak, aktif toplamı, vergi öncesi dönem kar/zarar, faiz amortisman ve vergi öncesi kar/zarar, ihracat ve ortalama çalışan sayısı büyüklüklerine göre sıralamaya tabi tutulmaktadır (ISO 500, 2021).

Şekil 2.6. ISO 500 İçerisindeki Kamu Şirketlerinin Sayısı (1993-2019)



Kaynak: ISO 500 Listesi, <https://www.iso500.org.tr/iso-500-hakkinda/gecmis-yil-verileri/>

Şekil 1.6’da görüldüğü üzere 1993 yılında Türkiye’nin en büyük ilk 500 şirketi arasında altmış dört kamu işletmesi yer alırken bu sayı 2019 yılında sekize düşmüştür. Söz konusu gelişmede liberal ekonomi politikaları doğrultusunda gerçekleştirilen özelleştirmelerin etkili olduğu değerlendirilmektedir. KİT’lerin zaman içerisinde ekonomideki toplam etkisi azalmakla birlikte 2019 yılında toplam kamu yatırımlarının binde üçünün KİT’ler tarafından gerçekleştirildiği (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020) göz önünde bulundurulduğunda özellikle yatırım alanında KİT’lerin hâlâ etkin bir konumda olduğu söylenebilir.

2.3. Bölüm Sonu Değerlendirmesi

Devletin piyasadaki araçlarından biri olan kamu iktisadi teşebbüsleri; özel sektöre öncülük etmek, piyasada düzenleyici rol üstlenmek, ekonomiyi yönlendirmek ve sosyal hizmet nitelikli faaliyetler vasıtasıyla gelir dağılımını düzenlemek için kurulmuşlardır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu sermayeli işletmelerinin bir parçasıdır. Kamu sermayeli işletme kavramının birçok tanımlaması bulunmakla birlikte bu işletmeler, temelde kamu tarafından yönetilen veya kuruluşun çoğunluk hissesine kamunun sahip olduğu ve yönetiminde söz sahibi olduğu işletmeler olarak değerlendirilebilir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ise kamunun işletmelerdeki hissesinin tamamına sahip oldukları kuruluşlardır. Ülkemizdeki kamu işletmelerini tabi oldukları mevzuata göre 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 4046 sayılı Kanun kapsamındaki KİT'ler; kamu sermayeli bankalar, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (TVF) ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu şeklinde gruplandırabiliriz. Çalışma kapsamında 233 sayılı KHK'ya tabi 18 KİT ve bir bağlı ortaklık incelenmiştir.

KİT'ler sanayileşmeyi hızlı bir şekilde gerçekleştirmek, özel müteşebbisin girmekten imtina ettiği sektörlerde bulunmak, devlet tekellerini işletmek, özel sektöre öncülük etmek, bölgeler arası gelişmişlik farklarını minimize etmek ve gelir dağılımını düzenlemek gibi ekonomik amaçlarla kurulmuşlardır. Ayrıca gelişmemiş bölgeleri kalkındırarak kaynak ve istihdam imkânı sunmak, temel altyapı hizmetleri alanında faaliyet göstermek üzere sosyoekonomik nedenler de KİT'lerin kuruluş amaçları arasında yer almaktadır. Milli güvenlik, bağımsızlık veya stratejik unsur olarak kamunun müteşebbis olarak da KİT'ler faaliyet göstermektedir.

İstanbul'un fethinden sonra kurulan Top Asitanesi ülkemiz tarihinin ilk KİT'i olarak kabul edilmekte olup söz konusu dönemde daha çok askeri ve tarımsal ihtiyaçlar için kurulan kamu işletmeleri, günümüze kadar farklı amaçlar kapsamında varlıklarını sürdürmüşlerdir. Tarih boyunca uygulanan iktisadi politikalarla uyumlu olarak KİT'ler de farklı roller üstlenmiş olup liberal politikaların etkisiyle sayıları azalmış olmakla birlikte kalkına ekonomisinin her zaman temel aracı olmaya devam etmişlerdir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu iktisadi teşebbüsleri, kalkınmanın gerçekleşmesi için kullanılacak başlıca araçlardan biri olarak belirtilmekte olup hükümetin genel politikası çerçevesinde bir bütün olarak yönetilmesinin, tutarlı kararlar alınmasının ve işletmeler arasında işbirliğinin sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır. Bu hususlara

önem verilememesi, fiyatların işletme ve piyasa gereklerine göre belirlenmemesi ve işletmecilikte özerklik tanınmaması durumunda finansman ihtiyacının artacağı uyarısında bulunulmuştur. Yıllar içerisinde neredeyse tüm kalkınma planlarında KİT'ler politika aracı olarak yer almış olup KİT'lerin kârlı ve verimli işletilmeleri için; fiyat ve işletme politikalarında özerk olunması, yöneticilerin seçimi ve atanmasında bağımsızlık, şeffaf, bağımsız ve daha sade bir sahiplik yapısı genel politika önerisi olarak belirlenmiştir.

Fortune Dergisi tarafından hazırlanan ve ABD'deki en yüksek net ciroya sahip beş yüz şirket ve kuruluşun sıralandığı Fortune 500 Listesine göre 2005 yılında kırk dokuz olan KİT sayısı bu listede 2014 yılında iki katından fazla artarak yüz on dörde ulaşmıştır. KİT'lerin istihdam, gelir, varlık ve kâr payı oranları listeye giren kuruluş sayıları ile paralel düzeyde artış göstermektedir. Ülkemiz KİT'leri ise küresel ölçekte yer almamakla birlikte ulusal ilk 500 şirketin sıralandığı İSO 500 listesinde 1993 yılında 64 kamu işletmesi yer alırken liberal politikaların da etkisiyle 2019 yılında sekize düşmüştür.

3. YÖNETİŞİM TANIMI VE KAPSAMI

3.1. Yönetişimin Tanımı

Yönetişim (governance) kavramı özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetimi literatürüne girmiş ve uluslararası örgütler tarafından da sıkça kullanılmıştır. Dünya Bankası bu terimi ilk kez 1989'da Afrika'nın kalkınması ile ilgili bir raporda ülke yönetiminde politik gücün kullanılması olarak ifade etmiştir (World Bank, 1989). OECD'ye göre yönetim, ülke meselelerini yönetmek için gerekli olan siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanılmasıdır (OECD,2006). IMF ise yönetişimi bir ülkenin ekonomi politikaları, düzenleyici çerçevesi ve hukukun üstünlüğüne bağlılığı da dâhil olmak üzere nasıl yönetildiğinin tüm yönlerini kapsayan geniş bir kavram olarak nitelemektedir (IMF, 2020). Kamu yönetiminde etkisinin artmasıyla birlikte yönetim alanında yapılan çalışmaların sayısı da artmıştır. Bu kapsamda Dünya Bankası tarafından, küresel ölçekte yönetim değerlendirmesine imkân tanıyan Dünya Yönetişim Göstergeleri geliştirilmiştir. Yönetişim, bir ülkede otoritenin uyguladığı gelenekler ve kurumlardan oluşmakta olup hükümetler tarafından seçilen, izlenen ve değiştirilen süreçleri, hükümetin politikaları etkili bir şekilde düzenleme ve uygulama kapasitesi ile ekonomik ve sosyal etkileşimleri yöneten kurumlara vatandaşların ve devletin saygı unsurlarını kapsamaktadır. Dünya Yönetişim Göstergeleri, 1996'dan beri 200'den fazla ülke ve bölge için temel altı bileşen bazında yönetim değerlendirmesine olanak sağlamaktadır. Söz konusu göstergeler, otuz bir farklı veri kaynağından elde edilen yüzlerce değişkene dayanmakta olup firmalara ve hane halklarına yönelik anketlerin yanı sıra çeşitli ticari işletme bilgi sağlayıcılarının, sivil toplum kuruluşlarının ve bir dizi çok taraflı kuruluş ile diğer kamu sektörü kuruluşlarının öznel değerlendirmelerini içermektedir. Anılan altı bileşen aşağıda açıklanmaktadır (World Bank, 2010).

- **İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik:** Bir ülkenin vatandaşlarının hükümetlerini seçmeye ne ölçüde katılabileceklerinin yanı sıra ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve özgür medyaya ilişkin değerlendirmeler,
- **Siyasi İstikrar ile Şiddet ve Terörün Yokluğu:** Siyasi güdümlü şiddet ve terörizm dâhil olmak üzere, anayasaya aykırı veya şiddet içeren yollarla hükümetin istikrarsızlaştırılacağı veya devrileceği ihtimaline ilişkin değerlendirmeler,

- **Hükümetin Etkinliği:** Kamu hizmetlerinin kalitesine ve siyasi baskılardan bağımsızlığının derecesine, politika oluşturma ve uygulama kalitesine ve hükümetin bu tür politikalara bağlılığının güvenilirliğine ilişkin değerlendirmeler,
- **Düzenleyici Kalite:** Hükümetin özel sektör gelişimine izin veren ve teşvik eden politikalar ve düzenlemeler oluşturma ve uygulama becerisine ilişkin değerlendirmeler,
- **Hukukun Üstünlüğü:** Toplum kurallarına ne ölçüde güvenildiği ve uyulduğuna, özellikle sözleşmenin uygulanma kalitesine, mülkiyet haklarına, polise ve mahkemelere ve ayrıca suç ve şiddet olasılığına ilişkin değerlendirmeler,
- **Yolsuzluğun Önlenmesi:** Kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına dair değerlendirmeler.

Özellikle 80’li yıllarda gelişmekte olan ülkeler için Dünya Bankası ve IMF tarafından düzenlenen yapısal uyum programlarında da yönetişimin temel gereklilikleri oturtulmaya çalışılmış olup devletin dış kaynak ihtiyacının karşılanması, düzenlemelerin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Sağlanan kredilerin bir nevi kontrolü için önemli görülen yönetim reformları, başta Afrika ülkeleri olmak üzere pek çok ülke için yapısal uyum programları ile işlerlik kazanmıştır. Bu çerçevede şekillenen kamu yönetişimi kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarını adil ve doğru bir şekilde gerçekleştiren kamu kuruluşlarını, siyasilerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bilgiye kolayca ulaşabildiği şeffaf yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155: Özer’den, 2006:79). Bu bağlamda iyi kamusal yönetişimin sürdürülebilir kalkınmayı, güvenilir yatırım ortamını, demokratik bir toplumu ve mikro seviyede iyi kurumsal yönetişimi de beraberinde getirdiği değerlendirilmektedir.

Daha çok kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılan yönetim kavramı; küreselleşmenin etkisiyle etkileşimin arttığı piyasada şirket yönetiminde ortaya çıkan fırsat ve tehditlerin analiz ve kontrol edebilmesini de kapsamıştır. Bu bağlamda yönetim bir şirketin, hak sahipleri ve kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek

şekilde, mali ve insan kaynaklarını kendine çekmesini, verimli çalışmasını ve bu sayede de hissedarları için uzun dönemde ekonomik kazanç yaratarak istikrar sağlamasını mümkün kılan kanun, yönetmelik ve ilgili özel sektör uygulamalarının bileşimi olarak da tanımlanmaktadır (Yıldırım ve Bilen, 2014:40). Bu çalışmada yönetim kavramı, kamu işletmeleri bağlamında değerlendirilecektir.

3.2. Yönetişimin İlkeleri

Şirketler açısından yönetim; adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk olmak üzere dört temel ilkedен oluşmaktadır. Bu dört ilke etrafında şekillenen yönetim, gerçek hayatta belirlenen bir stratejinin nasıl gerçekleştirilebileceğini; genel müdürün şirketi yönetmek için doğru politika ve süreçleri uygulayıp uygulamadığını, söz konusu politikalara çalışanların müdahil olup olmadığını, uygulanan politika ve prosedürlerin kontrolünün sağlanıp sağlanmadığını denetleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Pehlivanlı, 2015:7). Söz konusu dört temel ilke aşağıda açıklanmaktadır.

3.2.1. Adillik

Adillik ilkesi, kuruluşların tüm hak sahiplerine karşı eşit davranılması gerektiğini belirtmektedir. Bu ilke azınlık hissedarlar ve yabancı ortaklar da dâhil olmak üzere tüm hissedar haklarının korunması gerektiğini ifade etmektedir (Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği ve Deloitte Türkiye 2006: 4). Pay sahibi olan tüm hissedarların kuruluşun faaliyetlerinde aktif ve eşit şekilde yer alabilmesi önem arz etmektedir. OECD'nin Kurumsal Yönetişim İlkeleri Raporunda adillik; azınlık ve yabancı pay sahipleri de dâhil olmak üzere tüm pay sahiplerinin haklarının korunmasını, hakların kullanımının kolaylaştırılmasını ve tüm pay sahiplerinin haklarının ihlal edilmesi halinde eşit ve geçerli bir telafi sistemine sahip olunmasını gerekli kılmaktadır. Özellikle borsada işlem gören işletmelerde çok farklı gruplarda pay sahipleri söz konusu olmaktadır. Tüm bu pay sahiplerinin yönetim kurulunda temsil edilmesi, aynı hisse grubu pay sahiplerinin eşit şekilde hak sahibi olması, şirket kararlarında katılımcılığın esas alınması, oy kullanma prosedürlerinin kolaylaştırıcı ve eşit muameleye tabi olması gibi gereklilikler adil bir yönetişimin temellerini oluşturmaktadır (2015c). Bütün hak sahiplerine eşit ve adil bir şekilde davranılması kuruluşların gerekli yatırımı çekebilmeleri açısından önem arz etmektedir.

3.2.2. Şeffaflık

Kurumsal yönetişimin bir diğer ilkesi olan şeffaflık; kuruluşların finansal durumu, performansı, ortaklık yapısı ve yönetimi dâhil olmak üzere kuruluşla ilgili her türlü önemli konuda zamanında, tam ve doğru açıklamaların yapılmasını ifade etmektedir (OECD; 2015c: 37-38). Pay sahiplerinin adil muamele görmesini sağlamak amacıyla tüm pay sahiplerine önemli veya gerekli bilgilerin eşzamanlı raporlanması önem arz etmektedir. Hedefler ve sonuçlara yönelik şeffaflık, çalışmaların adil ve hesap verebilir şekilde yürütüldüğünü göstermek için temel şart olarak önümüze çıkmaktadır (Erimez, 2016). Yeterli düzeyde yapılmayan raporlama ve açıklamalar ile şeffaf olmayan uygulamalar, kuruluşların etik olmayan faaliyetler ile risk algısının bozulmasına ve hem pay sahipleri hem de bütün olarak ekonomi açısından olumsuzluklara neden olabilmektedir. Yönetim kurulu seçimi, oylama şartları, finansal ve finansal olmayan hedef ve gerçekleştirmeler dâhil olmak üzere pek çok konunun kamuoyu ile paylaşılması beklenmekle birlikte ticari sır statüsüne haiz bilgilerin bu kapsamdan çıkarılması da göz önünde bulundurulmalıdır.

3.2.3. Hesap verebilirlik

Hesap verebilirlik; bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilme, eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde aksiyon alma ve olumsuz bir durumda sorumluluğu üstlenme gerekliliği olarak değerlendirilmektedir (Abdioğlu, 2007: 95). Hesap verebilirlik, şirket üst yönetimi ve yönetim kurulunun tüm paydaşlara karşı sorumluluklarının ifade edilmesini içermekle birlikte üst yöneticilerin yönetim kuruluna karşı sorumlu olmasını da ifade etmektedir. Bunun etkin şekilde yürütülmesini temin etmek için de yönetim kurulu ve üst yönetimin sorumluluklarının açık bir şekilde ayrıştırılması gerekmekte olup karar verme yetisinin ve bunun gerektirdiği sorumluluklar için hesap verme yükümlülüğünün kimde olduğunun net bir şekilde ortaya konulması önem arz etmektedir (Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği ve Deloitte Türkiye 2006: 5). Hesap verilebilirliğin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için hesap verme konumunun yetkinliği ile birlikte hesap soran tarafların yani diğer paydaşların da süreçte aktif olarak yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.2.4. Sorumluluk

Yönetişimin bir diğer ilkesi olan sorumluluk, kuruluşların pay sahipleri için katma değer üretirken kanun ve düzenlemelere uyarak faaliyet gösterilmesini ifade etmektedir. Bununla birlikte kurumsal yönetim, genel olarak mevzuata dayanan zorunlulukların ötesinde daha fazlasının yerine getirilebilmesini vurgulamaktadır (Hoştut, 2012:66). Her türlü finansal ve finansal olmayan işlemlerin sonuçlarının hissedarlara açıklanması bu kapsamda değerlendirilirken bunların dışında tüm paydaşların kuruluş yönetimine bir şekilde dâhil edilmesi de zorunlu olmayan fakat kuruluş performansının ve üst yönetimin tüm paydaşlara karşı sorumluluğunun bir gereği olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda sorumluluk, çalışanların yönetime aktif katılımını destekleyen mekanizmaların geliştirilmesini önermekte ve bütün paydaşların endişelerinin yönetim kuruluna iletilebilmesi için gerekli ortamın sağlanmasının önemini ifade etmektedir (Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği ve Deloitte Türkiye 2006: 5). OECD ise sorumluluğu, yönetim kurullarının sorumluluğu başlığı altında incelemektedir. Kurumsal yönetim, yönetim kurulu tarafından üst yönetimin etkin bir şekilde gözetimini ve yönetim kurulunun kuruluşa ve pay sahiplerine karşı sorumluluğunu ve stratejik kararlar alabilmesini kapsamaktadır (OECD, 2015c: 45). Yönetişimin temel yaklaşımı olan karşılıklı olma durumu tüm bu ilkelerde de yer almaktadır. Katılımcılığı sağlamak ve tüm paydaşların sürece dâhil olması, süreç ve sonuçlar hakkında kapsayıcı bilgilendirilmesi temel bakış açısını oluşturmaktadır. Bu ilkelerin uygulanması ile küresel rekabet açısından avantaj sağlamak ve gerekli kaynakları çekilebilmek amaçlanmaktadır.

PwC'nin 2013 yılında gerçekleştirdiği 12'nci Çözüm Ortaklığı Platformunda¹⁵ yönetim süreçleri aşağıdaki şekilde aktarılmıştır:

- Yönetim yapı ve organizasyonunun tanımlanması,
- Şirket hedeflerinin belirlenmesi,
- Kurumsal politika ve kontrollerin belirlenmesi,
- Şirketin, tüm paydaşların risk ve uyumluluk gereksinimlerini karşıladığından emin olunması,

¹⁵ PWC, Kurumsal Yönetişim Risk ve Uyum, 2013: Pehlivanlı'dan: 2015.

- Bulguların, risklerin ve yeni yönetmeliklerin bağlantısının düzenli olarak sağlanması ve yönetilmesi.

Söz konusu süreçlerin sağlıklı bir şekilde ele alınması şirket içinde başarılı bir yönetişimin sürdürülebilmesi için gereken temel adımlardır. Küreselleşen ve gittikçe daha da rekabetçi ve riskli bir yapıya evrilen piyasada, verimli ve kârlı bir kuruluş olabilmenin vazgeçilmez unsurlarından birinin iyi bir yönetim yapısı olduğu bu bağlamda açıktır. Günceli takip edip çağın gereklerini yakalamayı zorunlu kılan ekonomik sistem karşısında planlı bir yaklaşımı sunan kurumsal yönetişimin gerekliliği tercih olmaktan çok zorunluluk hâline gelmiştir. Uygulanan süreçler, görev dağılımının uzmanlık alanlarına uygun gerçekleştirilmesi, yetkilendirme, kuruluş hedefleri ve risklerle ilişkilendirilmiş kontroller, performans göstergelerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi ile anahtar performans ve risk göstergelerinin tanımlanarak raporlamanın bu bazda gerçekleştirilmesi yönetişimin temelini oluşturmaktadır.

3.3. Bazı Önemli Yönetişim Teorileri

Kurumsal yönetişimi etkileyen teorilerin oluşumu; ekonomi, muhasebe, finansman, sosyoloji, hukuk, yönetim ve organizasyon gibi farklı alanların etkileşimine dayanmaktadır (Ergyun, 2013: 6; Doğan'dan 2018). Kurumsal yönetişimin teorik temelleri, firma sahipliği ile yönetimin birbirinden ayrılması sonucunda ortaya çıkan çıkar çatışmaları üzerine temellendirilmiştir (Zahra ve Pearce, 1989). Bu kısımda kurumsal yönetişimin alt yapısını oluşturan ve en fazla kabul gören beş teori incelenmektedir. Bu teoriler kurumsal yönetişimi tam olarak açıklayamamakla birlikte kavramın arka planını oluşturan gerekçeleri ifade etmeleri ve şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk ilkelerinin temellendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

3.3.1. Vekâlet (Agency) teorisi

Vekâlet teorisi, amaçları ve çıkarları farklı olan paydaşların ortak sonuçlar elde edebilmesi sürecinde ortaya çıkan sorunları inceleyen ve bu sorunlara çözüm önerileri getiren bir yaklaşımdır (Doğan, 2018:87). Jensen ve Meckling (1979: 305), Firma Teorisi: Yönetim Davranışı, Vekâlet Maliyetleri ve Sahiplik Yapısı¹⁶ ve Fama ve

¹⁶ Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure

Jensen (1983:301), Sahiplik ve Kontrolün Ayırımı¹⁷ isimli makalelerinde vekâlet teorisinin temelleri oluşturulmuştur. Vekâlet teorisi yaklaşımında yöneticilerin (vekil - agent) işletme sahiplerinden (principal) işletme hakkında daha fazla bilgiye sahip olmaları ve bunun sonucunda kendi çıkarlarını işletme çıkarlarının üstünde tutmaları durumu söz konusudur. Temelde sahiplik fonksiyonunu elinde tutan taraf ile kontrol mekanizmasını yöneten tarafların uyumsuzluklarına odaklanan vekâlet teorisine göre kişiler, her zaman kendi faydaları için en iyi durumu talep edecekleri için birlikte yürütülen işlerde çıkar çatışması kaçınılmaz bir durumdur (Jensen, 2005: 32). Şirket içinde şeffaflığın temin edilmesi, rollerin net bir şekilde belirlenerek sorumlulukların tasnif edilmesi bu çıkar çatışmasının olumsuz sonuçlarını ortadan kaldıracaktır.

3.3.2. Temsil (Stewardship) teorisi

Temsil teorisine göre şirket sahibi ve yönetici arasında menfaatlerinden kaynaklanan bir çatışma söz konusu değildir. Bu teoriye göre yöneticiler çalıştıkları şirkete sadakatle bağlı olup şirketin değerini arttırmak için çalışmaktadırlar (Muth ve Donaldson, 1998). Vekâlet teorisinin aksine temsil teorisi, söz konusu iki grup arasında menfaat çatışmasının değil ortak amaçların oluşturduğu bir birlikteliğin olduğunu ifade etmektedir. Bunun arkasında yönetici açısından motive edici olarak görülen başarı ve tanınma ihtiyacı, başarılı performansın içsel tatmini, zorlukların üstesinden gelme, yapılan işlerde yetkili ve sorumlu olma ve en önemlisi tüm bunların karşılığında takdir edilme gibi sosyolojik ve psikolojik beklentiler bulunmaktadır (Alp ve Kılıç, 2014: 43-44). Yaklaşımın özünde profesyonel yöneticilerin hissedarların kazançlarını koruma gayretleri ön plana çıkmaktadır.

3.3.3. Kaynak bağımlılığı (Resource dependence) teorisi

Kaynak bağımlılığı teorisi, işletmenin çevresi ile olan ilişkilerini güçlülük-bağımlılık perspektifinde incelemektedir (Doğan, 2018:89). İşletmeler başka örgütleri de içinde barındıran ilişkiler ağının bir parçasıdırlar. Varlıklarını devam ettirebilmek için ham madde, emek, sermaye gibi kaynaklara bağımlı olup bu kaynakları kontrol edenlerle etkileşim içinde olmak zorundadırlar (Ergyün, 2013: Doğan, 2018). Kaynak bağımlılığı teorisi; şirketin dışa bağımlılığını, çevresel etkenlerin karmaşıklığını ve çevresel ilişkilerden kaynaklanan işlem ücretlerini yönetmeyi hedeflemektedir

¹⁷ Separation of Ownership and Control

(Hillman, ve ark., 2000). Kaynak bağımlılığı teorisyenleri, yönetim kurullarının organizasyon ile çevresi arasındaki iletişimi sağlayan mekanizmalardan en önemlisi olduğundan yola çıkarak, bunların organizasyon yaşamının devamı için ihtiyaç duyulan kritik kaynakların elde edilmesine katkı sağlayacağını ileri sürmektedir (Zahra ve Pearce, 1989). Bu kapsamda yönetim kurulunu oluşturan üyelerin uzmanlıkları ve birikimleri dış kaynaklara ulaşım açısından kritik bir unsurdur. İyi seçilmiş bir yönetim kurulu, kaynaklara daha hızlı ve maliyet etkin ulaşımı sağlayacak olup bağımlılığı kontrollü bir şekilde yönetebilecektir.

3.3.4. Paydaş (Stakeholder) teorisi

Paydaş teorisi, 1970 yılında yönetim disipliniinde yer edinmiş ve Freeman (1984) tarafından kademeli olarak geliştirilerek geniş yelpazedeki paydaşlara kurumsal hesap verebilirlik çerçevesini sunmuştur (Abdullah ve Valentine, 2009:91). OECD'nin kurumsal yönetim tanımı kapsamında temel unsurlardan birini paydaşlar oluşturmakta olup paydaşlara eşit davranılması ile paydaşların bilgilendirilmesi ve yönetimde söz sahibi olmasına vurgu yapılmaktadır (2005, 70). Paydaş teorisine göre paydaşlar, kuruluşun amaçlarına ulaşmasını etkileyebilecek veya bundan etkilenebilecek herhangi bir grup veya birey olarak tanımlanmaktadır. Bu teoride bir işletmenin amacı, sahiplerinin refahını en üst noktaya çıkarmaktan daha geniş bir çerçevede sunulmaktadır. Bir işletmenin amacı tespit edilirken, uzun dönemde işletmenin başarısını etkileyen ve başarısından etkilenecek bütün kesimlerin yani işletmenin çalışanları, tedarikçileri, kreditorleri, müşterileri, devlet ve toplum gibi paydaşları dikkate alınmaktadır. İşletme, ortaklarının yanı sıra bu paydaşlar için refah yaratan bir sosyo-ekonomik organizasyon olarak görülmektedir. Söz konusu teoriye göre işletmelerdeki yönetim sorunlarının nedeni, işletme amaçlarının işletme ile ilgili tüm paydaşların refahını dikkate alacak biçimde tasarlanmaları olarak değerlendirilmektedir (Alp ve Kılıç, 2014: 42). Buna ek olarak teoriye göre yönetim kurulu, işletmenin başarısı için önemli olan tüm paydaşların yetkililerinden meydana gelmelidir. Teori tüm yasal paydaşların çıkarlarını anlamlı görmekte ve tek başına hiçbir paydaş çıkarının diğerine üstünlüğü olamayacağını iddia etmekle birlikte işletme yönetiminin çıkarları birbirinden farklı olan çeşitli paydaş grupları arasında dengeyi nasıl sağlayacağı sorusuna açık bir yanıt vermemektedir (Ergun, 2013: Doğan, 2018).

3.3.5. İşlem maliyeti (Transaction cost) teorisi

Cyert ve March (1963) tarafından hazırlanan Firmanın Davranış Teorisi¹⁸ isimli araştırmayla literatürde ilk kez anılan bu teori daha sonraki yıllarda finans teorisinde önemli bir yere sahip olmuştur (Doğan, 2018:92). İşlem maliyetleri teorisinin temelinde rasyonellik ve etkinlik anlayışı bulunmaktadır. Teori, işletmelerin ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini en maliyet etkin olacak biçimde organize etmek istediklerini öne sürmektedir. Kurumsal yönetim, işletme ile ilgili tüm paydaşların menfaatlerini koruyan ve bununla birlikte bu paydaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir sistemdir. Her bir paydaşın kuruluştan beklentisi ve mübadele işlemi farklılaşabilmektedir. Bu bağlamda temelinde rasyonellik ve etkinlik anlayışı bulunan işlem maliyeti teorisinin kurumsal yönetim alanında önemli bir konumda olduğu değerlendirilmektedir.

3.4. Kamu İşletmelerinde Yönetişim ve Yönetişimin Unsurları

Küreselleşme ile rekabetçi bir dönüşüme dâhil olan kamu sermayeli işletmeler için yönetim gereklilikleri önem kazanmıştır. Ülkemiz KİT'leri açısından küreselleşmenin etki alanı sınırlı olmakla birlikte tarım, enerji, imalat ve ulaştırma sektörlerinde ürün ve hizmet sunan KİT'lerin uluslararası uygulamalara uygun bir yapıya kavuşmasının bir ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ülkelerin sosyal, politik ve ekonomik yapısına bağlı olarak şekillenen devlet ve özel teşebbüs arasında yer alan hibrit bir yapıdır (Yavaş, 2017:58). Kamu işletmeleri genellikle sahiplik ve karar verme yetkisinin kamusalılığı bakımından özel işletmelerden; üretim konusu mal ve hizmet bakımından ise devlet teşkilatından ayrılmaktadır (Dornstein, 2017). Sektörel ayrıma girmeden dâhi bu nitelikleri bakımından kamu işletmelerinin yönetim bağlamında özel sektörle aynı yaklaşımla ele alınmasının doğru olmayacağı değerlendirilmektedir. Kamuda kurumsal yönetişimin temel hedefi, parlamentonun ve merkezi otoritenin politikalarının gerçekleşmesini sağlamaya yönelik faaliyetleri yürütmektir (Ergin ve ark., 2016:4). Etkin bir kurumsal yönetim yapısını sağlamak için işlemlerin tasarımı ve uygulaması, devletin ilgili tüm unsurlarında sorumluluk ve uyumu da beraberinde getirmelidir. Bu açıdan bakıldığında kamu işletmelerine verilen amaç ve hedeflerden ve kullanılan kamu kaynaklarının denetiminden öncelikle parlamentoya karşı yürütme

¹⁸ A Behavioral Theory of the Firm

organının yönetsel açıdan sorumluluğu söz konusudur. Bahse konu sorumluluk ve uyumu gerçekleştirebilmek için yönetişimin; kurumsal yapı ve süreç, kontrol ve dış raporlama olmak üzere üç temel unsur üzerine inşa edilmesi beklenmektedir (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu, 2001: 14). Söz konusu üç unsur Uluslararası Muhasebeciler Federasyonunun (IFAC) çalışması kapsamında bu kısımda detaylı olarak açıklanmaktadır.

Şekil 3.1. Yönetişimin Ana Unsurları



Kaynak: Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu, Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001.

3.4.1. Kurumsal yapı ve iş süreçleri

Kamu işletmelerinde iyi yönetişimin unsurlarından ilki olan kurumsal yapı ve iş süreçlerinin, yönetişimin amaçlarına hizmet edecek şekilde tasarlanması beklenmektedir. Bu kapsamda kamu işletmelerinin hesap verebilirliğini etkin bir şekilde sağlamaları için yönetim organlarının, yürürlükteki tüm mevzuata uymaları ve diğer ilgili iyi uygulamalara yönelik düzenlemeler yapmaları beklenmektedir. Bununla birlikte kamu kaynaklarının ekonomik, verimli, etkili, uygun bir şekilde kullanımı ve korunması için de mevzuata uygun olarak iş ve işlemlerini sürdürmeleri önem arz etmektedir. Yönetişimin bir diğer önemli parçası olan paydaşlarla etkin bir iletişim

ağını sağlamak için kamu işletmelerinin; kuruluşun misyonu, rolleri, hedefleri ve performansı konusunda paydaşlarıyla açık iletişim kanalları oluşturması ve bu tür kanalların etkili bir şekilde çalışmasını sağlaması beklenmektedir. Ticari sır niteliği taşıyan veya gizlilik gerektiren bilgiler hariç kuruluş, tüm faaliyetlerinde açıklık ve şeffaflığı sağlayabilmelidir. Yine bu kapsamda işletmenin, yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticilerin atanma süreçleri ile eğitim, iş tecrübesi gibi kişisel bilgilerin kamuoyu ile paylaşması beklenmektedir. Bir diğer önemli konu ise kuruluş içindeki rol ve sorumlulukların iyi bir şekilde belirlenmesidir. Kuruluş bünyesinde rol ve sorumlulukların belirlenmesindeki aşamalar aşağıdaki şekilde sıralanabilecektir (IFAC, 2001: 30).

- İlk aşamada kuruluşun güç ve otorite dengesini sağlaması gerekmekte olup birimlerin sorumluluklarının açık bir şekilde belirlenmesi beklenmektedir. Kuruluşu yönetmek, kontrol etmek ve üst yönetimi izlemek için etkili bir yönetim kurulu önemli bir araçtır. Yönetim kurulunun etkinliğini sağlamak için göreve başlama eğitimi başta olmak üzere sonraki süreçlerde de gerekli eğitimlerin sağlanması gerekmektedir. Eğitimin yanı sıra yönetim kurulu üyelerinin gerekli tüm bilgi, tavsiye ve kaynaklara erişebilmelerine olanak tanınmalıdır. Yönetim kurulunun, belirli bir takvime bağlı olarak kuruluşun güncel karar ve işlemleri hakkında bilgilendirilmeleri beklenmektedir. Yönetim kurulu üyelerinin; politika geliştirme, karar verme, uygulama ve gözden geçirme, izleme, kontrol ve raporlama gibi operasyonel işlemler için açık bir yönetim süreci oluşturmaları gerekmektedir. Tüm bunlara ek olarak yönetim kurulu üyelerinin seçimi ve ücretlendirilmesinin, üye sorumluluk ve yetkinliklerine uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlayan ilgili pay sahibi kuruluşlar tarafından resmi ve şeffaf bir atama ve ücretlendirme sürecinin uygulanması önem arz etmektedir.
- Yönetim kurulu kadar yönetim kurulu başkanının sorumluluk ve yetki alanlarının net bir şekilde belirlenmesi de gerekmektedir. Yönetim kurulu başkanının kurula etkin stratejik liderlik etmesi beklenmekte olup başkanın kuruluşun faaliyetleri ile ilgili sorumluluklarının açık ve resmi olarak tanımlanması gerekmektedir.
- Yönetimin bir diğer paydaşı olan icracı olmayan yönetim kurulu üyelerinin de özellikle kuruluşun stratejisi, performansı ve kaynakları konusunda bağımsız

karar verme sorumluluğuna sahip olmaları ve yönetim ile müdahale edebilecek diğer unsurlardan bağımsız olmaları beklenmektedir.

- İcraçı yöneticilerin özellikle genel müdürün, işletmenin nihai performansı ve yönetim kurulu politikalarının uygulanmasında yönetim kuruluna karşı sorumluluklarını yerine getirmesi gerekmektedir. Tüm üst düzey yöneticiler; yönetim kurulu üyesi olsun veya olmasın, finansal konularda, mali kayıt ve hesapların uygun tutulmasından ve etkin iç mali kontrol sisteminin sürdürülmesinden sorumludur.
- Tüm bu sorumlulukları yerine getirebilmek için nitelikli iş gücü kaynağına sahip olmak önem arz etmekte olup bu yetkinliği sağlayabilmek için ideal bir ücretlendirme politikası ihtiyacı söz konusudur. Yönetim kurulu üye ücretlendirmesi, kuruluşu başarılı bir şekilde yürütmek için yetkin yöneticileri çekmek ve kuruluş içinde tutmak için yeterli seviyede olmalıdır. Bununla birlikte ücretlendirme politikası belirlenirken resmi ve şeffaf bir prosedür uygulanmalı, hiçbir yönetim kurulu üyesinin kendi ücretinin belirlenmesinde bulunmaması gerekmektedir. Özellikle yönetim kurulu üyelerinin kendi ücretlerini belirleyebildikleri durumlarda, açıklık ve hesap verebilirliği sağlamak adına işletmelerin yıllık raporlarında, ücret politikası ve yönetim kurulu üyelerinin ücretlerinin ayrıntılarının bildirilmesi iyi bir yönetim yapısı için faydalı olacaktır. Bu aşamada pay sahibi kuruluşların yönetim kurulu üye seçimi, ücretlendirilmesi, görevden alınması gibi işlemler için çerçevesinin net bir şekilde belirlendiği yönergeleri uygulaması ve kamuoyunu bu konuda bilgilendirmesi önem arz etmektedir.

Yönetim kurulunun profesyonelleştirilmesi kadar performanslarının değerlendirilmesi de etkin ve verimli bir yönetim yapısı için gereklidir. OECD'nin KİT'ler için hazırladığı Rehber'e göre yönetim kurullarının, yönetim kurulu başkanının gözetimi altında performanslarını ve verimliliklerini ölçecek yıllık iyi yapılandırılmış bir değerlendirmeye tabi olmaları gerekmektedir. Sistematiik olarak uygulanacak bir değerlendirme süreci; yönetim kurulunun sorumluluklarını ve üyelerinin görevlerini vurguladığı için KİT yönetim kurulu profesyonelliğinin artırılması, yönetim kurulu üyeleri için gerekli yetkinliklerin ve profillerin belirlenmesi ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerine yeterli zaman ve çabayı harcamasını sağlaması açısından gerekli bir araç olarak görülmektedir. Değerlendirmenin yönetim kurulunun işletme

performansı ile ilişkisine odaklanması önerilmekte olup yönetim kurulu üyelerinin bireysel etkinliği ve katkısını da içerebilir. Bununla birlikte yönetim kurulu üyelerinin ayrı ayrı değerlendirilmesinin yönetim kurulu çalışmalarındaki işbirliğini engellemeyecek bir yapıda gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir (OECD, 2015:75).

3.4.2. Kontrol

Yönetişimin diğer bir temel unsuru olan kontrol, işletmelerin hedeflerine ulaşmasını veya makro düzeyde yüklenen ve kamu menfaatini öngören politikaları gerçekleştirip gerçekleştirmediğini ölçmektir (The Netherlands Ministry of Finance, 2000: 16). Bu bağlamda kontrol faaliyetlerini; risk yönetimi, iç denetim, denetim komitesi, iç kontrol, bütçeleme, finansal yönetim ile personel eğitimi olarak sıralayabiliriz. Risk yönetimi, temel olarak kuruluşu etkileyebilecek potansiyel durumları tanımlamak, yönetmek ve kuruluşun hedeflerine ulaşması ile ilgili olarak belirli bir güvence sağlamak için oluşturulmuş; kuruluşun yönetim kurulu, üst yöneticileri, çalışanlar ve diğer tüm paydaşlar tarafından benimsenen; stratejilerin belirlenmesinde kullanılan sistematik bir süreci ifade etmektedir (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, 2008:25). Yönetim kurulunun bu kapsamda etkin bir risk yönetim sistemini sağlaması beklenmektedir. Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından iç kontrol; bir kurumun yönetim ve personeli tarafından gerçekleştirilen ve operasyonların düzenli, etik, ekonomik, verimli ve etkili bir şekilde yürütüldüğüne, hesap verebilirlik yükümlülüklerinin yerine getirildiğine, geçerli yasa ve yönetmeliklere uyulduğuna, kaynakların kaybına, kötüye kullanıma ve hasara uğramasına karşı gerekli önlemlerin alındığına dair makul güvence sağlamak üzere tasarlanan bütüncül bir süreç olarak tanımlanmaktadır (INTOSAI, 2004:6). İç denetim ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63'üncü maddesinde *"Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti"* olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda kontrolü sağlamak için gerekli olan iç denetimin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak yönetim kurulunun temel sorumlulukları arasında yer almalıdır. Bu sorumluluk kapsamında etkin bir kontrol çerçevesinin sağlanması için icracı olmayan üyelerden oluşan bir denetim komitesinin kurulması beklenmektedir. Söz konusu komitenin iç

ve dış denetim sürecinin etkinliğini, bağımsız olarak yürütülmesini, muhasebe ve mali raporlama gerekliliklerini ve yeterliliğini gözeten bir yapıda olması beklenmektedir (Deloitte, 2008: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, 2012:27).

Kontrol sistematığının bir diğer unsuru olan ve kamu işletmeleri için önem arz eden iç kontrol ise, bir kuruluşun amaçlarına ulaşmak adına iş süreçlerinin etkinliği ve verimliliği, finansal raporların güvenirliliği ile işletme faaliyetlerinin yasal düzenlemelere uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi konularında güvence temin etmek üzere tasarlanan, yönetim ve çalışan personelden etkilenen bütünsel bir süreçtir (COSO, 2013:3). Söz konusu sürecin etkin bir şekilde uygulanması ile gerek yerel gerek uluslararası piyasada şirketlerin güvenilirliği artmakta olup ticari iş ve işlemlerde kuruluşların daha rekabetçi bir konumda yer alabilmeleri sağlanabilmektedir. Kontrolün son ve tamamlayıcı unsuru ise finansal yönetim ile personel eğitimidir. Kamu işletmelerinde etkin ve verimli bütçeleme ve finansal yönetim prosedürlerinin uygulanması gerekmekte olup tüm bu süreçlerin amacına uygun bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için personelin gerekli yetkinliğe sahip olması veya en azından bu yetkinliğe erişebilmesi için gerekli eğitim programlarının uygulanması beklenmektedir. Etkin bir yönetim yapısı için kontrol mekanizmasının amacına uygun bir şekilde kuruluş içinde konumlandırılması, şeffaf olması gerekmekte olup ülkemiz KİT'leri açısından genel olarak iç kontrol sisteminin pek çok kuruluşta henüz kurulmadığı, mali yapıda ise şeffaflık açısından eksiklikler olduğu değerlendirilmektedir. (Türkiye Kamu İşletmeleri Birliği, 2015:142).

3.4.3. Dış raporlama

Kamu işletmelerinde iyi yönetişimin son unsuru olan dış raporlama; yıllık raporlama, uygun muhasebe standartlarının kullanımını, performans değerlendirmesini ve dış denetimi içermektedir. Bunlardan ilki olan yıllık raporlama, kuruluşların belirli bir takvime bağlı olarak faaliyetlerine ilişkin finansal bilgilerini, hedef ve performans beklentilerini ve hedef gerçekleşme bilgilerini objektif bir şekilde değerlendirmeyi içermektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesinde faaliyet raporları ve kesin hesapların niteliği belirlenmekte olup bunların yıl içinde kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik

plan uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içermesi gerektiği ifade edilmektedir. Söz konusu bilanço gelir tablosu gibi finansal raporların ulusal ve uluslararası muhasebe standartlarına ve mevzuata uygun hazırlanması beklenmektedir. Muhasebe standartları, finansal hesap verebilirliğin önkoşulu olup finansal bilgilerin güvenilirliğini, tutarlılığını ve şeffaflığını teşvik etmektedir. Kuruluşların finansal performanslarını aynı düzeyde karşılaştırmalarını sağlayan ve bu karşılaştırmaların sonuçlarına bağlı olarak kuruluş için önem taşıyan hususlarda doğru kararlar almalarına olanak tanıyan muhasebe ve raporlama standartlarına uyumu sağlamak önem arz etmektedir (Akgül ve Akay, 2003). Objektif değerlendirmenin unsurlarından biri de performans ölçümüdür. Kamu işletmelerinin, tüm kaynakların ekonomik olarak tedarik edildiğinden, verimli ve etkili bir şekilde kullanıldığından emin olmak ve göstermek için performans hedefleri oluşturması ve raporlaması faydalı olacaktır. Ülkemiz kamu iktisadi teşebbüsleri açısından performans değerlendirme araçlarından biri de stratejik planlardır. Stratejik planların yıllık hedef gerçekleştirmelerinin değerlendirme bölümleri olan performans değerlendirme raporları ve planın bir sonraki yılı için belirlenen hedef ve performans göstergelerine nasıl ulaşılabileceğini belirten performans hedeflerinin ve bütçelerin yer aldığı performans programlarının bu amaca hizmet ettiği değerlendirilmektedir. Söz konusu strateji dokümanlarının bu kapsamda kuruluşlar tarafından daha etkin bir şekilde hazırlanıp uygulanmasına ağırlık verilmesi kontrol fonksiyonunun gereklerini yerine getirme açısından önem arz etmektedir. Bununla birlikte performans hedeflerinin anlaşılabilir, güvenilir, eksiksiz, nesnel ve tarafsız, zamanında ve karşılaştırılabilir olması beklenmektedir.

Performans değerlendirmesinin güvenilirliği, bağımsız dış değerlendirme ile daha yüksek olacaktır. Bu kapsamda dış raporlamanın son unsurunu dış/bağımsız denetim oluşturmaktadır. Dış denetim; bağımsız bir üçüncü taraf (denetçi) tarafından yürütülen ve kuruluşun hesap ve raporlarının uygun şekilde muhafaza edildiği, doğru olduğu ile muhasebe ve raporlama ilkelerine, muhasebe standartlarına, yasal gerekliliklere uygun olduğu hususlarında işletmenin finansal durumu hakkında doğru ve adil bir görüş verilmesi olarak tanımlanabilir.¹⁹ 5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesinde ise dış denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları

¹⁹ Chartered Institute of Management Accountants. Kuruluş web sitesi. 12.07.2020. <https://www.cimaglobal.com/Documents/ImportedDocuments/external_audit_guidelines_practical_experience_04.pdf>

dikkate alınarak kuruluşların malî tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimini, gelir, gider ve mal ve hizmetlere ilişkin malî işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının tespitini, kuruluş kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesini kapsamaktadır. Ülkemiz kamu işletmelerinin dış denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Birçok OECD ülkesinde KİT'ler dış denetime tabi olup bu şirketlerin, mali tabloları ile performans göstergelerinin uygun bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığı tarafsız uzman bir kuruluş tarafından değerlendirilmektedir. Söz konusu sistem ile KİT yönetim kurullarının hem devlete hem de kamuoyuna karşı doğru biçimde hesap vermesi sağlanmaktadır (Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2013:37).

3.5. Yönetişimin Sağladığı Katkılar

Kurumsal yönetişimin amacı; uzun vadeli yatırımları, finansal istikrarı ve işletmelerde yolsuzluğu ortadan kaldırmak için gerekli olan güven, şeffaflık ve hesap verebilirlik ortamının oluşturulmasına yardımcı olmak ve bu sayede daha güçlü büyümeyi ve daha kapsayıcı toplumları sağlamak olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2015c).

2000'li yılların başında küresel ekonomide geniş yankı uyandıran büyük şirketlerin iflas etmelerinin altında yatan gerekçe iyi yönetişimin eksikliği olarak görülmektedir. Kurumsal başarısızlık ve düzensizlikler Enron ve Arthur Andersen'in çöküşüyle baş göstermiş olup Worldcom, Kmart, Tyco, Global Crossing, Adelphia gibi şirketlerle devam etmiştir. Söz konusu başarısızlıklarda 2000 yılındaki krizin etkisi olmakla birlikte kötü kurumsal yönetim ve yanlış finansal raporlamanın etkisi daha fazla öne çıkmaktadır (Yardımcıoğlu ve Ada, 2013:48). ABD'de yaşanan bu krizleri önlemek adına bir bakıma yönetişimin şirketler açısından yasal temelini oluşturan Sarbanes-Oxley Yasası, 2002 yılında uygulamaya konulmuştur. Söz konusu yasa, temel olarak bağımsız denetimi etkin şekilde uygulamak için Halka Açık Şirketler Muhasebe Gözetim Kurulu'nun kurulmasını, denetim komitelerinin düzenlenmesini, yeni yasal yaptırımları, finansal denetleme ve raporlamaya ilişkin yeni süreçleri düzenleyerek denetçi hatalarını minimize etmeyi içermektedir (Pehlivanlı, 2015:21).

Sağlam bir yönetim yapısına sahip olan şirketlerin birçok açıdan avantaj sağladıkları literatürde yapılan pek çok çalışma ile ortaya konulmaktadır. Georgia Devlet Üniversitesi'nde 2004 yılında gerçekleştirilen bir çalışmaya göre iki binden fazla şirket elli bir kurumsal yönetim faktörüne göre değerlendirilmiş olup bağımsız yönetim kurullarına sahip olan şirketlerin daha yüksek özkaynak kârlılığı, net kâr marjı ve temettü getirisine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Brown ve Caylor, 2004:6).

