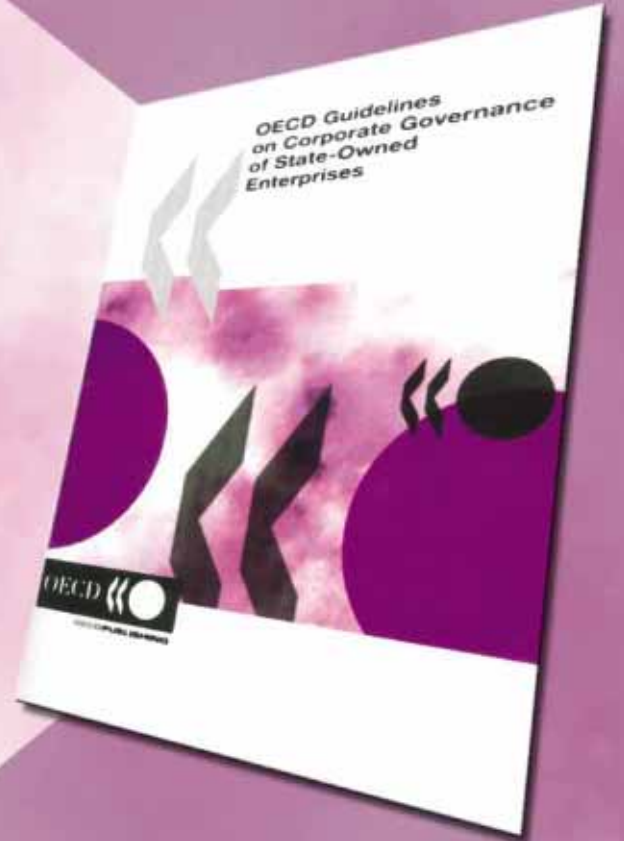




TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ • EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ve KALKINMA ÖRGÜTÜ



OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi





TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ • EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ve KALKINMA ÖRGÜTÜ

OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi

Nisan 2006

(Yayın No. TÜSİAD-T/2006-04/417)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2005, OECD

Tüm hakları saklıdır. Bu yayın, yazılı izin alınmadıkça çoğaltılamaz, kopyalanamaz, iletilemez ya da başka bir dile çevrilemez.

Bu konuda başvurular, rights@oecd.org adresine ya da (33 1) 45 24 13 91 numaraya faks yoluyla OECD Yayınları'na iletilmelidir.

*Yayının bir bölümünün fotokopi ile çoğaltılması için
Centre français d'exploitation du droit de copie, 20,
rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Fransa (contact@cfcopies.com)
adresine ulaştırılmalıdır.*

Bu çalışma OECD Genel Sekreterliği'nin sorumluluğunda yayımlanmıştır.

*Burada dile getirilen görüşler ve ileri sürülen düşünceler
her zaman Örgüt'ün ya da üye ülke hükümetlerinin
resmi görüşleri anlamına gelmemektedir.*

Bu doküman Fransızca olarak aşağıdaki başlıkla yayımlanmıştır:

“Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques”

Bu doküman İngilizce olarak aşağıdaki başlıkla yayımlanmıştır:

“OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”

© 2006, TÜSİAD

*OECD, Paris'in izniyle TÜSİAD tarafından yayımlanan
bu eserin tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,
kullanılmadan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak,
çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak,
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.
Yayının Türkçe'ye çeviri sorumluluğu TÜSİAD'a aittir.*

ISBN : 975-8458-97-3

LEBİB YALKIN YAYIMLARI VE BASIM İŞLERİ ANONİM ŞİRKETİ
Oto Sanayii, Barbaros Cad. No.78 34396 4. Levent-İSTANBUL
Tel: (0212) 282 39 00 Faks: (0212) 280 99 34

ÖNSÖZ

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin var olduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık bedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

OECD, 30 demokratik ülke hükümetinin, küreselleşmenin içerdiği ekonomik, toplumsal ve çevresel sorunlarının çözümü için birlikte çalışmalar yürüttüğü, kendine özgü bir forumdur. OECD ayrıca kurumsal yönetim, enformasyon ekonomisi ve yaşanan nüfusun yol açtığı sorunlar gibi yeni gelişmeleri ve kaygıları anlamak, bunlarla başa çıkma konusunda hükümetlere yardımcı olmak için çalışma yürüten kuruluşlar arasında ön sıralarda yer alır. Örgüt, hükümetlerin politikalar konusunda deneyimlerini karşılaştıracakları, ortak sorunlara çözüm arayacakları, iyi uygulamaları belirleyecekleri, ulusal ve uluslararası politikaların koordinasyonu için çaba harcayacakları bir zemin sunar.

OECD üyesi ülkeler, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Kore, Lüksemburg, Macaristan, Meksika, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Türkiye, Yeni Zelanda ve Yunanistan'dır. Avrupa Toplulukları Komisyonu da OECD çalışmalarında yer almaktadır.

OECD Yayınları, Örgüt'ün istatistiklerini, ekonomik, toplumsal ve çevresel konulardaki araştırmaları, ayrıca üyelerinin üzerinde anlaşmaya vardığı sözleşmeleri, rehber ve standartları geniş ölçüde yaygınlaştırma çalışmalarını sürdürmektedir.

SUNUŞ

Birçok ekonomi için kamu işletmelerinde kurumsal yönetim en zorlu konulardan biridir. Ne var ki bugüne kadar, çoğu kez ekonomide önemli bir paya sahip olan bu işletmelerin nasıl yönetildiğini değerlendirmede ve yönetim süreçlerini iyileştirmede hükümetlere yardımcı olacak uluslararası bir kıyaslama standardı mevcut değildi. "OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi" başlıklı bu doküman bu nedenle önemli bir boşluğu dolduruyor. Nitekim söz konusu ilkeleri geliştirmeye yönelik çalışmalar global ölçekte konunun çok çeşitli paydaşlarının ilgisıyla karşılaştı. Çalışma sürecinde OECD'nin gördüğü büyük destek ve Rehber'in çok geniş bir çevrede sahiplenilmesi, Rehber'imizin yaygın bir şekilde benimseneceğine ve gerek OECD ülkelerinde, gerekse OECD üyesi olmayan ülkelerde etkin bir şekilde kullanılacağına ilişkin inancımı pekiştirdi.

Bu alanda politikaların üretilmesi sürecinde gelişmeleri yakından izleyenler için bu Rehber'e duyulan ihtiyaç hiç de şaşırıcı olmasa gerek. Kamu işletmelerinin kurumsal yönetiminde reform çalışmalarına başlayan ülkelerin yaşadıkları ortak deneyimler, bu alanın önemli ama bir o kadar da karmaşık olduğunu ortaya koyuyor. En önemli sorunlardan birisi de kamunun sahiplik işlevlerini yerine getirme sorumluluğu, örneğin yönetim kurulu üyelerinin aday gösterilmesi ve seçimi ile işletmenin yönetimine usulsüz siyasi müdahalelerden kaçınmak arasında doğru dengenin bulunmasıdır. Bir diğer önemli konu da faaliyet gösterilen pazarlarda özel sektör şirketlerinin kamu işletmeleriyle eşit koşullarda rekabet edebileceği bir ortamın sağlanması ve hükümetlerin düzenleyici ve denetleyici yetkilerini kullanırken rekabet ortamında çarpıklıklara yol açmamalarıdır.

Uygulamadaki deneyimlere dayanılarak hazırlanan bu Rehber, bu tür ikilemlerin nasıl çözümlenebileceğine ilişkin somut önerilerde bulunuyor. Örneğin, kamunun sahiplik işlevlerini merkezi bir birim, ya da etkin bir şekilde koordine edilen birimler aracılığıyla yürütmesini, bu birimlerin bağımsız hareket etmeleri ve kamuya açıklanan bir sahiplik politikasına uygun davranmalarını öneriyor. Rehber'de ileri sürülen bir başka öneri de kamunun sahiplik ile düzenleyici işlevlerinin kesin olarak birbirinden ayrılması. Bu ve bunun gibi öneriler hakkında yerine getirildiğinde, kamu sahipliğinin profesyonel ve hesap verebilir bir şekilde yürütülmesi ve

ekonomilerimizin tüm sektörlerinde kurumsal yönetimin iyileştirilmesinde devletin olumlu bir rol oynaması doğrultusunda önemli mesafeler kaydedilebilecektir. Elde edilecek sonuç, daha sağlıklı, rekabet gücü daha yüksek ve daha şeffaf işletmeler olacaktır.

OECD üyesi olan ve olmayan çok sayıda ülkeden deneyimli politika üreticileri ve uygulayıcıları bu Rehber'in hazırlanmasına katkıda bulundu. Rehber'in kalitesini ve uygulanabilirliğini açık bir konsültasyon sürecinde gerçekleştiren bu katkılara borçluyuz. Yapıcı çalışmalarıyla bu Rehber'in geliştirilmesini mümkün kılan OECD Kamu Varlıklarının Özelleştirilmesi ve Kurumsal Yönetimi Çalışma Grubu'nun bütün üyelerine ve özverili çalışmaları ve gösterdikleri liderlik ile bu çalışmanın başarılı bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlayan Çalışma Grubu Başkanı Sayın Lars-Johan Cederlund'a içten teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca konsültasyon süreçlerine katılarak çalışmanın her yeni taslakta daha da iyileştirilmesinde katkısı bulunan kuruluş ve kişilere de teşekkür ediyorum. Sizlerin uzmanlığı bu çalışma için vazgeçilmezdi. Çok büyük değer verdiğimiz katkılarınız için sizlere müteşekkirimiz.

Bundan sonrası için ise, bu Rehber'in en geniş bir şekilde yaygınlaştırılması ve etkin bir şekilde kullanılması gerektiğine inanıyoruz. Tek tek ülkelerde gerçekleştirilecek uygulamalar ise, çeşitli ülkelerin yetkilileri arasında sağlanacak diyalog ve deneyim alışverişi ile desteklenmelidir. Bu nedenle OECD, kamu işletmelerinde iyi kurumsal yönetimi geliştirmek üzere üye ya da üye olmayan ülkeleri kapsayacak toplantılar düzenlemeyi sürdürecektir.

Donald Johnston
Genel Sekreter

İÇİNDEKİLER

OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi	9
Teşekkür	11
Önsöz	13
I. Kamu İşletmeleri İçin Etkin Hukuki ve Düzenleyici Çerçevenin Sağlanması	17
II. İşletme Sahibi Olarak Devlet	18
III. Hissedarların Adil Muameleye Tabi Tutulması.....	20
IV. Paydaşlarla İlişkiler.....	21
V. Şeffaflık ve Kamuoyuna Açıklama Yapma	22
VI. Kamu İşletmelerinin Yönetim Kurullarının Sorumlulukları	23
Açıklayıcı Notlar – Bölüm I	24
Kamu İşletmeleri İçin Etkin Hukuki ve Düzenleyici Çerçevenin Sağlanması	
Açıklayıcı Notlar – Bölüm II.....	30
İşletme Sahibi Olarak Devlet	
Açıklayıcı Notlar – Bölüm III	42
Hissedarların Adil Muameleye Tabi Tutulması	
Açıklayıcı Notlar – Bölüm IV	46
Paydaşlarla İlişkiler	
Açıklayıcı Notlar – Bölüm V	50
Şeffaflık ve Kamuoyuna Açıklama Yapma	
Açıklayıcı Notlar – Bölüm VI	57
Kamu İşletmelerinin Yönetim Kurullarının Sorumlulukları	

OECD KAMU İŞLETMELERİ İÇİN KURUMSAL YÖNETİM REHBERİ

Yeni OECD Kamu İşletmeleri için Kurumsal Yönetim Rehberi, hükümetlere kamu işletmelerinin sahiplik işlevlerini yerine getirmelerini değerlendirmede ve geliştirmede uluslararası kabul gören bir kıyaslama sağlamıştır. Birçok OECD ve OECD'ye üye olmayan ülkelerin somut tecrübeleri ile zenginleşen bu rehber, devletin bir işletmeye sahip olduğu zamanlarda yaşanan kurumsal yönetim sorunlarına yönelik somut tavsiyeler önermektedir.

Birçok ülkede kamu işletmelerinin iyi kurumsal yönetimi reform önceliği haline gelmiştir. Kamu sektöründe gelişen verimlilik ve şeffaflık, özellikle devlet mülkiyetinin önemli olduğu ülkelerde hatırı sayılır bir ekonomik kazanç sağlamaktadır. Bu durum ayrıca, özel sektör ve kamu sektörü için rekabet edebilecekleri bir alan oluşturarak, sağlam ve rekabetçi bir iş dünyasının oluşmasını teşvik etmektedir. Böylece Rehber, kamu işletmelerinin kurumsal yönetimini geliştirmek için ulusal ve uluslararası çabalara bir araç olmaktadır.

OECD Kamu İşletmeleri için Kurum Yönetim Rehberi'ne ilişkin bütün sorularınız için lütfen, OECD Şirket İşleri Bölümü ile corporate.affairs@oecd.org adresinden irtibata geçiniz. OECD'nin özelleştirme ve kamu iktisadi varlıklarında kurumsal yönetime ilişkin çalışmaları ile OECD Rehberleri hakkında daha fazla bilgi için: www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/.soe/, www.oecd.org adreslerini ziyaret ediniz.

TEŞEKKÜR

OECD Kamu Varlıklarının Kurumsal Yönetimi Çalışma Grubuna ve özellikle özveri ve tecrübeleri ile bu projeye başarı getiren çalışma grubu başkanı Sayın Lars-Johan Cederlund, eş başkanlar Sayın Anita Ryng ve Eric Preiss'e takdirlerimi sunuyorum. Dünyanın dört bir yanından bütün konsültasyon toplantılarımıza katılan, görüş gönderen ya da OECD Kamu İşletmeleri için Kurumsal Yönetim Rehberi'nin kalitesini ve konu ile ilintisini sağlayan memurlara ve uzmanlara da teşekkür ediyorum. Ekim 2004'de Paris'te toplanan iki üst düzey konsültasyon toplantılarına katılanlara, özellikle Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Abouddrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltsch, Wyn Williams, Simon Wong ve Mohamed Kahiray Zagloul'e teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca bu çalışma hazırlanırken Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M Millstein, Jose Moquillaza, Kallirrois Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghloul, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), Polonyalı İşverenler Konfederasyonu, Federal Maliye Bakanlığı-Almanya, Force Ouvrière, Hong Kong Kambiyo ve Takas Ltd., Endo-

nezya Sermaye Piyasaları Denetleme Dairesi, İç Denetim Kurumu (IIA) - Moskova Ofisi, Kurumsal Hissedar Servisleri (ISS), Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Organizasyonu (INTOSAI), Uluslararası Çevre İçin Hekimler Birliği (International Society of Doctors for the Environment), Yeni Ufuklar Kadın Eğitimi Merkezi, NIKOIL, Polonya Kurumsal Yönetim Forumu (PFCG), Uluslararası Kamu Hizmeti, Ermenistan Menkul Değerler Komisyonu, Malezya Menkul Değerler Komisyonu, Kamu Çalışanları Özerk Ulusal Birliği, Syndicat National Autonome des Personnels de l'Administration Publique (SNAPAP), Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) ve Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA) da dahil olmak üzere bir çok uzman ve organizasyonların görüşlerinden de faydalanılmıştır.

OECD'nin İstişare Organları, OECD Sanayi ve İş Dünyası İstişare Komitesi (BIAC), Sendika İstişare Komitesi (TUAC) ve Afrika Kalkınma Bankası ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ve Uluslararası Finans Kurumu (IFC) da dahil olmak üzere sürece katkıda bulunan uluslararası organizasyonlara minnetlerimi sunuyorum. Küresel Kurumsal Yönetim Forumu ve Dünya Bankası da bu çalışmaya önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Son olarak, Çalışma Grubuna saatlerini verip özverili ve kusursuz olarak hizmet veren OECD Finansal, Mali ve Girişim İşleri Direktörlüğü (Directorate for financial and enterprise affairs) sekreteryasına: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard ve Ijeoma Inyama'a teşekkür ediyorum.

ÖNSÖZ

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.

Bu Rehber, temel alınan ve tümüyle uyumlu olmasına dikkat edilen OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ni¹ 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 kapsamaması 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.²

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 politikalarında 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

(1) OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, 2004.

(2) "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.

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 yönetimin 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 gelirin büyük 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. 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 bi-

rimini 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 örneklere de yer verilmektedir.

I. Kamu İşletmeleri İçin Etkin Hukuki ve Düzenleyici Çerçevenin Sağlanması

Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuki ve düzenleyici çerçeve, kamu işletmelerinin ve özel sektör şirketlerinin rekabet ettiği pazarlarda yapısal çarpıklıkları engellemek için eşit rekabet koşulları sağlamalıdır. Çerçeve, OECD'nin Kurumsal Yönetim İlkelerini temel almalı ve bu ilkelerle tamamen uyumlu olmalıdır.

A. Özellikle piyasa düzenlemeleri ile ilgili olarak, kamu işletmelerinin tabi oldukları koşulları etkileyebilecek hususlarda, kamunun sahiplik fonksiyonları ile kamunun diğer fonksiyonları arasında net bir ayırım olmalıdır.

