

TÜRKİYE’DE VE DÜNYADA KAMU İŞLETMELERİ



AB, OECD, BRICS ÜLKELERİ
KARŞILAŞTIRMALI ARAŞTIRMA, İNCELEME RAPORU
VE
SİYASA ÖNERİLERİ



2015

Türk Kamu İşletmeleri Birliği 26.12.1990 tarih ve 90/1327 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuş olup, 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkındaki Kanun'a göre faaliyetlerini sürdürmektedir.

Birliğimiz Avrupa Birliği (AB) Komisyonu tarafından 1965 yılında Sosyal Ortak olarak seçilen ve AB içindeki Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlardan oluşan CEEP'in (Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi) 25 yıldır üyesidir.

Birliğimizin temel amaçlarından biri de, Türkiye'de ulusal düzeyde kamu işletmelerinin ortak problemlerini tespit etmek, çözüm önerilerini değerlendirmek, ilgili makamlara aktarmak ve kamu işletmeleri arasındaki işbirliğini geliştirmektir.

Bu çerçevede, Türk Kamu İşletmeleri Birliği olarak, özellikle Türkiye'deki Kamu İşletmelerinin (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) durum ve sorunlarının tespitine yardımcı olmak, kamu işletmelerinin yapılanmasında ülkemizdeki ekonomik kalkınma süreçlerine, küresel düzeydeki etkilerine, ekonomik ve siyasi anlamda Avrupa'daki kamu işletmeleri vizyonlarına, uygulama ve deneyimlerine kıyasla ulusal stratejimize katkıda bulunmak amacıyla, Türkiye ve Avrupa'daki kamu işletmelerinin yapısal, işleyiş, sektörel büyüklük, işgücü, yönetim, ulusal ve uluslararası etkileri, piyasa, vb. konularda akademik düzeyde karşılaştırmalı bir inceleme-araştırma raporu hazırlanmasının elzem olduğunu düşündük. Böylece de bu eser ortaya çıkmış oldu.

Bu kitabın hazırlanmasında emeği geçen herkese sonsuz teşekkür ederiz.

TKİB Adına

Halil ALIŞ
Yönetim Kurulu Başkanı

Fehmi OKUMUŞ
Yönetim Kurulu Başkan V.

Hayrettin ÖZDEN
Sayman

Mehmet Halis BİLDEN
Üye

Adem KAYIŞ
Üye

Caner TOPKARA
Genel Sekreter

Bu kitap; Avrupa Birliği, OECD ve BRICS ülkelerinde faaliyet gösteren kamu işletmelerini mevzuat, yapı ve işleyiş ekseninde Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmeleriyle (genelde kamu işletmeleri, özelde KİK ve İDT’ler) karşılaştırmaya tâbî tutmaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin günümüzdeki hukuki, idari ve ekonomik yapılarını inceleyen bu kitap, kamu işletmelerinin güncel sorunlarını tespit ederek bu sorunların çözümüne yönelik karşılaştırmalı ve kapsamlı bir araştırma, inceleme ve siyasa önerileri bütünü sunmaktadır. Kitabın odağı, Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin sorunlarının derinlemesine tespiti, çeşitli AB, OECD ve BRICS ülkelerindeki benzer sorunlara nasıl yaklaşıldığının araştırılması ve sonuç olarak Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin sorunlarına yönelik siyasa önerileri sunmak olarak ifade edilebilir. Çalışmada tarihi boyutlar ve rakamsal hususlara yönelik bilgi ve karşılaştırmalara da yer verilmektedir.

Kamu işletmelerine yönelik sorunların ana eksenleri tespit edilirken, ulusal ve uluslararası literatürdekamu işletmelerini ilgilendiren sorun ve çözümlerin nasıl ele alındığı belirleyici olmuştur. Kamu işletmeleriyle ilgili OECD kılavuzlarının derinlemesine incelenmesi sonucunda altı ana eksen ortaya çıkmıştır: i) *devletin sahiplik rolü*, ii) *yürürlükteki yasal düzenlemeler*, iii) *yönetim kurulu ve iş gücü*, iv) *şeffaflık ve bilgilendirme*, v) *ticari olmayan faaliyetler*, vi) *uluslararası faaliyetler*. Bu bilgilere dayanarak kamu işletmelerinin sorunlarına ilişkin detaylı bir mülakat formu hazırlanmıştır. Bu altı eksen ve alt bileşenleri üzerinden hazırlanan ve üst düzey kamu işletmeleri ile ilgili kamu kurum yöneticileriyle 2014 Haziran, Temmuz ve Ağustos boyunca yapılan 24 mülakattan elde edilen bilgilerin incelenmesiyle, Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin sorunları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri çerçevesinde güncel ve kapsamlı bulgulara ulaşılmıştır. Detaylı saha araştırmasından edinilensöz konusu bulguları; çeşitli AB, OECD ve BRICS ülkelerinin ilgili alanlardaki çözüm uygulama örnekleriyle karşılaştırmalı ele alan sunumlar, Afyon’da yapılan “Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri Çalıştayı”nda (18 Ekim 2014) katılımcılara, her bir eksen ilgilendiren ana ve alt başlıklarda radikal öneriler, iyileştirme önerileri sunmada ve çözüm ağırlıklandırmada fikir sağlamıştır. Bu radikal öneriler, iyileştirme önerileri ve çözüm ağırlıklandırmaları ilişkisel analize tâbî tutulmuştur.

Sonuç olarak, bütün bu araştırma, inceleme ve karşılaştırma faaliyetlerinden elde edilen bilgi ve analizlerden hareketle, Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmeleri için geleceğe yönelik siyasalar, hedefler, yeni yaklaşım ve perspektifler ortaya konmuştur.

Çalışma Grubu



Prof. Dr. Mehmet Barca



Prof. Dr. Erkan Erdil



Doç. Dr. Erdal Akdeve



Dr(a). Serdar Türkeli

Ankara, 2015

Sunuş	ii
Ön Söz.....	ii
Tablo Listesi.....	viii
Şekil Tablosu.....	ix
Kısaltmalar	ix
i. Yönetici Özeti	x
BÖLÜM 1 – GİRİŞ	1
1.1. Dünya ve Türkiye'de Kamu İşletmeleri / Tarih.....	1
1.1.1. Osmanlı İmparatorluğu ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri	1
1.1.2. 20. Yüzyıl Başlarında (1900-1950) Türkiye ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri	3
1.1.3. Türkiye ve Avrupa'da 1980'ler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri	6
1.2. Türkiye ve AB'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri / Hukuk.....	15
1.2.1. Türkiye KİT'ler: Yasal Tarihsel Bakış / Mevzuat.....	15
1.2.2. Avrupa Birliği Kamu İşletmeleri Politikası - Yasal Tarihsel Bakış	17
1.2.3. Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkilerinde KİT'ler	19
1.3. Dünyada Devletin Büyüklüğü (KİT'lerin Katkı ve Kapasiteleri) / Ekonomi	23
1.3.1. Kamu İşletmeleri ve Stratejik Sektörler	24
1.3.2. Ülke KİT Payı	29
BÖLÜM 2 – LİTERATÜR.....	31
2.1. Ön İnceleme	31
2.1.1. Ekonomi ve Kamu İşletmeleri.....	34
2.1.2. Yönetim ve Kamu İşletmeleri	36
2.1.3. İşletme ve Kamu İşletmeleri.....	38
2.1.4. Alan Çalışmaları ve Kamu İşletmeleri	38
2.1.5. İşletme Finans ve Kamu İşletmeleri	39
2.1.6. Siyaset Bilimi ve Kamu İşletmeleri.....	41
2.1.7. Kalkınma Planlaması ve Kamu İşletmeleri	41
2.1.8. Uluslararası İlişkiler ve Kamu İşletmeleri.....	42
2.1.9. Derleme	43
2.2. Uluslararası Literatür ve OECD	44

BÖLÜM 3 – YÖNTEM.....	51
3.1. Masabaşı Çalışması Yöntemi	51
3.2. Saha Çalışması Yöntemi	51
3.2.1. Yarı Yapılandırılmış (Derinlemesine) Mülakat Yöntemi ve Uygulaması.....	51
3.2.2. Çalıştay (Odak Grup Toplantısı) Yöntemi ve Uygulaması	53
BÖLÜM 4 – BULGULAR: Masa Çalışması, Yarı Yapılandırılmış (Derinlemesine) Mülakat Çalışması ve Çalıştay Sonuçları	55
4.1. Devletin Sahiplik Rolü	55
4.1.1. Devletin Sahiplik Rolü - Sahiplik Politikasının Geliştirilmesi ve Ortaya Konulması.....	57
4.1.2. Devletin Sahiplik Rolü - KİT Yönetimine Sık Sık Karışılmaması ve Operasyonel Özerklik.....	58
4.1.3. Devletin Sahiplik Rolü - KİT Yönetim Kurulunun Sorumluluklarını Yerine Getirmesine İzin ve Bağımsız Davranması	59
4.1.4. Devletin Sahiplik Rolü - Sahiplik Haklarının Uygulanmasının Açıkça Belirlenmesi	60
4.1.5. Devletin Sahiplik Rolü - İşletmenin Hesap Verebilirliği	61
4.1.6. Devletin Sahiplik Rolü - Her KİT'in Yasal Yapısına Göre Sahiplik Haklarının Uygulanması.....	62
4.1.7. Devletin Sahiplik Rolü – Radikal Öneriler	63
4.1.8. Devletin Sahiplik Rolü – İyileştirme Önerileri	66
4.1.9. Devletin Sahiplik Rolü Üzerine	68
4.2. Yasa ve Düzenlemeler.....	70
4.2.1. Yasa ve Düzenlemeler - Genel Yasaların ve Düzenlemelerin Uygulanabilirliği	73
4.2.2. Yasa ve Düzenlemeler - Sahiplik ve Devletin Diğer İşlevlerinin Ayrılması Kamu Yararı Gözetilmesi.....	74
4.2.3. Yasa ve Düzenlemeler - Örgütsel Yapılar ve Faaliyet İşlemleri	75
4.2.4. Yasa ve Düzenlemeler - Ticari Olmayan Gereklikler Etrafında Şeffaflık	76
4.2.5. Yasa ve Düzenlemeler - Sermaye Yapısında Esneklik	77
4.2.6. Yasa ve Düzenlemeler - Finansal Erişimde Rekabetçi Koşullar	78
4.2.7. Yasa ve Düzenlemeler – Radikal Öneriler	79
4.2.8. Yasa ve Düzenlemeler – İyileştirme Önerileri	81
4.2.9. Yasa ve Düzenlemeler Üzerine	82
4.3. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü.....	83
4.3.1. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - KİT Performansı İçin Yüksek Sorumluluk ve Yasal Zorunluluklar Durumu	86
4.3.2. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - KİT Yönetiminin İzlenmesi ve Stratejik Yol Göstericiliğin Sunulması.....	87
4.3.3. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - Nesnel ve Bağımsız Karar Almak Üzere Yönetim Kurulu Kompozisyonunun Varlığı.....	89

4.3.4. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - KİT Yönetim Kurulu Denetim Komitelerine Duyarlılık / Gerekliklik Durumu	91
4.3.5. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - Yönetim Kurulu Performansının Değerlendirilmesi Durumu.....	92
4.3.6. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - İşçi Temsilcilerinin Yönetim Kurulu Katılımının Sağlanması Durumu	93
4.3.7. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü – Yapı, Yetki, Sektörler	94
4.3.8. KİT Yönetim Kurulu - Radikal Öneriler	105
4.3.9. KİT Yönetim Kurulu - İyileştirme Önerileri	107
4.3.10. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü Üzerine	109
4.4. Ticari Olmayan Hedefler	113
4.4.1. Ticari Olmayan Hedefler - Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) Yaklaşımında Sorunlar	114
4.4.2. Ticari Olmayan Hedefler - İşletmeye Özel Kanun Dayanaklı Hedefler.....	116
4.4.3. Ticari Olmayan Hedefler - Finansal Telafi Mekanizmaları	118
4.4.4. Ticari Olmayan Hedefler - Performans Değerlendirme	119
4.4.5. Ticari Olmayan Hedefler – Radikal Öneriler	120
4.4.6. Ticari Olmayan Hedefler – İyileştirme Önerileri	124
4.4.7. Ticari Olmayan Hedefler Üzerine	126
4.5. Uluslararası Faaliyetler.....	127
4.5.1. Uluslararası Faaliyetler – Türkiye ve BRICS Ülkeleri.....	128
4.5.2. Uluslararası Faaliyetler – Radikal Öneriler	130
4.5.3. Uluslararası Faaliyetler – İyileştirme Önerileri	132
4.5.4. Uluslararası Faaliyetler Üzerine	134
4.6. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı	135
4.6.1. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı - Toplu Yıllık Raporlama	136
4.6.2. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – İç Denetim İşlevleri ve Prosedürleri Geliştirme.....	136
4.6.3. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – Yıllık Dış Bağımsız Denetimleri.....	137
4.6.4. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı - Yüksek Kalite Muhasebe ve Denetim Standartları.....	138
4.6.5. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı - Materyal Bilginin Açıklanması ve Erişilebilirliği	139
4.6.6. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – Radikal Öneriler.....	140
4.6.7. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – İyileştirme Önerileri.....	141
4.6.8. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı Üzerine.....	142
4.7. Sorun Önceliklendirme Toplu Sonuçlar	143
4.8. Çalıştay Radikal ve İyileştirme Önerileri Toplu Sonuçlar	145

BÖLÜM 5 - SONUÇ	151
KAYNAKÇA	171
EK i - 233 Sayılı KHK ve Mülakatlar Karşılıklı İncelemesi.....	177
EK ii – Şirketleşme ve Özelleştirme Üzerine	192
EK 1 - AB ve Türkiye’de KİT’lerden Sorumlu Devlet Kurumları.....	197
EK 2 – KİT Sınıflandırması ve KİT Verileri İlişkisi.....	199
EK 3 – Kamu İşletmeleri Mülakatları.....	200
EK 4 – Mülakat Bilgileri, Tarih, Teşebbüs ve Kişiler	219
EK 5 – KİT Çalıştay – Sorun Önceliklendirme ve Çözüm Önerileri Verme ve Oylama	221

TABLO LİSTESİ

Tablo 1 - Osmanlı İmparatorluğu KİT Adları ve Sektörleri.....	2
Tablo 2 - Türkiye Cumhuriyeti (1924-1938 Dönemi) KİT Adları ve Devlet Destekli Özel İşletmeler ve Sektörler	4
Tablo 3 - KİT’lerle İlgili Kanunların Tarihsel Gelişimi.....	15
Tablo 4 - 233 Sayılı KHK’ye Ek ve Değişiklik Getiren Mevzuatın Yürürlüğe Giriş Tarihini Gösterir Liste	16
Tablo 5- AB İlerleme Raporları’nda Türkiye Kamu İşletmeleri ve Değişimler, 1998-2013	19
Tablo 6 - OECD Stratejik Servis Sektörler ve Öne Çıkan KİT’ler	24
Tablo 7 - Merkezi Hükümete Bağlı KİT Sayısı, Çalışan Sayısı, Piyasa Değeri, Özsermaye, İşletme Tipi	25
Tablo 8 -Kamu İşletmeleri Alanındaki Yayınlar, 1988-2014	31
Tablo 9 -Kamu İşletmeleri Alanında Yayınlar (Ülkeler Sıralaması)	32
Tablo 10 -Kamu İşletmeleri Alanında Yayınlar (Üniversiteler)	33
Tablo 11 -Kamu işletmeleri Alanında Yayınlar, Bilim Ağı Kategorileri Sıralaması	34
Tablo 12 - Kamu İşletmeleri Literatür: Bir Derleme	43
Tablo 13 - Yasa ve Düzenlemeler - KİT’lerin Yasal Statüsü.....	70
Tablo 14 - Yönetim Kurulu ve İş gücü- Yönetim Kurulu Kompozisyonu.....	83
Tablo 15 - Yönetim Kurulu ve İş gücü– Toplam	85
Tablo 16 - Yönetim Kurulu ve İş gücü – Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı – I.....	95
Tablo 17 - Yönetim Kurulu ve İş gücü – Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı – II	96
Tablo 18 - Yönetim Kurulu ve İş gücü – Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı – III	97
Tablo 19 -İş gücü ve İşletme Tipi – Birincil Sektör.....	98
Tablo 20 -İş gücü ve İşletme Tipi – İmalat	99
Tablo 21 -İş gücü ve İşletme Tipi – Finans.....	99
Tablo 22 -İş gücü ve İşletme Tipi – Telekom	100
Tablo 23 -İş gücü ve İşletme Tipi – Elektrik ve Gaz	101
Tablo 24 -İş gücü ve İşletme Tipi – Ulaştırma.....	101
Tablo 25 -İş gücü ve İşletme Tipi – Gayrimenkul	102
Tablo 26 -İş gücü ve İşletme Tipi – Diğer Hizmetler	103
Tablo 27 -İş gücü ve İşletme Tipi – Diğer Faaliyetler	104
Tablo 28 - Şeffaflık ve Bilgilendirme – Şeffaflık Tipleri.....	135
Tablo 29 - Sorun Önceliklendirme Toplu Sonuçlar	143
Tablo 30 - Sorun Alanlarında (Eksenler)Radikal ve İyileştirme Önerileri Durum Matrisi.....	146
Tablo 31 - Sorun Alanlarında (Eksenler) Diğer Eksenleri İlgilendiren Etkileşim Matrisi / Radikal Öneriler	148

Tablo 32 - Sorun Alanlarında (Eksenler) Diğer Eksenleri İlgilendiren Etkileşim Matrisi / İyileştirme Önerileri	149
Tablo 33- Sahiplik-Özerklik: Siyasa, Yasa ve Yönetim Kurulu	158
Tablo 34 - Devlet Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi – Temsili Örnek	164
Tablo 35 - Çözüm Önerileri Matrisi.....	168
Tablo 36 - Çözüm Önerileri Araçları ve Sistemi	169

ŞEKİL TABLOSU

Şekil 1 -Tophâne-i Âmire'den Görünümler	1
Şekil 2 -Türkiye Cumhuriyeti'nde Kamu İşletmeleri.....	5
Şekil 3 - 38 Ekonomideki Devletin Büyüklüğü (Ülke KİT Payı) – 2013	29
Şekil 4 - Devletin Sahiplik Rolü – İkili Sahiplik Modeli	55
Şekil 5 - Devletin Sahiplik Rolü – Üçlü Sahiplik Modeli	56
Şekil 6 - Devletin Sahiplik Rolü – Sahiplik Modeli Değişimleri	56
Şekil 7 - Kamu Mülkiyetinin Amacı	68
Şekil 8 - Kamu İşletmesi Tipi	69
Şekil 9 - Yönetim Kurulu ve İş gücü– Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı	94
Şekil 10 - Uluslararası Faaliyetler – Yerel ve Yabancı Piyasa	127
Şekil 11 - Uluslararası Faaliyetler – Üçüncü Piyasalar	127
Şekil 12- Birincil Önceliklendirme – Nihai hedef: KİT'lerin Ticari Esaslara Göre Etkin, Verimli ve Özerk Hâle Getirilmesi.....	151
Şekil 13 - Etkinlik-Verimlilik ve Özerklik-Denetim.....	152
Şekil 14- Sahiplik.....	152
Şekil 15- Beklenti, Sahiplik Siyaseti ve Modeli Tespiti, Dengelerin Dengesi Tesisi ve Nihai Hedef.....	153
Şekil 16- Beklenti, Sahiplik Siyaseti ve Modeli Tespiti, Dengelerin Dengesi Tesisi	155
Şekil 17- Sahiplik-Hedefler İlişkisi: Mevcut Durum, Eylemler ve Değişim.....	156
Şekil 18 - Sahiplik, Yasa, Ticari Olmayan Faaliyetler, Yönetim Kurulu: Eylemler ve Hedef.....	157
Şekil 20 - Takip Eden Sorun Önceliklendirme: Özelleştirme ve Şirketleştirme	162

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BİST	Borsaİstanbul
BRICS	Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin, Güney Afrika
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KSS	Kurumsal Sosyal Sorumluluk
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
THY	Türk Hava Yolları
TKİB	Türk Kamu İşletmeleri Birliği
YK	Yönetim Kurulu

i. YÖNETİCİ ÖZETİ

Beş ana bölümden oluşan bu kitap, masa ve saha çalışmalarından elde edilen bilgiler ışığında; Avrupa Birliği, OECD ve BRICS ülkelerinde faaliyet gösteren çeşitli kamu işletmelerini, mevzuat, yapı, işleyiş eksenlerinde Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmeleriyle (genelde kamu işletmeleri, özelde KİK ve İDT’ler) karşılaştırmaya tâbî tutmaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin güncel hukuki, idari ve ekonomik sorunlarını tespit ederek bu sorunların çözümüne yönelik karşılaştırmalı ve kapsamlı bir araştırma, inceleme ve siyasa önerileri bütünü sunmak, elinizdeki çalışmanın ana çıktısını oluşturmaktadır.

Birinci bölümde kamu işletmelerinin tarihsel gelişimi, hukuki çerçeveleri ve günümüzdeki ekonomik büyüklük boyutları ele alınmıştır.



Tarih alt bölümü, kamu işletmeleri alanında Osmanlı İmparatorluğu’ndan başlayıp erken dönem Türkiye Cumhuriyeti’ne ve daha sonra II. Dünya Savaşı sonrasında 1980’li yıllara varan zaman aralığını kapsamaktadır. II. Dünya Savaşı sonrası *yeniden yapılandırma* ve 1980’li yıllarda hız kazanan *serbestleşme (liberalizasyon) dalgası* kamu işletmelerinin tarihsel dönüşüm süreçleri açısından oldukça önemli iki ana dönüm noktasıdır. Bu noktalarda metin, II. Dünya Savaşı’nın hemen sonrasında çeşitli Avrupa coğrafyalarının, ABD, Japonya, Çin, Rusya, Endonezya, Hindistan, Güney Afrika gibi ülkelerin ve 1980’lerde Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin kamu işletmeleri alanındaki durumları hakkında bilgi sunmaktadır. Literatürde, Türkiye Cumhuriyeti, *ekonomiye doğrudan devlet müdahalesinde genellikle kalkınma hedeflerini temel alan bir ülke* olarak tanımlanmıştır. Ancak küreselleşme, ulusal kalkınma söylem ve pratiğini aşındırmış, kamu işletmelerinde *kalkınma hedeflerine* ek olarak; bölgesel, ulusal ve uluslararası arenalara sağlıklı eklenmiş *endüstriyel ekonomi, maliye politikası* ve *yeniden dağıtım hedeflerini* de kapsayan ve bu hedefleri koordine edebilen bir kamu işletmeleri siyasa karışımına sahip olma gereğini ortaya çıkarmıştır.



Hukuk alt bölümü, Türkiye Cumhuriyeti’nde kamu işletmeleri mevzuatı ve evrimi ve Avrupa Birliği kamu işletmeleri politikasına yasal tarihsel bir bakıştan sonra asıl olarak Türkiye ve AB ilişkilerinde önemli bir tarama belgesi olan *AB Komisyonu Türkiye İlerleme Raporları*’nda kamu işletmelerini ilgilendiren tüm vurgulara yer vermiştir. Metin, 1998-2013 yılları arasında yayınlanan raporlarda kamu işletmeleri üzerine yapılmış tüm vurguları tespit etmiş ve ilgili sektörleri ön plana çıkarmıştır. Kamu işletmeleri alanında gerçekleştirilmiş birçok faaliyete rağmen *sınırlı*

ilerleme, sınırlı gelişme, ilerleme kaydedilememesi bu raporların ana vurgusu olmuştur. AB'nin kamu işletmelerine bakışı, liberal kapitalist politik ekonominin AB hukukunda yer bularak kurumsallaşması ve üye ülkelere veya üye olmak isteyen ülkelere yansıtılmasıdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin; kamu işletmelerini önce kamu hizmetlerine, daha sonra da yerel kamu hizmetlerine indirgeyen söz konusu yaklaşıma sorgulamadan eklemlenmek yerine, kamu işletmeleri ve kamu hizmetleri alanında sosyal devlet ve sosyal hizmetler yaklaşımını savunabilecek ve sürdürülebilir kılacak nitelikte siyasi (devletin sahiplik politikası), hukuki (yasa ve düzenlemeler), yönetsel (yönetim kurulu ve iş gücü), iktisadi (ticari, ticari olmayan ve bölgesel ve uluslararası faaliyetler) ve teknolojik (şeffaflık ve bilgilendirme, izleme ve değerlendirme) alanlarda iyileştirmeler yapması ve tespit edilmiş açıklarını kapatması gerekmektedir.



Ekonomi alt bölümü, Türkiye'de ve çeşitli dünya ülkelerinde kamu işletmelerinin stratejik sayılan sektörlerini, büyüklüklerini, kamu işletmelerinin ülke ekonomisindeki katkı ve kapasitelerini rakamsal olarak ele almaktadır. Kamu işletmesi tipine göre en güncel OECD verileri ile, merkezi hükümete bağlı kamu işletmeleri sayısı, çalışan sayısı, piyasa değeri, özsermaye bilgileri çeşitli dünya ülkeleri ve Türkiye için verilmiştir. 2012 yılı sonu itibarıyla 31 OECD ülkesi, önemli büyüklükte kamu işletmeleri sektörü bulunan Kolombiya ve kamu işletmeleri alanında faaliyetleri ilgi uyandıran yeni AB üyelerinden Litvanya, Letonya ülkeleri toplamında 2.111 kamu işletmesi, 2 trilyon doların üzerinde bir değere sahip olup yaklaşık 6 milyon insana istihdam sağlamaktadır. En fazla işletme toplam 371 adetle Macaristan ve 326 adetle Portekiz'dedir. Türkiye'de ise bu işletme sayısı 50'dir. Çalışan sayısı olarak en yüksek iki ülke, 1.584.501 çalışanla Fransa ve 599.010 çalışanla ABD'dir. Türkiye'de bu toplam çalışan sayısı 246.071'dir. En yüksek toplam işletme değeri, 339.3 milyar dolar ile Japonya ve 243.7 milyar dolar ile Norveç'e aittir. Türkiye'de ise toplam değer 90.8 milyar dolardır. %10 ve üzeri kamu mülkiyeti olan işletmeler incelemeye dahil edildiğinde, kamu işletmesi başına düşen ortalama kamu işletmesi değeri en yüksek ülke, 18 milyar dolar ile Güney Kore'dir. Güney Kore'yi 10.5 milyar dolar ile Belçika, 10 milyar dolar ile İsviçre takip etmektedir. Türkiye'de kamu işletmesi başına düşen ortalama kamu işletmesi değeri 2 milyar dolar civarındadır. Çalışan başına düşen değer ise Kolombiya 2 milyon dolar, Güney Kore 1.5 milyon dolar, Japonya 1.4 milyon dolar seviyelerindedir. Türkiye ise 370.000 dolar seviyesindedir. İşletme başına düşen ortalama çalışan sayısı; Türkiye'de 5.560 kişi, Fransa ve İtalya'da sırasıyla 37 bin ve 30 bin seviyelerindedir. *Bu göstergeler Türkiye'de kamu*

işletmelerinin büyüme (endüstriyel ekonomi) ve küçülme (maliye politikası) stratejilerini gözden geçirirken değerlendirilmesi gereken oranlardır.



Önemli bir ekonomik gösterge olarak; günümüz devletlerinde kamu iktisadi teşebbüslerinin büyüklüğünün hesaplanmasında kullanılan ve KİT'lerin satış, varlık, piyasa değerinin her bir ülke veya ekonomideki en büyük 10 firmanın satış, varlıklar, piyasa değerine kıyaslanmasıyla elde edilen *Ülke KİT Payı* göstergesi, OECD verilerine göre 37 ekonomi ve Türkiye için de metne dahil edilmiştir. 1-100 arasında olan bu sayı Türkiye için 2.8'dir. Bu sayı, devlet mülkiyetinin ekonomiyi tanımlama ve belirlemedeki ağırlığının düşük olduğunu ifade eder. OECD verilerine göre, OECD ülkeleri arasında kamu işletmelerinin üretken ekonomi içindeki payı, ulusal ortalamada 2.5'tir. Ancak kamu işletmeleri ya stratejik olarak devlet sahipliğinde ya da ekonominin diğer alanlarının bağımlı bulunduğu sektörler olduğundan *bu rakamın düşük oluşu, kamu işletmelerinin sosyo-ekonomik önemini düşürmemektedir.*



Ekonomi alt bölümünde ele alınan bir diğer nokta da, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) kamu işletmeleri için stratejik kabul ettiği hizmet sektörleridir. 2005 yılında bu sektörlerin sayısı, yedi olarak tanımlanmıştır: *Posta, Telekom/Medya, Demiryolları, Elektrik, Gaz/Petrol/Kömür, Hava Taşımacılığı ve Finansal Hizmetler.* Bu çalışmada söz konusu sektörler, AB ülkelerinden kamu işletmeleri adları verilerek örneklendirilmiştir. 2014 yılına gelindiğinde, dokuz stratejik sektörlü bir sınıflandırma ile karşılaşılmaktadır. Bunlar, *Birincil Sektörler (hidrokarbon üretimi ve rafinesi), İmalat, Finans, Telekom, Elektrik ve Gaz, Ulaşım, Gayrimenkul, Diğer Hizmetler (elektrik, gaz ve posta hizmet operatörlerini kapsar) ve diğer faaliyetlerdir.* Burada *diğer faaliyetler* alanı dikkat çekicidir. OECD ülkelerindeki kamu işletmelerinde çalışanların %20'sini, toplam işletme değerinin %8.3'ünü kapsayan *diğer faaliyetler* alanının hangi faaliyetleri kapsadığı muğlak bırakılmıştır. Kamu çoğunluk sahipli borsada yer almayan işletmeler ve yasal/yarı korporasyonlar olarak tanımlanan kamu işletmesi tiplerinin faaliyet gösterdiği bu diğer faaliyetler sektöründe, Türkiye herhangi bir kamu işletmesi varlığı rapor etmezken; Birleşik Krallık, İsviçre, İsveç, İspanya, Slovenya, Portekiz, Norveç, Yeni Zelanda, Hollanda, Meksika, Litvanya, Letonya, Güney Kore, Macaristan Almanya, Finlandiya, Estonya, Kanada, Avustralya, görece önemli ve yüksek sayıda işletme rapor etmiştir. Bulgu, *işletme tipi ve sektörü tanımlamanın da stratejik bir boyut olduğunu göstermektedir.*

İkinci bölüm, ilgili akademik ve uluslararası örgütlerin kamu işletmeleri alanında yayınladıkları literatürü araştırmaktadır.



Bu bölümde devletin ekonomiye müdahalesinin klasik nedenleri, kamu mülkiyeti yaklaşımlarına ek olarak akademisyenlerin pratikte kamu işletmeleri konusunda kilit olarak hangi detayları araştırdıkları üzerinde durulmuştur. Bulgulara bakılırsa; ekonomi, yönetim, işletme, finans, kalkınma planlaması, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler gibi birçok bilim dalında kamu işletmeleri alanına ilgi bulunmaktadır. Kamu işletmeleri literatürünün şekillenmesinde, özellikle ABD ve Çin'deki araştırmacıların payıbüyüktür. Kamu işletmelerine dönük sorunların ana eksenleri tespit edilirken, söz konusu alanda yayınlanan literatürde, kamu işletmelerini ilgilendiren sorun ve çözümlerin nasıl ele alındığı belirleyici olmuştur. Bu araştırmada kamu işletmeleriyle ilgili OECD kılavuzlarının derinlemesine incelenmesi sonucunda, *altı ana eksen* ortaya çıkmıştır. *Devletin sahiplik rolü, yürürlükteki yasal düzenlemeler, yönetim kurulu ve iş gücü, şeffaflık ve bilgilendirme, ticari olmayan faaliyetler ve uluslararası faaliyetler* olarak belirlenen bu eksenler, toplam 35 alt başlıkta mülakat formlarına ve çalıştay tartışmalarına çerçeve sağlamıştır.

Üçüncü bölüm çalışmanın yöntem bölümünü kapsamaktadır. Çalışmada; Masabaşı Çalışması, Mülakat ve Çalıştay olmak üzere üç ana yöntem kullanılmıştır.



Masabaşı çalışmasının nihai amacı, uluslararası karşılaştırmada ortak bir çerçeve sağlamak ve dünyanın çeşitli ülkelerindeki kamu işletmelerinin faaliyetleri hakkında güvenilir bilgilere erişmektir. Bu faaliyette, ikinci bölümdeki literatür taraması ile de uyumlu olarak, kamu işletmeleri alanındaki OECD yayınları incelenerek, ana inceleme eksenlerineson şekilleri verilmiş ve mülakat formları hazırlanmıştır. Bu mülakat formları, tekrarlanabilecek ve yıllar içinde ek yapılabilecek dokümanlardır. Gerçekleştirilen ikisaha çalışmasındayöntem, Yarı Yapılandırılmış (Derinlemesine) Mülakat ve Çalıştay'dır. *Mülakatların* nihai amacı; kamu işletmelerinin sorunlarına çözüm aramak, birtakım siyasa önerileri geliştirmek ve Türkiye'de kamu işletmeleri hakkında *birincil verilerin* toplanmasına yönelik saha çalışmasını yapmaktır. *Çalıştay* ise daha çok bir odak grup toplantısı niteliğindedir. Saha çalışmasının bir aşaması olarak 18 Ekim 2014'te Afyon'da düzenlenen





“Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri Çalıştayı”na TKİB tarafından seçilen olası tüm paydaşlar davet edilmiştir. *Çalıştay* yöntemiyle hedeflenen, grup içi etkileşimle, katılımcıların kendilerine yöneltilen sorulara ortak yanıtlar aramasıdır. Çalıştayın temel amacı da, katılımcıların kamu işletmeleri ile ilgili olarak sorun ve çözüm önceliklendirme, radikal ve iyileştirme önerileri sunarak strateji ve siyasa önerisi geliştirmeleridir.

Dördüncü bölümde, söz konusu araştırma faaliyetlerinden (masa, saha, çalıştay) elde edilen bulgular derlenip sunulmaktadır.



Bu bölümde masa, mülakatlar ve çalıştay (radikal ve iyileştirme önerileri ve önceliklendirme anketi) sonuçları toplanmış, işlenmiş ve sunulmuştur. Son bölümde yer alacak derinlemesine bir incelemeden farklı olarak sözel ve sayısal veriler sunulmuş, ilgili her alt başlıkta dünya ülkelerinden örneklerle ve kıyaslamalara yer verilmiştir. Ayrıca radikal ve iyileştirme önerilerinin eksenler-arası etkileşimi ortaya çıkarılmıştır.

Beşinci bölümde ise tüm bulgular birleştirilerek tartışılmış ve rapor ana ve alt eksenler arasında analizlerle sonlandırılırken elde edilen siyasa önerileri aşağıda sade bir görüntüsü verilen çözüm matrisinde sunulmuştur:



Yönetici Özeti Tablo –Çözüm Araçları ve İlgili Siyasa Etkileşimleri

ÇÖZÜM MATRİSİ	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YvD)	Yönetim Kurulu ve İlgücü (YKİ)	Ticari Olmayan hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞvB)
Araç	Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi Delil temelli olarak periyodik ve sektörel olarak güncelleme faaliyeti	Yeni 233 Sayılı KHK ve ilgili yasalar ve düzenlemeler Sektörel mevzuatlar	KİT komiteleri (yönetim, katılım, denetim, danışmanlık, izleme, adaylık) kurulumu Dış Bağımsız Denetim	Sosyal Siyasa ve İçişleri Siyasası - KİT Etkileşimi programları ve projeleri	Sanayi Siyاسası ve Dışişleri Siyasası - KİT etkileşimi programları ve projeleri	Ar-Ge Siyاسası ve Teknoloji Siyاسası - KİT etkileşimi programları ve projeleri Kurum ve kurumlararası Bilgi İletişim, İzleme Değerlendirme Teknolojileri dahil
Siyasa Etkileşimi	Devlet Siyاسası	Kamu Siyاسası	Ekonomi Siyاسası Maliye Siyاسası	Sosyal Siyasa İçişleri Siyاسası	Sanayi Siyاسası Dışişleri Siyاسası	Ar-Ge Siyاسası Teknoloji Siyاسası

Çözüm matrisi mimarisi kamu işletmelerini ilgilendiren siyasi (devletin sahiplik rolü), hukuki (yasa ve düzenlemeler), yönetsel (yönetim kurulu ve iş gücü), iktisadi (ticari ve ticari olmayan faaliyetler, uluslararası faaliyetler) ve teknolojik (şeffaflık, bilgilendirme ve izleme, değerlendirme) faaliyetlerin tümüne dönük bütüncül ve detaylı bir çözüm çerçevesi sunmaktadır. Bu mimari, siyasa etkileşimi olarak öncelikle devlet siyاسası, anayasa

revizyonuna veya anayasaya uygunluk esasına dayalı bir araç olarak “*sahiplik siyasası ve plan belgesi*” ortaya koymanın önemine işaret etmektedir. Aynı şekilde kamu yönetimi siyasası ve kamu hukuku revizyonlarına veya yürürlüklerine uygun bir araç olarak “*yeni 233 sayılı KHK ve ilgili yasalar ve düzenlemeleri*” gerçekleştirmenin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Düzenlemeler, 233 sayılı KHK çerçevesinde oluşmuş sektörel mevzuat ağını da kapsamalıdır. Ekonomi ve maliye siyasaları etkileşimde, verimlilik-etkinlik ve özerklik-denetim mekanizmalarını karşılıklı çalıştıracak araçlar olarak “*KİT komitelerinin (yönetim, katılım, denetim, danışmanlık, adaylık komitelerinin) kurulumu*” ve “*dış bağımsız denetim*” öne çıkmaktadır. Sosyal siyasalar ve içişleri siyasalarıyla etkileşim içinde tanımlanmış, ticari olmayan hedefleri kapsayacak araçlar olarak KİT faaliyet alanlarıyla ilgili “*sosyal siyasa programları tasarlamak ve uygun projeleri kabul etmek*”, sanayi siyasası ve dışişleri siyasası ile etkileşimli olarak “*uluslararası faaliyet programları tasarlamak ve uygun projeleri kabul etmek*”, ar-ge ve teknoloji siyasası ile etkileşim içinde “*kamu işletmeleri kurum ve kurumlararası bilgi ve iletişim, izleme ve değerlendirme teknolojilerinin kurulup kullanılmasını hedefleyen programları tasarlamak ve uygun projeleri kabul etmek*” faaliyetleri ile beraber; kamu işletmelerini ilgilendiren siyasi, hukuki, yönetsel, iktisadi ve teknolojik faaliyetlerin tümüne dönük bütüncül ve detaylı bir çözüm mimarisi çerçevesi çizilmiş olmaktadır.



Ekler bölümünde; 233 Sayılı KHK'nin ilgili bölümlerinin, mülakatlardan elde edilen sorun ve önerilerle karşılaştırılmalı olarak incelenmesine (Ek i), Özelleştirme ve Şirketleştirme üzerine genel ve sektörel bir incelemeye (Ek ii), çeşitli ülkelerin KİT'lerle ilgili kurumlarına bağlantılar, ülkelerdeki KİT sınıflandırmasının kapsamı, derinlemesine mülakat formu, önceliklendirme anketi, anket soruları ve katılımcı listelerine yer verilmiştir.

1.1. Dünya ve Türkiye'de Kamu İşletmeleri / Tarih

1.1.1. Osmanlı İmparatorluğu ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri



Osmanlı İmparatorluğu'nda Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak değerlendirilebilecek ilk kuruluş “Top Asitanesi”dir. İstanbul’un fethinden sonra (15.yüzyıl), esas olarak ordu ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere, Fatih Sultan Mehmet tarafından top dökümü yapılması için kurulmuştur. O zamanki adı “Top Asitanesi” olan bu top dökümhanesi, faaliyetini Osmanlı İmparatorluğu’nun son yıllarına kadar sürdürmüştür. Zamanla yapısı ve ismi değişen “Top Asitanesi”¹, bugünkü “Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu”nun temelini oluşturmaktadır.

Şekil 1 – Tophâne-i Âmire’den Görünümler



Fotoğraflar Ercan İnal- Tophâne-i Âmire’den görünüm ve Fâtih’in Şâhî Topu, Abdülaziz tarafından İngiltere’ye hediye edilmiştir.

¹Tophâne-iÂmire Müşirliği (1832), Tophâne-iÂmire Nâzırlığı (1908), İmâlât-ı Harbiye Müdüriyet-i Umumiyesi (1909), Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğü (1921), MKE Kurumu Genel Müdürlüğü (1950).

Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa²'nin ekonomi-politik düzen gelişimi, coğrafi ve tarihsel olarak farklılık göstermektedir. Avrupa'da dini ve politik otoriteler, 14. yüzyıldan itibaren birbirlerinin meşruiyetini tehdit eder durumdan uzaklaşmaya başlamış ve bu durum halka ekonomik ve politik özgürlük alanları sağlamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ise ordu adına savaş teknik ve teknolojilerine görece daha hızlı bir uyum sağlanmasına rağmen, sanayiye geçiş Avrupa'ya kıyasla geç ve yavaş olmuştur. İlerleyen yıllarda temel yatırımlar genellikle devlet tarafından yapılmış veya devlet denetiminde yerli ve yabancı şirketlere yaptırılmıştır (Ceylan ve Vergiliel, 1989: 12).

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerine doğru devlet işletmeciliğinin bir örneği Ziraat Bankası'dır. Bu müessese, 1863 yılında Niş'in Pirot kasabasında Mithat Paşa'nın önderliğinde Memleket Sandıkları adı altında kurulmuş, 1888'de Ziraat Bankası'na dönüştürülmüş ve çiftçiyekredisağlamaişleviniüstlenmiştir (Kepenek, 1990: 19). Banka, ancak 1937 yılında bugünkü hâlini almıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde faaliyete geçen belli başlı işletme ve fabrikalar aşağıda sunulmaktadır (Tablo 1). (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1997)

Tablo 1 - Osmanlı İmparatorluğu KİT Adları ve Sektörleri

Yıl	Osmanlı İmparatorluğu / KİT adı	Sektörü	Ürün/Hizmet
1810	Beykoz Teçhizat-ı Askeriye Fabrikası	Tekstil	Askeri kunda, çizme, palaska üretimi
1832	Tophane-i Amire Müşirliği	Makina	Top üretimi, döküm ocakları
1835	Feshane Fabrikaları	Tekstil	Çuha, fes, battaniye üretimi
1835	İzmit Fabrikası	Tekstil	Çuha, asker elbiseliği üretimi
1843	Fevaid-i Osmaniye	Ulaştırma	Deniz yolu ulaştırma
1845	Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası	Tekstil	Kadife, ipekli, kumaş, saten, tafta üretimi
1850	Bakırköy Pamuklu Fabrikası	Tekstil	Pamuklu bez üretimi
1863	Ruşuk Memleket Sandığı, Emniyet Sandığı	Finans	Sandık, banka, tarım odaklı
1882	Menafi Sandıkları	Finans	Sandık, banka
1888	Ziraat Bankası (Memleket Sandıkları banka olarak yeniden yapılandırılmıştır)	Finans	Sandık, banka
1892	Yıldız Çini Fabrikası	Ev Eşyaları	Çini eşya üretimi

² Avrupa'da ise 15. yüzyılda, özellikle Birleşik Krallık ve Hollanda'da, tüccarların bir araya gelerek oluşturdukları devlet-izinli/imtiyazlı uluslararası ticaret tekelleri oluşmaya başlamıştır. Bu tip uluslararası ticaret ağlarına girip tutunabilmek için ülkelerin ve tüccarların sermaye ve devlet desteğine ihtiyaçları vardır. "British East India Company" ve "Dutch East India Company" bu devlet-izinli ve imtiyazlı işletmelerin başında gelmektedir. Literatürde bu tip işletmelerin ana sektörünün sömürgeler kaynaklı değerli madenlerin ticareti olduğu ve bu alandaki sınır ötesi ticaretin de kâr payının %200-%300 aralığında olduğu ifade edilmektedir. Bu devlet-izinli ve imtiyazlı işletmelerin sınır ötesi, uluslararası faaliyetlerini korumak adına Birleşik Krallık, Fransa ve Hollanda gibi ülkeler merkezi hükümetlerini, bürokrasilerini ve askeri yapılarını güçlendirmeye yönelmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda başta savunma, tekstil, finans sektörleri olmak üzere kamu işletmeleri kurulmuştur. Askeri amaçlar ve tarım destekleri sağlama amaçlı kamu işletmeleri, Osmanlı İmparatorluğu'nun askeri ve tarıma dayalı ekonomi-politiğinin karşılığıdır.

1.1.2. 20. Yüzyıl Başlarında (1900-1950) Türkiye ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri

1.1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne Geçişte KİT'ler



1923 İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar çerçevesinde, ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik politikaların uygulanması yanında, Osmanlı döneminden devreden tesislerin, devlet tarafından işletilmesine devam edilmesi yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda; 19.4.1925 tarih ve 633 sayılı Kanun'la, “*Bankaya devredilmiş olan müessesat-ı sinaiyeyi teşekkül edecek şirketlere devredinceye kadar bizzat idare etmek, iştirak suretiyle tesisat-ı sinaiyede bulunmak ve işletmek*” yanında, maden işletmek ve her türlü bankacılık işlemleri yapmak üzere “Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası” kurulmuştur.

Kanun'un 8'inci maddesinde “*Banka kendisine devredilen fabrikaları, yüzde elli biri nama muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlere devrederek işletmeye mezundur*” hükmüne yer verilerek, bir yandan, anılan İzmir İktisat Kongresi'nde saptanan ekonomik politikaların kararlılıkla uygulanacağı vurgulanırken, diğer yandan, “Özelleştirme” kavramı ve modeli de ülke gündemine ilk kez girmiş olmaktadır.

Öyle ki, Tablo 1'de listelenen KİT'ler günümüze kadar ulaşan Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (Top Asitanesi), Sümerbank (Feshane, Çuha, Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası, Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikaları), Ziraat Bankası (Memleket Sandıkları) tarihçelerinde yer alırlar. Türkiye'de, benzer olarak Güney Kore ve Meksika'da doğrudan devlet müdahalesi genellikle kalkınma hedeflerini temel almıştır (OECD, 2005, C. 20).

1933-1939 arasında Türkiye'deki devlet işletmelerinin sayısı 36'dan 111'e çıkmıştır. Türkiye'de 1946 yılından sonraserbist piyasa yönlü politikalara ağırlık verilmesine karşın, 1954 yılında Türkiye'nin sanayi kapasitesinin %32'si devlet sektörünün kontrolündedir (Meydan, 2012).

Tablo 2 - Türkiye Cumhuriyeti (1924-1938 Dönemi) KİT Adları ve Devlet Destekli Özel İşletmeler ve Sektörleri

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

*temel atma, + meclis onayı

Erken dönem Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu işletmelerinin faaliyet gösterdikleri sektörler genişlemiş ve derinleşmiştir (Tablo 2). Sektörlerde patika bağımlılığı (path-dependence) söz konusu olmasına rağmen Savunma'da Havacılık ile, Tekstil'de İşlenmişlik ve Bölgesel Yatırımlar ile, Finans'ta özel teşebbüs desteği ile patika yaratan (path-creating) kamu işletmeleri ve kamu destekli işletmeler tesis edilmiştir. Gıda (işlenmiş tarım), Yapı (işlenmiş maden), Enerji ve Madencilik sektörlerine girilerek ürün ve hizmetlerin niteliği derinleştirilmiştir. Sanayiye dayalı bir kalkınma hedefleyen kamu işletmeleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin muasır medeniyetler seviyesine ulaşma hedefli politikasının karşılığıdır.

Şekil 2 - Türkiye Cumhuriyeti'nde Kamu İşletmeleri



Fotoğraf: www.minibilisim.com.tr

1.1.2.2. Avrupa, ABD ve Japonya'da KİT'ler (1900-1950)



20. yüzyılın ilk yarısında (1900-1950) ABD'deki büyük ekonomik daralma, finansal krizler ve savaşlar, ekonomiye devlet müdahaleciliğini artırmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasının yeniden yapılanmasında, özellikle Avrupa ve Japonya'da birçok hükümet ekonomiye doğrudan müdahale etmiştir. Bu

müdahalede millileştirmek yolu seçilmiş veya stratejik gördükleri *ağ/şebeke servisleri ve bankacılık* sektörlerinde doğal tekeller ve geniş endüstriyel işletmeler şeklinde devlet işletmeleri kurulmuştur. (OECD, 2005, C. 20). Orta ve Doğu Avrupa’da Polonya ve Çek Cumhuriyeti gibi kapitalizme geçiş ekonomilerinde, daha çok merkezi planlama tarihinin etkisiyle önemli oranda KİT bulunmaktadır (OECD, 2005, C. 20). Kuzey Avrupa/İskandinavya ülkelerinden olan Norveç’te ise doğrudan devlet müdahalesi, petrolden elde edilen artı zenginliği, Norveç ekonomisi ve para birimini korumak amacıyla yapılmıştır. Finlandiya’da ise ağırlıklı olarak imalat sanayinde yer alan KİT’ler, ülkenin bağımsızlığından sonraki 10 yılda özel risk sermayesinin olmayışına dayandırılmaktadır (Parker, 1999).

1.1.2.3. Çin, Rusya, Hindistan, Endonezya, Güney Afrika’da KİT’ler (1900-1950)



Çin Halk Cumhuriyeti ve Rusya gibi yoğun devlet kontrolü altında işleyen ekonomilerde tarihi kurumsal, kısaca ideolojik, yapı nedeniyle kurulmuş ve süregelen KİT’lere rastlanırken, diğer BRIICS ülkelerinde (Brezilya, Hindistan, Endonezya, Güney Afrika) KİT’ler endüstriyellemeyi destekleyecek özel sermaye olmadığından kurulmuştur. Brezilya’da özellikle II. Dünya savaşıdan sonra KİT’ler yaygınlaşmıştır. Önceleri yatırımı korumak amacıyla kurulan bu işletmeler, 1960’larda ve 70’lerde askeri yönetim altında milli çıkar argümanlarıyla ikinci KİT oluşturma dalgasına girmiştir (Pargendler, 2011). Hindistan’da ise 1948’den itibaren yüksek oranda düzenleyici ve planlı bir ekonomi, yüksek devlet müdahalesi altında işlemeye başlamıştır. 1945’e dayanan Endonezya anayasası hükümete belli sektörlerde belirli müdahale hakları tanımıştır. Bu haklar, ülkedeki belli sektörlerdeki işletmelerin devlet kontrolü altında olması gerektiği yönünde güçlü bir argüman olarak kullanılmıştır. II.Dünya savaşı sonrasında Endonezya’da özel girişimciliğin düşüklüğü KİT kurmanın ana motivasyonu iken, KİT politikası 1960’ların sonlarından itibaren, daha piyasa temelli sisteme doğru evrilmiştir. Endonezya’da özel mülkiyete ait olan Hollanda firmaları millileştirilmiştir. Güney Afrika’da ithal ikame politikasına destek için kurulmuş KİT’ler, “Apartheid” Ayrımcılık döneminin başı olan 1948 yılına dayanmaktadır (OECD, 2005).

1.1.3. Türkiye ve Avrupa’da 1980’ler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri

1.1.3.1. Türkiye, 80’ler ve KİT’ler



“24 Ocak 1980 tarihinde kamuoyuna açıklanan ve ekonomide köklü ve yapısal dönüşümleri içeren ekonomik istikrar programı ile, tarım ürünleri destekleme alımları sınırlandırılmış, dış ticaret serbestleştirilmiş, yabancı

sermaye yatırımları teşvik edilmiş, kâr transferlerine kolaylık sağlanmış, ithalat kademeli olarak serbestleştirilmiş, ihracat; vergi iadesi, düşük faizli kredi, imalatçı ihracatçılara ithal girdide gümrük muafiyeti sektörler göre farklılaşan teşvik sistemi ile özendirilmiş, devletin ekonomideki payını, KİT'lere sahiplik de dahil, küçülten önlemler için özelleştirme,ülke gündemine alınmıştır.” (Doğan, 2012)

“24 Ocak 1980 tarihinde alınan ve “24 Ocak Kararları” olarak anılan ekonomik istikrar tedbirleri ile KİT politikasında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Söz konusu kararlarla; genel ekonomik sorunların çözülmesinin yanında, ithal ikameci sanayileşme stratejisi yerine dışa yönelik sanayileşme stratejisi dönüşümünün sağlanması ve serbest piyasa kurallarının ekonomiye hakim kılınması amaçlanmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için; devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, sermayenin tabana yayılması, KİT'lerin serbest piyasa koşullarında etkinlik esasına göre çalışmalarının sağlanması, özelleştirme Türk Lirasının konvertibl hale getirilmesi amacıyla çeşitli idari ve yasal düzenlemeler yapılmıştır.” (Küçükkocaoğlu, 2012)

“24 Ocak 1980 kararları ile Türk ekonomisi serbest piyasa ekonomisi denilen yeni bir iktisat modeli ile karşı karşıya kalmıştır. Neo-liberal düşünce akımının bir ürünü olan bu modele göre; ekonomide yaşanan krizin en önemli sorumlusu devlettir ve devletin ekonomiye olan müdahalesinin en aza indirilmesi ve bütün ekonomik birimlerin piyasa koşullarında faaliyette bulunmasıyla bu krizden kurtulmak mümkündür. Türk ekonomisindeki bu değişme uluslararası kuruluşların çalışmalarıyla yürütülmüş ve 1980'lere kadar kamu yönetimi sistemimizin oluşumunda yönlendirici olma özelliğine sahip olan bu kuruluşlar, yönetim sistemimizi de etkilemeye başlamışlardır. Kamu yönetim sistemimizde önemli bir yer teşkil eden KİT'ler de, OECD'nin önce ekonomik sisteme sonra da kamu yönetimine soktuğu deregülasyon ve regülasyon kavramlarının belirlediği çerçevede, bu furyadan paylarına düşeni almışlardır. Deregülasyon, 1980'lerin başından 1990'lı yıllara kadar etkisini göstermiş olan bir kavramdır. Bu kavram, ekonomik gelişmede kamu kesiminin alanını daraltarak özel sektörün önünü açarken, KİT'lerin faaliyette bulundukları birçok alana –tek el alanları da dahil olmak üzere- özel teşebbüsü sokmuştur. Bu yeni düzenlemenin sonucu, KİT'lerin yavaş yavaş alan daralması yaşaması, fiyatlarını serbest piyasa kurallarına göre belirlemeleri ve piyasa koşullarında özel sektör kuruluşları gibi çalışmaları olmuştur.” (Övgün, 2005)

24 Ocak kararları, yıllar sonra, TBMM'de Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu bünyesinde oluşturulan 12 Eylül Alt Komisyonu'nun raporuna şöyle yansımıştır: “*Darbe*

süreciyle yakından ilişkili olan dikkat çekici üç önemli husus var. Bunlardan birincisi, 24 Ocak Kararları'nın Turgut Özal ve ona yakın küçük bir ekip tarafından IMF yetkililerin danışmanlığı altında hazırlanmış olmasıdır... İkinci olarak, iktidarda bulunan Demirel azınlık hükümetinin ve özellikle Turgut Özal'ın bütün çabalarına karşın gerek IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların, gerekse ABD ve Almanya gibi ülkelerin, çok şiddetli bir döviz ihtiyacı içinde olmasına rağmen 24 Ocak kararları öncesinde mali yardım konusunda isteksiz olmalarıdır... Üçüncü olarak, yine ilginç bir şekilde Turgut Özal hazırladığı ekonomik programı 8 Ocak 1980'de Genelmurmay'a gidip komuta heyetine ayrıntılı bir şekilde sunmuş ve onların takdirini kazanmıştır. 24 Ocak kararlarının alınışından yaklaşık dokuz ay sonra Türk Silahlı Kuvvetleri ülkedeki ekonomik ve sosyal ortamdaki bu kargaşaya son vermek gerekçesiyle 12 Eylül 1980 tarihinde ülke yönetimine el koymuştur.” (Yurdakul, 2013)

24 Ocak 1980 kararları takip eden günlerde yazılı basında etkili olan günlük ulusal gazetelerden Milliyet gazetesinde geniş yer bulmuştur. “1 doların 70 lira olması manşetteki yerini alırken en çok zamlara vurgu yapıldı. Kararların ardından kredi bulma çalışması başladı. Kamu küçüldü, çiftçi destekleri minimize edildi. 24 Ocak kararlarını takip eden yıllarda IMF de ağırlığını ekonomide kamu ağırlığının azaltılması için kullandı. 1980-1983 yılları arasında, IMF ile imzalanan stand by kapsamında hayata geçirilen bazı politikalar; kamu harcamalarının azaltılması ve bütçe açığının küçültülmesi, tarım, hayvancılık ve diğer sübvansiyonların asgariye indirilmesi, esnek kur, günlük döviz kuru uygulamasına geçilmesi, İhracata dayalı sanayileşme stratejisi kapsamında ihracata vergi, kredi ve döviz desteği verilmesi oldu.” (Yurdakul, 2013)

Özelleştirme yaklaşımı Türkiye Cumhuriyeti gündemine ilk olarak yukarıda değinilen 24 Ocak 1980 Kararları ile girmiş, ancak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın ifadesiyle “ekonomik, siyasi ve toplumsal nedenlerden dolayı 2000'li yıllara kadar özelleştirme konusunda kayda değer bir başarı elde edilememiştir.” (Doğan, 2012) Aynı yayında Başkanlık, 1986-2003 yılları arasında Türkiye'de yaklaşık 8 milyar dolarlık bir özelleştirme işleminin gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Yöntemlerine göre bu özelleştirme uygulamaları, 1986-2005 yılları arasında satış tutarları itibarıyla Tablo 2.1.'de verilmiştir. 2004 yılı ilk kez 6 yöntemin hepsinin özelleştirme uygulamalarında kullanıldığı yıldır. 2005 yılında da bu uygulama devam etmiştir. Tablo 2.2.'de gösterildiği gibi 1985-2014 yılları arasında toplam 64.9 milyar dolarlık özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir (T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2015). Halka arz ve BIST'de Satış düşük yüzdelerdedir. (bkz. Şekil 2.2.)

Tablo 2.1. Yıllar İtibariyle Yöntemlerine Göre Özelleştirme Uygulamaları-Satış Tutarları

Yıllar	Blok Hisse Satışı	İşletme/Tesis Satışı	Halka Arz	İMKB'de Satış	Varlık Satışı	Bedelli Devir	Toplam (\$)
1986	710.394	0			244.501		954.895
1987	265.625			261.661	305.556		832.842
1988	13.000.000		13.090.225	411.451	355.311		26.856.987
1989	121.197.123	708.755		9.221.400	72.682		131.199.960
1990			320.579.994	165.366.745	42.428		485.989.167
1991	43.828.268		72.773.310	106.932.521	20.307.521		243.841.620
1992	410.264.948			12.616.957			422.881.905
1993	365.198.396	15.382.956	23.929.494	149.997.064	13.030.810		567.538.720
1994	7.753.981	4.613.346	332.824.239	66.562.788	385		411.754.739
1995	370.906.865	70.097.879		20.177.873	90.818.491	20.455.382	572.456.490
1996	217.990.000	50.949.596		1.988.800	18.715.751	2.354.760	291.998.907
1997	251.150.000	204.334.179			7.960.488	2.073.297	465.517.964
1998	305.055.000	48.564.275	632.651.612	2.122.293	22.285.976	9.035.988	1.019.715.144
1999	7.137.821	975.000			10.736.137	19.479.693	38.328.651
2000	1.489.672.112	11.451.000	1.104.520.664		50.036.179	60.855.896	2.716.535.851
2001	500.000	54.900.000			1.241.547	63.150.549	119.801.096
2002			168.371.170	237.711.271	8.087.615	122.305.486	536.475.542
2003	16.770.000	102.335.079		40.336.015	18.901.676	8.744.721	187.087.491
2004	878.294.760	109.193.000	191.279.167	157	34.976.799	69.098.247	1.282.842.129
2005	7.103.944.301	31.491.500	273.719.603	466.434.132	316.637.223	30.013.471	8.222.240.230

Kaynak: Rakamlarla Özelleştirme, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2012.

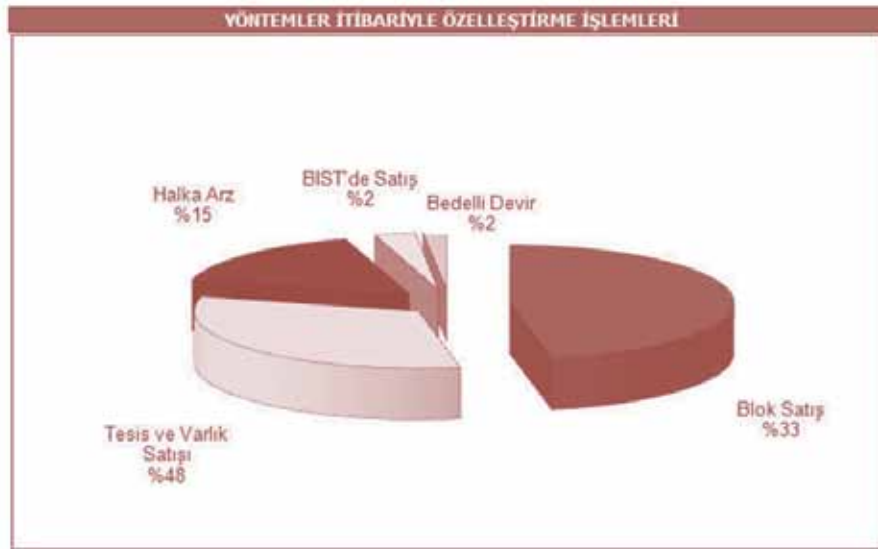
Tablo 2.2. Yöntemlerine Göre Özelleştirme Uygulamaları-Satış Tutarları (1985-2014)

1985 - 2014 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ				
	1985 - 2013 (\$)	2014 (\$)	2015 (\$)	TOPLAM (\$)
Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Hisse Satışları	21.750.280.162	0	0	21.750.280.162
Özelleştirme Programındaki Kuruluşlara ait Bağıli Ortaklık, İştirak, Tesis ve Varlık Satışları	25.249.831.083	5.881.790.721	0	31.131.621.804
Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Halka Arzı	9.572.899.869	0	0	9.572.899.869
Özelleştirme Programındaki Kuruluşların BIST'de Satış	1.261.121.051	2	0	1.261.121.053
Yarım Kalmış Tesis Satış	4.368.792	0	0	4.368.792
Özelleştirme Programındaki Kuruluşlar veya Kuruluşlara ait Bağıli Ortaklık, İştirak, Tesis ve Varlıkların Bedelli Devirleri	741.684.723	459.392.867	0	1.201.077.590
TOPLAM	58.580.185.680	6.341.183.590	0	64.921.369.270

* 1995 uygulamalarına METAŞ'ın rehlini hisse satışı olan 57.900.000 \$ dahildir.

* Tablolarda yer alan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tutarlarını gösteren satış miktarıdır.

Şekil 2.1. Yöntemlerine Göre Özelleştirme Uygulamaları-Satış Tutarları (%) (1985-2014)



Kaynak: (Tablo 2.2. ve Şekil 2.1.) T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2015, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm

1.1.3.2. Avrupa Ülkeleri, 80'ler ve KİT'ler

1993 yılında Maastricht Anlaşması'nın Tek Piyasainşa etme uygulanmasının kabulünden sonra Avrupa Birliği'nde özelleştirme programları ciddiye kazanmıştır. Ancak, 1993 yılına kadar geçen süreçte de AB ülkeleri kendi ulusal yasaları içinde özelleştirme gerçekleştirmişlerdir. 1980'li yıllardaki çeşitli AB ülkelerindeki özelleştirme yaklaşımları aşağıda sunulmaktadır (Parker, 1999).

