

# YENİ 'KAMUSAL' ÖRGÜTLER: KAMU YARARI ŞİRKETLERİ

Yrd. Doç. Dr. Koray Karasu  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi



## Özet

Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu sektörü, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen sektör örgütlerinin ortaklığına ilişkin yeni bir örgütlenme modeli olarak önerilen kamu yararı şirketleri, devlet merkezli sosyal demokrasinin ve piyasa merkezli yeni sağın ötesinde çok daha geniş tabanlı olduğu iddia edilen "üçüncü yol arayışı"nın bir ürünüdür. Kamu yararı şirketleri, kamu hizmeti sunan, hükümetlerin denetiminden bağımsız, ticari esaslara göre hizmet sunan, örgütlenme ve finansman açısından esnek kurallara tabi, kurumsal yönetim esasına göre yönetilen, yönetiminde yerel paydaşların olduğu kamusal örgütler biçiminde tanımlanmaktadır. 'Kamusal' bir örgüt modeli olarak sunulan kamu yararı şirketlerinin incelenmesi önem taşımaktadır. Gerek oluşturulmalarının gerisinde yatan nedenler gerek örgütlenme biçimleri değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin örgütlenme ve finansmanında esneklik arayışlarının bir ürünü olarak ortaya çıkan kamu yararı şirketlerinin, kamu örgütlenmesinin kamusallaşmasına katkı sağlayamayacağı, aksine bu örgütlenme biçiminin kamu hizmeti *ethosunu* ve ekonomik ve sosyal haklarla donatılmış yurttaşlık kimliğini zedeleyici sonuçlar yaratacağı düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu yönetimi, kamu-özel ortaklığı, kamu hizmetlerinin ticarileşmesi, üçüncü sektör, kâr amacı gütmeyen örgütler.

## *New 'Public' Organizations: Public Interest Companies*

### Abstract

Public interest companies, proposed as a new organizational model for the partnership among the organizations of public sector, private sector and non-profit sector, to provide public services, are the product of *third way* policy which is claimed to be more broad-based than state-centred social democracy and free market centred new right policy. Public interest companies are defined as the public organizations providing public services, independent from governmental political control, governed based on corporate governance, serving by commercial principles, subject to flexible organizational and financial rules and which are under the direction of local stakeholders, instead of shareholders. The study of public interest companies is very significant, as they are presented as a "public" organization model. Evaluating either the reasons to constitute them or their organization forms, it is thought that public interest companies, which are the consequence of a search for flexibility in organizing and financing public services, will cause further privatization of public organization and create some destructive consequences on public service *ethos* and citizenship identity equipped with economic and social rights.

**Keywords:** Public administration, public-private partnership, commercialisation of public services, third sector, non-profit organizations.

## Yeni 'Kamusal' Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri\*

### GİRİŞ

Yeni sağ politikaların bir sonucu olarak 1980 sonrasında kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve finansmanına ilişkin alternatif yöntem arayışlarına tanık olunmaktadır. Devletin, özel sektörün ve kâr amacı gütmeyen sektörün (üçüncü sektör ya da gönüllü sektör olarak da adlandırılır) rolünün yeniden tanımlandığı bu süreçte kamu örgütlenmesinin esnekleştirilmesi ve serbestleştirilmesi hedeflenmiştir. Devlet, kârlı olmadığı gerekçesiyle özel sektör tarafından üstlenilmemiş hizmetleri sunmak, yönetsel, mali ve siyasal riski üstlenerek özel sektör ve kâr amacı gütmeyen sektör ile ortaklık kurmak, piyasanın sağlıklı biçimde işleyebilmesi için daha önce özelleştirilen fakat özelleştirme sonucunda beklenen verimi elde edemeyen ve iflas noktasına gelen özel işletmeleri kurtarmak gibi işlevler üstlenmiştir. Özel sektör ve kâr amacı gütmeyen sektör ise bu dönemde kamu hizmetlerinin sunumunda ve finansmanında etkin biçimde rol almaya başlamıştır (Greve vd., 1999: 129). Bu yeni yapının kuramsal temelini yeni sağın temel kaynaklarından olan yeni liberalizm ve yeni muhafazakârlık oluşturmaktadır (Aksoy, 1994: 160).

Sözünü ettiğimiz bu yapıda, özel finans girişimi (*private finance initiative*-PFI), kamu özel ortaklığı (*public-private partnership*-PPP) ve kamu yararı şirketleri (*public interest companies*-PIC) kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve finansmanında yeni modeller olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu modellerin ortaya çıkışı, kapitalizmin gelişme seyri ve bu seyir içinde devletin (kamu örgütlerinin) üstlendiği rolden bağımsız olarak düşünülemez.

Kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi ya da finansmanında özel sektör ile ortaklık kurulması yeni bir uygulama değildir; farklı dönemlerde,

---

\* Bu yazı, 2007 yılında Kocaeli Üniversitesi'nde gerçekleştirilen V. Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR) sunulan bildiri metni temel alınarak hazırlanmıştır.

farklı amaç ve yöntemlerle ortaklık/işbirliği kurulmuştur. 1990'lerden sonra gündeme gelen PPP modelinin, geçmişteki uygulamalardan hukuksal, yönetsel ve mali açıdan önemli farklılıkları bulunmaktadır. PPP, özellikle sermaye örgütlerinin, Avrupa Birliği, OECD-SIGMA, IMF ve Dünya Bankası'nın teşvikleriyle hükümetlerin sıkça başvurduğu bir yöntem, kamu yönetimi ve iktisat yazınının da başlıca gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. PPP gibi, bu model kapsamında yer alan örgütlenme türü olan PIC de başta İngiltere<sup>1</sup> olmak üzere çok sayıda ülkenin gündemine girmiştir.

Başta "kamu yararı" ve "şirket" kavramlarını bir araya getiren adlandırma ile ilgili tercih olmak üzere PIC'ler çok tartışılmaktadır. Bu tartışmalarda; bu örgütlerin kamu örgütlenmesinin esnekleşmesindeki rolleri, şirket statüsündeki örgütlenme ve karar alma yapılarının ne derece kamusal ya da demokratik niteliğe sahip olduğu, borçlanma yetkilerinin olup olmadığı, mali ve yönetsel riskleri ne ölçüde üstlenebilecekleri, iflas edip edemeyecekleri, iflası durumunda mali ve siyasal sorumluluğu kimin üstleneceği, paydaşların (*stakeholders*) sahibi olduğu bir tür ortaklık olmaları nedeniyle ortaklık yapısının çözülmesi durumunda bütünüyle özelleşerek hissedar temelli bir şirkete dönüşmesi (*demutualisation*) gibi bir tehlikenin nasıl önleneceği gibi sorulara yanıt aranmaktadır.

Yukarıda belirtilen soruların tümüne yanıt aramak bu yazının kapsamını aşmaktadır. Kamu hizmetlerinin örgütlenme ve finansmanına yönelik alternatif modeller olarak ortaya çıkan PPP ya da PFI tek başına bu yazının inceleme kapsamında yer almamaktadır. Çalışmada PIC ile ilgili inceleme büyük ölçüde İngiliz kamu yönetimi yazınına ve bu örgüt modelini ortaya atan İşçi Partisi Hükümeti resmi raporları ve uygulamalarına dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Bu tercihin gerisinde iki neden yatmaktadır: Birinci neden, 1980 sonrasında çok sayıda örnekte de görülebileceği gibi, İngiltere'de düşünsel alt yapısı geliştirilen ve uygulamaya koyulan birçok reform projesinin bir süre sonra diğer ülkeler tarafından aynen benimsenmiş olmasıdır. Kamu örgütlenmesinde 1980 sonrasında yaşanan gelişmeler incelendiğinde özelleştirme, özerk örgütlerin yaygınlaşması, PPP ve son olarak da PIC uygulamaları açısından İngiltere'nin öncülük ettiği, bir anlamda "model ülke" olarak kabul edildiği görülmektedir. Diğer neden ise, PPP ve PIC modelinin en yoğun olarak uygulandığı ve tartışıldığı ülkenin İngiltere olmasıdır. Akademik yazında

---

<sup>1</sup> Bu yazıda İngiltere, *England* değil, *Great Britain* (Büyük Britanya) karşılığı olarak kullanılmaktadır.

sadece PIC'leri konu alan çalışma sayısı henüz çok sınırlıdır.<sup>2</sup> Ortaya çıkışlarının üzerinden henüz fazla zaman geçmemiş olmakla birlikte, kamu örgütleri dünyasının yeni aktörleri olarak PIC'ler, bazı ülkelerde model ülke İngiltere ile karşılaştırılmalı olarak inceleme konusu yapılmıştır.<sup>3</sup>

## KAMU YARARI ŞİRKETLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

İngiltere'de İşçi Partisi, 1997 sonrasında çeşitli politikalarla PIC'lerin alt yapısını oluşturmuş, fakat esas olarak 2001 yılında ikinci kez iktidar olduktan sonra kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde alternatif bir örgütlenme biçimi olarak PIC'leri gündeme getirmiştir. Bu yeni model, devlet merkezli sosyal demokrasinin ve piyasa merkezli yeni sağın ötesinde çok daha geniş tabanlı olduğu iddia edilen "üçüncü yol arayışı"nın bir ürünüdür (Prabhakar, 2004c: 567). T. Blair'in danışmanlarından A. Giddens'in öncüsü olduğu üçüncü yol yaklaşımı, demokratik, sosyal yatırımcı devlet, demokratik sivil toplum, demokratik aile, yeni karma ekonomi, paydaş kapitalizmi, yönetime katılma, eşitlik ve pozitif refah gibi kavramları içermektedir (Giddens, 2000). Eski biçim sosyal demokrasi ve yeni sağ politikaların bir tür sentezi ile kolektivizm ve bireycilik karşıtlığını aşmayı sağlayacak yeni bir yönelim olarak kabul edilen üçüncü yol, İşçi Partisi'nin eski sosyalist köklerinden kendisini kurtarma girişiminin bir parçası biçiminde görülmektedir (Whitehouse, 2003: 218; Prabhakar, 2004c: 570).

Üçüncü yol, genel siyasal içeriğinde olduğu gibi kamu örgütlenmesi açısından da, *devlet müdahalesine karşı çıkan*, piyasa yönelimli bir politikadır (Prabhakar, 2004a: 354–355; Whitehouse, 2003: 231–232). Üçüncü yolun kamu hizmetlerinin örgütlenme ve finansmanına ilişkin yaklaşımı 1980 sonrasında egemen olan "bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa

2 İngiltere'de PIC ile ilgili en yoğun çalışma yapan kurumun İşçi Partisi Hükümeti olduğu söylenebilir. Hükümet bu alanda çok sayıda resmi rapor yayımlamıştır. Bunun yanında başta Kamusal Yönelim Araştırma Enstitüsü (*Institute for Public Policy Research*), Sosyal Piyasa Vakfı (*Social Market Foundation*) ve Kamu İşletmeciliği Vakfı (*Public Management Foundation*) olmak üzere bazı kuruluşların yayımladığı raporlar ve sınırlı da olsa akademik dergilerde yayımlanan yazılar da söz konusudur. PIC konusunda öncülüğü, hazırlamış olduğu çok sayıda rapor ile IPPR üstlenmiştir. Örneğin bu kurumun yayımladığı "Kamu Yararı mı? PIC Potansiyelini Değerlendirme" (*In the Public Interest?: Assessing the Potential for Public Interest Companies*) adlı rapor bu alandaki ilk kapsamlı raporlardan biridir (Maltby, 2003).

3 Örneğin PIC modelini İngiltere ile karşılaştırmalı olarak ele alan çalışmalar yayımlanmıştır. İsveç için bkz: (Palmas, 2005); Avustralya için bkz: (Parker/Passey, 2006).

*mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik anlayışı*" (Eryılmaz, 2002: 242) ile uyumaktadır. Üçüncü yol ile birlikte geleneksel yönetim ve bütçe uygulamalarının yerini, esnek örgütlenme ve finansman modellerinin alması hedeflenmiştir. 1990'ların sonlarında PPP ve PIC'lerin kamu yönetimi gündemine girmesi, bu bağlamda açıklanabilir. PPP ve PIC'leri, kamu örgütlenmesinde 1980 sonrasında karşımıza çıkan çeşitli tipteki esnek örgütlenmelerin (üst kurullar, bölge kalkınma ajansları gibi) ortaya çıkışı ve yaygınlaşması ile birlikte değerlendirmek gerekir. Kamu örgütlenmesinde sayılan bu tür örgütlerin oluşması, "*idarede yeni ussallık arayışları*"nın bir sonucu; "hukuksal ussallıktan ekonomik-işletmecisi ussallığa geçiş" in bir ürünüdür (Tan, 1994: 175).

PIC'lerin ortaya çıkışının gerisinde birkaç temel nedenin yattığı söylenebilir:

- Kamu hizmetlerinde rekabetçi bir yapı yaratmak ve bu amaçla kamu örgütlenmesinin şirketleşme ve piyasalaşma düzeyini artırmak
- Kapitalizmin krizleri sonrasında devletin/kamu örgütlerinin yeniden tanımlanan rolü; özel sektörün karşı karşıya kaldığı risk ve maliyetleri kamusallaştırmak
- Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında kâr amacı gütmeyen sektör örgütlerinin esnek bir modelde aktif bir biçimde yer almasını sağlamak.

