

BÖLÜM 2

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU- ÖZEL İŞBİRLİĞİ

Neslihan KOÇ¹

Özet

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ/PPP), kamu hizmeti veya altyapı sunumunda özel sektörün risk ve yönetim sorumluluğu üstlendiği, performansa dayalı uzun vadeli bir sözleşme modelidir. Bu yaklaşım, özel sektörün maliyet etkinliği ve verimliliğini kullanmayı amaçlarken, kamu otoritesi hizmetin garantörü olarak sorumluluğunu korumaya devam eder. Kamu hizmetleri kamusal rejim içinde kalırken, sadece sağlayıcı rolü özel sektöre devredilir. Özellikle kamu maliyesinin baskı altında olduğu ve finansal kısıtların yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde PPP modelleri, bütçeyi doğrudan zorlamadan ek kaynak ve kurumsal kapasite yaratarak sağlık gibi kritik alanlarda sürdürülebilirliği destekler. Doğru tasarlandığında bu modeller, hizmetlere erişimi genişletme, kaliteyi artırma ve belirli riskleri özel sektöre devretme potansiyeli sunar. Ancak, PPP uygulamalarının başarısı; risk paylaşımı, sözleşme yapısı ve paydaş iletişiminin doğru kurgulanmasına; ayrıca yönetim kalitesi, düzenleyici kapasite ve güçlü bir siyasi iradeye sıkı sıkıya bağlıdır. Politika yetersizlikleri ve uygun proje eksikliği, özel sektör katılımını sınırlayarak beklenen kazanımların gerçekleşmesini engelleyebilir.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel İşbirliği (PPP), Kamu Hizmetleri, Risk Paylaşımı, Altyapı Yatırımları, Yönetişim.

¹ Doç. Dr., Maliye Bölümü, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Hitit Üniversitesi, Çorum, Türkiye. E-posta: neslihan koc@hitit.edu.tr | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7722-6978>

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN DEVELOPING COUNTRIES

Abstract

Public-Private Partnership (PPP) is a long-term contractual model in which the private sector assumes significant risk and management responsibility for public service or infrastructure delivery based on performance. This approach aims to utilize private sector cost-effectiveness and efficiency, while the public authority retains its responsibility as the guarantor of the service. Public services remain within the public regime; only the provider role is transferred to the private sector. Especially in developing countries where public finances are under pressure and financial constraints exist, PPP models support sustainability in critical areas like health by creating additional resources and institutional capacity without directly straining the budget. When designed correctly, these models offer the potential to expand access to services, improve quality, and transfer specific risks to the private sector. However, the success of PPP implementations depends strictly on the correct configuration of risk sharing, contract structure, and stakeholder communication, as well as governance quality, regulatory capacity, and strong political will. Policy inadequacies and a lack of viable projects can limit private sector participation, preventing the realization of expected gains.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP), Public Services, Risk Sharing, Infrastructure Investments, Governance.

1. Giriş

Küresel ölçekte yaşanan finansal krizler, politik dönüşümler ve parasal genişleme politikaları, kamu- özel işbirliği (PPP) uygulamalarının seyrini doğrudan etkileyen makroekonomik gelişmeler arasında yer almaktadır. 2008 Krizi sonrası dönemde altyapı yatırımlarının sunduğu istikrarlı nakit akışı, getirisi güvenli yatırım araçları arayan özel sektör için daha cazip hale gelirken; kamu maliyesinde yaşanan daralmalar, hükümetleri geleneksel finansman yöntemlerinin ötesine geçerek alternatif arayışlara, özellikle PPP modellerine yöneltmektedir.

Bu dönemde PPP’ler, kamu kaynaklarının özel sermaye ve teknik kapasiteyle bütünleştirilmesi yoluyla altyapı yatırımlarının sürdürülebilir biçimde finanse edilmesine olanak tanıyan bir politika aracı olarak yeniden ön plana çıkmıştır. Avrupa Komisyonu’nun 2009 tarihli “PPP potansiyelinin açığa çıkarılması” bildirimi ve bunu izleyen Avrupa Stratejik Yatırım Fonu’nun (EFSI) kuruluşu, stratejik kamu yatırımlarının özel finansmanla desteklenmesine yönelik kurumsal çerçeveyi güçlendirmiştir. Bu yaklaşım, Hollanda’nın “Dutch Diamond Approach” modelinde olduğu gibi, geleneksel refah devleti yapısına sahip İskandinav ülkelerinde bile kamu hizmetlerinin PPP yoluyla sunumunu yaygınlaştırmıştır (Ferk & Ferk, 2017).