1.1.3.2.1. Birleşik Krallık ve 80'ler



Birleşik Krallık'ta ilk büyük özelleştirmeler 1979'da muhafazakar hükümetin seçilmesiyle başladı. 1979'da milli endüstrilerin GSYH'ye oranı yüzde 9 idi. Kamu Finans İnisiyatifleri özelleştirme programları, eğitim ve sağlık hizmetleri alanında duyurulmaya başlandı (Parker, 1999).

1.1.3.2.2. Fransa ve 80'ler



Fransa'da merkezin sağında bulunan hükümet, Kasım 1986 yılından Ocak 1988 yılına kadar 14 büyük endüstri, banka ve finansal kurumunu özelleştirdi. Bu KİT'ler Elf Aquitaine, Saint Gobain, Paribas, Alcatel-Alsthom, Societe Generale olarak sıralanır. Societe Generale'nin devlet mülkiyeti II.Dünya Savaşı'na dayanır. Fransa tekel kamu yararına olan firmalarını değil, rekabetçi piyasalardaki firmaları özelleştirmiştir (Parker, 1999).

1.1.3.2.3. İtalya ve 80'ler



İtalya, özelleştirme programına 1993 yılında başladı. Devlet sektöründeki kayıpların birikimi bu kararda etkili olmuştur. 1994 yılında devlet işletmelerinin kaybı GSYH'nin %5'ine tekabül ediyordu. İlk özelleştirme bankacılık alanında Credito Italiano'yla olmuştur. Bu bankayı diğer büyük bankalar Istituto Mobiliare Italiano ve Banca Commerciale Italiana ve devlet sahipliğindeki sigorta grubu INA takip etmiştir (Parker, 1999).

1.1.3.2.4. İspanya ve 80'ler



Franco döneminden kalma devlet işletmeleri sanayi politikasının bir parçasıydı. İtalya benzeri holding yapısı altında toplanmışlardı. 1984-1986 yılları arasında bu holding işletmeleri, kamu sınai katma değerinin üçte ikisine tekabül etmekteydi. Seat Volkswagen'a satıldı. 1989- 91 ve 1997 yıllarında SKF Espanola (tekerlek imalatı), Endesa (enerji, elektrik), Repsol (petrol) INH, Telefonica (telekom), Argentaria (bankacılık grubu) ve tekstil ve selüloz endüstrilerinde hisse payları satımı yoluyla özelleştirilmiştir (Parker, 1999).

1.1.3.2.5. Batı Almanya ve 80'ler



1985 yılında 13 firma listelenmiştir. Çelik, kömür, gemicilik, bankacılık, posta, telekom ve araştırma enstitülerinde pay satımına gidilmiştir. Artan toplumsal muhalefet sonrası bu sayı 13'den 5'e düşmüştür. 1990 ve 1994 arasında 9 Batı Alman işletmesi tamamiyle satılmış ve Federal hükümetin endüstri payı sıfırlanmıştır. Ancak, bölgesel hükümetlerde kamu kredi kuruluşları, sigorta, enerji sağlayıcı, bazı imalat sanayileri olmak üzere büyük pay sahipliği devam etmektedir (Parker, 1999).

1.1.3.2.6. Avusturya ve 80'ler



En geniş devlet sektörüne sahip ülkelerdendir. Voest Alpine (çelik ve mühendislik grubu), Siemens Avusturya, Landerbank, Creditansalt (bankacılık) ve Austrian Airlines (havacılık) özelleştirilmiştir (Parker, 1999).

1.1.3.2.7. Yunanistan ve 80'ler



Telekomünikasyon, gemicilik, kalkınma bankacılığı sektörlerinde kamu kontrolü vardır (Parker, 1999).

1.1.3.2.8. Portekiz ve 80'ler



Merkez sağ sosyal demokrat parti, 1990'larda özelleştirmeye başlamıştır. Kıta Avrupa'sındaki en hızlı özelleştirme programıdır. 1989 yılında devletin büyüklüğü GSYH'nin yüzde 20'sine tekabül etmekteydi (Parker, 1999).

1.1.3.2.9. Hollanda ve 80'ler



Hollanda, Kıta Avrupa'sında en az sayıda kamu işletmesine sahip ülkelerdendir. Ancak, 1980'lerde "National Investment Bank" ve "Industrial Guarantee Fund" aracılığıyla 41 işletmeye ve dolaylı olarak daha fazlasına müdahale etmekteydi. KLM (havacılık), PTT (haberleşme), NMB-Postbank (bankacılık), DSM (kimya), Fokker (havacılık) hisseleri sınırlı olarak satılmıştır (Parker, 1999).

1.1.3.2.10. İsveç ve 80'ler



1970'li yıllarda gemi yapımcılığı ve çelik sektöründeki firmalar devletleştirilmiştir. 80'li yılların ortasında 70 kamu işletmesi ve 1400 yerel hükümet işletmesi mevcuttur (Parker, 1999).

1.1.3.2.11. Finlandiya ve 80'ler



Finlandiya'da devlet işletmeleri, özel yatırımcıların Sovyet Rusya'nın tehdidi altında olmasından dolayı ortaya çıkmıştır. 1980'lerde büyük bir devlet sektörü vardı. GSYH'nın %20'si ve iş gücünün %15'i kamu sektöründeydi. Finnair (havacılık, kağıt, madencilik ve çelik sektörü), Outokumpu (madencilik ve metal), Rautaukki (çelik), Kemira Oy (kimya) satılmışsa da, sadece Outokumpu'da kamu payı %50'nin altına düşmüştür (Parker, 1999).

1.1.3.2.12. Danimarka ve 80'ler



Danimarka'da; posta, telekom, ulaştırma ve enerji sektörlerinde devlet varlığı bulunmaktadır (Parker, 1999).

1.1.3.2.13. Belçika ve 80'ler



Kamu-özel karışım sahipliğinin uzun bir geçmişi vardır. Belçika'da, geniş çaplı bir özelleştirme olmamıştır (Parker, 1999).

1.1.3.2.14. İrlanda ve 80'ler

Sigorta ve şeker üretimi sektörlerinde pay satışları yapılmıştır (Parker, 1999).

1.1.3.2.15. Lüksemburg ve 80'ler

Lüksemburg ekonomisi küçük ve özelleştirme kısıtlıdır (Parker, 1999).

1.2. Türkiye ve AB’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri / Hukuk

1.2.1. Türkiye KİT’ler: Yasal Tarihsel Bakış / Mevzuat



Türkiye’de Kamu İktisadi Teşekkülleri’ni ilgilendiren başlıca kanun, KHK ve mevzuatların tarihsel evrimi aşağıda listelenmiştir; Tablo 3 ve 4’de sunulmuştur.

Tablo 3 – KİT’lerle İlgili Kanunların Tarihsel Gelişimi

Tarih	Kanun/KHK No	Kanun Adı
1938	3460	Sermayesinin Tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan İktisadi Teşekküllerin İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun
1964	440	İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri hakkında kanun
1983	60 (KHK)	İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun hükmünde kararname
1983	2929	İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun
1984	233 (KHK)	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun hükmünde kararname

Kanun ve kanun hükmünde kararnameler:

- 5520 Kurumlar Vergisi Kanunun’da KİT tanımı:

“Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticarî, sınai ve ziraî işletmeler iktisadî kamu kuruluşudur.”

- KİT denetiminin anayasal bir dayanağı vardır. Anayasa’nın 165. maddesi, *Kamu İktisadi Teşekküllerinin Denetimi* üzerinedir:

Madde 165 - Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.

- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Hazine Müsteşarlığı
 - Kanun No: 4059, Hazine Müsteşarlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 09.12.1994
 - Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ, 17/06/2009
 - Kanun No: 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
 - Hazine Müsteşarlığı 2009-2013 Stratejik Planı 2008’de yayınlamıştır.

Tablo 4 - 233 Sayılı KHK'ye Ek ve Değişiklik Getiren Mevzuatın Yürürlüğe Giriş Tarihini Gösterir Liste

Değiştiren Kanunun/ KHK'nin Numarası	233 sayılı KHK'nin değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
KHK/297	–	26/10/1987
KHK/308	–	18/1/1988 tarihini takip eden aybaşı
KHK/315	–	25/4/1988
KHK/331	–	30/6/1988
KHK/338	–	26/10/1988
KHK/340	–	8/11/1988
KHK/368	–	14/6/1989
KHK/370	–	1/6/1989
KHK/399	–	29/1/1990
KHK/408	4'üncü maddesi Diğer maddeleri	28/3/1990 tarihini takip eden aybaşı. 28/3/1990
KHK/420	2'nci maddesiyle 832 sayılı Kanuna eklenen ek 2'nci madde ile 4, 5,11,12,13,14 ve 15'inci maddeleri Diğer Maddeleri	1/1/1991 13/4/1990
KHK/465	–	1/1/1992 tarihin den geçerli olmak üzere 24/12/1991 tarihinde.
4011	–	18/9/1994
4046	–	27/11/1994
KHK/615	–	15/9/2000
KHK/628	–	5/10/2000
4622	–	3/2/2001
5234	36	21/9/2004
6111	35, 36, 54	25/2/2011
6327	36, 37 /A	29/6/2012
6456	35, 36, Geçici Madde 10	18/4/2013
2013/4553	A – İKTİSADİ DEVLET TEŞEKÜLLERİ (İDT) Cetveli	27/4/2013
6461	A – İKTİSADİ DEVLET TEŞEKÜLLERİ (İDT) Cetveli, B- KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI (KİK) Cetveli	1/5/2013
6475	B – KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI (KİK) Cetveli	23/5/2013

Kaynak: 233 Sayılı KHK

1.2.2. Avrupa Birliği Kamu İşletmeleri Politikası - Yasal Tarihsel Bakış



Geleneksel olarak Avrupa Birliği (AB) politikaları endüstri mülkiyetine karşı tarafsız olmuş, mevcut kamu ve özel sektör endüstrilerinin karışımını kabul etmiştir. Bu tarafsızlık Roma Antlaşması'nda, farklı seviyede devlet sahipliği bulunan ülkeleri, bir çerçevede toplayabilmek uğruna gerekli görülmüş bir tarafsızlıktır.

Ayrıca AB'de, kamu tekellerinin kamu yararı sağlayan sektörler konusunda gerekli olduğuna yönelik bir inanış hakimdir. Evrensel servis ve şebeke ekonomilerini teminat altına aldığı düşünülerek II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'sında posta servisleri, telekomünikasyon, demiryolları, tarifeli hava ve otobüs ulaşımı, elektrik ve gaz endüstrileri, su ve kanalizasyon hizmetleri, merkezi yönetim ya da yerel yönetim tarafından sahiplenilmiştir.

1957 tarihli Roma Anlaşması'nın 37. maddesi der ki:

“Üye ülkeler ticari karaktere sahip her kamu tekeli ile ilgili olarak ayrımcılık olmayacak şekilde dönüştürmelidirler.”

Roma Anlaşması'nda (1957) yer alan 222. madde, piyasa ekonomisine bağlılık belirtmektedir. Böylelikle AB, serbest ve adil ticarete karşı olan uygulamalara müdahale etme hakkı verir. Bu bağlamda Madde 92 devlet yardımını takip etmektedir.

Tek Avrupa Anlaşması (1986) kamu yararı ve hükümete ait şirketlerin kendi hukuki statüsü üzerinden sınıflandırılmasını şart koşar.

1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nda yer alan Madde 130, “açık ve rekabetçi piyasa”lara vurgu yapmaktadır. Piyasa serbestliğine karşı bir ilgi vardır.

Yürürlükteki uluslararası kurallar AB'de ulusal seviyedeki KİT'lerin yasal zeminine etki etmektedir. AB antlaşmalarının doğurduğu gereklilikler özellikle AB rekabet kanunu üzerinden KİT'leri etkilemektedir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 37. maddesi der ki:

1- Üye devletler, ticari nitelikli devlet tekellerini, malların temini ve piyasaya sürülmesine ilişkin koşullar bakımından, üye devlet uyrukları arasında ayrımcılık yapılmamasını sağlayacak biçimde düzenlerler. Bu madde hükümleri, bir üye devletin, hukuken veya fiilen, üye devletler arasındaki

ithalatı veya ihracatı doğrudan veya dolaylı biçimde denetlemek, yönlendirmek veya önemli ölçüde etkilemek için kullandığı her türlü kuruluşa uygulanır. Bu hükümler,devredilmiş olan devlet tekellerine de uygulanır.

2. Üye devletler, 1. paragrafta belirtilen ilkelere aykırı olan veya üye devletle arasında gümrük vergilerinin ve miktar kısıtlamalarının yasaklanmasıyla ilgili maddelerin kapsamını daraltan yeni tedbirler almaktan kaçınırlar.

3. Tarım ürünlerinin sürümünü veya bu ürünlerden en iyi kazancın elde edilmesini kolaylaştırmaya yönelik bir düzenlemeye sahip ticari nitelikli bir tekel sözkonusu olduğunda, bu maddede yer alan kuralların uygulanmasında, ilgili üreticilerin istihdamı ve yaşam düzeyi için eşdeğer güvenceler sağlanması gerekir.”

Kaynak: <http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>

1.2.3. Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkilerinde KİT'ler

1.2.3.1. Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda Türkiye Kamu İşletmeleri'nin Durumu



Bu bölümde AB İlerleme Raporları'nda yer alan Türkiye'deki kamu işletmeleriyle ilgili tespitler derlenmiş ve irdelenmiştir. Öne çıkan 5 sektör; *enerji, bankacılık, ulaştırma, demir/çelik, tütün ve tarım* sektörleridir. O hâlde Türkiye'de *Enerji, Bankacılık, Ulaştırma, Madencilik ve Tarım* sektörlerinde kamu işletmeleri siyasaları irdelenmelidir. Öğrenilenler, AB ve Türkiye arasında başlangıçta ve gelinen noktadaki sorunlar, AB ve Türkiye'nin konumları, KİT'lerin karşılaştıkları sorunlar ve yaşanan deneyimler Tablo 5'de derlenmiştir.

Tablo 5 - AB İlerleme Raporları'nda Türkiye Kamu İşletmeleri ve Değişimler, 1998-2013

Yıl	Tespitler	Sektörel Vurgu
2013	<i>Enerji sektöründeki gecikmiş fiyat ayarlamaları sebebiyle bütçeden kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferler de harcamalarda fazlalığa neden olmuştur. Kamu iktisadi teşekküllerinin yeniden yapılandırılması ve şeffaflığı alanında enerji üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi bağlamında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.</i>	*Enerji
2012	<i>Kamu iktisadi teşekküllerinin yeniden yapılandırılması ve şeffaflığına ilişkin sınırlı gelişme kaydedilmiştir</i>	*Genel *Şeffaflık
2011	<i>Kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan sözleşmeli personelin, sendika kurma veya sendikal faaliyetlere katılmasına ilişkin yasak kaldırılmıştır. Ancak, bu personelin grev yapmalarına ilişkin yasak devam etmektedir.</i>	*Genel *Çalışma ve Sosyal Güvenlik
2010	<i>Düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığı Hükümet tarafından teyit edilmiştir. Ancak, düzenleyici çerçeveye rağmen, kamu otoriteleri elektrik ve doğal gaz piyasaları ile kısmen telekomünikasyon ve başta demiryolu olmak üzere ulaştırma gibi bazı kilit alanlarda fiyatları belirlemeye devam etme eğilimindedir</i>	*Denetleyici Kurumlar *Enerji *Telekomünikasyon *Ulaştırma
2009	<i>Kamu İhale Kanunu'na (KİK), mal ve hizmet alımları ile ilgili yeni istisnalar getirilmiş, araştırma ve geliştirme faaliyetleri ile ilgili tüm alımlar KİK'in kapsamı dışında bırakılmıştır. Kamu İhale Kurumu, 2008 yılında istisnalar kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin %31,8'e ulaştığını gösteren bir rapor yayımlamıştır. 2009 yılı ilk çeyreğinde istisnalar kapsamında yapılan alımların miktarı 2 kattan daha fazla artmış ve tekel niteliğindeki kamu iktisadi teşebbüsleri mal ve hizmetlerinin bu kapsamda alındığı teyit edilmiştir. Kamu teşebbüsleri ile kendilerine özel ve inhisari haklar verilmiş teşebbüslere ilişkin rekabet kurallarının uyumunda ilerleme kaydedilmemiştir</i>	*Genel *Kamu İhale Kanunu
2008	<i>İç enerji piyasası alanında bir miktar ilerlemeden bahsedilebilir. Ehil tüketici sınırı 1,2 GWh'ye düşürülmüştür. Bu yaklaşık %41 oranında piyasa açılımına denktir. 2008 Temmuz ayında maliyete dayalı fiyatlandırma mekanizması yürürlüğe girmiştir. Bu mekanizma, enerji alanında faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) üretim/girdi maliyetlerindeki değişiklikleri satış</i>	Enerji

	fiyatlarına yansıtılmasına imkan sağlamaktadır. Mekanizmanın enerji piyasaları üzerinde daha iyi ve sürdürülebilir fiyatlandırmaya ve ilgili KİT'lerin mali durumlarının geliştirilmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak, elektrik sektöründe çapraz sübvansiyonlar devam etmekte ve TRT payı gibi maliyet dışı unsurlar elektrik faturalarında yer almaya devam etmektedir. Dört elektrik dağıtım bölgesinin özelleştirme süreci tamamlanmıştır. Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu henüz süreçleri onaylamamıştır. Kendi kendine elektrik üretenlerin elektrik piyasasında satabilecekleri elektrik oranı %30'dan %50'ye yükseltilmiştir. 2007 sonu itibarıyla, elektriğin %48,3'ü KİT'ler tarafından üretilmektedir. Kayıtdışı elektrik kullanımı ve elektrik kaybı %15 oranına düşürülmüş olmakla birlikte, AB ortalamasının yaklaşık iki katıdır	
2007	Genel anlamda, kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyetleri konusunda daha fazla şeffaflığın sağlanması beklenmektedir. Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) faaliyet alanını genişletmiş olup, hâlen sadece tahıllar ve pirinç için değil, aynı zamanda fındık için bir müdahale organı gibi hareket etmektedir. Devletin elinde bulunan Halkbank 'ın %25 hissesi halka arz olunarak satılmıştır. Temmuz 2007'de Petkim özelleştirilmiştir. Hükümet elektrik dağıtım hisselerinin özelleştirilmesini ihale süreci başladıktan sonra ertelemiştir. Enerji, bankacılık, petrokimya ve hava taşımacılığı sektörleri hâlen büyük ölçekli özelleştirme beklemektedir. GSYİH'nin %5'i (ve üretimde artı değer %15'i) hâlâ devlet işletmelerinin olduğu için özelleştirme alanında yapılacaklar listesi henüz tamamlanmamıştır. Özelleştirme gelirleri önemli oranlarda olmasına rağmen, yapılacaklar tamamlanmamıştır.	*Tarım *Bankacılık *Enerji *Hava Taşımacılığı
2006	Hükümet, düzenleyici ve izleyici ajansların bağımsızlığını teyit etmiştir. Kamu bankalarına tanınan özel ayrıcalıklar ortadan kaldırılmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri şimdi GSYİH'nin %5'ine ve imalat sektöründe yaratılan katma değer %15'ine tekabül etmektedir. Kamu bankaları , banka sektöründeki katma değer %15'ine tekabül etmektedir. Kamu İktisadi Teşebbüslerindeki ve kamu bankalarındaki personel toplam istihdamın %2.5'liğini oluşturmaktadır. Özet olarak, piyasa kuvvetlerinin serbest işleyişi alanında ilerleme sağlanmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri raporlarını Sermaye Piyasası Kurulu tarafından belirlenmiş olan esaslar çerçevesinde hazırlamaktadır. Müdahale sistemleri bağlamında daha fazla şeffaflık gerekmektedir; TMO gibi kamu iktisadi teşebbüslerine sağlanan devlet yardımları alanı özel dikkat gerektirmektedir.	*Düzenleyici ve izleyici ajanslar *Bankacılık *Tarım
2005	Hükümet, sektör önemli düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığını teyid etmiştir. Kamu bankalarının özel ayrıcalıklarının kaldırılmasına yönelik hazırlıklar devam etmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın %5'ini, üretim sektöründe yaratılan katma değer ise %18'ini oluşturmuştur. Devlet bankaları GSYİH'nin %1'ine tekabül etmekte, ancak sadece bankacılık sektöründe katma değer %15'ine tekabül etmektedir. İstihdam bakımından, kamu girişimlerinde ve devlet bankalarında 450.000 kişi (toplam istihdamın %2.5'i) çalışmaktadır. Bu teşebbüslerdeki çalışan sayısı geçtiğimiz yıl %5 oranında azalmıştır. Özel sektörde kamunun ağırlığı 1985'ten bu yana büyük ölçüde azalmış olmakla birlikte, kamu iktisadi teşebbüslerinin, tarım dışı sektörler içindeki payı hâlen %5'e tekabül etmektedir. Özelleştirme İdaresi, özelleştirmenin sosyo-ekonomik etkisini azaltmayı ve dar gelirli hanelerin ekonomik istikrarsızlığının yaratacağı olumsuz etkileri karşılamayı hedefleyen bir sosyal destekleme programı uygulamaktadır. 2005 yılı itibarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerindeki özelleştirme nedeniyle yerlerinden edilen çalışanlardan %46'sı bu programdan faydalanmıştır. Yeniden yapılandırma bakımından, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması hususunda yeni bir gelişme kaydedilmemiştir.	*Genel *Bankacılık *Çalışma ve Sosyal Güvenlik
2004	Özel sektör Türkiye ekonomisinin yaklaşık %80'ini teşkil etmektedir. Toplamda kamu sektörünün payı oldukça küçüktür. 2003 yılında, yaratılan katma değer	*Bankacılık *İmalat

	açısından, kamu iktisadi teşekkülleri ve devlet bankaları GSYİH'nin %7'sini oluştururken, kamu hizmetleri de GSYİH'nin yaklaşık %13'ünü teşkil etmiştir. Kamu teşekkülleri genel olarak sınırlı bir öneme sahip olmasına karşın, bu kurumlar, hâlâ bankacılık veya temel sanayiler gibi bazı kilit sektörlerde önemli bir rol oynamaya devam etmektedirler. Bankacılık sektöründe, aktiflerin üçte biri devlete aittir. İmalat sektöründe ise, tamamı devlete ait işletmeler hâlâ sektörün katma değerinin yaklaşık beşte birini ve sektördeki istihdamın da %12'sini oluşturmaktadır. Bu işletmelerin çoğunda personel fazlası mevcuttur ve verimsizlik söz konusudur. Fiyatlar yalnızca kısmen maliyeti kurtarmaktadır. Bu işletmeler daha çok imalat sektörüne girdi ürettiğinden, fiyat bozulmaları tüm ekonomiye yayılmaktadır. Son 5 yıl içinde, bankacılık sektörü de dahil olmak üzere devlete ait işletmelerdeki istihdam azalmış, 1999 yılında 500.000 kişiye istihdam sağlanırken, başka bir ifadeyle, toplam istihdamın %2,5'ini karşılarken, bu rakam 2003 yılında yaklaşık 430.000 kişiye (toplam istihdamın %2'si) düşmüştür. Yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye ilgili olarak çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Hükümet, kamu sektörü reformu çerçevesinde, kamu iktisadi teşebbüslerindeki aşırı istihdam problemini ele almaya devam etmektedir. Aralık 2003 tarihi itibarıyla, 25.074 istihdam fazlası kamu çalışanı emekli edilmiş veya diğer devlet kurumlarına transferleri gerçekleştirilmiştir	*Temel Sanayiler *Çalışma ve Sosyal Güvenlik
2003	Kamu sektörü reformu çerçevesinde, Hükümet, hâlen yürütülmekte olan IMF programı doğrultusunda, kamu işçilerinin emekli olmalarına ilişkin kısıtlamaların kaldırılması suretiyle, kamu iktisadi teşebbüslerindeki aşırı istihdam sorununun giderilmesini amaçlayan düzenlemeyi Mart 2003 tarihinde kabul etmiştir. Özelleştirme ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Demir-çelik sektörünün yeniden yapılandırılması önceliğini korumaktadır.	*Çalışma ve Sosyal Güvenlik *Maden Demir-Çelik
2002	Yapısal reformlar ve bütçe kısıtlarından dolayı kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılması süreci hızlanmıştır. Bankacılık, tarım ve enerji sektörlerindeki yapısal reformların bir sonucu olarak, bu sektörlerdeki işletmelerin yeniden yapılandırılması hız kazanmıştır. Bankaların daha iyi bir şekilde denetlenmesi ve bağlı kredilerin azaltılması, holding çatısı altındaki şirketlerin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Tarım ve enerji sektörlerinin serbestleştirilmesi, eski kamu kuruluşlarının bölünmesine ve bazı anonim şirketlerin oluşmasına neden olmuştur. Kamu iktisadi teşebbüslerindeki atıl iş gücü azaltılmıştır. Azalan bütçe desteği, bu şirketleri, verimliliği artırmaya ve fiyat maliyet uyumlaştırması yapmaya zorlamaktadır. Doğal Gaz Piyasası Kanunu, doğal gaz dağıtım sektörünün özelleştirilmesini de öngörmektedir. 2002 özelleştirme programına göre, özelleştirme, 2002'nin dördüncü çeyreğinde başlayacak, belediyeler/belediye iktisadi teşekkülleri tarafından işletilen veya sahip olunan dağıtım sistemlerinin özelleştirilmesiyle devam edecektir (hazine garantili kredilerinin geri ödemelerinin tamamlanmasından sonra).	*Bankacılık *Tarım *Enerji
2001	Bütçe dışı fonlar ve kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferler dahil edildiğinde, genel bütçe açıklarının %90'ından fazlası merkezi yönetime aittir. Tarımsal alandaki reform sürecinin diğer bir önemli unsuru, devletin tarımsal üretimde ve tarımsal sanayi üretimindeki rolünün azaltılmasıdır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Alkollü içkilerin üretiminde tekeli kaldıran bir kanun 2001 yılı Ocak ayında kabul edilmiştir. Doğal Gaz Piyasası Kanunu 3 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Kanun, sektörün ana yapısının ve farklı aktörlerinin statüsünün tanımlanması ve yeni yapıların oluşturulması konularında yoğunlaşmaktadır. BOTAŞ bir iletim faaliyetlerini, diğeri ise ithalat ve ticari faaliyetleri yürütecek iki kamu iktisadi teşekkülüne ayrılacaktır. Uzun dönemde dağıtım faaliyeti toptan satıcılara devredilecektir.	*Tarım *Alkol *Enerji

	Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin ilerleme kaydedilememiştir.	
2000	Devletin, ithal ikameci devlet sanayileri kurmak suretiyle sanayileşmeyi aktif biçimde iletmeye çalıştığı bir geçmişin mirası olarak, devlet, temel sanayi sektöründe özel firmalar için girdi temin eden bazı şirketlere sahip olmaya devam etmektedir. Bu işletmeler, GSYH'nin yaklaşık %8'ini teşkil eder ve 400.000 civarında insan istihdam ederler. Pek çok durumda, personel sayıları gereğinden fazladır, verimsiz çalışanlar ve ancak devlet sübvansiyonları ile ayakta kalabilirler. TÜFE sepetinde idari fiyatların payı, nispeten yüksek olup %25 civarındadır. Bu fiyatlar arasında, sadece temel kamu hizmeti ücretleri değil, ayrıca Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından sağlanan hammaddelerin fiyatları da vardır. Genel olarak, idari fiyatlar maliyeti karşılamaz. Bazı devlet bankaları, tarım gibi belirli sektörlerde sübvansiyonlu kredi aktarılması için araç olarak kullanılmıştır. Bu işlemler, söz konusu bankalara devlet transferleri yoluyla "görev zararları" olarak karşılanmıştır. 2000 yılı başlarında bu kredi sübvansiyonlarına kademeli olarak son verilmiştir. Türk hükümeti, tarımsal kalkınmada önemli bir rol oynamıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve tarım satış kooperatifleri birlikleri başta olmak üzere, devlete ait ve devletçe yönlendirilen çok sayıda müdahale kurumları da, tarımsal politikaların uygulanmasında yer almaktadır. Tarımsal gıda sektöründeki kamu iktisadi teşebbüslerinden bazılarını özelleştirmek. İdari yapılar ile ilgili olarak, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye'de tarım politikalarının oluşturulmasında kilit bir rol oynamaktadır. Merkezi düzeyde, bakanlıkta 1723 kişi çalışmakta, illerde ise toplam 30.263 kişi istihdam edilmektedir. Altı kamu iktisadi teşebbüsü vardır. Tarım satış kooperatifleri ve onların birlikleri, üyelerinden ürünler satın almaktadır. Çiftçilerin çıkarlarını temsil eden ziraat odaları vardır.	*Tarım *Temel Sanayiler (GSYH %8 İstihdam: 400.000)
1999	Türk ekonomisini modernleştirmek ve çeşitlendirmek için onyıllarca kendi işletmelerini kullanmanın bir mirası olarak, devlet, özellikle temel sanayiler ve bankacılık gibi sektörlerde, bir ekonomik aktör olarak önemli bir rol oynamaya devam etmektedir. Devlet işletmeleri yeniden yapılandırılmalı ve tüm işletmeler daha yüksek verimlilik için yatırım yapmalıdırlar. Bundan başka, işletmeler dış finansman imkanlarına ne kadar fazla erişebilirlerse ve yeniden yapılanma ve yenilenme konusunda ne kadar başarılı olurlarsa, adaptasyon kapasiteleri de o kadar büyük olacaktır. Genelde, bir ekonominin katılım öncesinde Birlik ile gerçekleştirdiği ekonomik entegrasyon derecesi ne kadar yüksek olursa, o ekonomi üyelik yükümlülüklerini o kadar daha rahat bir şekilde üstlenebilecektir. AB üye devletleriyle ticarete konu olan ürünlerin hem hacmi hem de çeşitliliği bunun kanıtını oluşturur	*Temel sanayiler *Bankacılık
1998	Devlet sektörünün önemi, özelleştirme ve yatırım yapmama sonucunda azalmıştır fakat hâlâ sanayideki katma değer %11'ini oluşturmakta ve bütçe üzerinde bir yük teşkil etmektedir. Grup istisnaları, kamu işletmeleri, ticarî tekeller ve hepsinden önemlisi, rekabet hukukunun etkin bir şekilde uygulanması konularında hâlâ pek çok şey yapılması gereklidir. Ortaklık Konseyi tarafından karar verilmesi gereken uygulama kuralları da henüz kabul edilmemiştir. Ayrıca, hükümetin ve özerk olmayan kamu işletmelerinin kamu finans kurumlarıyla o kadar karmaşık ve çok sayıda ilişkileri vardır ki bunlardan hangilerinin Antlaşma'daki imtiyazlı erişim kriterine aykırı olduğunu saptamak bu aşamada henüz erkendir.	*Genel Sanayi (Katma değer %11)

Kaynak: AB Bakanlığı <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>

1.3. Dünyada Devletin Büyüklüğü (KİT'lerin Katkı ve Kapasiteleri) / Ekonomi

Bu bölüm, Türkiye’de ve çeşitli dünya ülkelerinde kamu işletmelerinin stratejik atfedilen sektörlerini (Tablo 6), büyüklüklerini (Tablo 7, 7.1., 7.2., 7.3.), kamu işletmelerinin ülke ekonomisindeki katkı ve kapasitelerini (Şekil 3) rakamsal olarak ele almaktadır. 2012 yılı sonu itibarıyla 31 OECD ülkesi ve OECD ülkeleri arasında yer almayan ancak önemli büyüklükte kamu işletmeleri sektörüne sahip Kolombiya ve kamu işletmeleri alanında faaliyetleri ilgi uyandıran yeni AB üyelerinden Litvanya, Letonya ülkeleri, toplamında 2.111 adet kamu işletmesi 2 trilyon doların üzerinde bir değere sahip olup ve yaklaşık 6 milyon insana istihdam sağlamaktadır. En fazla işletme toplam 371 adetle Macaristan ve 326 adetle Portekiz’dedir. Türkiye’de ise bu sayı 50’dir. En az işletme 4 ve 8 adet ile sırasıyla İsviçre ve Belçika’dadır. Çalışan sayısı olarak en yüksek olan iki ülke 1.584.501 çalışan ile Fransa ve 599.010 çalışan ile ABD’dir. Türkiye’de bu sayı 246.071 çalışandır. En az çalışan sayısı ise 22.823 ve 25.217 kişi ile sırasıyla Danimarka ve Estonya’ya aittir. En yüksek toplam işletme değeri 339.3 milyar dolar ile Japonya ve 243.7 milyar dolar ile Norveç’tedir. Türkiye’de ise toplam değer, 90.8 milyar dolardır. En düşük toplam işletme değeri 4.9 milyar dolar ile Litvanya, 5.4 milyar dolar ile Estonya’da gözlenmektedir. %10 ve üzeri kamu mülkiyeti olan işletmeler de dahil edildiğinde kamu işletmesi başına düşen kamu işletmesi değeri en yüksek olarak 18 milyar dolar ile Güney Kore’ye aittir. Güney Kore’yi 10.5 milyar dolar ile Belçika, 10 milyar dolar ile İsviçre takip etmektedir. Türkiye’de kamu işletmesi başına düşen kamu işletmesi değeri 2 milyar dolar civarındadır. Çalışan başına düşen değerinde ise Kolombiya 2 milyon dolar, Güney Kore 1.5 milyon dolar ve Japonya 1.4 milyon dolar seviyelerindedir. Türkiye ise 370.000 dolar seviyesindedir. İşletme başına düşen çalışan sayısında Türkiye 5.560 kişi, Fransa ve İtalya 37 bin, 35 bin seviyelerindedir. Ülke KİT Payı, günümüz devletlerinde kamu iktisadi teşebbüslerinin büyüklüğünün hesaplanmasında kullanılan bir yöntemdir. KİT’lerin satış, varlık ve piyasa değerinin, her bir ülkede veya ekonomide faaliyet gösteren en büyük 10 firmanın satış, varlıklar, piyasa değerine kıyaslamasıyla elde edilir. *Ülke KİT Payı*, OECD verilerine göre 37 ekonomi ve Türkiye için metne dahil edilmiştir. 1 ile 100 arasında olan bu rakam Türkiye için 2.8’dir. Bu rakamsa devlet mülkiyetinin ekonomiyi tanımlama/belirleme içindeki ağırlığınınaz olduğunu ifade eder. Kamu işletmelerinin üretken ekonomi içindeki payı ulusal ortalamada %2.5’dir. Ancak kamu işletmeleri, ya stratejik ya da ekonominin diğer alanlarının bağımlı olduğu sektörlerdedir.

1.3.1. Kamu İşletmeleri ve Stratejik Sektörler

Tablo 6 – OECD Stratejik Servis Sektörler ve Öne Çıkan KİT'ler

Ülke	Posta	Telekom/Medya	Demiryolları	Elektrik	Gaz/Petrol/Kömür	Hava Taşımacılığı	Finansal Servisler
Avusturya	Österreichische Post AG	Telekom Austria AG	Österreichische Bundesbahnen	Verbundgesellschaft	OMV AG	Austrian Airlines AG	
Belçika	La Poste	Belgacom	Société Nationale des Chemins de Fer Belges			Brussels International Airport Company, Belgocontrol	Office de Dueroire
Çek Cum.	Ceska Posta s.p.	CESKY TELECOM a.s.	Ceske Drahy a.s.	CEZ a.s	Severoceskedoly.a.s., MERO CR a.s., CEPRO a.s.	Ceske aeroline a.s., Ceska sprava letist s.p	
Danimarka	Post Danmark A/S	Nordnet A/S, TV2/ Danmark A/S	DSB		DONG A/S, Gastra A/S	Air Greenland A/S, Kobenhavns Lufthavne A/S, SAS AB	Dansk Jagtforsikring A/S, Dansk Eksportkreditfond, Danmarks Firskerbank, Sampo plc.
Finlandiya	Finland Post Ltd.	Suomen Erillisverkot Ltd, Finnish Broadcasting Company Ltd	VR Group Ltd	Fingrid Ltd, Kemijoki Fortum plc.	Fortum plc, Gasum Ltd.	Finnair plc.	
Fransa	La Poste	France Televisions, Arte, Radio France	RATP, SNCF, RFF,	EDF, Areva	GDF, BRGM, Charbonnage de France, EMC	Aeroport de Paris	CDC, Banque Dev PME, C.C.R.
Yunanistan	Hellenic Post SA	Hellenic Telecommunication Organisation	Hellenic Railways Organisation SA	Public Power C.	Hellenic Petroleum SA, Public Gas Corporation	OA SA	National Bank of Greece, Central Bank of Greece, Emporiki Bank, Agricultural Bank
İtalya	Poste Italiane spa	RAI holding, Seat spa	Ferrovie dello Stato spa	Enel spa	ENI spa	Alitalia spa, ENAV spa	Consap spa
Hollanda	Dutch PTT		Dutch Railways NS			KLM NV Schiphol Airport	Postbank
İsveç	Posten	TeliaSonera	SJ AB, Green Cargo	Vattenfall, National Grid Authority		SAS, Airport Authority	SBAB, Nordea Bank
Türkiye	PTT	Türk Telekom AŞ, TRT	TCDD, TÜDEMSAŞ, TÜLOMSAŞ, TÜVASAŞ	TEİAŞ, EÜAŞ, TETAŞ, TEMSAN	TPAO, BOTAS, TTK, TKİ	DHML, THY	Ziraat Bank, Halkbank, T.Kalk. B.
Birleşik Krallık	Royal Mail Group LLC	British Broadcasting Corporation, Channel Four Television Corporation Ltd.		British Energy, UK Atomic Energy Authority, British Nuclear Fuels plc.		Air travel trust, National Air Traffic Services Ltd,	Financial Services Authority, Export Credit Guarantee Department

Kaynak: OECD, 2005

Tablo 7 – Merkezi Hükümete Bağlı KİT Sayısı, Çalışan Sayısı, Piyasa Değeri, Özsermaye, İşletme Tipi

ÜLKE	Çoğunluk Sahipli Borsaya açık işletmeler				Azınlık Sahipli (%10 ve üzeri) Borsaya açık işletmeler				Çoğunluk Sahipli Borsa dışı işletmeler				Kanuna dayalı Şirketler ve Yarı şirketler				Toplam		
	İS	ÇS	ID	ÖS	İS	ÇS	ID	ÖS	İS	ÇS	ID	İS	ÇS	ID	İS	CS	ID		
Birleşik Krallık	1	137.200	57.500,0	0	1	97.091	53.407,3	0	11	16.804	7.719,5	5	178.597	954,0	18	429.692	119.581		
Türkiye	6	46.755	26.200,0	19.007,7	1	37.524	13.515,6	3.596,5	39	188.145	57.539,6	5	11.171	7.088,2	51	283.595	104.343		
İsviçre	1	19.514	21.700,0	4.523,5	0	0	0,0	0,0	1	7.739	898,7	2	73.845	17.096,0	4	101.098	39.695		
İsveç	0	0	0	0	3	73.156	65.469,8	0	46	132.727	49.184,5	3	2.881	1.802,9	52	208.764	116.457		
İspanya	1	20.358	1.300,0	-7.953,5	2	7.818	6.620,6	1.575,7	44	10.787	1.435,8	8	64.444	2.755,8	55	103.407	12.112		
Slovenya	4	11.502	1.500,0	2.267,4	16	30.570	3.497,4	4.037,3	35	40.537	11.153,0	0	0	0	55	82.609	16.150		
Portekiz	0	0	0	0	0	0	0	0	33	70.981	10.691,5	51	100.553	-3.003,9	84	171.534	7.688		
Polonya	6	36.074	27.800,0	24.286,4	10	64.525	48.776,7	32.441,0	295	117.738	31.063,1	25	5.918	2.643,4	336	224.255	110.283		
Norveç	3	63.187	108.600,0	0	5	64.211	44.733,1	0	25	49.261	105.286,3	17	108.597	29.824,6	50	285.256	288.444		
Yeni Zelanda	1	7.631	800,0	997,7	0	0	0	0	15	18.861	11.528,8	2	4.596	2.825,1	18	31.088	15.154		
Hollanda	0	0	0	0	0	0	0	0	26	78.286	60.338,1	0	0	0	26	78.286	60.338		
Meksika	0	0	0	0	0	0	0	0	46	0	3.213,8	23	0	80.010,3	69	0	83.224		
Litvanya	2	701	200,0	244,9	1	1.700	336,9	766,1	46	26.724	3.942,6	89	13.821	2.582,8	138	42.946	7.062		
Letonya	0	0	0	0	1	32	9,0	44,4	74	52.240	4.902,4	0	0	0	75	52.272	4.911		
Kore	8	42.607	41.400,0	72.619,0	2	3.312	2,5	0	49	86.628	159.538,0	0	0	0	59	132.547	200.940		
Japonya	0	0	0	0	2	276.675	136.369,4	0	8	37.493	185.361,9	16	26.680	153.931,3	26	340.848	475.663		
İtalya	7	276.892	15.700,0	172.013,6	0	0	0	0	10	250.019	69.167,4	0	0	0	17	526.911	84.867		
İsrail	0	0	0	0	0	0	0	0	34	54.959	48.940,9	0	0	0	34	54.959	48.941		
İrlanda	0	0	0	0	1	3.566	188,9	0	24	39.582	31.907,5	0	0	0	25	43.148	32.096		
Macaristan	1	1.920	52.000,0	50,6	2	40.401	11.255,9	12.308,4	370	123.004	6.575,0	0	0	0	373	165.325	69.831		
Yunanistan	5	17.755	2.200,0	0	4	13.339	3.008,4	0	47	27.503	10.783,0	0	0	0	56	58.597	15.991		
Almanya	0	0	0	0	3	713.890	84.407,5	0,0	71	349.197	46.564,1	1	6	749,4	75	1.063.093	131.721		
Fransa	3	165.477	45.100,0	48.081,8	11	954.245	167.304,2	202.592,5	34	309.109	45.208,2	20	1.109.915	21.032,1	68	2.538.746	278.645		
Finlandiya	3	21.761	19.800,0	18.232,7	11	139.911	70.874,0	49.832,9	37	60.916	15.647,8	2	2.083	8.763,5	53	224.671	115.085		
Estonya	0	0	0	0	0	0	0	0	29	1.604.609	3.554,9	24	917.045	1.863,8	53	2.521.654	5.419		
Danimarka	1	621	100,0	171,3	2	16.970	3.086,2	2.301,0	10	8.867	8.190,0	6	13.335	3.556,8	19	39.793	14.933		
Çek Cum.	1	31.300	18.600,0	13.011,5	0	0	0	0	89	33.900	12.510,7	35	75.100	9.185,5	125	140.300	40.296		
Kolombiya	3	40.596	132.500,0	18.458,8	0	0	0	0	37	3.882.745	33.928,7	3	1.460	3.090,0	43	3.924.801	169.519		
Şili	3	268	1.100,0	63,0	0	0	0	0	7	4.778	3.515,9	24	43.854	17.560,2	34	48.900	22.176		
Kanada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47	86.558	28.278,4	47	86.558	28.278		
Belçika	1	15.859	9.100,0	2.680,3	4	53.554	114.959,5	0	7	72.617	1.117,8	0	0	0	12	142.030	125.177		
Avusturya	2	26.281	11.100,0	7.465,0	2	45.104	14.794,3	19.750,8	6	47.872	9.709,1	1	8	1.234,6	11	119.265	36.838		
Avusturya	0	0	0	0	0	0	0	0	5	9.288	7.385,1	10	40.657	10.933,8	15	49.945	18.319		

Kaynak: 2012 Verileri, OECD (2014) \ İS: İşletme sayısı, ÇS: Çalışan Sayısı, ID: İşletme Değeri (Milyon dolar), ÖS: Özsermaye,

Tablo 7.1. – Kamu İşletmesi Başına Düşen Ortalama Kamu İşletmesi Değeri
(milyon USD)

Sıra	Ülke	İşletmeler Toplam Değeri / İşletmeler Toplam Sayısı
1	Japonya	18.294,720
2	Belçika	10.431,450
3	İsviçre	9.923,668
4	Birleşik Krallık	6.643,379
5	Norveç	5.768,880
6	İtalya	4.992,202
7	Fransa	4.097,714
8	Kolombiya	3.942,295
9	Kore	3.405,771
10	Avusturya	3.348,907
11	Hollanda	2.320,694
12	İsveç	2.239,563
13	Finlandiya	2.171,422
14	Türkiye	2.045,948
15	Almanya	1.756,279
16	İsrail	1.439,438
17	İrlanda	1.283,856
18	Avusturalya	1.221,256
19	Yeni Zellanda	841,885
20	Danimarka	785,947
21	Şili	652,241
22	Kanada	601,667
23	Polonya	328,224
24	Çek Cum.	322,370
25	Slovenya	293,643
26	Yunanistan	285,560
27	İspanya	220,222
28	Macaristan	187,214
29	Estonya	102,240
30	Portekiz	91,520
31	Letonya	65,485
32	Litvanya	51,176

Kaynak: Yazarların hesaplamaları, 2012 Verileri, OECD, 2014

**Tablo 7.2. – Kamu İşletmesi Çalışanı Başına Düşen Ortalama Kamu İşletmesi Değeri
(milyon USD)**

Sıra	Ülke	İşletme Toplam Değeri / Çalışan Toplam Sayısı
1	Kolombiya	2,094
2	Kore	1,516
3	Japonya	1,396
4	Norveç	1,011
5	İsrail	0,890
6	Belçika	0,881
7	Hollanda	0,771
8	İrlanda	0,744
9	İsveç	0,558
10	Finlandiya	0,512
11	Polonya	0,492
12	Yeni Zellanda	0,487
13	Şili	0,454
14	Macaristan	0,422
15	İsviçre	0,393
16	Danimarka	0,375
17	Türkiye	0,368
18	Avusturalya	0,367
19	Kanada	0,327
20	Avusturya	0,309
21	Çek Cum.	0,287
22	Birleşik Krallık	0,278
23	Yunanistan	0,273
24	Slovenya	0,196
25	Litvanya	0,164
26	İtalya	0,161
27	Almanya	0,124
28	İspanya	0,117
29	Fransa	0,110
30	Letonya	0,094
31	Portekiz	0,045
32	Estonya	0,006

Kaynak: Yazarların hesaplamaları, 2012 Verileri, OECD, 2014

Tablo 7.3. – Kamu İşletmesi Başına Düşen Ortalama Kamu İşletmesi Çalışanı Sayısı

Sıra	Ülke	İşletme Toplam Değeri / Çalışan Toplam Sayısı
1	Fransa	37.335
2	İtalya	30.995
3	İsviçre	25.275
4	Birleşik Krallık	23.872
5	Estonya	17.605
6	Almanya	14.175
7	Japonya	13.110
8	Belçika	11.836
9	Avusturya	10.842
10	Norveç	5.705
11	Türkiye	5.561
12	Finlandiya	4.239
13	İsveç	4.015
14	Avusturalya	3.330
15	Hollanda	3.011
16	Kore	2.247
17	Danimarka	2.094
18	Portekiz	2.042
19	Kolombiya	1.882
20	İspanya	1.880
21	Kanada	1.842
22	Yeni Zelanda	1.727
23	İrlanda	1.726
24	İsrail	1.616
25	Slovenya	1.502
26	Şili	1.438
27	Çek Cum.	1.122
28	Yunanistan	1.046
29	Letonya	697
30	Polonya	667
31	Macaristan	443
32	Litvanya	311

Kaynak: Yazarların hesaplamaları, 2012 Verileri, OECD, 2014

1.3.2. Ülke KİT Payı

Günümüz devletlerinde KİT'lerin büyüklüğünün hesaplanmasında kullanılan bu yöntem, KİT'lerin değerinin her bir ülke veya ekonomide faaliyet gösteren en büyük 10 (on) işletmenin satış, varlıklar, piyasa değerine kıyaslanmasıyla yapılır. Ülke KİT Payı (ÜKP) adı verilen bu gösterge; KİT'lerin o ülkenin en büyük 10 (on) firmasına kıyasla satışlarının, varlıklarının, piyasa değerinin eşit ağırlıklı ortalamasının alınması ve oranlanmasıdır. ÜKP bu bağlamda ülkenin en büyük işletmelerine kıyasla devlet mülkiyetinin ağırlığına yönelik bir gösterge sunar. ÜKP göstergesi 0 (sıfır) ise devlet mülkiyetinin ağırlığı, yok denecek kadar azdır. Bu gösterge 100 ise en büyük 10 işletme içinde tüm satışlar, varlıklar, piyasa değeri KİT kaynaklıdır anlamına gelir (Şekil 3).

Şekil 3 – 38 Ekonomideki Devletin³Büyüklüğü (Ülke KİT Payı) - 2013



Kaynak: OECD (2013), ORBIS veritabanı, Şirket Listesi Forbes Global 2000 Companies

OECD (2013) tarafından yapılan analizde, 38 ülkenin 21'inde ÜKP sıfırdan büyük çıkmıştır. ABD ve Almanya'da Ülke KİT Payı, sıfır veya sıfıra çok yakındır.

³CHN: Çin, ARE: Arjantin, RUS: Rusya, IDN: Endonezya, MYS: Malezya, SAU: Suudi Arabistan, IND: Hindistan, BRA: Brezilya, NOR: Norveç, THA: Tayland, SPG: Singapur, FRA: Fransa, IRL: İrlanda, GRC: Yunanistan, FIN: Finlandiya, KOR: Güney Kore, BEL: Belçika, SWE: İsveç, AUT: Avusturya, TUR: Türkiye, ZAF: Güney Afrika, USA: ABD, TWN: Tayvan, NLD: Hollanda, MEX: Meksika, CYM: Cayman Adaları, JPN: Japonya, ITA: İtalya, ISR: İsrail, HKG: Hong Kong, GBR: Büyük Britanya, ESP: İspanya, DNK: Danimarka, DEU: Almanya, CHE: İsviçre, CAN: Kanada, BMU: Bermuda, AUS: Avustralya.

En yüksek ÜKP; Çin (95.9), Birleşik Arap Emirlikleri (88.4), Rusya (81.1), Endonezya (69.2), Malezya (68), Suudi Arabistan (66.8), Hindistan (58.9), Brezilya (49.9), Norveç (47.7) ve Tayland'da (37.3) bulunmaktadır.

Brezilya, Rusya, Hindistan, Endonezya, Çin ve Güney Afrika olarak tanımlanan BRIICS ekonomilerinde en düşük ÜKP, Güney Afrika'ya (2.8) aittir.

OECD ülkelerinde sıfır olmayan ÜKP'ler, Norveç (47.7) ve Güney Kore'de (9.7) bulunmaktadır. OECD ve AB ülkelerinden Fransa (16.7), İrlanda (15.9), Yunanistan (15.2), Finlandiya (13.1), Belçika (8.1), İsveç (8), Avusturya (7)'dir.

Türkiye'de ise Ülke KİT Payı (ÜKP) 2.8'dir.

BÖLÜM 2

LİTERATÜR

2.1. Ön İnceleme

8 Kasım 2014 tarihinde Bilim Ağı (Web of Science) veritabanında⁴ kamu işletmeleri alanında yazılmış 1136 yayın⁵ bulunmakta ve alandaki yayın sayısı genel olarak bir önceki yıllara göre artma eğilimi göstermektedir. Yayınların yüzde 63'e yakını, yaklaşık üçte ikisi, son 10 yılda yazılmıştır (Tablo 8).

Tablo 8 -Kamu İşletmeleri Alanındaki Yayınlar, 1988-2014

Yıl	Yayın sayısı	1136 içinde %
1988	5	0.440
1989	3	0.264
1990	2	0.176
1991	3	0.264
1992	14	1.232
1993	28	2.465
1994	18	1.585
1995	22	1.937
1996	30	2.641
1997	31	2.729
1998	38	3.345
1999	33	2.905
2000	56	4.930
2001	46	4.049
2002	46	4.049
2003	49	4.313
2004	49	4.313
2005	41	3.609
2006	55	4.842
2007	39	3.433
2008	61	5.370
2009	83	7.306
2010	59	5.194
2011	78	6.866
2012	88	7.746
2013	78	6.866
2014	81	7.130

Kaynak: Web of Science Core Collection, 8 Kasım 2014

⁴Web of Science, Bilimsel yayın veritabanı, <http://apps.webofknowledge.com>

⁵ Araştırma sorgusu: TOPIC: ("state-owned ent*") Timespan: All years. Indexes: SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI.

Kamu işletmeleri alanında yapılan yayınların coğrafi dağılımına bakıldığında, bu literatürün ABD (%32.3) olduğu kadar Çin (%31.1) tarafından da üretildiği görülmektedir (Tablo 9). Bu iki ülke, kamu işletmeleri alanındaki yayınlarda diğer ülkelere kıyasla açık ara öndedirler. Bir diğer nokta ise Tayvan ve Singapur ülkelerinde alana gösterilen ilgidir. Türkiye yayın sıralamasında 33. sırada yer almakta ve 4 makaleye sahiptir. Türkiye’de ilgi kamu işletmeleri özelinden çok özelleştirme üzerine yoğunlaşmıştır (8 Kasım 2014 tarihinde özelleştirme alanında 83 makale tespit edilmiştir).

Tablo 9 -Kamu İşletmeleri Alanında Yayınlar (Ülkeler Sıralaması)

Ülke	Yayın	1136 içinde %
ABD	367	32.306
Çin	353	31.074
İngiltere	160	14.085
Avusturalya	84	7.394
Kanada	74	6.514
Tayvan	44	3.873
Singapur	34	2.993
Almanya	22	1.937
Hollanda	18	1.585
Japonya	18	1.585
İtalya	17	1.496
Galler	16	1.408
Yeni Zelanda	16	1.408
Belçika	16	1.408
Fransa	15	1.320
Güney Kore	13	1.144
Hong Kong	13	1.144
İspanya	11	0.968
Danimarka	11	0.968
İsveç	7	0.616
Güney Afirka	7	0.616
İskoçya	7	0.616
Polonya	7	0.616
Norveç	7	0.616
Çek Cumhuriyeti	7	0.616
Avusturya	7	0.616
Vietnam	6	0.528
Endonezya	6	0.528
Finlandiya	6	0.528
İsviçre	5	0.440
Macaristan	5	0.440
Birleşik Arap Emirlikleri	4	0.352
Türkiye	4	0.352

Kaynak: Web of Science Core Collection, 8 Kasım 2014

Aşağıdaki tabloda ise, konu ile ilgili en fazla yayın yapan 25 üniversite listelenmiştir. Kamu işletmeleri konusunda yurtdışında öğrenim görmeyi düşünen kamu personelinin yukarıdaki tablodaki ülkeleri (özellikle ilk 20) ve Tablo 10'daki üniversiteleri araştırmasında fayda bulunmaktadır.

Tablo 10 -Kamu İşletmeleri Alanında Yayınlar (Üniversiteler)

Üniversite	Yayın Sayısı	1136 içinde %
CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG	42	3.697
UNIVERSITY OF HONG KONG	35	3.081
CITY UNIVERSITY OF HONG KONG	33	2.905
WORLD BANK	32	2.817
PEKING UNIVERSITY	30	2.641
UNIVERSITY OF CALIFORNIA SYSTEM	28	2.465
UNIVERSITY OF LONDON	27	2.377
UNIVERSITY OF NOTTINGHAM	24	2.113
TSING HUA UNIVERSITY	24	2.113
HONG KONG BAPTIST UNIVERSITY	21	1.849
NATIONAL UNIVERSITY OF SINGAPORE	20	1.761
UNIVERSITY OF MANCHESTER	19	1.673
UNIVERSITY OF CAMBRIDGE	19	1.673
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA	19	1.673
SUN YAT SEN UNIVERSITY	17	1.496
HARVARD UNIVERSITY	17	1.496
FUDAN UNIVERSITY	17	1.496
CARDIFF UNIVERSITY	16	1.408
UNIVERSITY OF MICHIGAN SYSTEM	15	1.320
UNIVERSITY OF MICHIGAN	15	1.320
AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY	15	1.320
HONG KONG UNIVERSITY OF SCIENCE TECHNOLOGY	14	1.232
HONG KONG POLYTECHNIC UNIVERSITY	14	1.232
CALIFORNIA STATE UNIVERSITY SYSTEM	13	1.144
NATIONAL CHENGCHI UNIVERSITY	12	1.056
LINGNAN UNIVERSITY	12	1.056
UNIVERSITY OF OXFORD	11	0.968
STATE UNIVERSITY OF NEW YORK SUNY SYSTEM	11	0.968
YORK UNIVERSITY CANADA	10	0.880
UNIVERSITY OF MELBOURNE	10	0.880

Kaynak: Web of Science Core Collection, 8 Kasım 2014

Kamu işletmeleri konusunda yapılan yayınların bilimsel alanları; kamu işletmeleri sorununu irdeleyen başlıca alanlar, hangi bilim dallarının konu ile ilgilendiği ve literatürde hangisinin daha baskın olduğu gibi hususlar hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca kamu işletmeleri ile ilgili olarak; kapsamlı, bütüncül ve derinlemesine bir yaklaşımın nasıl tesis edilebileceği konusunda da yol gösterici olmaktadır. Tablo 11'e göre kamu işletmeleri sorunsalı %38 oranında ekonomi perspektifinden ele alınmaktadır. Yönetim %18 ve işletme %13 ile ekonomi alanını takip etmektedir.

Tablo 11 -Kamu işletmeleri Alanında Yayınlar, Bilim Ağı Kategorileri Sıralaması

Bilim Ağı Kategorileri	Yayın Sayısı	1136 içinde %
Ekonomi	432	38.028
Yönetim	209	18.398
İşletme	149	13.116
Alan Çalışmaları	119	10.475
İşletme Finans	102	8.979
Siyaset Bilimi	101	8.891
Kalkınma Planlaması	97	8.539
Uluslararası İlişkiler	76	6.690
Çevre Çalışmaları	47	4.137
Kamu Yönetim	45	3.961
Coğrafya	33	2.905
Hukuk	32	2.817
Sosyoloji	25	2.201
Endüstriyel İlişkiler – Emek	22	1.937

Kaynak: Web of Science Core Collection, 8 Kasım 2014

Bu alanların her biri kamu işletmeleri sorunsalını irdelerken dikkate alınmalıdır. Örneğin, kapsamlı bir kamu işletmesi çalışmasında ekonomi, yönetim, işletme, işletme finans, siyaset bilimi, kalkınma planlaması, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, hukuk, endüstriyel ilişkiler emek gibi boyutlar yer almalıdır.

2.1.1. Ekonomi ve Kamu İşletmeleri

Boardman ve Vining 1989 tarihli makalelerinde rekabetçi ortamlarda sahiplik ve performans hususlarını ele almaktadır. Söz konusu makalede özel, karma (kısmi özelleştirme) ve kamu işletmelerinin karşılaştırılması yapılmaktadır. 500 ABD-dışı endüstriyel işletme üzerinde yapılan bu çalışmada, sonuçlar göstermektedir ki rekabetçi ortamlarda kamu ve özel işletmeler arasında büyük oranda performans farklılıkları bulunmaktadır. Büyük karma (kısmi özelleştirilmiş) işletmeler ve KİT'ler önemli oranlarda özel işletmelerden daha kötü bir performans göstermektedir. Sosyopolitik hedeflerin varlığı karşılaştırmayı kısıtlamakla beraber; dört kârlılık belirtecinde (özsermaye getirisi, aktif kârlılığı, satış kazancı ve net gelir) özel işletmeler en iyi; karma işletmeler ise, kamu işletmelerinden ne daha iyi ne de daha kötü performans göstermiştir. Çalışan başına satışta karma işletmeler kamu işletmelerinden daha yüksek performans göstermekle birlikte, varlık başına satışlarda dikkate değer bir fark bulunmamaktadır. Bu durumda makale, kısmi özelleştirme yoluyla karma-sahipli işletme yaratmanın, KİT politikasını şekillendirmek isteyen hükümetler için en iyi strateji

olmayabileceği üzerinde durmaktadır. Birçok formda gelen kısmi özelleştirmede kamu payı ve özel sahiplerin yayılımı önem kazanmaktadır. Ancak ortak sahiplik, kamu ve özel kesim hissedarları arasında çatışmaya yol açabilmektedir. Bu durum ise yöneticiler için çıkar doğası belirleme, önceliklendirme, stratejilerle ilişkilendirme gibi konularda bilişsel anlaşmazlıklara yol açmaktadır. Dolayısıyla yönetici özerkliği açısından makale, kısmi özelleştirmenin ya tümünden özelleştirme veya devam eden kamu sahipliğinde kalmasını önermektedir (Boardman ve Vining, 1989).

Bu alandaki bir diğer önemli çalışma, Kornai, Maskin ve Roland'ın kaleme aldıkları makaledir. 2003 yılında yayınlanan makale, sosyalizmden kapitalizme geçişte yumuşak bütçe kısıtı konusunu ele almaktadır. Mikroekonomi temelli yumuşak bütçe kısıtı terimini Kornai, 1979 yılında Macaristan ekonomisinde gözlemlemiştir. Kamu işletmeleri kârlarını maksimize etmede moral ve finansal çıkarlara sahip olmasına rağmen, kronik zarar edenlerin başarısızlığına izin verilmemekte, finansal ve diğer enstrümanlar vasıtasıyla kurtarılmaktadır. Bu deneyimin işletmelerin davranışına etki ettiğini öne süren Kornai, bütçe kısıtının yumuşaklığının sadece sosyalist ekonomilerde veya reform yapan geçiş ekonomilerinde değil, özel mülkiyete dayalı ekonomilerde de oluşabileceğini öne sürmüştür. Bu durumda bütçe kısıtlı işletmeyi kurtaran destekleyici bir işletme bulunmaktadır. Bu noktada kurtarma saikaları; iş çıkarı (özel sektör), himaye (devlet), politik çıkar (işsizlik önleme/iş koruma), itibar koruma, ekonomik dışsallıkları koruma veya kanunsuzluk, yolsuzluk temelinde olan saikalarlardır. Makale, bu gibi kurtarma yükümlülüklerinin karşılıklı olarak devlet ve kamu işletmelerini erozyona uğrattığı durumlarda, istenmeyen sonuçlar oluşabilmesine rağmen, yumuşak veya sert bütçe kısıtının nasıl oluşturulabileceği konusunda ekonomi alanını aşarak politika, sosyoloji ve hatta etik konularını tartışmanın gerekliliğini ileri sürmektedir. Çözümün ekonomi alanını aştığını, farklı bilimsel alanlara (politika, sosyoloji, etik) dayandığını ifade etmektedir (Kornai ve diğerleri, 2003).