Birbiriyle ilişkili olan her üç neden de düşünüldüğünde PIC'lerin doğuşunun esas olarak iktisadi gerekçelere dayandığını söyleyebiliriz. Bu tür bir görüşü benimseyen K. Palmas, PIC'lerin, "*sermayenin yeniden üretimi ile ilgili arayışların*" bir ürünü olarak doğduğunu, PIC'lerin ancak bu ilişkinin kurulması ile anlaşılabilirliğini dile getirmektedir (Palmas, 2005: 2). PIC'ler, kapitalizmin kârlılık sorununun aşılmasına yönelik çözüm arayışları ile ilgili olarak iktisat; kamu iktidarının ve kamu hizmetlerinin sunumunun devlet, özel sektör ve gönüllü sektör örgütleri arasında paylaşılması ve kamu örgütlenmesinin esnekleştirilmesi ile ilgili olarak da siyaset ve yönetim alanının gündemine girmiştir.

PIC türünde örgütlenmeler, farklı biçimlerde de olsa çok sayıda ülkede görülmektedir. Bu yazıda ayrıntılı bir biçimde değineceğimiz gibi İngiltere'de bu örgütler çok yaygın biçimde görülmekte ve tartışılmaktadır. ABD'de de kamu hizmetinin alternatif örgütlenme modeli olarak PIC türünde "kamusal fayda işletmeleri" (*public benefit corporation*) yer almaktadır.<sup>4</sup> İngiltere'dekine

---

4 C. Brecher, İngiltere'de kamu yararı şirketleri ile ilgili tartışmaların, kamu finansmanı alanında uzman Amerikalı bir akademisyenin ABD'deki uygulamalara benzer bir

göre önemli ölçüde farklılaşmakla birlikte PIC'lere Fransa'da da rastlanılmaktadır. Fransa'da bazı özel projelerde kamu kurumları, özel örgütler ve sivil toplum kuruluşları gibi farklı aktörlerin işbirliğine/ortaklığına olanak tanıyan bir araç olarak görülen PIC, "kendine özgü bir kategori" olarak tanımlanmıştır. Sözleşme yöntemi ile oluşturulan PIC'ler daha çok kısa süreli projelerde kullanılmaktadır. Yarı özerk nitelikteki PIC'ler, "kamu kurumu" olarak kabul edilmektedir (Marine, 2003: 21).

Yeni örgütlenme ve finansman biçimiyle PPP'ler, 2000'li yıllarda hükümetlerin istekli tutumu, yerli sermayenin talepleri<sup>5</sup>, OECD raporları<sup>6</sup> ve AB İlerleme Raporları'yla Türkiye'nin gündemine de girmişlerdir.<sup>7</sup> Son birkaç yılda da bu model için yasa hazırlıklarının olduğu ve kamu örgütlenmesinde bazı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bir PPP uygulaması olan PIC'lerin önümüzdeki yıllarda Türk kamu yönetimi gündemini işgal edeceği düşünülmektedir.

## Kamu-Özel Ortaklığı Modeli Olarak Kamu Yararı Şirketleri

Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında özel sektörün ortaklığına ilişkin geleneksel yöntemlerin *yetersiz kalması* ve özellikle su ve toplu taşıma gibi alanlarda ardi ardına yaşanan başarısız özelleştirme uygulamaları, gerek piyasa gerek devlet müdahalesi yandaşlarını alternatif mülkiyet ve örgütlenme biçimleri arayışına itmiştir (Birchall, 2002: 182). Piyasa yönelimli çözüm arayışlarında, piyasanın sağlıklı biçimde işleyebilmesini sağlamak için özelleştirilen fakat beklenen başarıyı sağlayamayan örgütlerin yine piyasa içinde yeni bir mülkiyet biçimi altında yeniden örgütlenmesi ve kamu

---

yapılanmayı İngiltere'de gerçekleştirmek üzere hazırladığı bir rapor ile başladığı dile getirilmektedir (Brecher, 2002: v).

5 TÜSİAD 1995 yılında yayımlanan raporunda, mal ve hizmet üretiminde alternatif yöntemler olarak kamu hizmetlerinin kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmasını ve ortak girişim ya da yap-işlet-devret gibi çeşitli türdeki PPP uygulamalarının yaygınlaştırılmasını savunmuştur (TÜSİAD, 1995: 116-117).

6 OECD-SIGMA'nın 2008 yılında yayımladığı *Peer Assistance in Public Procurement and Concessions/PPPs: Turkey*, Final Report adlı raporunda Türkiye'deki PPP uygulamaları ve ilgili yasal hazırlık ele alınmakta, bazı öneriler getirilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz.: [http://www.oecd.org/publicationanddocuments/0,3395,en\\_33873108\\_33873854\\_1\\_1\\_1\\_5\\_1,00.html](http://www.oecd.org/publicationanddocuments/0,3395,en_33873108_33873854_1_1_1_5_1,00.html).

7 Başbakanlık Yatırım Destek Ajansı'nın, International PPP Platform Türkiye ile 25.05.2009'da düzenlediği istişare toplantısında PPP uygulamalarının yaygınlaştırılması savunulmuştur. Bkz: [www.ppp.org.tr](http://www.ppp.org.tr).

hizmetlerinin daha fazla piyasaya açılması önerilmiştir. Diğer yandan devlet müdahalesi yandaşları ise özel sektöre devredilen hizmet alanlarının yeniden siyasal alana alınmasını (yeniden devletleştirmeyi) önermektedirler. Üçüncü yol yaklaşımına sahip olanlar ise, her iki yaklaşımın beklentilerini de bir ölçüde karşılayabilecek özellikte alternatif bir model olarak PPP'yi öne sürmüşlerdir.

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yeni bir uygulama değildir; amaç ve yöntem açısından günümüzdeki uygulamalardan önemli farklılıkları bulunmakla birlikte bu model daha önce de kullanılmıştır. Türk hukukunda özel kişilerin kamu hizmeti sunmasına olanak tanıyan kamu hizmeti imtiyazını bu yönetime örnek olarak gösterebiliriz (Tan, 1992). Günümüzdeki PPP modeli, yönetim ve mali yapısı açısından geçmişteki işbirliği/ortaklık uygulamalarından çok farklılaşmaktadır. Kamusal politikaların yürütülmesinde maliyet ve verimlilik esasına dayalı esnek bir yönetim modeli olarak PPP'nin bütün dünyada hükümetlerin kilit uygulama araçlarından biri haline gelmesi 1990'ların başlarından itibaren (Osborne, 2000: 1-2).

Geçmişteki ortaklıklar ile günümüz PPP uygulamalarının önemli bir farklılığı, bu ortaklığın hukuksal, yönetsel ve mali zemininin bütünüyle değişmiş olmasıdır. Ortaklığın siyasal alandan piyasaya, kamu hukuku alanından da özel hukuk alanına kayması, bütçe ve yönetim usulleri açısından son derece esnek olması, denetimleri açısından sağlanan muafiyetler, ortaklıkta mali ve yönetsel risklerin paylaşımında devletin üstlendiği rol açısından değerlendirildiğinde yeni PPP uygulamaları çok farklıdır. Diğer çok temel bir farklılık, bu ortaklığa üçüncü sektör örgütlerinin de dahil olmasıdır. PPP modeli ile devlet-piyasa, kamu sektörü-özel sektör, kamu mülkiyeti-özel mülkiyet, kamu yönetimi-özel yönetim gibi ikilikleri ortaya çıkaran zeminin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. PPP modelinin olmazsa olmazlarından biri kamu hizmetleri alanının rekabetçi bir yapıda örgütlenmesidir.

PIC modeli, bir tür PPP uygulaması olarak gündeme gelmiştir. PPP için belirtilen bütün özellikleri PIC'ler için söylemek mümkündür. PIC'ler, geleneksel kamu örgütlerinden farklı olarak örgütlenme ve finansman yapıları açısından esnekliğe sahip, özel hukuk alanında kurulmuş, yönetimlerinde ve karar süreçlerinde hizmetin taraflarının yer aldığı, denetim açısından muafiyetlere sahip bir ortaklık biçimidir. Mali ve yönetsel riskler açısından değerlendirildiğinde bu ortaklığın gerisinde aynen PPP uygulamasında olduğu gibi devlet güvencesi yer almaktadır. Bu özellikleri nedeniyle PIC'ler kısa sürede özel sektörün, üçüncü sektörün ve yeni sağ politikaları benimsemiş olan hükümetlerin çok tercih ettiği bir örgüt modeli haline gelmiştir.

İngiltere'de İşçi Partisi, Muhafazakâr Parti iktidarının "vazgeçilmezleri" arasında yer alan birçok uygulamayı muhalefette iken yoğun olarak

eleştirmiştir. Fakat iktidara geldikten sonra, Muhafazakâr Parti döneminin “rekabetçi yapıda kamu örgütlenmesi” yaklaşımını aynen benimsemiş, özelleştirme, özerk kurumlara dayalı yönetim, PFI, sözleşme temelinde hizmet sunumu ve personel işlendirmesi gibi uygulamaları durdurmamış, aksine bu uygulamalardan bazılarını daha da ileri noktalara taşımıştır. Yoğun olarak uygulanan PPP ile PIC modeli de bu kapsamda gündeme gelmiş, bu uygulamalar “devletin modernleştirilmesi” projesinde İşçi Partisi’nin vazgeçilmezleri arasında sayılmıştır (Flinders, 2005: 215, 217).<sup>8</sup>

Ülkemizde de geçmişten beri uygulanan bir yöntem olan kamu-özel ortaklığı, 2000’li yıllardan itibaren değiştiğimiz yeni biçimiyle karşımıza çıkmaktadır. Yeni biçimiyle PPP uygulamalarına yönelik olarak Avrupa Birliği mevzuatına (2004/18/EC sayılı Direktif) uyum için “2008–2009 Yasama Döneminde Çıkarılmasında Yarar Görülen Yasal Düzenlemeler” kapsamında hazırlanan “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Taslağı*” önemli bir girişimdir. Taslağın birinci maddesinde kanunun amacı şöyle tanımlanmıştır: “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen bazı yatırım ve hizmetlerin, kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamaktır.*” Taslakta, PPP kurulacak hizmet alanları arasında eğitimden sağlığa, alt yapı hizmetlerinden tarıma çok sayıda alan sayılmıştır. Bu taslağın yasalaşma sürecindeki gecikme ve PPP uygulamaları açısından istenilen noktada olunmaması Avrupa Komisyonu’nun 2008 İlerleme Raporu’nda eleştirilmiştir.<sup>9</sup>

8 İngiltere’de PIC modelini gündeme getiren ve uygulamaya sokan İşçi Partisi’nin PIC konusunda türdeş bir yaklaşıma sahip olduğu söylenemez. Bu konuya muhalif yaklaşan çok sayıda bakan ve milletvekili mevcuttur. Örneğin 62 İşçi Partili milletvekili devlet hastanelerinin vakıf hastanelerine dönüştürülmesi kararına karşı oy kullanmışlardır ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/3285517.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3285517.stm), 20 Mayıs 2005). Sağlık Bakanlığı bir PIC olan vakıf hastanelerini övgü ile anlatırken Hazine Bakanlığı özellikle bütçe-finansman boyutunda çok daha ihtiyatlı bir tutum sergilemektedir. Ulaştırma Bakanlığı da PIC konusunda şüpheci bir tutum sergilemiştir. Örneğin Bakanlık, Londra’nın bir önceki Belediye Başkanı Ken Livingstone’un Londra Metrosu için önerdiği kamu yararı şirketine şiddetle karşı çıkmıştır.

9 Rapor’a göre *Türkiye’de kamu hizmet kurumları klasik kamu alımı prosedürlerine bağlı olmayı sürdürmektedir. İmtiyazların verilmesi ve kamu özel ortaklıkları için uyumlu bir yasal çerçeve bulunmamaktadır* (Avrupa Komisyonu, 2008: 44).



Geçmiştekinden farklı olarak günümüzde PPP, hizmetlerin örgütlenmesi ve finansmanı açısından “alternatif yöntem” olmaktan çıkıp giderek tipik uygulamalar arasına girmektedir. Örneğin bunu sağlık alanında görmek mümkündür. 1995 yılında 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu çerçevesinde Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu tüzel kişiliğini haiz sağlık işletmesi statüsüne dönüştürülen çok sayıda hastane (örneğin Türkiye Yüksek İhtisas Hastanesi) sağlık alanında şirketleşmenin ilk önemli adımlarından biridir. Bu kuruluşların yönetim yapısı da diğer kamu hastanelerine göre farklılaşmaktadır.

