

KURUMSAL YÖNETİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE KAMU İŞLETMELERİNDEKİ SAHİPLİK YAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Zehra ŞAHİN İLKORKOR*

Öz

Kamu işletmelerinin kurumsal yönetim anlayışı çerçevesinde yönetilmesi amacıyla yapılan reformlarda, sahiplik fonksiyonunun ne şekilde kullanılacağı en önemli hususlardan birisini oluşturmaktadır. Bu çalışma ile kamu işletmelerindeki sahiplik yapısının çeşitli açılardan analiz edilmesi ve böylece kamu yönetiminde etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede çalışmada ilk olarak, sahiplik fonksiyonu türleri anlatılacak, çeşitli ülkelerdeki uygulamalara yer verilecek ve daha sonra ülkemizdeki kamu işletmeleri değerlendirilecektir. Sonuç olarak, ülkemiz kamu işletmelerinde sahiplik fonksiyonunun tek elde toplanması, kamu sahiplik fonksiyonunun yazılı olan ve kamuoyu ile paylaşılan bir pay sahipliği politika metni çerçevesinde yürütülmesi, pay sahipleri, yönetim kurulu ve şirket yöneticileri arasındaki sorumlulukların ve görevlerin uygun bir şekilde paylaşılması gibi hususların önemli olduğu vurgulanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal Yönetim, Sahiplik Fonksiyonu, Kamu İşletmeleri.

THE ASSESSMENT OF OWNERSHIP STRUCTURE IN PUBLIC ENTERPRISES WITHIN THE CONTEXT OF CORPORATE GOVERNANCE: TURKISH CASE

ABSTRACT

The means of exercising the ownership function constitute one of the most important factors in the reform process which aims to ensure the governance of public enterprises in accordance with corporate governance principles. The purpose of this study is to analyze ownership structure of



* Hazine Uzmani, zehra.sahin@hazine.gov.tr

public enterprises from various viewpoints and by this way, to improve the efficiency in the public administration. In this context, firstly the types of ownership function will be explained, country examples will be provided and then Turkish public enterprises will be examined. Finally, it will be emphasized that the issues such as centralizing the ownership function of Turkish public enterprises, exercising ownership rights in accordance with a written and publicly available ownership policy, and properly allocating the responsibilities among shareholders/stakeholders, board of directors, and management will be very important.

Keywords: *Corporate Governance, Ownership Function, Public Enterprises,*

GİRİŞ

Birçok ülkede kamu işletmelerinin kurumsal yönetim anlayışı çerçevesinde yönetilmesi, kamu yönetimi reform öncelikleri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda belki de en zorlu konulardan birisini kamu işletmelerindeki sahiplik yapısına karar verilmesi oluşturmaktadır. İşletmeler üzerinde sahiplikten kaynaklanan hakların ne şekilde kullanılacağı ve sahiplik fonksiyonunun kamu yönetiminde ne şekilde formüle edileceği ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

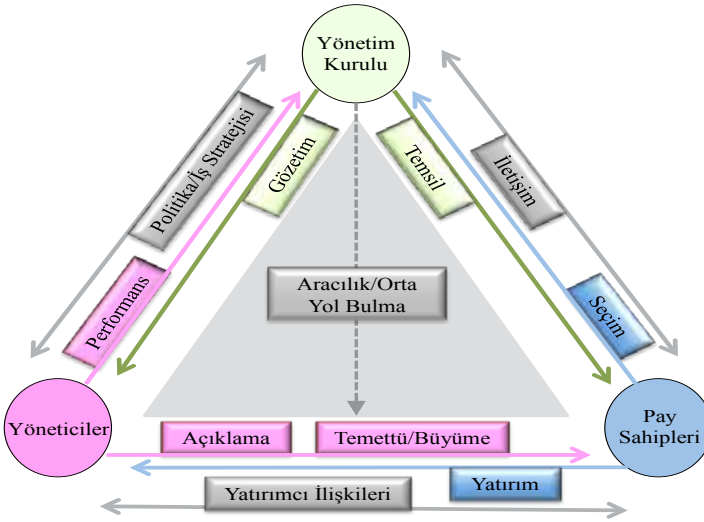
Sahiplik esas itibarıyla belirli bir varlık üzerindeki haklar ve sorumlulukların birleşimidir (Monks ve Minow, 2004, s.95). Kamunun sahiplik işlevlerini/ fonksiyonunu yerine getirme sorumluluğu kurumsal yönetim çalışmalarında en önemli hususlardan birisini oluşturmaktadır.

Bu kapsamda çalışmamızda, kurumsal yönetim anlayışı perspektifinden kamu işletmelerindeki pay sahipliği yapısının tüm ayrıntılarıyla anlatılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, temel sahiplik fonksiyonu türleri, pay sahipliğinin yürütülüşündeki spesifik yapılanmalar ve diğer ülkelerdeki uygulamalar hakkında ayrıntılı bilgiler sunulmuştur. Daha sonra Türkiye'deki kamu

işletmelerinde pay sahipliğinin yürütülüşü değerlendirilmiş ve bu konudaki yasal mevzuata yer verilmiştir. Sonuç bölümünde ise başarılı bir uygulama için yapılması gereken hususlar ele alınarak genel bir değerlendirmeye çalışma tamamlanmıştır.

1. PAY SAHİBİ OLARAK DEVLET

Özsoy'un da belirttiği gibi "Kurumsal yönetim en geniş anlamda şirketlerin yönlendirildiği ve kontrol edildiği bir sistemdir" (Özsoy, 2011, s.48). Kurumsal yönetim; pay sahipleri, yönetim kurulu, üst düzey yöneticiler ve diğer paydaşlar (menfaat sahipleri, alacaklılar, satıcılar, çalışanlar, müşteriler, rakipler, devlet, kreditorler, sendikalar) gibi katılımcıların hak ve sorumluluk ayrımını, bunlar arasındaki ilişkileri ve şirket içindeki karar alma süreçlerini düzenleyen bir kavramdır (Yıldırım, 2007, s.1).



Şekil 1. Kurumsal Yönetim Üçgeni

Kaynak: Wilcox vd., 2012: 6.

Yukarıdaki şekilde şirketlerdeki karar alma organları arasındaki ilişki

gösterilmektedir. Şekilden de anlaşılacağı üzere (Wilcox vd., 2012, s.5-6);

- Pay sahipleri, şirkete sermaye koymakta ve işlerin yürüyebilmesi için kaynak sağlamaktadır.

- Yönetim kurulu, pay sahiplerinin haklarını temsil etmekte, yöneticilere stratejik danışmanlık sağlamakta, kurumsal amaçlara ulaşılabilmesi için politikalar belirlemekte ve şirketin menfaatine uygun olarak hareket etmektedir. Aynı zamanda yönetim kurulu, sermaye yapısı, denetim, yöneticilerin atanması, risk yönetimi gibi hususlarda pay sahipleri ile yöneticiler arasındaki çıkar çatışmalarında aracılık rolünü üstlenmektedir.

- Yöneticiler ve çalışanlar, şirket işlerini yürütmekte, günlük faaliyetleri yerine getirmekte, yönetim kurulu tarafından belirlenen politikaları ve stratejileri uygulamaktadır.

Kurumsal yönetim üçgeni, pay sahipleri, yönetim kurulu ve yöneticiler arasında dengeli bir ilişkinin olduğu yönetim modelini göstermekte olup, söz konusu taraflar arasındaki sorumlulukların ve görevlerin en uygun şekilde paylaşılması gerektiğini vurgulamaktadır. Söz konusu model, özel şirketlerde olduğu gibi kamu işletmelerinde de geçerli olabilmektedir. Ancak, kamu işletmelerinde genellikle, tek veya hakim pay sahibi olan devlet, yönetim kurulunu kontrol etmekte, yönetim kurulunda etkili rol oynamakta, kamu yararını gözeterek işletmelerin amaçlarını, politikalarını ve stratejilerini belirlemektedir (Wilcox vd., 2012, s.7).

Yapılan akademik çalışmalarda, kamu işletmelerinin genellikle etkin ve verimli çalışmadığı gösterilmektedir. Örneğin, Wei, Varela, D'Souza ve Hassan tarafından yapılan çalışmada, özelleştirilen şirketlerin kamu işletmelerine kıyasla kârlılık bakımından büyük gelişmeler gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır (Wei vd.,2003, s.107).

Birçok ülke ekonomisinde önemli bir paya sahip olan kamu işletmelerinin, nasıl yönetildiğini değerlendirmede ve yönetim süreçlerini iyileştirmede İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) tarafından hazırlanan Kamu

İşletmeleri için Kurumsal Yönetim Rehberi önemli bir kaynak teşkil etmektedir. Söz konusu Rehberde özetle, kamunun sahiplik ile düzenleyici işlevlerinin kesin olarak birbirinden ayrılması, kamunun sahiplik fonksiyonunun bağımsız tek bir birimde ya da merkezi bir bakanlık çatısı altında merkezileştirilmesi, sahiplik fonksiyonu merkezileştirilemediği takdirde bir koordinasyon kurumu tarafından sahiplik fonksiyonunu yürüten farklı kurumlar arasında eşgüdüm sağlanması ve kamuoyuna açıklanan bir sahiplik politikasına uygun olarak hareket edilmesi önerilmektedir (OECD, 2006, s.17-19).

2. KAMU İŞLETMELERİNDE SAHİPLİK FONKSİYONU TÜRLERİ

Kamu işletmelerindeki sahiplik fonksiyonu türleri, geleneksel yönetim biçimleri, sektörlerin önemine ilişkin algılamalar, kamu şirketlerinin ekonomi içindeki büyüklüğü, özelleştirme yöntemleri ve kamu yönetimindeki reformlara bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

OECD'nin yapmış olduğu sınıflandırmaya göre başlıca üç temel sahiplik fonksiyonu türü bulunmaktadır: sektör bakanlığı modeli, çift bakanlık modeli ve merkezi model. Bunların dışında ayrıca, bazı ülkelerde pay sahipliğinin yürütülüşünde holding şirketleri ve danışmanlık birimleri gibi unsurlar da bulunmaktadır.

2.1. Pay Sahipliğinin Yürütülüşündeki Ana Modeller

2.1.1. Sektör Bakanlığı Modeli (Decentralised Sector Model)

Sektör bakanlığı modeli ya da diğer bir ifade ile dağıntık pay sahipliği modeli, pay sahipliğinin yürütülüşünde en geleneksel model olup, söz konusu modelde sahiplik fonksiyonu kamu işletmesinin ilgili olduğu sektör bakanlıkları tarafından yürütülmektedir (Vagliasindi, 2008, s.9). Sahiplik fonksiyonu çok sayıda bakanlık arasında paylaştırılmış olduğu için bu bakanlıklar arasında etkili bir şekilde koordinasyonu sağlayan merkezi bir birimin olması çok önemlidir (OECD, 2012a, s.13). Bu kapsamda dağıntık pay sahipliğinin olduğu

bazı ülkelerde, bir tane bakanlık, sektör bakanlıkları arasında koordinasyonun sağlanmasında görevli olabilmektedir. Koordinasyon sağlayan bakanlık, genel itibarıyla, farklı bakanlıklar arasındaki işbirliğinden, genel pay sahipliği politikasının ve spesifik ilkelerin belirlenmesinden sorumludur (OECD, 2005, s.43).

Sektör bakanlığı modelinin önemli avantajları (OECD, 2012a, s.13; OECD, 2005, s.43):

- Kamu işletmeleri, faaliyet konularına bağlı olarak ilgili sektör bakanlıklarının yönetimine bırakıldıkları için, yönetimde ilgili bakanlığın sektör uzmanlığından yararlanılmaktadır.

- Daha aktif sanayi politikalarının uygulanmasına elverişli bir ortam oluşturulmaktadır.

- Sektör bakanlıklarında pay sahipliğinin yürütülmesine yönelik stratejiler ve politikalar belirlenmesi hususunda uzmanlık sağlanmaktadır.

- Sektör bakanlığı modelinin önemli dezavantajları (OECD, 2012a, s.13; OECD, 2005, s.43):

- Sahiplik fonksiyonu ile devletin, düzenleme, denetleme ve sektör politikası belirleme gibi önemli işlevleri birbirinden net olarak ayrıştırılmamaktadır.

- İlgili bakanlıklar tarafından kamu işletmelerinin günlük faaliyetlerine müdahale edilmesi hususunda daha fazla risk bulunmaktadır. Bu nedenle, kamu işletmeleri verimlilik ve kârlılık esasına göre faaliyet göstermek yerine sektör politikalarının yerine getirilmesinde kullanılan birer araç olarak işlev görebilmektedir.

- Kamu işletmelerinin yönetim kurulları bulunsa dahi, kamuoyunda işletmelerin sektör bakanlıkları tarafından yönetildiği yönünde bir izlenim oluşabilmektedir.

- Tüm sisteme yönelik toplulaştırılmış raporlamalar hazırlanmasında sorunlar yaşanabilmektedir.

