

## KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (PPP) MODELİ

Arş. Gör. Selman Sacit BOZ\*

### ÖZET

Devlet klasik kamu hizmetlerini özel hukuk kişilerine gördürme noktasında, bulunulan döneme göre bir tercih yapıp o dönemin durum ve şartlarına göre yeni sözleşme tipleri belirlemektedir. Zamanla gelişen ve değişen sözleşme tiplerinin son formu karşımıza “kamu özel işbirliği” olarak çıkmaktadır.

Doktrinde, bu yeni modelin hukuksal çerçevesinin belirlenebilmesi ve söz konusu modelin getirdiği ve götürdüklerinin tayini noktasında geniş tartışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu tartışmaları incelemek, irdelenmek, çözüm bulabilmek açısından bir katkıda bulunabilmek noktasında bu çalışma kaleme alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Özel İşbirliği, Kamu Özel Ortaklığı, Kamu Hizmeti, İdari Sözleşme.

## PUBLIC PRIVATE SECTOR COOPERATION (PPP) MODEL

### ABSTRACT

In terms of hiring private legal entities for classical public service, the government makes choices depending on the period and determines new contract types based on the terms and conditions of that period. These

---

\* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

contract types developing and changing in time reveals itself as “public private sector cooperation”.

In doctrine, it is seen that there are disagreements on the advantages and disadvantages of this new model as well as on determining its legal framework. This study focuses on studying these disagreements, analyzing them and thus it offers a contribution in terms of providing a solution.

**Keywords:** Public Private Sector Cooperation, Public Private Sector Partnership, Public Service, Administrative Contract.

## GİRİŞ

Gelişmekte olan küreselleşme ve liberalleşme süreci içerisinde klasik kamu hizmetlerinin ele alınış tarzı ve gördürülmesi usulü de değişiklik arz etmektedir. İlk başlarda devletin tekelinde bulunan kamu hizmetlerinin, farklılaşması ve teknolojik gelişmelerin getirdiği yenilikler bu hizmetlere farklı bir görünüm kazandırmıştır. Söz konusu kamu hizmetlerinin ifası, bir taraftan teknolojiyle birlikte kolaylaşırken diğer taraftan hizmetlerin farklılaşmasına bağlı olarak zorlaşmaktadır. Bu paradoks karşısında da devlet kamu hizmetlerini bizzat yerine getirmekte zorlanmaktadır. Sosyal devlet olmanın bir gereği olan mali kaynaklar ölçüsündeki hizmet götürmedeki zorunluluk bilinci, devleti bütçe dışında yer alan özel hukuk kişilerini de kamu hizmeti ifa sürecine dâhil etmeye itmektedir. Bu gönüllü zorunluluk hissiyatı doğrultusunda devlet, kamu hizmetlerini ifa edebilmek için özel hukuk kişileriyle sözleşme imzalayıp söz konusu kişileri bu sürece ortak etmektedir.

Pilot kamu hizmeti olarak seçilen sağlık alanında bu formun temelleri 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu'na ilave edilen Ek-7'nci maddede yer alan “*yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar*

*üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir” hükmüyle atılmıştır. Söz konusu maddede kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi yönteminin bir ismi konulmamıştır.*

21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un ile söz konusu bu yeni modelin hem ismi hem de usul ve esasları belirlenmiştir.

Bu yeni modelin isimlendirilmesinde doktrinde oldukça fazla kavramsal öneri bulunmaktadır. Bu modelin kavramsallaştırılmasında Kamu Özel Sektör İşbirliği (KOSİ), Kamu Özel İşbirliği (KOİ), Kamu Özel Ortaklığı (KÖO), Kamu Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO), Kamu Özel Ortaklığı Modeli (KÖOM) ve hatta eksik imtiyaz ifadelerine yer verildiği görülmektedir. Bu kavramlara karşılık gelen ve kapsayıcı niteliğe sahip aynı zamanda da dünya genelinde kabul görmüş Public Private Partnerships (PPP’s) kavramının tüm eserlerde de kullanıldığı görülmektedir.

Çalışmamızda öğretilerdeki yaklaşımlarda göz önüne alındığında hepsi aynı anlama gelen ama farklı tabirlerle ifade edilen PPP modelinden bahsedilirken tek bir kavram tercih edilmeyip tüm kavramlar metin içerisinde kullanılmaya çalışılmıştır. Bunun sebebi öğretilerde yer alan birbirinden farklı gibi gözükse de aynı şeyi ifade eden bilimsel çalışmaları kapsayacak bir çalışma ortaya koyabilme kaygısıdır. Tüm kavramlara metin içerisinde yer verilirken başlıklandırmada sadelik ve bütünlüğü koruma adına “*kamu özel işbirliği*” ifadesine yer verilmiştir.

Bu çalışmada önce bu yeni modelin tarihsel gelişimi, kavram içeriği ve hukuksal statüsü belirlenmeye çalışılmıştır. Ardından söz konusu bu yeni modelin benzer sözleşmelerden farkı, olumlu ve olumsuz yönleri ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

## I. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİNİN TANITIMI

### A. Tarihsel Gelişimi

Kamu özel işbirliği modelinin ilk uygulamaları, İngiltere’de 1660’larda özel sektörün katıldığı yol inşaat projeleri ile başlamıştır. Özellikle endüstri devrimi sonrasında kanal ve demiryolu projeleriyle 1860’lara gelindiğinde kamu özel ortaklığı modelinin uygulanması en üst seviyeye ulaşmış fakat Avrupa’daki ekonomik krizle birlikte birçok yatırımcı iflas etmiştir. İngiltere’nin ardından Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa’da da kamu özel ortaklığı modeli uygulanmıştır. Yine Mısır valisi Said Paşa tarafından desteklenen ve yapımı 1869 yılında tamamlanan Süez Kanalı da kamu özel ortaklığının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>1</sup>.

Kamu özel işbirliği (PPP) modellerinde ilk girişim İngiltere tarafından, özel sektörün kamusal alana girmesine engel olan yasal düzenlemelerin kaldırılmasından sonra, özel sektör işbirliği ile kurduğu ve bu modelinin genel çerçevesini oluşturan “*Özel Sektör Finansman Girişimi (PFI-Private Finance Initiative)*”<sup>2</sup> ile atılmıştır. İngiltere’de modelin başarılı uygulamalarını müteakip birçok ülke bu modeli kendi sınırları içinde uygulamaya başlamışlardır. 1999 yılında dünyada PPP uygulamaları konusunda çalışma yapan ülkelerin sayısı 10 civarında iken bu sayı bugün itibarıyla oldukça artmıştır<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ÇEKİRGE, Halis Levent, **Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, 2006, s. 5.

<sup>2</sup> **Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brüksel, 30.04.2004, COM (2004), 327 Nihai**, Çev. T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Avrupa Komisyonu, Kamu Özel İşbirlikleri ve Topluluk Hukukunda Kamu İhaleleri ve İmtiyazlarına İlişkin Yeşil Kitap, paragraf 23, dipnot 27, s. 11: “*Özel Finans Girişimi anlamına gelen PFI kavramı İngiliz hükümetinin özel finansman kullanarak, kamu altyapısını yenilediği bir programın ismidir. Aynı model, kimi temel değişikliklerle diğer Üye Devletlerde de kullanılmıştır. Örneğin Almanya’da “Betreibermodell’in geliştirilmesi esnasında PFI modelinden esinlenilmiştir”.*

<sup>3</sup> Bu sayı 2006 yılı itibarıyla 80’nin üzerindedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Türkiye Bilişim Derneği, Kamu Bilgi İşlem Merkezleri Yöneticileri Birliği, **Kamu Bilişim Platformu**

İlk başlarda İngiltere’de özel sektörün tedarik ettiği finansmanla birlikte birtakım mal ve hizmetlerin temini olarak başlayan ve kısaca PFI olarak isimlendirilen “*Private Finance Initiative (Özel Sektör Finansman Girişimi)*” ortaya çıkmıştır. İki kavram (PFI-PPP) birbiriyle karıştırılmaya müsaittir. Kapsamı ve ilkeleri daha geniş ilişkileri kapsayan PPP’nin bir çeşidi olarak PFI ortaya çıkmıştır<sup>4</sup>.

Kamu özel işbirliği modellerinin dünyadaki ilk uygulamalarının Amerika’da geniş uygulama alanı bulan “*Ortak Girişim (Joint Venture)*” uygulamaları, İngiltere’de 1992 yılında John Mayor tarafından başlatılan “*Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative-PFI)*” modeli ve Blair dönemindeki “*En İyi Değer (Best Value)*” projelerinin olduğu ifade edilmektedir<sup>5</sup>.

İngiltere’de PFI’nin temel hedeflerinden biri, merkezi ve yerel hükümet düzeyinde daha sıkı kamu-özel sektör ilişkilerini geliştirmek olmuştur. PFI’nin ana ilkeleri; özel sektörden elde edilecek yönetim ve diğer faydalar neticesinde, daha yüksek finansman maliyetini kaldıracabileceği temeline dayanarak paranın karşılığının/değerinin elde edilmesi (Value for Money) ve riski en iyi yönetebilecek olan tarafa riskin

---

**XIII**, “*Kamu Özel Sektör İşbirliği Çerçevesinde BT Alım Yöntemleri, Nihai Rapor, Nisan 2011*”, s. 39, <http://www.tbd.org.tr>, e.t. 18.02.2013; Ayrıca PPP ile ilgilenen ülke sayısındaki artışın şemasal görünümü için bkz. HARRIS, Stephen, “*PPP: Key Measures for Government Based on UK and International Experience*”, **Uluslararası PPP Zirvesi ve Sempozyumu**, Ankara, 2006.

<sup>4</sup> DYTON, Richard / BAVISHI, Raj (Simmons&Simmons), **İngiltere ve Galler PPP Hukuku ve Sözleşmeleri**, London&İstanbul, 2008, s. 11.

<sup>5</sup> ÇELİK, F. Eda, “*Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları*”, s. 1, [www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-21.pdf](http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-21.pdf), e.t. 21.02.2013; KERMAN, Uysal / ALTAN, Yakup / AKTEL, Mehmet / EKE, Erdal, “*Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması*”, **SDÜİİBFD.**, Y. 2012, C. 17, S. 3, s. 4; UZ, Abdullah, “*Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP), (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)*”, **GÜHFD.**, C. XI, S. 1-2, Y. 2007, s. 1172-1173: “*AB üyesi ülkeler, PPP uygulamasının yaygınlığı ve tecrübe bakımından üç kategoride değerlendirilmektedir: Birinci grupta İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya gibi PPP uygulamasında ileri düzeyde olan ülkeler (advanced PPP adopters); ikinci grupta İspanya, Portekiz, bir ölçüde Hollanda gibi PPP uygulamaları orta düzeyde olanlar (intermediate PPP adopters); son olarak da Lüksemburg, İsveç, Belçika ve Yunanistan gibi, PPP uygulamasına -belli sektörler hariç- geç başlayanlar (latecomers)*”.

reel olarak aktarılablmesinin sağlanmasıdır. 1997 yılında İşçi Partisi'nin iktidara geçmesine kadar gelişimi yavaş olan PFI'ler, söz konusu partinin kamu özel sektör projelerinin üretimini ve etkinliğini artırma çabaları sonucunda gerçek hızına ulaşmaya başlamıştır. Bu gayretin bir sonucu olarak PFI'lerin gelişimini hızlandırmak ve rehberlik hizmeti sunmak üzere PFI Hazine Çalışma Grubu (taskforce) oluşturulmuştur. 1998 yılına gelindiğinde PFI, bazı değişikliklerle birlikte yerini PPP'ye bırakmıştır<sup>6</sup>.

## B. Kamu Özel İşbirliği (PPP) Kavramı

Public Private Partnerships, yani kamu özel işbirliğinin açıkça kabul edilen bir tanımı olmamakla<sup>7</sup> birlikte, kamu özel işbirliği kavramının tanımlanması noktasında görüş ayrılığı da yaşanmaktadır. Bir kısım yazarlar PPP'nin idare tarafından kullanılan bir araç olduğunu savunurken bir kısım yazarlar da bu tabirin bir kelime oyunundan ibaret olduğunu ifade etmişlerdir<sup>8</sup>. Hatta Public Private Partnerships<sup>9</sup> ifadesinin Türkçe karşılığında da bir birlik sağlanmış değildir. Söz konusu ifadenin içerik tartışmasına geçilmeden önce Türkçe kavram belirlenmesinde de tartışmalar yapılmaktadır. PPP müessesinin karşılığı olarak “Kamu Özel Sektör İşbirliği (KOSİ)”<sup>10</sup>, “Kamu Özel İşbirliği (KOİ)”<sup>11</sup>, “Kamu Özel

<sup>6</sup> KEŞLİ, Ahmet T., (Kamu Özel İşbirliği) PPP Projelerinin Hukuku Rejimi, İstanbul, 2012, s. 42.

<sup>7</sup> BULT-SPİERİNG, Mirjam / DEWULF, Geert, **Strategic Issues in Public-Private Partnerships**, Blackwell Publishing, 2006, s. 16; BUDAUS, Dietrich / EİCHHORN, Peter (drl.) **Public Private Partnership. Neue Formen Öffentlicher Aufgabenerfüllung**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997, s. 40.

<sup>8</sup> GREVE, Carsten / HODGE, Graeme, **The Challenge of Public-Private Partnerships**, UK, 2005, s. 4. Söz konusu yazarlar PPP kavramının “özelleştirme” ve “sözleşme dışı” gibi “kötüleyici” ifadeleri kullanmak istemeyen kişilerin ortaya çıkarmış oldukları bir kavram olduğunu dile getirmişlerdir.

<sup>9</sup> KEŞLİ, s. 40-41: “Somut bir PPP projesinden söz edildiğinde “s” takısı olmadan Public Private Partnership ifadesinden bahsedilebileceği, sektör ya da bilimsel alan ifade edilmek isteniyorsa Public Private Partnerships biçiminde kullanımın daha doğru olacağı ifade edilmektedir”.

<sup>10</sup> SARISU, Ayhan, **Kamu&Özel İşbirlikleri, (Public&Private Partnerships-PPP)** Ankara, 2009, s. 137; SARISU, Ayhan, “International PPP Platform Turkey As Başkanlığı Sunumu”, **İnternational PPP Platform Turkey Açılış Töreni Konuşma Metinleri**, Ankara-İstanbul, 2008, s. 41; KEŞLİ, s. 42.

*Ortaklığı (KÖO)*<sup>12</sup>, “*Kamu Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO)*”<sup>13</sup>, “*Kamu Özel Ortaklığı Modeli (KÖOM)*”<sup>14</sup> ve hatta “*eksik imtiyaz*”<sup>15</sup> kavramları kullanılmaktadır.

Esasında bu ifadelerin tamamı PPP kavramına karşılık gelmesi için kullanılmaktadır. Terimsel karşılık bulunmada farklılaşmaya gidilse de içerik olarak aynı şey ifade edilmektedir. Öğretideki yaklaşımlarda göz önüne alındığında hepsi aynı anlama gelen ama farklı tabirlerle ifade edilen PPP modelinden çalışmamızda bahsedilirken tek bir kavram tercih edilmeyip tüm kavramlar metin içerisinde kullanılmaya çalışılmıştır. Bunun sebebi öğretide yer alan birbirinden farklı gibi gözükken ama aynı şeyi ifade eden bilimsel çalışmaları kapsayacak bir çalışma ortaya koyabilme kaygısıdır.

Avrupa Birliği düzeyinde kapsayıcı bir PPP tanımına yer verilmeyip, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve/veya hizmetlerin sunulması konusunda kamu idareleri ile özel sektör arasında gerçekleştirilen farklı sözleşme türlerini içine alan bir çeşit “*şemsiye kavram*”<sup>16</sup> olarak kullanılmıştır<sup>17</sup>.

Bir başka ifadeyle, kamu özel ortaklığı modeli kamu hizmetlerinin devletçe klasik yollardan temini ile tüm hizmet temininin özel sektör

<sup>11</sup> ATASOY, Hidayet, **Kamu-Özel İşbirliği ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Şubat 2011, s. 86.

<sup>12</sup> GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, 2012, s. 464; KARAHANOGULLARI, Yiğit, “*Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi*”, **AÜSBFD.**, C. 67, No. 2, 2012, s. 97.