Kamu sahipliği tipi ve işletme kurtarma saikaları konusunda bir diğer önemli makale, Groves ve arkadaşlarının 1993 tarihli yayınıdır. Bu makalede Groves ve arkadaşları, çıktı kararlarının sorumluluğunun devletten işletmeye geçtiği ve işletmelerin kârlarını elde tutabilirliğinin arttığı durumlarda, Çin kamu işletmeleri yöneticilerinin iş gücünün motif ve motivasyonlarını güçlendirdiğini gözlemlemiştir. Yöneticilerin daha fazla prim dağıttığı ve daha fazla işçiye sabit sözleşmelerle işe aldığı görülmektedir. İşçilere sağlanan bu motiflerin etkin olduğunu belirten makale verimliliğin prim ve sabit sözleşmelerle beraber arttığına işaret etmektedir. Yöneticilerin gelirini artırmasa da, işçilerin gelirinin ve yatırımların artmasına neden olan

yönetici özerkliği, devlete mali geri dönüş ve aktarımı arttırmamıştır (Groves ve diğerleri, 1994). Groves ve arkadaşlarının ertesi yıl yayınladığı makale ise Çin'de 90'ların başında gerçekleşen kamu işletmeleri reformlarının rekabetçi Batı iş gücü piyasalarının saikalarıyla, yerel yönetici iş piyasasını güçlendirdiğini belirtmektedir. Reform, zayıf performans gösteren işletmeleri yeni yöneticiye ihale etmekte, yüksek teminat bedeli göstermek ve yöneticinin sözleşmesinin daha sık gözden geçirilmesini, denetlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Yöneticiler, ortaya koydukları düşük performans durumunda işten uzaklaştırılmaktadırlar. Yöneticilere ödemeler, firmanın satış ve kârlarıyla ilişkilendirilmiştir. Reformun, yöneticilere ödemeler konusunda kârlılık bağını güçlendirirken satış bağını düşürdüğü görülmüştür. Makale; kamu işletmeleri ile ilgili yapılacak bir reformun, piyasa kuvvetlerine duyarlı bir yönetici kaynakları sistemi oluşturmayı, hatta bu söz konusu sistemi daha da iyileştirmeyi hedef alması gerektiğine dikkat çekmektedir (Groves ve diğerleri, 1995). 1994-1998 yılları arasında Çin'de faaliyet gösteren 634 KİT üzerine hisse senedi özelleştirmenin performansa etkisini inceleyen Huyghebaert ve Quan, hisse senedi özelleştirmesinin KİT'lerin kazanma yeteneğini, satışlarını ve işçilerin verimliliğini arttırdığını tespit etmiş, ancak özelleştirmeden sonra kârlılık ve kaldıracını iyileştirmedeğini gözlemlemiştir. Hisse senedi özelleştirmesinin ardından devlet mülkiyetinin işletme performansına olan etkisi olumsuzken, tüzel kişi sahipliği işletme performansına pozitif etki etmektedir. Tüzel kişilerin devletten farklı davranış sergilediğini öne süren yazarlar, yabancı sahipliğinin ise işletme performansına güçlü ve olumlu bir etki yapmadığını tespit etmiştir (Huyghebaert ve Quan, 2009).

Kamu işletmeleri alanına ekonomi perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler; devletin, kamunun sahiplik rolü, kamu işletmesi tipi, rekabet ortamı ve yasaları, yönetim kurulu özerkliği, işletme ve yönetici performans değerlendirme, yönetici iş piyasası, işçi teşvikleri, sosyopolitik hedeflerin varlığı, finansal telafi mekanizmaları, hisse senedi özelleştirme ve yabancı sahipliği gibi konuları ön plana çıkarmaktadır.

2.1.2. Yönetim ve Kamu İşletmeleri

Doğu Avrupa, eski Sovyetler Birliği, Çin gibi planlı ekonomilerdeki farklı kurumsal çerçevelerde faaliyet gösteren işletmelerin büyüme stratejilerini araştıran Peng ve Heath; kurumsal kısıtlar dikkate alındığında Batı'da gözlemlenen jenerik, genel genişleme ve satınalma yönlü geleneksel stratejilerin, bu gibi ülkelerdeki kamu işletmeleri için uygun olmadığını, bunun yerine daha çok ağ-temelli büyüme stratejisinin öne çıktığını

belirtmektedir. Bu ağ-temelli büyüme stratejisi, yöneticiler arasında kişisel güven ve gayriresmi anlaşmalara dayanmaktadır (Peng ve Heath, 1996).

Kurumsal kısıtlar ve yerel koşullar ele alındığında, Buckley ve arkadaşları yayınladıkları makalelerinde; Çin firmaları için, Çin-dışı çok uluslu işletmelerin teknolojik ve uluslararası piyasa erişimi alanlarında olumlu dışsallıklar yarattıklarını gözlemlemiştir. Oysa ulusaşırı Çinli yatırımcılar, sadece piyasa erişimi faydasına ulaşırken ve kolektif sahiplikteki işletmeler olumlu dışsallıklar kazanırken; kamu işletmeleri hiçbir faydaya erişememiş, üstelik ulusaşırı yatırımcılardan olumsuz dışsallıklar edinmiştir. Söz konusu çalışma kamu işletmeleri reformunun Çin'de yerel sahiplik sektörlerinde özümseme kapasitesini artırması gerektiğini öne süren önemli bir çalışmadır (Buckley ve diğerleri, 2002).

Uhlenbruck ve arkadaşları 2003 yılında yayınladıkları makalelerinde, merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirilmiş kamu işletmelerinin daha rekabetçi olamamasını, etkin olmayan kaynak geliştirme/kullanma ve etkin olmayan işletme temelli öğrenmeye bağlamaktadırlar. Bu noktada işletmelerin geleneksel ağlardaki bilginin peşinde koşmaktansa, ürün ve faktör piyasalarındaki bilginin ya da bu bilgiye sahip kişilerin peşinde koşması gerektiğini öne sürmektedir. Bilginin işlenmesinin önemine vurgu yapan makale, piyasa fırsat algısını güçlendirecek böyle bir aktiviteyle, işletmelerin mevcut kaynaklarını geliştirmek durumunda olduğunu, bu hususta yöneticilere büyük görev düştüğünü belirtmektedir (Uhlenbruck ve diğerleri, 2003).

Yöneticilerin kilit rolü üzerinde duran Wright ve arkadaşları, halka açılmanın ve özelleştirmenin yöneticileri, yönetici zihniyetinden girişimci zihniyetine yönelttiğini ifade etmektedir. Bu durumun satınalma ve birleşmeleri anlamamıza yardım edebileceğini ve bu yönelmenin yönetici özerk karar alabilirliğiyle büyümeyi desteklediğini öne sürmektedir (Wright ve diğerleri, 2000). Bu konuda Peng ve arkadaşları 2004 yılında yayınladıkları makalelerinde her ne kadar işletme tipi nesnel bir değişken olsa da, farklı sahiplik tiplerinin farklı yönetici zihniyetleri oluşturduğunu ifade etmektedir (Peng ve diğerleri, 2004).

Kamu işletmeleri alanında yönetim perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler; farklı kurumsal çerçeveler, yöneticilerin yerel ağları, ürün ve faktör piyasaları bilgisi, uluslararası faaliyetlerde yerel özümseme kapasitesinin artırılması, şirketleşme ve özelleştirme, yönetici özerkliği ve zihniyeti gibi konuları ön plana çıkarmaktadır.

2.1.3. İşletme ve Kamu İşletmeleri

Parry ve Song'un Çin'de faaliyet gösteren 129 kamu işletmesi üzerinde yaptıkları çalışmada, rapor edilmiş 258 adet ürün başarı ve başarısızlığı incelenmiştir. Göreli ürün avantajı ve piyasa bilgisi satınalmalarının, ürün başarısıyla olumlu bir ilişki içinde olduğu belirlenmiştir. Bu durum Kanada içinde geçerlidir. Ancak, Kanada için geçerli olmayan çoğu faktör Çin için geçerli çıkmıştır. Bu faktörler; rekabet düzeyi, ürün lansman zamanlaması, ürün değiştirme sürecinin erken basamaklarındaki yönetici aktivitesinin profesyonelliğidir (Parry ve Song, 1994).

Lin ve Germain, bağlam-yapı-performans yaklaşımıyla Çin'deki 205 KİT'i incelemiştir. Bu çalışmaya göre Çin'deki endüstriye göreli KİT büyüme performansı, merkezi resmi kontrol ile pozitif, desentralizasyon ile negatif, ancak merkezi resmi kontrol ve desentralizasyon arasındaki etkileşim ile bu büyüme performansının pozitif ilişki içinde olduğu gözlemlenmiştir. Müşteri ürün bilgi kullanımı, KİT'lerin endüstriye göre büyüme performansına etki etmezken, resmi kontrolle, resmi kontrol ve desentralizasyon arasındaki etkileşimle pozitif ilişki içerisinde (Lin ve Germain, 2003).

Ramamurti'nin 2000 yılında yayınlanan literatür tarama çalışması önemlidir. Söz konusu makale; özelleştirmenin firma, endüstri ve ülke seviyesinde çoklu-seviye modelini kullanarak açıklanmasını içerir. Hangi firmaların özelleştirileceği, endüstri ve ülke-seviyesi tamamlayıcı argümanlarla elde edilebilmektedir. Benzer olarak, özelleştirme sonrası işletme yönetişimindeki değişim ise özelleştirme sonrası performansın sadece bir açıklayıcısıdır. Endüstri yapısındaki değişim, regülasyon ve ülke-seviyesi değişkenleri de anlamlıdır. Her üç seviyede aynı anda hayata geçirilen reformlar başarılı olduğu takdirde, özelleştirme politik ve ekonomik bağlamını kaybetmez (Ramamurti, 2000).

Kamu işletmeleri alanına işletme perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler; farklı kurumsal çerçeveler, endüstrinin rekabet düzeyi, ürün ve faktör piyasaları bilgisi, kontrol ve ürün performansı gibi konuları ön plana çıkarmaktadır.

2.1.4. Alan Çalışmaları ve Kamu İşletmeleri

Lee ve Hahn, 2004 yılı yayınlarında Çin'deki kamu işletmelerinin performans ve reformunda yer alan üç değişik seviyedeki aktörlere odaklanmaktadır. Bunlardan en üstte olanı devlettir, kamu işletmesine dışsal bir aktördür ve en yukarıdadır. Diğer ikisi ise kamu işletmesine içsel yöneticiler (orta seviye) ve çalışanlar (en alt seviye) olmak üzere makalenin üç seviyesini oluşturmaktadırlar. Makale işletme sisteminin evrimini dört aşama olarak ele alır. İlk aşama

reform öncesi dönemdir, güçlü üst ve zayıf orta ve alt seviye karakterlidir. Bu aşama güçlü dış kontrol dönemidir. İkinci aşama, 80'lerde, güçlü üst ve güçlü alt seviye olarak ortaya çıkmış ve uyuşmazlığa neden olmuştur. Üçüncü aşama ise 90'lar olarak, güçlü orta ve zayıf üst ve alt seviyelerdir. Son olarak fiili kontrolden yasal kontrole geçilmiştir. Makale kamu işletmeleri konusunda devlet, yöneticiler ve işçiler arasındaki sosyal ve politik dengelere işaret etmektedir (Lee ve Hahn, 2004).

Öyle ki, 1990'lardan günümüze Çin Hükümeti, kamu işletmeleri reformları gerçekleştirmiş ve milyonlarca işçinin işsiz kalmasına neden olmuştur (Cai, 2002). Cai makalesinde, böyle reform süreçlerinde işçilerle devlet ve işçilerle işçiler arasındaki etkileşimin öneminden bahseder (Cai, 2002). Yeh ve Lewis ise enerji güvenliği alanında jeopolitik kaygıları, yeni kapasite oluşturmak için gerekli olan yabancı yatırımları çekmek üzere, uluslararası finansal kurumların büyüyen önemini, kamu işletmelerinin sorunlarını, devletin teknik ve ekonomik sorunlarla başetmesinde önemli kısıtlayıcı faktörler olarak belirtmiştir (Yeh ve Lewis, 2004).

Uluslararası Para Fonu'ndan (IMF) iki ekonomistin, geçiş ekonomilerinde özelleştirme deneyimlerini incelediği makalenin amacı, özelleştirilmiş ve özelleştirilmemiş kamu işletmelerinin görece performansını değerlendirmektir. Özelleştirme metodunun önemini vurgulayan makale, arkaplan piyasa şartları ve çevresinin dikkate alındığı özelleştirme metodlarının başarı adına önemli olduğunu belirtmiştir (Havrylyshyn ve McGettigan, 2000).

Kamu işletmeleri alanında, alan çalışmaları perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler devlet, yöneticiler ve iş gücü üçgeninde özelleştirme süreçlerinin sosyal ve piyasa temelli hassasiyetlerini ön plana çıkarmaktadır.

2.1.5. İşletme Finans ve Kamu İşletmeleri

Meggison ve arkadaşlarının makalesi, 1961-1990 yılları arasında, tümünden ya da halka arz yöntemiyle kısmi özelleştirmeden geçen 18 ülkedeki 32 sektörden 61 kamu işletmesinin özelleştirme öncesi ve sonrası finansal ve icra performanslarını karşılaştırmaktadır. Sonuçlar, çalışma güvenliğinden taviz vermeden güçlü performans artışının sağlanabildiğine işaret etmektedir. Özellikle özelleştirmeden sonra satışlar, kârlılık, sermaye yatırımları, icracı verimlilik ve iş gücü artmıştır. İşletmelerin borç seviyeleri düşmüş ve kâr payı oranları artmıştır. Yönetim kurulu yapısında değişim ve/veya CEO değişimi değil de hükümetin oy hakkı gibi yönetim sonuçlarına etki eden durumların ortadan kalkması performans üzerine olumlu etkilidir (Megginson ve diğerleri, 1994).

Cull ve Zu'nun 2004 yılındaki makalesi ise oldukça önemlidir. Johnson ve arkadaşlarına (2002) atıfla; mülkiyet haklarının ve dış finansmanın Doğu Avrupa ülkelerinde öneminin incelendiği makalede; yazarların mülkiyet haklarının yeniden yatırımı açıklamada çok önemli olduğu tespit edilirken, dış finansmanın yeniden yatırımı çok az açıkladığı ifade edilmiştir. Daha sonra McMillan ve Woodruff'a (2002) atıf yapan makalede, geçiş ilerledikçe piyasa-destekliyiçi finansal kurumların daha önemli olduğu ifade edilir. Araştırmacılar, kendi makalelerinde, Çin'i incelemiş ve güvenli mülkiyet haklarının, firmanın yeniden yatırımlarında önemli bir açıklayıcı etkiye sahip olduğunu teyit etmişlerdir. Ayrıca, dış finansmana erişimin de yeniden yatırıma katkısı olduğunu gözlemlemişlerdir (Cull ve Zu, 2004).

Daha sonra Acemoglu ve Johnson'a (2003) atıf yapan makale, mülkiyet hakları güvenliğini iki gruba ayırmıştır. İlk grup hükümetin el koyma riski vekil değişkeni, ikinci grup sözleşme uygulatmanın kolaylığı ve güvenilirliği vekil değişkeni kullanmaktadır. Acemoglu ve Johnson hükümetin el koyma riskinin ekonomik kalkınmaya daha ağır bir engel teşkil ettiğini belirtse de, Çin işletmelerinin yeniden yatırım kararlarında, her iki değişken de belirleyici rol oynamaktadır. Mülkiyet haklarındaki özel sahiplik arttıkça yeniden yatırımda artış gözlenmiştir.

Yeniden yatırım kararlarının dört ana belirleyicisi, el koyma riski, sözleşme uygulaması, finansmana erişim ve sahiplik yapısıdır. Özellikle küçük işletmeler finansmana erişim ve hükümetin el koymalarından daha fazla etkilenmektedir (Cull ve Xu, 2004).

Aynı yıl Gupta'nın yazdığı makalede çoğu özelleştirme programının kısmi özelleştirmeye başladığından ve kontrol hakkı olmayan hisselerin borsada satıldığından bahsedilmektedir. Yönetim kontrolü özel sahiplere aktarılmadığından, kısmi özelleştirmenin çok az bir etkisi olacağı durumu öne çıkmıştır. Ancak bu perspektifin, borsanın monitör ve yönetici performansını ödüllendirici rolünü göz ardı ettiğini belirten Gupta; Hindistan üzerine yaptığı çalışmasında, kısmi özelleştirmenin kârlılık, verimlilik ve yatırımlardaki pozitif etkisini tespit etmiştir (Gupta, 2005).

Kamu işletmeleri alanında, işletme finans çalışmaları perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler; kâra el koyma riski, sözleşme uygulaması, finansmana erişim, sahiplik yapısı, halka arz, borsa, yöneticiler ve iş gücü konularına yoğunlaşmaktadır.

2.1.6. Siyaset Bilimi ve Kamu İşletmeleri

Tjosvold ve Sun makalelerinde, çatışmadan kaçınmayı ele almaktadır. Altı kamu işletmesinde 58 yönetici ve çalışan ile yapılan araştırmada; çatışmadan kaçınmak için, üretkenliği artıran, daha önceden güçlü ilişkiler kurulmuş ve ortak hedefleri olan bir üçüncü kişiye güvenerek çatışmaların bertaraf edildiği ortaya konmaktadır (Tjosvold ve Sun, 2002). KİT komitelerinin oluşturulmasında üzerinde düşünülmesi gereken bir noktadır.

Aynı yıl Biglaiser ve Danis makalelerinde rejim tipinin özelleştirme üzerindeki etkisini sorgulamıştır. 1987 ve 1994 arasında 76 kalkınmakta olan ülkede özelleştirmeyi inceleyen makale; otoriter rejimlerin kemer sıkma ekonomik ölçülerine karşı duran toplumsal çıkarları gözardı ettiğini savunan çalışmaların aksine, demokrasilerin otoriter rejimlerden daha fazla özelleştirme yaptığına dikkat çekmektedir. Ekonomik zorluklar yüzünden yapıldığı iddia edilen satışların, daha zengin gelişmekte olan ülkelerde bütçe fazlası verenlerde de gözlemlendiği belirtilmiştir (Biglaiser ve Danis, 2002).

Zohlnhöfer ve arkadaşlarının makalesinde, neredeyse tüm OECD ülkelerinde 90'ların özelleştirme hamleleriyle geçtiği belirtilmektedir. Anılan makale, AB ve OECD'de 1990-2000 yıllarında hükümetlerin partizan kontrolünün, özelleştirmeyle ne denli ilgili olduğunu araştırmaktadır. Buna göre özelleştirme, yüksek oranda düzenlemeci ekonomilerdeki liberalizasyonun bir parçası olup Avrupa bütünleşmesinin dayattığı mali siyasanın sorunlarına karşı bir reaksiyondur. Aynı zamanda makalede, partizan farklılıkların sadece ekonomik problemler normal seviyeyken söz konusu olduğuna, daha yoğun ekonomik problemlerde partizan farklılıkların ortadan kalktığına dikkat çekilmektedir (Zohlnhöfer ve arkadaşları, 2008).

Kamu işletmeleri alanında siyaset bilimi çalışmaları perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler kurum içi (yönetici-işçi) ve kurum dışı (rejim ve partizanlık) ilişkilerinin önemine yoğunlaşmaktadır.

2.1.7. Kalkınma Planlaması ve Kamu İşletmeleri

Nolan ve Wang, 1999 tarihli makalelerinde Çin'in büyük KİT'lerinin yeni kurumsal yapılar kurduklarından ve bu yapıların mevcut yapılara benzemediğinden söz etmektedir. Bu yeni kurumsal tip; merkezi politika, yerel inisiyatif ve uluslararası yatırım etkileşiminden oluşmaktadır (Nolan ve Wang, 1999). Aynı yıl, Yarrow, özelleştirmenin dinamik bir fenomen olduğunu ve sahiplik yapısındaki değişimlerin arkasında başka değişkenlerin (hükümet finansmanı gibi) bulunduğunu görmek gerektiği üzerinde durmuştur. Sahiplik reformu

verimliliği artırsa bile; bu arka plan değişkenleri sabit kaldıkça, bürokratlar iş pozisyonlarını koruyabileceklerdir. Hükümetin finansman maliyeti özelleştirmeyi ve ilgili reformları tetikleyecektir. Yüksek kamu harcamaları ve vergilerden kaynaklı hükümet finansmanının artan maliyeti, birçok ülkede özelleştirme ile ilgili siyasa sıralamasını belirlemektedir. Yarrow, ancak sıkı bir finansal yeniden yapılandırma aşamasından sonra etraflı ve kapsamlı bir sahiplik reformunu önermektedir (Yarrow, 1999).

1999 yılında yayınlanan makalesinde Shirley, çoğu ülkenin özelleştirme, şirketleştirme gibi kapsamlı reform stratejileri yürüttüğünü belirtmektedir. Çalışmada 12 kalkınmakta olan ülke ele alınmakta; şirketleşmenin, sahiplik reformu ve diğer tip destekleyici reformlarla daha iyi sonuçlar ürettiği ortaya konmaktadır. Bu destekleyici reformlar, hükümet sözleşmelerinin kamu personeli yöneticilerle değil de, özel sektör yöneticileri ve özel sahipler ile yapılan tiplerinin özel mülkiyet hakkı nedeniyle, şirketleşme performansına daha çok katkıda bulunduğu işaret etmektedir. Özel mülkiyet hakkı, devlet-şirketleşmiş kamu işletmesi sözleşme usülleri, kim ile yapılabileceği gibi destekleyici düzenlemeler, şirketleşme reformunun başarısına etki etmektedir. Özelleştirme ve şirketleştirme, beraber başarılı veya beraber başarısız olma eğilimindedir. Özelleştirme ve şirketleştirmenin politik olarak arzu edildiği ve uygulanabilir olduğu ülkelerde, her ikisi (özelleştirme ve şirketleştirme) de başarılı olmuştur. Ülkeler politik olarak hazır olmadıkları durumda dahi, alternatif sahiplik tipleri ile performansı artırmada başarılı değildir (Shirley, 1999).

Kamu işletmeleri alanında kalkınma planlaması perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler; sahiplik yapısı, merkezi politika, yerel inisiyatif ve uluslararası yatırım etkileşimi, yöneticilerin kilit rolü, özelleştirme ve şirketleşmeyi ön plana almaktadır.

2.1.8. Uluslararası İlişkiler ve Kamu İşletmeleri

Li, 2005 yılında yayımladığı makalesinde, şehirlerde yer promosyonunun ve imaj oluşturmaının sadece ulusaşırı şirketleri değil, kamu işletmelerini ve büyük özel işletmeleri de hedef aldığını belirtmiştir. Doğrudan yabancı sermaye akışı ve işletme reformları, gelirleri artırmış ve yeni şehirli orta sınıfın oluşması sürecini hızlandırmıştır (Li, 2005). Aoki, 1995 yılı makalesinde, beş organizasyonel modun karşılaştırmalı enformasyonel verimliliğini araştırmıştır. Her bir model, işletmenin iç yapısının evrilen çeşitliliğine göre modellenmiştir. İç kontrole tâbî ancak sahiplik geçişindeki eski kamu işletmelerinin organizasyonel reformunu bağlayıcı bulgular içeren makale, sahiplik yapısı ve finansal izleme mekanizmalarının birlikte evrildiği sonucuna varmaktadır (Aoki, 1995). Frost, 2004 yılı makalesinde, Güneydoğu Asya

Uluslar Birliği'ne ne tip işletmelerin yöneldiğini sormakta, bu işletmelerin ne kadar yatırım yaptıklarını ve bu yatırımın etkilerini sorgulamaktadır. Makalenin verisine göre bu işletme tipi kamu işletmeleridir ve bu miktarın 2002 yılında 2 milyar dolardan fazla olduğu Çin resmi istatistiklerinde yer almıştır (Frost, 2004).

Kamu işletmeleri alanında uluslararası ilişkiler perspektifinden yaklaşan ve en fazla atıf alan bu makaleler; sahiplik yapısı, finansal izleme mekanizmaları, uluslararası ve yerel ölçekler, uluslararası yatırım yönelmesi gibi konuları ön plana çıkarmaktadır.

2.1.9. Derleme

Aşağıdaki tabloda bölüm 2.1.1.'den 2.1.8.'e kadar olan ana noktalar ve bulgular derlenmiştir.

Tablo 12 – Kamu İşletmeleri Literatür: Bir Derleme

Alan	Kaynakça	Öne Çıkan Noktalar
Ekonomi	(Boardman ve Vining, 1989) (Kornai ve diğerleri, 2003) (Huyghebaert ve Quan, 2009) (Groves ve diğerleri, 1994) (Groves ve diğerleri, 1995)	Devletin, kamunun sahiplik rolü, işletme tipi, rekabet ortamı ve yasaları, yönetim kurulu özerkliği, işletme ve yönetici performans değerlendirme, yönetici iş piyasası, işçi teşvikleri, sosyopolitik hedeflerin varlığı, finansal telafi mekanizmaları, hisse senedi özelleştirme ve yabancı sahipliği
Yönetim	(Peng ve Heath, 1996) (Buckley ve diğerleri, 2002) (Uhlenbruck ve diğerleri, 2003) (Peng ve diğerleri, 2004)	Farklı kurumsal çerçeveler, yöneticilerin yerel ağları, ürün ve faktör piyasaları bilgisi, uluslararası faaliyetlerde yerel özümseme kapasitesinin artırılması, şirketleşme ve özelleştirme, yönetici özerkliği ve zihniyeti
İşletme	(Parry ve Song, 1994) (Lin ve Germain, 2003) (Ramamurti, 2000)	Kurumsal çerçeveler, endüstrinin rekabet düzeyi, ürün ve faktör piyasaları bilgisi, kontrol ve ürün performansı
Alan Çalışmaları	(Lee ve Hahn, 2004). (Cai, 2002) (Havrylyshyn ve McGettigan, 2000)	Devlet, yöneticiler ve iş gücü üçgeni, özelleştirme süreçleri sosyal ve piyasa temelli hassasiyetleri
İşletme Finans	(Meggison ve diğerleri, 1994) (Cull ve Zu, 2004) (Gupta, 2005)	Kâra el koyma riski, sözleşme uygulama, finansmana erişim, sahiplik yapısı, halka arz, borsa, yöneticiler ve iş gücü

Siyaset Bilimi	(Tjosvold ve Sun, 2002) (Biglaiser ve Danis, 2002) (Zohlnhöfer ve arkadaşları, 2008)	Kurum içi (yönetici-işçi ilişkileri) ve kurum dışı (rejim, partizanlık) etkiler
Kalkınma Planlaması	(Nolan ve Wang, 1999) (Yarrow, G, 1999) (Shirley, 1999)	Sahiplik yapısı, merkezi politika, yerel inisiyatif ve uluslararası yatırım etkileşimi, yöneticilerin kilit rolü, özelleştirme ve şirketleşme
Uluslararası İlişkiler	(Li, 2005) (Aoki, 1995) (Frost, 2004)	Sahiplik yapısı, finansal izleme mekanizmaları, uluslararası ve yerel ölçekler, uluslararası yatırım yönlendirilmesi

Kaynak: Bu kitabın yazarlarının derlemesi

2.2. Uluslararası Literatür ve OECD

Tarih boyunca ekonomiye doğrudan devlet müdahalesi, devletin sahiplik rolü var olduysa da, 20. yüzyılda Büyük Depresyon ve diğer finansal krizler, II. Dünya Savaşı ve ilgili endüstriyel ve altyapısal yıkımlar, sömürgeci imparatorlukların ayrışması sonucu, devletin ekonomiye müdahalesi ve sahiplik rolü büyük oranda artmıştır. Avrupa ve Japonya'nın savaş sonrası yeniden yapılandırılması, birçok hükümeti ekonomide doğrudan bir rol almaya yöneltmiştir. Bu yönelme stratejik atfedilen sektörleri millileştirme veya bu sektörlerde firma kurma yoluyla olmuştur. Özellikle enerji, ulaşım ve bankacılık sektörleri stratejik ilgi uyandırmıştır. Devlet müdahalesinin teorik desteği, genellikle olası piyasa başarısızlıklarının çeşitli yansımalarından kaynaklanırsa da, düzenleyici başarısızlıklar da göz önüne alınmalıdır. Bu teorik temeller; i) *Doğal Tekel*, ii) *Kamu Malları*, iii) *Değer/Hak Malları* ve iv) *Dışsallıklar* olarak gruplanmaktadır (OECD, 2005; 2010).

i) Doğal Tekel: Maliyet minimizasyonu ancak çıktı/ürünler tek bir (tekel) üretici tarafından sağlanarak elde edilebiliyorsa, bu güçlü ölçek ekonomisi nedeniyle doğal tekeller oluşabilmektedir. Tipik doğal tekel örnekleri elektrik, gaz ve demiryolu sektörlerinde görülebilir. Bu sektörlerin hepsinde mal ve hizmetlerin sağlanması için arz ağları gereklidir. Bu durumda özel bir tekelleşme olacak, arzı düşürecek ve rekabetçi sektör yapısı ile karşılaştırıldığında daha yüksek fiyatlar uygulayacaktır.

ii) Kamu Malları: Kamu malları üretimi durumunda da bir piyasa başarısızlığı oluşabilmektedir. Tüketim, ödemelerden kopuktur, çünkü tüketicileri dışlamak mümkün değildir. Bu kısıt, özel işletmeleri kamu mallarını optimum oranda üretmekten alı koymaktadır.

iii) Değer/Hak Malları: Değer/hak malları belirli gruplarla sınırlandırılabilir. Ancak tüketimleri, genel tüketiciler de piyasa fiyatlarını ödeyemiyorsa, onlar için de arzu edilmektedir. Sağlık ve eğitim bu kategoride yer alır.

iv) Dışsallıklar: Dışsallıklar (olumlu ve olumsuz) bir ekonomik faaliyetin sonucunun, topluluğun diğer üyelerini etkilemesini ifade etmektedir. Negatif dışsallıklar, tek başına ya da bir grup ekonomik aktör(ler) tarafından üretilen ve diğerleri için özel maliyetten daha yüksek bir maliyet anlamına gelen dışsallıklardır (tipik örnek kirlilik). Özel maliyet de kolektif maliyetten daha yüksek olabilir (pozitif dışsallık). Bu durum, özel sektörü aşırı mal üretimine teşvik ederek negatif dışsallıklar yaratmaya veya pozitif dışsallıklar oluşturacak malları daha az üretmeye yönlendirir. Elbette bu da bir piyasa başarısızlığı türevidir. Bir başka önemli dışsallık ise bilgi asimetrisidir. Bu asimetri, düzenleyici rolü meşrulaştırmak için kullanılır. Bilgi eğer sadece piyasanın bir tarafınca biliniyorsa, verimsiz sonuçlar doğurur.

Sahiplik sonrası piyasa düzenleyici rol, beraberinde yasalar ve düzenlemeleri getirmektedir (OECD, 2005; 2010).

1) Etkinlik ve Etkileşim- Devlet; etkin bir düzenleme yapabilme yeteneğine sahip olmalı, vergi ve destekleri belirleyebilmeli, toplayabilmeli ve dağıtabilmelidir. Devlet mal ve hizmetlerin sağlanmasında, özel sektörle etkin bir işbirliği ve sözleşme yapabilmelidir. Sözleşmeler doğası gereği eksik olduğundan, devlet mülkiyeti tercih edilebilir.

2) Sözler ve Sözleşmeler- Devlet mülkiyeti, devletin özel sektörün yatırımlarına el koymayacağı veya vergi yükü altında ezmeyeceğini garanti edemeyeceği durumlarda tercih edilebilir. Tüm bu piyasa başarısızlıkları, düzenleyici aksaklıklar, ekonomi-politik sorunlar, sosyal hedefler, devletleri stratejik mülkiyet anlayışına ve yasalar oluşturmaya yöneltmiştir.

OECD 3 tip yaklaşımla devlet mülkiyeti incelenmektedir: *i) Endüstriyel ekonomi yaklaşımı, ii) Kalkınma İktisadi yaklaşımı, iii) Maliye politikası ve yeniden dağıtım yaklaşımı* ve ilgili yasalar ve düzenlemeler (OECD, 2005; 2010).

i) Endüstriyel ekonomi yaklaşımı: KİT'ler aracılığıyla devlet, ekonomi için önemli sektörlerin sürdürülebilirliğini ve istihdamı korur. Önemli başlangıç maliyetleri bulunan gelişmekte olan endüstrileri başlatır. Doğrudan sübvansiyonu mümkün olmayan ya da bu eylemin sonuçlarının özel mülkiyet altında garanti edilemeyeceği durumlarda; gerileyen sektörleri kontrol eder. Özel sektöre doğal afetler gibi yüksek riskleri taşımada yardımcı olur (tarım sektörü gibi).

ii) Kalkınma iktisadı yaklaşımı: Kamu işletmeleri, bir ülkenin az gelişmiş bölgelerinin ekonomisini canlandırmak, kalkındırmak ve dolayısıyla eşitlik ve sosyal istikrar hedefini gerçekleştirmek adına, yeni altyapı veya yatırımlarla, yeni tesisler ve istihdam yaratılması için vardır.

iii) Maliye politikası ve yeniden dağıtım yaklaşımı: Devlet bazı sektörlerde yatırım yapmıştır ve devlet bu sektörlerle girişi kontrol etmektedir. Böylelikle tekel fiyat belirlemekte ve gelirleri mali gelir olarak kullanabilmekte ya da tam tersine, düşük fiyattan satarak sübvansiyon dağıtmanın bir yolu olarak kullanmaktadır. İşletmelerin mülkiyeti sayesinde, birçok devlet, sosyal hedefleri (istihdam gibi) ve genelde az gelişmiş refah devleti sistemlerini sübvansiyon etmeye çalışmışlardır.

Nihayetinde devletin sahiplik rolü, yasa ve düzenlemelerle meşrulaştırılmış olsa da, kamu işletmeleri birer işletmedir. Kamu işletmelerinde bir işletme perspektifinden farklı olarak yönetim kurulunun ve iş gücünün nasıl belirlendiği ve/veya nasıl belirlenmesi gerektiği hususunda çalışmalar bulunmaktadır. Devletin sahiplik rolü ve bu rolü ortaya koyan yasa ve düzenlemeler sonrasında yönetim kurulu ve iş gücüne politik müdahaleler olabilmektedir. Kamu işletmelerinin çoğu piyasa kurallarına göre yönetiliyorsa da, nihayetinde işletme siyasasını kendi tercihleriyle uyumlu hâle getirmek isteyebilecek politik aktörler tarafından kontrol edilebilmektedirler.

Yönetime veya yönetim kurullarına politik atamalar hakkında geniş bir literatür bulunmaktadır. Bu kontrolün en etkin yolu, kamu işletmesinin yönetimine parti üyelerinden veya partiyle ilişkili kimselerden atama yapmaktır (Anastassopoulos, 1985; Cohen, 1986; Chang, Lewis ve McCarty, 2001; Lewis, 2008; Wood ve Marchbanks, 2008). Teoride bu konuya bürokratik delegasyon adı verilmektedir ve bu literatürün en önemli bulgusu “ittifak prensibi” ya da orijinal adıyla “ally principle”dır (McCubbins, 1985; McCubbins, Noll ve Weingast, 1987; Calvert, Lupia ve McCubbins, 1994a; 1994b; Epstein ve O’Halloran, 1994; 1996; 1999; Huber ve Shipan, 2002; 2006). Bu prensip, politikacıların politika odaklı olduğu üzerine kurulmuştur ve bu yüzden kendi politika tercihleriyle uyumlu olan bürokratları atayacak, atadıklarına daha fazla özerklik vereceklerdir (Müller, 2000; Bendor, Glazer ve Hammond, 2001). Ennsner-Jedenastik, 1995-2010 yılları arasında Avusturya’da faaliyet gösteren 87 kamu işletmesinde hizmet vermiş 1617 yönetici üzerinde bu politik atamaları incelemiştir. Sonuç göstermektedir ki parti yandaşlığı, yöneticilerin atanma ve görevde kalma sürelerinin güçlü bir belirleyicisidir (Ennsner-Jedenastik, 2014). Bu durum kamu sektörünün

performansı üzerinde olumsuz etki yaratsa da, varlığını sürdürmeye devam etmektedir (Wood ve Bothe, 2004; Lewis, 2007).

Ayrıca, kamu işletmelerinde devletin sahiplik rolü, yasalar, yönetim kurulu, iş gücü dinamikleri ve işletmelerin faaliyet alanındaki genişlemeye de işaret edilmiştir. Bu genişleme iki yönlüdür. İlki, kamu işletmelerine özel bir durum olarak, ticari olmayabilen faaliyetlerdir (Christiansen, 2011; 2013). İkincisi ise, kamu işletmelerinin coğrafi olarak uluslararasılaşabilecek olması, hatta uluslararasılaşıyor bulunmasıdır. İki durum da yerel ve uluslararası rekabet politikası unsurlarına dokunduğundan, kamu işletmelerinin bu tür faaliyetlerini incelemek önem kazanmıştır (Kowalski,2013).

Sonuç olarak, kamu parasıyla işleyen kamu işletmelerinde neden ve ne kadar devlet sahipliği vardır ve gereklidir, yasalar hangi faaliyetleri açıkça belirliyor, yönetim kurulu ve iş gücü nasıl temin ediliyor ve ücretlendiriliyor, ticari olmayan faaliyetler neden vardır ve nasıl finanse ediliyor, uluslararası açılımların amacı ve adil rekabete uygunluğu ne durumdadır gibi konularda şeffaflık ve bilgilendirme alanı da öne çıkmaktadır (OECD, 2010). Ana eksenler ve alt başlıklar Tablo 12 ile uyumlu olarak aşağıda sıralanmıştır.

1. Devletin Sahiplik Politikası

- Sahiplik politikasının geliştirilmesi ve ortaya konulması
- KİT yönetimine sık sık karışılmaması ve operasyonel özerklik
- KİT yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirmesine izin verilmesi ve bağımsız davranması
- Sahiplik haklarının uygulanmasının açıkça belirlenmesi
- İşletmenin hesap verebilirliği
- Her KİT'in yasal yapısına göre sahiplik haklarının uygulanması

2. Yasa ve düzenlemeler

- Genel yasaların ve düzenlemelerin uygulanabilirliği
- Sahiplik ve devletin diğer işlevlerinin ayrılmasında kamu yararı gözetilmesi
- Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri yasa ve düzenlemeleri

- Ticari olmayan gereklilikler etrafında şeffaflık
- Sermaye yapısında esneklik
- Finansal erişimde rekabetçi koşullar

3. Yönetim Kurulu ve İş gücü

- KİT performansı için yüksek sorumluluk ve yasal zorunluluklar tanımlanması
- KİT yönetiminin izlenmesi ve stratejik yol göstericiliğin sunulması
- Nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonunun varlığı
- İşçi temsilcilerinin yönetim kuruluna katılımının sağlanması
- KİT yönetim kurulu, denetim komitelerine duyarlılık, gereklilik
- Yönetim Kurulu performansının değerlendirilmesi
- İş gücü ve kamu işletmesi tipi, sektörel dağılımlar

4. Ticari Olmayan Hedefler

- Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) yaklaşımında sorunlar
- Özel hedeflere ulaşmada genel sorunlar
- Özel hedeflere ulaşmada sektörel sorunlar
- Ticari olmayan hedeflerde finansal yetersizlik
- Ticari olmayan hedeflerde kamu-özel işbirliği kurulamaması

5. Uluslararası Faaliyetler

- Ulusal/uluslararası yatırım rejimleri, tedarik zinciri ve piyasa oluşturma
- Ulusal/uluslararası kamu ihale kuralları belirleme/uyma
- Ulusal/uluslararası rekabet hukuku/yasası belirleme/uyma
- Rekabette tarafsızlık ilkesine yönelik ulusal/uluslararası faaliyet düzenlemeleri

- İşletmenin yurtdışı ticari/ticari olmayan etkinliklerin fonlanma planı
- Dünya Ticaret Örgütü disiplinleri oluşturmada uluslararasılaştırma
- Tercihli Ticaret anlaşmaları ve ikili yatırım anlaşmalarıyla uluslararasılaşma

6. Şeffaflık ve Bilgilendirme

- Yıllık raporlama
- İç denetim işlevleri ve prosedürleri geliştirme
- Yıllık dış bağımsız denetimleri
- Yüksek kalite muhasebe ve denetim standartları
- Materyal bilginin açıklanması erişilebilirliği

BÖLÜM 3

YÖNTEM

3.1. Masabaşı Çalışması Yöntemi



Nihai amacı, uluslararası karşılaştırmada ortak bir çerçeve sağlamak ve dünyanın çeşitli ülkelerindeki kamu işletmelerinin faaliyetleri hakkında güvenilir bilgilere erişmek olan bu faaliyette, literatür ile karşılaştırılarak kamu işletmeleri konusunda yazılmış Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)yayınları incelenmiş ve ana eksenler tespit edilmiştir.

OECD'nin yayınladığı “Kamu İşletmelerinin Kurumsal Yönetim Yönergeleri”, 2005 yılında hükümetlerin KİT'lerin sahipliğini nasıl ele alabilecekleri hususunda uluslararası bir standart olarak kabul edilmiştir⁶. Ülke örnekleri, OECD raporlarından derlenmiştir.

3.2. Saha Çalışması Yöntemi

Nihai amacı, kamu işletmelerinin sorunlarına çözüm aramak ve birtakım siyasa önerileri geliştirmek olan çalışmada, birincil verilerin toplanmasına yönelik saha çalışması, birbirini tamamlayan üç alt aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada örneği Ek 3'de görülen bir soru formu oluşturularak, kamu işletmeleri yöneticileri⁷ ile yarı yapılandırılmış bir mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. İkinci aşamada konuyla ilgili olduğu düşünülen en temel kamu kuruluşları olan Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü ve Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü ile de farklı bir soru seti kullanılarak yine yarı yapılandırılmış bir mülakat çalışması yapılmıştır.⁸ Son aşamada ise tüm paydaşların davet edildiği bir çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştay daha çok bir odak grup toplantısı niteliğindedir.

3.2.1. Yarı Yapılandırılmış (Derinlemesine) Mülakat Yöntemi ve Uygulaması



Yarı yapılandırılmış mülakat, konuların derinlemesine incelenmesi amacı ile yapılan yüz yüze görüşmeler şeklinde gerçekleşen bir araştırma yöntemidir. Katılımcılarla birebir (veya çift olarak) gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerdir. Yarı yapılandırılmış mülakat aşağıdaki durumlarda en yüksek verimlilik sağlayan nitel bir

⁶ Bu OECD yönergesi, revize edilmek üzere gözden geçirilmektedir. 5-6 Kasım 2014 tarihinde revizeler son onaya sunulmuştur. Revizenin nedeni benimsendiğinden, günümüzde artan sayıda ülkenin bu yönergeyi uygulamak için adımlar atmıştır. Bu durum, yönerge hakkında geri bildirimine imkan sağlamaktadır.

⁷ Görüşülen kamu işletmeleri yöneticileri listesi Ek 4'de verilmektedir.

⁸Bu soru formu EK 3'de verilmektedir.

araştırma tekniğidir:

- Kişisel/hassas konularda bilgi toplamak,
- Gizli kalmış anlam ve duygulara ulaşmak,
- Gruptan etkilenmeyi (sosyal onaylanma, beğenilme kaygısı) en aza indirgeyerek kişisel görüşleri anlamak,
- Birden fazla katılımcının aynı toplantıda zaman baskısı nedeniyle bir araya getirilememesi gibi zorluklar.

Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi, bu nitelikleri itibarıyla çalışmaya önemli katkıda bulunan ve çoğu zaman ortaya çıkması zor görünen bilgilere ulaşmak açısından tercih edilmiştir. Çalışmanın bu aşamasında da TKİB yönetim kurulu ve Genel Sekreterliği'nin de önerileriyle çalışmaya katkı verebilecek TKİB üyesi 16 kuruluş seçilmiş ve bunlarla yarı yapılandırılmış mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. Mülakatlarda kamu işletmelerinin genel müdür veya genel müdür yardımcılılarıyla görüşülmüştür.⁹ Yarı yapılandırılmış mülakat konu başlıklarına ve sorulara yine TKİB ile işbirliği içerisinde karar verilmiştir. Bu sorular genel çerçeveyi çizmekle birlikte, belli konu başlıklarında ve katılımcıların katkıda bulunmak istedikleri konularda, derinlemesine görüş ve önerileri alınmıştır. Soru formunun oluşturulmasında, bilimsel ve karşılaştırmalı sistematik çerçevenin inşasında kullanılabilecek çeşitli uluslararası organizasyonların bir kısım bileşen ve boyut önerileri olmuştur. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), bu uluslararası örgütlerin başında yer almaktadır (OECD, 2005; 2011). Bu çerçeveye ulusal özgünlükler de eklenerek soru formuna nihai hâli verilmiştir.

Çalışmada uygulanan yarı yapılandırılmış mülakat altı ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu işletmelerinin sınıflandırılmasına yönelik sorular yer almaktadır. Bu bölümün temel amacı kamu işletmesinin profilinin çıkarılmasıdır. İkinci bölümde ise kamu işletmesi iş gücü ekseninde incelenmektedir. Bu bölümün sonunda özellikle iş gücü ile ilgili sorunlar ve görüşler derlenmektedir. Üçüncü bölümde ise, kurumsal yönetim eksenini sorgulanmakta ve yönetim kurulu, paydaşlarla ilişkiler ve bu yapılarıdaki sorunlar irdelenmektedir. Dördüncü bölümde, kamu işletmelerinin ticari ve ticari olmayan hedefleri ve bu eksenindeki sorunlar incelenmektedir. Beşinci bölüm, kamu işletmelerinin uluslararası faaliyetlerine odaklanmaktadır. Son bölüm ise, kamu işletmelerinin beklenen reform çalışmalarına yönelik

⁹Mülakat randevularının alınmasında TKİB Genel Sekreteri Caner Topkara çok önemli katkılarda bulunmuştur. Katkılarından dolayı kendilerine çok teşekkür ediyoruz.

tutumlarını anlamaya yönelik sorulardan oluşmaktadır. Mülakat çalışması yardımıyla görüşülen kamu işletmelerinin mevcut durumlarının saptanması ve geleceğe yönelik birtakım beklentilerinin ortaya konması mümkün olmuştur.

Saha çalışmasının ikinci aşamasında, kamu işletmelerinde kamu mülkiyetini temsil eden Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü ve bağlı Daire Başkanları ile derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Bu mülakatlara ek olarak, kamu işletmelerinin önemli paydaşlarından olan Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü ile de derinlemesine mülakat yapılmıştır. Bu mülakatlarda, kamu işletmelerine yapılan mülakatla örtüşen sorular olmakla birlikte genel olarak açık uçlu sorulardan oluşan farklı bir soru seti kullanılmıştır. Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürü, daire başkanları ve çalışanları ile TKİB Genel Sekreterliği ve Yönetim Kurulu temsilcilerinin katılımıyla, öncelikle çalışmanın amacını anlatan genel bir toplantı yapılmıştır. Sonrasında beş farklı daire başkanı ile ayrı ayrı derinlemesine mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürü, Daire Başkanı ve iki uzmanın katılımıyla derinlemesine mülakat çalışması tamamlanmıştır. Bu mülakatlar sırasında, TKİB Genel Sekreterliği ve Yönetim Kurulu Başkanlığı, süreçlere değerli katkılarda bulunmuş ve çalışmanın sağlıklı biçimde yapılmasına yardımcı olmuşlardır.

3.2.2. Çalıştay (Odak Grup Toplantısı) Yöntemi ve Uygulaması



Saha çalışmasının üçüncü aşaması olarak 18 Ekim 2014 tarihinde Afyon'da “Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri Çalıştayı” başlıklı bir çalıştay düzenlenmiştir. TKİB tarafından seçilen olası tüm paydaşlar, çalıştaya davet edilmiştir. Çalıştay bir odak grup toplantısı niteliğindedir. Bu yöntemle amaçlanan, grup içi etkileşimle, katılımcıların kendilerine yöneltilen sorulara ortak yanıtlar aramasıdır. Çalıştayın temel amacı, katılımcıların kamu işletmelerine yönelik strateji ve siyasa önerisi geliştirmeleridir. Çalıştayın sabah bölümünde farklı masalara ayrılan katılımcılara Ek 5.2.'de gösterilen iki soru seti verilmiş ve her bir masanın bu sorular üzerinde 75'er dakika çalışarak ortak yanıtlar üretmesi istenmiştir. Yanıtların radikal öneriler ve iyileştirme önerileri olarak sınıflandırılması talep edilmiştir. Çalıştayın öğleden sonraki bölümünde her bir masa, sorulara verdikleri yanıtlar çerçevesinde kısa sunumlar yapmıştır. Çalıştay genel bir tartışma ve katılımcılara Ek 5.1.'de sunulan bir anketin uygulanması ile sonuçlandırılmıştır. Çalıştay katılımcı listesi Ek 5.3.'de verilmiştir.

BULGULAR: Masa Çalışması, Yarı Yapılandırılmış (Derinlemesine) Mülakat Çalışması ve Çalıştay Sonuçları

Literatür ve OECD çalışmalarından ortaya çıkan altı ana eksen göz önüne alarak hazırladığımız mülakatların bulguları, aşağıdaki bölümde bu altı ana eksen ve 35 alt eksen üzerinde ülke örnekleriyle karşılaştırılarak sunulmaktadır. Ülke örnekleri OECD raporlarından derlenmiştir.

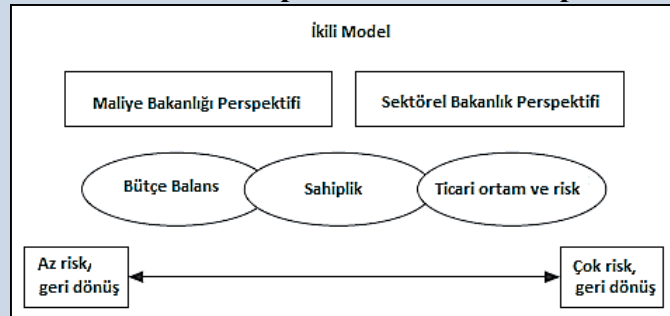
Saha çalışmasının aşaması olarak 18 Ekim 2014 tarihinde Afyon’da düzenlenen çalıştayın temel amacı, katılımcıların kamu işletmelerine yönelik olarak sorun ve çözüm önceliklendirme, radikal ve iyileştirme önerileri vererek strateji ve siyasa önerisi geliştirmeleridir. Bölüm bu bulguları da içermektedir.

4.1. Devletin Sahiplik Rolü

Masa Çalışması Bulguları

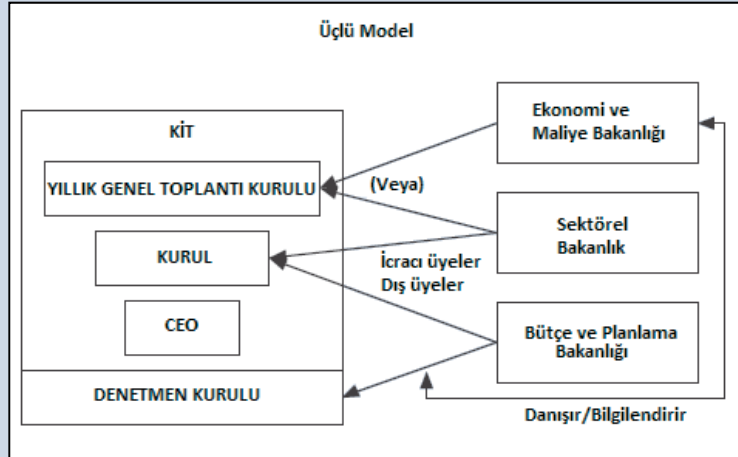
Devletin sahiplik rolü, kamu işletmeleri ile ilgili karar alma gücüne dayanmaktadır. En geleneksel sahiplik modeli ademi merkeziyetçi sektörel modeldir, bu modelde işletmeler ilgili sektörel bakanlıkların sorumluluğundadır. Şekil 4’de görülen ikili (çift) model ise en yaygın modeldir; sorumluluk, sektörel bakanlık ve bir merkezi bakanlık veya kurum tarafından paylaşılır, Maliye Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı gibi. Bu modelde farklı kurumsal perspektiflerin ve beklentilerin (az risk ve az geri dönüş, çok risk ve çok geri dönüş gibi) koordinasyonu gerekebilir. Son olarak, merkezi model -ki burada mülkiyet ve sorumluluk bir ana bakanlık altında merkezileştirilmiştir-, bu modele ilgi artmaktadır.

Şekil 4 – Devletin Sahiplik Rolü - İkili Sahiplik Modeli



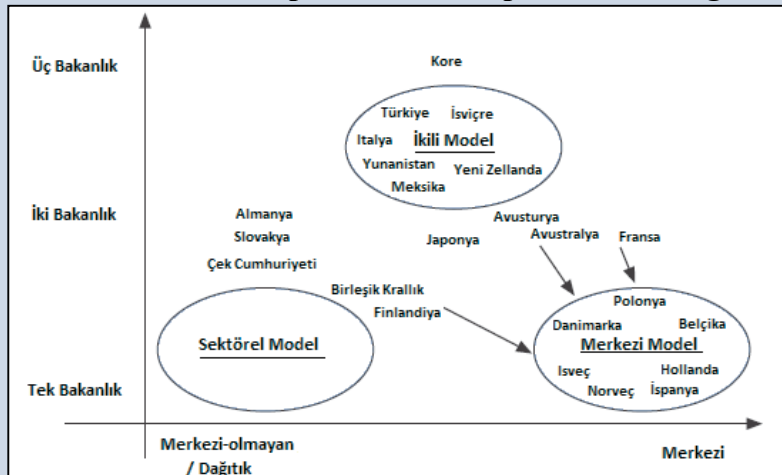
Diğer sahiplik modellerinden, söz gelimi bakanlıklar-arası komiteler kurularak KİT yönetiminin daha iyi koordine edilmesini hedefleyen üçlü sahiplik modeli ise Güney Kore ve Macaristan’da tercih edilen modeldir (Şekil 5).

Şekil 5 – Devletin Sahiplik Rolü - Üçlü Sahiplik Modeli



Devletin sahiplik rolü bağlamında, 2005 yılından günümüze birçok ülke sahiplik politikası geliştirme ve revize etme faaliyetlerinde bulunmuşlardır. Bu faaliyetler, yasa yoluyla ya da belli dokümanların hükümet onayı ya da hükümetin KİT'lerin yönetim kuralları ve işleyişine yönelik onay belgeleri düzenlemesiyle yapılmıştır. Uzun dönem finansal daralmanın hükümetleri tamamen verimlilik temellerinde KİT'leri yeniden ele almaya ittiği gözlenmektedir. Ülkeler sahiplik yapısını revize etmektedirler. Eğilim, merkezi modele doğru gitmektedir (Şekil 6). Ülkelerin KİT portfolyosu küçülmekte ve daha çok KİT borsaya açılmaktadır. Bu iki eğilim de koordineli sahipliği, daha kullanışlı ve uygulanabilir yapmaktadır.

Şekil 6 – Devletin Sahiplik Rolü - Sahiplik Modeli Değişimleri



Üç ülke merkezi sahiplik modeline yönelmiştir. Finlandiya (Özel Ünite kurmuştur), Yeni Zelanda (Maliye Bakanlığı), Fransa (2004 yılında bu merkezi modele geçmiştir). Diğer ülkeler, ya ikili sahiplik yapısı kurmuş ya da önceki yapılarıdaki Maliye Bakanlığı'nın rolünü güçlendirmişlerdir (Çek Cumhuriyeti, Almanya, İsviçre). Macaristan ve Güney

Kore, bakanlıklar-arası komiteler kurarak KİT yönetimini daha iyi koordine etmeyi hedeflemiştir (Üçlü model).

Devletin Sahiplik Rolü ana eksen, altı alt eksen etrafında tartışılmaktadır.

1. *Sahiplik politikasının geliştirilmesi ve ortaya konulması*
2. *KİT yönetimine sık sık karışılmaması ve operasyonel özerklik*
3. *KİT yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirmesine izin verilmesi ve bağımsız davranması*
4. *Sahiplik haklarının uygulanmasının açıkça belirlenmesi*
5. *İşletmenin hesap verebilirliği*
6. *Her KİT'in yasal yapısına göre sahiplik haklarının uygulanması*

4.1.1. Devletin Sahiplik Rolü - Sahiplik Politikasının Geliştirilmesi ve Ortaya Konulması

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Sahiplik politikasının geliştirilmesi ve ortaya konulmasında siyasi, hukuki ve mali müdahalenin varlığı söz konusudur.
- Ayrıca, şirketleşmenin sahiplik politikası geliştirilmesinde etkin olmayışı görüşü bulunmaktadır.
- KİT'lere karşı bir beklentisizlik ifade edilmiştir. Bu noktada etkinlik ve verimlilik sağlamak adına müdahale ve destek bulunmamaktadır.
- Özerklik temini açısından sahiplik politikası geliştirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır.
- Sektörel olarak sahiplik kapsamı dışına alınabilecek faaliyet alanları bulunduğu dile getirilmiştir.

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Finlandiya: Devlet Sahiplik Hükümet kararı devlet in sahiplik işlevinin işleyiş pratikleri ve ana prensiplerini formel olarak ortaya koymuştur (Mayıs 2007).



Portekiz: Bakanlar kurulu 2007 yılında “kamu işletmeleri en iyi uygulamalar” sistemini formelleştirmiştir. Şeffaflık ve KİT yönetişimi konularını hedef almaktadır.



İsviçre: Federal seviyede İşletme Yönetişim Raporu 2006 ile sahiplik politikasını formelleştirmiştir. Belge, KİT’lere veya KİT’lerin dış kaynak kullanımı (outsourcing) ölçütleri ve KİT yönetişimine kılavuz niteliğindedir.



Polonya: Sahiplik ve düzenleyici rollerinin ayrı tutulmasına yönelik düzenleme, Hazine ve sektörel bakanlıkların rollerini açıklığa kavuşturmaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.1.2. Devletin Sahiplik Rolü - KİT Yönetimine Sık Sık Karışılmaması ve Operasyonel Özerklik

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- KİT yönetimine sık sık karışıldığı; operasyonel özerkliğe Kamu politikaları, KİT mevzuatı, Kamu İhale Kanunu, personel ve istihdam politikası gibi kanun, kanun hükmünde kararname ve mevzuatlar yoluyla, siyasi, hukuki ve mali olarak müdahale edildiği,
- Sayıştay denetimi yaklaşımının daha da iyileştirilmesi gerektiği,
- Operasyonel özerklik ve serbestlik talepleri ve görüşleri bulunmaktadır.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Kanun ile güçlü özerklik sağlanmıştır. Bakanlık müdahalesini önlemek için şikayet mekanizmaları tesis edilmiştir. İstihdam alanında şikayetler mevcuttur.



Slovenya: Kanun ile güçlü özerklik sağlanmıştır. Yıllık Genel Kurul Toplantıları, iş planlarının onaylanması için müdahalenin tek formel kanalıdır.



Estonya: Kanun ile bakanların devlet adına yöneticilere yön ve sevk vermesi hakları kaldırılmış ve bunun önüne geçilmiştir. Yıllık Genel Kurul Toplantıları müdahale olabilecek tek kanaldır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.1.3. Devletin Sahiplik Rolü - KİT Yönetim Kurulunun Sorumluluklarını Yerine Getirmesine İzin ve Bağımsız Davranması

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- KİT yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirmesine izin verilmesi ve bağımsız davranması konusunda mevcut durumun sorunlu olduğu belirtilmiştir.
- İyileşme olmasına rağmen (Sektörde belirlenen politikalar çerçevesinde karar alınabiliyor), hükümet politikalarına bağlılık şartı ve siyasi müdahalelerin çok önemli sorunlar yarattığı gözlenmiştir. KİT'lerin bağımlılığının devam etmesi gibi konular karşısında özerklik ve serbestlik talep edilmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Yönetim kurullarındaki kamu personeli Devlet adına direktörler olarak hareket etmektedir. Ancak, yasal zeminde bağlılık ve özen görevleri vardır: Kâr maksimizasyonuna bağlı yasal kısıtlar altındadırlar ve kamu işletmesi gizliliğine saygı göstermek zorundadırlar.



Slovenya: Kamu personeli kurullarda yer alabilirler, ancak üzerilerinde etki-sorumlulukları olan firmaların kurullarında yer alamazlar.



Estonya: KİT kurulları özel firmalar gibi işlemektedir.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.1.4. Devletin Sahiplik Rolü - Sahiplik Haklarının Uygulanmasının Açıkça Belirlenmesi

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, sahiplik haklarının uygulanmasının açıkça belirlenmesi konusunda şeffaflığın olmadığı, özellikle sahiplik haklarının belirlenmesi ve uygulanmasında siyasi hedeflere göre karar alınmasının sorunlu olduğu yönündedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Almanya: 2009 Kamu İşletmeleri Yönetişim Kodu (PCGC) ile Almanya, sahiplik yapısını ikili modele doğru revize etmiştir. Maliye Bakanlığı'nın önerilerini ayrı bir dokümana almıştır. Bunların uygulaması her işletmenin kendi özelliğine göre uy ya da açıkla gerekliliğine tâbîdir.



Danimarka: Danimarka otoriteleri kendi karma, merkezi ve sektörel modelini duyurmuştur. Bu modelde bazı KİT'ler Maliye Bakanlığı'na bağlıdır, diğerleri sektörel bakanlıklarca yönetilmektedir.



Birleşik Krallık: Finansal kurumlarda devletin payını düzenleme adına BK Finansal Yatırım 2008 yılında kurulmuştur. BK Finansal Yatırım (The UK Financial Investment), paydaş yönetimi sistemiyle 27 adet işletmeyi bakanlıklar adına kendi portföyüne katmıştır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.1.5. Devletin Sahiplik Rolü - İşletmenin Hesap Verebilirliği

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, işletmenin hesap verebilirliği konusunda Sayıştay denetiminin gerekli, ancak yetersiz olabileceği yönündedir.
- Sayıştay denetimi yaklaşımının özellikle yerindelik ilkesi çerçevesinde daha da iyileştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Hükümet ve parlamento istediği zaman, Hükümet İşletmeleri Otoritesi birimi (GCA) raporlama yapmaktadır. Yıllık rapor zorunludur, parlamento veya Maliye Bakanlığı tarafından kamuoyuna açıklanır.



Estonya: Koordinasyon birimi hükümete yıllık rapor sunmaktadır. Bu birime kıyasla devlet denetleme personelinin gözetim rolü bulunmamaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.1.6. Devletin Sahiplik Rolü - Her KİT'in Yasal Yapısına Göre Sahiplik Haklarının Uygulanması

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



Görüş,

- ☐ Hazine'nin hissedarlık rolünü değiştirmesi,
- ☐ Sahiplik hakkının uygulanmasında Hazine'nin sadece eleştirilmesi ve eksiklikleri tespit eden bir çalışma yapmaması,
- ☐ Geleneksel denetim dışında sahiplik haklarına yönelik katkı sağlayıcı bir yaklaşımın sergilenmesi, söz gelişi önleyici ve/veya mevzuat değişikliğine yönelik desteklerin sunulması yönündedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Yıllık Genel Kurulda devlet sahiplik hakkını sahiplik payına göreli oy oranı/payı üzerinden uygular ve oylar bakanlar tarafından verilir. Aday gösterilen KİT direktörleri inceleme komitesinin onayına tâbidir.



Estonya: Bakanlıklar kendi sahiplik hakkından doğan payları oranında diğer bakanlıklarla koordineli şekilde oylarını verir ve hükümetin direktiflerine tâbidirler.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.1.7. Devletin Sahiplik Rolü – Radikal Öneriler

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gütü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (SVB)
Devletin Sahiplik Rolü – Radikal Öneriler (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “Hazine sahipliği yanında, etkin bir hazine gözetim ve denetimi kurulmalıdır.”						
2. “KİT’ler işleyiş açısından uygulayıcı/ilgili bakanlıklardan ayrılmalıdır. Devlet sahipliğinin ilgili bakanlık tarafından değil sadece Hazine tarafından yönetilmesi ve denetlenmesi gerekir.”						
3. “Genel politikalar açısından KİT’lere görevleri, hükümet tarafından verilmelidir.”						
4. “Bürokratin yetki alanları belli değil. Bunun için YK yetkisini aşan hiçbir irade olmamalıdır. Sorumluluk durumunda da YK üyeleri ve siyasiler eşit hâlde paylaşmalıdır. Yönetim kurulunun iradesini aşan herhangi bir yetki olmamalıdır. İlgili bakanlıklar ve kurumlar etkin denetim yapabilir.”						
5. “İlgili bakanlık ve bürokratlarının YK’ye vermiş olduğu öneri ve yönlendirmelerinden sorumlu olması ve hesap verebilmesi gerekir.”						