İyi bir kurumsal yönetim yapısı; şirket skandallarının oluşmasını, yolsuzlukları ve kuruluşun potansiyel hukuki ve cezai sorumluluğunu önlemektedir (Lipman ve Lipman, 2006:3). IFC (Uluslararası Finans Kurumu) ise kurumsal yönetimin üç temel faydasını şu şekilde ifade etmektedir:

- İşletmelerin sermayeye ulaşmalarını kolaylaştırmak: Yasa ve finans literatürüne göre mülkiyet haklarını güçlü bir şekilde koruyan ülkelerde daha gelişmiş finansal ve sermaye piyasaları olduğu değerlendirilmektedir. Bu durum sermaye sahipleri için güven teşkil etmekte olup yatırım yapmak için daha çekici bir ortam yaratmaktadır.
- Daha etkin karar mekanizmaları oluşturmak suretiyle işletme performanslarını geliştirmek: Mülkiyet haklarının daha zayıf olduğu ülkelerde sermaye maliyetinin daha yüksek ve firma değerlemesinin daha düşük olduğu birçok çalışmada ortaya konulmuş olup iyi kurumsal yönetimin firma değerini artıran bir unsur olduğu değerlendirilmektedir.
- Yatırım riskini düşürmek, marka değerini artırmak ve sermaye piyasalarını güçlendirmek suretiyle ilave değerler oluşturmak: Şirket seviyesinde yaratılan katma değer ülke itibarını da olumlu etkileyeceği ve daha fazla yatırım imkânına kavuşulabilecektir (IFC, 2005:7-14).

Finansal ve yönetsel anlamda şeffaf, hesap verebilir, adil bir yapıya sahip şirketlerin kamuoyunda daha fazla güven uyandırmaktadır. Birçok yerli ve yabancı yatırımcının üst düzey analizler yapmadan kolay bir şekilde değerlendirebileceği firma bilgilerine sahip olması sermaye akışını kolaylaştırmaktadır. Küreselleşen ekonomide her geçen gün sermayeye ulaşmanın daha rekabetçi bir yapıya büründüğü göz önünde bulundurulduğunda yönetimin etkisini azımsamamak gerekmektedir.

Dünya Bankası araştırmacılarından Kyoungsun Heo (2018) tarafından Politika Araştırma Raporu olarak hazırlanan çalışmada, kurumsal yönetim ve firma

verimliliği üzerine literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Firma performansını açıklayan ve yönetim bağlantılı unsurlar; sahiplik yapısı, genel müdür - yönetim kurulu başkanlığı ayrımı, yönetim kurulunun bağımsızlığı, yönetim kurulunun büyüklüğü, yönetim kurulu komitesi, ücretlendirme, performans izleme, şeffaflık ve kamuyu aydınlatma olarak sıralanmaktadır. Heo (2018) çalışmasında, son yıllarda kurumsal yönetişimin özellikle halka açık şirketlerin performansı üzerindeki etkisini açıklayan literatürdeki diğer çalışmalar üzerinden yönetişimin firma performansı üzerine etkilerini açıklamaktadır. Yapılan çalışmaların çoğuna göre kurumsal yönetim ve firma performansı arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Gugler (2001), Avusturya, Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Japonya, İngiltere ve ABD dâhil olmak üzere birçok ülkede kurumsal yönetim ve ekonomik performans arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Şirketlerin bilgilendirme gerekliliklerine ilişkin daha iyi standartların getirilmesinin firmaların performansının iyileştirilmesiyle bağlantılı olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bir başka çalışmada 1990'larda yaklaşık bin beş yüz büyük şirkette hissedar haklarına yönelik bir yönetim endeksi oluşturulmuş olup daha güçlü hissedar haklarına sahip firmaların daha yüksek firma değerine, yüksek kâra, yüksek satış büyümesi ve daha düşük sermaye harcamalarına sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Gompers, Ishii, ve Metrick, 2003: Heo'dan, 2018: 3). Aynı şekilde yapılan bir diğer çalışmada ise farklı ülkelere toplam beş yüz otuz dokuz büyük firma incelenmiş olup azınlık hissedarlarını daha iyi koruyan firmaların daha yüksek piyasa değerine sahip olduğu, pay sahipleri tarafından kontrol edilen şirketlerin ise nakit akışının daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır (La Porta ve ark., 2000: Heo'dan, 2018: 3).

Literatür çalışmalarının yer aldığı Tablo 2.1'e göre KİT'lerle ilgili yapılan araştırmalar, kurumsal yönetim ile KİT'lerin performansı arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. KİT'lerle ilgili çoğu çalışma, yönetim kurulunun özelliklerinin KİT performansı üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Tabloda yer alan çalışmalardan olan Fan, Wong ve Zhang (2007), Çin'deki yeni özelleştirilen KİT'lerin yönetim kurulu kompozisyonu ile finansal performansı arasındaki ilişkiyi incelemiş ve siyasi olarak bağlantılı genel müdürlerin KİT'lerin finansal performansını olumsuz etkilediği sonucuna ulaşmışlardır. Benzer şekilde Curi, Gedvilas ve Lozano-Vivas (2016), kurumsal yönetişimin Litvanya'daki ticari KİT'lerin verimliliği üzerindeki etkilerini değerlendirmiş ve özellikle yönetim

kurulu kalitesi ve stratejik planlama olmak üzere iyi kurumsal yönetim uygulamalarının firma verimliliğini artırdığını belirtmiştir. Miring'u ve Muoria (2011) Kenya'daki KİT'leri incelemiş ve yönetim kurulu üye sayısının artmasının ve yönetim kurulunda icracı olmayan üst düzey yöneticilerin oranının yüksekliğinin finansal performans üzerinde olumlu etkileri olduğunu göstermişlerdir. Bununla birlikte KİT'lerin kurumsal yönetimi üzerine yapılan ampirik çalışmaların sayısının oldukça düşük olduğu ve çalışmaların sadece birkaç ülke ile sınırlı olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.



Tablo 3.1. Kurumsal Yönetişimin Etkileri Üzerine Yapılan Çalışmalar

Kurumsal Yönetişim	Kurumsal Yönetişim Unsurları	İlişki	Performans	Örnek	Referans Çalışmalar
Sahiplik Yapısı	Yönetim kurulu üyelerinin hisse senedi sahipliği	Pozitif	Çalışma Performansı	ABD’de borsada işlem gören firmalar	Bhagat ve Bolton (2008)
	Genel müdür-yönetim kurulu başkanı ayrımı	Pozitif	Çalışma Performansı		
	Genel müdür-yönetim kurulu başkanı ayrımı	Pozitif	Firma Performansı	Vietnam’da borsada işlem gören firmalar	Vo ve Nguyen (2014)
Yönetim Kurulu	Kurul bağımsızlığı	Pozitif	Özkaynak Kârlılığı	Litvanya KİT’leri	Jurkonis ve Petrusauskaitė (2014)
	Kurul bağımsızlığı	Pozitif	Firma Performansı	Sri Lanka’da borsada işlem gören firmalar	Heenetigala ve Armstrong (2011)
	Kurul bağımsızlığı	Negatif	Çalışma Performansı	Amerika Birleşik Devletleri’nde borsada işlem gören firmalar	Bhagat ve Bolton (2008)
	Kurul bağımsızlığı	Negatif	Firma Performansı	Vietnam’da borsada işlem gören firmalar	Vo ve Nguyen (2014)
	Kurul boyutu	Pozitif	Firma Performansı	Vietnam’da borsada işlem gören firmalar	Vo ve Nguyen (2014)
	Kurul boyutu	Negatif	Firma Performansı	-	Cheng (2008)
	Kurul boyutu	Negatif	Firma Performansı	Birleşik Krallık’ta borsada işlem gören firmalar	Guest (2009)
	Kurul boyutu ve dağılımı	Pozitif	Özkaynak Kârlılığı	Kenya KİT’leri	Miring’u ve Muoria (2011)
	Kurul dağılımı (çoğunluğu icracı olmayan yöneticiler)	Pozitif	Firma Performansı	Sri Lanka’da borsada işlem gören firmalar	Heenetigala ve Armstrong (2011)
	Kurul dağılımı (siyasi bağlantılı genel müdürler)	Negatif	Hisse senedi fiyatı Kâr artışı Satış büyümesi	Çin’de kısmen özelleştirilen KİT’ler	Fan, Wong, ve Zhang (2007)
	Kurul dağılımı (siyasi bağlantılı yöneticiler)	Negatif	İstihdam (+) Performans (-)	İtalya’nın yerel kamu işletmeleri	Menozzi, Gutiérrez Urtiaga, ve Vannoni (2011)
	Kurul dağılımı (Üye kalitesi)	Pozitif	Verimlilik	Litvanya’nın ticari KİT’leri	Curi, Gedvilas, ve Lozano-Vivas (2016)
	Kurul komitesi	Pozitif	Firma Performansı	Sri Lanka’da borsada işlem gören firmalar	Heenetigala ve Armstrong (2011)
	Ücretlendirme	Pozitif	Hisse senedi	Japonya’da borsada işlem gören firmalar	Bauer ve ark. (2008)
Performans İzlemesi	Performans odaklılık ve profesyonel yönetim	Pozitif	Performans	Latin Amerika ve Karayipler KİT’leri	Andrés, Schwartz, ve Guasch (2013)
Şeffaflık ve Kamuyu Aydınlatma	Finansal açıklama	Pozitif	Hisse senedi	Japonya’da borsada işlem gören firmalar	Bauer ve ark. (2008)
	Şeffaflık Endeksi	Pozitif	Verimlilik	Litvanya’nın ticari KİT’leri	Curi, Gedvilas, ve Lozano-Vivas (2016)
Pay Sahiplerinin Korunması	Pay sahiplerinin hakları	Pozitif	Hisse senedi	Japonya’da borsada işlem gören firmalar	Bauer ve ark. (2008)

Kaynak: Heo, Effects of Corporate Governance on the Performance of State-Owned Enterprises, 2018.

Söz konusu çalışmalarının temel kısıtı KİT verilerinin sınırlı olmasıdır. Halka açık şirketler, kurumsal yönetim ve finansal performans hakkında ayrıntılı veriler açıklarken çoğu ülkedeki KİT'lerin kurumsal yönetime yönelik değerlendirmeleri bulunmamaktadır. Bir diğer zorluk ise KİT'lerin performansını ölçmenin karmaşıklığıdır. Halka açık bir şirketin temel amacı kâr maksimizasyonu iken çoğu KİT finansal performansının yanı sıra sosyal faydayı da gözetmekte olup sadece finansal performansa göre KİT'lerin değerlendirilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir.

Yapılan çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda yönetim ve KİT performansı üzerine etkileşim; sahiplik yapısı, yönetim kurulu, şeffaflık ve hesap verebilirlik, performans izleme ve değerlendirme ile diğer pay sahiplerinin haklarının korunması üzerine yoğunlaştığı değerlendirilmektedir.

3.6. OECD'nin KİT Yönetişim Modeli

KİT'lerde yönetim konusunda Dünya Bankası, IMF ve OECD tarafından çok fazla çalışma yapılmıştır. Dünya Bankası 1996 yılından itibaren ülke bazında yönetim göstergeleri²⁰ yayımlamakta olup KİT'ler özelinde 2014 yılında KİT Yönetişim Uygulama Kitapçığını²¹ hazırlamıştır. IMF özellikle kamu bankaları bazında yönetim konusunda politika raporları hazırlamaktadır²². OECD yine KİT'ler özelinde 2005 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Kurumsal Yönetişim Rehberini (Rehber)²³ hazırlamış olup bu Rehber 2015 yılında güncellenmiştir. Bununla birlikte her yıl ülke bazında KİT'lerin yönetim önerilerinin uygulanma durumları raporlar hazırlanarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan OECD'nin yönetim anlamında yetkin bir literatür alt yapısına sahip olduğu düşünülmekte olup bu bölümde Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Kurumsal Yönetişim Rehberi çerçevesinde KİT'lerde yönetim ele alınacaktır.

3.6.1. Kamunun sahiplik fonksiyonu

Kamunun sahiplik fonksiyonu ülkeden ülkeye, döneme ve kamunun piyasada ağırlığının ne derece olduğuna göre değişmektedir. Kamunun KİT'lerdeki sahiplik

²⁰World Bank, Worldwide Governance Indicators, 12.07.2020. <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>>

²¹ World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, 2014.

²² IMF, State-Owned Enterprises: The Other Government, 2020.

²³ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015a.

hakkını halkın yararına kullanması beklenmekte olup Rehberde kamunun KİT'ler üzerindeki sahiplik hakkını gerekli kılan hedefleri dikkatlice değerlendirmesi, açıklaması ve sürekli gözden geçirmesi önerilmektedir. Rehberde; kamunun, KİT'lerin yönetişimini şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde; yüksek derecede profesyonellik ve etkinlikle yürütülmesini sağlayan, bilgili ve aktif bir mülkiyet sahibi olarak hareket etmesi tavsiye edilmektedir. Bunu sağlamak için kamunun KİT'lere hedeflerine ulaşması için tam operasyonel özerklik tanınması ve KİT yönetimine müdahale etmekten kaçınması beklenmektedir. Rehberde göre bir hissedar olarak hükümet, KİT hedeflerini şeffaf olmayan bir şekilde belirlemekten kaçınmalıdır (OECD, 2015a). Kalkınma Bakanlığının Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporunda (2014:16) OECD ilkeleri bağlamında kamunun sahiplik fonksiyonları ile diğer fonksiyonları (örneğin, düzenleyici, sektör politikalarına yön verici işlevler) arasında ayırım olması gerekliliği ifade edilmektedir. Bununla birlikte ülkemizde beş kişiden oluşan KİT yönetim kurullarında sektör bakanlığı önerisiyle dört kişinin atandığı göz önünde bulundurulduğunda, sektörde düzenleyici rolü bulunan sektör bakanlıklarının aynı zamanda önemli sahiplik fonksiyonlarını da haiz olduğu görülmektedir.

Yönetim ve denetim konuları başta olmak üzere KİT'leri çok fazla kamu kurumu ile ilişkilendiren karmaşık sahiplik yapısı, pek çok olumsuzluğu beraberinde getirmektedir. Özel sektör rakiplerinin aksine karar alma süreçlerindeki bürokrasi nedeniyle KİT'ler iktisadi işlemlerinde etkin ve verimli hareket edememektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013:27). OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi'nde kamunun sahiplik fonksiyonunun bağımsız tek bir birimde ya da bir bakanlık çatısı altında merkezileştirilmesi veya yeterli kapasite ve yetkinliğe sahip bir koordinasyon kurumu tarafından sahiplik fonksiyonunun yürütülmesi önerilmektedir (OECD, 2015:18).

OECD'nin 2018 yılında yayımladığı Kamu Sermayeli İşletmelerde Sahiplik ve Yönetişim Raporu²⁴ bağlamında temel olarak kamu pay sahipliği gerekçeleri, kamu sermayeli işletmeler için pay sahiplik modelleri, uluslararası pazarda KİT'lerin yeri, KİT yönetim kurulu yapısının incelenmesi başlıkları altında KİT'lerin yönetişimi ve

²⁴ OECD, Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, 2018.

sahiplik yapısı incelenmiştir. Raporda üç temel sahiplik yapısı modeli üzerine odaklanılmaktadır:

3.6.1.1. Merkezi model

Merkezi sahiplik modeli, devlet tarafından kontrol edilen tüm şirketler ve kuruluşlarda (Çin, Finlandiya, Fransa, Güney Kore, İsveç ve Slovenya gibi) hissedar görevi üstlenen tek bir merkezi karar alma organı ile karakterize edilmektedir. Bu modelde, KİT'lerin çoğu bir bakanlık veya kurumun sorumluluğundadır. KİT'lerin devlet örgütü içindeki konumuna göre bu sahiplik fonksiyonunu üstlenen kurum Maliye Bakanlığı (Danimarka, Hollanda, İspanya) veya Sanayi Bakanlığı (Norveç ve İsveç) iken Belçika'da bu sorumluluk Devlet İktisadi Teşebbüsleri ve Katılımları Bakanlığı gibi özel bir bakanlık tarafından yürütülmektedir. Bu modelde finansal hedefler, teknik ve operasyonel konular ve KİT performansının izleme sürecinin tümü merkezi kurum tarafından gerçekleştirilmektedir. Yönetim kurulu üyeleri farklı şekillerde atanmakla birlikte atamalarda merkezi birimin ağırlığı söz konusu olmaktadır. Merkezi modelin avantajları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (OECD, 2005:51).

- Merkezi sahiplik modeli ile sanayi politikası veya diğer kamu politikalarından KİT'lerin ayrışması sağlanmaktadır.
- Sahiplik fonksiyonunun merkezileşmesi ile sahiplik politikası daha tutarlı bir yapıya bürünmektedir. Örneğin İngiltere'deki KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getiren Birleşik Krallık Hissedar Yöneticisi “devlet mülkiyet işlevine daha merkezi ve tutarlı bir yaklaşım sağlamak” amacıyla kurulmuştur.
- Merkezi sahiplik yapısı ile KİT'ler için detaylı analiz ve toplu finansal raporlamanın önü açılmaktadır.
- Sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesi, mali raporlama veya yönetim kurulu adaylığı gibi konulara ilişkin uzmanlıkların merkezileştirilmesine ve uzman havuzlarının düzenlenmesine olanak sağlamaktadır. Belirli veya özerk bir birim kurulduğunda özel sektörden uzmanları işe alma veya ücretlendirme konusunda kamu görevlilerine göre daha fazla esneklik sağlanması söz konusudur.

3.6.1.2. Merkezi olmayan model (Sektör bakanlığı modeli)

En yaygın ve geleneksel olarak kullanılan bu modelde, tek bir kurum veya devlet aktörünün, sahiplik fonksiyonunun sorumluluklarını yerine getirmesi mümkün değildir. KİT'ler bu modelde branş veya sektör bakanlıklarının sorumlulukları altındadır. Örneğin Finlandiya'da, 2005 yılı öncesinde dokuz farklı bakanlık elliden fazla KİT'in sahiplik işlevini kullanırken 2005 yılından sonra bu yapıdan merkezi sahiplik yapısına geçiş yapılmıştır. Bazı ülkelerde ise sektör bakanlıkları sahiplik fonksiyonuna haiz olmakla birlikte belirli bir bakanlık koordine edici bir rol oynamaktadır. Bu modelin temel avantajı sektör uzmanlığını kullanma ve daha aktif bir sanayi politikası uygulama kapasitesidir. Kamunun ekonomideki ağırlığının yüksek olduğu dönemlerde ve ülkelerde, KİT'lerin sanayi politikasının aktif bir unsuru olması nedeniyle bu model avantaj sağlamaktadır.

OECD üyesi ülkelerde sahiplik fonksiyonu yaklaşımı KİT'lerin sanayi politikası araçları olmaktan ziyade katma değer yaratan kuruluşlar olmaları yönünde evrilmektedir. Bu eğilimin sonucu olarak sektöre özgü politikalardan daha çerçeve odaklı ve liberal pazar politikalarına geçişte bu modelin avantajı etkinliğini yitirmektedir. Modelin bir diğer dezavantajı ise modelin uygulanmasında kamunun sahiplik fonksiyonu ile düzenleyici rolü veya sanayi ve benzeri sektör politikalarındaki belirleyiciliği gibi diğer unsurların ayrımında zorluk yaşanmasıdır. KİT'lerin işletmesinden hangi kurumun sorumlu olduğunun açıkça belirlenmemiş olması da bu modelin bir diğer büyük dezavantajıdır. Sektör bakanlıklarının sorumlu olduğu yapılarda kamuoyunda yönetim kurulu yerine bakanlığın fiilen KİT'i işlettiği ve KİT'lerin günlük operasyonel yönetimine müdahale edildiği algısı oluşmaktadır. Sonuç olarak, son otuz yıl içinde bazı ülkeler daha merkezi bir mülkiyet örgütü modeline yönelmiş olmakla birlikte Arjantin, Kolombiya ve Meksika gibi birçok ülkede hâlâ bu model uygulanmaktadır (OECD, 2005:45).

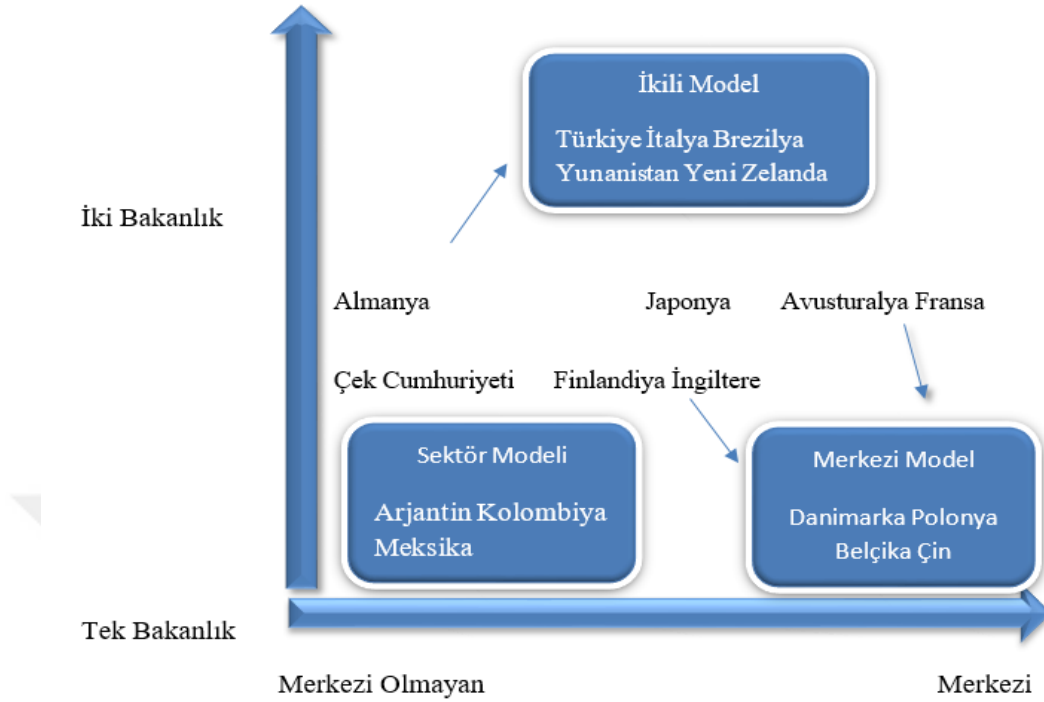
3.6.1.3. İkili model

İkili sahiplik modelinde iki bakanlık KİT'lerin mülkiyet sorumluluğunu paylaşmaktadır. Bu çifte sorumluluk durumunda, hem sektör bakanlıkları hem de ortak bir bakanlık sahiplik haklarını kullanma hakkına sahiptir. İkili sahiplik modeliyle yönetilen KİT'lerde, her bir KİT için icracı bir bakanlık ile finansal performans ve diğer tüm hükümet hedefleri bağlamında sorumluluk alan başka bir bakanlık söz

konusu olmaktadır. Finansal performans ve diğ er tüm hükümet hedeflerinden sorumlu bakanlık genel olarak Maliye Bakanlığı olarak belirlenmektedir. Bu kuruluşlar, her bir K T için sahiplik fonksiyonunun yürütülmesini paylaşmaktadırlar. Ülkemiz de dâhil olmak üzere Yunanistan, Güney Kore, Brezilya,  ek Cumhuriyeti, Estonya, Almanya, İtalya, Yeni Zelanda ve İsviçre bu modeli kullanan ülkelere örnek olarak gösterilebilir. İkili modelde, sorumluluk paylaşımı da sahiplik işleviyle ilgilidir. Her iki bakanlığın yönetim kuruluna aday gösterme hakkına sahip olduğu durumlarda sorumluluk da ikili olmaktadır.

İkili bakanlık modelinde ortak veya merkezi bakanlık, genellikle bazı özel sahiplik işlevlerinden doğrudan sorumludur. Bu sorumluluklar yönetim kurulu  ye adaylarının belirlenmesi veya toplu raporlama fonksiyonlarını içerebilmektedir. Bu  zel işlev ortak bakanlığın ilgili sektör bakanlıklarıyla koordinasyonunu ve istişareyi gerekli kılabilir. Bu durumda ortak bakanlığın koordinasyon veya merkezileştirme rolü olacaktır. İkili bakanlık modelinin uygulandığı pek çok ülkede Ekonomi, Maliye Bakanlığı veya Hazine bu koordinasyon rolünü üstlenmektedir. İlgili bakanlıklar geleneksel olarak K T'lerden sektörel politikalar bakımından sorumlu konumdadır. Bu modelin temel avantajı hükümetin düzenleyici rolü ile sanayi politikası ve finansal perspektifleri arasındaki dengeyi sağlamasıdır. Bununla birlikte kurumlar arası çıkar çatışmasına neden olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır (OECD,2005:47).

Şekil 3.2. Ülkeler ve Sahiplik Modelleri



Kaynak: OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, 2005.

3.6.1.4. Diğer uygulamalar

Bu modellerin dışında istisna olarak değerlendirebileceğimiz holding şirketleri ve geçici özel uzman danışmanlık hizmetleri şeklinde iki uygulama daha bulunmaktadır.

Holding şirketleri yapısında KİT'lerin çoğunun veya belirli bir kısmının mülkiyeti, devlete ait olan ve bir bakanlığın sorumluluğu altındaki bir veya birkaç işletmeye devredilmiştir. Bu yapı 1970'lerde temel olarak KİT'lerin yönetiminin politik müdahaleye daha az maruz kalmasını, KİT yönetimlerine daha fazla esneklik sağlanmasını ve bütçe kısıtlamalarını amaçlayan reformlar sonucu ortaya çıkmıştır. İtalya'da IRI Holding Şirketi ülkenin güneyinin gelişimini desteklemek ve sıkıntılı şirketleri kurtarmak için kurulmuştur. Şirketin diğer kuruluş amaçları olan kurumsal yeniden yapılandırma veya finansal yönetim açısından verimliliği sağlamaya yönelik herhangi bir katkı sağlamadığı değerlendirilmekle birlikte 1992'de IRI'nin konsolide borcu 58,3 milyar ABD dolarına yükselmiş olup Şirket 2002 yılında tasfiye edilmiştir (OECD, 2005:60). Aynı durum Avusturya'da bu amaçla kurulan ÖIAG Holding Şirketinin de başına gelmiş olup Şirketin borcu 1995'te 37 milyar Avroya kadar yükselmiştir. ÖIAG halen Avusturya'daki önemli stratejik KİT'leri kontrol etmekte

olup aynı zamanda Avusturya için özelleştirme ajansı görevini yürütmektedir. ÖIAG, bir yandan sorumlu olduğu varlıkların değerinin artmasını sağlamaya çalışırken diğer yandan özelleştirilmesi öngörülen şirketlerin özelleştirilmelerini sağlamak amacıyla çalışmalar gerçekleştirmekte olup Avusturya ekonomisini ve sermaye piyasasını iyileştirmekten de sorumludur.

Holding organizasyonu birçok geçiş ekonomisi ülkesinde özelleştirmenin bir aracı olarak kullanılmakta olup genel olarak geçici bir misyona sahiptir. Bu organizasyonlar, KİT'lerin özelleştirilme işlemlerinin ve yeniden yapılandırılmalarının tamamlanmasıyla tasfiye edilmektedirler. Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da ulusal ve otonom bir yapıya sahip olan Ulusal Mülkiyet Fonları, işletmelerin sahiplik fonksiyonunu yerine getirmek ve özelleştirme işlemlerini gerçekleştirmek için 1991 yılında kurulmuş olup süreç sonunda Çek Cumhuriyeti'nde 2003'te Slovakya'da ise 2007'de tasfiye edilmişlerdir.

Bir diğer sahiplik yöntemi **geçici özel uzman danışmanlık hizmetleri** şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bazı ülkeler, hükümet içindeki sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kurumlara tavsiyelerde bulunmak için uzman danışmanlık şirketleri kurmaktadır. Bu şirketler nispeten küçük birimler olmasına karşın yüksek nitelikli uzmanlara sahiptirler. Söz konusu danışmanlık şirketleri uzman havuzu oluşturarak sahiplik birimine öneri ve tavsiyelerde bulunabilmekte, performans değerlendirme, yönetim kurulu ataması vb. konularda destek sağlayabilmektedir. KİT'ler söz konusu yapı ile işe alma ve ücretlendirme politikası konusunda daha fazla esnekliğe ve genel hükümet politikası açısından daha bağımsız olabilme yetisine ulaşabilmektedir. İtalya örneğinde tamamen devlete ait sınırlı sorumluluğa sahip danışmanlık firması SICOT, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı içindeki Maliye ve Özelleştirme Dairesine devlet hisselerinin idaresi ve özelleştirme sürecinde yardım sağlamak üzere 2001 yılında kurulmuştur. Yeni Zelanda ve Avusturalya'da da benzer amaçlı danışmanlık yapıları varlıklarını sürdürmektedir. Bu yapılar ile kamu işletmelerinin varlıklarının değerleri korunmaya, artırılmaya ve risk minimizasyonu sağlanmaya çalışılmaktadır.

3.6.2. Diğer hissedarlar ile ilişkiler

KİT'lerin yaklaşık yüzde 40'ında kamunun yanı sıra başka hissedarlar da bulunmaktadır. Bunların yaklaşık yarısında devlet çoğunluk hisse sahibi olmakla birlikte en büyük işletmelerin yalnızca yüzde 10'u halka açık şirkettir (OECD,

2005:70). Özellikle halka açık şirketler olmak üzere devletin büyük hissedar olduğu kuruluşlarda diğer paydaşlar ile devletin ilişkisi önem arz etmektedir. Kamunun baskın rolünün sonucu olarak devlet, bu şirketlerde tek başına genel kurul toplantıları düzenlemek veya genel kurulun yapısına karar vermek gibi azınlık hissedarlarının onayı olmadan ve onları dezavantajlı duruma düşürecek faaliyetlerde bulunabilmektedir. Buna ilaveten kamunun şirket için belirlediği siyasi ve politik hedefler yine azınlık hissedarları için olumsuz sonuç doğurabilmektedir. Bu olumsuz durumlar azınlık hissedarlar için şeffaf ve hesap verebilir bir yapının söz konusu olmadığı, güvenilir ve ön görülebilir bir yatırım aracı olarak görmedikleri hisselerinden vazgeçmeleri anlamına gelmektedir (OECD, 2005:70). Kamunun azınlık haklarına önem vermesinin; hissenin sicili, değeri ve şirketin gelecekte piyasadan daha fazla para toplama kapasitesi açısından önemli bir etkiye sahiptir.

KİT'lerin sermayesinin bir kısmına özel yatırımcıların ortak olduğu çoğu OECD ülkesinde; azınlık hissedarlarının hakları tanınmakta, bazı durumlarda bu yatırımcılar özel olarak korunmaktadır. Söz konusu haklar genel olarak azınlık hissedarlarının yönetim kurulunda temsil edilmesini, pay sahiplerinin toplantılarda karar alma yetkisini ve şirket durumu hakkında bilgi edinme haklarını kapsamaktadır. Hemen hemen tüm OECD ülkeleri, ülkelerinde faaliyet gösteren KİT'lerin; ticari şirket kanunlarında, borsaya kotasyon gereksinimlerinde veya kurumsal yönetim ilkelerinde belirtilen düzenleyici hükümlere uyduğunu belirtmektedir. OECD ülkeleri ilgili yasal çerçevelerinde tüm hissedarlar arasında adil ve eşit muameleyi ön planda tutmakta olup KİT'lerde devlet dışındaki hissedarlar için özel bir koruma veya hükme yer vermemektedir (OECD,2005:71).

Genel kurul toplantılarında veya yönetim kurulunun seçimi konusunda azınlık hissedarlarının yetkilerinin güçlendirilmesi önem arz etmektedir. Birkaç OECD ülkesinde ve bazı KİT'lerde azınlık hissedarlarının genel hissedar toplantılarına aktif olarak katılmaları teşvik edilmektedir. Bazı ülkelerde ise tüm KİT'lere özel bir düzenleme uygulanmakta olup azınlık hissedarlarına kurullarda temsil edilmelerine ilişkin ek haklar tanınmaktadır. Danimarka ve İspanya'da KİT'lerin azınlık hissedarlarına yönetim kurulu temsili verilmekteyken Slovakya'da, yüzde 51'in üzerinde hissesi devlete ait olan KİT'lerde kamu, azınlık hissedarlarına yönetim kurulunda çoğunluk temsili veren bir hissedarlar sözleşmesi imzalamaktadır.

Ülkemizde ise KİT'lerin iştiraklerinde, eğer özel hissedarlar yüzde 20'den fazla sermaye payına sahiplerse her yüzde 20'lik hisse için bir üye toplamda ise en fazla iki üye aday gösterme/atama hakkına sahiptirler.

Azınlık hissedarlarına özel önceden belirlenen hakların verilmesi iyi bir yönetim çerçevesinin oluşturulması için faydalı görülmektedir. Bazı OECD ülkelerinde, genel kapsamdaki önleyici haklar ve şirket yasal çerçevesi, azınlık hissedarlarının korunmasına hizmet etmektedir. Nitelikli çoğunluk ile bazı kararların alınması şartı bu kapsamda değerlendirilmektedir. Örneğin Belçika'da, payların önemli bir kısmının özel yatırımcılar tarafından tutulduğu telekomünikasyon ve havaalanı şirketleri kurullarının karar verme yetkilerinde hissedarların anlaşmalarında özel çoğunlukların olması beklenmektedir.

Azınlık hissedarları için bir diğer önemli konu bilgiye erişimdir. KİT'lerde söz sahibi olan tüm hissedarların adil muameleye tabi olması açısından tüm pay sahiplerine eşzamanlı olarak raporlamanın sağlanması ve azınlık hissedarlarının yatırım kararlarının kolaylaştırılması yüksek derecede şeffaflığın gereğidir. Bazı ülkelerde hâkim hissedarın bu durumu kötüye kullanma ihtimaline karşın önlemler alınmaktadır. Örneğin İtalya'da, borsada işlem gören KİT'lerin azınlık hissedarları ile paylaşılmayan bilgilerin pay sahibi kamu kuruluşu ile de paylaşılması gerekmektedir.

Azınlık hissedarları konusunda borsada işlem görmeyen KİT'ler için sahiplik kurumu tarafından KİT düzeyinde belirli mekanizmaların ve prosedürlerin uygulanması gerekebilmektedir. Bu KİT'lerde azınlık hissedarlarının bilgiye kolay ve eşit şartlarda erişim sağlaması her zaman söz konusu olamamaktadır. Tam ve eşit bilgi paylaşımı genel olarak çalışanlara satış yoluyla kısmi özelleştirmenin gerçekleştiği durumlarda, sermaye piyasasını ve hisse senedi kültürünü geliştirme amacıyla sağlanmaktadır.

Azınlık hissedarlarıyla aktif istişarelerin düzenlenmesi, şirketler açısından istenmeyen veya kötü algılanacak kararlardan kaçınmayı kolaylaştırmakta olup kararlara mahkemelerde itiraz edilmesi riskini en aza indirmektedir. Bunun yanında azınlık hissedarlarının şirket hakkında alınan kararlara ilişkin düzeltme (tekzip) hakkının sunulması da şeffaflığın eksiksiz sağlanması için gerekli görülmektedir. Ülkelerin hukuk sistemi, azınlık pay sahiplerinin haklarının ihlal edildiğinde dava

açabilmeleri için yöntemler sunduğunda azınlık yatırımcıların güveni artmaktadır (OECD, 2015:19).

Diğer paydaşların azınlık hissedar olarak bulunmasının yanında bazı özel durumlarda devlet, şirketlerde azınlık hisseye sahip olan tarafta yer alabilmektedir. Birçok ülkede devlet, özellikle stratejik olarak hassas sektörlerde, özel haklara dayanarak kurumsal kararlar üzerinde veto hakkına sahiptir. Kamuya tanınan özel haklar için kullanılan araçlardan biri, altın pay olarak adlandırılan özelleştirme sonrasında kamu otoritesinin elinde tuttuğu hisse senedidir. “Altın pay” uygulamasında devletler özelleştirilen kuruluşun gelecekteki mülkiyeti, kontrolü veya stratejik davranışı üzerinde belirli yetkilere sahip olmakta bu durum ise özel yatırımcıların servetlerini öngörülemez bir şekilde etkileyebilmektedir. Özel haklar doğrudan hükümete veya herhangi bir kamu otoritesine atfedilebildiğinden bu haklardan faydalananlar farklılık gösterebilmektedir. Belirli bir eşiğin üstündeki yatırım kararları, birleşme ve devralmalar, stratejik yönetim kararlarında veto hakkı, diğer yatırımcıların oy haklarını sınırlandırarak oy gücünün artırılması; altın pay sahiplerine tanınan ayrıcalıklardan bazılarını teşkil etmektedir. Bununla birlikte devletlere şirketler üzerinde özel hak tanıyan altın pay benzeri mekanizmalar, uluslararası hukukta çeşitli ihtilaflara konu olmuştur. 2002 ve 2003 yıllarında Portekiz, Fransa ve Belçika'nın yanı sıra İngiltere ve İspanya'da uygulanan bazı özel hak mekanizmaları, potansiyel doğrudan yatırımları caydırması ve sermaye hareketini kısıtlaması nedeniyle Avrupa Birliği Antlaşması'na uymadığı gerekçesi ile Avrupa Adalet Divanı tarafından bozulmuştur. Bu davalar sonucunda kamu otoriteleri, gerçekleştirmek istedikleri politikalar için altın payların güvenilir bir politika aracı olarak tek başına yeterli olamayacağını görmüştür (OECD, 2005:77).

Yukarıdaki açıklamalardan da görüleceği üzere şeffaf bir yönetim yapısını sağlamak için diğer paydaşların tam ve eşit bilgiye ulaşabilmesi, genel kurul toplantılarında veya yönetimin belirlenmesinde söz sahibi olabilmesi, şirketlerin yatırım kararlarında kamunun ayrıcalıklı etkisinin sınırlandırılması ve bu kapsamda bütün hissedarlara eşit davranılması KİT'lerde iyi bir yönetim yapısının kurulmasında önem arz etmektedir.

3.6.3. Kurumsal yönetimde paydaşların rolü

Sürdürülebilir bir yönetim yapısının oluşturulması için kamu işletmelerinin her bir unsurunun sürece dâhil edilmesi önem arz etmektedir. OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri Rehberine (2015:34) göre bir şirketin rekabet gücü ve nihai başarısı; yatırımcılar, çalışanlar, alacaklılar ve tedarikçiler de dâhil olmak üzere bir dizi farklı kaynak sağlayıcısının katkılarını içeren ekip çalışmasının sonucu olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda paydaşlar arasında işbirliğini teşvik etmek kurumların uzun vadeli çıkarları açısından faydalı olacaktır. KİT'lerde paydaşların rolü ise geçmişten günümüze tartışılmalı bir konudur. Tüketicilere sunulan hizmetin kalitesi, KİT'lerin bütçeye ve kamuya mali yük oluşturması gibi olumsuzluklar genel olarak özelleştirme ve bazen de düzenleyici otoriteye bağlı tüketici organlarının kurulması ile sonuçlanmaktadır. Bununla birlikte kamunun KİT'lerde pay sahibi olmasının çoğu zaman, KİT'lerin kamunun ve bütçenin uzun vadeli çıkarları dışında kalan daha dar hedefleri daha şeffaf olmayan bir şekilde kullanması ile sonuçlandığı değerlendirilmektedir (OECD, 2005:80). Bu bölümde paydaşlara sunulan haklar; yasal çerçeve, çalışanların yönetim kurulunda temsil şekli, alacaklıların hakları başlıkları altında incelenecektir.

Paydaşlara uygulanan yasal çerçeve bağlamında Almanya, Avusturya, Hollanda ve İsveç gibi çok az OECD ülkesinde, KİT çalışanları herhangi bir istisna olmadan özel şirketlerdeki yapıya paralel olarak ulusal şirketler kanununa göre muameleye tabi olmaktadır. Bununla birlikte bu ülkelerin çoğunda çalışanlar güçlü yasal haklara sahiptir. Almanya, Avusturya, İsveç ve Slovakya'da karar alma süreçlerine geniş anlamda katılma hakkına sahip olan çalışanların denetim kurullarında yarı yarıya veya üçte bir temsili söz konusudur. Ayrıca KİT'ler ile özel sektör şirketleri arasında paydaş (yani çalışan) hakları açısından ayırım yapmayan bu ülkelerde pay sahibi olarak devlet, KİT'lerindeki birçok paydaş sorunu hakkında genel olarak proaktif bir tutum benimsemektedir. Bazı OECD ülkelerinde KİT'lerde paydaşlara tanınan haklar, esas olarak çalışanların yönetim kurulu düzeyinde temsili veya çalışan temsilcileri için diğer istişare/karar verme hakları bakımından olağan anonim şirketten farklı özel yönetim yapılarıyla sağlanmaktadır.

Yönetim kurulunda çalışanların temsili, paydaş ilişkilerinin bir diğer ayağını oluşturmaktadır. Bu uygulamanın temel mantığı paydaş olarak çalışanlara karşı hesap

verebilirliği artırma ve çalışanlar ile genel müdür ve kıdemli memurlar arasındaki iletişimi kolaylaştırmaktır. Son olarak çalışanların temsilinin, dışarıdan seçilen yönetim kurulu yelerinin KİT'in içindeki durumla ilgili bilgileri birincil elden öğrenmesi açısından faydalı olduğu değerlendirilmektedir. lkeler bazında uygulamalara bakıldığında Fransa, Yunanistan, Polonya, Slovak Cumhuriyeti ve İşpanya da dâhil olmak üzere çok sayıda OECD lkesinde KİT'lere yönelik özel yönetişim yapıları bulunmaktadır. İşpanya ve Yunanistan'da çalışanlar halka açık olmayan KİT'lerde dahi yönetim kurullarında temsil hakkına sahiptirler. Polonya'da ise kamu işletmelerinde çalışanlar denetim kurulunun beş üyesinden ikisini belirleyebilmektedir. Diğer bazı OECD lkelerinde ise kurullarda çalışan temsilini zorunlu kılmak veya güçlendirmek amacıyla KİT'ler için özel yasalar yürürlüktedir. Belçika'da KİT'ler, özel kanun ve tüzüklerle, çalışanlar ve müşterilere karşı özel sorumluluklara sahiptir. Ancak alışanların yönetim kurulunda temsil hakkı bulunmayıp sadece bulundukları strateji komitelerinde temsilleri söz konusudur. Fransa'da ise 1983 yılında yürürlüğe konulan “Kamu Sektörünün Demokratikleşmesi Hakkında Kanun” ile önemli KİT'lerin bazıları için yönetim kurulunun yapısı sabitlenerek kurulun üçte birinin çalışanların temsilcileri tarafından oluşturulması zorunlu kılınmaktadır.

alışan temsilcilerinin seçimi ile ilgili uygulamalar OECD lkeleri arasında büyük farklılıklar göstermektedir. Seçim sistemleri çalışanların direkt dâhil olduğu doğrudan ve iş konseyleri aracılığıyla dolaylı olmak üzere iki ana eksen üzerinden şekillenmektedir. Temsil şekli sadece çalışanlardan oluşabildiği gibi ilgili işletmenin dışından sendikacılar veya her ikisinin kombinasyonundan da olabilir. Yapılan araştırmalara göre küresel olarak, çalışan temsilcilerinin kurullar üzerindeki etkisi sınırlı kalmakta olup bu temsilciler işletmelerin stratejik yönelimlerini etkileyecek konumda değildirler. Yönetim kurulu kararlarında çalışanların temsilcilerinin onayının alınmaması durumu daha çok yönetim kurulu kararlarının oybirliğiyle alındığın göstermek isteyen st yönetim tarafından kötü bir sinyal olarak algılanmaktadır (Bertin ve Laptre, 2003'ten: OECD, 2005). alışan temsilciliğinin yönetim kurulları üzerindeki etkilerinin kısmen bu temsilcilerin seçilme ve eğitilme şekli ile temsilcilerin kurullarda nasıl kabul edildiğine bağlı olduğu değerlendirilmektedir.

Bir diğerk paydaş olan alacaklıların, iflas durumunda sahip oldukları haklar da yönetim kapsamı içinde yer almaktadır. Bazı durumlarda, KİT'ler özel yasal statülerine göre büyük ölçüde tasfiye veya iflas işlemlerinden korunmaktadır. Bunun nedeni bazen kamu hizmetlerinin sunumunda sürekliliğin sağlanması olmakla birlikte genel olarak alacaklıların haklarının korunmasıdır. Bununla birlikte Almanya, İtalya, Güney Kore, Meksika gibi çoğu OECD ülkesinde, KİT'ler tasfiye ve iflas için özel şirketlerle aynı süreçlere tabidirler. Polonya'da ise Polonya Posta Ofisi, Polonya Demiryolları ve Polonya Havaalanları gibi özel yasalara tabi olan sadece birkaç KİT, iflas ve prosedürler için genel kurallara tabi değildir. Belçika'da, kamu hizmetlerini kapsayan varlıkların bir kısmını alacaklılardan korumak amacıyla KİT'ler için özel bir tasfiye ve iflas sistemi geçerlidir (OECD, 2005:84). Ülkemizde ise KİT'lerin iflası konusunda herhangi bir istisna söz konusu değildir. Pay sahibi kuruluşlar tarafından iflas sürecine girilmesine müsaade edilmese de KİT'lerden doğan alacakların icra yoluyla takibinin önünde bir engel bulunmamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014:24).

KİT'lerin alacaklıları ve yönetim kurulları genellikle KİT borçları üzerinde örtük bir devlet garantisi olduğunu varsaymakta olup bu durum birçok ülkede KİT'lerin aşırı borçlanmasına ve kaynakların boşa harcanmasına neden olmaktadır. Az sayıda OECD ülkesi, KİT'lerin alacaklılara ilişkin yükümlülüklerini açık bir şekilde tanımlamaktadır. Avustralya'da, geciken ödemeler hakkında KİT'lerin özel şirketler kadar alacaklılara karşı şeffaf ve adil olması gerekmektedir (OECD, 2005:85).

3.6.4. Şeffaflık ve kamuyu aydınlatma

İyi bir yönetim çerçevesinin gerekliliklerinden biri de KİT'lerin finansal durumu, performansı, ortaklık yapısı ve yönetimi dâhil olmak üzere kuruluşa ilişkin her türlü önemli konunun zamanında ve doğru açıklanmasıdır. Kamuyu aydınlatma ve şeffaflık, kurumsal yönetim kapsamında KİT'ler için diğerk özel sektör şirketlerine göre daha fazla özen gösterilmesi gereken konulardan biridir. KİT'lerin politika aracı olarak kullanıldıkları pek çok ülkede, uygulamaların mantığını göstermek ve hedeflerin kamuoyuna açıklanması önem arz etmektedir. Kamuyu aydınlatma ve şeffaflık niteliklerini haiz olabilmek adına KİT'ler pay sahiplerine, parlamentoya ve kamuoyuna raporlar sunmaktadırlar. Raporlama; kuruluşun kararlaştırılan hedeflerine ulaşp ulaşmadığını izlemek, kamu denetimini sağlamak ve devletin pay sahipliğini sorgulamak için kilit bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Raporlamanın yapılması kadar nasıl yapılacağı da önem arz etmektedir. Finansal tabloların şirketin finansal durum ve performansını her açıdan doğru bir şekilde yansıttığına ilişkin tarafsız bir dış güvencenin yönetim kuruluna ve pay sahiplerine sağlanabilmesi için yıllık denetimin bağımsız, yetkin ve uzman bir denetçi tarafından yüksek kalite denetleme standartlarına uygun olarak yapılması gerekmektedir. Birçok KİT, Uluslararası Finansal Raporlama Standartları'na göre mali raporlamasını gerçekleştirmekte, bağımsız dış denetimi sağlamakla birlikte iç denetim sistemini de uygulamaktadır. Uluslararası Bağımsız Denetim Otoriteleri Forumu (IFIAR) Temel İlkeleri ile uyumlu bağımsız bir denetim düzenleme merciinin tayin edilmesi, denetim kalitesinin artırılmasında önemli bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca raporlamanın risk yönetimi ile bağlantısının kurularak muhtemel risklere karşı önlem alma fonksiyonunu da icra etmesi beklenmektedir.

Tüm bu gerekliliklerle birlikte kamuyu aydınlatma ve şeffaflık yükümlülüklerinin, şirketler üzerinde makul olmayan idari veya mali yükler getirmemeleri de önem arz etmektedir. Kuruluşların gerekmediği takdirde rekabetçi pozisyonlarını tehlikeye düşürebilecek nitelikte bilgileri kamuya açıklamasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Asgari düzeyde hangi bilginin kamuya açıklanması gerektiğinin belirlenmesi için birçok ülke önem derecesi konsepti uygulamaktadır. Güçlü bir kamuoyunu aydınlatma politikası, sermayedarlar için daha cazip koşulların oluşmasını sağlamakta olup sermaye piyasasında güvenin korunmasına yardımcı olabilmektedir. Bununla birlikte zayıf bilgilendirme ve şeffaf olmayan uygulamalar, etik olmayan faaliyetlere neden olabilmekte, sadece kuruluşa ve pay sahiplerine karşı değil aynı zamanda bir bütün olarak ekonomiye karşı da olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir.