<sup>13</sup> ŞAHİN, Mehmet / UYSAL, Özge, “*Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine*”, **Maliye Dergisi**, S. 162, Ocak-Haziran 2012, s. 155.

<sup>14</sup> ACARTÜRK, Ertuğrul / KESKİN, Sabiha, “*Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli*”, **SDÜİBFD.**, Y. 2012, C. 17, S. 3, s. 27.

<sup>15</sup> KARAHANOGULLARI, Onur, “*Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)*”, **AÜSBFD.**, C. 66, No. 3, 2011, s. 180.

<sup>16</sup> UZ, s. 1171; National Council for Public-Private Partnerships-NCPPP, **For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America’s Essential Needs**, Washington DC, ABD, 2002, s. 4.

<sup>17</sup> Yazara göre, literatürde PPP, PFI, PSP, PPSP, P3s, 3P, Concession, DBOT gibi farklı terminolojilerle ifade edilen kamu özel ortaklığının aslında yeni bir uygulama olmadığı, sadece yeni bir üst kavram olduğu ifade edilmektedir. (UZ, s. 1168.)

aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm mal ve hizmet sağlama modellerini içeren bir “üst kavram” olarak tanımlanabileceği ifade edilmiştir<sup>18</sup>. Aynı doğrultuda olan bir başka görüşe göre de, kamu hizmetlerinin idarece klasik yollardan gördürülmesiyle, tüm hizmet temininin özel sektör aracılığıyla ifası arasındaki yelpazede kalan, devlet ve özel sektörün ortaklaşa katılımını içeren tüm mal ve hizmet sağlama yöntemlerini içeren bir “üst kavram” olarak ifade edilmektedir. Ayrıca PPP projelerin niteliğine, kamu ve özel sektörün projeye katılım dereceleri ve taraflar arasındaki farklı risk dağılımına bağlı olarak çok değişik şekillerde ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir<sup>19</sup>.

2005 yılından itibaren DPT Müsteşarlığı tarafından PPP yöntemini kullanan kurum ve kuruluşların katılımıyla uygulamaya geçirilen projeler, edinilen tecrübeler, karşılaşılan problemler, uygulanabilecek yeni modeller ve çözüm önerileri hakkında çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda ihtiyaçlar değerlendirilip, PPP yönteminin uygulanabileceği tüm sektör ve modelleri kapsayacak şekilde bir çerçeve kanunu taslağı hazırlanmış ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerine iki defa başvurulmuştur. Ayrıca, taslak metin DPT Müsteşarlığının internet sitesinde de yayımlanıp görüşler elde edilmeye çalışılmıştır. 2007 yılında söz konusu taslak tamamlanmakla birlikte kanunlaşamamıştır. 2009 yılı sonuna yaklaşıldığında nihai olarak “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı*”<sup>20</sup> adıyla yeni bir

<sup>18</sup> Türkiye Bilişim Derneği, **Kamu Bilişim Platformu XIII**, s. 40; KİLCİ, Metin, “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmede Yeni Yaklaşım: Özel Sektör Kamu Sektörü İşbirlikleri”, **Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu**, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s. 1.

<sup>19</sup> TEKİN, Ali Güner, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Daire Başkanı, “*Kamu-Özel İşbirlikleri / Ortaklıkları (PPP) & Türkiye Deneyimi*”, Mayıs, 2008, ppt sunumu, s. 3, [www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr), e.t. 19.02.2013.

<sup>20</sup> Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı, [ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/ahd.asp](http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/ahd.asp), e.t. 20.02.2013. Söz konusu taslakta kamu özel işbirliği ve kamu özel işbirliği modeli şu şekilde tanımlanmıştır. Madde 3: “(1) Bu



metin oluşturulmuştur<sup>21</sup>. Kamu özel işbirliği modelini kapsayacak genel nitelikte bir kanun düzenlenememekle birlikte 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile sağlık kamu hizmetinde uygulanabilecek bir PPP kanunu çıkarılmıştır.

Kamu özel ortaklığına ilişkin Türk hukukunda genel bir mevzuat bulunmamakla birlikte öğretilerde bu kavramın tanımlanması konusunda farklı ifadeler kullanılmıştır. Hatta bu kavramın tanımlanması uluslararası hukukta da yasal bir çerçeveye konulamamıştır. PPP modellerinin yaygınlaşması ve hızla gelişmesi sonucu Avrupa Komisyonu bu modellerle ilgili çalışmalar yapmış ve bunun sonucunda Nisan 2004'te kamu sözleşmeleri ve imtiyazları ile ilgili ilkelerin belirlendiği “Yeşil Kitap (*Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*)” ve Haziran 2004'te de kamu özel ortaklığı örnek olayları ile ilgili “Kaynak Kitap (*Resource Book on PPP Case Studies*)” yayınlamıştır<sup>22</sup>.

“Yeşil Kitap (Green Paper)”ta kamu özel işbirliği kavramının topluluk düzeyinde tanımlanmamış olduğu, tasarı niteliğinde genel olarak PPP'nin bir hizmetin sunumu ya da altyapının finansmanı, yapımı, yenilenmesi, işletilmesi, bakımını sağlamak amacıyla kamu otoriteleri ve

---

*Kanunda geçen; a) Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ): 2 nci maddede belirtilen yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin, idareler ve özel sektör arasında bu Kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini, b) Kamu-Özel İşbirliği Modeli: KÖİ'yi gerçekleştirmek üzere, bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemlerini, ifade eder”.*

<sup>21</sup> GÜNGÖR, Harun, **Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme**, Planlama Uzmanlığı Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın No. 2831, Sosyal Sektörler ve Koordinasyonlar Genel Müdürlüğü, Ekim, 2012, s. 103.

<sup>22</sup> BUTTON, Maurice, (edt.), **A Practical Guide to PPP in Europe**, B. 1, City & Financial Publishing, Surrey, İngiltere, 2006, s. 212.

iş dünyası arasında işbirliği kurulmasına ilişkin yöntemleri işaret ettiği ifade edilmektedir<sup>23</sup>.

Bu tanımlamadan sonra AB komisyonu PPP'lerin dört temel belirleyici özelliğine vurgu yapmaktadır. İlk olarak; planlanan bir projenin farklı aşamalarında bir kamu ortağı ile bir özel ortağın işbirliğini gerektiren uzun vadeli ortaklık ilişkisi gerektirdiği, ikinci olarak; bir projenin, kısmen özel sektör tarafından, bazen çeşitli aktörler arasında yapılacak kompleks düzenlemeler yolu ile finanse edileceği, üçüncü olarak; projenin farklı aşamalarında görev alan (tasarım, yapım, uygulama, finansman) ekonomik aktörün önemli rolü belirtilmiştir. Bu kapsamda kamu ortağı temel olarak kamu yararı, sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi ve fiyat politikası konusunda erişilmesi gereken hedeflerin belirlenmesi noktasında odaklanıp, yapılan işlerin hedeflere uygunluğunun denetlenmesi sorumluluğunu üstlenmektedir. Son olarak; kamu ortağı ve özel ortak arasında risklerin dağılımında, riskin genelde üstlenen taraf olan kamu ortağından özel ortağa kaydırılması unsuruna vurgu yapılmıştır. Fakat özel ortağın tüm riski üstlenmesi hatta projenin içerdiği riskin büyük kısmını yüklenmesi gerekmemekle birlikte, riski kimin üstleneceğine ilişkin karar, ortakların söz konusu riski değerlendirme, kontrol edebilme ve üstesinden gelebilme yeteneği doğrultusunda projeden projeye farklılık arz etmektedir<sup>24</sup>.

Kamu özel ortaklığı kavramı ile ilgili olarak doktrinde yer alan bazı tanımlamalar şöyledir;

Kamu özel ortaklığı *“kamu ile özel sektör arasında bir malın veya hizmetin topluma sunulması için yapılan kurumsal ve sözleşmeye dayalı bir işbirliği”* dir. Bu işbirliğinde reel bir ortaklık ilişkisini mevcudiyeti ve

---

<sup>23</sup> **Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions**, paragraf 1, s. 3.

<sup>24</sup> **Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions...**, paragraf 2, s. 3.

özel sektöre yeterli oranda riskin devredilmesi gibi iki belirgin özellik bulunmaktadır<sup>25</sup>.

Bir başka tanımlamaya göre kamu özel işbirliği, kamu hizmeti olarak öngörülen ve devletten başka kimsenin yapamayacağı düşünülen, devletin bütünüyle çekilmek istemediği ve devletin katılımı olmaksızın özel sektörün tek başına üstlenmekten çekindiği hizmetlere özel sektörün katılımını sağlamak ve böylece devletlerin temel çıkmazı haline gelen finansman sorununu çözmek amacıyla geliştirilen bir modeldir<sup>26</sup>.

Yine başka bir tanımlamada kamu özel ortaklığı, alt ve üst yapı projelerinin uygulanabilmesi amacıyla özellikle; çevre, konut, ulaşım, su, kanalizasyon ve katı atık yönetimi konusunda kamu ile özel sektörün projelerin finansmanına ilaveten, işletme ve yönetimi konusunda da işbirliği yaptığı proje olarak ifade edilmektedir. Bu açıdan söz konusu model; yap-işlet-devret, gelir hâsılat paylaşımı, işletmenin devri, gelir ortaklığı senedi gibi yöntemlere çok benzeyen bir finansman modeli olduğu ve bu anlamda yeni bir uygulama olmadığına vurgu yapılmaktadır. Bu kavramın, söz konusu yöntemleri de kapsayan ama uygulama, işletme, yönetim ve risk paylaşımı gibi konularda yeni yaklaşımlar getiren bir finansman modeli olduğu ifade edilmektedir<sup>27</sup>.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da; “*PPP gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesidir*” şeklinde kamu özel ortaklığını açıklamaya çalışmıştır<sup>28</sup>.

Uluslararası alanda da kamu özel ortaklığı şu şekilde açıklanmaya çalışılmıştır. Uluslararası Para Fonu'na (IMF) göre kamu özel ortaklığı,

<sup>25</sup> JOYNER, Kate, “*Dynamics Evolution in Public-Private Partnerships, The Role of Key Actors in Managing Multiple Stakeholders*”, **Managerial Law**, Volume 49, No. 5/6, 2007, s. 207.

<sup>26</sup> EKER, Ali Yıldırım, “*Kamu Özel Sektör Ortaklıkları*”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Bahar-2007, C. 2, S. 25, s. 60.

<sup>27</sup> GÜLEN, Fikret, Özelleştirme, “*Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği*”, <http://www.yayed.org/id81-incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php>, e.t. 19.02.2013.

<sup>28</sup> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2009-2012 Strateji Raporu**, Ankara, 2008, s. 9.

“... geleneksel olarak kamu tarafından sağlanan altyapı varlıklarının ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasına yönelik düzenlenmeler”<sup>29</sup> iken Avrupa Yatırım Bankası’na göre (EIB) “... genellikle özel sektör kaynaklarının ve/veya uzmanlığının kamu sektörü varlıklarının ve hizmetlerinin sunulmasında kullanılabilmesi amacıyla özel sektör ve kamu sektörü arasında oluşan ilişkiler”<sup>30</sup>, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’ne (OECD) göre ise kamu özel ortaklığı “devletle bir veya daha fazla özel ortağın (işletmecileri ve finansman sağlayıcıları kapsayabilir), devletin hizmet sunum amaçları ve özel sektörün kâr etme amacıyla uzlaştırarak hizmetin özel sektör tarafından sunulmasının düzenlendiği ve bu uzlaşmanın etkinliğinin özel sektöre yeterli risk transferine bağlı olduğu bir anlaşma”<sup>31</sup> olarak ifade edilmektedir.

Bir başka görüşe göre de kamu özel ortaklığı, devletin hizmet sunum amaçlarıyla özel sektörün kâr etme amacının özel sektöre yeterli risk transferine bağlı olduğu, hizmetin özel sektör tarafından sunulduğu, devletin bir veya daha fazla özel sektör tarafıyla yaptığı sözleşme olarak tanımlanabilir<sup>32</sup>.

Ayrıca “Kamu özel ortaklığı, devletin bir özel şirket grubuyla uzun süreli (49 yıla kadar) sözleşme ilişkisi kurması esasına dayanan bir yatırım ve hizmet modelidir. Bu sözleşmenin konusunu, kamu hizmeti verilecek tesisin (hastane, okul, hapisane, otoyol vb) özel şirketler tarafından inşa edilerek devlete kiraya verilmesi, devletin de hem şirketlere kira ödemesi hem de bu tesiste verilecek “çekirdek hizmet”

---

<sup>29</sup> IMF, **Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk**, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC, 2006, s. 1.

<sup>30</sup> EIB, **The EIB’s Role in Public-Private Partnerships (PPPs)**, European Investment Bank, Luxembourg, 2004, s. 2.

<sup>31</sup> OECD, **Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money**, 2008, s. 12.

<sup>32</sup> CORNER, David, “The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 5, Number 3, 2006, s. 40.

*dışındaki hizmetleri bu şirketlere devretmesi oluşturmaktadır*”<sup>33</sup> şeklinde de ifade edilmektedir.

Bu çalışma kapsamında kamu özel işbirliği şu şekilde tanımlanabilir. Bir kamu tüzel kişinin kaliteli kamu hizmeti vermekten finansal veya teknik eksiklikler yüzünden çekindiği alanlara ilişkin olarak, özel hukuk tüzel kişisiyle uzun vadeli, yapılan sözleşme uyarınca hizmet inşası ve sunumunda paylaşımına gittiği bir akittir.

Son olarak da kamu özel işbirliği en geniş haliyle, bir kamu tüzel kişisi ile bir özel hukuk kişisi arasında uzun süreliğine yapılan, özel hukuk kişisi tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan tesisin inşası, bakımı, onarımı ve hizmete elverişli halde bulundurulmasını konu alan ve bunun karşılığında kamu tüzel kişinin sözleşme süresince özel kişiye her yıl kira karşılığı belli bir miktar paranın ödenmesinin taahhüt edildiği bir sözleşme olarak ifade edilebilir<sup>34</sup>.

### **C. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Hukuksal Statüsü**

Kamu özel işbirliği modelinin idari sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi olduğu ayırımına geçmeden önce terimsel tartışmayı biraz daha açmak gerekir. Şöyle ki; doktrinde özel hukuk kişisiyle idare arasındaki söz konusu bu birlikteliğin işbirliği mi ya da ortaklık mı olduğu konusunda tartışmalar bulunmaktadır.

Bazı eleştirilerde PPP’de “işbirliği” teriminin kullanılmasına karşı çıkılıp, işbirliğinde tarafların aynı amaçla bir araya geldikleri ancak PPP’de kamu ve özel sektörün aynı amacı taşımadıkları ileri sürülmektedir. Başka bir ifadeyle, özel hukuk tüzel kişisi kâr etme amacını taşıırken, idare hizmet götürme amacındadır. Ancak bu eleştirilerdeki işbirliği tanımının dar kapsamlı olduğu da savunulmaktadır. Daha geniş bir tanımda işbirliğinin, yalnızca tarafların aynı amacı taşıdıkları değil, aynı zamanda farklı amaçları olsalar da bu amaçlarını diğer tarafın da amacına ulaşmasıyla gerçekleştirebilecek oldukları

<sup>33</sup> ERBAŞ, Özgür / YAVUZ, Cavit Işık / İLHAN, Bayazıt, **Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı**, B. 1, Aralık 2012, Ankara, s. 8.

<sup>34</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 464.

durumları da ihtiva ettiği söylenmektedir. Yani bir PPP sözleşmesi özel sektörün kârını maksimize etmesi için hizmeti etkin ve verimli bir şekilde sunmasını gerektiriyorsa, bu sözleşmenin her iki tarafının da amaçlarına ulaşabildiği bir işbirliği olduğu ileri sürülmektedir<sup>35</sup>.

Yine kamu özel ortaklığı modelinin kamu hizmeti alanını yeniden düzenlenmesine ilişkin bir öneri olduğu kabul edildiğinde, modelin getirdiği en önemli değişikliğin, “eşitler arası ilişki” veya “yöneten-yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetme ilkesi” olduğu ileri sürülmektedir<sup>36</sup>.