B. Hükümetler, kamu işletmelerinin operasyonel faaliyetlerini ve tabi oldukları hukuksal düzenlemeleri basitleştirmek ve modernleştirmek için gerekli çabayı göstermelidir. Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuksal yapı, kamu işletmelerinin alacaklılarının haklarını kullanmalarına ve iflas sürecini başlatabilmelerine olanak tanımalıdır.

C. Bir kamu işletmesinin, genel olarak kabul görmüş normlar dışına çıkan kamu hizmetleri alanında üstlendiği her türlü yükümlülük ve sorumluluk, yasa ya da yönetmeliklerle açık bir şekilde belirlenmiş olmalıdır. Bu tür yükümlülük ve sorumluluklar kamuoyuna açıklanmalı ve bundan doğan maliyetler şeffaf bir şekilde karşılanmalıdır.

D. Kamu işletmeleri genel yasa ve yönetmelik hükümlerinden muaf tutulmamalıdır. Kamu işletmelerinin rekabet ettiği kuruluşlar da dâhil olmak üzere paydaşlar, haklarının çiğnendiğine inandıkları durumlarda etkin telafi olanaklarına sahip olmalı ve karar aşamasında eşit muamele görmelidirler.

E. Hukuki ve düzenleyici çerçeve, şirket hedeflerine ulaşmak açısından gerektiğinde kamu işletmelerinin sermaye yapılarında düzenlemeler yapılabilmesine olanak tanıyacak şekilde yeterli esnekliğe sahip olmalıdır.

F. Kamu işletmeleri finansman sağlamada rekabet koşullarına uygun davranmalıdır. Kamu işletmelerinin, kamu bankaları, kamu finansman kuruluşları ve devlet mülkiyetindeki diğer şirketlerle ilişkileri tümüyle ticari temelde olmalıdır.

II. İşletme Sahibi Olarak Devlet

Devlet, bilgili ve aktif bir işletme sahibi olarak hareket etmeli, yeterli profesyonellik ve etkinlik düzeyini sağlayarak ve kamu işletmelerini şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yöneterek, açık ve tutarlı bir işletme sahipliği politikası benimsemelidir.

A. Hükümet, kamu sahipliğinin genel anlamda amaçları, kamu işletmelerinin kurumsal yönetiminde devletin rolü ve sahiplik politikasını nasıl uygulayacağı konularını açıklığa kavuşturacak biçimde bir sahiplik politikası geliştirmeli ve bunu yayımlamalıdır.

B. Hükümet, kamu işletmelerinin günlük yönetsel işlerine karışmamalı, belirlenen hedeflerine ulaşmaları yolunda onlara tam operasyonel özerklik tanımalıdır.

C. Devlet, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumluluklarını yerine getirmelerine olanak tanımalı ve bağımsızlıklarına saygı göstermelidir.

D. Kamu işletmelerinde sahiplik haklarının nasıl kullanılacağı, devlet yönetiminde açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır. Bu bir koordinasyon biriminin oluşturulması veya daha da uygun olanı, sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesi ile sağlanabilir.

E. Koordinasyon birimi veya sahiplik haklarını kullanan birim, Parlamento gibi temsili organlara karşı hesap verebilir kılınmalı ve söz konusu birimin devlet yüksek denetleme kuruluşları da dahil olmak üzere ilgili kamu mercileri ile ilişkileri açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır.

F. Aktif bir işletme sahibi olarak devlet, sahiplik haklarını her bir şirketin hukuکی yapısına uygun olarak kullanmalıdır. Devletin belli başlı sorumlulukları aşağıdaki gibi olmalıdır:

1. Genel kurul toplantılarında temsil edilmek ve devlet hisseleri adına oy kullanmak

2. Bütün ya da çoğunluk hisselerine sahip olduğu kamu işletmelerinde yönetim kurulu üyeliğine aday gösterme konusunda iyi yapılandırılmış ve şeffaf süreçler oluşturmak ve bütün kamu işletmelerinin yönetim kurullarına aday gösterme sürecine aktif bir şekilde katılmak

3. Kamu işletmesinin performansını düzenli olarak takip etmeyi ve değerlendirmeyi olanaklı kılacak raporlama sistemleri oluşturmak
4. Hukuki sistemin ve kamunun sahiplik düzeyinin elverdiği sürece dış denetçiler ve belirli devlet denetim organlarıyla sürekli diyalog içinde olmak
5. Kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyeleri için belirlenen ücret düzenlemeleri, şirketin uzun vadeli çıkarları ile örtüşmeli; nitelikli profesyoneller için belirlenen ücretler cazip ve yeterince motive edici olmalıdır.

III. Hissedarların Adil Muameleye Tabi Tutulması

*Devlet ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların haklarını tanıma-
lı ve OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ne uygun olarak onlara adil
muamele yapılmasını ve kurumsal bilgilere ulaşımında eşit olanaklar
tanınmasını güvence altına almalıdır.*

A. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların adil muameleye tabi tutulmasını sağlamalıdır.

B. Kamu işletmeleri, bütün hissedarlara karşı yüksek düzeyde bir şeffaflık sergilemelidir.

C. Kamu işletmeleri, tüm hissedarlarla aktif bir iletişim ve görüş alma politikası geliştirmelidir.

D. Azınlık hisse sahiplerinin genel kurul toplantılarına katılımları kolaylaştırılmalı, yönetim kurulu seçimi gibi önemli temel kurumsal kararlarda söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.

IV. Paydaşlarla İlişkiler

Kamu işletmelerinde devletin sahiplik politikası, kamu işletmelerinin paydaşlarına karşı sorumluluklarını tam anlamıyla tanımalı ve onlardan paydaşlarıyla ilişkileri hakkında rapor vermelerini talep etmelidir.

A. Hükümetler, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, paydaşların yasa ya da ikili anlaşmalar ile düzenlenen haklarını tanımalı ve saygı göstermeli, bu konuda OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ni esas almalıdır.

B. Hisseleri borsada işlem gören ya da büyük ölçekli kamu işletmeleri ile önemli kamu politikalarının yaşama geçirilmesinde rol oynayan kamu işletmeleri, paydaşlarıyla olan ilişkileri konusunda rapor vermelidirler.

C. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, kurum içi etik kurallara yönelik uyum programları geliştirmeli, uygulamaya koymalı ve bunların iletişimini sağlamalıdır. Bu etik kurallar ülke normlarını esas almalı, uluslararası yükümlülükler ile uyumlu olmalı, şirket ve şirketin iştirakleri tarafından uygulanmalıdır.

V. Şeffaflık ve Kamuoyuna Açıklama Yapma

Kamu İşletmeleri, OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ne uygun yüksek şeffaflık standartlarına sahip olmalıdır.

A. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, tüm kamu işletmelerini kapsayacak şekilde tutarlı bir raporlama sistemi geliştirmeli ve bu konuda toplulaştırılmış bilgileri içeren bir raporu yıllık olarak yayınlamalıdır.

B. Kamu işletmeleri etkili iç denetim yöntemleri geliştirmeli ve doğrudan yönetim kuruluna ve denetim komitesine ya da eşdeğerde bir şirket organına raporlayan ve bunlar tarafından izlenen bir iç denetim departmanı kurmalıdır.

C. Kamu işletmeleri, özellikle de büyük boyutlu olanlar her yıl uluslararası standartlara uygun şekilde bağımsız dış denetime tabi tutulmalıdır. Spesifik devlet denetim yöntemlerinin varlığı, bağımsız dış denetimin yerine geçemez.

D. Kamu işletmeleri, hisseleri borsada işlem gören şirketlerle aynı yüksek nitelikte muhasebe ve denetim standartlarına tabi olmalıdır. Büyük ya da hisseleri borsada işlem gören kamu işletmeleri, finansal ve finansal olmayan kurumsal bilgilerini kamuoyuna, uluslararası kabul görmüş yüksek nitelikli standartlara uygun olarak açıklamalıdır.

E. Kamu işletmeleri, OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde belirtilen bütün konularda kamuoyunu bilgilendirmeli, ayrıca sahiplik haklarını kullanan birim olarak devletin ve kamuoyunun gözünde daha fazla öneme sahip olan konulara özel olarak ağırlık vermelidir. Bu türden bilgilere aşağıdaki örnekler verilebilir:

1. Şirketin amaçları ve bu amaçların yerine getirilip getirilmediği hakkında kamuoyuna açıklama
2. Şirketin sahiplik yapısı ve oy haklarının kullanımı
3. Önemli risk faktörleri ve bu risklerin yönetimine yönelik alınacak önlemler
4. Garantiler dahil olmak üzere devletten alınan her türlü mali yardım ve kamu işletmesi tarafından verilen tüm taahhütler
5. İlişkili taraflarla yapılan kayda değer işlemler

VI. Kamu İşletmelerinin Yönetim Kurullarının Sorumlulukları

Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, şirket yönetimine stratejik konularda yol gösterme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli yetkiye, uzmanlığa ve objektifliğe sahip olmalıdır. Yönetim kurulları dürüstlük içerisinde hareket etmeli ve davranışlarına ilişkin hesap verebilir olmalıdırlar.

A. Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının görev ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeli, şirket performansı konusunda açık bir şekilde yetkilendirilmeli ve şirket performansından nihai olarak yönetim kurulları sorumlu tutulmalıdır. Yönetim kurulu şirket sahiplerine eksiksiz hesap verebilir konumda olmalı, şirketin çıkarları doğrultusunda hareket etmeli ve bütün hissedarlara adil muamele etmelidir.

B. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, hükümetin ve sahiplik haklarını kullanan birimin belirlediği amaçlar doğrultusunda, yönetimin izlenmesi ve stratejik yönlendirme fonksiyonlarını yerine getirmelidir. Yönetim kurulu, CEO'yu atama ve görevden alma yetkisine sahip olmalıdır.

C. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları objektif ve bağımsız karar verebilecek bir üye yapısına sahip olmalıdır. İyi uygulama, yönetim kurulu başkanı ile CEO'nun aynı kişi olmamasını gerektirir.

D. Eğer yönetim kurulunda çalışan temsilcisi bulunması düzenlenmiş ise, bu temsilin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yönetim kurulunun beceri, bilgilendirme ve bağımsızlık düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir.

E. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları gerektiğinde, özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularındaki işlevlerini yerine getirmek üzere yönetim kuruluna yardımcı olacak uzmanlık komiteleri kurmalıdır.

F. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları her yıl performanslarını gözden geçirmek amacı ile bir değerlendirme çalışması yapmalıdır.

Açıklayıcı Notlar – Bölüm I

Kamu İşletmeleri İçin Etkin Hukuki ve Düzenleyici Çerçevenin Sağlanması

Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuki ve düzenleyici çerçeve, kamu işletmelerinin ve özel sektör şirketlerinin rekabet ettiği pazarlarda yapısal çarpıklıkları engellemek için eşit rekabet koşulları sağlamalıdır. Çerçeve, OECD'nin Kurumsal Yönetim İlkelerini temel almalı ve bu ilkelerle tamamen uyumlu olmalıdır.

Kamu işletmelerinin faaliyetlerini düzenleyen hukuki ve düzenleyici çerçeve genellikle karmaşıktır. Eğer bu çerçeve tutarlı ve uygun değilse, maliyeti yüksek pazar çarpıklıklarına yol açtığı gibi, yönetimin ve sahiplik haklarını kullanan birim olarak devletin hesap verebilirliğini zayıflatır. Yetkililer arasında sorumlulukların net bir şekilde ayrılması, hukuki yapıların yalınlaştırılması, tutarlı ve uygun bir düzenleyici çerçeve ile birlikte, kamu işletmelerinde kurumsal yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olacaktır.

A. Özellikle piyasa düzenlemeleri ile ilgili olarak, kamu işletmelerinin tabi oldukları koşullarını etkileyebilecek hususlarda, kamunun sahiplik fonksiyonları ile kamunun diğer fonksiyonları arasında net bir ayrım olmalıdır.

Devlet genel olarak bir yandan piyasa düzenleyicisi olarak, bir yandan da ticari faaliyet yürüten kamu işletmelerinin sahibi olarak ikili bir rol oynar. Bu özellikle yeni deregülasyona gidilmiş olan sektörler ve daha çok kısmen özelleştirilmiş şebeke sektörleri için geçerlidir. Böyle durumlarda devlet aynı zamanda hem başlıca pazar oyuncularından biri, hem de hakem rolündedir. Bu nedenle sahiplik haklarını kullanan birim sıfatıyla üstlenilen sorumluluklar ile piyasa düzenleyicisi olarak sahip olunan sorumlulukların birbirinden yönetsel anlamda tümüyle ayrılması, kamu işletmelerine ve özel şirketlere eşit rekabet koşullarının sağlanması ve rekabette çarpıklıkların önlenmesi için önkoşul niteliğindedir. Sorumlulukların bu şekilde ayrılması gerekliliği OECD Düzenleyici Reform İlkeleri'nde de yer almaktadır.

Bir diğer önemli durum ise kamu işletmelerinin bir sanayi politikası aracı olarak kullanılmasıdır. Bu, özellikle sanayi politikasına ilişkin sorumluluk ile sahiplik

hakları işlevleri aynı işkolu ya da aynı sektörden sorumlu bakanlık bünyesinde bulunuyorsa, sanayi politikası ile devletin sahiplik işlevleri arasında kolayca karışıklığa ve çıkar çatışmalarına yol açabilir. Sanayi politikası ile işletme sahipliğinin ayrılması, devletin sahiplik haklarını kullanan birim olarak kimliğini belirginleştirecek, hedeflerin tanımlanması ve performansın izlenmesinde daha fazla şeffaflığa hizmet edecektir. Ancak bu şekilde bir ayrılma, iki işlev arasında koordinasyon gerekliliğini ortadan kaldırmaz.

Çıkar çatışmalarını önlemek için ise, sahiplik hakları işlevinin, devlet bünyesinde kamu işletmelerinin müşterisi ya da tedarikçisi konumunda olabilecek kuruluşlardan da kesin bir şekilde ayrılması gerekir. Genel ihale/satın alma kuralları aynen diğer şirketlere uygulandığı şekilde kamu işletmeleri için de geçerli olmalıdır. Eşit bir ihalenin/satın almanın önündeki hukuki ve hukuki olmayan bütün engeller kaldırılmalıdır.

Devletin kamu işletmeleriyle bağlantılı rollerini etkin bir şekilde birbirinden ayırırken, gerek fiili, gerekse zihinlerdeki algıdan kaynaklanan çıkar çatışmaları dikkate alınmalıdır.

B. Hükümetler, kamu işletmelerinin operasyonel faaliyetlerini ve tabi oldukları hukuksal düzenlemeleri basitleştirmek ve modernleştirmek için gerekli çabayı göstermelidir. Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuksal yapı, kamu işletmelerinin alacaklılarının haklarını kullanmalarına ve iflas sürecini başlatabilmelerine olanak tanımalıdır.

Kamu işletmeleri kendilerine özgü, kimi zaman da diğer şirketlerden farklı bir hukuki yapıya sahip olabilirler. Bu farklı hukuki yapı, bazı spesifik hedeflerden ya da sosyal kaygılardan, ya da belirli paydaşlara sağlanmak istenen özel koruma gibi amaçlardan kaynaklanabilir. Bu, özellikle ücretlendirme sistemi belirli bir mevzuat/organ tarafından belirlenebilen, memurlarinkine benzer şekilde özel emeklilik hakları ve işten çıkarmaya karşı koruma sağlanan personel açısından geçerli olmaktadır. Bazı durumlarda ise kamu işletmeleri özel hukuki statüleri nedeniyle ödeme aczi ve iflasa karşı önemli ölçüde korunurlar. Bu, kimi durumlarda, kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlama zorunluluğundan doğar.

Böyle durumlarda kamu işletmeleri çoğu kez özel sınırlı sorumlu şirketlerden ayrılmaktadır. Bu farklılıklar aşağıdaki şekillerde ortaya çıkar: i) Yönetim kurulu, şirket yönetimi ve bakanlıkların yetki ve erkleri; ii) Yönetim kurullarının bileşimi ve

yapısı; iii) Bazı paydaşlara, özellikle çalışanlara ne derece görüş bildirme ve karar alma sürecine katılım hakkı sağlandığı; iv) Açıklama yapma zorunluluğu ve yukarıda belirtildiği gibi ödeme aczi ve iflas usullerine, vb. ne derece tabi oldukları. Ayrıca, kamu işletmelerinin hukuki yapıları, çoğu kez faaliyetlerinin kesin ve katı bir şekilde belirlenmesini içerdiğinden, faaliyet alanlarını çeşitlendirmelerine ya da yeni sektörlere girmelerine ve/veya yurtdışı faaliyetler yürütmelerine engel oluşturur. Bu tür sınırlamalar kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasına mani olma, aşırı iddialı büyüme stratejileri benimsenmesinin önüne geçme ya da hassasiyete sahip teknolojilerin ihracatına engel olma gibi nedenlere dayandırılmıştır.