3.6.5. KİT'lerde yönetim kurulu

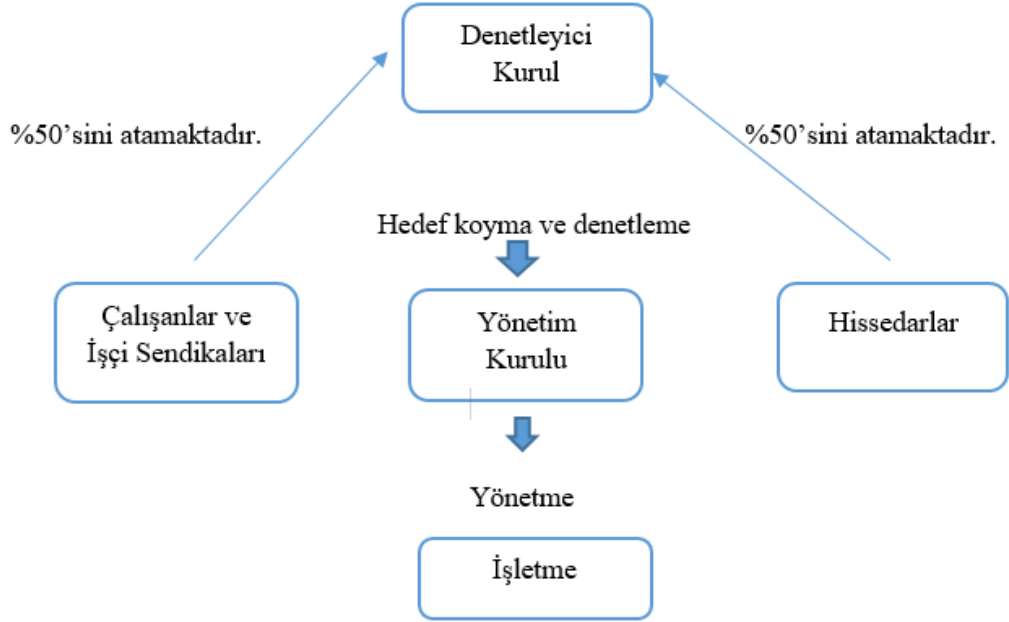
KİT yönetim kurullarının yapısı, seçimi, ücretlendirmesi, bağımsızlığı gibi pek çok konu kuruluşların etkin ve verimli çalışmaları açısından yıllar boyunca tartışılmalıdır. Birçok OECD ülkesi KİT yönetim kurullarını profesyonelleştirmek ve güçlendirmek için önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Politik müdahaleyi sınırlandırmak amacıyla yapılandırılmış ve beceriye dayalı aday gösterme süreçleri ile KİT yönetim kurullarının bağımsızlığı ve yeterliliği arttırılmaya çalışılmaktadır. Bazı OECD ülkelerinde KİT yönetim kurulları; sayı olarak fazla kişiden oluşma, iş

perspektifinden ve bağımsızlıktan ziyade fazla sayıda devlet temsilcisi tarafından yönetilme eğilimindedir. Bununla birlikte kamunun pay sahibi olarak; KİT genel kurul toplantılarında temsil edilmesi ve oy haklarını etkin biçimde kullanması, iyi yapılandırılmış, liyakate dayalı ve şeffaf yönetim kurulu adaylığı prosedürünü oluşturması, yönetim kurulu aday gösterme sürecinde aktif rol alması ve çeşitliliğe katkıda bulunması beklenmektedir (OECD, 2015a:19). Söz konusu kısıtları aşmak adına OECD, yönetim kurullarının nasıl olması gerektiğini birkaç başlık altında değerlendirmektedir (OECD, 2018):

3.6.5.1. Yönetim kurulu yapısı ve boyutu

KİT yönetim kurulları genellikle kendi ülkelerindeki diğer anonim şirketlerle aynı şekilde yapılandırılmaktadır. Son yıllarda KİT yönetim kurulu üye sayısı azalmaya başlamış olup üye sayısı için asgari ve azami sayı limitleri konulmaktadır. Yönetim kurulu tek bir kurul veya tek kademeli bir yönetim yapısı veya iki kademeli bir yönetim yapısından oluşabilmektedir. İki kademeli model genellikle bir denetim kurulu ve ayrı bir yönetim kurulu (bazen danışma kurulu ve yürütme kurulu olarak da adlandırılır) içermekte olup yönetim kurulu, kuruluşun günlük işlerinin yönetim sorumluluğu ile ilgilenirken denetim kurulunun rolü stratejik planlama için denetim ve sorumlulukları yerine getirmek olarak düzenlenmektedir. İki katmanlı modeller, yasa gereği Almanya'da da yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu modelin temel faydası çalışanlar gibi diğer paydaşların da karar verme sürecine dâhil olabilmesi olup uygulamada rollerin net bir şekilde belirlenememesi ve hesap verilebilirlik açısından açık oluşturması modelin dezavantajı olarak ifade edilmektedir (Khoza ve Adam, 2007: 144).

Şekil 3.3. İki Kademeli Yönetim Kurulu Örneği- Almanya



Kaynak: <https://frenchcorporategovernance.wordpress.com/the-french-model/>

Yönetim kurulu üye sayısı için ideal bir aralık bulunmamaktadır. Kenya'daki KİT'ler için maksimum verimliliği sağlamak adına ideal yönetici sayısı yedi ila on bir arasında önerilmekteyken (PSCGT, 2002: Khoza ve Adam'dan, 2007), Hindistan'daki Kamu İşletmeleri için Kurumsal Yönetim İlkeleri en az sekiz, en fazla on beş yönetici önermektedir (Reddy, 2001: Khoza ve Adam'dan, 2007). Devlete ait büyük işletmeler söz konusu olduğunda, hükümetin önemli bir varlığın kontrolünü yediden az kişiden oluşan küçük bir kurulda temsil edilmesinin zor olabileceği de değerlendirilmektedir. Bununla birlikte müzakerelerin çok uzamasına ve yöneticilerin tartışmalara etkili bir şekilde katılamayarak karar alma sürecini olumsuz etkileyecek sayıda çok üyenin bulunduğu yönetim kurulları da tavsiye edilmemektedir (Khoza ve Adam, 2007: 155).

3.6.5.2. Yönetim kurulu kompozisyonu

KİT'lerde yönetim kurulunun kompozisyonunun icracı ve icracı olmayan yöneticilerin karışımı ile bilgi, beceri, deneyim, bağlılık ve tarafsızlığın doğru karışımı

açısından dengeli bir yapıda olması önerilmektedir. Bununla birlikte bağımsız üyelerin varlığı ile cinsiyet ve demografik temsilde doğru karışımın tesis edilmesi de önem arz etmektedir (King of Corporate Governance 2002: 47, 124).

KİT yönetim kurullarının oluşumu, devletin göreceli etkisine, çalışan temsilcilerinin, bağımsız üyelerin ya da özel sektör deneyimli uzmanların varlığına verilen öneme göre ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kamunun pay sahibi olarak KİT' yönetim kurullarında temsili de boyutu ve niteliği bakımından çeşitli şekillerde gerçekleşebilmektedir. Pay sahibi bakanlıklardan, sektör bakanlıklarından, özel sektörden ya da üniversitelerden akademisyenler, uzmanlar, kamu çalışanları bağlamında temsil çeşitlerinden söz edilebilmektedir. KİT yönetim kurullarında çalışan temsilcilerinin bulunmasının temel amacı paydaş olarak çalışanlara karşı hesap verebilirliği artırmaktır. Kurullarda çalışan temsili, çalışanlara genel finansal durumu göz önünde bulundurarak alternatif stratejileri tartışma ve müzakere etme fırsatı sunmak üzere tasarlanmıştır. Söz konusu avantajlar büyük ölçüde çalışan temsilcilerinin yetkinliği ve bağımsızlığı, gizlilik yükümlülüklerinin sağlanması, yönetimin çalışan temsilcilerini sahiplenmesi ve işbirliği içinde olması gibi kritik faktörlere bağlıdır (OECD, 2005:129).

Yönetim kurullarının verimli ve etkili bir şekilde çalışması için bağımsız bir yapıda olması önem arz etmektedir. Bu kapsamda pek çok kamu işletmesinde, kamu ve çalışan temsilcilerinden farklı olarak bağımsız temsilciler de atanmaktadır. Birçok ülkede, yönetim kurulu üyelerinin belirli bir yüzdesinin bağımsız olması gerekmektedir. Yunanistan, yönetim kurulu üyelerinin en az yüzde 30'unun icracı olmamasını şart koşturmaktadır. Fransa'da, bir kurulun üçte biri devletten ve yönetimden bağımsız kabul edilen nitelikli kişilerden oluşmalıdır. İskandinav ülkeleri ile Hollanda, Avusturya, Almanya, Avustralya veya Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde KİT yönetim kurulu üyelerinin çoğu (çalışan veya paydaş temsilcileri dışında) pay sahibi kuruluş tarafından atanmış olsalar bile özel sektörden gelmektedir. Bununla birlikte ülkemiz ve İspanya gibi bazı ülkelerde ise bağımsız yönetim kurulu üyeleri bulunmamaktadır.

Bağımsız üyelerin etkinliği de yine belirli bazı koşulların oluşmasına bağlıdır. Yunanistan'da bağımsız yönetim kurulu üyelerinin şirketin yönetim kurulu başkanı olmaması, şirketle ticari veya başka bir mesleki ilişkiye sahip olmaması ve yönetim kurulunun icracı bir üyesiyle birinci veya ikinci dereceden bir bağlantısının olmaması

gerekmektedir. Bununla birlikte pek çok durumda bağımsız veya nitelikli kişilerin seçimi kamu etkisinden tamamen arındırılamamaktadır. Bu engelin önüne geçmek için görev süresini belirli yıllarla sınırlayan, görevden alınmaları uygun şartlara bağlayan spesifik koşullar belirlenebilmektedir. Yönetim kurullarında katılımcılığı sağlayabilmek adına İtalya’da birikimli oy sistemi kullanılarak azınlık hissedarlarının KİT yönetim kurullarında temsili kolaylaştırılmaktadır. Bunun haricinde İsveç, Norveç ve Finlandiya gibi bazı ülkelerde KİT yönetim kurullarında kadın temsili lehine gönüllü bir politika benimsenmekte ve bu ülkelerdeki KİT yönetim kurulu üyelerinin yüzde 50 ila yüzde 40’ı kadınlardan oluşmaktadır. Tüm bu sistemlere rağmen pek çok OECD ülkesinde bağımsız bir yönetim kurulu yapısının temin edilemediği gözlenmektedir. Kamunun yönetimde baskın olması bu durumun temel gerekçesi olmakla birlikte KİT yönetim kurullarının genellikle gerekli iş uzmanlığı ve perspektifinden yoksun olması da göz ardı edilmemelidir. Bununla birlikte ülkelerin bir kısmında çalışanların KİT yönetim kurullarında temsiline özel şirketlere göre daha yaygın olduğu da değerlendirilmektedir.

3.6.5.3. Adaylık süreci

KİT’lerin nitelikli yönetim kurullarına sahip olması birçok OECD ülkesinde, pay sahibi olan kuruluşlar için kritik bir görev ve öncelik olarak değerlendirilmektedir. Uygulamada ise KİT yönetim kurulları için aday gösterilme süreci karmaşık ve şeffaflıktan uzak olabilmektedir. KİT yönetim kurulu üyelerinin ve daha özel olarak KİT yönetim kurulları içindeki devlet temsilcilerinin aday gösterilmesine ilişkin ana karar verici yapı genelde pay sahibi kuruluş değildir. Özellikle ikili pay sahipliği modelinin kullanıldığı ve güçlü siyasi etkinin sık görüldüğü durumlarda birçok farklı bakanlık veya başka hükümet organları aday gösterme sürecinde ön plana çıkmaktadır. Çok az ülkede bu süreç açıkça tanımlanmış işlemler çerçevesinde yürütülmektedir.

Sahiplik modellerine göre aday gösterilme süreci farklılık göstermektedir. Merkezi modelde, pay sahibi kurum gerek devlet temsilcileri gerekse bağımsız üyelerin aday gösterilmesinden tamamen sorumludur. Sınırlı olan kamu çalışanı üyeler ise genellikle pay sahibi kuruluştan aday gösterilmektedir. İkili veya merkezi olmayan diğer modellerde, devlet temsilcileri genellikle ilgili sektör bakanlıkları tarafından aday gösterilmektedir. İkili modelde, merkezileşen kuruluş genellikle hükümet dışı temsilcilerin aday gösterilmesinden sorumludur.

Birçok OECD ülkesinde adaylık sürecinde siyasi nüfuz etkili olmaktadır. Bu durum KİT yönetim kurulu üyelerinin liyakat yerine siyasi bağlılıklarına göre seçilmesini beraberinde getirebilmektedir. Fransa gibi birkaç ülkede bazı büyük KİT'lerin yönetim kurulu başkanları veya genel müdür seçimlerinde Bakanlar Konseyi'nin veya Başbakanın katılımıyla adaylık doğrudan siyasi bir boyut kazanmaktadır. En uç durumlarda, devlet dışı temsilcilerin atanması bile ilgili bakanlıklar arasında, belirli komiteleri veya organları içeren pazarlıklardan oluşmaktadır. Bununla birlikte Norveç gibi bazı ülkelerde ise parlamento üyelerinin veya bakanların KİT yönetim kurullarına katılımı açıkça engellenmektedir. Bazı OECD ülkeleri profesyonelliği sağlamak için KİT yönetim kurullarına aday üye gösterilmesinde siyasi müdahaleyi engellemeye yönelik önlemler almaktadır. Örneğin Güney Kore'de, askeri veya üst düzey bürokratların KİT yönetimine atanmasını azaltmak için büyük reformlar gerçekleştirilmekte olmasına rağmen bu çabalar parlamento ve KİT'leri siyasi amaçları için kritik bir araç olarak algılayan siyasi partiler tarafından güçlü bir dirençle karşılanmaktadır. İngiltere gibi bazı ülkeler ise siyasi müdahaleyi engellemek için daha genel bir süreç kullanmaktadır. KİT yönetim kurulu üyeleri pay sahibi Bakanlık tarafından atanmakla birlikte atama sürecinin liyakat, eşitlik, uygunluk gibi ilkeleri içeren İngiltere Hükümeti'nin Bakanlık Atamaları Uygulama İlkeleri'ne göre yapılması gerekmekte olup bu durum seçim prosedüründe şeffaflık ve tutarlılığı sağlamaktadır. Kimi ülkelerde iş deneyimlerine dayanarak geçerli ve bağımsız özel sektör uzmanlarını aday gösterme konusunda resmi bir politika bulunmakta bazı örneklerde ise bu politika yasalarla korunmaktadır. Ancak pratikte yönetim kurulu üyelerinin aday gösterilmesinde gerekli yeterliliklerin değerlendirilmesine dayanan küresel bir stratejiden bahsetmek mümkün değildir.

KİT yönetim kurullarına aday üyelerin belirlenmesinde hükümeti veya siyasi müdahaleleri kısıtlamanın, yönetim kurullarının bağımsızlıklarını ve profesyonelliklerini artırmanın temel yöntemi, nihai seçim kriterlerinin yeterliliği ölçecek şekilde biçimlendirildiği, iyi yapılandırılmış bir aday gösterme sürecini uygulamaktır. İsveç'te yönetim kurullarına ilişkin öncelikle bir öz değerlendirme yapılmış, kompozisyon ve yeterlilik açısından bir ihtiyaç listesi hazırlanmıştır. Bu yapılandırılmış yaklaşım, KİT yönetim kurullarının önemli bir bölümünün değiştirilmesini, çok sayıda yeni kurul üyesinin atanmasını ve nihayetinde daha profesyonel, çeşitlendirilmiş ve iş odaklı kurulların oluşmasını sağlamıştır.

Danimarka ve Norveç gibi bazı ülkeler ise KİT yönetim kurulu üyelerinin aday gösterilmesi için özel komiteler veya diğer kurumsallaştırılmış süreçler geliştirmektedir. Hükümetin bu komitelerden beklentisi sürecin etkili, şeffaf ve liyakate dayalı olması ve siyasi etkiden uzak tutulmasının sağlanması olmakta, seçim sürecinin tüm aşamaları denetime tabi tutulmaktadır.

Yapılandırılmış bir aday gösterme süreci olsun olmasın, artan sayıda ülke nitelikli aday veri tabanları oluşturmaktadır. Mevcut durumda özellikle Finlandiya veya İsveç gibi nispeten küçük pay sahibi birimlere sahip ülkelerde geçerli olmasına rağmen işe alım sürecinin profesyonel ajanslar tarafından yürütülmesi de giderek artan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür uygulamaların geliştirilmesi, KİT yönetim kurulları için potansiyel uzman havuzunun genişletilmesine, özellikle özel sektör deneyiminin ön planda olduğu süreçlerin etkin olması ve böylece KİT yönetim kurullarının profesyonelliklerinin geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Birçok OECD ülkesi, yönetim kurulu adaylığının KİT yönetim kurullarının yetkinlik ve bağımsızlığını artırmada kritik olduğunu fark etmiş ve adaylık süreçlerinde reform yapmaya başlamıştır. Bu reformlar ve bunların evrimi; genellikle KİT yönetim kurulları içinde devlet temsilini azaltmayı ve KİT yönetim kurullarına üye aday gösterilmesindeki siyasi müdahaleyi, yapılandırılmış ve beceriye dayalı aday gösterme süreçlerini öne çıkarma yoluyla azaltmayı amaçlamaktadır.

3.6.5.4. Yönetim kurulunun işlevleri

KİT yönetim kurulları genellikle anonim şirket yönetim kurullarıyla aynı sorumluluk ve yükümlülük düzeyine sahiptir. Bu, çoğu durumda KİT yönetim kurulu üyelerinin KİT işlemleri bağlamında sınırsız bir sorumluluğa sahip olduğunu göstermektedir. Almanya örneğinde KİT yönetim kurulunun görev ve sorumlulukları, şirketler kanunu kapsamındaki özel şirketlerle aynı ölçüde geçerlidir. Sorumluluklar genellikle şirketin stratejik olarak izlenmesini, organizasyon stratejisinin geliştirilmesini, genel iş planı ve hedeflerin hissedarlar ile müzakere edilerek oluşturulmasını, üst yönetim performansının izlenmesini ve yasalara uygun faaliyet göstermeyi kapsamaktadır.

KİT yönetim kurulları genel olarak stratejik yönetim, yönetimin izlenmesi ve kamuyu aydınlatma gibi konularda bazı hâllerde anonim şirket yönetim kurullarına tanınan tam sorumluluk hakkına sahip değildirler. KİT yönetim kurulu, KİT stratejisini

belirlemekten mahrum bırakılabilmekte olup pay sahibi kuruluş KİT stratejisinin tanımlanmasına dâhil olmaya çalışabilmektedir. Bu durum pay sahibi kuruluşun sektör bakanlığı olması durumunda daha da etkin olmaktadır. Bazı ülkelerde şirket üst yönetimi, pay sahibi kurum veya hükümet tarafından fiilen atandığı için siyasi olarak güçlü bir konumda olmaktadır. Bu durumda KİT üst yönetiminin, yönetim kurulunu yok sayarak doğrudan pay sahibi kuruluşa veya hükümete rapor vermesi söz konusudur.

Kilit işlevlerden biri olan yönetim kurulu başkanının aday gösterilme sürecinde KİT'lerin rolü ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Avustralya, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Yeni Zelanda ve Norveç gibi birkaç ülkede KİT yönetim kurulları, kurul başkanı için aday göstermekten açıkça sorumludur. Belçika, Fransa, Meksika gibi bazı OECD ülkelerinde ise KİT'lerin aday gösterme sorumluluğu yoktur. Fransa örneğinde ise en büyük KİT'lerin yönetim kurulu başkanları genellikle pay sahibi kuruluşun uygun görüşü alınarak Başkanlık Kararnameleri ile aday gösterilmektedir.

Az sayıda OECD ülkesinde yönetim kurulu başkanının seçimi hükümetin siyasi bir ayrıcalığı olmaya devam etmekte olup bu kritik sorumluluğu KİT yönetim kuruluna devretmek konusunda siyasi bir istek bulunmamaktadır. KİT yönetim kurulu başkanının hükümet tarafından aday gösterilmesi, yönetim kurulu başkanlarının meşruiyetlerinin sorgulanmasına neden olabilmektedir. Fransa'da hazırlanan Douste-Blazy Parlamento Raporu'na (2003) göre yönetim kurulu başkanının meşruiyetini artırmak ve üst düzey yöneticilerin müdahalesini azaltmak için adaylık sürecinde iç yöneticilerin terfisine olanak sağlanması ve asgari şeffaflık ve tarafsızlık garantisinin uygulanması gerekmektedir.

Yönetim kurulu başkanının işe alımı ve işine son verilmesi ile bu faaliyetlerin koşullarını belirleme yetkisinin yönetim kurulunda olması etkinlik ve hesap verebilirliği sağlamak adına önem arz etmektedir. Kanada'daki kamu işletmelerinden biri olan Crown Şirketinde üç ayrı genel müdür seçim modeli uygulanmaktadır. İlk model olan merkezi seçimde yönetim kurulunun hiçbir işlevi bulunmamaktadır. İkinci model olan merkezi arama modelinde ise hükümet aday arama ve işe alım sürecini kendi başına yürütmekte ancak seçim kriterleri veya aday listesi oluşturulması için yönetim kuruluna danışmaktadır. Son yöntem olan kurul arama modelinde ise yönetim

kurulu, arama sürecine liderlik edip adaylarla mülakatlar yapmakta olup yönetim kurulu başkanı aday listesi önermektedir. Hükümet ve şirket organları arasında hesap verebilirliğin artırılması ve karşılıklı güven ortamının sağlanması açısından kurul arama yönteminin faydalı olduğu değerlendirilmektedir (OECD, 2005:142).

3.6.5.5. Yönetim kurullarının çalışma şekli

KİT yönetim kurullarının çalışmaları için belirli bir süreç veya yönerge yalnızca birkaç ülkede genellikle şirket ana sözleşmesine veya KİT ile ilgili mevzuata bağlı olacak şekilde yer almaktadır. Toplantı tutanakları, toplantı sayısı veya toplantı sayısına yönelik yükümlülükler net olarak belirlenebilmektedir. Örneğin ülkemizde 233 sayılı KHK'ya göre ayda iki kez, Avusturya'da yılda bir kez KİT yönetim kurullarının toplanması zorunlu kılınmıştır. Yönetim kurulu üyelerinin genellikle üç yıl olan görev süreleri ve olası yeniden atama sayıları bazı OECD ülkelerinde sorun olarak hâlâ gündemdeki yerini korumaktadır. Yönetim kurulu üyelerinin daha uzun süre görev alması ve yeniden atanmasına imkân verilmesi Kanada örneğinde olduğu gibi KİT yönetim kurullarının daha fazla bağımsız olması ve istikrarın sağlanması için gereklilik olarak görülmektedir.

Yönetim kurulu üyeleri arasındaki koordinasyon, çalışma disiplini sağlamak açısından önem arz etmektedir. Özellikle ikili pay sahibi modellerinde olduğu gibi farklı bakanlıkların veya devlet organlarının yönetim kurullarında temsilci bulundurduğu sistemlerde, yönetim kurulu temsilcileri arasındaki koordinasyonu sağlamak zorlaşmaktadır. Temsilciler arasında koordinasyonu sağlamak için bazı mekanizmalar önerilmekte olup yönetim kurulu öncesi kamu temsilcilerinin görüşlerini koordine etmek ve önemli konularda ortak bir konuma gelmelerini sağlamak amacı ile öncü bir toplantı düzenlemesi, resmi veya gayri resmi devlet temsilcisi lideri seçimi bu yapılara örnek olarak gösterilebilir. Kamu temsilcilerinin genel olarak devletten net bir yönlendirme gelmediği sürece pasif bir konumda olduğu bilindiğinden bu tarz koordinasyon mekanizmalarının temsilcilerin etkinliğini de artıracığı değerlendirilmektedir.

KİT yönetim kurullarının çalışma şeklini geliştirmeye yönelik bir uygulama olarak halka açık anonim şirketlerde yaygın olarak kullanılan ihtisas komiteleri öne çıkmaktadır. İspanya, Hollanda ve Güney Kore gibi pek çok ülkede neredeyse tüm KİT'lerde genellikle denetim, risk ve ücret alanında ihtisas komiteleri bulunmaktadır.

Komitelerin oluşumu ve görevleri yönetim kurulu tarafından belirlenmekte olup Avusturya gibi, kendi adlarına karar almalarına izin verilen birkaç durum haricinde, bu komitelerin genellikle kendi başlarına sorumlulukları bulunmamaktadır. Bazı büyük KİT'lerde iç kontrol ve finansal raporlama sürecinin yürütülmesi amacıyla kurulan, risk yönetimi konusunda kilit bir role sahip olan ve genellikle yönetim kurulunun alt komiteleri olarak yapılandırılan denetim komitelerinin önemi, ciddi ve öngörülemeyen bazı mali zorlukların yaşanması sonrası artmıştır.

3.6.5.6. Yönetim Kurulunun Performansının Değerlendirilmesi

KİT'lerin yönetim kurulları performansı için sistematik bir iç değerlendirme çok az ülkede söz konusudur. Bu durum sadece KİT'ler için değil pek çok halka açık anonim şirket için de geçerlidir. OECD'nin gerçekleştirdiği anket sonuçlarına göre sadece Yeni Zelanda, Polonya ve İsveç'te yönetim kurulu performansı sistematik olarak değerlendirilmektedir. Norveç'te ise Kurumsal Yönetişim Yasası gereğince halka açık tüm KİT'lerin yönetim kurulu üyelerinin her yıl performansı ile uzmanlığının değerlendirilmesi ve adaylık komitesine sunulması gerekmektedir. Bununla birlikte Norveç'te sistematik bir değerlendirme altyapısının henüz oluşmadığı ifade edilmektedir. Yunanistan ve Slovakya gibi bazı ülkelerde yönetim kurulu ancak şirketin hedeflerinden ciddi bir sapma olması durumunda sorgulanabilmektedir (OECD, 2005:147). Ülkemizde ise KİT'lerin ve yönetim kurullarının denetimi Sayıştay'ın görevi olarak tanımlanmıştır²⁵.

KİT yönetim kurullarının değerlendirmesinin amacı, pay sahibi kurumlara yönetim kurulu üyelerinin becerilerini ve atama usulünün yeterliliğini değerlendirmek için resmi bir yol sunarak güven vermektir. Bazı OECD ülkeleri, KİT yönetim kurullarının profesyonelliğinin artırılmasında KİT yönetim kurullarının performansının değerlendirilmesini, daha fazla iş deneyimini ve yönetim kurulu üye profilinin çeşitlendirilmesini sağladığı için, kritik bir araç olarak görmektedir. Bu tür değerlendirmelerin, yönetim kurulu sorumluluklarının altını çizdiği ve ana işlevlerini netleştirdiği savunulmaktadır. Ayrıca bu değerlendirmelerin her bir yönetim kurulu üyesini kritik işlevlerini yerine getirmek için yeterli zaman ve çaba harcaması açısından teşvik edici olduğu ve neticede bir bütün olarak yönetim kurulunun KİT'lerin

²⁵ 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

stratejik lideri ve izleyicisi olmasını sağladığı değerlendirilmektedir (OECD, 2005:151).

KİT yönetim kurullarının performans değerlendirmesi uygulamada farklılık göstermekte olup genellikle özdeğerlendirme ve emsal değerlendirmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bununla birlikte dışarıdan bağımsız bir paydaş yardımıyla anket yöntemi ile yönetim kurulu üyeleriyle görüşmeler yapılması da seçenekler arasında yer almaktadır. Değerlendirmelerin salt mevzuata uygunluk açısından ele alınmaması, raporlama gerekliliklerini de kapsayacak şekilde temel finansal ve finansal olmayan hedeflere ve hesap verebilirliğe yönelik gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte performans değerlendirmesinin; yönetin kurulunun şirket üst yönetimi ile iletişiminin kalitesi, yönetim kurulu üyeleri arasındaki etkileşim gibi başlıkları da içermesi beklenmektedir. Söz konusu değerlendirme sonucunda güçlü ve zayıf yanlar ile iyileştirme alanları tanımlanmalı, muhtemel riskler vurgulanmalı ve hedefler konulmalıdır. Bu kapsamda İsveç'te KİT yönetim kurulunun bireysel ve toplu değerlendirmesi yapılmaktadır. Toplu değerlendirme bütünlük, çalışma ortamı, grup olarak çalışma, rekabetin olmaması, diyalogun kalitesi vb. ile ilgili tüm uzmanlık alanlarını kapsarken bireysel değerlendirmede yönetim kurulu üyeleri için şirketin faaliyetleri, sektörün anlaşılması, katılım, somut ve özgün katkılar, takım ruhu, kişisel temaslar, çıkar çatışmasının olmaması, iyi karar alma ve bağlılık başlıkları yer almaktadır. Son olarak KİT yönetim kurullarının değerlendirilmesinden beklenen faydanın sağlanabilmesi için değerlendirme sonuçlarının yönetim kurulu toplantısında tartışılmasının ve yayımlanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

3.6.5.7. Yönetim Kurulu Üyelerinin Ücretlendirilmesi

Ücretlendirme politikası, gerekli uzmanlık ve deneyime sahip profesyonel yönetim kurul üyelerinin atanabilmesi açısından önem arz etmektedir. OECD ülkelerinin çoğunda yönetim kurulu üye ücretlerinin, kurul üyelerinin üstlendikleri sorumluluklarla karşılaştırıldığında yeterli seviyeden uzak olduğu değerlendirilmektedir (OECD, 2005:152).

Sahiplik modelleri üzerinden incelendiğinde ücretlendirme politikasının uygulanan modele ve ülkelere göre farklılık gösterdiği gözlenmektedir. Merkezi mülkiyet modellerinde, İsveç ve Fransa gibi özel sektör düzeylerine yaklaşmak amacıyla yönetim kurulu üyelerine sağlanan ücretlerin artırılmasına yönelik genel bir

politika uygulanırken diğer bazı ülkelerde ücretlendirme çok düşük seviyede kalabilmektedir. Merkezi olmayan ve ikili sahiplik modellerinde ise ücretlendirme politikasının hâlâ çok düşük düzeyde olduğu bildirilmektedir. İngiltere ise merkezi olmayan sahiplik modeli uygulamasına rağmen yönetim kurulu üye ücretlendirmesini özel sektörle hemen hemen aynı seviyede yaparak istisnai bir tablo çizmektedir.

Ücretlendirme kriterleri, genellikle KİT'in ve yönetim kurulu üyelerinin iş yükünün büyüklüğü, risk seviyesi, sektördeki veya şirketteki ücret endeksleri ve ilgili sektördeki olağan uygulamalara bağlı olarak belirlenmektedir. Bazı ülkelerde ücretlendirmede alt ve üst limitler uygulanmakta olup Avustralya'da ise nakit dışı destekler ile ücretlendirme politikası desteklenmektedir. Yönetim kurulu üye ücretlerinin performansa bağlı olarak düzenlendiği çok az ülke mevcuttur. Örneğin İngiltere'de yönetim kurulu üyelerine verilen ücret, baz ücret ve performansa dayalı primlerin birleşiminden oluşmaktadır. Çoğu yönetim kurulu üyesi için yıllık bir performans hedefi olmakla birlikte bazı üyeler için üst düzeyde uzun vadeli hedefe bağlı prim düzenlemesi bulunmaktadır. Yıllık performansa bağlı primin miktarı temel ücretin yüzde 20'si ile yüzde 70'i olacak şekilde değişmektedir.

Son olarak ücretlendirme konusunda çıkar çatışmalarının önüne geçmek adına, ihtisaslaşmış yasal makamlar, KİT yönetim kurulu ücretine karar vermektedir. Ülkemizde KİT yönetim kurulu ücretleri yıllık olarak Cumhurbaşkanı Kararıyla belirlenmektedir. Pek çok OECD ülkesinde, KİT yönetim kurulu ücretlerinin özel sektör uygulamaları ile daha uyumlu hâle getirilmesi amacıyla yeniden değerlendirme konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Norveç'te KİT'ler için yeni kabul edilen Kurumsal Yönetişim İlkeleri'nde yer alan maddelerden biri ücret ve teşvik sisteminin şirketlerde değer yaratılmasını teşvik edecek ve makul seviyede olacak şekilde düzenlenmektedir.

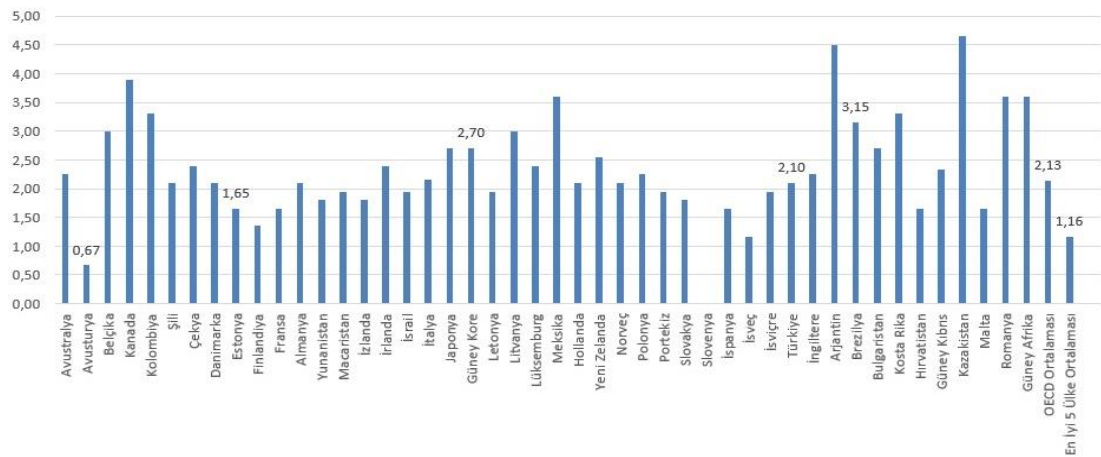
3.6.6. OECD KİT yönetim endeksi

KİT'ler kapsamında küresel bir yönetim kıyas değerlendirmesi yapabilmek için bir gösterge veya endeks bulunmamaktadır. Bununla birlikte OECD'nin yayımladığı çalışmalardan biri olan Ürün Piyasası Düzenleme Göstergeleri (Indicators of Product Market Regulation-PMR) ile ülkeler arasında KİT yönetişimine ilişkin değerlendirme yapabilmek mümkündür. PMR ülkelerde uygulanan politikaların ürün pazarında rekabeti teşvik etme veya engelleme derecesini değerlendiren bir gösterge

setidir. Söz konusu endeks ürün pazarında rekabetin derecesini etkileyen resmi düzenlemeler arasında olan işletmelerde devlet kontrolü, girişimciliğin yasal ve idari durumu ile uluslararası ticaret ve yatırım durumunu göz önünde bulundurarak bir değerlendirme sunmaktadır. Ülkelerin düzenleyici yapısını ölçmek ve ilerlemesini izlemek için, OECD 1998'den bu yana bir dizi PMR göstergesi üretmektedir. Gösterge seti kamu sahipliği, kamunun ticari faaliyetlere karışması, yönetmeliklerin basitleştirilmesi ve değerlendirilmesi, girişim ve start-uplara yönelik yönetsel engeller, hizmet ve ağ sektörlerindeki yönetsel engeller ile ticaret ve yatırım engelleri başlıklarından oluşmaktadır. Kamu sahipliği başlığı altında ise KİT'lerin piyasadaki büyüklüğü ve yönetim göstergeleri bulunmaktadır. KİT yönetim göstergesini belirleyen kriterler ise genel olarak KİT'lerde pay sahipliğinin hangi kurumun yürüttüğü, pay sahibi kuruluş ile düzenleyici denetleyici yapının aynı olup olmadığı, genel müdürü kimin atadığı, KİT'lere özel sektördeki şirketlere göre ayrıcalık tanınıp tanınmadığını ölçmektedir.

En düşük değerin en başarılı yönetim sistemine sahip olduğu puanlandırma yapısında sahiplik yapısının devletten bağımsız özel bir ajans tarafından yürütülmesi sıfır olarak değerlendirilirken sektör bakanlıkları tarafından pay sahipliğinin yürütülmesi altı olarak puanlandırılmaktadır. Yine bu bakış açısıyla genel müdürün atanmasının yönetim kurulu tarafından gerçekleştirilmesi sıfır olarak puanlanmakta olup sadece kamunun seçimde söz sahibi olduğu ülkeler ise altı puanla nitelendirilmektedir.

Şekil 3.4. PMR Endeksi KİT Yönetişim Göstergesi-2018



Kaynak: OECD Product Market Regulation Database, 2019.
<https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

Bu yaklaşıma göre en başarılı ülke Slovenya olurken onu Avusturya takip etmiş en başarısız ülke ise Kazakistan olmuştur. Türkiye ise 2,13 olan OECD ülke ortalamasının üzerinde bir derece kaydetmiştir. PMR Endeksi 1998'den beri yayımlanmakla birlikte KİT yönetim göstergesine ilişkin değerler sadece 2008 ve 2013 yıllarında yer almaktadır. 2008 yılı ile 2018 değerlendirme soruları ise farklılık gösterdiği için on yıllık süre içindeki gelişmeleri kıyaslama imkânı bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu sürede ülkelerin durumundaki değişimi görebilmek adına 2008 ve 2013 verileri Tablo 2.2'de yer almaktadır.



Tablo 3.2. PMR KİT Yönetişim Değerleri 2008-2013

ÜLKELER	2008	2013
Avustralya	5,5	5,625
Avusturya	2,25	2,25
Belçika	3	3
Kanada	3,75	3,75
Şili	3,75	3,75
Çekya	4,5	4,5
Danimarka	5,625	5,625
Estonya	1,5	1,5
Finlandiya	3	3
Fransa	2,25	2,25
Almanya	4,875	4,875
Yunanistan	3,75	3,75
Macaristan	3	3
İzlanda	3	4,5
İrlanda	3,75	3,75
İsrail	4	3,75
İtalya	2,625	2,625
Japonya	3	3
Güney Kore	5	5,25
Letonya	-	1,5
Lüksemburg	3	3
Meksika	3,75	3,75
Hollanda	1,5	1,5
Yeni Zelanda	4,5	4,5
Norveç	4,5	4,5
Polonya	4,5	4,5
Portekiz	2,625	2,625
Slovakya	3,75	3,75
Slovenya	2,25	0,75
İspanya	0,75	0,75
İsveç	6	5,25
İsviçre	5,25	5,25
Türkiye	3,75	3,75
İngiltere	4,5	4,5
ABD	6	5,625
Brezilya	4	4
Bulgaristan	-	6
Çin	6	3
Hırvatistan	-	2,25
Güney Kıbrıs	-	3,75
Hindistan	6	6
Endonezya	-	6
Litvanya	-	6
Malta	-	3
Romanya	-	5,25
Rusya	3,75	3,75
Güney Afrika	4,875	4,875

Kaynak: OECD Product Market Regulation Database, 2019.
<https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

3.7. Bölüm Sonu Değerlendirmesi

İkinci bölüm kapsamında yönetim kavramı, ilke ve unsurları ile bazı önemli yönetim teorileri açıklanmaya çalışılmış olup KİT yönetimine ilişkin önemli raporlar yayımlayan OECD'nin KİT'leri için Yönetişim Rehberinde yer alan başlıklara yer verilmiştir. Yönetişim (governance) kavramı özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetimi literatürüne girmiş ve uluslararası örgütler tarafından da sıkça kullanılmıştır. Dünya Bankası bu terimi ülke yönetiminde politik gücün kullanılması, OECD ülke meselelerini yönetmek için gerekli olan siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanılması; IMF ise bir ülkenin ekonomi politikaları, düzenleyici çerçevesi ve hukukun üstünlüğüne bağlılığı da dâhil olmak üzere nasıl yönetildiğinin tüm yönlerini kapsayan bir kavram olarak nitelemektedir. Daha çok kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılan yönetim kavramı; küreselleşmenin etkisiyle etkileşimin arttığı uluslararası piyasada şirket yönetiminde ortaya çıkan fırsat ve tehditlerin analiz ve kontrol edebilmesini de kapsamıştır. Bu anlamda yönetim; bir şirketin, hak sahipleri ve kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde, mali ve insan kaynaklarını kendine çekerek verimli çalışmasını ve hissedarları için uzun dönemde ekonomik kazanç yaratarak istikrar sağlamasını mümkün kılan kanun, yönetmelik ve ilgili özel sektör uygulamalarının bileşimi olarak da tanımlanmaktadır. Kuruluşların tüm hak sahiplerine karşı eşit davranması gerektiğini belirten adillik, kuruluşla ilgili her türlü önemli konuda zamanında, tam ve doğru açıklamaların yapılması gerektiği anlamına gelen şeffaflık, şirket üst yönetimi ve yönetim kurulunun tüm paydaşlara karşı sorumlu olduğunu belirten hesap verebilirlik ve kuruluş faaliyetlerinin kanun ve düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilmesini temsil eden sorumluluk kavramları yönetişimin dört temel ilkesini oluşturmaktadır.

Kamu sermayeli işletmeler, genellikle sahiplik ve karar verme yetkisinin kamusalılığı bakımından özel firmalardan; üretim konusu mal ve hizmet bakımından ise devlet teşkilatından ayrılmaktadır. Bu nitelikleri bakımından kamu işletmelerinin yönetim bağlamında özel sektörle aynı yaklaşımla ele alınmasının doğru olmayacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte kamu işletmelerinin kendi standartlarında yönetim gereklerini gerçekleştirebilmeleri için işlemlerin tasarımı ve uygulaması, devletin ilgili tüm unsurlarında sorumluluk ve uyumu da beraberinde getirmelidir. Söz konusu sorumluluk ve uyumu gerçekleştirebilmek için yasal ve kamu kaynağı için

hesap verebilirliği, paydaşlarla etkin iletişimi, kurum içi kamusal roller anlamında güç ve otoritenin dengeli sağlanmasını ve bu bağlamda da etkin bir yönetim kurulu yapısına sahip olunması, yönetim kurulu üyelerinin ücretlendirme politikası, seçimi ve kuruldaki icracı ve icracı olmayan yöneticilerin dağılımına yönelik kurumsal yapı ve süreçlerin sağlıklı bir şekilde oluşturulması gerekmektedir. Kontrol kapsamında risk, bütçe ve finansman yönetiminin, iç denetim ve denetim komitesinin oluşturulması beklenmektedir. Yıllık raporlama, performans ölçümü, dış denetim; dış raporlama faaliyetlerini oluşturmaktadır.

Kamu işletmelerinin yönetişimine ilişkin olarak OECD, yayımladığı rapor ve çalışmalar ile alanında yetkin bir uluslararası kuruluştur. 2005 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Kurumsal Yönetişim Rehberi'ni hazırlamış olup bu Rehber 2015 yılında güncellenmiştir. Söz konusu Rehber'de KİT yönetişimine yönelik yapılması gerekenler altı başlık altında incelenmiştir. Kamunun KİT'lerdeki sahiplik yapısı modelleri, avantaj ve dezavantajları ile ülke uygulamaları ilk başlık altında incelenmiş olup OECD tarafından merkezi sahiplik modelinin uygulanmasının faydalı olacağını önerilmektedir. Bir diğer başlık olan diğer hissedarlar olan ilişkiler bölümünde ise özellikle halka açık şirketler olmak üzere devletin büyük hissedar olduğu kuruluşlarda diğer paydaşlar ile devletin ilişkisinin nasıl olması gerektiğine dair değerlendirmelerde bulunmaktadır. Şeffaf bir yönetişim yapısını sağlamak için diğer paydaşların tam ve eşit bilgiye ulaşabilmesi, genel kurul toplantılarında veya yönetimin belirlenmesinde söz sahibi olabilmesi, şirketlerin yatırım kararlarında kamunun ayrıcalıklı etkisinin sınırlandırılması ve bu kapsamda bütün hissedarlara eşit davranılması önem arz etmektedir. Rehberde yer alan üçüncü başlık KİT'lerin etkileşimde olduğu paydaşlarla olan ilişkileri incelemekte olup şirketin rekabet gücü ve nihai başarısının teminatı olarak görülen yatırımcılar, çalışanlar, alacaklılar ve tedarikçiler de dâhil olmak üzere bir dizi farklı kaynak sağlayıcısının işbirliğinin sağlanmasına ilişkin önerilere yer verilmektedir. Yönetim kurullarında çalışan temsiline yer verilmesi, alacaklılar ve tedarikçiler ile olan ilişkiler ve hak kaybının önüne geçilmesi gibi düzenlemelerin varlığı Rehberde yer alan önerilerdendir. KİT'lerin finansal durumu, performansı, ortaklık yapısı ve yönetimi dâhil olmak üzere kuruluşa ilişkin her türlü önemli konunun zamanında ve doğru açıklanmasıdır. Bir diğer başlık olan şeffaflık ve kamuyu aydınlatma, hükümetler tarafından politika aracı olan KİT uygulamalarının mantığını göstermek ve hedeflerin açıklanması açısından önem arz etmektedir.

Dönemsel raporlamalar; kamuoyunu bilgilendirirken kuruluşların belirlenen hedeflerine ulaşp ulaşmadığını izlemek, kamu denetimini sağlamak ve devletin pay sahipliğini sorgulamak açısından önemlidir. Rehberde yer alan son başlık ise KİT yönetim kurullarıdır. Yönetim kurulu yapısı ve boyutu, kompozisyonu, adaylık süreci, yönetim kurullarının görev ve işlevi, çalışma şekli, performanslarının değerlendirilmesi ve ücretlendirmeye ilişkin önerilen uygulamalar ve ülke örneklerine bu bölümde yer verilmektedir. Ayrıca yine OECD tarafından yayımlanan Ürün Piyasası Düzenleme Göstergeleri (Indicators of Product Market Regulation-PMR) ile ülkelerin KİT yönetişimine ilişkin pay sahipliğinin hangi kurumun yürüttüğü, pay sahibi kuruluş ile düzenleyici denetleyici yapının aynı olup olmadığı, genel müdürü kimin atadığı, KİT'lere özel sektördeki şirketlere göre ayrıcalık tanınp tanınmadığını baz alan değerlendirmelere yer verilmektedir. Sahiplik fonksiyonunun devletten bağımsız özel bir ajans tarafından yürütülmesi, genel müdür atamasının yönetim kurulu tarafından gerçekleştirilmesi endekse göre olumlu gelişmelerdir.



4. DÜNYADA KİT YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Bu bölümde yönetim konusunda iyi uygulamalara sahip ülke örnekleri üzerinden mevcut KİT sistemleri incelenecek olup yönetim kapsamında gerçekleştirilen reformlar veya iyileştirmelere yönelik adımlar analiz edilecektir. Söz konusu ülkelerin analizinde IMF'in 2019 yılında yayımlanan Orta, Doğu ve Güneydoğu Avrupa'da Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Rolünün Yeniden Değerlendirilmesi Raporu²⁶ baz alınarak Orta, Doğu ve Güneydoğu Avrupa Ülkeleri KİT Yönetişim Endeksinde en yüksek puana sahip Estonya, stratejik olarak KİT'leri politika aracı olarak kullanan Fransa, küresel ölçekte en fazla KİT'e sahip olan Çin, gelişmiş ülkeler arasında yer alan ve yönetim konusunda önemli adımlar atan Güney Kore ve gelişmekte olan ülke ekonomileri içinde önemli bir yeri olan Brezilya değerlendirilecektir.

²⁶ IMF, Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, 2019. Online Er. Nisan 2020 <<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>>. Söz konusu rapor hazırlanırken 21 ülkede gerçekleştirilen ve 18 sorudan oluşan anketin sonuçları kullanılmıştır.