3.6.2007 tarih ve 5683 sayılı yasa ile Sağlık Bakanlığı'nda, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü gibi Bakanlığın temel hizmet ve görev alanına giren faaliyetlerini yürüten anahizmet birimleri “Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı” adıyla yeni bir anahizmet birimi eklenmiştir. Bu değişiklik, Türk kamu örgütlenmesinde bir ilktir; kamu örgütlenmesi açısından köklü bir dönüşümün göstergesidir. Henüz PPP ile ilgili yasa çıkarılmamış olmakla birlikte sağlık alanında çok sayıda yasada yapılan değişiklik ile PPP uygulamaları başlatılmıştır.<sup>10</sup>

Sağlık Bakanlığı'nın 2003'te başlattığı Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde hastanelerin yönetsel ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulmaları, kamu sağlık kuruluşlarının kendilerini finanse etmesi, değişen yapıya uyum için daha verimli işletmelere dönüştürülmesi, sektörün diğer aktörleri ile rekabet edebilmesi hedeflenmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2003: 31–32). Bu kapsamda yeni bir model olarak gündeme gelen bölge hastaneleri (sağlık kampüsleri), gerek yapım (PPP) gerek yönetim (PIC) biçimi açısından hastane yönetimine köklü değişiklikler getiren bir projedir.<sup>11</sup> Hastane yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform programında hastanelerin PIC benzeri bir statüde örgütlenmesi istendiği görülmektedir. Bakanlık müsteşar yardımcısı S. Aydın'a göre, özerk hale getirilmesi hedeflenen hastanelerin, özellikle de ilk adımları atılan bölge hastanelerinin,

10 Hükümetin 6.3.2007'de 1/439 esas numarasıyla “sağlıkta dönüşüm programının bir aşaması olarak...kamu hastane birliklerinin kurulması ve çalıştırılması ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması” amacıyla TBMM'ye sevk ettiği Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Yasa Tasarısı'nı da PPP ve PIC kapsamında değerlendirebiliriz (www.tbmm.gov.tr, 10 Temmuz 2008). Bu modelde de hastanelerin yönetim ve finansmanında esnekliği sağlayacak köklü değişiklikler yer almaktadır.

11 Sağlık alanında ilk kapsamlı PPP uygulaması olarak Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü için de kısa bir süre önce ihaleye çıkmıştır (www.saglik.gov.tr, 10 Ağustos 2009).

yönetimlerinde mütevellî heyetlerin olması öngörülmektedir (www.hastanedergisi, 2006). PPP uygulamalarının giderek daha çok yaygınlaşacağını Hükümet'in resmi açıklamalarında görmek mümkündür.

### Kâr Amacı Gütmeyen Sektörün Kamu Hizmetlerine Çekilmesi

Hükümet dışı örgütler (*non-governmental organisations- NGO*) ya da kâr amacı gütmeyen örgütler, 1990'ların başlarından itibaren devlet-piyasa, devlet-toplum ilişkisinin yeniden biçimlendirildiği süreçte kamu yönetimi gündemine girmiştir. Bu gelişme bazı yazarlara göre *sivil toplumun gelişmesine yönelik kurumlaşmanın* bir gereğidir (Eryılmaz, 2002: 213). Bu örgütlerin etkin bir biçimde kamu politikalarına dahil edilmesini ve başta toplumsal yardım olmak üzere çok çeşitli kamu hizmeti alanlarında bu örgütlerin hızla yaygınlaşmasını iki temel nedene bağlayabiliriz: Birincisi, liberal politika uygulamalarının yarattığı gelir dağılımı adaletsizliği ve yoksullaşma gibi sonuçları hafifletmeye yönelik bir beklentidir (Aksoy, 1995: 163). Diğer neden ise, kamu iktidarının paylaşılması amacıyla *devletin siyasal ve yönetsel karar alanlarında devlet dışında duran toplumsal unsurların* karar verici konumunda yer alması politikasıdır (Güler, 2003: 114). Bu örgütlerin kamu politikalarında yer almasının kuramsal geriplanını üçüncü yol, kamu yönetimi, paydaş toplumu ve ortaklaşa yönetim yaklaşımları oluşturmaktadır. Üçüncü yol yaklaşımının örgütlenme dünyasındaki karşılığını, toplumsal sorumluluk, kamusalılık, yönetim, paydaşlık, ortaklaşa yönetim kavramlarında bulmak mümkündür (Prabhakar, 2004c: 570). Üçüncü yol kapsamında gündeme gelen paydaş toplumu kavramı, Will Hutton'un 1995 (*The State We're In*) ve 1998 (*The Stakeholding Society*) yıllarındaki çalışmaları ile siyaset ve yönetim gündemine yoğun olarak girmiştir. Sayılan bu kavramların tümü, 1997 sonrasında İşçi Partisi Hükümeti'nin yürüttüğü devlet reformunun kavramsal yüzünü oluşturmaktadır.

Blair Hükümeti üçüncü yol yaklaşımına yönelik politikanın ilk adımlarını, kamu hizmetleri ve kamu örgütlerine yönelik ilk kapsamlı reform programı niteliğindeki *Yönetimde Modernleşme* adlı raporda atmıştır. Rapor'da sıkça "*yönelti belirleme ve hizmetlerin sunumu sürecinin çok daha katılımcı bir yapıda ve ortaklaşa yönetime (joined up government) dayalı olması*" gereğine vurgu yapılmaktadır (Cabinet Office, 1999: 6, 32). Ortaklaşa yönetim, kamusal yöneltilerin belirlenmesi ve bunların uygulamaya sokulması sürecinin çok aktörlü bir yapıda olmasını, bir başka deyişle kamu iktidarının, devlet dışındaki aktörlerle paylaşılmasını ifade etmektedir. Üçüncü yol ve bu kapsamda gündeme gelen "ortaklaşa yönetim", kâr amacı gütmeyen sektör içinde yer alan

yerel toplulukların, toplumsal girişimlerin ve çeşitli tipteki “ortaklık örgütleri”nin (*mutual organization*)<sup>12</sup> kamu hizmetlerinin sunumunda aktif rol almasını hedefleyen bir programdır. İngiltere’de güçlü bir geleneğe sahip olan meslek kuruluşları, sandıklar, kredi birlikleri, kooperatif benzeri ortaklık örgütlerinin 1990’larda “*new mutualism*” yaklaşımı ile birlikte yeniden gündeme getirilmesi de bu arayışın bir ürünüdür.

İşçi Partisi, üçüncü yol politikasının yaşam bulabilmesi için kâr amacı gütmeyen sektörün yeniden yapılandırılarak kamu hizmetleri alanında etkin biçimde rol alması gerekliliğini savunmuştur. Hükümete göre; uyumlu bir toplum yaratılması, girişimci kültürün yaygınlaştırılması, sosyal adaletin yaşam bulması, toplumsal açıdan dezavantajlı kesimlere yönelik destek sağlanması, yerel toplulukların güçlendirilmesi açısından üçüncü sektör örgütlerinin yaşamsal önemi ve rolü vardır. Hükümet, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve “*daha geniş ve derin bir girişimci kültürün yaratılması*” hedeflerine yönelik olarak kamu sektörü ile kâr amacı gütmeyen sektörün ortaklığına ilişkin yeni düzenlemeler getirileceğini açıklamış ve buna yönelik bir reform programı başlatmıştır (DTI, 2003: 9). Bu yönde ilk girişim olarak “kamusal fayda sağlayan etkinlikler” kategorisinin kapsamı genişletilmiştir. Hükümete göre başta yardım kuruluşları<sup>13</sup> olmak üzere çeşitli tipte gönüllü örgütlerin yürüttüğü kamusal fayda sağlayan işlevler sadece çocuk ve yaşlıların bakımı, sosyal konut, boş zaman etkinlikleri, topluluk taşımacılığı, atık dönüştürme, kırsal posta hizmetleri gibi tamamlayıcı nitelikteki hizmetler ile sınırlı olmamalıdır; eğitim ve sağlık gibi çekirdek kamu hizmetleri de bu kapsamda olmalı ve kâr amacı gütmeyen örgütlerin faaliyet alanına girmelidir (Cabinet Office, 2002: 2, 8, 9, 40; DTI, 2003: 6).

PIC’ler, kâr amacı gütmeyen sektörde hizmet sunan ancak bazı yasal ve yönetsel sınırlamalardan dolayı *girişimci ve yenilikçi nitelikte olmayan* yardım kuruluşları ve geleneksel ortaklık örgütlerine alternatif bir model olarak

12 *Mutual*, ortaklaşa sahip olunan; iki veya daha çok kişi arasında paylaştırılan anlamına gelmektedir. Şirket hukuku alanında ise “ihraç edilmiş bir sermayesi olmayan ya da yasal olarak kendisine para yatıranlarca sahip olunan ortaklık yapısını” ifade etmektedir. Bu durumda karşılıklı ortaklık (*mutual company*) “*getirinin katılımcılar arasında, her bir katılımcının, ortaklığa yaptığı katkının veya ortaklık ile yaptığı işin büyüklüğü oranında dağıtıldığı bir ortaklıktır*” (Ayyıldız, 2000: 3).

13 Metin içindeki “yardım kuruluşu” deyimini, İngiltere’de köklü geçmişi olan, gönüllülük esasına dayalı olarak örgütlenen, devlet ile çok sıkı bir bağı mevcut olan, özel yasal düzenlemelere tabi yardım kuruluşları (*charities*) statüsü için kullanılmaktadır.

gündeme gelmiştir (DTI, 2003: 2-3; Palmas, 2005: 10).<sup>14</sup> PIC, toplumsal amaçlara yönelik ya da toplulukların yararına yönelik alanlarda faaliyet gösterecek özel işletmeler için de alternatif bir örgüt biçimidir. Yardım kuruluşu ya da kooperatif gibi örgütlerin tabi olduğu sınırlamalar, *sosyal yatırımcıları* PIC gibi esnek modellere itmektedir (DTI, 2003: 12-13). PIC, yardım kuruluşlarının tabi olduğu sıkı denetimlerden muaf olması ve “*değişen piyasa koşullarına uyum sağlayabilen esnek örgütlenme yapısı*” ile şirket biçiminde örgütlenmek isteyen yerel toplulukların faaliyetleri açısından uygun bir model olarak gösterilmektedir (utvlive.com, 2007).

İşçi Partisi’ne göre, kamu hizmetleri alanında kâr amacı gütmeyen sektör örgütlerinin yeniden aktif bir biçimde yer alması devletleştirmeler öncesine bir dönüşür. Devletleştirmeler öncesinde de sağlık ve eğitim hizmetlerinin büyük bir bölümü geleneksel yardım kuruluşları ya da ortaklık örgütleri tarafından sunulmaktaydı. Fakat ileride yer vereceğimiz gibi, sözü edilen bu örgütler ile yeni oluşturulan PIC’ler arasında çok önemli farklılıklar mevcuttur.

Piyasa alanında şirket formunda oluşturulan PIC’lerin kâr amacı gütmeyen sektör kapsamında kabul edilmesi ilginçtir. P. Maltby, bunun temel nedenlerinden biri olarak başta yardım kuruluşları olmak üzere gönüllü örgütlenmelere duyulan “güven”i göstermektedir. Bu örgütlere yönelik yurttaşların sahip olduğu yüksek güven düzeyi aracılığıyla, kâr amacı gütmeyen örgüt olduğu vurgusu yapılan PIC’in kamuoyu nezdinde destek bulması hedeflenmektedir.<sup>15</sup> Ancak P. Maltby’ın da belirttiği gibi, yardım kuruluşlarının başarısının gerisinde, bu örgütlerin köklü geçmişi, devlet kurumları tarafından sıkı biçimde denetlenmeleri ve hiçbir şekilde faaliyetlerinin ticarileşmesine izin verilmemesi gibi nedenler yatmaktadır (Maltby, 2003: 17). PIC’lerin, yardım kuruluşlarına güven duyulmasını sağlayan bu özelliklerin hemen hemen hiçbirine sahip olmadıklarını belirtmek gerekir.

14 Bazı yazarlar bu yeni tür örgütlere “kamu hizmeti şirketi” (*public service corporation*) adını önermiştir (Kay, 2001). 2001 yılında *New Economics Foundation* adlı kuruluşun yayımladığı “*The Mutual State*” adlı kitapta, kamu mülkiyetindeki birçok örgütün toplumsal mülkiyet biçimi olarak birer ortaklık örgütüne, kâr amacı gütmeyen sektör örgütlerinin de paydaş yönetimi modeli olarak PIC’e dönüştürülmesi önerilmektedir (Mayo/Moore, 2001).

15 İngiltere’de PIC Düzenleyicisi, PIC’lerin “kâr amacı gütmeyen” örgütler olarak adlandırılmasına karşı çıkmaktadır. Bu şirketlerin kâr elde etmemesinin bütün olarak topluma zarar vereceğini belirten Düzenleyici, kâr amacının olması gerektiğini fakat elde edilen kârın toplumsal amaçlar için kullanılması gerektiğini dile getirmektedir (cicregulator.gov.uk...01August 06, 2007).

## KAMU YARARI ŞİRKETİ NEDİR?

Geleneksel öğelerini içerecek biçimde kamu örgütü tanımını; kamu hukukuna göre kurulan ve işleyen, kamu mülkiyetinde olan, kamu yararı amacına yönelik olarak kamu personeli eliyle kamu hizmeti sunan örgütler biçiminde yapabiliriz (Karasu, 2004: 28). Kamu örgütünün tanımında yer alan her bir asli unsurun zaman içinde aşındığını, özellikle de 1980 sonrasında kamu örgütlerinin özel hukuka tabi olmalarının yaygınlaşması örneğinde olduğu gibi her bir unsur açısından kamu örgütlerinin özelleştiğini söylemek mümkündür. Kamu örgütünün asli unsurları düşünüldüğünde PIC'ler örgütler dünyasında nereye yerleştirilebilir?