4.1.8. Devletin Sahiplik Rolü – İyileştirme Önerileri

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (SVB)
Devletin Sahiplik Rolü – İyileştirme Önerileri (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “233 sayılı KHK’nin iyileştirilmesi gerekir.”						
2. “Kamu payı olmalı, ancak söz sahibi olmamalı. Devlet özel sektörün gidemediği yerlerde olmalı, özelleştirmenin olduğu yerlerde de söz sahibi olmamalı.”						
3. “Bağıtlık ilişkileri (bakanlıklar vs.) yeniden gözden geçirilmelidir. Yahut değiştirilmelidir. Kuruluş üzerk olmalıdır.”						
4. “KİT yönetiminin atanma yöntem ve kriterlerine de bir yöntem getirilmelidir. Ticari hayatın içinden bir kişi de olabilir.”						
5. “Ücret politikaları ile doğrudan ilgili bir sorun var, bu nedenle başka kurumlara geçiş söz konusudur. İstihdam konusunda KİT’lerin YK’leri söz sahibi olmalıdır.”						
6. “KİT’ler borsaya açılmamalı borsa manipülasyonlara kapalı hâle getirilmeli ve bundan sonra KİT’ler borsaya açılmalıdır.”						

7.	““Basiretli bir Tüccar gibi davranmak-KİT’ler”: KİT’ler (KİK kanunu değişikliği, KİT’ler kurumsallık kazanmalı. Kanunda problem yok, uygulamada problem var. KİK değişsin, çözülür. (Yasa değişikliği uygulamada radikal olmalı).”									0
8.	“Eleman alımlarını, KİT’in kendisinin sınavla yapması. Üst yöneticiler isabetli atanmalı. Sektörün içerisinden gelen konuya hakim kişilerden üst yöneticilerin atanması gerekli. Sorun bir yaklaşım sorunu. Şu anda bir taslak var, torba yasaya girmek üzere. YK’de genel müdür yardımcısı olmayacak. Kurum içinden kimse YK üyesi olmayacak, bu da sorunlu.”									1
9.	“Tüm KİT’ler aynı kefeyle konuyor. KİT’lerin görevleri itibarıyla sınırlandırılması gerekli. Büyüyen ve küçülen KİT’lerde uygulamalar aynı. 233 ve 399’da YK yetkili deniyor, ama yeni personel alınmada Hazine yetkiliyim diyor. Ücret konusunda da farklılıklar var. Memur ve kapsam dışı personel var. Kapsam dışı da üçe ayrılıyor. Eşit işe eşit ücret yok. Kapsam dışı personel konusunda DPD bir çalışma yapacak.”									1
10.	“Bazı KİT’ler uluslararası ihalelerde KİK’e tâbî olduğu için rekabete edemiyor. KİK’e tâbî olunmamalıdır. Piyasaya girmek için stok maliyetinin altında fiyat olabilmelidir. YK buna karar veremiyor. Personel konusunda uzun süre %10 yeni istihdamla gidildi, son dönemde %75 oldu. YK’ye yetki verilerek personel ve ücret konusu belirlenmeli.”									1
TOPLAM			10	5						0

8. “Eleman alımlarını, KİT’in kendisinin sınavla yapması. Üst yöneticiler isabetli atanmalı. Sektörün içerisinde gelen konuya hakim kişilerden üst yöneticilerin atanması gerekli. Sorun bir yaklaşım sorunu. Şu anda bir taslak var, torba yasaya girmek üzere. YK’de genel müdür yardımcısı olmayacak. Kurum içinde kimse YK üyesi olmayacak, bu da sorunlu.”

9. “Tüm KİT’ler aynı kefeye konuyor. KİT’lerin görevleri itibarıyla sınıflandırılması gerekli. Büyüyen ve küçülen KİT’lerde uygulamalar aynı. 233 ve 399’da YK yetkili deniyor, ama yeni personel almında Hazine yetkilisiymiş diyor. Ücret konusunda da farklılıklar var. Memur ve kapsam dışı personel var. Kapsam dışı da üçe ayrılıyor. Eşit işe eşit ücret yok. Kapsam dışı personel konusunda DPD bir çalışma yapacak.”

10. “Bazı KİT’ler uluslararası ihalelerde KİK’e tâbî olduğu için rekabet etmiyor. KİK’e tâbî olunmamalıdır. Piyasaya girmek için stok maliyetinin altında fiyat olabilmelidir. YK buna karar vermiyor. Personel konusunda uzun süre %10 yeni istihdamla gidildi, son dönemde %75 oldu. YK’ye yetki vererek personel ve ücret konusu belirlenmeli.”

TOPLAM

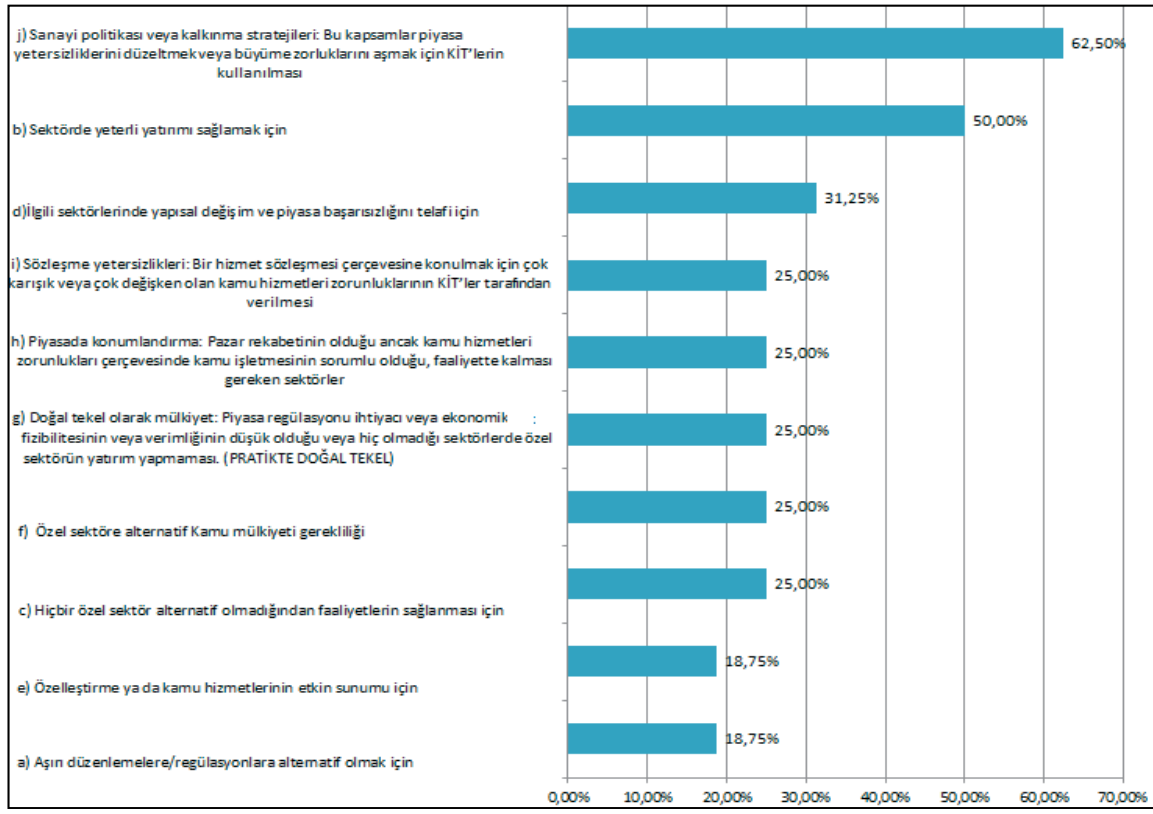
Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.1.9. Devletin Sahiplik Rolü Üzerine

KİT'lerin politik ekonomisi bağlamında, a) kamu mülkiyetinin amacı (*politika ağırlıklı*) ve b) işletme tipinin (*ekonomi ağırlıklı*) incelenmesi uygun olacaktır.

a) Kamu işletmeleri ile yapılan mülakatlar sonucunda Türkiye'de kamu mülkiyetinin amacının %62.5 seviyesinde, “*Sanayi politikası veya kalkınma stratejileri*” alanında olduğu tespit edilmiştir. Takip eden kamu mülkiyetinin amacı ise %50 oranında “*Sektörde yeterli yatırımı sağlamak için*” olarak belirlenmiştir. “*İlgili sektörlerde yapısal değişim ve piyasa başarısızlığını telafi için*” kamu mülkiyeti ise yaklaşık %30 oranındadır (Şekil 7).

Şekil 7 - Kamu Mülkiyetinin Amacı



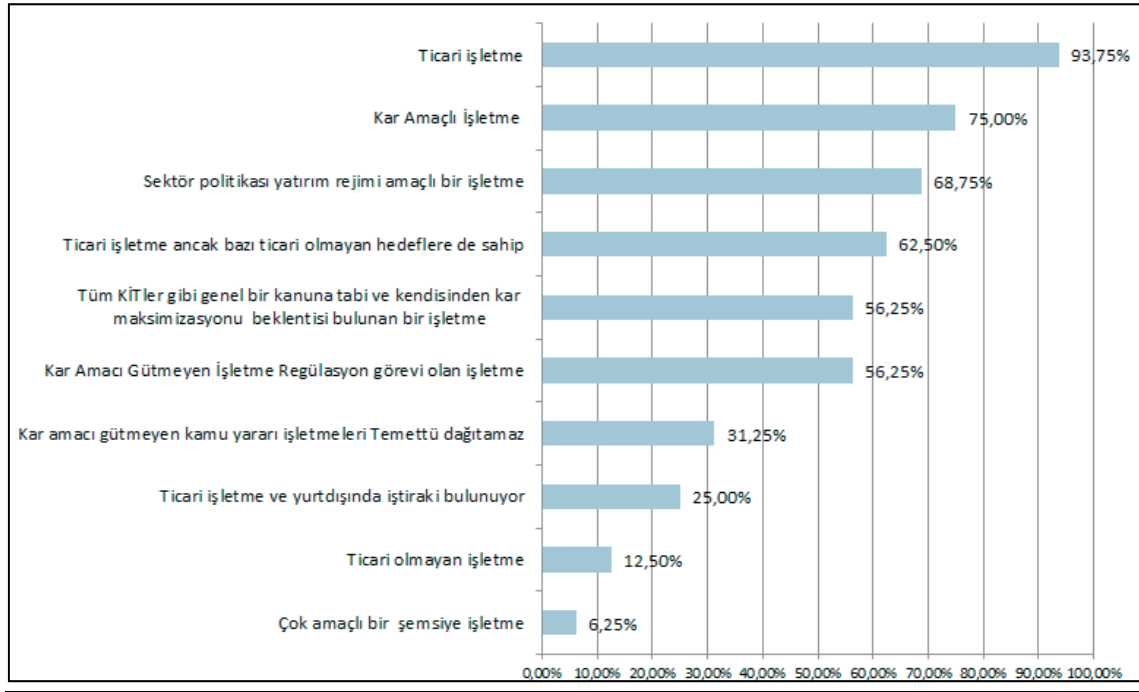
Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Bu bulgu Türkiye'de KİT'lere politik olarak *kalkınma-odaklı* ve *sektörel yaklaşımlar* çerçevesinde yaklaşılmasının uygun olacağını ifade etmektedir.

b) 16 işletme ile yapılan mülakatlar sonucunda, Türkiye'de kamu işletmeleri işletme tipinin, %93.75 seviyesinde “*Ticari İşletme*” olduğu tespit edilmiştir. Takip eden işletme tipi ise %75 oranında “*Kâr amaçlı İşletmeler*”dir. “*Sektör politikası yatırım rejimi amaçlı işletmeler*”

%69 oranındadır. %62.5 oranında “ticari ve ancak bazı ticari olmayan hedeflere sahip işletmeler” yer almaktadır. Kâr amacı gütmeyen, regülasyon görevi olan işletmeler %56.25 oranındadır (Şekil 8).

Şekil 8 – Kamu İşletmesi Tipi



Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Bu bulgu Türkiye’de KİT’lere politik olarak kalkınma-odaklı ve sektörel yaklaşımlar çerçevesinde yaklaşılmasının uygun olacağını ifade ederken; bu siyasanın, kâr amacı güden (ticari ve kâr amaçlı) ve kâr amacı gütmeyen (regülasyon görevi olan) sektörel işletmelerin ekonomik amaçlı faaliyetlerine karşı duyarlı olması gerektiğini ifade etmektedir (sahiplik ve düzenleme işlevlerini ayırmak buna örnektir). KİT ekonomi politiği, devletin düzenleyici, ekonomik ve sektörel koordinasyon rol ve kapasitesini oluşturmasını ve harekete geçirmesini gerekli kılmaktadır. Bu durum ise doğal olarak bir kanun ve kararname, mevzuat ağı oluşturmaktadır. 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) haricinde: 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, EPDK’nin Petrol Taşımacılığı Mevzuatı, 2840 Sayılı Bor Yasası, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2920 Sayılı Sivil Havacılık Kanunu, Sivil Havacılık Teşkilat Kanunu, 6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu, 399 Sayılı KHK, 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu, 4857 Sayılı İş Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları kanunu gibi 233 Sayılı KHK’nin etkinliğini dışsal olarak artırabilecek veya azaltabilecek kanunlar ve kararnameler bulunabilmektedir.

4.2.Yasa ve Düzenlemeler

Masa Çalışması Bulguları

Yasa ve düzenlemeler ekseninde ülkeler KİT'lere; genel olarak limited şirket, anonim şirketleri ve kanuna bağlı kamu işletmeleri yasal tiplerinde sahip olmaktadır. Bu kamu işletmelerinden bazıları, KİT kategorileri veya spesifik KİT'ler için düzenlenmiş çerçeve yasalarına uymayabilirler.

- Birçok OECD ülkesi sahiplik ve düzenleme işlevlerini tam olarak ayıramamıştır. Ancak, çoğu ülke bu yolda faaliyetlerine devam etmektedir. Bu faaliyetlerin başında bağımsız sektörel düzenleyici kuruluşlar kurmak gelmektedir.
- Özel firmalar ve kamu işletmeleri arasındaki adil bir rekabet ortamını korumak adına (finansla eşit erişim, ticari-olmayan hedefler) belirli ölçüler belirlenmiştir. Özellikle AB devlet yardımı kuralları, serbest piyasaya müdahale etmeme konusunda hassastır. Kamu işletmelerine rekabetçi olmayacak şekilde finansla erişim sağlanmamalı ve ticari olmayan hedeflerin kamu işletmesi tarafından sunulması, benzer hedefleri piyasada ürün veya servis olarak sunan özel işletmelerin rekabetçiliğini olumsuz olarak etkilememelidir.
- Birkaç standart-dışı kamu işletmesi tipi vardır, ancak bu işletmeler birkaç uzman kurumla sınırlıdır.

Tablo 13 – Yasa ve Düzenlemeler - KİT'lerin Yasal Statüsü

KİT'lerin Yasal Statüsü	Şirket Yasası		Kamu Hukuku	Özel Kanun	
	Limited Şirket	Anonim Ortaklık		KİT Kategorileri için	Spesifik KİT'ler için
Avusturalya	*	*			*
Avusturya	*	*	*		
Belçika	*	*	*	*	
Kanada	*	*	*		*
Çek Cumhuriyeti	*	*		*	*
Danimarka	*	*			*
Finlandiya	*	*		*	*
Fransa	*	*		*	*
Almanya	*	*			*
Yunanistan	*	*			*
Macaristan	*	*			
İtalya		*			
Japonya		*	*	*	
Kore		*		*	*
Meksika	*	*	*	*	*
Hollanda	*	*	*	*	*
Yeni Zelanda	*	*		*	*
Norveç	*	*		*	*
Polonya	*	*		*	
Slovakya	*	*		*	
İspanya		*		*	
İsviçre	*	*	*	*	
İsviçre	*	*	*		*
Türkiye	*	*	*		*
Birleşik Krallık	*	*	*	*	*

Yasa ve Düzenlemelerle ana eksen, altı alt eksen etrafında tartışılmaktadır:

1. Genel yasaların ve düzenlemelerin uygulanabilirliği

KİT'ler diğer firmalar gibi genel kanun ve düzenlemelere tâbî olabilmektedirler. Dava veya iddia sahipleri ve kredi-verenler bir özel firmayı mahkemeye verir gibi KİT'ler hakkında da yasal işlem başvurusu yapabilirler. İşlemler, genel işletme yasasına tâbî işletmelerde tamamiyle ve istisnasız aynı şekilde uygulanmaktadır. KİT'lerin özel yasal temelde kurulmuş tiplerinde, eğer bu yasa onları genel kamu sektörüne daha yakın bir konuma getiriyorsa, sadece iflas kurallarında özel uygulamalar oluşması beklenmektedir.

2. Sahiplik ve devletin diğer işlevlerinin ayrılması, kamu yararı gözetilmesi

Düzenleme/Sektör: Ana siyasa sorunu, sektörel düzenlemede bağımsız düzenleyicilik tesis edilmesi ile ilgilidir. Devletin diğer fonksiyonlarında söz gelimi kamu alımı ve rekabet siyasasını uygulama konularındaki bağımsız kuruluşların rolü de önemlidir. Özel kanun ile kendi kendini düzenleyen işletmelerin varlığı, sektörel düzenleme için tam düzenleyici bağımsızlığa erişimde zorluk çıkarmaktadır.

Diğer kamu siyasaları: Ayrıca, KİT'lere bir kamu siyasası aracı olarak yaklaşmak da sahiplik ve düzenleyici rolleri karıştırmaktadır. Ancak, eğilim düzenlemede bağımsızlık/özerklik yönündedir. Düzenleme, bakanlıkların yetki alanı içinde kaldığı durumlarda, önce bakanlık altında bir izole birim üzerinde düzenleyici yetkilerin toplanması ve daha sonra bu birimi bakanlık dışına çıkarma yolu takip edilmektedir.

3. Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri

Farklı yasal işletme tipleri bulunmaktadır. En belirgin iki tanesi anonim yatırım şirketleri ve özel kanun ve düzenlemelere tâbî kanuni şirketlerdir. İlk gruptaki işletmeler kanuni bir şerh yoksa diğer firmalar gibi işlemektedir. Bazı ülkelerde özel KİT kanunları vardır ve bunlar ya genel ticaret kanununu destekler bir ek olarak düzenlenmiştir, ya da genel ticaret kanununu geçersiz kılmaktadır.

4. Ticari olmayan gereklilikler etrafında şeffaflık

Ticari olmayan hedefler konusunda faaliyetler ve bu faaliyetler etrafında şeffaflık gerektirmektedir. Bu şeffaflığın ise kanun, kararnamede açıkça yazılı olması

beklenmektedir. Bu tip ticari olmayan gereklilikler, bütçe transferleri tarafından karşılanmakta (bütçe şeffaflığının rolü önemlidir) ve AB devlet yardımı kurallarına tâbî ülkelerde, yüksek derecede şeffaflık altında yürümektedir. Ancak bu harcamaların kamuya açıklanmasında bazı ülkelerde sorun vardır.

5. Sermaye yapısında esneklik

Sermaye yapılarını değiştirmede hükümet onayı beklenmesi bir uygulamadır. Eğer azınlık yatırımcı KİT'e ortaksa, hissedar toplantıları ile sermaye yapısında değişikliğe gidilebilmektedir. Sermaye yapısında değişiklik, KİT kâr payı düzenlemeleri yoluyla, KİT yöneticileriyle müzakere yoluyla da yapılmaktadır, ancak son onay hükümete bağlıdır

6. Finansal erişimde rekabetçi koşullar

Ticari KİT'ler genelde imtiyazlı finansa erişmemektedirler ve bazı ülkelerde devlet kontrolündeki kuruluşlardan borçlanması yasaklanmıştır. AB'de bu Topluluk Mevzuatı ile daha da sıkı hâle getirilmiştir. Ancak, ticari olmayan KİT'lerin önemli kamu servis sağlayıcıları, altyapı şirketleri gibi, kamu bütçesi üzerinden sınırlı borç ve garantilere erişimi olduğu da görülen bir uygulamadır.

Yasa ve Düzenlemelerle ana eksen, altı alt eksen etrafında tartışılmaktadır.

- 1. Genel yasaların ve düzenlemelerin uygulanabilirliği**
- 2. Sahiplik ve devletin diğer işlevlerinin ayrılması kamu yararı gözetilmesi**
- 3. Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri**
- 4. Ticari olmayan gereklilikler etrafında şeffaflık**
- 5. Sermaye yapısında esneklik**
- 6. Finansal erişimde rekabetçi koşullar**

4.2.1. Yasa ve Düzenlemeler - Genel Yasaların ve Düzenlemelerin Uygulanabilirliği

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, Kamu İhale Kanunu ve sektörleri ilgilendiren kanunlar (Doğalgaz piyasası yasası, Elektrik piyasası kanunu vb.) ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilgili aksamalar ve sorunlara işaret etmektedir. Bu kanunların ve KHK'nin etkisi, personel politikası, ücret politikası ve verimlilik sonuçları üzerinde olumsuz olarak nitelendirilmektedir. İyimser bir bakış hakim olsa da ilgili mevzuatın ve kanunların revizyonu talep edilmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: KİT'ler genel kanun ve düzenlemelere tâbîdir. Yasal başvuru yolu da açıktır.



Slovenya: İflas haricinde, genel kanunlar ve düzenlemeler uygulanmaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.2.2. Yasa ve Düzenlemeler - Sahiplik ve Devletin Diğer İşlevlerinin Ayrılması Kamu Yararı Gözetilmesi

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, Kamu İhale Kanunu ve sektörleri ilgilendiren kanunlar (Doğalgaz piyasası yasası, Elektrik piyasası kanunu vb.) ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilgili aksama ve sorunlara işaret etmektedir. Bu kanunların ve KHK'nin personel politikası, ücret politikası ve verimlilik sonuçları üzerindeki etkisinin olumsuz olduğu nitelendirilmektedir. İyimser bir bakış hakim olsa da, ilgili mevzuat ve kanunların revizyonu talep edilmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Finlandiya: 2007 yılında KİT sahipliği sektörel bakanlıklardan politika ve düzenleyici kapasiteleriyle beraber Başbakanlık altındaki bir yönetim departmanına transfer edilmiştir.



Polonya: Polonya kanun ile, Hazine ve sektörel bakanlıkların rollerini tanımlamak üzerinden, sahiplik ve düzenleyici rollerini açıklığa kavuşturarak ayırma yoluna gitmiştir.



İsviçre: İsviçre ise, 3 tip KİT tanımıyla bu ayrımı sağlamaya çalışmaktadır. 1) doğal tekel hizmetleri, 2) düzenleyici ekonomik ve güvenlik faaliyetleri ve 3) piyasa temelli servisler. Bakanlık faaliyetlerini sürdüren merkezi hükümetten daha fazla bağımsız olabilmek adına bu tip servis faaliyetlerini yapan kamu işletmeleri bu faaliyetleri işletme dışına ihale (outsource) etmiştir.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.2.3.Yasa ve Düzenlemeler - Örgütsel Yapılar ve Faaliyet İşlemleri

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, örgütsel yapıların ve faaliyet işlemlerinin sorunlu olduğu yönündedir. Yönetim kurulu kararı ve devlet personel izni ile yapı bir nebze değiştirilebilmekte, yeni daire başkanlıkları kurulabilmekte ve atama yapılabilir. Ancak yönetim kurulu oluşumu, bağımsızlığı ve devlet personel izni gibi bağımlılıklar nedeniyle, atama ve görevden alma gibi personel kaynaklı sorunlar sürmeye devam edebilmektedir. Kanun ve düzenlemelerle yönetim kurulunu örgütsel yapıda tek yetkili hâle getirmek ve karar verici personel ile denetleyici personelin ayrılması istenmektedir. Bu kanun ve düzenlemenin taşra teşkilatının ve piyasaların etkinliği için de gerekli olduğu öne sürülmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Kore: 2008 yılında kamu işletmeleri için yeni bir çerçeve ortaya atılmıştır. Bu çerçeve yasal işletme tiplerinin karmaşıklığını azaltmamış olsa da, operasyonel olarak pratiklerini açıklığa kavuşturmuştur. Hangi kurumların KİT, hangi KİT kurumlarının ticari olarak değerlendirileceği üzerine sınıflandırma yapılmıştır.



Polonya: KİT'lerin statüsü ve doğasını tanımlayan bir kanun üzerinden KİT faaliyetlerini özel firmaların faaliyetlerine yaklaştırmak hedeflemektedir. Ticari olmayan KİT'leri tamamen ortadan kaldırmak istemektedir.



Fransa: 2010 yılında hükümet, KİT'lerin hedeflerinin ve görevinin hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarına aktif katkı verecek şekilde yönlendirilmesinin gerekliliğine vurgu yapmıştır. Ekonomi ve Finans Bakanlığı, bu politikayı incelemek/oluşturmak adına üst düzey bir yetkili atamıştır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.2.4.Yasa ve Düzenlemeler - Ticari Olmayan Gereklilikler Etrafında Şeffaflık

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, ticari olmayan gereklilikler etrafında şeffaflık konusunda herhangi bir sorun olmadığı yönündedir. Ticari olmayan gerekliliklerin tanımında stratejik olma gerekliliği öne sürülmüştür. Kamu işletmelerinin ticari olmayan gerekliliklerinde, kamu yararı, görev zararları ve rekabet koşulları açısından şeffaf olması, AB gibi uluslararası yapıların ve OECD gibi uluslararası örgütlerin de üzerinde durduğu bir konudur. Bu tür şeffaflıkların olmaması, DTÖ açısından da sorun yaratabilmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Ticari olmayan gereklilikler kanun, düzenleme ve kamuya açık anlaşmalarla kurulmuştur. Maliyetleri açıklanmamaktadır.



Estonya: Ticari olmayan gereklilikler kanun ve kararnamelerle özel toplumsal görevler olarak tanımlanmıştır. AB kurallarına tâbîdir ve doğrudan devlet desteği altında yapılmaktadır. Bütçe şeffaflığı üzerinden şeffaftır.



Slovenya: Bu tip ticari olmayan gereklilikler kanun, anlaşma ve işletme lisanslarıyla yapılmaktadır. Bütçe fonlaması bazı durumlarda mevcuttur. Ancak, maliyetlerin açıklanması adına genel bir mekanizma yoktur.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.2.5.Yasa ve Düzenlemeler - Sermaye Yapısında Esneklik

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, KİT'in sermaye yapısında esnekliğin gerekliliğine işaret etmektedir. Bu sermaye yapısında da özerklik talep edilmekte, mevcut durumda kamu sermayesi ve bankalarıyla çalışma zorunluluğu olumsuz olarak ifade edilmektedir. Uluslararası kredilerde Hazine izni avantaj sağlasa da, halka arz ve özel sektörle ortaklık gibi yöntemler, sermaye yapısında esnekliği sağlama adına açılımlar olarak öne sürülmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Sermaye yapısını değiştirmek hükümet ve yıllık genel kurul onayına bağlıdır. Kâr payı politikası sahiplik birimi tarafından belirlenir.



Estonya: Sermaye yapısını değiştirmek hükümet onayına bağlıdır. Sermaye yapısı optimizasyonu için kâr payı politikası kullanılmaktadır.



Slovenya: Kamu Maliyesi Sözleşmesi'ne dayanarak sermaye yapısı değiştirilebilmektedir. Kâr payı politikası sadece yıllık genel kurul tarafından belirlenebilir.

Kaynak: (OECD, 2005; 2010; 2011)

4.2.6. Yasa ve Düzenlemeler - Finansal Erişimde Rekabetçi Koşullar

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, KİT'lerin finansal erişimindeki rekabetçi koşulların esnek olduğu yönündedir. Uluslararası örgütler (Dünya Bankası gibi), özel ve kamu bankalarıyla çalışabilmek, onlardan kredi alabilmek ve kullanmak konularında sorun olmasa da, mevcut finansal yapıda kâr elde etmenin zorluğu, nakiti kamu bankalarında tutma zorunluluğu ve kredi ihtiyacının giderilmesinde serbestlik sağlanması istenmektedir.

Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Ticari işletmeler finansa erişimde piyasa koşullarına tâbîdir.



Slovenya: KİT'ler devlet sahipliğindeki bankalardan kredi almaktadır. Kriterler imtiyazlı değildir. Devlet birkaç altyapı sağlayıcısına garanti sağlamaktadır.



Estonya: Maliye Bakanlığı birkaç durumda KİT'lere borç sağlamaktadır, ancak piyasa koşulları ve AB kuralları çerçevesi hakimdir.

Kaynak: (OECD, 2005; 2010; 2011)

4.2.7.Yasa ve Düzenlemeler – Radikal Öneriler

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
Yasa ve Düzenlemeler – Radikal Öneriler (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “Şirketleşmeyi sağlayan yasa, KİT’in özerk hareket etme alanını önceki durumuna göre daha da daraltmaktadır.”						
2. “Performansa dayalı ücret politikası alanında yasal değişiklik yapılmalıdır.”						
3. “KİK kapsamından çıkartılması bağlamında, KİT’lerin sektörel farklılıklarını dikkate alacak şekilde “rekabete ve şeffaflığa aykırı hiçbir ihale yapılmaması” şartı olması yeterlidir.”						
4. “Her KİT’in sektörel ve öz niteliklerini yansıtılabilecek özel kanuna tâbî tutulması gerekir. Mevcut genel kanuna tâbî olmasından kaynaklanan çok ciddi sorunlara sebebiyet verilmektedir.”						
5. “Personel rejimi birden çok mevzuat tarafından düzenlenmektedir. Bunun için özel ve tek bir mevzuata tâbî olması sağlanmalıdır. Daha nitelikli personelin istihdamı ve elde tutulması için buna yönelik ücret politikasında KİT YK’nin yetki alanının genişletilmesi gerekir.”						

6. “KİT”lerin temel faaliyeti olan üretim fonksiyonu için yatırım ve operasyon planları - karar alma süreçlerinin etkinliği için özelleştirme sürecinin daha hızlı yönetilmesi gerekir. Özellikle enerji sektöründe özelleştirme sürecinin daha da hızlandırılması gerekir.”							
7. “KİT yöneticilerinin politikacılarla olan yoğun iletişim ve ilişkilerinin KİT’lerin etkin ve rasyonel yönetimi önünde önemli bir engeldir. Bunun için üst yöneticilerin seçimi üst bir kurul (KİT komisyonu gibi) tarafından yerine getirilmelidir.”							
8. “KİT’ler 233 sayılı KHK dan çıkarılmalı. SPK, Ticaret Kanunu ve özel hukuk hükümlerine tâbî olarak sermaye piyasasına açılmalıdır.”							
9. “Kurumsal yönetim ilkeleri benimsenmelidir.”							
10. “KİT’ler kamu hâkimiyetinden kurtulup özerk bir yapıya sahip olmalıdır. Bu özerk yapıda yönetim kurulu üyeleri her konuda serbestçe hareket edebilmelidir.”							
11. “Yasaların tamamı, mevcut durumdakiler, kökten değişmeli. Kamu ile ilgili genel bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç vardır. Seçilmişlerle atanmışlar arasındaki sınırın tespit edilememesi bir sorun olup değişmesi gereklidir.”							
12. “Atanmışlar mesleki liyakat usulüne uygun alınmalıdır.”							
13. “Kanunlarda YK ve GM’lerin belirli dönemlerde, başta konulan hedeflere uygun hesap vermeleri istenmelidir.”							
14. “399 sayılı KHK’nin değişmesi kapsamında performans dayalı ücret sistemi olması ve iş garantisinin olmaması amaçlanmalıdır.”							
TOPLAM	11		10	1	0	4	

4.2.8.Yasa ve Düzenlemeler – İyileştirme Önerileri

Saha Çalışması Bulguları – Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
Yasa ve Düzenlemeler – İyileştirme Önerileri (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “Mevcut mevzuattan daha etkin bir şekilde yararlanılması gerekir. KİT’ler mevcut mevzuatın sunmuş olduğu yetki ve imkanları yeterli şekilde uygulamaya geçirmemekte ve yararlanmamaktadır.”						
2. “Yatırım finansman programları, genel olarak değil, şirket bazında özel olarak (KİT’lerin özelliklerine göre) hazırlanması gerekir.”						
3. “233 ve 399 KHK’lerde yer almayan bazı hükümlerden dolayı 657 sayılı yasaya tâbî olmaktadır. Bu nedenle özlük hakları ile ilgili birleştirici ve bütünleştirici bir yasal düzenlemeye ihtiyaç var.”						
4. “Şifahî talimatlardan arındırılması için sorumluluk doğuran talimatlara geçiş için bir düzenleme gereklidir. Bakan bir işi yaptırmak istediğinde, yazılı talimat yapılması bu düzenlemeler ışığında mümkün olacaktır. Böylece etki analizleri mümkün olabilecektir. YK kısmı değişmeli, dönüşmeli.”						
TOPLAM	2		2	0	0	2

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.2.9. Yasa ve Düzenlemeler Üzerine

Genel olarak, 233 sayılı KHK hakkında öneriler mevzuatta köklü bir değişim beklemektedir. Katılımcılar “*tüm mevzuatın ve yapının değişmesi*”nin gerekliliğine değinmiştir. Detaylarda da radikal değişim beklentileri ortaya çıkmaktadır: “*233 sayılı Kararname yeni baştan yazılmalıdır (KİT oluşumu, yönetim yapısı, işleyiş ve insan kaynakları yeniden yapılanmalı). Örgütlenme, insan kaynakları seçimi, yönetim kurulu oluşumu vb. alanlarda kararnamenin radikal bir revizyona ihtiyacı bulunmaktadır.*” ve “*Ana statü, yeni görevler, yeni organik yapı, personel yapısı, özlük hakları, ilgili fonlardan kaynak ayrılmasını sağlayacak mevzuat, yasa değişikliği*” gibi revize kapsamı dile getirilmiştir. Yönetim kurulu yapısı adına “*Sahiplik ve yönetim ayrılarak profesyonel bir yaklaşım benimsenmesi*” ve bunun yasa ve düzenlemelerle teminat altına alınması beklentisi ön plana çıkmaktadır. Organizasyonel yapı olarak düzenlemenin “*temel sorunları çözecek ve KİT’leri yeniden tanımlayacak şekilde 233 sayılı Kararname revizesine dayalı*” olması gerektiği belirtilmiştir. Bu şekilde özel yasa talepleri bulunmaktadır: “*233 sayılı Kararname’nin değişmesi gerekmektedir. KİT’lerin işleyişi için özel bir yasa yapılması gerekir.*” Ayrıca kamu işletmesi tipine göre yasa ve düzenleme farklılaşması talep edilmiştir: “*233 sayılı Kararname’nin değişmesi gerekmektedir. Kaynak üreten KİT’ler ile kaynak tüketen KİT’lerin tasnif edilerek farklı mevzuat şartları oluşturulmalıdır.*” Bu iyileştirmeler sonrasında bazı KİT’lerin kapatılmasında beklenmektedir: “*KİT’lerin yeniden tanımlanması ve bazıları için kapatılması bağlamında radikal bir yapılandırma gerekmektedir.* Bazı katılımcılar, bugüne değin faaliyetlerin hedefinden saptığını öne sürmüştür: “*KİK’in dışında kalalım ve kendimize özgü personel rejimi olsun istedik, kamusallaştırma yetkileri, taşınmaz malların devrini (tapu) istedik, ancak personelin özlük hakları silindi.*”

4.3.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü

Masa Çalışması Bulguları

KİT Yönetim Kurulları görev ve sorumlulukları özel firma yönetim kurullarından çok farklı değildir. Yönetim kurullarının benzer yüksek sorumluluk görevleri vardır. Bu yüksek sorumluluklar onların özel sektördeki gibi bağımsız kurullar olmasını gerektirmektedir. Yönetim kurullarının üst düzey yöneticileri, yönetimi atama, çıkarma gibi hak ve yetkilere sahip olması gerekmektedir. Ancak, kanuna dayalı işletmeler daha çok hükümet tarafında uygulama göstermektedir ve genellikle üst düzey yöneticiler bakanlıklardaki üst icracılar tarafından atanmaktadır. Ülkeler bakanların ve diğer yüksek seviye hükümet yetkililerinin kurul yapısında yer alıp alamayacağına göre çeşitli uygulamalara sahiptir. Eğilim bu politik katılımı kısıtlamak yönündedir. Ayrıca, kurul komiteleri kurulması bir uygulamadır, söz gelimi yönetim kurulunun çalışmalarına destek için danışmanlık, denetleme vb. kurullar, komiteler kurulmuştur. Yönetim kurulu hakkında yıllık değerlendirmeler yapmak bu kurulların faaliyet alanındadır.

Tablo 14 – Yönetim Kurulu ve İş gücü - Yönetim Kurulu Kompozisyonu

Yönetim Kurulu Kompozisyonu	Kurul kompozisyonu			
	Herhangi bir Bakanlıktan Üye	Özel Sektör Üye	Politik Atanmışlar	İşçi veya işçi temsilcileri
Avusturalya				
Avusturya				*
Belçika		*	*	
Kanada	*	*	*	
Çek Cumhuriyeti	*	*	*	*
Danimarka		*		*
Finlandiya	*			
Fransa	*	*	*	*
Almanya	*	*		*
Yunanistan	*	*		*
Macaristan	*	*		*
İtalya				
Japonya				
Kore				
Meksika	*	*		
Hollanda				*
Yeni Zelanda			*	
Norveç		*		*
Polonya	*	*		*
Slovakya	*	*		*
İspanya				
İsveç	*	*	*	*
İsviçre	*	*	*	*
Türkiye	*		*	* 1
Birleşik Krallık		*		

*Evet, ya da yasada herhangi bir engel bulunmuyor

1Türkiye, İşçi veya işçi temsilcileri 1980 öncesinde bir uygulamadır.

Yönetim Kurulları yedi alt eksen etrafında tartışılmaktadır:

1. KİT performansı için yüksek sorumluluk ve yasal zorunluluklar durumu

KİT'lerin yönetim kurullarının sorumlulukları, özel sektör yönetim kurullarından farklı değildir. Ancak yönetim kurulu başkanı seçmede bakanlık onayı ve alternatif direktörlerin kullanımı yaygındır. Bu iki durumda KİT yönetim kurulunun ideal rolü olan bağımsızlığı engellenmektedir.

2. KİT yönetiminin izlenmesi ve stratejik yol göstericiliğin sunulması

Yönetimi izlemek ve stratejik yol göstericilik ikiz bir roldür. Bu rol, yönetim kurulunun hem hükümetten bağımsız, hem de yönetimi atama ve çıkarma gibi gerçek gücünün olup olmadığına bağlıdır. KİT yönetim kurullarının sorumlulukları ülkede uygulanan genel firma kanunu esaslarına göre hareket etmelidir (Türkiye'de Türk Ticaret Kanunu'na tekabül eder). Üst düzey yönetimi atama ve çıkarma yetkisi, yönetim kurulu hakkı dahilindedir. Atama hükümet tarafından olsa dahi, kurulların atanana çıkarma yetkisi olduğu ülkeler vardır. Yöneticilerin ve müdürlerin hükümetten doğrudan direktif almasının önüne, devlet sahiplik siyasa belgesinde tanımlı ve yasal düzenlemelerle teminat altına alınmış olan görev sadakati ve görev özeni gibi tanımlarla geçilmiştir. Ancak, bazı ülkelerde kurul ve sahiplik temsilcisi arasında öneri üzerinden gelişen iletişim üst yönetime ve müdürlere ulaşmaktadır. Bu durumda ise şeffaflık ve bilgilendirme ve iç/dış denetim, hesap verebilirlik adına önemli bir mekanizma olarak öne çıkmaktadır.

3. Nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonunun varlığı

KİT Yönetim Kurulları'nda kanunen politikacılar ve politik olarak atanmış kamu personeli olup olamayacağına göre ülkeler çeşitli uygulamalar yapmaktadır. Bunu yasaklama üzerine adımlar atılmıştır. Akreditasyon ve atama, ödeme/maaş kriter sistemi kurulmuştur. Hükümetler tarafından bağımsız dış direktörler de atanabilmektedir. Ancak genel bir uygulama değildir. Bir KİT CEO'su aynı işletmenin yönetim kuruluna başkanlık etmemelidir.

4. KİT yönetim kurulu denetim komitelerine duyarlılık, gereklilik durumu

Kurul komiteleri genel olarak yönetim, finans, ödemeler, satınalım ve adaylık gösterme, denetleme ve değerlendirme faaliyetlerinde etkindir.

5. Yönetim Kurulu performansının değerlendirilmesi durumu

KİT Yönetim Kurullarının yıllık işleyiş değerlendirmesi yapması gerekliliği bir uygulamadır.

Kendi kendini değerlendirme veya dış değerlendirme yoluyla olabilmektedir. Danışmanlık kurullarının da yönetim kurulu üzerinde değerlendirme yaptığı uygulamalar mevcuttur

6. İşçi temsilcilerinin yönetim kuruluna katılımının sağlanması durumu

KİT Yönetim kurullarında işçi temsili mümkündür. İşçi temsilcileri diğer kurul üyeleriyle aynı görev ve sorumluluklara tâbîdir. Ancak, bu işçi temsilcilerine en uygun kişinin aday gösterilmesinde güçlü mekanizmalar da kullanılmaktadır. İşçiler birçok üye seçmekte ve sahipler, bu üyelerin arasından iki temsilci seçmektedir. KİT işçi konseyleri tarafından danışmanlık kurullarına doğrudan atama da yapılabilmektedir.

7. İş gücü

KİT memur ve uzman istihdam politikası KİT yönetim kurulu ve komitelerini atama politikasının devletten bağımsızlığı ölçüsünde belirlenmektedir. Yönetim kurulu özerkliği ve komitelerin özerkliği, istihdamda özel sektör benzeri (hız, uzmanlık...) süreçlerini sağlamaktadır. Bir diğer önemli nokta da ülkelerin sektörlerde işletme tipi tercihleri ve sektörel istihdam stratejileri derlenebilmektedir. Tablo 15'de iş gücü sayısı ve işletme tipi toplam olarak verilmiştir.

Tablo 15 – Yönetim Kurulu ve İş gücü - Toplam

Lütfen bu Sektör	Tip1_İşl atma Sayısı	Tip1_Cal ışan Sayısı	Tip1_Ply ana Değeri	Tip1_Oz Sermay e	Tip2_İşl atma Sayısı	Tip2_Cal ışan Sayısı	Tip2_Ply ana Değeri	Tip2_Oz Sermay e	Tip3_İşl atma Sayısı	Tip3_Cal ışan Sayısı	Tip3_Ply ana Değeri	Tip4_İşl atma Sayısı	Tip4_Cal ışan Sayısı	Tip4_İşl atma Değeri
Amerika Birleşik Devletleri (USD m) Total	2	1010	97,0760	..	2	211180	9,080,01	..	1	20000	0,781	10	577800	7291
Avrasya (USD m) Total	1	107200	57227,7	..	1	97091	5,240,72	..	11	10004	7719,49	5	170000	904,041
Türkiye (USD m) Total	6	46755	26204,1	10007,7	1	37524	13615,6	3806,64	30	158145	57530,6	5	11171	7063,17
Avrupa (USD m) Total	1	10614	21748,4	4523,46	..	..	..	..	1	7739	805,721	7	73845	17095,7
Avrupa (USD m) Total	..	..	..	..	3	75156	65489,8	..	48	132727	18184,5	3	2851	1802,83
Avrupa (USD m) Total	1	20363	1321,18	7963,18	2	7318	6820,61	1575,89	44	10757	1435,81	8	84414	2755,78
Slovenya (USD m) Total	4	11502	1400,00	2207,35	10	20070	3497,42	4007,20	25	40007	11150	..	..	..
Portekiz (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	22	70907	10091,0	51	100000	3000,00
Polonya (USD m) Total	6	36074	22847,2	24295,4	10	64525	48275,7	32441	205	117738	31563,1	25	5018	2643,30
Norveç (USD m) Total	3	63167	106585	..	5	84711	44733,1	..	25	40001	165088	17	10857	20804,6
Yeni Zelanda (USD m) Total	1	7851	785,982	697,733	..	..	..	..	15	18881	11528,8	2	4598	2825,1
Hollanda (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	20	70200	60700	..	..	..
Malaysia (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	40	..	3213,04	22	..	30010,0
İtalya (USD m) Total	2	701	187,248	244,940	1	1700	336,807	756,116	46	26724	3847,63	80	13821	2562,75
İtalya (USD m) Total	..	..	..	..	1	37	9,024	44,365	74	52740	4807,36	..	..	..
Kore (USD m) Total	8	12807	11398,2	72618	2	3312	2,17818	..	48	88828	169635	..	..	..
Japonya (USD m) Total	..	..	..	..	2	276875	138588	..	8	37480	165382	18	28850	163831
İtalya (USD m) Total	7	270092	150950	172074	..	..	..	..	10	230019	69167,4	..	..	..
İtalya (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	34	24809	48940,9	..	..	..
Finlandiya (USD m) Total	..	..	..	..	1	3566	138,045	287,023	24	30692	31007,5	..	..	..
Braziliya (USD m) Total	1	1820	51,6584	50,8508	2	40401	11255,8	12308,4	500	120004	8571,88	..	..	..
Yunanistan (USD m) Total	5	17755	2165,84	..	1	13338	3008,36	..	47	27500	10783	..	..	..
Almanya (USD m) Total	..	..	..	..	2	77090	84407,5	..	71	248197	40064,1	1	5	749,267
Fransa (USD m) Total	2	102477	45119,4	40007,7	11	954245	167204	202590	34	209109	42200,2	20	110915	21032,1
Finlandiya (USD m) Total	3	21761	18758,6	15230,6	11	139011	70674	48330,0	37	60016	19647,6	7	2033	8763,5
Fransa (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	20	16046,1	3654,93	24	8170,45	1963,76
Danimarka (USD m) Total	1	821	137,851	171,33	2	16970	3088,18	2321,01	10	8887	3139,85	8	13335	3558,82
Çek Cumhuriyeti (USD m) Total	1	51309	18589,1	10411,6	..	..	..	..	89	53900	12510,7	35	7510	9189,51
Kolombiya (USD m) Total	2	40295	12247,2	10450,0	..	..	..	..	27	30007,5	32520,7	2	1400	3009,57
Sili (USD m) Total	3	263	1070,82	62,9535	..	..	..	..	7	4778	2515,95	24	43854	17560,2
Kanada (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	47	35500	26079,4
Belçika (USD m) Total	1	15853	8057,4	2880,27	1	55354	114680	..	7	72617	1117,81	..	..	..
Avustralya (USD m) Total	2	28281	11112,3	7185,01	2	45104	11791,3	18750,8	6	17872	9709,05	1	8	1231,58
Avustralya (USD m) Total	..	..	..	..	..	..	..	..	5	9208	7300,09	10	40007	10932,7

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dış işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries

Dokuz (9) sektör öne çıkmaktadır:

1. *Birincil Sektör (Hidrokarbon ve rafinerisi)*
2. *Elektrik ve gaz*
3. *Finans*
4. *Gayrimenkul*
5. *İmalat*
6. *Telekom*
7. *Ulaştırma*
8. *Diğer hizmetler*
9. *Diğer faaliyetler*

4.3.1.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - KİT Performansı İçin Yüksek Sorumluluk ve Yasal Zorunluluklar Durumu
Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye

Genel görüş,

- Mevcutta yetkiler verilmiş olmasına rağmen, mevzuat değişimi, yönetim kurulu etkinliğinin artırımı, ana statü değişikliğinin gerekliliğine işaret etmektedir.
- 2008 yılından itibaren Bakanlar Kurulu'na yayımlanan Yatırım Finansman Kararnameleri ile KİT'ler için Stratejik Plan hazırlama mecburiyeti getirilmiştir. KİT stratejik planları Hazine Müsteşarlığı'nın da görüşü alınarak Kalkınma Bakanlığı'na onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bu çalışmalar kuruluşlara uzun vadeli bir perspektif kazandırmaya dönük olduğundan kurumsallaşmaya hizmet etmektedir.
- Ancak, faaliyet raporları, mevcudu muhafaza, sayıştay denetimi yoluyla performans sorumluluklarının yerine getirilmesi yeterli görülmemektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri


Güney Kore: 2007 yılında yapılan reform, Hükümet Yönetişim Komitesi'ne, üst yöneticileri atama, yönetici performansı değerlendirme, kurumsal faaliyet ve yönetim bilgisi açıklama kılavuzları derleme ve politikaları oluşturma yetkileri vermiştir.

KİT performansı için yüksek sorumluluk ve yasal zorunluluklar tanımlayan tek ülke Güney Kore'dir. Diğer ülkeler:

- KİT yönetiminin izlenmesi ve stratejik yol göstericiliğin sunulması
- Nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonunun varlığı
- KİT yönetim kurulu denetim komitelerine duyarlılık / gereklilik durumu
- Yönetim Kurulu performansının değerlendirilmesi durumu
- İşçi temsilcilerinin yönetim kuruluna katılımının sağlanması durumu üzerinden faaliyetlerine şekil vermiştir. Aşağıda diğer ülkelerin benzer uygulama örnekleri verilmiştir.

Kaynak: OECD, 2005

4.3.2.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü- KİT Yönetiminin İzlenmesi ve Stratejik Yol Göstericiliğin Sunulması

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



Genel görüş,

- Mevcutta rasyonel, gerçekçi ve ticari bir vizyon hedefinin olmaması,
- KİT Yönetim Kurullarının yıllık yatırım programına uyma stratejisinden ve strateji planlarından öteye gidemediği üzerinedir.
- Yönetim Kuruluna vizyon tanımlaması ve yetki genişliği anlamında sorumluluk verilmesi öne sürülmektedir (THY örneği).

Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Çek Cumhuriyeti: 2010 yılında hükümet %33 sahiplik ve üzeri kamu işletmeleri için, yönetim kurulu ve kurul komitelerinin ödeme/maaş ilkelerini yayınlamıştır. İlkeler, standartları belirlemekte ve uygulanmasını sağlayacak şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları ile gündeme gelmektedir.



Finlandiya: 2009 yılında aday gösterme kılavuzları ve emeklilik hakları kılavuzu yayınlamıştır.



Yunanistan: 2005 yılında KİT kurullarına yıllık ve orta vade iş planları ve uzun dönem stratejik planları zorunlu hâle getirmiştir. Planlar, Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.



Norveç: Üst düzey yönetici ödeme kriterlerini yayınlamıştır.



Polonya: Danışmanlık kurulları yöneticileri atayabilmektedir.



Portekiz: Yönetim hedefleri ve yöneticilerin performansını sayısal olarak değerlendirme kılavuzu yayınlamıştır.



İsveç: Bir KİT'te üst yönetim olarak görev alabilmenin kriterlerini yayınlamıştır.

Kaynak: (OECD, 2005; 2010; 2011)

4.3.3.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü- Nesnel ve Bağımsız Karar Almak Üzere Yönetim Kurulu Kompozisyonunun Varlığı

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonunun varlığı konusunda sorunlar olduğu yönündedir. Tüm paydaşların katılımı veya THY'de olduğu gibi bağımsız bir kurul oluşturulması yönündedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Fransa: 2005 yılında 30 olan KİT kurulu üye sayısı 18'e düşürülmüştür. Çalışan temsilcisi, devlet direktörleri ve bağımsız direktörlerin oranı değişmemiştir.



Almanya: Kamu İşletmeleri Yönetişim Kodu (PCGC) ile danışmanlık kurulları Yönetim Kurulu üyelerini sürekli izlemektedir. Daha önceleri sadece atamalar/ödemeler izlenirken artık tüm faaliyetler izlenebilmektedir. Danışmanlık kurulundaki üyeler için nüfuz örtüşmesini engelleme hedefli düzenlemeler yapılmıştır. Önceleri sadece kurul atamalarında uygulanırken, mevcut düzenlemeyle kurul üyelerini düzenli izleme görevi de danışmanlık kurulu için oluşturulmuştur.



İtalya: 2005 kararnamesiyle saygı duyulurluk ve profesyonellik kriterleri getirilmiştir. Birden fazla kurula katılım sınırlandırılmıştır. 2005 yılında, Kurul adaylığı kriterlerine borsa dışı KİT'ler için "saygı duyulurluk ve profesyonel gereklilikler" maddesi eklenmiştir. Bir kişinin hizmet verebileceği kurul sayısı kısıtlanmıştır.



Güney Kore: Ticari KİT'lerde yönetim kurulu başkanı dış direktörlerden olmalıdır. Yarı ticari kamu işletmelerinde KİT CEO'su başkanlık yapmaktadır.



İspanya: 2006 yılındaki değişiklik direktörler ve yöneticiler arasında çıkar örtüşmesini önlemeyi hedeflemişti. Kurullar aktivitelerin uygunluğunu, kamu personelinin hükümet bağlantılı şirketlerde hisse sahipliği üzerine kısıtlamalar, ticari ve finansal varlıkların açıklanmasına işaret etmektedir. 2010 yılındaki değişiklikle KİT direktörleri ve yöneticilerinin sayısı daha küçük ve verimli kurullar oluşturmak için azaltılmıştır.



Polonya: Tasarı düzenlemeye göre, adaylık komitesi oluşturulacaktır. Görevi, kilit KİT'lerin danışmanlık kurullarına ve Hazine'ye adaylar hakkında tavsiye iletmektir. Bu komite Başbakan tarafından atanan 10 üyeden oluşacaktır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.3.4.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - KİT Yönetim Kurulu Denetim Komitelerine Duyarlılık / Gereklilik Durumu

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



□ Görüş beyan edilmemiştir.

Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Fransa: Sahiplik ajansı, hükümet yatırımlı şirketlerin denetim, strateji ve adaylık komiteleri kurmasını aktif olarak teşvik etmektedir.



Finlandiya: Adaylık komiteleri kurulması teşvik edilmiştir. Bu komiteler rekabetçi ve işletme-odaklı adaylıkların temini için çalışır. 2007 yılından itibaren KİT yönetim kurulu için Finlandiya devleti adaylık komitelerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Bu komitelerin amacı, KİT yönetim kurullarına rekabete dayalı ve teşvik-tutarlı adaylar gösterilmesinin garanti altına alınmasıdır.



Güney Kore: 2007 yılından itibaren ticari kamu işletmelerinin denetleme komiteleri olması zorunludur.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.3.5.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü - Yönetim Kurulu Performansının Değerlendirilmesi Durumu

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, Yönetim Kurulu performansının değerlendirilmesi hususunda sorunlar olduğu yönündedir. Performans değerlendirmesi yapılmamaktadır. Bu yüzden Yönetim Kurulu performansının değerlendirilmesi istenmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: KİT komiteleri, kurum performansını yıllık olarak değerlendirir, ancak kendi faaliyetlerini değerlendirmezler.



Sili: Yıllık kurul değerlendirmesi Kamu İşletmeleri Sistemi (SEP) Kodu ile kanuna bağlanmıştır. Öz değerlendirme olabileceği gibi dış değerlendirmecileri de kapsayabilir.



Slovenya: Danışmanlık kurulu icracı-yönetim kurulunu değerlendirir. Ancak, öz değerlendirme kanun tarafından zorunlu tutulmamıştır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.3.6.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü- İşçi Temsilcilerinin Yönetim Kurulu Katılımının Sağlanması Durumu

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel görüş, daha çok gayriresmi yöntemlerle bu katılımın yönetim felsefesine bağlı olarak gerçekleştirildiği yönündedir. Yönetim kararları öncesi, konu ile ilgili birimler müzakere hazırlar ve görüş sunar. Personel, komisyonlara girebilmektedir. Üst yöneticinin liderlik tarzına bağlıdır. Kombine müdürler toplantısı, genel merkez müdürleri toplantısı, koordinasyon toplantısı ve personel toplantısı şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca, 6 (altı) aylık periyotlarla anket uygulanarak çalışanların görüş ve önerileri alınmaktadır. Ancak, işçi temsilcilerinin direkt olarak yönetim kurulu katılımının sağlanması durumuna yönelik bir uygulama yoktur.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: İşçi temsilcilerine en uygun kişinin aday gösterilmesinde güçlü mekanizmalar kullanılmaktadır. İşçiler birçok üye seçmekte ve sahipler de bu üyeler arasından iki temsilci seçmektedir.



Slovenya: KİT işçi konseyleri tarafından danışmanlık kurullarına doğrudan atama yapılabilmektedir.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

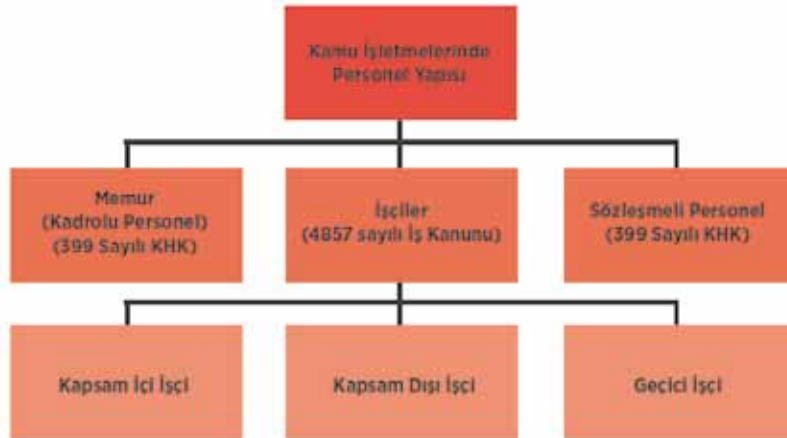
4.3.7.KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü- Yapı, Yetki, Sektörler

Bu bölümde, Kamu İşletmeleri'nde iş gücü hususunda inceleme yapılmaktadır. Ana sonuç; *insan kaynakları, yapı, süreç ve uzmanlık içeriğinin sorunlu olduğu yönündedir. Bu sorunun çözümünde temel çıkış noktası olan KİT özerkliğinin ne derece ve nasıl tesis edilebileceğinin koşulları ilgili kanun metinleri üzerinden tartışılmalıdır.*

İş gücü – Yapı ve Yetki

Hazine Müsteşarlığı verimsizlik yaklaşımı üzerinden KİT'lerdeki insan kaynaklarını a) kadro, b) ücret ve c) yetki alanları üzerinden yatırım kararları çerçevesinde daraltmaktadır. Yetki sorununun varlığı, KİT'lerde insan kaynakları yapısı, süreçleri ve uzmanlık içerikleri konusunda özerkliğin olmadığını ortaya koymaktadır. 399 Sayılı KHK ve 4857 sayılı İş Kanunu'yla belirlenen istihdam siyasası ve şeklinin KİT'lere etkisinin gözden geçirilmesi gerekmektedir. İlerleyen bölümlerde bu etkilerden bahsedilmektedir.

Şekil 9 – Yönetim Kurulu ve İş gücü - Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2012 Raporu

Kamu işletmelerinin önemli bir kısmında genel olarak Şekil 9'da belirtilen üçlü bir personel yapısı bulunmaktadır.

İş gücü - Uzmanlık

Derinlemesine mülakatlardan elde edilen bilgiler, kamu işletmelerinin özellik ve önceliklerine göre personel alımı yapamadığını ortaya koymaktadır. Kurumlarda tecrübeli personel ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak, genel bir sınav olan Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ile ihtisaslaşmış/uzman çalışan bulma süreçleri birbiriyle uyuşmamaktadır. Ayrıca, KPSS şartı,

özel sektörden nitelikli personel alımına da engel oluşturmaktadır. Tablo 16'dan da anlaşılacağı gibi eğitim durumu lisans (%23.9), yüksek lisans (%2.1) ve doktora (%0.1) olan personel sayısının toplam personel sayısı içindeki oranı yaklaşık %26'dır. Bu sayı işçiler hariç, memur ve sözleşmeli personelin sayısına oranlandığında ise yaklaşık %50 olabilmektedir. Bu yüzdeler uzmanlık-temelli işletme varlığını temin edip sürdürmede düşük kalan yüzdelerdir. Kurumların küçülmesi (verimlilik yaklaşımının bir sonucudur) adına, emekli olanların yerine daha düşük yüzdelerde çalışanlar alınmakta, ancak emeklilerin kadro talepleri de sürmektedir. KİT çalışanlarının yaklaşık %30'u, 25 yıl ve üzeri hizmet süreli personeldir. Emeklilerin KİT'lere birikim danışmanlığı yapabileceği gönüllü-görev statüleri bulunmamaktadır. Bir diğer dikkat çeken husus ise 0-5 yıllık hizmet süreli personelin (24.251 kişi) %17.4'ten, 5-10 yıllık hizmet süreli personele (12.587), %9'a geçişindeki kırılmadır. Kırılmanın bir boyutu, takip eden ücret bölümünde incelenmektedir.

Ayrıca, KİT'lerde istihdam edilen personelin, %59.5'i 40 yaş üstü, %59.8'i lise ve altı eğitime sahip, %10.6'sı kadın, %2.5'i yabancı dil bilmektedir (Tablo 16 ve Tablo 17). Bu yüzdeler uzmanlık-temelli işletme varlığını temin edip sürdürmede düşük kalan yüzdelerdir.

Tablo 16 – Yönetim Kurulu ve İş gücü - Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı - I

Hizmet Süresi	Sayı	Yüzde
0-5 Yıllık	24.251	17,4
5-10 Yıllık	12.587	9,0
10-15 Yıllık	19.228	13,8
15-20 Yıllık	18.858	13,5
20-25 Yıllık	24.424	17,5
25 ve Üzeri	40.262	28,8
GENEL TOPLAM	139.610	100,0
Yaş Grupları	Sayı	Yüzde
0-20	271	0,2
20-30	16.348	11,7
30-40	39.887	28,6
40-50	50.957	36,5
50-60	29.477	21,1
60 ve Üzeri	2.670	1,9
GENEL TOPLAM	139.610	100,0
Eğitim Durumu	Sayı	Yüzde
Okur - Yazar	166	0,1
İlköğretim	24.757	17,7
Lise	24.438	17,5
Meslek Lisesi	34.199	24,5
Yüksekokul	19.738	14,1
Lisans	33.313	23,9
Yüksek Lisans	2.894	2,1
Doktora	105	0,1
GENEL TOPLAM	139.610	100,0

Tablo 17 – Yönetim Kurulu ve İş gücü - Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı - II

Cinsiyet	Sayı	Yüzde
Erkek	124.785	89,4
Kadın	14.824	10,6
GENEL TOPLAM	139.610	100,0
Yabancı Dil Bilgisi	Sayı	Yüzde
Tek Yabancı Dil Bilen	3.460	2,48
İki veya Daha Fazla Yabancı Dil Bilen	47	0,03
Yabancı Dil Bilmeyen	136.103	97,49
GENEL TOPLAM	139.610	100,0
Kurum Dışı Çalışan	Sayı	Yüzde
Çalıştığı Kurum		
TBMM	18	7,2
Cumhurbaşkanlığı	4	1,6
Başbakanlık	35	13,9
Bakanlıklar	181	72,1
Diğer KİT'ler	1	0,4
Diğer Kamu	12	4,8
GENEL TOPLAM	251	100,0
Yasal Nedenlerle Çalışan	Sayı	Yüzde
Statüsü		
SHÇEK	884	12,1
Şehit / Gazi Yakınları	560	7,7
Özürlü	3.322	45,6
Eski hükümlü	2.026	27,8
Diğer	487	6,7
GENEL TOPLAM	7.279	100,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2012 Raporu

KİT'lerde iş gücü planlama yetkileri sorunlu olabilmektedir, özellikle bölgesel farklılıklar dolayısıyla atama istekleri ve başka kurumlara transferlerin söz konusu olduğu, derinlemesine mülakatlar, iş gücü boyutunu ilgilendiren sorunlar içerisinde ifade edilmiştir.