Tablo 4.1. Ülkelerin Sahiplik Fonksiyonuna Yaklaşımı

ÜLKE	Sahiplik Modeli	Sahiplik Fonksiyonundan Sorumlu Birim	Hedef Koyma Yetkisi- Tamamı vs. İlgili Bakanlık	Hükümetin
Estonya	İkili Pay Sahiplik Modeli	Temel mülkiyet işlevleri ve yönetimi yedi bakanlık arasında bölünmüş olup Maliye Bakanlığı sorumlu olduğu KİT'lerin mülkiyet haklarını kontrol etmektedir.	- Ekonomi Bakanlığı, diğer bakanlıklar tarafından yönetilen KİT'lerin yönetim kurulu üyelerinin yarısının atamasını gerçekleştirmektedir. - KİT'ler için bireysel tüm hedefler icracı bakanlıklar tarafından belirlenmekte olup hedefler Maliye Bakanlığı raporlarında yayımlanmaktadır.	
Fransa	Merkezi Pay Sahiplik Modeli	Devlet Katılım Ajansı (Agence des Participations d'État)	- Devlet Katılım Ajansı, devlet holdinglerinin portföyünü yönetmek, stratejik olarak görülen şirketlerde hisse senedi yatırımcısı olmak ve şirketlerin gelişimini desteklemektir. - Fransa KİT'leri izlemek, yöneticilerini atamak ve hükümetin KİT'lerin günlük işlemlerine müdahalesini mümkün olduğunca azaltmak Ajansın temel görevlerindendir.	
Brezilya	İkili Pay Sahiplik Modeli	Brezilya KİT'lerinde mülkiyet hakları hem Ekonomi Bakanlığı hem de her bir KİT'in denetiminden sorumlu bakanlıklar tarafından kullanılmaktadır.	- Ekonomi Bakanlığı'nın merkezi sahiplik kurumu olduğu KİT'lerde Bakan tüm yönetim kurulu ve mali konsey üyelerini aday gösterme yetkisine sahiptir. - Her bir KİT için hedefler ve stratejiler icracı bakanlıklar tarafından belirlenmektedir.	
Çin	Merkezi Pay Sahiplik Modeli	Kamu Varlıkları Denetim ve Yönetim Komisyonu (SASAC)	- KİT'ler için konulan hedefler Çin Devlet Konseyi tarafından SASAC ile işbirliği ile belirlenmektedir. - SASAC, KİT'ler için yıllık yatırım planları hazırlamaktadır.	
Güney Kore	Merkezi Model	- Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, KİT'ler de dâhil olmak üzere tüm kamu kurumlarının sahiplik fonksiyonundan sorumludur. - Mülkiyet Yönlendirme Komitesi icra temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Aynı zamanda, her icracı bakanlık kendi yetki alanı altındaki KİT'lerle ilgili bir iş portföyünü ve ilgili politikaları kontrol etmektedir. - Mülkiyet Yönlendirme Komitesi, KİT'lerin gözetimine ilişkin kilit politika konularında kararlar almaktadır. - Ekonomi ve Maliye Bakanı başkanlığındaki Komite, hükümet temsilcileri ve uzmanlığı olan en fazla on bir sivil üyeden oluşmaktadır.	- Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, KİT'ler de dâhil olmak üzere kamu kurumları için yönetim kılavuzları tanımlamaktan ve yürürlüğe koymaktan, bunların uygulanmasını ve performansını izlemek ve değerlendirmekten sorumludur. - KİT'lerin performans hedefleri hükümet politikaları dikkate alınarak belirlenmektedir. - Yasalara göre, her bir KİT'in orta ve uzun vadeli yönetim hedefleri geliştirmesi ve daha sonra bunları Çevre ve Orman Bakanlığı ve ilgili icracı bakanlıklara sunması gerekmektedir.	
Türkiye	İkili Pay Sahiplik Modeli	- KİT'lerin büyük çoğunluğu Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgili bakanlıkların kontrolü altındadır. - Özelleştirme süreci devam eden KİT'ler Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gözetiminde bulunmaktadır. - KİT'lerin bir kısmı Türkiye Varlık Fonuna aktarılmış olup sahiplik yapısında bir değişiklik oluşmamıştır.	Genel Yatırım ve Finansman Programı Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca müştereken hazırlanmaktadır.	

Kaynak: Metinden konsolide edilmiş ve yazar tarafından oluşturulmuştur.

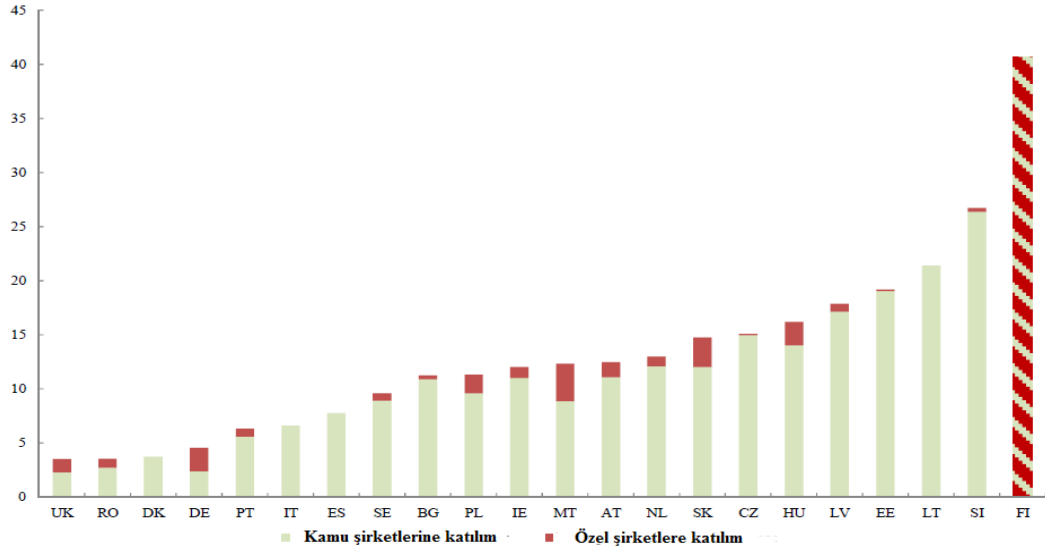
4.1. Estonya

Estonya’da kamu teşebbüsleri genel olarak stratejik öneme sahip hizmetlerin sunumunda yer almaktadır. Estonya Ekonomik İşler ve İletişim Bakanlığı’nın verilerine göre²⁷ 2015 yılında otuz iki şirket kamu uhdesinde bulunmaktadır. Bunların yirmi beşinin tamamı devlete aittir. Şirketlerin yönetimi yedi ayrı bakanlık arasında paylaştırılmış olup on sekiz işletme Ekonomik İşler ve İletişim Bakanlığı’nın idari alanında faaliyet göstermektedir. Bunlar dışında bir teşebbüs de Devlet Orman Yönetim Merkezi tarafından kontrol edilmektedir. 2013 yılında, devlet katılımı olan şirketlerin konsolide hesaplarına göre öz kaynakları yaklaşık 3 milyar avro, faiz, amortisman ve vergi öncesi kâr (FAVÖK) tutarı 654 milyon avro ve net kâr toplam 360 milyon avro olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu yıl için kamu işletmelerindeki toplam istihdam edilen kişi sayısı 15.600 olarak belirtilmektedir. Estonya hükümeti Mali Çerçevesel Direktifi kapsamında yayımlanan bilgilere göre, Estonya hükümeti, kamu işletmelerinin sermayesinde GSYH’nın yüzde 19’u, özel şirketlerin sermayesinde ise GSYH’nın yüzde 0,2’si oranında sermayedar olup AB üyesi diğer ülkelere kıyasla ekonomide devlet katılımını yüksek bir oranda gerçekleştirmektedir.

Estonya hükümeti; demiryolu sektörü (Estonya Demiryolları), enerji sektörü (Eesti Energia ve Elering), hava yolu taşımacılığı sektörü (Estonya Havalimanı ve Tallinn Havalimanı) ve deniz taşımacılığı sektörü (Tallinn Limanı) olmak üzere pek çok farklı sektörde faaliyet gösteren temel altyapı şirketlerinin tamamına veya çoğunluğuna sahiptir.

²⁷Ministry of Economic Affairs and Communications, Online Er. Nisan 2020, <<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/economic-development>>

Şekil 4.1. AB Ülkelerinde Devletin Sermayeye Katılım Oranları (% GSYH)



Kaynak: European Commission, State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, 2016.

Devlet mülkiyetindeki şirketler genel olarak kârlı şirketler olup 2005-2014 yılları arasında GSYH'nın ortalama yüzde 0,9'u oranında temettü geliri sağlamıştır. Bununla birlikte devletin yüzde 97 hissesine sahip olduğu ulusal havayolu şirketi olan Estonya Havayolları son yıllarda finansal zorluklarla karşılaşmış olup şirkete 2010 yılında GSYH'nın yüzde 0,1'i, 2011 yılında ise GSYH'nın yüzde 0,2'si tutarında sermaye transferi yapılmıştır. Hükümet, temettü gerekliliklerini kısmen şirketlerin finansal durumuna göre kısmen de devlet bütçesinin ihtiyaçlarına göre belirlemektedir (IMF, 2017:21).

Baltık Kurumsal Yönetişim Enstitüsü (Baltic Institute of Corporate Governance) tarafından yapılan çalışmada²⁸ Baltık ülkeleri arasından seçilen en büyük beş KİT yetmiş altı sorudan oluşan ankete verilen cevaplara göre değerlendirilmiştir. Estonya'daki en büyük beş KİT olan Eesti Energia, Elering, Estonian Railways, Port of Tallinn ve Tallinn Airport genel olarak yönetim anlamında yeknesak bir yapıya sahiptir.

Bu homojen yapının temel gerekçesi ise söz konusu tüm KİT'lerin Ekonomik İşler ve İletişim Bakanlığı'na bağlı olmasıyla ilişkilendirilmektedir. Tüm KİT'lerin daha iyi bir

²⁸ Baltic Institute of Corporate Governance, Governance of State-Owned Enterprises In The Baltic States, 2012.

yönetişime sahip olmasına yönelik ortak yaklaşımların geliştirilmesi için planlar yapılmaktadır.

Çalışmada en büyük beş KİT arasında en yüksek yönetim skoruna sahip kuruluş Eesti Energia olarak belirlenmiştir. Kuruluşun en güçlü yanının finansal ve kurumsal yönetim verilerinin kamuoyu ile paylaşması olduğu ifade edilmiştir. Kuruluşun başarısının, hissedarların ve yöneticilerin iyi kurumsal yönetim uygulamalarına bağlı olmalarının ve İngiltere Yönetişim Kodu gibi dünya standartlarında kurumsal yönetim kurallarına göre yönetim yapısının geliştirilmesinin bir sonucu olduğuna değinilmiştir. Bununla birlikte hâlâ geliştirmeye açık eksiklerinin olduğu da anket sonuçları bağlamında değerlendirilmiştir. En temel sorun alanı ise, yönetim kurulu üyelerinin seçimi ve bağımsızlığı olarak addedilmiştir. Kuruluşun icra kurulunda yedi üye bulunmakta olup bunlardan yalnızca iki üye kamu temsilcisi olarak görev almaktadır.²⁹

Estonya KİT'lerinin yönetim kurullarının tamamında iki kademeli bir yapı uygulanmaktadır. İki kademeli kurullar, tamamen yöneticilerden oluşan ayrı bir icra kurulundan ve bu kurulu denetleyen icracı olmayan üyelerden oluşan bir denetim kurulunu içermektedir. Bu yapı genellikle rollerin doğru bir şekilde bölünmesini, uygun kontrol sisteminin kurulmasını ve yönetim içi dengeyi sağlamaktadır. Estonya hükümeti, KİT yönetim kurulu üyeliklerinde özel sektör uzmanlığını sağlamak amacıyla özel sektör ve kamu yönetim kurulu üye sayılarını eşit olarak belirlemektedir (OECD, 2013). Profesyonel bir yönetim ve denetim yapısını sağlamak için oluşturulan bu sistemler Avrupa ülkeleri arasında Estonya'nın üst sıralarda yönetim skoruna sahip olmasının temelini oluşturmaktadır. Yönetim kurulu adaylık süreci sektör bakanlığı ve Ekonomik İşler ve İletişim Bakanlığı uhdesinde gerçekleştirilmektedir. Denetleme kurulu adaylık sürecinde ise yakın zamanda temel değişiklik yapılmış olup 2017 yılında Estonya hükümeti tarafından denetleme kurulu üyelerinin şeffaf ve yetkinlik temelli seçimini sağlamak amacıyla Aday Gösterme Komitesi kurulmuştur. Komite, dördü özel sektörden (komite başkanı da dâhil olmak üzere) ikisi kamu kesiminden olmak üzere altı üyeden oluşmakta olup icra kurul üyelikleri için pay sahibi bakanlıklara aday teklif etmektedir. Pay sahibi kurumlar Aday Gösterme

²⁹ Baltic Institute of Corporate Governance, Governance of State-Owned Enterprises In The Baltic States, 2012.

Komitesi'nin teklif ettiği adaylar arasından seçimlerini yapmak zorunda olup önerilen üyelerin bakanlar tarafından kabul edilmemesi durumunda Komite on beş iş günü içinde yeni bir aday önermek zorundadır (OECD, 2020: 30). Söz konusu düzenleme ile birlikte Estonya KİT yönetim kurullarındaki özel sektör deneyimli üye sayısında artış gözlenmiştir.

Tablo 4.2. Estonya'daki KİT Yönetim Kurulu Üye Dağılımı (%)

	2009	2012	2015	2018
Özel Sektör	31	33	37,4	62
Kamu	49	37	38,5	37,2
Siyasi Geçmişı Olan Uzmanlar	12,5	13	17,2	1
Parlamento Üyeleri	7,5	17	6,9	0

Kaynak: OECD, Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments, 2020.

Hükümetin etkisini azaltmak amacıyla mevzuatta yapılan düzenlemeler ile bakanların KİT yöneticilerine doğrudan talimat vermesinin önüne geçilmiştir. Hükümet bu bağlamda talimat verme yetkisinden mahrum bırakılmış olup hükümetin ana etki rolü hissedarlar toplantısında kararlaştırılan iş planlarının onaylanması ile sınırlandırılmaktadır (IFC, 2018:14).

KİT yönetişiminde önemli bir konu da yönetim kurulu başkanı ve genel müdür ayrımı olarak değerlendirilmektedir. Bu iki unvanın aynı kişi tarafından gerçekleştirilmesinin yönetim kurulunun işletmeyi denetleme yeteneğini kısıtladığı ve genel müdürün hesap verebilirliğini ve kurulun etkinliğini olumsuz etkilediğı ifade edilmektedir (IMF, 2014:74). Estonya'da ise bu ayrıma önem verilmiş olup tüm KİT'lerde genel müdür ve yönetim kurulu başkanı farklı kişilerden seçilmektedir.

Estonya KİT'leri için ikili pay sahiplik modeli uygulanmaktadır. Temel mülkiyet işlevleri ve yönetimi yedi bakanlık arasında bölünmüş olup Maliye Bakanlığı sorumlu olduğu KİT'lerin sahiplik haklarını kontrol etmektedir. Bununla birlikte diğer bakanlıklar tarafından yönetilen KİT'lerin yönetim kurulu üyelerinin de yarısının atamasını gerçekleştirmektedir (OECD, 2018:30). KİT'ler için bireysel tüm hedefler icracı bakanlıklar tarafından belirlenmekte olup bu hedefler Maliye Bakanlığı'nın raporlarında yayımlanmaktadır.

Düzenleyici, denetleyici işlemler (vergi, rekabetçi düzenlemeler) ile ticari işlemlerde özel sektördeki şirketlerle eşit muameleye tabi olma açısından bakıldığında

Estonya KİT'lerinin çeşitli izin veya lisans muafiyeti, hızlı proje onayı, arazi erişimi gibi bazı düzenleyici avantajlara ve telafi edici ödemeleri sağlayacak mekanizmalara sahip olduğu görülmektedir (OECD, 2018: 46). Buna ilaveten Estonya'da KİT'lerin ticari krediye erişiminde kolaylaştırıcı mekanizmalar bulunmaktadır. Estonya'da KİT'ler için hazine garantili kredi uygulaması söz konusu olmakta, özel sektör şirketleri için geçerli olan ticari kredi şartları ise KİT'ler için uygulanmayabilmektedir. Estonya KİT'leri için bir diğer finansman aracı artan hisse karşılığında öz kaynak enjeksiyonları şeklinde yapılandırılan ve beklenen minimum yatırım getirisi şartına bağlanan yeniden sermayelendirmedir (OECD, 2018: 55-56). Estonya'da devletin KİT'lerin sahiplik fonksiyonu faaliyetleri ile KİT'lerin faaliyet gösterdikleri sektörlerdeki düzenleme işlevleri ayrılmış olmakla birlikte resmi sahiplik politikası belgesi bulunmamaktadır (IMF, 2017:23).

Estonya'da da diğer OECD ülkelerinde görüldüğü gibi, KİT'ler için hedef öz sermaye kârlılık oranları belirlenmekte, pay sahibi kuruluş ve KİT yönetim kurulları tarafında sektörel spesifik ölçütler detaylı değerlendirerek hedef kârlılık oranlarını tespit etmektedir (OECD, 2018:60). Estonya KİT'ler için açık bir sahiplik politika belgesi geliştirmemekle birlikte KİT'lerin yönetimi ve kontrolüne ilişkin devlete özgü gereklilikler, esas olarak Devlet Varlıkları Yasası ile denetim ve kamu alımları ile ilgili diğer düzenlemelerde belirtilmektedir. Bununla birlikte son yıllarda KİT sahiplik politikası ile ilgili sorunları tespit etmek için yeşil kitap ve potansiyel çözümleri sunan beyaz kitap olmak üzere mülkiyet politikası hakkında iki rapor derlenmiştir. Raporda önerilen çözümlerden biri olan KİT denetim kurulu üyeleri için Aday Gösterme Komitesi hayata geçirilmiştir. Denetim komitesi üyelerinin KİT'lerden ve pay sahibi kuruluşlardan bağımsız olması gerekliliklerini sağlamak amacıyla Denetim Kanununda revizyonlar gerçekleştirilmiştir (OECD, 2020a).

4.2. Fransa

Fransa'da hükümet çeşitli sektörlerde seksen beş firmada çoğunluk ve azınlık hissesine sahiptir. Bunlardan on ikisi borsada işlem görmekte olup söz konusu şirketler; Aeroports de Paris (yüzde 50,63), Airbus Group (yüzde 11,03), Air France-KLM (yüzde 14,29), CNP Assurances (yüzde 1,11; kontrol yüzde 66), Dexia (yüzde 5,73), EDF (yüzde 83,50), ENGIE (yüzde 24,10), Orange (yüzde 13,39), Renault (yüzde 15,1), Safran (hisselerin yüzde 14'ü ve oy haklarının yüzde 21,9'u) ve Thales

(yüzde 25.76) olarak yer almaktadır. Devletin sahip olduğu borsa dışı şirketler ise genel olarak kamu hizmeti kapsamında olan demiryolu, toplu taşımacılık, bankacılık gibi faaliyetleri gerçekleştiren işletmelerdir³⁰.

Özel teşebbüsler ile KİT'ler kamu bankalarının finansman kaynakları veya devlete ait diğer yatırım araçları da dâhil olmak üzere aynı finansman erişimine sahiptir. KİT'ler, özel sektör rakipleriyle aynı vergi yüküne ve vergi iadesi politikalarına tabidir. Bununla birlikte Sayıştay'ın geniş denetim yetkisinin olması, hükümet tarafından ekonomik ve mali kontrolün uygulanması ve belirli kararlarda hükümet onayının gerekmesi; kamu işletmelerini özel sektördeki rakiplerinden ayırmaktadır. Bunun dışında KİT'lere özel çeşitli istisnalar da bulunmaktadır. Sivil Havacılık Kanunu gereğince sivil havacılıktan sorumlu bakan, borsada işlem gören Aéroports de Paris şirketinin yönetim kurulu toplantılarına danışman sıfatıyla katılması için bir hükümet komiseri atayabilmektedir (Milhaupt ve Pargendler, 2017). Bu durum hükümetin sektördeki düzenleyici denetleyici rolü ile pay sahibi rolünün ayrımının tam olarak gerçekleştirilmediğinin göstergesidir.

2003 yılında Fransa, KİT'leri izlemek, yöneticilerini atamak ve hükümetin KİT'lerin günlük işlemlerine müdahalesini mümkün olduğunca azaltmak amacıyla Maliye Bakanlığı'nın gözetiminde Devlet Katılım Ajansının (Agence des Participations d'État) kurulmasıyla sahiplik yapısı merkezileştirmiştir (OECD, 2005:55). Maliye Bakanı'nın yetkisi altındaki Ajansın misyonu, devlet holdinglerinin portföyünü yönetmek, stratejik olarak görülen şirketlerde hisse senedi yatırımcısı olmak ve şirketlerin gelişimini desteklemektir. Ajans hissedar rolünü yasal çerçevede ve hükümet yönergelerine uygun olarak ele almak için oluşturulmuş olup ana görevi, devlet varlıklarının değerini optimize etmektir. Söz konusu Ajans, küresel stratejiyi belirlemek ve bir hissedar olarak devlete rehberlik sağlamak için diğer bakanlıklarla koordinasyon içindedir (Dünya Bankası, 2014). 2017 yılında yapılan düzenleme ile Ajans tarafından yönetilen şirketler yeniden düzenlenmiştir. Düzenlemede ülkenin egemenliğine katkıda bulunan savunma sanayi gibi sektörlerdeki stratejik şirketlerin, mevzuatın kamu çıkarlarını korumak ve kamu hizmeti görevlerini yerine getirmek için yetersiz olduğu durumlarda kamu hizmeti görevlerini yerine getiren şirketlerin ulusal

³⁰ U.S. Department of State, 2020 Investment Climate Statements: France and Monaco <<https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/france-and-monaco/>>

veya yerel çıkarları gözeten şirketlerin ve faaliyeti sonlandırılması durumunda sistemik bir riske yol açabilecek şirketlerin portföyde tutulması amaçlanmıştır (Agence Des Participations De L'état, 2020).

Fransa KİT'lerinde yönetim ve icra kurulundan oluşan ikili bir yapı bulunmaktadır. Hükümet icracı yöneticilerin atamasını gerçekleştirmekte olup 2014'te yapılan düzenleme ile standart bir işletme yönetiminin oluşturulması amacıyla hükümet tarafından atanan veya önerilen yönetici rollerinin netleştirilmesi, kamunun şirketteki sermayesiyle orantılı olarak yönetici aday önerisinde bulunması, çalışan temsili ve hükümetin stratejik çıkarlarının korumasına yönelik mekanizmalar kurulmuştur (Agence Des Participations De L'état, 2020). Kurul üyeleri için yönetici havuzu sistemi uygulanmakta olup resmi bir seçim süreci söz konusudur. Kurulun üçte birinin bağımsız yöneticilerden, üçte birinin hükümet temsilcilerinden, kalan üçte birinin ise çalışan temsilcilerinden seçilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bununla birlikte kurul üyelerinin en az yüzde 40'ının kadın temsilcilerden seçilmesi gerekmektedir. Üye sayı sınırlandırması bulunmakta olup en fazla on sekiz üye en az ise dokuz üye bulundurulması gerekmektedir. (OECD, 2018).

Fransa'da büyük KİT'lerin performans değerlendirme raporları yayımlanmaktadır.(IMF, 2020). Devlet Katılım Ajansı, yönetim kurulu başkanı ve üyelerinin ücretlendirme politikalarına ilişkin olarak da raporlama yapmaktadır. Performans izleme sistemine ilişkin olarak Fransa'da, KİT'ler için varlık getirisi ve öz sermaye ve borç sürdürülebilirliğini kapsayan özel finansal göstergeler geliştirilmiştir (Dünya Bankası, 2014).

KİT'ler Sayıştay ve bağımsız denetime tabidir. Sayıştay, devletin çoğunluk hissesine sahip olduğu tüm kuruluşlar üzerinde mali denetimler yürütmektedir. Hükümetin ekonomik büyüme için kilit sektörlerdeki hızlı büyüyen şirketlere yatırım yapmak için geleneksel endüstriyel sektörlerdeki hisselerini küçültürken stratejik olarak önemli şirketlerde yeterli düzeyde kontrol sağlama stratejisini yürütmektedir (Milhaupt ve Pargendler, 2017).

4.3. Brezilya

Ekonomi Bakanlığı verilerine göre Brezilya'da toplam iki yüz üç federal KİT bulunmaktadır. Bunların kırk altısının tamamı veya çoğunluğu devlete ait olup on sekizi faaliyetini sürdürebilmek için tamamen Hazine'ye bağlıdır. Kamu söz konusu

kırk altı KİT üzerinde direkt kontrol hakkına sahiptir. Kalan yüz elli yedi federal KİT devlete ait beş şirket grubunun bağlı ortaklıkları olarak faaliyet göstermekte olup dolaylı devlet kontrolü altındadır. Söz konusu şirket grupları Eletrobras (71 şirket), Petrobras (52 şirket), Banco do Brasil - BB (26 şirket), Caixa (5 şirket) ve Ulusal Kalkınma Bankası - BNDES (3 şirket) olarak sıralanmaktadır (Brezilya Hükümet Raporu, 2019; OECD, 2020b). Brezilya'daki KİT'lerin birçoğu küresel ekonomide söz sahibi konumdadır. Forbes tarafından açıklanan dünyanın en büyük 500 işletmesi arasında üç Brezilya KİT'i de bulunmaktadır. Kamunun direkt kontrolünde olan altısı borsada işlem gören kırk altı KİT'in toplam piyasa değeri 180.849 milyon ABD dolarıdır (OECD, 2020b).

Brezilya KİT'lerinin kurumsal yönetişi hakkında en güncel bilgileri sunan OECD Brezilya ara raporuna göre (OECD, 2020b); doğrudan devlet kontrolü altında olan federal KİT'ler Ekonomi Bakanlığı, Altyapı Bakanlığı ile Maden ve Enerji Bakanlığı yönetimi altındadır. Dolaylı olarak kontrol altında olan enerji (Eletrobras), petrol ve gaz (Petrobras) ve finans (BB, Caixa ve BNDES) sektörlerindeki yüz elli yedi KİT'in tümünü elinde tutan beş şirket grubunun mülkiyet hakkını Ekonomi Bakanlığı ile Maden ve Enerji Bakanlığı kullanmaktadır. Brezilya Ekonomi Bakanlığı verilerine göre tamamı veya çoğunluğu kamuya ait KİT'lerde 2019'un üçüncü çeyreği itibarıyla toplam 481.850 çalışan bulunmakta olup bu rakam Brezilya toplam istihdamının yüzde 0,8'ine yakınına oluşturmaktadır (Brezilya Hükümet Raporu, 2019; OECD, 2020b).

Brezilya Şirketler Kanunu, Brezilya'da KİT'ler dâhil borsada işlem gören ya da görmeyen tüm şirketlere uygulanmaktadır. Şirketler Kanunu; kurumsal faaliyetler ve yönetim yapıları, yönetim, yöneticilerin aday gösterilmesi, karar alma süreçleri, şeffaflık ve kamuoyunu bilgilendirme ve uyuşmazlık çözümü gibi kurumsal yönetişimin birçok yönünü kapsamaktadır. Bununla birlikte KİT'ler bazı konularda bu yasadan bağımsız karar alabilmektedir. Brezilya Şirketler Kanunu'na göre yönetim kurulu üyelerinin seçimi, üst düzey yöneticiler tarafından gösterilen adaylar arasından hissedarlar tarafından gerçekleştirilmelidir. Bu durum KİT'ler için de geçerli olmakla birlikte, ülkenin en büyük bankası olan Banco do Brasil ve birkaç kuruluş için Cumhurbaşkanı veya Ekonomi Bakanlığı KİT'in genel müdürünü ve diğer üst düzey

yöneticilerini doğrudan aday gösterebilmesini sağlayan istisna bulunmaktadır (OECD, 2020b).

Şeffaflık ve kamuyu aydınlatma gereklilikleri KİT Tüzüğü tarafından belirlenmektedir. Federal Hükümet, KİT'lerin yıllık ve üç aylık muhasebe kayıtlarını, finansal ve ekonomik veriler ve kurumsal yönetim gibi konular hakkında ilgili bilgiler ile KİT'lerin özel sektör rakiplerinin dışında maruz kaldığı yükümlülük ve borçları hakkındaki bilgileri yayımlamaktadır. Bununla birlikte KİT Tüzüğü'nün 8'inci maddesi gereği KİT'lerin tüm yönetim kurulu üyeleri tarafından imzalanan bir yıllık mektup yayımlanmaktadır. Yıllık mektuplar; KİT'lerin kamu yararını yerine getirmeleri için uygulanacak politikalara ve söz konusu politikaları uygulamak için kullanılacak kaynaklara ilişkin bilgileri içermektedir (OECD, 2020b:59).

Kamunun sahiplik fonksiyonuna ilişkin rol ve yetkinlikler 9745/2019 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede tanımlanmaktadır. Brezilya KİT'lerinde sahiplik hakları hem Ekonomi Bakanlığı hem de her bir KİT'in denetiminden sorumlu bakanlıklar tarafından kullanılmakta olup genel olarak ikili sahiplik modeli uygulanmaktadır. Her iki bakanlık da KİT kurullarında temsil edilmektedir. 1 Ocak 2019 tarihinden itibaren çok sayıda bakanlık merkezi koordinasyonu sağlayan Ekonomi Bakanlığı altında birleşmiş olup Ekonomi Bakanlığı, KİT'ler üzerinde en fazla söz sahibi bakanlık konumuna geçmiştir. Ekonomi Bakanlığı, yürüttüğü faaliyetleriyle ilgili KİT'lerin yönetişimine rehberlik etmekle ve KİT'lere tahsis edilen mali kaynakları koordine etmekle sorumludur (Brezilya Ekonomi Bakanlığı, 2020).

Denetleme fonksiyonu çeşitli bakanlıklar arasında paylaştırılmış olup tüm bankacılık KİT'leri Ekonomi Bakanlığı tarafından tüm büyük petrol, doğal gaz ve elektrik KİT'leri hem Ekonomi Bakanlığı hem de Maden ve Enerji Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Önemli diğer büyük işletmeler Maden ve Enerji Bakanlığı (Furnas, Eletrosul, PIB BV ve PNBV) ve Altyapı Bakanlığı (Infraero ve Valec) ile Bilim, Teknoloji Bakanlığı ile Yenilikler ve İletişim (Telebras) Bakanlığı arasında paylaştırılmaktadır. Brezilya'daki KİT'ler, federal ve bölgesel (belediye) iç ve dış kontrol sistemine tabidir. KİT'ler, Şirketler Kanunu gereğince iç denetim birimleri ve denetim komiteleri kurmakla yükümlüdürler. KİT Tüzüğü gereğince de KİT'lerin, tescilli bir denetçi tarafından bağımsız denetime tabi tutulması gerekmektedir. KİT'ler ayrıca Federal Sayıştay (yasama organına raporlama) ve Federal Baş Denetçi olmak

üzere iki federal organ tarafından devlet denetim ve kontrolüne tabidir. Federal Sayıştay kamu sektörünün dış denetim rolünü yerine getirmektedir. KİT Tüzüğünde zorunlu kılınan denetimlere ek olarak Sayıştay denetimi de yapılmaktadır. Federal Sayıştay soruşturma ve yaptırım yapabilme yetkisine sahiptir. Sayıştay KİT'lerin şirket bazında denetimlerinin yanı sıra KİT sektörü ve federal düzeyde sahiplik ve yönetim düzenlemeleri üzerinde çapraz denetimler gerçekleştirmekte olup mevzuata uygunluk açısından incelemelerini gerçekleştirmektedir. Sayıştay dış denetimi sayesinde bakanlıklar, sahiplik fonksiyonunun kullanılmasına ilişkin faaliyetler ile birlikte sorumlulukların yerine getirilmesi ve hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda değerlendirilmektedir. Federal Baş Denetçi ise KİT'lerin finansal ve operasyonel performansını, KİT'lerin iç kontrol sistemlerinin etkinliğini, KİT'lerde üst düzey yönetici pozisyonlarının adaylık süreçlerini denetlemektedir. Ayrıca Baş Denetçi KİT'lerin kamu politikası hedeflerinin değerlendirilmesini de gerçekleştirmekte olup topladığı tüm denetim raporları ve bilgileri, açık bir web sitesi olan Şeffaflık Portalı'nda yayımlamaktadır (OECD, 2020b:39). Tüm devlet teşebbüsleri için yasal denetim komitesi ve yönetim kurulu ile ilgili kamu şirketlerinin yöneticilerini değerlendirmek için metodolojik ve prosedürel destek sağlamaktan sorumlu olan uygunluk komitesi oluşturma zorunluluğu bulunmaktadır (OECD, 2020a:59, 74).

Ekonomi Bakanlığı'nın merkezi sahiplik kurumu olduğu KİT'lerde Bakan tüm yönetim kurulu ve mali konsey üyelerini aday gösterme yetkisine sahiptir. Şirketler Kanunu'na uygun olarak seçilen yönetim kurulu üyeleri üst düzey yöneticileri atamaktadır. Ekonomi Bakanlığı kırk dokuz KİT'in idaresini icracı bakanlıklarla paylaşmakta olup bu KİT'lerde Ekonomi Bakanlığı bir yönetim kurulu üyesi ve bir mali konsey üyesi atayabilmektedir. İcracı bakanlık, Federal Hükümetin seçme hakkına sahip olduğu diğer tüm yönetim kurulu üyelerini aday gösterir. Ayrıca bakanlığın açık bir yasal yetkilendirmesi olmasa da genel olarak üst düzey yöneticileri de seçmesi yaygın bir uygulamadır. Latin Amerika'nın en büyük elektrik şirketi olan ve kamunun yüzde 63 pay sahibi olduğu Eletrobras Şirketi örneğinde sahiplik fonksiyonu Ekonomi Bakanlığı ve Maden ve Enerji Bakanlığı arasında paylaştırılmaktadır. Eletrobras'ın on bir kişilik yönetim kurulunun yedi üyesi Maden ve Enerji Bakanlığı, bir üyesi Ekonomi Bakanlığı, bir üyesi çalışan temsilcileri, bir üyesi de azınlık hissedarları tarafından aday gösterilmektedir. Kuruluş genel müdürü yönetim kurulu üyesi olup doğrudan Maden ve Enerji Bakanlığı tarafından

seçilmektedir. Bu dağılım diğer KİT'ler için de uygulanmaktadır. KİT kurullarının en az yüzde 25 bağımsız yönetim kurulu üyeye sahip olması gerekliliği bulunmaktadır (OECD, 2020a: 42).

KİT Tüzüğü'nün 17'nci maddesine göre yönetim kurulu başkanı ve genel müdür dâhil olmak üzere üst düzey pozisyonlar için aday gösterilme kriterleri getirilmiş olup bunlar özel sektöre ait bir firmada üst düzey yönetici veya aynı sektördeki KİT'lerde on yıllık tecrübe, pozisyonla uyumlu bir akademik geçmişe sahip olmak, memuriyete engel olabilecek herhangi bir suç işlememiş olmak olarak sıralanmaktadır. Ayrıca diğer KİT'lerde çalışanlar, siyasiler, siyasi partilerin herhangi bir kampanyasında çalışanlar, son otuz altı ay içerisinde KİT'ler ile herhangi bir ticari bağ kurmuş olan kişiler veya KİT ile ilgili herhangi bir çıkar çatışması yaşayabilecek olanlar ile bu kişilerin birinci dereceden akrabaları müdür veya üst düzey yönetici adayı olamazlar (OECD, 2020b:69).

KİT'lere uygulanan Şirketler Kanununa göre, yönetim kurulları stratejik planlamadan ve alınan kararların sonuçlarından sorumludur. Bakanlık yetkililerinin, yönetim kurullarında bağımsız olarak oy kullandıkları ve nasıl oy kullanacakları konusunda yazılı talimatlar almadıkları bildirilmektedir. Sahiplik işlevini kullanan kuruluşlar resmi olarak veya en azından doğrudan sorumlu olmamakla birlikte tüm bakanlıklar, bakanlarının siyasi sorumlulukları nedeniyle ve aynı zamanda Federal Sayıştay'ın denetimlerine tabi oldukları sürece dolaylı olarak yasama meclisine karşı sorumludur. Diğer paydaşların hakları konusunda ise Brezilya mevzuatı genellikle KİT'lerle diğer tüzel kişiler arasında ayırım yapılmasına izin vermez. Alacaklılar, çalışanlar ve rakipler gibi paydaşlar, haklarının ihlal edildiğini düşünürlerse yasal yollara başvurma konusunda herhangi bir kısıta tabi değildirler (OECD, 2020b:56-57).

Ekonomi Bakanlığı bünyesinde bulunan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Koordinasyon ve Yönetişim Sekreterliği sermayesinin tamamı veya çoğunluğu kamunun uhdesinde bulunan KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getirmekle sorumludur. Bu kapsamda KİT'lerin finansal raporlarını şeffaflık ilkeleri çerçevesinde sunmak, KİT'lerin yöneticilerinin ve üst düzey yöneticilerinin ücretlendirilmesinde kullanılacak oylamaya rehberlik etmek, KİT'lere ve yönetim kurullarına kurumsal yönetim, istihdam politikası, emeklilik ve sağlık sigortası konularında tavsiyelerde bulunmak ve KİT'lerin tasfiyesini koordine etmek ve planlamak işlevlerini haizdir.

Ayrıca KİT'lerin özelleştirilmesi, yeniden yapılandırılması, birleştirilmesi ve tasfiyesi için operasyonların modellenmesini ve geliştirilmesini de gerçekleştirmektedir (OECD, 2020b:31).

Kurumsal yönetim için kurumsal koordinasyondan sorumlu olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Koordinasyon ve Yönetişim Sekreterliği, bu rolünü güçlendirmek amacıyla, KİT Tüzüğü'nde oluşturulan yönetim uygulamalarını ve yetkililere göre yasal gerekliliklerin ötesinde iyi uygulamaları ölçmek amacıyla Kurumsal Yönetişim Göstergesi Setini (IG SEST) geliştirmiştir. IG-SEST; KİT'lerin denetim ve risk kontrolü, şeffaflık ile yönetim yapısı bağlamında yönetim yapısını değerlendirmekte olup kategorize edilen KİT'lerin çoğunluğunun yönetim yapısının en yüksek seviyede olduğu değerlendirilmiştir (OECD, 2020b:60).

4.4. Çin

Çin, ekonomik sistemi ve KİT'lerin kalkınmadaki rolü açısından diğer birçok ülkeden farklılık göstermektedir. Çin'in 1978'de piyasa ekonomisine geçiş sürecinde KİT'ler tüm ekonominin neredeyse yüzde 80'ini oluşturmaktaydı (OECD, 2014:98). KİT'lerin Çin ekonomisi üzerindeki etkisi yıllar içinde liberal politikaların etkisiyle ve özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasıyla azalmış olsa da KİT'ler hâlâ önemli bir paya sahiptir. Dünya Bankası verilerine göre, 2017 yılında finansal olmayan sektörlerde toplam 50 trilyon Çin Yuanı (RMB) (yaklaşık 7 trilyon ABD Doları) devlet sermayesi ile 170.000'den fazla KİT faaliyet göstermektedir. Söz konusu yıl için Çin'in GSYH'nın yaklaşık yüzde 30'unu KİT'ler oluşturmaktadır (Dünya Bankası, 2019). OECD verilerine göre ise 2014 yılı sonu itibarıyla, yüz on iki merkezi KİT'e bağlı yaklaşık otuz sekiz bin tüzel kişilik bulunmakta olup bu şirketler toplam 38,7 trilyon RMB (6,2 trilyon ABD Doları) varlık, 25,1 trilyon RMB (4 trilyon ABD Doları) satış geliri ve 1,4 trilyon RMB (225 milyar ABD Doları) vergi öncesi kâr elde etmiştir (OECD, 2015b). 2011 yılı sonunda toplam 2,6 trilyon RMB kâr elde eden KİT'ler işletme geliri, kârı ve vergileriyle ekonomideki tüm sanayi ve ticari işletmelerin yaklaşık yüzde 40'ını oluşturmaktadır (OECD, 2014:106). Çin Kamu Varlıkları Denetim ve Yönetim Komisyonu (SASAC) verilerine göre 2018 Ocak-Nisan döneminde ise KİT'lerin toplam kârı, yıllık yüzde 18.4 artışla 1.01 trilyon RMB'ye ulaşmıştır (SASAC, 2020).

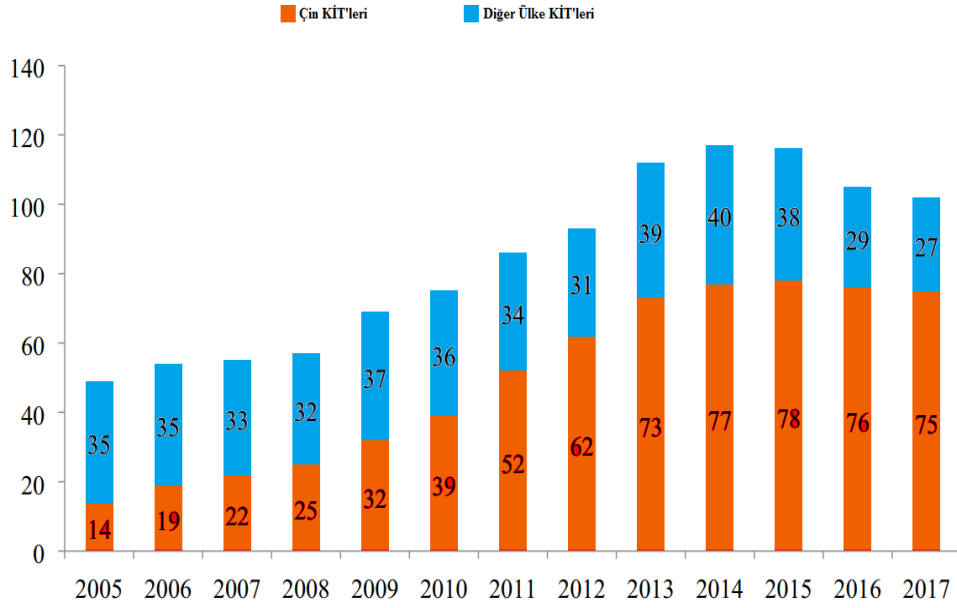
Tablo.4.3. Çin KİT'lerinin Sektörel Sınıflandırılması

	Devletin Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Borsada İşlem Gören KİT'ler			Devletin Azınlık Hissesine Sahip Olduğu Borsada İşlem Gören KİT'ler			Bütün KİT'ler (Yerel ve Merkezi)		
RMB (Milyon)	KİT Sayısı	Çalışan Sayısı	Piyasa Değeri	KİT Sayısı	Çalışan Sayısı	Piyasa Değeri	KİT Sayısı	Çalışan Sayısı	Piyasa Değeri
TOPLAM	269	8.444.925	17.018.208	214	1.482.207	3.766.376	159.198	40.137.000	75.962.591
Birincil Sektörler	21	1.271.690	474.573	10	66.378	86.928	12.894	10.636.000	12.108.100
İmalat	106	1.472.777	2.581.566	130	984.590	2.017.768	25.000	7.129.000	8.177.870
Finans	26	1.818.182	7.012.191	6	36.180	454.646	1.252	2.779.000	9.885.971
Telekom	9	1.320.795	2.139.637				760	1.328.000	4.282.490
Elektrik ve Gaz	28	31.113	1.318.599	10	33.973	84.766	6.296	2.042.000	4.915.370
Ulaştırma	15	343.612	575.651	10	140.009	372.575	9.919	4.629.000	10.699.520
Diğer Kamu Hizmetleri	2	3.556	24.804	3	23.238	40.917	6.514	967.000	1.390.150
Emlak	14	104.096	626.314	11	54.262	221.491	15.530	818.000	4.858.760
Diğer	48	1.796.296	2.264.872	34	143.577	487.286	81.033	9.809.000	19.644.360

Kaynak: OECD, The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, 2017.

2017 yılında yayımlanan Forbes Global 500 listesindeki KİT'lerin 6,1 trilyon ABD Dolarına ulaşan gelir toplam yüz iki KİT'e aittir. Bunlardan yetmiş beşi ise Çin KİT'lerinden oluşmaktadır (Lin ve ark., 2019). Çalışmaların kapsam ve içeriğine bağlı olarak KİT sayısı ve ilgili bilgileri değişmektedir.

Şekil 4.2. Fortune Global 500 Listesi



Kaynak: Lin ve ark., State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice, 2019.

Fortune Global 500 listesinde yayımlanan verilere göre, 2005 yılında toplam on dört KİT ile dünyanın en büyük şirketleri listesinde yerini alan Çin, 2017 yılında bu sayıyı yetmiş beşe çıkararak küresel ekonomideki etkinliğini de ortaya koymaktadır.

Liberal politikalar çerçevesinde KİT'lere tanımlanan roller de değişmekle birlikte KİT'ler Çin ekonomisinin ayrılmaz parçası olarak etkinliğini yine de devam ettirmektedir. Liberal reformlar çerçevesinde daha önce var olan orta ve küçük boyutlu KİT'lerin çoğu ya devlete ait olmayan borsa şirketlerine dönüştürülmüş ya da özel sektördeki rakipleri tarafından devralınmıştır. Söz konusu KİT'lerin teknolojilerinin, yönetim becerilerinin ve sermaye varlıklarının, yeni kurulan özel sektör şirketlerinin yeteneklerini ve rekabet gücünü güçlendirdiği ifade edilmekte olup reform sayesinde hem özel sektör iş faaliyetleri için alan yaratıldığı hem de bu faaliyetlerin uygulanabilirliğinin güçlendirildiği belirtilmektedir (OECD, 2014:114).

Tablo 4.4. Çin KİT'lerinin Reform Öncesi ve Sonrası Karşılaştırılması

	Statü	Rekabet Durumu	Sahiplik Hakkı	Yönetişim
1978'ler	Özel sektör faaliyetleri son derecede sınırlı kalmış ve KİT'lerin çıktı değeri yaklaşık yüzde 78'e ulaşmaktaydı.	KİT'lerin planları tamamen hükümet tarafından belirlenir; mal ve malzeme tahsis edilir, finans gelirleri ve harcamaları birleştirilir, tüm mallar devlet ticari kurumları tarafından satın alınır ve pazarlanırdı. Fiyatlar sabit; personel devlet tarafından görevlendirilir ve ücretler hükümet tarafından tahsis edilirdi.	Tüm vatandaşların mülkiyeti	Esnek bütçe
	Kamuya ait şirketler neredeyse toplam sanayi ve ticari işletmelerinin yüzde 99,9'unu oluşturmaktaydı.			Sosyal organizasyonlar; okullar, hastaneler vb. gibi işletmeler tarafından kurulmuştur.
				Hayat boyu istihdam sistemi
				Birleştirilmiş ve ortalama ücret yaklaşımı
2012'den Sonrası	İşletme sayısı bakımından KİT'ler toplam sanayinin yüzde 5'ine; gelir ve kârları ise yaklaşık olarak yüzde 25'ine tekabül etmektedir.	KİT'ler çoğunlukla rekabetçi pazarlarda aktiflerdir. Birçok KİT ve özel firma, değer zincirlerinin üst ve alt kısımlarında işbirliği ve işbölümü yöntemleri uygulamıştır. Yatırım güçlü bir şekilde desteklenmiştir. KİT'lerin çeşitlendirilmesi ve ticari olmayan sosyal fonksiyon üstlenen işletmeler elimine edilmiştir.	Sadece devlete ait, devlet kontrolündeki firmalar ve ortak girişimler de dâhil olmak üzere yeni mülkiyet modelleri oluşturulmuştur.	KİT'lerin yaklaşık yüzde 20'si bir yönetim kurulu gözetimi olmaksızın genel müdür tarafından yönetilmektedir.
	İnşaat, ticaret ve gayrimenkul sektörlerindeki KİT'lerin gelir oranı yüksek değilken; iletişim, havacılık, yayıncılık ve finans sektörlerinde KİT'lerin gelir oranı yüzde 80'den fazladır.		Devlet kontrolündeki holding şirketlerinin tümü (6 kuruluş hariç) tamamen devlete aittir. Borsada işlem gören işletmelerin yüzde 38'i KİT'tir ve piyasa kapitalizasyonunun yaklaşık yüzde 51'ini oluşturmaktadır.	Diğer teşebbüsler Şirketler Kanunu'na göre tescil edilmiş ve hissedar toplantıları, yönetim kurulu ve denetleme kurulu gibi yönetim sistemlerine sahiptir. Holding şirketleri düzeyinde yönetim kurulları standart hâle gelmiştir.

Kaynak: OECD, State-Owned Enterprises in The Development Process, 2015c.

Merkezi sahiplik modeline sahip olan Çin'de, 2003'te, merkezi hükümet adına büyük ve önemli KİT'lerin hissedar rolünü yerine getirmek için Kamu Varlıkları Denetim ve Yönetim Komisyonu (SASAC) kurulmuş olup sahiplik fonksiyonu bu örgüt tarafından gerçekleştirilmektedir. SASAC, merkezi KİT'ler hakkında yıllık rapor hazırlamaktadır (OECD, 2018:26). SASAC, doğrudan Devlet Konseyi'ne bağlı olup devlet adına KİT'lerin hissedarı olarak hareket eden bir kurumdur. Ancak hükümetin yürütme organının aksine, SASAC herhangi bir kamu idaresi işlevi üstlenmemektedir

(Lin ve ark, 2019:39). SASAC'ın üstlendiği temel görevler ise aşağıda sıralanmaktadır (OECD, 2015b:28).