PIC'ler, kamu hizmeti sunan, ancak bunu ticari esaslara göre yapan, hükümetlerin denetiminden bağımsız, örgütlenme ve finansman açısından esnek kurallara tabi, yönetiminde hissedarların değil yerel paydaşların olduğu, sermayesi halka açık şirket statüsünde "kamusal örgütler" biçiminde tanımlanmaktadır. Bu tanıma, örgütün mülkiyetinin "toplumsal" olması ve yönetimlerinin de şirket yönetişimi (ya da kurumsal yönetişim) (*corporate governance*) esasına göre olduğu eklenebilir (Brecher, 2002: 1; Prabhakar, 2004a: 353).

PIC, esnek yönetim ve bütçe yapıları açısından birbirine benzeyen, fakat bununla birlikte farklı özellikleri de olan çok sayıda örgüt biçiminden oluşan bir kategoridir. Bu açıdan PIC statüsünün şemsiye niteliğinde kapsayıcı bir özelliği olduğu söylenebilir. Bazı yazarlar sandık, kooperatif, birlik gibi çeşitli tipteki ortaklıkları, yardım kuruluşları gibi kâr amacı gütmeyen kuruluşları, hatta sosyal amaçlı faaliyet gösteren çeşitli tipteki şirketleri de PIC statüsünde saymaktadır. Aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde ele alınacağı üzere, İngiltere'de 2005 yılında çıkarılan yasal düzenleme ile tek bir çatı altında toplanan ve etkinlikleri düzenleme altına alınan toplum yararı şirketleri de (*community interest companies*) (CIC) PIC statüsünde sayılmaktadır (Maltby, 2003: 16).<sup>16</sup>

Halka açık şirket statüsündeki bir örgütün adında yer alan "kamu yararı" nitelemesi ilginçtir. PIC'ler ile, kamu örgütleri dünyasında kâr ile kamu yararının/toplumsal faydanın uzlaştırıldığı yeni bir kamusal yaklaşımın

16 İngiliz yazınında 2005 sonrasındaki düzenlemeden sonra toplum yararı şirketleri adlandırmasının tercih edildiği görülmektedir. Bu örgüt biçiminin ortaya çıktığı dönemde bütün tartışmalarda kamu yararı şirketinin (PIC) kullanılması ve bu örgüt türü ile ilgili olarak genel kategori adlandırmasının kamu yararı şirketi biçiminde olması nedeniyle bu çalışmada "kamu yararı şirketleri" kavramı tercih edilmektedir. Metinde CIC Düzenleyicisi ve ilgili yasal düzenlemeler de dahil bütün toplum yararı şirketi ifadeleri için PIC kullanılmıştır.

oluştugu iddia edilmektedir. Kamu yararı şirketlerinin doğrudan doğruya “kamu yararı” kavramına gönderme yapması, kamu yönetimi alanında kamu yararı, kamusalılık, toplumsalılık ve yurttaşlık gibi kavramların yine gündeme gelmesine neden olmuştur (Prabhakar, 2004a: 359).

Kamu yönetiminin kurucu kavramlarından biri olan “kamu” ve bu alanın temel unsurlarından biri olan kamu örgütleri, disiplinin gelişim sürecinde çok sınırlı düzeyde inceleme konusu olmuştur (Karasu, 2004: 69 vd.). Kamu yönetimi disiplini egemen paradigmayı oluşturan Amerikan yazınında kamu kavramı, kavramın belirsizliği, karmaşıklığı ya da ideolojik içeriği gerekçe gösterilerek kolaylıkla dışlanabilmiştir (Matthews, 1984: 121). 1980’lerde örgüt kuramlarında, “*akademik çekiciliğini yitirmiş olan*” kamu yararı kavramının yerine, kamusalılık (*publicness*) kavramının ikame edildiği görülmektedir.

Kamusallık yaklaşımının kuramsal geriplanını, 1987’de yazdığı kitabında yer verdiği “örgütlerin kamusalılığı” (*publicness of organization*) kavramı ile Amerikan kamu yönetimi B. Bozeman’ın çalışmalarında bulmak mümkündür (Bozeman, 1987). Kamu örgütleri ile özel örgütler arasındaki ayrımın giderek belirsizleştiği ve ortadan kalktığını savunan Bozeman’a göre örgütlerin kamusalılığı, örgütlerin siyasal otoritenin eylem ve işlemlerinden etkilenme düzeylerine, kamu politikalarına katkılarında ve genel olarak toplum üzerindeki etkilerine göre belirlenir. Bozeman’a göre “*bütün örgütler kamusaldır.*” Bazıları az bazıları çok kamusaldır; dolayısıyla örgütlerin kamusalılığı bir derece meselesidir. B. Bozeman’a göre kamusalılık bir ikiliğin tarafı değildir; örgütler açısından bir dizi içinde (*continuum*) kıyaslamalı bir “özel” ya da “kamusal” nitelikten söz edilmelidir. Örgütler kamusalılık derecelerine göre sıralanırlar. Buna göre “*bazı örgütler devlet örgütüdür, fakat bütün örgütler kamusaldır*” (Bozeman, 1987: xi, 19).

U. Pesch’e göre, Amerikan örgüt kuramlarında kamu kavramının kavranışı, “*özel alanın üstünlüğünü varsayan*” liberal iktisat yaklaşımı ile paraleldir. Örgüt kuramlarında “kamusalığın bireyci biçimi” egemendir (Pesch, 2005: 47). Yurttaş ile bağı koparılmış bu kamusalılık yaklaşımında, siyasal ve toplumsal geriplanı olan “kamu yararı” kavramından farklı olarak *apolitik bir tutum söz konusudur* (Carino, 2001: 61). ABD yazınındaki “kamusalılık” kavramının, “anlamı zayıflatılmış” hatta “içi boşaltılmış” kamu yararı kavramına dayandığını belirtmek gerekir (Karasu, 2004: 82–83). Kamu yönetimi disiplini açısından örgütlerin kamusalılığı ancak bu sınırlılığa kavranmıştır; dolayısıyla da kamu yönetimi açısından “kamu” ya da “kamu yararı” liberal tanımların ötesine geçememiştir. Buna göre, niteliği ne olursa olsun (kamu örgütü/özel örgüt/gönüllü örgüt) işletme yönetimi teknikleri ile bireylere etkili ve verimli hizmet sunan bütün örgütler iyi yaşamı sağlamaya yönelik bütün faaliyetler kamu yararını ifade edebilmektedir (Pesch, 2005: 93-

94, 102, 177). Ya da şirket yönetişimi, kamu yararına yönelik bir yaklaşım olarak tanımlanabilmektedir (Branston vd., 2006: 205).

PPP ve PIC modellerinin kamusal zemini, yukarıda kısaca değinilen Amerikan örgüt kuramlarının bireyci biçimi ile örtüşmektedir. Bu açıdan şirket statüsündeki PIC kategorisinin adında “kamu yararı” ifadesine yer verilmiş olması, bu örgütlerin özel alanının ya da piyasanın üstünlüğünü varsayan bir yaklaşıma dayalı olarak oluşturuldukları gerçeğini değiştirmemektedir.

PIC’lerin örgütsel niteliği ile ilgili olarak farklı görüşler dile getirilmektedir. PIC’ler, Türk ticaret hukukundaki anonim şirket benzeri örgütlerdir. Devletin bir uzantısı, kolu değildir; geleneksel kamu sektörünün dışında yer alan bağımsız yapılardır. İşçi Partisi Hükümeti 2003’te yayımlanan bir raporda PIC’lerin kamu sektörü içinde yer almadığını, bu örgütlerin tipik şirketler gibi düşünülmesi gerektiğini belirtmektedir (DTI, 2003: 19). P. Maltby ise bu örgütleri kamu örgütü olarak nitelemekte ve kamu sektöründen özel sektöre uzanan örgütler dünyası dizisinde bu örgütleri devletleştirilmiş sanayi örgütlerine göre daha özel, PPP örgütlerine göre ise daha kamusal bir noktaya yerleştirmektedir (Maltby, 2003: 14). İngiltere Ulusal İstatistik Kurumu bir PIC olan *Network Rail*’i kamu sektörü örgütleri kapsamında saymamakta, bu örgütlerin harcamalarına kamu harcamalarında yer vermemektedir. L.Whitehouse’a göre *Network Rail* iç işleyişi açısından tipik bir özel örgüttür; ancak düzenleyici üst kurulun belirlemiş olduğu uzun dönemli hedefler ve devletten aldığı mali kaynak bu örgütü bir kamu örgütü yapmaktadır (Whitehouse, 2003: 224–225).

PIC’lerin özel hukuk tüzel kişisi olması, bu örgütlerin kamu örgütü niteliğini değiştirmemektedir. Kamu hizmeti sunan, kamu kaynağı kullanan, kamusal yetki ve ayrıcalıklara sahip, mali açıdan devlet güvencesi sağlanan PIC’leri kamu örgütlenmesi içinde kabul etmek gerekir.

PIC statüsünde örgütlenmek bazı örgütler açısından kamu örgütlenmesinden ayrılmayı/uzaklaşmayı (*hive off*), bazı örgütler açısından da kamu örgütlenmesine girmeyi/yaklaşmayı (*hive in*) ifade etmektedir. Kamu örgütlerinin geleneksel bütçe ve yönetim usulleri yerine esnek bir yapıda şirket statüsünde yeniden örgütlenmesi düşünüldüğünde, PIC’ler “kamu örgütlenmesinden ayrılma/uzaklaşma” uygulamasıdır. Örneğin devlet okullarının ya da devlet hastanelerinin PIC statüsüne dönüştürülmeleri bu gruba girmektedir. Aynı şekilde bir kamu örgütü iken yoğun itiraz gelmesi nedeniyle özelleştirilemeyen, ancak sonrasında PIC statüsüne dönüştürülen Ulusal Hava Trafik Hizmetleri Kurumu da (*National Air Traffic Services*) (NATS) bu gruba girmektedir.

Özel şirketlerin ve kâr amacı gütmeyen sektör örgütlerinin mali açıdan devlet güvencesine sahip, kamu kaynaklarını, yetki ve ayrıcalıklarını kullanan bir örgüte (yine şirket statüsünde) dönüştürülmeleri ise “kamu örgütlenmesine girme/yaklaşma” uygulamasıdır. Örneğin özel şirket statüsünde iken mali açıdan güçlük içine girmeleri ya da iflas etmeleri sonrasında, ulusal demiryolu şirketi *British Rail*'in *Network Rail* ve su şirketi *Welsh Water*'ın *Glas Cymru* adıyla PIC statüsünde örgütlenmelerinin bu gruba girer.

İngiltere’de 1990’ların sonlarından itibaren yoğun olarak gündeme gelen ve tartışılan PIC’ler ile ilgili standart bir düzenlemenin olmaması, var olan yasal düzenlemelerin de bu kurumlara ilişkin hükümler içermemesi kamu örgütlenmesi açısından ciddi sorunlar doğurmuştur. Özellikle bazı PIC’lerin çok önemli kamu hizmeti alanlarında oluşturulmuş olmaları bu konu ile ilgili tartışmaları daha da alevlendirmiştir. İşçi Partisi hükümeti hem bu sorunları gidermek hem de farklı nitelikteki PIC’lerin en azından bir bölümünü tek bir çatı altında toplamak için yasal zemin arayışını başlatmış, 2005 yılında 1788 No’lu *The Community Interest Company Regulations* başlıklı genel düzenlemeyi çıkarmıştır. Bu düzenleme ile bu yazıda PIC kategorisi içinde yer verilen çok sayıda örgüt türü “toplum yararı şirketleri” adıyla bir çatı altında toplanmıştır.<sup>17</sup> Bu düzenlemede, İşçi Partisi’nin resmi raporlarında ve dönemin ilgili yazınında kullanılan “kamu yararı şirketleri” yerine “toplum yararı şirketleri” adlandırmasının tercih edilmesi dikkat çekmektedir.

---

17 Nisan 2005’te Sanayi ve Ticaret Bakanı tarafından ilk “Toplum Yararı Şirketleri Düzenleyicisi” (*Regulator of Community Interest Companies*) atanmış ve aynı yıl bu işlevin örgütlenmesine yönelik olarak İngiltere, İskoçya ve Galler’de, Nisan 2007’de de İrlanda’da Düzenleyici Ofisleri kurulmuştur. Düzenleyici, bağımsız bir görevlidir. Yetkileri PIC ile ilgili düzenlemede yer almaktadır. Düzenleyicinin temel işlevi PIC statüsünde örgütlenme başvurularını sonuçlandırmak ve PIC’in yıllık raporlarını değerlendirmektir. Yasal düzenlemenin çıkarıldığı 2005 yılından sonra PIC olmak için çok sayıda yerel topluluk ve şirket başvurmuştur. Kurulmakta olan bir şirket toplum yararı şirketi olmak için başvurabileceği gibi, halihazırda kurulmuş olan bir şirket de PIC’e dönüşmek için başvuru yapabilir. Başvuruları PIC Düzenleyicisi sonuçlandırmaktadır. Düzenleyici, başvuruların değerlendirmesinde “Toplum Yararı Testi” (*Community Interest Test*) adı verilen bir ölçme-değerlendirme yöntemini kullanmaktadır. Böylece başvuran örgütlerin kamu yararına yönelik faaliyet gösterip göstermediklerine karar vermektedir. Nisan 2009 itibarıyla PIC’lerin sayısı 3016’dır ([cicregulator.gov.uk...companyList](http://cicregulator.gov.uk...companyList), 2009).