Bir başka görüşe göre de içerik açısından önceki piyasa uygulamalarından bir farklılık taşımayan PPP modelinin dostça görünen “işbirliği”, “dayanışma”, “birliktelik” ve “paylaşım” gibi vurguları içeren ortaklık sözcüğü ile adlandırılması onun piyasa değerleriyle olan yakınlığını örten bir işlev görmektedir. İşbirliği ya da ortaklık biçimleri her yönetsel kültürün içinde farklı biçimleriyle var olmakla birlikte ele aldığımız kamu özel ortaklığı modelinin tamamıyla Anglo-Sakson menşeli olduğu savunulmaktadır<sup>37</sup>.

Kamu özel ortaklığı uygulamalarında, hizmetin sağlanması noktasına kadarki bütün aşamalar kamu ile özel kesim arasında bir işbirliği anlayışıyla yerine getirilmektedir<sup>38</sup>.

Kamu özel ortaklığı anlayışının, “kamu idareleri ile piyasa aktörlerinin piyasa mekanizmasını düzenleyen özel hukukta olduğu gibi tüzel kişiler arası bir ortaklık kurmasını sağlayacak bir model önerisi” olduğu da dile getirilmiştir<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> OECD, s. 13.

<sup>36</sup> BAYRAMOĞLU, Sonay, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, 2005, s. 33.

<sup>37</sup> JORNA, Frans / WAGENAAR, Pieter / DAS, Enny / JEZEWSKI, Jan, “Public-Private Partnership in Poland: A Cosmological Journey,” **Administration & Society**, Volume/Issue: 42/6, October 2010, s. 672; KARASU, Koray, “Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu-Özel Ortaklığı”, **AÜSBFD.**, C. 66, No. 3, 2011, s. 220.

<sup>38</sup> ATASOY, s. 95.

<sup>39</sup> ÇELİK, s. 3.

Türk hukukunda ortaklık kavramına bakıldığında genel olarak ortaklığın<sup>40</sup>, bir amaç etrafında örgütlenmiş kişi topluluklarını ifade etmek için kullanıldığı görülmektedir. Ortaklık, müşterek bir amacın gerçekleşmesine yardım eden kişi birliğidir ve bu müşterek amaç, sosyal veya ekonomik olabilir. Fakat ortaklıklar hukukunun konusunu iktisadi ticari ve sınıî amaçlar oluşturur. Türk hukukunda ortaklık, BK ve TTK’da düzenlenmiştir. Ortaklık bir sözleşme ile kurulmaktadır<sup>41</sup>.

Eski BK’nın<sup>42</sup> 520. maddesinde, ortaklık sözleşmesinin genel tanımı “*Şirket bir akittir ki, onunla iki veya daha ziyade kimseler saylerini ve mallarını müşterek bir gayeye erişmek için birleştirmeyi iltizam eder*” şeklinde ifade edilmişken, yeni BK’nda<sup>43</sup> ise “*Adi ortaklık sözleşmesi, iki ya da daha fazla kişinin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca erişmek üzere birleştirmeyi üstlendikleri sözleşmedir*” şeklinde yer almıştır. TTK’da ise “*ortaklık*” kavramının genel tanımına yer verilmemiş olup sadece ortaklık türleri ve bunlara ilişkin esaslara yer verilmiştir.

Bu değerlendirme açısından bakıldığında PPP’nin bir ortaklık sözleşmesi olarak nitelendirilmemesi gereklidir. Şöyle ki; idare hukukunun finalist niteliği gereği idare tarafından tesis edilecek tüm idari işlemlerin kamu yararını gerçekleştirmek için yapılması gerekir. Böylelikle devlet genel amaç olan kamu yararı dışında ayrıca özel amaç olarak öngörülmedikçe kâr etme amacıyla hareket edemez<sup>44</sup>. Ama özel sektör PPP anlaşmasına kâr etme amacı güderek girmektedir. Ortaklık

<sup>40</sup> Türk Ticaret Kanunu’nda ve Borçlar Kanunu’nda ortaklık yerine “*şirket*” teriminin kullanımına rastlanmaktadır. Yabancı menşeli olan “*şirket*” birden çok ortağa işaret etmektedir. “*Şirket*” kelimesinin Türkçesi “*ortaklık*”tır. Mevzuatta ve doktrinde “*ortaklık*” kavramı da yaygın bir biçimde kullanılmaktadır.

<sup>41</sup> SAYIN, Hediye, **Tek Kişilik Ortaklık**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ağustos, 2008, s. 3.

<sup>42</sup> Kanun Numarası: 818, Kabul Tarihi: 22.04.1926, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 29.04.1926, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 359.

<sup>43</sup> Kanun Numarası: 6098, Kabul Tarihi: 11.01.2011, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 4.02.2011, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 27836.

<sup>44</sup> YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri II**, Konya, 2012, s. 64-65; AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Ankara-İstanbul, 2012, s. 409-412; GÖZLER / KAPLAN, s. 366.

kavramına bakıldığında hem eski hem de yeni Borçlar Kanunu'nda ortak amaç unsuruna vurgu yapılmaktadır. PPP taraflarının amaçları farklı olmasından dolayı bu birlikteliğin ortaklık<sup>45</sup> olarak kabul edilmesinin mümkün olamayacağı kanaatindeyim.

Söz konusu tespit bu şekilde yapılmakla birlikte doktrinde ki yaklaşımlarda göz önüne alınarak tek bir kavram üzerinden gitmek yerine hepsi aynı anlama gelen ama farklı tabirlerle ifade edilen PPP modelinden bahsedilirken tüm kavramlara yer verilecektir. Aslında tercih edilen bu yöntem doktrinde yer alan tüm görüşleri yansıtmak aynı zamanda da devlet tarafından da kullanılan PPP modeline karşılık gelen ama farklı kavramlarla ifade edilen<sup>46</sup> durumların aynı nitelikteki kavramlar olduğunu göstermek amacıyla da yapılacaktır.

Kamu özel ortaklığı sözleşmesinin idari bir sözleşme mi yoksa özel hukuk sözleşmesi mi olduğu konusu da tartışmalıdır. Öncelikle bu tartışma söz konusu modelin kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülme yöntemlerini kapsayan bir üst başlık olarak kabul edilmesinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Bir diğer sebep ise PPP modelinin birbirinden birçok noktada ayrılan çeşitlerinin olmasından kaynaklanmaktadır.

İster idari sözleşme olarak adlandırılan imtiyaz, iltizam, kamu istikraz, idari hizmet vs. sözleşmeleri olsun isterse özel hukuk sözleşmesi olarak telakki edilen kamu ihale, abonmanlık, yap-işlet, yap-işlet-devret

<sup>45</sup> Burada unutulmaması gereken bir başka konu ise bu değerlendirme özel hukuk hükümleri gereği yapılmıştır. Kamu hukukuna ilişkin ortaklıkla ilgili olarak yasal bir düzenleme mevcut değildir. Yapılan tartışma teknik anlamda “ortaklık kavramı” üzerinedir.

<sup>46</sup> Sağlık Bakanlığı bünyesinde Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü, Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı kurulmuştur. Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı, 07.05.1987 tarihli ve 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanununun Ek-7'nci maddesine göre 03.07.2006 tarihinde Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılan 2006/10655 karar sayılı yönetmelikte öngörülen iş ve sorumlulukları yerine getirmekle görevlendirilmiştir. <http://www.kamuozel.gov.tr/>, e.t. 08.04.2013. Sağlık Bakanlığı bünyesinde kurulan Daire Başkanlığı'nın ismi bu şekilde belirlenirken, 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da söz konusu PPP modeli Kamu Özel İşbirliği olarak adlandırılmıştır, <http://www.tbmm.gov.tr/>, e.t. 08.04.2013.



sözleşmeleriyle devlet özel hukuk tüzel kişileriyle sözleşme yapmaktadır. Bu sözleşmelerin hangi yargı koluna girdiğinin tayini ise; Anayasa'nın 47. maddesinin son fıkrasında yer alan “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir” hükmü gereğince belirlenmektedir.

İdari bir sözleşmeden bahsedilebilmesi için taraflardan en az birisinin idare olduğu, kamu hizmetinin yürütülebilmesine yönelik ve özel hukuk hükümlerini aşan hükümlerin bulunduğu bir sözleşmenin varlığı gerekir<sup>47</sup>. Kamu özel ortaklığı kavramının tanımı dikkate alındığında söz konusu sözleşmenin idari sözleşme özelliklerini taşıdığından bir idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu sebeple idari sözleşme olarak telakki edilen kamu özel ortaklığı sözleşmelerine idare hukuku hükümlerinin uygulanacağı ve bu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların da idari yargıda karara bağlanacağı ifade edilmektedir<sup>48</sup>.

Kamu özel ortaklığı sözleşmesinin idari makamlar tarafından imzalanan özel hukuk sözleşmesi olduğu ve söz konusu uyuşmazlıklara ilişkin olarak adli yargının görevli olduğu da ifade edilmektedir<sup>49</sup>.

Söz konusu bu tartışma kamu özel ortaklığı modelinin yer aldığı yasal düzenlemelerle açıklığa kavuşturulacaktır. Şöyle ki; Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı'nın

<sup>47</sup> YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri II**, s. 86; AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 452; GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev / AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2006, s. 910; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara, 2010, s. 569.

<sup>48</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 464; KARAHANOGULLARI, s. 199; GÜNEŞ, Ahmet M., “Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem Kamu Özel Ortaklığı”, **Güncel Hukuk**, Şubat 2009 / 2-62, s. 59; KERMAN / ALTAN / AKTEL / EKE, s. 3.

<sup>49</sup> UZ, s. 1181; GÜZELSARI, Selime, “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No. 598, s. 46.

tanımlar başlıklı 3/e maddesinde uygulama sözleşmesinin, yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen yazılı anlaşmayı ifade edeceği öngörülmektedir. Söz konusu kamu özel ortaklığına ilişkin genel nitelikli bu düzenleme hala kanunlaşmamıştır. 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile sağlık kamu hizmetine ilişkin olarak yapılacak kamu özel ortaklığı sözleşmesinin özel hukuk hükümlerine tabi olacağı<sup>50</sup> düzenlenmiştir.

İdare tarafından yapılacak olan sözleşmenin tabi olacağı hukuki rejim kanun koyucu tarafından belirlenmek suretiyle söz konusu sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi mi idari sözleşme mi olduğu düzenlenebilmektedir<sup>51</sup>. Nitekim 6428 sayılı Kanun'da böyle bir düzenleme bulunmaktadır. Hal böyle olunca sağlık kamu hizmetine ilişkin olarak yapılacak kamu özel ortaklığı sözleşmesinin özel hukuk sözleşmesi olarak kabulü söz konusudur.

Fakat daha önce de belirtildiği üzere kamu özel işbirliğini düzenleyen genel bir yasa bulunmamasından dolayı, yapılacak olan her kamu özel işbirliği sözleşmesinin de peşinen özel hukuka tabi olduğu sonucuna varılamaz. Hatta kamu özel işbirliği modeli kavramından

---

<sup>50</sup> **6428 sayılı Kanun 1. madde:** “Bu Kanunun amacı; ihale ile özel hukuk hükümlerine göre, kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde; Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarınca yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin ön proje, ön fizibilite raporu ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmek suretiyle yaptırılması, mevcut tesislerin yenilenmesinin sağlanması ve bu projeler için alınacak danışmanlık, araştırma-geliştirme hizmetleri ile ileri teknoloji ya da yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”; **6428 sayılı Kanun 4. madde:** “Sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olup süresi, tesisin özelliklerine ve fizibilite raporuna bağlı olarak sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere idarece belirlenir”.

<sup>51</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 451.

hareketle söz konusu sözleşme hakkında özel bir düzenleme bulunmadıkça bu sözleşmenin idari sözleşme<sup>52</sup> olarak telakki edilmesi gerekir.

Burada belirtilmesi gereken diğer bir konu ise, ihale öncesindeki uyuşmazlıkların idari yargıda, ihale sonrası uyuşmazlıkların özel hukuk sözleşmesi olduğu için adli yargıda karara bağlanacağıdır<sup>53</sup>.

#### **D. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Benzer Kurumlardan Farkları**

##### **1. Özelleştirmeden Farkı**

Kamu özel işbirliği modelinin, kamu borçlanmasına konan sınırlamalar ile özelleştirmeye olan negatif bakış açısından dolayı, “özelleştirme” kavramına bir alternatif olarak geliştirilmiş olduğu ifade edilmektedir. Kamu özel ortaklığı kavramıyla özelleştirme kavramına göre daha pozitif bir yaklaşım oluşturulup özel sektörün kamu hizmetlerinde pazar payını arttırma amacının olduğu belirtilmektedir<sup>54</sup>.

Özelleştirme ile kamu özel ortaklığı modelinde devletin üstlendiği roller birbirinden farklıdır. Dar (teknik) anlamda özelleştirmede, devletin rolü aktörlükten düzenleyen ve denetleyen bir konuma dönüşmekte, bu anlamda regule eden bir konumda bulunup ekonomik kolluk olarak faaliyet göstermekte iken, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde idarenin denetim ve gözetim yetkisi kolluk yetkisi niteliğinde olmayıp, hizmetin nihai sorumluluğunu üstlenen durumdadır<sup>55</sup>.

Kamu özel ortaklığının özelleştirmeden diğer farkının “özelleştirmede, mevcut kamusal varlıkların özel sektöre devri, kamu özel sektör işbirliği modelinde ise gelecek kamusal varlıkların özel sektöre devri”<sup>56</sup> olduğu ifade edilmektedir. Fakat bu görüş kamu özel ortaklığında bir mülkiyet devrinden bahsedilemeyeceği, sadece belirli bir süreliğine

<sup>52</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 464.

<sup>53</sup> YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri I**, s. 381.

<sup>54</sup> KASAPOĞLU TURHAN, Mine, “Çeşitli Ülkelerdeki Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açından Değerlendirilmesi”, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, 6-7 Mayıs 2011, s. 103.

<sup>55</sup> UZ, s. 1168.

<sup>56</sup> KASAPOĞLU TURHAN, s. 103; KİLCİ, s. 3.

hizmete konu tesisten yararlanma hakkının devrinin söz konusu olabileceği yönünden haklı olarak eleştirilebilir.

Nitekim özelleştirmede söz konusu tesis ve hizmetlerin tamamen özel sektöre geçmesi söz konusu iken, kamu özel ortaklığı modellerinde böyle bir durum en azından her zaman için geçerli değildir<sup>57</sup>.

Nihai olarak kamu özel ortaklığı sözleşmesi bir özelleştirme çeşidi olarak tanımlanamaz. Şöyle ki, özelleştirmede söz konusu işletmenin ya da kamu kurumunun mülkiyeti özel sektöre geçmesine ve bu anlamda özel sektörün söz konusu alanda piyasa koşullarını serbestçe belirleyebilmesine karşın kamu özel ortaklığı ile yapılan kamu hizmeti sunumuna ilişkin uygulamalarda sözleşme usulüne göre hizmet alımı yapıldığından bireysel sermayeler arasındaki rekabet devam etmektedir. Ayrıca hizmet sunumuna ilişkin kişilerin sözleşme süresinin sona ermesinden sonra değişebildiği ve sonuç olarak bir mülkiyet devrinin öngörülmemesi yönüyle kamu özel ortaklığı özelleştirmeden ayrılmaktadır<sup>58</sup>.

## 2. Kamu İmtiyaz Sözleşmesi'nden Farkı

İmtiyaz sözleşmesi, bir kamu hizmetinin kurulmasının ve kurulduktan sonra belirli bir süreliğine işletilmesinin veya daha önce kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin belirli bir süreliğine işletilmesinin karşılığında, bu hizmetten yararlanan kişilerden hizmete ilişkin olarak alınacak ücret mukabilinde, her türlü kâr ve zararı imtiyazcı kişiye ait olmak üzere, idare tarafından konulacak şartlar ve temin edilecek yetkiler dâhilinde bir özel kişi tarafından ifasını öngören idari nitelikte bir sözleşmedir<sup>59</sup>. Başka bir ifadeyle, kamu hizmetlerinin, özel hukuk tüzel kişisi olan anonim şirket statüsündeki bir imtiyazcı tarafından, idare ile imzalanan sözleşme gereği, her çeşit gider, sermaye, kâr, zarar ve hasarı

---

<sup>57</sup> UZ, s. 1168; KERMAN / ALTAN / AKTEL / EKE, s. 4.