Tablo 1. Sektör Bakanlığı Modeli Uygulayan Ülkeler

Sektör Bakanlığı Modeli	Slovakya'da bazı kamu işletmeleri Avusturya'da bazı kamu işletmeleri Danimarka'da bazı kamu işletmeleri Arjantin Kolombiya Meksika Birleşik Arap Emirlikleri Bangladeş Pakistan Suudi Arabistan Katar Emirligi Umman
-------------------------	---

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.1.2. Çift Bakanlık Modeli (Dual Model)

Çift bakanlık modeli, pay sahipliğinin yürütülüşünde yakın döneme kadar birçok ülkede en yaygın olarak kullanılan modeldir. Bu modelde, pay sahipliği fonksiyonu kamu işletmelerinin ilgili olduğu sektör bakanlığı ile merkezi bir bakanlık veya kurum (genellikle Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı veya Hazine) arasında paylaşılmaktadır (OECD, 2005, s.40). Merkezi bakanlık/kurum, genel itibarıyla, sisteme ilişkin toplulaştırılmış raporlamalar hazırlanmasından ve yönetim kurulu üyelerinin bir kısmının atanmasından sorumlu olup, bu bağlamda koordinasyon ve merkezileştirme rolünü üstlenmektedir (OECD, 2005, s.44).

Çift bakanlık modelinde, sahiplik fonksiyonunun etkili bir şekilde icra edilmesinde, sorumlulukların, yetki ve yükümlülüklerin ne şekilde paylaşılacağı çok önemlidir. Bazı alanlarda paralel yetkiler söz konusu olabilmektedir. Örneğin, yönetim kurulu başkanı ve üyelerinin atanması, büyük işlemler ve stratejik planların onaylanması gibi önemli hususlarda bahse konu iki bakanlık da yetkili olabilmektedir (OECD, 2005, s.44).

Birçok ülkede, çift bakanlık modelinin ortaya çıkması Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı veya Hazinesinin güçlü bir yapı haline gelmelerinden kaynaklanmaktadır. Avustralya ve Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde ise çift bakanlık modelinin uygulanması ayrıntılı bir analizin ve araştırmanın sonucudur. (OECD, 2005, s.45)

Çift bakanlık modelinin önemli avantajları (OECD, 2005, s.47):

- Kamu işletmeleri üzerindeki eşzamanlı teknik ve mali gözetim artırılmaktadır.
- Düzenleme, sektör politikaları belirleme ve finansal perspektif kazanma hususlarında denge sağlanmaktadır.
- Çift bakanlık modelinin önemli dezavantajları (OECD, 2005, s.47):
- Bakanlıklar arasındaki sorumlulukların, yetki ve yükümlülüklerin paylaşımı hususunda karışıklıklar olabilmektedir.
- Kamu işletmelerinin farklı iki bakanlık gözetiminde bulunması hesap verebilirlik sorununu ortaya çıkarmaktadır.
- Farklı önceliklere, iktisadi ve sektörel bakış açılarına ve risk algılamalarına sahip bakanlıklar arasında çıkar çatışmaları yaşanabilmektedir.
- Özelleştirme sürecinde tam bir koordinasyon sağlanmaması nedeniyle sorunlar yaşanabilmektedir.

Tablo 2. Çift Bakanlık Modeli Uygulayan Ülkeler

Çift Bakanlık Modeli	Ülkeler
	Slovakya'da bazı kamu işletmeleri
	Birleşik Krallık'ta bazı kamu işletmeleri
	Kuveyt'te bazı kamu işletmeleri
	Yunanistan
	İtalya
	İsviçre
	Türkiye
	Çek Cumhuriyeti
	Avustralya
	Brezilya
	Ekvator
	Fas
	Irak
	Mısır
	Güney Kore
	Hindistan

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.1.3. Merkezi Model (Centralised Model)

Merkezi model, pay sahipliğinin yürütülüşünde özellikle son zamanlarda en fazla tercih edilen modeldir. Bu güncel modelde, sahiplik fonksiyonu tek

elde toplanmakta ve pay sahipliği fonksiyonu merkezi bir bakanlık veya birim tarafından yürütülmektedir (OECD, 2005, s.40).

Özellikle 2000’li yıllardan sonra birçok ülkede pay sahipliğinin yürütülüşüne yönelik reformlar gerçekleştirilmiş olup, bu reformlarda dağıntık pay sahipliğinden merkezi modele geçiş yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir (OECD, 2005, s.40). Farklı bakanlıklar veya birimler yönetimine bırakılan kamu işletmelerinin tek bir birim altında toplanması, birimler arası çatışmaların (inter-agency conflicts) önlenmesini sağlamaktadır (Ang ve Ding, 2006, s.68). Merkezi modele geçiş, aynı zamanda kamu işletmelerinin özelleştirme faaliyetlerinin merkezileştirilmesini de sağlamaktadır. Örneğin, Polonya’da sahiplik fonksiyonunu yürüten Hazine Bakanlığı, ayrıca özelleştirme ve kurumsal yönetim faaliyetlerini de gerçekleştirmektedir (OECD, 2005, s.48-49).

Merkezi modelin önemli avantajları (OECD, 2005, s.49):

- Sahiplik fonksiyonu ile devletin, düzenleme, denetleme ve sektör politikası geliştirme gibi önemli işlevleri birbirinden net olarak ayrılmaktadır.
- Tüm kamu işletmeleri için geçerli olan tutarlı ve uyumlu bir pay sahipliği politikası belirlenebilmektedir.
- Kamu işletmelerinin yönetimlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik artırılmaktadır.
- Kamu işletmelerindeki mali bilgilerin denetlenmesi, izlenmesi, raporlanması ve konsolidasyonu daha sağlıklı olmakta ve böylece, etkin bir finansal gözetim sağlanmaktadır.
- Hem pay sahipliğini yürüten bakanlık/birim hem de işletmelerdeki insan kaynakları bakımından profesyonelleşme ve ihtisaslaşma sağlanmaktadır.
- Merkezi modelin önemli dezavantajları (OECD, 2005, s.47-49):
- Kamu işletmelerinin yönetimlerinde ilgili bakanlıkların sektör uzmanlığından yararlanılamamaktadır.
- Kamu işletmeleri daha çok finansal bakış açısı ile yönetilmektedir.

Tablo 3. Merkezi Model Uygulayan Ülkeler

Merkezi Model	Bakanlık	Danimarka' da bazı kamu işletmeleri (Ministry of Finance) Belçika (Ministry of SOEs and Participations) Hollanda (Ministry of Finance) Norveç (Ministry of Trade and Industry) Polonya (Ministry of Treasury) İspanya (Ministry of Finance) İsveç (Ministry of Finance) Endonezya (Ministry of SOEs) Tayland (Ministry of Finance)
	Üst Merkezi Bir Birim	Birleşik Krallık'ta bazı kamu işletmeleri (ShEx) Fransa (APE) Finlandiya (The Ownership Steering Department) Şili (SEP) Çin (SASAC) Filipinler (GCG)
	Holding Şirketi	Avusturya'da bazı kamu işletmeleri (ÖİAG) Kuveyt'te bazı kamu işletmeleri (KIA) Macaristan (MNV Zrt.) Peru (FONAFE) Bahreyn (Mumtalakat) Butan (DHI) Malezya (Khazanah) Vietnam (SCIC) Singapur (TEMASEK) Kazakistan (Samruk-Kazyna)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.2. Pay Sahipliğinin Yürütülüşündeki Diğer Spesifik Yapılanmalar

2.2.1. Holding Şirketleri (Holding Companies)

Holding şirketleri uygulamasında, kamu işletmelerinin tamamı veya bir kısmının sahiplik hakları,devletin sahip olduğu bir veya birden çok holdinge devredilmekte olup, bu holding şirketi veya şirketleri ise bir bakanlığın gözetimine bırakılmaktadır (OECD, 2005, s.57). Bu tür yapılanmalar, 1970'li yıllarda, kamu işletmelerinin yönetimlerine daha çok bağımsızlık ve esneklik sağlanması, yönetimlerdeki siyasi müdahalelerin azaltılması, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve kamu işletmelerinin bütçe üzerindeki yüklerinin azaltılmasını teminleyen reformlar neticesinde tasarlanmıştır (Vagliasindi, 2008, s.11). Eski geçiş ekonomileri olarak adlandırılan Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti'nde holding tipi yapılanmalar ise daha çok özelleştirmeleri esnek biçimde yönetebilmek amacıyla tercih edilmiştir. (OECD, 2005, s.57-58)

Holding şirketleri özellikle aşırı borçlanma gibi sorunlar nedeniyle bazı ülkelerde tercih edilmemektedir. Örneğin, İtalya'da IRI Holding Şirketi, ülkenin

güney bölgesinin geliştirilmesi ve mali sıkıntıya düşen şirketlerin kurtarılması amacıyla kurulmuştur. Ancak, holdingin konsolide borçları 1992 yılında 58 milyar ABD Doları düzeyine yükselmiştir. Borçların ödenmesi amacıyla, 1992-2000 arasında, holdinge ait 160 adet büyük varlık satılmış ve holdingdeki devlet hisseleri Hazineye devredilerek tasfiye işlemi gerçekleştirilmiştir. (OECD, 2005, s.58)

Holding şirketleri uygulamasının önemli avantajları (OECD, 2005, s.57-58):

- Kamu işletmelerinin yönetimlerinde merkezileşme ve esneklik sağlanmaktadır.
- Özelleştirme uygulamalarında merkezileşme sağlanmakta ve bu nedenle, koordinasyondan kaynaklanan sorunlar azaltılmaktadır.
- Holding şirketleri uygulamasının önemli dezavantajları (OECD, 2005, s.57-58):
 - Holding şirketlerinde aşırı borçlanma sorunu ortaya çıkabilmektedir.
 - Bu tür yapılanmaların, kurumsal yönetim veya finansal gözetim gibi konularda tam anlamıyla etkili olduğu kanıtlanamamaktadır.

2.2.2. Danışmanlık Birimleri (Specialised Consulting Companies)

Danışmanlık birimleri uygulamasında, pay sahipliğini yürüten idareye danışmanlık ve destek hizmetleri sağlamak üzere bu iş için uzmanlaşmış özel bir komisyon, şirket ya da birim kurulmaktadır. Danışmanlık birimleri, genellikle hacim olarak küçük, ancak, uzmanlık birikimi bakımından güçlü olan ve istihdam politikaları kamuya göre çok daha esnek olan yapılanmalardır (OECD, 2005, s.62). Söz konusu birimlerin verdiği hizmetler özellikle performans izleme, yönetim kurulunun ve şirketin verimliliğini değerlendirme, atama süreçlerini tasarlama, şirket değerini ölçme gibi ihtisas gerektiren alanlardan oluşmaktadır¹.



¹ Örneğin, İtalya'da 2001 yılında sermayesinin tamamı Ekonomi ve Maliye Bakanlığına ait olan SICOT adlı bir limited şirket kurulmuş ve bu şirketin Hazine'ye danışmanlık hizmeti sunması öngörülmüştür. Şirketin görevleri arasında, devlet iştiraklerine ilişkin portföyün yönetilmesi, özelleştirme kararları ve süreçlerinin optimizasyonu, kamu işletmeleri bilgi sisteminin tasarlanması ve işletilmesi, kamu işletmelerinin performanslarının izlenmesi, yeniden yapılanmalarına ilişkin politika geliştirilmesi, bazı kamu idarelerinin kamu işletmesi statüsüne dönüştürülmesi ve kamu işletmelerinde kurumsal yönetimin geliştirilmesi yer almaktadır. (OECD, 2005, s.62)

Danışmanlık birimleri uygulamasının önemli avantajları (OECD, 2005, s.62):

- Danışmanlık birimleri, genel hükümet politikalarından bağımsız olarak faaliyet gösterebildikleri için, kamu işletmeleri ile ilgili kararlarda sektör bakanlıklarının etkisi altında kalmamaktadırlar.
- Danışmanlık birimlerinde, siyasi kararlar yerine şirket değerini arttırmaya yönelik kararlar alınmaktadır.
- Danışmanlık birimleri uygulamasının önemli dezavantajları (OECD, 2005, s.62):
- Danışmanlık birimlerince alınan kararlar, sadece danışmanlık niteliği taşımakta ve nihai karar olarak kabul edilmeyebilmektedir.

3. KAMU İŞLETMELERİNDEKİ SAHİPLİK YAPISINA İLİŞKİN ÜLKE İNCELEMELERİ

3.1. OECD Ülkeleri

Sektör bakanlığı modeli, birçok OECD ülkesinde 1970'lerde ve öncesinde en yaygın sahiplik modeli olarak görülmüştür (OECD, 2005, s.42). Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan gibi eski sosyalist ülkelerde de serbestleşme öncesi dönemde sektör bakanlığı modelikullanılmıştır (OECD, 2005, s.42). Ancak, sektör eksenli politikalardan piyasa liberalizasyonuna yönelik politikalara geçiş ile birlikte, bu modelin yetersiz kaldığı anlaşılmış ve bu nedenle, pay sahipliğinde merkezileşme yönünde bir dönüşüm yaşanmıştır (OECD, 2005, s.43). Bazı ülkelerde, koordinasyon sağlayan bakanlığın rolü güçlendirilerek sektör bakanlığı modelinden çift bakanlık modeline doğru bir geçiş söz konusu olurken, Finlandiya gibi bazı ülkelerde ise, radikal bir değişiklik neticesinde sektör bakanlığı modelinden merkezi modele doğru bir geçiş yaşanmıştır. Hâlihazırda, OECD ülkelerinden sadece bazı kamu işletmeleri için Slovak Cumhuriyeti, Danimarka ve Avusturya'da sektör bakanlığı modeli uygulanmaktadır.

