

# Kamu Sermayeli İşletme (KSi) Kurumsal Yönetişiminde Küresel Eğilimler ve Gelişmeler

KSi'lerde Kurumsal Yönetim Uygulamaları Konferansı

Sunita Kikeri  
Dünya Bankası  
Haziran 10, 2014

# Sunum Planı

- Hukuki ve düzenleyici çerçeve
- Kamu pay sahipliği
- Yönetim Kurulu
- Bilgilendirme ve şeffaflık
- KSi'lerde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması

# KSİ yönetişimi özel sektör yönetişiminden farklı ele alınır

**KSİ pay sahibinin (müdür) teşviklerini yöneticilerin (temsilci) teşvikleriyle uyumlulaştırma gücünü KSİ'ler de yaşamaktadır. Ancak farklı zorluklarla da karşılaşmaktadırlar:**

## Özel şirketler

- Değerin azamiye çıkarılması
- Tek kurum
- Piyasa disiplini
- Teşvikler
- Kamuoyunu Bilgilendirme

## Kamu teşebbüsleri

- Çoklu amaçlar
- Birden fazla kurum (çok başlılık)
- Siyasi müdahale
- Caydırıcı etmenler
- Az bilgilendirme/hiç bilgilendirme olmaması

**Kritik kamu hizmetlerinin sunumu, mali yükün ve riskin azaltılması, sermaye piyasaları yoluyla finansmana erişimin iyileştirilmesi, kamu varlıklarının kullanımında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin iyileştirilmesi amacıyla ülkeler bu sorunları çözmeye çalışmaktadır ve giderek daha başarılı olmaktadır.**

# İyi KŞİ Yönetiminin Temel Dayanakları



# KSI'leri Özel Sektör Çerçevesine Yakınlaştırmak

- Ticari mevzuatın KİT'lere uygulanması
  - Kurumsallaşmış KİT'ler için daha kolay
  - Diğerleri için önce kurumsallaşmanın sağlanması
- Diğer yasa ve ikincil mevzuatın uygulanması
  - Örneğin, rekabet hukuku, iflas hukuku
  - İşgücü ve tedarik konularında esneklik
- KSI'lerin borsada işlem görmesi
  - KSI'lerin borsa gerekliliklerine daha sıkı şekilde tabi tutulması
  - KSI'lere sermaye yapılarını uyarlamak için esneklik tanınması
  - Şirketlerin daha iyi izlenmesi

# KSI'ler için bir mülkiyet çerçevesinin geliştirilmesi

- **Kamu pay sahipliği mevzuatı** – Finlandiya, Macaristan, Namibya, Filipinler, Polonya, Romanya
- **Pay sahipliği politikaları** – Butan, Finlandiya, Norveç, İsveç
- **Kurumsal yönetim kuralları/kılavuz ilkeleri** – Mısır, Almanya, Hindistan, Kenya, Malawi, Malezya, Mozambik, Mauritius, Fas, Peru, Polonya, Seyşeller, Güney Afrika

# Kamu pay sahipliğinde başlıca konular

- **Çoklu hedefler** – ticari, ticari olmayan, siyasi
- **Çok Başlılık** – bakanlıklar, maliye bakanlığı, düzenleyici kuruluşlar, denetim birimleri, istihdam ajansları
- **Siyasi müdahale** operasyonel özerkliğe tercih edilir
- Hesap verebilirlik yerine **kontrol**
- Pay sahipliği, politika yapma işlevleri ve düzenleyici işlevler arasında **çatışmalar**
- **Ana pay sahipliği işlevlerine dair anlayışın olmaması**

# Ana pay sahipliği işlevleri

- Devlet hisselerinin oylanması
- Yönetim Kurulu üyelerinin atanması
  - Nesnel seçim kriterleri
  - Yapılandırılmış ve şeffaf aday gösterme süreci
  - Açık görevden alma kriterleri
- Politikaların belirlenmesi (Örneğin, temettü, mali raporlama)
- Performansın izlenmesi
  - KPI esaslı (Kurumsal Yönetim de dahil mali ve mali olmayan göstergeler)
  - Performans sözleşmeleri
  - Bağımsız üçüncü taraflarca değerlendirme
- KSI'lerde iyi yönetim uygulamalarının teşvik edilmesi
  - Uyumun izlenmesi
    - Eğitim