<sup>58</sup> CEBECİ, Ayşe, “Kamu Özel Ortaklığı ve Koordinasyonu Sağlayan Kurum Olarak YOİKK”, *Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu*, 6-7 Mayıs 2011, s. 99; ACARTÜRK / KESKİN, s. 31.

<sup>59</sup> ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. I, İstanbul, 1966, s. 536-540.

imtiyazcıya ait olmak koşuluyla uzun süreli olarak gördürülmesini amaçlayan bir idari sözleşme çeşididir<sup>60</sup>.

Bu tanımlamalardan hareket edilirse öncelikle imtiyaz sözleşmesi idari bir sözleşme olarak kabul edilirken, kamu özel ortaklığı kanun koyucunun tutumuyla özel hukuk sözleşmesi olarak kendini göstermektedir.

Kamu özel ortaklığı uygulamalarının mahiyetinde kamu sektöründe verilen bir imtiyaz bulunmaktadır. Ancak bu imtiyaz unsuru, kamu imtiyazlarından farklıdır. Kamu imtiyazlarında, imtiyaz sahibinin risk konusu, işletilen hizmetten elde ettiği gelire ilişkindir. Ancak kamu özel ortaklığı uygulamalarında, kamu idaresi sadece imtiyaz vermeyip, ayrıca imtiyaz alan kişiye, sözleşme hükümleri çerçevesinde belirli ödemeler de yapmaktadır<sup>61</sup>.

Ayrıca kamu hizmet imtiyaz sözleşmelerinde imtiyazcı hizmet karşılığında yararlananlardan bir bedel almak suretiyle finansman sağlarken, kamu özel ortaklığında kira karşılığı idareden alınan bedelle finansman elde edilmektedir.

Son olarak, kamu özel ortaklığı sürecinde işletilen tesisler, imtiyaz süresinin sonunda hiçbir bedel ödenmeksizin kamu sektörüne devredilmesine karşın, kamu imtiyazlarında tesisler ancak kamulaştırma veya imtiyaz süresi sonunda satın alma yolu ile kamu sektörüne geçmektedir<sup>62</sup>.

### 3. Joint-Venture'den Farkı

“Ortak Girişim” olarak Türkçe karşılığı konulan Joint Venture, Türk hukukundaki adi ortaklıklara benzetilmekle birlikte iki ve daha fazla

<sup>60</sup> YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri II**, s. 206; AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 459-462.

<sup>61</sup> ERSÖZ, Melis, **Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 9.

<sup>62</sup> TAN, Turgut, “Kamu Hizmeti İmtiyazından ‘Yap-İşlet-Devret’ Modeline”, s. 319, dergiler.ankara.edu.tr/ dergiler/42/457/5215.pdf, e.t. 09.04.2013.

işletme bir araya gelerek, belirli bir amaca ulaşmayı hedef almaktadır<sup>63</sup>. Bir başka ifadeyle ortak girişim, birbirinden bağımsız birden fazla gerçek veya tüzel kişinin, belirli bir işi veya süreklilik arz eden bir faaliyeti, bir ticaret ortaklığı kurarak kazanç elde etmek amacıyla bir sözleşme etrafında bir araya gelmeleri ve o faaliyetin rizikolarını her biri müteselsil sorumluluk altına girmek suretiyle üstlenmeleri anlamını taşır<sup>64</sup>.

Kamu özel ortaklığı modellerinde işbirliğinin taraflarından biri işletme iken diğer taraf mutlaka kamu sektörüdür. Ayrıca bir kamu özel ortaklığı modeli ile amaçlanan kâr elde etmekten ziyade altyapı yatırımlarının ve kamu hizmetlerinin en iyi şekilde gördürülmesini sağlamaktır<sup>65</sup>.

Ayrıca kamu özel ortaklığı modelinde tesis, hizmet ve sair değerler özel kişiye devredilemeyeceği için bu işbirliğinin kurumsal PPP olarak kabul edilmesi gerektiği de savunulmaktadır<sup>66</sup>.

#### **4. Eser Sözleşmesinden Farkı**

11.01.2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu 470. maddesinde eser sözleşmesi “*yüklenicinin bir eser meydana getirmeyi, iş sahibinin de bunun karşılığında bir bedel ödemeyi üstlendiği sözleşme*” olarak tanımlanmıştır.

Kamu özel ortaklığı modellerinde de projelerine baktığımızda benzer bir şablon gözükmekle birlikte sadece bir eserin meydana getirilmesi amaçlanmadığı aynı zamanda kamu idaresinin özel sektör ile birlikte söz konusu projeyi tasarlayan ve işleten de olabileceği düşünüldüğünde eser sözleşmesinden farklılaştığı görülmektedir. Bunun haricinde kamu sektörü, yüklenicinin meydana getireceği eser için bir

---

<sup>63</sup> POROY, Reha / TEKİNALP, Ünal / ÇAMOĞLU, Ersin, **Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku**, İstanbul 2005, s. 17.

<sup>64</sup> BARLAS, Nami, **Adi Ortaklık Temeline Dayalı Sözleşme İlişkileri**, İstanbul, 1998, s. 188.

<sup>65</sup> ERSÖZ, s. 9-10.

<sup>66</sup> KEŞLİ, s. 441.

bedel ödemek yerine karşı tarafa kira karşılığı bir bedel ödemeyi taahhüt etmektedir<sup>67</sup>.

Ayrıca eser sözleşmesinde eserin açıkça veya örtülü olarak kabulünden sonra, yüklenici kasten gizlenen ve usulüne göre gözden geçirme sırasında fark edilemeyecek olan ayıplar dışındaki her türlü sorumluluktan kurtulurken, kamu özel ortaklığında yüklenici özel sektör bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan tesisin inşası, bakımı, onarımının yanında söz konusu tesisi de hizmet süresince hizmete elverişli halde bulundurmaya taahhüt etmektedir. Bu anlamda hizmet ilişkin tesisin teslimi ve idarenin kabulüyle birlikte sorumluluktan kurtulma söz konusu değildir.

### 5. Finansal Kiralama (Leasing) Anlaşması'ndan Farkı

Uygulamada leasing anlaşmasının hem çeşitleri hem de tanımlanma çeşitleri farklılık göstermekle birlikte en açık tanımı, European Leasing Association (ELA)'nın benimsediği ve genellikle dünyaca kabul görmüş hali şu şekildedir. *“Finansal kiralama, belirli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında imzalanan ve üreticiden kiracı tarafından seçilip, kiralayan tarafından satın alınan bir malın, mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bırakan bir sözleşme olup, malın kullanımı belirli bir kira ödemesi karşılığında kiracıya bırakılmaktadır”*<sup>68</sup>.

Kiralayan (lessor), leasing'i veren kuruluş ya da kişidir. Kiralayan, bir tüzel kişi olabileceği gibi, gerçek bir kişi de olabilir. Kiralayan, kendi malını kiraya verebildiği gibi, başkasından satın aldığı bir malı da kiraya verebilir<sup>69</sup>.

Bilindiği üzere, özel hukukta taraflar bir sözleşmeyi oluştururken ahlaka, adaba ve kanunun emredici hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla istenilen sözleşmeyi yapabilirler. Finansal kiralamada da bu

<sup>67</sup> ERSÖZ, s. 10.

<sup>68</sup> ÇAKAN, Cemal **Finansal Kiralama (Leasing) ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 3

<sup>69</sup> EROL, Ahmet, *“Finansal Kiralama (Leasing)”*, **Mükellefin Dergisi**, S. 77, Mayıs 1999, s. 75.

durum geçerliiyken sözleşmenin bir tarafının kamu idaresi olması sebebiyle kamu özel ortaklığında söz konusu durum geçerli olmayacaktır.

Ayrıca finansal kiralama sözleşmesinin noterlikçe düzenleme şeklinde yapılması dışında ayrıca kanunda başka işlemlerin (tescil, şerh, beyan) de yapılması öngörülmektedir<sup>70</sup>. Kamu özel ortaklığı sözleşmesinin akdedilmesinde ihale usulünün uygulandığı ve tabi olunan hukuk normlarının da farklı olduğu göz önüne alınırsa kamu özel ortaklığı sözleşmesinin sadece bu noktalardan bile leasing sözleşmesinden ayrıldığı söylenebilir.

Son olarak leasing anlaşmasında kiralanan malın mülkiyet hakkı yasal olarak şirkette kalmasına rağmen, kullanma hakkı kiracıya devredilirken kamu özel ortaklığında mülkiyet, kullanma hakkı gibi hakların geçişi farklılık arz etmektedir.

## **6. Yap-İşlet-Devret Sözleşmelerinden Farkı**

Yap-işlet-devret finansman modelinin yasal dayanağını 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'dur. Kanuni tanımı dikkate alındığında yap-işlet-devret modeli, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini ifade etmektedir.

Yap-işlet-devret modeli "*Bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin, özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortisman ve kâr gerçekleştirildikten sonra, tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu idare kurumuna devir ve teslimini sağlayan bir idari rejimdir*"<sup>71</sup> olarak ifade edilmektedir.

---

<sup>70</sup> BAŞTÜRK, Faruk, "*Finansal Kiralama Sözleşmesinin Şekli ve Tescili veya Şerhi*", **AÜHF**, Y. 2008, C. 57, S. 4, s. 102.

<sup>71</sup> DURAN, Lütfi, "*Yap-İşlet-Devret Modeli*", **AÜSBFD**, 1991, C. 46, S. 1-2, s. 150.



Bilindiği üzere söz konusu modelin genellikle yol, köprü, baraj gibi bayındırlık hizmetlerinde uygulandığı, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde olduğu gibi finansmanın kullanıcılardan elde edileceği hususları dikkate alındığında kamu özel ortaklığı modelinin karakteristik özelliklerini taşımadığı ve sadece bu açıdan bile iki modelin birbirinden farklı olduğu söylenebilir.

Kamu özel işbirliği modeline en yakın modelin yap işlet devret olduğu fakat kamu özel ortaklık sözleşmesi yapılmasıyla kamunun hizmetin sağlanması üzerindeki kontrolünü kaybetmeyeceği, söz konusu hizmetin özel sektörün hiçbir zaman inisiyatifine bırakılmadan idarenin çizdiği çerçevede ve geleneksel denetim ve sorumluluk süreçlerine göre yapılacak olması açısından ayrı bir yöntem olduğu ifade edilmektedir<sup>72</sup>.

Son olarak PPP sözleşmelerinin kamu ihale sözleşmesi, görevlendirme sözleşmesi gibi sözleşmelerden de farklı olduğu ifade edilmektedir<sup>73</sup>.

## **E. Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Etkileri ve Çeşitli Sektörlerde Uygulanabilirliği**

### **1. Beklenen Faydalar**

Kamu özel ortaklığı projelerinden beklenen faydalar çok fazla olmakla birlikte genel olarak çerçevesi şu şekilde çizilebilir.

Kamu özel ortaklığı modelinin en önemli faydası, kamu sektörünün proje temelinde bazı yükümlülükleri özel sektöre devrederek risk dağılımı yapılmasına imkân tanınmasıdır<sup>74</sup>.

Kamu özel ortaklığı projeleriyle kamu kesimi, kendi finansal durumunu iyileştirme, kötü durumdaki yerleşim yerlerinin restoresini sağlama, yeni yatırımlar yapabilme, kendi bölgesindeki rekabeti artırma imkânına sahip olurlar<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> SARISU, **Kamu&Özel İşbirlikleri**, s. 181.

<sup>73</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 465.

<sup>74</sup> SARISU, **Kamu&Özel İşbirlikleri**, s. 162-163.

<sup>75</sup> ERSÖZ, s. 15.

*“Kamu özel ortaklığı projelerinin uluslararası düzeyde ilgi ve destek görmesi kamusal fayda yaratılmasında özel sektörün de katkısının yer alması ve dolayısıyla ekonomik kalkınmanın sağlanması olarak gerekçelendirilmekte ve özel sektörün kamu ortaklıklarında dinamizmi, etkin kaynak kullanımı ve hızlı hareket kabiliyetinin, kamunun finansman ihtiyacı ve hantallığına çare olacağına inanılmaktadır”<sup>76</sup>.*

Kamu özel ortaklığı projeleri ile kamu sektörü, özel sektörün proje konusu tesislerin tasarlanması ya da hizmetin sunulma yöntemine dair yenilikçi yaklaşımlarından yararlanır. Bu noktada özel sektör girişimci ruhunun kamu hizmetlerinde kullanımı sağlanır<sup>77</sup>.

Ayrıca kamu özel ortaklık modelinin uygulanması sonucunda kamu tarafı için elde edilecek faydalar kısaca *“yeniliklerin hızla uygulanması, özel sektör becerilerinden yararlanılabilmesi, projelerin daha az maliyetle geliştirilmesi, bütçenin kesinliği, ödemelerin sunulan hizmete bağlı olması, yaşam döngüsü maliyeti riskinin özel sektöre bırakılabilmesi, risklerin onları en iyi yönetebilecek tarafa bırakılabilmesi, kamu özel sektör işbirliği işlemlerinin kamu bilançosunda gösterilmemesi, kamu varlıklarının daha iyi kullanılmasının sağlanması, sorumlulukların en uygun biçimde paylaşılması”<sup>78</sup>* şeklinde sıralanmaktadır.

Kamu özel ortaklığının uygulanması sonucunda özel sektör için elde edilecek faydalar kısaca *“özel sektörün sonuca odaklanmasının sağlanması, özel becerilerin geliştirilmesinin özendirilmesi”, hizmetten yararlananlar açısından ise kısaca “ödenen paranın karşılığının alınması, hizmet kalite standardının korunması”<sup>79</sup>* biçiminde ifade edilmektedir.

## **2. Öngörülen Zararlar ve Karşılaşılabilecek Sorunlar**

Öncelikle milli kamu hizmetinin devlet tarafından hizmetin kurulmasından devamına kadar yapılmasında uygulamada birliğin olacağı

<sup>76</sup> YILMAZ, Ferimah Yusufi / GÜLTEKİN KARAKAŞ, Derya, “Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı'nın Yapısal/Konjonktürel ve Türkiye'ye Özgü Nedenleri”, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, 6-7 Mayıs 2011, s. 32.

<sup>77</sup> ERSÖZ, s. 16.

<sup>78</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. SARISU, **Kamu&Özel İşbirlikleri**, s. 170-177.

<sup>79</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. SARISU, **Kamu&Özel İşbirlikleri**, s. 172-179.

ve bu yönüyle de hizmetin eşit olarak dağılacığı savunulabilir. Fakat özel sektörün katılımıyla yapılacak bir tesisin ilk başta kamu idaresine mali açıdan bir yükü olmadığı savunulsa da sözleşme süresi boyunca ki uzun süreli olması düşünüldüğünde toplamda devlet bütçesinden aynı miktarda hatta daha fazla<sup>80</sup> harcamanın yapılacağı ortadadır.

Hizmet alanlarından herhangi birinde örneğin sağlık kamu hizmetinde kamu özel ortaklığı modeline başvurulmasında farklı bir sorun da ortaya çıkabilir. Örneğin ulusal sağlık sistemi içerisinde hastane ihtiyacına karar veren Sağlık Bakanlığının hizmetin gereklerine göre değil de ihtiyaç belirleme ve değerlendirme sistemi göz ardı edilerek karar vermesi durumunda sonraki süreçlerde finansman problemiyle karşılaşılıp hastanelerin kapatılmasına neden olabileceği de savunulmaktadır<sup>81</sup>. *“Kamu özel ortaklığı, devletin yeniden yapılanması sürecinde özel sektöre ve sermayeye kamusal bazı hizmetlerin açılarak yeni kârlılık alanları yaratılması sürecinin bir parçasıdır. Bu süreç sağlık alanında geri dönüşümü mümkün olmayan zararlara neden olacaktır”*<sup>82</sup>.

Uygulamada kamu özel işbirliği projelerinin teoride olduğu kadar yoğun bir işbirliği gerektirmeyebileceği savunulmaktadır. Bazı durumlarda, kamu özel işbirliği projelerinin özelleştirme eğiliminde olduğu bu anlamda başarısızlıklara yol açtığı ve negatif bir çağrışım yaptığı da ifade edilmektedir<sup>83</sup>.