İngiliz ticaret hukukunda PIC'ler limited şirketin<sup>18</sup> yeni bir tipidir. Şirketler hukukuna tabi olan PIC'ler bütün şirketlerin kayıtlı olmak zorunda olduğu *Company House*'a kayıtlıdır. PIC ile ilgili olarak Şirketler Yasası'nda da değişiklikler yapılmış, bu değişiklik ile PIC'lerin şirketler hukuku açısından uygunluğu da sağlanmıştır. 2004 Şirketler Yasası'nın Kısım 2 "Toplum Yararı Şirketleri" başlığı altında, yardım amaçlı hizmet alanlarında kamu yararı şirketi adıyla anılan yeni bir tip şirket oluşturulduğu, farklı türde örgütlenen şirketlerin (örneğin *company limited by shares* ya da *company limited by guarantee*) talep etmeleri ve bu talebin uygun bulunması durumunda PIC'e dönüşebilecekleri ve PIC'lerin kesinlikle yardım kuruluşu statüsünde olamayacakları belirtilmektedir.

Bazı PIC'ler sınırlı sorumlu şirket (*private limited company*), bazıları ise halka açık limited şirket (*public limited company*) olarak örgütlenmektedir. PIC'ler, bireyler ve diğer örgütlerle sözleşme ilişkisine girebilir, kendi adına varlık sahibi olabilir ve personel işlendirebilirler. PIC, yöneticilerine ödeme yapmakta serbesttir. PIC'lerin üyeleri (paydaşlar) diğer şirket türlerindeki hissedarlar ile aynı karar alma yetkilerine, yöneticileri de diğer şirket türlerindeki yöneticiler ile aynı hak ve yükümlülüklerle sahiptirler (cicregulator.gov.uk...Part6package, 2007).

PIC'ler "varlık kilidi" (*asset lock*) adı verilen bazı koruyucu düzenlemelere tabidir (cicregulator.gov.uk...Part6package, 2007). PIC'in mal ve hizmet sunumundan elde edilen gelirler de dahil her türlü varlığının sadece "toplum yararına" faaliyetlerde kullanılması ilkesi benimsenmiştir. Kârın mülkiyet sahipleri ya da yatırımcılara dağıtıldığı tipik şirketlerden farklılaşmakla birlikte kâr payı ödemesi bütünüyle yasaklanmamıştır. PIC'in tercih ettiği şirket türüne bağlı olarak kâr payı ödemesi mümkündür. Eğer PIC'in yapısı kâr payı ödemesine olanak tanıyorsa, yatırımcılara ödenebilecek miktar konusunda Düzenleyici'nin sınırlama (*dividend cap limitations*) getirme yetkisi vardır (cicregulator.gov.uk...01August06, 2007). Aynı şekilde PIC'in piyasadan borçlanması durumunda da borçlanma faiz oranına ilişkin sınırlama söz konusudur. Bir PIC mali açıdan zor duruma düştüğünde ancak kamu yararı amacına uygun koşullar altında satılabilir ya da el değiştirebilir. Bir PIC ancak yine "varlık kilidi" kuralına tabi başka bir PIC'e ya da yardım kuruluşuna

18 Şirketler hukukunda yer alan örgütlenme biçimleri açısından ülkeler arasında çok ciddi farklılıklar bulunmaktadır. İngiltere'de yer alan şirket türlerinin birçoğu Türkiye'de yoktur. Bu açıdan bu örgütlenme biçimlerinin Türk hukukundaki karşılıklarını bulmak da mümkün olamamaktadır. Örneğin İngiliz ticaret hukukundaki limited şirketler, Türk ticaret hukukundaki limited şirketten çok anonim şirketlere benzemektedir.

devredilebilir. PIC, hiçbir şekilde varlıklarını piyasa değerinden aşağıya transfer edemez. Ancak eğer varlık transferi, varlık kilidi kuralına tabi olan başka bir örgüte yapılıyorsa bu koşul aranmaz.

PIC'lerin işlev alanları, yardım kuruluşları gibi belirli bir alan ile sınırlanmamaktadır. Temel kamu hizmetleri de dahil çok geniş bir alanda hizmet vermeleri öngörülmektedir. Radyo istasyonu, restoran, spor salonu ya da kafe işletmeciliği yapan PIC'ler olduğu gibi, eğitim, sağlık, ulaştırma, çevre hizmetleri, kentsel hizmet ve sosyal hizmet gibi temel kamu hizmetleri alanında faaliyet yürüten ya da ulusal havacılık alanında olduğu gibi çeşitli hizmet alanlarında düzenleyici rol üstlenen PIC'ler de mevcuttur (Maltby, 2003: 8, 18). PIC Düzenleyicisi'nin resmi raporunda irili ufaklı toplumsal girişimlerden uluslararası ticaret yapan dev ölçekli örgütlere, yerel köy marketlerinden büyük ölçekli yerel yönetim kurumlarına kadar çok geniş bir yelpazede faaliyet gösteren PIC'ler olduğu görülmektedir (cicregulator.gov.uk... 01August06, 2007). Toplumsal alanlarda faaliyet gösteren PIC'lerin daha sıkı kurallara bağlı oldukları, buna karşılık ekonomik alanda faaliyet gösteren PIC'lerin daha çok esnekliğe sahip oldukları söylenebilir.

PIC'lerin en yaygın kullanıldığı alanlar olarak sosyal yardım, eğitim ve sağlık hizmetleri karşımıza çıkmaktadır. Okulların şirket (*company limited by guarantee*) formunda PIC olarak örgütlenmesinde yasal bir engel ya da sınırlama yoktur. Hatta İngiltere'de giderek çok sayıda okulun PIC biçiminde örgütlendiği görülmektedir (Maltby, 2003: 18). PIC'e dönüştürülen devlet okullarının yönetim ve denetimi, okul yöneticileri, öğretmenler, aileler ve yerel toplulukların temsilcilerinden oluşan *paydaşların* elindedir. Yasal açıdan özerk nitelikteki bu yeni tip okullar, İngiliz eğitim sisteminde çok önemli bir yere sahip olan Yerel Eğitim Otoriteleri'nden büyük ölçüde uzaklaşmışlardır (Maltby, 2003: 18).

PIC modelinde en ilginç ve en çok tartışılan uygulama demiryolu sektöründe yaşanmıştır. Bu sektörde yaklaşık üç yıl süren özelleştirme sürecinin sonunda kamu işletmesi olan *British Rail*, 1996'da *Railtrack* adıyla özel bir şirkete dönüşmüştür. Özelleştirmenin başarısız olması sonrasında iflas noktasına gelen *Railtrack*, böylesine önemli bir sektörde uzun yıllar sürececek bir anlaşmazlığın piyasa açısından yaratacağı olumsuz havanın kendi ekonomi politikası üzerinde de olumsuz etkiler yaratacağını gerekçe gösteren İşçi Partisi Hükümeti tarafından devletleştirilmiştir. 2001 yılına gelindiğinde Hükümet borsada bu şirketin hisselerinin satışını durdurmuş, hisse değerlerinin %90'ını ödemiş, şirketin bütün borçlarını üstlenmiştir. Kurtarılan şirketin yeniden yapılandırılması projesi kapsamında Hükümet, Ekim 2002'de *Network Rail* adıyla bir PIC kurarak örgütü şirket statüsünde yeniden örgütlemiştir (Maltby, 2003: 56; Palmas, 2005: 6).

2002 yılında İngiltere Sağlık Bakanı Milburn, sağlık hizmetlerinin ulusal çapta örgütlenmesinden sorumlu olan ve özerk bir yapıya sahip Ulusal Sağlık İdaresi'ne (*National Health Service*) bağlı bazı hastanelerin kademeli olarak PIC statüsündeki vakıf hastanelerine (*foundation hospitals*) dönüştürüleceğini açıklamıştır. Bakan, bu uygulama ile hastanelerin birbirleri ile rekabet edebileceğini, hastaların “seçim yapma” olanaklarının olacağını, denetiminin ulusal değil yerel olarak gerçekleştirileceğini, paydaşların hastane yönetiminde söz sahibi olacaklarını dile getirmektedir. Bakan Milburn, farklı özelliklere sahip çok sayıda topluluğun ve kültürün bir arada yaşadığı bir ülke olarak İngiltere'nin *Whitehall* bürokrasisi tarafından yönetilemeyeceğini, yerel ihtiyaçların ulusal değil, yerel olarak giderilebileceğini, uygulamaya koydukları PIC statüsündeki vakıf hastaneleri ile devlet mülkiyetinin yerini yerel kamusal mülkiyetin aldığını savunmaktadır (dh.gov.uk, 2004; Prabhakar, 2004a: 366). Bakan Milburn'a göre, vakıf hastaneleri uygulaması merkez sol tarafından benimsenen kooperatif geleneğine dayanmaktadır (Maltby, 2003: 42). Bakanın bu açıklaması sonrasında Sağlık Geliştirme Komisyonu tarafından belirlenen bazı devlet hastaneleri (ilk planda toplam 304 hastaneden 68'i) yasal olarak bağımsız PIC haline getirilmiştir. PIC statüsündeki vakıf hastanelerinin yönetimi, Ulusal Sağlık İdaresi sistemi içindeki diğer hastanelerden farklı olarak hekimlerin, yardımcı sağlık personelinin, idari personelin, hasta yakınlarının ve sağlık sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin ve gönüllü örgütlerin temsilcilerinin oluşturduğu kurulların elindedir.

Vakıf hastaneleri, merkezi yönetimin ve Ulusal Sağlık İdaresi'nin hiyerarşisi içinde yer almadıkları için bu kurumların düzenlemelerinden de muaf kılınmışlardır. Örneğin vakıf hastaneleri Ulusal Sağlık İdaresi'ne bağlı hastanelerin uymakla yükümlü olduğu 62 düzenlemenin sadece 9'una tabidir (Maltby, 2003: 43).

Devlet hastanelerinin vakıf hastanelerine dönüştürülmesi, Ulusal Sağlık İdaresi'nin sorumluluğundaki sağlık sisteminde çok ciddi sorunlara yol açmıştır. Yurttaşlar açısından kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar doğurmuş, çalışanlar açısından da ödeme ve çalışma koşullarında farklılıklar yaratmıştır. Mal ve hizmet alımında piyasa ile doğrudan ilişkiye girmek durumunda olan vakıf hastaneleri, hem kendi aralarında hem de özel hastaneler ile çok ciddi bir rekabet yarışına girmişlerdir. Sağlık hizmeti sağlayıcılar arasındaki rekabet, kamusal yarar yerine maliyet hesaplamalarını öncelikli hedef haline getirmiş, rekabet aynı zamanda meslek mensupları arasındaki dayanışmayı azaltmış ve bu hizmet alanının eşgüdümünü güçleştirmiştir (Maltby, 2003: 43-44).

Vakıf hastanelerinin ya da okulların, sözleşme temelinde piyasa ile hizmet alım-satım ilişkisine girebilmesi, kamu hizmeti alanında sözleşmelilik

sistemini çok yaygınlaştırmaktadır.<sup>19</sup> Bu nedenle sendikalar, bütün PPP ve PFI uygulamaları gibi PIC uygulamasının da özelleştirmeden hiç farkı olmadığını savunarak bu örgütlere karşı çıkmaktadırlar (Flinders, 2005: 215, 220). İngiltere'nin en büyük kamu sendikası olan UNISON vakıf hastaneleri uygulamasına karşı olma gerekçelerini bir rapor ile açıklamıştır. Bu gerekçeler: Bu örgütlerin, rekabetçi bir yapıda piyasada örgütlenmesi, hastanelerin çok sayıda tedarikçiden alım yapmak zorunda kalmaları, bu uygulamanın özel sektör ve üçüncü sektör için *özelleştirmenin arka kapısı* olması, iddia edildiği gibi bu hastanelerin toplumsal mülkiyet esasına dayalı örgütlenmedikleri, piyasadan borçlanabilen bu örgütlerin mali açıdan sorunlu oldukları, vakıf hastaneleri ile sağlık sisteminde hastaneler arasında eşitsizlik yaratılması, genel olarak sağlık sisteminin temelini oluşturan ilke ve değerleri zedelemesi (Unison, 2003: 2).

Şirketleşme olgusu sadece kamu örgütleri açısından değil, kâr amacı gütmeyen örgütler açısından da kaçınılmaz biçimde yaşanmaktadır. Kâr amacı gütmeyen örgütler üzerine yaptıkları araştırmanın bulgularına yer verdikleri yazılarında, üçüncü sektörün de kendi içinde rekabet içinde olduğunu belirten J. Alexander ve B. Weiner, bu örgütlerin mali güçlükleri şirketleşerek aşmaya yöneldiklerini, bu yöndeki baskılara da direnmelerinin zor olduğunu, geleneksel yapılarını terk ederek şirket yönetişimi esasına dayalı olarak örgütlenmelerini dile getirmektedirler (Alexander/Weiner, 1998: 237). Üçüncü sektör açısından örnek PIC statüsü bu açıdan önem kazanmaktadır.