- SASAC, merkezi yönetimin (finansal kurumlar hariç) gözetiminde olan işletmelerin devlete ait varlıklarını denetleyen ve yöneten, devlet adına kontrol eden hissedar olarak görev alan bir yapıdadır. Kamu varlıklarının yönetimi ile ilgili mevzuat düzenlemelerini belirlemektedir.
- Devlete ait varlıkların değerini koruyarak veya artırarak güçlü finansal performans sağlama sorumluluğunu üstlenmekte olup değerlendirme endeksi kullanarak varlıkları istatistik ve denetim yoluyla izlemektedir.
- Denetlenen işletmelerin üst düzey yöneticilerinin ücretlerini ve ücretlendirme yöntemlerini belirlemekten sorumludur.
- KİT'ler için modern bir işletme sisteminin kurulmasında, kurumsal yönetişimin geliştirilmesinde ve devlet ekonomisinin düzeninin ve yapısının stratejik olarak uyarlanmasında görev almaktadır.
- Denetimi altındaki işletmelerin üst düzey yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Üst düzey yöneticilerin performansını yasal prosedürlere göre değerlendirmekte olup güçlü finansal performans için teşvik programı kullanmaktadır.
- Kuruluşların işletme bütçelerinin oluşturulması, takibi, hükümetle olan sermaye ve kâr dağıtımına ilişkin iş ve işlemlerinin uygulanmasını sağlamaktadır.

SASAC, 2003 yılında merkezi operasyonlarında şirket dışı yöneticilerin sayısını artırmak ve izleme rollerini geliştirmek amacıyla KİT'ler için yönetim kurulu reformunu başlatmıştır. Söz konusu reformdan önce, merkezi KİT'lerin yönetim kurulu, üst yöneticileriyle aynı kişilerden oluşmakta olup bu durum yönetim ekibinin izleme ve danışmanlık rolünü zayıflatmaktaydı. Yönetim kurulu reformu ile KİT'ler; yönetim kurulu, denetleme kurulu ve hissedar genel kurulundan oluşan üç yeni komite ile eskiden var olan Çin Komünist Partisi komitesi, bir çalışan birliği ve bir sendika etrafında örgütlenmiştir. Çin Komünist Partisi komitesi sekreteri yönetim kurulu başkanı veya icra başkanı olarak görev almakta bu durum ise KİT yönetiminde Parti komitesi yetkilileri önemli bir konuma getirmektedir. KİT yöneticilerinin siyasi statüsü SASAC personelininkine benzemekte olup yöneticileri atama, görevden alma ve terfi yetkisi mevzuat açısından SASAC'a ait olmakla birlikte Çin Komünist Partisi

Merkez Komitesi uhdesinde bulunmaktadır (Wang, 2012:490-493). Reformla birlikte tüm merkezi KİT'lerin ana şirketlerinin, şirket kurullarında görev yapmak üzere dış yöneticilerle çalışması gerekmektedir. SASAC tarafından yayımlanan yönergeler göre, iki dış yönetici strateji, finansman ve yatırım kararlarına katılmalı, KİT yöneticilerini seçmeli ve değerlendirmelidir. 2018'in sonunda, merkezi KİT'lerin yüzde 90'ı bu yönetim kurulu reformunu tamamlamış veya süreci devam ettirmektedir (Lin ve ark, 2019:39). 2018 yılsonu itibarıyla seksen üç merkezi KİT, çoğunluğu dış yöneticilerden oluşan yönetim kurullarına sahiptir (OECD, 2019a).

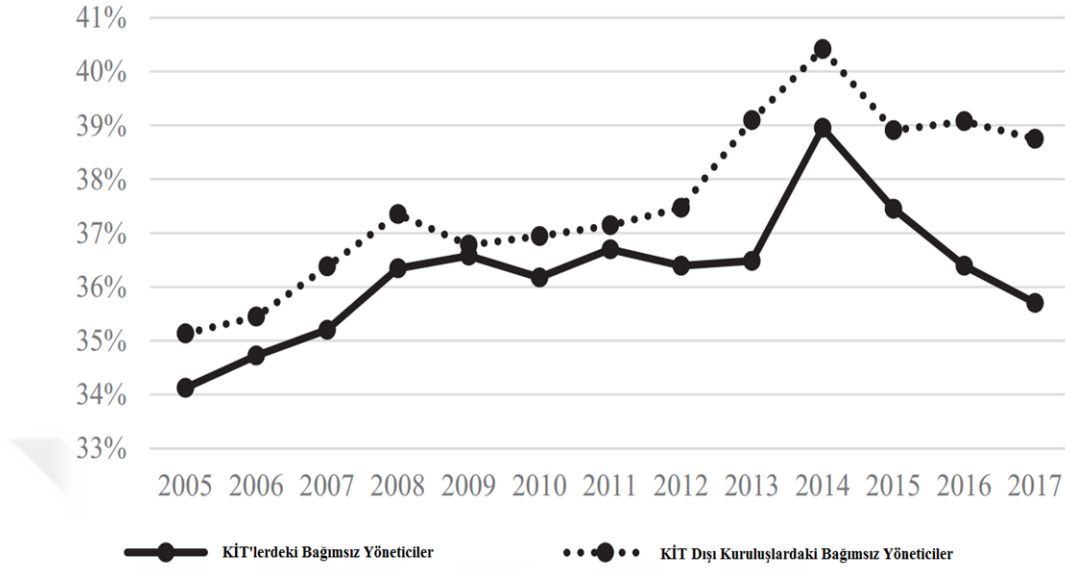
Merkezi sahiplik yapısı, Çin KİT'lerinde, hissedar ve yöneticileri kontrol eden unsurları barındırması açısından ciddi vekâlet sorunlarını içermektedir. Hakim pay sahibi ile azınlık hissedarları arasında çıkar çatışması yaratan bu durumda (Young ve ark., 2008), KİT'lerin, devlet hissedarları (yani hükümet veya politikacılar) kurumsal kâr yerine sosyal veya politik faydaları en üst düzeye çıkarma eğilimindedirler (Fan ve diğerleri, 2007). Bu tür hükümet müdahalelerinin, Çin KİT'lerinin operasyonel verimliliklerinin ve yatırımlarının önündeki temel engel olduğu ifade edilmektedir (Jiang vd., 2010). Bu bağlamda kurumsal yönetim; şirketi kontrol eden hissedarlar, azınlık hissedarları ve üst düzey yöneticiler arasındaki çıkar çatışmasını minimize etmeyi sağlayabilmektedir (Lin ve ark., 2019:43). Bununla birlikte yönetim reformu ile dış yönetim kurulu üyelerinin sayısının artırılması yöneticilerin KİT'leri kendi kişisel faydaları doğrultusunda yönetmesi ihtimalini doğurmakta olup SASAC'ın KİT yöneticilerini izlemesini zorunlu kılmaktadır (Wang, 2012:490). Söz konusu vekalet sorununun çözümü adına 2005 yılında itibaren borsada işlem gören KİT'ler ile merkezi KİT'ler olmak üzere toplam seksen bir KİT'te üst düzey yöneticiler için hisse senedi opsiyon teşvikinin yürütüldüğü ifade edilmektedir (OECD, 2019a). 2009 yılında ise SASAC, "Merkezi Kuruluşlardan Sorumlu Kişilerin Performans Değerlendirmesi İçin Kurallar" resmi dokümanını yayımlamış olup performans göstergelerini hesaplamak için sofistike bir yöntem kullanarak temel hedeflere dayalı performans ölçümlerini belirlemiştir. Kurumsal yönetim perspektifinden bakıldığında ilk kez teşvik ve tazminat yönteminin bir dizi nesnel performans göstergesine ve açıkça belirtilen sorumluluklara bağlanması, Çin KİT'leri açısından önem arz etmektedir (Mallin, 2011:232).

Çin KİT reformunun son aşaması olarak 2015'te yayımlanan “karışık mülkiyet” geliştirme politikası teşvik edilmeye başlanmıştır. Rekabetçi sektörler için devlet kontrolünü devam ettirmekle birlikte hem devlet sermayesinin hem de devlet dışı sermayenin ilgili KİT'lerin faaliyetine katılmasını sağlamak amaçlanmış olup özel sektörün stratejik faaliyet alanlarında bulunması ve piyasanın daha serbest bir yapıya kavuşturulması bağlamında bir tür özelleştirme politikası uygulanmıştır (Garnaut ve ark., 2018: 361).

Çin KİT'lerindeki yönetim kurulları üç gruptan oluşmaktadır. Genellikle üst düzey yöneticilerden oluşan şirketin çalışanlarından seçilen icracı yöneticiler ilk grubu oluşturmaktadır. İkinci grup dış yöneticiler olup şirketin çalışanları olmayan tüm yöneticileri ifade etmektedir. Bağımsız yöneticiler ise son grup olup şirket çalışanı olmayan ve ayrıca tanımlanmış bağımsızlık standartlarını karşılayan yöneticileri ifade etmektedir. Dış yöneticiler firma kâr ve değeri ile devletin çıkarlarını da temsil ederken bağımsız yöneticileri daha çok kâr maksimizasyonu odaklı bir görüşü benimsemektedir. SASAC, dış yöneticileri nispeten küçük bir nitelikli aday havuzundan seçmektedir. Dış yönetici olarak görev yapmak için iş, sanayi veya devlette başarı kriterlerine sahip sınırlı sayıda aday bulunmaktadır. Aynı kişilerin birden fazla KİT kurulunda dış yönetici olarak görev yapması rutin bir durum olup bu kısıtlama ve seçenekler doğrultusunda dış yöneticilerin kurula getirdiği görüş çeşitliliği sınırlandırılmaktadır (Rosen ve ark., 2018:29).

2015 yılında yayımlanan SASAC tarafından yayımlanan KİT Reform Kılavuzu ayrıca KİT'lerde personel yönetimi konusundaki reformları da içermektedir. Geleneksel olarak KİT yöneticilerinin SASAC tarafından atanması üye seçimini politik müdahaleye açık hâle getirdiği değerlendirilmekte olup bu durumun genellikle gereksiz bürokrasiye ve düşük verimliliğe yol açtığı ifade edilmektedir. Bu durumun önüne geçebilmek için KİT personel yönetimi için ikili bir sistem oluşturulması amaçlanmış olup bürokratik sisteme ait yöneticilerin yaşam boyu iş garantisi avantajından faydalandığı ancak piyasaya dayalı bir ücretlendirmeye tabi olmadığı; bürokratik sistemin dışındaki yöneticilerin ise belirli şartları yerine getirecek sözleşmeye ve yıllık değerlendirmeye tabi olup piyasaya dayalı ücretlerden yararlanması hedeflenmektedir. Mevcut durumda beş KİT'te pilot uygulama başlatılmış olup süreç devam etmektedir (Garnaut ve ark., 2018: 364).

Şekil 4.3. Çin Bağımsız Yönetici Dağılımı



Kaynak: Lu, Z., Zhu, J., Understanding the corporate governance of boards of directors in Chinese SOEs, 2020.

Borsada İşlem Gören Şirketlerde Bağımsız Yönetici Sisteminin Kurulmasına İlişkin Rehber'e uyum kapsamında KİT'lerin bağımsız yöneticileri kurulların en büyük kısmını oluşturmakta olup kuruldaki yüzdeleri 2005'ten 2017'ye kadar yüzde 35'in üzerinde seyretmiştir (Lu ve Zhu, 2020:6). Bununla birlikte KİT dışındaki firmalarda yer alan bağımsız yönetici oranının altında seyretmektedir.

Çin rekabetçi tarafsızlık ilkesine uymakta olup ticari operasyonlar, kamu alımları, kamu ihaleleri gibi konularda KİT'ler ve özel sektör arasında ayırım yapılmadığı belirtilmektedir. Merkezi KİT'lerin örgütsel yapısını sadeleştirmek adına toplam operasyonların yüzde 26,9'unu oluşturan su, elektrik, gaz gibi temel kamu işlemlerinin yerel yönetimlere devredilmesi ve merkezi yapıdan ayrılması için resmi anlaşmalar imzalanmıştır (OECD, 2019a).

Şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda konsolide bir rehber veya yönergeye sahip olmayan Çin KİT'leri için iç ve dış denetim gerekliliklerine net bir şekilde ulaşamamaktadır. SASAC'ın web sitesinde yer verdiği KİT'lerin bireysel sitelerinde denetim raporlarına erişmek mümkün olmakla birlikte iç ve dış denetim şartları, raporlama nitelikleri vb. konulara ilişkin bilgiye erişim sınırlı kalmaktadır. SASAC

sitesinde yayımlanan yıllık veriler ise KİT bazlı olmayıp konsolide verileri içermektedir. Bununla birlikte söz konusu veriler yıllık artış azalış bilgisi şeklinde sunulmakta olup zaman serisi formatında detaylı bilgiye erişim sınırlı kalmaktadır. Ayrıca KİT'lerin büyük denetim firmaları ile çalışmayı tercih etmedikleri küçük denetim firmalarının deneyim ve bağımsızlığının sınırlı olması nedeniyle dış denetimin kalitesinin düşük olduğu da belirtilmektedir (Gao ve Kling, 2012:20),

Çin Şirketler Hukuku; çalışanların, sendikaların ve hissedarların belirli durumlarda şirketin faaliyetlerini denetleme ve değerlendirme hakkına sahip olmasını sağlamakta olup hissedarların yönetim kurulu üyelerinin veya yöneticilerin yükümlülüklerini ihlal etmesi durumunda dava açmalarına izin vermekte ve azınlık hissedarlarına temel konularda oylama hakkı tanımaktadır. Şirketler Hukukuna tabi olan KİT'lerin azınlık hissedar haklarının korunması açısından gerçekleştirilen bu düzenlemeler şeffaflık ve hesap verilebilirliği artıran reformlar olarak önem arz etmektedir (Szamosszegi ve Kyle, 2011:73).

Çin'de KİT'ler yıllar içinde özelleştirmeye tabi olsalar da hâlâ ekonominin bel kemiğini oluşturmakta olup hükümet politikalarının temel aracı olma rollerini devam ettirmektedirler. Bu bağlamda pek çok konuda yasal ve politik olmak üzere ikili bir yönetim yapısı söz konusudur. Çin Komünist Partisi üst düzey yöneticilerin atanması, stratejik kararların alınması gibi konularda hâkimdir. Bununla birlikte siyasi yapının karar alma ve yönetim konularında baskın olduğu ve politik bir yönetim yapısının mevcut yapıda baskın olduğu değerlendirilmektedir. Örneğin KİT görevlileri, genellikle yasalardan daha şiddetli olan parti disiplinine tabidir. Bu durum modern anlamda yönetim yaklaşımına uygun olmamakla birlikte azınlık ve ana hissedarlar arasında oluşan vekâlet sorununun oluşumunun engellemesi ve KİT'lerin kaynaklara kolay bir şekilde ulaşması açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir (Wang, 2014:662).

4.5. Güney Kore

Güney Kore KİT'leri, ülkenin ekonomik kalkınma çabalarında ve kilit endüstrilerin büyümesinde önemli katkıda bulunmuştur. 1953'teki Kore Savaşı'nın sona ermesinden bu yana KİT'ler; altyapı, enerji ve diğer temel kamu mal ve hizmetlerini sağlamıştır. Zamanla KİT'lerin sayıca ve varlık değeri olarak büyümesi ile hükümet, KİT'lerin verimliliğini ve etkinliğini güçlendirmek için politika

geliştirmiş bu kapsamda özellikle kurumsal yönetişimi ön planda tutmuştur (Dünya Bankası, 2018:5). Bu amaçla Kamu Kurumlarının Yönetimine İlişkin Kanun³¹ 2007 yılında Güney Kore'deki KİT'lerin kurumsal yönetişimin dayanağı olacak şekilde yayımlanmıştır. Bu Kanun ile sahiplik fonksiyonu merkezîleştirilip Ekonomi ve Maliye Bakanlığına bağlı Mülkiyet Yönlendirme Komitesi ilgili kuruluş olarak belirlenmiştir. Söz konusu Kanun; yönetim kurulunun rolü, yönetim kurulu yöneticilerinin nasıl atanacağı, kamuoyunu aydınlatma ve denetim şartlarının işlenmesi ve kapsamı ile performans değerlendirme mekanizmaları gibi kurumsal yönetişime ilişkin önemli unsurları belirlemektedir. Bu unsurların uygulanması ise Kanunda çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulan kamu işletme türlerine göre farklı şekilde yapılmaktadır. Sınıflandırma, kamu işletmelerinin pazar yönelimlerine ve büyüklüklerine göre belirlenmektedir. Bakanlık tarafından her yıl mevcut ve aday kamu işletmeleri gözden geçirilmekte olup kategorilere göre toplam işletme sayısı her yıl değişmektedir. Ticari niteliğine ve büyüklüğüne göre yapılan sınıflandırmaya göre kamu işletmeleri; kamu şirketleri (KİT'ler), yarı kamusal işletmeler ve sınıflandırılmamış kamu kurumu olarak kategorize edilmektedir. Kamu Kurumlarının Yönetimine İlişkin Kanuna göre hükümet dışı kaynaktan elde ettiği gelirin toplam gelire oranı yüzde 50'den fazla olan kuruluşlar KİT olarak değerlendirilmekte olup bunlardan söz konusu oran yüzde 85'ten fazla olan ve minimum varlık büyüklüğü iki trilyon won ve üzeri olan kuruluşlar pazar tabanlı KİT'ler; oran olarak yüzde 85'ten az olan kuruluşlar ise yarı pazar tabanlı KİT'ler olarak tanımlanmaktadır. Kendi ürettiği gelirin toplam gelire oranı yüzde 50'den az olan kamu kuruluşları ise yarı hükümet kurumu (QGIs) olarak tanımlanmakta olup bu kuruluşlar da kendi arasında fon yönetimi tabanlı yarı devlet kurumları (Fon yönetiminin Ulusal Finans Kanunu uyarınca atandığı veya görevlendirildiği yarı devlet kurumları) ve hizmete dayalı yarı devlet kurumları (Fon yönetim tabanlı yarı devlet kurumları dışındaki yarı devlet kurumları) olacak şekilde ikiye ayrılmaktadır. Bu tanımlamaya girmeyen ve çoğunun çalışan sayısı 50'den az olan kamu işletmeleri de diğer kategorisine girmektedir. Sınıflandırma niteliğine bağlı olarak toplam KİT sayısı kaynaklar arası farklılık göstermektedir. OECD'nin 2017 yılında yayımladığı KİT'lerin Büyüklüğü ve Sektörel Dağılımı Raporunda³² sınıflandırılmayan kamu kurumlarının dâhil edilmediği listeye

³¹ Act on The Management of Public Institutions, 01.19.2007.

³² OECD, The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, 2017.

göre toplam altmış yedi adet KİT bulunmaktadır. Tablo 3.4’te sektörel dağılımı verilen Güney Kore KİT’lerinin kurumsal değeri Çin ve Hindistan’dan sonra 217,8 milyon ABD doları ile üçüncü sıradadır (OECD;2017: 6).

2019 yılı itibarıyla Güney Kore, on altı pazar tabanlı ve yirmi yarı pazar tabanlı olmak üzere toplam otuz altı KİT’e sahiptir. On dört fon yönetimli ve yetmiş dokuz adet fon yönetimsiz toplam doksan üç yarı hükümet kurumu ile çalışan sayısı elli ve altı olan üç yüz otuz dokuz tane diğer kamu kuruluşları ile birlikte toplamda dört yüz altmış sekiz kamu işletmesi bulunmaktadır (Park ve ark., 2019: 5).

Tablo 4.5. Güney Kore KİT'lerinin Sektörel Sınıflandırılması

	Devletin Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Borsada İşlem Gören KİT'ler			Devletin Azınlık Hissesine Sahip Olduğu Borsada İşlem Gören KİT'ler			Devletin Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Borsada İşlem Görmeyen KİT'ler		
Kore Wonu (Milyon)	KİT Sayısı	Çalışan Sayısı	Piyasa Değeri	KİT Sayısı	Çalışan Sayısı	Piyasa Değeri	KİT Sayısı	Çalışan Sayısı	Piyasa Değeri
TOPLAM	8	50.158	47.423.251	11	9.796	12.850.184	48	97.675	198.955.150
Birincil Sektörler							3	3.552	3.393.954
İmalat				8	2.741	2.000.487	1	1.111	338.314
Finans	1	11.922	6.871.565	1	2.693	3.182.113	7	6.916	53.987.478
Elektrik ve Gaz	4	31.113	30.172.528				8	25.808	42.933.829
Ulaştırma				2	4.362	7.667.584	10	31.860	23.263.967
Diğer Kamu Hizmetleri	1	1.634	666.936				2	10.719	36.926.104
Emlak							3	9.323	35.911.340
Diğer	2	5.489	9.712.222				14	8.386	2.200.164

Kaynak: OECD, The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, 2017.

Güney Kore’de Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, Mülkiyet Yönlendirme Komitesi aracılığıyla ülkedeki KİT’ler de dâhil olmak üzere tüm kamu kurumlarının sahiplik fonksiyonunu kullanan tek hükümet organıdır. Aynı zamanda her icracı bakanlık, kendi yetki alanı altındaki KİT’lerle ilgili iş portföyünü ve ilgili politikaları kontrol etmektedir. Mülkiyet Yönlendirme Komitesi, KİT’lerin gözetimine ilişkin kilit politika konularında kararlar almaktadır. Ekonomi ve Maliye Bakanı başkanlığındaki Komite, hükümet temsilcileri ve en fazla on kişiden oluşan uzman sivil üyeden oluşmaktadır (OECD, 2019b:10). Güney Kore 2007 yılında yürürlüğe giren Kamu Kurumlarının Yönetimine İlişkin Kanun ve Hükümet Kararnamesi ile belirlenen KİT’lere ilişkin açık bir sahiplik politikasına sahiptir. Sahiplik kuruluşu olan Mülkiyet Yönlendirme Komitesi ve diğer sorumlu bakanlıklar, düzenli olarak sahiplik politikasını gözden geçirerek düzenlemektedirler. Sahiplik politikası bir dereceye

kadar her bir idarenin politik yönelimine tabi olmakla birlikte performans değerlendirme ve kamuoyunu aydınlatma gibi Kamu Kurumlarının Yönetimine İlişkin Kanunun temel niteliklerine bağlı kalmaktadır (OECD, 2020a:25). KİT'lerin performans hedefleri hükümet politikaları dikkate alınarak belirlenmekte olup yasa gereği her bir KİT orta ve uzun vadeli yönetim hedefleri geliştirmek ve bunları ilgili bakanlıklar ile Ekonomi ve Maliye Bakanlığına bildirmekle yükümlüdürler (OECD, 2018:26).

Güney Kore hükümetinin üç türde karakterize edilen KİT performans değerlendirme sistemine sahip olduğu ifade edilmektedir. İlk olarak KİT'in hangi politika amaçlarına hizmet sunması beklendiği ve nihai sonuçlarının neler olduğu yıllık olarak incelenmektedir. İkinci tür değerlendirme KİT'in değerlendirmesiyle birleştirilen genel müdür performansının bir değerlendirmesidir. Sonuncusu ise iç kontrol sistemini geliştirmek için her yıl uygulanan denetçi performansının bir değerlendirmesidir. Her KİT'in önceki yıl, yıllık performans raporunu Ekonomi ve Maliye Bakanlığına sunması gerekmektedir. Bakanlık; istihdam sahtekârlığı, vergi kaçırma, muhasebe hilesi, güvenlik ve çevre düzenlemelerinin ihlali, haksız ticari uygulamalar ve cinsiyet eşitliği ilkelerini ihlal etme konularında olumsuz değerlendirmede bulunabilmektedir (OECD,2019a:7). Bununla birlikte Ekonomi ve Maliye Bakanı tarafından en az beş yıllık deneyime sahip profesörler, devlet destekli araştırma enstitülerinden doktorlar ve sertifikalı muhasebeciler, avukatlar ve yönetim danışmanlarından oluşan yetmiş kişiye yakın bir performans değerlendirme grubu oluşturulmakta olup finansal tablolar, çevrimiçi olarak açıklanan yönetim bilgileri de dâhil olmak üzere bilgilerin açıklanmasının doğruluğu ve güncelliği kontrol edilmektedir (OECD, 2020c: 26).

Tablo 4.6. Güney Kore Yönetim Performansı Değerlendirilme Şeması

Kategori	Temel İçerik	Temel Göstergeler
Liderlik ve Stratejiler	Vizyon, hedefler, stratejiler ve liderlik de dâhil olmak üzere iş geliştirme faktörlerinin düzgün bir şekilde oluşturulup oluşturulmadığı.	• Üst düzey liderlik • Yönetim kurulu ve denetçileri içeren iç denetim sistemi • Vizyon ve strateji geliştirme, büyük ticari faaliyetler üzerine tasarlanan planlar
Yönetim Sistemi	Kurumun iş faaliyetlerinin verimliliğini artıran ve organizasyon kaynaklarını etkin bir şekilde kullanan bir sistem olup olmadığı.	• Başlıca ticari faaliyetler • Organizasyon, personel, ücret, finansal yönetim, rasyonel işgücü yönetim ilişkileri, performans yönetim sistemi vb.
Yönetim Performansı	Temel iş performansı, üretkenlik ve müşteri memnuniyeti dâhil olmak üzere yönetim performansının doğru bir şekilde yürütülüp yürütülmediği.	• Ana ticari faaliyeti yansıtan temel performans göstergeleri • Müşteri memnuniyeti • İşgücü ve sermayenin verimliliği • Personel ve genel giderlerin yönetimi

Kaynak: Lee, 2014:13.

Güney Kore Resmi Bilgilendirme Yasasına göre tüm kamu kurumları ve KİT'lerin işleyişine ilişkin bilgilerin açıklanması gerekmektedir. Çalışan sayısı, yönetici bilgisi, mali tablolar, kâr ve zarar tabloları, gelir ve gider beyanı, vergi, denetim raporu, Ulusal Meclis, Denetim ve Teftiş Kurulu ile Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılan iç ve dış değerlendirme raporları kamuoyu ile paylaşılması gereken bilgilerdir. Ayrıca Güney Kore KİT'leri, bağımsız denetim firması tarafından dış denetime tabidir (OECD, 2019b: 23). Kamuoyunun bilgilendirmesi için ALIO adında web sitesi düzenlenmiş olup her bir KİT söz konusu bilgileri her yıl Nisan ayına kadar bu sitede yayımlamakla yükümlüdür (OECD, 2018:37). OECD ülkeleri arasında Güney Kore, verimlilik ve performans değerlendirmesi için kilit faktörler olarak görülen müşteri memnuniyeti anketleri ve

endeks tabanlı değerlendirmeler de dâhil olmak üzere bilgilendirici ve titiz bir KİT izleme sistemi uygulamaktadır (Park ve ark., 2016: IMF'den, 2017:20).

Güney Kore'de pazar tabanlı KİT'ler hesaplarını Uluslararası Finansal Raporlama Standartları'na (UFRS) uygun tutmaktadır. KİT'lerin mali tabloları, hem Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından yürütölen bir devlet denetimine hem de dış denetime tabidir. Varlık değeri 1,8 milyar ABD doları (2 trilyon won) ve üzerine sahip büyük KİT'ler için iç denetim komitesi oluşturma zorunluluğu bulunmaktadır (OECD, 2019b: 24).

2016 yılında geręekleştirilen mevzuat düzenlemesi ile KİT'lerin yönetim kurulu üyesi ve genel müdür önerilmesi ve aday gösterilmesi sürecinde şeffaflığın artırılması amaçlanmıştır. Söz konusu düzenleme ile genel müdür tavsiye etme komitesinin, her toplantının tutanaklarını tutması ve kamuoyu tarafından incelenmek üzere hazırlaması gerekmektedir. Komite ayrıca ilgili kurum veya kuruluşun uzmanlık alanlarını ve gerekliliklerini dikkate alarak genel müdürlük uygunluk kriterlerini sağlamakla yükümlüdür (OECD, 2020a:30).

Yönetim kurulları KİT'lerin en üst düzey karar organı olup kilit yönetim stratejileri ve hedeflerini inceleme ve genel yönetimi denetleme yetkisine sahiptir. Daimi ve daimi olmayan yöneticiler olmak üzere iki kategoriden oluşan yönetim kurulunun sayı olarak on beşi geçmemesi beklenmektedir Daimi yöneticiler ilgili sektör bakanlığı ile Ekonomi ve Maliye Bakanlığında, daimi olmayan üyeler ise hükümet dışı uzmanlar ve KİT'lerin uzmanlarından oluşmaktadır. KİT'in daimi yöneticileri, KİT genel müdürü tarafından atanmakta olup yönetim kurulu başkanı ve genel müdür farklı kişilerden oluşmaktadır. Daimi olmayan yöneticilerin atanma süreci ise icracı önerme komitesinin adayları ile yönetim komitesinin önerileri ile Bakanlığın oluşturduğu danışma komitesinin önerileri doğrultusunda Bakanlık tarafından atanmaktadır. KİT genel müdürü ise yetkili Bakanın tavsiyesi üzerine ve yürütme öneri komitesi tarafından yönetim komitesine de danışılarak birkaç kişi aday olarak gösterilmek suretiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İcracı öneri komitesinin bu süreçte rolü önemlidir. İcracı öneri komitesi, KİT'lerin ve yarı devlet işletmelerinin, kurumsal yönetimi ve ticari işleri hakkında iyi bilgi ve deneyime sahip üst düzey yönetici pozisyonlarına aday önerme fonksiyonunu yerine getirmeye

alışırken günlük gazetede seçim sürecini ve adayları yayımlayarak önerilen adaylar hakkında toplumun görüşünü almaktadır. (Lee, 2014: 5-6-18).

Güney Kore'de, borsada işlem gören ve varlık değeri 1,8 milyar ABD dolarından (2 trilyon won) daha fazla olan K T'lerde bağımsız yöneticilerin (icracı olmayan) oğunlukla temsil edilmesi gerekmektedir. Varlık büyüklüğü 1,8 milyar ABD dolarını aşmayan diğer K T'lerde, toplam yönetici sayısının dörtte birinden fazlasının bağımsız olması gerekmektedir. Devlet teşebbüslerinin sahiplik işlevinden aday seçimi dışındaki tüm işlemlerde ilgili ticari veya finansal uzmanlık esas alınmaktadır (OECD, 2018:65).

Günümüzde modern firmalar tarafından karşılaşılan en önemli yönetişim konuları arasında, cinsiyet, deneyim ve yöneticilerin bağımsızlığı ile ilişkili konular yer almaktadır (Kang ve ark., 2007: Ghaeli, 2019). Yönetim kurullarında cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik adımların atılması da iyi yönetişimin göstergeleri arasında yerini almaktadır. Bu kapsamda Güney Kore hükümeti, K T sektöründeki cinsiyetler arası ücret farkını ele alma çabalarının bir parçası olarak, 2018 yılında yürütme görevlilerinin ve yönetim kurulu üyelerinin atanmasında cinsiyet eşitliğini artırmak amacıyla Kamu Kurumlarının Yönetimine İlişkin Kanun'da değişiklik gerçekleştirilmiştir. Söz konusu değişiklik kapsamında tüm K T'ler için yıllık ayrımcılıkla mücadele hedefleri konulmuş olup kadın ve erkek yöneticiler/çalışanlar arasındaki ücret farkının açıklanması ile yönetim kurulu üyelerinin seçim ve aday gösterilme süreçleri, gerekli nitelikleri ve seçim toplantılarının kamuoyu ile paylaşılması zorunlu hâle getirilmiştir (OECD, 2020a:57-71).

5. TÜRKİYE’DE KİT YÖNETİŞİMİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI

Çalışma kapsamında literatür taraması ve ülke incelemeleri sonucunda elde edilen değerlendirmelerin ülkemizdeki KİT çalışanlarıyla paylaşımı ile gerçekleştirilen ankete ilişkin bilgiler, veriler, elde edilen sonuçlar ve değerlendirmeler bu bölümde paylaşılmaktadır.

5.1. Anketin Amacı

Anket çalışması ile uluslararası raporlarda ve ülke örneklerinde kabul gören KİT yönetim uygulamaları analiz edilse de pratikte ülkemiz teşebbüsleri için uygulanabilir önerilerin ayrıştırılması, bu şekilde teori ile pratik arasında uyumsuzluğun belirlenmesi amaçlanmıştır.

5.2. Anketin Yöntem ve Kapsamı

Tez kapsamında yapılan çalışma; mevcut durum ve önerilerin, nesnel bir şekilde anket yöntemi ile elde edilecek sayısal verilerin analizine dayanan nicel bir araştırmadır. Bu nicel araştırmada; araştırılmak istenen konunun mevcut durumunu ortaya koyma ve sorunlu alanların tespitine ilişkin betimsel araştırma yöntemi uygulanmıştır. Betimsel araştırma yöntemi, herhangi bir durum, olay ve problemi etraflıca tanımlamak, yorumlamak ve irdelemek için kullanılmaktadır. Söz konusu durum, olay veya probleme ilişkin ölçütler belirlenerek incelenen olaylar ve değişkenler arasında ilişkinin varlığı ve derecesi sorgulanmaktadır (Aydoğdu ve diğerleri, 2017).

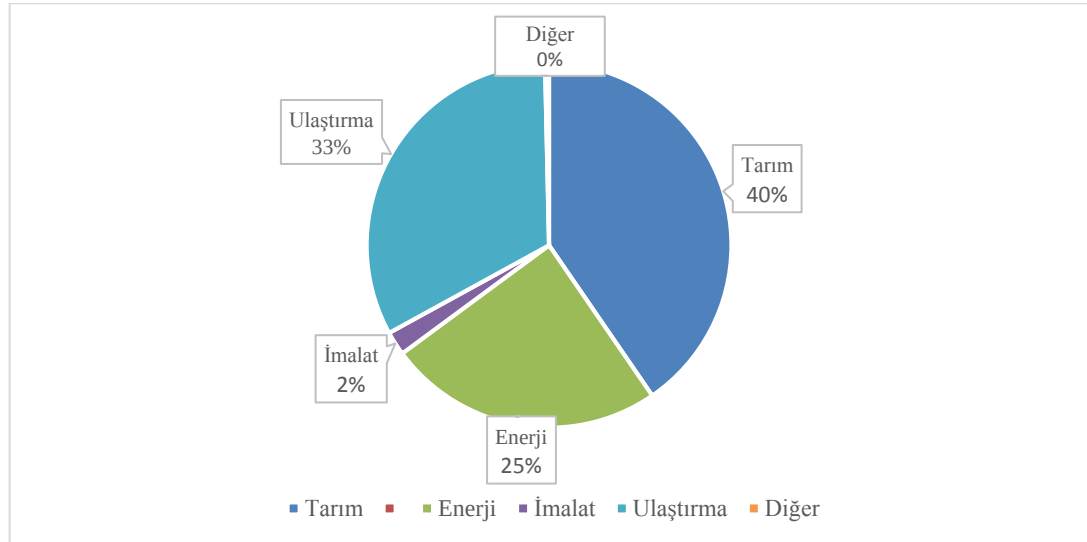
Araştırmanın evreni KİT’lerde çalışan orta ve üst düzey personeli kapsamaktadır. Araştırmanın örneklemi ise KİT yönetişimi alanında daha çok bilgi sahibi olduğu düşünülen yöneticilerdir. Bu kapsamda örneklem seçme yöntemi amaçlı örneklemdir. Bu örneklemin temeli, araştırmanın amaçları doğrultusunda evrenin temsilci bir örneği yerine, amaçlı olarak bir ya da birkaç alt kesimini örnek olarak almaktır. Başka bir deyişle amaçlı örneklem, evrenin soruna en uygun kesimini gözlem konusu yapmaktır (Sencer, 1989:386). Amaçlı örneklemin oluşturulma yöntemi olarak kartopu metodu belirlenmiştir. Araştırma kriterine uygun bir aday aracılığı ile diğer adaylara ulaşılması temel amaçtır.

Altmış sorudan oluşan anket; ülkemizde enerji, madencilik, ulaştırma, tarım ve imalat sektörlerinde faaliyet gösteren 22 KİT ve dört bağlı ortaklıkta³³ çalışan şube müdürü ve üzeri yönetici pozisyonundaki iki yüz seksen iki personel ile gerçekleştirilmiş olup farklı sektörlerden genellenebilir sonuçlar elde etmeye olanak sağlamıştır. Anket çevrim içi bir site vasıtasıyla katılımcılara iletilmiş olup bilgilendirme elektronik posta ve telefon görüşmeleri ile sağlanmıştır. Anket değerlendirmesi; kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, nötrüm, katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum şeklinde beş aşamalı bir geri bildirimde göre yapılmıştır. Anket soruları sahiplik yapısı, yönetim kurulları, ticari faaliyetler, şeffaf ve hesap verebilirlik ile performans değerlendirme başlıkları altında gruplandırılmıştır. KİT personelinin gelen geri bildirim doğrultusunda tamamlayıcı bilgilerden olan unvan anket sorularından çıkarılmıştır.

5.3. Anket Sonuçlarına İlişkin Bilgiler

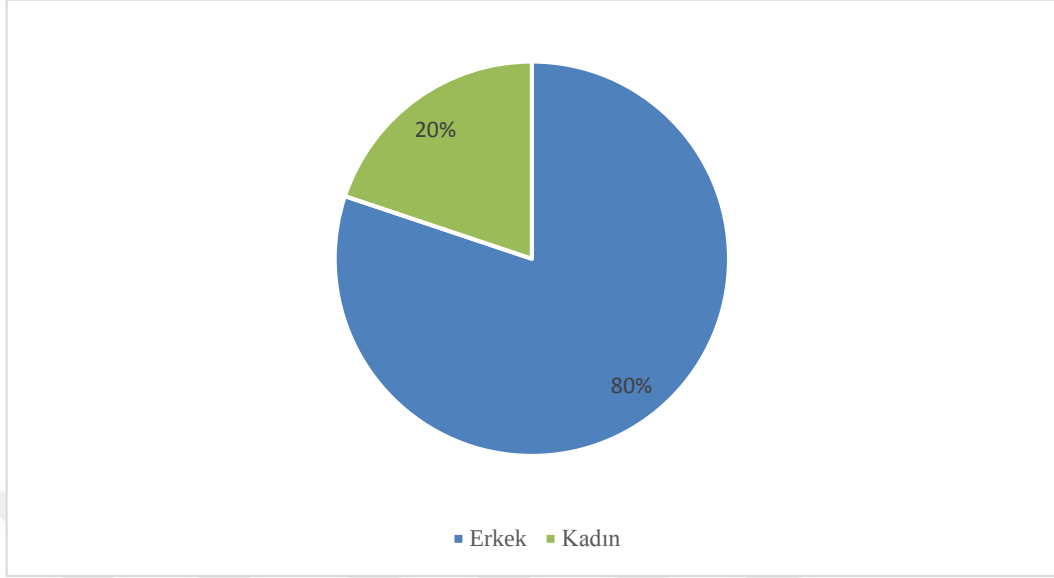
Ankete katılan 282 personelin çalıştıkları kuruma göre sektörel dağılımı Şekil 4.1’de yer almaktadır. Personelin eğitim, cinsiyet dağılımı ve kurumda çalışma yılını gösteren tamamlayıcı bilgiler ise Şekil 4.2, 4.3 ve 4.4’te gösterilmektedir.

Şekil 5.1. Katılımcıların Sektörel Dağılımı

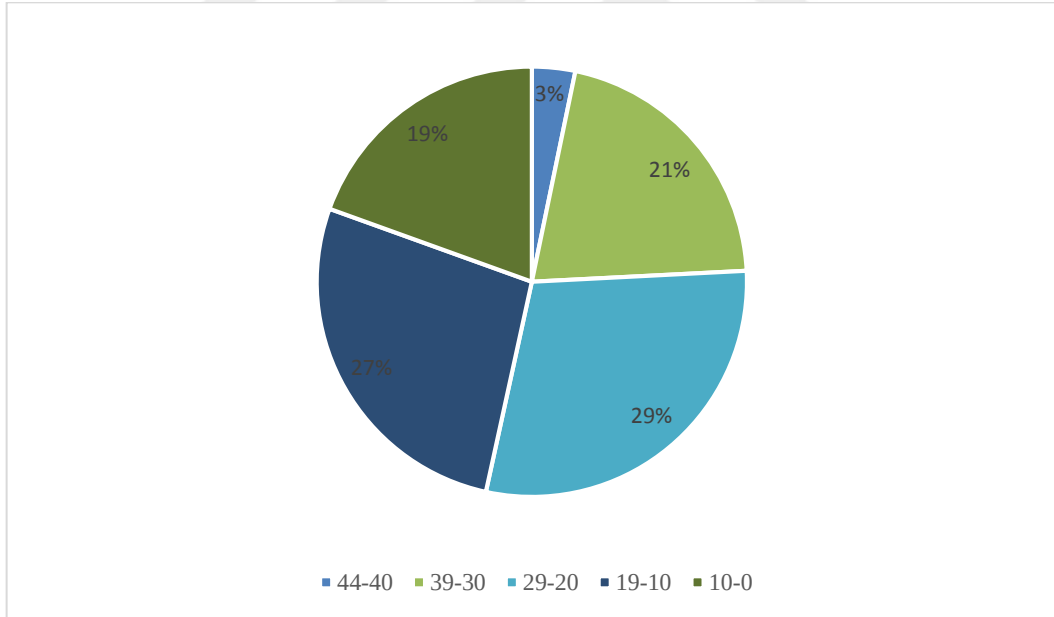


³³ Anket uygulanırken TÜDEMSAŞ, TÜLOMSAŞ, TÜVASAŞ personeline ayrıca iletilmiştir.

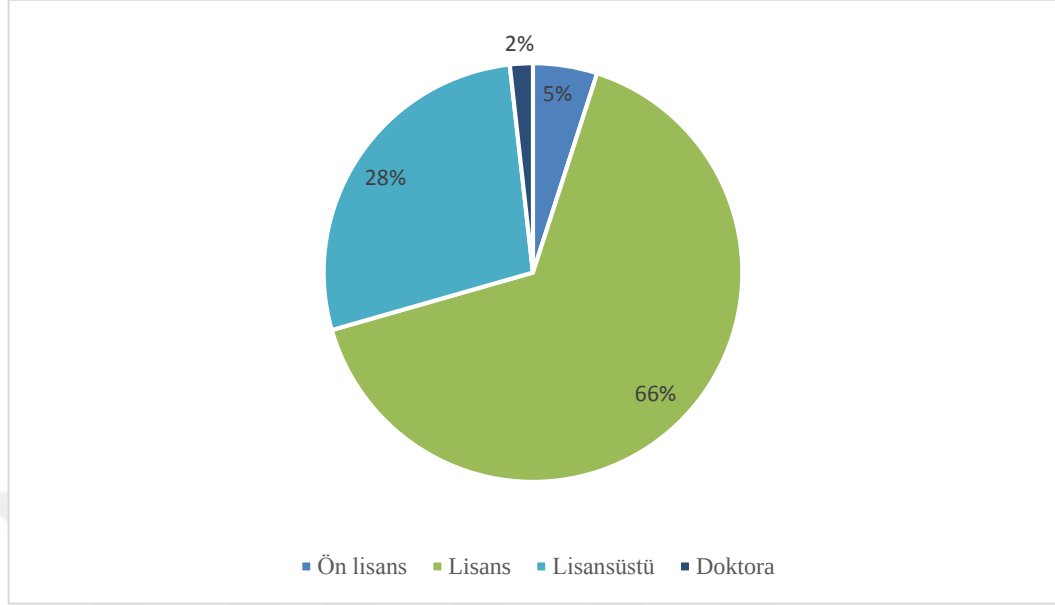
Şekil 5.2. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı



Şekil 5.3. Katılımcıların Kurumda Çalışma Yılı



Şekil 5.4. Katılımcıların Eğitim Durumu



Anket soruları temel olarak altı başlık altında gruplandırılmış olup söz konusu başlıklara göre elde edilen genel değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

5.3.1. Kamunun sahiplik yapısı

Katılımcıların mevcut sahiplik yapısı ve sahiplik yapısının merkezileştirilmesine ilişkin değerlendirilmeleri Tablo 4.1’de gösterilmektedir.

Tablo 5.1. Sahiplik Yapısına İlişkin Görüşler

	Katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	Nötrüm
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu uygulayan kuruluşlar bu faaliyeti yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahiptir.	52%	11%	17%	2%	17%
Sahiplik yapısının merkezileştirilerek tek kurum tarafından yerine getirilmesi iyi bir yönetim için gereklidir.	31%	32%	9%	8%	20%
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kuruluşlar bu görevleriyle ilgili hesap verebilir yapıdadır.	53%	10%	17%	4%	16%
Sahiplik fonksiyonunu yürüten kamu idarelerinin sektörel düzenlemeleri de gerçekleştirmesi rekabet açısından KİT'e avantaj sağlamaktadır.	53%	14%	9%	1%	23%

Sahiplik yapısına yönelik verilen cevaplar katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum ifadeleri bazında değerlendirildiğinde katılımcıların;

- Yüzde 54'ü KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu uygulayan kuruluşların bu faaliyeti yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahip olduğunu,
- Yüzde 40'ı pay sahipliğinin merkezileştirilerek tek kurum tarafından yerine getirilmesinin iyi bir yönetim için gerekli olduğunu,
- Yüzde 70'i sahiplik fonksiyonunu uygulayan kuruluşların hesap verebilir yapıda olduğunu,
- Yüzde 62'si sahiplik fonksiyonunu yürüten kamu idarelerinin sektörel düzenlemeleri de gerçekleştirmesinin rekabet açısından KİT'e avantaj sağladığını ifade etmişlerdir.

5.3.2. KİT yönetim kurulları

Katılımcıların KİT yönetim kurulu yapısı, seçimi, niteliği, yetkinliği, yönetim kurulu başkanı ve genel müdürün seçimi ve konumuna ilişkin değerlendirilmeleri Tablo 4.2'de gösterilmektedir.

Tablo 5.2. KİT Yönetim Kurullarına İlişkin Görüşler

	Katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	Nötrüm
KİT'lerde yönetim kurulları sorumluluklarını yerine getirme yetkinliğine sahiptir.	42%	21%	12%	5%	20%
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi sektörel ve yönetsel yeterliliklere uygun olarak yapılmaktadır.	22%	29%	5%	14%	29%
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	42%	16%	15%	2%	25%
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için KİT yönetimi tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	40%	21%	9%	2%	29%
Yönetim kurulu üyelikleri için profesyonel danışmanlık şirketleri tarafından uzman havuzu aracılığıyla aday seçimi yapılması faydalı olacaktır.	37%	24%	12%	6%	21%
Özel sektör deneyimli yönetim kurulu üyesi KİT performansının iyileştirilmesi için gereklidir.	42%	24%	12%	4%	18%
Yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesi faydalı olacaktır.	54%	14%	18%	1%	14%
Yönetim kurullarında KİT çalışanlarının temsilcilerinin olması faydalı olacaktır.	53%	6%	30%	1%	10%

Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması, yönetim kurulunun şirket faaliyetlerinin denetimini sağlaması açısından olumsuzluk yaratmaktadır.	24%	34%	14%	7%	20%
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması icra fonksiyonunun daha etkin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.	49%	13%	19%	4%	15%
Yönetim kurulu başkanı ile genel müdür ayrı kişilerden oluşmalıdır.	22%	31%	17%	9%	21%
Yönetim kurulu başkanının kamudan bağımsız olması KİT yönetimi için faydalı olacaktır.	16%	42%	7%	11%	23%
Yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün seçimi profesyonel bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	26%	29%	8%	12%	26%
Yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticilerin dağılımında kadın katılımı sağlanmalıdır.	42%	8%	20%	3%	28%
KİT yönetim kurullarında görev alacak kişilerin göreve başlamadan önce sektörel bilgiler de dâhil olmak üzere, her bir KİT'in karşılaştığı görev ve zorluklar, yönetim kurulunun rolü, üyenin sorumlulukları ve yetkileri, sosyal ve ticari hedefler ile potansiyel ticari işlemlerinin nasıl yönetileceği arasındaki ilişki gibi bilgileri içeren bir eğitim sürecinden geçirilmesi faydalı olacaktır.	47%	3%	40%	2%	8%
Yönetim kurulu ve icra kurulundan oluşan ikili kurul sistemi ile hem bağımsız yönetim kurulu üyelerinin hem de kamudan temsilcilerin yönetimde yer alması KİT performansı için faydalı olacaktır.	46%	13%	17%	3%	21%
KİT kurullarının özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında işlevlerini yerine getirmesini desteklemek için bağımsız ve nitelikli üyelerden oluşan uzmanlaşmış komiteler kurmaları faydalı olacaktır.	55%	9%	18%	1%	18%

Yönetim kurulu yapısına yönelik verilen cevaplar katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum ifadeleri bazında değerlendirildiğinde katılımcıların;

- Yüzde 54'ü yönetim kurullarının sorumluluklarını yerine getirme yetkinliğine sahip olduğunu,
- Yüzde 27'si yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel ve yönetsel yeterliliklere uygun olarak yapıldığını,
- Yüzde 57'si yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulmasının faydalı olacağını,
- Yüzde 49'u yönetim kurulu üyelerinin seçimi için KİT yönetimi tarafından ayrı bir komitenin oluşturulmasının faydalı olacağını,

- Yüzde 49'u yönetim kurulu üyelikleri için profesyonel danışmanlık şirketleri tarafından uzman havuzu aracılığıyla aday seçimi yapılmasının faydalı olacağını,
- Yüzde 54'ü özel sektör deneyimli yönetim kurulu üyelerinin KİT performansının iyileştirilmesi için gerekli olduğunu,
- Yüzde 72'si yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesinin faydalı olacağını,
- Yüzde 83'ü yönetim kurullarında, KİT çalışan temsilcilerinin olmasının faydalı olacağını,
- Yüzde 38'i yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olmasının yönetim kurulunun denetim işlevi açısından olumsuzluk yarattığını,
- Yüzde 68'i yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olmasının icra fonksiyonunu daha etkin gerçekleştirilmesini sağladığını,
- Yüzde 39'u yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün ayrı kişilerden oluşmasını,
- Yüzde 23'ü yönetim kurulu başkanının kamudan bağımsız olmasının KİT yönetimi için faydalı olacağını,
- Yüzde 34'ü yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü seçiminin profesyonel bir şekilde gerçekleştirildiğini,
- Yüzde 62'si yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticiler içerisinde kadın katılımının artırılmasını,
- Yüzde 87'si KİT yönetim kurullarında görev alacak kişilerin göreve başlamadan önce kapsamlı bir eğitim sürecinden geçirilmesinin faydalı olacağını,
- Yüzde 63'ü yönetim kurulu ve icra kurulundan oluşan ikili kurul sistemi ile hem bağımsız yönetim kurulu üyelerinin hem de kamudan temsilcilerin yönetimde yer almasının KİT performansı için faydalı olacağını,
- Yüzde 73'ü KİT kurullarının özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında işlevlerini yerine getirmesini desteklemek için bağımsız ve nitelikli üyelere oluşan uzmanlaşmış komiteler kurmalarının faydalı olacağını ifade etmişlerdir.