Ayrıca borçlanmanın özel sektöre yapılmasından dolayı kaynak maliyetinin daha yüksek olabileceği ve önce devlet tarafından yapılan

<sup>80</sup> ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 12 : *“Araştırma sonuçlarına göre kamu özel ortaklığıyla yapılan altyapı yatırımları normal ihale yöntemlerine göre daha pahalıdır. Avrupa Yatırım Bankası verilerine göre yüzde 24 daha pahalı, bu yöntem için alınan krediler ise devlet borçlanmasına göre yüzde 83 fazladır. İngiltere’de ulusal sağlık hizmetleri alanında Şubat 2008’de imzalanan toplam 93 sözleşmenin toplam yatırım tutarı 10 Milyar Sterlin’in biraz üzerindedir”*.

<sup>81</sup> PRICE, David, *“Dünyada Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı: Kavram ve Değişimler”*, Konuşma Metni, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, 6-7 Mayıs 2011, s. 21.

<sup>82</sup> **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011**, Sonuç Bildirgesi, s. 274.

<sup>83</sup> ERSÖZ, s. 19.

işlerin özel sektöre devredilmesi sonucu hizmet kalitesinin düşebileceği de belirtilebilir<sup>84</sup>.

Nihai olarak öngörülen zararlar, özel sektörün kamu kaynakları üzerinden kâr sağlaması, kamu hizmetlerinde yaşanabilecek aksaklıklar, çalışma koşullarının kötüleşmesi, hizmet kalitesinin düşmesi, uzun süren görüşmeler ve maliyeti her iki taraf için de pahalı hukuk ve danışmanlık hizmetleri ile özel sektörün düşük risk almasına rağmen yüksek kâr beklentisi olması şeklinde sıralanabilir<sup>85</sup>.

### 3. Hizmet Alanlarında Kamu Özel İşbirliği Görünümü

Kamu özel işbirliği uygulama alanları sadece altyapı hizmetleri ile sınırlı olmayıp kamunun hizmet verdiği hemen hemen bütün alanları kapsamaktadır. Bunlar altyapı, inşaat, çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesinden telekomünikasyon, okul, hastane, hatta hapisane hizmetlerine kadar giden geniş alanları kapsamaktadır<sup>86</sup>.

Benzer şekilde PPP modelinin “*enerji üretimi ve dağıtımı, sulama ve kanalizasyon sistemleri, su kanalı ve dağıtım projeleri, hastaneler, eğitim binaları, okullar, stadyumlar, haberleşme ve ulaştırma, trafik kontrol sistemleri, hapishaneler, yollar, güvenlik, turizm, imalat ve konut yapımı ile diğer inşaat işleri, kültürel, kentsel ve kırsal altyapı düzenlemeleri ile kamu idarelerinin altyapı yatırım ve hizmetlerini bünyesinde barındırdığı*”<sup>87</sup> ifade edilmektedir.

Kamu özel ortaklığı ya da genel adıyla PPP olan söz konusu model ile gerçekleştirilen milli kamu hizmetlerinde teori açısından bir karmaşa bulunmaktadır. Doktrindeki çalışmalara bakıldığında özelleştirme, kamu imtiyaz sözleşmeleri başta olmak üzere yap işlet devret gibi özel

<sup>84</sup> KESKİN, Sabiha, **Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu-Özel Ortaklığı Modeli (Aydın Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2011, s. 25-26.

<sup>85</sup> ŞENEL TEKİN, Perihan, **Türkiye’de Sağlık Sektöründe Bir Finansman Yöntemi Olarak Kamu-Özel Ortaklığı Politikasının Politika Haritalama Yöntemi İle Analiz Edilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s. 48.

<sup>86</sup> SARISU, **Kamu&Özel İşbirlikleri**, 181.

<sup>87</sup> ACARTÜRK / KESKİN, s. 30.

hukuk sözleşmelerinden idari sözleşmelerin klasik tiplerine kadar tüm sözleşmelerin genel olarak PPP başlığı altında gruplandığı görülmektedir. Çalışmanın başlarında da ifade edildiği üzere öğretilerde PPP'nin “*üst başlık*”, “*şemsiye kavram*” olarak telakkisinden kaynaklanan bu soruna farklı açıdan yaklaşmak gerekir. Kanunda bile lafzı karşılığı bulunan bu kavramın farklı anlam taşıdığı ve bu suretle genel başlık olarak değil de daha özel ve yeni bir sözleşme biçimi olduğu noktasından hareket etmek gerekir.

Kamu özel işbirliği kavramının ele alınış tarzındaki bu farklılık dolayısıyla bundan sonraki aşamada ayrı bir sözleşme biçimi olarak idarenin hangi kurallara bağlı olarak hangi kamu hizmetinde nasıl uygulanabileceği incelenecektir.

Daha önce de belirtildiği üzere genel bir kamu özel ortaklığı kanunu bulunmamaktadır. 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile sağlık kamu hizmetinde başvurulabilecektir. Böylece PPP modelinin yasal altyapısı oluşturulmuştur. Söz konusu kanun baz alınarak şu an itibariyle farklı hükümlere tabi olan PPP sözleşmesi sadece sağlık hizmetlerinde yapılabilmektedir.

PPP modeli uygulamasındaki ilk hizmetin sağlık kamu hizmeti olmasının altında yatan sebebin 02.11.2011 tarihli 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'si olduğu düşünülebilir. Söz konusu Kararname ile birlikte sağlık kamu hizmeti alanında sağlık serbest bölge kurulması öngörülmektedir. 663 sayılı Kararname ile öngörülen sağlık serbest bölgesinde kurulması planlanan büyük sağlık kompleksi için özel sektörün katılımına ihtiyaç duyulması bu alanda PPP modeline başvurulacağı izlenimi uyandırmaktadır.

Kamu özel ortaklığı modellerinin yasal zemini oluşturulduktan sonra sağlık kamu hizmeti dışında ulaşım, eğitim, adalet, savunma gibi milli kamu hizmetlerinde uygulanması gündeme gelebilecektir.

## II. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

Söz konusu hizmetlere ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmesinin nasıl yapılacağı, süresinin ne olacağı, hizmete ilişkin olarak ortaya çıkan sorumluluğun nasıl paylaşılacağı, sözleşme taraflarının niteliği gibi sözleşmenin hukuksal çerçevesi şu şekilde çizilebilir.

### A. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Kurulma Süreci

İdare kamu hizmetlerine ilişkin olarak tesis yapımı, mevcut yapıların yenilenmesi veya bakımı ile hizmet alımına ilişkin diğer unsurları tek yanlı idari işlemlerle elde edemez. İdare gereksinim duyduğu bu türden bazı mal ve hizmetleri özel hukuk sözleşmesiyle sağlamak zorundadır. İdare hem idari sözleşmelerde hem de özel hukuk sözleşmesinde tamamen serbest olmayıp belirli yöntem ve biçim kurallarına hareket etmek zorundadır<sup>88</sup>.

Kamu özel işbirliği yöntemiyle idare, özel hukuk kişiyle bir sözleşme imzalamadan önce bazı kurallara uymak zorundadır. İdarenin bir taraftan “idarenin kanuniliği” ilkesi diğer taraftan kamu yararını gerçekleştirebilmek amacıyla uyması gereken usul ihale yöntemidir. Bir başka ifadeyle kamu özel işbirliği yöntemiyle sözleşme imzalanacak taraf kamu ihalesi yöntemiyle seçilmesi gerekmektedir<sup>89</sup>.

Nitekim 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un amaç başlıklı 1. maddesinde sağlık kamu hizmetinde başvurulabilecek PPP modelinin de ihale ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

PPP modelinin genel yapısının sırasıyla kapsam belirlenmesi, stratejinin oluşturulması, seçim süreci, müzakere, sözleşme yapılması,

<sup>88</sup> YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri I**, Konya, 2012, s. 363; GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER, s. 913; AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 469; GÖZLER / KAPLAN, s. 468.

<sup>89</sup> YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri I**, s. 363; AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 470; GÖZLER / KAPLAN, s. 468.

hizmet sunumunun başlaması olmak üzere altı aşamadan oluşacağı ifade edilmektedir<sup>90</sup>.

### 1. İhale Süreci

Ülkemizde idarenin tüm sözleşmeleri için uygulanabilecek genel bir ihale usul kanununun bulunmaması, her sözleşmenin niteliğine uyan ve kapsamına giren birbirinden farklı hükümler içeren çok sayıda özel kanunun bulunması<sup>91</sup> dolayısıyla kamu özel işbirliği sözleşmelerinin hangi kanuna göre yapılacağı belirlenmesi gerekir.

Kamu özel işbirliği sözleşmelerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulanmayıp, çıkarılacak PPP Kanunu'nda öngörülen usullerin uygulanmasının yerinde olacaktır. Gerekçe olarak kamu özel ortaklığı sözleşmesinin bu iki kanun kapsamında yapılan ihalelerden farklı olduğu, klasik anlamda bir mal veya hizmet alım ya da satım niteliğini aşan kendine özgü bir uygulama türü olduğu gösterilebilir. Ayrıca uygulamada yapılan hataların başında, kamu özel ortaklığı ihalelerinin de bir tür kamu ihalesi uygulaması olduğu yaklaşımı geldiği fakat PPP Hukuku'nun Kamu İhale Hukuku ile tek bağlantısının "ihale" kelimesinden ibaret olduğu ve ihale amacı, yöntemi, ilkeleri gibi unsurların birbirinden farklı olduğu ifade edilebilir<sup>92</sup>.

Nitekim katıldığımız bu görüş kanun koyucu tarafından da kabul edilmiştir. Şöyle ki, 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 11. maddesinde "*Bu Kanun hükümlerine göre yapılacak iş ve işlemler, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kanuna tabi değildir*" ifadesine yer verilmiştir.

<sup>90</sup> ACARTÜRK / KESKİN, s. 34.

<sup>91</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 469.

<sup>92</sup> KEŞLİ, s. 143-144; KARASU, s. 225: "*Üyelik sürecinde mevzuat uyum çalışmalarının sürdürüldüğü alanlardan biri olan kamu alımları ile ilgili AB direktiflerinin öngördüğünün aksine KÖO uygulamalarını kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerden muaf kılmaktadır*".

Benzer şekilde 03.07.2006 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik sağlık sektöründe PPP metodu uygulama esaslarını, ihale yöntemini ayrıntıları ile açıklamıştır<sup>93</sup>.

PPP modeline göre ihale çıkmada 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uygulanmasa da bu ihale kanunlarının genel özellikleri söz konusu ihalelerde de tatbik alanı bulacaktır. Şöyle ki, söz konusu PPP modelinde de genel kamu ihale ilkesi olarak kabul edilen ve Avrupa Birliği ile katılım müzakereleri yürütmekte olan Türkiye'nin Avrupa Birliği müktesebatı nezdinde yürütmekte olduğu kamu alımları ile ilgili 5. fasıla göre, kamu özel işbirliği ihalelerinde saydamlığı sağlaması, eşit ve serbest rekabet ile ilgili ortak kuralların benimsemesi gerektiği vurgulanmaktadır<sup>94</sup>. Bu ilkelerin yapılacak PPP ihalelerinde tatbikini kolaylaştıracak elektronik ihale<sup>95</sup> sürecinin ilerleyen aşamalarda yasal mevzuat değişikliği ile birlikte uygulanması mümkün gözükmektedir.

PPP modelinde ihale aşaması da diğer tüm kamu ihalelerinde olduğu gibi kendi içinde belirli kademelere ayrılmaktadır. Proje kabulünden başlayıp, danışman seçimi, proje hazırlıkları, değer tespiti, ihale komisyonu, ihalenin yapılması aşamasına kadar devam etmektedir<sup>96</sup>.

PPP modelinin ilk uygulaması olarak kabul ettiğimiz sağlık kamu hizmetine ilişkin sürecin tüm PPP sözleşme sürecine<sup>97</sup> uygulanabileceği kanaatindeyiz. Sürecin kısaca şu aşamalardan oluştuğu ifade edilmektedir.

<sup>93</sup> AKSOYGÜL ALSAN, Pınar, “Türk Sağlık Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı”, **Ankara Barosu Sağlık Hukuku Digestası**, 2012, Y. 2, S. 2, s. 61.

<sup>94</sup> YERELİ, Ahmet Burçin / KIZILTAN, Mustafa, “Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Kırgızistan Ekonomisi Açısından Önemi”, **International Conference On Eurasian Economies**, 2011, s. 250.

<sup>95</sup> Elektronik ihale hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. BOZ, Selman Sacit, “Elektronik İhale (E-İhale)”, **KHUKA**, Y. 16, S. 1-32, 2013, s. 9-26

<sup>96</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. KEŞLİ, s. 99 vd; EMEK, Uğur, **Altyapıda Kamu Özel İşbirliği Yöntemleri**, İstanbul, 2010, s. 170 vd.

<sup>97</sup> Sağlık kamu hizmetine ilişkin olarak yapılan PPP ihaleleri şu illerde yapılmıştır. ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 20: “Kayseri, Ankara-Etilik, Ankara-Bilkent, Elazığ, Yozgat,



“Buna göre ilk aşamada Sağlık Bakanlığı'nın plan, program ve politikaları çerçevesinde belirlediği ve belli kriterlere dayalı olarak seçimini yaptığı projeleri, ön fizibilite raporları ve arsa/arazi teminine yönelik çözüm önerileri ile birlikte Yüksek Planlama Kurulu'na sunması gerekmektedir. İkinci aşamada Yüksek Planlama Kurulu, Sağlık Bakanlığı'nun proje önerilerini inceledikten sonra karara bağlamaktadır. Eğer bu karar olumlu ise yani proje kabul edilmişse, üçüncü aşamada Sağlık Bakanlığı'nın, Yüksek Planlama Kurulu'nca yapılması onaylanan her bir proje için, ihale iş ve işlemlerinde kullanılmak üzere; ön proje, fizibilite raporu, temel standartlar dokümanı ile ihale dokümanlarının hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir. Dördüncü aşamada ise ihale ilan süreci başlamaktadır. İdare tarafından yaptırılmak istenen yapım veya yenileme işleri ve ön yeterlik ilanı, Resmî Gazete'de, Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı iki gazetede ve internette, belirlenen ihale tarihinden en az doksan gün önce olmak üzere ve en az birer defa ilan yapılarak duyurulması gerekmektedir. Alınan başvurular doğrultusunda yapılan ön yeterlik değerlendirme süreci ile bir diğer aşama gerçekleştirilir. Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen adaylara ihale gününden en az altmış gün önce davet mektubu gönderilmektedir. Bakanlık tarafından davetiye gönderilmiş olan gerçek ve/veya tüzel kişiler, yapılacak işle ilgili tekliflerini sunarak değerlendirme süreci başlatılmış olmaktadır. Yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda teklifler içerisinde en az maliyetle en yüksek verimlilik özelliğine sahip teklif kabul edilerek, teklif veren kişi/kişiler ile Bakanlık arasında bir sözleşme imzalanmaktadır”<sup>98</sup>.

Manisa, Konya-Karatay, İstanbul-İkitelli, Mersin, Adana, Gaziantep, Bursa, İzmir-Bayraklı”.

<sup>98</sup> KERMAN / ALTAN / AKTEL / EKE, s. 13-14.

Görüldüğü üzere kamu ihalesine hâkim olan ilkeler burada da uygulanacaktır. Genel kamu ihale hükümlerinde yer almayan yeni ihale yöntemlerinin uygulaması söz konusu olacaktır<sup>99</sup>.

Ayrıca ülkemiz için PPP sözleşmesinin ilk örneği olan sağlık kamu hizmetine ilişkin ihale işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması talepli davada, ilgili yönetmelik hükümlerinin iptali ile 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun Ek/7. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı iddia edilmiş ve itiraz ciddi bulunarak Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması kararı alınmıştır<sup>100</sup>.

## 2. Sözleşmenin İmzalanması

İhale sürecinin sona ermesinin ardından kamu özel ortaklığı sözleşmesinin ihaleyi kazanan kişiyle imzalanması aşamasına geçilecektir.