## KAMU YARARI ŞİRKETLERİNİN YÖNETİM YAPISI

PIC'lerde tipik şirketlerden farklı olarak hissedarların yerine paydaşların olduğundan söz etmiştik. PIC'lerin yönetim yapısı ve karar alma süreçlerinin şirket yönetişimine uygun olarak örgütlenmesi hedeflenmiştir. PIC'lerde paydaş kümesini, hizmetten yararlananlar, sektör temsilcileri, devlet kurumlarının temsilcileri, çalışanlar, yerel topluluklar ve finansman sağlayıcılar oluşturmaktadır (Mayo/Moore, 2001: 21).

---

19 PIC'lerin kendileri gibi "toplum yararına faaliyet gösterme" zorunluluğu olmayan tipik şirket statüsünde yan kuruluş kurabilmelerine olanak tanıyan İşçi Partisi Hükümeti, böylece şirketleşme açısından bir adım daha ileri gitmiştir. PIC, kendi yan kuruluşu ile bütünüyle ticari esaslara göre ilişki kurmaktadır. Ana kuruluş olan PIC, yan kuruluşuna ticari esaslara göre borç verebilmektedir (cicregulator.gov.uk...shtml, 2007). PIC'ler bu düzenleme ile kendilerinin karşılaştıkları kimi zorluklar ya da sınırlamalar karşısında kurdukları bu şirketler ile bütünüyle ticari faaliyet yürütebilme olanağına kavuşmuşlardır

Tipik şirketlerde hisse oranlarına göre iktidar yapısı belirlendiği için örgütün yönetim yapısına ilişkin bir tartışma doğmamaktadır. Hissedarların olmadığı bir örgüt yapısı olan PIC'lerde *paydaş yönetişimine* dayalı bir yönetim ve karar alma sürecinin nasıl işleyeceği, paydaşların kimin tarafından ve hangi ölçütlere göre belirleneceği, seçilen paydaşların o hizmet alanına ilişkin temsil niteliklerinin uygun olup olmadığına kimin karar vereceği, paydaşların temsil niteliklerini kaybetmeleri durumunda nasıl bir yaptırım uygulanacağı, paydaşlar kümesinin nasıl bir yöntem ile karar alacağı belirsizdir (DTI, 2003: 21).<sup>20</sup> Bu sorunların, 1990'lardan sonra yönetim yaklaşımına göre örgütlenen kamu örgütleri (üst kurullar, kalkınma ajansları, insan hakları kurulları) açısından da geçerli olduğu söylenebilir.

Farklı sektörlerde yer alan çok sayıda PIC'in yönetim sürecini ayrıntılı biçimde analiz eden P. Maltby, bu sürecin, İşçi Partisi Hükümeti'nin PIC'i gündeme getirirken öne sürdüğü "*bu örgütlerdeki paydaş yönetişimi, demokratik ve katılımcı yönetimi sağlayacaktır*" biçimindeki beklentisini karşılayacak biçimde işlemediğini, bu konuda ciddi sorunlar yaşandığını dile getirmektedir (Maltby, 2003: 9, 26, 28, 34).

Bazı hizmet alanlarında PIC'lerin yönetiminde yer almaya istekli olan yeterli sayıda kişi bulunamamaktadır. Bir başka deyişle, iddia edildiği gibi yeterli bir paydaş havuzu söz konusu değildir. PIC'lerde genellikle aynı kişilerin paydaş oldukları saptanmıştır. Farklı mülkiyet yapılarına sahip örgütlerde yapılan araştırmalarda, kamu hizmetlerinden yararlananların, hizmetin yürütülmesine doğrudan ya da dolaylı katılma ya da örgütü denetleme konusunda istekli olmadıkları görülmüştür (Birchall, 2002: 191–195). PIC'lerin yönetimine yurttaşların katılımını sürekli hale getirmek mümkün olamamaktadır. Örneğin eğitim alanındaki PIC'lere aileler bir dönem ilgi göstermekle birlikte bu ilgi genellikle süreklilik arz etmemektedir. Hastaneler açısından bu sorun çok daha ciddi boyutlardadır. Hizmetten yararlananların süreklilik göstermeyen katılımları nedeniyle bu örgütlerin, paydaşlığı bir uğraş olarak seçen kişilerin egemenliğine geçtiği dile getirilmektedir. Gönüllü paydaşlık yöntemi ile başarı sağlayamayan bazı PIC'ler (örneğin konut

20 Bu konularda İşçi Partisi Hükümeti'nin resmi raporlarında ya da yasal metin gerekçelerinde dile getirilen "beklentilerin" ötesinde somut bir düzenleme yoktur. Bazı PIC'ler kendi üyelerinin seçim yöntemine ilişkin yönergeler hazırlamıştır. Örneğin *Network Rail*'in oluşturduğu yönergede sektör temsilcileri ve halktan gelen temsilciler biçiminde iki farklı kategoriden üyelerin nasıl belirleneceği yer almaktadır. Buna göre *Network Rail* şirketinde paydaşların % 60'ının "kamu yararı üyesi" olması, % 40'ının ise sektördeki özel şirketlerden gelmesi öngörülmüştür (networkrail.co.uk, 2007).

birlikleri) ücret karşılığı paydaşlık yöntemine geçmiştir. “Kamusal Katılımdaki ‘Kamu’yu Oluşturmak” adlı makalede M. Barnes vd., kamu örgütlerinin “kamu”sunun nasıl tanımlanacağı ya da oluşturulacağı, örgütün meşru üyelerinin kimler olacağı ile ilgili sorunun aşılamadığını dile getirmektedirler. Yazarlar, yapılan araştırmalarda özellikle gençlerin, yaşlıların ve kadınların örgütlerin “kamu”su içinde yer alamadıklarının, sürece dahil edilenler ve süreden dışlananlar açısından örgütün katılımcılarını belirlemede çok etkili olan kamu görevlilerinin kendi yönelimleri doğrultusunda “kamu”yu oluşturduklarının, örgütlü grupların da bu konuda çok belirleyici konumda olduklarının saptandığını belirtmektedirler (Barnes vd., 2003: 379, 396 - 397).

PIC’ler açısından *paydaş havuzunun* belirlenmesinde de ciddi sorunlar yaşanmaktadır. L. Carino’ya göre, yönetime katılma deneyimleri açısından değerlendirildiğinde hükümetler, kendi kurdukları ya da kurulmalarına ön ayak oldukları PIC’lerin yönetiminde genellikle kendisine yakın görüşleri benimseyen kümelerin temsilcilerinin *paydaş* olmasına olanak tanımakta, bu nedenle de bazı özel ya da gönüllü örgütler giderek kamusal yönelti belirleme sürecinde çok daha belirleyici bir konuma gelebilmektedirler. L. Carino, “*baskıcı devlet örgütlenmeleri gibi kamusal yönelti belirleme sürecinde tekel konumunda olan, hatta baskıcı nitelikte gönüllü örgütler*”in ortaya çıktığını dile getirmektedir (Carino, 2001: 67).<sup>21</sup>

PIC’lerde paydaşların hangi ölçüte göre belirleneceği belirsizdir. Örneğin, hizmetten yararlanma düzeyinin mi belirleyici olacağı ya da konut kurullarında olduğu gibi ev sahiplerinin mi yoksa kiracıların mı paydaş olacağı belirsizdir. Diğer bir sorun, yukarıda da değinildiği gibi aynı anda çok sayıda PIC’in yönetiminde yer alan *profesyonel paydaşların* türemesidir (Birchall, 2002: 193-195). Bir kamu hizmeti alanında, özelliği sadece bu örgüte mali kaynak sağlamak olan bir şirketin temsilcisinin PIC’in yönetiminde paydaş olarak yer alması da tartışılmaktadır. İşçi Partisi Hükümeti, bu yatırımcıların örgütün denetimini ele geçirmemeleri konusundaki hassasiyetini ortaya koymuştur: “*Yatırımcılar etkileyebilmeli ancak denetimi ellerine almamalıdırlar. Çünkü bu durum, örgütün mülkiyeti ile de ilişkilidir. Yatırımcıların egemen olduğu bir örgüt yapılanmasında örgütün mülkiyetinin transferini önlemek mümkün olmayacaktır*” (DTI, 2003: 21).

21 Yönetişimci devletteki kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığını “katılma hakkı” açısından değerlendiren B. A. Güler, bu katılım modelinin eşitsiz bir temel üzerine inşa edildiğini, ağırlığın büyük ölçüde hem kendi adına hem de STK etiketiyle yönetimde temsil edilen sermayenin lehine oluştuğunu dile getirmektedir (Güler, 2003: 114). B. A. Güler’in “yönetişimci devlet”e yönelik eleştirisindeki argümanı PIC’lerin *yönetişim* süreci için de kullanabiliriz.

Yanıtı aranan diğer bir soru *paydaş yönetişimi* yöntemi ile PIC'lerin önceliklerinin nasıl ve kimler tarafından belirleneceğidir. PIC'lerin *paydaşları* farklı kökene sahip, farklı önceliklere sahip çıkar gruplarının temsilcileridir. Tipik şirketlerde kâr elde etme öncelikli ve ortak hedeftir. PIC'lerde ise bütün *paydaşlarca* paylaşılan bir "öncelikli hedef" in olması çok muhtemel değildir. Örneğin, PIC modelinin ilk uygulandığı alanlardan biri olan demiryolu hizmetleri alanında, farklı kesimler arasındaki "*ideolojik yaklaşım farklılığı ve düşmanca çalışma ilişkileri*" nedeniyle *paydaşların* çok az konuda uzlaşabildikleri görülmüştür. PIC'lerde, örgütün öncelikli hedeflerinin ve politikalarının belirlenmesi sürecinde yaşanabilecek çatışmaların yönetimine ilişkin mekanizmalar da oluşturulmamıştır. PIC modelini eleştiren bazı yazarlar, PIC'lerin yönetim ve karar alma yapılarını ifade eden *paydaş yönetişimini*, yukarıda değinilen sorunları ortaya koyarak eleştirel bir yaklaşımla "*gökkuşuğu koalisyonu*" olarak tanımlamaktadırlar (Maltby, 2003: 28).

Hükümetlerin yönetsel ve siyasal sorumluluğundaki kamu hizmeti alanlarında PIC'lerin oluşturulması (ya da kamu örgütlerinin PIC'e dönüştürülmesi), bu alanlardaki sorumluluğun devri/sorumluluktan kaçış anlamına gelmektedir. Bu durumda, sorumluluğu kimin üstleneceği gibi bir sorunla karşılaşılmaktadır. Örneğin sağlık hizmetleri alanında PIC statüsündeki vakıf hastanelerinin oluşturulması, sağlık alanında siyasal sorumluluğu bulunan kurumların (Sağlık Bakanlığı ve Ulusal Sağlık İdaresi) bu hizmet alanındaki sorumluluğu ile ilgili tartışmaları beraberinde getirmektedir (Maltby, 2003: 37).

## KAMU YARARI ŞİRKETLERİNİN MALİ YAPISI

Daha önce de değinildiği gibi, PIC'lerin ortaya çıkışlarının temel nedenlerinden biri kamu hizmetlerinin finansmanına ilişkin alternatif arayışlarıdır. Kamu hizmetlerinde özel sektör finansmanının kullanılması yeni bir uygulama değildir; aynı şekilde devletin toplumsal girişimlere yönelik mali kaynak sağlaması da yeni değildir. PIC, her iki uygulamayı da içeren bir örgüt yapısıdır. PIC, kamu hizmetlerinde kamu kaynaklarının ve özel finansmanın kullanıldığı bir örgütlenme biçimidir.

Diğer PPP uygulamalarında olduğu gibi PIC de, hükümetlerin kamu harcamalarında bütçe ve muhasebe ile ilgili geleneksel denetim usullerinden kaçış aracıdır (Maltby, 2003: 9). Kamu örgütlerine ve yardım kuruluşlarına göre esnek düzenlemelere tabi olmaları ve esnek sermaye yapıları nedeniyle PIC'ler çok ilgi görmektedir (cicregulator.gov.uk...01August06, 2007). Ticari faaliyet yürütmelerine izin verilmeyen ve sıkı denetimlere tabi olan yardım kuruluşlarının önemli bir bölümünün PIC olmak için başvurmasının gerisinde

esneklik arayışı yatmaktadır. Yasal düzenlemenin çıkarıldığı 2005 yılından sonra henüz bir yıl dolmadan PIC'lerin sayısının bini aşması bu açıdan şaşırtıcı değildir.