Bazı ülkelerde kamu işletmelerinin hukuki statüleri, deregülasyon ve devlet yardımı ile sektörler/şirketler arası sübvansiyonun daha yakın takibi gibi eğilimlere paralel olarak son yıllarda büyük ölçüde değişim göstermiştir. Kamu işletmelerinin hukuki statüleri gereği yürütmelerine izin verilen faaliyet türleri üzerindeki kısıtlamalar gevşetilmiştir. Bazı ülkelerde, kamu işletmelerinin hukuki statülerindeki değişikliklere, devlet tarafından çalışanların korunmasına, özellikle emeklilik haklarına yönelik olarak sağlanan bir takım taahhütler eşlik etmiştir.

Hükümetler, kamu işletmelerinin hukuki statülerini modernleştirirken, mümkün olduğu kadar şirketler hukukunu temel almalı ve işletmenin faaliyet amaçları açısından kesinlikle zorunlu olmadığı müddetçe özel bir hukuki yapı yaratmaktan kaçınmalıdır. Kamu işletmelerinin hukuki yapılarının modernleştirilmesi, şeffaflık düzeyini yükseltecek ve kıyaslama (benchmarking) yoluyla gözetimlerini kolaylaştıracaktır. Bu aynı zamanda, deregülasyonun hızlandığı rekabetçi pazarlarda özel şirketlerle eşit rekabet koşullarının geçerli olduğu bir ortam sağlayacaktır.

Modernleştirme çalışmaları, ticari faaliyet yürüten, rekabet ilişkileri içinde olan ve açık piyasalarda faaliyet gösteren kamu işletmelerini hedef almalıdır. Genellikle özel şirket sahipliğine sağlanan araç ve yolların, sahiplik haklarını kullanan birim olarak devlete de sağlanması üzerinde odaklanılmalıdır. Dolayısıyla modernleştirme, şirketin yönetim organlarının rolleri ve yetkileri kadar, şeffaflık ve açıklama yapma yükümlülükleriyle de bağlantılı olmalıdır.

Eğer kamu işletmelerinin yasal statülerinin değiştirilmesi çok zorsa, başvurulabilecek diğer seçenekler de, kamu işletmelerinin operasyonel uygulamalarını modernleştirmek, bazı yönetmelikleri daha kapsayıcı kılmak, bir başka deyişle bu tür yönetmeliklerin geçerliliğini ve kapsamını kendine özgü bir hukuki statüye sahip

olan kamu işletmelerini kapsayacak şekilde genişletmek ya da kamu işletmelerinden bu tür özel yönetmelik hükümlerini, özellikle açıklama yapma yükümlülüğü ile ilgili olanları gönüllü olarak yerine getirmelerini talep etmek olabilir.

C. Bir kamu işletmesinin, genel olarak kabul görmüş normlar dışına çıkan kamu hizmetleri alanında üstlendiği her türlü yükümlülük ve sorumluluk, yasa ya da yönetmeliklerle açık bir şekilde belirlenmiş olmalıdır. Bu tür yükümlülük ve sorumluluklar kamuoyuna açıklanmalı ve bundan doğan maliyetler şeffaf bir şekilde karşılanmalıdır.

Kimi zaman kamu işletmelerinden toplumsal ve kamusal politikalar gereği bazı özel sorumluluklar ve yükümlülükler üstlenmesi talep edilir. Bazı ülkelerde bu, kamu işletmelerinin sunduğu ürün ve hizmetlerin fiyatlarının düzenlenmesini içerir. Bu sorumluluk ve yükümlülükler, ticari faaliyetler için yaygın kabul görmüş normların ötesine geçebildiğinden, yasalar ve yönetmeliklerce açık bir şekilde hükme bağlanmalı ve yönlendirilmelidir. Tercihen bunlar şirket yönetmeliklerine de dahil edilmelidir.

Bu yükümlülüklerin niteliği ve boyutları, aynı zamanda, bunların kamu işletmelerinin kaynakları ve ekonomik performansı üzerindeki etkileri hakkında piyasa ve kamuoyu açık bir şekilde bilgilendirilmelidir.

Ayrıca bu yükümlülüklerden doğan maliyetlerin açık bir şekilde belirlenmesi, açıklanması ve özel hukuki hükümler ve/veya yönetim ya da hizmet sözleşmeleri gibi akdi mekanizmalar temelinde devlet bütçesinden yeterli şekilde karşılanması önemlidir. Maliyetlerin bu şekilde devlet bütçesinden karşılanması, pazar çarpıklığına yol açmayacak şekilde yapılandırılmalıdır. Bu, özellikle söz konusu işletmelerin ekonominin rekabete açık sektörlerinde faaliyet gösteriyor olması durumunda geçerlidir.

D. Kamu işletmeleri genel yasa ve yönetmelik hükümlerinden muaf tutulmamalıdır. Kamu işletmelerinin rekabet ettiği kuruluşlar da dâhil olmak üzere paydaşlar, haklarının çiğnendiğine inandıkları durumlarda etkin telifi olanaklarına sahip olmalı ve karar aşamasında eşit muamele görmelidirler.

Deneyimler, bazı ülkelerde kamu işletmelerinin bir dizi yasa ve yönetmelik hükümlerinden, az sayıda örnekte de, rekabet hukukundan muaf tutulduğunu göster-

mektedir. Kamu işletmeleri çoğu kez iflas hukukundan muaf tutulur ve alacaklılar bu nedenle sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesini sağlamada ve alacaklarını tahsil etmede zorluk yaşamaktadır. Pazar ilişkilerinin çarpıtulmasını önlemek ve yönetimin hesap verebilirliğini desteklemek açısından, kamu işletmelerinin genel yasal hükümlerden muaf tutulmasından mümkün olduğu ölçüde kaçınılmalıdır. Gerek kamu işletmelerinin, gerekse hissedar olarak devletin, yasayı ihlal etmeleri durumunda mahkemeler ve düzenleyici otoriteler tarafından soruşturmaya tabi tutulmaya karşı koruma altına alınmaması gerekir. Paydaşlar da, sahiplik haklarını kullanan birim olarak devlete karşı mahkemelerde hakkını arayabilmeli, böyle durumlarda yargı sistemi tarafından eşit ve adil bir muameleye tabi tutulmalıdırlar.

E. Hukuki ve düzenleyici çerçeve, şirket hedeflerine ulaşmak açısından gerektiğinde kamu işletmelerinin sermaye yapılarında düzenlemeler yapılabilmesine olanak tanıyacak şekilde yeterli esnekliğe sahip olmalıdır.

Katı sermaye yapısı kimi zaman bir kamu işletmesinin hedef belirlemesi ya da hedeflerini yerine getirmesini zorlaştırabilmektedir. İşletme sahibi olarak devlet, kamu işletmelerinin sermaye yapılarında gerekli değişiklikleri yapmasına olanak tanıyacak genel bir politika geliştirmeli ve bunun için mekanizmalar oluşturmalıdır.

Sahiplik işlevine, kamu işletmelerinin sermaye yapılarında, belirli sınırlamalar dahilinde olmak üzere, ayarlamalar yapma kapasitesinin sağlanması, bu mekanizmalar arasında yer alır. Belirli sınırlar dahilinde, örneğin temettülerin yeniden yatırılması ya da rekabetçi piyasa koşullarında sermaye tedariki gibi yollarla bir kamu işletmesinden diğerine dolaylı sermaye transferini kolaylaştırmak mümkündür.

Bu mekanizmalar, bütçe ya da uygun kamu sahipliği düzeyi ve bütçe sisteminin genel şeffaflığı konularında Parlamento'nun karar alma yetkisine riayet etmelidir. Bir kamu işletmesinin sermaye yapısında gerçekleştirilecek herhangi bir değişiklik, devletin sahiplik haklarını kullanmasında güttüğü amaçlarla ve kamu işletmesinin faaliyet gösterdiği spesifik koşullarla tutarlı olmalıdır. Kararlar, denetimler ya da Parlamento incelemeleri aracılığıyla etkin bir hesap verebilirliği gerçekleştirme için imkan verecek ölçüde belgelenmelidir. Son olarak bu tür mekanizmalar, sermaye transferi yoluyla çapraz sübvansiyondan kaçınılması için, belirli sınırlara ve dikkatli bir denetime tabi tutulmalıdır.

F. Kamu işletmeleri finansman sağlamada rekabet koşullarına uygun davranmalıdır. Kamu işletmelerinin, kamu bankaları, kamu finansman kuruluşları ve devlet mülkiyetindeki diğer şirketlerle ilişkileri tümüyle ticari temelde olmalıdır.

Gerek alacaklılar, gerekse yönetim kurulları, genellikle kamu işletmelerinin borçları üzerinde üstü kapalı bir devlet garantisi olduğunu varsayarlar. Bu durum çoğu kez hem alacaklılar hem de vergi mükelleflerinin aleyhine sonuçlanacak şekilde aşırı borçlanmaya, kaynak israfına ve pazar çarpıklıklarına yol açar. Dahası bazı ülkelerde devlet bankaları ve diğer kamu finansman kuruluşları kamu işletmelerinin, tek değilse bile en önemli alacaklısı durumundadır. Böyle bir ortam çıkar çatışmalarına neden olabilir. Kamu işletmesi kendini, aldığı krediyi ödeme yükümlülüğü altında görmeyebileceğinden, bu durum kamu bankalarında tahsil edilemeyen alacaklara yol açabilir. Bu ise, kamu işletmelerini can alıcı önemdeki piyasa denetimi ve baskısından muaf tutabilir, sonuç olarak da teşvik yapılarında çarpıklıklara neden olabilir.

Bu nedenle devletin ve kamu işletmelerinin alacaklılar karşısında sorumluluklarının net bir şekilde ayrılması gerekir. Devlet, özsermaye sağlayamamasını telafi etmek için kamu işletmelerine bazı garantiler vermekte, ancak bu olanak çoğu kez büyük istismlara konu olmaktadır. Genel ilke olarak devlet kamu işletmelerinin borçlarına otomatik olarak garanti vermemelidir. Devlet garantilerinin açıklanması ve miktarlarının belirlenmesine yönelik adil uygulamalar geliştirilmeli ve kamu işletmeleri sermaye piyasalarından finansman arayışına teşvik edilmelidir.

Çıkar çatışmalarının yönetilmesini ve kamu işletmelerinin kamu bankaları, diğer finansman kuruluşları ve diğer kamu işletmeleriyle ilişkilerinin tümüyle ticari temelde gerçekleşmesini sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir. Kamu bankaları kamu işletmelerine ve özel şirketlere eşit koşullarda kredi vermelidir. Bu mekanizmalar, kamu işletmesinin yönetim kurulu üyelerinin, kamu bankaları yönetim kurullarında görev almalarının kısıtlanmasını ve çok dikkatli bir şekilde gözetime tabi tutulmasını da içermelidir.

Açıklayıcı Notlar – Bölüm II

İşletme Sahibi Olarak Devlet

Devlet, bilgili ve aktif bir işletme sahibi olarak hareket etmeli, yeterli profesyonellik ve etkinlik düzeyini sağlayarak ve kamu işletmelerini şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yöneterek, açık ve tutarlı bir işletme sahipliği politikası benimsemelidir.

Hükümet, işletme sahipliği işlevlerini yerine getirebilmek için özel ve kamu sektörü için belirlenen yönetim standartlarını, özellikle kamu işletmeleri için de geçerli olan OECD Kurumsal Yönetim İlkelerini temel almalıdır. Bu ülkelere ek olarak kamu işletmelerindeki yönetişimin bazı kendine özgü yanları vardır. Bunların ya özel olarak dikkate alınması, ya da kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyelerine, yöneticilerine ve devletin sahiplik haklarının yürütülmesinden sorumlu devlet organına, rollerini etkin bir şekilde yerine getirmede yol göstermek üzere, daha ayrıntılı bir belge şeklinde düzenlenmeleri gerekir.

A. Hükümet, kamu sahipliğinin genel anlamda amaçları, kamu işletmelerinin kurumsal yönetiminde devletin rolü ve sahiplik politikasını nasıl uygulayacağı konularını açıklığa kavuşturacak biçimde bir sahiplik politikası geliştirmeli ve bunu yayınlamalıdır.

Kamu sahipliğiyle güdülen amaçların birden fazla ve birbiriyle çelişir nitelikte oluşu, çoğu kez devletin, ya sahiplik işlevlerini yerine getirmede çok pasif olması, ya da bunun tam tersine şirkete ve şirketin yönetim organlarına bırakılması gereken konulara ve bunlarla ilgili karar alma süreçlerine aşırı müdahale etmesine yol açmaktadır.

Devletin kendini sahiplik haklarını kullanan birim olarak net bir şekilde konumlandırabilmesi için amaçlarını açık bir şekilde belirlemesi ve bunları bir öncelik sıralamasına tabi tutması gerekir. Getiri oranı ve temettü politikası gibi spesifik hedefler şeklinde ifade edilebilecek bu amaçlar, piyasa çarpıklığını önlemeyi ve kârlılığa odaklanmayı içerebilir. Amaçların belirlenmesi, örneğin hissedar değeri, kamu hizmeti, hatta iş güvenliği gibi konular arasında seçim yaparken belirli tavizler verilmesini de gerektirebilir. Dolayısıyla devlet sadece sahiplik haklarını kullanan birim olarak ana amaçlarını belirlemekle kalmamalı, önceliklerini de saptama-

lı ve bunlar arasında denge oluştururken ve taviz verirken neleri esas alacağını açıklığa kavuşturmalıdır. Bunu yaparken de operasyonel konulara müdahale etmemeli ve böylece yönetim kurulunun bağımsızlığına saygı göstermelidir. Net bir sahiplik politikası, kamu işletmelerine amaçlarını belirlerken ya da kamu hizmeti yükümlülüklerinin niteliğini ve kapsamını tanımlarken aşırı özerklik verilmesinden de kaçınılmasını sağlayacaktır.

Dahası, devlet kendi sahiplik politikasını uygularken tutarlı olmalı ve genel hedefleri çok sık değiştirmemek için çaba harcamalıdır. Açık, tutarlı ve net bir sahiplik politikası, kamu işletmelerinin, piyasanın ve kamuoyunun önlerini görebilmelerini, sahiplik haklarını kullan birim olarak devletin amaçlarını ve uzun vadeli taahhütlerini daha iyi anlayabilmelerini sağlayacaktır.

Hükümetler, devletin sahiplik politikasını geliştirir ve güncellerken, kamuoyunun görüşlerini almanın uygun yollarını bulmalıdır. Sahiplik politikası ve bununla bağlantılı şirket amaçları, genel kamuoyunun istediği zaman ulaşabileceği dokümanlar şeklinde düzenlenmeli ve ilgili bakanlıklara, devlet dairelerine, kamu işletmelerinin yönetim kurullarına ve yasa koyuculara yaygın bir şekilde dağıtımı yapılmalıdır.

Ayrıca, ilgili devlet kadrolarının sahiplik politikasını belirlemesi, kamu işletmelerinin genel kurulu, yönetim kurulu ve üst düzey yöneticilerinin de işletme amaçlarını onaylaması gerekir.

B. Hükümet kamu işletmelerinin günlük yönetsel işlerine karışmamalı, belirlenen hedeflerine ulaşmaları yolunda onlara tam operasyonel özerklik tanımalıdır.

Devletin aktif ve iyi bilgilendirilmiş bir işletme sahipliği gerçekleştirmesini sağlayacak başlıca araç, açık ve tutarlı bir sahiplik stratejisinin varlığı, yapılandırılmış bir yönetim kuruluna aday gösterme sürecinin bulunması ve belirlenen sahiplik haklarının etkin bir şekilde kullanılabilmesidir. Kamu işletmelerinin günlük yönetimine her türlü müdahaleden kaçınılmalıdır.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin, kamu işletmesine ya da yönetim kuruluna yol gösterici işlevi, stratejik konular ve politikalarla sınırlı olmalıdır. Sahiplik haklarını kullanan ya da koordinasyon biriminin hangi alanlarda ve hangi türden kararlarda talimat vermeye yetkili olduğu önceden belirlenmeli ve kamuoyuna açıklanmalıdır.

Aynı şekilde herhangi bir devlet organının da kamu işletmesinin günlük yönetsel konularına müdahalede bulunma yeteneği de katı bir şekilde sınırlandırılmalıdır.

C. Devlet, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumluluklarını yerine getirmelerine olanak tanımalı ve bağımsızlıklarına saygı göstermelidir.

Sahiplik haklarını kullanan birim, yönetim kurullarına aday gösterirken ve üyelerin seçimi sürecinde, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumluluklarını profesyonelce ve bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri gerektiği noktasına ağırlık vermelidir. OECD İlkeleri'nde de belirtildiği gibi yönetim kurulu üyeleri görevlerini yerine getirirken farklı seçmen gruplarının temsilcileri gibi davranmamalıdır. Bağımsızlık ilkesi gereği, bütün yönetim kurulu üyeleri tüm hissedarlara eşit uzaklıkta görev yapmalıdır. Bu, şirket ana sözleşmesi ya da açıkça belirlenmiş şirket amaçları zorunlu kılmadığı müddetçe, yönetim kurulu üyelerinin, görevlerini yaparken, hiçbir şekilde politik güdülerle hareket etmemeleri gerektiği anlamına gelir.