# Farklı pay sahipliği modelleri

## Ademi merkezîyetçi model

### İlgili bir bakanlığın sorumlu olması (Örn., Pakistan)

- Geçmişte daha yaygın, halen bazı ülkelerde mevcut
- Bakanlıkların bu konudaki geçmiş tecrübesi, sektör/şirket bilgisi mevcut
- Ancak pek çok kısıt var
  - Pay sahipliği, politika yapma ve düzenleyici işlevler arasında çatışma
  - Mülkiyetin parçalı yapısı
  - Yetersiz “pay sahipliği” kapasitesi
  - Sektörün bir bütün olarak gözetiminin ve hesap verebilirliğinin yeterli olmaması
  - Günlük işlerde yer almanın kapsamı

## İkili model

### İlgili bakanlık ve başka bir bakanlık genellikle Maliye bakanlığı (Örn., Türkiye, Meksika)

- Ademi merkezîyetçi ve merkezîyetçi modelin karışımı
  - Kontrol ve denge sağlar
  - Teknik ve mali gözetimi teşvik eder
- Kısıtlar:
  - Maliye bakanlığı daha çok mali ve bütçesel konulara odaklanır
  - Reform savunuculuğu kapasitesi yoktur
  - Çok sayıda başka kurumun dahil olması

## Merkezîyetçi model

### ▪ Üç geniş tür:

- Danışma organları Örn., Norveç, İsveç, yeni Zelanda, Hindistan, Güney Afrika)
- Devlet yapısı içindeki pay sahipliği birimleri (Örn., Fransa, Çin, Endonezya)
- Holding şirketler (Örn., Malezya, Macaristan, Körfez ülkeleri)

### ▪ Yararları:

- Pay sahipliği işlevini ayırır ve güçlendirir
- Tutarlı uygulamayı sağlar
- Az bulunan beceri ve kaynakları toplar
- Reformun uygulanmasına yardımcı olur

### ▪ Tek tip herkese olur çözümü yoktur.

# Farklı merkezi modellerin avantajları ve dezavantajları

## Danışma organı

- Avantajlar:
  - Pay sahipliği odaklı
  - Uygulamada kolaylık
  - Yapararak öğrenme
- Dezavantajlar:
  - Çıkar çatışmaları için süregiden kapsam
  - Devam eden siyasi müdahale
  - Değişiklikleri etkileyememe

## Pay sahipliği birimi

- Avantajlar:
  - Uygulama odaklı
  - Uzmanlaşmış kapasiteler
  - Daha iyi hesap verebilirlik
- Dezavantajlar:
  - Siyasi direnç

## Holding şirket

- Avantajlar:
  - KSi sektörünün bir bütün olarak yönetilmesi
- Dezavantajlar:
  - Portföy yönetimi konuları
  - Şeffaflığın olmayışı
  - Ele geçirilme riski

# Kamu pay sahipliği kapsamındaki kuruluşların etkililiğini artırmak

- Açık ve belirlenmiş görev
- Yeterli yetki ve bağımsızlık
- Düzgün yönetim yapıları ve politikaları
- Ayrılmış kaynaklar – becerilere sahip personel, finansman
- Doğru ve zamanında raporlama
- Meclis gibi temsil kurumlarına hesap verebilme ve bilgilendirme
- Paydaşlarla istişareler

# Yönetim Kurulunun oluşumu – Kurulun işleyişinin ve performansının kalbi

## Tipik sorun:

- Kurullar genellikle siyasi temsilciler, hükümet temsilcileri ve paydaşlardan oluşmaktadır - Kurul sorumluluklarını yerine getirmek için pek az ticari ve finansal beceriye ihtiyaç vardır, bağımsızlık ve nesnellik ya hiç yoktur ya da çok azdır.