İş gücü – Ücret

KİT'lerde rekabetçi olmayan bir ücret/statü sistemi bulunmaktadır. Bu rekabetçi olmayan statü/ücret sistemi beraberinde rekabetçi olmayan nitelik/uzmanlık getirmektedir. Rekabetçi olmayan statü/ücret sisteminden dolayı personel, KİT'lerden özel sektöre geçmekte veya geçmek istemektedir. KPSS şartı ile özel sektörden kolaylıkla personel çekemeyen KİT'ler bunun üzerine ücret/statü sistemindeki rekabet edemezlik özelliği dolayısıyla da elindeki personel kaybedebilmektedir. KPSS'de yüksek puan girişli personelin deneyim elde ettikten sonra özel sektöre geçişi söz konusudur. Şirketleşme ile de yeni personelin ücret/statü koşullarında bu sorun ortadan kalkmamakta ve devam etmektedir.

Tablo 18 – Yönetim Kurulu ve İş gücü - Kamu İşletmelerinde Personel Yapısı - III

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personel Sayıları (Ortalama Kişi)							
Memur + Sözleşmeli	75.745	76.195	75.071	75.599	75.777	75.401	75.883
İşçi	80.715	79.880	75.846	77.127	74.415	71.671	68.726
Toplam	156.460	156.075	150.917	152.726	150.192	147.072	144.609
İstihdam Giderleri (Cari Fiyatlarla) (milyon TL)							
Memur + Sözleşmeli	1.858	2.055	2.272	2.395	2.621	3.065	3.591
İşçi	2.874	3.272	3.246	3.568	3.674	3.993	4.156
Toplam	4.732	5.327	5.519	5.963	6.296	7.058	7.747
Personel Maliyeti (TL / Ay) (Ortalama - TL/AY)							
Memur + Sözleşmeli	2.044	2.247	2.522	2.640	2.882	3.387	3.944
İşçi	2.967	3.413	3.567	3.855	4.114	4.643	5.040
Ortalama	2.520	2.844	3.047	3.254	3.493	3.999	4.465
İstihdam Giderleri / (Satış Maliyeti + Faaliyet Giderleri) (%)							
Memur + Sözleşmeli	4,6	5,1	5,7	6,0	6,5	7,6	8,9
İşçi	7,2	8,1	8,1	8,9	9,1	9,9	10,3
Toplam	11,8	13,3	13,7	14,8	15,7	17,6	19,3

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2012 Raporu

Memur ve sözleşmeli personel sayısı, son 6 yıl içinde 75 bin bandında olmasına rağmen, personel maliyeti yaklaşık iki kat artmıştır, 2.004 TL/AY - 2006; 3.944 TL/AY - 2012 (Tablo 18). İstihdam giderlerinin, satış maliyeti ve faaliyet giderlerine oranı da aynı şekilde iki katına çıkmıştır.

İş gücü – Diğer ekonomik ve sosyal aktörler

İstihdam yapılamadığından alt yüklenicilerle çalışılmakta, ancak tedarik zincirinin oluşturulamaması, alt yüklenici seçilememesi gibi sorunlarla karşılaşmaktadır. İş kanunu bağlamında alt yüklenicilere karşı kaybedilen yüksek sayıda davalar mevcut olduğu, derinlemesine mülakatlarda ifade edilmiştir.

Toplu iş sözleşmelerinde sendikaların çok güçlü oluşu, işçi sendikaları yerine memur sendikalarına tâbî olmamak da bir sorun olarak görülmektedir.

Dünyada ve Türkiye’de İş gücü ve İşletme Tipi ve Sektörler

Tablo 19’da da görüleceği üzere, birincil sektörlerde (hidrokarbon üretimi ve rafinerisi) faaliyet gösteren KİT’lerde, Türkiye’de borsa dışı şirket tipi altında (Tip 3, 11 adet işletme) 53.000 kişiye yakın çalışan vardır. AB ve OECD ülkelerindeki en yüksek sayıdır. Polonya, İtalya ve Kolombiya, bu büyüklükte işletmeleri, çoğunluk veya azınlık sahipli olarak şirketleştirmiş ve borsada listelemiştir (Tip 1 veya Tip 2).

Tablo 19 – İş gücü ve İşletme Tipi - Birincil Sektör

Lokasyon Sektör	Tip1_İşl etme Sayısı	Tip1_Çal ışan Sayısı	Tip1_Piy asa Değeri	Tip1_Öz Sermay e	Tip2_İşl etme Sayısı	Tip2_Çal ışan Sayısı	Tip2_Piy asa Değeri	Tip2_Öz Sermay e	Tip3_İşl etme Sayısı	Tip3_Çal ışan Sayısı	Tip3_İşl etme Değeri	Tip4_İşl etme Sayısı	Tip4_Çal ışan Sayısı	Tip4_İşl etme Değeri
Amerika Birleşik Devletleri (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Birleşik Krallık (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Türkiye (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	11	52295	11261,6	1	372	44,0592
İsviçre (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsveç (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	2	5306	8569,06	-	-	-
İspanya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1709	311,131	-	-	-
Slovenya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	3	906	42,4165	-	-	-
Portekiz (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	1	23	69,4087	-	-	-
Polonya (USD mn) Birincil Sektör	3	32025	14433,8	11318,6	2	23011	18195,4	13789,4	63	6215	2996,37	1	126	0,67651
Norveç (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	2	14045	14714,2	-	-	-	-	-	-	-
Yeni Zelanda (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2229	1421,38	-	-	-
Hollanda (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Meksika (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	133,384	1	-	30990,4
Litvanya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42	3741	1286,91
Letonya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1234	406,118	-	-	-
Kore (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1706	-698	-	-	-
Japonya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	134	340,354
İtalya (USD mn) Birincil Sektör	1	77838	86215,2	80608	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsrail (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2370	3836,94	-	-	-
İrlanda (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaristan (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	37	12632	425,69	-	-	-
Yunanistan (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Almanya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	1	692	179,949	-	-	-
Fransa (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	39,8458
Finlandiya (USD mn) Birincil Sektör	1	5022	3219,79	3313,62	1	588	434,447	394,602	1	90	28,2776	-	-	-
Estonya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	1	24	3,70124	1	823	1517,51
Danimarka (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Çek Cumhuriyeti (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	12	5300	2390,67	13	11700	5917,29
Kolombiya (USD mn) Birincil Sektör	1	39363	126962	71,8015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Şili (USD mn) Birincil Sektör	2	11	830,49	-7,27252	-	-	-	-	-	-	-	3	22796	12920,3
Kanada (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	305	11,8519
Belçika (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	1	28658	11503,9	18676,1	-	-	-	-	-	-
Avustralya (USD mn) Birincil Sektör	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*

İmalat sektöründe faaliyet gösteren KİT’lerde Türkiye’de borsa dışı şirketlerde (Tip 3) 11.000 kişiye yakın çalışan vardır (bkz. Tablo 20). İstihdam Fransa, İtalya, İrlanda ve Polonya gibi ülkelerden sayıca azdır. Bu işletmeler, azınlık sahipli işletmeler olarak şirketleştirilmiştir ve borsaya açıktır.

Tablo 20 – İş gücü ve İşletme Tipi - İmalat

	Tip1_İş eğme Sayısı	Tip1_Çal ışan Sayısı	Tip1_Piy asan Değerli	Tip1_Öz Sermay e	Tip2_İş eğme Sayısı	Tip2_Çal ışan Sayısı	Tip2_Piy asan Değerli	Tip2_Öz Sermay e	Tip3_İş eğme Sayısı	Tip3_Çal ışan Sayısı	Tip3_İş eğme Değerli	Tip4_İş eğme Sayısı	Tip4_Çal ışan Sayısı	Tip4_İş eğme Değerli
İlkelerden Seçimler														
Amerika Birleşik Devletleri (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	1	941	118,880	-	-	-
Birleşik Krallık (USD m) İmalat	-	1	20	17,6309	9,33017	-	-	-	7	10620	600,020	-	-	-
Türkiye (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsviçre (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsveç (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	2	831	114,194	-	-	-
İspanya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	16	7900	406,649	-	-	-
Slovenya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1901	20,8620	-	-	-
Portekiz (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonya (USD m) İmalat	-	1	3085	606,21	730,835	3	4527	1372,51	57	13452	852,228	15	1020	12,7128
Norveç (USD m) İmalat	-	1	7069	2548,27	-	1	21548	8819,88	-	1855	803,811	-	-	-
Yeni Zelanda (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hollanda (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maldivler (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	65,7267	3	-	7510,47
Litvanya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	3	160	20,4744	3	172	8,03420
Letonya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kore (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1400	249	-	-	-
Japonya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İtalya (USD m) İmalat	-	3	114000	9400,57	11800,4	-	-	-	2	12030	2070,90	-	-	-
İsrail (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	5	25871	700,17	-	-	-
Hindistan (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaristan (USD m) İmalat	-	1	1820	51,8661	50,8309	2	40191	11255,8	24	11318	49,3085	-	-	-
Yunanistan (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	1	2090	1031,38	4	2771	9,58717	-	-	-
Amerika Birleşik Devletleri (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	2	2065	505,141	2	2065	505,141	-	-	-
Fransa (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	5	48548	74850,4	5	20634	8673,50	1	494	228,720
Finnlandiya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	5	84265	18501,3	2	3827	341,907	-	-	-
Fahriye (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	1	24	1,25275	-	-	-
Danimarka (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Çek Cumhuriyeti (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1600	39,308	2	2200	132,306
Kolombiya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	2	8230	544,027	-	-	-
Sil (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kanada (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	906	489,032
Ukrayna (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avustralya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya (USD m) İmalat	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2270	233,065	-	-	-

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*

Tablo 21 – İş gücü ve İşletme Tipi - Finans

	Tip1_İş eğme Sayısı	Tip1_Çal ışan Sayısı	Tip1_Piy asan Değerli	Tip1_Öz Sermay e	Tip2_İş eğme Sayısı	Tip2_Çal ışan Sayısı	Tip2_Piy asan Değerli	Tip2_Öz Sermay e	Tip3_İş eğme Sayısı	Tip3_Çal ışan Sayısı	Tip3_İş eğme Değerli	Tip4_İş eğme Sayısı	Tip4_Çal ışan Sayısı	Tip4_İş eğme Değerli
İlkelerden Seçimler														
Amerika Birleşik Devletleri (USD m) Finans	2	1345	51,0765	-	1	2480	187,631	-	-	-	-	-	-	-
Birleşik Krallık (USD m) Finans	1	137200	52527,7	-	1	57061	50407,5	-	1	130	251,879	-	-	-
Türkiye (USD m) Finans	3	36984	18271,1	13810,3	-	-	-	-	2	28608	11800,3	1	2467	5182,52
İsviçre (USD m) Finans	-	-	-	-	1	31468	36980	-	7	1131	5826,83	-	-	-
İsveç (USD m) Finans	-	1	20350	1021,10	7803,49	-	-	-	1	31	21,7062	-	-	-
İspanya (USD m) Finans	-	1	53379	402,005	739,070	5	6514	197,940	649,614	0	12493	2130,62	-	-
Slovenya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	0	23000	9421,59	-	-	-
Portekiz (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	7	642	2022,49	1	1209	1052,90
Polonya (USD m) Finans	-	-	-	-	2	56270	2623,92	11800,0	-	-	-	-	-	-
Norveç (USD m) Finans	-	-	-	-	1	13703	19719,2	-	4	121	6,1622	-	-	-
Yeni Zelanda (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	401	23,5195
Hollanda (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	5	30730	34665,5	-	-	-
Maldivler (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	3	275,707	-	6	-	7865,50
Litvanya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	5	38	17,1241	1	12	18,7285
Letonya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	5	2230	465,167	-	-	-
Kore (USD m) Finans	-	1	7316	6501,18	15782	-	-	-	5	3978	58018	-	-	-
Japonya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	13518	120880
İtalya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	1	705	7902,13	-	-	-
İsrail (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hindistan (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaristan (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	11	1721	1120,22	-	-	-
Yunanistan (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	5	234	115,374	-	-	-
Almanya (USD m) Finans	-	-	-	-	1	55017	10706,0	-	10	7440	18604,6	1	5	748,367
Fransa (USD m) Finans	-	-	-	-	2	8215	5073,78	4264,5	6	140	545,843	2	0	-5624,65
Finnlandiya (USD m) Finans	-	-	-	-	1	8820	17510,5	12005,7	4	548	2425,45	-	-	-
Estonya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	25,1883	-	-	-
Danimarka (USD m) Finans	-	1	821	137,651	171,33	-	-	-	1	453	1868,3	2	150	1413,21
Çek Cumhuriyeti (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kolombiya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	11	3129,16	20200,1	1	1109	2865,02
Sil (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8045	2305,10
Kanada (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	9930	32031,0
Ukrayna (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avustralya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	3	763	3873,39	1	8	1234,58
Avusturya (USD m) Finans	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4500	1675,03	4	1162	7433,75

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*

Tablo 23 – İş gücü ve İşletme Tipi – Elektrik ve Gaz

Lokasyon Sektör	Tip1_İşletme Sayısı	Tip1_Çalışan Sayısı	Tip1_Piyasa Değeri	Tip1_Öz Sermaye	Tip2_İşletme Sayısı	Tip2_Çalışan Sayısı	Tip2_Piyasa Değeri	Tip2_Öz Sermaye	Tip3_İşletme Sayısı	Tip3_Çalışan Sayısı	Tip3_Piyasa Değeri	Tip3_Öz Sermaye	Tip4_İşletme Sayısı	Tip4_Çalışan Sayısı	Tip4_Piyasa Değeri
Amerika Birleşik Devletleri (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	545,188	-	-	-	-
Büyük Britanya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	7	34,76	211,14,2	-	-	-	-
Türkiye (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsviçre (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İrlanda (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	1	30,08	238,0,7	-	1	148	1278,21
İspanya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	1	1701	845,1,58	1348,81	-	-	-	-	-	-	-
Slovakya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	1	3818	633,676	557,841	11	8833	4236,5	-	-	-	-
Portekiz (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	2	789	1280,2	12228,9	-	-	-	9	22188	12187,3	-	-	-	-
Norveç (USD mn) Elektrik ve gaz	1	25025	78220,5	-	-	303	2509,81	5347,87	1	5475	25143,1	-	1	704	4435,77
Yeni Zelanda (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3255	9227,94	-	-	-	-
Hollanda (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2736	10751,7	-	-	-	-
Meksika (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	380	180,547	160,553	1	1700	335,897	3	5335	2735,31	-	2	-	21388,1
Finlandiya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4517	2684,47	-	5	2322	520,518
Letonya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	11	22708	12020	-	-	-	-
Kore (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	20002	25172	51103	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İspanya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İtalya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	3	83185	61255,6	79540,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İsrail (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	5	12566	22005,0	-	-	-	-
İrlanda (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	3	8022	20121,1	-	-	-	-
Morokko (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7381	2588,73	-	-	-	-
Yunanistan (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	15253	807,043	-	1	2070	1051,35	1	51	1541,25	-	-	-	-
Almanya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2012	42,0300	-	-	-	-
Fransa (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	161730	53222,4	38170,6	2	270213	54037,1	90067,1	-	-	-	-	-	-
Finlandiya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	10371	18155,8	15408,7	-	-	-	3	1887	375,571	-	-	-	-
Estonya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	2	7718	2100,56	-	-	-	-
Denmark (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6735	6391,32	-	1	670	1029,53
Çek Cumhuriyeti (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	31300	18889,4	13011,3	-	-	-	25	7300	1527,18	-	-	-	-
Kolumbiya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	2	1235	551,0	18867	-	-	-	10	2303	3707,34	-	-	-	-
Sri Lanka (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kanada (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belçika (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avustralya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	1	5100	8327,95	6554,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya (USD mn) Elektrik ve gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*

Elektrik ve gaz alanında Türkiye’de yaklaşık 34.000 kişi çalışmaktadır (Tablo 23). Dünyada Tip 3 Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmelerden Tip 1 Çoğunluk sahipli borsaya açık işletmelere göreceli bir yönelme vardır.

Tablo 24 – İş gücü ve İşletme Tipi - Ulaştırma

Lokasyon Sektör	Tip1_İşletme Sayısı	Tip1_Çalışan Sayısı	Tip1_Piyasa Değeri	Tip1_Öz Sermaye	Tip2_İşletme Sayısı	Tip2_Çalışan Sayısı	Tip2_Piyasa Değeri	Tip2_Öz Sermaye	Tip3_İşletme Sayısı	Tip3_Çalışan Sayısı	Tip3_Piyasa Değeri	Tip3_Öz Sermaye	Tip4_İşletme Sayısı	Tip4_Çalışan Sayısı	Tip4_Piyasa Değeri
Amerika Birleşik Devletleri (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2000	6191	-	1	120	127
Uluslararası (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Türkiye (USD mn) Ulaştırma	-	1	15057	4191,59	3010,21	-	-	-	2	20099	9419,55	-	-	-	-
İsviçre (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	29240	11200,0
İrlanda (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	1	14207	313,458	-	10	55138	3325,31	-	2	7437	523,711
İspanya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovakya (USD mn) Ulaştırma	-	2	1388	201,799	480,72	1	1702	10,2802	186,375	2	8065	194,687	-	-	-
Portekiz (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	11	8819	1261,5	-	4	8077	7510,62
Polonya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	22	43885	6883,97	-	2	537	17,7122
Norveç (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	3	17005	8234,38	-	-	-	-
Yeni Zelanda (USD mn) Ulaştırma	-	1	7031	700,992	997,723	-	-	-	-	-	-	-	1	4175	2007,70
Hollanda (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	5	29722	14741,4	-	-	-	-
Meksika (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	1150,62	-	3	-	900,061
Litvanya (USD mn) Ulaştırma	-	1	341	5,70072	45,416	-	-	-	4	18880	1063,18	-	18	3074	875,561
İrlanda (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	1	30	9,024	44,368	5	16071	291,757	-	-	-
Kore (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	1	2026	2,36362	-	8	35425	47341	-	-	-
İspanya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	5	33081	28285,8	-	0	19000	24831,1
İtalya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	3	81471	50511,7	-	-	-	-
İsrail (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	8	5532	6910,78	-	-	-	-
İrlanda (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	1	3388	105,818	289,923	12	11183	7088,11	-	-	-
Macaristan (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	41	77621	1309,27	-	-	-	-
Yunanistan (USD mn) Ulaştırma	-	2	1099	622,494	-	-	-	-	19	13050	6002,29	-	-	-	-
Almanya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	1	430207	20795,6	-	11	280612	22464,9	-	-	-
Fransa (USD mn) Ulaştırma	-	1	9705	7474,16	4795,82	1	100744	2770,51	6401,03	11	3447	911,311	14	5425,13	16703,1
Finlandiya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	5	14005	2447,3	-	-	-	-
Estonya (USD mn) Ulaştırma	-	1	6358	352,031	1010,28	-	-	-	10	3044,01	853,048	-	-	-	-
Denmark (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	2	16320	3038,18	2301,04	2	213	1122,28	2	8538	1078,68
Çek Cumhuriyeti (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	8	13802	1822,1	-	3	58530	2680,63
Kolumbiya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3389	272,650	-	-	-	-
Sri Lanka (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1500	3140,0	-	-	-	-
Kanada (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	5130	662,610
Belçika (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3020	4070,491	-	-	-	-
Avustralya (USD mn) Ulaştırma	-	1	23181	2705,04	910,54	-	-	-	2	42900	5500,75	-	-	-	-
Avusturya (USD mn) Ulaştırma	-	-	-	-	-	-	-	-	2	844	3470,3	-	-	-	-

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*

Gayrimenkul alanında Tip 3 Çoğunluk sahipli borsa dışı işletme tipi tercih edilmektedir (Tablo 25). Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti bu alanda kapasite yaratmıştır.

Tablo 26– İş gücü ve İşletme Tipi – Diğer Hizmetler

Lokasyon Sektör	Tip1_Igi otmç Sayısı	Tip1_Cal ıgan Sayısı	Tip1_Ply aa Değeri	Tip1_Gr Sermay e	Tip2_Igi otmç Sayısı	Tip2_Cal ıgan Sayısı	Tip2_Ply aa Değeri	Tip2_Gr Sermay e	Tip3_Igi otmç Sayısı	Tip3_Cal ıgan Sayısı	Tip3_Igi otmç Değeri	Tip4_Igi otmç Sayısı	Tip4_Cal ıgan Sayısı	Tip4_Igi otmç Değeri
Amerika Üretilen Deviation (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	62958,9	34040
Üretilen Kralık (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	17000	-
Türkiye (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	0	30336	3301,05	2	7676	1007,3
Batısın (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	44605	5820,17
Avrupa (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Japonya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Güney Amerika (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	1	314	360,748	256,673	95	26192	2390,35	4	739	0,31734
Mexico (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yeni Zelanda (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hollanda (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Meksika (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İtalyanya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fransa (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kore (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4470	10,9207	-	-	-
Japonya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4938	11070	-	-	-
Singapur (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3227	155065	-	-	-
Almanya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	14300	7262,09	-	-	-
İsrail (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İrlanda (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10336	416,457	-	-	-
Morocco (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	5	4938	85,8064	-	-	-
Yunanistan (USD m) Diğer hizmetler	2	2803	845,501	-	-	-	-	-	8	8728	88,3432	-	-	-
Arjantin (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Peru (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Filipinler (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	2	566	871,465	-	-	-
Pakistan (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	184,704	-	-	-
Danimarka (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Çek Cumhuriyeti (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	28	6990	839,545	10	1609	178,138
Kolumbiya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	532	414,61	-	-	-
BH (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	73	14,2111	13	5761	1622,74
Kanada (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	53763	-1809,2
Beyrut (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	2	38081	1715,64	-	-	-
Avustralya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avusturya (USD m) Diğer hizmetler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3991	361,204

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries

Diğer hizmetler (elektrik, gaz ve posta hizmet operatörlerini kapsar) kategorisinde Türkiye’de yaklaşık 40.000 kişi çalışmaktadır (Tablo 26). Ülkeler genelde Tip 3 Çoğunluk sahipli borsa dışı işletme tipini tercih etmektedir.

Tablo 27– İş gücü ve İşletme Tipi - Diğer Faaliyetler

Lokasyon Sektör	Tip1_İşl	Tip1_Çal	Tip1_Piy	Tip1_Öz	Tip2_İşl	Tip2_Çal	Tip2_Piy	Tip2_Öz	Tip3_İşl	Tip3_Çal	Tip3_İşl	Tip4_İşl	Tip4_Çal	Tip4_İşl	Tip4_İşl
	etme Sayısı	ışan Sayısı	asa Değeri	Sermay e	etme Sayısı	ışan Sayısı	asa Değeri	Sermay e	etme Sayısı	ışan Sayısı	etme Değeri	etme Sayısı	ışan Sayısı	etme Değeri	
Amerika Birleşik Devletleri (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	15763	6824,09	4	2597	954,041
Birleşik Krallık (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Türkiye (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7739	898,721	-	-	-	-
İsviçre (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	35691	2103,56	-	-	-
İsveç (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	1864	646,239	8	64444	2755,78
İspanya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	2	1304	51,4139	155,527	9	7885	3514,14	-	-	-	-
Slovenya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	18	41279	2455,01	47	92326	4336,76	-
Portekiz (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	14	5025	2266,14	2	2437	719,988	-
Polonya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	15	26541	4256,75	16	107603	25388,8	-
Norveç (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	8	12265	1021,3	-	-	-	-
Yeni Zelanda (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	10	4696	1389,46	-	-	-	-
Hollanda (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	15	1279,77	-	6	3600	74,4524	-
Meksika (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	32	1903	69,9853	20	3600	74,4524	-
Litvanya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	49	19620	415,405	-	-	-	-
Letonya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	18	15647	27932	-	-	-	-
Kore (USD mn) Diğer aktiviteler	3	6639	9423	2754	1	384	0,12484	23705,3	2	275	608,076	-	-	-	-
Japonya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	1	49507	68314,7	23705,3	2	275	608,076	-	-	-	-
İtalya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	2	12628	435,769	-	-	-	-
İsrail (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	7	536	879,778	-	-	-	-
İrlanda (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	8	5508	3987,15	-	-	-	-
Macaristan (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	225	6777	652,469	-	-	-	-
Yunanistan (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	1	249	752,828	-	3	414	0,25707	-	-	-	-
Almanya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	35	36868	460,797	-	-	-	-
Fransa (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	7	285279	34971,7	1	266618	9685,09	-
Finlandiya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	1	16537	1385,6	714,653	20	39550	9158,1	1	1832	4884,32	-
Estonya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	11	4000	114,648	16	4755,47	159,91	-
Danimarka (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	5	1450	378,238	1	3061	78,0656	-
Çek Cumhuriyeti (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	5,52769	7	200	96,1716	-
Kolombiya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	7	887	358,726	2	271	93,35	-
Şili (USD mn) Diğer aktiviteler	1	257	249,327	70,2311	-	-	-	-	2	49	33,7871	6	5289	475,855	-
Kanada (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	14559	-4674,34	-
Belçika (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	2	350	272,386	-	-	-	-
Avusturya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1149	246,915	-	-	-	-
Avustralya (USD mn) Diğer aktiviteler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	34881	1642,86	-

Tip 1: Çoğunluk sahipli Borsaya açık işletmeler, Tip 2: Azınlık sahipli borsa işletmeleri, Tip 3: Çoğunluk sahipli borsa dışı işletmeler, Tip 4: Kanuna dayalı şirketler ve yarı şirketler

Kaynak: OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*

4.3.8.KİT Yönetim Kurulu - Radikal Öneriler

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
KİT Yönetim Kurulu – Radikal Öneriler (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “233 sayılı KHK da yapılacak değişiklik ile ilgili Bakanlığın atadıklarından 2 üyenin kurumun iç (çalışanları-sendika) ve dış paydaşları temsil edecek şekilde belirlenmesi gerekir.”						
2. “CEO özelliğinde bir pozisyon olmadığı için Gn. Md. liderlik üstlenmemektedir. Bundan dolayı YK başkanlığı Gn. Md. ile aynı olmaktadır. Uluslararası şirketlerde olduğu gibi bir CEO pozisyonu ile icra ile YK birbirinden ayrılabilir. YK'nin pozisyonunun yapılandırılarak stratejik bir konumda yer alması gerekir.”						
3. “YK üyesi atanmasına her bakanlığa maksimum 1 üye önermesi/atanması yetkisi verilmelidir. YK üyelerinin seçilmesi (Gn. Md. dışında) sadece bir dönem (3 yıl) ile sınırlandırılmalıdır.”						
4. “Murahhas üye olarak CEO ve icra kurulunun yapılandırılması durumunda YK'nin strateji belirleme ve karar alma rolü, daha da güçlü olacaktır.”						

4.3.9. KİT Yönetim Kurulu- İyileştirme Önerileri

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye KİT Yönetim Kurulu – İyileştirme Önerileri (ve eksenler-arası etkileşim) 	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YYD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
						
						
						
						
						
						
						
1. “Bakanlığın atadığı YK üyelerinin sektörel deneyim taşıması gibi özelliklerinin dikkate alınması gerekir.”						
2. “KİT YK Başkanı ile Gn. Md.ün aynı kişi olması, icranın etkin yürütülmesi açısından önemlidir.”						
3. “İlgili bakanlık ve Hazine’den gelen üyeler dışında, Kalkınma Bakanlığundan da bir üye atanması gerekir.”						
4. “Şirketleşen KİT’lerin YK üyeleri arasında Gn. Md. Yrd.larının yer almaması icra ile YK arasında iletişimi ve koordinasyonu azalttığı için tekrar atanması gerekir.”						
5. “YK üyeleri arasında finans uzmanı yer almalıdır.”						
6. “Mevcut sistemde YK’nin yetkileri var, ama YK’ye yetki kullandırılmıyor. Bakandan olur almak gerekiyor.”						

7. “Karar mercileri ile stratejik karar alacak merciler arasında iletişim yok. Mevzuat çoğu duruma uygun. Ancak uygulama ile özerk yapılar bağımlı hâle gelmiştir.”							
8. “Hesap verilebilirlik, işlevsel ve yapısal göre fonksiyonel yönünden atamalar içinden olmalı, özlık haklarının artırılması lazımdır.”							
9. “ YK seçiminde en az 3 üye KİT’in faaliyet alanından gerek kamu gerek özel en az 10 yıl çalışma koşuluyla seçilmelidir.”							
10. “YK performans değerlendirilmesinin her yıl için verilen hedefler doğrultusunda yapılması gereklidir.”							
11. “Performans kısmının ölçülememesi büyük bir eksiklik. Sayıştay denetimi sonuç doğurmuyor. Şeffaflık olunmalı. Bilançolar halka açıklanmalıdır.”							
12. “Bakanlığın atadığı YK üyelerinin sektörel deneyim taşıması gibi özelliklerin dikkate alınması gerekir.”							
TOPLAM	5	7	1	0	3		

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.3.10. KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü Üzerine

Devletin sahiplik rolünün yapılandırılması üzerine düzenlenen ve kamu işletmelerine özerklik ve denetim tesis eden yasalarla birlikte; kamu işletmeleri yönetim kurulu kompozisyonu ve kamu işletmeleri komitelerinin işleyişi, ilgi çeken bir konu hâline gelmiştir. Bu çerçevede 10 Haziran 2014 tarihinde Ankara'da, Kamu Sermayeli İşletmelerde (KSI) Kurumsal Yönetim Uygulamaları Konferansı yapılmıştır.

Katılımcılardan Dünya Bankası çalışanı Sunita Kikeri, Yönetim Kurulu için bağımsız üye seçim ve işe başlama kriterlerinin olmasının, kurulları güçlendireceği üzerinde durmuştur. Örnek olarak, seçim kriterleri Macaristan'da finans, ekonomi veya hukuk eğitimi gerektirir. Çek Cumhuriyeti'nde ise, iş tecrübesi, finans, hukuk eğitimi belirleyicidir. İtalya, Portekiz, İsviçre adli hukuk çerçevesinde dürüstlük, doğruluk prensipleri üzerinden seçim kriterleri geliştirmiştir. Şili, İsrail, Litvanya ülkeleri büyük KİT'lerde münferit kurullar için ek yeterlik ve uygunluk koşulları koymuş; İsviçre ise bir bütün olarak kurul, kurul üyeleri de dahil farklı pozisyonlara özel eğitim ve deneyim kriterleri getirmiştir. Yönetim kurullarına bağımsız üyeler de seçilebilmektedir. Söz gelimi, OECD ülkeleri kurul çoğunluğu ile yönetim kuruluna bağımsız üye seçebilmektedir. Oysa, Hindistan ve Malezya ülkelerinde kurulun en az üçte birinin onayı ile bağımsız üye seçilebilmekte, Brezilya'da kurulun en az %20'sinin onayı ile bağımsız üye seçimi gerçekleştirilebilmektedir. Kikeri, Yönetim Kurulu ve CEO için yapılandırılmış bir aday gösterme ve seçim çerçevesinin olması sürecini, daha profesyonel ve şeffaf yapmak gerektiğini öne sürmektedir. Buna göre, pek çok ülke, kalifiye adayları belirlemek için şeffaf ve tutarlı bir usul belirlemekte ve bunun için değişik mekanizmalar tesis etmektedir. Bunların ilki; ön seçim mekanizmaları, adayların güvenlik soruşturması, aday gösterme komitelerinin oluşturulması, kendi adaylığını koyabilme faaliyetlerini kapsamakta ve özellikle CEO'lar için rekabetçi seçim ortamını garantiye almaktadır. Adaylık komiteleri, kalifiye aday havuzu ve veri tabanının oluşturulmasında etkindir. Aday tespiti için profesyonel iş ajanslarının kullanılmasına bir dış kaynak kullanımı uygulaması öne çıkmaktadır. Kamu işletmelerinin kendilerine delege edilen bu süreçler; uzman panelleri, uzmanlaşmış organlar veya kurulun aday gösterme komiteleri yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Elbette bu özerklik, bir denetim ve takibinde şeffaflık ve bilgilendirme faaliyeti gerektirmektedir. Bu da, nihai sonuçların kamuoyuna açıklanmasının gerekliliği üzerinden yürümektedir.

Kurul komiteleri; daha çok sayıda işle daha etkin uğraşabilmek, uzmanların belirli alanlara odaklanması ve bir bütün olarak kurula tavsiyelerde bulunmasına olanak sağlamak, işletme operasyonlarında konuya özgü tecrübenin (mali raporlama, risk yönetimi ve iç kontroller gibi konularda) geliştirilmesini sağlamak, kurulca verilen hükümlerin nesnelliğini ve bağımsızlığını güçlendirmek, ücretlendirme, kontrol, gözetim gibi kilit alanlarda kurulu uygun olmayan siyasi ve idari etkiden uzak tutmak gibi yükümlülükler taşımaktadır. Bu nedenle tipik komiteler arasında denetim ve/veya risk, aday gösterme ve ücretlendirmekomiteleri vardır.

Aynı konferansta, Malezya Direktörler Akademisi'nden Aziz Bakar ise, Kamu Sermayeli İşletmeler Dönüşüm Programı Teşvikleri'nin 2005 yılında uygulamaya konulmasının ardından, Aralık 2006'da kurulan Malezya Direktörler Akademisi'nden bahseder. Maliye Bakanlığı'nın garantisi altında kârı hedeflemeyen, bir sınırlı sorumlu şirket statüsüyle kurulan bu akademinin amacı, Kamu Sermayeli Şirketlerin Yönetim Kurulu Üyelerini sürekli yüksek performans sergileyebilmeleri için gerekli birinci sınıf bilgi, beceri ve zihniyetle donatmaktır. Bir strateji olarak Yönetim Kurulu Üyeleri, iyi kurumsal yönetim, uzun vadeli strateji belirleme, performans yönetimi, müstakbel liderleri geliştirme, risk yönetimi, inovasyon (yenilik), yaratıcılık, kurumsal sosyal sorumluluk (CSR) vb. temel rol ve sorumluluklara odaklanmalarında yardımcı olma yükümlülüğü altındadır.

Yönetim kurulu ve KİT Komiteleri ilişkileri, yönetim kurulu ve direktörlerin bilgi ve becerilerinden sonra, CS International'dan Anne Molyneux ise performans göstergelerinin yönetim kurulunca tanımlanması, şeffaflık ve bilgilendirme konularına eğilmektedir. Yönetim kurulu işletmenin stratejisini ve performansını, göstergeler üzerinden kararlaştırılan ana hedeflere göre yansıtmalıdır. Bu hedefler ticari olsa da, olmasa da, yıllık ve ara dönem raporlamaya tâbî tutulmalıdır. Dış denetimle finansal performans, iç denetimle de verimlilik, uyum ve risk yönetimine yönelik performans, kamusal yükümlülükler ve paydaşlar ile ilgili performans, yönetimin odaklandığı alanları (faaliyetler ve organizasyon) kapsayan bir işletme yönetimi performansı izlemesi ve raporlaması önemlidir. Bu nedenle, Anne Molyneux denetim komitesi kurulmasını önermektedir. Bu raporlamalar ise, devlete yapılmaktadır. Amaç; izlenen, denetlenen, eğitilmiş, komite destekli yönetim kurulları tesisini hedef alan faaliyetler olarak öne çıkmaktadır. Dünya Bankası Mali Raporlama Reformu Merkezi

Başkanı Henri Fortin da, yönetsel ve kurumsal özerklik ile finansal ve stratejik hesap verebilirlik arasında bir denge mekanizması tesis etmenin önemine işaret etmiştir.

Finlandiya Hükümeti'nden Başbakanlık Mülkiyet Yönlendirme Komitesi Kıdemli Mali Müşavir Arto Honkaniemi ise, pay sahipleri Atama Komiteleri'nin borsaya kayıtlı olsun veya olmasın, pay sahibi sayısı yüksek olan kamu işletmeleri için pratik bir çözüm olduğunu öne sürmektedir. Atama komiteleri, Olağan Genel Kurullara temeli sağlam teklifler sağlarlar. Pay sahipleriyle yetkileri muhafaza ederler. Müzakereleri Olağan Genel Kurul dışına taşırlar. Yönetim Kurulu üyelikleri için daha iyi adaylar belirlerler. Bu anlamda Aday gösterme komiteleri gibi davranırlar. Bağımsız istihdam danışmanı aracılığıyla “Yönetim Kurulu üye havuzunun” oluşturulması yükümlülükleri olur ve daha fazla sayıda adaya daha iyi şekilde erişilmesini ve profesyonel değerlendirme yöntemleri sağlarlar. Bu ise siyasi, şahsi vb. müdahale risklerini azaltan bir kamu işletmesi komitesine sahip olmak demektir.

Sonuç olarak, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının görev ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeli ve işletme performansından nihai olarak bu özerk yönetim kurulları sorumlu tutulmalıdır. Yönetim kurulları, pay sahipliği fonksiyonunu kullanan birimin belirlediği amaçlar doğrultusunda hareket ettiğinden, ancak bu işlevin izin verdiği ölçüde özerk olabilmektedir. Devletin sahiplik rolünün yapılandırıldığı özerk yapılarda CEO'yu atama ve görevden alma yetkisine de yönetim kurulu sahiptir. Nesnel ve bağımsız karar verebilecek bir üye yapısına sahip yönetim kurulları, yönetim kuruluna yardımcı olacak uzmanlık komitelerinin kurulması ve çalışan temsiliyeti kamu işletmelerinin etkinlik ve verimlilik adına özerk hareket edebilmesinin temel sağlayıcılarıdır. Bu özerklik yönetim kurulunun performansının yılda bir kez değerlendirilmesi üzerinden denetim altına alınabilmektedir. Yönetim kurulu; kurumsal stratejiyi gözden geçirmeli, rehberlik etmeli, işletmenin kurumsal yönetiminin etkinliğini izlemelidir ve kendisi denetim komitelerinin izlemesi altındadır. Yöneticileri seçen, izleyen ve gerekirse değiştiren, ücret politikasını işletmenin uzun vadeli çıkarlarına uyumlu hâle getiren, yönetim kurulu üyeliklerinde aday belirleme sürecinin resmi ve şeffaf bir yapıda olmasını sağlayan, potansiyel menfaat çatışmalarını izleyen ve çeşitli komitelere duyarlı olan bir yönetim kurulu tesisi hedeftir.

İlgili şekilde, KİT'lerdeki iş gücü konusunda KİT yönetim kurulu ve komiteleri ne kadar bağımsız, özerk ise o andaki KİT memur ve uzman istihdam siyasasını da kendileri belirleyebilmektedir. Yönetim kurulu ve komitelerin özerkliği, istihdamda özel sektör benzeri (hız, uzmanlık...) süreçleri sağlamaktadır. İş gücü ile ilgili önerilerde genel görüş, KİT

istihdam politikası ve süreçlerinde mevzuat ve uygulama değişikliğine gidilmesi yönündedir. Katılımcılar; işe alım, işte tutma, işten çıkarma, iş statüsü ve ücreti konularında özel sektörle (hız dahil) rekabet edebilecek bir insan kaynakları siyasası oluşturabilmek ve uygulayabilmek için:

- KPSS ve memur olma gibi şartların esnetilmesi veya kaldırılması,
- KPSS temelinde başka kurumlara transferlerin önüne geçilebilecek düzenlemeler yapılması,
- İşe alımda mesleki yeterliliğin (mülakat sınavı ile) ölçülmesi,
- Adayların çalışma koşulları hakkında bilgilendirilmesi,
- Yazılı sınav sonrasında mülakat yapılarak, adayın davranış biçimi ve iletişim yeteneğinin de ölçülmesi,
- KİK kapsamı dışında alt yüklenici seçilebilmesi,
- Sektörel asgari ücret uygulanması,
- Memur sendikalarına tâbî olabilmek

gibi gereklilikler ve beklentileri ön plana çıkarmaktadır.

Bir görüş, siyasi baskı karşısında, bu işe alma şekil ve sürecinin KİT insan kaynakları tarafından belirlenip, üst yönetim tarafından savunulmasını bir mekanizma olarak öne sürmüştür. Ancak bu mekanizma da, yönetim kurulu ile siyasi otorite arasındaki ilişkiye tâbîdir. O hâlde yönetim kurulu ile siyasi otorite arasındaki özerklik ilişkisinin derecesi ve tesisi daha önceliklidir.

4.4. Ticari Olmayan Hedefler

Masa Çalışması Bulguları

Yasa ve düzenlemlerde; ticari olmayan hedefler konusundaki faaliyetler ve bu faaliyetler etrafında devletin sahiplik rolünde netlik olması gerekmektedir. Bu hedeflerin siyasi, hukuki ve finansal olarak neden ve nasıl tesis edildiği, hesap verebilirlik ekseninde ele alınmaktadır. Bu hedeflerin yönetim kurulu ve iş gücüne verdiği meşguliyetin, bir öz seçim mi yoksa bir politik aktivite mi olduğu önem kazanmaktadır. Bu tip şeffaflıkların kanun veya kararnamelerde açıkça yazılı olması beklenmektedir. Genel olarak gereklilikler bütçe transferleri tarafından karşılanmakta (bütçe şeffaflığının rolü önemlidir) ve AB devlet yardımı kurallarına tâbî ülkelerde yüksek derecede şeffaflık altında yürümektedir. Ancak bazı ülkelerde, bu masrafların kamuya açıklanmasında sorun vardır.

Bu bölüm, OECD çalışma raporu temel alınarak derlenmiştir. “*Kamu işletmeleri özel işletmelerden farklı davranabilmektedir. Bunun açık bir örneği işletmelerin ticari olmayan hedefler çerçevesinde kurulmuş ve/veya işletiliyor olması durumunda ortaya çıkmaktadır*” (Christiansen, 2013). Mülkiyet öncelikleri ve beklentilerinin hükümetler tarafından formüle edilmesindeki mekanizmalar, kurum özel yükümlülüklerinin her bir KİT’e iletilebilmesi, bu önceliklerin/hedeflerin ve beklentilerin belirlenmesindeki politik süreçler, bu hedeflerin altında yatan şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları, karşılaştırmanın alt boyutlarıdır. KİT’lerin ticari ve ticari olmayan hedefleri/öncelikleri arasındaki denge ve dengenin durumu araştırılmaktadır (Bakınız mülakat formu Sayfa 218).

Ticari olmayan hedefler aşağıda 4 başlıkta irdelenmektedir.

1. ***Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS)***
2. ***İşletmeye özel kanun dayanaklı hedefler***
3. ***Ticari olmayan hedeflerin finansal telafi mekanizmaları***
4. ***Performans Değerlendirme***

4.4.1. Ticari Olmayan Hedefler - Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) Yaklaşımında Sorunlar

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- “İsrafın önlenmesi ile ilgili çalışmalar, Başbakanlık Genelgesi ile yürütülmekte, fakat çalışmanın finansmanı diğer kuruluşlar ve STK’larca karşılanmaktadır. KSS projelerinin fonlamasına mevzuatça izin verilmemektedir ve risk alınarak yapılmaktadır.”
- “KSS projeleri kapsamında daha iyi performans bekleniyor, fakat bu tür faaliyetler finanse edilmemektedir.”
- Üretici eğitime yönelik afişler ve bildiriler
- *“Başbakanlık genelgeleri gereği her türlü reklam faaliyeti ve destek girişimi engellenmektedir. Özel sektör platformları kurumsal sosyal sorumluluk projelerinde devleti yanında görmek istiyor ve bu nedenle KSS faaliyetleri yapıyoruz.”*
- “Fuarlara katılıyoruz. Hediye veriyoruz. Özel sektör bu tip faaliyetleri dernekler kanalıyla yapıyor.”
- Yürütülen bazı KSS projeleri: - Ağaçlandırma faaliyetleri - Engellilere yönelik, Yaşlılara yönelik evde maaş ödenmesi - Fen Lisesi ve Üniversiteye girişte ilk 1000’e girenlere ödül verilmesi, spor takımları sponsorluğu ve çevre peyzaj düzenlemeleri.

Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Macaristan: Genel bir yaklaşım yoktur. Büyük KİT’lerden -benzer özel şirketlerden- daha iyi bir KSS performansı beklenmektedir.



İsrail: Özel sektör faaliyetlerine yakındır, artı olarak çeşitlilik görevi de vardır.



Hollanda: Özel sektör faaliyetlerine yakındır, artı olarak Global Reporting Initiative (GRI) sürdürülebilirlik raporlaması görevi vardır.



Yeni Zellanda: KİT'ler KSS alanında özel şirketlerden daha fazla hedefe sahiptirler.



Norveç: Sahiplik Diyalogu tarafından KSS konusunda aşırı beklentiler dile getirilmektedir.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.4.2. Ticari Olmayan Hedefler -İşletmeye Özel Kanun Dayanaklı Hedefler

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- ☐ Finansman sorunu,
- ☐ Bürokratik kararlar nedeniyle finansal gecikme sorunu,
- ☐ Zararlar için görev zararı veya sermaye arttırımı kararlaştırılmaması,
- ☐ Zarar durumlarında bankalardan kredi alınması, belirli kamu fonlarından alınan faizsiz kredi ile bu banka borçlarının kapatılması, sonrasında da kredinin geri ödenmesi gibi finansal mekanizmaların takibi,
- ☐ İhracat ve kârlılık arasında sürdürülebilir ilişkinin tesis edilmemesi,
- ☐ KİT'lerden mali yapılandırma talep edilmesi,
- ☐ Maliye Bakanlığı'nın satışlardan hisse alması,

(Not: Kurumlardan alınacak hasılat payı
Madde 78- Kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketlerinin gayrisafi hasılatının yüzde onbeşine kadar tutarda bir bedel tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilir.

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Kanun Numarası: 5018

Kabul Tarihi: 10/12/2003

Yayımlandığı R.Gazete: Tarih:24/12/2003 Sayı:25326

Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: Sayfa:.)

- ☐ Odalar ve borsaların sorunlu oluşu.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Macaristan: Kararname ile (kâr amacı olmayan) veya sahiplik yoluyla (kâr amaçlı) yapılmaktadır.



İsrail: Şirket kararnameleriyle yapılmaktadır



Hollanda: Performans kontratlarıyla yapılmaktadır



Yeni Zellanda: Kamusal niyet belirtme ile yapılmaktadır.



Norvec: Parlamento kararı ve hükümet önerisiyle yapılmaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.4.3. Ticari Olmayan Hedefler - Finansal Telif Mekanizmaları

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



Ticari olmayan hedeflerde ise finansman yetersizliği ve kamu-özel işbirliğinin kurulamaması sorunu öne çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın, satışlardan hisse almasının üzerinde de durulmuştur:

(Not: Kurumlardan alınacak hasılat payı
Madde 78- Kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketlerinin gayrisafi hasılatının yüzde onbeşine kadar tutarda bir bedel tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilir.

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Kanun Numarası: 5018

Kabul Tarihi: 10/12/2003

Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 24/12/2003 Sayı: 25326

Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: Sayfa:.)

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Macaristan: Kazanç gereksinimlerini düşürmek yoluyla (kâr amaçlı) ya da karma (subsidies, levies ve market earnings, kâr amacı olmayan).



İsrail: KİT içinde çapraz sübvansiyonlarla telif edilmektedir.



Hollanda: Kontrat/Sözleşme temelinde telif ödenir. Diğer herhangi bir amaç için telif ödenmemektedir.



Yeni Zelanda: Evrensel olarak uygulanmamaktadır. Bütçe desteği ve performans kontratlarıyla finansal telif yoluna gidilmektedir.



Norveç: Evrensel hizmet yükümlülüğü olarak iki işletmeye finansal telif sağlanmaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.4.4. Ticari Olmayan Hedefler -Performans Değerlendirme

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



Ticari olmayan hedeflerin performans değerlendirmesi yapılamamaktadır. Sektörel bazda eksiklikler aşağıda örneklendirilmiştir:

- **Enerji** – “Temettü ödemesi yapılması ve elde edilen kârın yatırımlara aktarılması” ve “Eski endüstrilerde (kömür, termik) olmasa da yeni teknolojilerde (güneş, rüzgar, jeotermal, nükleer) hedefler tutabilir.”
- **Tarım/Gıda** – “Sektördeki sermaye birikiminin yeterli olmaması, çiftçi ve yetiştirici bilincinin daha da geliştirilmesi ihtiyacı, arazilerin bölünmüşlüğü”
- **Depolama/Tarım/Gıda** – “Yaptığı iş ve işlemlerde (ürün alımında) planlama yeteneğinin düşüklüğü. İklim koşulları gibi faktörler sektördeki kapasiteyi öngörmeyi kısıtlamaktadır.”

Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Macaristan: KİT’in doğrudan izlenmesi yoluyla yapılmaktadır.



İsrail: Formel bir değerlendirme mekanizması bulunmamaktadır.



Hollanda: Çıktısı belirlenmiş performans kontratlarıyla yapılmaktadır.



Yeni Zelanda: Yıllık niyet raporlarıyla yapılmaktadır.



Norveç: Devlet desteği, devlet bütçe denetlemesiyle yapılmaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.4.5. Ticari Olmayan Hedefler – Radikal Öneriler

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
 Ticari olmayan hedefler – Radikal Öneriler (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “Ölçek ekonomisinden kaynaklanan sorunlardan dolayı özel sektörün yatırım yapamadığı alanlarda, KİT’lerin yatırım yapmasının sağlanması durumunda istihdam ve katma değer potansiyelinden faydalanılmış olunur.”						
2. “Radikal olmalı, müsteşarlarla oluşan bir yapı (müteahhit oluyorum dendi), ya düzenleme bir kurumdur ya da KİT’dir. Verilen görevle ilgili radikal bir değişiklik olmalı. Görevi ilgilendiren bakanla ve hazineyle ilgili bir ilişki olmalı.”						
3. “Görevi olmadığı bir şeyi yaptırdığı için, radikal değişiklik istiyor (tanınması lazım).”						
4. “Bütün KİT bazında, uygulamaya ilişkin sorunlar. Yasal olmayan kişilerin müdahalesi oluyor. Mevzuat alt yapısı var, radikal değişikliği öneriyor. Radikal değişiklik yapılması lazım, uluslararası güçler yüzünden.”						

5. “Rekabet edebilecek şekilde düzenlemelerin yapılması için radikal değişiklikler yapılmalı.”									
6. “Devlet ticari bir faaliyeti desteklemeli ve teşvik etmelidir. Ticari olmayan bir faaliyet yapılmamalı. Başka otoriteler tarafından sosyal devlet görevleri bulunup, desteklenmelidir. KİT’lerin devletin sosyal sorumluluklarını yapmak gibi bir görevi yoktur.”									
7. “İşle ilgili olmayan alanlarda (camî yapımı gibi) KİT’lerin sorumluluğu olmamalıdır. Okul yapma işi MEB’in işidir. KİT’lerin bu görevleri üstlenmesi istisna yaratmaktadır. Bunun önüne geçilmelidir.”									
8. “Kuruluşlar ana statülerinde tanımlanmış işlerin dışında başka işlere bulaştırılmamalı, bunun kanuni düzenlemesi yapılmalıdır.”									
9. “KİT’in profesyonel olduğu alanlarda bedeli ile kâr gözetmeden bazı işleri yapmalıdır.”									
10. “Belli bir sektör bakanlığı vatandaşla yansıtımdan bazı işler talep etmekte şifahen. Fakat bunun fatura ve yazılı bir biçimde olması gerekiyor. Hem şeffaflık artmalı hem de yazılı olduğunda ne iş yapıldığı bilinmelidir. Bunun için YK’leri atayan mekanizmasının (sektör bakanlıkları YK olmazsa daha zor olabilecek bir süreç) değişip görevlerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.”									
11. “Özel sektörden kamuya gelen YK üyeleri, kendi sektöründe ekonomik olmayan ve mevzuata uymayan işlerin yapılmasını zorlamakta ve baskı kurmak istemektedirler. Bu nedenle özel sektörden gelecek YK üye sayısı, karar almada sınırlı olmalıdır.”									

12. “Radikal bir değişiklik gerekiyor. KİT’ler sosyal sorumluluk kapsamında yatırım yapamıyor. Bunların olabilmesi için KİT’lere yetki verilmesi lazım. Söz gelimi yurtdışı organizasyonları bile KİT’lerin kendi bütçelerinden yapıyor. Sponsorluk ve şirket bağlantıları üzerinden fon buluyorlar.”						
13. “Ticari olmayan sosyal sorumluluk projelerinde daha etkin rol alabilmeleri için radikal yasal değişiklik olması lazım. Bu gibi faaliyetler için KİTler devletin harcırah kanununa tâbî.”						
14. “Ticari olmayan faaliyet-ticari faaliyet ayrıştırması net değil. Türk Telekomun PTT bünyesinden özelleşmesi. Türk Telekom lise vs. kurabiliyor. Sürekli okul yapıyor. PTT yapamıyor. Bu tür talepler geldiğinde KİT bir şey yapamıyor.”						
15. “Yasalarda KİT’ler sorumluluk projelerinde bir şey yapamaz/yapabilir diye net bir tarif yok. İzne tâbî olması karışıklık yaratıyor. KİT’lerin bunu yapabileceğine dair bir yasa yok. Yapıyoruz ama adına sosyal sorumluluktur diyemiyoruz. KİTlerin kendi faaliyet alanlarında sosyal sorumluluk projelerinde yer alabilmesinin önünü açan yasaların yapılması.”						
16. “Yaptığımız görevlerin bir kısmı iç içe girmiş durumda. Özellikle tarımsal KİT’lerde. Burada bir ayrımı ihtiyaç var. KİT ve KİK arasında ayrım olmalı.”						
17. “Ticari olmayan hedefler tanımlanmalı (altyapı, stratejik konular ve düzenleme), bu konulara devlet devam edebilir. Bir kısmı da bu çerçevede kapatılabilir. Bu konulara göre statüler oluşturulmalı. Görev tanımları net yapılmalı ve fonksiyonunu yitiren KİT’ler kapatılmalı. Bunun iyi belirlenmesi lazım. Yenileri de açılabilir.”						
18. “KİT’ler Kamu faydası için bütçesinden belli bir oran ayrılmalı.”						

19. “KİT’lerin ticari olmayan amaçları da olmalı, Mevzuatta buna yönelik yasal bir düzenleme yapılmalı.”							
20. “Zaman içerisinde KİT’lerde sosyal sorumluluk alanları azaltılmalıdır.”							
21. “Zarar eden KİT’ler ile zarar etmeyenler ayrı yönetim felsefesi ile yönetilmeli.”							
22. “Zarar eden KİT performansı düzeldiğinde bir üst sınıfa yükselebilmeli.”							
23. “Ticari olmayan hedefleri için zarar değil kârdan bir oran ayrılacak fonlama yapılmalıdır.”							
TOPLAM	22	18	3			2	5

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.4.6. Ticari Olmayan Hedefler – İyileştirme Önerileri

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YYD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
Ticari olmayan hedefler – İyileştirme Önerileri (ve eksenler-arası etkileşim) 						
1. “Devletin piyasa düzenleyicilik sorumluluğundan dolayı, KİT’lere üreticilik görevi verilmesinden, özel sektöre çeşitli sübvansiyonlar sağlanabilir.”						
2. “Ülke ihtiyacı ve stratejik özelliği olan mal ve hizmet üretiminde KİT’ler aktif görev alabilir. Bunun dışında ticari olmayan görevlerin verilmemesi gerekir.”						
3. “Ticari olan ile ticari olmayan hedeflerin birbirinden net olarak ayrılması gerekir. Devletin sorumluluğunda olan görev ve faaliyetlerin KİT’ler tarafından yapılması durumunda bunun genel bütçe tarafından karşılanması gerekir. Bu durumda KİT’lerin sektörel (hizmet ve üretim) farklılığı dikkate alınmalıdır.”						
4. “Kamu, sorumluluğu gereği, ticari olmayan faaliyete girmeli, kârlı olmasa bile birtakım iyileştirmeler yapmalı, söz gelimi kârı olmasa bile gen bankaları olmalı.”						
5. “İlla devlet yapacak noktasında değil, tüketicinin kendisi yapmalı, şirkete devretmeli.”						

4.4.7. Ticari Olmayan Hedefler Üzerine

Türkiye’de KİT’lerin ticari ve ticari olmayan hedefleri, aşağıdaki 5 başlıkta irdelenmeli ve bir plan altına alınmalıdır. Ana sonuç: Ticari ve ticari olmayan hedeflerin yapı, belirlenme ve gerçekleştirme süreçlerinin sorunlu olduğu yönündedir. En önemli ticari hedefinkâr olduğu durumlarda yönetim kurulunun özerk olmayışı sorun teşkil etmektedir. Ticari olmayan hedeflerde ise finansmanyetersizliği ve kamu-özel işbirliği kurulamamasıgibi sorunlar öne çıkmaktadır.

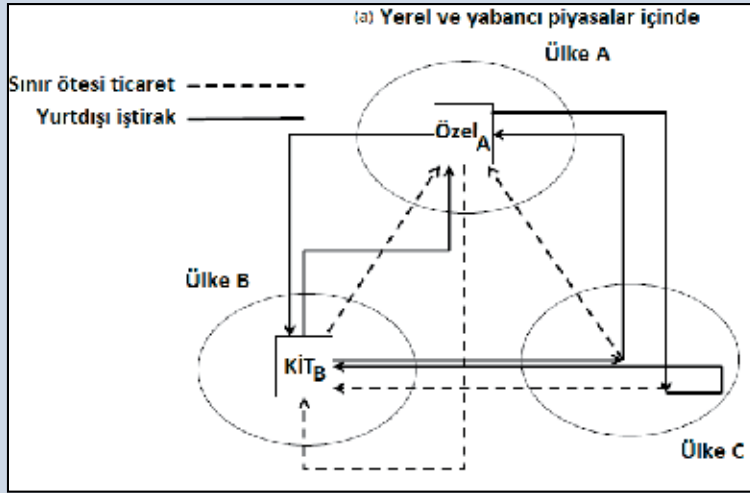
- ☐ Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) yaklaşımında sorunlar,
- ☐ Özel hedeflere ulaşmada genel sorunlar,
- ☐ Özel hedeflere ulaşmada sektörel sorunlar,
- ☐ Ticari olmayan hedeflerde finansal yetersizlik,
- ☐ Ticari olmayan hedeflerde kamu-özel işbirliği kurulamaması.

4.5. Uluslararası Faaliyetler

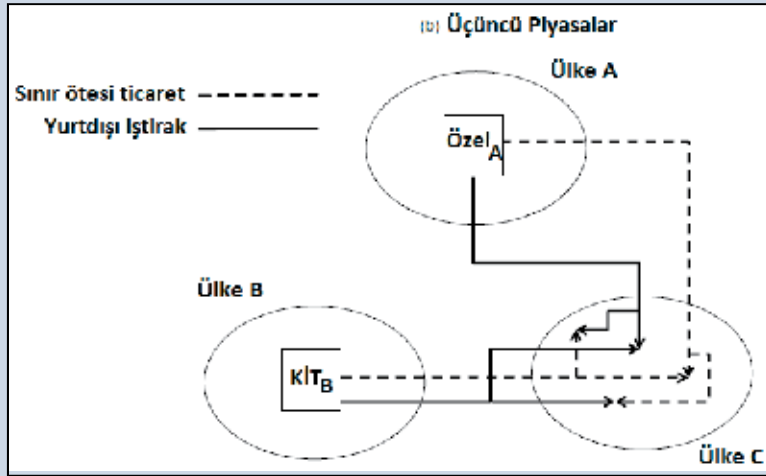
Masa Çalışması Bulguları

Uluslararası faaliyetler alanında, KİT'lerin yabancı piyasalara açılmasıyla ilgili çeşitli nedenler vardır. Bunların bazıları hükümet politikalarına, bazıları ise sektörel dinamiklere bağlıdır. Bölgesel, ulusal, uluslararası tedarik zincirlerinin ve piyasaların dinamikleri uluslararasılaşmada önemlidir. Sınır ötesi ticaret ve yurtdışı iştirakler iki ana faaliyet alanıdır (Şekil 10 ve Şekil 11).

Şekil 10 – Uluslararası Faaliyetler - Yerel ve Yabancı Piyasa



Şekil 11 – Uluslararası Faaliyetler - Üçüncü Piyasalar



Bazı ülkelerin KİT'leri uluslararası stratejik, ticari ve ticari olmayan amaçlara alet etmesi anti-rekabetçi etkiler doğurmaktadır. Uluslararası faaliyetler konusunda BRICS (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin, Güney Afrika) ülkelerinin faaliyetleri ilgi çekicidir.

4.5.1. Uluslararası Faaliyetler – Türkiye ve BRICS Ülkeleri

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



Ana sonuç: Uluslararası faaliyetlerde yapı ve süreçlerinin *sorunlu* olduğu yönündedir. 233 Sayılı KHK’de uluslararası faaliyetler üzerinde detaylı bir düzenleme bulunmamaktadır.

- Öncelikle ithalat ve ihracat faaliyetlerinin KİK’e tâbî olması,
- Bürokratik engeller, örnek olarak üst düzey yönetimin yurtdışı seyahatlerinde bakanlık izni şartı,
- Uluslararası faaliyet yapılandırması, örgütlenmesi hakkında sektörel sorunlar (Enerji),
- Yurtdışı ticareti için uygulanabilir olmayan sektörel maliyetler (Gıda),
- Gelişmekte olan ülkelere hükümetler arası diyalogları destek kapsamında bedelsiz müşavirlik hizmeti sunulması,
- Suriye, Irak ve Libya gibi ülkelerdeki siyasi istikrarsızlıktan kaynaklanan uluslararası faaliyet sorunları tespit edilmiştir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Brezilya: KİT’lerin uluslararası açılımı, resmi bir kamu politikası olarak açıklanmamıştır. Brezilya kamu bankası BNDES, Brezilyalı firmaların uluslararasılaşmasını teşvik etmektedir. BNDES bu görevi Federal Hükümet’ten almakta, hem Brezilyalı ihracat eğilimli firmaları hem de yurtdışında faaliyetleri ve iştirakleri olan firmaları desteklemektedir. BNDES bu desteği asıl olarak finans ya da bono ve menkul değerler üzerinden sermaye bulma yoluyla yapmaktadır. BNDES görece ucuz hükümet fonuna erişimden faydalanmaktadır. Bu durum, özel bankaların piyasadaki eşitliğine aykırıdır. Özel kredilerin varlığını düşürmektedir. Brezilyalı firmaların uluslararasılaşmasının ve ticaretinin bir politika önceliği olduğu açıktır. Brezilya kamu bankalarının, nasıl uluslararasılaşma aracı olarak kullanıldığına dair iyi bir örnektir.



Rusya: Hükümet tarafından ortaya konan amaç KİT'lerin uluslararası rekabetçiliğini artırmaktır. Uluslararası rekabetçilik adına, özellikle devlet holdingleri ve işletmelerine yönelik kanunlar, büyük ve dikey entegre olmuş yapıları oluşturmakta ve hedeflemektedir. KİT'lerin uluslararası yayılması Rusya'da resmi bir politika değilken, KİT'lerin uluslararası rekabetçiliğini artırmaya yönelik bu politika, aslında dışarda büyüme politikasıdır. Gazprom ve Sberbank son 10 yılda uluslararası görünümünü artırmıştır. Rusya politik amaç olarak uluslararası rekabet üzerinden yayılmayı tercih etmiştir.