5.3.3. KİT ticari faaliyet kısıtları

Katılımcıların KİT'lerin ticari faaliyetlerini gerçekleştirirken karşılaştıkları sorun alanlarına ilişkin değerlendirilmeleri Tablo 4.3 ve Tablo 4.4'te gösterilmektedir.

Tablo 5.3. KİT Ticari Faaliyetlerine İlişkin Görüşler-I

	Katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	Nötrüm
KİT'ler ticari esaslara göre yönetilmektedir.	36%	32%	5%	9%	18%
KİT'lerin fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	39%	20%	5%	7%	29%
Görev aldığım KİT'in fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	42%	17%	8%	9%	23%
KİT'lerde performansa dayalı ücretlendirme yapılması faydalı olacaktır.	37%	10%	32%	2%	19%
KİT'ler bağımsız bir şekilde personel ücret politikalarını belirleyebilmelidir.	38%	11%	36%	2%	12%
Kamu İhale Mevzuatına tabi olmak KİT'lerin ticari faaliyetlerini sınırlandırmaktadır.	37%	15%	29%	3%	16%
KİT'ler dış ticaret faaliyetleri hususunda yeterli esneklik ve yetkiye sahiptir.	23%	37%	2%	9%	30%
KİT'ler personel istihdamında kuruluş ihtiyaçlarını karşılayabilecek olanaklara sahiptir.	29%	39%	4%	9%	18%
KİT'ler günlük yönetim kararlarında özerk bir yapıya sahiptir.	36%	28%	4%	8%	24%
KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi ihtiyacı bulunmaktadır.	55%	5%	18%	0%	21%

KİT'lerin ticari faaliyetlerine yönelik verilen cevaplar katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum ifadeleri bazında değerlendirildiğinde katılımcıların;

- Yüzde 41'i KİT'lerin ticari esaslara göre yönetildiğini,
- Yüzde 44'ü fiyatlandırmanın sunulan mal ve hizmetlere uygun olarak gerçekleştiğini,
- Yüzde 69'u performansa dayalı ücret politikasının faydalı olacağını,
- Yüzde 74'ü ücret politikasının bağımsız belirlenmesi gerektiğini,

- Yüzde 63'ü Kamu İhale Mevzuatın tabi olmanın ticari faaliyetleri sınırlandırdığını,
- Yüzde 25'i dış ticaret faaliyetlerinde yeterli yetki ve esnekliğe sahip olduğunu,
- Yüzde33'ü personel istihdamında kuruluşun ihtiyaçlarını karşılayabildiğini,
- Yüzde 40'ı KİT'lerin günlük yönetim kararlarında bağımsız olduğunu,
- Yüzde 53'ü sektörel ihtiyaçları karşılayabilecek çerçeve mevzuat ihtiyacının olduğunu ifade etmişlerdir.

Tablo 5.4. KİT Ticari Faaliyetlerine İlişkin Görüşler -II

	Tedarik	Üretim	Pazarlama	İnsan Kaynakları	Finansman	Ar-Ge	Lojistik	Diğer	KİT'ler ticaridir
KİT'ler aşağıdaki faaliyet alanlarında ticari esaslara göre yönetilmekte sorun yaşamaktadır:	14%	11%	18%	20%	13%	16%	4%	2%	%3
Görev aldığım KİT aşağıdaki faaliyet alanlarında ticari esaslara göre yönetilmekte sorun yaşamaktadır:	14%	9%	16%	22%	12%	13%	5%	3%	%7
	Yapım İşleri-Yatırım	Ham madde tedarik	Ara madde tedarik	Hizmet alımı	Mal alımı	Diğer	Sorun yok.	Bilgim yok.	
KİT'ler aşağıdaki ihale alanlarında Kamu İhale Mevzuatına tabi olmaktan dolayı sorun yaşamaktadır:	18%	14%	12%	21%	21%	2%	8%	3%	
Görev aldığım KİT aşağıdaki ihale alanlarında Kamu İhale Mevzuatına tabi olmaktan dolayı sorun yaşamaktadır:	16%	13%	12%	22%	23%	2%	11%	1%	
	Sektör ortalamasının altında	Sektör ortalaması seviyesi	Sektör ortalamasının üzerinde						
Çalıştığım kurumun çalıştığım pozisyon için uyguladığı personel ücretleri, kurumun faaliyet gösterdiği;	52%	41%	7%						

Ticari faaliyetlerin KİT geneli ve çalışılan kurum bazında verilen cevaplar değerlendirildiğinde katılımcıların;

- En fazla insan kaynakları alanında ticari esaslara göre yönetilmekte sorun yaşandığını,

- En fazla mal ve hizmet alım faaliyetlerinde Kamu İhale Mevzuatına tabi olmaktan kaynaklı sorun yaşandığını,
- Personel ücretlerinin ise genel olarak sektör ortalamasının altında olduğunu ifade etmişlerdir.

5.3.4. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Katılımcıların KİT'lerin şeffaflık ve hesap verebilirlik yapısına ilişkin değerlendirilmeleri Tablo 4.5'te gösterilmektedir.

Tablo 5.5. Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğe İlişkin Görüşler

	Katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	Nötrüm
KİT'ler etkin bir denetim mekanizmasına sahiptir.	45%	22%	9%	6%	19%
KİT'lerde hesap verebilirlik etkin bir şekilde uygulanmaktadır.	46%	19%	11%	6%	18%
Hükümet kamuoyunu KİT'lerin performansı hakkında iyi bilgilendirir.	30%	24%	4%	5%	37%
KİT'lerin ticari olmayan gerekliliklerinin uygulanmasında kamuoyu bilgilendirilmektedir.	28%	27%	2%	2%	41%
Devlet kurumları KİT'lerde usulsüzlüklerin tespitinde etkilidir.	48%	15%	9%	5%	23%
KİT'lerde bağımsız dış denetim etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	36%	20%	7%	5%	33%
Bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından uygulanmaktadır.	33%	19%	6%	5%	38%
Görev aldığım KİT'te bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından gerçekleştirilmektedir.	34%	15%	6%	9%	35%
Sayıştay denetimi etkin hesap verebilirliği sağlamak için yeterlidir.	44%	23%	10%	6%	17%

KİT'lerin şeffaflık ve hesap verebilirlik yapısına yönelik verilen cevaplar katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum ifadeleri bazında değerlendirildiğinde katılımcıların;

- Yüzde 54'ü KİT'ler etkin bir denetim mekanizmasına sahip olduğunu,
- Yüzde 57'si hesap verebilir yapının etkin olduğunu,
- Yüzde 34'ü KİT performansına ilişkin kamuoyu bilgilendirmesinin yeterli olduğunu,
- Yüzde 30'u ticari olmayan faaliyetlere ilişkin kamuoyu bilgilendirmesinin yeterli olduğunu,

- Yüzde 57'si KİT'lerde usulsüzlüklerin tespitinde hükümetin etkili olduğunu,
- Yüzde 43'ü bağımsız dış denetimin etkin bir şekilde gerçekleştirildiğini,
- Yüzde 39'u dış denetimin yetkin firmalar tarafından yapıldığını,
- Yüzde 54'ü Sayıştay denetiminin etkin hesap verebilirliği sağlamak için yeterli olduğunu ifade etmişlerdir.

5.3.5. Performans Değerlendirmesi

Katılımcıların KİT'lerin performans değerlendirme sistemine ilişkin değerlendirilmeleri Tablo 4.6'da gösterilmektedir.

Tablo 5.6. KİT Performans Değerlendirme Sistemine İlişkin Görüşler

	Katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Kesinlikle katılmıyorum	Nötrüm
KİT'lerin performans değerlendirme sistemi uygun şekilde işlemektedir.	22%	39%	2%	8%	29%
Görev aldığım KİT'in performans değerlendirme sistemi uygun şekilde işlemektedir.	25%	25%	3%	18%	29%
Stratejik planlar KİT'lerin performanslarını izlemek için uygun bir araçtır.	45%	18%	8%	6%	23%
Yönetim kurulu, stratejik planlarda belirlenen hedefler kapsamında performans değerlendirmesine tabi tutulabilir.	60%	5%	12%	2%	21%
Sayıştay denetiminin stratejik planların performans değerlendirme raporlarını da kapsayacak şekilde gerçekleştirmesi hesap verebilirliği güçlendirecektir.	64%	9%	10%	1%	17%
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemleri ile belirlenen mali hedefler performans değerlendirmesi için performans göstergesi olarak yeterlidir.	30%	33%	2%	4%	32%
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemleri ile belirlenen mali hedefler gerçekçi olarak tespit edilmektedir.	36%	23%	2%	4%	36%
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemlerinin hazırlanmasında KİT'lerin de görüşü alınarak kapsayıcı bir süreç uygulanmaktadır.	35%	19%	5%	1%	39%
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemlerindeki hedefler belirlenirken merkezi idarenin makroekonomi ve sektör politikalarına öncelik verilmektedir.	49%	7%	5%	1%	39%
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemlerindeki hedefler belirlenirken KİT'lerin belirledikleri kurumsal hedeflere öncelik verilmektedir.	38%	24%	5%	2%	32%

5.4. Anket sonuçlarının analizi

Ankette yer alan veriler, IBM Statistics SPSS 22 sürümlü istatistik programı ile yüzde 95 güven düzeyi ve yüzde 5 güven aralığında analiz edilmiştir. Kategorik (nitel) değişkenler için frekans (n), sıra ortalaması; sayısal (nicel) değişkenler için standart sapma (ss), ki-kare dağılımı (χ^2), medyan istatistikleri verilmiştir.

Çalışmada ölçek ifadelerine ilişkin katılım düzeylerinin çalışma yılı, yaş, cinsiyet, eğitim durumu gibi sosyo-demografik değişkenlerin önerilen uygulamalara göre karşılaştırılmasında Mann-Whitney U ve Ki-kare (χ^2) testi kullanılmıştır. Her iki test de parametrik olmayan verilerin analizinde kullanılmakta olup Mann-Whitney U birbirinden bağımsız iki değişkenin bağımlı değişken üzerinde gruplar arasında herhangi bir farklılığın olup olmadığını ortaya koymaktadır. Ki-kare testi ise iki veya daha fazla kategorik değişken arasındaki ilişkinin belirlenmesinde kullanılan test tekniğidir. Anlamlılık değerinin (Asymp.Sig.) yüzde 95 güven aralığında ($p < 0,05$) 0,05'ten küçük olması, belirlenen kategoriler arasındaki farklılıkların istatistiksel olarak anlamlı olduğunu; 0,05'ten büyük olması ise kategoriler arasındaki farklılıkların istatistiksel olarak anlamlı olmadığını göstermektedir (Büyüköztürk, 2014:168).

Anket analiz edilmeden önce, çalışmanın sağlıklı bir şekilde yürütülüp yürütülmediğini tespit etmek, verilerin birbirleriyle tutarlılığını ve güvenilirliğini ölçmek amacıyla bir güvenilirlik analizi yapılmıştır. Güvenilirlik analizi, ölçme aracında yer alan soruların içsel tutarlılığını ortaya koymaktadır. Söz konusu güvenilirlik analizi anket bölümleri itibarıyla Cranbach's Alpha yöntemi kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Cranbach's Alpha katsayısı, 0 ile 1 arasında bir dağılım göstermektedir. Cranbach's Alpha katsayısının 0 ile 0,40 arasında olması ölçeğin güvenilir olmadığını; 0,40 ile 0,60 arasında olması ölçeğin düşük güvenilirlikte olduğunu; 0,60 ile 0,80 arasında olması ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu; 0,80 ile 1 arasında olması ise ölçeğin yüksek güvenilirlikte olduğunu belirtmektedir. Bu çalışmada Cranbach's Alpha katsayısı her bağımsız bölüm için ayrı ayrı tespit edilmiş ve bütün bölüm başlıklarının güvenilir olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte bazı KİT çalışanlarından gelen geri dönüşler doğrultusunda ankete verilen cevapların tamamen objektif bir şekilde yansıtılmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 5.7. Güvenilirlik Katsayıları

	Cronbach's Alpha Katsayısı	Madde Sayısı
KİT'lerde Sahiplik Fonksiyonu	0,618	4
KİT Yönetim Kurulları	0,615	16
KİT'lerin Ticari Faaliyetleri	0,549	11
KİT'lerde Performans Değerlendirme Yapısı ve Denetim	0,900	21

5.4.1. Mann-Whitney U ve Kruskal- Walls testi

Mann-Whitney U testi, bağımsız iki grubun karşılaştırılması için kullanılan parametrik olmayan bir testtir. Çalışmada ölçek ifadelerine ilişkin katılım düzeylerinin cinsiyet değişkenine göre karşılaştırılmasında kullanılmış olan Mann-Whitney U testinde $p < 0,05$ anlamlı bir farkın var olduğunu, $p > 0,05$ anlamlı fark olmadığını ortaya koymaktadır. Kruskal Wallis H testi ise parametrik olmayan verilere sahip ikiden fazla grubun ölçümlerinin bir bağımlı değişkene ait ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığını tespit etmek amacıyla kullanılmaktadır. Çalışmada ölçek ifadelerine ilişkin katılım düzeylerinin çalışma yılı, eğitim durumu ve yaş değişkenlerine göre karşılaştırılmasında Kruskal Wallis H testi kullanılmış olup $p < 0,05$ anlamlı bir farkın var olduğunu, $p > 0,05$ anlamlı fark olmadığını göstermektedir.

Tablo 5.8. KİT Sahiplik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1

Yargı İfadesi	Cinsiyet	N	Sıra Ortalama	Medyan	SS ³⁴	p ³⁵
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu uygulayan kuruluşlar bu faaliyeti yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahiptir.	Kadın	56	135,97	2,29	0,946	0,537
	Erkek	226	142,87			
Sahiplik yapısının merkezileştirilerek tek kurum tarafından yerine getirilmesi iyi bir yönetim için gereklidir.	Kadın	56	136,74	3,00	1,143	0,612
	Erkek	226	142,68			
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kuruluşlar bu görevleriyle ilgili hesap verebilir yapıdadır.	Kadın	56	133,15	2,30	0,994	0,350
	Erkek	226	143,57			
Sahiplik fonksiyonunu yürüten kamu idarelerinin sektörel düzenlemeleri de gerçekleştirmesi rekabet açısından KİT'e avantaj sağlamaktadır.	Kadın	56	139,81	2,46	0,877	0,850
	Erkek	226	141,92			

Mann-Whitney U testine göre KİT sahiplik yapısına yönelik algı düzeyinde cinsiyete bağlı anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Tablo 5.9. KİT Sahiplik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2

Yargı İfadesi	Eğitim Durumu	N	Sıra Ortalama	Medyan	X ³⁶	P
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu uygulayan kuruluşlar bu faaliyeti yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahiptir.	Önlisans	14	173,32	2,00	3,118	0,163
	Lisans	185	141,92			
	Lisansüstü	83	135,20			
Sahiplik yapısının merkezileştirilerek tek kurum tarafından yerine getirilmesi iyi bir yönetim için gereklidir.	Önlisans	14	165,79	3,00	5,628	0,132
	Lisans	185	146,83			
	Lisansüstü	83	125,52			
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kuruluşlar bu görevleriyle ilgili hesap verebilir yapıdadır.	Önlisans	14	186,68	2,00	6,060	0,157
	Lisans	185	136,63			
	Lisansüstü	83	144,73			
Sahiplik fonksiyonunu yürüten kamu idarelerinin sektörel düzenlemeleri de gerçekleştirmesi rekabet açısından KİT'e avantaj sağlamaktadır.	Önlisans	14	144,96	2,00	0,316	0,923
	Lisans	185	142,95			
	Lisansüstü	83	137,69			

³⁴ Standart sapmayı ifade etmektedir.

³⁵ İstatistiksel anlamlılığın varlığının ve varsa var olan farklılığın kanıtının düzeyinin belirlenmesi amacıyla kullanılan değerdir.

³⁶ Ki-kare dağılımını ifade etmektedir.

Tablo 5.10. KİT Sahiplik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3

Yargı İfadesi	Çalışma Yılı	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu uygulayan kuruluşlar bu faaliyeti yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahiptir.	0-5 yıl	9	148,83	2,00	0,303	0,859
	6-10 yıl	45	141,88			
	11 ve sonrası	228	141,14			
Sahiplik yapısının merkezileştirilerek tek kurum tarafından yerine getirilmesi iyi bir yönetim için gereklidir.	0-5 yıl	9	149,28	3,00	0,204	0,903
	6-10 yıl	45	138,27			
	11 ve sonrası	228	141,83			
Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kuruluşlar bu görevleriyle ilgili hesap verebilir yapıdadır.	0-5 yıl	9	183,89	2,00	6,104	0,047
	6-10 yıl	45	150,49			
	11 ve sonrası	228	138,05			
Sahiplik fonksiyonunu yürüten kamu idarelerinin sektörel düzenlemeleri de gerçekleştirmesi rekabet açısından KİT'e avantaj sağlamaktadır.	0-5 yıl	9	143,06	2,00	3,767	0,152
	6-10 yıl	45	152,58			
	11 ve sonrası	228	139,25			

Kruskal Wallis H testine göre KİT sahiplik yapısına yönelik algı düzeyinde eğitim durumuna ve çalışma yılına göre anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$). “Kamu adına KİT'lerin sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kuruluşlar bu görevleriyle ilgili hesap verebilir yapıdadır.” ifadesinde ise çalışma yılına bağlı anlamlı bir fark bulunmakta olup sıra ortalamasına göre 0-5 yıl arası çalışanlar, KİT'lerin sahiplik yapısının daha hesap verebilir olduğunu değerlendirmektedirler ($p<0,05$).

Tablo 5.11. KİT Yönetim Kurulu Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1

Yargı İfadesi	Cinsiyet	N	Sıra Ortalaması	Medyan	SS ³⁷	p ³⁸
KİT'lerde yönetim kurulları sorumluluklarını yerine getirme yetkinliğine sahiptir.	Kadın	56	125,13	2,63	1,092	0,078
	Erkek	226	145,56			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi sektörel ve yönetsel yeterliliklere uygun olarak yapılmaktadır.	Kadın	56	125,08	3,26	1,109	0,082
	Erkek	226	145,57			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	Kadın	56	169,99	2,47	0,992	0,002
	Erkek	226	134,44			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için KİT yönetimi tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	Kadın	56	159,44	2,67	0,958	0,053
	Erkek	226	137,06			
Yönetim kurulu üyelikleri için profesyonel danışmanlık şirketleri tarafından uzman havuzu aracılığıyla aday seçimi yapılması faydalı olacaktır.	Kadın	56	128,32	2,77	1,139	0,160
	Erkek	226	144,77			
Özel sektör deneyimli yönetim kurulu üyesi KİT performansının iyileştirilmesi için gereklidir.	Kadın	56	140,79	2,68	1,096	0,939
	Erkek	226	141,67			
Yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesi faydalı olacaktır.	Kadın	56	135,97	2,26	0,935	0,535
	Erkek	226	142,87			
Yönetim kurullarında KİT çalışanlarının temsilcilerinin olması faydalı olacaktır.	Kadın	56	154,80	1,9	0,857	0,133
	Erkek	226	138,20			
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması, yönetim kurulunun şirket faaliyetlerinin denetimini sağlaması açısından olumsuzluk yaratmaktadır.	Kadın	56	145,56	2,98	1,200	0,667
	Erkek	226	140,49			
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması icra fonksiyonunun daha etkin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.	Kadın	56	150,67	2,34	1,056	0,314
	Erkek	226	139,23			
Yönetim kurulu başkanı ile genel müdür ayrı kişilerden oluşmalıdır.	Kadın	56	148,55	2,93	1,257	0,457
	Erkek	226	139,75			
Yönetim kurulu başkanının kamudan bağımsız olması KİT yönetimi için faydalı olacaktır.	Kadın	56	131,40	3,33	1,104	0,277
	Erkek	226	144,00			
Yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün seçimi profesyonel bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Kadın	56	112,40	3,11	1,149	0,002
	Erkek	226	148,71			
Yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticilerin dağılımında kadın katılımı sağlanmalıdır.	Kadın	56	85,34	2,32	0,972	0,000
	Erkek	226	155,42			
KİT yönetim kurullarında görev alacak kişilerin göreve başlamadan önce sektörel bilgiler de dâhil olmak üzere, her bir KİT'in karşılaştığı görev ve zorluklar, yönetim kurulunun rolü, üyenin sorumlulukları ve yetkileri, sosyal ve ticari hedefler ile potansiyel ticari işlemlerinin nasıl yönetileceği arasındaki ilişki gibi bilgileri içeren bir eğitim sürecinden geçirilmesi faydalı olacaktır.	Kadın	56	129,76	1,78	0,843	0,186
	Erkek	226	144,41			

³⁷ Standart sapmayı ifade etmektedir.

³⁸ İstatistiksel anlamlılığın varlığının ve varsa var olan farklılığın kanıtının düzeyinin belirlenmesi amacıyla kullanılan değerdir.

Yönetim kurulu ve icra kurulundan oluşan ikili kurul sistemi ile hem bağımsız yönetim kurulu üyelerinin hem de kamudan temsilcilerin yönetimde yer alması KİT performansı için faydalı olacaktır.	Kadın	56	139,32	2,40	1,008	0,812
	Erkek	226	142,04			
KİT kurullarının özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında işlevlerini yerine getirmesini desteklemek için bağımsız ve nitelikli üyelerden oluşan uzmanlaşmış komiteler kurmaları faydalı olacaktır.	Kadın	56	152,70	2,18	0,857	0,206
	Erkek	226	138,73			

Mann-Whitney U testine göre KİT sahiplik yapısına yönelik algı düzeyinde “Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.”, “Yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün seçimi profesyonel bir şekilde gerçekleştirilmektedir.” ile “Yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticilerin dağılımında kadın katılımı sağlanmalıdır.” yargı ifadelerinin dışında cinsiyete bağlı anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Tablo 5.12. KİT Yönetim Kurulu Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2

Yargı İfadesi	Eğitim Durumu	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'lerde yönetim kurulları sorumluluklarını yerine getirme yetkinliğine sahiptir.	Önlisans	14	156,93	2,00	1,517	0,128
	Lisans	185	137,62			
	Lisansüstü	83	147,54			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi sektörel ve yönetsel yeterliliklere uygun olarak yapılmaktadır.	Önlisans	14	151,32	3,00	1,429	0,528
	Lisans	185	144,52			
	Lisansüstü	83	133,10			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	Önlisans	14	159,04	2,00	2,981	0,395
	Lisans	185	145,32			
	Lisansüstü	83	130,04			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için KİT yönetimi tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	Önlisans	14	170,64	3,00	7,586	0,198
	Lisans	185	147,41			
	Lisansüstü	83	123,41			
Yönetim kurulu üyelikleri için profesyonel danışmanlık şirketleri tarafından uzman havuzu aracılığıyla aday seçimi yapılması faydalı olacaktır.	Önlisans	14	118,21	3,00	1,686	0,728
	Lisans	185	144,72			
	Lisansüstü	83	138,25			
Özel sektör deneyimli yönetim kurulu üyesi KİT performansının iyileştirilmesi için gereklidir.	Önlisans	14	141,86	2,00	5,357	0,043
	Lisans	185	148,83			
	Lisansüstü	83	125,11			
Yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesi faydalı olacaktır.	Önlisans	14	133,64	2,00	1,146	0,584
	Lisans	185	144,93			
	Lisansüstü	83	135,17			
Yönetim kurullarında KİT çalışanlarının temsilcilerinin olması faydalı olacaktır.	Önlisans	14	161,86	2,00	1,820	0,326
	Lisans	185	137,90			
	Lisansüstü	83	146,09			
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması, yönetim kurulunun şirket faaliyetlerinin denetimini sağlaması açısından olumsuzluk yaratmaktadır.	Önlisans	14	140,54	3,00	6,720	0,049
	Lisans	185	149,91			
	Lisansüstü	83	122,92			
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması icra fonksiyonunun daha etkin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.	Önlisans	14	155,61	2,00	1,056	0,059
	Lisans	185	132,79			
	Lisansüstü	83	158,53			

Yönetim kurulu başkanı ile genel müdür ayrı kişilerden oluşmalıdır.	Önlisans	14	159,71	3,00	4,948	0,080
	Lisans	185	147,17			
	Lisansüstü	83	125,78			
Yönetim kurulu başkanının kamudan bağımsız olması KİT yönetimi için faydalı olacaktır.	Önlisans	14	133,11	4,00	2,746	0,560
	Lisans	185	147,04			
	Lisansüstü	83	130,58			
Yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün seçimi profesyonel bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Önlisans	14	166,61	3,00	1,535	0,406
	Lisans	185	140,91			
	Lisansüstü	83	138,59			
Yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticilerin dağılımında kadın katılımı sağlanmalıdır.	Önlisans	14	149,57	2,00	0,872	0,854
	Lisans	185	143,74			
	Lisansüstü	83	135,14			
KİT yönetim kurullarında görev alacak kişilerin göreve başlamadan önce sektörel bilgiler de dâhil olmak üzere, her bir KİT'in karşılaştığı görev ve zorluklar, yönetim kurulunun rolü, üyenin sorumlulukları ve yetkileri, sosyal ve ticari hedefler ile potansiyel ticari işlemlerinin nasıl yönetileceği arasındaki ilişki gibi bilgileri içeren bir eğitim sürecinden geçirilmesi faydalı olacaktır.	Önlisans	14	124,79	2,00	0,748	0,167
	Lisans	185	142,28			
	Lisansüstü	83	142,58			
Yönetim kurulu ve icra kurulundan oluşan ikili kurul sistemi ile hem bağımsız yönetim kurulu üyelerinin hem de kamudan temsilcilerin yönetimde yer alması KİT performansı için faydalı olacaktır.	Önlisans	14	136,21	2,00	1,631	0,281
	Lisans	185	145,70			
	Lisansüstü	83	133,03			
KİT kurullarının özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında işlevlerini yerine getirmesini desteklemek için bağımsız ve nitelikli üyelerden oluşan uzmanlaşmış komiteler kurmaları faydalı olacaktır.	Önlisans	14	136,64	2,00	0,262	0,379
	Lisans	185	140,40			
	Lisansüstü	83	144,77			

Kruskal Wallis H testine göre KİT sahiplik yapısına yönelik algı düzeyinde “Özel sektör deneyimli yönetim kurulu üyesi KİT performansının iyileştirilmesi için gereklidir.”, ile “Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması, yönetim kurulunun şirket faaliyetlerinin denetimini sağlaması açısından olumsuzluk yaratmaktadır.” yargı ifadelerinin dışında eğitim düzeyine bağlı anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p < 0,05$). Her iki yargı ifadesini de lisans düzeyinde katılımcının daha fazla desteklediği görülmektedir.

Tablo 5.13. KİT Yönetim Kurulu Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3

Yargı İfadesi	Çalışma Yılı	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'lerde yönetim kurulları sorumluluklarını yerine getirme yetkinliğine sahiptir.	0-5 yıl	9	146,56	2,63	0,720	0,698
	6-10 yıl	45	150,06			
	11 ve sonrası	228	139,61			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi sektörel ve yönetsel yeterliliklere uygun olarak yapılmaktadır.	0-5 yıl	9	151,39	3,26	0,578	0,749
	6-10 yıl	45	134,11			
	11 ve sonrası	228	142,57			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	167,89	2,47	1,235	0,539
	6-10 yıl	45	136,44			
	11 ve sonrası	228	141,46			
Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için KİT yönetimi tarafından ayrı bir komitenin oluşturulması faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	179,78	2,67	4,787	0,091
	6-10 yıl	45	156,98			
	11 ve sonrası	228	136,93			
Yönetim kurulu üyelikleri için profesyonel danışmanlık şirketleri tarafından uzman havuzu aracılığıyla aday seçimi yapılması faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	126,39	2,77	1,361	0,506
	6-10 yıl	45	131,22			
	11 ve sonrası	228	144,13			
Özel sektör deneyimli yönetim kurulu üyesi KİT performansının iyileştirilmesi için gereklidir.	0-5 yıl	9	143,06	2,68	4,335	0,114
	6-10 yıl	45	119,46			
	11 ve sonrası	228	145,79			
Yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesi faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	129,33	2,26	2,287	0,319
	6-10 yıl	45	127,40			
	11 ve sonrası	228	144,76			
Yönetim kurullarında KİT çalışanlarının temsilcilerinin olması faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	146,50	1,95	1,017	0,601
	6-10 yıl	45	151,28			
	11 ve sonrası	228	139,37			
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması, yönetim kurulunun şirket faaliyetlerinin denetimini sağlaması açısından olumsuzluk yaratmaktadır.	0-5 yıl	9	169,83	2,98	3,130	0,209
	6-10 yıl	45	125,66			
	11 ve sonrası	228	143,51			
Yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olması icra fonksiyonunun daha etkin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.	0-5 yıl	9	136,72	2,34	0,134	0,935
	6-10 yıl	45	144,89			
	11 ve sonrası	228	141,02			
Yönetim kurulu başkanı ile genel müdür ayrı kişilerden oluşmalıdır.	0-5 yıl	9	161,17	2,93	0,739	0,691
	6-10 yıl	45	136,44			
	11 ve sonrası	228	141,72			
Yönetim kurulu başkanının kamudan bağımsız olması KİT yönetimi için faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	120,50	3,33	0,694	0,707
	6-10 yıl	45	143,46			
	11 ve sonrası	228	141,94			
Yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün seçimi profesyonel bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	0-5 yıl	9	122,72	3,11	1,265	0,531
	6-10 yıl	45	132,86			
	11 ve sonrası	228	143,95			
Yönetim kurulu üyeleri ve üst yöneticilerin dağılımında kadın katılımı sağlanmalıdır.	0-5 yıl	9	112,61	2,32	2,167	0,338
	6-10 yıl	45	132,66			
	11 ve sonrası	228	144,39			
KİT yönetim kurullarında görev alacak kişilerin göreve başlamadan önce sektörel bilgiler de dâhil olmak üzere, her bir KİT'in karşılaştığı görev ve zorluklar, yönetim kurulunun rolü, üyenin sorumlulukları ve yetkileri, sosyal ve ticari hedefler ile potansiyel ticari işlemlerinin nasıl yönetileceği arasındaki ilişki gibi bilgileri içeren bir eğitim sürecinden geçirilmesi faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	134,72	1,78	2,627	0,269
	6-10 yıl	45	125,58			
	11 ve sonrası	228	144,91			

Yönetim kurulu ve icra kurulundan oluşan ikili kurul sistemi ile hem bağımsız yönetim kurulu üyelerinin hem de kamudan temsilcilerin yönetiminde yer alması KİT performansı için faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	123,00	2,40	1,194	0,550
	6-10 yıl	45	133,66			
	11 ve sonrası	228	143,78			
KİT kurullarının özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında işlevlerini yerine getirmesini desteklemek için bağımsız ve nitelikli üyelerden oluşan uzmanlaşmış komiteler kurmaları faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	163,50	2,18	1,907	0,385
	6-10 yıl	45	130,26			
	11 ve sonrası	228	142,85			

Kruskal Wallis H testine göre KİT yönetim kurulu yapısına yönelik algı düzeyinde eğitim durumu ve çalışma yılına göre anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Tablo 5.14. KİT Ticari Faaliyet Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1

Yargı İfadesi	Cinsiyet	N	Sıra Ortalama	Medyan	SS ³⁹	P ⁴⁰
KİT'ler ticari esaslara göre yönetilmektedir.	Kadın	56	121,23	3,04	1,112	0,030
	Erkek	226	146,52			
KİT'lerin fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Kadın	56	134,51	2,85	1,025	0,452
	Erkek	226	143,23			
Görev aldığım KİT'in fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Kadın	56	129,93	2,83	1,194	0,213
	Erkek	226	144,37			
KİT'lerde performansa dayalı ücretlendirme yapılması faydalı olacaktır.	Kadın	56	156,38	2,14	1,044	0,110
	Erkek	226	137,81			
KİT'ler bağımsız bir şekilde personel ücret politikalarını belirleyebilmelidir.	Kadın	56	153,58	2,07	1,077	0,191
	Erkek	226	138,51			
Kamu İhale Mevzuatına tabi olmak KİT'lerin ticari faaliyetlerini sınırlandırmaktadır.	Kadın	56	138,38	2,27	1,134	0,739
	Erkek	226	142,27			
KİT'ler dış ticaret faaliyetleri hususunda yeterli esneklik ve yetkiye sahiptir.	Kadın	56	138,68	3,27	0,976	0,762
	Erkek	226	142,20			
KİT'ler personel istihdamında kuruluş ihtiyaçlarını karşılayabilecek olanaklara sahiptir.	Kadın	56	136,79	3,20	1,083	0,613
	Erkek	226	142,67			
KİT'ler günlük yönetim kararlarında özerk bir yapıya sahiptir.	Kadın	56	114,13	3,01	1,054	0,003
	Erkek	226	148,28			
KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi ihtiyacı bulunmaktadır.	Kadın	56	148,18	2,15	0,786	0,449
	Erkek	226	139,85			

Mann-Whitney U testine göre KİT ticari faaliyet yapısına yönelik algı düzeyinde “KİT'lerin fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.” ile “KİT'ler günlük yönetim kararlarında özerk bir yapıya sahiptir.” yargı ifadeleri dışında cinsiyete bağlı anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p<0,05$).

³⁹ Standart sapmayı ifade etmektedir.

⁴⁰ İstatistiksel anlamlılığın varlığının ve varsa var olan farklılığın kanıtının düzeyinin belirlenmesi amacıyla kullanılan değerdir.

Tablo 5.15. KİT Ticari Faaliyet Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2

Yargı İfadesi	Eğitim Durumu	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'ler ticari esaslara göre yönetilmektedir.	Önlisans	14	122,54	3,04	0,880	0,644
	Lisans	185	142,21			
	Lisansüstü	83	143,13			
KİT'lerin fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Önlisans	14	152,46	2,85	0,397	0,820
	Lisans	185	141,95			
	Lisansüstü	83	138,64			
Görev aldığım KİT'in fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Önlisans	14	162,50	2,83	1,402	0,496
	Lisans	185	142,22			
	Lisansüstü	83	136,35			
KİT'lerde performansa dayalı ücretlendirme yapılması faydalı olacaktır.	Önlisans	14	151,07	2,14	0,725	0,696
	Lisans	185	143,25			
	Lisansüstü	83	135,98			
KİT'ler bağımsız bir şekilde personel ücret politikalarını belirleyebilmelidir.	Önlisans	14	175,39	2,07	2,998	0,223
	Lisans	185	140,99			
	Lisansüstü	83	136,93			
Kamu İhale Mevzuatına tabi olmak KİT'lerin ticari faaliyetlerini sınırlandırmaktadır.	Önlisans	14	185,64	2,27	5,167	0,076
	Lisans	185	141,37			
	Lisansüstü	83	134,34			
KİT'ler dış ticaret faaliyetleri hususunda yeterli esneklik ve yetkiye sahiptir.	Önlisans	14	110,79	3,27	3,085	0,214
	Lisans	185	145,94			
	Lisansüstü	83	136,79			
KİT'ler personel istihdamında kuruluş ihtiyaçlarını karşılayabilecek olanaklara sahiptir.	Önlisans	14	112,36	3,20	2,233	0,327
	Lisans	185	144,30			
	Lisansüstü	83	140,17			
KİT'ler günlük yönetim kararlarında özerk bir yapıya sahiptir.	Önlisans	14	71,29	3,01	12,411	0,002
	Lisans	185	147,43			
	Lisansüstü	83	140,13			
KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi ihtiyacı bulunmaktadır.	Önlisans	14	170,39	2,15	2,329	0,312
	Lisans	185	139,20			
	Lisansüstü	83	141,76			

Tablo 5.16. KİT Ticari Faaliyet Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3

Yargı İfadesi	Çalışma Yılı	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'ler ticari esaslara göre yönetilmektedir.	0-5 yıl	9	115,17	3,04	1,061	0,588
	6-10 yıl	45	142,42			
	11 ve sonrası	228	142,36			
KİT'lerin fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	0-5 yıl	9	122,33	2,85	1,803	0,406
	6-10 yıl	45	153,91			
	11 ve sonrası	228	139,81			
Görev aldığım KİT'in fiyatlandırma politikası, sunulan mal ve hizmetlere uygun bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	0-5 yıl	9	112,83	2,83	2,281	0,320
	6-10 yıl	45	153,12			
	11 ve sonrası	228	140,34			

KİT'lerde performansa dayalı ücretlendirme yapılması faydalı olacaktır.	0-5 yıl	9	151,33	2,14	2,393	0,302
	6-10 yıl	45	157,04			
	11 ve sonrası	228	138,04			
KİT'ler bağımsız bir şekilde personel ücret politikalarını belirleyebilmelidir.	0-5 yıl	9	132,44	2,07	0,558	0,756
	6-10 yıl	45	134,90			
	11 ve sonrası	228	143,16			
Kamu İhale Mevzuatına tabi olmak KİT'lerin ticari faaliyetlerini sınırlandırmaktadır.	0-5 yıl	9	151,72	2,27	0,617	0,734
	6-10 yıl	45	148,37			
	11 ve sonrası	228	139,74			
KİT'ler dış ticaret faaliyetleri hususunda yeterli esneklik ve yetkiye sahiptir.	0-5 yıl	9	102,72	3,27	2,336	0,311
	6-10 yıl	45	140,99			
	11 ve sonrası	228	143,13			
KİT'ler personel istihdamında kuruluş ihtiyaçlarını karşılayabilecek olanaklara sahiptir.	0-5 yıl	9	102,50	3,20	4,916	0,086
	6-10 yıl	45	125,80			
	11 ve sonrası	228	146,14			
KİT'ler günlük yönetim kararlarında özerk bir yapıya sahiptir.	0-5 yıl	9	79,89	3,01	6,053	0,048
	6-10 yıl	45	138,06			
	11 ve sonrası	228	144,61			
KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi ihtiyacı bulunmaktadır.	0-5 yıl	9	176,78	2,15	2,422	0,298
	6-10 yıl	45	145,80			
	11 ve sonrası	228	139,26			

Kruskal Wallis H testine göre KİT ticari faaliyet yapısına yönelik algı düzeyinde eğitim durumu ve çalışma yılına göre “KİT'ler günlük yönetim kararlarında özerk bir yapıya sahiptir.” ifadesi dışında anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$). Lisans mezunu ile 11 yıl ve üzeri çalışanlar, KİT'lerin daha özerk bir yapıda olduğunu değerlendirmektedir.

Tablo 5.17. KİT Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1

Yargı İfadesi	Cinsiyet	N	Sıra Ortalama	Medyan	SS ⁴¹	P ⁴²
KİT'ler etkin bir denetim mekanizmasına sahiptir.	Kadın	56	144,81	2,71	1,075	0,719
	Erkek	226	140,68			
KİT'lerde hesap verebilirlik etkin bir şekilde uygulanmaktadır.	Kadın	56	132,80	2,62	1,077	0,344
	Erkek	226	143,65			
Hükümet kamuoyunu KİT'lerin performansı hakkında iyi bilgilendirir.	Kadın	56	123,11	2,95	0,948	0,048
	Erkek	226	146,06			
KİT'lerin ticari olmayan gerekliliklerinin uygulanmasında kamuoyu bilgilendirilmektedir.	Kadın	56	122,38	3,00	0,842	0,038
	Erkek	226	146,24			
Devlet kurumları KİT'lerde usulsüzlüklerin tespitinde etkilidir.	Kadın	56	141,44	2,59	1,016	0,995
	Erkek	226	141,52			

⁴¹ Standart sapmayı ifade etmektedir.

⁴² İstatistiksel anlamlılığın varlığının ve varsa var olan farklılığın kanıtının düzeyinin belirlenmesi amacıyla kullanılan değerdir.

KİT'lerde bağımsız dış denetim etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Kadın	56	133,39	2,80	0,995	0,384
	Erkek	226	143,51			
Bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından uygulanmaktadır.	Kadın	56	128,96	2,84	0,950	0,176
	Erkek	226	144,61			
Görev aldığım KİT'te bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından gerçekleştirilmektedir.	Kadın	56	129,71	2,95	1,148	0,207
	Erkek	226	144,42			
Sayıştay denetimi etkin hesap verebilirliği sağlamak için yeterlidir.	Kadın	56	136,96	2,71	1,103	0,623
	Erkek	226	142,62			

Mann-Whitney U testine göre KİT şeffaflık ve hesap verebilirlik yapısına yönelik algı düzeyinde “Hükümet kamuoyunu KİT'lerin performansı hakkında iyi bilgilendirir.” ile “KİT'lerin ticari olmayan gerekliliklerinin uygulanmasında kamuoyu bilgilendirilmektedir.” yargı ifadelerinin dışında cinsiyete bağlı anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p < 0,05$).