Eğer devlet kontrolü elinde bulunduruyorsa, diğer hissedarların oluru alınmadan yönetim kuruluna aday gösterebilecek ve seçebilecek konumda olacaktır. Bu meşru hak, yönetim kurulu üyeliği için aday belirleme, aday gösterme ve seçme konusunda devlete büyük bir sorumluluk yükler. Bu süreçte sahiplik haklarını kullanan birim, çıkar çatışması olasılığını minimuma indirmek için, gereğinden fazla sayıda yönetim kurulu üyesini devlet idaresinden seçmemeye dikkat etmelidir. Bu, özellikle kısmen kamu sahipliğinde olan ve rekabete açık sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmeleri için geçerlidir. Bazı ülkeler, kamu işletmelerinin yönetim kurullarına sahiplik haklarını kullanan birimden ya da şirketin organlarında bulunan diğer devlet görevlileri arasından aday göstermeme ve seçmeme kararını benimsemişlerdir. Bu yaklaşımın amacı hükümeti kamu işletmelerinin ticari faaliyetlerine ya da yönetimine doğrudan müdahalede bulunma olanağından kesin olarak mahrum etmek ve kamu işletmelerinin yönetim kurullarının aldığı kararlarda devletin sorumluluğunu sınırlamaktır.

Sahiplik haklarını kullanan birimde, diğer devlet kuruluşlarında ya da politik yapılanmalarda çalışanlar, ancak tüm yönetim kurulu üyeleri için geçerli olan yeterlilik koşullarına sahip olmaları durumunda ve usulsüz politik müdahalelere aracı olmamaları koşuluyla yönetim kurulu üyesi olabilmelidirler. Bu kişiler, diğer yönetim kurulu üyeleriyle aynı görevlere ve sorumluluklara sahip olmalı, kamu işletmesinin

ve bütün hissedarlarının çıkarlarına uygun hareket etmelidirler. Yönetim kurulu üyeliğini kaybetme koşulları ve çıkar çatışması durumları titiz bir değerlendirmeye tabi tutulmalı, bunların ele alınmasında ve çözüme kavuşturulmasında uygulanacak kurallar belirlenmelidir. Yönetim kurulunda görevli profesyoneller yalnızca mevcut durumlarından kaynaklanan bir çıkar çatışması içinde olmamakla kalmamalı, aynı zamanda kendilerine ilişkin böyle bir izlenim de bulunmamalıdır. Özellikle, söz konusu kamu işletmesiyle bağlantılı yasal düzenlemelere ilişkin kararlarda yer almamalı ve şirketin çıkarlarına uygun hareket etmelerini engelleyecek spesifik yükümlülükler ya da kısıtlamalar altında olmamalıdır. Daha genel olarak ise, yönetim kurulu üyeleriyle bağlantılı bütün potansiyel çıkar çatışmaları yönetim kuruluna rapor edilmeli ve sonrasında da yönetim kurulu, bunları açıklamalı ve konu hakkında ne yaptığına ilişkin bilgi vermelidir.

Devlet memurlarının kamu işletmelerinin yönetim kurullarında görev almaları durumunda ilgili kişinin ve devletin sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmelidir. İlgili devlet memuruna söz konusu kamu işletmesindeki kişisel malvarlığını açıklama ve içeriden öğrenenlerin ticareti (*insider trading*) ile ilgili yasal düzenlemelere uygun davranma yükümlülüğü getirilebilir. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim tarafından, kamu işletmesinin yönetim kurulu üyesi olarak görev yapan sahiplik haklarını kullanan birim çalışanları ve diğer devlet memurları için davranış ya da etik kuralları belirlenebilir. Bu kurallar ya da etik ilkeler, bu yönetim kurulu üyelerinden devlete aktarılan gizli bilgilerin nasıl bir işleme tabi tutulacağını da belirlemelidir.

Daha geniş bağlamda politik amaçlara ilişkin yönlendirme ise yönetim kurulu tarafından doğrudan dayatılmak yerine, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim aracılığıyla gerçekleştirilmeli ve bunlar işletme amaçları olarak ortaya konulmalıdır. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları Parlamento tarafından yetkilendirilmedikçe ya da belli yöntemlere uygun olarak yapılmadığı sürece politik sinyallere yanıt vermemelidirler.

D. Kamu işletmelerinde sahiplik haklarının nasıl kullanılacağı, devlet yönetiminde açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır. Bu bir koordinasyon biriminin oluşturulması veya daha da uygun olanı, sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesi ile sağlanabilir.

Devlet yönetim mekanizması içinde sahiplik fonksiyonunun, maliye ya da ekonomi bakanlıkları gibi merkezi bir bakanlık bünyesinde mi yer alacağı, yoksa ayrı

bir idari yapı mı oluşturulacağı, ya da spesifik bir sektör bakanlığı kapsamına mı alınacağı, bu fonksiyon için kritik bir öneme sahiptir ve açık bir şekilde belirlenmelidir.

Sahiplik işlevinin, açık ve net bir kimliğe kavuşturulması, bağımsız tek bir birimde ya da bir bakanlığın çatısı altında merkezleştirilmesi ile mümkün olabilir. Bu yaklaşım, sahiplik politikasının ve yönelimlerinin açıklığının sağlanmasına yardımcı olacağı gibi, bunların daha tutarlı biçimde uygulanmasına olanak sağlayacaktır. Sahiplik fonksiyonunun merkezleştirilmesi sayesinde, aynı zamanda, finansal raporlama ya da yönetim kuruluna aday gösterme gibi bazı temel konulardaki uzmanları bir araya getirecek “havuz”lar oluşturmak suretiyle belirli alanlardaki yetkinlikleri güçlendirmek ve bir arada toplamak mümkün olabilir. Böyle bir merkezleşme, devletin sahiplik haklarını kullanması üzerine genel bir raporlama sisteminin geliştirilmesinde de önemli bir rol oynayabilir. Son olarak, merkezleşme aynı zamanda, sahiplik işlevlerini, devletin diğer faaliyetlerinden, özellikle yukarıda 1/A paragrafında yer alan piyasaları düzenleme ve sanayi politikaları oluşturma işlevinden açık bir şekilde ayırmanın da etkili bir yoludur.

Eğer sahiplik fonksiyonu merkezleştirilmemişse, asgari yapılması gereken, konuyla ilgili farklı idari departmanlar arasında güçlü bir eşgüdüm sağlayacak bir koordinasyon biriminin oluşturulmasıdır. Bu, her bir kamu işletmesinin net bir yetkilendirilmesinin bulunmasına ve stratejik yönlendirme ve raporlama gerekleri açısından tutarlı mesajlar almasına yardımcı olacaktır. Koordinasyon birimi, çeşitli bakanlıklar bünyesindeki farklı sahiplik bölümlerinin çalışmalarını ve politikalarını birbiriyle uyumlu kılacak ve koordine edecektir. Koordinasyon birimi, ayrıca genel bir sahiplik politikasının oluşturulmasından, spesifik ilkeler geliştirilmesinden ve çeşitli bakanlıkların uygulamalarını birleştirmekten de sorumlu olacaktır.

Sahiplik fonksiyonunun tek bir yapıda merkezleştirilmesi en çok rekabete açık sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmeleri için geçerlidir ve esas olarak kamu politikaları hedeflerine yönelik faaliyet gösteren kamu işletmeleri söz konusu olduğunda uygulama zorunluluğu yoktur. Bu Rehber’in hedefleri arasında bu türden kamu işletmeleri yer almamaktadır; bu tür kamu işletmelerinde, çoğu zaman toplumsal amaçlarla iç içe geçen sahiplik haklarını uygulayacak en uygun ve en yetkin birim, muhtemelen sektör bakanlıkları olacaktır.

Sahiplik fonksiyonunun merkezleştirilmesi, yeni ve aşırı güçlendirilmiş bir bürokratik kademe oluşmasına neden olmamalıdır.

Sahiplik fonksiyonunun tek bir yapı tarafından yürütülmediği durumlarda, spesifik uzmanlıklardan yararlanmak ve ilgili bakanlıklardan bağımsızlığı sağlamak için en azından temel fonksiyonlar merkezileştirilmelidir. Kısmî merkezileştirmenin faydalı olduğu alanlara örnek olarak, yönetim kurulu üyeliklerine aday gösterme süreci gösterilebilir.

Sahiplik fonksiyonunun açık bir şekilde belirlenmesinde, sahipliğin konumlandığı yere (örneğin ulusal, bölgesel, federal ya da alt-federal düzeyde) bağlı olarak devlet örgütlenmesinin farklı düzeyleri dikkate alınmalıdır. Rehber, kamu işletmelerinin bu açıdan, devlet ya da federasyon olmak üzere hangi düzeyde yönetilmesi gerektiğine ilişkin bir görüş belirtmemektedir. Burada ifade edilmek istenen hangi yetki düzeyinde olursa olsun, sahiplik fonksiyonunun tek bir yapı bünyesinde merkezileştirilmesi ya da koordine edilmesi gereğidir. Ayrıca eğer sahiplik, farklı yönetsel düzeylerde gerçekleşiyorsa, sahiplik uygulamalarının birbiriyle uyumu için çaba harcanmalıdır. Son olarak, sahiplik fonksiyonunun merkezileşmesi, hukuki mülkiyetin merkezileşmesi anlamına gelmemektedir.

E. Koordinasyon birimi veya sahiplik haklarını kullanan birim, Parlamento gibi temsili organlara karşı hesap verebilir kılınmalı ve söz konusu birimin devlet yüksek denetleme kuruluşları da dahil olmak üzere ilgili kamu mercileri ile ilişkileri açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin, diğer devlet organlarıyla ilişkileri açık bir şekilde tanımlanmalıdır. Bir dizi devlet organının, bakanlığın ya da dairelerin aynı kamu işletmesiyle bağlantılı olarak farklı rolleri vardır. Devletin kamu işletmesi sahipliğini yönetme biçimine ilişkin kamuoyunda duyulan güveni artırmak için bu farklı rollerin açık bir şekilde belirlenmesi ve kamuoyuna açıklanması gerekir.

Özellikle sahiplik haklarını kullanan birim, kamu işletmelerinin denetiminden sorumlu devlet yüksek denetleme kuruluşlarıyla sürekli işbirliği ve diyalog içinde olmalıdır. Birim, devlet denetleme kuruluşuna destek olmalı ve denetleme sonucunda elde edilen bulgularla ilgili gerekli önlemleri yürürlüğe koymalı, bu konuda INTOSAI Denetim İlkelerine İlişkin LIMA Kuralları'nı esas almalıdır.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, devletin sahiplik fonksiyonunu ne şekilde yerine getirdiğine ilişkin açıkça hesap verebilir kılınmalıdır. Söz konusu birimin hesap verebilirliği, doğrudan veya dolaylı olarak, Parlamento gibi

genel kamu çıkarlarını temsil eden organlara karşıdır. Birimin, yasa koyucuya karşı sorumlulukları net bir şekilde tanımlanmalı ve raporlama ilişkisinde bulunduğu ara kademeler nedeniyle bu hesap verebilirlik yükümlülüğü zayıflatılmamalıdır.

Hesap verme sorumluluğu, sahiplik uygulamalarının, yasa koyucunun bütçe politikasına ilişkin yetkilerine müdahale etmemesini garanti edecek şekilde olmalıdır. Sahiplik haklarını kullanan birim, devlet sahipliğinin gereklerini yerine getirmede ve bu konuya ilişkin devletin belirlediği hedefleri gerçekleştirmede kendisinin gösterdiği performansa ilişkin de rapor hazırlamalıdır. Kamuya ve kamu temsilcilerine, kamu işletmelerinin, hisse sahiplerinin çıkarlarına hizmet edecek şekilde nasıl yönetildiğine ilişkin sayısal ve güvenilir bilgiler vermelidir. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ile yasa koyucular arasındaki diyalogu sürekli kılmak için geçici ya da daimi komisyonlar gibi spesifik mekanizmalar kurulabilir. Parlamento oturumları söz konusu olduğunda, gizlilikle ilgili konular, gizli ya da kapalı oturumlar gibi spesifik yöntemlere uygun olarak yönetilebilir. Her ne kadar genel olarak kabul görmüş olsa da, bu diyalogun biçimi, sıklığı ve içeriği anayasaya ve farklı parlamenter geleneklere ve rollere bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

Hesap verebilirlik yükümlülüğü, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin sorumluluklarını yerine getirmede sahip olması gereken özerkliği sınırlamamalıdır. Örneğin koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin yasa koyucunun önceden (*ex ante*) onayını alması gerektiği durumlar sınırlanmalı, bu onay sadece genel sahiplik politikasındaki önemli değişiklikler, kamu sektörünün boyutlarındaki önemli değişimler ve önemli işlemler (yatırımlar ya da yatırımlara son verilmesi) gibi durumları içermelidir.

Daha genel olarak sahiplik haklarını kullanan birime, kendisinden sorumlu olan bakanlık karşısında kendi örgütlenmesini sağlama ve yöntemler ile süreçlerle ilgili kararları alma konularında belirli bir esneklik tanınmalıdır. Bu birim aynı zamanda, özel sektörden de faydalanılmak suretiyle, işe alma, ücretleri belirleme ve gerekli uzmanlık düzeyini bünyesinde muhafaza etmede belirli oranda bir bütçesel özerkliğe de sahip olmalıdır.

F. Aktif bir işletme sahibi olarak devlet, sahiplik haklarını her bir şirketin hukuki yapısına uygun olarak kullanmalıdır.

Gereksiz politik müdahaleden de, pasif bir sahiplikten de kaçınmak için koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin, sahiplik haklarını etkin bir şe-

kilde kullanmaya odaklanması önemlidir. İşletme sahibi olarak devlet, şirket üzerinde belirleyici bir etkisi olduğu durumlarda herhangi bir büyük ortak gibi davranmalı, eğer azınlık hissesine sahipse, bilgili ve aktif bir hissedar olarak hareket etmelidir. Devlet, haklarını, kendi sahipliğini koruyacak ve bunları en uygun değerinde tutacak şekilde kullanmalıdır.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde de belirtildiği gibi dört temel sahiplik hakkı vardır: i) Genel kurul toplantılarına katılmak ve oy kullanmak; ii) İşletmeye ilişkin zamanında ve düzenli olarak ilgili ve yeterli bilgilere sahip olmak; iii) Yönetim kurulu üyelerini seçmek ve azletmek ve iv) Olağandışı işlemleri onaylamak. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, kamu işletmeleri üzerinde, işletmelerin günlük yönetim işlerine müdahale etmeksizin gerekli etkide bulunabilmek için bu haklarını tam olarak ve adil bir şekilde kullanmalıdır. Kamu işletmelerinde yönetim ile gözetimin etkinliği ve güvenilirliği, büyük ölçüde sahiplik haklarını kullanan birimin hissedarlık haklarını iyi bilgilenmiş bir şekilde kullanma ve sahiplik fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine getirebilme yeteneğine bağlıdır.

Sahiplik haklarını kullanan birim, özel uzmanlıklara ihtiyaç duyar ve bünyesinde vekillik sorumlulukları alanında deneyimli, hukuki, mali, ekonomik ve yönetsel becerilere sahip profesyoneller çalıştırmalıdır. Bu profesyonel kişiler, birer devlet memuru olarak, kamu işletmeleriyle bağlantılı rol ve sorumluluklarını çok iyi anlamış olmalıdırlar. Ayrıca sahiplik haklarını kullanan birim, kendisine bağlı bazı kamu işletmelerinin kamu hizmeti sağlamaya yönelik spesifik sorumluluklarıyla ilgili uzmanlara da sahip olmalıdır. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, bunun yanı sıra, devletin sahiplik haklarını daha iyi kullanabilmek için gerektiğinde kurum dışı danışmanlık hizmeti alma ve sahiplik fonksiyonlarının bazılarını yerine getirmede dış kaynak kullanımına başvurma olanağına da sahip olmalıdır. Örneğin gerektiğinde ve uygun biçimlerde, değerlendirme, aktif takip, vekaleten oy kullandırma gibi amaçlarla uzman kullanımını gerçekleştirebilmelidir.

Devletin belli başlı sorumlulukları aşağıdaki gibi olmalıdır:

1. Genel Kurul toplantılarında temsil edilmek ve devlet hisseleri adına oy kullanmak

İşletme sahibi olarak devlet, oy verme haklarını kullanarak ya da eğer kullanmıyorsa açıklama yaparak vekillik görevini yerine getirmelidir. Devlet kendini, ka-

mu işletmelerinin genel kurul toplantılarında ileri sürülen konularla ilgili tavır alamamış bir konumda bulmamalıdır.

Devletin, genel kurul toplantılarında onay için gündeme getirilen konularda görüş bildirebilmesi için, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, bu konulara ilişkin gerekli bilgilenmeler ışığında görüş sunacak şekilde örgütlenmeli, bu görüşlerini genel kurul toplantılarında kamu işletmelerinin yönetim kurullarına ifade etmelidir.

Genel kurul toplantılarında devletin temsil edilmesi için uygun prosedürlerin geliştirilmiş olması önemlidir. Bu amaca örneğin, devlet hisselerini temsil etmekle görevlendirilen koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin açık ve net bir şekilde belirlenmesi yoluyla ulaşılabilir.