Hindistan: Hindistan'da hükümet KİT'lerin uluslararası yayılmasını desteklemek için kendi çerçevesini kurmuştur. Maharatna çerçevesi ulusal şampiyonların (Navaratnas) yararlandığı bir uluslararası büyüme çerçevesidir. Navaratnas olarak ifade edilen KİT'ler, sermaye harcamaları, ortak girişimler, birleşme ve satınalma, iştirak yaratma ve yatırımda bulunma konularında imtiyazlıdır. Maharatna çerçevesiyle, operasyonel özerklik yurtdışı işlemlerinde artmıştır. Hindistan'daki yabancı piyasa katılımcısı KİT'ler doğal kaynaklar ve madenler üzerinedir. Hindistan'da hükümet KİT'lerin uluslararasılaşmasını açık olarak hedeflemektedir. Ancak bu, imtiyazlı destek değil, bürokratik ve politik bariyerleri aşma niyetinde bir destektir.



Çin: Çin'de hükümet aktif olarak firmaları yatırım ve piyasa payı kapma konusunda destekleyen politikaları şekillendirmektedir. KİT'ler bu süreçte kilit rolde görülmektedir. 1999 yılında mal ve hizmet ihracatını teşvik etmek ve Çin firmalarını uluslararası firmalarla ilişkiye sokabilmek uğruna, bu amaçlar uygulanmaya başlanmıştır. 2006 yılında hükümet 30.000 işletmenin uluslararası iş kurduklarını raporlamıştır. Satın alma ve birleşme, Çin firmalarının en önemli uluslararası faaliyet biçimidir. Çin KİT'lerinin satın alma ve birleşmeleri, piyasa payı kazanma, sinerji yaratma ve ölçek ekonomisi ve stratejik varlıkları koruma hedefindedir. Firmalar ve devlet doğal kaynak peşindedir. Gelecek yıllarda artması beklenmektedir.



Güney Afrika: Güney Afrika uluslararası varlığını ilerletmede bir hedef koymamıştır. Önde gelen KİT'ler uluslararası arenada aktif olsa da Denel ve South African Airways uluslararası piyasaları hedeflemektedir.

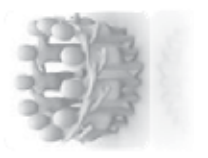
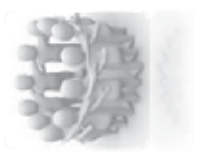
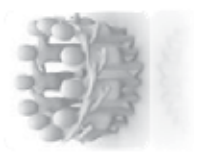
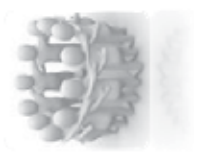
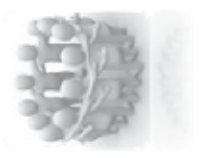
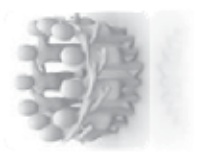
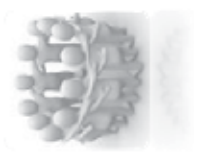
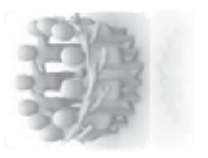
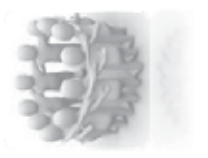
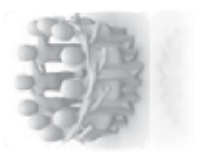
4.5.2. Uluslararası Faaliyetler – Radikal Öneriler

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKI)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
Uluslararası Faaliyetler – Radikal Öneriler (ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “Uluslararası faaliyetlerde alıcı ülkelerin tedarik standartlarının yerine getirilmesinde, KİK mevzuatının getirdiği sınırlamaların ortadan kaldırılması gerekir.”						
2. “Uluslararası ticaret yapabilmek için bakanlar kurulu yasası gerekmektedir, dolayısıyla radikal değişime gereksinim vardır.”						
3. “Uluslararası enerji ticaretinde de daha esnek yapı için yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.”						
4. “Dış pazarlara açılması için KİT’ler cesaretlendirilmelidir. Kredi kullanım koşulları elden geçirilmelidir. KİT’ler bu yönetim modeliyle stabiliteyi temsil etmektedir. Bundan dolayı küresel anlamda bizi, gelecekte zor günler beklemektedir. Yapısal olarak değişimler düzenlenmesi gereklidir.”						

5. “Her KİT kendi faaliyet alanında diğer ülke örneklerini incelemeli, örnek almalı ya da olmalı, bölgesel ya da ülke örnekleri diğer ülkelere model olmalı.” Farklı kıtalardaki modeller ve örnekler bakılmalı, Kore’nin DMO’su gibi.”						
6. “KİT’lerin dış ortaklı bir yapıdaki denetiminde kanuni değişiklik yapılmalıdır. Denetim mekanizmasındaki sıkıntılar dışı açılmayı engellemektedir.”						
7. “Bazı KİT’ler yurtdışında faaliyet göstermekte, fakat mevzuatla baş edememekte ve arka yoldan dolanarak yurtdışında offshore şirketi kurmaktadır. Ulusal ve uluslararası odaklı KİT’ler sınıflandırılmalı ve uluslararası faaliyet gösterecek KİT’ler için düzenleme yapılmalı ve sınırlamalar kaldırılmalıdır.”						
TOPLAM	4	7	2	0		1

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.5.3. Uluslararası Faaliyetler – İyileştirme Önerileri

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye Uluslararası Faaliyetler – İyileştirme Önerileri (ve eksenler-arası etkileşim) 	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YYD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
						
						
						
						
						
1. “KİT yöneticilerinin uluslararası faaliyetleri ile ilgili olarak yurtdışına çıkış izninin, Bakanlık makamından belli bir süre önce alınması gibi uygulamaların tamamıyla kaldırılması gerekir.”						
2. “Yurtdışı üretim faaliyetleri yoğun olan KİT’lerin rutin faaliyetlerinde Bakanlık’tan sürekli izin alınmaması gerekir.”						
3. “Yurtdışında birim kurulmasında YK’nın yetkili olması gerekir. Bakanlıktan onay alınmaması gerekir.”						
4. “KİT faaliyet yapısı ve konjoktür ile ilgili muhtemel durumlarda KİTlerin etkin işbirliği ve bilgi-deneyim paylaşımına imkan verecek ortam ve altyapının sağlanmasında fayda var.”						
5. “Tüm KİT’lerin kendi faaliyet alanlarına göre uluslararası ölçekte iş yapabilmesi için, devlet desteğiyle / teşvikle iş yapabilme imkanı verilmelidir.”						

6. “Devletin stratejik önem verdiği - yurt dışında hangi sektörlerle hangi ülkelere yatırım yapacağını belirlemesi önemlidir.”	0						
7. “DPD ve Sayıştay’ın yurtdışı faaliyet alanlarında yeterli inceleme yetenek ve deneyimi gözden geçirilmelidir. Devlet memurlarında yurtdışı görevde bir statü var, KİT için de böyle bir ayrıcalık oluşturulabilir.”		0					0
TOPLAM	5	7	2	0	2	0	2

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.5.4. Uluslararası Faaliyetler Üzerine

KİT'lerin uluslararası faaliyetleri, aşağıda listelenen 7 başlıkta irdelenmeli ve şekillendirilmelidir:

1. Ulusal/uluslararası yatırım rejimleri, tedarik zinciri ve piyasa oluşturma
2. Ulusal/uluslararası kamu ihale kuralları belirleme/uyma
3. Ulusal/uluslararası rekabet hukuku/yasası belirleme/uyma
4. Rekabette tarafsızlık ilkesine yönelik ulusal/uluslararası faaliyet düzenlemeleri
5. İşletmenin yurtdışı ticari /ticari olmayan etkinliklerin fonlanma planı
6. Dünya Ticaret Örgütü disiplinleri oluşturmada uluslararasılaştırma
7. Tercihli Ticaret anlaşmaları ve ikili yatırım anlaşmalarıyla uluslararasılaşma

4.6. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı

Masa Çalışması Bulguları

Şeffaflık ve Bilgilendirme alanında borsadaki şirketlerle aynı kurallara tâbî olma, zamanlama, paydaş özel durum raporları başlıkları önem kazanmaktadır (Tablo 28).

Tablo 28 – Şeffaflık ve Bilgilendirme - Şeffaflık Tipleri

Şeffaflık	Borsadaki Şirketlerle aynı kurallara tabii	Şeffaflık Tipleri Zamanlama	Paydaş Raporu Özel durum raporları
Avusturalya	*	Yıllık/Aylık/ 3 aylık	*
Avusturya	*	Yıllık	*
Belçika	*	Yıllık	
Kanada	*	Yıllık	*
Cek Cum.	*	Yıllık	*
Danimarka	*	Yıllık/ 2 yıllık	
Finlandiya	*	Değişken	
Fransa	*	Yıllık	
Almanya	*		*
Yunanistan	*	Yıllık	*
Macaristan	*	Yıllık / 3 aylık	*
İtalya	*	Yıllık/ 2 yıllık/ 3 aylık	*
Japonya	*	Değişken	
Kore	*	Değişken	
Meksika	*		
Hollanda	*	5 yıllık	*
Yeni Zelanda	*	Yıllık	
Norveç	*	Yıllık	*
Polonya	*	3 Aylık	
Slovakya	*	Yıllık	*
İspanya	*	3 Aylık 2 yıllık yıllık	
İsviçre	*	3 aylık ve yıllık	*
İsviçre	*	3 aylık 2 yıllık ve yıllık	*
Türkiye	*	3 aylık/Yıllık	
Birleşik Krallık		Yıllık / Yarı yıllık	*

Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı Düzenlemeleri aşağıda 5 başlıkta irdelenmektedir.

1. *Yıllık raporlama*
2. *İç denetim işlevleri ve prosedürleri geliştirme*
3. *Yıllık dış bağımsız denetimleri*
4. *Yüksek kalite muhasebe ve denetim standartları*
5. *Materyal bilginin açıklanması ve erişilebilirliği*

4.6.1. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı - Toplu Yıllık Raporlama

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel olarak yıllık raporlama yapılmaktadır (Sayıştay ve TBMM KİT Komisyonu raporları).

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Almanya: Yıllık raporlamaya ek olarak özel parlamento komiteleri oluşturulmuştur. Bu komitelere de raporlama yapılmaktadır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.6.2. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – İç Denetim İşlevleri ve Prosedürleri Geliştirme

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- KİT'lerde İç Denetim birimi yeni kurulmaktadır. Denetim Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulmaktadır. Teftiş kurulunda teknik personel de yer almaktadır.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İtalya: 2009 yılı yasasıyla beraber borsa dışı kamu işletmeleri doğrudan veya dolaylı olarak devlet mülkiyeti farkı gözetilmeksizin yönetim kuruluna ve denetleme komitesi kuruluna iç denetim raporlarını sunmalıdırlar.



Yunanistan: 2005 yılındaki değişiklik ile iç denetim pratikleri KİT'lerde uygulanmaya başlanmıştır.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.6.3. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – Yıllık Dış Bağımsız Denetimleri

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



Genel olarak yapılmamaktadır.

- ☐ 2015 ve takip eden yıllarda zorunlu olacağı belirtilmiştir.
- ☐ Mali yönden de istenmektedir.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsrail: Tüm KİT'ler dış bağımsız denetime tâbîdir. Devlet de dış denetleyicileri denetlemekte, araştırmaktadır.



Slovenya: Tüm orta ve büyük KİT'ler, dış bağımsız denetime tâbîdir.



Estonya: Tüm KİT'ler, dış bağımsız denetime tâbîdir. Bu denetimler, Estonya devlet denetleme kurulunun kontrolü altında gerçekleştirilmektedir.



Şili: Çoğu KİT uluslararası denetim firmalarının dış bağımsız denetimine tâbîdir.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.6.4. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı - Yüksek Kalite Muhasebe ve Denetim Standartları

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel olarak tek düzen muhasebe sistemi ve standart uygulamalar bulunmaktadır.

Kaynak: TKIB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



Slovenya: Borsa ve finansal işletmelerde International Financial Reporting Standard (IFRS), diğerlerinde özel firmaların kullandığı standartlar kullanılmaktadır.



Sili: Muhasebe standartları özel firmalarınkilerle aynıdır: International Financial Reporting Standard(IFRS).

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.6.5. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı - Materyal Bilginin Açıklanması ve Erişilebilirliği

Saha Çalışması Bulguları - Mülakatlar - Türkiye



- Genel olarak var ve erişilebilir durumdadır.

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı A, 2014

Masa Çalışması Bulguları – Ülke Örnekleri



İsveç: Kasım 2007 yılında hükümet, KİT'ler için dış raporlama kılavuzlarını güncellemiştir. Yeni kılavuzlar "sürdürülebilirlik raporlaması"na büyük vurgu yapmaktadır.



İtalya: 2006 yılından itibaren, tüm KİT'ler bir üst düzey yetkiliye muhasebe ve finansal açıklamalar için görev vermek durumundadır.



Polonya: Tasarı hâlindeki düzenlemeyle KİT'lerin faaliyetleri ve devlet varlıkları etrafındaki şeffaflık artırılmak istenmektedir.

Kaynak: OECD, 2005; 2010; 2011

4.6.6. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – Radikal Öneriler

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKI)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgi Etkileştirme (ŞVB)
Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – Radikal Öneriler(ve eksenler-arası etkileşim)						
1. “Bilişim sistemi altyapısının kurulması durumunda satın alma ihalelerinin sistemli şekilde izlenmesi sağlanır. Ayrıca, istatistikî analizlere de imkan sağlar. İhale sonuçlarının hızlı bir şekilde duyurulması ve tüm dokümantasyonun dijital ortamda tutulması ile şeffaflık sağlanmaktadır.”						
2. “Bağımsız dış denetimin etkin yürütülmesi için KİTlerin muhasebe sisteminin uluslararası denetim ve raporlama standartlarına uyumlaştırılması gerekir.”						
3. “Gerçek anlamda puanlama yaparak yönetici performansı ölçülmeli, değerlendirilmeli.”						
4. “2015’te bağımsız denetime geçiliyor bu önemli bir gelişmedir. Çok fazla denetimin mekanizması var bu yöneticiler üzerinde bir baskı oluşturuyor bu kâr odaklı çalışmayı engelliyor. Teftiş kurullarının kaldırılması gereklidir. Yerine iç denetim mekanizması etkinleştirilmeli. Denetim tek tipe indirgenmemelidir.”						
5. “Denetimi yapacak kişiler sektör ve şirketin faaliyet alanı hakkında tecrübeli olmalıdır.”						
TOPLAM	0	5	2	0	1	

4.6.7. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı- İyileştirme Önerileri

Saha Çalışması Bulguları - Çalıştay - Türkiye Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı – İyileştirme Önerileri (ve eksenler-arası etkileşim) 	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YYD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan Hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (SVB)
						
		🔗		🔗		
	🔗	🔗				
		🔗	🔗			
	🔗	🔗	🔗			
		🔗	🔗			
1. “Yapılan iş ve işlemler kamu bilgisi dahilinde olmalıdır. Stratejik planlarda KİT’lerin hedeflerini koymak önemlidir.”						
2. “Hesap sorucuların da bu belgeleri esas alıp uygulamalarını yapmaları şeffaflıkta bir adım atmak manasına gelebilmektedir.”	🔗					
3. “İç denetçilerin sorumlulukları ve görevleri resmi olarak tanımlı değildir. Teftiş kurulu ile iç denetim görev alanı olarak çatışma yaşanmaktadır.”			🔗			
4. “Her kurum kendi faaliyet alanına göre iç denetimini yapmalı. İç teftiş, iç denetim, çatışma bakanlığı, çevre bakanlığı, üye olunan teşkilatların denetiminden geçiyor.”	🔗		🔗			
5. “Kontrol mekanizmasının işlerliği olmalı. Sistem şeffaf olmalı. Hizmet alıcılar şeffaflıktan emin olmalı. KİT’lerde genel olarak bir iç kontrol sistemi yok. Mali yapı bile şeffaf değil. İç denetim kurulabilmesi daha sonra dış denetim olabilir. Bunların olması için standartlarının olması gerekli.”			🔗			
TOPLAM	2	5	3	1	0	

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı B, 2014

4.6.8. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı Üzerine

Türkiye'de Hazine Müsteşarlığı'nın rolü, hem KİT'lerden bilgi toplama hem de yıllık toplu KİT sektörü raporunu hazırlama sorumlulukları bakımından güçlendirilmiştir. Bu güçlendirmenin yasal zemini, 2009 yılında yayınlanan “Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ, 17/06/2009” aracılığıyla son hâlini almıştır. Hazine Müsteşarlığı son yıllarda toplu raporlama kapsamını, hem belediyelere ait hem de özel yasal çerçevelere tâbî KİT'leri kapsayacak şekilde genişletmiştir.

Türkiye'de toplu raporlama için Hazine Müsteşarlığı, 2007 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Konsolide Kamu Kurumsal Raporları hazırlamak için yetkili kılınmıştır. Ancak, 2009 yılında İzleme Hakkında Tebliğ, Kamu İşletmeleri Faaliyetlerini Raporlama adına daha fazla bilgi toplamak ve yayınlamak için Hazine Müsteşarlığı'na sorumluluk vermiştir. Bu sorumluluk yerel yönetimlere ait olanlar da dahil olmak üzere, tüm kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Tebliğin yürürlüğe girmesinden önce, sadece KİT Kanun Hükmünde Kararname No.233 ile özelleştirme portföyünün bir parçası olan şirketler (%50 daha yüksek devlet mülkiyeti payı) takip ediliyordu. Etkin tebliğ ile yerel yönetimlere ait şirketler, yasal şirketlerin izlenmesi, mülkiyet işlevleri kamu tarafından yürütülen şirketler ve devlet bankaları kapsama alınmıştır.

2007 yılında hazırlanan ilk Kamu İşletmeleri Raporu kapsamında 2006 yılında KİT'lerin faaliyetleri ve performansları olmuştur. Kapsam %50'sinden fazlası devlete ait olan şirketlerle sınırlı kalmıştır. Daha sonra 2007 ve 2008 raporları, ilgili AB mevzuatına göre kamu işletmeleri şirketlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2006 yılından itibaren Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile, KİT'lerin düzenli yaptıkları yıllık raporlarını yayınlamak için kurulan internet siteleri güncellenmiştir.

Ayrıca, 2008 yılından itibaren Bakanlar Kurulu'nca yayımlanan Yatırım Finansman Kararnameleri ile KİT'ler için Stratejik Plan hazırlama mecburiyeti getirilmiştir. KİT stratejik planları Hazine Müsteşarlığı'nın da görüşü alınarak Kalkınma Bakanlığı'nca onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bu çalışmalar kuruluşlara uzun vadeli bir perspektif kazandırmaya dönük olduğundan kurumsallaşmaya hizmet etmektedir.

4.7. Sorun Önceliklendirme Toplu Sonuçlar

Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerini ilgilendiren sorunların ana ve ilgili alt eksenlerinin tespit ve tartışmasını takiben Çalıştay katılımcılarına (bkz. Ek 5.3.) dağıtılan sorun önceliklendirme anketinin toplu sonuçları Tablo 29’da verilmiştir.

Tablo 29 - Sorun Önceliklendirme Toplu Sonuçlar

	Soru 1	Soru 2	Soru 3	Soru 4	Soru 5	Soru 6	Soru 7	Soru 8	Soru 9	Soru 10	Soru 11	Soru 12	Soru 13	Soru 14	Soru 15	Soru 16	Soru 17
1	7	7	5	4	7	7	3	2	4	5	6	3	5	3	4	7	1
2	5	7	7	4	4	5	7			5	5	7	7	6	6		
3	7	7	6	5	5	6	5	5	4	4	7	6	5	6	6	5	2
4	1	7	7	7	1	7	4	7	7	1	7	7	7	7	7	7	7
5	6	7	7	4	5	7	5	4	3	5	6	5	7	6	5	6	5
6	7	7	7	7	4	7	4	7	7	7	7	7	3	7	7	5	7
7	6	6	4	7	5	4	2	6	5	6	3	7	4	4	7	6	2
8	7	7	7	5	6	7	4	4	4	4	7	5	4	6	5	5	5
9	3	7	4	7	1	6	3	1	5	5	6	7	6	2	2	1	1
10	6	6	7	4	5	6	5	4	4	6	7	6	6	6	6	5	5
11	6	7	6	5	3	5	6	4	7	5	6	3	2	4	4	6	5
12	7	6	6	7	7	5	6	6	7	7	5	5	7	5	5	6	4
13	7	7	7	7	4	7	4	5	4	3	7	2	2	5	5	5	7
14	3	6	6	5	5	6	1	7	6	7	7	5	1	1	7	5	1
15	7	7	7	5	5	7	1	1	1	7	7	5	7	7	7	6	1
16	7	7	7	4	7	7	3	4	4	5	7	7	7	6	6	6	5
17	4	6	5	3	7	6	4	5	3	5	5	4	2	2	4	5	3
18	3	5	4	4	5	6	6	7	5	5	3	5	6	4	5	4	2
19	5	6	6	6	4	6	5	4	6	6	6	6	4	6	4	5	3
20	2	7	7	6	4	7	5	6	5	2	7	5	2			3	7
21	4	6	6	3	6	7	5	5	6	7	6	6	5	6	7	7	4
22	7	6	7	4	6	6	3	3	6	4	7	4	7	4	4	5	2
23	6	6	4	3	7	7	7	6	5	5	6	6	2	7	6	6	3
24	4	5	5	2	5	6	5	6	7	7	4	4	4	4	4	4	5
25	6	6	5	4	7	5	5	5	5	5	7	5	5	3	3	5	4
26	6	5	7	4	4	5	3	6	6	5	6	3	2	2	3	4	4
27	7	6	6	5	6	5	6	6									
28	6	5	4	5	4	4	5	6	6	4	5	4	3	4	5	5	6
29	5	7	7	6	6	4	5	5	6	6	7	6	5	6	6	5	4
30	7	7	7	3	5	6	6	6	6	5	7	5	5	6	6	7	3
31	7	7	7	3	4	5	3	2	2	2	5	2	3	3	3	4	2
32	7	7	4	2	7	7	5	4	2	5	6	3	7	5	5	7	4
33	7	7	7	7	7	7	7	5	1	7	5	4	1	7	5	7	7
34	5	7	7	7	7	7	7	7	7	1	7	7	7	5	5	5	7
35	6	6	6	5	3	5	4	3	3	3	7	6	5	6	3	5	1
36	5	7	5	7	5	6	5	6	5	4	5	5	7	7	5	5	3
37	1	7	7	7	7	7	4	7									
38	5	4	7	7	7	4	3	2	6	7	3	1	3	5	3	3	2
39	5	7	7	5	6	7	5	5	5	6	6	6	3	5	6	5	3
40	7	7	7	7	7	7	6	5	7	7	7	6	7	7	7	7	7
41	7	7	7	6	6	7	7	6	5	5	7	6	7	7	7	6	5
42	7	7	5	7	7	7	7	7	7	7	7	5	4	5	5	7	7
43	3	4	6	5	2	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	4	7
44	7	7	7	7	5	7	6	5	4	6	7	5	3	7	7	6	7
45	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	6	6
TOPLAM	250	289	276	234	237	276	216	221	212	222	262	220	203	218	221	223	176

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı C, 2014

Sorular görmek için takip eden sayfaya ve EK 5’e bakınız. Önceliklendirme sırası (Toplam oya göre): Soru 2, Soru 3, Soru 6, Soru 11, Soru 1, Soru 5, Soru 4, Soru 16, Soru 10, Soru 8, Soru 15, Soru 12, Soru 14, Soru 7, Soru 9, Soru 13, Soru 17.

Toplu sonuçlara göre en fazla toplam oy alan önceliklendirmeden en aza doğru sıralı liste:

1. “KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi”
2. “KİT’lerde iş gücü planlaması, seçimi gibi istihdam sorunlarında özerklik sağlanması”
3. “KİT’lerde performans sisteminin kurulması ve etkin işlevi ile ilgili sorunların çözümü”
4. “KİT’lerin etkinliğini ve özerkliğini olumsuz etkileyen yasa ve düzenlemelerin değiştirilmesi”
5. “KİT’lerde kamu mülkiyetinden kaynaklı aşırı müdahale ve özerklik gibi sorunların çözümüne yönelik yeni yasa maddeleri ve düzenlemelerin değiştirilmesi”
6. “Yönetim Kurulu/Kurumsal Yönetişim ile ilgili sorunların çözümü”
7. “KİT’lerin sınırötesi faaliyetleri ile ilgili sorunların çözümü”
8. “KİT’lere verilen görevlerden kaynaklı sorunları”
9. “KİT’lerin özelleştirilme amacı ve biçimi”
10. “KİT’lerin olası şirketleşmesi durumunda oluşabilecek kolaylıkların ortaya çıkması”
11. “KİT faaliyetlerinin TTK’ya tâbî olmasının yaratabileceği sorunların çözümü
12. “KİT faaliyetlerinin (devlet ile şirket ve şirket ile iştirakleri arasındaki ilişkiler) şeffaflığının artırılması”
13. “KİT faaliyetlerinin TTK’ya tâbî olmasının yaratabileceği kolaylıklardan yararlanılması”
14. “KİT’lerin olası şirketleşmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunların çözümü”
15. “KİT’lerin olası özelleştirilmesi durumunda oluşacak temel sosyo-ekonomik faydaların olması”
16. “Kamu pay sahipliğini temsil açısından birden çok kamu kurumunun (Hazine, Bakanlık vb.) bulunması”
17. “Görev zararı uygulamasının kaldırılması”

Toplu sonuçlarda ilk göze çarpan “KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi”, “KİT’lerde iş gücü planlaması, seçimi gibi istihdam sorunlarında özerklik sağlanması”, “KİT’lerde performans sisteminin kurulması ve etkin işlevi ile ilgili sorunların çözümü” ve “KİT’lerin etkinliğini ve özerkliğini olumsuz etkileyen yasa ve düzenlemelerin değiştirilmesi” gibi önceliklendirmelerle katılımcılar, *etkinlik-verimlilik* ve *özerklik-denetim* karşılıklı ilişkisi içerisinde kamu işletmelerinin performansını iyileştirebilecekleri düşüncesi ve isteğine sahiptir. Katılımcılar, kamu işletmelerinin *özerklik-denetim* dengesi içinde *verimlilik-etkinlik* adına piyasalarda rekabet edebileceğini ve performanslarını artırabileceklerini düşünmektedirler.

4.8. Çalıştay Radikal ve İyileştirme Önerileri Toplu Sonuçlar

Tablo 30'un en alt toplam satırında görülebileceği üzere radikal değişiklik önerileri “*ticari olmayan hedefler*” üzerinde yoğunlaşmıştır (77.55%). Ticari olmayan hedeflerin varlığı “devletin sahiplik rolü”nden kaynaklıdır. Ticari olmayan faaliyetler, “devletin sahiplik rolü” ve “yönetim kurulu/ iş gücü” eksenleri arasında özerklik-denetim ve verimlilik-etkinlik ekseninde uyuşmazlıklar yaratmaktadır. Bu durum dolayısıyla radikal değişiklik önerilerini, tercihini ticari olmayan hedefler ekseninde öncelikli olarak görmekteyiz (77.55%). Ancak, bu uyuşmazlığın ticari olmayan hedeflerin varlığından daha çok ticari olmayan hedeflerin yönetimiyle ilgili olduğu, kimin, hangi saiklerle ve hangi mekanizmalarla bu ticari olmayan faaliyetleri kamu işletmeleri sistemine dahil ettiği ile ilgili uyuşmazlıklar olduğu sinyali takip eden eksenlerdeki radikal öneri tercihleri vermektedir. Öyle ki, tutarlı şekilde devletin sahiplik rolünde (71.43%) ve yönetim kurulu iş gücü (71.43%) eksenlerinde takip eden yüzdelerde radikal öneriler tercih edilmiştir. Ancak, bu özerklik-denetim düzenlemelerinin “yasa ve düzenlemeler”le mümkün olabileceği, “yasa ve düzenlemeler” ekseninde de radikal önerilerin tercihinin neden olmuştur (67.35%). Operasyonel boyutta “uluslararası faaliyetler” ekseninde de diğer eksenleri takip edecek şekilde radikal öneriler (65.31%) tercih edilmiştir. Mevcut yapı ve yapıyı teminat altına alan mevzuat, radikal değişiklikleri sonrası “uluslararası faaliyetler” mesajı vermektedir. Sadece, şeffaflık ve bilgilendirme, teknik bir konu olarak, iyileştirme önerileri tercihi ağırlıklı olmuştur.

Tablo 30 - Sorun Alanlarında (Eksenler)Radikal ve İyileştirme Önerileri Durum Matrisi

DURUM MATRİSİ	Devletin Sahiplik Rolü	Yasa ve Düzenlemeler	Yönetim Kurulu ve İş gücü	Şeffaflık ve Bilgilendirme	Uluslararası Faaliyetler	Ticari Olmayan Hedefler
MASA 1	R	7	7	7	7	7
	İ	0	0	0	0	0
MASA 2	R	6	3	0	0	0
	İ	1	4	7	7	7
MASA 3	R	5	7	7	7	7
	İ	2	0	0	0	0
MASA 4	R	3	6	7	4	6
	İ	4	1	0	3	1
MASA 5	R	4	6	2	7	4
	İ	3	1	5	0	3

MASA 6	R	6	7	7	0	0	7
	İ	1	0	0	7	7	0
MASA 7	R	0	1	0	0	7	7
	İ	7	6	7	7	0	0
TOPLAM	R	35	33	35	23	32	38
	İ	14	16	14	26	17	11
YÜZDE	R	71,43%	67,35%	71,43%	46,94%	65,31%	77,55%
	İ	28,57%	32,65%	28,57%	53,06%	34,69%	22,45%
		Devletin Sahiplik Rolü	Yasa ve Düzenlemeler	Yönetim Kurulu ve İş gücü	Şeffaflık ve Bilgilendirme	Uluslararası Faaliyetler	Ticari Olmayan Hedefler

R: Radikal öneriyi tercih edenler, İ: Mevcut durumda iyileştirme önerenler

Kaynak: TKİB Mülakatları Veritabanı D, 2014

Tablo 31, radikal önerilerin diğer eksenleri ilgilendiren etkileşim alanını göstermektedir. Önceliklendirme toplu sonuçlarıyla tutarlı olarak, Ticari olmayan hedeflerde devletin sahiplik rolünü ilgilendiren 22 adet radikal öneri vardır ve hemen takibinde bu konu 18 öneri ile yasa ve düzenlemelerle ilişkilendirilmiştir. Yasa ve düzenlemeler radikal önerileri ise devletin sahiplik rolü (11) ve yönetim kurulu iş gücü (10) eksenleriyle görece dengeli bir şekilde ilişkilidir.

Tablo 31 - Sorun Alanlarında (Eksenler) Diğer Eksenleri İlgilendiren Etkileşim Matrisi / Radikal Öneriler

Eksenler-arası Etkileşim Matrisi	Devletin Sahiplik Rolü	Yasa ve Düzenlemeler	Yönetim Kurulu ve İş gücü	Ticari Olmayan Hedefler	Uluslararası Faaliyetler	Şeffaflık ve Bilgilendirme
Devletin Sahiplik Rolü		21	12	2	0	8
Yasa ve Düzenlemeler	11		10	1	0	4
Yönetim Kurulu ve İş gücü	3	9		0	1	4
Ticari Olmayan Hedefler	22	18	3		2	5
Uluslararası Faaliyetler	4	7	2	0		1
Şeffaflık ve Bilgilendirme	0	5	2	0	1	

Tablo 32, iyileştirme önerilerinin diğer eksenlerle etkileşim alanını göstermektedir. Önceliklendirme toplu sonuçlarıyla tutarlı olarak, Ticari olmayan hedeflerde devletin sahiplik rolünü ilgilendiren 10 adet iyileştirme önerisi vardır. Hemen takibinde de bu konu 9 iyileştirme önerisi, yasa ve düzenlemelerle ilişkilendirilmiştir. Yasa ve düzenlemeler iyileştirme önerileri ise devletin sahiplik rolü (2 öneri ile) ve yönetim kurulu iş gücü (2 öneri ile) diğer eksenleriyle ilişkilendirilmiştir.

Tablo 32 - Sorun Alanlarında (Eksenler) Diğer Eksenleri İlgilendiren Etkileşim Matrisi / İyileştirme Önerileri

Eksenler-arası Etkileşim Matrisi	Devletin Sahiplik Rolü	Yasa ve Düzenlemeler	Yönetim Kurulu ve İş gücü	Ticari Olmayan Hedefler	Uluslararası Faaliyetler	Şeffaflık ve Bilgilendirme
Devletin Sahiplik Rolü		10	5	1	1	0
Yasa ve Düzenlemeler	2		2	0	0	2
Yönetim Kurulu ve İş gücü	5	7		1	0	3
Ticari Olmayan Hedefler	10	9	1		1	2
Uluslararası Faaliyetler	5	7	2	0		2
Şeffaflık ve Bilgilendirme	2	5	3	1	0	

BÖLÜM 5

SONUÇ

“Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri Çalıştayı” katılımcıları tarafından KİT’lerin geleceğe yönelik stratejik çözüm arayışlarında **“KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi”** en önemli ve öncelikli faaliyet olarak ağırlıklandırılmıştır (s. 157). Bu değerlendirme, sorun çözümüne etkisi önem derecesi bakımından en yüksek değer olan 315 (7x45)’e oranla, *KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi* faaliyetine 289, %92 oranında bir ağırlık vermiştir.

Bu sonuçtan görmekteyiz ki; *KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi* temel öneme sahip birincil önceliklendirme olup açık ve nihai bir hedefi ifade etmektedir.

Araştırma, inceleme ve karşılaştırma çalışmasının bu noktasına kadar edindiğimiz bilgi ve bulgular ışığında irdelleyeceğimiz ilk soru ise, KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesinin nasıl gerçekleştirilebileceğine dönük olmuştur (Şekil 12).

Şekil 12- Birincil Önceliklendirme - Nihai Hedef: KİT’lerin Ticari Esaslara Göre Etkin, Verimli ve Özerk Hâle Getirilmesi



Bu birincil önceliklendirme *ticari esaslar, etkinlik, verimlilik, özerklik ve özerk hâle getirilmek* gibi unsurları kapsamaktadır. Masa çalışması bulgularımıza göre *etkinlik-verimlilik* ve *özerklik-denetim* arasında karşılıklı bir beklenti ilişkisi bulunmaktadır (s. 69, Şekil 4). *Dengelerin dengesi* olarak ifade edilebilecek bu durum Şekil 13’de görselleştirilmiştir.

Şekil 13- Etkinlik-Verimlilik ve Özerklik-Denetim

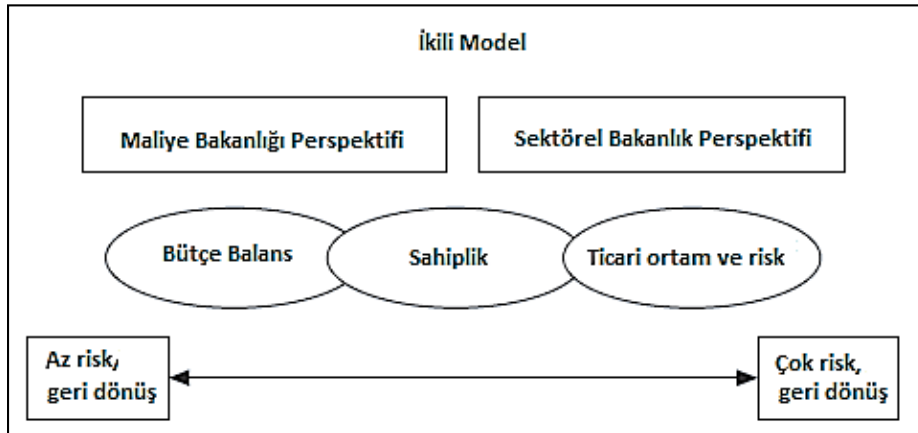


E:Etkinlik, V:Verimlilik

Ö:Özerklik, D: Denetim

KİT'lerden etkinlik-verimlilik beklentisi ne denli yüksekse, KİT'lere bu etkinlik-verimlilik (üretkenlik) hedeflerini yakalayabilmeleri için bir özerklik alanı sağlanması o denli savunulabilir bir yaklaşımdır. Ancak, derinlemesine mülakatlarda Türkiye'de KİT'lere karşı bir beklentisizliğin bulunduğu ifade edilmiş ve bu noktada “*etkinlik ve verimlilik sağlamak adına müdahale ve destek bulunmadığı*” öne sürülmüştür (s. 71). Bu beklentisizliği, özerkliğe bir koşul olan “*sahiplik*” etrafında irdelemek gereklidir. Sayfa 69'da KİT'lerden “çok risk alma ve çok geri dönüş elde etme” beklentisi gibi, genellikle sektörel bakanlık bakış açısından kaynaklanan yaklaşımı disiplin altına almak isteyen Maliye Bakanlığı ve Hazine'nin “az risk ve az geri dönüş” beklentisi, ikili sahiplik modelinin bir özelliği olarak tespit edilmiştir (Şekil 14).

Şekil 14- Sahiplik



Kısaca, devletin sahiplik siyaseti ve sahiplik modelinden kaynaklanan ve “bütçe dengesi” beklentisinin, “ticari ortam ve risk” alma beklentisini baskıladığı yapılarda bu tip

beklentisizlikler ön plana çıkabilmektedir. Öyle ki, ikili sahiplik modelinde Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve sektörel bakanlıkların beklentileri farklı olabilmektedir. Bu durum “beklentilerin koordinasyonu”nu zorunlu kılmaktadır (s. 69). Söz gelimi, 12 Kasım 2014 tarihinde Ekonomi Bakanı Nihat Zeybekçi, ekonomi yönetimi olarak Maliye Bakanlığı’yla farklı endişeler içinde olmalarının doğal olduğunu ifade ederek, şunları kaydetmiştir: “Maliye Bakanı ile benim ayrı ayrı sözler söylememiz son derece doğaldır. Maliye Bakanı ülkenin finansmanı ile ilgili endişelerinden dolayı bir söz söyleyecek. Ben de Türkiye’de yatırımın, büyümenin, istihdamın ve ihracatın geleceği ile ilgili endişelerimden dolayı farklı bir şey söyleyeceğim.”¹⁰

Şu noktaya kadar elde ettiğimiz ana şemaya (Şekil 15) bakarsak:

Şekil 15 - Beklenti, Sahiplik Siyaseti ve Modeli Tespiti, Dengelerin Dengesi Tesisi ve Nihai Hedef



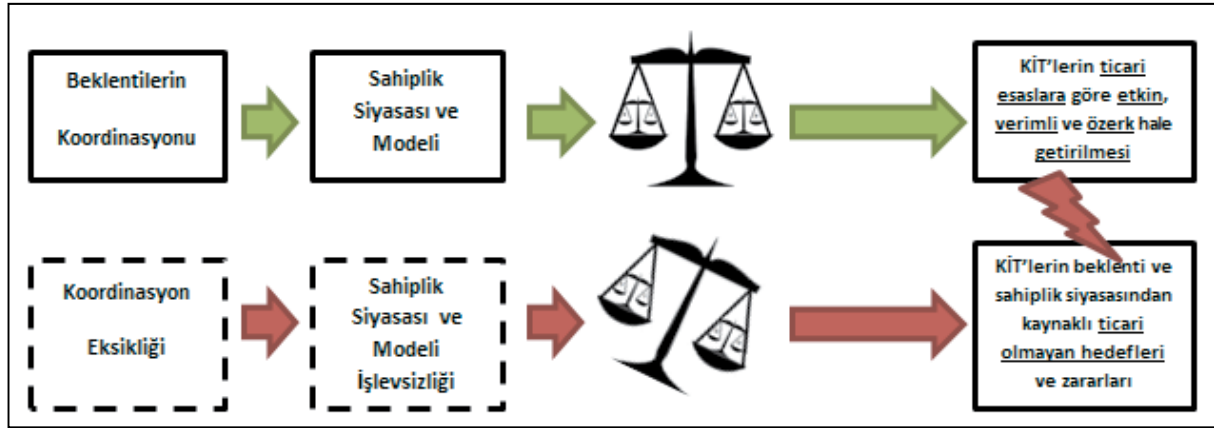
Şekil 15’te “Beklentilerin Koordinasyonu” bir yönetim aracı olarak öne çıkmaktadır. Bu yönetim aracı; bakanlıklar, düzenleyici kurumlar, kamu işletmeleri, kamu işletmeleri birlikleri gibi aktörlerin katılımıyla, “bütçe dengesi” kısıtları ve “ticari ortam/risk” fırsatları içinde KİT’lerden ne gibi beklentiler vardır veya olmaktadır, beklentiler neden ve nasıl organize edilmelidir veya edilebilir vb. başlıkları görüşmeye ve değerlendirmeye açmak, KİT’lerin nihai beklenti ve hedeflerini şekillendirmek faaliyetlerini kapsar. Söz gelimi, Güney Kore’nin KİT sahiplik modelinde, bu yönetim aracının KİT yönetim yapı ve süreçlerine yansıdığını görmekteyiz. Söz konusu yapı, bakanlıklararası komiteler kurularak KİT yönetiminin daha iyi koordine edilmesini hedefleyen üçlü sahiplik modeline örnek gösterilir. Ayrıca, Macaristan’da da tercih edilen modeldir (bkz. Şekil 5). Bu noktada konunun merkezi, ikili veya çoklu sahiplikten öte, öncelikle genel ve sektörel beklentiler ışığında sahipliğin ve özerkliğin düzenlenmesi ve koordinasyonudur. Öyle ki, “Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri Çalıştayı”nda kamu işletmelerini ilgilendiren sorunların çözümünde sunulan radikal öneriler

¹⁰ Basın haberi. (2014). “5 Bakanlık 2’ye İndirilebilir”, *Radikal gazetesi*, 12.11.2014.
http://www.radikal.com.tr/ekonomi/bakan_zeybekci_5_bakanlik_2ye_indirilebilir-1229388

ve iyileştirme önerilerinin tercih oylamasında, “Ticari olmayan hedefler” konusunda belirtilen 23 radikal öneri 38 oy alırken (77,55%), 15 iyileştirme önerisi 11 oy almıştır (22,45%) (s. 159). Ticari olmayan hedefler konusunda radikal değişim beklenmektedir. Bu durumun, ticari olmayan hedeflerin varlığından daha çok, ticari olmayan hedeflerin belirlenmesi ve yönetimiyle ilgili olduğusöz konusu ticari olmayan faaliyetlerinin hangi kurumun, hangi saiklerle ve hangi mekanizmalarla kamu işletmeleri sistemine dahil ettiğiyle ilgili olduğu açığa çıkarılmış; devletin, sahiplik rolü (71.43%), yönetim kurulu ve iş gücü (71.43%) eksenlerindeki radikal değişim önerilerini tercih etme baskın eğilimiyle ortaya konulmuştur. Mevcut beklentiler (beklentsizlik), sahiplik siyaseti (KİT’in özerk olmayışı), devletin sahiplik rolünden kaynaklı olarak KİT’lere “ticari olmayan hedefler” yüklenmesine neden olmaktadır. Bu durum ise en öncelikli yaklaşım olan *KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesifaa*liyetine açıkça ters düşmektedir (Şekil 16). Oysa, ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmiş KİT’ler, inşa edilebilecek başka mekanizmalarla da (Sosyal siyaset program ve projeleri, kurumsal sosyal sorumluluk alanında kamu-özel proje işbirlikleri gibi) sözleşme temelli ticari olmayan faaliyetlere kendi özerk yönetim kurulu bağımsız kararlarıyla da müdahil olabilirler. Bu noktada sahiplik siyaseti ve modelini oluşturma öncesindeki beklentilerin koordinasyonu ve sahiplik-özerklik düzenlenmesi sonrasında ticari olmayan hedeflerin şekillenmesini sağlamak gerekmektedir.

Şekil 16 yeşil hatta bu beklenti koordinasyonunun, bir sahiplik siyaseti ve modelini oluşturmada etkili olacağı, bu sahiplik siyaseti ve modelinin verimlilik-etkinlik beklentisini ve özerklik-denetim tesisini hedef almasını, bu siyaset kapsamının ise KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesine katkısını görselleştirmektedir. Koordinasyon eksikliği, işlevsiz bir sahiplik siyaseti ve modeli, verimlilik-etkinlik beklentisine ve özerklik-denetim tesisine duyarlı olmayan yasa ve düzenlemeler türünden olumsuz süreçlerin etkisi altında ticari olmayan hedefler tanımlayacaktır. Bu durumda, KİT’ler kendi özerk yapıları içinde, kendi yönetim kurulu kararları ve iş planları dahilinde yüklenebileceği ticari olmayan hedeflerden farklı olarak, sahiplik siyasetinden kaynaklı müdahaleye açık ticari olmayan hedeflere tâbî olacak; sistem de etkinlik ve verimlilikten uzaklaşıp zarar etmeye daha yatkın hâle gelecektir.

Şekil 16 - Beklenti, Sahiplik Siyaseti ve Modeli Tespiti, Dengelerin Dengesi Tesisi

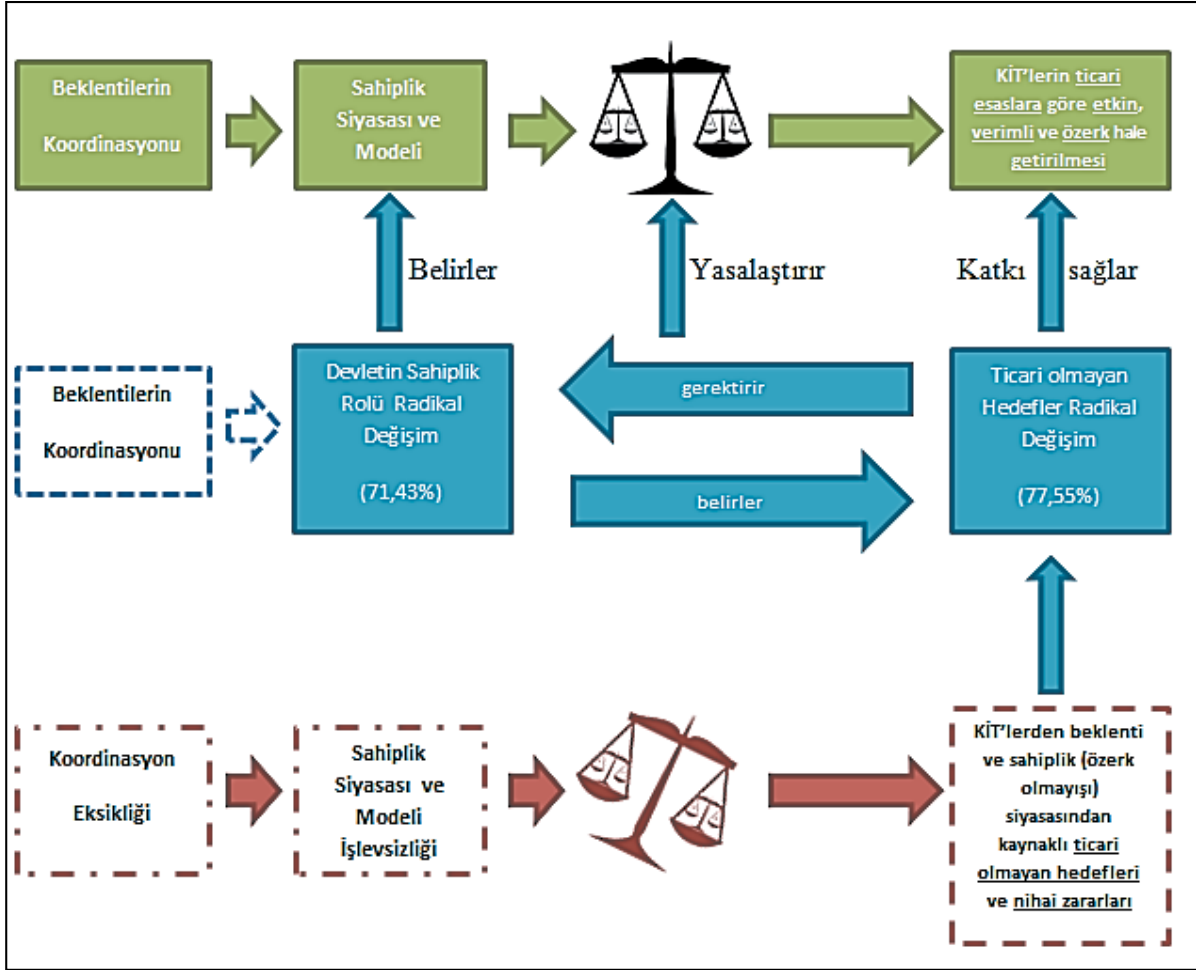


Beklentilerin koordinasyonu; kamu işletmelerinden genel ve sektörel olarak beklentilerin, ticari olan ve olmayan hedeflerin, daha farklı sahiplik-özerklik mekanizmalarıyla nasıl yönetilebileceği ölçülerinde “sahiplik siyaseti ve modeline” etki edecektir. Farklı KİT’lerden, sektörel kısıt-fırsat değerlendirmeleri sonucunda, farklı beklentiler bulunabileceği için, “sahiplik siyaseti ve modeli”nin de bu derecede esnek tasarımlanabileceği ortaya çıkacaktır. Sayfa 160’ta verilen eksenlerarası etkileşim incelemesinde “Ticari olmayan faaliyetler” eksenindeki radikal öneriler “Devletin Sahiplik Rolü”nü ilgilendirmekte ve işaret etmektedir. “Devletin Sahiplik Rolü”nü ilgilendiren ve bu rolde yeniden yapılandırma gerektirecek 22 bildirim verilmiştir. “Devletin Sahiplik Rolü” ile ilgili “ticari olmayan faaliyetlerin” düzenlenmesine dönük bu radikal önerileri, “Yasa ve Düzenlemeler”e atıfta bulunan diğer 18 radikal öneri takip etmektedir. Bu bilgi, devletin sahiplik rolündeki ticari olmayan hedeflerle ilgili tasarımın, “yasa ve düzenlemeler”le teminat altına alınıp kurumsallaşması gerektiği beklentisini ifade etmektedir.

Şekil 17 kırmızı hat, mevcut durumu, mavi hat ise eylemleri görselleştirmektedir. Ticari olmayan hedeflerdeki radikal değişim, “Devletin Sahiplik Rolü”nde de değişimi gerektirmektedir. Bu değişimin yasa ve düzenlemelerle, başka bir deyişle sektörel mevzuata uzanan mevzuat ağı içindeki düzenlemeler ile desteklenmesi gerekmektedir. Devletin sahiplik rolü konusunda 22 radikal öneri sunulmuş, katılımcılar ise radikal dönüşümleri tercih etmişlerdir (71.43%). “Devletin sahiplik rolünü” irdeleyen ifadelerin eksenlerarası etkileşim incelemesinde ise bu konunun, ifade edilen çözüm önerileri itibarıyla önce “yasa ve düzenlemeler”, daha sonra da “yönetim kurulu ve iş gücü” eksenleriyle etkileşim içinde olduğu görülmektedir. Öyleyse KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesini sağlayacak olan bir “devlet sahiplik siyaseti ve plan belgesi” hazırlanması (Tablo 34), bu belgenin kapsamlı içeriğinin “yasa ve düzenlemelerle” dayanaklı ve resmi hâle

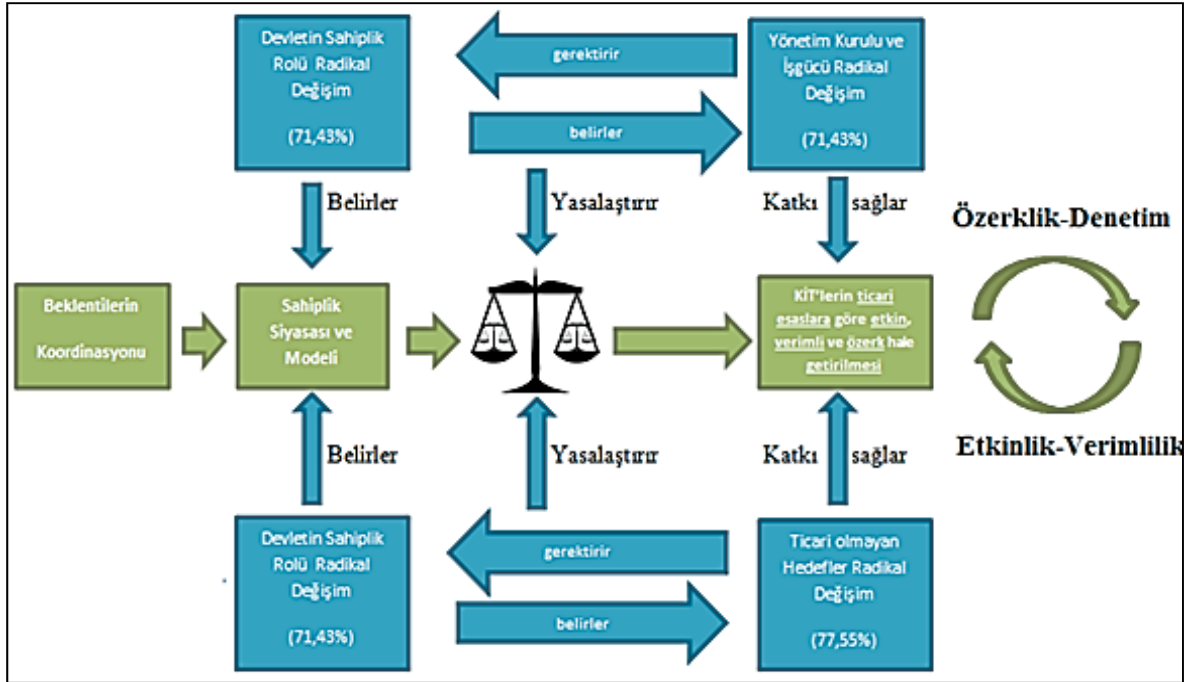
getirilmesi ve “yönetim kurulu ve iş gücü” konularında özerkliğe yer verilmesi gerektiği öne çıkmaktadır.

Şekil 17 - Sahiplik-Hedefler İlişkisi: Mevcut Durum, Eylemler ve Değişim



Derinlemesine mülakatlarda, bu gibi “özerklik açısından sahiplik politikası geliştirilmesi” gerektiğine vurgu yapılırken, “sektörel olarak sahiplik dışına alınabilecek faaliyet alanları”na da değinilmiştir (s. 72). O hâlde “devletin sahiplik siyaseti ve plan belgesi”, “yasalar ve düzenlemeler”i ve “yönetim kurulu ve iş gücü” eksenlerini *her bir sektör özelinde* etkinlik-verimlilik, ticari ve ticari olmayan hedefler ekseninde delil temelli olarak ele alan bir duyarlılık ve örgütlülük sergilemelidir (bkz. Tablo 34: “Devlet ve kamu işletmeleri stratejileri: delil temelli siyasalar”). Bu noktada amaç “Devlet sahiplik siyasasının geliştirilmesi ve ortaya konması”dır (s. 71). Özerklik ve denetim arasında güçlü bir ilişki vardır, etkinlik-verimlilik beklenti ve hedefleriyle çift yönlü ve eş zamanlı olarak yasa ve ilgili sektörel mevzuatta değişikliklerle beraber tesis edilmelidir (bkz. alt bölümler 4.1.2., 4.1.3., 4.1.5.).

Şekil 18 - Sahiplik, Yasa, Ticari olmayan faaliyetler, Yönetim Kurulu: Eylemler ve Hedef



Masa çalışması bulgularımıza göre Finlandiya, “*Devlet Sahiplik Hükümet Kararnamesi*” ile devletin sahiplik işlevinin işleyiş pratiklerini ve ana prensiplerini resmi olarak 2007 Mayıs ayında ortaya koymuştur. İsviçre ise sahiplik siyasasını, federal seviyede “*İşletme Yönetişim Raporu*” ile, 2006 yılında resmileştirmiştir. Bu rapor ayrıca, dış kaynak kullanım (outsourcing) kriterleri ve yönetim açısından, KİT’ler için bir kılavuz niteliğindedir (s. 72). Sahiplik haklarının uygulanmasının açıkça belirlenmesi konusunda Almanya, 2009 yılında “*Kamu İşletmeleri Yönetişim Kodu (PCGC)*” ile Maliye Bakanlığı’nın önerilerini ayrı bir dokümana almış ve söz konusu öneriler her bir kamu işletmesinin kendi (sektörel, işletme tipi) özelliğine göre “uy ya da açıkla” gerekliliğine tâbî tutulmuştur (bkz. Bölüm 4.1.4.). Birleşik Krallık ise, sahiplik haklarının açıkça belirlenmesi konusunda finansal kurumlarda devletin payını düzenleme niyetiyle, 2008 yılında BK Finansal Yatırım(The UK Financial Investment) paydaş yönetim sistemini kurmuştur. BK Finansal Yatırım, bakanlıklar adına paydaş yönetimi sistemiyle 27 işletmeyi kendi portföyüne katmıştır. Böylelikle, bakanlıklar sistemde farklı bir alana çekilmiştir. Her KİT’in yasal yapısına göre sahiplik haklarının açıklanması ve uygulanmasına yönelik bu faaliyet, İsrail ve Estonya’da çeşitli KİT komiteleri veya yıllık genel kurul tasarımı üzerinden sahiplik haklarını uygulamaya almaktadır (bkz. 4.1.5.). Politik katılım verimlilik, etkinlik ve özerlik alanlarıyla çakışmayacak şekilde, stratejik yönlendirme, denetim ve ilgili komiteler aracılığıyla performans beklentisi ve

gerçekleştirmesi üzerinden uygulanmasıyla salt politik ve ekonomik olmayan doğrudan müdahalelerin önüne geçilmektedir.

Bu noktayı, OECD'nin belirlediği alt başlıklarla irdelersek, kamu işletmelerinden genel ve sektörel beklentilerin hangi eksenlerde belirlenip koordine edileceği, ticari olmayan hedeflerin belirlenmesinden önce, Eksen 1 “devletin sahiplik rolü” ve Eksen 3 “yönetim kurulu ve iş gücü” özerkliği üzerinden tartışılmalı ve ilgili “yasalar ve ilişkili sektörel mevzuat ağı”nda yerini bulmalıdır. Aşağıdaki tabloda bu başlıklar verilmiştir.

Tablo 33 - Sahiplik-Özerklik: Siyasa, Yasave Yönetim Kurulu

Beklentilerin Belirlenmesi ve Koordinasyonu	Eksen 1. Devletin Sahiplik Siyaseti	Eksen 2. Yasa ve düzenlemeler	Eksen 3. Yönetim Kurulu ve İş gücü
Sahiplik	Sahiplik siyasetinin geliştirilmesi ve ortaya konulması	Sahiplik ve devletin diğer işlevlerinin ayrılmasında kamu yararı gözetilmesi	KİT performansı için yüksek sorumluluk ve yasal zorunluluklar tanımlanması KİT yönetiminin izlenmesi ve stratejik yol göstericiliğin sunulması
Özerklik	KİT yönetimine sık sık karışılmaması ve operasyonel özerklik	Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri yasa ve düzenlemeleri	Nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonunun varlığı
Özerklik	KİT yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirmesine izin verilmesi ve bağımsız davranması	Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri yasa ve düzenlemeleri	
Sahiplik-Özerklik İlişkisi	Sahiplik haklarının uygulanmasının açıkça belirlenmesi	Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri yasa ve düzenlemeleri	
Sahiplik-Özerklik İlişkisi	Her KİT'in yasal yapısına göre sahiplik haklarının uygulanması	Örgütsel yapılar ve faaliyet işlemleri yasa ve düzenlemeleri Genel yasaların ve düzenlemelerin uygulanabilirliği	
Özerklik-Denetim	İşletmenin hesap verebilirliği	Ticari olmayan gereklilikler etrafında şeffaflık Sermaye yapısında esneklik Finansal erişimde rekabetçi koşullar	KİT yönetim kurulu denetim komitelerine duyarlılık gereklilik Yönetim Kurulu performansının değerlendirilmesi İşçi temsilcilerinin yönetim kuruluna katılımının sağlanması

“Devletin sahiplik politikası”ndan kaynaklı “ticari olmayan hedefler”i ve mevcut “yasa ve düzenlemeler”in sonucunda KİT’lerin özerk olmayışı, kamu işletmesi yönetim kurulunun eylem alanına olumsuz olarak yansımakta ve ilk etkisini **“KİT’lerde iş gücü planlaması, seçimi gibi istihdam sorunlarında özerklik bulunmaması”**nda göstermektedir (s. 157). *KİT’lerde iş gücü planlaması, seçimi gibi istihdam sorunlarında özerklik sağlanması*, KİT’lerin ticari esaslara göre etkin verimli ve özerk hâle getirilmesini destekleyici olmakla beraber, katılımcılar tarafından da hemen ikinci sırada önceliklendirilmiş bir taleptir (88%). Bu bulgu, “devletin sahiplik rolü”nün “yasa ve düzenlemeleri” ilgilendiren radikal önerileri takip eden “yönetim kurulu ve iş gücü” eksen etkileşimiyle de uyumlu bir sonuçtur (s. 161). Yönetim kurulu organizasyonu ve iş gücü planlaması seçiminde, hem “devletin sahiplik rolü”nün hem de “yasa ve düzenlemeler”in büyük bir belirleyiciliği vardır.

Ayrıca, “devletin sahiplik politikası” ve “yasalar ve düzenlemeler” yoluyla, “yönetim kurulu ve iş gücü” üzerinden, bir KİT’e ne denli geniş bir özerklik alanı sağlanmışsa, o KİT’ten “şeffaflık ve hesap verebilirlik” beklentisi de, aynı oranda yüksek olacaktır. Masa çalışması bulgularında 4.3.2.’den 4.3.7.’ye kadar, bu kompozisyon ve performans konuları ele alınmıştır: “*Nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonu*”, Almanya, Güney Kore, İtalya ve Fransa’da gözlemlenen uygulamalardır. “*Yönetim kurulu performans değerlendirmesi*”nde İsrail, Şili ve Slovenya’nın faaliyetleri bulunmaktadır. Bu noktada Güney Kore’de “*KİT performansı için yüksek sorumluluk ve yasal zorunluluklar*” devletin sahiplik politikası ve yasa ve düzenlemelerden kaynaklanırken, “*KİT yönetiminin izlenmesi ve stratejik yol göstericiliğin sunulması*” haricinde kamu işletmesi özerkliğine genel bir uygulama olarak OECD ülkelerinde saygı duyulmaktadır. Yönetim Kurulu’na adaylık komiteleri, yönetim kurulunu denetim ve izleme komitelerinin varlığı da, iç denetime yönelik uygulamalar olarak öne çıkmaktadır. Nitekim, denetim iç ve dış olmak üzere iki boyutludur. Fransa, Güney Kore ve Finlandiya’nın bu çerçevede uygulamaları vardır. İşçi temsilcilerinin katılımı da kamu işletmeleri komiteleri çerçevesinde olabilmektedir (bkz. 4.3.6). Bu noktada, 1) geri çekilen bakanlıkların stratejik yol gösterici rolü, 2) yönetim kurulu kompozisyonunun düzenlenmesi (katılım, izleme, denetim, adaylık komiteleri ve bu komiteleri yatay kesen “yönetim komitesi”) 3) performans değerlendirme gibi faaliyetlerle şeffaf ve hesap verebilir bir özerkliğin tesis edilmesi öne çıkmaktadır.

