

## **“OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi”**

### **Özet Bulgular**

Bir dizi OECD üyesi ülkede kamu işletmeleri hâlâ Gayri Safi Milli Hasıla, istihdam ve borsa değeri içinde önemli bir paya sahiptir. Dahası, kamu işletmeleri genellikle enerji, ulaşım ve telekomünikasyon gibi kamu hizmetleri ve altyapı sektörlerinde varlık gösterdiğinden, bu işletmelerin performansı bu nedenle gerek nüfusun geniş kesimleri için, gerekse ekonomik yaşamın diğer sektörleri için büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu işletmelerin iyi yönetilmesi ülke ekonomisinin etkinliği ve rekabet gücüne olumlu katkıda bulunması açısından kritik öneme sahiptir. Ayrıca OECD ülkelerinin deneyimleri, kamu işletmelerinin iyi kurumsal yönetiminin ekonomik olarak verimli bir özelleştirmenin önkoşulu olduğunu, çünkü işletmelerin ancak bu şekilde potansiyel alıcılar açısından cazip olacağını ve değerlerinin artacağını göstermektedir.

OECD üyesi olmayan ülkelerin bir kısmında da kamu işletmeleri önemli bir yere sahiptir. Hatta bunların bazılarında bu işletmeler ekonominin baskın karakterini oluşturmaktadır. Bu ülkeler çoğunlukla kamu işletmelerinin örgütlenme ve yönetim biçimlerinde reformlara gitmekte ve ulusal ölçekte uygulamaların desteklenmesi amacıyla bu alandaki deneyimlerini OECD ülkeleriyle paylaşmak istemektedirler.

Bu çerçevede, OECD Kurumsal Yönetim Yönlendirme Grubu (*OECD Steering Group on Corporate Governance*) Haziran 2002’de OECD Kamu Varlıklarının Özelleştirilmesi ve Kurumsal Yönetimi Çalışma Grubu’ndan, kamu işletmelerinin kurumsal yönetimi üzerinde bir dizi bağlayıcı olmayan ilke ve en iyi uygulama standardı hazırlamasını talep etmiştir. OECD üye ülke temsilcileri ile Dünya Bankası ve IMF’den gözlemcileri içeren Çalışma Grubu, bu ilkeleri içeren bir Rehber’in hazırlanması sırasında geniş kapsamlı konsültasyon süreçleri gerçekleştirmiştir. Konuyla ilgili çok çeşitli kişi ve kurumların, örneğin kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyeleri ve CEO’ları, kamu denetim organları, sendikalar ve parlamenterlerin görüşleri alınmış; ayrıca OECD üyesi olmayan ülkelerle de geniş kapsamlı görüş alışverişinde bulunulmuştur. Rehber’in taslak versiyonu, OECD web sitesinde yayınlanarak kamuoyunun görüşlerine sunulmuş, bunun sonucunda çok sayıda son derece yararlı ve yapıcı görüşler elde edilmiş ve bu görüşler web sitesinde de yayınlanmıştır.

**TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ**  
**BASIN BÜROSU**

Meşrutiyet cad.No.74 Tepebaşı 80050 – İSTANBUL  
Tel: (0212) 2495448 / 2491929 / 2515313 / 2490723 Fax: (0212) 2933783

Bu Rehber, temel alınan ve tümüyle uyumlu olmasına dikkat edilen OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ni <sup>1</sup> tamamlayıcı nitelikte bir doküman olarak görülmelidir. İçerdiği ilkeler tamamen kamu işletmelerinin kurumsal yönetimine özgü sorunlara yönelik olarak hazırlandığı için, sahiplik haklarını kullanan birim olarak devletin bakış açısından konuya eğilmekte, iyi kurumsal yönetimi sağlayacak politikalar üzerine odaklanmaktadır. Bununla birlikte Rehber, OECD'ye üye olan ve olmayan ülkelerdeki özelleştirme politikaları ya da programlarına karşı olmadığı ya da bunlardan vazgeçirmeye yönelik olarak hazırlanmadığı gibi, bu yönde etkisi olacak şekilde de yorumlanmamalıdır.

Yıllar içinde ticari işletmelerde kamu sahipliğinin dayandığı mantıksal temel, ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre çeşitlilik göstermiş, tipik özelliği ise çeşitli toplumsal, ekonomik ve stratejik çıkarları kapsaması olmuştur. Buna örnek olarak, sanayi politikası, bölgesel kalkınma, kamu mallarının ikmali ve “doğal” tekellerin varlığı gösterilebilir. Ancak son birkaç on yıllık dönem içinde piyasaların küreselleşmesi, teknolojik değişimler ve tekeli yapıdaki pazarların liberalizasyonu, kamu sektöründe yeniden düzenleme ve yeniden yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Bu gelişmeler son iki OECD raporunda ele alınmış ve Rehber'in hazırlanmasında bu raporlardan da yararlanılmıştır. <sup>2</sup>

Kamu işletmelerinde devlet, sahiplikten kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmek için OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri de dahil olmak üzere özel sektöre uygulanan araçlardan yararlanabilir. Özellikle hisse senetleri borsada işlem gören kamu işletmeleri için bu bir zorunluluk olarak görülmelidir. Diğer yandan, kamu işletmeleri kendilerine özgü yönetim sorunları da yaşamaktadır. Kamu işletmeleri, devletin siyasi amaçlarla güdülenmiş yersiz gündelik müdahalelerinden olduğu kadar, fazlasıyla pasif ve mesafeli sahipliğinden de zarar görmektedir. Ayrıca hesap verebilirliğin zayıflayabildiği de görülmektedir. Kamu işletmeleri, özel sektör kuruluşlarının yönetim politikalarından belirleyici iki tehdit olan devir ve iflasa karşı korunmaktadır. Daha temel nitelikte bir kurumsal yönetim zorluğu, kamu işletmelerinin gösterdiği performansla ilişkin hesap verebilirliğin karmaşık bir organlar zinciri (işletme yönetimi, yönetim kurulu, sahiplik haklarını kullanan birimler, bakanlıklar ve hükümet) arasında dağılmış olması, bunların ya açık ve net olarak belirlenemeyen, ya da oldukça uzak sorumlulardan oluşmasıdır. Bu karmaşık hesap verebilirlik ağının, etkin kararların alınmasını ve iyi kurumsal yönetim gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde yapılandırılması, aşılması gereken bir sorun olarak önümüzde durmaktadır.