2. Bütün ya da çoğunluk hisselerine sahip olduğu kamu işletmelerinde yönetim kurulu üyeliğine aday gösterme konusunda iyi yapılandırılmış ve şeffaf süreçler oluşturmak ve bütün kamu işletmelerinin yönetim kurullarına aday gösterme sürecine aktif bir şekilde katılmak

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, kamu işletmelerinin etkin ve iyi işleyen, sorumluluklarını yerine getirebilmek için gerekli uzmanlıkları bünyesinde bulunduran profesyonel yönetim kurullarına sahip olmalarını sağlamalıdır. Bu amaçla yapılandırılmış bir aday gösterme mekanizmasını kurmalı ve bu süreçte aktif rol oynamalıdır. Bunu kolaylaştırmak için devletin yönetim kuruluna aday gösterme sürecine katılımına ilişkin sorumluluk, tek başına sahiplik haklarını kullanan birime verilmelidir.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarına aday gösterme süreci şeffaf ve net bir şekilde yapılandırılmalı, gerekli beceri, uzmanlık ve deneyim temelinde yapılandırılmalıdır. İhtiyaç duyulan uzmanlık ve deneyim düzeyi, görevli kurulun bu konuda yapacağı değerlendirme ve şirketin uzun vadeli stratejisinin gerekleri esas alınarak belirlenmelidir. Eğer yasalar ya da ikili anlaşmalar gereği yönetim kurulunda işçi temsilcisi varsa, söz konusu değerlendirme, işçi temsilcisinin oynadığı rolü de göz önünde bulundurmalıdır. Yönetim kuruluna aday gösterirken bu şekilde açık bir yetkinlik koşulunu temel almak, daha profesyonel, hesap verebilirliği daha yüksek ve iş odaklı yönetim kurulları oluşturulmasına yardımcı olacaktır.

Devletin işletmenin tek sahibi olmadığı durumlarda koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, genel kurul toplantılarından önce diğer hissedarların

görüşlerini almalıdır. Ayrıca kamu işletmelerinin yönetim kurulları da sahiplik haklarını kullanan birime, üzerinde anlaşmaya varılmış yönetim kurulu üye profili, ihtiyaç duyulan beceriler ve yönetim kurulu üyelerinin değerlendirmeleri temelinde tavsiyelerde bulunabilmelidir. Aday gösterme komisyonlarının kurulması da, iyi üye adaylarının araştırılmasına yardımcı olması ve daha sonraki aday gösterme süreçlerinin yapılandırılması açısından yararlı olabilir. Bazı ülkelerde, kamu işletmesinin yönetim kurulu üyeliklerine aday gösterme sürecini gözlemlemek ve izlemek üzere bir uzman komisyonun ya da “kamu kurulu”nun kurulması, iyi uygulama olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar yalnızca tavsiyede bulunma yetkileri olsa da, bu komisyonlar ya da kamu kurulları, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının bağımsızlık ve profesyonellik düzeyini yükseltmede uygulama açısından büyük etkiye sahip olabilirler. Önerilen adaylıklar genel kurul toplantısından önce yayınlanmalı ve adayların profesyonel geçmişleri ve uzmanlık alanları hakkında yeterli bilgi verilmelidir.

Sahiplik haklarını kullanan birimlerin, aranan niteliklere sahip adayları içeren ve açık rekabetçi bir süreç üzerinden oluşturulacak bir veritabanının kayıtlarını tutmaları da yararlı olacaktır. Profesyonel insan kaynakları sağlama ajanslarından ya da uluslararası iş ilanlarından yararlanmak da arama sürecinin kalitesini yükseltecek bir yoldur. Bu türden uygulamalar kamu işletmelerinin yönetim kurulları için, özellikle de özel sektör uzmanlığı ve uluslararası deneyim açısından nitelikli aday havuzunu genişletmeye yardımcı olur. Bu süreç aynı zamanda yönetim kurulunun bairındırdığı, cinsiyet çeşitliliği dahil olmak üzere, çeşitlilik düzeyini de yükseltecektir.

3. Kamu işletmesinin performansını düzenli olarak takip etmeyi ve değerlendirmeyi olanaklı kılacak raporlama sistemleri oluşturmak

Önemli kurumsal konularda bilgiye dayalı kararlar alabilmesi için koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, konuyla ilgili bütün gerekli ve ilgili bilgileri zamanında elde edebilmelidir. Ayrıca bu birimlerin, kamu işletmelerinin faaliyetleri ve performanslarını sürekli olarak izlemelerini mümkün kılacak araçları da oluşturmaları gerekir.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, bunun yanı sıra, bütün kamu işletmeleri için yeterli düzeyde dış raporlama sistemlerinin de yürürlükte olmalarını sağlamalıdır. Raporlama sistemleri, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin, kamu işletmelerinin performanslarını ya da mali durumlarını doğ-

ru ve tam olarak görmelerine, zamanında harekete geçmelerine ve müdahale etme konusunda seçici olmalarına olanak tanıyacak nitelikte olmalıdır.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, kamu işletmelerinin performansını, belirlenmiş olan hedefler temelinde izleyebilmek için uygun araçlar geliştirmeli ve uygun değerlendirme yöntemlerini belirlemelidir. Kamu işletmelerinin performansının kıyaslanmasında kullanılacak, yurtiçi ya da yurtdışından, özel sektör ya da kamu sektör kuruluşlarının esas alındığı sistematik bir kıyaslama yönteminin geliştirilmesi, bu açıdan yararlı olacaktır. Bu şekilde bir kıyaslama, verimlilik, işgücü, varlıklar ve sermayenin etkin kullanımını kapsamalıdır. Bu kıyaslama, özellikle rekabetin olmadığı sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmeleri için önemlidir, zira kamu işletmelerine, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birime ve kamuoyuna, kamu işletmelerinin performansını daha iyi değerlendirme ve gelişimlerine ilişkin görüş oluşturma olanağı sağlar.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimde, ilgili muhataplarla, gerek kamu işletmelerinin bünyesinde bulunan, gerekse kurum dışı denetçilerle ve belirli kamu denetçileriyle uygun düzeyde iletişimi sağlayacak yeterli muhasebe ve denetim bilgisine sahip kişilerin bulunması da, kamu işletmelerinin performansının etkin bir şekilde izlenmesine yardımcı olacaktır.

4. Hukuki sistemin ve kamunun sahiplik düzeyinin elverdiği sürece dış denetçiler ve belirli devlet denetim organlarıyla sürekli diyalog içinde olmak

Yürürlükteki mevzuata bağlı olarak koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birime dış denetçiler önerme hatta atama yetkisi tanınabilir. Tamamı kamu sahipliğinde olan kamu işletmeleri söz konusu olduğunda, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, dış denetçilerle ve eğer varsa belirli devlet denetim organlarıyla sürekli diyalog içinde olmalıdır. Bu sürekli diyalog, düzenli bilgi alışverişi, toplantılar ya da belirli sorunlarla karşılaşıldığında gerektiğinde yapılan (*ad hoc*) görüşmeler şeklinde olabilir. Dış denetçiler, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birime kamu işletmesinin performansı ve mali durumuna ilişkin kurum dışı, bağımsız ve nitelikli görüş bildiriminde bulunacaklardır. Ancak sahiplik haklarını kullanan biriminin, dış denetçiler ve devlet denetçileriyle olan sürekli diyalogu, yönetim kurulunun sorumluluklarını bertaraf edecek tarzda olmamalıdır.

Kamu işletmelerinin hisselerinin borsada işlem görmesi, ya da kamu sahipliğinin kısmi olması hallerinde koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim

azınlık hissedarlarının haklarına saygı göstermeli ve onlara adil muamele yapmalıdır.

Dış denetçilerle diyalog, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin ayrıcalıklı bilgi edinmesine olanak sağlamamalı ve söz konusu birim ayrıcalıklı ve gizli bilgiye ilişkin yasal düzenlemelere uymalıdır.

5. Kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyeleri için belirlenen ücret düzenlemeleri, şirketin uzun vadeli çıkarları ile örtüşmeli; nitelikli profesyoneller için belirlenen ücretler cazip ve yeterince motive edici olmalıdır.

Kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyelerine ödenen ücretlerin özel sektördekilere yaklaştırılması yönünde güçlü bir eğilim gözlemlenmektedir. Ne var ki OECD ülkelerinin çoğunda kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyelerinin ücretleri, gerekli uzmanlık, deneyim ve görevin içerdiği sorumluluklarla bağlantılı mevcut piyasa düzeyinin hâlâ çok altında seyretmektedir.

Açıklayıcı Notlar – Bölüm III

Hissedarların Adil Muameleye Tabi Tutulması

Devlet ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların haklarını tanımalı ve OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ne uygun olarak onlara adil muamele yapılmasını ve kurumsal bilgilere ulaşımında eşit olanaklar tanınmasını güvence altına almalıdır.

Hissesi bulunduğu bütün işletmelerde azınlık hissedarlarının adil muameleye tabi tutulması devletin çıkarıdır; çünkü bu alanda sağlayacakları itibar devletlerin dış finansman sağlama kapasitesini ve şirketlerin değerini etkileyecektir. Bu nedenle devlet, diğer hissedarların kendisini şeffaf olmayan, ne yapacağı öngörülemeyen ve adil olmayan bir sahip olarak görmelerine yol açmayacak şekilde davranmalıdır. Devlet, bunun tam aksine, örnek olacak şekilde davranmalı ve azınlık hissedarlarına yapılacak muamele konusunda en iyi uygulamaları benimsemelidir.

A. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların adil muameleye tabi tutulmasını sağlamalıdır.

Devlet, kamu işletmesinin sermayesinin bir bölümünü elinde bulunduran özel hissedarların (gerçek veya tüzel kişi) haklarını tanımalıdır. Azınlık hissedarlarının haklarına ilişkin OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ne uygun hareket etmek, gerek koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan biriminin, gerekse kamu işletmelerinin kendi yararlarına olacaktır. Bu konuda İlkeler'in yaklaşımı, "*Azınlık hissedarları, hakim hissedarların ya da onların çıkarına başkalarının doğrudan ya da dolaylı hareketleri sonucu istismara karşı korunmalı ve zarara uğramaları durumunda zararlarının telafisi için etkin araçlara sahip olmalıdır*" şeklindedir. İlkeler ayrıca içerden öğrenenlerin ticareti (*insider trading*) ve usulsüz kişisel işlemleri de yasaklamaktadır. Son olarak OECD İlkeleri'nde yer alan açıklayıcı notlar, bazı hissedar kararlarında ayrıcalıklı haklar tanınması ve nitelikli çoğunluğun öngörülmesini, azınlık hissedarlarının korunmasında öncül (*ex-ante*) araçlar olarak önermektedir.

Hakim durumdaki hisse sahibi olarak devlet, çoğu kez genel kurul toplantılarında diğer hissedarların onayını almadan kararlar çıkarabilecek ve ayrıca yönetim kurulunun üye yapısını da belirleyebilecek bir konumdadır. Her ne kadar bu şekilde bir karar alma gücü, hakim hissedarlığın gereği meşru bir haksızlığa da, devletin ha-

kim durumdaki hissedar rolünü kötüye kullanmaması, örneğin şirketin çıkarına olmayan amaçları hedeflememesi, böylece diğer hissedarların zararına hareket etmesi çok önemlidir. Kötüye kullanma, ilişkili taraflarla uygun olmayan işlemlere girişmek, işle ilgili yanlış kararlar almak ya da sermaye yapısında hakim hissedarlar lehine değişiklik yapmak şeklinde gerçekleşebilir. Bu gibi durumlara karşı alınabilecek önlemler, açıklama yapma sistemini iyileştirmek, yönetim kurulu üyelerine sadakat yükümlülüğü getirmek ve bazı hissedar kararlarında nitelikli çoğunluk aramak şeklinde sıralanabilir.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, azınlık hissedarlarına adil muamele yapılmasına ilişkin kurallar geliştirmelidir. Söz konusu birim, kamu işletmelerinin, özellikle yönetim kurullarının, azınlık hissedarlarıyla ilişkilerin önemini bilincinde olmalarını ve bu ilişkilerin iyileştirilmesi için aktif çaba harcamalarını sağlamalıdır.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde belirtildiği gibi, "*kötüye kullanım potansiyeli, işletme sahipliğini kontrol gücünden ayıracak hukuki yollardan yararlanmak suretiyle, hakim durumdaki hisse sahiplerinin kontrol gücünü üstlendikleri riskle orantılı olmayan düzeyde kullanmalarına hukuk sisteminin izin verdiği, piyasanın da bunu kabul ettiği koşullarda ortaya çıkar*". Bu nedenle hükümetler mümkün olduğunca "Altın Hisse"lerin kullanımını sınırlamalı ve bir hissedara sermaye sahipliğiyle oransız ölçüde kontrol olanağı tanıyan hissedar anlaşmalarını ve sermaye yapılarına ilişkin bilgileri açıklamalıdır.

B. Kamu işletmeleri bütün hissedarlara karşı yüksek düzeyde bir şeffaflık sergilemelidir.

Azınlık hisse sahipleri ve diğer hissedarların korunması açısından büyük öneme sahip bir diğer koşul da, yüksek bir şeffaflık düzeyinin sağlanmasıdır. OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, "*tüm hissedarlara adil davranılmasını sağlamak için bilgilerin eşzamanlı olarak raporlanmasını desteklemektedir. Şirketler, yatırımcılar ve piyasa katılımcılarıyla yakın ilişkiler sürdürürken adil muamele ile ilgili bu temel ilkeye uyma konusunda gerekli özeni göstermelidirler.*"

Azınlık hisse sahipleri ve diğer hissedarlar, bilgiye dayalı yatırım kararları alabilmeleri için bütün gerekli bilgilere erişim olanağına sahip olmalıdırlar. Bununla birlikte, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim de dahil olmak üzere önemli hisse sahipleri, kontrol gücüne sahip hissedarlar ya da yönetim kurulu

üyeleri olmaları nedeniyle elde edebilecekleri bilgileri kötüye kullanmamalıdır. Hisseleri borsada işlem görmeyen kamu işletmelerinde ise diğer hissedarlar, genellikle bilgiye erişim konusunda örneğin yönetim kurulu kademesinde sahip oldukları konum dolayısıyla ayrıcalıklı olanaklara sahiptirler. Ancak bilgilerin açıklanmasına ilişkin yasal ya da düzenleyici çerçeve bu açıdan ne kadar nitelikli ya da eksiksiz olursa olsun koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, devletin hisse sahibi olduğu bütün işletmelerde, tüm hissedarların bilgiye kolay ve eşit koşullarda erişebilmesini güvence altına alacak mekanizmaları kurmalı ve ilgili yöntemleri oluşturmalıdır.

Yönetim kurulu üyelerini kapsayan bilgiye ilişkin anlaşmalar da dahil olmak üzere, bütün hissedar anlaşmaları açıklanmalıdır.

C. Kamu işletmeleri tüm hissedarlarla aktif bir iletişim ve görüş alma politikası geliştirmelidir.

Kamu işletmeleri, devletin azınlık hisselerine sahip olduğu bütün işletmeleri de içerecek şekilde, hissedarlarının kimliklerini bilmeli, önemli gelişmeler ve düzenlenecek hissedar toplantıları konusunda onları yeterli düzeyde, zamanında ve sistematik bir şekilde bilgilendirmeli ve onlara ayrıca karara bağlanacak konularla ilgili mevcut duruma ilişkin yeterli bilgileri vermelidir. Şirketin hissedarlara bilgi verme yükümlülüğünü gerektiği şekilde yerine getirmesinden yönetim kurulu sorumludur. Bu sorumluluğunu yerine getirirken kamu işletmeleri, yalnızca mevcut yasa ve yönetmelik hükümlerini yerine getirmekle yetinmemeli, gerektiğinde güvenilirlik ve inandırıcılık sağlamak üzere bu hükümlerin de ötesine geçmeye teşvik edilmelidir. Koşullar elverdiği oranda azınlık hisse sahiplerinin aktif bir şekilde görüşlerine başvurmak, karar alma sürecini iyileştirmede ve önemli kararların kabul edilmesini sağlamada yararlı olacaktır.

D. Azınlık hisse sahiplerinin genel kurul toplantılarına katılımları kolaylaştırılmalı, yönetim kurulu seçimi gibi önemli temel kurumsal kararlarda söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.

Azınlık hissedarları, kararların gerçekte şirketin genel kurul ya da yönetim kurulu toplantıları dışında alınmakta olduğuna ilişkin kaygılara sahip olabilirler. Hisseleri borsada işlem gören ve önemli ya da kontrol gücüne sahip hissedarların bulunduğu şirketlerde bu, haklı bir kaygıdır. Ancak devletin hakim durumdaki hissedar olduğu şirketlerde de bu sorun yaşanabilmektedir. İşletme sahibi olarak devle-

tin, azınlık hissedarlarının, onların da çıkarlarının gözetildiği konusundaki endişelerini dikkate alması gerekir.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde de altı çizildiği gibi genel kurul toplantılarına katılım hakkı, temel hissedar haklarından. Azınlık hissedarlarının kamu işletmelerinin genel kurul toplantılarına aktif bir şekilde katılımını teşvik etmek ve haklarını kullanmalarını kolaylaştırmak için kamu işletmeleri, OECD İlkeleri'nde hisseleri borsada işlem gören şirketler için tavsiye edilmiş olanlar gibi özel mekanizmalar kurabilirler. Bu mekanizmalar, belirli hissedar kararları için nitelikli çoğunluğun şart koşulmasını, koşullar gereği yararlı olacaksa, birleştirilmiş oy sistemi gibi özel seçim kurallarını içerebilir. Ayrıca "gıyabi" (*in absentia*) oy kullanma, ya da katılım masraflarını azaltmak üzere elektronik oy kullanma gibi ek önlemler de alınabilir. Buna ilaveten, çalışan-hissedarların genel kurul toplantılarına katılımı, örneğin, bu hissedarlar adına vekaleten oy kullanılması sağlanarak kolaylaştırılabilir.