Çift bakanlık modeli ise, birçok OECD ülkesinde son zamanlara kadar en yaygın olarak kullanılan model olmuştur. Ancak, pay sahipliğinde merkezileşme yönünde yaşanan dönüşüm neticesinde çift bakanlık modeli uygulayan birçok ülkenin merkezi modele kaydıkları görülmüştür. Hâlihazırda, OECD ülkelerinden Yunanistan, İtalya, Avustralya, Çek Cumhuriyeti, İsviçre ve Almanya'da çift bakanlık modeli uygulanmaktadır (OECD, 2005, s.44).

Almanya'da sektör bakanlığı modeli uygulanırken 2009 yılında yapılan düzenlemeler neticesinde tam anlamıyla çift bakanlık modeline geçilmiştir. Bu tarihten önce, kamu işletmelerinde pay sahipliğinin yürütülüşü sektör bakanlıkları tarafından yerine getirilmiş ancak Maliye Bakanlığı sahiplik fonksiyonunu koordine eden bir birim olarak faaliyet göstererek, kamu işletmelerine yönelik sahiplik ve özelleştirme düzenlemelerini hazırlama ve sermaye yapısı değişikliklerini onaylama gibi işlevleri gerçekleştirmiştir (OECD, 2005, s.43). 2009 yılında ise Maliye Bakanlığı tarafından kamu işletmelerinin uyacağı kurumsal yönetim ilkeleri belirlenmiş ve bu ilkelere, esas itibarıyla hissedarların hakları, genel kurul toplantıları, denetim ve yardımcı birimlerin sorumlulukları, şeffaflık ve finansal raporlama gibi sahiplik fonksiyonunun kullanımına ilişkin hususlar düzenlenmiştir (OECD, 2011, s.16). Yapılan bu düzenlemeler ile birlikte Maliye Bakanlığının koordinasyon rolü artırılmış ve böylece, Almanya'da çift bakanlık modeli uygulanmaya başlanmıştır (OECD, 2011, s.16).

İsviçre'de, finansal olarak önemli kamu işletmelerinde pay sahipliğinin yürütülüşü sektör bakanlığı ile Federal Finans Başkanlığı (Federal Finance Administration - FFA) arasında paylaştırılmış durumda olup, çift bakanlık modeli uygulanmaktadır. Daha küçük çaplı kamu işletmelerinde ise FFA özellikle finansal durumlarda sektör bakanlıklarına danışmanlık sağlamakta ve bu bakanlıklar arasında koordinasyonu yerine getirmektedir (OECD, 2011, s.18).

Merkezi model ise sadece OECD ülkelerinde değil aynı zamanda dünya genelinde de pay sahipliğinin yürütülüşünde en güncel model olarak kabul

edilmekte ve bu modele geçiş yönünde bir eğilim yaşanmaktadır. **Hollanda**'da 1990'lı yılların sonunda sahiplik fonksiyonu Maliye Bakanlığına devredilerek merkezileşme sağlanmıştır. **Norveç**'te ise 2001 yılında gerçekleştirilen reformneticesinde merkezi modele geçilmiş olup, sahiplik fonksiyonu Ticaret ve Sanayi Bakanlığına devredilerek pay sahipliğinin merkezileştirilmesi sağlanmıştır. (OECD, 2005, s.49)

İsveç'te 2002/2003 yıllarında yapılan reform sonrasında pay sahipliğinin yürütülüşü Sanayi, Çalışma ve Haberleşme Bakanlığının altında örgütlenmiş olan Pay Sahipliği Biriminde (OwnershipDivision) toplanarak merkezileşme sağlanmıştır. İsveç Pay Sahipliği Birimi, hem söz konusu Bakanlık hem de Maliye Bakanlığının ilgili birimlerinin bir araya getirilmesi ile oluşturulmuş olup, ülkedeki kamu işletmelerinin büyük çoğunluğunun pay sahipliğini yürütmeye başlamıştır(SwedenRegeringskansliet, 2002, s.19).2010 yılında ise kamu işletmelerindeki pay sahipliğinin yürütülüşü Maliye Bakanlığına devredilmiştir. Hâlihazırda İsveç'te pay sahipliğinin yürütülüşü Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Kamu İşletmeleri Birimi (DivisionforStateOwned Enterprises) ve Kurumsal Yönetim ve Analiz Birimi (DivisionforCorporateGovernance and Analysis) tarafından yerine getirilmekte olup, bu kapsamda merkezi model uygulanmaktadır. Ülkedeki 58 tane kamu işletmesinden 36 tanesinin sahiplik fonksiyonuMaliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir, kalan kamu işletmelerinin sahiplik fonksiyonu ise 7 farklı bakanlık arasında paylaştırılmış durumdadır. (SwedenRegeringskansliet, 2011, s.13-14)

Birleşik Krallık'ta 2003 yılında başlayan reform ile birlikte kademeli olarak dağıtık pay sahipliğinin merkezileştirilmesi sağlanmıştır. 2003 yılında kurulan Hissedarlık Otoritesi (TheShareholderExecutive - ShEx) ilk etapta, kurumsal yönetim, performans değerlendirme, hedef koyma, ücret tarifelerini belirleme gibi konularda pay sahipliğini icra eden çeşitli bakanlıklara ve birimlere danışmanlık sağlamak ile görevlendirilmiştir (OECD, 2005, s.50-51). Ancak daha sonraları, Hissedarlık Otoritesinin danışmanlık rolü artırılmıştır. 2004 yılında, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, Hazine, Uluslararası Kalkınma Birimi

ve Ulaştırma biriminin portföyünde bulunan toplam 8 kamu işletmesi için Hissedarlık Otoritesisadece danışmanlık yapan değil aynı zamanda sahiplik fonksiyonunu yürüten birim haline dönüştürülmüştür (OECD, 2005, s.50-51).2012itibarılıaise Hissedarlık Otoritesinin sahiplik fonksiyonunu icra ettiği şirket sayısı 19'a ulaşmış olup, bu şirketlerin 15'inde kamu payı %100; 4'ünde ise kamu payı %50'nin altındadır (ShareholderExecutive, 2012, s.12). Hâlihazırda Birleşik Krallık'ta bazı kamu işletmeleri için çift bakanlık modeli,Hissedarlık Otoritesinin portföyünde bulunan kamu işletmeleri için ise merkezi model uygulanmaktadır.

Fransa'da, çift bakanlık modeli uygulanırken stratejik ve büyük ölçekli kamu işletmelerinin başarısız olmaları ve düşük performans göstermeleri üzerine başlatılan kamu pay sahipliği raporu neticesinde, 2003 yılı Mart ayında sahiplik fonksiyonunu üstlenmek üzere münhasıran bir kurum kurulması kararlaştırılmıştır (OECD, 2005, s.50-52).2004 yılının başında,Kamu Pay Sahipliği Birimi (APE) kurularak merkezi modele geçilmiştir (AgendedesParticipations de l'Etat [APE], 2012, s.8). APE, Maliye Bakanlığının sorumluluğunda olmasına rağmen Bakanlık bünyesinde yer alan herhangi bir birim veya genel müdürlükten daha fazla özerkliğe ve özellikle de insan kaynaklarında daha fazla esnekliğe sahiptir(OECD, 2005, s.50-52). APE'deyaklaşık 55 kişi çalışmakta olup, bu kişilerden bir kısmı daha önceleri Maliye, Çevre, Savunma ve Dış İlişkiler gibi bakanlıklarda çalışmıştır (APE, 2012, s.34). 2011 sonu itibarıyla APEportföyünderavunma, medya, ulaştırma, enerji, sanayi, emlak, finans ve haberleşme sektörlerinde faaliyet gösteren toplam 58 kamu işletmesi bulunmaktadır (APE, 2012, s.10).

Avusturya'da spesifik bir durum söz konusu olup, bu ülkede bazı kamu işletmeleri için sektör bakanlığı modeli bazı kamu işletmeleri için ise holding şirketi vasıtasıyla merkezi model uygulanmaktadır. ÖİAG adındaki holding şirketi varlığını halen sürdürmekte olup, çok sayıda ve stratejik birçok kamu işletmesini bünyesinde barındırmaktadır. ÖİAG aynı zamanda özelleştirme görevini de yürütmektedir. Bu anlamda, Avusturya'da merkezi model

uygulanmaktadır. Ancak, ülkedeki 76 tane kamu işletmesi ise 8 tane federal bakanlık bünyesinde olup, bu anlamda söz konusu kamu işletmeleri için sektör bakanlığı modeli uygulanmaktadır. (OECD, 2005, s.58)

Finlandiya'da pay sahipliği 9 farklı sektör bakanlığı arasında paylaştırılmış iken radikal bir değişiklik sonucunda 2007 yılında sektör bakanlığı modelinden merkeze modele geçilmiştir. Reform neticesinde Başbakanlık bünyesinde Pay Sahipliği Yürütme Birimi (The Ownership Steering Department) kurularak, bu birimin Savunma Bakanlığına raporlama yapması sağlanmıştır (OECD, 2011, s.13-14). Aynı zamanda, 2008 yılında, Pay Sahipliği Yürütme Biriminin yetkisinde bir holding şirketi (Solidium Oy) kurulmuş ve borsada işlem gören şirketlerdeki %50 altındaki kamu payları bu holding şirketine devredilmiştir (OECD, 2011, s.13-14). 2012 sonu itibarıyla Pay Sahipliği Yürütme Birimi portföyünde 28 kamu işletmesi ve Solidium Oy Holding Şirketinde %50'nin altında kamu pay sahipliği bulunan 11 şirket bulunmaktadır (Finland Prime Minister's Office, 2013, s.9). Bunların dışında, özel kamu hizmeti yükümlülükleri olan 21 kamu işletmesinin sahiplik fonksiyonu ise 7 farklı bakanlık arasında paylaştırılmış durumdadır (Finland Prime Minister's Office, 2013, s.9).

3.2. Latin Amerika Ülkeleri

Sektör bakanlığı modeli, Latin Amerika ülkelerinde pay sahipliğinin yürütülüşünde kullanılan en yaygın modeldir. Sektör bakanlığı modeli uygulayan birçok Latin Amerika ülkesinde ise koordinasyonun güçlendirilmesi yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, yönetim kurulu üyelerinin atanması gibi pay sahipliğinin yürütülüşündeki esas sorumluluklar, ilgili sektör bakanlıklarında bulunmakta olup, koordinasyon birimleri sadece genel pay sahipliği politikaları ve kurumsal yönetim hususlarında ilgili bakanlıklara danışmanlık sağlamaktadır (OECD, 2012a, s.13). Hâlihazırda, Latin Amerika ülkelerinden Arjantin, Kolombiya ve Meksika'da sektör bakanlığı modeli uygulanmaktadır.

Kolombiya'da sektör bakanlığı modeli uygulanmakta olup, ülkedeki 37 kamu işletmesindeki sahiplik fonksiyonu çok sayıda sektör bakanlıkları ve farklı kamu birimleri arasında paylaştırılmış durumdadır. Sektör bakanlıkları, kamu işletmelerinde pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmakta söz sahibidir. Diğer taraftan, Ulusal Planlama Birimi (DNP), kamu işletmelerinin yatırım projelerini değerlendirmekte ve yatırımların gerçekleşme durumlarını izlemektedir. Ulusal Ekonomik ve Sosyal Politikalar Komisyonu (CONFES) kamu işletmelerinde temettü gibi konularda politikalar belirlemektedir. Maliye Bakanlığı, kamu işletmelerinde finansal gözetim hususunda önemli bir rol oynamakta olup, kamu işletmelerinin bütçelerini denetlemekte ve kamu işletmelerinin raporlama prosedürlerini belirlemektedir. Mali Politikalar Komisyonu (CONFIS) ise kamu işletmelerinin yıllık bütçelerinin hazırlanması sürecini koordine etmekte, kamu işletmelerinde sermaye yapısı ve yatırım planları gibi konularda politikalar belirlemektedir.(World Bank, 2014, s.26-28)

Latin Amerika ülkelerinden Brezilya ve Ekvator'da ise çift bakanlık modeli uygulanmaktadır.

Brezilya'da kamu pay sahipliğinin yürütülüşü çift bakanlık modeline yakın olmakla beraber bu modelden biraz daha karmaşık bir yapıdadır çünkü sahiplik fonksiyonu iki bakanlık değil esas itibarıyla üç bakanlık arasında paylaştırılmış durumdadır. Brezilya'daki sistemde (World Bank, 2014, s.3-4; Barella, 2011, s.15):

- Planlama Bakanlığı bünyesinde örgütlenmiş olan Kamu İşletmelerinde Kurumsal Yönetim ve Koordinasyon Birimi (DEST), kurumsal yönetim ilkelerini belirlemekte, kamu işletmelerinde bütçe hazırlama sürecini koordine etmekte, kamu işletmeleri için belirlenen finansal hedefler ve yatırım kararlarının uygulanmasını izlemekte, kamu işletmelerine ilişkin finansal istatistikleri toplamakta, kamu işletmelerinde yönetim kurulu üye ücretlerini düzenlemekte, bir tane yönetim kurulu üyesi atamakta ve sermaye artırımlarını onaylamaktadır.