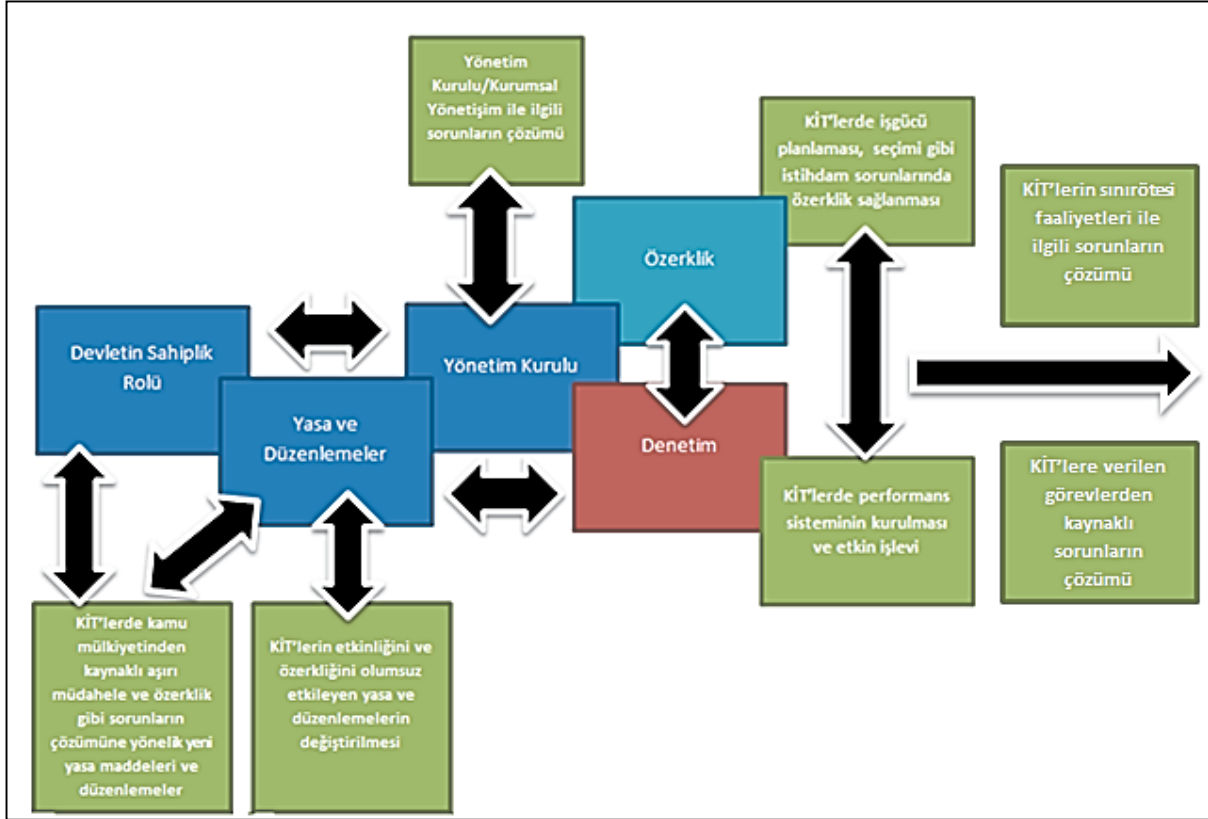
Bununla ilgili olarak, Şeffaflık ve Bilgilendirme ekseninde 38’e 11 oranında, radikal ve iyileştirme önerileri sunulmuştur. Söz konusu öneriler, her şeyden önce, ilgili “yasalar ve düzenlemelerin” yapılması ve “yönetim kurulu’nun faaliyetleri”nin bu yasal ve mevzuat-

dayanaklı destek sonrasında özerk ve işler hâle getirilmesinin gerekliliğini göstermektedir. O hâlde “devletin sahiplik siyasa ve plan belgesi”nde, “yönetim kurulu ve iş gücü” eksenini ilgilendiren özerklik-denetim bölümü olmalıdır (bkz. Tablo 34: “*Sahiplik Zihniyeti: Denetimli Özerklik*”). Bu sonuçlarla uyumlu olarak takip eden önceliklendirme, **“KİT’lerde performans sisteminin kurulması ve etkin işlevi ile ilgili sorunların çözümü”** (s. 157, EK 5, Soru 6) üzerinedir. Şeffaflık ve Bilgilendirme sadece teknik bir konu değil, aynı zamanda sosyo-teknik bir konudur. 4.6.1.’den 4.6.5. bölümüne değin “yıllık raporlama” (Almanya, İsveç sürdürülebilirlik raporları), “iç denetim işlevleri ve prosedürleri” (İtalya, Yunanistan), “yıllık bağımsız dış denetim” (İsrail, Estonya), “yüksek kalite muhasebe standartları” (Slovenya, Şili) ve “materyal bilginin açıklanması” (İsveç sürdürülebilirlik raporları), hem eğitime hem de teknolojiye dayalı bir aktivitedir. Mülakatlarda, Türkiye’deki “denetleyenlerin denetleyici bilgisi üzerine” bir sorgulama ve bir talep vardır (bkz. 4.6.6.). Devletin sahiplik siyasa ve plan belgesinde, “yönetim kurulu ve iş gücü” ile ilgili yeni uygulamaların “denetleme ve performans değerlendirme” mekanizmalarına tâbî olacağına dair bir bölüm olmalıdır. İlişki analizine göre, bu noktaların “yasa ve düzenlemelerle” ilgili dayanakları resmi boyutta ve açık olmalıdır. Nitekim bu bulgularla uyumlu olarak takip eden önceliklendirme, **“KİT’lerin etkinliğini ve özerkliğini olumsuz etkileyen yasa ve düzenlemelerin değiştirilmesi”**dir. Burada amaç, 4.2.2. bölümünde belirtildiği gibi, “sahiplik ve devletin diğer işlevlerinin ayrılmasında kamu yararı” gözetilmesidir. Finlandiya, Polonya ve İsviçre’nin bu noktalarda uygulamaları bulunmaktadır. Bu konunun ana maddesi olarak **“KİT’lerde kamu mülkiyetinden kaynaklı aşırı müdahale ve özerklik gibi sorunların çözümüne yönelik yeni yasa maddeleri ve düzenlemeler”** önceliklendirilmektedir. Bu durum, KİT’lerde **“Yönetim Kurulu/Kurumsal Yönetişim ile ilgili sorunların çözümüne”** katkı sağlayacak şekilde ele alınmasını gerektirmektedir (s. 157).

Şekil 19’da görüldüğü gibi “yasa ve düzenlemeler”, “devletin sahiplik rolü” ve “yönetim kurulu faaliyetleri”nin üzerindedir. Devletin sahip rolü ve KİT Yönetim Kurulu arasında sahiplik-özerklik adına bir etkileşim bulunmaktadır. Sahiplik ve özerklik derecesi “yasa ve düzenlemelere” tâbidir. Bunun resmi olarak açıklanması ve teminat altına alınması gerekmektedir. Söz konusu “yasa ve düzenlemeler”, KİT Yönetim Kurulu’na özerklik sağlayabilir. Ancak, Şekil 19’da görüleceği üzere Yönetim Kurulu, bu özerkliği elinde bulundurmasının bir dengeleyicisi olarak iç ve dış denetime tâbî tutulmuştur. İç ve dış denetimin de yasa ve düzenlemelere dayanması gerekmektedir. KİT’lerde performans

sisteminin kurulması ve etkin işlevi, iş gücü planlaması ve seçimi gibi istihdam konularında denetlenen bir yönetim kurulunun özerkliğini tesis etmiş ve denetim altına almıştır.

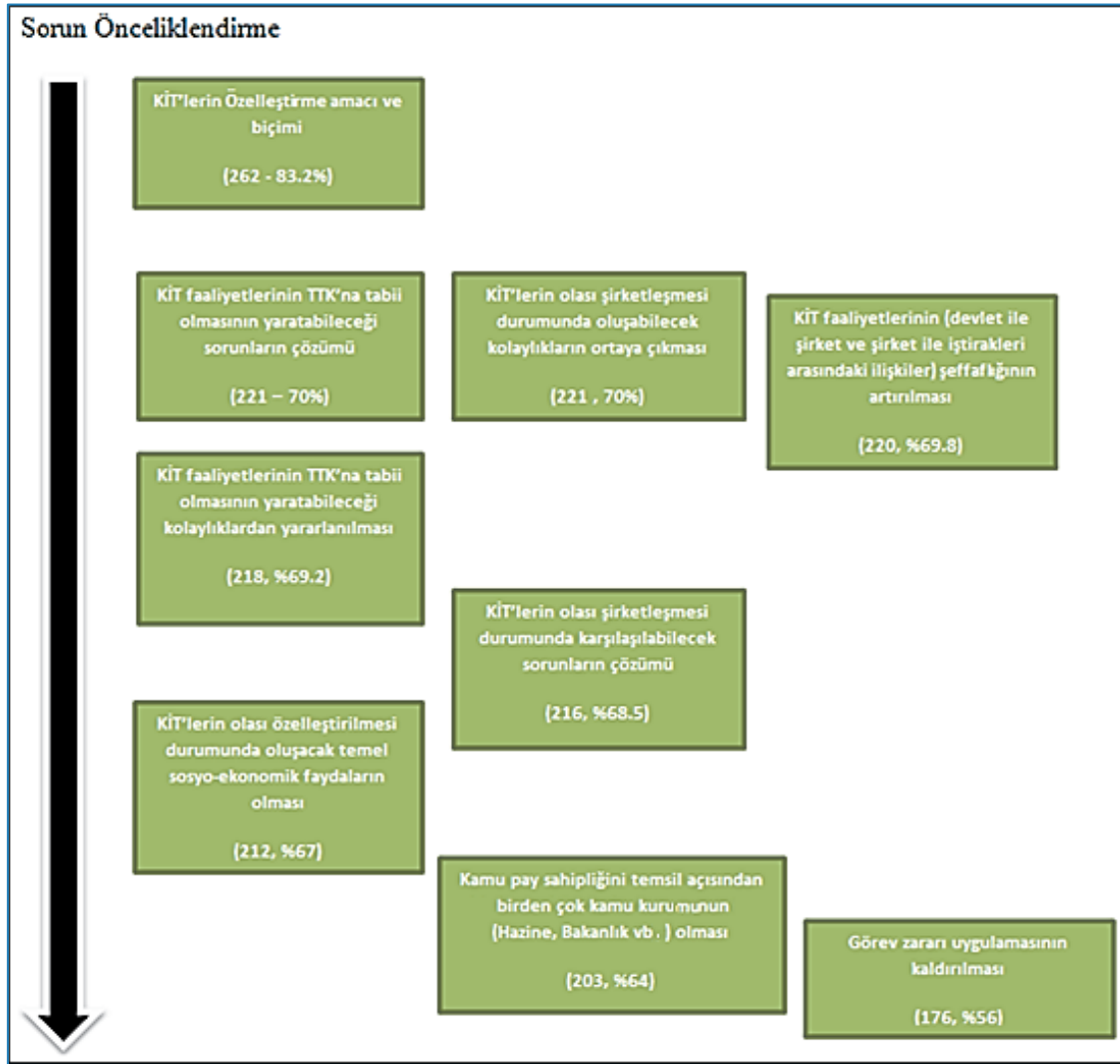
Şekil 19 - Özerklik-Denetim ve Etkinlik-Verimlilik Tesisinin Siyasa ve Yasa Temelleri



İç ve dış denetime, komiteler üzerinden katılıma, stratejik yönlendirmeye tâbî, hesap verebilir ve şeffaf, ancak özerkleştirilmiş KİT'ler, yerel ve uluslararası arenada ***"KİT'lerin sınırötesi faaliyetleri ile ilgili sorunların çözümü"***ne (s. 157) -söz gelimi 4.5.4.'de belirtilen işletmenin DTÖ disiplinleri oluşturmadan uluslararasılaşması, işletmenin rekabette tarafsızlık ilkesine yönelik olarak faaliyetlerini düzenlemesi, yerelde ise kurumsal sosyal sorumluluk ve ticari olmayan hedeflerde finansman ve kamu-özel işbirlikleri geliştirmesi eksenlerinde- ***"KİT'lere verilen görevlerden kaynaklı sorunların çözümü"***ne (s. 157) ve bu sorunların özerkçe yönetilebilirliğine katkı sağlamış olacaktır.

Öyle ki, özelleştirme ve şirketleştirme, katılımcılar tarafından, göreceli olarak en öncelikli sorunlar olarak görülmemiş, bu özerkleştirme ve denetim mekanizmalarının devletin sahiplik rolü ve yasa ve düzenlemelerle tesisi üzerinde daha çok, daha baskın ve daha talepkar durulmuştur (Şekil 20).

Şekil 20 – Takip Eden Sorun Önceliklendirme: Özelleştirme ve Şirketleştirme



Nihayetinde KİT'lerin, özelleştirme ve şirketleştirme gibi iki ana patikası vardır. Yukarıda belirtilen bu sorunların çözümü “*KİT'lerin özelleştirilme amacı ve biçimi*” ve “*KİT'lerin olası şirketleşmesi durumunda oluşabilecek kolaylıkların ortaya çıkması*” üzerinde belirleyici ve değer arttırıcı olacaktır. Bu noktada “*KİT faaliyetlerinin TTK'ya tâbî olmasının yaratabileceği sorunların çözümü*” için, Bölüm 4.2.1.-4.2.6.'da bahsedilen “genel yasaların ve düzenlemelerin uygulanabilirliği”, “finansal erişimde rekabetçi koşullar”, “sermaye yapısının esnekliği” gibi konularda “*KİT faaliyetlerinin (devlet ile şirket ve şirket ile iştirakleri arasındaki ilişkiler) şeffaflığının artırılması*” ve “*KİT faaliyetlerinin TTK'ya tâbî olmasının yaratabileceği kolaylıklardan yararlanılması*” katkı sağlayacaktır. Bunun içinse “*KİT'lerin olası şirketleşmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunların çözümü*”ne yönelik yukarıda belirtilen faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu durum, “*KİT'lerin olası özelleştirilmesi durumunda oluşacak temel sosyo-ekonomik faydaların olması*” konusunda da tanımlayıcı ve değer arttırıcı olacaktır. Böylelikle yönetilen bir “*Kamu*

pay sahipliğini temsil açısından birden çok kamu kurumunun (Hazine, Bakanlık vb.) olması” herhangi bir karmaşa çıkarmaya eğilimli olmayacak şekilde kontrol altına alınmış ve **“görev zararı uygulamasının kaldırılması”**ndan öte, daha kapsamlı bir KİT siyasa karışımı ve çözüm mimarisi de belirlenmiş olacaktır. Bir başka deyişle (s. 157, önceliklendirme akışına göre)“*görev zararı uygulamasının kaldırılması*” öncelikli bir alan değildir. Daha önemlisi *“Kamu pay sahipliğini temsil açısından birden çok kamu kurumunun (Hazine, Bakanlık vb.) olması”* durumunun düzenlenmesidir. Bu düzenleme içinse *“KİT’lerin olası özelleştirilmesi durumunda oluşacak temel sosyo-ekonomik faydaların olması”* ve bu faydaların göz önüne alınarak bir sahiplik düzenlemesine (özelleştirme, şirketleştirme gibi) gidilmesi kararlarının dikkatle verilmesi gerekmektedir. Bu sosyo-ekonomik faydalardan özelleştirme dışında da yararlanmak için, *“KİT’lerin olası şirketleşmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunların çözümü”*ne odaklanmak gerekmektedir, çünkü şirketleştirme bir son değil, bir araçtır. Örnek olarak, bu noktada *“KİT faaliyetlerinin TTK’ya tâbî olmasının yaratabileceği kolaylıklardan yararlanılması”* gerekmektedir. Ancak, bundan daha önemli olarak *“KİT faaliyetlerinin (devlet ile şirket ve şirket ile iştirakleri arasındaki ilişkiler) şeffaflığının artırılması”* konusunu ön plana çıkarmaktadır. Bu şeffaflık olmadan TTK’ya tâbî olmasının yaratabileceği kolaylıklardan faydalanılması aksayacaktır. Bu şekilde, öncelikle *“KİT faaliyetlerinin TTK’ya tâbî olmasının yaratabileceği sorunların çözümü, “KİT’lerin olası şirketleşmesi durumunda oluşabilecek kolaylıkların ortaya çıkması”*nda yol alınmalıdır. Sonuç olarak, *“KİT’lerin özelleştirilme amacı ve biçimi”*ne içerik ve değer katacak olan bu faaliyetlerle, *“KİT’lere verilen görevlerden kaynaklı sorunlar”* ve *“KİT’lerin sınırötesi faaliyetleri ile ilgili sorunlar”*ın çözümüne daha da yaklaşılmış olacaktır. Çünkü sahiplik, özelleştirme değil de şirketleştirme ise, *“Yönetim Kurulu/Kurumsal Yönetişim ile ilgili sorunların çözümü”* yasa ile, *“KİT’lerde kamu mülkiyetinden kaynaklı aşırı müdahale ve özerklik gibi sorunların çözümüne yönelik yeni yasa maddeleri ve düzenlemeler”* ile gerçekleştirilerek, *“KİT’lerin etkinliğini ve özerkliğini olumsuz etkileyen yasa ve düzenlemelerin değiştirilmesi”* yoluna gidilmiştir. *“KİT’lerde performans sisteminin kurulması ve etkin işlevi ile ilgili sorunların çözümü”*, sistemin sürdürülebilirliğini izleme ve denetim altına almış, bu denetim ve şeffaflıkla *“KİT’lerde iş gücü planlaması, seçimi gibi istihdam sorunlarında özerklik olması”* sağlanmış ve nihayetinde *“KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi”* adına bu faaliyetler yapılmıştır (bkz. Tablo 34).

Tablo 34 - Devlet Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi – Temsili Örnek

Devlet Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi siyasa önerilerini temel alan metin
Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinde <i>devletin sahiplik rolünün</i>“ KİT’lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi” adına yeniden yapılandırılmasına karar verilmiştir. 233 sayılı KHK’yi temel ve başlangıç mevzuatı olarak ele alan bu yeniden yapılandırma 233 sayılı KHK’ye kapsamlı bir müdahale gerektirmektedir. Devletin Sahiplik Siyasa Belgesi ile uyuşmayan ilgili tüm diğer kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler değiştirilecektir. <i>Devlet ve Kamu İşletmeleri Stratejileri: Delil Temelli Siyasalar</i> Öncelikle, ülkemizdeki kamu işletmelerinin faaliyet gösterdiği her sektörle ilgili olarak devlet uluslararası araştırma, inceleme ve Türkiye ile karşılaştırma çalışmalarına odaklanacaktır. Türk Kamu İşletmeleri Birliği (TKİB) koordinasyonu altında üyeleri, araştırma enstitüleri, kamu işletmeleri, bakanlıklar ve ilgili birimleri, ve özel sektörden katılımcılarla oluşacak kurumsal bir konsorsiyum oluşturulacaktır. Bu konsorsiyuma ilgili her stratejik sektörde dünyadaki devlet ve kamu işletmesi stratejilerinin izlenmesi, incelenmesi, değerlendirilmesi ve her yıl raporlanması adına finansal destek verilecektir. Bu strateji raporları her sektörde 1) siyasa tarama, 2) mevzuat tarama, 3) kamu işletmesi tipi, yönetim kurulu ve iş gücü yapıları tarama, 4i) ticari ve ticari olmayan hedefler tarama, 5) yerel ve uluslararası faaliyetler tarama, 5) şeffaflık ve bilgilendirme, izleme ve değerlendirme araçları tarama faaliyetlerini kapsayacak ve bu taramalar kamu işletmeleri konusunda beklentilerin koordinasyonunda kullanılacaktır. Bu delil temelli siyasa, strateji gözden geçirme ve raporlama faaliyetinin finansmanı TÜBİTAK Araştırma Destek Programları Başkanlığı’na (ARDEB) bağlı Kamu Araştırmaları Destek Grubu (KAMAG) ile Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Destek Grubu (SOBAG)’ın işbirliğinde tesis edilecek ve diğer destek gruplarının sektörel bilgi ve bütçe katkılarına da açık olacaktır. Bu noktada Bilim ve Teknoloji Bakanlığı endüstri siyasası (her sektörde kamu işletmelerinin endüstri ve teknoloji geliştirme içindeki rolü) ve araştırma-geliştirme siyasası (endüstriyel teknolojilere ek olarak, şeffaflık ve bilgilendirme, izleme ve değerlendirme, bilgi ve iletişim teknolojileri) üzerinden etkin rol alacaktır. Delil temelli devlet ve kamu işletmeleri stratejilerini ele alacak bu kurumsal konsorsiyum her yıl bir rapor ve her iki yılda bir strateji raporu yayınlamakla yükümlü tutulacaktır. Dünya Bankası (World Bank), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kurumların ilgili konudaki incelemeleri, karşılaştırılabilirlik ve uyumluluk açısından kapsam dahiline alınacak, ancak delil temelli devlet ve kamu işletmeleri stratejilerini gözden geçirme ve belirleme süreçlerinde nihai çerçeveler olarak kullanılmayacaktır. Dünya Bankası (World Bank), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ilgili birimlerinde Türkiye’den 1 daimi ve 2 dönemsel araştırmacının yer alması teşvik edilecektir. Avrupa Birliği Rebaket Başkanlığı’nın (EC DG COMP) ilgili 13 sektör masasının her birinde 1 dönemsel gözlemci araştırmacı pozisyonu açılması teşvik edilecektir. Bu araştırmacılar 6 aylık ve yıllık raporlama yükümlülüklerine tâbî tutulacaktır. Bu noktada Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlığı etkin olacaktır.

Sektörel ve Bölgesel Gerçekler: Yerel ve Küresel Değer Zincirleri

Kamu işletmelerinin hepsine sektör farkı gözetmeksizin aynı elbise (sahiplik modeli, mevzuat, işletme tipi, yönetim özerkliği-denetimi, ticari ve ticari olmayan hedefler, bölgesel/ulusal/uluslararası faaliyetler, bilgilendirme ve şeffaflık, izleme ve değerlendirme kriterleri) giydirilemez. Kamu işletmeleri konusunda ticari ve hizmet kamu işletmeleri, hizmet ve üretim sektörü kamu işletmesi gibi ayırlama yapılacaktır. Bu ayırım genel yasaların uygulanabilirliği, örgütsel yapılar ve faaliyet işlemlerinde belirleyici olacağı gibi, kamu işletmelerinin ilgili sektördeki değer zincirinin stratejik pozisyonuna ve stratejik yer değiştirme (Kısmi özelleştirme, şirketleştirme ve kamusallaştırma) seçeneklerine ışık tutacaktır. Devletin sahiplik siyasasından kaynaklı olarak, kamu işletmelerine yüklenmiş genel-geçer ticari olmayan hedeflerden,özerk yönetim kurulu kararlarının kamu işletmesi faaliyetlerine dahil ettiği stratejik ticari olmayan hedeflere geçiş yapılacaktır. Sadece genel politikalar (sosyal siyasalar, içişleri siyasası) açısından kamu işletmelerine ticari olmayan hedefler ve görevleri yerine getirmek için ilgili hükümet tarafından, ilgili bakanlık üzerinden tematik alanlar sunulacak, bu görevlerin finansman ve şeffaf bütçesi ilgili Bakanlığın program tasarısı ve başvuru projeleri kabulüyle yürütülecektir. Kamu İşletmeleri, devlet fonu destekli bu ticari olmayan hedefleri de bakanlık program ve projeleri üzerinden finansmana başvuru, seçim ve uygulama ile gerçekleştirecektir. İlgili program ve projelerin fonlanması, kamu-üniversite-özel sektör ve sivil toplum konsorsiyumları kurmayı bir kalite ve fonlama kriteri olarak görecektir.

Sahiplik Zihniyeti: Denetimli Özerklik

Devletin kamu işletmelerindeki payından ziyade, kamu işletmesi yönetimlerine stratejik yönlendirme harici müdahalesi ortadan kaldırılacaktır. Bu nedenle, kamu işletmeleri işleyiş açısından uygulayıcı ve ilgili bakanlıklardan ayrılabilmesine karar verilmiştir. KİT'lerin sahiplik fonksiyonu Yüksek Planlama Kurulu'ndadır ve bu fonksiyon her bir KİT özelinde KİT'ten beklentilerin koordinasyonu sonrasında Yüksek Planlama Kurulu'nun inisiyatif verdiği konularda Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı (bir bakanlıklarası koordinasyon komitesi olarak) ve ilgili sektör bakanlığınca sadece stratejik yönlendirme dahilinde ifa edilebilecek ve tüm bu stratejik yönlendirmeler devlet denetimine tâbî tutulacaktır. Kamu işletmeleri işleyiş konuları dışında, sadece öneri ve yönlendirmelerde -farklı bakanlıklara değil- sadece bir sektörel bakanlıkla veya bir bakanlıklarası koordinasyon komitesi ile resmi bir stratejik yönlendirme ilişkisi içinde olacaktır. Bu stratejik yönlendirme hesap verebilirlik usûllerine göre kayıt altına alınacaktır. Kamu işletmesi yönetiminin uy ya da açıkla kriterlerine göre stratejik yönlendirmeyi kabul veya uygulamama hakkı bulunacaktır. Kamu işletmesi yönetimlerinin özerkleştirilmesi, yasal ve uygulama zemininde ilgili tüm mevzuatın değiştirilmesi yoluyla tamamlanacak ve kamu işletmesinin sektörel ve bölgesel hedeflerine dönük izleme ve değerlendirme yapıp özerkliklerine aynı yöneticilerle devam edip etmeyeceklerine belirli periyotlarla karar verilecektir. Bu periyotlar sektörden sektöre farklılıklar gösterebilecektir. İzleme ve değerlendirmenin iki kriteri iç denetim ve dış denetim olarak yapılandırılacak, iç denetim kamu işletmeleri komiteleri, dış denetim ise uluslararası standartları takip eden firmalar tarafından kamu işletmesini temsil edecek bir uzmanın işbirliği ve katılımı

marifetiyle gerçekleştirilecektir. Bu nedenlerdir ki, kamu işletmelerinde yönetim kurulu yetkisini aşan hiçbir irade olmayacaktır. Öneri ve tavsiyeler üzerinden gelişen bir sorumluluk durumunda da sorumluluğu YK üyeleri ve siyasiler eşit hâlde paylaşacaktır. İlgili bakanlık ve bürokratlar Yönetim Kurulu'na iletmış olduğu her öneri ve yönlendirmeden sorumlu olacak ve hesap verebilecektir. Kamu İşletmesi yöneticilerinin politikacılarla olan yoğun etkileşim ve ilişkileri KİT'lerin etkin ve rasyonel yönetimi önünde önemli bir engel olabilmektedir. Ücret politikası belirlenmesinde Yönetim Kurulu'na yetki verilecek ve performansa dayalı ücret sistemi kurulacaktır. Yüksek Planlama Kurulu'nun koyduğu tavan-taban iptal edilebilecektir. Personel seçimi merkezi sınav sistemiyle değil, kamu işletmesinin Yönetim Kurulu'nun personel planlaması ve seçiminde özerk şekilde aldığı kararlar çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Toplu sözleşmeye göre işçi çalıştırılmasından kaynaklı kısıtların (dağıtım ve organizasyon kısmında kısıtlamalar) önüne, özerk Yönetim Kurulu'nun insan kaynakları kararları ile geçilecektir. İstihdam siyasalarında kamu işletmelerinin bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf şekilde davranması sağlanmış olacaktır. Bu örgütsel yapının ve faaliyet işlemlerinin tesisinde yasal zemine dayanan kamu işletmeleri özerkliği ve denetimi temel olacaktır.

Yönetim Kurulu Çevresel Kompozisyonu: Toplumsal Aklı Yansıtmak ve Geliştirmek

Özerk yönetim kuruluna, 5 (beş) çevreleyici kamu işletmesi komitesi kururulacaktır. Bu komiteler; 1) yönetim katılım komitesi, 2) yönetim denetim komitesi, 3) yönetim danışmanlık komitesi, 4) yönetim izleme komitesi, 5) yönetim adaylık komitesi olarak belirlenecektir. 1) Yönetim Katılım Komiteleri, kamu işletmesi yönetim kurulunun özerk kararlarının kabulü veya reddi üzerine oy hakkı sahipliği adına değil, toplumsal kesimlerin (özel, kamu, sosyal) özerk kamu işletmesi kararlarına toplumsal destek, çekimserlik veya red görüş oyları bildirerek yönetim kuruluna toplumsal görüş ve talep hakkında bilgilendirme katılımı adına yürütülen katılım faaliyetleriyle yükümlüdür. 2) Yönetim denetim komitesi, daha teknik ve detaylı, finansal ve ekonomik hedefizleme ve değerlendirme denetimleri yapmakla yükümlüdür. Bu iç denetim komitesi, bağımsız dış denetim kurumuna 2 kurum temsilcisi ile beraber çalışma olanağı sağlayacaktır. 3) Yönetim danışmanlık komiteleri, devlet, özel sektör, sivil toplumdan katılımcılara açık olacaktır. Yönetim kurulu kendi özerk kararlarını alırken bu komitelerin sosyal ve ekonomik bilimsel bilgisinden yararlanabilecektir. 4) Yönetim izleme komiteleri, siyaset toplumdan geldiğinden, sendika ve diğer sivil toplum örgütlerinin, kamu işletmesi yönetimine katılımı, kendi kurul aday kişisini seçme ve yönetim kurulu kararlarını izleme komiteleri üzerinden tesis edilecek ve toplumsal aklın özerk kamu işletmesi yönetiminde temsil edilmesi desteklenecektir. Bu izleme komiteleri özerk KİT yönetimi uygulamalarına yönelik kendi alanlarında raporlama yükümlülüğü taşıyacaklardır. 5) Adaylık komiteleri yönetici kriterleri ve insan kaynakları havuzu oluşturmakla ve yönetmekle yükümlü tutulacaktır. Bunun için üst yöneticilerin seçiminde bu komitenin temel rolü olacaktır. Bu komitelerin koordinasyonu, ortak komite üyeleri tarafından sağlayacaktır. Bir üye ikiden fazla komiteye üye olamayacak ve bu komitelerin hepsi hesap verebilirlik ve şeffaflık kriterlerine tâbî olacaktır.

Şirketleştirme ve Özelleştirme: Toplumsal Değer Artırımı Öncelikleri

Şirketleştirme ve Özelleştirmeden önce devletin sahiplik rolü, yasa ve düzenlemeler ve yönetim kurulu ve iş gücü üzerinden kamu işletmelerinde denetimli özerklik tesis edilecektir. Devletin aktif sahipliği eğitim, güvenlik gibi stratejik alanlarda olacak ve diğer alanlardaki kamu işletmeleri hakkında özelleştirme veya şirketleştirme durumunda ortaya çıkacak olan sosyo-ekonomik faydalar üzerinde delil esaslı strateji raporları temelinde sektörel incelemeler yapılacaktır. Böylelikle devlet sahipliğinin getirmiş olduğu varsa ispatlı yüklerin ortadan kaldırılması için özelleştirme veya şirketleştirme sürecinin hızlandırılması ve uygun olan sektörlerde özel sektör mantığı ve davranışı ile faaliyet serbestliği sağlanacaktır. Devlet düzenleyici rolüyle bu serbestliği denetim altında tutacaktır. Her kamu işletmesi %10 gibi devletin belirlediği taban oran hissesiyle borsaya açılacaktır. Halka arz yöntemi ana yöntem olacak ve halka arz ile yönetim kurulunun performansa dayalı olarak çalışması teşvik edilecektir.

Küresel ve Yerel Dünyada: Toplumsal (Kamu) İşletmeleri

Stratejik yönlendirmeye, iç ve dış denetime tâbî, yönetim kurulu ve komiteleri hesap verebilir ve şeffaf, dolayısıyla toplumun her kesimiyle etkileşim içindeki kamu işletmeleri yerel, ulusal ve uluslararası arenada özerk olarak ticari ve ticari olmayan faaliyetlerine etkinlik ve verimlilik hedefleriyle bu toplumsal çerçevede devam edecektir.

Çözüm önerileri matrisi; kamu işletmelerini ilgilendiren altı eksen üzerinden, çözüm araçları ve siyasa etkileşimlerine analitik bir çerçeve sağlaması boyutuyla aşağıda verilmiştir (Tablo 35). Simetrik yapı, etki-tepki mantığına dayanmaktadır.

Tablo 36 – Çözüm Önerileri Araçları ve Sistemi

ÇÖZÜM MATRİSİ	Devletin Sahiplik Rolü (DSR)	Yasa ve Düzenlemeler (YVD)	Yönetim Kurulu ve İş gücü (YKİ)	Ticari Olmayan hedefler (TOH)	Uluslararası Faaliyetler (UAF)	Şeffaflık ve Bilgilendirme (ŞVB)
Araç	Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi Delil temelli olarak, periyodik ve sektörel güncelleme faaliyeti	Yeni 233 Sayılı KHK ve ilgili yasalar ve düzenlemeler Sektörel mevzuatlar	KİT komiteleri (yönetim, katım, denetim, danışmanlık, izleme, adaylık) kurulumu Dış Bağimsız Denetim	Sosyal Siyasa ve İşçileri Siyasa - KİT Etkileşimi programları ve projeleri	Sanayi Siyasa ve Dışçileri Siyasa - KİT etkileşimi programları ve projeleri	Ar-Ge Siyasa ve Teknoloji Siyasa - KİT etkileşimi programları ve projeleri Kurum ve kurumlararası Bilgi İletişim, İzleme Değerlendirme Teknolojileri
Araç içeriği	Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi diğer 5 eksenli açığa kapsar. - Yürürlükteki ve yeni fikirleri - Yürürlükteki ve yeni kurumları - Yürürlükteki ve yeni çıkarları işaret eder. - Vizyona - Plana - Programlara - Projelere değindir (Tablo 34)	Sahiplik Siyasa ve Plan Belgesi'nde değinilen 5 eksen yasa ve düzenlemeler ile resmîleştirilerek teminat altına alınır. İlgili tüm mevzuat ağı, sektörel detaylarda güncellenir.	Yönetim Kurulu ve İş gücü'nün hükümet siyasalarından öte devlet sahipliği siyasasını temsil eden kimseler olması için 6 KİT komitesi ile iç gözetiminde operasyonel özerkliğe sahip ve dış hesap verebilirlik denetim mekanizmalarına tabîlik tesis edilir ve sahipliği belgesi ile resmîleştirilerek ilgili mevzuatla teminat altına alınır.	Ticari olmayan hedeflerin ne oranda devletin sahipliği rolünden, yasalardan, YK ve iş gücünün iç ve dış denetimine tabîi özerk kararlarından veya kararlarından veya yerel/ulusal/uluslararası faaliyetlerden kaynaklı olduğunun ayrıştırılması yapılır ve yönetilmesi gerçekleştirilir. Hedefler hakkındaki bilginin stratejik olarak açıklanması veya ertelenmesine karar verilir.	Uluslararası Faaliyetlerin ne oranda devletin sahipliği rolünden, yasalardan, YK ve iş gücünün iç ve dış denetimine tabîi özerk kararlarından veya ticari olmayan faaliyetlerden kaynaklı olduğunun ayrıştırılması yapılır ve yönetilmesi gerçekleştirilir. Hedefler hakkındaki bilginin stratejik olarak açıklanması veya ertelenmesine karar verilir.	Şeffaflık ve Bilgilendirme'nin devletin sahipliği rolüne, yasalara, yönetim kurulu özerkliğine ve hesap verebilirlik mekanizmalarına, ticari olmayan hedeflere ve uluslararası faaliyetlere uygun ve bu stratejilere hassas şekilde uluslararası standartlara uyan ve ötesine geçen şekilde veri toplaması, analiz etmesi ve açıklaması faaliyetleri organize edilir. Kurum/Kurumlararası Bilgi iletişim teknolojileri, izleme ve değerlendirme teknolojileri desteklenir.
Siyasa Etkileşimi	Devlet Siyasa	Kamu Siyasa	Ekonomi Siyasa Maliye Siyasa	Sosyal Siyasa İşçileri Siyasa	Sanayi Siyasa Dışçileri Siyasa	Ar-Ge Siyasa Teknoloji Siyasa

Acemoglu, D., & Johnson, S. (2003). Unbundling institutions (No. w9934). *National Bureau of Economic Research*.

Anastassopoulos, J. (1985). "State-Owned Enterprises between Autonomy and Dependency." *Journal of Public Policy*, 5 (4): 521–539.

Aoki, M. (1995). An evolving diversity of organizational mode and its implications for transitional economies. *Journal of the Japanese and International Economies*, 9 (4), 330-353.

Bendor, Jonathan, Amihai Glazer, and Thomas Hammond. (2001). "Theories of Delegation." *Annual Review of Political Science*, 4: 235–269.

Biglaiser, G., & Danis, M. A. (2002). Privatization and Democracy The Effects of Regime Type in the Developing World. *Comparative Political Studies*, 35(1), 83-102.

Boardman, A. E., & Vining, A. R. (1989). Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises. *Journal of Law and Economics*, 1-33.

Buckley, P. J., Clegg, J., & Wang, C. (2002). The impact of inward FDI on the performance of Chinese manufacturing firms. *Journal of International Business Studies*, 637-655.

Cai, Y. (2002). The resistance of Chinese laid-off workers in the reform period. *The China Quarterly*, 170, 327-344.

Ceylan, A. - Vergiliel, M. (1989). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Bursa: Uludağ Üniversitesi.

Chang, Kelly, David Lewis, and Nolan McCarty. (2001). "The Tenure of Political Appointees." Paper presented at the *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, April.

Christiansen, H. (2011). The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5, OECD Publishing, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en>

Christiansen, H. (2013). "Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4dkhztkp9r-en>

Cohen, Jeffrey E. (1986). "On the Tenure of Appointive Political Executives: The American Cabinet, 1952–1984." *American Journal of Political Science*, 30 (3): 507– 516.

Cull, R., & Xu, L. C. (2005). Institutions, ownership, and finance: the determinants of profit reinvestment among Chinese firms. *Journal of Financial Economics*, 77 (1), 117-146.

Doğan, M. N (derleyen). (2012). *Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonu’nun Kaynak ve Kullanımları*. Ankara: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf>

EnnsnerJedenastik, L. (2014). Political Control and Managerial Survival in State-Owned Enterprises. *Governance*, 27(1), 135-161.

Epstein, David, and Sharyn O’Halloran. (1994). “Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion.” *American Journal of Political Science*, 38 (2): 697–722.

Epstein, David and Sharyn O’Halloran. (1996). "Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test." *Journal of Politics* 58 (2): 373-397.

Epstein, David and Sharyn O’Halloran. (1999). *Delegating Powers*. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers. Cambridge: Cambridge University Press.

Frost, S. (2004). Chinese outward direct investment in Southeast Asia: how big are the flows and what does it mean for the region?. *The Pacific Review*, 17 (3), 323-340.

Gazete haberi. (2014). “5 Bakanlık 2’ye indirilebilir”, *Radikal gazetesi*, 12.11.2014. http://www.radikal.com.tr/ekonomi/bakan_zeybekci_5_bakanlik_2ye_indirilebilir-1229388

Groves, T., Hong, Y., McMillan, J., & Naughton, B. (1994). Autonomy and incentives in Chinese state enterprises. *The Quarterly Journal of Economics*, 183-209.

Groves, T., Hong, Y., McMillan, J., & Naughton, B. (1995). China's evolving managerial labor market. *Journal of Political Economy*, 873-892.

Gupta, N. (2005). Partial privatization and firm performance. *The Journal of Finance*, 60 (2), 987-1015.

Havrylyshyn, O., & McGettigan, D. (2000). Privatization in transition countries. *Post-Soviet Affairs*, 16 (3), 257-286.

Huber, John D., and Charles R. Shipan. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Huber, John D., and Charles R. Shipan. (2006). “Politics, Delegation, and Bureaucracy.” In *The Oxford Handbook of Political Economy*, ed. Barry R. Weingast and Donald A. Wittmann. Oxford: Oxford University Press.

Huyghebaert, N., & Quan, Q. (2009). Share issuing privatizations in China: Sequencing and its effects on public share allocation and underpricing. *Journal of Comparative Economics*, 37 (2), 306-320.

Johnson, S., McMillan, J., Woodruff, C., (2002). Property rights and finance. *American Economic Review*, 92 (5), 1335–1356.

Kepenek, Y. (1990). *100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle)*, 2. baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of economic literature*, 1095-1136.

Kowalski, P. et al. (2013). "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications", OECD Trade Policy Papers, No. 147, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869ckqk7l-en>

Küçükkocaoğlu, Güray. *Kamu iktisadi teşebbüslerinin tanımı ve kapsamı*, <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi23.doc>

Lee, K., & Hahn, D. (2004). From Insider-Outside Collusion to Insider Control in China's SOEs. *Issues and Studies-English Edition-*, 40 (2), 1.

Lewis, David E. (2007). "Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?" *Journal of Politics* 69 (4): 1073–1088.

Lewis, David E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Li, SM. (2005). China's changing urban geography: A review of major forces at work, *ISSUES & STUDIES*, 41 (4), 67-106.

Lin, X., & Germain, R. (2003). Organizational structure, context, customer orientation, and performance: lessons from Chinese state-owned enterprises. *Strategic management journal*, 24 (11), 1131-1151.

Lupia, Arthur, and Mathew D. McCubbins. (1994a). "Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 10 (1): 96–125.

Lupia, Arthur, and Mathew D. McCubbins. (1994b). "Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making." *Legislative Studies Quarterly*, 19 (3): 361–384.

McCubbins, Mathew D. (1985). "The Legislative Design of Regulatory Structure." *American Journal of Political Science*, 29 (4): 721–748.

McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3 (2): 243–277.

McMillan, J., Woodruff, C., (2002). The central role of entrepreneurs in transitional economies. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), 153–170.

Meggison, W. L., Nash, R. C., & Randenborgh, M. (1994). The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis. *The Journal of Finance*, 49(2), 403-452.

Meydan, S. (2012). "Atatürk'ün Akıllı Projeleri", *Akl-ı Kemal*, C. 3, İstanbul: İnkılap Kitabevi.

Müller, Wolfgang C.(2000). “Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work.” *European Journal of Political Research*, 37 (3): 309– 333.

Nolan, P., & Xiaoqiang, W. (1999). Beyond privatization: institutional innovation and growth in China's large state-owned enterprises. *World Development*, 27(1), 169-200.

OECD (2005). Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries (henceforth “the 2005 report”).

OECD (2010). Accountability and Transparency -A Guide for State Ownership, OECD.

OECD (2011). Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119529-en>

Övgün, Barış (editör). (2009). *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları. <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/kamuyonetimiyapi.pdf>

Pargendler, Mariana. (2011). “State Ownership and Corporate Governance”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1854452

Parker, D. (1999). Privatization in the European Union: a critical assessment of its development, rationale and consequences. *Economic and Industrial Democracy*, 20(1), 9-38.

Parry, M. E., & Song, X. M. (1994). Identifying new product successes in China. *Journal of Product Innovation Management*, 11 (1), 15-30.

Peng, M. W., & Heath, P. S. (1996). The growth of the firm in planned economies in transition: Institutions, organizations, and strategic choice. *Academy of management review*, 21(2), 492-528.

Peng, M. W., Tan, J., & Tong, T. W. (2004). Ownership Types and Strategic Groups in an Emerging Economy. *Journal of Management Studies*, 41 (7), 1105-1129.

Ramamurti, R. (2000). A multilevel model of privatization in emerging economies. *Academy of Management Review*, 25 (3), 525-550.

Shirley, M. M. (1999). Bureaucrats in business: The roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform. *World Development*, 27(1), 115-136.

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (2015). “1985 - 2014 Dönem Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri”, Ankara. http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. (1997). *1995 KİT Genel Raporu*, Ankara.

Tjosvold, D., & Sun, H. F. (2002). Understanding conflict avoidance: relationship, motivations, actions, and consequences. *International Journal of Conflict Management*, 13 (2), 142-164.

Uhlenbruck, K., Meyer, K. E., & Hitt, M. A. (2003). Organizational Transformation in Transition Economies: Resource-based and Organizational Learning Perspectives. *Journal of Management Studies*, 40(2), 257-282.

Web of Science, Bilimsel Yayın Veritabanı, <http://apps.webofknowledge.com>

Wood, B. Dan, and John Bothe. (2004). "Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design." *Journal of Politics*, 66 (1): 176–202.

Wood, B. Dan, and Miner P. Marchbanks. (2008). "What Determines How Long Political Appointees Serve?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (3): 375–396.

Wright, M., Hoskisson, R. E., Busenitz, L. W., & Dial, J. (2000). Entrepreneurial growth through privatization: the upside of management buyouts. *Academy of Management Review*, 25 (3), 591-601.

Yarrow, G. (1999). A theory of privatization, or why bureaucrats are still in business. *World Development*, 27(1), 157-168.

Yeh, E. T., & Lewis, J. I. (2004). State power and the logic of reform in China's electricity sector. *Pacific Affairs*, 437-465.

Yurdakul, M. (2013). "İMF'li Yıllar – 2: IMF Desteki 24 Ocak Türkiye'yi Dönüştürdü", *Milliyet gazetesi*, 13.05.2013. <http://ekonomi.milliyet.com.tr/imf-destekli-24-ocak-turkiye-yi/ekonomi/detay/1707660/default.htm>

Zohlnhöfer, R., Obinger, H., & Wolf, F. (2008). Partisan politics, globalization, and the determinants of privatization proceeds in advanced democracies (1990–2000). *Governance*, 21(1), 95-121.

EK i – 233 Sayılı KHK ve Mülakatlar Karşılıklı İncelemesi

Bu bölümde saha çalışmalarından elde edilen bilgilerle ilgili 233 Sayılı KHK'nin karşılıklı incelemesi yapılmıştır.

Yönetim Kurulu ve İş gücü ile Mevzuat Değişikliği Önerileri

Bu alt bölümde kamu işletmelerinde **Yönetim Kurulu ve İş gücü** ile **233 Sayılı KHK** arasında inceleme yapılmaktadır. Ana sonuç, *Yönetim Kurulu yapı ve süreçlerinin sorumlu olduğu* yönündedir. Bu sorunun çözümünde temel çıkış noktası olan kamu işletmesi özzerkliğinin ne ölçüde ve nasıl tesis edilebileceğinin koşulları, ilgili kanun metinleri üzerinden tartışılmalıdır. Temel sorun mevzuatın, Yönetim Kurulu'nun etkin, verimli çalışmasını özzerklik üzerinden sınırlandırması olarak öne sürülmüştür.

233 Sayılı KHK İKİNCİ KISIM

Teşebbüs, Müessese, Bağlı Ortaklık ve İştirakler

BİRİNCİ BÖLÜM

Teşebbüsler

Teşebbüslerin organları:

Sorunlar (kırmızı) Öneriler (yeşil)

Madde 5 – 1. Teşebbüs organları, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür.

2. Yönetim Kurulu, teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır.

3. Genel Müdürlük, teşebbüsün yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.

(1) Bu fıkranın uygulanması ile ilgili olarak 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 82'nci maddesine ve aynı Kanunun Geçici 4'üncü Maddesinin altıncı fıkrasına bakınız.

Teşebbüs Yönetim Kurulu'nun teşkilî:

Kurul üyelerinin seçilme şeklinin kurulun bağımsızlığını olumsuz etkilemesi (Sorum)

Bağımsız seçim yapılmalı, (Öneri)

YK üyeleri veya kurula ek olarak beraber çalışan şirketlerden üst düzey yöneticiler üye / katılımcı olabilmeli (Öneri)

Madde 6 – 1. Yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşur.

2. Genel müdür yönetim kurulu başkanıdır ve ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.

3. Yönetim kurulu üyelerinden; ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, ikisi teşebbüs genel müdür yardımcılarının arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.

Bakanlık tarafından tek merkezden atanan üyelerin sektör deneyiminin eksik oluşu veya olmayışı ve görevlerini sadece rutin olarak yerine getirmeleri (Sorum)

Bakanlık tarafından tek merkezden atanan üyelerin sektör deneyiminin eksik oluşu veya olmayışı ve görevlerini sadece rutin olarak yerine getirmeleri (Sorum)

Hazine temsilcisi Hazine Müsteşarlığı'nın içinden olmayabileceğinden ilgisiz kurumlardan atanabilmesi ve bu durumun kurum içinde bürokrasiyi öne çıkarması (Sorum)

Bakanlık tarafından atanan üyelerin sektör deneyimine sahip olduğu durumlarda toplantı gündemlerindeki tartışma ve karar almakta katkı sağlasa da Bakanlık politikasının bu kararlarda belirleyici olması, bu yüzden kararların makro/genel kalabilmesi (Sorum)

Genel müdür ve yardımcılarının atanması 3'lü kararname kapsamından çıkmalı (Öneri)

Bakanlık 2 üyenin atanmasında sektör deneyimini dikkate almalı ancak, atanan kişiler, belli politikaların uygulanması ve sonuç alınması sürecinde görevden alınmamalı, (Öneri)

YK üyelerinin uzun süre atanmaması, yönetimin vekaleten yürütülmesi (Sorum)

YK üyeleri profesyonel bir yarış ortamında seçilmeli, özel sektörden olabilmeli (Öneri)

4. Genel müdürün bulunmadığı hâllerde, genel müdürün yönetim kurulu üyeleri arasından görevlendireceği genel müdür vekili yönetim kuruluna başkanlık yapar.

Teşebbüs Yönetim Kurulu Üyelerinin nitelik ve şartları:

Madde 7 – 1. Teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanacakların, Devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip, yüksek öğrenim yapmış ve teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmaları şarttır. Ancak, ilgili bakanın teklifi üzerine atanan üyelerden birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma şartı aranmaz.

2. Teşebbüs yönetim kurulu başkan ve üyeleri; başka bir teşebbüste yönetim kurulu üyesi olamaz ve rakip kuruluşlar ile menfaat ilişkisi içinde bulunamazlar.

3. Birinci fıkradaki niteliklere sahip bulunan kamu görevlileri teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanabilirler. Esas görevleri devam etmek üzere atanan yönetim kurulu üyeleri, başka bir teşebbüs, bağlı ortaklık ve denetim kurulu üyesi olarak görev alamazlar.

Teşebbüs Yönetim Kurulu Üyelerinin görev süresi:

Madde 8 – 1. Yönetim kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilirler. Atandıkları usule göre görevlerinden alınabilirler.

2. Süre dolmadan üyeliğin boşalması veya üyelik için aranan niteliklerin ve şartların kaybedilmesi hâlinde, kalan süreci tamamlamak üzere atama yapılır.

Her an görevden alınma riskinden dolayı, politika belirleme ve uygulama süreçlerinde sorun yaşanmaktadır(Sorum)

YK üyelerinin uzun süre atanmaması, yönetimin vekaleten yürütülmesi (Sorum)

Üst düzey yönetici sektörel olarak bilgi ve vizyon sahibi olmalı, belli bir süre, en az 5 yıllığına ve hedef odaklı olarak seçilmelidir.(Öneri)

Kurumun rasyonelliği gerekçesiyle YK üyelerinin, Hükümetin politika müdahalelerini sahiplenmemesi. (Sorum)

KİT mevzuatı, istihdam, Personel ücretleri, ikramiyeler gibi birçok hususta Genel Bütçeli Kuruluşların hükümlerine tâbî olduğundan, YK politika belirleyememektedir. (Sorum)

Teşebbüs Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri:

Madde 9 – Yönetim Kurulu'nun görevleri ve yetkileri aşağıda gösterilmiştir.

1. Kanun, tüzük, yönetmelik, kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde teşebbüsün gelişmesini sağlayacak kararları almak,

2. Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların çalışmalarının verimli ve kârlı olarak yürütülmesi şartlarını oluşturacak esasları ve işletme politikalarını belirlemek,

3. Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara ait yıllık program, bilanço ve netice hesapları ile yıllık ve uzun vadeli çalışma programlarına uygun olarak hazırlanan faaliyet raporlarını onaylayarak ilgili mercilere sunmak,

4. Müesseseler ve bağlı ortaklıklar arasında koordinasyonu sağlayacak kararları almak,

5. Yönetim Kurulunun onayı ile uygulanabilecek yönetim komitesi kararları hakkında, komite kararının teşebbüse ulaşmasını izleyen onbeş gün içinde karar almak,

6. Genel müdürün teklifi üzerine; (...)⁽¹⁾, daire başkanları, müessese müdürleri veya benzer görevlere alınacak personeli atamak,

(1) Bu bentte yer alan "genel müdür yardımcıları" ibaresi, 22/1/1990 tarih ve 399 sayılı KHK'nin 59'uncu maddesiyle madde metninden çıkarılmıştır.

7. Genel müdürlük çalışmalarını izlemek,

8. Teşebbüslerin taşıt alım ve kullanımına ait Koordinasyon Kurulu'na alınacak kararlarla ilgili uygulama esaslarını belirlemek,

9. Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak,

10. Yönetim Kurulları sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını genel müdire devredebilirler. Ancak; yetki devri yönetim kurulunun sorumluluğunu kaldırmaz.

Teşebbüs Yönetim Kurulunun toplantı ve karar yeter sayısı:

Madde 10 – Yönetim kurulu, genel müdürün daveti üzerine ayda iki defadan az olmamak üzere üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alır. Oylarda eşitlik hâlinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

Genel görüş KHK 233 ve KHK 399'da mevzuat değişikliğine gidilmesi yönündedir. (657 sayılı Kanun'a tâbî ve 399 sayılı KHK'nin I sayılı cetvelinde bulunan, asli ve sürekli hizmetleri gören ve çoğunlukla yönetim kadrosunda yer alan müdür, müfettiş vb. personeli). Son karar mercinin Yönetim Kurulu olabilmesi için Hazine ve ilgili Bakanlık'tan özerklik/dereceli özerklik istenmektedir. Mali ve idari özerklik ön plana alınmaktadır. En üst karar organı olarak, her türlü kararı alması ve sadece hükümetin politikalarını ilgilendiren konularda Bakanlık görüşü istenmesi bir mekanizma olarak öne sürülmüştür. Aşağıda 233 Sayılı KHK'nin Personele İlişkin Hükümler kısmı incelenmiştir. Madde 41'den Madde 53'e kadar (Temel ilkeler, istihdam şekilleri, personel ihtiyacı, işe alma, sözleşme ücreti ve diğer haklar, prim ve ödül, teşebbüs personelinin yükümlülük ve sorumlulukları, yurt dışında görevlendirme, başka iş ve hizmet yasağı, yönetim ve danışma kurulu başkan ve üyesi, denetçi ve tasfiye kurulu üyelerinin ücret ve hakları, yüksek planlama kurulunun yetkisi) değişiklik önerileri mevcuttur. Madde 51 Siyasi Faaliyet Yasağı konusunda bir öneri bulunmamaktadır. Bölüm 4.3.7 KİT Yönetim Kurulu ve İş gücü – Yapı, Yetki, Sektörler başlığı bu alanı derinlemesine incelemektedir.

233 Sayılı KHK DÖRDÜNCÜ KISIM

Personele İlişkin Hükümler

<i>Temel İlkeler</i>		Değişiklik önerisi
<i>Madde 41 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/2 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>İstihdam Şekilleri</i>		
<i>Madde 42 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/3 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>Personel İhtiyacı</i>		
<i>Madde 43 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/4 md.; İptal: Ana. Mah.'nin 22/12/1988 tarih ve E. 1988/5, K. 1988/55 sayılı Kararıyla.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>İşe Alma</i>		
<i>Madde 44 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/5 md.; İptal: Ana. Mah.'nin 22/12/1988 tarih ve E. 1988/5, K. 1988/55 sayılı Kararıyla.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>Sözleşme Ücreti ve Diğer Haklar</i>		
<i>Madde 45 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/6 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>Prim ve Ödül</i>		
<i>Madde 46 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/7 md.; İptal: Ana. Mah.'nin 22/12/1988 tarih ve E. 1988/5, K. 1988/55 sayılı Kararıyla.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>Teşebbüs Personelinin Yükümlülük ve Sorumlulukları</i>		
<i>Madde 47 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/8 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>Yurt Dışında Görevlendirme</i>		
<i>Madde 48 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/9 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)</i>		Var/Yok (Öneri)
<i>Başka İş ve Hizmet Yasağı</i>		

Var/Yok (Öneri)

Madde 49 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/10 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)

Yönetim ve Danışma Kurulu Başkan ve Üyesi, Denetçi ve Taşfiye Kurulu Üyelerinin Ücret ve Hakları

Var/Yok(Öneri)

Madde 50 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/11 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)

Siyasi Faaliyet Yasası

Var/Yok

Madde 51 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/12 md.; İptal: Ana. Mah.'nin 22/12/1988 tarih ve E.1988/5, K. 1988/55 sayılı Kararıyla.)

Vekalet Ücreti

Var/Yok(Öneri)

Madde 52 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/13 md.; Mülga: 22/1/1990 - KHK - 399/59 md.)

Yüksek Planlama Kurulunun Yetkisi

Var/Yok(Öneri)

Madde 53 – (Değişik: 5/1/1988 - KHK - 308/14 md.; İptal: Ana. Mah.'nin 22/12/1988 tarih ve E.1988/5, K.1988/55 sayılı Kararıyla.)

Ticari ve Ticari Olmayan Hedefler

Ticari ve Ticari Olmayan Hedefler ve Mevzuat Değişikliği Önerileri

Bu alt bölümde kamu işletmelerinde **Ticari ve Ticari Olmayan Hedefler** ve **233 sayılı KHK** arasında inceleme yapılmaktadır.*Ana sonuç: Ticari ve Ticari Olmayan Hedefler yapı ve süreçlerinin sorunu olduğu yönündedir.* En önemli ticari işletme hedefikârlılık ise kamu işletmelerinde özerklik konusu sorun teşkil etmektedir. Ticari olmayan hedefler konsuundafinansman ve kamu-özel işbirliği kurulamaması sorunları öne çıkmaktadır.Öncelikle gerçekçi hedefler ticari ve ticari olmayan faaliyetler için temel noktadır. Bu hedeflere ulaşmada bütçe desteği göz ardı edilmemelidir. Öyle ki, Sayıştay denetiminin de hedefler, hedeflere uyma uygulamaları ve hedeflere ulaşmadaki durumu denetimde, mevzuata uygunluk kapsamında olması gerekmektedir. Bu tip hedeflere ulaşmada diğer kurum ve kuruluşlarla beraber çalışma yapılabilecek altyapıyı ise düzenleyici kurumlar sağlamalıdır, örneğin Ar-Ge çalışmalarına özel sektörün katılabilmesinin sağlanması. Ticari ve ticari olmayan hedefler sektörden sektöre değişik içeriklere dayalıdır.

233 Sayılı KHK ÜÇÜNCÜ KISIM

Mali Hükümler, Tasfiye ve Denetim

BİRİNCİ BÖLÜM

Teşebbüslere ait Mali Hükümler

Teşebbüs plan, program ve bütçesi:

Madde 29 – 1. Teşebbüsler, yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütürler.

2. Teşebbüslerin yatırım ve finansman programlarının hazırlanma şekli, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlık tarafından, Devlet Planlama Teşkilatı'nın ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görüşleri alınarak tespit olunur ve Koordinasyon Kurulu'nun onayına sunulur.

3. Teşebbüslere ait yıllık genel yatırım ve finansman programı, takvim yılı başından en az yetmişbeş gün önce Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanır.

4. Teşebbüslerin işletme bütçeleri, her hesap dönemi için, yıllık genel yatırım ve finansman programındaki hedefler esas alınarak hazırlanır ve yönetim kurulunca onaylanır. İlgili bakanlık, gerekli hâllerde daha uzun süreler için işletme bütçesi hazırlanmasını isteyebilir.

5. Teşebbüslerin yatırım ve finansman programlarında değişiklik yapılması hâlinde, bu değişikliğe uygun olarak işletme bütçelerinde de gerekli düzeltmeler yapılır.

6. Kesinleşen yıllık genel yatırım ve finansman programlarının birer örneği; Hazine ve Dış Ticaret

Sorunlar(kırmızı) Öneriler (yeşil)

Bütçe onayının Hazine Müsteşarlığı'na yapılması. (Sorum)

Bakanlık tarafından verilen direktiflerin yazılı olmaması (Yasal olarak direktiflerin, KİT'lere Bakanlar Kurulu Kararı ile verilmesi gerekmektedir.) (Sorum)

Bakanlık tarafından verilen direktiflerin yazılı olmaması (Yasal olarak direktifler, KİT'lere Bakanlar Kurulu Kararı ile verilmesi gerekmektedir.) (Sorum)

Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlığa, Devlet Planlama Teşkilatına, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na ve ilgili bakanlıklara, işletme bütçeleri ise teşekküllerce ilgili bakanlığa ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na gönderilir.

Teşebbüs yatırım projelerinin hazırlanması:

Madde 30 – 1. Teşebbüsler, kalkınma planına göre kendileri tarafından yapılması gereken yatırımlara ait mali, ekonomik ve teknik çalışmaları zamanında yaparak projelerini hazırlamakla yükümlüdürler.

2. Yatırım projelerinin hazırlanmasında aşağıdaki hususlara uyulur:

- a) Devlet Yatırım Bankası, proje hazırlıklarında teşebbüslere yardım eder.
- b) Hazırlanan projeler, takvim yılı başından yedi ay önce ilgili bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatı'na gönderilir.
- c) İlgili bakanlık, projeler, üzerinde gerekli incelemeleri yaparak, bunları yıllık genel yatırım ve finansman programına dahil edilmek üzere aynı yılın Haziran ayı sonuna kadar Devlet Planlama Teşkilatı'na ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlığa gönderir.

3. Projesi hazır olmayan yatırıma başlanamaz.

4. Bakanlar Kurulu'nca teşebbüslere kendi imkanlarıyla karşılayamayacakları yatırım görevi verildiği takdirde, bu görevlere ilişkin ve özkaynaklardan karşılanması gereken kısım, Devlet Bütçesi'nden sermaye olarak yılı içinde karşılanır.

Teşebbüs küçük tamamlama, idame ve yenileme yatırımları:

Madde 31 – 1. Küçük tamamlama yatırımları, teşebbüslerin kendi kaynaklarından finanse edilmek ve proje maliyeti, yıllık yatırım ve finansman programlarında belirlenen sınırı aşmamak kaydı ile, yönetim kurulunun teklifi ve ilgili bakanlığın onayıyla yapılır.

2. İdame ve yenileme yatırımları, yönetim kurulunun kararı ile yapılır ve durum, gerekçeyle birlikte kararı izleyen onbeş gün içinde ilgili bakanlığa, Devlet Planlama Teşkilatı'na ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na bildirilir.

Teşebbüslerin yatırım ve finansman programları:

Madde 32 – 1. Teşebbüslere ait uzun vadeli veya yıllık genel yatırım ve finansman programlarının hazırlanmasında, finansman imkanları ve teşebbüslerin yatırım kapasiteleri gözönünde tutulur.

2. Teşebbüslere ait uzun vadeli yatırım ve finansman programları, ilgili bakanlığın incelemesinden geçtikten sonra Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatına gönderilir.

3. Yıllık genel yatırım ve finansman programı Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın da görüşü alınarak hazırlanır.

Teşebbüslerin muhasebe sistemleri:

Madde 33 – 1. Teşebbüslerin, müesseselerin ve bağlı ortaklıkların muhasebeleri, bunların mali durumları, işletme faaliyetleri, maliyet ve yatırımları hakkında düzenli bilgi alınabilecek şekilde tutulur.

2. Bankalar ve sigorta şirketleri dışındaki teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklarda "İktisadi Devlet Teşekkülleri Tekdüzen Muhasebe Sistemi" uygulanır. Bu sistemin belirlediği esaslar dışında özel hukuk hükümlerine bağlı kalınır.

3. Teşebbüslerin hesap dönemi takvim yılıdır.

Teşebbüslerin bilançoları, netice hesapları ve faaliyet raporları:

Madde 34 – 1. Bilançolar ve netice hesapları, İktisadi Devlet Teşekkülleri Tekdüzen Muhasebe Sistemine göre belirlenen tiplere uygun olarak, ait oldukları yılı izleyen üçüncü ayın sonuna kadar hazırlanır ve faaliyet raporlarıyla birlikte Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna gönderilir.