Azınlık hissedarlarının korunması için getirilecek her türlü özel mekanizmanın dikkatli bir şekilde dengelenmesi önemlidir. Bu türden mekanizmalar bütün azınlık hissedarlarının yararına olmalı ve adil muamele ilkesiyle çelişmemelidir. Bu mekanizmalar, ne çoğunluk hisse sahibi olarak devletin kararlar üzerindeki meşru etkisini kullanmasını engellemeli, ne de azınlık hissedarlarının karar alma sürecini engellemesine izin vermelidir.

Açıklayıcı Notlar – Bölüm IV

Paydaşlarla İlişkiler

Kamu işletmelerinde devletin sahiplik politikası, kamu işletmelerinin paydaşlarına karşı sorumluluklarını tam anlamıyla tanımalı ve onlardan paydaşlarıyla ilişkileri hakkında rapor vermelerini talep etmelidir.

Bazı OECD ülkelerinde hukuki statü, yönetmelikler ya da karşılıklı anlaşmalar/sözleşmeler aracılığıyla bazı paydaşlara özel haklar tanımaktadır. Hatta bazı kamu işletmelerinin paydaşlara tanınan haklar bağlamında kendilerine özgü yönetim yapıları bile vardır. Bunlar, özellikle çalışanların yönetim kurulu düzeyinde temsil edilme hakkı, ya da, örneğin danışma kurulları aracılığıyla çalışan temsilcilerine ya da tüketici örgütlerine görüş alışverişi/karar alma sürecine katılım olanağı tanıyan haklar şeklinde olabilmektedir.

Kamu işletmeleri, sürdürülebilirliği olan ve finansal olarak sağlam işletmeler yaratılması açısından, paydaşlarla ilişkilerin önemini bilincinde olmalıdırlar. Paydaş ilişkileri kamu işletmeleri için özellikle önemlidir, çünkü genel hizmet yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde bu ilişkiler kritik bir rol oynar; ayrıca kamu işletmelerinin örneğin altyapı sektörlerinde ekonomik kalkınma potansiyeli ve hizmet verdikleri toplumlar üzerinde çok büyük etkileri vardır. Bunun yanı sıra bazı yatırımcılar yatırım kararlarını alırken paydaşlarla ilişkiler konusuna gittikçe daha çok önem vermekte, paydaşlarla ilişkilerden kaynaklanan potansiyel dava risklerini de değerlendirmelerine dahil etmektedirler. Bu nedenle koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, şirketin uzun vadeli stratejik hedefi ve itibarı üzerinde aktif bir paydaş politikasının etkilerini dikkate almalı, açık ve net paydaş politikaları geliştirmeli ve kamuoyuna açıklamalıdırlar.

Ancak hükümetler, başka bir şekilde telafi edilmediği sürece, özel sektör için geçerli olan hedeflerden farklı hedefleri gerçekleştirme amacıyla kamu işletmelerini kullanmamalıdır. Paydaşlara tanınan özel haklar ya da karar alma sürecindeki her türlü etki açıkça belirtilmelidir. Paydaşlara yasalarca tanınmış haklar ya da kamu işletmesinin bu amaçla yerine getirmesi gereken özel yükümlülükler ne olursa olsun, şirket organları, özellikle de genel kurul ve yönetim kurulu, bu doğrultuda karar alma yetkilerini kullanmaya devam etmelidir.

A. Hükümetler, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, paydaşların yasa ya da ikili anlaşmalar ile düzenlenen haklarını tanımalı ve saygı göstermeli, bu konuda OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ni esas almalıdır.

Hakim durumdaki hissedar olarak devlet, kurumsal kararları kontrolünde tutabilir ve paydaşların zararına karar alabilecek bir konumda olabilir. Bu nedenle paydaşların haklarını koruyacak mekanizmalar ve yöntemlerin oluşturulması gerekir. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, bu alanda açık bir politika-ya sahip olmalıdır. Kamu işletmeleri, yasalar, yönetmelikler ve ikili anlaşmalarla belirlenmiş paydaş haklarına gerekli saygıyı tam olarak göstermelidir. Borsada işlem gören özel sektör şirketleriyle aynı şekilde davranmalı ve paydaşlarla ilişkiler konusunda OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ni referans olarak almalıdır.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, çeşitli paydaşların katkılarının eksiksiz bir şekilde tanınmasını öngörür ve onlarla aktif ve değer yaratıcı bir işbirliğini teşvik eder. Bu amaçla kamu işletmeleri, haklarını kullanabilmeleri için paydaşlarına, amaca uygun, yeterli ve güvenilir bilgiye zamanında ve düzenli olarak erişme olanağını sağlamalıdır. Haklarının çiğnenmesi durumunda paydaşlara yasal telafi yolları açık olmalıdır. Çalışanlar da yasa dışı ya da etik olmayan uygulamalar konusundaki kaygılarını özgürce yönetim kurullarına iletebilmeli ve bu nedenle hakları herhangi bir şekilde zarar görmemelidir.

Bazı kamu işletmeleri için paydaş ilişkilerinin önemi açısından, geçerli olduğu durumlarda, çalışanların katılımı için performans yükseltici mekanizmalara izin verilmelidir. Ancak devlet, bu türden mekanizmaların gerekliliği ve nasıl yapılandırılması gerektiği konusunda karar verirken, kazanılmış haklar yerine performans yükseltici etkin mekanizmalar kullanılmasının içerebileceği zorlukları da dikkate almalıdır.

B. Hisseleri borsada işlem gören ya da büyük ölçekli kamu işletmeleri ile önemli kamu politikalarının yaşama geçirilmesinde rol oynayan kamu işletmeleri, paydaşlarıyla olan ilişkileri konusunda rapor vermelidirler.

Hisseleri borsada işlem gören şirketlerin paydaşlarıyla olan ilişkileri konusunda rapor yayınlamaları giderek daha yaygın bir şekilde iyi uygulama olarak değerlendirilmektedir. Kamu işletmeleri de bu uygulamayı benimseyerek daha şeffaf bir şekilde faaliyet göstermeye hazır olduklarını ve paydaşlarıyla işbirliğine önem verdik-

lerini ortaya koyacaklardır. Böylece güven duygusu yaratacaklar ve itibarlarını artıracaklardır. Dolayısıyla hisseleri borsada işlem gören ya da büyük ölçekli kamu işletmeleri, yatırımcılar, paydaşları ve genel olarak kamuoyu ile paydaş politikalarını paylaşmalı ve onlara bu politikanın etkin bir şekilde uygulanmakta olduğuna ilişkin bilgi vermelidirler. Ayrıca önemli kamu politikalarıyla bağlantılı hedeflere hizmet eden ya da genel hizmet yükümlülükleri olan kamu işletmeleri de bu ilkeyi benimsemeli, bu arada boyutlarıyla bağlantılı olarak bunun getireceği maliyetleri de dikkate almalıdırlar. Eğer söz konusu kamu işletmesinin toplumsal ya da çevresel hedefleri de varsa, paydaşlarla ilişkilere ilişkin raporlar bu konuları da içermelidir.

Bu amaçla kamu işletmeleri en iyi uygulamalara başvurmalı ve son yıllarda geliştirilmiş olan toplumsal ve çevresel sorumlulukla ilgili bilgi açıklamaya ilişkin kuralları izlemelidirler.

Ayrıca kamu işletmelerinin paydaşlarla ilişkiler hakkındaki raporlarını, inandırıcılıklarını güçlendirmek amacıyla bağımsız kuruluşlara incelemeleri de tavsiye edilebilecek bir yöntemdir.

Öte yandan, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimler, gerek açık bir politikaya sahip olarak gerekse genel kamuoyuna toplu bilgilendirmede bulunmayarak geliştirerek, paydaşlar konusundaki bilgi paylaşımını güçlendirebilirler.

C. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, kurum içi etik kurallara yönelik uyum programları geliştirmeli, uygulamaya koymalı ve bunların iletişimini sağlamalıdır. Bu etik kurallar ülke normlarını esas almalı, uluslararası yükümlülükler ile uyumlu olmalı, şirket ve şirketin iştirakleri tarafından uygulanmalıdır.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, yönetim kurullarının yüksek etik standartlar uygulamalarını tavsiye eder. Uzun dönemde bu uygulama, şirketlerin günlük operasyonlarına ilişkin güvenilirlik ve inandırıcılık sağlayacağından, ayrıca uzun vadeli taahhütleri açısından her şirketin yararınadır. Kamu işletmeleri söz konusu olduğunda ise, ticari kaygılarla politik ve kamu politikalarına ilişkin kaygıların karşılıklı etkileşim içinde olduğu koşullarda, yüksek etik standartlardan sapma yönünde daha fazla baskı yaşanabilir. Dahası, ülkenin iş ortamının belirlenmesinde önemli bir rol oynayabileceğinden kamu işletmelerinin yüksek etik standartlar benimsemeleri ve bunları uygulamaları daha da önem kazanır.

Kamu işletmeleri ve yöneticileri yüksek etik standartlara uygun şekilde hareket etmelidirler. Kamu işletmeleri kurum içi etik kodlar geliştirmeli, ülkenin etik normlarıyla bağlı olduklarını taahhüt etmeli ve daha geniş anlamda davranış kurallarına uygun davranmalıdırlar. Bu kapsamda Kamu işletmeleri ve yöneticileri, bütün OECD ülkelerinin benimsemiş olduğu, *OECD Çokuluslu Şirketlere İlişkin Kurallar'a* (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*) uymayı taahhüt etmeli, *Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Deklarasyonu*'nda (*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*) yer alan dört ilkeyi ve *OECD Rüşvete Karşı Sözleşme*'yi (*OECD Anti-Bribery Convention*) benimsemelidirler. Etik kodlar tüm kamu işletmelerini ve bağlı ortaklıklarını kapsamalıdır.

Etik kodlar, bütün çalışanlardan beklenen davranış kurallarına ilişkin ayrıntılı bilgiler içermeli ve bunlara uymayı sağlamak üzere programlar geliştirilmelidir. Bu kodların katılımcı bir yaklaşımla geliştirilmesi, ilgili bütün çalışanların ve paydaşların bu sürece katılımının sağlanması, iyi uygulama olarak kabul edilmektedir. Söz konusu kodlar ayrıca yönetim kurulları ve üst yönetim tarafından tümüyle desteklenmelidir.

Etik kod, ihale/satın alma süreçlerinde uyulacak kuralları içermeli, paydaşları ve özellikle çalışanları korumak ve şirket yöneticilerinin yasa dışı ya da etik dışı davranışlarını rapor etmeye teşvik etmek için belirli mekanizmaları geliştirmelidir. Bu amaçla sahiplik haklarını kullanan birimler, sorumlulukları altındaki kamu işletmelerinin, çalışanlarının şahsen ya da temsilcileri aracılığıyla; ya da şirket dışından kişilerin, şirket hakkındaki şikayetlerini iletebilecekleri güvenli yollar oluşturmalarını sağlamalıdır. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, çalışanlara ya da temsilcilerine, yönetim kurulundaki bağımsız bir kişiye ya da şirket bünyesinde görevlendirilecek bir "ombudsman"a gizli tutulacak doğrudan bir erişim olanağı sağlayabilirler. Etik kodlar ayrıca, ileri sürülen iddianın haksız olması ve iyi niyetle yapılmamış olması, boş yere ya da zarar verme amacıyla yapılmış olması durumunda verilecek disiplin cezalarını da içermelidir.

Açıklayıcı Notlar – Bölüm V

Şeffaflık ve Kamuoyuna Açıklama Yapma

Kamu İşletmeleri, OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'ne uygun yüksek şeffaflık standartlarına sahip olmalıdır.

A. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, tüm kamu işletmelerini kapsayacak şekilde tutarlı bir raporlama sistemi geliştirmeli ve bu konuda toplulaştırılmış bilgileri içeren bir raporu yıllık olarak yayınlamalıdır.

Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimler, bütün kamu işletmelerini kapsayan bir toplu raporlama sistemi oluşturmalı ve kamuoyu, parlamento ve medyanın bilgilendirilmesinde bu sistemi temel araç olarak kullanmalıdır. Bu raporlama sistemi okuyucuya kamu işletmelerinin genel performans düzeyi ve gelişimi üzerine açık ve net bir fikir vermelidir. Ayrıca toplu raporlama, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin, kamu işletmelerinin performansını daha iyi anlamaları ve kendi politikalarını netleştirmeleri açısından da yararlı olacaktır.

Toplu raporlama, devlet tarafından yayınlanacak yıllık toplu bir raporu da içermelidir. Bu toplu rapor öncelikle kamu işletmelerinin finansal performansı ve piyasa değeri üzerinde yoğunlaşmalı, en azından devlet portföyünün toplam değerini göstermelidir. Ayrıca raporda devletin sahiplik politikası üzerine genel bir değerlendirme bulunmalı ve bu politikanın devlet tarafından nasıl hayata geçirildiği anlatılmalıdır. Ayrıca, sahiplik haklarını kullanan birimin organizasyon yapısı, kamu işletmelerinin gelişimi üzerine bakış, genel finansal durum ve kamu işletmelerinin yönetim kurullarında yapılan değişiklikler hakkında da bilgi verilmelidir. Toplu rapor, ciro, kâr, işletme faaliyetlerinden elde edilen nakit akışı, brüt yatırımlar, net öz sermaye getirisi özsermaye/aktif oranı ve temettüler gibi ana finansal göstergeleri içermelidir. Raporda ayrıca verilerin toplanmasında kullanılan yöntemler de yer almalıdır. En önemli kamu işletmelerine ilişkin ayrı rapor bilgileri de toplu rapora dahil edilmelidir. Önemli bir nokta da, toplu raporlamanın, milletvekillerine gönderilen yıllık raporlar gibi var olan diğer raporların tekrarı değil, bunları tamamlayıcı dokümanlar niteliğinde olmasına dikkat edilmesi gereğidir. Sahiplik haklarını kullanan bazı birimler, karşılaştırılabilir sektörlerdeki kamu işletmelerinin aktiflerini karşılaştırmak gibi, yalnızca “kısmen” toplu raporlar yayınlamayı, tercih edebilirler. Son ola-

rak raporları, altı aylık zaman dilimlerinde yayınlamak kamu sahipliğinin şeffaflık düzeyini daha da yükseltecektir.

Bazı ülkelerde koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimin bir web sitesi oluşturması ve bu şekilde kamuoyunun bilgiye ulaşımının kolaylaştırılması yararlı olmuştur. Bu tür web siteleri, hem sahiplik haklarını kullanan birimin organizasyon yapısına ve genel olarak genel sahiplik politikasına ilişkin, hem de kamu sektörünün büyüklüğü, gelişimi, performansı ve piyasa değeri hakkında bilgi sağlamaktadır.

B. Kamu işletmeleri etkili iç denetim yöntemleri geliştirmeli ve doğrudan yönetim kuruluna ve denetim komitesine ya da eşdeğerde bir şirket organına raporlayan ve bunlar tarafından izlenen bir iç denetim departmanı kurmalıdır.

Halka açık büyük şirketler gibi, büyük kamu işletmeleri de bir iç denetim sistemi kurmalıdırlar. “İç denetim, kuruluşun operasyonlarına değer katmak ve geliştirmek üzere oluşturulmuş bağımsız, objektif bir güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, risk yönetimi, denetim ve yönetim süreçlerini değerlendirme ve etkinliklerini geliştirme konusuna sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kuruluşun hedeflerini gerçekleştirmesine yardımcı olur.”³ Bilgilendirme sürecini etkili ve sağlıklı kılmada ve geniş anlamıyla düzgün bir kurum içi kontrolün sağlanmasında önemli bir rol oynayan iç denetçiler, yeterince ayrıntılı bilgilerin toplanması, bir araya getirilmesi ve sunulması süreçlerini net bir şekilde tanımlamalıdırlar. Ayrıca iç denetçiler, şirket prosedürlerinin yeterli düzeyde uygulanmasını sağlamalı ve şirketin açıkladığı bilgilerin kalitesine ilişkin güvence verecek durumda olmalıdırlar.

İç denetçiler, bağımsızlıklarını ve güçlerini artırmak için, tek kademe sistemlerde yönetim kurulu ve denetim komitesi adına faaliyet göstermeli ve onlara bağlı çalışmalı, iki kademeli sistemlerde eğer varsa denetleme ya da denetim kuruluna doğrudan bağlı olarak çalışmalıdırlar. İç denetçiler, yönetim kurulu başkanı ve üyeleri ile kurulun denetim komitesi üyelerine kısıtlanmamış bir erişim olanağına sahip olmalıdırlar. İç denetçilerin raporları, yönetim kurulunun, şirketin mevcut operasyonları ve performansını değerlendirme olanaklarına sahip olması açısından önemlidir. İç ve dış denetçiler arasında görüş alışverişi teşvik edilmelidir. Son olarak, finansal

(3) İç Denetçiler Enstitüsü (Institute of Internal Auditors) tarafından benimsenmiş olan tanım. (www.theiia.org).

tablolara iç denetimin yapısı ve finansal raporlama prosedürlerinin tanımlandığı bir iç denetim raporunun dahil edilmesi iyi uygulama olarak tavsiye edilmektedir.