## Tipik sonuç:

- Kurullar siyasi hedeflerin veya politika hedeflerinin yerine getirilmesini sağlayabilir ama bu hedefleri KSI'lerin çıkarlarının üstünde tutabilirler.
- Siyasi müdahale kapsamı daha da genişler
- Kurullar siyasetçilere ve hükümet yetkililerine borçludur

## Başlıca katkısı olan etmenler:

***Siyasi müdahale ve açık adaylık ve atama sürecinin olmayışı***

# Bağımsız üye seçim ve işe başlama kriterlerinin olması kurulları güçlendirir

## **Seçim kriterleri:**

- Macaristan – finans, ekonomi veya hukuk eğitimi gerektirir
- Çek Cumhuriyeti – KY tecrübesi, finans, hukuk
- İtalya, Portekiz, İsviçre – dürüstlük, doğruluk
- Şili, İsrail, Litvanya – büyük KİT’lerde münferit kurullar için ek yeterlik ve uygunluk gereklilikleri
- İsviçre – bir bütün olarak kurul, kurul üyeleri de dahil farklı pozisyonlara özel kriterler

## **Bağımsız üyeler:**

- OECD ülkeleri – kurul çoğunluğu ile
- Hindistan ve Malezya – en azından kurulun üçte biri ile
- Brezilya – en azından kurulun %20’si ile

## **Siyasi yetkililerin katılımı yok**

- Pek çok ülkede

Yönetim Kurulu ve CEO için yapılandırılmış bir aday gösterme ve seçim çerçevesinin olması süreci daha profesyonel ve şeffaf yapmaktadır

### ***Pek çok ülke:***

- Kalifiye adayları belirlemek için şeffaf ve tutarlı bir usul belirlemektedir – bunun için kullanılan yollar arasında:
  - Ön seçim mekanizmaları, adayların güvenlik soruşturması, aday gösterme komitelerinin oluşturulması, kendi adaylığını koyabilme
  - Rekabetçi seçim, özellikle CEO'lar için
- Kalifiye aday havuzu veya veri tabanının oluşturulması
- Aday tespiti için profesyonel iş ajanslarının kullanılması
- Sürecin uzman panellerine, uzmanlaşmış organlara veya kurulun aday gösterme komiteleri yoluyla KSI'lerin kendisine delege edilmesi
- Nihai sonuçların kamuoyuna açıklanmasının gerekliliği

# İyi uygulamaya göre kurulun sorumlulukları



## Kurulların iki önemli rolü vardır:

1. Stratejik yönü belirlemek ve başlıca kararları alma
2. Yönetimi atamak ve gözetmek

## Kurullar KSI'lerin iyi yönetilmesini sağlar, örneğin :

- Göstermelik yerine gerçek taahhüdü sağlar
- İyi yönetişimin mevcudiyetini sağlar
- Kontrol ortamını güçlendirir
- Bilgilendirme ve iletişimi gözetir
- Azınlık hissedarlarının çıkarlarını korur

## Kurul komitelerinin kurulma nedenleri:

- **Daha çok sayıda işle daha etkin uğraşabilmek**
  - Uzmanların belirli alanlara odaklanmasını ve bir bütün olarak Kurula tavsiyelerde bulunmasına izin vererek
- **Şirketin operasyonlarında konuya özgü tecrübenin geliştirilmesi**
  - Örn., mali raporlama, risk yönetimi ve iç kontroller
- **Kurulca verilen hükümlerin nesnelliğini ve bağımsızlığını güçlendirmek**
  - Ücretlendirme, kontrol, gözetim gibi kilit alanlarda kurulu uygun olmayan siyasi ve idari etkiden uzak tutmak
- Tipik komiteler arasında Denetim ve/veya Risk, Aday Gösterme/KY ve Ücretlendirme komiteleri vardır



# Kurulun etkin çalışması için kurul süreçleri önemlidir

## Toplantı sıklığı

- Tehlike işareti: kurul 4 veya daha az veya 12 veya daha fazla toplanır
- İyi uygulama: KİT'in profiline uygun sayıda
- Referans noktası: Tipik olarak yılda 6-10 kez

## Toplantı süresi

- Tehlike işareti: kurul toplantısı 2 saat veya daha kısa veya 1 gün veya daha uzun sürer
- İyi uygulama: KİT'in profiline uygun süre boyunca
- Referans noktası: Tipik olarak 3-4 saat arası

## Toplantı gündemi

- Tehlike işareti: Bir gün önce üyeler ve idarenin görüşleri alınmadan belirlenir
- İyi uygulama: Başkan tarafından direktör ve yönetimin girdisi ile belirlenir
- Referans noktası: Tipik olarak toplantıdan 1 hafta önce