Tablo 5.18. KİT Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2

Yargı İfadesi	Eğitim Durumu	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'ler etkin bir denetim mekanizmasına sahiptir.	Önlisans	14	176,61	2,71	3,074	0,215
	Lisans	185	139,49			
	Lisansüstü	83	140,05			
KİT'lerde hesap verebilirlik etkin bir şekilde uygulanmaktadır.	Önlisans	14	159,57	2,62	0,880	0,644
	Lisans	185	139,75			
	Lisansüstü	83	142,34			
Hükümet kamuoyunu KİT'lerin performansı hakkında iyi bilgilendirir.	Önlisans	14	165,79	2,95	1,483	0,477
	Lisans	185	139,57			
	Lisansüstü	83	141,71			
KİT'lerin ticari olmayan gerekliliklerinin uygulanmasında kamuoyu bilgilendirilmektedir.	Önlisans	14	175,96	3,00	5,730	0,057
	Lisans	185	144,94			
	Lisansüstü	83	128,03			
Devlet kurumları KİT'lerde usulsüzlüklerin tespitinde etkilidir.	Önlisans	14	199,71	2,59	8,825	0,012
	Lisans	185	136,88			
	Lisansüstü	83	141,98			
KİT'lerde bağımsız dış denetim etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	Önlisans	14	172,25	2,80	2,317	0,314
	Lisans	185	140,32			
	Lisansüstü	83	138,93			
Bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından uygulanmaktadır.	Önlisans	14	166,00	2,84	1,807	0,405
	Lisans	185	142,05			
	Lisansüstü	83	136,14			
Görev aldığım KİT'te bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından gerçekleştirilmektedir.	Önlisans	14	163,25	2,95	1,147	0,563
	Lisans	185	140,63			
	Lisansüstü	83	139,77			
Sayıştay denetimi etkin hesap verebilirliği sağlamak için yeterlidir.	Önlisans	14	187,93	2,71	8,362	0,015
	Lisans	185	133,58			
	Lisansüstü	83	151,31			

Kruskal Wallis H testine göre KİT şeffaflık ve hesap verebilirlik yapısına yönelik algı düzeyinde eğitim durumuna göre “Devlet kurumları KİT’lerde usulsüzlüklerin tespitinde etkilidir.” ile “Sayıştay denetimi etkin hesap verebilirliği sağlamak için yeterlidir.” ifadeleri dışında anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Tablo 5.19. KİT Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3

Yargı İfadesi	Çalışma Yılı	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT’ler etkin bir denetim mekanizmasına sahiptir.	0-5 yıl	9	155,72	2,71	1,482	0,477
	6-10 yıl	45	152,33			
	11 ve sonrası	228	138,80			
KİT’lerde hesap verebilirlik etkin bir şekilde uygulanmaktadır.	0-5 yıl	9	162,17	2,62	0,949	0,622
	6-10 yıl	45	146,32			
	11 ve sonrası	228	139,73			
Hükümet kamuoyunu KİT’lerin performansı hakkında iyi bilgilendirir.	0-5 yıl	9	156,89	2,95	0,796	0,672
	6-10 yıl	45	147,94			
	11 ve sonrası	228	139,62			
KİT’lerin ticari olmayan gerekliliklerinin uygulanmasında kamuoyu bilgilendirilmektedir.	0-5 yıl	9	152,11	3,00	2,935	0,231
	6-10 yıl	45	158,54			
	11 ve sonrası	228	137,72			
Devlet kurumları KİT’lerde usulsüzlüklerin tespitinde etkilidir.	0-5 yıl	9	192,06	2,59	6,203	0,045
	6-10 yıl	45	154,99			
	11 ve sonrası	228	136,84			
KİT’lerde bağımsız dış denetim etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir.	0-5 yıl	9	181,83	2,80	2,522	0,283
	6-10 yıl	45	141,87			
	11 ve sonrası	228	139,84			
Bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından uygulanmaktadır.	0-5 yıl	9	179,72	2,84	2,605	0,272
	6-10 yıl	45	134,08			
	11 ve sonrası	228	141,46			
Görev aldığım KİT’te bağımsız dış denetim, alanında yetkin firmalar tarafından gerçekleştirilmektedir.	0-5 yıl	9	182,33	2,95	2,579	0,275
	6-10 yıl	45	137,97			
	11 ve sonrası	228	140,59			
Sayıştay denetimi etkin hesap verebilirliği sağlamak için yeterlidir.	0-5 yıl	9	156,61	2,71	3,655	0,161
	6-10 yıl	45	160,09			
	11 ve sonrası	228	137,23			

Kruskal Wallis H testine göre KİT şeffaflık ve hesap verebilirlik yapısına yönelik algı düzeyinde çalışma yılına göre “Devlet kurumları KİT’lerde usulsüzlüklerin tespitinde etkilidir.” ifadesi dışında anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Tablo 5.20. KİT Performans Değerlendirme Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-1

Yargı İfadesi	Cinsiyet	N	Sıra Ortalama	Medyan	SS	P
KİT'lerin performans değerlendirme sistematigi uygun şekilde işlemektedir.	Kadın	56	131,03	3,27	0,973	0,260
	Erkek	226	144,10			
Görev aldığım KİT'in performans değerlendirme sistematigi uygun şekilde işlemektedir.	Kadın	56	134,14	3,34	1,162	0,437
	Erkek	226	143,32			
Stratejik planlar KİT'lerin performanslarını izlemek için uygun bir araçtır.	Kadın	56	132,95	2,69	1,038	0,353
	Erkek	226	143,62			
Yönetim kurulu, stratejik planlarda belirlenen hedefler kapsamında performans değerlendirmesine tabi tutulabilir.	Kadın	56	143,98	2,25	0,820	0,772
	Erkek	226	140,88			
Sayıştay denetiminin stratejik planların performans değerlendirme raporlarını da kapsayacak şekilde gerçekleştirmesi hesap verebilirliği güçlendirecektir.	Kadın	56	142,62	2,27	0,791	0,893
	Erkek	226	141,22			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnameleleri ile belirlenen mali hedefler performans değerlendirmesi için performans göstergesi olarak yeterlidir.	Kadın	56	144,63	3,06	0,930	0,736
	Erkek	226	140,72			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnameleleri ile belirlenen mali hedefler gerçekte olarak tespit edilmektedir.	Kadın	56	134,26	2,90	0,890	0,433
	Erkek	226	143,29			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelelerinin hazırlanmasında KİT'lerin de görüşü alınarak kapsayıcı bir süreç uygulanmaktadır.	Kadın	56	134,67	2,76	0,869	0,458
	Erkek	226	143,19			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelelerindeki hedefler belirlenirken merkezi idarenin makroekonomi ve sektör politikalarına öncelik verilmektedir.	Kadın	56	142,57	2,50	0,722	0,904
	Erkek	226	141,23			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelelerindeki hedefler belirlenirken KİT'lerin belirledikleri kurumsal hedeflere öncelik verilmektedir.	Kadın	56	137,30	2,80	0,914	0,650
	Erkek	226	142,54			
Yönetim kurulları periyodik kurul performans değerlendirmesi yapmaktadır.	Kadın	56	128,29	3,32	0,863	0,146
	Erkek	226	144,77			
Yönetim kurulunun direkt sorumluluğunda iç kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi KİT'ler için faydalı bir denetim aracı olabilir.	Kadın	56	129,43	2,29	0,928	0,174
	Erkek	226	144,49			

Mann-Whitney U testine göre KİT performans değerlendirme yapısına yönelik algı düzeyinde cinsiyete bağlı anlamlı bir fark bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Tablo 5.21. KİT Performans Değerlendirme Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-2

Yargı İfadesi	Eğitim Durumu	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'lerin performans değerlendirme sistematigi uygun şekilde işlemektedir.	Önlisans	14	159,00	3,27	2,711	0,258
	Lisans	185	136,14			
	Lisansüstü	83	150,51			
Görev aldığım KİT'in performans değerlendirme sistematigi uygun şekilde işlemektedir.	Önlisans	14	163,07	3,34	4,600	0,100
	Lisans	185	134,31			
	Lisansüstü	83	153,89			
Stratejik planlar KİT'lerin performanslarını izlemek için uygun bir araçtır.	Önlisans	14	141,46	2,69	0,272	0,873
	Lisans	185	139,86			
	Lisansüstü	83	145,16			
Yönetim kurulu, stratejik planlarda belirlenen hedefler kapsamında performans değerlendirmesine tabi tutulabilir.	Önlisans	14	147,18	2,25	0,195	0,907
	Lisans	185	142,14			
	Lisansüstü	83	139,12			
Sayıştay denetiminin stratejik planların performans değerlendirme raporlarını da kapsayacak şekilde gerçekleştirmesi hesap verebilirliği güçlendirecektir.	Önlisans	14	118,71	2,27	1,762	0,414
	Lisans	185	141,46			
	Lisansüstü	83	145,43			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemleri ile belirlenen mali hedefler performans değerlendirmesi için performans göstergesi olarak yeterlidir.	Önlisans	14	161,71	3,06	2,658	0,265
	Lisans	185	136,35			
	Lisansüstü	83	149,57			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemleri ile belirlenen mali hedefler gerçekçi olarak tespit edilmektedir.	Önlisans	14	179,89	2,90	5,030	0,081
	Lisans	185	135,78			
	Lisansüstü	83	147,77			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemlerinin hazırlanmasında KİT'lerin de görüşü alınarak kapsayıcı bir süreç uygulanmaktadır.	Önlisans	14	153,86	2,76	2,603	0,272
	Lisans	185	145,55			
	Lisansüstü	83	130,40			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemlerindeki hedefler belirlenirken merkezi idarenin makroekonomi ve sektör politikalarına öncelik verilmektedir.	Önlisans	14	166,43	2,50	1,749	0,417
	Lisans	185	139,37			
	Lisansüstü	83	142,04			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelemlerindeki hedefler belirlenirken KİT'lerin belirledikleri kurumsal hedeflere öncelik verilmektedir.	Önlisans	14	162,54	2,80	1,491	0,474
	Lisans	185	142,41			
	Lisansüstü	83	135,93			
Yönetim kurulları periyodik kurul performans değerlendirmesi yapmaktadır.	Önlisans	14	139,21	3,32	1,224	0,542
	Lisans	185	145,04			
	Lisansüstü	83	133,99			
Yönetim kurulunun direkt sorumluluğunda iç kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi KİT'ler için faydalı bir denetim aracı olabilir.	Önlisans	14	127,14	2,29	1,017	0,601
	Lisans	185	144,32			
	Lisansüstü	83	137,63			

Tablo 5.22. KİT Performans Değerlendirme Yapısına Yönelik Algı Düzeyi-3

Yargı İfadesi	Çalışma Yılı	N	Sıra Ortalama	Medyan	X	P
KİT'lerin performans değerlendirme sistematigi uygun şekilde işlemektedir.	0-5 yıl	9	125,61	3,27	3,462	0,177
	6-10 yıl	45	160,57			
	11 ve sonrası	228	138,36			
Görev aldığım KİT'in performans değerlendirme sistematigi uygun şekilde işlemektedir.	0-5 yıl	9	149,78	3,34	3,077	0,215
	6-10 yıl	45	159,82			
	11 ve sonrası	228	137,56			
Stratejik planlar KİT'lerin performanslarını izlemek için uygun bir araçtır.	0-5 yıl	9	159,11	2,69	3,437	0,179
	6-10 yıl	45	158,91			
	11 ve sonrası	228	137,37			
Yönetim kurulu, stratejik planlarda belirlenen hedefler kapsamında performans değerlendirmesine tabi tutulabilir.	0-5 yıl	9	157,50	2,25	0,664	0,718
	6-10 yıl	45	136,62			
	11 ve sonrası	228	141,83			
Sayıştay denetiminin stratejik planların performans değerlendirme raporlarını da kapsayacak şekilde gerçekleştirmesi hesap verebilirliği güçlendirecektir.	0-5 yıl	9	131,78	2,27	0,551	0,759
	6-10 yıl	45	147,59			
	11 ve sonrası	228	140,68			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnameleleri ile belirlenen mali hedefler performans değerlendirmesi için performans göstergesi olarak yeterlidir.	0-5 yıl	9	126,28	3,06	15,58 6	0,000
	6-10 yıl	45	183,30			
	11 ve sonrası	228	133,85			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnameleleri ile belirlenen mali hedefler gerçekçi olarak tespit edilmektedir.	0-5 yıl	9	151,33	2,90	1,653	0,438
	6-10 yıl	45	154,06			
	11 ve sonrası	228	138,63			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelelerinin hazırlanmasında KİT'lerin de görüşü alınarak kapsayıcı bir süreç uygulanmaktadır.	0-5 yıl	9	135,56	2,76	0,173	0,917
	6-10 yıl	45	138,10			
	11 ve sonrası	228	142,41			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelelerindeki hedefler belirlenirken merkezi idarenin makroekonomi ve sektör politikalarına öncelik verilmektedir.	0-5 yıl	9	157,67	2,50	2,526	0,283
	6-10 yıl	45	155,50			
	11 ve sonrası	228	138,10			
Yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelelerindeki hedefler belirlenirken KİT'lerin belirledikleri kurumsal hedeflere öncelik verilmektedir.	0-5 yıl	9	158,83	2,80	0,654	0,721
	6-10 yıl	45	136,38			
	11 ve sonrası	228	141,83			
Yönetim kurulları periyodik kurul performans değerlendirmesi yapmaktadır.	0-5 yıl	9	124,33	3,32	0,700	0,705
	6-10 yıl	45	146,99			
	11 ve sonrası	228	141,09			
Yönetim kurulunun direkt sorumluluğunda iç kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi KİT'ler için faydalı bir denetim aracı olabilir.	0-5 yıl	9	163,89	2,29	1,499	0,472
	6-10 yıl	45	132,58			
	11 ve sonrası	228	142,38			

Kruskal Wallis H testine göre KİT performans değerlendirme yapısına yönelik algı düzeyinde çalışma yılı ve eğitim durumuna göre anlamlı bir fark bulunmamaktadır. Yalnızca “Yıllık genel yatırım ve finansman kararnameleleri ile belirlenen mali hedefler performans değerlendirmesi için performans göstergesi olarak yeterlidir.” ifadesi için çalışma yılına göre anlamlı bir fark bulunmakta olup 6-10 yıl arası deneyimi olanların bu ifadeyi daha çok destekledikleri görülmektedir ($p>0,05$).

5.5. Anket sonuçlarının değerlendirilmesi

Anket sonuçları incelendiğinde sahiplik yapısına ilişkin olarak katılımcılar, OECD'nin önerilerinin aksine merkezîleştirilmenin iyi bir yönetim için gerekli olmadığını belirtmişlerdir. Mevcut ikili sahiplik yapısının hesap verebilirliği sağladığı ve ilgili kuruluşların gerekli yetkinliğe sahip oldukları ifade edilmiştir. Yine sonuçlara göre mevcut sahiplik yapısı rekabet açısından KİT'lere avantaj sağlamaktadır. Bu kapsamda mevcut sahiplik yapısının sürdürülmesi, KİT performansı bağlamında pay sahiplerinin hesap verebilirliğinin artırılması ve haksız rekabete neden olabilecek uygulamaların kaldırılması faydalı olacaktır.

Anket sonuçlarına göre; KİT yönetim kurul üyelerinin seçiminin sektörel ve yönetsel gerekliliklere uygun olarak gerçekleştirilmediği; üye seçimi için merkezi otorite ve KİT dışında bir komitenin kurulmasının veya seçimin bağımsız bir aday havuzundan yapılmasının faydalı olacağı ile özel sektör deneyimine sahip kurul üyelerinin ve çalışan temsilcilerinin varlığının KİT performansı için gerekli olduğu katılımcılar tarafından bildirilmiştir. Yine OECD'nin yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün farklı kişilerden oluşması önerisi, KİT çalışanları tarafından kabul görmemiş olup genel müdürün yönetim kurulu başkanı olmasının icra fonksiyonunun daha etkin işlemesi için gerekli olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte yönetim kurul üyelerinin ve genel müdürün profesyonelce seçilmediği de anket sonuçlarında yer almaktadır. KİT yönetim kurullarında ve üst yönetiminde kadın katılımının artırılması önerisi de anket sonuçları arasındadır. KİT performansının artırılması için hem bağımsız üyelerin hem de kamudan temsilcilerin yer alacağı icra kurulu ve yönetim kurulunda oluşan ikili kurul yapısı önerisi katılımcıların yüzde 63'ü tarafından kabul görmüştür. İspanya, Hollanda ve Güney Kore gibi pek çok ülkede uygulanan KİT'lerde yönetsel etkinliği artırmak için denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında bağımsız ve nitelikli üyelerden oluşan uzmanlaşmış komiteler kurulması önerisi de katılımcıların 73'ü tarafından kabul gören bir diğer öneri olmuştur.

Anket sonuçlarına göre KİT'ler en fazla personel istihdamında ticari esaslara göre yönetilmekte sorun yaşamakta olup personel ücretlerinin bağımsız ve performansa dayalı belirlenmesinin faydalı olacağı ifade edilmiştir. Genel olarak personel ücretlerinin KİT'in faaliyet gösterdiği sektör ortalamasının altında olduğu bir diğer geri bildirim olmuştur. KİT'lerin Kamu İhale Mevzuatına tabi olmasının ticari

faaliyetleri sınırlandırdığı, en fazla mal ve hizmet alımında bu kısıtın görüldüğü katılımcılar tarafından bildirilmiştir. KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi önerisi katılımcıların yüzde 73'ü tarafından kabul görmüştür.

KİT'lerin şeffaflık ve hesap verebilirliğine ilişkin gelen anket sonuçlarına göre genel olarak hesap verebilir bir yapı söz konusudur. Hükümetin ticari olmayan faaliyet ve KİT performansına ilişkin kamuoyunu bilgilendirmesinin ve bağımsız dış denetim kalitesinin iyileştirme ihtiyacı ankette belirtilmiştir.

Anket sonuçlarına göre KİT'lerin performans değerlendirme sisteminde eksiklikler bulunmaktadır. Performans değerlendirme sistematğine stratejik planların dâhil olması, Sayıştay denetiminin stratejik plan değerlendirmesini de içerecek şekilde yapılması, yönetim kurulunun stratejik plan hedefleri doğrultusunda performans değerlendirmesine tabi tutulması katılımcılar tarafından kabul görmüştür. Yönetim kurulunun direkt sorumluluğunda iç kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin KİT'ler için faydalı bir denetim aracı olabileceği de yine anket sonuçları arasındadır.

6. TÜRKİYE’DE KİT YÖNETİŞİMİ

Yönetişim kavramının tüm dünyada bilinirlik kazanması bir noktada OECD’nin 1999 yılında Kurumsal Yönetişim İlkelerini yayımlamasıyla başlamış olup ülkemizde bu girişimin yansıması olarak Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) dünyadaki gelişmeler ile paralel bir şekilde halka açık şirketleri temel alan Kurumsal Yönetim Prensiplerini 2003 yılında açıklamıştır. 2011 yılında yapılan revizyon ile 30/12/2011 tarihli ve 28158 sayılı Resmi Gazete’de Kurumsal Yönetim İlkelerinin Belirlenmesine ve Uygulanmasına İlişkin Tebliğ yayımlanmıştır (SPK, 2014: Yavaş’tan, 2017). Tebliğde genel olarak borsada işlem gören şirketlerin pay sahipleri, kamuoyunu aydınlatma ve şeffaflık, menfaat sahipleri, yönetim kurulu başlıkları altında uygulanması gereken kurallar açıklanmaktadır. Ayrıca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından 01/11/2006 tarihli ve 26333 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bankaların Kurumsal Yönetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Yönetmelik ile yapılan düzenlemeler genel olarak denetim, üst yöneticilerin seçimi, yönetim kurulunun nitelikleri, kamuoyunu aydınlatma ve şeffaflık, kurumsal değerler ve stratejik hedefler olmak üzere yedi ilkeye odaklanmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde detayları paylaşılan OECD’nin yönetim yaklaşımıyla aynı perspektifte hazırlanan söz konusu mevzuat genel olarak özel müteşebbisler için zorunlu kılınmaktadır.

Türkiye’de KİT’ler özelinde yönetim gereklerine ilişkin bütüncül bir hukuki yapı bulunmamakla birlikte 233 sayılı KHK, 399 sayılı KHK, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, KİT’lerin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından denetimine ilişkin 3346 Sayılı Kanun ile Genel Yatırım ve Finansman Kararnameleri çerçevesinde yönetim unsurlarına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

6.1. Türkiye’de KİT Yönetişiminde Karşılaşılan Sorunlar ve Politika Önerileri

6.1.1. Mevcut sahiplik yapısı

Ülkemizde ikili sahiplik modeli uygulanmaktadır. Bu modelde sahiplik fonksiyonu, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgili sektör bakanlığı uhdesinde yürütülmektedir. 233 sayılı KHK uyarınca, KİT ana statülerini onaylama, sermaye miktarlarını belirleme, teşebbüs/iştirak/bağlı ortaklık kurma, yönetim kurulu üyelerini atama ve ücretlerini belirleme ve benzer iş ve işlemleri yerine getirme yetkisi 2/7/2018

tarıhli ve 703 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. KİT stratejik planlarının onaylanması ile Hazine ve Maliye Bakanlığıyla müştereken Orta Vadeli Programın KİT dengelerinin oluşturulması ve Yatırım Programının hazırlanması ve onaylanması Strateji ve Bütçe Başkanlığının uhdesinde bulunurken KİT’lerden alınacak temettü tutarlarının belirlenmesi, sermaye ve görevlendirme bedellerinin aktarılması, yıllık genel yatırım ve finansman kararnamelerinin onaylanması, ilave personel istihdamı, hizmet alımı vb. işlemlerin onayı ile yönetim kuruluna bir üyenin aday gösterilmesi Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilmektedir. İlgili sektör bakanlıkları ise yatırım projelerinin incelenmesi, sektörel hedeflerin belirlenmesi ve dört yönetim kurulu üyeliğine aday gösterme konularında söz sahibidir.

26/08/2016 tarih ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye Varlık Fonu kurulmuştur. Söz konusu Kanun ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, kamuya ait varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek amacıyla özel hukuk hükümlerine tabi bir Şirket kurulmuştur. Finansal hizmetler, enerji, ulaştırma ve lojistik, madencilik, teknoloji ve telekom, tarım ve gıda, gayrimenkul ve şans oyunları alanında şirket ve kuruluşları ile lisans ve gayrimenkulleri bünyesinde bulunduran Türkiye Varlık Fonu A.Ş. (TVF) kamu varlıklarının değerini artırmayı ve stratejik önem arz eden sektörlerin gelişmesine destek olmayı amaçlamaktadır (Türkiye Varlık Fonu, 2020). Yabancı sermayenin, kreditorlerin ülke ekonomisinden uzaklaşması konusundaki endişeler, tasarruf yetersizliği, cari açık ve özel sektör ağırlıklı borçlanma maliyetinin artmasına çözüm önerisi olarak kurulan TVF, hem Kanal İstanbul gibi mega projelere kaynak bulma hem de yabancı yatırımcıyı çekme konusunda özel bir araç olarak düşünülmektedir (Konukman, 2017). TPAO, BOTAŞ, TDİ, Eti Maden, ÇAYKUR, TÜRK ŞEKER ve TCDD İzmir Limanı Türkiye Varlık Fonu A.Ş. portföyüne dâhil olan KİT’lerdir. Söz konusu KİT’ler TVF portföyüne dâhil olmakla birlikte sahiplik yapısında ve sahiplik yapısıyla ilgili hakların ve bu hakların kullanımına ilişkin herhangi bir değişim yaşanmamıştır. Mevcut durumda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile sektör bakanlıkları ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından bu kuruluşların sahiplik hakları kullanılmaktadır.

Türkiye’de KİT’lerin denetim yetkisi 3346 sayılı Kanun uyarınca Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte olup KİT Komisyonu vasıtasıyla TBMM’ye aittir. Bununla birlikte 2012/4213 sayılı Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca KİT’ler bağımsız denetime tabidir.

OECD’nin KİT Yönetişim Rehberine göre kamunun sahiplik hakkının Çin, Fransa ve Güney Kore’de olduğu gibi tek bir mülkiyet kuruluşunda merkezileştirilmesi, bu mümkün değilse bir koordinasyon organı tarafından yürütülmesi önerilmektedir (2015a:35). Sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesine yönelik iki özel yapılanma farklı ülkelerde uygulanmaktadır. Bunlardan ilki olan holding şirketleri uygulamasında kamu işletmelerinin tamamı veya bir kısmının sahiplik hakları, devletin sahip olduğu bir veya birden çok holdinge bırakılmakta bu şirketler ise tek bir bakanlığın denetimi altında olmaktadır (OECD, 2005:57). Söz konusu uygulama ile merkezi bir sahiplik yapısı sağlanarak daha koordine ve esnek bir yönetim elde edilebilmektedir (Örneğin, Singapur Temasek). Bununla birlikte bu modelde aşırı borçlanma sorunu (Örneğin, İtalya-IRI Holding Şirketi) ve kurumsal yönetim veya finansal gözetim gibi konularda eksiklik söz konusu olabilmektedir (İlkorkor, 2017:198) . Diğer model ise özel danışmanlık birimleri olup sahiplik fonksiyonunu yerine getiren kuruluşlara danışmanlık ve destek hizmetleri sağlamak üzere bu iş için uzmanlaşmış özel bir komisyon, şirket ya da birimlerin kurulmasını içermektedir. Danışmanlık birimleri, genellikle hacim olarak küçük ancak uzmanlık birikimi bakımından güçlü olan ve istihdam politikaları kamuya göre çok daha esnek olan yapılanmalardır. Söz konusu yapılandırma siyasi kararlar ve hükümet politikaları dışında şirket değerini artırmaya yönelik stratejilerin geliştirmesini sağlamakla birlikte danışmanlık niteliği dolayısıyla alınan kararların uygulanabilirliği sınırlı kalabilmektedir (OECD, 2005: İlkorkor’dan, 2017:200).

Ülkemiz özelinde en ideal sahiplik yapısına yönelik bir öneride bulunmak zor olmakla birlikte karar alma sürecini sadeleştiren bir yapı ihtiyacı bulunmaktadır. Geçmiş kalkınma planlarında da bu soruna değinilmiş olup Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006: 65) 367’nci politika maddesinde *“KİT’lerde hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği sağlamaya ve KİT’ler üzerinde müdahale yetkisi olan kurum sayısını azaltmaya yönelik yeni bir*

kurumsal yönetim sistemi oluşturulacaktır.” ifadesine Onuncu Kalkınma Planı’nın 571’inci politika maddesinde *“KİT’lerde verimliliğin, hesap verebilirliğin, karar süreçlerinde esnekliğin artırılmasını sağlayacak uluslararası kabul görmüş kurumsal yönetim ilkeleriyle ve yeni Türk Ticaret Kanunuyla uyumlu bir mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.”* ifadesine yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013:80). Aynı yaklaşımla 2018 Yılı Programında da kamu sermayeli kuruluşların kurumsal yönetim ilkelerine uygun yapıda faaliyet gösterebilmesine yönelik politikaların geliştirileceği ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017:73). Söz konusu politika dokümanları ile kamu işletmelerinde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanmasının önemi vurgulanmakta olup KİT’lerde müdahale yetkisi olan kurum sayısı azaltılarak pay sahipliğinin uygulanmasında yaşanan koordinasyon sorununun çözümlenmesi ile kurumsal yönetimin daha ideal bir yapıya kavuşturulması sağlanabilecektir. Bu kapsamda KİT’lerdeki sahiplik fonksiyonunun mevcut hâliyle daha hesap verebilir bir yapıya dönüştürülebilmesi temel ihtiyaç olarak değerlendirilmekle birlikte, sorumluluk ve hesap verebilirliğin güçlendirilemediği senaryoda sahiplik yapısının merkezileştirilmesi önem arz etmektedir. Türk Kamu İşletmeleri Birliği tarafından (2015:65) yayımlanan ve masa başı çalışması, yarı yapılandırılmış mülakat ve çalıştay faaliyetleri sonuçlarına dayalı olarak hazırlanan Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri Raporunda yer alan politika önerilerinde de merkezi pay sahipliği ihtiyacı vurgulanmıştır. Raporda değinilen bir diğer önemli nokta ise KİT’lerin ekonomik ve ekonomik olmayan özelliklerine göre ayrıştırılarak her KİT için aynı mevzuat ve performans gerekliliklerinin uygulanmasının doğru olmadığı ve ayrıştırılması gerekliliğidir. Pay sahiplik yapısının da bu ayrıma dayalı olarak düzenlenmesi faydalı olacaktır. 233 sayılı KHK kapsamında sahiplik fonksiyonundan kaynaklanan ve mevcut durumda bir yönetim kurulu üyesinin Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan dört üyenin ise ilgili sektör bakanlığında aday gösterilmesinin ticari ve ticari olmayan KİT’lere göre farklılaştırılabileceği önerilmektedir. Ticari olmayan ve Hazine tarafından TCDD, TTK gibi devamlı sermaye ve görevlendirme desteği alan KİT’ler için ağırlıklı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan aday gösterilmesinin veya direkt üye atanmasının, merkezi yönetim bütçesiyle doğrudan ilişkili olan kuruluşlarda Hazine ilişkilerinin ve buna bağlı olarak uzun vadeli hedeflerin uyumunun sağlanması açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Aynı şekilde ticari yoğun faaliyette bulunan Eti Maden, BOTAŞ gibi KİT’lerde de ağırlıklı olarak sektör bakanlığından

yönetim kurulu adaylığı veya direkt atamasının yapılmasının sektörel politikalar açısından daha bütünleşik bir yapıda KİT faaliyetlerinin gerçekleştirmesi açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte yapılacak atamalarda politik etki riskine binaen alınan yönetim kurulu kararlarının ve buna bağlı gerçekleştirilen faaliyetlerin TBMM denetimine tabi olması ve kamuoyu ile açık bir şekilde paylaşılması önerilmektedir.

6.1.2. Yönetim kurulunun niteliği ve yapısı

Ülkemiz KİT'lerinin üst yönetimi tek kademeli bir yapıdan oluşmakta olup icracı ve icracı olmayan ayrımı söz konusu değildir. KİT yönetim kurulu üye ve başkanının niteliğine ilişkin bilgiler, 10/07/2018 tarihli 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3'üncü maddesi 2'nci fıkrasında belirtilmekte olup yönetim kurulu üyeliğine atanmak için en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak ve Türk vatandaşı olma şartları aranmaktadır. Atamanın içeriğine ilişkin mevzuat ise 01/05/2019 tarihli 2019/8 sayılı Genelge ile belirlenmiş olup kamu iktisadi teşebbüslerinde genel müdür hariç yönetim kurulu üyeliklerine Cumhurbaşkanı onayıyla yapılacak atamalarda beş üyeden dördü için ilgili bakanın, biri için Hazine ve Maliye Bakanının teklifte bulunabileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte sektör bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığının aday gösterme süreçlerine ve adayların niteliğine ilişkin ayrıca bir düzenleme bulunmamaktadır. Kurul üyelerinin başka iş ve hizmet yasağı söz konusu olup 399 sayılı KHK'nın 15'inci maddesinde detayları ve istisnaları belirtilmektedir. Kurul üyeleri, eşleri ve reşit olmayan çocukları, üyelerin çalıştıkları kuruluşların faaliyet konusuna giren mal ve hizmetlerin istihsal ve ticareti ile uğraşan şirketlere ortak olamazlar.

Yönetim kurulu üye sayısı 233 sayılı KHK'nın 6'ncı maddesi 1 ve 2'nci fıkraları gereğince beş kişiden ve yönetim kurulu başkanından oluşmakta olup genel müdür ve yönetim kurulu başkanı aynı kişilerden oluşmaktadır. Yönetim kurulunun görevleri ve yetkileri yine 233 sayılı KHK'nın 9'uncu maddesinde açıklanmakta olup genel olarak politika öncelikleri doğrultusunda teşebbüsün gelişmesini sağlayacak kararları almak, teşebbüsün çalışmalarını verimlilik ve kârlılık esaslı yürütecek politikalar belirlemek ve yönetici atama vb. gibi diğer idari görevleri kapsamaktadır.

Yönetim kurulu üyelerine 399 sayılı KHK'nın 34'üncü maddesi gereğince her yıl Cumhurbaşkanınca belirlenen miktarda aylık ücret ve diğer ödemeler yapılmaktadır.

OECD'nin KİT Kurumsal Yönetişim Rehberi kapsamında ülkemiz KİT'lerinin yönetim kurulları incelendiğinde ilk göze çarpan durum genel müdür ve yönetim kurulu başkanı pozisyonlarının aynı kişi tarafından yönetilmesidir. Rehber'e göre yönetim kurulu başkanının, yönetim kurulu verimliliğinin sorumluluğunu üstlenmesi beklenmekte olup iyi uygulama örneği olarak yönetim kurulu başkanının genel müdürden ayrı olması beklenmektedir (OECD, 2015:26). Bu ayrımın sağlanması durumunda genel müdür, günlük yönetimden sorumluyken; yönetim kurulu başkanı, kurula liderlik edip genel müdür ve firma performansını izleme işlevini yerine getirebilmektedir. Aynı kişinin hem operasyonel hem de gözetim fonksiyonlarını yönetmesi, yönetim kurulunun firmayı denetleme performansını olumsuz yönde etkileyebilmekte hesap verebilirlik konusunda firma performansına zarar verebilmektedir (Dünya Bankası, 2014:189).

Ülkemizde KİT genel müdürünün seçiminde yönetim kurulunun yetkisi bulunmamakta olup bu karar Cumhurbaşkanlığı uhdesindedir. OECD ülkelerinin bazılarında genel müdürün yönetim kurulundan daha önemli roller üstlendiği bilinmektedir. Özellikle genel müdürün, yönetim kurulu tarafından atanmadığı ülkelerde, ilgili bakana veya hükümete yakın olan genel müdürlerin, siyasi irade neticesinde temel kararlarda KİT yönetim kurullarını devre dışı bırakılabildiği gözlenmektedir. Bu açıdan genel müdür ve yönetim kurulu başkanının ayrı kişilerden oluşması önem taşımaktadır (Kamu İşletmeciliği Raporu, 2013:24). Bununla birlikte yönetim teorilerinden olan kaynak bağımlılığı teorisine göre yönetim kurulunu oluşturan üyelerin dış kaynaklara ulaşım açısından kritik bir unsur oldukları değerlendirilmekte olup politik bağlantıların kuruluşlar için avantaj sağlayabilmesi de mümkündür.

OECD KİT Yönetişim Rehberi'nde, KİT yönetim kurullarının, hükümet tarafından belirlenen geniş görev ve hedeflere dayalı olarak strateji belirleme ve yönetimi denetleme işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesi ve genel müdürü atama ve görevden alma yetkisine sahip olması önerilmektedir (OECD, 2015:26). Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri Raporunda da bu konuya değinilmiş olmakla birlikte KİT yönetim kurulu başkanı ile genel müdürünün farklı kişiler olması yerine

aynı kişi olmasının icranın etkin yürütülmesi açısından önemli olduğu ifade edilmektedir (2015:106). Çalışma kapsamında elde edilen öneriler Türkiye KİT çalışanları ile anket yoluyla paylaşılmıştır. Anket sonuçlarına göre katılımcıların yüzde 48'i KİT yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olmasının icra fonksiyonunun daha etkin gerçekleştirdiğini belirtmiştir.

Yönetim kurullarına ilişkin bir diğer konu; yönetim kurulunun bağımsızlığının ve profesyonelliğinin sağlanmasıdır. Vekâlet teorisine göre, icracı olmayan dış yöneticiler kurul yapısının önemli bir bileşenidir. Teori, icracı olmayan yöneticilerin tarafsız ve yönetimden bağımsız davrandığı varsayımı ile yönetim kurulunun çoğunluğunun icracı olmayan yöneticilerden oluşturulması hâlinde yönetim kurulunun gözetim rolünün daha etkili bir şekilde yapılabileceğini öngörmektedir. Vekâlet teorisi özetle icracı olmayan yöneticilerin çoğunluğundan oluşan bir kurulu, yüksek performanslı KİT'lerin temel özelliği olarak tanımlamaktadır (Heenetigala ve Armstrong 2011; Dünya Bankası'ndan, 2014). Ancak icracı olmayan yöneticilerin bağımsız veya nitelikli olması bu varsayımın temel gerekçesidir. Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada siyasi bağı olan yöneticilerin KİT performansı üzerinde olumsuz etkileri olduğu tespiti yapılmıştır (Fan ve ark., 2007: Dünya Bankası'ndan 2014). Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri Raporunda yer alan çalışma sonuçlarından biri de KİT yöneticilerinin politikacılarla olan yoğun iletişim ve ilişkilerinin bulunduğu, bu durumun KİT'lerin etkin ve rasyonel yönetimi açısından engel teşkil ettiği, üst yöneticilerin seçiminin bir üst kurul tarafından yerine getirilmesi önerilmektedir (Türk Kamu İşletmeleri Birliği, 2015:81). Mevcut uygulamada ülkemiz KİT yönetim kurullarında bağımsız üye bulunmamaktadır. Yönetim kurulunun bağımsızlık ve hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yapıların geliştirilmesine ihtiyaç duyulmakta olup kurulun performans hedefleriyle ilişkilendirilmiş bir denetime tabi tutulması önem arz etmektedir. Anket katılımcılarının yüzde 53'ü ise hali hazırda Fransa ve diğer birçok ülkede uygulanan yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesinin faydalı olacağını değerlendirmiştir. Bununla birlikte sektörel ve kurumsal tecrübenin yönetime yansıtılması amacıyla; KİT üst yöneticilerinin bir kısmının KİT içerisinde yetişmiş personelden ve/veya sektörde belirli kademelerde belirli bir süre çalışmış kişilerden seçilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

KİT'lerin sadece ticari amaçlara hizmet etmediği kamu politikaları için de bir araç olarak kullanıldıkları bilinmektedir. Bu kapsamda kurulların sadece bağımsız, dış yönetim kurulu üyelerinden oluşturulmasının kamu politikalarının gerçekleştirilebilmesine engel teşkil edebileceği düşünülmektedir. Fakat siyasi müdahaleyi minimum seviyeye getirebilecek önlemlerin alınması gerekliliği de kaçınılmazdır. Bu kapsamda Fransa örneğinde de yer alan ikili yönetim kurulu yapısının uygulanabileceği, icracı ve icracı olmayan üyelerin ülkemiz KİT sistemi için uygun olabileceği değerlendirilmektedir. Ankete katılanların yüzde 46'sı ikili yönetim kurulu sisteminin KİT performansı için faydalı olacağını belirtmiştir. Buna alternatif olarak tekli sistemde yönetim kurullarının kuruluşun ticari ve ticari olmayan hedefleri açısından etkin bir performans değerlendirmesine tabi olmasının yönetim kurulu verimliliğini artırabileceği düşünülmektedir. Ayrıca Finlandiya ve İsveç başta olmak üzere birçok OECD ülkesinde uygulanan muhtemel atamalar için aday havuzu (veri tabanı) sistemi de oluşturulabilir. Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri Raporunda yer alan çalışma sonuçlarından bir diğeri de özel sektörden kamuya gelen yönetim kurulu üyelerinin kendi sektörlerine yönelik ekonomik olmayan ve mevzuatla uyuşmayan işlemlerin yapılması konusunda yönetim kurulu üzerinde baskı oluşturduğudur. Bu nedenle özel sektör üye sayısının karar almada sınırlı olması önerilmektedir (2015:122).

OECD, KİT kurullarının özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularında işlevlerini yerine getirmesini desteklemek için bağımsız ve nitelikli üyelerden oluşan uzmanlaşmış komiteler kurmalarını önermektedir. Bununla birlikte ihtisas komitelerinin kurulması, yönetim kurulu verimliliğini artırmakla birlikte yönetim kurulunun sorumluluğunu azaltmamalıdır (OECD, 2015:27). KİT yönetim kurulları için açık bir ücretlendirme politikasının belirlenmesi, kuruluşların uzun ve orta vadeli faydasının artırılıp yönetim kurulunda görev yapacak nitelikli kişiler için cazip olmasını sağlayabilmektedir (OECD, 2015a:19). Kalifiye kişilerin yönetim kurulunda yer alması durumunda dahi üyelerin çeşitli eğitime tabi olması önerilmektedir. IMF'nin çalışmasına göre atanan üyelerin birçoğunun gerekli yetkinliğe sahip olmadığı gözlenmekte olup üyelerin genel olarak; sektöre özgü bilgiler de dâhil olmak üzere KİT'in karşılaştığı görev ve zorluklar, yönetim kurulunun rolü, üyelerin sorumlulukları ve yetkileri, sosyal ve ticari hedefler ile potansiyel ticari işlemlerin nasıl yönetileceği ve arasındaki ilişkiler gibi bilgileri içeren bir eğitim

sürecinden geçirilerek kurulun daha profesyonel hâle getirilmesi önerilmektedir (IMF, 2014:204). Anket katılımcılarının yüzde 47'si de bu içerikte bir eğitimin gerekli olduğunu belirtmiştir.

6.1.3. KİT'lerin ticarileştirilmesi

Çalışmanın ikinci bölümünde Tablo 2.1'de yönetim ve firma performansına ilişkin literatürü sunan Hoe (2018)'nin makalesinde, Güney Kore KİT'lerinin yönetim unsurları ile performansı analiz edilmeye çalışılmakta olup ölçmeye çalıştığı bir diğer etmen ise KİT'lerin ticarileştirilmelerinin performanslarına etkisi olmuştur. Ticarileşme, bir KİT'in özel bir firmaya benzer kurumsal yapıya sahip tüzel kişiye dönüştürülme sürecini ifade etmekte olup şirketleşmenin temel amacının hükümetin sahiplik fonksiyonunu korumasına izin verirken firmanın daha ticari bir temelde faaliyet göstermesi için bir fırsat yaratması olarak nitelendirilmektedir. Ticarileşme, KİT'lerin kabul edilen raporlama standartlarına uyumunu, stratejik kararlarının alınma yöntemini ve yönetim kurulu üyelerinin ve üst yönetimin atanma süreçlerini içermektedir. Araştırmalar, bir KİT ticarileştiğinde, operasyonel faaliyetlerde hükümetin etkisinin azaldığını, bunun da yönetim kuruluna ve üst yönetime kuruluşun amaçlarını netleştirmek, yenilikçi yönetim uygulamalarını benimsemek ve firma kârlılığını ve verimliliğini artırmak için daha fazla esneklik kazandırdığını göstermektedir (Dünya Bankası 2014). Hoe'nin çalışma sonuçları ise Güney Kore KİT'lerinin kurumsallaşmasının, müşteri memnuniyetinin ve borç oranlarının iyileştirilmesi üzerinde istatistiksel olarak anlamlı etkiler gösterdiğini ancak bunların dışındaki performans ölçütleriyle olumsuz yönde ilişkisi bulunduğunu tespit etmiştir (Hoe, 2018:15). OECD Yönetişim Raporunda ticarileşme gereklilikleri kapsamında;

- Öncelikle devletin sektördeki düzenleyici ve denetleyici rolü ile KİT'lerdeki sahiplik fonksiyonunun net bir şekilde ayrımının sağlanması,
- KİT'lerin ekonomik faaliyetleri ile kamu politikası hedeflerinin birleştirildiği durumlarda bu faaliyetler kapsamındaki maliyetleri ve gelirlerine ilişkin yüksek seviyede şeffaflık ve açıklama standartlarının sağlanması,
- Kamu politikaları kapsamında KİT'lere yüklenen faaliyetlerin maliyetlerinin kamu tarafından karşılanması ve

- Genel hukuki düzenlemeler ile kamu ihaleleri, vergilendirme ve diğer çeşitli yükümlülüklerde KİT'ler lehine haksız rekabete yola açacak uygulamalar yapılmaması

önerilmektedir (OECD, 2015. 20).

OECD'nin ticarileşme gereklilikleri kapsamında ülkemiz KİT'lerine ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir:

6.1.3.1. Devletin düzenleyici ve denetleyici rolü ile KİT'lerdeki sahiplik fonksiyonunun ayrıştırılması

Devletin düzenleyici ve denetleyici rolü ile KİT'lerdeki sahiplik fonksiyonunun ayrıştırılması, rekabet açısından OECD tarafından önerilmektedir. Ülkemiz KİT sisteminde yönetim kurullarının çoğunluğunun sektör bakanlığı teklifi üzerinden atanması nedeniyle KİT karar alma süreçlerinde sektör bakanlığı daha baskın bir konumdadır. Bu durum teşebbüs faaliyetleri ile bakanlığın faaliyetlerinin zaman zaman benzer sonuçlara neden olmaktadır. Bakanlık politikaları KİT'in işletmecilik faaliyetlerindeki kararlara tesir edebilmekte olup KİT'ler üzerinde önemli etkileri bulunan ilgili bakanlığın aynı zamanda sektörle ilgili düzenleyici nitelikteki faaliyetlerinin de bulunmasının, devletin sahiplik rolü ile denetleyici rolünün ayrıştırılmasını güçleştirdiği değerlendirilmektedir. Demiryolu yolcu taşımacılığında sektörün serbestleşmesini amaçlayan 24/4/2013 tarihli ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun ile TCDD demiryolu altyapı işletmecisi, TCDD Taşımacılık A.Ş. ise demiryolu tren işletmecisi olarak belirlenmiş ve ayrılmışlardır. Bu kapsamda belirli demiryolu hatlarının işletilebilmesi için kamu hizmeti ödemelerinin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğiyle belirlenen demiryolu tren işletmecisine yapılması karara bağlanmıştır. Mevcut durumda Bakanlık demiryolu tren işletmecisini belirlemek için düzenlediği mevzuata binaen ihaleye çıkacak olup ilgili kuruluşu olan Taşımacılık A.Ş. de yüklenici adaylarından birisi olacaktır. Bu durumun Bakanlığın hem düzenleyici/denetleyici hem de işletmeci rolünün sektördeki serbestleşme sürecini olumsuz etkileyeceği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda bu ve bunun gibi bakanlıkların doğrudan inisiyatifinde yürütülen sektöre ait süreçlerde KİT'lerin lehine veya aleyhine bir durum yaratılmasının önüne geçilmesi için bağımsız bir komisyon kurulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

6.1.3.2. KİT'ler lehine veya aleyhine yönelik haksız rekabete yol açan uygulamalar

KİT'ler lehine haksız rekabete yol açan uygulamalar açısından bakıldığında; KİT'lerin özel sektör şirketlerine kıyasla mevzuatta herhangi bir pozitif ayrıma tabi tutulmadığı hatta KİT'lerin bazı özel sektör firmalarının yararlandığı vergi ve prim teşviki türü uygulamalardan faydalanamadığı ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca bazı KİT'lerin hasılat payı adı altında bütçeye aktarımlar yapılarak ek yükümlülüğe tabi olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 233 sayılı KHK'nın 37'nci maddesi uyarınca KİT'lerin finansman açıkları Hazinece karşılanabilmekte olup sermaye transferlerinin bir kısmı getiri beklentisi olmaksızın, KİT'lerin varlığını sürdürmelerine yönelik yapılabilmekte, KİT'lere geri ödeme garantili veya ikrazlı hazine dış kredisi temin edilmektedir. Bu nedenle söz konusu uygulamalar rekabet açısından eleştirilebilmektedir (Kamu İşletmeciliği Raporu, 2013:34).

Ülkemizde TCDD'nin bağlı ortaklığı TCDD Taşımacılık A.Ş., TMO ve TKİ gibi özellikli kamu politikalarına tabi faaliyetlerde bulunan KİT'lere ilgili mevzuat kapsamında görevlendirme bedeli ödemesi gerçekleştirilmektedir. Mevzuat kapsamı dışında bulunan ÇAYKUR ve Türkşeker gibi tarım KİT'leri de sosyal ihtiyaçları karşılamak için politika aracı olarak kullanılabilir. ÇAYKUR açısından durum değerlendirildiğinde Kuruluş, özel sektörle rekabet içerisinde faaliyetlerini sürdürmekte ve destekleme alımı yapmasına yönelik herhangi bir hukuki düzenleme bulunmamakla birlikte yaş çay alımlarının, fiyat destekleme alımları kapsamında olduğu ve son yıllarda bu nedenle Kuruluşa sermaye aktarımı yapıldığı değerlendirilmektedir. Bazı KİT'ler için görevlendirme bedeli ödemelerinin sürecin doğal sonucu olarak en az bir yıl sonra yapılmasından dolayı finansman sıkıntısı çekebilmekte, dış borçlanma yapmak suretiyle finansman maliyetine maruz kalmakta bu durum ise KİT'lerin rekabet açısından dezavantajlı bir duruma düşmesine neden olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013:12). Bu kapsamda kamu politikası gereği katlanılan maliyetin, KİT'lere zamanında ödenmesi önem arz etmektedir. On Birinci Kalkınma Planının 272'nci politika maddesinde de bu durum ifade edilmiş olup kamu işletmelerinin sosyal amaçlı ve kamu yararına yönelik faaliyetler için

görevlendirilmeleri durumunda oluşacak maliyetlerin tam ve zamanında karşılanması amaçlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a:52).

6.1.3.3. Fiyatlandırma ve idari işlemlerde kamuya bağlılık

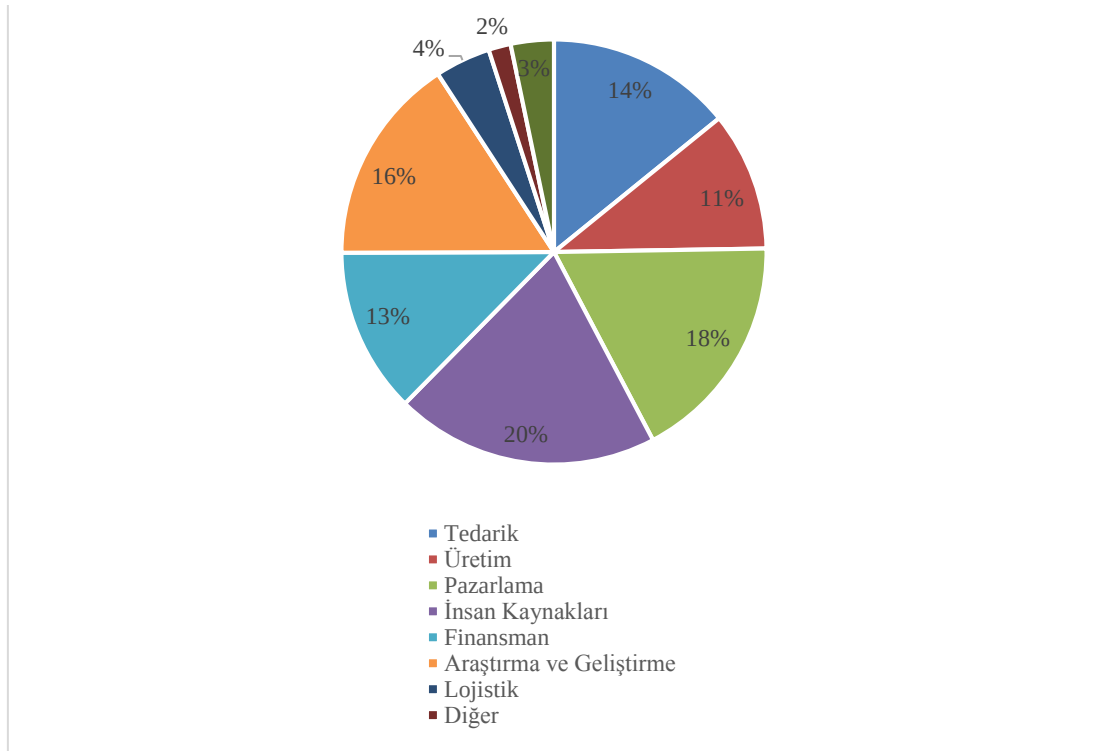
Ticarileşmenin önündeki engellerden biri de KİT ürün ve hizmet fiyatlarının her zaman ticari esaslara göre belirlenememesidir. On Birinci Kalkınma Planı 275'inci politika maddesinde *“KİT’lerin fiyat ve tarifeleri ticari esaslara göre belirlenecek, sektörde serbestleşmeye ve rekabete engel olan uygulamaları kaldırılacaktır.”* ifadesi yer almakta olup bu konuda düzenlemelerin yapılması gerekliliği ortaya konulmuştur (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a:50). Üretilen mal ve hizmetlerin satış fiyatlarının belirlenmesi görevi KİT yönetim kurulunun uhdesine bırakılmış olmakla birlikte ücret politikasının ticari esaslara göre uygulanmasında sorun yaşanabilmektedir. Bu bağlamda yönetim kurul üyelerinin seçim ve atama süreçlerinde sektör bakanlık temsilcilerinin bulunmamasının ya da çoğunluğu oluşturmamasının ve bağımsız üyelerin kurullarda yer almasının KİT’lerin fiyatlama politikaları yönünden ticarileşmelerine fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte KİT’lerin önemli bir kısmı; yatırım, fiyat istikrarı, regülasyon, gelir ve milli güvenlik alanlarında bir kamu politikası aracı olarak kullanılmaktadır. Bu araç kapsamında her KİT’in fiyatlarının piyasa şartlarında belirlemesi zorlaşmaktadır. ÇAYKUR, Türkşeker gibi tarımsal destekleme mekanizmaları kapsamında kullanılan kuruluşların piyasa fiyatlarına müdahalesi kaçınılmazdır. Bu sorunun önüne geçilerek rekabeti bozucu faaliyetlerin sınırlandırılması önerilmektedir. Bu kapsamda ÇAYKUR özelinde yaş çay alım fiyatlarının piyasa düzeyinde tutulması, çiftçiyi desteklemek için de prim desteğinin sağlanması önerilmektedir. Aynı fonksiyona sahip her KİT’in; kamusal ve ticari faaliyetlerinin ayrıştırılarak yapılacak düzenlemelerin, sektörel rekabeti engellemeyeceği ve KİT’lerin maliyet etkin bir yapıya kavuşturulmasına olanak tanıyabileceği değerlendirilmektedir.

Elektrik üretimi ve toptan doğal gaz ticaretinin yapıldığı enerji piyasasında KİT’lerin hâkim konumu söz konusudur. Bu alanlarda özel sektör katılımının artırılabilmesi ve rekabet koşullarının sağlanabilmesi için KİT’lerin piyasa mekanizmasına uygun şekilde satış fiyatı belirlemelerini sağlayacak kurallar konulmalıdır. Bu kapsamda KİT’lerin maliyetlerindeki değişimi yansıtan

fiyatlandırma politikalarını benimsemesi ve ilgili sektör bakanlıklarının KİT yönetim kurullarına bu alanda esneklik sağlaması gerekmektedir.