C. Kamu işletmeleri, özellikle de büyük boyutlu olanlar her yıl uluslararası standartlara uygun şekilde bağımsız dış denetime tabi tutulmalıdır. Spesifik devlet denetim yöntemlerinin varlığı, bağımsız dış denetimin yerine geçemez.

Genellikle kamu işletmelerinin bağımsız dış denetçiler tarafından denetime tabi tutulmaları zorunlu değildir. Çoğu kez bunun nedeni, muhasebe bilgilerinin kalitesi ve kapsayıcılığını güvence altına alma açısından devletin spesifik kontrol sistemlerinin yeterli bulunmasıdır. Bu şekilde yapılan finansal kontroller genellikle uzmanlaşmış devlet kuruluşları ya da “yüksek” denetleme kurulları tarafından gerçekleştirilir. Söz konusu kuruluş ya da kurullar kimi kez hem kamu işletmelerini, hem de koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimini denetlerler. Çoğunlukla kamu denetçileri, yönetim kurulu toplantılarına katılırlar ve kamu işletmelerini performansı konusundaki raporlarını doğrudan Parlamento'ya sunarlar. Ne var ki, bu spesifik kontroller, kamu işletmelerinin bir bütün olarak faaliyetlerinin değil, esas olarak kamu fonlarının ve bütçe kaynaklarının kullanımının izlenmesine yöneliktir.

Sağlanan bilgilerin güvenilirliğini artırmak için devlet, bu özel devlet denetimlerine ek olarak, en azından bütün büyük kamu işletmelerinde, uluslararası standartlara uygun dış denetimlerin gerçekleştirilmesini talep etmelidir. Dış denetçilerin seçimine yönelik yeterli nitelikte yöntemler geliştirilmelidir. Dış denetçilerin, kamu işletmesi yönetiminden olduğu kadar büyük hissedarlardan da, kamu işletmeleri söz konusu olduğu için devletten de, bağımsız olması kritik öneme sahiptir. Dahası dış denetçilere uygulanacak bağımsızlık kriterleri, özel şirketler için belirlenen bağımsız kriterleriyle aynı olmalıdır. Bu kriterler denetlenen kamu işletmesine danışmanlık ya da diğer denetim dışı hizmet sunumuna getirilen kısıtlamaları ve denetleme firması ya da ortaklarının periyodik olarak değiştirilmesini de içermelidir.

D. Kamu işletmeleri, hisseleri borsada işlem gören şirketlerle aynı yüksek nitelikte muhasebe ve denetim standartlarına tabi olmalıdır. Büyük ya da hisseleri borsada işlem gören kamu işletmeleri, finansal ve finansal olmayan kurumsal bilgilerini kamuoyuna, uluslararası kabul görmüş yüksek nitelikli standartlara uygun olarak açıklamalıdır.

Kamu yararı, kamu işletmelerinin hisseleri borsada işlem gören şirketler kadar şeffaf olmalarını gerektirir. Hukuki statüleri her ne olursa olsun, hisseleri borsada

işlem görmüyor olsa bile bütün kamu işletmelerinin yayınladığı raporlar, muhasebe ve denetim açısından en iyi uygulama standartlarına uygun olmalıdır.

Bütün kamu işletmeleri finansal ve finansal olmayan bilgilerini açıklamalı, büyük boyutlu ve hisseleri borsada işlem gören kamu işletmeleri bunu uluslararası ölçekte kabul görmüş yüksek kalite standartlarına göre yapmalıdır. Bu, kamu işletmelerinin yönetim kurulu üyelerinin mali raporları imzalaması, CEO ve CFO'ların bu raporların kamu işletmelerinin faaliyetleri ve mali durumlarını doğru ve adil bir şekilde yansıttığını onaylaması anlamına gelir.

Uluslararası ölçekte kabul görmüş yüksek kalite standartlarına tabi tutulacak kamu işletmelerini belirlemek için, olanaklar elverdiği ölçüde, bir maliyet-kazanç analizi yapılmalıdır. Bu analizde, daha fazla dikkat gerektiren bilgi açıklama kurallarının, yönetim kurulu ve şirket yöneticilerinin görevlerini, profesyonel bir şekilde yerine getirmeleri için hem bir teşvik hem de bir araç olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Belirli bir büyüklüğün altındaki kamu işletmeleri, eğer önemli bir kamu politikası hedefine hizmet etmiyorlarsa, bu uygulamanın dışında tutulmalıdır. Ülkeden ülkeye, sektörden sektöre ve devlet sektörünün boyutlarına göre değişiklik gösterecek olan bu istisnalara pragmatik bir temelde karar verilmelidir.

Bilgi açıklamada sağlanacak yüksek düzey, önemli kamu politikası hedeflerine hizmet eden kamu işletmeleri için de önemlidir. Bu önlem, özellikle söz konusu kamu işletmelerinin devlet bütçesi ve devletin karşı karşıya olduğu riskler üzerinde ciddi ölçüde etkisi olması ya da daha geniş çaplı sosyal etkileri bulunması durumunda ortaya çıkar. Örneğin AB'de genel kamu yararına hizmet etmesi nedeniyle devlet sübvansiyonuna sahip kamu işletmeleri bu faaliyetleri için ayrı hesap tutarlar.

E. Kamu işletmeleri OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde belirtilen bütün konularda kamuoyunu bilgilendirmeli, ayrıca sahiplik haklarını kullanan birim olarak devletin ve kamuoyunun gözünde daha fazla öneme sahip olan konulara özel olarak ağırlık vermelidir.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri bir kamu şirketinin bilgi açıklamada esas alması gereken temel unsurları tanımlamaktadır. Kamu işletmeleri en azından bu kurallara uymalı, açıklayacağı bilgiler, finansal ve işletmeyle ilgili sonuçları, ücretlendirme politikalarını, ilgili taraflarla yapılan işlemleri, yönetim planlarını ve politikalarını içermelidir. Kamu işletmeleri herhangi bir kurumsal yönetim düzenlemesini esas alıp almadıklarını, alıyorsa bunun hangi düzenleme olduğunu açıklamalıdır.

lıdırlar. Yönetim kurulu üyeleri ve üst düzey yöneticilerin ücretleri konusunun da bireysel temelde ele alınması, iyi uygulama olarak kabul edilmektedir. Bu konuda açıklanacak bilgiler işten çıkarma ve emeklilik hükümlerini, eğer varsa, yönetim kurulu üyelerine sağlanan herhangi bir özel olanak ya da para dışındaki diğer hakları da içermelidir. Kamu işletmeleri özellikle aşağıdaki konularda dikkatli olmalı ve şeffaflık düzeyini yükseltmelidirler.

Bu türden bilgilere aşağıdaki örnekler verilebilir:

1. Şirketin amaçları ve bu amaçların yerine getirilip getirilmediği hakkında kamuoyuna açıklama

Her kamu işletmesinin genel hedefleri konusunda açık ve net olması önemlidir. Mevcut performans izleme sistemi her ne olursa olsun, sınırlı ve belirli bir genel hedefler dizisi tespit edilmeli ve işletmenin birbiriyle çelişme ihtimali taşıyan hedefleri arasında hangilerini tercih edeceği konusunda kamuoyuna bilgi verilmelidir.

Devletin çoğunluk hisse sahibi olduğu ya da kamu işletmesini etkin bir şekilde kontrol ettiği durumlarda şirket hedeflerinin diğer yatırımcılara, piyasaya ve genel kamuoyuna açıklanması gerekir. Bu şekilde bir açıklama yükümlülüğü, bu hedeflerin şirket yöneticileri için daha açık olmasına ve bunları gerçekleştirmede daha güçlü bir iradeye sahip olmalarına yardımcı olacaktır. Aynı zamanda bu hedefler, benimsenen stratejinin ve yönetim tarafından alınan kararların, bütün hissedarlar, piyasa ve genel kamuoyu tarafından daha iyi değerlendirilmesi için bir referans noktası işlevi görecektir.

Kamu işletmeleri, ana performans göstergelerini açıklayarak hedeflerini nasıl yerine getirdikleri konusunda da rapor vermelidir. Kamu işletmesinin kamu hizmeti yükümlülüğü gibi bir kamu politikasının hedefine hizmet etmesi durumunda, rapor, söz konusu kamu politikasının hedefinin nasıl gerçekleştirdiğine ilişkin bilgileri de içermelidir.

2. Şirketin sahiplik yapısı ve oy haklarının kullanımı

Kamu işletmelerinin sahiplik yapısı ve oy haklarının kullanımının şeffaflığı, bütün hissedarların nakit akışındaki paylarını ve oy haklarının kullanımını iyi bilmeleleri açısından önemlidir. Aynı şekilde, devlet hisselerinin hukuki mülkiyetinin kime ait olduğu ve devletin sahiplik haklarının hayata geçirilmesine ilişkin sorumluluğun nerede toplandığı da açık ve net olmalıdır. Kamu işletmesinin sahiplik ya da kont-

rol yapısında çarpıklığa yol açabilecek, altın hisse ya da veto yetkisi gibi özel haklar ya da anlaşmalar açıklanmalıdır.

3. Önemli risk faktörleri ve bu risklerin yönetimine yönelik alınacak önlemler

Kamu işletmelerinin, içerdiği riskler açık ve net bir şekilde belirlenmeden, değerlendirilmeden ve gereğince rapor edilmeden iddialı stratejilere girişmeleri durumunda çok ciddi zorluklar yaşanabilmektedir. Önemli risk faktörlerinin açıklanması, bir dizi yeni politik, operasyonel ya da kur riskinin olduğu yeni serbestleştirilmiş ve giderek daha fazla uluslararası nitelik kazanan sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmeleri için özellikle önemlidir. Önemli risklerin yeterli bir şekilde rapor edilmemesi durumunda kamu işletmeleri mali durumlarına ve genel performanslarına ilişkin yanıltıcı bir tablo sunabilirler ve bu da uygun olmayan stratejik kararlara ve beklenmedik finansal kayıplara yol açabilir.

Kamu işletmeleri tarafından, faaliyetlerinden kaynaklanan risklerin yapısı ve büyüklüğü hakkında yeterli bir bilgilendirme yapılabilmesi için, bu riskleri tespit etmek, yönetmek, kontrol etmek ve raporlamak üzere sağlam iç risk yönetim sistemlerinin kurulması gerekmektedir. Kamu işletmeleri yeni ve gelişmekte olan standartlara uygun şekilde rapor hazırlamalıdır ve bilanço dışı aktif ve pasiflerini açıklamalıdır. Mümkün olduğu durumlarda bu raporlar risk yönetim stratejilerini ve bunların uygulanması için işletilen sistemleri de içermelidir. Madencilik alanında faaliyet gösteren şirketler, rezervlerini bu konuda benimsenmiş en iyi uygulama standartlarına göre açıklamalıdır; çünkü rezervler değer ve risk profillerini belirleyen temel unsurlardan biri olabilir.

Kamu-özel sektör ortaklıkları da uygun şekilde açıklanmalıdır. Bu tür girişimlerde genellikle kamu ve özel sektör ortakları arasında kamu hizmetlerinin ya da kamusal altyapının sunulmasına yönelik olarak risk, kaynak ve getiri transferleri söz konusu olmakta, bu da yeni ve özel nitelikte önemli risklere yol açabilmektedir.

4. Garantiler dahil olmak üzere devletten alınan her türlü mali yardım ve kamu işletmesi tarafından verilen tüm taahhütler

Kamu işletmelerinin mali durumlarını doğru ve eksiksiz bir şekilde yansıtmak için devlet ile kamu işletmeleri arasındaki karşılıklı yükümlülüklerin, finansal destek ve risk paylaşımı mekanizmalarının uygun şekilde açıklanması gerekir. Açıkla-

nan bilgiler, kamu işletmesinin devletten aldığı herhangi bir yardım ya da sübvansiyonu, kamu işletmesinin faaliyetleri için devlet tarafından sağlanan teminatları ve devletin kamu işletmesi adına üstlendiği yükümlülükleri de içermelidir. Teminatları kamu işletmeleri açıklayabileceği gibi, devlet de açıklayabilir. Parlamento'nun bütçe prosedürlerine uymak açısından devlet teminatlarını takibe alması iyi uygulama olarak kabul edilmelidir.

5. İlişkili taraflarla yapılan kayda değer işlemler

Kamu işletmeleriyle ilişkili taraflar arasında yapılan işlemler, örneğin bir kamu işletmesinin diğerinde özsermaye yatırımı, potansiyel bir suiistimal kaynağı olabileceğinden, kamuoyuna açıklanmalıdır. İlişkili taraflarla yapılan işlemler hakkında gerçekleştirilecek raporlama, bu işlemlerin adil olup olmadığını ve uygunluğunu değerlendirmek için ihtiyaç duyulacak bilgileri de içermelidir.

Açıklayıcı Notlar – Bölüm VI

Kamu İşletmelerinin Yönetim Kurullarının Sorumlulukları

Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, şirket yönetimine stratejik konularda yol gösterme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli yetkiye, uzmanlığa ve objektifliğe sahip olmalıdır. Yönetim kurulları dürüstlük içerisinde hareket etmeli ve davranışlarına ilişkin hesap verebilir olmalıdırlar.

Bazı ülkelerde kamu işletmelerinin yönetim kurulları fazla geniş tutulmakta, iş perspektifi ve bağımsız değerlendirme açısından zafiyet gösterebilmektedir. Ayrıca, bu kurullar devlet kademelerinden gelen çok fazla sayıda üyeye sahip olabilmektedir. Dahası, kurullar, yönetim kurulu sorumluluklarının tümüne sahip olmayabilir ve bu nedenle de üst yönetim ve sahiplik haklarını kullanan birimler tarafından etkisiz kılınabilmektedir. Bunun da ötesinde bazı alanlarda kurulların işlevleri, devletin belirli düzenleyici organlarının işlevleri ile çakışabilmektedir.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının yetkilendirilmesi ve niteliğinin yükseltilmesi kamu işletmelerinin kurumsal yönetimini geliştirme yolunda atılacak en önemli adımlardan birisidir. Kamu işletmelerinin, şirketin çıkarları doğrultusunda hareket edecek ve usulsüz siyasi müdahalelere meydan vermeden etkin bir yönetim sağlayacak güçlü yönetim kurullarına sahip olmaları önemlidir. Bu amaçla, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının yetkin kılınması, bağımsızlıklarının artırılması ve işlevlerini yerine getirme biçimlerinde iyileştirmeler yapılması gerekmektedir. Ayrıca işlevlerini yerine getirmede yönetim kurulları açık ve tam sorumlulukla donatılmalı ve iş etiğine uygun davranışları sağlanmalıdır.

A. Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının görev ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeli, şirket performansı konusunda açık bir şekilde yetkilendirilmeli ve şirket performansından nihai olarak yönetim kurulları sorumlu tutulmalıdır. Yönetim kurulu şirket sahiplerine eksiksiz hesap verebilir konumda olmalı, şirketin çıkarları doğrultusunda hareket etmeli ve bütün hissedarlara adil muamele etmelidir.

Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, ilke olarak, şirketler hukuku hükümlerinde öngörülenlerle aynı sorumluluk ve yükümlülüklerle sahip olmalıdır. Ancak uygulamada, özellikle devletin atadığı yönetim kurulu üyelerinin yükümlülükleri daha az olabilir.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumlulukları, ilgili mevzuat, yönetmelik, devlet sahiplik politikası ve şirket ana sözleşmelerinde açıkça belirtilmelidir. Şirket çıkarlarına uygun hareket etmenin ve bütün hissedarlara eşit muamele etmenin bütün yönetim kurulları üyeleri için yasal bir yükümlülük olması esastır ve bu durumun özellikle vurgulanması gerekir. Yönetim kurulu üyelerinin kolektif ve bireysel yükümlülükleri açık bir şekilde belirtilmelidir. Devlet tarafından ya da diğer hissedarlar ya da paydaşlar tarafından aday gösterilmiş olsun ya da olmasın yönetim kurulu üyeleri arasında yükümlülükler açısından farklılıklar olmamalıdır. Yönetim kurulu üyelerine sorumluluk ve yükümlülükleri hakkında bilgilendirici eğitim verilmelidir.

Sorumluluğa teşvik etmek ve etkin bir çalışma yürütmelerini sağlamak için kamu işletmelerinin yönetim kurullarının özel sektörde gerçekleştirilmekte olan en iyi uygulamaları benimsemeleri ve üye sayısını sınırlı tutmaları gerekir. Deneyimler, daha küçük yönetim kurullarının stratejik konuları daha verimli tartıştıklarını ve bu kurulların bürokratik yapılanmalara dönüşme olasılıklarının daha az olduğunu göstermektedir.