## Kurul belgeleri

- Tehlike işareti: Bir gün önce yollanır. Çok az veya çok fazla bilgi içerir
- İyi uygulama: Mali ve başlıca performans göstergeleri, açık kararlar, seçenekler içerir.
- Referans noktası: Tipik olarak toplantıdan 1 hafta önce

## Şirket sekreteri

- Tehlike işareti: Kurul sekreteri, şirket sekreteri değil
- İyi uygulamalar: Profesyonel, başkanın danışmanı, saygı gören bir kişi
- Referans noktası: Hukuk veya finans geçmişi, tecrübeli

# Şeffaflık ve bilgilendirmenin başlıca ilkeleri

1. Hükümet düzeyinde: Bir kamu pay sahipliği organı veya benzer kurumun her yıl KSI'lerle ilgili rapor yayınlaması gerekir.
2. KSI düzeyinde:
  - Kamu yararına çalışan kuruluşlar için standart raporlama gerekliliklerinin yerine getirilmesi
  - Uluslararası standartların benimsenmesi – IFRS, ISA, OECD İlkeleri
  - Uluslararası standartlara dayanan yıllık bağımsız dış denetim
  - Mali ve mali olmayan bilgilerin uluslararası iyi uygulamalara göre kamuoyuna açıklanması
  - Raporlama ve iç denetim uygulamalarını iyileştirmek için KİT'lerin borsada işlem görmesi
  - KSI'lerin muhasebe ve finans personeline / dairelerine yatırım yapması

# İyi uluslararası uygulamalara göre neler açıklanmalı

## 1. KŞİ'ler OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde tanımlanan tüm konulara dair materyal bilgileri açıklamalıdır

- i. Şirketin finansal ve faaliyet sonuçları.
- ii. Şirket hedefleri.
- iii. Başlıca hisse pay sahipliği ve oy hakkı.
- iv. YK üyeleri ve başlıca yöneticiler için ücretlendirme politikası ve direktörlere dair bilgi (nitelikleri, bağımsızlıkları, diğer üyelikleri gibi)
- v. İlgili taraflarla işlemleri.
- vi. Öngörülebilir risk etmenleri.
- vii. Çalışanları ve diğer paydaşları ilgilendiren konular.
- viii. KY yapıları ve politikaları, özellikle KY kurallarının içeriği.

## 2. KŞİ'ler hem şirket sahibi olarak hem de kamuoyu adına devlet için önemli olan alanlara odaklanmalıdır.

- i. Şirketin hedefleri ve elde edilen başarılarla dair kamuoyuna net açıklama.
- ii. Şirketin kime ait olduğu ve oy yapısı.
- iii. Maddi risk etmenleri ve bu riskleri alt edebilmeye yönelik önlemler.
- iv. Garantiler dahil devletten alınan mali yardım ve KŞİ'ler adına yapılan taahhütler.
- v. İlgili kuruluşlarla yapılan maddi işlemler.
- vi. Aday gösterme usulü ve üyelerin tecrübesi / geçmişi

# KY çerçevesi önemlidir ama esas olan uygulamadır

## **Kurumsal Yönetim çerçeveleri akılcı olabilir ama:**

- Genellikle uygulamaları çarpıktır
- Uyumu sağlar ancak davranışsal değişikliği sağlamaz

## **Pek çok güçlük ve zorluk vardır :**

- Siyasi müdahale, yerleşik çıkarların direnci
- İyi KY için kaynak ve kapasite olmayışı
- İyi KY'in yararlarını piyasa katılımcılarının anlamaması ve bilmemesi
- Gelişmemiş veya eskide kalmış hukuki ve düzenleyici çerçeve