- Maliye Bakanlığı, kamu işletmelerinin bütçelerini onaylamakta, borçlanma ve temettü kararları için yetki vermekte, genel kurulda devleti temsil etmekte ve bir tane denetim kurulu üyesi atamaktadır.
- Sektör Bakanlığı, kamu işletmelerinde yönetim kurulu ve denetim kurulunda yarı zamanlı üyelerin çoğunluğunu atamakta ve yönetim kurulunun izleyeceği stratejileri ve yatırım kararlarını belirlemektedir.

Brezilya'daki sistemde DEST, sahiplik fonksiyonunu yürüten bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak ve hâlihazırda 122 tane kamu işletmesini portföyünde bulundurmaktadır (World Bank, 2014, s.3). Ayrıca, pay sahipliğinin yürütülüşündeki koordinasyonun daha da artırılması ve kamu varlıklarının merkezileştirilmesi amacıyla 2007 yılında Sektörler Arası Kurumsal Yönetim ve Varlık Birimi Komisyonu (CGPAR) kurulmuştur (Wilcox vd., 2012, s.30).

Ekvator'da, çift bakanlık modeli uygulanmakta olup, pay sahipliğinin yürütülüşünde esas itibarıyla üç taraflı bir yaklaşım benimsenmektedir. Ulusal Planlama ve Kalkınma Sekreterliği (SENPLADES), koordinasyon rolü üstlenmekte, ulusal kalkınma planlarını hazırlamakta ve kamu işletmeleri yönetim kurulu üyesi atamaktadır. Aynı zamanda, başbakan ve sektör bakanlığı da kamu işletmeleri yönetim kurullarına birer üye atamaktadır. Ekvator'daki 24 kamu işletmesinde yönetim kurulları üç üyeden oluşmakta olup, bu üyelerden bir tanesi SENPLADES, bir tanesi Başbakan ve bir tanesi de sektör bakanlığı tarafından atanmaktadır. (OECD, 2012a, s.16-17)

Latin Amerika ülkelerinden Şili ve Peru'da ise merkezi model uygulanmaktadır.

Şili'de, Kamu İşletmeleri Sistemi (SEP) isimli holding şirketi bulunmakta ve birçok kamu işletmesindeki pay sahipliğinin yürütülüşü bu birim tarafından yerine getirilerek merkezi model uygulanmaktadır. SEP'in kurulu 9 üyeden oluşmakta olup, bu üyelerin 3'ü Cumhurbaşkanı, 2'si Maliye Bakanlığı, 1'i Ekonomi, Kalkınma ve Turizm Bakanlığı ve kalan 3'ü ise Başkan Yardımcısı tarafından atanmaktadır. SEP esas itibarıyla kamu işletmelerinin

yönetim kurulu üyelerini atamakta, stratejik planlarını onaylamakta, kamu işletmelerine yönelik yıllık hedefler belirlemekte ve kamu işletmelerinin performanslarına ilişkin raporlar hazırlamaktadır. Hâlihazırda, ülkedeki 33 kamu işletmesinin 23'ü SEP'in portföyünde bulunmaktadır. Kalan 10 kamu işletmesi ise farklı sektör bakanlıklarının sorumluluğunda bulunmaktadır. Ancak, SEP portföyünde bulunan kamu işletmelerinin sayısının artırılmasına yönelik çalışmalar yürütülmektedir. (World Bank, 2014, s.16)

Peru'da, holding şirketi vasıtasıyla merkezi model uygulanmaktadır. 1999 yılında Devletin Ticari Faaliyetlerine İlişkin Ulusal Fon (FONAFE) isimli holding şirketi kurulmuş ve merkezi modele geçilmiştir. FONAFE'nin kurulu 5 ayrı bakanlığın temsilcilerinden oluşmakta olup, kurula Ekonomi ve Finans Bakanı başkanlık etmektedir. Hâlihazırda FONAFE portföyünde 31 tanesi kamu işletmesi olmak üzere toplam 57 işletme bulunmaktadır. Söz konusu holding şirketi, kamu işletmelerindeki tüm sahiplik fonksiyonlarını yerine getirmekte, kamu işletmelerinin bütçelerini onaylamakta, kamu işletmeleri için kurumsal yönetim ilkeleri belirlemekte, yönetim kurulu üyelerini atamakta ve genel kurula temsilci göndermektedir. (World Bank, 2014, s.40-42).

3.3. Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkeleri

Sektör bakanlığı modeli, Orta Doğu ve Kuzey Afrika (MENA) ülkelerinde pay sahipliğinin yürütülüşünde kullanılan en yaygın modeldir. Sektör bakanlığı modeli uygulayan birçok MENA ülkesinde sektör bakanlıkları arasında koordinasyon ya yoktur ya da çok sınırlıdır (OECD, 2012b, s.27). Aynı zamanda, MENA bölgesindeki en göze çarpan eğilim, pay sahipliğinin yürütülüşünde holding şirketleri modelinin kullanılarak, sahiplik fonksiyonunun belirli bir bakanlık altında örgütlenmiş olan holding şirketlerine veya ulusal varlık fonlarına devredilmesidir (OECD, 2012b, s.28). Ancak, ülke genelindeki tüm kamu işletmelerinin sahiplik fonksiyonunun tek bir holding şirketinde toplanmasından ziyade genel itibarıyla farklı sektörler için farklı holding şirketleri kurulması yönünde bir uygulama olması nedeniyle merkezileşme

sağlanamamaktadır. Örneğin, Suudi Arabistan'da 5 tane, Katar'da 6 tane ve Umman'da 9 tane holding şirketi şeklinde örgütlenmiş ulusal varlık fonu bulunmakta olup, bu ülkelerde pay sahipliğinin yürütülüşü dağınık bir yapıdadır (OECD, 2012b, s.35).

Aynı şekilde, **Birleşik Arap Emirlikleri**'nde Dubai Yatırım Fonu ve Abu Dabi Yatırım Fonu (Mubadala) dahil olmak üzere toplam 7 tane holding şirketi şeklinde örgütlenmiş ulusal varlık fonu bulunmaktadır. Örneğin, Dubai'de 2006 yılında kurulan Dubai Yatırım Fonu ile bir miktar merkezileşme sağlanmış olmakla birlikte, bu bölgede dahi tam anlamıyla bir merkezileşme sağlanamamıştır. Çünkü, Dubai Yatırım Fonunun portföyünde sadece 25 tane kamu işletmesi bulunmakta ve bu sayı Dubai'deki toplam kamu işletmelerinin çok küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. (OECD, 2012b, s.28; 35)

Diğer taraftan, MENA ülkelerinden çok azı pay sahipliğinin yürütülüşünde çift bakanlık modelini kullanmaktadır. Hâlihazırda, Fas, Irak ve Mısır'da çift bakanlık modeli uygulanmaktadır.

Irak'ta çift bakanlık modeli uygulanmakta olup, Sanayi ve Maden Bakanlığı koordinasyon sağlamaktadır (OECD, 2012b, s.28).

Fas'ta çift bakanlık modeli uygulanmaktadır. Bu ülkede Fas Ekonomi ve Finans Bakanlığının bünyesindeki Kamu İşletmeleri ve Özelleştirme Birimi, kamu işletmelerinin bütçelerinin hazırlanması, performanslarının izlenmesi ve tüm kamu işletmeleri hakkında konsolide istatistikler üretilmesi gibi faaliyetleri icra ederek sektör bakanlıkları arasında koordinasyonu sağlamaktadır. (OECD, 2012b, s.27; 38)

Mısır'da, çift bakanlık modeli uygulanmakta olup, sahiplik fonksiyonunun tamamen merkezileşmesi amacıyla merkezi bir pay sahipliği birimi kurulması yönünde çalışmalar yürütülmektedir. Aynı zamanda, Mısır'da sektör bakanlıkları bünyesinde örgütlenmiş olan sektörel holding şirketleri bulunmaktadır. Hâlihazırda 9 tane holding şirketi bulunmakta olup, bu holding şirketlerinin portföyünde toplam 147 tane kamu işletmesi bulunmaktadır

(Abdelwahab, 2011, s.4-6). Ancak, ülkede tüm kamu işletmelerini bünyesinde barındıran bir tane holding şirketi değil de farklı sektörler için farklı holding şirketleri kurulduğu için pay sahipliğinin yürütülüşünde merkezileşme sağlanmış değildir(OECD, 2012b, s.28-33). Diğer taraftan, holding şirketleri arasındaki koordinasyon Yatırım Bakanlığının bünyesinde 1994 yılında örgütlenmiş olan Varlık Yönetim Birimi tarafından yerine getirilmekte olup, bu anlamda Mısır'da çift bakanlık modeli uygulanmaktadır (OECD, 2010a, s.8).

MENA ülkelerinden Bahreyn'de ve bazı kamu işletmeleri için ise Kuveyt'te merkezi model uygulanmaktadır.

Bahreyn'de, farklı bakanlıklar tarafından yürütülen sahiplik fonksiyonu 2006 yılında kurulan Mumtalakat adlı holding şirketine devredilerek merkezileşme sağlanmıştır(OECD, 2012b, s.34). Maliye Bakanlığına bağlı olan Mumtalakat, petrolle ilgili olmayan tüm kamu işletmelerinin pay sahipliğini yürütmekte olup, hâlihazırda Mumtalakat portföyünde, bankacılık, alüminyum, telekomünikasyon, ulaştırma ve gıda gibi farklı sektörlerde faaliyet gösteren toplam 35 kamu işletmesi bulunmaktadır (bmhc.bh, 2013).

Kuveyt'te, spesifik bir durum söz konusu olup, bu ülkede bazı kamu işletmeleri için çift bakanlık modeli bazı kamu işletmeleri için ise Kuveyt Yatırım Birimi (KIA) adındaki holding şirketi vasıtasıyla merkezi model uygulanmaktadır. KIA 1982 yılında Maliye Bakanlığının gözetiminde olan kamu işletmelerinin yönetilmesi amacıyla kurulmuş olup, daha sonraları Şirketler Kanununa göre kurulmuş olan kamu işletmelerinin tüm sahiplik fonksiyonlarını yerine getirmeye başlamıştır. Hâlihazırda KIA portföyünde 4 tanesinde kamu payı %50'den fazla olmak üzere toplam 14 tane kamu payına sahip işletme bulunmaktadır. Bu anlamda Kuveyt'te merkezi model uygulanmaktadır. Ancak, Şirketler Kanununa tabi olmayan kamu işletmelerinde ise hem sektör bakanlığı hem de Maliye Bakanlığı/KIA söz sahibi olmakta ve yönetim kurullarında temsil edilmektedir. Bu anlamda söz konusu kamu işletmeleri için çift bakanlık modeli uygulanmaktadır. (OECD, 2012b, s.105-106)

3.4. Asya Ülkeleri

Birçok Asya ülkesinde kamunun pay sahipliği merkezi bir birim tarafından yerine getirilmekte olup, OECD ülkelerinde olduğu gibi Asya ülkelerinde de pay sahipliğinde merkezileşme yönünde bir dönüşüm yaşanmaktadır. Hâlihazırda, Asya ülkelerinden Pakistan ve Bangladeş'te sektör bakanlığı modeli uygulanmaktadır. Örneğin, Bangladeş'te 45 tane kamu işletmesi ile 200 tane kamu hissesinin bulunduğu şirketlerdeki kamu pay sahipliği 19 tane sektör bakanlığı tarafından yürütülmektedir (Sobhan, 2010, s.10). Asya ülkelerinden Güney Kore'de ise çift bakanlık modeli uygulanmaktadır.

Güney Kore'de sahiplik fonksiyonunun yürütülüşü, 2007 yılına kadar Strateji ve Maliye Bakanlığı, sektör bakanlığı, Plan ve Bütçe Bakanlığı olmak üzere üç tane bakanlık arasında paylaştırılarak çift bakanlık modeli uygulanmıştır (OECD, 2005, s.46). 2007 yılında gerçekleştirilen reform sonucunda ise, Kamu İşletmelerinin Yönetimine İlişkin Komisyon kurularak daha önceleri Strateji ve Maliye Bakanlığı ile Plan ve Bütçe Bakanlığı tarafından yürütülen sahiplik fonksiyonu tek çatı altında toplanmıştır. Kamu İşletmelerinin Yönetimine İlişkin Komisyon başkanlığı Strateji ve Maliye Bakanı tarafından yapılmakta olup, Komisyonun yaklaşık 20 tane üyesinin yarısı özel sektör temsilcilerinden diğer yarısı ise ilgili bakanlık temsilcilerinden oluşmaktadır (Kyeung, 2011, s.15-21). Mevcut sistemde (Kyeung, 2011, s.15-21):

- Kamu İşletmelerinin Yönetimine İlişkin Komisyon, kamu işletmelerinin yarı zamanlı yönetim kurulu üyelerini atamakta, yönetim kurulunun ve kamu işletmelerinin performansını değerlendirmektedir.
- Sektör bakanlığı ise tam zamanlı yönetim kurulu üyelerini ve Komisyonun teklifi üzerine kamu işletmelerinin genel müdürünü atamaktadır.