KİT'lerin personel rejiminde ve ihale mevzuatı kapsamındaki faaliyetlerinde yeterli esnekliğe sahip olmamaları ticarileşmenin önündeki bir diğer engel olarak değerlendirilmektedir. Ankete katılım sağlayanların yüzde 48'i KİT'lerin personel istihdamında kuruluş ihtiyaçlarını karşılayabilecek olanaklara sahip olmadığını ifade etmiştir. Personel ücretlerinin kalifiye işgücünü cezbedecek düzeyde olmaması, kuruluşlarda atıl istihdam bulunması, kurum içi görevde yükselme, kurum içi nakil, ücret politikası gibi konularda KİT'lerin ticarileşmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Anket sonuçlarına göre KİT'ler en fazla insan kaynakları yönetiminde ticari esaslara göre hareket etmede sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir.

Şekil 6.1. KİT'lerin Ticari Esaslara Uygunlukta Sorun Yaşadığı Faaliyetler



Kaynak: Anket Sonuçları.

Bazı KİT'ler 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olmaları nedeniyle istisna maddeleri uygulanmasına rağmen; hızlı karar vererek etkin alımlar yapmaları açısından olumsuzluk yaşamaktadır. Avrupa Birliği (AB) mevzuatında sadece kamu hizmeti alanında faaliyet gösteren kamu işletmeleri için ihale mevzuatının

uygulandığı, buna karşılık ülkemizdeki tüm KİT'lerin özel sektördeki rakiplerinden farklı olarak Kamu İhale Kanununa tabi olmasının rekabet ortamını KİT'ler aleyhine bozucu bir nitelikte olduğu değerlendirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014:12,25). Bu olumsuzluklar Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri Raporunda da yer almakta olup sorun alanlarına getirilen önerilerden biri KİT'lerin Kamu İhale Kanunu kapsamından çıkarılarak sektörel farklılıklarını dikkate alacak şekilde rekabete ve şeffaflığa aykırı hiçbir ihale yapılmamasını şart koşan yeni bir yasal çerçevenin geliştirilmesidir. Anket katılımcılarının yüzde 73'ü KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi ihtiyacı bulunduğunu belirtmiştir. Anket sonuçlarına göre KİT'ler en fazla insan kaynakları, pazarlama ve üretim alanlarında ticari esaslara göre yönetilmekte sorun yaşamaktadırlar. Personel istihdamında tabi olunan 399 sayılı KHK ve yatırım finansman kararnamelerinde anılan hükümler, KİT'leri rakip firmalara göre çeşitli kısıtlara tabi tutmaktadır. Kamu mali disiplini gereği uygulanması gereken süreç birçok KİT için nitelikli ve yeterli sayıda personel istihdamına engel teşkil edebilmektedir. Her ne kadar genel yatırım ve finansman programlarında özellikle durumlar dâhilinde ilave personel ihtiyacına yönelik izinler bulunsa da birçok kuruluş bu düzenlemeleri yetersiz görmektedir.

Raporda yer alan bir diğer öneri ise birden çok mevzuat tarafından düzenlenen personel rejiminin özel ve tek bir mevzuata tabi olmasıdır. Daha nitelikli personelin istihdamını sağlamak ve mevcut personeli kurumda tutmak için ücret politikasında KİT yönetim kurulu yetki alanının genişletilmesi beklenmektedir. Bunlara ek olarak KİT'lerin uluslararası faaliyetlerinde mevzuattan kaynaklı sınırların bulunduğu belirtilen Raporda, ulusal ve uluslararası odaklı KİT'lerin birbirinden ayrı olarak sınıflandırılması ve uluslararası faaliyet gösterecek KİT'ler için yeni bir düzenleme yapılarak sınırlamaların kaldırılması önerilmektedir (Türk Kamu İşletmeleri Birliği, 2015:80,132). Ankete katılanların yüzde 45'i KİT'lerin dış ticaret faaliyetleri hususunda yeterli esneklik ve yetkiye sahip olmadığını belirtmiştir.

6.1.4. Şeffaf ve hesap verebilir bir yapının oluşturulması

Şeffaflık ve kamuyu aydınlatma, hesap verebilirliğin ve firma performansının iyileştirilmesi için kritik önem taşımaktadır. Bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde yayımlanması, yüksek kaliteli muhasebe standartlarının kullanılması ve bağımsız iç ve

dış denetim mekanizmalarının kurumsallaştırılması, bir firmanın yönetimini performansından sorumlu tutmanın araçları olarak değerlendirilmektedir. KİT'ler genellikle kamu hizmetlerinin sağlanmasında önemli bir role sahip oldukları için halkın KİT performansı açısından bilgilendirilmesi önem arz etmektedir. Bu nedenle şeffaflık ve hesap verebilirliğin varlığı ve bunlara bağlılık, firmanın performansını iyileştirmek için yönetim üzerinde olumlu yönde bir baskı oluşturmaktadır (Jurkonis ve Petrusauskaitė 2014; Dünya Bankası'ndan: 2014).

On Birinci Kalkınma Planı'nın 276'ncı politika maddesinde kamu işletmelerinin hesap verebilirlik yapısının güçlendirilmesi ve şeffaflığının artırılması yönünde hükümetin yaklaşımı ortaya konulmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a:50).

Ülkemiz KİT'lerine yönelik mali ve mali olmayan bilgiler düzenli periyotlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yayımlanmaktadır. 17.06.2009 tarihli ve 27261 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ kapsamında KİT'lerin bilanço, gelir, nakit akış ve kâr dağıtım tabloları ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan borç-alacak, sermaye bilgileri, mahsup, yatırım ve finansman gerçekleşme ile yatırım ve finansman program tablolarını içeren mali tabloları ve personel, yönetici profili, istihdam maliyetleri, sözleşmeli personel, ihale yoluyla hizmet alımı, iştirak bilgileri, taşıt ve gayrimenkul tablolarından oluşan mali olmayan verileri raporlanmaktadır. Tebliğ kapsamında kuruluşlar tarafından iletilen veriler Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yıllık olarak hazırlanan Kamu İşletmeleri Raporu vasıtasıyla kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Yine ilgili Tebliğin 9'uncu maddesi gereğince KİT'ler düzenli olarak internet sitelerini güncellemekte ve faaliyet raporlarını internet sitelerinde yayımlamaktadır. Bunlara ek olarak bazı KİT'ler tarafından hazırlanan sektörel raporlar da kuruluş internet sitelerinde yer almaktadır.

19.12.2012 tarihli ve 2012/4213 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, kamu iktisadi teşebbüsleri 2015 yılından itibaren bağımsız denetime tabi kılınmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için kurulması zorunlu hale getirilen "iç kontrol sistemi", 12 Ekim 2009 tarih ve 2009/15514 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde "2010 Yılı Yatırım ve

Finansman Programı Usul ve Esasları” ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklar için de zorunlu hâle getirilmiştir.

2010 yılından bu yana yayımlanan genel yatırım ve finansman kararnamelerinde KİT’lerin iç kontrol sistemini oluşturmaları gerektiği ve iç kontrol sisteminin esasları genel olarak düzenlenmiştir. Bununla birlikte 2014 yılı sonuna kadar iç denetim sistemlerinin, 2015 yılı sonuna kadar ise iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasını zorunlu kılan maddeye rağmen hâlâ iç kontrol sistemleri tamamlanmayan/etkin bir şekilde kurulmayan KİT’ler bulunmaktadır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018). 26.06.2020 tarihli ve 31167 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7247 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 22’nci maddesi ile KİT’lerin ve bağlı ortaklıklarının her düzeydeki yöneticisi, iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde oluşturulmasından ve uygulanmasından, yönetim kurulları ise gözetiminden ve gerekli tedbirlerin alınmasından sorumlu tutulmuştur. İç kontrol, kuruluşun kaynaklarının kurallara uygun ve işletme amaçlarına yönelik kullanılmasını sağlamayı amaçlayan iç kontrol mekanizmalarıyla birlikte yönetsel kontrol sistemlerini de içermektedir (Brender v.d.,2015). İç kontrol, hem genel müdürlük teşkilatının yönetsel etkinliği hem de yönetim kurulunun genel müdürlük faaliyetlerine dair bilgilenmesi bakımından iç kontrol kurumsal yönetim açısından önemli bir yer tutmaktadır (Florea ve Florea, 2013). Bu açıdan etkin bir yönetim yapısını sağlamak ve kurum içi koordinasyonu en üst seviyeye çıkarabilmek için KİT’lerin iç kontrol mekanizmalarının kurulması ve aktif bir şekilde yönetilebilmesi önem arz etmektedir. İç kontrol sisteminin aktif bir şekilde işlemesi için Sayıştay denetiminin bir unsuru olarak ele alınması ve TBMM KİT Komisyon toplantılarında iç kontrol ve denetime ilişkin ayrıca bir değerlendirme yapılması önerilmektedir. Ayrıca iç kontrol sisteminin tüm paydaşları olan üst yönetimin, iç denetçilerin, kurum personelinin, Sayıştay’ın, dış denetçilerin, kanun koyucu ve düzenleyicilerin ortak bir yaklaşım ile süreci sahiplenmesi önem arz etmektedir (INTOSAI, 2004).

OECD ülkeleri içinde, KİT’lere ait mali ve mali olmayan verilerin toplu şekilde yayımlanması konusunda Litvanya, Norveç, İsveç’le birlikte sayılı başarılı ülkeler arasında ülkemiz de yer almaktadır (OECD, 2018: 40). Tüm bu değerlendirmeler ile birlikte ülkemiz KİT sisteminin birçok ülkeye kıyasla şeffaflık ve hesap verilebilirlik

açısından iyi bir konumda olduğu fakat geliştirilmeye ihtiyaç duyduğu değerlendirilmektedir. Sayıştay, Hazine Kontrolörleri Kurulu ve ilgili bakanlık teftiş kurulları ile gerektiğinde Devlet Denetleme Kurulu KİT'leri denetleme yetkisi bulunan denetim organlarını oluşturmaktadır (İlkorkor, 2017:221). Çok sayıda farklı kuruluşun denetimine tabi tutulan kuruluşlar için bu durum iktisadi alanda etkin ve verimli çalışmayı engelleyebilmekte olup sade bir denetim mekanizmasının uygulanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

6.1.5. Performans değerlendirmesinin etkinleştirilmesi

KİT'lerin iyi bir yönetim çerçevesine sahip olması için temel gerekliliklerden biri de etkin bir performans değerlendirme sistematiğine sahip olmasıdır. Performans değerlendirmesi KİT'lerin kamu bütçesi üzerindeki etkilerini ölçmek ve kontrol altına alabilmek açısından önemlidir (European Commission, 2016:1). Performans değerlendirmesi genel olarak tüm kuruluşlar için etkili bir geri bildirim mekanizması olmakla birlikte şeffaflık ve hesap verilebilirliğin de gereğidir. Kamu veya özel şirketlerin performansının, şirket yönetim kültürü ve şirket amaçlarındaki açıklık ile yakından ilgili olduğu değerlendirilmekte olup şirket amaçlarının gerçekleşmesini desteklemeyen bir yönetim kültürünün olması durumunda veya şirket amaçlarının muğlak ya da çelişkili olması durumunda şirket performansının düştüğü ifade edilmektedir (Vernon-Wortzel ve Wortzel, 1989: İlkorkor'dan, 2017:228). Bu kapsamda KİT'lerde kamunun pay sahibi olarak KİT sermayedarı olmasının gerekçesinin açık bir şekilde ifade edilmesi ve sürekli olarak bu gerekçenin yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Buna ilaveten her bir KİT bazında, KİT'e kamu tarafından verilen görevlerin, mali ve mali olmayan hedefler ile bu görev ve hedeflere ilişkin gerçekleştirmelerin kamuoyu ile paylaşılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Yönetim kurulu değerlendirmesinin yöntemine ilişkin bir standart bulunmamakla birlikte bu konuda OECD'nin yaklaşımı, değerlendirmeyi yönetim kurulu başkanının en iyi uygulamalara göre gerçekleştirmesidir. Gerek duyulduğunda sahiplik kurumlarının dışında kurul dışı veya bağımsız uzmanlardan yararlanılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Değerlendirme sürecinin mevcut KİT yönetim kurulu üyeleri ve sonra gelecek üyeler için etkili ve uygun eğitim programlarının geliştirilmesi için de yararlı olabileceği belirtilmektedir. Kurul değerlendirmelerinin,

gelecekteki aday gösterme süreçleri için de yararlı bir bilgi kaynağı olabileceği, gelecekteki kurul üyelerinin her bir KİT yönetim kurulunda ihtiyaç duyulan belirli becerilere sahip olması konusunda yol gösterici niteliğe sahip olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte söz konusu değerlendirmenin yönetim kurulu tartışmalarında aktif ve belki de kritik rol oynayan üyelerin seçimini engelleyecek veya pasifleştirecek bir unsur olarak kullanılmaması önem arz etmektedir (OECD, 2015:75).

İyi kurumsal yönetim uygulamalarında pay sahipleri, yönetim kurulu ve kuruluş yöneticileri arasındaki sorumluluk ve görevlerin uygun şekilde paylaşılması beklenmekte olup kamu adına sahiplik fonksiyonunu üstlenen kurulun, kamu işletmelerinin günlük faaliyetlerine karışmaması ve sadece stratejik konular ve politikalarda yol gösterici olması beklenmektedir. Pay sahibi olan kurumun bu kapsamda işletmelerin amaçlarının belirlenmesi, performans hedeflerinin konulması ve yönetim kurulunun performanslarının izlenmesi konularında aktif bir yapıda olması önem arz etmektedir (Wong, 2004: İlkör' dan, 2017:228). Etkin bir yönetim kurulu değerlendirme sisteminin oluşturulabilmesi için yaptırım uygulanması faydalı görülmektedir. Bu bakımdan değerlendirme sonuçlarının yönetim kurulu üyelerinin bir taraftan görevden alınmasına diğer taraftan yönetim kurulu üyesi ücretinin artış veya azalışına etki edebilmesi gerekmektedir (Yavaş, 2017:94).

Ülkemiz KİT'leri, stratejik planlama ve buna bağlı olarak performans değerlendirmesine 15/10/2007 tarih ve 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulunun "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 2008 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programının Tespiti Hakkında Kararı" gereğince tabi kılınmıştır. Söz konusu Kararın 25'inci maddesi gereği kamu iktisadi teşebbüslerinin stratejik plan hazırlaması zorunlu hâle getirilmiştir. Kalkınma planları, hükümet programları ve stratejileri gibi politika belgeleri çerçevesinde hazırlanmakta olan stratejik planlar, genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artırması ve kaynakların rasyonel kullanılması açısından olumlu bir süreç olarak değerlendirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Söz konusu planlar hem ulusal politika dokümanlarındaki politik hedefleri hem de kurumsal gelişime yönelik hedefleri içermesi açısından etkin bir yapıda oluşturulması kaydıyla etkin bir planlama ve kontrol mekanizmasını sağlayabilmektedir. Stratejik planlara ve onların yıllık

değerlendirmesini ifade eden performans değerlendirme raporlarına yönelik olarak On Birinci Kalkınma Planı 276.1'inci paragrafında KİT'lerin stratejik yönetim dokümanlarının bütçe bağlantısının bütünselik biçimde izlenmesine yönelik sistem kurulacağı ve değerlendirme raporları vasıtasıyla planlama süreçlerinin etkin hâle getirileceği ifade edilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a:50). Söz konusu politika maddesi ile stratejik planlamanın önemi vurgulanmakta olup plan-bütçe bağlantısı kurularak daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yapı elde edilebilecektir. Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da bu durum ifade edilmiş olup KİT'lerde yetkilendirmeyi, hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde etkinliği ve performansa dayalı yönetimi esas alan stratejik yönetim anlayışının temelini oluşturan stratejik planlar ile bunların yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarının bütün KİT'lerde etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak yapının oluşturulması gerekliliği vurgulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014:47).

Ülkemizde KİT'ler Sayıştay tarafından yıllık uyum ve performans denetimlerine tabi olup bu denetim; KİT'lerin faaliyetlerinin yasalara, yönetmeliklere, esas sözleşmeye vb. mevzuata ve KİT'lerin faaliyet sonuçlarının KİT'ler için belirlenmiş hedeflere ve performans göstergelerine uygun olup olmadığını tespit etmeyi amaçlamaktadır. Uyum ve performans denetimi aynı zamanda KİT'in verimliliğinin ve kârlılığının değerlendirilmesini de içermekle birlikte yönetim kurulunun değerlendirilmesini kapsamamaktadır (OECD, 2018: 82). Söz konusu değerlendirme aktif bir performans değerlendirilmesinden eksik bir yapıda olup herhangi bir yaptırımla sonuçlanmamaktadır. Stratejik planlamanın etkin hâle getirilmesi ve performans değerlendirmesinin bu bağlamda ağırlık kazanması ile başta yönetim kurulu üyeleri olmak üzere genel müdür ve KİT yöneticileri için pasif bir yapıda uygulanan Sayıştay değerlendirmesinin daha dinamik bir şekilde uygulanabileceği ve yıllık performans değerlendirmesi ile yaptırım mekanizmasının kurulabileceği düşünülmektedir. Anket katılımcılarının yüzde 43'ü de KİT'lerin performans değerlendirme sistematığının uygun şekilde işlemediğini bildirmiştir. Bu durum Türkiye ve Dünya'da Kamu İşletmeciliği Raporunda da yer almakta olup faaliyet sonuçlarının performansı ölçmeyi sağlayacak nesnel göstergelerle değerlendirilmesi önerilmektedir. Raporda gerçekleştirilen mülakatlar sonucu elde edilen önerilerde de yönetim kurulunun hesap verilebilirliğini sağlayacak bir

yapılandırmanın gerekliliği ifade edilmiş olup performans sonuçlarının yöneticilerin pozisyonlarını direk etkileyecek bir şekilde geręekleřtirilmesinin faydalı olacağı ifade edilmiştir. Yine Raporda performans lęlememesindeki eksiklik belirtilmiş olup Sayıştay denetiminin sonuç doğurmadığı ifade edilmektedir (Türk Kamu İşletmeleri Birliği, 2015:80,109). Anket katılımcılarının yüzde 73’ ise Sayıştay denetiminin stratejik planların performans değerlendirme raporlarını da kapsayacak şekilde geręekleřtirmesinin faydalı olacağını belirtmiştir.



7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu iktisadi teşebbüsleri pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de ekonomi içinde önemli bir paya sahiptir. Özellikle kamu gelir ve harcamalarına etkisi kapsamında KİT’lerin etkin bir şekilde faaliyetlerini sürdürebilmeleri elzemdir. OECD ve Dünya Bankası, KİT’lerin operasyonel verimliliğini ve etkinliğini artırmanın bir yolu olarak kurumsal yönetimi vurgulamaktadır (OECD 2015a; Dünya Bankası 2014). Bu çalışmanın temel amacı da ülkemiz KİT’lerinin verimlilik ve etkinliklerini artıracak yönetim yapısına yönelik öneriler geliştirmektir. Bu kapsamda OECD KİT Kurumsal Yönetişim Rehberi başta olmak üzere Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların yönetim alanındaki raporları incelenmiş olup ülke örnekleri ile desteklenen öneriler, KİT’lerde çalışan personelle anket aracılığı ile paylaşılmış ve katılımcı bir süreç oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çalışma kapsamında incelenen rapor ve metinlerden KİT’lerde iyi bir yönetişimin sağlanmasında sahiplik yapısı modeli, yönetim kurulları, ticari faaliyetlerin uygunluğu, şeffaf ve hesap verebilir bir yapı ve performans değerlendirme sistemi ön plana çıkmıştır. Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planlarında da KİT’lerin yönetim yapısına yönelik şeffaflık ve hesap verebilirlik, karar süreçlerinde esnekliğin artırılmasını sağlama ve KİT’lere müdahale yetkisi olan kurum sayısının azaltılması politikaları tespit edilmiştir. Yine On Birinci Kalkınma Planına KİT’lerin performans değerlendirmelerine ilişkin politika maddesi eklenmiş olup stratejik yönetim dokümanlarının bütçe bağlantısının izlenmesi ve değerlendirme raporlarıyla stratejik planlama süreçlerinin etkin hâle getirilmesi beklenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan ülkelerin KİT sistemleri, özellikle sahiplik yapısı modeli, yönetim kurulları, ticari faaliyetlerin uygunluğu, şeffaf ve hesap verebilir yapının varlığı ve performans değerlendirme süreçleri bakımından değerlendirilmiştir. Bu kapsamda ülke uygulamaları ile kıyaslanarak incelenen Türkiye sistematigi için temel sorun alanları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışma sonucunda ulaşılan sorun alanları ve çözüm önerilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- OECD tarafından kamunun sahiplik yapısının merkezileştirilmesi önerilmekte olup ülkemizde ikili sahiplik yapısının uygulanmasının KİT’leri çok fazla kurumun etkisine maruz bıraktığı değerlendirilmektedir. KİT ana statülerini

onaylama, sermaye miktarlarını belirleme, teşebbüs/iştirak/bağlı ortaklık kurma, yönetim kurulu üyelerini atama ve ücretlerini belirleme ve benzer iş ve işlemlerde Cumhurbaşkanlığı, mal ve hizmet alımları ile personel temini ile yıllık mali hedefleri olan yıllık yatırım finansman programlarının onaylanmasında Hazine ve Maliye Bakanlığı, stratejik planlarının ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken yatırım programının onaylanmasında Strateji ve Bütçe Başkanlığı, sektörel politikaların uygulanmasında ise sektör bakanlıkları KİT’lerde söz sahibi olarak yer almaktadır. Bu kadar çok kamu kurumunun KİT yönetiminde söz sahibi olmasına rağmen kurumsal düzeyde ve KİT yönetim kurulu ile idarecileri düzeyinde etkin bir hesap verebilirlik süreci söz konusu olmamaktadır. Bu kapsamda öncelikle gerek kurumsal düzeyde gerek idareciler düzeyinde hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, sonrasında ihtiyaç duyulması hâlinde OECD tarafından da önerilen sahiplik yapısının merkezileştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. KİT çalışanları ile paylaşılan anket sonuçlarına göre ise mevcut sahiplik fonksiyonunu yürüten kuruluşların bu faaliyeti yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahip olduğu ifade edilmekte ve katılımcıların yüzde 60’ı sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesi ihtiyacının olmadığını belirtmektedir.

- Bir diğer sorun alanı ise yönetim kurullarının seçimi ve yapısıdır. KİT yönetim kurullarını profesyonelleştirmenin ve güçlendirmenin, KİT’lerin bulundukları sektörde daha yetkin ve rekabetçi bir yapıya sahip olmalarını sağlayabileceği değerlendirilmektedir. Ülke örneklerinde Brezilya hariç tüm ülkelerde ikili, Çin’de ise üçlü yönetim kurulu yapısı uygulanmakta olup bu yapılarda icracı ve icracı olmayan yönetim kurulu üyeleri bulunmaktadır. Bu yapılara bağlı olarak üyelerin adaylık ve seçimi hükümet ve daha bağımsız organlar olan aday gösterme komiteleri tarafından yapılmaktadır. Türkiye’de ise tekil yönetim kurulu yapısı uygulanmakta olup seçim ve adaylık süreci tamamen hükümet uhdesinde gerçekleştirilmektedir. Bu durumun adayların seçimini ve yönetim kurulu üyelerinin bağımsızlığı ve profesyonelliğini sınırlandırdığı değerlendirilmektedir. Bu engeli aşmak adına KİT yönetim kurullarının seçiminin, daha profesyonel bir süreç olan ve Finlandiya ile İsveç gibi pek çok ülkede uygulanan aday havuzundan sektörel yetkinliklerine göre yapılması önerilmektedir. Bununla birlikte KİT’lerin ticari faaliyetlerinin yoğunluğuna

göre icracı ve icracı olmayan yönetim kurulu yapısının da uygulanabileceği değerlendirilmektedir. Anket sonuçlarına göre katılımcıların yüzde 58'i yönetim kurulu üyelerinin seçimi için merkezi yönetim tarafından ayrı bir komitenin oluşturulmasının faydalı olacağını belirtmiştir. Bununla birlikte katılımcıların yüzde 71'i yönetim kurulu üyelerinin seçiminin sektörel yeterlilik ve deneyim göz önünde bulundurularak oluşturulan bağımsız aday havuzundan gerçekleştirilmesini desteklemiştir. Bir diğer önemli unsur olan ve OECD PMR Endeksi göstergelerinden KİT yönetim göstergesinin ögesi yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün ayrı kişilerden oluşması gerekliliği ülkemizde eksik olan olgulardandır. İki pozisyonun aynı kişi tarafından yürütülmesi OECD yaklaşımına göre kuruluşun hesap verebilirliği açısından olumsuzluk yaratmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de KİT çalışanları tarafından genel müdür ve yönetim kurulu başkanı ayrımının olmaması olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir. Anket sonuçlarına göre yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olmasının, yönetim kurulunun şirket faaliyetlerinin denetimini sağlaması açısından olumsuzluk yaratmadığı ifade edilmektedir. Katılımcıların yüzde 48'i yönetim kurulu başkanının genel müdür ile aynı kişi olmasının icra fonksiyonunun daha etkin gerçekleştirilmesini sağladığını belirtmiştir.

- Ülkemiz KİT yönetim yapısına yönelik diğer bir eksiklik de KİT'lerin ticarileştirilmesi hususudur. Güney Kore'de KİT'ler ticari niteliğine ve büyüklüğüne göre sınıflandırmakta iken Türkiye'de tüm KİT'ler ticari esaslara göre yönetilmemekle birlikte tüm KİT'ler için aynı mevzuat uygulanmaktadır. KİT'lerde verimliliği artırmak ve etkin bir yönetim yapısını oluşturmak için devletin düzenleyici ve denetleyici rolü ile KİT'lerdeki sahiplik fonksiyonunun ayrıştırılması gerekmektedir. Bu durum kamunun sektörel politika hedefleri ile KİT'lerin ticari hedeflerinin birbirinden ayrılabilmesi için temel gereklilik olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca KİT'lerin özel sektöre tanınan bazı vergi istisnalarından faydalanamaması, hasılat payı gibi ilave maliyetlere katlanması ile birlikte bütçeden gerçekleştirilen sermaye transferleri ve görevlendirme bedeli ödemeleri gibi KİT'ler lehine veya aleyhine haksız rekabete yol açan uygulamalar da söz konusudur. Ankete katılım sağlayanların yüzde 61'i sahiplik fonksiyonunu yürüten kamu idarelerinin sektörel düzenlemeleri de

gerçekleştirmesinin rekabet açısından KİT'e avantaj sağladığını ifade etmiştir. KİT ürün ve hizmet fiyatlarının belirlenmesinde de her zaman ticari esaslar göz önünde bulundurulmamakta olup bu durum On Birinci Kalkınma Planı politika maddesi olarak belirlenmiş ve sektörde serbestleşmeye ve rekabete engel olmayacak bir çerçevenin çizilmesi gerekliliği ortaya konulmuştur. Anket katılımcılarının yüzde 73'ü KİT faaliyetlerinin ticari esaslara uygun gerçekleştirilmesini sağlamak için her KİT bazında sektörel ihtiyaçları da göz önünde bulunduran yeni bir çerçeve mevzuat düzenlemesi ihtiyacı olduğunu belirtmiştir.

- Şeffaf ve hesap verebilir bir yapının oluşturulması yönetişimin temel unsurlarından birini oluşturmakta olup ülkemiz kapsamında özellikle raporlama ve kamuoyunu bilgilendirme konusunda etkin bir sistematığın olduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte şeffaflığın sağlanmasının temelini oluşturan kontrol unsurunun güçlendirilmesi gerekmektedir. On Birinci Kalkınma Planı'nda kamu işletmelerinin hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi ve şeffaflığının artırılması yönünde aksiyon alınmasına yönelik tedbir belirlenmiştir. KİT özelinde iç kontrol yapısının etkin bir şekilde uygulanması gerektiği değerlendirilmekte olup anket katılımcılarının yüzde 71'i yönetim kurulunun direkt sorumluluğunda iç kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin KİT'ler için faydalı bir denetim aracı olacağını iletmiştir.
- Etkin bir performans değerlendirme sistemi, şeffaflık ve hesap verebilirliğin gereği olarak değerlendirilmektedir. KİT'lerin kamu bütçesi üzerindeki etkilerini ölçmek ve kontrol altına alabilmek için temel araçlardan biri olan performans değerlendirmesi, yönetim kurulunun KİT hedeflerine ulaşılması açısından performansının değerlendirmesi şeklinde gerçekleştirilebilir. Yönetim kurullarının mevcut yapıda KİT'lerin mali veya mali olmayan başarısızlıklarında herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Etkin bir yapının tesis edilmesi için yönetim kurulu üyelerinin görevden alınması, üye ücretinin artış veya azalışı gibi prosedürlerin uygulanabileceği değerlendirilmektedir. Amacına uygun gerçekleştirilecek yönetim kurulu performans değerlendirilmesinin gelecek dönem aday gerekliliklerinin belirlenmesi ve yönetim kurulu üyeleri için eğitim ihtiyacının saptanması açısından faydalı olacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte KİT'lerde karar

alma süreçlerinde etkinliği ve performansa dayalı yönetimi esas alan stratejik yönetim anlayışının temelini oluşturan stratejik planlar ile bunların yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarının bütün KİT’lerde etkin bir şekilde uygulanmasının da performans değerlendirmesini sağlayacağı değerlendirilmektedir. Anket katılımcılarının yüzde 72’si KİT yönetim kurullarının stratejik planlarda belirlenen hedefler kapsamında performans değerlendirmesine tabi tutulması gerektiğini belirtmiştir. KİT performans değerlendirme sistematüğini etkinleştirmek için yönetim kurulunun performans değerlendirme sonucundan sorumlu olması, Sayıştay denetiminin stratejik plan hedef ve göstergelerini de kapsayacak şekilde düzenlenmesi ve stratejik plan ve performans programları ile değerlendirmelerinin daha etkin ve hesap verebilir şekilde düzenlenmesi önerilmektedir. Stratejik plan hedeflerinin yıllık değerlendirmesi yapılarak iki yıl üst üste yüzde elliden daha düşük bir performans sergilenmesi veya Sayıştay’ın iki yıl olumsuz denetim görüşü vermesi durumunda yönetim kurulu üyelerinin görevden alınması bu kapsamda bir öneri olarak sunulmaktadır.



KAYNAKLAR

- ABDİOĞLU, H., Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), ss. 79-102, 2007.
- ABDULLAH, H., VALENTINE, B., “Fundamental and Ethics Theories of Corporate Governance”, *Middle Eastern Finance and Economics*, Vol:4, 2009’dan Freeman, R. E., “Strategic Management: A Stakeholder Approach”. Pitman, London, 1984.
- ACT ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC INSTITUTIONS, 19.01.2007, Act No: 8258.
- ALP, A. ve KILIÇ, S., *Kurumsal Yönetim Nasıl Yönetilmeli*, İstanbul, 2014.
- AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L’ÉTAT, Rapport D’activité, 2020, <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat>.
- AKDİŞ, M., Dünya da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler. *Maliye Yazıları Dergisi*, 43: 12-35, 1994.
- ALTUNBAĞ, D, TÜRKOĞLU, İ., Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri, *Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, 2015.s
- ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport Douste-Blazy, Rapport fait au nom de la commission d’enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d’améliorer le système de prise de décision, No: 1004, p. 35, July 2003.
- BALTIC INSTITUTE OF CORPORATE GOVERNANCE, Governance of State-Owned Enterprises In The Baltic States, 2012.
- BROWN, L., Caylor, M., Corporate Governance and Firm Operating Performance, Georgia State University, 2004.
- BÜYÜKÖZTÜRK, Şener. *Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı*, Ankara, Pegem Akademi, 2014.
- ÇEŞTEPE, H., M., BİLEN., “Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya’da Performans Analizi” *İşletme Finans Dergisi*, Haziran, ss.54-71, 2001.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1963.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1972.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1979.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1984.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1972.

- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1995.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2006.
- DORNSTEIN, M., Boards of Directors under Public Ownership : A Comparative Perspective, Boston De Gruyter, Berlin, 2017.
- DOĞAN, M., “Kurumsal Yönetimin Teorik Temelleri”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, C.1., S.1., 2018’den Ergün, S., Stratejik İşbirliklerinde Kurumsal Yönetimin Önemi ve Bir Araştırma. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2013.
- EĞİLMEZ, E., Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Kurumsal Yönetişim, Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları, 2016.
- EĞİLMEZ, M., KUMCU, E., Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması, Remzi Kitabevi, 8. Basım, s. 33, İstanbul, 2005.
- EMİNER, F., Küreselleşmenin KİT’lerin Ekonomideki Payına Etkisi, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 2017’den, P. Armstrong, “How improvements in SOEs can help emerging markets address their development challenges?”, 2015.
- ERGİN, F., *Atatürk Zamanında Türk Ekonomisi*, Ankara, ss. 51, 1977.
- ERGİN, H., S. SELİMOĞLU, A. TOLKUN, KİT’lerde Kurumsal Yönetim Etkinliğinin Arttırılmasında İç Kontrol ve İç Denetim Faaliyetlerinin Rolü: Bir Araştırma, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 2016.
- EROĞLU, N., Atatürk Dönemi İktisat Politikaları(1923-1938), *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: XXIII, Sayı:4, 2007.
- ETGÜ, M., Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12: 3-4, 2008.
- ETİ MADEN İŞLETMELERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, 2019-2023 Stratejik Planı, 2018.
- EUROPEAN COMMISSION, State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, 2016.
- EUROPEAN COMMUNITIES, System of National Accounts 2008, New York, 2009.
- FAMA, E., & Jensen, M., Separation of Ownership and Control. *The Journal of Law & Economics*, 26(2), 301-325, 1983.
- FAN, J.P., Wong, T.J., Zhang, T., Politically connected CEOs, corporate governance, and post-IPO performance of China’s newly partially privatized firms. *J. Financ. Econ.* 84, 330–357, 2007.
- FRENCH CORPORATE GOVERNANCE, What Should You Know about French Corporate Governance?, (çevrimiçi) <https://frenchcorporategovernance.wordpress.com/the-french-model/> 23.05.2020.
- GAO, L., Gerhard, K., The impact of corporate governance and external audit on compliance to mandatory disclosure requirements in China, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 21, 2012.

- GARNAUT, R., Song, L., & Fang, C., China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018, Acton ACT, Australia: ANU Press., 2018.
- GHAELİ, M., The role of gender in corporate governance: A state-of-art review, School of Management, New York Institute of Technology, 1700 - 701 W Georgia St., Vancouver, BC V7Y 1K8 Canada, 2019.
- GOVERNMENT OF BRAZIL, Bulletin on Federal SOEs, Number 12, 3 Trimester, 2019.
- HANKE, S. S. , Özelleştirme Tercihi: Bir Analiz, 1990.
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, Kamu İşletmeleri Raporu, Hazine ve Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2018.
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, Kamu İşletmeleri Raporu. Hazine ve Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2019.
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler İstatistikleri, 2021.
- HEO, Effects of Corporate Governance on the Performance of State-Owned Enterprises, World Bank Policy Research Working Paper, 2018.
- HILLMAN, A. J., CANNELLA, J. A. and PAETZOLD, R. L., “The Resource Dependence Role of Corporate Directors: Strategic Adaptation of Board Composition in Response to Environmental Change”, *Jornal of Management Studies*, Vol: 37, No:2, pp.235-255, 2000.
- IFC, The State of Governance at State-Owned Enterprises, Corporate Governance Knowledge Publication, issue:40, 2018.
- IMF, IMF and Good Governance, Er. 01.07.2021.
<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>
- IMF, State-Owned Enterprises: The Other Government, IMF Fiscal Monitor, April 2020.
- IMF, Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, 2019. Online Er. Nisan 2020
<<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>>
- IMF, Working Paper: State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly, 2017.
- IMF, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, 2014.
- INTOSAI, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, 2004.
- İLKORKOR, Z., Kurumsal Yönetim Anlayışı Çerçevesinde Kamu İşletmelerindeki Sahiplik Yapısının Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 478, 2017.
- İNCEKARA, A. KİT'ler ve Özelleştirme. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt47, Sayı:(1-4), 2011. (çevrimiçi)
<<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuifm/issue/837/9239>>

- JENSEN M.C., Meckling W.H., Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure, *Economics Social Institutions. Rochester Studies in Economics and Policy Issues*, vol 1. Springer, Dordrecht, 1979.
- JENSEN, M. C., *Self-Interest, Altruism, Incentives and Agency Theory. Corporate Governance At The Crossroads*, McGraw-Hill Companies, New York, 2005.
- JHINGAN, M.L., *The Economics of Development and Planning*, Vrinda Publications, 1997.
- JIANG, G., Lee, C., Yue, H., Tunneling through intercorporate loans: the China experience. *J. Financ. Econ.* 98, 1–20, 2010.
- KALKINMA BAKANLIĞI, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu-Kamu İşletmeciliği Raporu, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2014
- KHOZA, R., ADAM, M., *The Power of Governance: Enhancing the Performance of State-Owned Enterprises*, Palgrave Macmillan Yayınevi, İngiltere, 2007.
- KING COMMITTEE ON CORPORATE GOVERNANCE, King Report on Corporate Governance for South Africa, Institute of Directors in Southern Africa, Johannesburg, 2002.
- KÖSE, S., 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması, *Planlama Dergisi*, ss. 119-120, Ankara, 2002.
- KWIATKOWSKI, G., Augustynowicz, P., State-Owned Enterprises In The Global Economy – Analysis Based On Fortune Global 500 List, 2015.
- LEE, Woonhe, Transparency of State-Owned Enterprises in South Korea, 2014.
- LIN, K.J., et al. State-owned enterprises in China: A Review of 40 Years of Research And Practice, *China Journal of Accounting Research*, 2020.
- LIN, J., Xiaoyan, L., Junsheng, Z., Ying, Z., State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice, 2019.
- MALLIN, C., *Handbook on International Corporate Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011.
- MARY Shirley, Dünya Bankası, “Why Performance Contracts for State-Owned Enterprises Haven’t Worked”, OECD/DRC/ADB conference on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in China, 2000.
- METİN, B., Neoliberal Yapısal Uyum Politikalarından Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesine Dünya Bankası’nın Yoksulluk Sorununa Yaklaşımı, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt:2, 2013.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Online Er. Mayıs 2020, <<https://www.gov.br/economia/pt-br>>
- MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS AND COMMUNICATIONS, Online Er. Nisan 2020, <https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/economic-development>
- MILHAUPT, C., PARGENDLER, M., Governance Challenges of Listed StateOwned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform, 2017. *Cornell International Law Journal* Vol. 50.

- MURAT, S., İstihdam Açısından KİT'ler ve Özelleştirilmeleri, (çevrimiçi)
<<https://dergipark.org.tr/download/article-file/9570>> 12.07.2019.
- MUTH, M. and DONALDSON, L., “Stewardship Theory and Board Structure: A Contingency Approach”, Corporate Governance: An International Review, Vol:6, No:1, pp.5-28, 1998.
- OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, 2005.
- OECD, DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, 2006, OECD, Paris.
- OECD, Guidelines On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises, 2015a.
- OECD, Ownership Models For State-Owned Enterprises In OECD and Partner Countries: A Comparative Study, 2015b.
- OECD, State-Owned Enterprises in the Development Process, 2015c.
- OECD, State-Owned Enterprises As Global Competitors: A Challenge or An Opportunity?, 2016a.
- OECD, G20/OECD Principles of Corporate Governance, OECD Publishing, Paris, 2016b.
- OECD, The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, 2017.
- OECD, Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, 2018.
- OECD, Summary record of the 12th meeting of the Asia Network on Corporate Governance of State-owned enterprises, Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, 4-5 September, Manila, Philippines, 2019a.
- OECD, Enhancing transparency and disclosure in the state-owned enterprise sector in Asia, Interim Report, 2019b.
- OECD, Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>, 2020a.
- OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Brazil- Interim Report, 2020b.
- OECD, Toward an Implementation Guide for the OECD Anti-Corruption and Integrity Guidelines for State-Owned Enterprises, Interim Report, 2020c.
- OECD, Product Market Regulation Database. (çevrimiçi)
<https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> 22.07.2020.
- ÖVGÜN, B., Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu, *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları*, Sayı: 18, Ankara, 2009.
- PARK, J., J. Kim, and C. J. Kim., Is the Management Evaluation System of State-Owned Enterprises in the Republic of Korea a Good Tool for Better Performance? ADBI Working Paper 1055. Tokyo: Asian Development Bank

- Institute. Available: <<https://www.adb.org/publications/management-evaluation-system-state-owned-enterpriseskorea>>, 2019.
- PEHLİVANLI, D., *Yönetişim Risk ve Uyum*, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2015.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?, 2015.
- PWC, Kurumsal Yönetişim Risk ve Uyum, 2013.
- ROSEN, D., WENDY, L., SHAN, D., Missing Link: Corporate Governance in China's State Sector, 2018.
- SELİK, M., İktisadi Doktrinler Tarihi, Gerçek Yayınevi, 1988.
- SZARZEC, K. et al., State-owned enterprises and economic growth: Evidence from the post-Lehman period, Economic Modelling Volume 99, June 2021.
- SMITH, A., *Milletlerin Zenginliği* (Çeviri: Haldun Derin), İstanbul, İş Bankası Yayınları, 2006.
- SOYAK, A. Türkiye'de İktisadi Planlama: DPT'ye ihtiyaç var mı?. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt:4 Sayı:2, ss. 167-182, 2003.
- STATE-OWNED ASSETS SUPERVISION AND ADMINISTRATION COMMISSION OF THE STATE COUNCIL, Statistics, (çevrimiçi) http://en.sasac.gov.cn/2018/05/25/c_4.htm, 20.07.2020.
- SZAMOSSZEGI, A., Cole, K., An Analysis of StateTowned Enterprises and State Capitalism in China, 2011.
- T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, 2006.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, 2020 Yılı Yatırım Programı, Ankara, 2020.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, Kamu Kesimi Genel Dengesi İstatistikleri, 2020, <https://www.sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi>.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu, Ankara, 2019b.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Ankara, 2019a.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI, Temel Ekonomik Hesaplar, (çevrimiçi) <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/TemelEkonomikGostergeler.aspx>, 5 Ocak 2017.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, 2018 Yılı Programı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara, 2018.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2014, Ankara.

- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2018.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara, 2013.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Yayınlanmamış Raporlar, 2018.
- TCMB, Para Politikası Raporu 2001, 2002, Ankara.
- THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, 2013. (çevrimiçi)
<<https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>>, 21.01. 2020.
- THE NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE, Government Governance Corporate Governance in The Public Sector, Why And How?, The Netherlands Ministry of Finance Government Audit Policy Directorate, 2000.
- TOPAL, M., E. E., Tanzimat Dönemi Sanayileşme Hareketinin Türkiye’de İşletmecilik Anlayışının Oluşumuna Etkileri Hereke Fabrikası ve Nizamnamesi. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37-64, 2012.
- TÜREL, O., Küresel Tarihçe 1945-79, Yordam Kitap, İstanbul, 2017.
- TÜRK KAMU İŞLETMECİLERİ BİRLİĞİ, Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri, 2015’ten Meydan, S., “Atatürk’ün Akıllı Projeleri”, Akl-ı Kemal, C. 3, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2012.
- TÜRK KAMU İŞLETMELERİ BİRLİĞİ, Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri, Ankara: Türk Kamu İşletmeleri Birliği Yayınları, 2015.
- TÜRK, Yusuf Z., Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014’ten S. KÖSE, “24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi”, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000.
- TÜRKİYE KURUMSAL YÖNETİM DERNEĞİ VE DELOITTE TÜRKİYE, Nedir Bu Kurumsal Yönetim?, 2006.
- TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİ, 2019 Faaliyet Raporu, 2020.
- ULUSLARARASI MUHASEBECİLER FEDERASYONU, Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020 Investment Climate Statements: France and Monaco <<https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/france-and-monaco/>>
- WANG, J., The Political Logic of Corporate Governance in China’s State-owned Enterprises, *Cornell International Law Journal*, 2014.
- WANG, Z., Corporate Governance Under State Control: The Chinese Experience, *Theoretical Inquiries in Law* 13.2, 2012.

- WILLIAMSON, J., The Strange History of the Washington Consensus, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 27, No. 2, ss. 195-206, 2004-2005.
- WORLD BANK, Bureaucrats in Business: The Economics And Politics of Government Ownership, 1995.
- WORLD BANK, Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Development, 1989.
- WORLD BANK, Corporate Governance of State-Owned Enterprises-A Toolkit, 2014.
- WORLD BANK, The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues, 2010.
- WORLD BANK, Zhang, C., The World Bank in China's State-Owned Enterprise Reform Since the 1980s, 2019.
- YARDIMCIOĞLU, M., Ada, Ş., Kronolojik Bir Sırayla Muhasebe ve Finansal Raporlamada Usulsüzlük ve Skandallar, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, No:375, 2013.
- YAVAŞ, S., "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Kurumsal Yönetim: Türkiye Örneği", (Türk Hava Kurumu Üniversitesi İşletme Anabilim Dalı Doktora Tezi), 2017.
- YILDIRIM, S., Bilen, A., Türkiye'de İşletmelerin Kurumsal Yönetim İlkelerine Uyum Notlarının İncelemesi, *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(7), ss. 38-48, 2014.
- YILDIRIM, C., Neoliberal İktisat Politikalarını Türkiye'de Orta Sınıfa Etkisi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, 2011.
- YOUNG, M.N., Peng, M.W., Ahlstrom, D., Bruton, G.D., Jiang, Y., Corporate governance in emerging economies: A review of the principal-principal perspective. *J. Manage. Stud.* 45, 196–220, 2008.
- ZABCI, Filiz, Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 3, 2002.
- ZAHRA, S. A. and PEARCE, J. A., "Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Model." *Journal of Management*, pp.291-334, 1989.

MEVZUAT

- 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (09.04.1987 tarih, 19426 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10.07.2017 tarih, 30474 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 2019/8 Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, (01.05.2019 tarih, 30761 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (18.06.1984 tarih, 18435 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 399 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, (29.01.1990 tarih, 20417 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 4059 Sayılı Hazine Müsteşarlığı Teşkilat Kanunu, (20.12.1994 tarih, 22147 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 7247 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun (18.06.2020 tarih, 31167 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ, (17.06.2009 tarih, 27261 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 4213 Sayılı Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, (23.01.2013 tarih, 28537 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5503 Sayılı 2014 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programının Tespiti Hakkında Karar, (08.11.2013 tarih, 28815 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 15514 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 2010 Yılı Yatırım ve Finansman Programı Usul ve Esasları, (17.10.2009 tarih, 27379 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 12702 Sayılı Kurulu Kararı 2008 Yılı Yatırım ve Finansman Programı Usul ve Esasları, (15.10.2007 tarih, 26675 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (19.12.2010 tarih, 27790 sayılı T.C. Resmi Gazete).



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : KÖSEOĞLU, Asiye
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri :
Medeni hali :
Telefon :
Faks :
e-mail :

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans		
Lisans	ODTÜ/İİBF/İşletme	14.06.2014
Lise	Erzurum Mecidiye Anadolu Lisesi	14.06/2009

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
-----	-----	-------

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

.....

Hobiler



DİZİN

Denetim, 49, 51, 69, 78, 98, 147, 163

Genel Müdür, 53, 67, 74, 76, 92, 99, 103, 111, 113, 149, 150, 151, 163, 167

Hesap Verebilirlik, 2, 38, 41, 43, 51, 56, 84, 107, 150, 159, 165

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 1, 9, 13, 27, 78, 44, 99, 100, 162, 165, 178

Pay Sahibi, 1, 4, 5, 10, 57, 73, 148

Performans, 41, 49, 51, 53, 54, 56, 59, 62, 79, 80, 88, 104, 105, 109, 111, 112, 148, 151, 152, 153, 161, 162, 163, 165, 168

Sahiplik, 10, 42, 44, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 81, 84, 86, 88, 92, 93, 97, 98, 99, 103, 105, 109, 110, 114, 145, 147, 153, 154, 161, 162, 165, 167

Sorumluluk, 2, 38, 40, 41, 44, 46, 48, 58, 59, 75, 84, 148, 162

Şeffaflık, 2, 38, 39, 41, 49, 51, 53, 56, 68, 69, 74, 76, 84, 96, 99, 108, 145, 153, 159, 160, 161, 165, 168

Teşebbüs, 2, 44, 89, 145, 166

Ticari, 2, 5, 9, 11, 39, 49, 53, 55, 63, 72, 81, 92, 99, 103, 107, 112, 113, 114, 152, 153, 156, 157, 158, 165, 166, 167, 168

Yönetim Kurulu, 39, 40, 43, 46, 47, 48, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 67, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 86, 88, 91, 92, 96, 97, 98, 99, 103, 104, 105, 108, 109, 113, 114, 145, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 161, 162, 163, 166, 168

Yönetişim, 2, 3, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 47, 49, 51, 52, 56, 64, 65, 66, 67, 68, 80, 81, 84, 85, 87, 90, 91, 96, 97, 98, 100, 103, 105, 108, 114, 145, 148, 150, 153, 160, 161, 162, 165, 167