PPP projelerinin başarısı olması için, sözleşme hükümleri çerçevesinin geniş ölçekli ve projenin uygulanmasını yöneten öğelerin en uygun düzeyde tanımlanması gerekir. Bu açıdan kamu sektörü ile özel sektör arasındaki risklerin uygun şekilde değerlendirilmesi ve risk

<sup>99</sup> Geleneksel ihale usulleri arasında yer almayan Rekabetçi Diyalog, Açık Arttırma ve Eksiltme, Müzakere gibi usullerin uygulanması söz konusu olacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. KEŞLİ, 143-154; ERSÖZ, s. 140 vd.

<sup>100</sup> ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 23-24: “Danıştay 13. Daire Başkanlığı TTB'nin talebinin ciddi görülmesi üzerine verdiği kararla Anayasa Mahkemesi'ne Yasa'nın yürütmesinin durdurulması talebiyle itiraz yoluyla başvuru yapılması kararı vermiştir. Kararın gerekçesinde şu değerlendirme yapılmıştır: İptali istenen kuralda ise, Kanun'un Ek-7. maddesinin uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ile ihale yönteminin; gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinde aranılacak niteliklerin, sözleşmelerin kapsamı ve konuya ilişkin diğer hususların Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacağı belirtilmiş, ancak bu maddede öngörülen hususlar hakkında Kanun'da yeterli belirleme yapıp, sınır çizilmeden yasamaya ait olan asli düzenleme yetkisini yürütmeye devri niteliğinde olacak şekilde yürütmeye sınırsız bir alanda ilk elden düzenleme yetkisi tanınmıştır. Bu maddeyle uygulamaya konulacak yeni bir sisteme ilişkin olarak, en azından, öngörülen kira ilişkisine esas olan temel ilkeler, tarafların hak ve yükümlülükleri, uygulanacak ihale usulü ve sisteminin genel çerçevesi, sözleşmenin niteliği ve kapsamına ilişkin temel belirlemeler yapıldıktan sonra, belirlenen konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması gerekmektedir. Bu nedenle, anılan düzenleme, Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı olan bir düzenlemedir” ifadesine yer verilmiştir.

dağılımının dengeli bir şekilde yapılması önemlidir. Ayrıca, PPP projesi taraflarının performansının değerlendirilmesini sağlayacak mekanizmaların da sözleşmede tanımlanması gerekir. “*Bu bağlamda, şeffaflık prensibi; risklerin değerlendirilmesini ve dağılımını ve ifanın değerlendirilmesini sağlayan hususların, PPP sözleşmesinin tanımlayıcı belgelerinde yer almasını gerektiği*” ifade edilmektedir<sup>101</sup>.

Söz konusu sözleşmenin içeriğinde şu unsurların bulunması gerektiği savunulmaktadır.

*“\*Özel sektörün projeyi finanse edeceği, tasarlayacağı ve inşa edeceği,*

*\*Altyapı hizmetine konu olan projenin özel sektör tarafından işletileceği, temizleneceği, bakımının ve onarımlarının yapılacağı,*

*\*Sözleşmenin sona ermesiyle birlikte özel sektörün proje konusu varlığın zilyetliğini ya da hizmeti kamu sektörüne devredeceği,*

*\*Altyapı hizmetinin inşası için özel sektöre sağlanan kira ya da ruhsat gibi imtiyazların kapsamı,*

*\*Özel finansmanlı projelerin, performans ya da ücret esasına mı dayalı veya altyapı hizmetini kullanan kişilerden elde edilen ücretlerle mi gördürüleceğine dair gelir anlaşmaları,*

*\*Projenin çevresel gereklilikler, gizli koşullar, planlanan onaylar, projeye uygulanacak hukukun değişmesi, kâr, zarar, sigorta, vergiler ve fikri haklar gibi birçok açı gözetilerek hazırlanan risk dağılımı çerçevesi”*<sup>102</sup>.

## **B. Sözleşme Taraflarının Niteliği**

Kamu özel ortaklığı projeleri büyük sermaye gerektiren projeler olduğu için devlet ortaklığın bir tarafını oluştururken, sözleşmenin diğer tarafını genellikle büyük projelerin üstesinden gelebilecek ortaklıklar, konsorsiyumlar oluşturmaktadır<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> ERSÖZ, s. 27.

<sup>102</sup> ERSÖZ, s. 30.

<sup>103</sup> YILMAZ / GÜLTEKİN KARAKAŞ, s. 35.

## 1. Kamu İdaresinin Niteliği

Kamu özel ortaklığı projelerinin en önemli noktalarından biri, sözleşme tarafı olan kamu sektörü tarafını doğru belirlemek ve özel sektör tarafından sağlanacak hizmetin veya altyapının temini için sözleşmeye dâhil ettiği yetkilerini iyi tespit etmektir<sup>104</sup>.

*“PPP sözleşmesinin kamu tarafında, yatırım sahibi hükümet, bir kamu kuruluşu, yerel idareler veya kamu hukukuna göre yönetilen, finansmanını çoğunlukla devletten sağlayan ve tüzel kişiliğe sahip birimler bulunur”<sup>105</sup>.*

Ülkemizde mevcut durum ele alındığında Sağlık Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı kuruluşların kamu özel sözleşmesinin tarafı olabileceği, diğer kamu hizmetlerine ilişkin olarak kurulan Bakanlık ve diğer kamu tüzel kişilerin bir yasal düzenleme yapılmadıkça sözleşme tarafında yer alamayacağı belirtilebilir.

## 2. Özel Tarafın Niteliği

Genel bir PPP kanunun bulunmaması sebebiyle kamu özel ortaklığının özel tarafını oluşturacak özel sektörde bulunması gereken özellikleri bazı kanun maddelerinden çıkarımda bulunularak şu şekilde ifade edilebilir.

2005 tarih ve 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin kamu özel işbirliği sözleşmesinin tarafı olabileceği düzenlenmiştir. Bu genel açıklama 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile daha somutlaştırılmıştır.

Genel olarak PPP sözleşmelerinde sözleşmenin karşı tarafında aranacak özellikler noktasında ipucu verebilecek niteliğe sahip sağlık

---

<sup>104</sup> ERSÖZ, s. 31.

<sup>105</sup> ERSÖZ, s. 31.

kamu hizmeti için öngörülen PPP anlaşmasında özel tarafın nitelikleri şu şekilde belirlenmiştir. Söz konusu Kanunun 1. maddesinde yüklenicinin üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekli ile özel amaçlı şirketi ifade ettiği belirtilmiştir. Söz konusu Kanun'un aynı maddesinde ise istekli idarenin açtığı ihaleye teklif veren gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri ya da bunların oluşturduğu ortak girişimler olarak tanımlanırken, özel amaçlı şirket ihale sonucunda idare ile imzalanacak sözleşmenin tarafı olan, faaliyet alanı sözleşme konusu ile sınırlı bulunan ve üzerine ihale bırakılan yüklenici tarafından kurulan anonim şirket olarak ifade edilmektedir. Ortak girişim kavramının ise ihaleye katılmak üzere birden fazla gerçek veya özel hukuk tüzel kişisinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığına karşılık geleceği aynı maddede belirlenmiştir.

Söz konusu düzenlemeler dikkate alındığında gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyet alanı kamu özel ortaklığı sözleşmesi ile sınırlı ve anonim şirket olması koşulu<sup>106</sup> ile PPP sözleşmesinde özel tarafı oluşturabilirler.

Diğer ülkelerdeki PPP uygulamasına bakıldığında limited şirketin de özel tarafı oluşturabildiği ifade edilmektedir<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Sağlık kamu hizmetine ilişkin olarak PPP sözleşmesinin özel tarafının niteliğine ilişkin firma isimleri şu şekildedir. ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 20: “YDA İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.- Inso Sistemi Per Le Infrastrutture Sociali S.P.A / Astaldi SPA+Türkerler / IC İctaş İnşaat+Dia Holding Fzco / Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnşaat Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.-Şentürkler Mühendislik İnşaat Taahhüt Turizm ve Ticaret A.Ş.- Medical Park Sağlık Hizmetleri A.Ş. / Emsaş İnş. Tur. Tic. ve San. A.Ş. - PBK Architects Inc. - Ascension Group Architects LP - Allen Shariff Corporation & Consortio International Eng. Consult-Meinhardt Group - May Eczane - Sürat Bilişim - Forcimsa Emprasa Constructora S.A. - Şahin Tıp / Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnşaat Taahhüt Ticaret ve Sağlık Hizmetleri Limited Şirketi - Şentürkler Mühendislik İnşaat Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.-Rönesans Holding A.Ş. - Rönesans Medikal Yatırımları A.Ş. - Şam Yapı Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti./ Samsung C&T Corporation - Kayı İnş. San. ve Tic. A.Ş. - Salini S.P.A. – Simed International B.V. - Studio Altieri Spa - HAN Teknik Müşavirlik Mühendislik Mimarlık A.Ş. İş Ortaklığı / Şentürkler Müh. Müteahhitlik İnş. Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. – Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnş. Taahhüt Tic. ve Sağlık Hizmetleri Limited Şirketi-Medical Park Sağlık Hizmetleri A.Ş. İş Ortaklığı”dır.

<sup>107</sup> ERSÖZ, s. 32: “Birleşik Krallık uygulaması yanı sıra, Alman ve Avusturya uygulamalarında proje şirketi limited şirket (GmbH) olarak yapılandırılır”.

Ayrıca hukuken özel kurum sınıflamasına dâhil olan ama kâr amacı gütmeyen kurumlar da kamu-özel sektör ayrımında özel tarafında yer alabilirler<sup>108</sup>.

### C. Sözleşme Süresi

Kamu özel ortaklığı sözleşmesinde söz konusu kamu hizmetine ilişkin tesislerin yapılması ve bazı hizmetlerin sunumu özel hukuk kişilerince yapılacaktır. Sözleşme tarafı olan bu kişi kamu hizmetine ilişkin yapmış olduğu bu hizmet karşılığında idareden herhangi bir bedel almayacaktır. Özel sektörün yapmış olduğu masrafları alabilmesinin yanı sıra kâr elde etmesi de sözleşme tarafı olabilmesi için gereklidir. İşte sözleşme tarafı olan özel hukuk kişisi sözleşme süresince söz konusu tesisi kamu idaresine bir bakıma kiralamaktadır<sup>109</sup>. Bu sebepten ötürü sözleşme süresi de çok önemlidir.

Özel sektörün yapmış olduğu masraflar ve kâr oranı dikkate alındığında sözleşme süresinin uzun olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çünkü sözleşme süresi boyunca idare yapılan bu finansman harcamasını taksitler halinde<sup>110</sup> ödeme fırsatı bulabilecektir.

Daha öncede belirtildiği üzere genel mahiyetli bir PPP kanunun bulunmaması bizi yine çıkarımda bulunmaya sevk etmektedir. 07.05.1987

<sup>108</sup> YILMAZ / GÜLTEKİN KARAKAŞ, s. 31.

<sup>109</sup> Söz konusu sözleşme çerçevesinde öngörülen kira bedelinin döner sermayeden karşılanacağı ifade edilmektedir ( ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 11).

<sup>110</sup> Taksitler halinde ödenecek kira bedelleri hakkında Sağlık hizmetine ilişkin olarak şunlar söylenebilir. ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 17: “Sağlık Bakanlığı 2012 Kasım ayına kadar toplam 11 ihale yapmıştır. 2011 yılı Eylül ayında temel atma töreni yapılan Kayseri ihalesi dahil hiçbir kira tutarı resmi olarak açıklanmamıştır. Basından ve açtığımız davalardan öğrenebildiğimiz bina kullanım bedeli karşılığı ödenecek kiralar ile Sağlık Bakanlığı'nın planlama yaparken hazırladığı ön fizibilite raporlarındaki sabit yatırım tutarlarını incelediğimizde harcanan kamu kaynağı daha net olarak ifade edilebilmektedir. Sadece on ihalede belirlenen yıllık bina kiraları toplamı 1.471.658.738 TL'dir. Bugünün rakamlarıyla hesaplandığında bile bu tutar 25 yıl içinde toplam 36.791.468.450 TL'ye ulaşmaktadır. Öte yandan, Sağlık Bakanlığı'nın yatırım planlaması için hazırladığı ön fizibilite raporlarına göre ihalesi yapılanlardan sekizi için öngörülen sabit yatırım tutarı toplamı 3.880.513.591 TL, yine bu sekiz ihalede belirlenen 25 yıllık kira toplamı ise 30.381.468.450 TL'dir. Sonuç olarak bu sekiz ihalede belirlenebilen toplam kamu zararı, (şirketlerden hizmet satın alma bedelleri hariç) 26.500.954.859 TL'dir”.

tarihli ve 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanununun Ek-7'nci maddesine göre “yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırkdokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir” denilmek suretiyle sürenin en fazla 49 yıl olabileceği düzenlenmiştir. Doktrinde de sözleşme süresinin en fazla 49 yıl olabileceği noktasında görüşler bulunmaktadır<sup>111</sup>.

Fakat 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 4. maddesindeki “sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olup süresi, tesisin özelliklerine ve fizibilite raporuna bağlı olarak sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere idarece belirlenir” ifadesiyle söz konusu sürenin sabit yatırım dönemi hariç en fazla 30 yıl olacağı düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemeler dikkate alındığında kamu özel ortaklığı sözleşme süresinin yapılan tüm masrafları karşılayacak ölçüde uzun olması gerektiği fakat bu sürenin ise tayini noktasındaki karmaşaya son verebilmek adına genel bir PPP kanunun çıkarılması gerekmektedir.

Ayrıca sözleşme süresi sonunda kamu hizmeti için öngörülen tüm tesis ve hizmetlerin ifasından sonra söz konusu tesis her türlü borç ve taahhütten kurtulmuş, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda ilgili idareye herhangi bir bedel ödenmeksizin devredilmesinden kamu özel ortaklığı sözleşmesinin özel tarafı sorumludur.

PPP modelinin mantığı gereği sözleşme süresince özel sektör kira karşılığı elde ettiği finansman geliriyle masraf ve kârını çıkarıp söz konusu işletmeyi bedelsiz olarak idareye teslim etmesi gerekirken<sup>112</sup>,

<sup>111</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 464; GÜZELSARI, s. 73; UZ, s. 1181; KARASU, s. 245; ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 8.

<sup>112</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 464.

yapılan tesislerin sözleşme süresi sonunda yıpranacağı, kullanılan malzemenin işlevini yitireceği kaygısıyla kamuya devrinden ziyade sözleşme yenileme ya da farklı yöntemlerle özel kişilere gördürülme kaygısı da vurgulanmaktadır<sup>113</sup>.

#### **D. Sorumluluk Paylaşımı**

Her ne kadar idare özel hukuk hükümlerine göre bir kamu hizmetini özel sektöre gördürse de daha önce belirtildiği gibi bu hizmetten tam olarak elini çekmemektedir. Bu kapsamda idarenin sorumluluğu devam etmektedir. İdare kamu hizmetinin bir kısmını PPP sözleşmesi gereğince özel kişiye gördürürken ayrıca kendisi de bazı hizmetleri bizzat görmektedir. Hatta bizzat hizmet götürmediği veyahut kusurlu hizmet götürdüğü bazı alanlarda idarenin mali sorumluluğuna gidilebilmesi söz konusu olacaktır. Aslında söz konusu sözleşme çerçevesinde sorumluluk paylaşımına gidildiği görülmektedir.

Nitekim PPP sözleşmesinin özel tarafı daha iyi kontrol edilebilen ve yönetilebilen faaliyetlerin sorumlulukları ve risklerini devralmaktadır. Zaten PPP uygulamalarında paranın karşılığını sağlamanın anahtarının sorumlulukların kamu sektörü ile özel sektör arasında en uygun biçimde paylaşılması olduğu ifade edilmektedir. Paylaştırmadan kastın da bütün sorumlulukların özel sektöre devredilmesi olarak anlaşılması gerekir<sup>114</sup>.

Sorumluluğun paylaşımı noktasının üzerinde durulması gerekir. Zira kamu hizmetine ilişkin olarak yapılan bu sözleşme kurulmadan önce hizmete ilişkin olarak ortaya çıkan hukuka aykırılık durumunda sorumluluk idareye ait olması gerekirken, sözleşme çerçevesinde sorumluluğun kime ait olacağının tespiti nasıl yapılacaktır. Özel hukuk sözleşmesiyle idarenin sorumluluktan kurtulması mümkün müdür? Bu sorunun sebebi sözleşmeye konu kamu hizmetinin bizzat özel sektör tarafından ifasının öngörebilecek olup olmadığı tartışmasında yatmaktadır.