2. Faaliyet raporları, yıllık ve uzun vadeli çalışma programlarına uygun olarak düzenlenir. Bu raporlar, dönem çalışma sonuçlarının program ve bütçeyle mukayesesini, bütçe ve programlarda öngörüldüğü hâlde gerçekleştirilmeyen işlerin sebeplerini ve bunlara ilişkin iktisadi ve mali analizleri kapsar.

3. Bilanço ve netice hesapları, teşebbüslerin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi ve onaylanmasından sonra, Resmi Gazete'de yayımlanır.

Teşebbüslerin uygulayacakları fiyatlar ve görev zararı uygulaması:⁽¹⁾

Madde 35 – (Değişik: 3/4/2013 - 6456/57 md.)

Herhangi bir harcamada bulunmaksızın, özel

1. Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitte serbesttirler.
 2. Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkları faaliyet alanlarıyla ilgili olarak görevlendirebilir veya ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespit edebilir.
-
- (1) 3/4/2013 tarihli ve 6456 sayılı Kanunun 57'nci maddesi ile bu maddenin başlığı “Teşebbüslerin fiyat ve tarifeleri” iken metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.
 3. İkinci fıkra çerçevesinde Bakanlar Kurulunca teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının satış fiyatının altında tespit edilmesi veya teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet alanları ile ilgili olarak görev verilmesi hâlinde söz konusu görevler ile ilgili bu kuruluşlara ödenecek görev zararı bedeli Hazine Müsteşarlığı bütçesine konulacak ödenekle karşılanır.
 4. Görev zararı bedeline ilişkin hususlar ve bu bedelin hesaplanma yöntemi Bakanlar Kurulu kararında açıkça belirtilir.
 5. Her bir görev zararı uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Hazine Müsteşarlığınca ilgili Bakanlığın görüşü alınarak belirlenir.
 6. Görev zararı bedeli Hazine Müsteşarlığınca teşebbüs muhasebe kayıtları esas alınarak yapılacak inceleme sonucunda tespit edilir. Hazine Müsteşarlığının talebi üzerine, ilgili bakanlık ve/veya diğer kamu kuruluşlarının denetim personeli incelemede görevlendirilebilir. Talep edilmesi hâlinde incelemeyle ilgili her türlü bilgi ve belgenin bir örneğinin teşebbüsçe denetim personeline sunulması ve gereken kolaylığın sağlanması zorunludur.

7. Bu madde uyarınca; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların muhasebe kayıtlarına göre gerçekleşen görev zararı bedeli; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar tarafından yapılacak ödeme talebine istinaden, Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan ilgili harcama tertiplerinden gider kaydedilerek ödenir. Bu ödemeler, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 35'inci maddesi hüükimlerine tâbî değildir.
8. Altıncı fıkra kapsamında yapılan inceleme sonucunda hesaplanan görev zararı bedeli ile Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılmış bulunan ödemeler arasında fark bulunduğunun tespit edilmesi hâlinde taraflar yükümlülüklerini faizsiz olarak yerine getirir. Ancak, ilgili teşebbüs, müessese veya bağlı ortaklık tarafından yapılan talebin sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge ve işlemlere ilişkin tutarları da içerdiğinin tespiti hâlinde, bu belge ve işlemlere ilişkin olup Hazine Müsteşarlığı tarafından teşebbüse ödenmiş bulunan tutar, söz konusu ödemenin yapıldığı tarihten itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun çerçevesinde gecikme zammı oranında faiz uygulanarak tahsil edilir.

Şeffaflık ve Bilgilendirme ile Mevzuat Değişikliği Önerileri

Bu alt bölümde kamu işletmelerinde Şeffaflık ve Bilgilendirme ile 233 sayılı KHK arasında inceleme yapılmaktadır. Ana sonuç: Performans Değerlendirme ve Denetim Sorunu olarak ön plana çıkmaktadır. Performans değerlendirme konusunda kurum ve üst yönetimin sonuçlar çerçevesinde karar alma yetkisi (ödül ve ceza) bulunmamaktadır. Performans hedefi, personel düzeyine indirgenememektedir. Ödül sistemi de konulamadığından sistemin uygulanması mümkün olmamaktadır, personelin değerlendirileceği (ödül ve ceza) bir sistem olmadıkça performans değerlendirme uygulanamamaktadır. Performans primi usulü yoktur ve şirketleşmeye rağmen kamu işletmesi denetim mekanizmaları sorunludur.

233 Sayılı KHK BEŞİNCİ BÖLÜM

Denetleme

Mali, idari ve teknik denetim, denetleme raporları:

Sorunlar(kırmızı) Öneriler (yeşil)

Madde 39 – Teşebbüsler, müesseseler ve bağlı ortaklıklar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tâbidir.

KİT'lerin farklı denetim mekanizmaları ile muhatap olması, farklı taleplere cevap vermek zorunda kalmalarına sebep olmaktadır. Farklı teftiş uyumsuzluklarında yöneticiler, çelişki yaşamaktadır. KİT'lerde ciddi bir teftiş enflasyonu yaşanmaktadır. Ciddi zaman kayıplarına yol açmaktadır.

Sadece yerindelik denetimi var. Kusur bulma denetimi yapıyor, performans değerlendirme ile ilgili yasal bir zorunluluk yok. (Sorun)

Sayıştay denetimi dışında herhangi bir performans değerlendirmesi bulunmamaktadır. (Sorun)

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; teşebbüslerin, müesseselerin ve bağlı ortaklıkların bir yıla ait hesap ve işlemleri üzerindeki incelemelerini en geç ertesi yılın Ekim ayı sonuna kadar tamamlar. Kurulca düzenlenen raporlar ilgili mercilere verilir.

İlgili Bakanlığın gözetim ve denetimi:

Madde 40 – 1. İlgili bakanlık; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklık faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevlidir.

2. Birinci fıkra da belirtilen amaçla ilgili bakanlık, gerekli hâllerde teşebbüslerin hesaplarını ve işlemlerini teftiş ve tahkike tâbî tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tespit ettirmeye yetkilidir. Bu yetki, kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılır.

Yapısal olarak ise:

- **İç denetim:** Dahili rutin işlemlerin, kurumun teftiş organı tarafından yapılması, yeni kurulan iç denetim birimi ile önleyici bir denetim yaklaşımı geliştirilmesi iki öneridir.
- **Dış denetim:** Harici, bağımsız ve etkin denetim mekanizmaları devreye sokulması, bağımsız denetim kuruluştan denetim yapılması da önerilmiştir. Bunun temel nedeni ise bağımsızlık olsa da bir diğer önemli nedeni değerlendirilecek olan kişilerin denetleme konusunda gerekli sektörel uzmanlık altyapısının bilgisinin olması gerektiğidir.

Uluslararası Faaliyetler ve Mevzuat Değişikliği Önerileri

Bu bölümde kamu işletmelerinde **Uluslararası Faaliyetler**ve **233 sayılı KHK** arasında inceleme yapılmaktadır. Ana sonuç: *Uluslararası Faaliyetler yapı ve süreçlerinin sorunu olduğu yönündedir. Öncelikle ithalat ve ihracat faaliyetlerinin KİK'e tâbî olması, bürokratik engeller örneğin üst yönetim yurtdışı seyahatlerinde bakanlık izni şartı; uluslararası faaliyet yapılandırması, örgütlenmesi hakkında sektörel sorunlar (Enerji); yurtdışı ticareti için uygulanabilir olmayan sektörel maliyetler (Gıda), geliştirmekte olan ülkelere hükümetler arası diyalogları destek kapsamında bedelsiz müşavirlik hizmeti sunulması ve Suriye, Irak ve Libya gibi ülkelerdeki siyasi istikrarsızlıktan kaynaklanan uluslararası faaliyet sorunları tespit edilmiştir.* 233 Sayılı KHK'de uluslararası faaliyetler üzerinde detaylı bir düzenleme bulunmamaktadır.

İstisnalar:

Maddde 58

Sorunlar(kırmızı) Öneriler (yeşil)

Uluslararası faaliyetler KİK kapsamı dışına çıkartılmalı, (Öneri)

Bölgede uluslararası etkinliği olan firmalar hedeflenmeli ve mevcut altyapı özel sektöre de kullandırılmalı,

Anti-dumping vergisi uygulanan ülkelerde fabrika ve şubeler açılmalı. (Öneri)

2. Yabancı sermayeyi teşvikle ilgili hükümlerden yararlanan gerçek veya tüzel kişilerle yabancı ülkeler kanunlarına veya uluslararası düzenlemelere göre kurulmuş ortaklıklara ait kanunların ve anasözleşmelerin hükümleri saklıdır.

3. (Ek: 27/2/1988 - KHK - 315/1 md.) Teşebbüslerin, bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleriyle bağlı olmaksızın yurt dışında şirket kurmalarına ve kurulmuş şirketlere iştirak etmelerine izin vermeye ve bu konularda ilgili esasları kurumlar itibarıyla belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

EK ii – Şirketleşme ve Özelleştirme Üzerine

Aşağıdaki tabloda genel ve sektörel bazda şirketleşme ve özelleştirmeye yönelik yaklaşımlar, karşılaştırılmalı olarak verilmiştir. Ana sonuç; şirketleşmenin *özerklik-denetim tesis üzerinden bir anlam ifade edeceği, özelleştirmenin ise ya stratejik nedenlerden dolayı mümkün olmadığı ya da bu şirketleşme özerklik-denetim tesisi ve kurumsallaşmasından sonra özelleştirmenin daha başarılı olacağı* yönündedir.

Tablo EK ii.1 – Şirketleşme ve Özelleştirme: Genel ve Sektörel bir İnceleme

1- Şirketleşme- KİT'in Şirketleşme ya da bu hedefe yönelik Reformlar / Öneriler / Şikayetler	2 - Özelleştirme hedefine yönelik Reformlar/Öneriler/Şikayetler	3- Özel Sektör bu işi daha iyi yapabilir mi? ve 4- Özelleştirme olursa sektörün kazancı ve kaybı ne olur?
KİT'lerin ticarileşmesi Yüksek Planlama Kurulu kararına bağlıdır. Şirketleşme konusunda siyasi karar alınmamaktadır. Sendikal engel ve baskılar bulunmamaktadır. Öneriler aşağıdaki başlıklardadır: • “Kamu hissesi %49’a tâbî tutulmalıdır.” • “Her KİT'in özelliğinden dolayı herbirinin özel bir yasaya tâbî tutulması.” • “Kamu kurumları dışında bir hedef kitle tanımlamasının rasyonel ve uygulanabilir olduğu sektörlerde KİT'ler içinde şirketleşme ile ilgili arayışlar oluşmaktadır.” • “Tarım sektöründeki misyonu açısından şirketleşme mümkün değildir” • “Alın hisse devlet elinde olması şartıyla borsaya kote olarak halka arz edilmesi” • “Devletin alın payını elde tutan ve vakıf şirketleri gibi şirketleşme hedefi önerilmez.” • “Paydaşlarla ortak bir şirket yapısı gereklidir.”	Özelleştirme konusunda öneriler aşağıdaki başlıklardadır: • “Özelleştirmeden ziyade özerkleşme” • “Kurumsal yapıların geliştirilmesi sonrasında özelleştirme girişiminin takip edilmesi • “Pazar payının artması” • “Sektörün alyapısının güçlendirilmesi” • “Halka arzın bir özelleştirme tipi olarak öne alınması”	Genel olarak: • Kamu yararı, sorumluluğu, • Tekel ve kaynak kullanımındaki kamusal avantajlar, • Devlet stratejiliği, • Sektördeki regülasyon ihtiyacı ve görevi, • Arz güvenliği, • Kurumsal bilgi ve deneyim eksikliği, • Sermaye eksikliği, • Ekonomik rasyonelite, • Finansman eksikliği, • Küresel rekabet koşulları, • İlgili kanunların yetersiz oluşu veya olmayışı, • Büyük ölçekler, ölçeklendirme • Bölgesellik açılarından, Özel sektörün bu işi daha iyi yapamavacağı görüşü hakim olsa da bazı noktalarda özel sektörün mevcutta yaptıkları (tedarik, alt yüklenicilik gibi) ve gelecekte yapabilecekleri, katkıları belirtilmiştir.

Enerji sektörü ve Şirketleştirme:	Enerji Sektörü ve Özelleştirme	Enerji Sektörü
“Piyasa Kanunu’nda değişiklik yapılması durumunda şirketleşme hedefi gündemdedir. Etkin işleyiş (istihdam politikası, alacakların tahsili gibi işlemlerde) şirketleşme gereklidir. Şirketleşme hedefi çerçevesinde holding yapısı katkı sağlar. Ya da farklı faaliyetlerin farklı şirket yapıları altında konumlandırılması gerekir.” “Kamu İhale Kanunu, KİK’in geçici maddesi sektör yasası çıkana kadar enerji KİT’leri KİK’e tâbidir diyor. Özerk yönetim olmaması. Çok aşırı siyasi müdahalenin olması. İhtiyaca uygun İnsan Kaynaklarının seçilmemesi.” “Holding yapısı amaçlanmakta. Bu hedefin gerçekleştirilmesi durumunda uluslararası bir işbirliği inkarı sağlanacaktır. Özellikle yenilenebilir enerji alanında teknoloji transferi konusunda.”	“Serbest piyasaya destek var. Enerji sektöründe mülkiyet devri holdingleşme yapısı altında profesyonelleşmesi önemlidir. Bu tip işletmeler lokomotif bir yapıdır. Arz güvenliği çerçevesinde kamu sorumluluğu vardır.”	“Tüketici için arz güvenliği riski oluşur” “Kayıp olur. Şirket sayısı ile birim satış fiyatı düşer. Küresel aktör olma özelliği de kaybedilir.” “Türkiye’nin devlet olarak kaybı olur. Özel sektörün kazancı olur. Daha ucuz çalışır.” “Şu an tedarik hizmeti gören işletmeler açısından bir kayıptır.” “Bölgesel düzeyde olursa özel sektör yönetebilir ve kazanç sağlayabilir.” “Santrallerin satışı özel sektör açısından avantajlıdır. Ama ulusal şampiyon şirket yok edilmemeli. Sektör açısından olumlu olabilir, kamudaki bilgi birikimi dağılıyor.” “Dağıtımın özelleştirilmesi sonrasında yatırımlar ve teknolojik altyapı yatırımları hızlanır. Vatandaş kesintisiz elektrik kullanır. Piyasa liberalizasyonu ile enerji fiyatı ucuzlar.” “Daha iyi olur. Devlet siyasi olarak işin içine girmez. Fiyatlar çok yükselmez.”
Gıda sektörü ve Şirketleştirme:	Gıda sektörü ve ve Özelleştirme	Gıda sektörü
“Bir şirket kurulması amaçlanmaktadır. Bunun için yönetim kurulu kararı ile şirket ve iştirak kurulmaktadır. Ticari reflektörler sergilenmiyor”. “Üst piyasa düzenleyici kuruluşu dönüştürülmesi. Alım-satım faaliyetlerinin şirketleştirilmesi mümkün olabilir. Depo işletmeciliğinin lisanslı depoculuk çerçevesinde kurgulanması gerekir.”	“2003 yılında 6 ay süresince özelleştirme kapsamında kaldıktan sonra kapsam dışına çıkartıldı. Buradaki çıkartılma gerekçesi; ülkenin gıda güvenliğinin sürdürülmesi ve ikame edici bir yapının oluşmaması. Özelleştirme kurumun misyonu ile uyumlu değildir. Geleceğin sektörü olarak görülen tarım sektörünün en önemli unsurunu oluşturan girdi (tohumculuk ve damızlık) konusunun risk edilmemesi gerekir.”	“Sektör 4 milyon hektar arazisini kaybeder. Kalitesiz tohum fiyatı 3 katına çıkar” “Çiftçinin ve kamunun hesap verilebilirliği olmayabilir. Özel sektör kâr merkezli çalışmaktadır. Girdiyi kullananlar yüksek maliyet ve kalite sorunu yaşayacaktır. Sertifikalı tohum yalnız başına üretim verimliliğini %25 arttırmaktadır.”

			“Sektörün kazancı olur. Kombinele genelde Ankara’nın doğusunda olduğundan özel sektörün o bölgelerde kapasitesi artabilir. Atıl kombineleler kullanılır. Aslında kombine işi çok kârlı bir iktisadi faaliyet değil. Altyapı kaynağı sağlanmış olur. Sektör büyüyebilir.”
Ulaştırma sektörü ve Şirketleştirme: “Özellikle hava trafik kontrol faaliyetlerinin ayrı bir şekilde yapılandırılması gerekliliği”	Ulaştırma sektörü ve Özelleştirme “Mülkiyet devri yapılması düşünülmemektedir. Havalimanları stratejik yatırım alanlarıdır. Çok geniş araziler üzerinde yapıldığından mülkiyet devri yerine işletmesinin devri yapılmaktadır.”	Ulaştırma sektörü	“Bazı yatırımlar kapatılır” “Yatırımlar durur. Üretim maliyeti düşer, lokomotif ve vagon fabrikasıyla. Sektörün kazancı olmaz.” “Özel sektörün kazancı olur. Zarar eden havalimanlarının (rasyonel karar alınmayan alanlarda) alınması durumunda söz konusudur”
Diger stratejik sektörler ve Şirketleştirme	Diger stratejik sektörler ve Özelleştirme	Diger stratejik Sektörler	
Depolama Şirketleştirmeye bakış olumlu, özelleştirilebilir faaliyetler bulunmaktadır.	Depolama “İşletmelere ait araziler özelleştirme kapsamına alındı ve satıldı. Onun dışında herhangi bir özelleştirme hedefi yok (özelleştirilecek bir mal varlığı ya da üretim faaliyeti yok. Sadece ticaret yapmaktadır.) Depoculuk faaliyetleri özelleştirilmelidir.”	Depolama “Özel sektörün kaybı olur. Üretimin sürdürülebilirliğine dayanan sektörün riski olur. Özel sektörün aşırı pragmatist yaklaşımları küçük ölçekli üreticileri korumasız bırakır. Her yıl belli periyotlar arasında alım garantisinden dolayı sağlanan piyasa fiyatı dengesi kaybedilebilir”	
Makina ve Kimya Şirketleştirmeye bakış olumlu, özelleştirilmemesi gerekiyor.	Makina ve Kimya “Özelleştirme hedefi yok. Stratejik. Özelleşmemesi, fakat özzerkleşmesi gerekir.”	Makina ve Kimya “Sektörün kaybı olur. Sermaye yapısı ve güvenlik endişesi ile kâr etmeyen birimler kapatılır”	
Posta Şirketleştirmeye bakış olumlu, özelleştirme mümkün görülüyor	Posta “Posta anlamında dünyada örneği pek yok. (Japonya ve Arjantin özelleştirme girişiminden geri dönüş yapmıştır). Posta hizmetinin stratejik yönü itibarıyla özelleştirme mümkün değil. Halka açılma hedefi öngörülebilir.”	Posta “Posta alanında özel sektör daha iyi yapamaz. Yapsa bile, rasyonel bir yatırım alanı değil. Stratejik bir sektör.” “PTT kargo ve banka faaliyetleri sektörün kârlılığı anlamında özelleştirilerek sektör kazanç elde edilebilir. Posta anlamında mümkün değil. (ABD posta iflasını bildirdi)	

Şirketleşme Üzerine Öneriler	Özelleştirme Üzerine Öneriler	Şirketleşirme-Özelleştirme İlişkisi Üzerine
Tüm yapı değişmeli. Mevzuat değişikliği yapılmalı, ana statü değişikliğini kapsamalı, Üst yöneticilerin bakan tarafından atanmaması sağlanmalı, Genel müdür bakan tarafından değil YK tarafından atanmalı, Sermaye açısından (iktisaden) bağımsız olması sağlanmalı, Satın alma faaliyetinde kendine özgü prosedürü kurulabilmesi, Kendi satın alma ve ihale yönetmeliğine sahip olunabilmesi, Örgütlenme ve istihdam açısından da serbestleşmesi, Halka arz, ücret adaleti ve hareket kabiliyeti sağlar.	Özelleştirme hedefi yerine, özerk bir yapı olarak özel sektördeki paydaşların da karar alma mekanizmasında yer alacağı bir yapı kurulabilir.	Sonuç olarak özel sektörün ilgili sektörlerde kamu işletmelerinin işlerini daha iyi yapamayacağı ve devletin ve kamunun kaybı olacağı görüşü baskın ve hakim olsa da bazı noktalarda özel sektörün mevcutta yaptıkları (tedarik, alt yüklenicilik, servis sağlayıcılık gibi) ve gelecekte yapabilecekleri (bölgesel ve sektörel alt servis sağlama gibi) ve katkıları da ifade edilmiştir.

Tablo EK ii.2 – Kamu İşletmeleri ve Özel Şirketler: Karşılaştırmalı Performans

Engelleri ve Avantajlar

5 - Özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında Kurumun Performansını olumsuz etkileyen faktörler nelerdir	6- Özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında Kurumun Performansını olumlu etkileyen faktörler nelerdir?
Özel sektör ile karşılaştırıldığında kurumun Performansını olumsuz etkileyen 4 faktör: 1) KİT Mevzuatı, 2) Özerklik, 3) İstihdam Politikası, 4) KİK'e tâbî olmak	Özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında Kurumun Performansını olumlu etkileyen 4 faktör: 1) Kamu gücü ve imajı, 2) Kurum aidiyeti ve iş garantisi, 3) İmtiyazlar ve bilgi birikimi, 4) Pazar liderlik pozisyonu
İncelenen İfadeler: • “KİT mevzuatı, Özerk olmaması & Siyasi müdahale, İstihdam politikasının oluşturulmaması” • “Hareket kabiliyeti ve hız, - Serbestiyet - Personel seçimi ve niteliği - Mevzuat ile getirilen yasaklar (Başbakanlık iznine tâbî olan kiralama ve satış vb.)” • “Personel seçimi ve niteliği, Kamu spotu gibi reklamlar yayınlanmamaktadır.” • “Siyasi baskı ve müdahalelerden dolayı iktisaden rasyonel kararlar alınıp uygulanmaması. Serbest ve bağımsız hareket edebilme sorunu” • “ABD şirketi ile karşılaştırıldığında rekabet avantajı var. ABD şirketi rekabet etmek için kendi devletinden özel teşvik talep etmiştir. Çinliler Çin'deki faaliyetleri için anti-damping talep etmiştir.” • “Regülasyon sorumluluğu, Özerk olmayan KİT yapısı” • “KİT mevzuatı, Özerk olmaması & Siyasi müdahale, İstihdam politikasının oluşturulmaması” • “Hizmet alımında ihale süresinin uzaması, KİK'e tâbî olunması devam ediyor, Üst yönetim profesyonel olmalıdır” • “Personel rejimi, KİK” • “Ana Statü. Personel yaş ortalamasının yüksek olması.” • “KİT mevzuatı, Siyasi müdahale, Personel politikasının oluşturulmaması” • “KİK kapsamında tedarikçi belirlenmesi. Özerk olunmaması Personel istihdam şekli. Performans kriteri tanımlanmaması “ • “Siyasi ve yasal sorunlar” • Sahip olduğu kaynakların değer ve öneminin bilinmemesi. Temel fonksiyonunun iyi algılanmıyor olması. Konumu ve çalışma şartlarına göre özel bir statüsünün olmaması. Ekolojik ve iklimsel olumsuzlukların yansımaları. Tarımsal üretimin temel girdilerinin üretiminin ticari kaygılarla ölçülmesi. Sahip olduğu arazilerde devlet tarımsal desteklerden yararlanmamaktadır (özel sektör ile rekabet açısından). Personel istihdam politikası” • “KİT mevzuatı, İstihdam rejimi, Ücret ve terfi politikası, KİK'e tâbî olunması, Yatırım ile ilgili karar sürecinin uzunluğu ve engeller “ • “KİK'e tâbî olunması. Özerk bir yapı olmaması, KİT denetimleri, Nitelikli iş gücünün elde tutulmaması.”	İncelenen ifadeler: • “25 yıllık doğalgaz bilgi birikimine sahip olarak böyle bir hafızayı taşıması. Kaynak ülke üreticileri ile iyi ilişkiler ve mekanizmaya hakim olması. Farklı arz kaynaklarına sahip olması” • “Kamu gücünden dolayı özel sektör devlet tarafından güçlendirildiğine dair olumlu imajı var. Diğer KİT'ler açısından daha iyi durumda olmasından dolayı olumlu bir imajı var.” • “Kamu gücü, yasal olarak kamu kurumlarının müşteri olması özendirilmektedir.” • “Kamu İhale Kurumu'ndan istisna olmasından dolayı elde edilen imtiyaz. Kamu gücünü kullanma. Piyasadan kaynaklanan bir güç ve olumlu bir faktör bulunmamaktadır” • “Tekel olunması. Bunun sağladığı kaynağın tek elden etkin kullanımı ve tüm sektörün güçbirliği yapısı ile dünya pazarındaki liderlik pozisyonu. Kurumun piyasadaki itibarı. - Piyasadaki birim maliyetini en çok düşüren firma olması – Alt yükleniciler parasını gününde alır. - Yurtdışındaki faaliyetleri.” • “Yeni bir yatırım (santral kurulumu) yapılmadığından ciddi bir kamu gücünden faydalanılmamaktadır. Devlet mülkiyetinden dolayı lisans ve izin almalarında çeşitli avantajlar olmaktadır. Personelin sendikalaşması da özel sektöre göre avantajlı bir durum. Personel (özellikle işçi statüsündekiler), özel sektöre göre daha avantajlıdır. İş sağlığı ve güvenliği açısından daha güvenlidir. Lisans alırken Çevre Bakanlığı'na gittiğimizde özel sektörden daha avantajlıyız.” • “Kurum aidiyeti var. İmajı güçlü, Kamu gücü (devletin sahiplik ve desteği güven veriyor), Devlete verilen ürünlerinin kalitesi ve güveni açısından olumlu bir imaj sağlamaktadır” • “İş güvencesi, çalışma saatlerinin standartlaşması, Kurum bilinirliği ve imajı, doğal tekel durumu “ • “Aidiyet duygusu, Kurum kültürü, Altyapı yatırımlarının sürekliliği” • “Personelin iş garantisi” • “Somut bir avantajı yok. Fakat regülasyon görevinden dolayı yatırım yapılmakta ve bu performans ve kapasite artışı sağlamaktadır” • “Üretilen ürünün kalitesi. Kamu gücü ve güven imajı. Çiftçilere örnek olma misyonu Üreticinin güveni, Paydaşların güven ve desteği, Kamu mülkiyetinin güvenilirliği, su ana kadar uyguladığı politikaların tutarlılığı, Piyasa düzenlemelerinin arkasındaki duruşu, Kurumun yurt içi ve yurt dışı olumlu imajı” • “Kamu mülkiyeti olmasının getirdiği avantajlar, Yurtdışı faaliyetlerde devlet şirketi tercih ediliyor, Kurum imajı”

EK 1 - AB ve Türkiye’de KİT’lerden Sorumlu Devlet Kurumları

Aşağıdaki tabloda, AB üyeleri(21 üye) ve Türkiye dahil olmak üzere kamu iktisadi teşebbüslerinin, mülkiyete denetlemesinden sorumlu devlet kurumlarının bir listesi verilmiştir. Bağlantı linkleri takip edilebilir.

Tablo EK 1 - AB ve Türkiye’de KİT’lerden Sorumlu Devlet Kurumları

Ülke	Hükümet Ofisi/Birimi
 Avusturya	State Holding Company – ÖIAG (Almanca)
 Belçika	Société Fédérale de Participations et d'Investissement
 Çek Cumhuriyeti	Department for State Property Management, Ministry of Finance
 Danimarka	Finance Ministry (Danimarkaca)
 Estonya	Ministry of Finance
 Finlandiya	Ownership Steering, Prime Minister’s Office
 Fransa	Agence des Participations de l’État
 Almanya	Privatisation and Ownership Unit, Ministry of Finance (Almanca)
 Yunanistan	Hellenic Republic Asset Development Fund
 Macaristan	Hungarian National Asset Management Inc. – MNV
 İrlanda	New Economy and Recovery Authority, National Treasury Management Agency
 İtalya	Ownership and Privatisation Unit, Department of Treasury (İtalyanca)
 Litvanya	State-Owned Enterprise Governance Coordination Department
 Hollanda	Ownership Unit, Ministry of Finance (Flemenkçe)
 Polonya	Ministry of Treasury

 Portekiz	Secretariat of the General Directorate of Treasury and Finance (Portekizce)
 Slovakia	National Property Fund of the Slovak Republic (Slovakça)
 Slovenya	Slovenia Sovereign Holding (bağlantı linki bulunmuyor)
 İspanya	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Ministry of Finance and Public Administration
 İsveç	Government Offices of Sweden
 Birleşik Krallık	Shareholder Executive
 Türkiye	Directorate General of State-Owned Enterprise, Undersecretariat of Treasury Privatisation Administration, Prime Ministry

EK 2 – KİT Sınıflandırması ve KİT Verileri İlişkisi

Öne çıkan AB ülkeleri	KİT Sınıflandırması ve Veri ilişkisi
 Avusturya	Sadece federal seviyede veri bulunuyor.
 Belçika	Özel bir amacı finanse etmek için kurulmuş, ticari işletme yasal yapısına sahip olmayan veya Belçika devletinin küçük çıkarları olan işletmeler hakkında veri bulunmuyor. Belçika Ulusal Bankası ve Federal Holding işletmeleri ve bölgesel KİT'ler kapsama alınmıyor.
 Danimarka	Sadece merkezi hükümete bağlı ticari KİT' ler (tümünden ya da çoğunluk sahipliği esasına göre) hakkında veri bulunuyor.
 Finlandiya	Sadece tümünden sahip olunan işletmeler veri kapsamı içinde
 Fransa	İş gücü olarak tüm KİTler, KİT sayısı, sahiplik yapısı gibi Premier Rang KİT'lerin verisi ele alınıyor, Varlık değeri verisi için sadece en büyük 50 üzerinde duruluyor.
 Almanya	Sadece federal seviyede veri bulunuyor. %25'den az olmamak kaydıyla sahiplik ve 50.000 Euro'dan az olmamak kaydıyla nominal sermaye şartı aranıyor.
 Yunanistan	%5' den fazlası devlete ait olan KİT ler hakkında veri bulunuyor.
 İtalya	Sadece merkezi hükümete bağlı KİT'ler hakkında veri bulunuyor.
 Hollanda	Merkezi devlete ait KİT'ler hakkında veri bulunuyor, devlet sahipliğindeki bankalar, toplam varlık değeri, brüt varlık değeri hesaplanırken işleme alınmıyor.
 Polonya	1787 KİT bulunmaktadır. Devletin küçük paylara sahip oldukları da sayılırsa bu sayı 2235'e varmaktadır.
 İspanya	Sadece Devlet Varlıklarının Genel Direktörlüğüne bağlı KİT'ler hakkında veri bulunuyor.
 Birleşik Krallık	150 KİT'ten 24'ü, Birleşik Krallık Hissedar Yönetimi altındadır. Merkezi hükümet kontrolündeki en önemli 80 KİT'e tekabül eder.

EK 3 – Kamu İşletmeleri Mülakatları

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GÖRÜŞME FORMU

1. KİT'lerin Sınıflandırması

1.1. İşletmenin ve Görüşülen Kişinin Adı/Ünvanı:

1.2. İşletme Tipi:

Kâr Amaçlı İşletme	
Kâr Amacı Gütmeyen İşletme (Regülasyon görevi olan işletme)	
	Kâr amacı gütmeyen kamu yararı işletmeleri (Temettü dağıtamaz)
Ticari işletme:	
Ticari olmayan işletme:	
	Ticari işletme ve yurtdışında iştiraki bulunuyor
	Ticari işletme ancak bazı ticari olmayan hedeflere de sahip
	Sektör politikası/yatırım rejimi amaçlı bir işletme
Tüm KİT'ler gibi genel bir kanuna tâbî ve kendisinden kâr maksimizasyonu beklentisi bulunan bir işletme	
Çok amaçlı bir şemsiye işletme	
Diğer bir kurumsal yapı türü	

1.3. Bağlı olduğu yasa(lar), yürürlük tarihleri ve bu düzenlemelerin ulusal ve uluslararası yasalar ve anlaşmalara uygunluğu veya konulmuş şerhler:

1.4. Bu işletmedeki kamu/hazine mülkiyetinin payı nedir? (%)

Pay:

1.5. Varsa, diğer pay sahipleri ve pay oranları/ pay sahipliğinin başladığı tarih:

--

1.6. Bu İşletmede kamu mülkiyetinin amacı nedir?

(1'den fazla seçenek seçilebilir)

a) Aşırı düzenlemelere/regülasyonlara alternatif olmak için	
b) Sektörde yeterli yatırımı sağlamak için	
c) Hiçbir özel sektör alternatif olmadığından faaliyetlerin sağlanması için	
d) İlgili sektörlerinde yapısal değişim ve piyasa başarısızlığını telafi için	
e) Özelleştirme ya da kamu hizmetlerinin etkin sunumu için	
f) Özel sektöre alternatif Kamu mülkiyeti gerekliliği	
g) Doğal tekel olarak mülkiyet: Piyasa regülasyonu ihtiyacı veya ekonomik fizibilitesinin veya verimliliğinin düşük olduğu veya hiç olmadığı sektörlerde özel sektörün yatırım yapmaması.	
h) Piyasada konumlandırma: Pazar rekabetinin olduğu ancak kamu hizmetleri zorunlukları çerçevesinde kamu işletmesinin sorumlu olduğu, faaliyette kalması gereken sektörler	
i) Sözleşme yetersizlikleri: Bir hizmet sözleşmesi çerçevesine konulmak için çok karışık veya çok değişken olan kamu hizmetleri zorunluklarının KİT'ler tarafından verilmesi	
j) Sanayi politikası veya kalkınma stratejileri: Bu kapsamlar piyasa yetersizliklerini düzeltmek veya büyüme zorluklarını aşmak için KİT'lerin kullanılması	
k) Diğer:	

Açıklamalar /Öneriler (Devlet/Kamu mülkiyetinin amacı nedir?):

--

1.7.Yerel açıdan kamu mülkiyetine/payına sebep/gerekçe olan koşullar/nedenler nedir?

Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler

1.8. Yerel açıdan kamu mülkiyetine/payına günümüzde ve gelecekte karşı olabilecek sebep/gerekçe/sorunlar nedir?

Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler

1.9. Sınır ötesi faaliyetlere ilişkin endişeler var mı? (tedarik zinciri, satış, yatırım)

Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
	KİT olmasından kaynaklanan Sorunlar?	
	Piyasadan kaynaklanan sektörler?	

1.10. İşletmenin Faaliyet Konusu:

İşletmenin Faaliyet gösterdiği Sektör(ler):	
Faaliyet gösterdiği her bir sektördeki en büyük 3 rakip işletme (yerli/yabancı) ve pazar payı:	
1.	
2.	
3.	
<u>Her bir sektör için:</u>	
Sektördeki Ekonomik büyüklüğü:	
Satışlar (Sales):	
Kârlar (Profits):	
Varlıklar (Assets):	
Piyasa Değeri (Market Value):	

Pazar Payı:	
Sektördeki En Büyükler Listesinde Yer Alıyor mu?	
Borsada yer alıp almadığı:	
Varsa halka arz tarihi:	
Borsada yer alıyorsa piyasa değeri:	Toplam:
Yer almıyorsa defter (book equity) değeri:	Toplam:
Hisselerin genel durumu:	
Diğer Açıklamalar /Öneriler:	

2. İş gücü

2.1. İşletmede Çalışan Sayısı:	
2.2. Çalışanlarınİstihdam/Seçim Yöntemi/Süreci:	
2.3. Çalışanların Eğitim Durumu/Dağılımı:	
2.4. Çalışanların iş sözleşmeler/hukuki zemini ve statüleri:	
2.5. Çalışanların sendikalaşma durumu:	

2.6. İşletmedeki Ücret Sistemi (maaş kademeleri, aralıkları, özel sektöre kıyasla ücret rekabetçiliği?)	
2.7. Çalışanların işletme içi ve dışı kariyer olanakları	
2.8. Çalışanların yönetime/kararlara katılım mekanizmaları:	
2.9. İş gücü ve istihdamın bağlı olduğu yasa ve düzenlemeler:	
Diğer (İş gücü konusunda görüş/şikayet/öneriler)	
Sorunlar	Öneriler

3. KİT'lerin Yönetim Kurulu / Kurumsal Yönetişim

Açıklama:Etkin bir kurumsal yönetime sahip olan bir kamu işletmesinin kamu işletmesini ulusal ve uluslararası alanda daha etkin pozisyon alacaktır. Kamu işletmesi kurulunun sorumlulukları nelerdir, bu sorumlulukların yasal ve düzenleyici çerçevesi tanımlı mıdır, hissedarlarla ilişkisi ne durumdadır, bu ilişkinin yasal ve düzenleyici çerçevesi tanımlı mıdır, paydaşlarla ilişkiler nasıl işletmektedir, bu işleyişin yasal ve düzenleyici zemini nedir, şeffaflık ve bilgilendirme mekanizmaları nelerdir, yasal ve düzenleyici zemini ne durumdadır, ulusal ve uluslararası kamu işletmeleri birliklerine üye midir, neden üye değildir, üyeyse ulusal ve uluslararası faaliyetleri nelerdir, bu üyeliğin ve faaliyetlerin yasal ve düzenleyici boyutları nelerdir, kamu işletmesi kurulu hakkında genel öneri ve şikayetler nelerdir?

3.1. Yönetim kurulunun sorumlulukları:	
--	--

3.2. Hissedarlar ile ilişkileri:	
3.3. Paydaşları kimdir ve paydaşlarla ilişkileri:	
3.4. Şeffaflık ve bilgilendirme mekanizmaları yeterli midir?	
3.5. Yönetim Kurulu oluşturulmasında Yasa ve Düzenleyici Çerçeve:	
3.6. İşletmenin Kamu İşletmelerini Birliklerine üyeliği dolayısıyla yaptığı/yapmayı planladığı ulusal ve uluslararası faaliyetleri nelerdir?	
3.7. Yönetim Kurulunun Etkinliği nasıl?	
3.7.1. Adaylık Çerçevesi	
3.7.2. Kurul üyelerinin seçimi ve atama Süreci	
3.7.3. Kurul üyelerine yapısaln ödemeler	
3.7.4. Kurul performans değerlendirme süreçleri	
3.7.5. Kuruldaki üye sayısı nedir?	

Diğer (Yönetim Kurulu ve etkinliği hakkında görüşler/şikayetler/öneriler)

Sorunlar	Öneriler

4. Ticari ve Ticari Olmayan Hedefler

Açıklama: Bu bölümde Türkiye'deki KİT'lerin ticari ve ticari olmayan hedefleri/öncelikleri arasındaki denge ve dengenin durumu araştırılmaktadır. Bölüm, OECD çalışma raporu temel alınarak derlenmiştir. “*Kamu işletmeleri özel işletmelerden farklı davranabilmektedir. Bunun açık bir örneği işletmelerin ticari olmayan hedefler çerçevesinde kurulmuş ve/veya işletiliyor olması durumunda ortaya çıkmaktadır*” (Christiansen, 2013). Mülkiyet öncelikleri ve beklentilerinin hükümetler tarafından formüle edilmesindeki mekanizmalar, kurum özel yükümlülüklerin her bir KİT'e iletilebilmesi, bu önceliklerin/hedeflerin ve beklentilerin belirlenmesindeki politik süreçler ve bu hedeflerin altında yatan şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları karşılaştırmamızın alt boyutlarıdır. Kaynağı verilen raporda Macaristan, İsrail, Hollanda, Yeni Zelanda ve Norveç ülkeleri incelenmiştir.

4.1.İşletmenin özel hedefi nedir? (ticari veya ticari olmayan özel hedefleri belirtiniz)

İşletmenin özel hedefleri alanını seçiniz (birden fazla seçilebilir):

- a) teknolojik,
- b) finansal,
- c) doğal kaynaklar,
- d) altyapısal,
- e) pazarsal,
- f) bilimsel,
- g) sosyal,
- h)diğer...

4.1.1. Mevzuat (kâr amacı gütmeyen işletmeler için) veya mülkiyet kararnamesi aracılığıyla saptanan (kâr amacı güden işletmeler için) özel hedefleri nelerdir?	
4.1.2. Kurumun mevzuatı tarafından belirlenen özel hedefleri nelerdir?	
4.1.3. Performans sistemi/kriterleri ile belirlenen özel hedefleri var mı?	
4.1.4. Kurumsal niyet/amaç ifadeleri üzerinden belirlenen özel hedefleri nedir?	
4.1.5. Hükümetin önerisi üzerine, parlamento kararı ile belirlenen özel hedefleri var mı?	
Diğer (İşletmenin özel hedefleri hakkında görüşler/şikayetler/öneriler):	
Sorunlar	Öneriler

4.2. Ticari olmayan öncelikler için tazminat/telafi mekanizmaları nasıldır?

(1'den fazla seçilebilir)

a) Kazanç gereksinimlerinin düşürülmesi yoluyla (Kâr amacı güden işletmeler için):	
b) Sübvansiyonlar, harçlar ve pazar kazançları arasında bir karışım yoluyla (Kâr amacı gütmeyen işletmeler için):	
c) KİT'ler içinde Çapraz Sübvansiyon yoluyla:	
d) Çoğunlukla sözleşmeyle kurulan diğer özel hedefler yoluyla, sübvansiyon edilmez.	

e) Evrensel olarak uygulanabilir değil. Halk adına bütçe desteği, performans sözleşmeleri ve harçlar yoluyla:	
f) Sübvans KİT'lerde evrensel hizmet yükümlülükleri için sunulmaktadır:	
g) Diğer (Açık uç: Ticari olmayan hedefleri tazminat/telafi mekanizmaları):	
İşletmenin özel hedeflere ulaşmada başarı durumu nasıldır?	
Ticari öncelikleri olmayan hedeflere ulaşmada başarı durumu nasıldır?	

Sorunlar	Öneriler

4.3. Ticari ve Ticari olmayan hedeflerin dengesi ve Performans Değerlendirme (1'den fazla seçilebilir)

a) Resmi olarak denetleme-değerlendirme mekanizması mevcut mu?	
b) Performans sürekli olarak doğrudan izleniyor mu?	
c) Performans değerlendirme, düzenli performans kriterleri yoluyla mı yapılıyor?	
d) Performans değerlendirme, kurumsal beyana dayalı yıllık raporlama	

şeklinde mi gerçekleşmekte?					
e) Bütçe harcamaları, devlet denetimin bir parçası olarak genel bütçe hedefleriyle sınırlı bir performans değerlendirmesi olarak mı yapılıyor?					
f) Diğer:					
<u>Performans Değerlendirme hakkında görüşler/şikayetler/öneriler?</u>					
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Sorunlar</th> <th>Öneriler</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Sorunlar	Öneriler		
Sorunlar	Öneriler				

4.4. Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) yaklaşımının durumu nedir?
(1'den fazla seçilebilir)

a) Kurumsal Sosyal Sorumluluk adına kapsayıcı bir yaklaşım bulunmuyor.	
b) Benzer özel firmalara kıyasla daha iyi performans bekleniyor.	
c) Özel sektör uygulamalarına ilave olarak çeşitliliği desteklemek için bir görev olarak uygulanıyor.	
d) Özel sektör uygulamalarına artı olarak "Global Reporting Initiative" raporlamasını uygulamak için bir görev olarak veriliyor	
e) Özel şirketlerin uygulamalarını aşan KSS hedefleri KİT performans şartlarına dahildir.	
f) Kapsamlı ve aşırı KSS beklentileri devlet mülkiyetinin temeli olarak uygulanmaktadır.	
g) Diğer:	

Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) hakkında görüşler/şikayetler/öneriler)

Sorunlar	Öneriler

5. Uluslararası Faaliyetler

5.1. İşletmenin uluslararası faaliyetlerini düzenleyen yasa, düzenleme ve kararlar konusunda: a) Bağlayıcı ulusal/uluslararası yatırım rejimleri var mı, uygulanma durumu nedir? b) Bağlayıcı ulusal/uluslararası kamu ihale kuralları var mı, uygulanma durumu nedir? c) Bağlayıcı ulusal/uluslararası rekabet hukuku/yasası var mı, uygulanması durumu nedir? d) Rekabette tarafsızlık ilkesine yönelik ulusal/uluslararası düzenlemeler var mı? Uygulanma durumu nedir?	
5.2. İşletmenin üye olduğu uluslararası birlikler var mı?	
5.3. İşletmenin yurtdışı ticari / ticari olmayan etkinliklerin fonlaması yapıyor mu? Bunun yasal zemini nedir?	
5.4. İşletme hakkında Dünya Ticaret Örgütü disiplinleri var mı?	
5.5. İşletme hakkındaki Tercihli Ticaret anlaşmaları ve ikili yatırım anlaşmalarındaki hükümler var mı?	
5.6. Dış borsalara kayıtlı olup olmadığı? Kayıtlıysa, giriş/çıkış tarihi?	

Diğer (Uluslararası faaliyetler hakkında görüş/şikayet/öneriler)

Sorunlar	Öneriler

6. Yürürlükte veya Beklenen Reformlar / Öneriler / Şikayetler

6.1.KİT'in Şirketleştirme ya da bu hedefine yönelik Reformlar/Öneriler/Şikayetler?

Sorunlar	Öneriler

6.2.Özelleştirme hedefine yönelik Reformlar/Öneriler/Şikayetler?

Sorunlar	Öneriler

6.3.Mevcut yasa ve düzenlemeler konusunda Reformlar/Öneriler/Şikayetler

Sorunlar	Öneriler

6.5.Diğer (Yürürlükteki/Beklenen Reformlar/Öneriler/Şikayetler):

Sorunlar	Öneriler

6.6.Yasa ve Düzenlemelerle İlgili Değişiklikler Konusu:

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
Sahiplik ve devletin diğer işlevlerinin ayrılması (kamu yararı gözetilmesi)			
Örgütsel yapılar ve faaliyet-işlemler			
Ticari olmayan gereklilikler etrafında şeffaflık			
Genel yasaların ve düzenlemelerin uygulanabilirliği			
Sermaye yapısında esneklik			
Finansal erişimde rekabetçi koşullar			

6.7. Devletin Sahiplik Rolündeki Değişimler

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
Sahiplik politikasının geliştirilmesi ve ortaya konulması			
KİT yönetimine sık sık karışılmaması ve operasyonel otomoni			
KİT yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirilmesine izin ve bağımsız davranması			
Sahiplik haklarının uygulanmasının açıkça belirlenmesi			
İşletmenin hesap verilebilirliği			
Her KİT'in yasal yapısına göre sahiplik haklarının uygulanması			

6.9. Hissedarlara Karşı Tutumda Değişimler

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
Tüm hissedarlara eşit davranılmasının teminatı			
Tüm hissedarlara karşı yüksek derecede şeffaflık sergilenmesi			
Aktif iletişim ve konsültasyon			

politikası uygulanması			
Azınlık hissedarlarının hissedarlar toplantılarına katılımının sağlanması			

6.10. Paydaşlarla İlişkilerdeki Değişimler

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
Paydaşların haklarını tanıma ve saygı duyulması			
Paydaşlık ilişkilerinin KİT tarafından raporlanması			
Etik kurallarına uyulması			

6.11. Şeffaflık ve Bilgi Paylaşımı Düzenlemelerindeki Değişimler

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
Yıllık raporlama			
İç denetim işlevleri ve prosedurleri geliştirme			
Yıllık dış bağımsız denetimleri			
Yüksek kalite muhasebe ve denetim standartları			
Materyal bilginin açıklanması/erişilebilirliği			

6.12. KİT Yönetim Kurullarının Sorumluluklarındaki değişimler

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
KİT performansı için yüksek sorumluluk ve yasal zorunluluklar durumu			
KİT yönetiminin izlenmesi ve stratejik yol göstericiliğin sunulması			
Nesnel ve bağımsız karar almak üzere yönetim kurulu kompozisyonunun varlığı			
İşçi temsilcilerinin yönetim kurulu katılımının sağlanması durumu			
KİT yönetim kurulu, denetim komitelerine duyarlılık / gereklilik durumu			
Yönetim Kurul performansının değerlendirilmesi durumu			

6.13. KİT Vizyonu Uygulama ve İzleme-Değerlendirmesi

	Mevcut Durum	Sorunlar	Öneriler
Stratejik Planlama (Sözel, Sayısal hedefler)			
İzleme ve Değerlendirme (Sözel, Sayısal Değerlendirme)			

6.14. Özelleştirme(Açık uçlu)

Bu işi, özel sektör daha iyi yapabilir mi?	
Özelleştirme olursa, sektörün kazancı ve kaybı ne olur?	
Özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında Kurumun Performansını olumsuz etkileyen faktörler nelerdir?	
Özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında Kurumun Performansını olumlu etkileyen faktörler nelerdir?	

6.15. Tüm bunların dışında eklemek istedikleriniz:

EK 4 – Mülakat Bilgileri, Tarih, Teşebbüs ve Kişiler

TARİH	AD	KİŞİ	POZİSYON
12-6-2014	Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş.	MEHMET KONUK	Genel Müdür Vekili
10-6-2014	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü	ORHAN BİRDAL	Genel Müdür
17-6-2014	Devlet Malzeme Ofisi	ŞEREF ÇOLAK	Genel Müdür Yrd
3-6-2014	Et ve Süt Kurumu	İSMAİL KEMALOĞLU	Genel Müdür
5-6-2014	Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü	ORHAN YILMAZ	Genel Müdür
5-6-2014	Elektrik Üretim A.Ş.	HALİL ALIŞ	Genel Müdür
13-6-2014	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu	İZZET ARTUNÇ	Genel Müdür
17-6-2014	PTT	ÖZAY ATBAŞ	Genel Müdür Yrd.
18-6-2014	T.C. Devlet Demiryolları	ADEM KAYIŞ	Genel Müdür Yrd.
11-6-2014	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.	MÜKREMİN ÇEPNİ	Genel Müdür
10-6-2014	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.	KEMAL YILDIR	Genel Müdür
20-6-2014	Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.	HİLMİ BAŞTÜRK	Genel Müdür
11-6-2014	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.	MÜNİB KARAKILIÇ	Genel Müdür
18-6-2014	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü	ALİ YILDIRIM	Genel Müdür Yrd.
12-6-2014	Toprak Mahsulleri Ofisi	MUSTAFA ERDOĞAN	Genel Müdür Yardımcısı
23-6-2014	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	BESİM ŞİŞMAN	Genel Müdür Vekili
17-7-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü	SELİM YEŞİLBAŞ	Genel Müdür, Daire Başkanları ve Uzmanlar
23-7-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, Ulaştırma, Haberleşme ve Sanayi Sektörleri Daire başkanlığı	AYLA AÇIKGÖZ	Daire Başkanı
23-7-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler	YALÇIN YÜKSEL	Daire Başkanı

	Genel Müdürlüğü, Enerji ve Maden Sektörleri daire Başkanlığı		
24-7-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, Kamu Bankaları ve İştirakler Daire Başkanlığı	AYŞE YİĞİT	Daire Başkanı
1-8-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, Yıllık Programlar ve Bütçe Daire Başkanlığı	FEYZA İLERİ	Daire Başkanı
1-8-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, Tarım Sektörü Daire Başkanlığı	ATİLA TEKİN	Daire Başkanı
19-08-2014	Hazine Müsteşarlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü	SELİM YEŞİLBAŞ	Genel Müdür
18-9-2014	Kalkınma Bakanlığı, Yıllık programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü	SALİH KÖSE	Genel Müdür
18-9-2014	Kalkınma Bakanlığı, Program İzleme ve Değerlendirme ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Dairesi Başkanlığı	MEHMED AKİF KÖSEOĞLU	Daire Başkanı

EK 5 – KİT Çalıştayı – Sorun Önceliklendirme ve Çözüm Önerileri Verme ve Oylama

1) SORUN ÖNCELİKLENDİRME ANKETİ

KAMU İŞLETMELERİ BİRLİĞİ- KİT ÇALIŞTAYI - SORUN ÖNCELİKLENDİRME ÖLÇEĞİ

Açıklama: KİT'lerin geleceğe yönelik stratejik çözüm arayışlarında aşağıdaki ifadelerin sorun çözümüne etkisi önem derecesi bakımından sıralanacaktır.

(Lütfen, her soruda; önem derecesi en az 1 ile önem derecesi en çok 7 arasında birisini seçiniz.)

1. KİT'lerde kamu mülkiyetinden kaynaklı aşırı müdahale ve otonomi gibi sorunların çözümü

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

2. KİT'lerin ticari esaslara göre etkin, verimli ve özerk hâle getirilmesi

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

3. KİT'lerde iş gücü planlaması, seçimi gibi istihdam sorunlarında özerklik sağlanması

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

4. KİT'lerde sınırötesi faaliyetleri ile ilgili sorunların çözümü

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

5. KİT'lerde Yönetim Kurulu/Kurumsal Yönetişim ile ilgili sorunların çözümü

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

6. KİT'lerde performans sisteminin kurulması ve etkin işlevi ile ilgili sorunların çözümü

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

7. KİT'lerin olası şirketleşmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunların çözümü

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

8. KİT'lerin olası şirketleşmesi durumunda oluşabilecek kolaylıklardan yararlanılması

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

9. KİT'lerin olası özelleştirilmesi durumunda oluşacak temel sosyo-ekonomik faydaların olması

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

10. KİT'lerin özelleştirilme amacı ve biçimi

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

11. KİT'lerin etkinliğini ve özerliğini olumsuz etkileyen yasa ve düzenlemelerin değiştirilmesi

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

12. KİT faaliyetlerinin (devlet ile şirket ve şirket ile iştirakleri arasındaki ilişkiler) şeffaflığının artırılma

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

13. Kamu pay sahipliğini temsil açısından birden çok kamu kurumunun (Hazine, Bakanlık vb.) olması

Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 Önem Derecesi En Çok

14. KİT faaliyetlerinin TTK'yetâbî olmasının yaratabileceği kolaylıklardan yararlanılması
Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 *Önem Derecesi En Çok*

15. KİT faaliyetlerinin TTK'yetâbî olmasının yaratabileceği sorunların çözümü
Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 *Önem Derecesi En Çok*

16. KİT'lere verilen görevlerden kaynaklı sorunların çözümü
Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 *Önem Derecesi En Çok*

17. Görev zararı uygulamasının kaldırılması
Önem Derecesi En Az 1 2 3 4 5 6 7 *Önem Derecesi En Çok*

2) ÇÖZÜM ÖNERİLERİ ve OYLAMA

Devletin Sahiplik Rolü, Yasa ve Düzenlemeler, Yönetim Kurulu Sorumlulukları, Ticari Olmayan Hedefler, Uluslararası Faaliyetler, Şeffaflık ve Bilgilendirme eksenlerinde,

- Radikal Öneriler
- İyileştirme Önerileri
- Oylama

3) KAMU İŞLETMELERİ ÇALIŞTAYI KATILIMCI LİSTESİ

17-19 Ekim 2014 Tarihinde Güral Afyon Wellness&Convention-Afyon'da Yapılan "Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri" Konulu Çalıştayı Katılımcı Listesi			
	KURUM ADI	İSİM - SOYAD	ÜNVANI
1	GIDA TARIM VE HAY. BAKANLIĞI	İSMAİL KEMALOĞLU	MÜSTEŞAR YRD.
2	GIDA TARIM VE HAY. BAKANLIĞI	MEHMET HADİ TUNÇ	MÜSTEŞAR YRD.
3	ETKB	SATILMIŞ KARAKAYA	DAİRE BAŞKANI
4	HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	EDİP YILMAZ	GENEL MÜDÜR YRD.
5	KALKINMA BAKANLIĞI	SALİH KÖSE	GENEL MÜDÜR
6	KALKINMA BAKANLIĞI	MEHMET AKİF KÖSEOĞLU	DAİRE BAŞKANI
7	DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI	MEHMET RAUF KARSLI	UZMAN
8	YBU	MEHMET BARCA	PROF.DR. REKTÖR YRD.
9	YBU	ERDAL AKDEVE	DOÇ.DR. ÖĞRETİM ÜYESİ
10	ODTÜ	ERKAN ERDİL	PROF. DR.ÖĞRETİM ÜYESİ
11	DHİMİ	ORHAN BİRDAL	GENEL MÜDÜR
12	DHİMİ	MEHMET ATEŞ	GENEL MÜDÜR YRD.
13	EÜAŞ	HALİL ALIŞ	GENEL MÜDÜR
14	EÜAŞ	NURETTİN KULALI	GENEL MÜDÜR YRD.
15	ETİ MADEN	DR. ORHAN YILMAZ	GENEL MÜDÜR
16	ETİ MADEN	FEHMİ OKUMUŞ	GENEL MÜDÜR YRD.
17	ETİ MADEN	MUHSİN GANİOĞLU	GENEL MÜDÜR YRD.
18	ETİ MADEN	SUAT AZİZOĞLU	ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ
19	TEDAŞ	MÜKREMİN ÇEPNİ	GENEL MÜDÜR
20	TEDAŞ	MUSTAFA TAŞDEMİR	GENEL MÜDÜR YRD.
21	TETAŞ	M. FERİDUN ALAK	GENEL MÜDÜR YRD.
22	TETAŞ	GÖKALP GEDİKBAŞI	DAİRE BAŞKANI
23	TTK	BURHAN İNAN	GENEL MÜDÜR
24	TTK	NİZAM ÇEBİ	DAİRE BAŞKANI
25	TMO	MUSTAFA ERDOĞAN	GENEL MÜDÜR YRD.
26	ESK	SADIK KÜÇÜKGÜNAY	GENEL MÜDÜR YRD.
27	MKEK	HAYRETTİN ÖZDEN	GENEL MÜDÜR YRD.
28	MKEK	M. SAİT DEMİRCİ	GENEL MÜDÜR YRD.

29	MKEK	OSMAN DİLBAZ	TEFTİŞ KURULU BAŞ.
30	TİGEM	İHSAN ASLAN	TEFTİŞ KURULU BAŞ.
31	TİGEM	ALİ YILDIRIM	GENEL MÜDÜR YRD.
32	TEMSAN	HİLMİ BAŞTÜRK	GENEL MÜDÜR
33	TEMSAN	AHMET SEDAT ÖNAL	GENEL MÜDÜR YRD.
34	TEMSAN	MUSTAFA YILMAZ	GENEL MÜDÜR YRD.
35	YEAŞ	İBRAHİM HAKKI GÜL	GENEL MÜDÜR
36	YEAŞ	SERDAR TOPRAK	GENEL MÜDÜR YRD.
37	YEAŞ	GÜRKAN KAYA	İŞLETME MÜDÜR YRD.
38	SEAŞ	HALİL ÇITAK	YÖN. KURULU ÜYESİ
39	SEAŞ	OKAN ESEROĞLU	İŞLETME MÜDÜR YRD.
40	SEAŞ	RAMAZAN ÇETİN	TEKNİK MÜDÜR
41	DMO	MURAT ALAN	GENEL MÜDÜR YRD.
42	DMO	İSMET KESKİN	DAİRE BAŞKANI
43	PTT	ERDAL ÖRGEN	DAİRE BAŞKANI
44	PTT	SEYİT AHMET SULUOVA	DAİRE BAŞKANI
45	KEAŞ	ABDULLAH YILMAZ	GENEL MÜDÜR
46	KEAŞ	MEHMET KURTULUŞ ONGAN	ÜRETİM MÜDÜRÜ
47	TEİAŞ	NEZİR AY	DAİRE BAŞKANI
48	TEİAŞ	HALİL İBRAHİM KARAKAŞ	ÖZEL KALEM MÜDÜRÜ
49	TPAO	ERTAN SULAYICI	DANIŞMAN
50	BELSO	ABDURRAHMAN KARAMAN	GENEL MÜDÜR
51	BELKO	RUHİ KURNAZ	GENEL MÜDÜR
52	BELPLAS	AZİZ DURAN	GENEL MÜDÜR
53	ODTÜ	MUHSİN DOĞAN	ASİSTAN
54	ODTÜ	CANSU DURUKAN	ASİSTAN
55	ODTÜ	ELİF ZORLU	ASİSTAN
56	ODTÜ	SERKAN KOCABAŞ	ASİSTAN
57	TKİB	CANER TOPKARA	GENEL SEKRETER



Bu kitap, Avrupa Birliği, OECD ve BRICS ülkelerinde faaliyet gösteren kamu işletmelerini mevzuat, yapı ve işleyiş ekseninde Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmeleriyle (genelde kamu işletmeleri, özelde KİK ve İDT’ler) karşılaştırmaya tâbî tutmaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin günümüzdeki hukuki, idari ve ekonomik yapılarını inceleyen bu kitap, kamu işletmelerinin güncel sorunlarını tespit ederek bu sorunların çözümüne yönelik karşılaştırmalı ve kapsamlı bir araştırma, inceleme ve siyasa önerileri bütününe sunmaktadır. Kitabın odağı, Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin sorunlarının derinlemesine tespiti, çeşitli AB, OECD ve BRICS ülkelerindeki benzer sorunlar ve bu sorunlara nasıl yaklaşıldığının araştırılması ve sonuç olarak Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin sorunlarına yönelik siyasa önerilerini sunmak olarak ifade edilebilir. Çalışmada tarihi ve rakamsal hususlara yönelik bilgi ve karşılaştırmalara da yer verilmektedir.

Kamu işletmelerine yönelik sorunların ana eksenleri tespit edilirken, ulusal ve uluslararası literatürde kamu işletmelerini ilgilendiren sorun ve çözümlerin nasıl ele alındığı belirleyici olmuştur. Kamu işletmeleriyle ilgili OECD kılavuzlarının derinlemesine incelenmesi sonucunda altı ana eksen ortaya çıkmıştır: i) devletin sahiplik rolü, ii) yürürlükteki yasal düzenlemeler, iii) yönetim kurulu ve iş gücü, iv) şeffaflık ve bilgilendirme, v) ticari olmayan faaliyetler ve vi) uluslararası faaliyetler. Bu bilgilere dayanarak kamu işletmelerinin sorunlarına ilişkin detaylı bir mülakat formu hazırlanmıştır. Bu altı eksen ve ilgili alt bileşenleri üzerinden hazırlanan ve üst düzey kamu işletmeleri ile ilgili kamu kurumları yöneticileriyle 2014 Haziran, Temmuz ve Ağustos ayları boyunca gerçekleştirilen 24 mülakattan edinilen bilgilerin incelenmesi sonucunda Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmelerinin sorunları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileriyle ilgili güncel ve kapsamlı bulgulara ulaşılmıştır. Detaylı saha araştırmasından edinilen güncel ve kapsamlı bulgular, çeşitli AB, OECD ve BRICS ülkelerinin ilgili alanlardaki çözüm uygulamaları örnekleriyle karşılaştırmalı olarak ele alan sunumlar, 18 Ekim 2014 tarihinde Afyon’da yapılan “Bugünden Yarına Kamu İşletmeleri Çalıştayı”nda katılımcılara her bir eksen ilgilendiren ana ve alt başlıklarda radikal öneriler, iyileştirme önerileri sunmada ve çözüm ağırlıklandırmada fikir sağlamıştır. Bu radikal öneriler, iyileştirme önerileri ve çözüm ağırlıklandırmaları ilişkisel analize tâbî tutulmuştur.

Sonuç olarak, bütün bu araştırma, inceleme ve karşılaştırma faaliyetlerinden elde edilen bilgi ve analizlerden hareketle, Türkiye’de faaliyet gösteren kamu işletmeleri için geleceğe yönelik siyasalar, hedefler, yeni yaklaşım ve perspektifler ortaya konmuştur.

Ankara, 2015