PIC'lerin borçlanma yetkisi en çok tartışılan konular arasında yer almaktadır. Kamu örgütlenmesinde borçlanma ile ilgili genel ilke, “*siyasal olarak denetlenebilir olmayan bir örgütün bağımsız olarak borçlanamayacağı*” biçimindedir (Brecher, 2002: 4). Bu durumda devletin mali bilançosunda görünmeyen ve siyasal açıdan denetlenebilir nitelikte olmayan örgüt kategorisi olarak PIC'lerin borçlanma yetkileri tartışılmaktadır. PIC'lerin borçlanma konusunda bir engelleri yoktur; tipik şirketler gibi piyasadan borçlanabilirler. Borçlanma konusunda genel olarak kamu örgütleri çok sıkı düzenlemelere tabi iken PIC'ler bu tür sınırlamalardan muaf tutulmuşlardır. Borçlanma konusunda karşılaşılan en önemli sorun riski kimin üstleneceğidir. Kamu örgütlerinin kredi kuruluşları ile olan borç ilişkisinde devlet garantisi söz konusu iken devlet idaresi içinde yer almayan PIC'lerde borçlanmanın riskini kimin üstleneceği belirsizdir. Fakat uygulamada devlet garantisinin sağlandığı görülmektedir. Sayıştay eski başkanı Sir John Bourn, devletin *Network Rail* şirketindeki konumunu, tipik şirketlerdeki hissedarların konumuna benzetmektedir. Hazine, kredi kuruluşları karşısında *Network Rail* adına güvence vermektedir (nao.gov.uk, 2007). *Network Rail*'in harcamalarının kamu harcamaları içinde yer almaması, örgütün bütçe dışı konumu ve muhasebe ve denetim usullerinden bağımsız olmasını eleştiren Sayıştay, *Network Rail*'in bu alandaki bir devlet kuruluşunun alt kuruluşu haline getirilmesini ve bu kurumun hesaplarının bütçe içine dahil edilmesini önermektedir (Whitehouse, 2003: 25).

Özel sektör kredi kuruluşlarının, devlet garantisi olmaması durumunda belirsizlik riskini PIC'lerin borçlanma maliyetine yansıtmaları kaçınılmazdır. Bu da kamu sektörüne daha fazla mali yük getirecektir. PIC'lerin borçlanma sürecinde, uzman kredi kuruluşları karşısında ne derece yeterli olabilecekleri de şüphelidir; bu konuda bizzat İşçi Partisi Hükümeti endişe duymaktadır (DTI, 2003: 18). Hazine Bakanlığı PIC'lerin sermaye piyasalarından serbestçe borçlanmalarına karşı çıkmaktadır (Maltby, 2003: 25, 43).

Kredi kuruluşları, alacaklarını var olan mali koşullar altında tahsil edemeyecekleri durumda PIC yönetiminin kendilerine geçmesini isteme hakkına sahiptirler. PIC'lerin finansmanında daha önce değindiğimiz *varlık kilidi*, önemli bir sınırlama aracıdır. Fakat *varlık kilidi* PIC'lerin varlıklarının kaynak sağlamada maddi teminat olarak kullanılmasını engellemektedir. Eğer devlet garantili bir borçlanma değil ise mali yükümlülüklerini yerine getiremediğinde PIC'in kredi kuruluşlarının mülkiyetine geçmesi kaçınılmazdır (DTI, 2003: 18).



E. Shaw'a göre, PIC uygulamalarında riskin kamu kesiminden özel kesime transfer edileceği biçimindeki argümanın hiçbir geçerliliği yoktur. Çünkü hükümetler temel kamu hizmetlerinde başarısız olma riskini üstlenmek istemezler; başarısız olan PIC'lerin borçlarını ödemeyi ve bunun bütçede yaratacağı açığı göze alacaklardır. Bu tür örnekler PPP ve PFI uygulamalarında sıkça görülmüştür (Shaw, 2004: 65-69, 77). Çok sayıda PPP uygulamasında (örneğin NATS, Devonport Dockyard, Royal Armouries Museum, Channel Tunnel Rail Link) özel sektörün yükümlülüklerini yerine getirmemesinden doğan sorunlar karşısında siyasal açıdan güç duruma düşen hükümet(ler) duruma müdahil olmuş ve mali riski üstlenerek bu kurumlara önemli oranda mali destek sağlamışlardır (Flinders, 2005: 226; Shaoul, 2003: 192).<sup>22</sup> Bu uygulamanın gerisinde üç temel neden yatmaktadır: Özel sektör örgütlerinin lehine düzenlenmiş sözleşmelerin varlığı; hükümetlerin özel sektörle finansman ortaklığı kurma tercihlerinde başarısız görünmek istememeleri; önemli hizmet alanlarında başarısızlığın siyasal riskini üstlenmeyi istememeleri. Yeni sağ politikaları benimseyen hükümetler açısından bu *düzeltilmeler* kaçınılmazdır, gereklidir.

Flinders'e göre, bütçe esnekliği temelinde örgütlenen PPP uygulamaları (buna PIC de dahil), bu uygulamalardan beklenen toplam faydanın çok ötesinde bir risk ve maliyet içermektedir (Flinders, 2005: 226). PPP ve PFI uygulamaları ile iddia edildiği gibi özel sektöre risk transferinin gerçekleşmediğini savunan Shaoul'a göre, kamu hizmetleri söz konusu olduğunda risk transferi kavramı "özünde kusurludur" (Shaoul, 2003: 193). İngiltere'de son dönemlerdeki PPP uygulamalarının sonuçları da özel sektöre risk transferinin gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır (Flinders, 2005: 225-226; Shaoul, 2003: 193). Kamu maliyesinde kamu örgütlerinin giderek çok daha büyük bir bölümünün kamu kurumlarının denetimi dışına (harcamalarının da bütçe dışına çıkarılması) çıkarılması ile devletin üstlendiği risk ve maliyet de artmaktadır (Brecher, 2002: 8).

PIC'leri mali açıdan bekleyen diğer iki tehlike, iflas ve örgütün ortaklık yapısının çözülmesidir (*demutualization*). Özel işletmeler başarısız olmaları durumunda mali yükümlülükleri hissedarların üstlenmesi koşuluyla iflas etme hakkına sahiptirler. Bu durumda şirket statüsünde olan ancak önemli kamu

---

22 İngiltere'de, ipotek karşılığı uzun dönemli ev kredisi (*mortgage*) veren *Northern Rock* isimli özel finans kuruluşunun Eylül 2007'de mali krize girmesi ve iflası sonrasında İngiliz Merkez Bankası bu şirkete acil kredi sağlamıştır. Vergilerden elde edilen kaynakların özel bir şirketin kurtarılmasına aktarılması İngiliz kamuoyunda çok tartışılmıştır (Kay, 2007).

hizmetleri sunan PIC'lerin iflasına izin verilip verilmeyeceği konusu tartışılmaktadır. PIC'ler talep riski, yatırım riski, yasal düzenlemeler, ekonomik ve siyasal konjonktürden kaynaklanan dışsal riskler ve işletme riskleri gibi çok sayıda risk ile karşı karşıyadır. Bu risklerin üstesinden nasıl gelineceği belirsizdir. Örneğin bir kamu örgütü iken PIC statüsünde bir şirkete dönüştürülen NATS'ın Başkanı C. S. G. Smith, 11 Eylül benzeri bir olay karşısında örgütün yaşayacağı yönetsel ve mali zorlukların hangi mekanizmalar ile aşılabileceğinin belirsiz olduğunu dile getirerek bu değişikliğin sermaye ve işletme riskleri açısından yaratabileceği olası sorunlara dikkat çekmiştir (Gibson-Smith, 2002: 1).

Örgütün ortaklık yapısının çözülmesi, “*bireylerin yardımlaşmak, karşılıklı çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla oluşturdukları karşılıklı ortaklıkların, sermayesi paylara ayrılan kâr amaçlı şirketler olarak yeniden yapılandırılması*” (Ayyıldız, 2000: 3) anlamına gelmektedir. Örgütün özelleşmesi olarak da anılan bu durum, örgütlerin kâr amacı gütmeyen ve üyelerin sahip olduğu örgütlenme biçiminden, kâr amacı güden ve yatırımcıların sahip bulunduğu yapılar haline dönüşmesidir. Örgütün özelleşmesi uygulaması, 1990'larda dünya borsalarının yeniden yapılandırılması kapsamında gündeme gelmiştir. Bu dönemde kâr amacı gütmeyen ortaklık biçimindeki 17 ulusal borsanın, kâr amaçlı şirket haline dönüşerek özelleştiği, şirketleşerek borsaya açıldıkları görülmektedir (ntvmsnbc, 2009).

Kâr amacı gütmeyen şirket statüsünde olan PIC'lerin “kâr amacı gütmeyen bir ortaklık” olma niteliğinin değiştirilmesi mümkün müdür? İngiltere'de Şirketler Yasası'nın 9. ve 11. bölümünde, şirket kuruluş sözleşmesinin herhangi bir maddesinin değiştirilebilmesi için genel kurulda üyelerin %75'inin onayının gerekli olduğu belirtilmektedir. Bir hükümet raporunda dile getirildiği gibi bu durumda bu yasaya tabi olan PIC'in, “kâr amacı gütmeyen” ifadesinin değiştirilmesi ya da kaldırılması yoluyla üyelerin örgütü kâr amaçlı bir şirkete dönüştürmeleri olasılığı söz konusudur (DTI, 2003: 27). Çok sayıda yazar PIC'lerin uzun dönemde yeniden kâr amaçlı şirkete dönüştürülme baskısına direnebilecek bir yapıya sahip olmadığı görüşünü savunmaktadır (Birchall, 2002: 181). Bu görüşe dayanak olarak, İngiltere'de kökleri 18. yüzyıla dayanan ve kâr amacı gütmeyen “ortaklık” statüsündeki *building societies* örgütlerinin büyük bir bölümünün 1990'lardan sonra “ortaklık yapılarının çözülmesi” sonrasında özelleşerek şirket haline dönüşmeleri ve bu şirketlerin de büyük finansal kuruluşlar tarafından satın alınmaları dayanak gösterilmektedir (Birchall, 2001: i).

PIC ile ilgili olarak genel bir yasal düzenlemenin olması ya da PIC Düzenleyicisi'nin varlığı ilk bakışta bu örgütlenme yapısının kuruluş amaçlarında gösterilen “kamu yararı”na yönelik faaliyet gösterecekleri yönünde

güvence olarak görülebilir. Ancak, bu örgütlerin birer şirket oldukları gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca, son birkaç yılda ticari faaliyetler, kâr payı ödemesi ya da şirketleşme konularında PIC'lerin daha esnek bir düzenlemeye tabi olma taleplerine olumlu yaklaşmıştır.<sup>23</sup>

## KAMU YARARI ŞİRKETLERİ, "YENİDEN DEVLETLEŞTİRME" ANLAMINA MI GELİYOR?

2000'lerin başlarından itibaren İşçi Partisi'nin üçüncü yol politikası kapsamındaki uygulamalarını bazı yazarlar "yeniden devletleştirme"<sup>24</sup> (*renationalization*) (Whitehouse, 2003: 217), bazı yazarlar da özelleştirmeden kamu hizmetine bir dönüş (Kay, 2001) biçiminde nitelendirmektedirler. Örneğin, daha önce değinilen *Welsh Water* ve *Network Rail* gibi PIC'ler "yeniden devletleştirme" uygulamalarına örnek olarak gösterilmektedir. Özellikle ulusal demiryolu örgütünün kamu işletmesinden özel işletmeye, özel işletmeden tekrar kamu işletmesine ve sonrasında da kamu yararı şirketine dönüşmesi döngüsü, devletleştirme ve özelleştirme uygulamaları açısından oldukça ilginçtir. İngiltere'de 2008 yılında *Northern Rock* isimli bankanın iflası sonrasında devletin bu örgütü "geçici olarak" devletlestirmesi, devletleştirme tartışmalarını daha da alevlendirmiştir.

PIC ile gündeme gelen devletleştirme, 1920–1945 arasında çok sayıda ülkede gerçekleştirilen devletleştirmelerden farklılaşmaktadır. Liberal ekonomiyi benimseyen Blair ve Brown liderliğindeki İşçi Partisi Hükümetleri geçmiştaki gibi sosyalist amaçlarla devletleştirmeyi hiçbir zaman

23 Gerek 1788 sayılı PIC'ler ile ilgili düzenlemede değişiklik yapmak üzere hazırlanan taslak düzenlemede gerek Mart 2009'da PIC Düzenleyicisi'nin bu konuda ile ilgili *Consultation on the Dividend and Interest Caps* adlı raporunda bu taleplerin karşılanması yönünde olumlu bir tutumun olduğu görülmektedir. Taslak, 2009 yılında "The Community Interest Company (Amendment) Regulations 2009" başlığıyla Parlamento'ya sevk edilmiştir. [http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/draft/ukdsi\\_9780111481004\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/draft/ukdsi_9780111481004_en_1), (10 Haziran 2009).

24 Bu noktada kavramsal bir açıklama ihtiyacı da doğmaktadır. Millileştirme ve devletleştirme kavramlarının birbirinden farklı kavramlar olduğunu dile getiren Ü. Azrak ayrımı şu şekilde ifade etmektedir: "Türkiye'de devletleştirme terimi kullanılırken Alman ve özellikle Fransız doktrini, mevzuatı ve uygulamalarında iktisadi teşebbüslerin özel sektörden kamu sektörüne geçirilmesi uygulamasına devletleştirme adının verilmesinden dikkatle kaçınılmıştır. İngiliz hukukunda da devletleştirme terimine rastlanmaz" (Azrak, 1976: 75). Bu açıdan İngiliz yazınında millileştirme olsa da, Türk idare ve anayasa hukukunda benimsenen *devletleştirme* deyimini tercih edilmektedir.

amaçlamamıştır. Bu açıdan bazı yazarlar bu son uygulamaları “devletleştirmenin yeniden tanımlanması” olarak nitelermeyi tercih etmektedirler (Whitehouse, 2003: 217).