---

<sup>113</sup> KARASU, s. 253-254; KERMAN / ALTAN / AKTEL / EKE, s. 14.

<sup>114</sup> SARISU, s. 65.



Basında kamu özel işbirliği sözleşmeleriyle devletin yürütmesi gereken bazı kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir. Şu an itibariyle sağlık kamu hizmetinde PPP sözleşmesi yapılabilmesinin yasal dayanağı olduğu göz önüne alınırsa sağlık kamu hizmetinin ifasına ilişkin tesislerin yapımı veya yenilenmesinin yanı sıra sağlık hizmetine ilişkin tedavi, ameliyat gibi durumların özel sektör tarafından yapılabileceği ifade edilmektedir. Aynı durumun örneğin eğitim kamu hizmetinde uygulanması durumunda okul binasından öğretmen ihtiyacına kadar özel sektöre verilebileceğinden bahsedilmektedir.

Kamu özel ortaklığı sözleşmesinde devlet kamu hizmeti ödevini tümünden özel sektöre devretmemekte, sadece bu ödevin yerine getirilmesi sürecine özel sektörü dâhil etmektedir. Bu anlamda kamu hizmetinden kaynaklanan nihai sorumluluğun devlet tüzel kişiliğine ait olduğu ifade edilmektedir<sup>115</sup>. Sağlık alanındaki PPP uygulaması dikkate alındığında kesin bir ifadeyle özel sektörün sadece hastane binası inşası, bakımı ve işletilmesi (tıbbi hizmetler dışında) ile sorumlu olduğu, tıbbi kamu hizmetlere ilişkin faaliyetin ise Sağlık Bakanlığı tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir<sup>116</sup>. Zira PPP modeliyle devletin tümüyle çekilmek istemediği ve devletin katılımı olmadan özel sektörün tek başına sunmaktan çekindiği hizmetlere özel sektörün katılımı sağlanarak kamu hizmetine ilişkin tesislerinin, kiralama karşılığı yaptırılması ve tesislerdeki çekirdek hizmet alanları dışındaki unsurlar için özel sektörün katılımının sağlanması hedeflendiği ortadadır<sup>117</sup>.

Öğretide özel sektörün bizzat söz konusu kamu hizmetini yerine getirmeyeceği ifade edilmektedir. Zaten PPP sözleşmesinin mantığı da burada yatmaktadır. Aksi durumlar için örneğin sağlık hizmeti konusunda özel sektör PPP sözleşmesinden ziyade özel hastane kurma yolunu tercih edecektir. Bu kapsamda da idareden alacağı kira karşılığı bedelin

<sup>115</sup> UZ, s. 1168; KERMAN / ALTAN / AKTEL / EKE, s. 4-5; GÜNEŞ, s. 59.

<sup>116</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 464.

<sup>117</sup> ACARTÜRK / KESKİN, s. 30.

hastalardan alınmak suretiyle finansman sağlanacaktır. Böylelikle sözleşme süresinin sonunda da söz konusu tesisin idareye bedelsiz devredilmesinden de kurtulmuş olunacaktır.

PPP sözleşmesindeki bu ayırım iki ayrı unsurda incelenebilir. Birincisi kamu hizmetinin verilmesi için gerekli olan bina inşası, gerekli teçhizat, temizlik, güvenlik, personel servisi, kafeterya gibi yardımcı hizmetlerdir. Bu hizmet, çekirdek hizmetin verimli olarak kullanılabilmesine yardımcı olan ve söz konusu hizmetten de bağımsız olarak işlevi olmayan “*kabuk hizmet*” olarak ifade edilebilir. Bu gibi hizmetler arasında bazı unsurlar (bina, teçhizat) o kamu hizmetinin verilebilmesi için olmazsa olmaz hizmetlerdir. Fakat sonuç itibariyle bizzat hizmetin kendisi değildir.

İkinci unsur ise “*çekirdek hizmet*”<sup>118</sup> unsurudur. Çekirdek hizmet olarak kastedilen şey ise kamu hizmetin bizzat kendisidir. Bir başka ifadeyle hizmetin “*asli (ana-temel) unsuru*” dur. Örneğin sağlık kamu hizmeti için hastane binası, spa merkezleri, güvenlik, otopark, kafeterya, dinlenme ve refakatçi salonları vb. alanlar yardımcı hizmetlerdir. Sağlık kamu hizmeti için doktorun yaptığı ameliyat, teşhis ve tedavi bizzat hizmete ilişkin olan çekirdek hizmettir. Ayrıca çekirdek hizmet yerine “*tıbbi hizmet*”<sup>119</sup> veyahut “*asıl hizmet*”<sup>120</sup> ifadeleri de kullanılmaktadır.

Hangi hizmetlerin çekirdek hizmet hangilerinin ise yardımcı hizmet olacağı ya çıkarılacak PPP kanununda ya da ilgili yönetmelikte düzenlenmesi gerekmektedir.

Nitekim sağlık kamu hizmetine ilişkin olarak yapılacak PPP sözleşmesinde çekirdek hizmet-kabuk hizmet ve alanlar Sağlık

---

<sup>118</sup> KARAHANOĞULLARI, Onur, s. 182; KARAHANĞULLARI, Yiğit, s. 120; ERBAŞ / YAVUZ / İLHAN, s. 8; KARASU, s. 226; KARAHANOĞULLARI, Onur, “*Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)*”, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, 6-7 Mayıs 2011, s. 129; KARASU, Koray, “*Sağlık Hizmetinde KÖÖ*”, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, 6-7 Mayıs 2011, s. 164.

<sup>119</sup> KARASU, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, s. 188. Söz konusu nitelendirme genel ifade olmayıp sağlık kamu hizmetine ilişkin çekirdek hizmete karşılık gelmesi için kullanılan bir kavramdır.

<sup>120</sup> KARAHANOĞULLARI, Onur, **AÜSBFD.**, s. 179.

Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtılması İle Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelikte açıkça belirtilmiştir. Söz konusu düzenleme 4. maddede şu şekildedir: *“Tıbbî hizmetler dışındaki alanlar, ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olarak, otopark, otel, banka şubesi, restoran, kafeterya, konferans ve kültür merkezi, internet ve iletişim merkezi, yaşlı bakım evi, kreş, personel servisi, taksi hizmetleri ve benzeri ulaştırma hizmetleri, zayıflama ve diyet merkezi gibi ön proje ile tanımlanacak olan, sağlık tesisi konsepti ile uyumlu alanları”, ifade edilirken “tıbbî hizmetler dışındaki hizmetler, sözleşme hükümlerine göre, yüklenici tarafından üstlenilen tıbbî destek hizmetleri ile bilgi işlem, hasta danışmanlığı, sterilizasyon, çamaşırhane, temizlik, güvenlik, yemekhane, arşivleme ve benzeri hizmetleri; aydınlatma, asansör, ısıtma, soğutma, havalandırma, tıbbî gaz, su ve enerji temini, atık ve atık su uzaklaştırma hizmetleri de dâhil olmak üzere binaların tamiri, bakımı ve işletilmesi, park ve bahçe bakımı ve kara, hava, deniz ambulans hizmetleri ile morg ve gasilhane hizmetlerini”, ifade edeceği düzenleme altına alınmıştır.*

Yukarıdaki açıklamanın ardından söz konusu PPP sözleşmesinde özel sektörün görev ve sorumluluğu hizmetin üretilmesi için mal veya yapım işi gibi unsurlar iken, sözleşme tarafı olan idarenin görev ve sorumluluğu bizzat sağlık kamu hizmetinin kendisidir<sup>121</sup>.

Son olarak PPP modeli ile amaçlananın kamu hizmetinin sunumuna ilişkin sorumluluk paylaşmak ziyade kamu hizmetinin kurulma aşamasındaki menfaat paylaşımı olduğu söylenebilir.

## **E. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Sona Ermesi**

### **1. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Olağan Sona Ermesi**

#### **a. Sözleşme Süresinin Sona Ermesi**

Söz konusu düzenlemeler dikkate alındığında kamu özel ortaklığı sözleşme süresinin yapılan tüm masrafları karşılayacak ölçüde uzun olması gerektiği fakat bu sürenin ise tayini noktasındaki karmaşaya son

<sup>121</sup> KARAHANOĞULLARI, Onur, **AÜSBFD.**, s. 181.

verebilmek adına genel bir PPP kanunun çıkarılması gerektiği daha önce ifade edilmişti. Söz konusu süre ister 49 yıl ister 30 yıl isterse farklı bir süre öngörülün sözleşme süresinin bitiminden itibaren kamu özel işbirliği yeni bir sözleşme yapılmazsa kendiliğinden sona erecektir. Sözleşme süresinin sona ermesiyle idare kira borcundan kurtulurken, özel taraf da sözleşme çerçevesindeki bina bakım ve hizmete kullanışlı halde bulundurma yükümlülüğünden kurtulacaktır.

### **b. İkale Yoluyla Sona Ermesi**

Tarafların anlaşarak yani ikale yoluyla sözleşmeyi sona erdirmeleri mümkündür. Ancak kamu hizmetinin kaliteli olarak yürütülmesine yönelik yapılan PPP projelerinde sona erme şartlarının titizlikle hazırlanması gerekir. Zira her ne kadar kamu özel ortaklığı sözleşmesi idare ve özel kişi arasında akdedilse de sözleşme kamuyu ilgilendirmektedir<sup>122</sup>. Özellikle sözleşme tarafı olan kamu tüzel kişininin yarıda kalan projeyi tamamlaması için finansal ve teknik yeterliğinin bulunması ya da hizmetin tamamlanmasına yönelik yeni bir sözleşme ile özel tarafın bulunabilirliğini gözetmesi gerekir.

### **2. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Olağanüstü Sona Ermesi**

Her ne kadar tarafların sözleşmeyi kurarken niyetleri bu sözleşmenin tamamen ifası ve doğal yoldan sona erdirilmesi olsa da<sup>123</sup>, PPP sözleşme hükümlerinin gereği gibi ifa edilememesinden dolayı olağanüstü olarak sözleşmenin sona erdirilmesi mümkün gözükmemektedir.

Ayrıca erken fesih durumunda ödenecek tazminat miktarının sözleşmede kesin olarak yer alması gerektiği vurgulanmakla birlikte uluslararası uygulamalarda idarenin ya da özel tarafın kusuru, mücbir sebeplerin doğması, kanunsuz uygulamalar, sigorta edilemezlik hali ve finansal hükümlerin ihlali halleri de erken fesih hakkı sebebi olarak PPP sözleşmelerinde<sup>124</sup> düzenlendiği ifade edilmektedir<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> ERSÖZ, s. 45.

<sup>123</sup> ERSÖZ, s. 41.

<sup>124</sup> GÜZELSARI, s. 84, 15 nolu dipnot: “Taslakta...hangi yatırım ve hizmetlerin hangi modeller kullanılarak yapılabileceğinin belirlenmediği, model tanımları ile yetinilmeyerek her bir model için görevlendirme aşamasından başlayarak ihale sözleşme

### a. Özel Sektör Tarafından Yapılan Fesih

PPP sözleşmesinde hangi durumlarda özel ortağa erken fesih hakkının tanınacağına belirtilmelidir. İdare PPP sözleşme hükümlerini yürütülemez duruma getirir veyahut özel ortağın sözleşme konusu hizmeti sağlamasını engelleyecek davranışlarda bulunursa, özel ortağın kural olarak erken fesih hakkı vardır. Özel tarafın erken fesih hakkının kullanılabilmesi için ise mutlaka ihtarda bulunması ve bu ihtarla birlikte uygun bir süre vermesi gerektiği söz konusu süre içinde durum düzeltilmezse ya da bazı özel durumlarda süre verilmesine gerek olmaksızın sözleşmenin erken feshi yoluna gidileceği ifade edilmektedir<sup>126</sup>.

Ayrıca sözleşmenin fesih yetkisinin sözleşmenin yürütülmesinde rol alan hastanelere tanınmadığı sözleşme hükümleri konusunda yaşanan anlaşmazlıklarla ilgili olarak hastanenin bakanlık ile bağlantıya geçmesi gerektiği, sözleşmelerde yer verilen bazı mekanizmaların (yardım masası gibi) hastaneleri sadece sorun tespit eden konumuyla sınırlandırdığı ifade edilmektedir<sup>127</sup>.

---

*sona erme aşamalarının ayrı başlıklar olarak düzenlenmediği, risk dağılımının yönetmeliğe ya da sözleşmeye bırakılmayarak kanunda düzenlenmesi gerekirken bunun yapılmadığı, her bir model için imzalanacak sözleşmelerin ana unsurlarının, sözleşmelerin sürelerinin, sona erme biçimlerinin (mücbir sebep, fesih, tasfiye, sürenin sona ermesi) her bir sona erme haline bağlı hüküm ve sonuçlanıl, tarafların tazminat sorumluluğunun (idarenin genel hükümlerden doğan hakların sınırlandırmayacak ve bu hakların akdi düzenleme ile sınırlandırılmasını engelleyecek şekilde) sözleşmeye bırakılmayarak kanunda düzenlenmesi gerektiği” ifade edilmiştir.*

<sup>125</sup> ERSÖZ, s. 42.

<sup>126</sup> ERSÖZ, s. 42: “Örneğin, kamulaştırma, haciz veya sözleşme konusu mallara ya da özel tarafın payına idare tarafından el konulması; idarenin ödemelerini yapmaması sözleşme çerçevesinde idarenin yükümlülüklerini ciddi şekilde ihlal etmesi; özel tarafın bu sözleşme çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmesini sürekli olarak engelleyecek davranışlarda bulunması veya kamu idaresinin hukuki statüsünde önemli değişiklikler yapılması hallerinde idarenin kusuru bulunur ve özel ortağın erken fesih hakkı doğar”.

<sup>127</sup> KARASU, s. 242; KARASU, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, s. 213.

Söz konusu fesih sebebiyle, özel tarafın ve onun finansörlerinin zararları idare tarafından tamamen tazmin edileceği belirtilmektedir<sup>128</sup>.

### **b. İdare Tarafından Yapılan Fesih**

PPP sözleşmesi, özel ortağın kusuru halinde erken fesih olanaklarını tıpkı diğer durumda olduğu gibi ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir birlikte idarenin hizmet eksikliklerinden dolayı erken fesih hakkına başvurmasında iyi bir denge gözetilmesi ayrıca bir PPP projesinde fesih hakkının kullanılmasının idarenin başvuracağı en son çare olması gerekir<sup>129</sup>.

PPP sözleşme tarafı olan özel sektörün, hizmetleri başta belirtilen standartlara uygun olarak sunmasında sürekli başarısız olması ve bu kusurun da düzeltilmiyor olması durumunda idare sözleşmeyi fesih hakkına sahiptir<sup>130</sup>.

Özel ortağın kusuru halinde erken fesheden idarenin her halükarda karşı tarafa erken fesihten haksız bir kazanç sağlamasını önlemek amacıyla belirli bir tazminat ödemesi<sup>131</sup> gerektiği söz konusu miktarın da özel sektöre proje kapsamında yapılan harcama miktarının, kusuru dâhilinde yarattığı zarardan çıkarılmasıyla hesaplanması gerektiği ifade edilmektedir<sup>132</sup>.

Ayrıca feshin, mevcut hizmet alım sözleşmelerinde olduğu gibi kolay olmayıp, idare ve hizmetten yararlananlar açısından uzun yıllar

---

<sup>128</sup> ERSÖZ, s. 43.

<sup>129</sup> ERSÖZ, s. 44: “*Özel ortağın sözleşmede yer alan yükümlülüklerini ihlal etmesi sonucunda maddi ve hizmetin performansını olumsuz etkileyecek sonuçların doğması; ihlallerin sürekli olarak bu akıt tarafından tekrar edilmesi; sözleşme cezalarının ödenmemesi; İcra İflas Kanunu veya şirketleri içeren kanunlar çerçevesinde proje şirketinin gönüllü olarak konkordato ilan etmiş olması; sözleşmede alt sözleşmecilere dair yükümlülüklerin ihlali; özel ortak tarafından sözleşmenin bir bölümünü terk etmesi gibi haller idareye erken fesih hakkı tanımaktadır*”.