Yönetim kurulu sorumluluklarını vurgulamak açısından yıllık finansal tablolarla birlikte bir de Yönetim Kurulu Üyeleri Raporu hazırlanmalı ve dış denetçilere sunulmalıdır. Yönetim Kurulu Üyeleri Raporu, organizasyon, finansal performans, maddi risk faktörleri, önemli gelişmeler, paydaşlarla ilişkiler ve koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birimden gelen talimatların etkilerine ilişkin bilgileri içermelidir.

B. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, hükümetin ve sahiplik haklarını kullanan birimin belirlediği amaçlar doğrultusunda, yönetimin izlenmesi ve stratejik yönlendirme fonksiyonlarını yerine getirmelidir. Yönetim kurulu, CEO'yu atama ve görevden alma yetkisine sahip olmalıdır.

Birçok ülkede kamu işletmelerinin yönetim kurullarına, stratejik yön belirleme, yönetimin izlenmesi ve bilgi açıklama üzerinde kontrol sağlamak için gerekli olan yetkiler ve tam sorumluluk verilmemektedir. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, rollerinin ve sorumluluklarının iki taraftan, sahiplik kurulları ve yönetim tarafından, yıpratılmasıyla karşı karşıya kalmaktadır. Hükümetin kendisi değilse bile koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, her ne kadar şirketin genel hedeflerini belirleme görevi onların sorumluluğunda olsa da, hedefleri tanımlama ve strateji belirleme arasındaki ayırım çok net olmayabildiği için, stratejik konulara fazla

müdahil olma eğilimi gösterebilmektedir. Ayrıca kamu işletmelerinin yönetim kurulları bu konuda her zaman gerekli meşruiyete, hatta yetkiye sahip olmadıklarından, yönetimi izlemede de zorluklar yaşamaktadırlar. Dahası, bazı ülkelerde yönetim ile sahiplik haklarını kullanan birim ya da doğrudan hükümet arasında güçlü bağlar bulunabilmektedir. Kamu işletmelerinin üst yönetimi doğrudan sahiplik hakkını kullanan birime ya da hükümete bağlı çalışma eğilimi göstermekte, böylece yönetim kurulunu devre dışı bırakabilmektedir.

Görevlerini yerine getirmeleri için kamu işletmelerinin yönetim kurulları aktif bir şekilde *i)* kurumsal stratejiyi genel kurumsal hedefler çerçevesinde formüle etmeli, izlemeli ve gözden geçirmeli; *ii)* uygun performans göstergelerini belirlemeli ve ana risk faktörlerini saptamalı; *iii)* bilgi açıklama ve iletişim süreçlerini izlemeli, mali tabloların kamu işletmelerinin mevcut durumunu ve alınan riskleri doğru yansıtmalarını sağlamalı; *iv)* yönetim performansını değerlendirmeli ve izlemeli; *v)* üst düzey yöneticileri için etkin yedekleme planları geliştirmelidir.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının önemli görevlerinden birisi de CEO'nun atanması ve görevden alınması olmalıdır. Bu yetkiye sahip olmazlarsa kamu işletmelerinin yönetim kurullarının izleme fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmeleri ve kamu işletmelerinin performansından kendilerini sorumlu hissetmeleri çok zor olacaktır. Bazı durumlarda bu yetki, sahiplik haklarını kullanan birim ile birlikte karar vererek ya da bu birimin görüşü alınarak kullanılabilir. Bazı ülkelerde işletmenin tek sahibi CEO'yu doğrudan atayabilmekte ve bu kamu işletmeleri için de geçerli olabilmektedir. Önemli kamu hizmeti gören kamu işletmelerinin hâkim ortağının devlet olduğu durumlarda da bu şekilde CEO ataması söz konusu olabilmektedir. Yönetim kurulunun bütünlüğünün sağlanması açısından iyi uygulama gereği bu konuda yönetim kurulunun görüşü alınmalıdır. Yöntem her ne olursa olsun, atamalar profesyonel ölçütlere göre yapılmalıdır. CEO pozisyonuna aday gösterme ve atama yapma kuralları ve yöntemleri şeffaf olmalı ve bu süreçte CEO, yönetim kurulu ve sahiplik haklarını kullanan birim arasındaki hesap verebilirlik bağlantısı gözetilmelidir. CEO pozisyonuna aday gösterme ile bağlantılı olarak yapılan hissedarlar arası anlaşmalar açıklanmalıdır.

CEO ücreti saptanırken yönetim kurulunun belirleyici etkisi olmalıdır; bu, yönetim kurulunun, kamu işletmesinin yönetim performansını değerlendirme ve izleme yükümlülüğünün bir gereğidir. Yönetim kurulu CEO ücretinin performansla orantılı olmasını ve gerektiği şekilde açıklanmasını sağlamalıdır.

C. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları objektif ve bağımsız karar verebilecek bir üye yapısına sahip olmalıdır. İyi uygulama, yönetim kurulu başkanı ile CEO'nun aynı kişi olmamasını gerektirir.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının yetkilendirilmesinin en önemli önkoşullarından birisi, kurulları, etkili bir şekilde objektif ve bağımsız değerlendirme yapabilmelerini, üst yönetimin gözetimini gerçekleştirecek bir konumda olmalarını ve stratejik kararlar almalarını sağlayacak şekilde yapılandırmaktır. İlkelerde altı çizildiği gibi, “*yönetimsel performansı takip etme, çıkar çatışmalarını engelleme, şirkete yönelik farklı talepleri dengeleme görevlerini yerine getirebilmesi için yönetim kurulunun objektif değerlendirme yapabilmesi son derece önemlidir.*” Bütün yönetim kurulu üyeleri şeffaf bir süreçten geçerek aday gösterilmeli ve görevlerinin bir bütün olarak şirketin çıkarları doğrultusunda hareket etmek olduğu açıkça ortaya konulmalıdır. Üyeler, sadece onları yönetim kuruluna getiren seçmenlerin temsilcileri olarak hareket etmemelidirler. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları ayrıca, hükümet ve sahiplik haklarını kullanan birim ile üzerinde anlaşmaya varılmış şirket hedeflerine odaklanmalarına engel olacak usulsüz ve doğrudan siyasi müdahalelere karşı da korunmalıdırlar.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının objektifliğini artırmanın bir diğer önemli koşulu ise tarafsız değerlendirme yapabilecek yeterli sayıda uzman nitelikli bağımsız (*non-executive*) üyenin görevlendirilmesidir. Gerekli uzmanlığa ve deneyime sahip olması gereken bağımsız yönetim kurulu üyelerinin özel sektörden getirilmeleri tavsiye edilmektedir. Özellikle rekabete açık piyasalarda faaliyet gösteren kamu işletmesinde özel sektörden gelen bağımsız yönetim kurulu üyeleri yönetim kurullarının daha iş odaklı çalışmalarına yardımcı olmaktadır. Bağımsız yönetim kurulu üyelerinin uzmanlık alanlarının, kamu işletmesinin spesifik yükümlülükleri ve politika hedefleriyle bağlantılı nitelikleri de kapsamı yararlı olacaktır. Bazı ülkelerde yönetim kurulunun bileşiminde cinsiyet dahil kimlik çeşitliliği de önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Bütün yönetim kurulu üyeleri herhangi bir çıkar çatışması durumunu yönetim kuruluna açıklamalı ve bunun nasıl yönetileceğine yönetim kurulu karar vermelidir.

Yönetim kurulunun performansı ve bağımsızlık düzeyinin etkinliğini değerlendirecek ve muhafaza edecek mekanizmalar geliştirilmelidir. Bu mekanizmalar, örneğin, muhtemel yeniden atama sayısına sınır getirilmesini ve yönetim kuruluna bağımsız bilgiye erişim olanağı sağlayacak ya da bağımsız bilirkişi raporu hazırlatacak kaynakların yaratılmasını içermelidir.

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde, yönetim kurulunun bağımsızlığını artırmak için, tek yönetim kurulu yapılanmalarında başkanın dışında bir CEO'nun bulunmasının da iyi uygulama olarak kabul edilebileceği belirtilmektedir. Yönetim kurulu başkanı ile CEO'nun farklı kişiler olması, “*doğru bir güçler dengesinin sağlanmasına, hesap verebilirliğin artırılmasına ve yönetim kurulunun şirket yönetimin-den bağımsız karar alma yeteneğinin geliştirilmesine yardımcı olur.*” Yönetim kurulu ve başkanın işlevlerinin yeterli ve açık bir şekilde belirlenmesi, bazı durumlarda iki şirket yöneticisi arasında görüş ayrılığının verimsiz sonuçlara yol açmasının önüne geçecektir. İki kademeli yönetim kurullarında alt kademenin (yönetim kurulu) başkanının emekli olduktan sonra denetçi kurulunun başkanlığına getirilmemesi de iyi uygulama olarak görülmektedir.

Yönetim kurulu başkanının CEO'dan farklı bir kişi olması, özellikle yönetim kurullarının, şirket yönetiminden bağımsızlığını güçlendirmenin gerekliliği olduğuna inanılan kamu işletmeleri için önemlidir. Başkan, yönetim kuruluna yol göstermede, etkin bir şekilde çalışmasına katkıda bulunmada ve yönetim kurulu üyelerinin her birinin kamu işletmesine stratejik yön verme işine aktif bir şekilde katılımını sağlamada önemli bir role sahiptir. Başkan ile CEO ayrı kişiler olduğunda, başkanın aynı zamanda, yönetim kurulunun etkin bir şekilde çalışması için sahip olması gereken beceri ve deneyimler konusunda sahiplik haklarını kullanan birimlerle görüş birliği oluşturma sorumluluğu da olmalıdır. Dolayısıyla başkanlık ve CEO görevini birbirinden ayırmak, etkin kamu işletmesi yönetimleri oluşturmaya yönelik temel adımlardan biri olarak görülmelidir.

D. Eğer yönetim kurulunda çalışan temsilcisi bulunması düzenlenmiş ise, bu temsilin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yönetim kurulunun beceri, bilgilendirme ve bağımsızlık düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir.

Yasa ya da toplu iş sözleşmesi uyarınca kamu işletmesinin yönetim kurulunda çalışan temsilcilerinin de görev almasının zorunlu olduğu durumlarda, bu hüküm kamu işletmesinin yönetim kurulunun bağımsızlığına, uzmanlık ve bilgilendirme düzeyine katkıda bulunacak şekilde uygulanmalıdır. Çalışan temsilcisi diğer yönetim kurulu üyeleriyle aynı görev ve sorumluluklara sahip olmalı, şirketin çıkarları doğrultusunda hareket etmeli ve bütün hissedarlara adil davranmalıdır. Kamu işletmelerinin yönetim kurullarında çalışanların temsil edilmesi, yönetim kurulunun bağımsızlığına yönelmiş bir tehdit olarak algılanmamalıdır.

Yönetim kurulunda, çalışanları temsil eden üyelerin profesyonellik düzeyini yükseltmek, gerçek bağımsızlıklarını ve gizliliğe uyma sorumluluklarını gerektiği şe-

kilde yerine getirmelerini sağlamak için yöntemler oluşturulmalıdır. Bu yöntemler, yeterli, şeffaf ve demokratik seçim mekanizmalarını, eğitimleri ve ayrıca çıkar çatışmalarının nasıl yönetileceğini belirleyecek açık kuralları içermelidir. Yönetim kurulunun çalışmalarına bu açıdan olumlu katkıda bulunacak bir diğer nokta da, gerek yönetim kurulunun diğer üyelerinin, gerekse kamu işletmesi yönetiminin çalışan temsilcisini kabul etmeleri ve işbirliği yapmalarıdır.

E. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları gerektiğinde, özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularındaki işlevlerini yerine getirmek üzere yönetim kuruluna yardımcı olacak uzmanlık komiteleri kurmalıdır.

Özel sektördeki uygulamalara paralel olarak kamu işletmelerinde de uzmanlaşmış yönetim kurulu komitelerinin kurulmasına gittikçe daha çok rastlanmaktadır. Yönetim kurullarının yararlandığı özel komiteler şirketten şirkete, sektörden sektöre değişmekte ve denetleme komiteleri, ücret komiteleri, strateji komiteleri, etik komiteleri ve bazen de risk ve işe alım komitelerini içermektedir. Bazı ülkelerde denetleme komitesine eşdeğerde bir organ benzer bir işlev göstermektedir.

Yönetim kurulu bünyesindeki uzmanlık komiteleri kamu işletmelerinin yönetim kurullarının yetkinlik düzeyini yükseltmekte ve risk yönetimi ve denetim gibi konularda kritik önemdeki sorumluluklarını desteklemektedir. Ayrıca bu komiteler, yönetim kurulu kültürünü değiştirmede, yönetim kurullarının bağımsızlığını ve işe alma, ilgili taraflar arası işlemler ve ücret belirleme gibi çıkar çatışması potansiyelinin bulunduğu alanlarda yetkilerini güçlendirmede de etkin bir rol oynayabilmektedir.

Yönetim kurulu komitelerinin yasa tarafından düzenlenmediği durumlarda, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim hangi durumlarda yönetim kurulunda uzmanlık komitelerinin kurulması gerektiğini belirleyecek bir politika geliştirmelidir. Bu politika, kamu işletmesinin büyüklüğü ve karşı karşıya olduğu riskler ya da kamu işletmelerinin yönetim kurulları bünyesinde güçlendirilmesi gereken yetkinlikler gibi çeşitli kriterlerin bir bileşimi temelinde oluşturulmalıdır. Büyük kamu işletmelerinin en azından herhangi bir şirket yöneticisiyle aynı yetkilere sahip bir denetleme komitesi ya da eşdeğerde bir organı bulunmalıdır.

Yönetim kurulu bünyesindeki uzmanlık komitesinin başkanlığını kurum dışından bir kişinin yapması ve yeterli sayıda bağımsız üyenin bulunması gerekir. Bağımsız üyelerin oranı ve istenen bağımsızlık türü (örneğin yönetimden ya da çoğunluk hisse sahibinden bağımsızlık), komitenin türüne, çıkar çatışması açısından konunun hassasiyet derecesine ve kamu işletmesinin faaliyet gösterdiği sektöre göre değişir. Örneğin, denetleme komitesi yalnızca, bağımsız ve mali konularda bilgi sahibi yönetim kurulu üyelerinden oluşmalıdır.

Yönetim kurulu bünyesindeki uzmanlık komitelerinin bulunması, kurulun her konuda sahip olduğu ortak sorumluluğu ortadan kaldırmaz. Yönetim kurulu bünyesindeki uzmanlık komitelerinin görevlerini, yetkilerini ve bileşimlerini tanımlayan yazılı bir tüzük bulunmalı, bu komiteler yönetim kurulunun tamamına bağlı olarak çalışmalı, toplantı tutanakları bütün yönetim kurulu üyelerine dağıtılmalıdır.

Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, yönetim kuruluna aday gösterme süreciyle ilgili olarak sahiplik kuruluyla işbirliği içinde çalışacak bir aday belirleme komitesi de kurabilirler. Bazı ülkelerde aday gösterme komitesi, yönetim kurulu dışında oluşturulur ve komitede özellikle çoğunluk hisse sahipleri de bulunur. Aday gösterme komitesi kimin tarafından kurulursa kurulsun, yönetim kurulunun, aday arama sürecinde yer alarak ve tavsiyelerde bulunarak, kurulun üye yapısı üzerinde görüş oluşturma sürecine ve yedek üye belirlenmesine ilişkin planlamaya katılımı sağlanmalıdır. Bu şekilde aday gösterme sürecinin, uzmanlığa odaklanmasına katkıda bulunulacaktır.

F. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları her yıl performanslarını gözden geçirmek amacıyla bir değerlendirme çalışması yapmalıdır.

Sistematik bir değerlendirme süreci, yönetim kurulunun sorumlulukları ve üyelerinin görevlerini belirginleştireceği için, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının profesyonellik düzeyinin yükseltilmesinde önemli bir araçtır. Bu ayrıca, gerekli yetkinliklerin ve yönetim kurulu üyelerinin profillerinin belirlenmesi açısından da önem taşır. Son olarak bu şekilde bir değerlendirme yapılması, yönetim kurulu üyelerinin, görevlerine, yeterli zaman ayırmaya ve emek vermeye teşvik eder.

Değerlendirme, hem yönetim kurulunun genel olarak performansını, hem de tek tek yönetim kurulu üyelerinin etkinliğini ve katkılarını ele almalıdır. Ancak tek tek yönetim kurulu üyelerinin değerlendirmesi kurul çalışmalarını için arzu edilen ve gerekli olan birlikte çalışma atmosferini zedelememelidir.

Yönetim kuruluna ilişkin değerlendirme, başkanın sorumluluğunda ve sürekli olarak gelişmekte olan en iyi uygulamalar doğrultusunda yürütülmeli, yönetim kurulunun genişliği, bileşimi ve ücretleri gibi konuların değerlendirilmesine katkıda bulunmalıdır. Yapılan değerlendirmeler ayrıca yeni ve mevcut yönetim kurulu üyelerine yönelik göreve başlama ve diğer eğitimlerin etkin ve uygun bir içerikte hazırlanmasında da yardımcı olacaktır. Değerlendirme sürecinde kamu işletmelerinin yönetim kurulları sahiplik haklarını kullanan birimden olduğu kadar kurum dışı bağımsız uzmanlardan da görüş alabilir.