Rehber, hükümetlere kamu işletmelerinin performansını yükseltmede yardımcı olacak genel nitelikli bir öneri olarak hazırlandığından, içerdiği ilkeleri belirli kamu işletmelerinin yönetişimine uygulama kararı pragmatik bir temele dayanmalıdır. Rehber esas olarak, belirli bir hukuksal yapıya sahip (yani devletin idari yapılanmasından ayrı) olan ve aynı zamanda kamu politikalarına hizmet eden bir amaç güdüyor olsa bile, sonuçta bir ticari faaliyet yürüten (yani gelirinin büyük bir kısmını satış ve hizmet bedellerinden elde eden) kamu işletmelerine yöneliktir. Bu kamu işletmeleri rekabetin olduğu ya da olmadığı sektörlerde faaliyet gösteriyor olabilirler. Bazı gerekli noktalarda Rehber, hisseleri borsada işlem gören ve görmeyen, ya da tamamı, çoğunluğu ya da azınlığı kamu sahipliğinde olan kamu işletmeleri arasında - bunların her biri farklı özellikler gösterebildiğinden - ayırım yapmaktadır.

<sup>1</sup> OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, 2004.

<sup>2</sup>“OECD Ülkelerinde Kamu İşletmelerinin Kurumsal Yönetimi (The Corporate Governance of State-Owned Enterprises in OECD countries)”, OECD, 2005 ve “Kamu İşletmelerinin Özelleştirilmesi, OECD Ülkelerindeki Politika ve Uygulamaların Genel Değerlendirmesi (Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries)”, OECD, 2003.

Rehber ayrıca söz konusu işletmelerin borsada işlem görsün ya da görmesin, iştiraklerine de uygulanabilir.

Rehber, esas olarak merkezi devlet mülkiyetinde ya da eyalet (federal) mülkiyetinde olan ticari işletmelere yönelik hazırlanmış olsa da, hükümetler bunların kullanımını, sahiplik haklarını kullanan konumunda olan yerel yönetimler düzeyine de yayabilir. Ayrıca Rehber, bir şirket olarak yapılandırılmış olsun ya da olmasın, esas olarak bazı özel kamu politikalarına hizmet eden, bu nedenle ticari amaç gütmeyen kamu varlıkları için de yararlıdır. Sonuçta bütün bu farklı kategorilerdeki kamu işletmelerinin profesyonel bir şekilde yönetilmesi ve iyi kurumsal yönetim uygulamalarını hayata geçirmesi, hükümetlerin de, halkın da çıkarlarına hizmet edecektir.

Rehber’de, “Kamu İşletmeleri” terimi, mülkiyeti tümüyle kamuya ait olan ya da çoğunluk ya da önemli miktarda azınlık hissesi aracılığıyla büyük ölçüde devlet kontrolünde olan işletmeler anlamında kullanılmaktadır. Ancak getirilen ilkelerin birçoğu, şirkette görece küçük bir hissesinin bulunmasına rağmen devletin sorumlu ve bilgi sahibi bir ortak olarak hareket etmesi gereken durumlar için de yararlıdır. Aynı şekilde “sahiplik haklarını kullanan birim” terimi de, bir bakanlık bünyesindeki belirli birim, bağımsız bir yapı, kurum niteliğinde olsun ya da olmasın, kamunun sahiplik haklarını kullanmaktan sorumlu olan başka her hangi bir kamu birimini ifade etmektedir. Son olarak “Yönetim Kurulu” ifadesi de, OECD üyesi olan ya da olmayan ülkelerde görülen çeşitli ulusal yönetim kurulu modellerini kapsamaktadır. Bazı ülkelerde görülen tipik iki kademeli sistemlerde “Yönetim Kurulu” terimi, “Danışma Kurulu”nu ifade ederken, “Üst Düzey Yöneticiler” ise “İcra Kurulu” anlamında kullanılmaktadır.

Rehber, iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm I) Kamu İşletmeleri İçin Etkin Hukuki ve Düzenleyici Çerçevenin Sağlanması; II) İşletme Sahibi Olarak Devlet; III) Hissedarların Adil Muameleye Tabi Tutulması; IV) Paydaşlarla İlişkiler; V) Şeffaflık ve Kamuoyuna Açıklama Yapma; VI) Kamu İşletmelerinin Yönetim Kurullarının Sorumlulukları başlıklarını kapsamaktadır. Her bölümün başında koyu renkli italik karakterlerle yazılmış tek bir ilke, altında ise bu ilkeyi destekleyici “alt-ilkeler” bulunmaktadır. Dokümanın ikinci bölümünde ise birinci bölümde belirtilen ilkeler, dayandıkları mantığın okuyucu tarafından daha kolay anlaşılabilmesi için bazı saptamaları içeren açıklamalarla desteklenmektedir. Açıklamalarda kimi zaman ağırlıklı eğilimler de anlatılmakta ve alternatif uygulama yöntemleri ile birlikte Rehber’in işlerliğini sağlamada yardımcı olacak örneklerle de yer verilmektedir.