Hindistan'da kamu pay sahipliğinin yürütülüşü çift bakanlık modeline yakın olmakla beraber bu modelden biraz daha karmaşık bir yapıdadır. Hindistan'da 244 kamu işletmesindeki sahiplik hakları ilgili sektör bakanlıkları arasında paylaştırılmış durumdadır. Sektör bakanlıkları şirket genel kurullarına

katılım sağlamakta, yönetim kurulu üyelerini seçmekte, performanslarını izlemekte, önemli kararları onaylamakta ve yeniden yapılandırma kararlarını almaktadır. Ağır Sanayi ve Kamu İşletmeleri Bakanlığı bünyesinde yer alan Kamu İşletmeleri Birimi ise sektör bakanlıkları arasındaki koordinasyonu sağlamakta, politika ve kılavuzlar hazırlamakta, kamu işletmelerinin faaliyetlerine yönelik raporlar hazırlayarak kamuoyu ile paylaşmakta ve MOU sistemini yönetmektedir. Öte yandan, kamu işletmelerindeki önemli birtakım kararlar farklı birimler tarafından alınmaktadır. Örneğin, kamu işletmelerinin yatırım projeleri Kamu Yatırım Kurulu (PIB) ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmakta, performansları Meclis tarafından değerlendirilmekte ve denetçileri Denetleme Kurulu başkanı tarafından atanmaktadır (World Bank, 2010, s.15-18).

Diğer taraftan, Asya ülkelerinde merkezi modele geçiş yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir. Çin’de 2003 yılında kurulan SASAC, Vietnam’da 2007 yılında kurulan SCIC, Butan’da 2007 yılında kurulan DHI isimli pay sahipliği birimleri vasıtasıyla yakın zamanda merkezileşme sağlanmıştır (OECD, 2010b, s.6).

Merkezi model uygulayan Asya ülkelerinden **Tayland**’da, Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Kamu İşletmeleri Politika Birimi (SEPO) aracılığıyla, **Endonezya**’da Kamu İşletmeleri Bakanlığı aracılığıyla, **Kazakistan**’da ise Samruk-Kazyna isimli holding şirketi şeklinde örgütlenmiş ulusal varlıklar fonu aracılığıyla kamu işletmelerindeki pay sahipliği yürütülmektedir (OECD, 2010b, s.17; en.wikipedia.org, 2013).

Singapur’da, TEMASEK isimli holding şirketi aracılığıyla merkezi model uygulanmakta olup, TEMASEK portföyünde 2013 itibarıyla finansal hizmetler, telekomünikasyon, medya, ulaştırma, emlak, enerji ve maden sektörlerinde faaliyet gösteren toplam 100 kamu işletmesi bulunmaktadır (TEMASEK, 2013, s.17). Ang ve Ding tarafından yapılan çalışmada, kamu işletmelerinin özel sektör şirketlerine kıyasla kârlılık, sektör etkisi, şirket büyüklüğü ve kurumsal

yönetim gibi hususlarda daha iyi performans gösterdiği sonucuna ulaşılmış ve bu başarı, TEMASEK holding şirketinin etkili bir şekilde kamu işletmelerini izlemesi ve yönetim kurulu üyelerini atamasına bağlanmıştır (Ang ve Ding, 2006, s.83).

Filipinler'de merkezi model uygulanmakta olup, Başbakanlık makamına bağlı Kamu İşletmeleri Birimi (GCG) adındaki ayrı ve özerk bir birim tarafından pay sahipliği yürütülmektedir. GCG, kamu işletmelerinin finansal kapasitelerinin güçlendirilmesi, mali disiplinin sağlanması ve devletin kamu işletmelerindeki yönetiminin etkin olması amacıyla 2011 yılında kurulmuş ve böylece, merkezileşme sağlamıştır. GCG'nin, Mayıs 2012 itibarıyla portföyünde toplam 148 kamu sermayeli veya kamunun kontrolünde olan şirket bulunmaktadır. (GovernanceCommission, 2012, s.3-7)

Malezya'da, holding şirketi vasıtasıyla merkezi model uygulanmaktadır. Hisselerin tamamı Maliye Bakanlığına ait olan KhazanahNasionalBerhad isimli holding şirketi, 1993 yılında Şirketler Hukukuna göre kurulmuştur (KhazanahNasional, 2012, s.15). 2004 yılında ise Khazanah'ın pay sahipliğini daha aktif bir şekilde icra edebilmesi ve kamu işletmelerinin yüksek performans gösteren işletmelere dönüşümünün sağlanması amacıyla "Kamu İşletmeleri Dönüşüm Programı" kabul edilerek bu tarihten itibaren performans sözleşmeleri yapılması, yönetim kurullarının kompozisyonunun değiştirilmesi ve kurumsal yönetimle ilgili kılavuzlar hazırlanması gibi birtakım reformlar yapılmıştır (KhazanahNasional, 2012, s.60-63). Aktif bir pay sahibi olarak faaliyet gösteren Khazanah'ın, 2012 sonu itibarıyla portföyünde tarım, bankacılık, sağlık, inşaat, turizm, medya, haberleşme, gayrimenkul, enerji, teknoloji ve ulaştırma sektörlerinde faaliyet gösteren 50'den fazla şirket bulunmaktadır (KhazanahNasional, 2012, s.48). Söz konusu şirketlerden yaklaşık 30 tanesinde, kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50'nin üzerindedir (KhazanahNasional, 2012, s.48).

Çin'de, kamu işletmelerinin kârlılıklarının büyük oranda düşmesi ve 1978-1997 döneminde kamu işletmelerinin zararlarının yirmi misli kadar artması, ülkede reform yapılmasını gerekli kılmıştır (Holz, 2002, s.494). Bu itibarla, 2003 yılında Kamu İşletmeleri Gözetim ve Yönetim Birimi (SASAC) kurularak, merkezi modele geçilmiştir. Yapılan bazı akademik çalışmalarda da, Çin'de kurumsal yönetim çerçevesinde yapılan söz konusu reformun kamu işletmelerinin performansını olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Aivazian vd., 2005, s.807). Hâlihazırda, SASAC portföyünde 117 tane kamu işletmesi bulunmakta olup, SASAC, pay sahipliğinin gerektirdiği tüm işlemleri yapmakta ve bu kapsamda, kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılmaları, kamu işletmelerindeki yönetim kurulu üyelerinin atanmaları ve performanslarının izlenmesi, kamu işletmelerinin bütçelerinin onaylanması ve genel kamu işletmeleri sistemi hakkındaki mevzuatın hazırlanması gibi faaliyetleri gerçekleştirmektedir (Russel vd., 2012, s.9-10).

Butan'da, 2007 yılında Druk Holding ve Yatırımlar (DHI) isimli holding şirketi kurularak merkezi modele geçilmiştir. Maliye Bakanlığı, DHI'nin tek pay sahibi olup, söz konusu şirketten temettü almaktadır (OECD, 2010b, s.19). DHI, kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyelerini atamakta, genel müdür atamalarını onaylamakta, yönetim kurulunun performanslarını değerlendirmekte, kamu işletmelerini izlemekte, kamu işletmelerine ilişkin uzun vadeli stratejiler belirlemekte, temettü politikası uygulamakta ve diğer sahiplik fonksiyonu görevlerini yerine getirmektedir (DHI, 2010, s.4). 2012 sonu itibarıyla DHI portföyünde tüm hisseleri kamuya ait olan 7 tane kamu işletmesi, kamu hisse oranı %51-%80 arasında değişen 2 tane kamu işletmesi ve kamu hisse oranı %5-%48 arasında değişen 8 tane şirket bulunmakta olup, söz konusu şirketler üretim, enerji, bankacılık, telekomünikasyon, ulaştırma, ticaret ve gayrimenkul sektörlerinde faaliyet göstermektedir (DHI, 2012, s.2).

4. TÜRKİYE'DEKİ KAMU İŞLETMELERİNDE PAY SAHİPLİĞİNİN YÜRÜTÜLÜŞÜ

4.1. Türk Ticaret Kanunu'nda Pay Sahipliğinin Yürütülüşü ile İlgili Hükümler

13/01/2013 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK), kurumsal yönetim ile ilgili olarak ilkesel ve genel hükümler öngörmüş ve aynı zamanda çeşitli konularda kurumsal yönetim ilkelerine uygun düzenlemeler yaparak yürürlüğe konmuştur (Başbakanlık, 2012, s.41).

Pay sahipliğinin yürütülüşü ile ilgili olarak, TTK'nın 407. maddesinde, "Pay sahipleri şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanırlar." ifadeleri yer almaktadır. Söz konusu ifade ile, özel şirketlerde pay sahipliğinden kaynaklanan tüm sahiplik haklarının genel kurulda kullanılması hükme bağlanmaktadır. Pay sahiplerinin hakları ise genel itibarıyla kârdan pay alma, genel kurula katılma ve oy kullanma, genel kurul prosedürü hakkında bilgi sahibi olma, yönetim kurulunu seçme, önemli kararlarda (esas sözleşme değişiklikleri, sermaye artırım, birleşme veya önemli tutarda duran varlık satımı gibi) bilgi ve söz sahibi olma, şirket hakkında (kâr-zarar hesabı, bilanço, yıllık faaliyet raporu, kâr dağıtılması teklifi veya denetçi raporları gibi) düzenli olarak bilgi alma olmak üzere TTK'nın çeşitli maddelerinde düzenlenmektedir (Altın, 2006, s.71-75).

TTK'nın 408. maddesinde ise genel kurulun görev ve yetkileri sayılarak, pay sahipliğinin yürütülüşü ile ilgili temel haklar ve sorumluluklar sıralanmaktadır. Anılan maddeye göre, genel kurula ait aşağıdaki görev ve yetkiler devredilememektedir:

- Esas sözleşmenin değiştirilmesi.
- Yönetim kurulu üyelerinin seçimi, görevden alınması, ibra edilip edilmemesi, görev süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi.
- Denetçinin seçimi ile görevden alınması.

- Finansal tablolara, yönetim kurulunun yıllık raporuna, yıllık kâr üzerinde tasarrufa, kâr payları ile kazanç paylarının belirlenmesine, yedek akçenin sermayeye veya dağıtılacak kâra katılması dâhil, kullanılmasına dair kararların alınması.

- Şirketin feshi ve önemli miktarda şirket varlığının toptan satışı.

- Aynı zamanda, genel kurulun görev ve yetkileri arasında sayılan esas sözleşmenin değiştirilmesi ile ilgili olarak;TTK'nın 421. maddesinin 1. fıkrasında, "... esas sözleşmeyi değiştiren kararlar, şirket sermayesinin en az yarısının temsil edildiği genel kurulda, toplantıda mevcut bulunan oyların çoğunluğu ile alınır." denilmektedir.

- Diğer taraftan, TTK'nın 421. maddesinin 2. fıkrasına göre, aşağıdaki esas sözleşme değişikliği kararları, şirket sermayesinin tümünü oluşturan payların sahiplerinin oybirliği ile alınmaktadır:

- Bilanço zararlarının kapatılması için yükümlülük ve ikincil yükümlülük koyulması.

- Şirketin merkezinin yurt dışına taşınması.

- TTK'nın 421. maddesinin 3. fıkrasında ise, aşağıdaki esas sözleşme değişikliği kararları, şirket sermayesinin %75'ini oluşturan payların sahiplerinin olumlu oyları ile alınmaktadır:

- Şirketin işletme konusunun tamamen değiştirilmesi.

- İmtiyazlı pay oluşturulması.

- Nama yazılı payların devrinin sınırlandırılması.

TTK'nın 421. maddesinin 5. fıkrasında ise, pay senetleri menkul kıymet borsalarında işlem gören şirketlerde, aşağıdaki hususlarda yapılacak genel kurul toplantılarında, şirket sermayesinin en az %25'ini oluşturan payların sahiplerinin varlığı esasına dayalı toplantı nisabının uygulanacağı belirtilmektedir:

- Sermayenin artırılması ve kayıtlı sermaye tavanının yükseltilmesi.

- Birleşme, bölünme ve tür değiştirme.

4.2. SPK Kurumsal Yönetim İlkelerinde Pay Sahipliğinin Yürütülüşü ile İlgili Hükümler

Ülkemizde ilk defa Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), kurumsal yönetim uygulamalarını halka açık şirketler için gündeme getirmiş, söz konusu uygulamanın ülke ekonomisine ve sermaye piyasalarının gelişimine sağlayacağı katkıları göz önünde bulundurarak 2002 yılının ortalarından itibaren, kurumsal yönetim ilkeleri belirlenmesine ve uygulamanın izlenmesine yönelik çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. İlk olarak, 04/07/2003 tarih ve 35/835 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan “Kurumsal Yönetim İlkeleri” yayımlanarak kamuya duyurulmuştur. 2011 yılında ise Kurumsal Yönetim İlkeleri, Tebliğ niteliğinde bir düzenlemeye dönüştürülmüş ve uluslararası gelişmeler çerçevesinde söz konusu ilkelerde güncellemeler yapılmıştır.