PIC’lerin gündeme gelmesi, bazı kesimlerin iddia ettiği gibi, kamu örgütlenmesinde yeniden devlet merkezli bir modelin ya da özelleştirme yerine “yeniden devletleştirme” politikasının tercih edildiği anlamına da gelmemektedir (Prabhakar, 2004a: 353).

Özellikle son yıllarda küresel mali krizin de etkisiyle çok sayıda şirkete kaynak aktarma ya da yönetimine el koyma biçiminde yaşanan devlet müdahalesinden sonra ortaya çıkan “yeniden devletleştirme mi” tartışmasında kritik nokta, devletin kaynak aktararak zararını ve riskini üstlendiği ya da yönetimine el koyduğu şirketleri sonrasında nasıl örgütlenmiştir. *Network Rail*, *Welsh Water* ya da *Northern Rock* örneklerinde olduğu gibi başarısız özelleştirmeler ya da mali kriz sonrasında iflas noktasına gelen bu örgütlerin tümü devletin müdahalesi sonrasında yine piyasa alanında piyasa koşullarına göre örgütlenmişlerdir. Dolayısıyla, tabii olduğu hukuk rejimi, örgütün öncelikleri ya da personel sistemi gibi temel özellikleri açısından devletleştirilen örgütlerin kamu örgütlerinin sahip oldukları özelliklere benzer biçimde örgütlenmesi söz konusu değildir. Bu nedenle, PPP ve PFI uygulamaları gibi kârın özelleştirildiği, buna karşılık riskin ve maliyetin ise devletleştirildiği PIC uygulamasını devletleştirme olarak kabul etmek mümkün değildir.

## DEĞERLENDİRME

Kamu örgütleri bir ihtiyaçtan doğar ve bu ihtiyacın kamu hizmeti alanı olarak örgütlenmesine yönelik bir kararın sonucunda oluşturulurlar. Bu açıdan bakıldığında, tartışmalı da olsa, kamu örgütleri dünyasının bir üyesi olarak kabul edilen PIC’lerin nasıl bir ihtiyaca bağlı olarak ortaya çıktıklarını değerlendirmek gerekir. Geleneksel örgüt yapılarına alternatif olarak öne sürülen PIC’ler, kamu örgütlenmesinde rekabetçi bir yapının, bütçe ve yönetim usulleri açısından esneklik arayışının bir ürünüdür.

Sözleşme ilişkisi temelinde örgütlenen gerek PPP gerek PIC uygulaması, geçmişte kamu işletmeleri ile kısmi ölçülerde yaşanan “şirketleşme” olgusunu derinleştirmekte, yaygınlaştırmaktadırlar. PPP, PFI ve PIC’ler ile birlikte özel sektör kamu hizmetleri alanına daha çok girmiş, kamu örgütlenmesinde de esneklik, “parçalanma ve kurumsal melezleşme derecesi daha da artmıştır” (Flinders, 2005: 216–217). PIC’ler ile birlikte kamu örgütlenmesine, kamusal yetki ve ayrıcalıkları kullanan fakat kamu örgütü niteliği tartışmalı, birbirleri ve sektördeki diğer örgütler ile rekabet halinde binlerce şirket dahil olmuştur.

Üst kurullar ya da kalkınma ajansları örneklerinde olduğu gibi PPP ve PIC uygulamaları ile birlikte kamu örgütlenmesine hukuksal ve yönetsel zemini açısından tartışmalı bir örgütlenme modelinin daha eklendiği söylenebilir. Nasıl ki özelleştirme uygulamaları basit bir varlık satışı/mülkiyet transferi olarak değerlendirilemez ise, PIC'ler de hizmetlerin örgütlenmesinde alternatif bir örgütlenme yapısı olma özelliği ile sınırlı olarak düşünülemez. Her iki uygulama da kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin geleneksel öğelerini ve "kültürel zeminini kökten değiştiren uygulamalar"dır (Palmas, 2005: 5; Prabhakar, 2004b: 215). R. Prabhakar'a göre, PIC'ler, *neo liberalizmin yeni bir aracı olup, kamu hizmetlerine piyasa ilkelerinin ve özel sunum tekniklerinin uygulanmasını amaçlayan Amerikan tarzının yerleştirilmesine yönelik bir örgüt biçimidir* (Prabhakar, 2004a: 354).

PIC'ler, kamusallaşma biçimi olarak öne sürülmektedir. Kamu örgütlenmesinin kamusallaşması çok önemlidir. Bu açıdan kamu örgütleri dünyasının yeni 'kamusal' aktörleri olarak sunulan PIC'lerin incelenmesi önem taşımaktadır. Ortaya çıkışlarının gerisinde yatan nedenler ve yapıları değerlendirildiğinde PIC'lerin, kamu örgütlenmesinin kamusallaşmasına katkı sağlayamayacağı, aksine şirketleşme ve ticarileşmeye yol açmaları nedeniyle kamu hizmeti *ethosunu* ve kamu hizmetleri açısından ekonomik ve sosyal haklarla donatılmış yurttaşlık kimliğini zedeleyici sonuçlar yaratacağı düşünülmektedir.

## Kaynakça

- AKSOY, Şinasi (1995), "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II. Cilt* (Ankara: TODAİE Yayınları): 159-173.
- ALEXANDER, A. Jeffrey/WEINER, J. Bryan (1998), "The Adoption of the Corporate Governance Model by Nonprofit Organizations," *Nonprofit Management & Leadership*, 8/3: 223-242.
- AVRUPA KOMİSYONU (2008), *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, www.abgs.gov.tr, 12 Haziran 2009.
- AYYILDIZ, Musa (2000), *Menkul Kıymet Borsalarının Kâr Amaçlı Şirketlere Dönüşmeleri ve Türkiye İçin Öneriler* (Ankara: SPK).
- AZRAK, A. Ükü (1976), *Millileştirme ve İdare Hukuku* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları).
- BARNES, Marian/NEWMAN, Janet/KNOPS, Andrew/SULLIVAN, Helen (2003), "Constituting 'The Public' in the Public Participation," *Public Administration*, 81/2: 379-399.
- BIRCHALL, Johnston (ed.) (2001), *The New Mutualism in Public Policy* (London: Routledge).
- BIRCHALL, Johnston (2002), "Mutual, Non-Profit or Public Interest Company? An Evaluation of Options for the Ownership and Control of Water Utilities," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73/2: 181-213.
- BOZEMAN, Barry (1987), *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories* (San Francisco: Jossey Bass Publishers).
- BRANSTON, Robert/COWLING, Keith/SUGDEN, Roger (2006), "Corporate Governance and the Public Interest," *International Review of Applied Economics*, 20/2: 189-212.

- BRECHER, Charles (2002), *The Public Interest Company as a Mechanism to Improve Service Delivery* (London: Public Management Foundation).
- CABINET OFFICE (1999), *Modernising Government* (London).
- CABINET OFFICE (2002), *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector* (London: Strategy Unit Report).
- CARINO, Ledivina V. (2001), "Private Action for Public Good? The Public Role of Voluntary Sector Organizations," *Public Organization Review*, 1: 55-74.
- DTI (2003), *Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company* (London: HM Treasury).
- ERYILMAZ, Bilal (2002), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (İstanbul: Alfa Basım).
- FLINDERS, Matthew (2004), "Distributed Public Governance in Britain," *Public Administration*, 82/4: 883-909.
- FLINDERS, Matthew (2005), "The Politics of Public-Private Partnerships," *The British Journal of Politics and International Relations*, 7/2: 215-239.
- GIBSON-SMITH, C. S. (2002), *Public Interest Companies and Risk* (London: IPPR).
- GIDDENS, Anthony (2000), *Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi* (İstanbul: Birey Yayıncılık) (Çev.: M. Özay).
- GREVE, C./FLINDERS, M./THIEL, V. (1999), "Quangos - What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective," *Governance*, 12/2: 129-146.
- GÜLER, Birgül A. (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," *Praksis*, 9: 93-116.  
[http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2007/09/070903\\_franceenergy.shtml](http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2007/09/070903_franceenergy.shtml), 10.09.2007.  
<http://www.cabinetoffice.gov.uk>.  
<http://www.cicregulator.gov.uk>.  
<http://www.cicregulator.gov.uk/coSearch/companyList.shtml>, 11.08.2007.  
<http://www.cicregulator.gov.uk/guidance.shtml>, 10.06.2007.  
<http://www.cicregulator.gov.uk/guidance/Chap1package01August06.pdf>, 11.06.2007.  
<http://www.cicregulator.gov.uk/guidance/Part6package.pdf>, 11.06.2007.  
<http://www.dh.gov.uk/NewsHome/Speeches/SpeechesList/SpeechesArticle>, 20.09.2004.  
<http://www.hastanederjisi.com/en/haberdetay.asp?id=5>, Sayı 42, 2006, 10.06.2009.  
<http://nao.gov.uk/pn/01-02/networkrail.htm>, 13.06.2007.  
[http://www.networkrail.co.uk/documents/2937\\_MembershipPolicy.pdf](http://www.networkrail.co.uk/documents/2937_MembershipPolicy.pdf), 03.06.2007.  
<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/198324.asp#BODY>, 23.02.2009, 10.4.2009.  
[http://www.unison.org.uk/foundation/pages\\_view.asp?did=433](http://www.unison.org.uk/foundation/pages_view.asp?did=433), 25.5.2008.  
<http://www.utvlive.com/newsroom/indepth.asp?pt=n&id=81434>, 13.08.2007.
- KARASU, Koray (2004), *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri* (yayımlanmamış Doktora tezi) (Ankara: A.Ü. S.B.E.).
- KAY, John (2007), "Helping Savers and Attending to Credit Risk," *Financial Times*, <http://www.johnkay.com/regulation/515>, 25.09.2007.
- KAY, John (2001), "A New Public Sector," *Prospect*, <http://www.johnkay.com/political/204>, 25.09.2007.
- MALTBY, Paul (2003), *In the Public Interest?: Assessing the Potential for Public Interest Companies* (London: Institute for Public Policy Research).
- MARINE, Allix (2003), "The Politics of Quasi-Autonomous Organisations in France and Italy," *PSA Annual Conference*: 1-38.
- MATTHEWS, David (1984), "The Public in Practice and Theory," *Public Administration Review*, 44: 120-125.

- MAYO, Ed/MOORE, Henrietta (2001), *The Mutual State: How Local Communities Can Run Public Services* (London: New Economics Foundation).
- OSBORNE, P. Stephen (2000), "Introduction: Understanding Public-Private Partnerships in International Perspective, Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena," OSBORNE, P. Stephen (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* (London: Routledge): 1-8.
- PALMAS, Karl (2005), *The UK Public Interest Company: The Idea, Its Origins, and Its Relevance for Sweden*, Göteborg University CBIS Discussion Paper 1, [http://www.hgu.se/Files/Handels\\_mainsite/projects/corpcitizenship/News/CBiS\\_DP\\_UK\\_PIC.pdf](http://www.hgu.se/Files/Handels_mainsite/projects/corpcitizenship/News/CBiS_DP_UK_PIC.pdf), 10.06.2006.
- PARKER, Kathryn/PASSEY, Andrew (2006), *Proposals for a Community Interest Company (PIC)* (University of Technology Sydney, Centre for Australian Community Organisations and Management) <http://www.business.uts.edu.au/cacom/articles/commentaries/communityic.html>, 20.11.2006.
- PESCH, Udo (2005), *The Predicaments of Publicness: An Inquiry into the Conceptual Ambiguity of Public Administration* (The Netherlands: Eburon Delft).
- PRABHAKAR, Rajiv (2004a), "Do Public Interest Companies Form a Third Way within Public Services," *The British Journal of Politics & International Relations*, 6/3: 353-369.
- PRABHAKAR, Rajiv (2004b), "Commercialisation or Citizenship?," *Politics*, 24/3: 215-220.
- PRABHAKAR, Rajiv (2004c), "Whatever Happened to Stakeholding," *Public Administration*, 82/3: 567- 584.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2003), *Sağlıkta Dönüşüm* (Ankara).
- SHAW, Eric (2004), "What Matters is What Works: The Third Way and the Case of the Private Finance Initiative," HALE, Sarah/LEGGETT, Will/MARTELL, Luke (eds.), *The Third Way and Beyond: Criticisms, Futures and Alternatives* (Manchester: Manchester University Press): 64-82.
- SHAOUL, Jean (2003), "A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP," *Public Money and Management*, 23/3: 185-194.
- SIGMA (2008), *Peer Assistance in Public Procurement and Concessions/PPPs: Turkey*, Final Report (Paris).
- TAN, Turgut (1992), "Kamu Hizmeti İmtiyazından 'Yap-İşlet-Devret' Modeline," *AÜSBF Dergisi*, 47-3-4: 307-325.
- TAN, Turgut (1995), "İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk," *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu*, C.2 (Ankara: TODAİE Yayınları): 175-183.
- TÜSİAD (1995), *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet* (İstanbul).
- UNISON (2003), *Seven Reasons Why UNISON is Opposed to Foundation Trusts* (London).
- WHITEHOUSE, Lisa (2003), "Railtrack is Dead - Long Live Network Rail? Nationalization Under the Third Way," *Journal of Law and Society*, 30/2: 217-235.