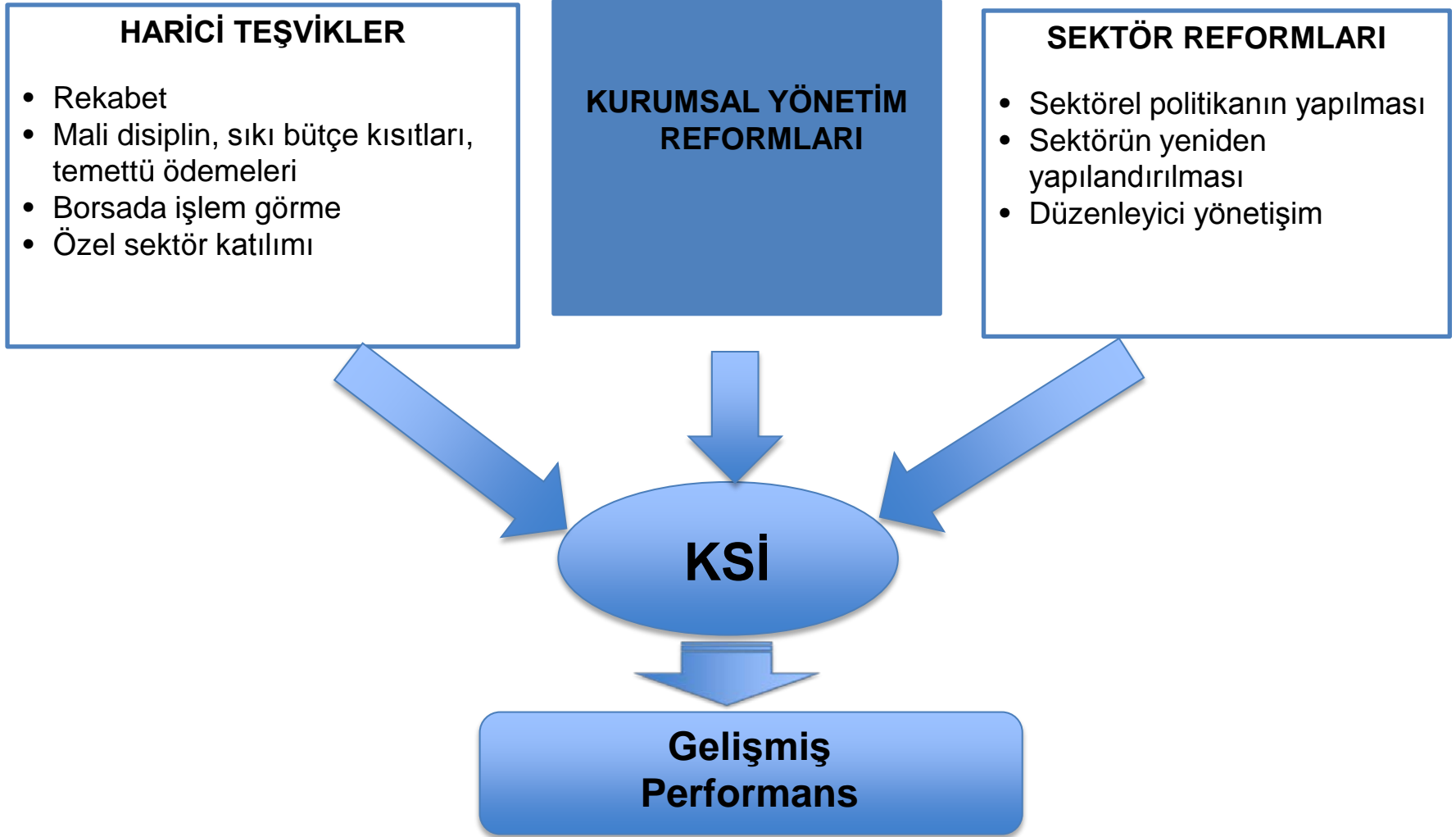
## **Başarılı uygulama akıl kurgusunda ve davranışta değişiklik gerektirir.**

... en nihayetinde kurumsal yönetim ayrıcalıklı veya sorumlu pozisyonlardaki **insanların başkalarının** (vergi mükellefleri ve hissedarlar) parasıyla neler yaptığı veya yapmadığıdır.

# İcra ve uyum

- Siyasi irade
- Pay sahipliği kurumları için yeterli yetki
- Uygulama için ayrılmış kaynaklar – nitelikli personel, finansman
- Rehberin ve düzenlemelerin geliştirilmesi
- Doğru ve zamanında raporlama
- Meclis gibi temsil kurumlarına hesap verebilme ve bilgilendirme

İyi kurumsal yönetim önemlidir ama KY reformundan kazanç elde etmek ve bu kazançları sürdürmek için harici teşviklerle ve sektörel reformlarla desteklenmelidir



**Teşekkür ederim**