Pay sahiplerine ilişkin olarak, SPK Kurumsal Yönetim İlkeleri sayesinde pay sahiplerinin bilgi alma hakkının kapsamı genişletilmiş, genel kurulun etkinliği artırılmış ve ayrıca oy hakkının etkinliği artırılmıştır (Altın, 2006, s.95-96).

Kurumsal Yönetim İlkelerinin Belirlenmesine ve Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, 30/12/2012 tarihli ve 28158 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Pay sahipliğinin yürütülüşü ile ilgili olarak, söz konusu Tebliğ’in “Pay Sahipleri” başlığı altında esas itibarıyla;

- Tüm pay sahiplerine eşit muamele edilmesi,
 - “Pay Sahipleri ile İlişkiler Birimi” bulunması ve bu Birimin pay sahipliği haklarının korunması ve kullanılmasının kolaylaştırılmasında etkin rol oynaması,
 - Oy haklarında imtiyazdan kaçınılması,
 - Azlık haklarının kullanılmasına azami özen gösterilmesi,
 - Şirketin belirli ve tutarlı bir kâr dağıtım politikasının bulunması,
- gibi hususlara yönelik ilkeler yer almaktadır (SPK, 2011, s.4-6).

Aynı zamanda Tebliğ'de, mevzuat uyarınca genel kurul kararı gerekmeyen durumlarda, aşağıdaki işlemlerin icra edilebilmesi için yönetim kurulu kararında bağımsız üyelerin çoğunluğunun onayının bulunması gerektiği, bu durumun gerçekleşmemesi halinde ise söz konusu işlemlerin genel kurul onayına sunulması gerektiği belirtilmektedir (SPK, 2011, s.5):

- Şirket varlıklarının tümünün veya önemli bir bölümünün devredilmesi veya üzerinde aynı hak tesis edilmesi veya kiraya verilmesi,
- Önemli bir varlığın devir alınması veya kiralanması,
- İmtiyaz öngörülmesi veya mevcut imtiyazların kapsam veya konusunun değiştirilmesi,
- Şirketlerin borsa kotundan çıkarılması.

4.3. Türkiye'deki Kamu İşletmelerinde Pay Sahipliğinin Yürütülüşü

Kamu işletmesi kavramının içeriği ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, kamu işletmeleri genel itibarıyla bir kamu kurumunun çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da bir kamu kurumunun yönetimde söz sahibi olduğu işletmeler olarak adlandırılmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2012, s.16).

Ülkemiz mevzuatında ise uluslararası yaklaşımlara paralel bir kamu işletmesi tanımı ile ülkemizdeki tüm kamu işletmelerini uluslararası sınıflandırmalar çerçevesinde kapsayacak tek bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu anlamda, ülkemizdeki kamu işletmeleri ve kamu pay sahipliğini kullanan birimler açısından dağınık bir yapı mevcuttur.

Ülkemizdeki kamu işletmeleri ve iştirakleri aşağıda özetlenmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2012, s.21):

- 233 sayılı KHK'ye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ve bağlı ortaklıkları,
- 4046 sayılı Kanun'a tabi olup özelleştirme kapsam ve programında olan kuruluşlar,
- Kamu sermayeli bankalar,

- Döner sermaye işletmeleri,
- Bütçe dışı fonlar,
- Diğer (TRT, TÜRKSAT, AOÇ, Savunma Sanayii Müsteşarlığı iştirakleri, Toplu Konut İdaresi ve iştirakleri, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu iştirakleri, Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı iştirakleri gibi).

Türkiye'deki kamu işletmelerinde sahiplik fonksiyonu değerlendirildiğinde, kamu sermayeli bankalarda ve özelleştirme kapsam ve programındaki kuruluşlarda merkezi modele yakın bir uygulama olduğu, 233 sayılı KHK'ye tabi KİT'lerde çift bakanlık modeline yakın bir uygulama olduğu, diğer kamu işletmelerinde ise dağınık bir yapı olduğu görülmektedir.

4.3.1. Sahiplik Fonksiyonu Türleri Bakımından 233 Sayılı KHK'ye Tabi KİT'lerin Değerlendirilmesi

Kamu iktisadi teşebbüsleri veya bilinen adıyla KİT'ler, sermayesinin tamamı devlete ait olan iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının ortak adıdır. Söz konusu KHK'nin 2'nci maddesine göre iktisadi devlet teşekkülleri, iktisadi alanda ticari esaslara göre, kâr amacı güderek faaliyet gösteren teşebbüslerdir; kamu iktisadi kuruluşları ise, iktisadi alanda tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üreten ve pazarlayan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan teşebbüslerdir.

Ülkemizde KİT'lerin pay sahipliğinin kullanımı birçok kamu kurumu arasında paylaşılmış durumdadır. KİT'lerdeki pay sahipliğinin yürütülüşüne ilişkin karar alma organları ve görevleri aşağıda özetlenmektedir:

3346 sayılı Kanun uyarınca TBMM:

- KİT Komisyonu vasıtasıyla ve Sayıştay raporları aracılığıyla KİT'lerin denetlenmesi,
- KİT Komisyon Raporları çerçevesinde, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle KİT yönetim kurullarının ibra edilmesi veya bilançolarla

netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle KİT yönetim kurullarının ibra edilmesinin reddedilmesi.

233 sayılı KHK ile 399 sayılı KHK uyarınca Yüksek Planlama Kurulu:

- Teşebbüs merkezinin tespit edilmesi veya değiştirilmesi,
- Nominal sermaye miktarının belirlenmesi,
- Genel müdür yardımcısı sayısının belirlenmesi,
- Teşebbüs müesseselerinin, bağlı ortaklık veya iştirak haline dönüştürülmesi

• Teşebbüs veya bağlı ortaklıklarının bir anonim şirkete iştirak olmasına karar verilmesi

- Teşebbüslerin amaç ve faaliyet alanlarının belirlenmesi
- Bir teşebbüs bünyesindeki müessesenin, işletmenin veya bağlı ortaklığın başka bir teşebbüse bağlanması
- Teşebbüslere tahvil çıkarma yetkisi verilmesi
- Teşebbüs ana statülerinin onaylanması
- Yönetim kurulu üyelerinin ücretlerinin belirlenmesi 233 sayılı KHK uyarınca Bakanlar Kurulu:

• Yeni teşebbüslerin ve bağlı ortaklıkların kurulmasına karar verilmesi,

• Mevcut teşebbüslerin yeniden teşkilatlandırılması, bu kapsamda bölünmeye ve birleşmeye karar verilmesi,

• Teşebbüslere ait yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programının, takvim yılı başından en az yetmişbeş gün önce karara bağlanması,

• Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet alanlarıyla ilgili olarak görev verilmesi veya ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının tespit edilmesi,

• Teşebbüslerin yurt dışında şirket kurmalarına ve kurulmuş şirketlere iştirak etmelerine izin verilmesi,

4046 sayılı Kanun uyarınca Özelleştirme Yüksek Kurulu:

- Teşebbüslerden iktisadi devlet teşekkülü olanların, bunların müessesese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının özelleştirme kapsam ve programına alınarak tasfiye, devir, satış, işletme hakkı devri ve kiralama kararlarının verilmesi

4059 sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK uyarınca Hazine Müsteşarlığı:

- KİT'lerle ilgili olarak hazine pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemin yapılması, hizmet alımları ve personel izinlerinin verilmesi

- Kalkınma Bakanlığı ile birlikte Genel Yatırım ve Finansman Programlarının hazırlanması, Bakanlar Kurulunun onayına sunulması, uygulamasının izlenmesi ve yıl içinde ortaya çıkacak gelişmelere göre programda gerekli değişikliklerin yapılması

- KİT'ler tarafından sağlanan dış finansman imkânlarına hazine garantisi verilmesi

- Herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının devirli ya da ikrazlı kredi olarak KİT'lere kullanılması

- KİT'lerin ve diğer kamu işletmelerinin mali ve mali olmayan verilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi

- KİT yönetim kurullarında Hazine temsilcisinin seçilmesi

- Bağlı ortaklık yönetim kurullarında ve denetim kurullarında Hazine temsilcisinin seçilmesi

- Görev zararı kararnemelerinin sevk edilmesi ve ilgili bakanlığın görüşünün alınarak her bir görev zararı uygulamasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi

- Kuruluşa ödenecek görev zararı miktarının ilgili bakanlıkla birlikte tespit edilmesi

- Sermaye ve görev zararı transferlerinin gerçekleştirilmesi

- Mahsup işlemlerinin gerçekleştirilmesi

- KİT'lerden alınacak temettü tutarları ve bu tutarlara ilişkin ödeme tarihlerini içerecek ödeme planının belirlenmesi
- 233 sayılı KHK uyarınca Kalkınma Bakanlığı:
- Hazine Müsteşarlığı ile birlikte Genel Yatırım ve Finansman Programlarının hazırlanması, uygulamasının izlenmesi ve yıl içinde ortaya çıkacak gelişmelere göre programda gerekli değişikliklerin yapılması
- KİT'lerin yatırım projelerinin ve KİT stratejik planlarının onaylanması
- 233 sayılı KHK uyarınca Sektör Bakanlıkları:
- Altı üyeden oluşan KİT yönetim kurullarında, yönetim kurulu başkanı da dâhil olmak üzere toplam beş üyenin seçilmesi
- Bağlı ortaklık yönetim kurullarında ve denetim kurullarında ilgili Bakanlık temsilcisinin seçilmesi
- KİT'lerin küçük tamamlama yatırımlarının onaylanması ve uzun vadeli yatırım tekliflerinin hazırlanması
- KİT nominal sermaye artırım talebinin yapılması
- Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklık faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesinin gözetimi

Diğer taraftan, 233 sayılı KHK uyarınca KİT yönetim kurulu üyelerinin atanmaları ve görevden alınmaları ise ilgili bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzasıyla ortak karar ile olmaktadır. Sayıştay, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Başbakanlık ve ilgili bakanlık teftiş kurulları ve gerektiğinde Devlet Denetleme Kurulu ise KİT'leri denetleme yetkisi bulunan denetim organlarıdır.

Pay sahipliğinin yürütülüşüne ilişkin OECD'nin yapmış olduğu sınıflandırma dikkate alındığında, 233 sayılı KHK'ye tabi KİT'lerdeki pay sahipliğinin yürütülüşünün, çift bakanlık modeline yakın olduğu söylenebilir. KİT sisteminde birçok kamu kurumunu ilişkilendiren karmaşık bir yapı olmasına rağmen bu sistemde esas itibarıyla KİT'leri ilgilendiren bazı stratejik

kararlar merkezi bir birim tarafından alınmakta ve uygulamada yeknesaklık sağlanmaktadır. Bu anlamda, sektör bakanlığı modelinde olduğu gibi KİT'ler sadece ilgili sektör bakanlıklarının yönetimine bırakılmamakta ve KİT'leri ilgilendiren her bir kararda farklı sektörel uygulamalar görülmemektedir. Çift bakanlık modelinde olduğu gibi Hazine Müsteşarlığı KİT sistemine ilişkin toplulaştırılmış raporlamalar hazırlanmasından ve yönetim kurulu üyelerinin bir kısmının atanmasından sorumlu olup, bu bağlamda koordinasyon ve merkezileştirme rolünü üstlenmektedir. Her yıl hazırlanan Yatırım ve Finansman Kararnameleri ile tüm KİT sistemine ilişkin spesifik ilkeler geliştirilmekte ve istihdam, hizmet alımı, fazla mesai ve hedef tespiti gibi hususlarda genel bir politika belirlenmektedir. Aynı zamanda, kuruluşlara ilişkin Genel Yatırım ve Finansman Programı ile Orta Vadeli Program süreçlerinde, kuruluşların program ve bütçeleri belirlenerek takip edilmesi esnasında da merkezileşme ve koordinasyon sağlanmaktadır. Temettü alımı, sermaye transferi, yatırım tutarlarının belirlenmesi gibi stratejik bazı kararlarda da merkezileşme sağlanmakta ve bu itibarla, 233 sayılı KHK'ye tabi KİT'lerde çift bakanlık modeli uygulanmaktadır.

SONUÇ

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte kamu sektörü yaklaşımlarında, kamu kesiminin amaçları, değerleri ve yöntemlerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre kalite ve verimliliğin artırılması amacıyla özel sektör yönetiminde kullanılan yöntem, teknik ve kuralların kamu yönetiminde de kullanılması gerekmektedir (Mathiasen, 1999, s.92-93). Söz konusu anlayış, performans ölçümünü gündeme getirmekte, özerk yapılanmayı önermekte, girdi kontrolünden çok çıktı kontrolünü vurgulamakta, "Weberyan bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemektedir."