<sup>130</sup> Türkiye Bilişim Derneği, **Kamu Bilişim Platformu XIII**, s. 54.

<sup>131</sup> Türkiye Bilişim Derneği, **Kamu Bilişim Platformu XIII**, s. 54: “*KÖSİ sözleşmesinde şart koşulan fesih tazminatı maddeleri uyarınca Konsorsiyuma tazminat ödenmesi gerekebilir*”.

<sup>132</sup> ERSÖZ, s. 44.

çözülemez bir sorun olarak devam etme riski söz konusu olduğu vurgulanmaktadır<sup>133</sup>.

## SONUÇ

Devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen kamu hizmetlerine ilişkin görevlerini gereği gibi yerine getirememesindeki başarısızlığının bahanesi olarak görülen mali kaynaklarının yetersizliği ifadesi günden güne etkisizleşmektedir. Şöyle ki, Anayasa tarafından düzenlenen ve kanunlarla şekillendirilen kamu hizmetlerinin verilmesi noktasında kamu idareleri artık özel sektörün desteğini almaktadır. Yıllardır uygulanmakta olan kamu hizmetlerinin özel kişilerce gördürülmesi yöntemine yeni bir sözleşme tipi daha katılmıştır. Bu sözleşme tipi kendine özgü özellikleri bulunan ve hukuksal sınırlarının başarılı bir kanun ile çizilmesi gereken “kamu özel işbirliği” yöntemidir.

Bu çalışmada ele alınan kamu özel işbirliği yöntemine ilişkin olarak olumlu ve olumsuz noktalar şu şekilde çizilebilir.

Öncelikle söz konusu modelin sadece tek bir kamu hizmetini ihtiva etmek üzere 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile düzenlendiği görülmektedir. Bu anlamda kamu özel işbirliği sözleşmesine ilişkin genel bir kanun bulunmamaktadır. Söz konusu sağlık kamu hizmetine ilişkin kanun incelendiğinde özellikle sorumluluk ile ilgili hükümlere yer verilmediği bunun sözleşme metnine bırakıldığı görülmektedir. Sözleşme yapma sürecinde karşılaşılabilecek sorunlar, gelişigüzel hükümler, hızlı karar alma ve uygulama süreci düşünüldüğünde bu yöntemin sağlıklı sonuçlar doğurmayacağı ve muhtemel bir anlaşmazlık durumunda hizmetten yararlananların olumsuz etkileneceği ihtimali dikkate alınarak genel nitelikte ve tüm

<sup>133</sup> KARASU, s. 250.

uyuşmazlıklara çözüm bulabilen ayrıntılı bir PPP kanununun düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu özel işbirliği modeli incelendiğinde kamu kaynaklarının israf edileceği, kamu hizmetlerinin sunumunda özen ve kalitenin azalacağı, devlete olan güvenin ve bağlılığın bozulacağı, kamu hizmeti planlama sürecinde hatalara düşüleceği gibi somut eleştirilerin yapıldığı görülmektedir. Hatta söz konusu düzenlemenin özelleştirme kavramı ve içeriğinin olumsuz yönlerini ekarte etmek için kullanılan bir aldatmaca ve ifade oyunu olduğu da söylenmektedir. Bu eleştirileri haksız çıkarma noktasında genel ve ayrıntılı bir kanunun çıkarılması gerektiğinin yanı sıra örnek sözleşme metinlerinin de ilgili bakanlıklarca çıkarılması gerekmektedir. Söz konusu bu sözleşme örneklerinde konusunda uzman kişilerce yapılması ve muhtemel tüm sonuçların ele alınması gerekmektedir. Böylelikle olası bir uyuşmazlık durumunda hem kamu hem de özel sektörün tam olarak görev ve sorumluluklarını önceden bilmesi ve bu kişilere buna göre hareket edebilme imkânı tanınmış olacaktır.

Kamu özel işbirliği projeleriyle hedeflenen kamu hizmetlerine ilişkin olarak yapılan tesis ve yapıların kuruluş finansmanındaki zorlukların aşılması ve bu amaç doğrultusunda projeden kaynaklanan risklerin azaltılmasıdır. Söz konusu modelin kendisinden beklenen sonuçlara ulaşma konusunda, geleneksel kamu hizmet üretim modeline göre mutlak bir üstünlüğünün olmadığı ve hatta pek çok alanda yeni riskler yaratması itibarıyla başarısız kaldığı ifade edilmekle birlikte doğru bir yaklaşımla bu olumsuzlukların giderilmesi mümkündür. Bu amaçla bu tesislerin kuruluş aşamasındaki tüm maliyetlerin özel sektörçe karşılanması düşünüldüğünde ve söz konusu maliyetin uzun sözleşmelerle eritilmesinin planlanmasında devletin çok dikkatli hareket etmesi sağlanmaktadır. Öngörülen sürenin en fazla 49 yıl olarak kabulü halinde devletin özel sektöre bağımlılığı çok fazla artacaktır. Bu kadar uzun yıllar ve çok farklı ve fazla miktarda sözleşmenin yapılması durumunda ve toplam kira bedelleri dikkate alındığında, devletin tek başına bir kamu



hizmetini kurup işletebilmesi olanaksız hale gelecek ve sözleşme yapma geleneği bir kısır döngü halini alacaktır. Bu ihtimal düşünüldüğünde aslında söz konusu hizmetin ilk başlarda bedelsiz olarak kurulabileceği kabul edilse de geniş perspektifte bu tezin daha pahalıya geleceği sonucuna ulaşılabacaktır.

Özel sektörün kamu işbirliğindeki dinamizmi, etkin kaynak kullanımı, hızlı hareket kabiliyeti ve yeni bir bakış imkânı sunabilme kapasitesindeki devlete nazaran üstünlüğünden doğru şekilde ve daha da önemlisi daha az maliyetli yararlanılabilmesi durumunda bu yeni yöntemin faydası görülebilir. Ayrıca Kamu özel işbirliği projeleri ile kamu sektörü, özel sektörün proje konusu tesislerin tasarlanması ya da hizmetin sunulma yöntemine dair yenilikçi yaklaşımlarından da bu kapsamda yararlanılıp özel sektör girişimci ruhunun kamu hizmetlerinde kullanımı sağlanması mümkün olabilecektir.

Sonuç olarak bu çalışma da klasik kamusal yatırım modellerinden ayrılan ve kamu hizmetlerine yeni bir bakış açısı sunabilecek olan biri olan Public Private Partnerhips (Kamu Özel İşbirliği) uygulaması çeşitli açılardan ele alınmıştır. Bu kapsamda söz konusu yeni uygulamanın karakteristik özellikleri, kavram sorunsalı, olumlu ve olumsuz yönleri, sözleşme yapım süreci, sorumluluk konuları incelenmiştir.

## KAYNAKLAR

**ACARTÜRK, Ertuğrul /**

**KESKİN, Sabiha :**“Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, SDÜİİBFD., Y. 2012, C. 17, S. 3, s. 25-51.

**AKSOYGÜL ALSAN, Pınar:**“Türk Sağlık Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı”, Ankara Barosu Sağlık Hukuku Digestası, 2012, Y. 2, S. 2, s. 59-66.

**AKYILMAZ, Bahtiyar /**

**SEZGİNER, Murat /**

**KAYA, Cemil :**Türk İdare Hukuku, Ankara, 2012.

**ATASOY, Hidayet :**Kamu-Özel İşbirliği ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Şubat 2011.

**BARLAS, Nami :**Adi Ortaklık Temeline Dayalı Sözleşme İlişkileri, İstanbul, 1998.

**BAŞTÜRK, Faruk :**“Finansal Kiralama Sözleşmesinin Şekli ve Tescili veya Şerhi”, AÜHFD, Y. 2008, C. 57, S. 4, s. 99-133.

**BAYRAMOĞLU, Sonay :**Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İstanbul, 2005.

**BOZ, Selman Sacit :**“Elektronik İhale (E-İhale)”, KHUKA, Y. 16, S. 1-32, 2013, s. 9-26

**BUDÄUS, Dietrich /**

**EİCHHORN, Peter (drl.):**Public Private Partnership. Neue Formen Öffentlicher Aufgabenerfüllung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997.

**BULT-SPIERİNG, Mirjam /**

**DEWULF, Geert :**Strategic Issues in Public-Private Partnerships, Blackwell Publishing, 2006.

- BUTTON, Maurice, (edt.):**A Practical Guide to PPP in Europe, B. 1, City & Financial Publishing, Surrey, İngiltere, 2006.
- CEBECİ, Ayşe** :“Kamu Özel Ortaklığı ve Koordinasyonu Sağlayan Kurum Olarak YOİKK”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 84-100.
- CORNER, David** :“The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk”, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, Number 3, 2006.
- ÇAKAN, Cemal** :Finansal Kiralama (Leasing) ve Türkiye Uygulaması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- ÇEKİRGE, Halis Levent:** Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- DURAN, Lütfi** :“Yap-İşlet-Devret Modeli”, AÜSBFD.. 1991, C. 46, S. 1-2, s. 47-170.
- DYTON, Richard /**
- BAVISHI, Raj** :(Simmons&Simmons), İngiltere ve Galler PPP Hukuku ve Sözleşmeleri, London&İstanbul, 2008.
- EIB** :The EIB’s Role in Public-Private Partnerships (PPPs), European Investment Bank, Luxembourg, 2004.
- EKER, Ali Yıldırım:** “Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, Bütçe Dünyası Dergisi, Bahar-2007, C. 2, S. 25.
- EMEK, Uğur** :Altyapıda Kamu Özel İşbirliği Yöntemleri, İstanbul, 2010.
- ERBAŞ, Özgür /**
- YAVUZ, Cavit Işık /**

- İLHAN, Bayazıt** :Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı, B. 1, Aralık 2012, Ankara.
- EROL, Ahmet** :“Finansal Kiralama (Leasing)”, Mükellefin Dergisi, S. 77, Mayıs 1999, s. 73-89.
- ERSÖZ, Melis** :Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- GİRİTLİ, İsmet /**  
**BİLGİN, Pertev /**  
**AKGÜNER, Tayfun**:İdare Hukuku, İstanbul, 2006.
- GÖZLER, Kemal /**  
**KAPLAN, Gürsel** :İdare Hukuku Dersleri, Bursa, 2012.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref /**  
**TAN, Turgut** :İdare Hukuku, C. 1, Ankara, 2010.
- GREVE, Carsten /**  
**HODGE, Graeme** :The Chalenge of Public-Private Partnerships, UK, 2005.
- GÜLEN, Fikret** :Özelleştirme, “Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği”,<http://www.yayed.org/id81incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php>, e.t. 19.02.2013.
- GÜNEŞ, Ahmet M.**:“Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem Kamu Özel Ortaklığı”, Güncel Hukuk, Şubat 2009 / 2-62, s. 58-62.
- GÜNGÖR, Harun** :Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme, Planlama Uzmanlığı Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın No.2831, Sosyal Sektörler ve Koordinasyonlar Genel Müdürlüğü, Ekim, 2012.
- GÜZELSARI, Selime**:“Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş

Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No. 598, s. 43-47.

**HARRIS, Stephen** :“PPP: Key Measures for Government Based on UK and International Experience”, Uluslararası PPP Zirvesi ve Sempozyumu, Ankara, 2006.

**IMF** :Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC, 2006.

**JORNA, Frans /**

**WAGENAAR, Pieter /**

**DAS, Enny /**

**JEZEWSKI, Jan** :“Public-Private Partnership in Poland: A Cosmological Journey,” Administration & Society, Volume/Issue: 42/6, October 2010.

**JOYNER, Kate** :“Dynamics Evolution in Public-Private Partnerships, The Role of Key Actors in Managing Multiple Stakeholders”, Managerial Law, Volume. 49, No. 5/6, 2007.

**KARAHANOĞULLARI,**

**Onur** :“Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)”, AÜSBFD., C. 66, No. 3, 2011, s. 177-215.

**KARAHANOĞULLARI,**

**Onur** :“Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 128-163.

**KARAHANOĞULLARI,**

**Yiğit** :“Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi”, AÜSBFD., C. 67, No. 2, 2012, s.95-125.

- KARASU, Koray** :“Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu-Özel Ortaklığı”, AÜSBFD., C. 66, No. 3, 2011, s. 217-262.
- KARASU, Koray** :“Sağlık Hizmetinde KÖO”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 164-231.
- KASAPOĞLU TURHAN, Mine**:“Çeşitli Ülkelerdeki Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açından Değerlendirilmesi”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s.101-127.
- KERMAN, Uysal /  
ALTAN, Yakup /  
AKTEL, Mehmet /  
EKE, Erdal** :“Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması”, SDÜİİBFD., Y. 2012, C. 17, S. 3, s. 1-23.
- KESKİN, Sabiha** :Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu-Özel Ortaklığı Modeli (Aydın Örneği), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2011.
- KEŞLİ, Ahmet T.**:(Kamu Özel İşbirliği) PPP Projelerinin Hukuku Rejimi, İstanbul, 2012
- KİLCİ, Metin** :“Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmede Yeni Yaklaşım: Özel Sektör Kamu Sektörü İşbirlikleri”, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara.
- National Council for Public-Private Partnerships-NCPPP** :For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America’s Essential Needs, Washington DC, ABD, 2002.
- OECD** :Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, 2008.

- ONAR, Sıddık Sami:**İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, İstanbul, 1966.
- POROY, Reha /**  
**TEKİNALP, Ünal /**  
**ÇAMOĞLU, Ersin :**Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku, İstanbul 2005.
- PRICE, David :**“Dünyada Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı: Kavram ve Değişimler”, Konuşma Metni, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 13-28.
- SARISU, Ayhan :**Kamu&Özel İşbirlikleri, (Public&Private Partnerships-PPP) Ankara, 2009, (Kamu&Özel İşbirlikleri).
- SARISU, Ayhan :**“International PPP Platform Turkey As Başkanlığı Sunumu”, International PPP Platform Turkey Açılış Töreni Konuşma Metinleri, Ankara-İstanbul, 2008.
- SAYIN, Hediye :**Tek Kişilik Ortaklık, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ağustos, 2008.
- ŞAHİN, Mehmet /**  
**UYSAL, Özge :**“Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine”, Maliye Dergisi, S. 162, Ocak-Haziran 2012, s. 155-174.
- ŞENEL TEKİN, Perihan :**Türkiye’de Sağlık Sektöründe Bir Finansman Yöntemi Olarak Kamu-Özel Ortaklığı Politikasının Politika Haritalama Yöntemi İle Analiz Edilmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010.
- TEKİN, Ali Güner :**T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Daire Başkanı, “Kamu-Özel İşbirlikleri / Ortaklıkları (PPP) & Türkiye Deneyimi”, Mayıs, 2008, ppt sunumu, s. 3, www.oib.gov.tr, e.t. 19.02.2013.

**Türkiye Bilişim Derneği,**

**Kamu Bilgi İşlem Merkezleri**

**Yöneticileri Birliği** :Kamu Bilişim Platformu XIII, “Kamu Özel Sektör İşbirliği Çerçevesinde BT Alım Yöntemleri, Nihai Rapor, Nisan 2011”.

**T.C. Maliye Bakanlığı**

**AB ve Dış İlişkiler**

**Dairesi Başkanlığı,**

**Avrupa Komisyonu(Çev.)** :Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brüksel, 30.04.2004, COM (2004), 327 Nihai.

**T.C. Başbakanlık Özelleştirme**

**İdaresi Başkanlığı** :2009-2012 Strateji Raporu, Ankara, 2008.

**UZ, Abdullah** :“Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP), (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)”, GÜHFD., C. XI, S. 1-2, Y. 2007, s. 1165-1182.

**YERELİ, Ahmet Burçin /**

**KIZILTAN, Mustafa**:“Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Kırgızistan Ekonomisi Açısından Önemi”, International Conference On Eurasian Economies, 2011, s. 246-25.

**YILDIRIM, Ramazan**:İdare Hukuku Dersleri I, Konya, 2012.

**YILDIRIM, Ramazan**:İdare Hukuku Dersleri II, Konya, 2012.

**YILMAZ, Ferimah Yusufi /**

**GÜLTEKİN KARAKAŞ, Derya**:“Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı'nın Yapısal/Konjonktürel ve Türkiye'ye Özgü Nedenleri”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 29-83.