(Özer, 2005, s.11). Bu bağlamda, kamu pay sahipliğinden kaynaklanan hakların kullanım şekline ilişkin uzun yıllardan beri uygulanagelen yöntemlerde de bir dönüşüm yaşanması gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak kamu pay sahipliğinden kaynaklanan haklar kullanılırken sonuç odaklı olunması, performans değerlendirilmesine önem verilmesi, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, yetki devri ve şeffaflık aracılığıyla yönetimin daha etkin hale getirilmesi büyük önem arz etmektedir.

Kamu işletmelerinde kurumsal yönetim anlayışının geliştirilmesinin önündeki en büyük engellerden birisi, sahiplik fonksiyonunun farklı bakanlıklar veya birimler arasında paylaştırılmış olmasıdır. Kamu işletmelerinde kârlılık ve verimliliğin artırılması için, uluslararası kabul görmüş kurumsal yönetim ilkeleri ile diğer ülke uygulamalarının dikkate alınması ve bu ilkelerin ülkemiz koşullarına uyarlanarak ihtiyaç duyulan mevzuat düzenlemelerinin kısa zamanda gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Çalışmanın 3. bölümünde de bahsedildiği üzere, OECD ülkelerinde ve OECD üyesi olmayan birçok ülkede kamu pay sahipliğinin tek elde toplanması esasına dayanan merkezi modele geçiş yönünde hızlı bir dönüşüm yaşanmaktadır. Dünyadaki genel eğilim pay sahipliğinin merkezileştirilmesi yönündedir. Değişik ülkelerde yapılan bazı akademik çalışmalarda da kamu pay sahipliğinin merkezileştirilmesinin şirket performansını olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin, kamu pay sahipliği fonksiyonunu yürüten TEMASEK holding şirketi, Singapur'dakamu işletmelerinin hem finansal performans hem de kurumsal yönetim hususundaki başarılarında en önemli faktörlerden birisi olarak değerlendirilmiştir (Ang ve Ding, 2006, s.83; Sam, 2008, s.70-75). Aynı şekilde, merkezi model uygulanan Malezya'da, kamu işletmelerinde uygulanan etkili sahiplik ve kontrol yapısının, kamu işletmelerinin performansını olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Lau ve Tong, 2008, s.9-10; Lord, 2004, s.62).

Ülkemizde ise kamu işletmeleri ve devlet adına pay sahipliği görevini

üstlenen kamu kurum ve kuruluşları açısından dağınık bir yapı mevcuttur. 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'ler, 4046 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar, kamu sermayeli bankalar ve döner sermayeli işletmeler dışında TRT, AOÇ, TÜRKSAT, PTT ve TOKİ gibi kamu kurum ve kuruluşları tarafından da ticari faaliyetler yürütülmektedir. Aynı zamanda, son dönemde 233 sayılı KHK'ye tabi bazı KİT'lerin kendilerine özgü kanunlar hazırlayarak KİT sisteminden çıkmaları yönündeki eğilim ise ülkemizdeki kamu işletmeleri sistemini daha da karmaşık hale getirmektedir. Bu konudaki en güncel örnek, kamu iktisadi teşebbüsü olarak faaliyet gösteren PTT'nin 23.05.2013 tarihinde 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu ile kendine özgü kanunu olan bir kamu işletmesi haline dönüştürülmesidir. PTT, sermayesinin tamamı Hazineye ait olan, kamunun pay sahipliğinden kaynaklanan bütün mali hakları Hazine Müsteşarlığı'nda kalmak kaydıyla Hazine Müsteşarlığı'nın PTT'deki pay sahipliğine dayanan oy, yönetim, temsil, denetim gibi hak ve yetkileri Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından kullanılan bir kamu işletmesi olarak yapılandırılmıştır.

Ülkemiz kamu işletmeleri sistemindeki pay sahipliğinin kullanımına ilişkin çok başlılık, ilgili kurumlar arasında yetki ve menfaat çatışmasına yol açabilmekte ve kamu işletmelerinin kurumsal yönetim bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını engellemektedir. Söz konusu dağınık yapıda, tüm kamu işletmelerinde sahiplik fonksiyonunu temsil ve koordine eden tek bir birim bulunmadığı için kamu işletmelerine yönelik konsolide raporlar hazırlanmasında ve sistemin bütününe ilişkin toplulaştırılmış veriler üretilmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Aynı zamanda, TÜRKSAT, PTT ve TRT gibi kamu işletmelerinde pay sahipliğinden kaynaklanan birçok hak ilgili sektör bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu nedenle, bakanlıklarca yürütülen düzenleme görevi aynı zamanda pay sahipliği ile iç içe geçmektedir.

Toplumun iktisadi açıdan gelişebilmesi için devlet, iki temel görevi yerine getirmek zorundadır: (i) kamu düzeninin sürdürülebilmesi için gerekli olan yatırımların yapılması ve (ii) tam rekabetçi piyasa ekonomisinin

işlemesinin sağlanması (Karakaş, 2008, s.100). Piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışabilmesi için devletin düzenleme işlevinin özel-kamu, yerli-yabancı teşebbüs ayrımı gözetilmeksizin piyasada faaliyet gösteren tüm aktörlere adil bir şekilde uygulanması önem taşımaktadır. Ancak, yukarıda da ifade edildiği gibi bakanlıklarca yürütülen düzenleme görevi ile pay sahipliği fonksiyonunun iç içe geçmesi, devletin düzenleme rolünün piyasadaki tüm aktörlere adil bir şekilde uygulanamama riskini ortaya çıkarmaktadır. Sektör bakanlıkları bir taraftan sektörü düzenleyici tedbirler alırken bir taraftan da söz konusu sektörde faaliyet gösteren kamu işletmelerinin yönetimlerinde söz sahibi olmaktadır. Kamunun, hem düzenleyici olması hem de kamu işletmelerinin tam veya kısmen sahibi olması nedeniyle ikili bir rol üstlenmesi, piyasaya yeni girecek olan şirketler veya piyasada faaliyet gösteren şirketler için uygulanacak düzenlemelerin tarafsız olamaması yönünde birtakım endişeler doğurmaktadır (Noll, 2000, s.22). Bu durum ise, özellikle son zamanlarda gerek ülkeler arası ikili anlaşmalarda, gerekse OECD, DTÖ ve AB gibi uluslararası platformlarda gündeme gelen rekabetçi tarafsızlık konusu açısından sorun teşkil etmektedir. Rekabetçi tarafsızlık, hiçbir ticari kuruluşun pay sahibinden kaynaklı bir avantaj ya da dezavantajının bulunmaması; özel sektör kuruluşu ile kamu işletmelerinin birlikte faaliyet gösterdiği veya birlikte faaliyet göstermesi öngörülen ortak piyasada, eşit şartlarda rekabetin sağlanması olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2012c, s.17). Bu itibarla, kamu işletmelerinin sektör bakanlıkları yönetimine bırakılması, rekabetçi tarafsızlık açısından birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir.

Aynı zamanda, Atiyas'ın da ifade ettiği gibi, devletin düzenleyici görevlerini yerine getirecek olan bakanlıklar ve bağımsız idari kuruluşlar gibi kurumlar tasarlanırken, bu kurumların kendi hedeflerinin onlara atfedilen hedeflerle uyumlu olması büyük önem arz etmektedir (Atiyas, 2000, s.21). Bu bağlamda, kamu işletmelerinin sektör bakanlıkları yönetimlerine bırakılması, söz konusu bakanlıkların düzenleme hedefleri ile kamu işletmelerindeki

hedefleri arasında farklılık olması riskini ortaya çıkarmakta ve bu durum ise, etkin bir şekilde karar alamama sorununu beraberinde getirmektedir.

Diğer taraftan, pay sahipliğinin yürütülüşüne ilişkin 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'ler özelinde de birtakım sorunlar yaşanmaktadır. KİT'lerin günlük faaliyetlerinde siyasi müdahalelere maruz kalması bu sorunların başında gelmektedir. KİT yönetim kurulları özerk bir tarzda faaliyet gösterecek şekilde tasarlanmış olmalarına rağmen, altı tane yönetim kurulu üyesinin beş tanesinin ilgili sektör bakanı tarafından seçilmesi nedeniyle yönetim kurulları bağımsız bir şekilde hareket edememektedir. Ayrıca, hesap verilebilirlik anlamında da bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. KİT'leri ilgilendiren stratejik kararların farklı birimler tarafından alınması nedeniyle KİT'lerin başarısı veya başarısızlığından kimse sorumlu tutulamamaktadır. İlave olarak, KİT'ler ilgili bakanlıklarca sektörel politika araçları olarak kullanıldığından, pay sahipliği ve düzenleme işlevleri birbirine karışmaktadır.

Öte yandan, kamu işletmelerinin kurumsal yönetim ilkeleriyle uyumlu bir şekilde yönetilmesi hususu, çeşitli politika metinlerinde de yer almaktadır. 9. Kalkınma Planı'nda, "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." ifadeleri yer almaktadır (TBMM, 2006, s.65). 10. Kalkınma Planı'nda ise, "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." ifadeleri bulunmaktadır (TBMM, 2013, s.90). Söz konusu ifadeler ile kamu işletmelerinde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanmasını sağlayacak yasal düzenlemenin hazırlanması yönündeki irade ortaya konulmaktadır. Ayrıca, benimsenecek olan yeni kurumsal yönetim sisteminde, müdahale yetkisi olan kurum sayısının azaltılarak kamu işletmelerinde pay sahipliğinin yürütülmesinde yaşanan dağınıklık ve çok başlılık sorunu çözülmeye çalışılmakta ve böylece, kurumsal yönetim

ilkelerinin gereği yerine getirilmek istenilmektedir.

2014-2016 dönemine ait Orta Vadeli Program'da ise KİT'lerin kârlılık, verimlilik ve kurumsal yönetim ilkelerine uygun olarak işletilmesinin esas olduğu vurgulanmaktadır. Aynı zamanda, söz konusu politika metninde, "KİT'lerde; yetkilendirmeyi, hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde etkinliği ve performansa dayalı yönetimi esas alan stratejik yönetim anlayışı yaygınlaştırılacaktır." ifadeleri yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s.17).

Kalkınma vizyonunda ve Orta Vadeli Programlarda KİT'lerin kurumsal yönetim ilkelerine uygun olarak işletilmesi yönündeki eğilim açık bir şekilde benimsenmektedir. Birçok çalışmada da vurgulandığı gibi kurumsal yönetim; şirketlerin beşeri ve mali sermayeyi çekmesine ve faaliyetlerini etkin şekilde icra etmesine olanak tanımakta ve böylelikle toplumun değerlerine ve çıkarlarına saygı gösterilirken uzun dönemde pay sahipleri için ekonomik değer oluşturulmasını sağlamaktadır (TÜSİAD, 2002, s.9). Bu çerçevede, kurumsal yönetim ilkelerine uygun bir şekilde kamu pay sahipliğinin profesyonel olarak yürütülmesi amacıyla ülkemizdeki dağıntık pay sahipliği sorununun biran önce çözülmesi büyük önem arz etmektedir.

OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberinde belirtildiği gibi sahiplik fonksiyonu tek elde toplanmalı ve ülkemiz kamu işletmeleri için de merkezi model benimsenmelidir. Sahiplik fonksiyonunun merkezileşmesi yasal sahibin (varlıkların ve hisselerin sahibinin) merkezileşmesi değildir. Sahiplikten kaynaklanan tüm hakların merkezileşmesidir. Bu itibarla, kamu işletmelerinde tam anlamıyla bir merkezileşme sağlanmalıdır. Böylelikle, kamu işletmeleri üzerindeki sahiplik kavramı netleştirilmeli, yetki ve sorumluluk aynı bünyede toplanmalı ve kamu işletmeleri üzerindeki müdahale sorunu çözülmelidir. Bu kapsamda, sektör bakanlıklarının asıl görevi genel olarak sektörü düzenlemek olduğu için ve bakanlıkların düzenleme rolünün piyasadaki tüm aktörlere eşit bir şekilde uygulanabilmesi için kamu işletmelerinin sektör bakanlıklarıyla

ilgisi kopartılmalıdır. Ülkemizdeki kamu sahiplik fonksiyonu, özerk ve bağımsız merkezi bir pay sahipliği biriminde ya da birçok ülkede olduğu gibi Hazine Müsteşarlığında toplanmalıdır.

Kamu pay sahipliği fonksiyonu, yazılı olan ve kamuoyu ile paylaşılan bir pay sahipliği politika metni çerçevesinde şirket genel kurulları vasıtasıyla yürütülmelidir. Pay sahipliği politika metninde, getiri oranı, temettü politikası, kamu hizmet yükümlülüğü gibi konulardaki amaçlar açık bir şekilde belirlenmeli ve bu amaçlar bir öncelik sırasına tabi tutulmalıdır. Vernon-Wortzel ve Wortzel'in de belirttiği gibi kamu veya özel şirketlerin performansı, şirket yönetim kültürüveşirket amaçlarındaki açıklık ile yakından ilgilidir bu nedenle; şirket amaçlarının gerçekleşmesini desteklemeyen bir yönetim kültürü olduğunda veya şirket amaçları muğlak/çelişkili olduğunda şirket performansı düşmektedir (Vernon-Wortzel ve Wortzel, 1989, s.633-634). Bu bağlamda, devletin kamu işletmelerindeki amaçları ve kamu işletmelerinden beklentileri açık bir şekilde ifade edilmeli, her bir kamu işletmesinin varlık sebebi (yatırım yapmak, kamu hizmet yükümlülüklerini yerine getirmek, sermaye birikimine yardım etmek, rekabeti artırmak gibi) kamuoyu ile paylaşılmalı ve ayrıca, kamu işletmelerindeki pay sahipliğinin devam edip etmeyeceği bilgisi verilmelidir.

İyi kurumsal yönetim uygulamalarında olduğu gibi, pay sahipleri, yönetim kurulu ve şirket yöneticileri arasındaki sorumluluklar ve görevler en uygun şekilde paylaştırılmalıdır. Bu kapsamda, sahiplik haklarını kullanan birim, kamu işletmelerinin günlük faaliyetlerine karışmamalı, kamu işletmelerine ve yönetim kurullarına sadece stratejik konular ve politikalarda yol gösterici olmalıdır. Bu birimin esas görevi kamu işletmelerinin amaçlarının belirlenmesi, performans hedefleri konulması, yönetim kurulu üyelerinin atanması ve kamu işletmelerinin ve yönetim kurulunun performanslarının izlenmesi olmalıdır (Wong, 2004, s.13). Söz konusu birim, devletin pay sahipliği fonksiyonunu ne şekilde yerine getirdiğine ilişkin doğrudan veya dolaylı olarak Meclise karşı hesap verebilir kılınmalıdır. Ayrıca SPK'nın halka açık şirketlerde kurumsal

yönetim ilkelerini belirlemesi gibi kamu pay sahipliği fonksiyonunu icra eden birim de uluslararası gelişmelere paralel olarak kamu işletmelerinin uymaları gereken kurumsal yönetim ilkelerini belirlemeli ve uygulamanın izlenmesine yönelik çalışmalar yapmalıdır.

Aynı zamanda, devletin sahiplik haklarının etkin bir şekilde kullanılabilmesi ve kamu işletmelerinin daha iyi gözetilebilmesi amacıyla sahiplik haklarını kullanan birim; hukuki, mali, ekonomik ve yönetsel becerilere sahip kişileri bünyesinde bulundurmalıdır. Söz konusu birimde çalışan kişiler, devletin aktif bir işletme sahibi olabilmesine imkân sağlayacak yetkinlikte olmalı ve ayrıca, kamu işletmelerinin performanslarını değerlendirecek ve devlet denetim organları ile bağımsız denetçilerle etkili bir diyalog kurabilecek şekilde yeterli muhasebe ve denetim bilgisine sahip olmalıdır.

Son olarak, yöneticilerin kendi çıkarlarını ön planda tutarak pay sahiplerinin ve ilgili paydaşların çıkarlarını gözetmeyecekleri varsayımını ifade eden acente veya temsilci sorunu da sahiplik hakları kullanılırken dikkate alınmalıdır (Yıldırım, 2007, s.40). Bu bağlamda, kamu işletmelerinin performanslarının yanında yöneticilerin de performansları düzenli olarak değerlendirilmeli ve yöneticilerden beklentiler açık bir şekilde ifade edilmelidir. Sokol'un da belirttiği gibi başarısız yönetim veya gözetim olduğu takdirde kamu işletmelerindeki yöneticilerin görevden alınması ve bu yöneticilerin belirli bir süre kamu hizmetinden menedilmesi gibi etkili bir ceza mekanizması da uygulanmalıdır (Sokol, 2009, s.1802). Ayrıca, yöneticiler ile sahiplik haklarını kullanan birim çıkarlarının uzlaştırılması, acente sorununun en aza indirilmesi ve kamu pay sahipliği fonksiyonunu yürüten birimin zamanında ve en doğru şekilde bilgilendirilmesi için halka açık şirketlerde olduğu gibi her bir kamu işletmesinde de "pay sahipleri ile ilişkiler" biriminin kurulması yoluna gidilebilir.

KAYNAKÇA

Abdelwahab, A. H. (2011). "PublicSector Enterprises (PSEs) in Egypt: PresentandFuture" <http://www.icpe.si/high-level-meeting/materials>(erişim tarihi 25 Temmuz 2013).

AgendedesParticipations de l'Etat (APE). (2012). "The French State as Shareholder: 2012 Report" http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2012/2012_Report_on_the_Government_as_a_shareholder.pdf(erişim tarihi 25 Temmuz 2013).

Ang, J. S. ve Ding, D. K. (2006). "GovernmentOwnershipandthePerformance of Government-LinkedCompanies: The Case of Singapore", *Journal of Multinational Financial Management* 16(1), 64-88.

Altın, H. U. (2006). *Sermaye Piyasalarında Kurumsal Yönetim Kavramı ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Ankara.

Atiyas, İ. (2000). "Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?", içinde *Devletin Düzenleyici Rolü*, İzakAtiyas (ed.), TESEV Yayınları, İstanbul: 19-33.

Aivazian, V. A.; Ge, Y. ve Qui, J. (2005). "Can CorporatizationImproveThePerformance of State-Owned-Enterprises EvenWithoutPrivatization?", *Journal of Corporate Finance* 11(1), 791-808.

Barella, M. (2011). "StatesandGovernmentCompanies" <http://www.icpe.si/high-level-meeting/materials>(erişim tarihi 25 Temmuz 2013).

Başbakanlık (2012). "6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu Genel Gereçesi", <http://www.yenittk.com/tr/turk-ticaret-kanunu-genel-ve-madde-gerekceleri-genel-gerek-ve-madde-gerekceleri-tam-metin.html>(erişim tarihi 30 Nisan 2013).

Druk Holding andInvestments (DHI). (2010). "Progress on Implementing Reform Priorities", <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/45459954.pdf>(erişim tarihi 15 Nisan 2013).

Druk Holding andInvestments. (2012). "Annual Report 2012", <http://www.dhi.bt/forms/2013/DHI%20AR%202012.pdf>(erişim tarihi 2 Ağustos 2013).

Finland Prime Minister's Office. (2013). "2012 Annual Report of theOwnershipSteeringDepartment in the Prime Minister's Office" http://valtioniomistus.fi/english/files/2011/12/2012_OO_Annual-Report.pdf (erişim tarihi 24 Temmuz 2013).

GovernanceCommission. (2012). "GCG GovernanceCommissionforGOCCs: The First 200 Days Report", <http://gcg.gov.ph/Annual%20Reports/The%20First%20200%20Days%20Report.pdf> (erişim tarihi 29 Ağustos 2013).

Hazine Müsteşarlığı.(2012). *Kamu İşletmeleri Raporu 2011*, Punto Tasarım Matbaacılık, Ankara.

Holz, C. A. (2002). "Long Live China'sState-owned Enterprises: DeflatingtheMyth of Poor Financial Performance", *Journal of AsianEconomics* 13(4), 493-529.

- Kalkınma Bakanlığı. (2013).** "Orta Vadeli Program (2014-2016)", 08.10.2013 tarihli ve 28789 sayılı Resmi Gazete, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Karakaş, M. (2008).** "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi* 154(1), 99-120.
- Khazanah Nasional. (2012).** "Building True Value: The Khazanah Report 2012" <http://www.khazanah.com.my/docs/TKR2012.pdf> (erişim tarihi 31 Temmuz 2013).
- Kyeung, K. C. (2011).** "Public Institutions Reform Cases and Future Directions", <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48049247.pdf> (erişim tarihi 16 Nisan 2013).
- Lau, Y. W. ve Tong, C. Q. (2008).** "Are Malaysian Government-Linked Companies (GLCs) Creating Value?", *International Applied Economics and Management Letters* 1(1), 9-12.
- Lord, N. (2004).** "Khazanah's Quiet Revolution", *Finance Asia* 2(1), 58-62.
- Mathiasen, D. G. (1999).** "The New Public Management and its Critics", *International Public Management Journal* 2(1), 90-111.
- Monks, R. ve Minow, N. (2004).** *Corporate Governance*, Blackwell Publications, Malden Massachusetts.
- Noll, M. A. (2000).** "Telecommunication Privatization: Mixed Progress", *Info* 2(1), 21-23.
- OECD. (2005).** *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2006).** *OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi*, (Çev. TÜSİAD), Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul.
- OECD. (2010a).** "Task Force on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in the MENA Region: Summary Record of the Meeting" ([https://www.oecd.int/olis/vgn-ext-templating/DAF-CA-SOPP-RD\(2010\)5-ENG.pdf?docId=JT03289699&date=1286443006000&documentId=477185&organisationId=1&fileName=JT03289699.pdf](https://www.oecd.int/olis/vgn-ext-templating/DAF-CA-SOPP-RD(2010)5-ENG.pdf?docId=JT03289699&date=1286443006000&documentId=477185&organisationId=1&fileName=JT03289699.pdf)) (erişim tarihi 27 Ağustos 2013).
- OECD. (2010b).** *Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia: Recommendations for Reform*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2011).** *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries Since 2005*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2012a).** *Ownership Oversight and Board Practices for Latin American State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2012b).** *Towards New Arrangements for State Ownership in the Middle East and North Africa*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2012c).** *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, OECD Publishing, Paris.
- Özer, M. A. (2005).** "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi* 59(1), 3-46.
- Özsoy, Z. (2011).** *Kurumsal Yönetim ve Yönetim Kurulları*, İmge Kitabevi, Ankara.

- Russel, D., Gass, P. ve Cunningham, M. (2012).** "State Owned Enterprises as Agents of Change", *International Institute for Sustainable Development*, <http://olalohman.com/wp-content/uploads/2012/01/SOEs-and-CC-draft-January-20-2012.pdf> (erişim tarihi 2 Ağustos 2013).
- Sam, C. (2008).** "Partial Privatization, Corporate Governance, and the Role of State-Owned Holding Companies", *Journal of the Asia Pacific Economy* 13(1), 58-81.
- Shareholder Executive. (2012).** "Annual Review 2011/12", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34720/12-405-shareholder-executive-annual-review-2011-12.pdf (erişim tarihi 2 Eylül 2013).
- Sobhan, F. (2010).** "Ownership Function and the Board of State Owned Enterprises (SOEs)" <http://www.oecd.org/daf/ca/corporate-governance-of-state-owned-enterprises/44787550.pdf> (erişim tarihi 28 Ağustos 2013).
- Sokol, D. D. (2009).** *Competition Policy and Comparative Corporate Governance of State Owned Enterprises*, University of Florida Levin College of Law Faculty Publication, Gainesville.
- SPK. (2011).** "Kurumsal Yönetim İlkelerinin Belirlenmesine ve Uygulanmasına İlişkin Tebliğ", 30.12.2011 tarihli ve 28158 sayılı Resmi Gazete, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Sweden Regeringskansliet. (2011).** "Annual Report State-Owned Enterprises 2011" <http://www.government.se/content/1/c6/20/44/34/bd7320d8.pdf> (erişim tarihi 24 Temmuz 2013).
- Sweden Regeringskansliet. (2002).** "Annual Report State-Owned Companies 2002" <http://www.government.se/content/1/c6/01/98/13/6b38b826.pdf> (erişim tarihi 24 Temmuz 2013).
- TBMM. (2006).** "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)", 01.07.2006 tarihli ve 26215 sayılı Resmi Gazete, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- TBMM. (2013).** "Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)", 06.07.2013 tarihli ve 28699 sayılı Resmi Gazete, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- TEMASEK. (2013).** "Beyond Investing: Temasek Review 2013", http://www.temasek.com.sg/documents/download/downloads/20130704205649/TR2013_Eng.pdf (erişim tarihi 29 Ağustos 2013).
- TÜSİAD. (2002).** *Kurumsal Yönetim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi*, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul.
- Vagliasindi, M. (2008).** *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, World Bank Publishing, Washington D.C.
- Vernon Wortzel, H. ve Wortzel, L. H. (1989).** "Privatization: Not the Only Answer", *World Development* 17(5), 633-641.
- Wei, Z.; Varela, O.; D'Souza, J. ve Hassan, M. K. (2003).** "The Financial and Operating Performance of China's Newly Privatized Firms", *Financial Management* 32(2), 107-126.
- Wilcox, J., Schneider, L. ve Bernal, A. (2012).** "White Paper the Importance of Corporate Governance in State Owned Enterprises - SOEs", *Latin American Development Bank (CAF) Working Paper*, OECD Publishing, Paris.

Wong, S. C. Y. (2004). "Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach", *Corporate Governance International* 7(2), 5-15.

World Bank. (2010). *Corporate Governance of Central Public Sector Enterprise: Republic of India*, World Bank Publishing, Washington D.C.

World Bank. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America*, World Bank Publishing, Washington D.C.

Yıldırım, M. (2007). *Türkiye'de Kurumsal Yönetim ve Şirketlerin Finansal Performansları Üzerine Etkileri*, Yayınlanmamış doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, İzmir.

(<http://en.wikipedia.org/wiki/Samruk-Kazyna>, erişim tarihi 24 Nisan 2013).

(<http://www.bmhc.bh/en/6/overview.aspx>, erişim tarihi 11 Nisan 2013).