2. PPP’nin Teorik ve Kurumsal Çerçevesi

PPP, kamuya ait bir hizmetin veya altyapının sağlanmasına yönelik olarak özel tarafın önemli düzeyde risk ve yönetim sorumluluğu üstlendiği ve performansa bağlı ödeme aldığı uzun vadeli bir sözleşme modelidir (PPP Knowledge Lab, n.d.). Bu yaklaşımın temelinde özel sektörün rekabetçi piyasa koşullarında maliyet-etkinliği ve verimliliği artırma kapasitesine sahip olduğu varsayımı yer almaktadır. Kamu hizmetleri yalnızca ekonomik rasyonaliteyle belirlenemeyecek kamu yararı kıstasına bağlı olduğundan, bu alanın tamamen piyasa mekanizmalarına bırakılması çoğu durumda ya mümkün değildir ya da hizmetin niteliğinden dolayı uygun görülmez (Ferk & Ferk, 2017). Bu açıdan kamu hizmetleri, yönetenlerin meşruiyetini tanımlayan ve yönetilenler tarafından talep edilen yükümlülükler olarak görülür; dolayısıyla kamu otoritesi hizmet sunumunu garanti etme sorumluluğunu korur. Bu çerçevede PPP uygulamalarında kamu yararına

sunulan hizmet kamusal rejim içinde kalmaya devam ederken yalnızca hizmet sağlayıcı rolünün kamu otoritesinden özel sektöre devredilmesi söz konusudur. Dolayısıyla PPP modellerinde kamu tarafının kamu altyapısı ve hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin sorumlulukları ortadan kalkmaz; yalnızca bu hizmetlerin sunum yöntemi özel sektörün proje yönetimi ve operasyon kapasitesini içerecek şekilde yeniden düzenlenir.

Kamu maliyesinin baskı altında olduğu dönemlerde, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki finansal kısıtlar dikkate alındığında, PPP modelleri kamu hizmetleri ve altyapının sağlanmasında bütçeyi doğrudan zorlamadan ek kaynak ve kurumsal kapasite yaratma potansiyeli sunduğu için tercih edilmekte; bu durum sağlık gibi sosyal altyapı alanlarında hizmetlerin sürdürülebilirliğini destekleyen etkili bir araç haline gelmektedir (Whyte & Olivier, 2016).

PPP uygulamaları uygun tasarlandığında hizmetlere erişimi genişletme, verimlilik ve kaliteyi artırma ve kamusal maliyetleri azaltma potansiyeli sunmakta; ayrıca işletme ve bakım süreçlerinin özel sektör tarafından üstlenilmesi belirli risklerin kamu bütçesi yerine özel tarafa devredilmesini mümkün kılmaktadır (Ke vd., 2011). Nitekim özel sektör marifetiyle yürütülen projeler yoksul kesimlerin temel hizmetlere daha uygun maliyetlerle erişimine katkı sağlayabilmektedir.

Finansman yetersizliği, teknik kapasite eksikliği ve inovasyon ihtiyacına çözüm sunabilen bu modellerin pratikte başarısı; risk paylaşımı, sözleşme süresi ve paydaş iletişiminin doğru tasarlanmasına bağlıdır (Almeile vd., 2024a). Ancak bu olumlu etkilerin ortaya çıkması, yönetim kalitesi, düzenleyici kapasite ve siyasi irade gibi kurumsal faktörlere de sıkı şekilde bağlıdır. Politika yetersizlikleri ve finansal olarak güvenilir proje eksikliği durumlarında ise PPP süreçlerine özel sektör katılımı sınırlandırılmakta ve beklenen kazanımlar gerçekleşmemektedir.

3. PPP'nin Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Rolü ve Yükselişi

2024 itibarıyla dünya nüfusunun %85'inden fazlasının ve küresel üretimin yaklaşık üçte birinin gelişmekte olan ekonomilerde gerçekleşmesi, bu ülkeleri altyapı yatırımları ve kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği

açısından küresel refahın belirleyici aktörleri haline getirmiştir. Demografik artış, kentleşmenin hızlanması ve temel hizmet talebindeki genişleme, enerji, su, iletişim, eğitim ve sağlık gibi kritik sektörlerde önemli bir altyapı yatırım ihtiyacı doğurmakta; mevcut standartların korunması ve yeni kapasite inşası için yıllık yatırım gereksiniminin gayrisafi yurt içi hasılanın yaklaşık %6'sına tekabül ettiği tahmin edilmektedir (Mofokeng, Alhassan & Zekâ, 2022).

PPP uygulamaları, bu ülkelerin kalkınma sürecindeki stratejik rolünü güçlendirmektedir. Bu bağlamda kamu-özel işbirliği (PPP) modellerinin doğru tasarımı ve uygulanması, yalnızca ulusal altyapı açıklarının kapatılması değil, aynı zamanda küresel ekonomik istikrar ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi açısından stratejik bir araç niteliği taşımaktadır.

Nitekim PPP'ler, altyapı eksikliklerinin giderilmesi ve hızla artan nüfusun kamu hizmetlerine erişiminin sağlanmasında etkin bir mekanizma sunmaları nedeniyle 1990'lardan bu yana dünya genelinde, özellikle gelişmekte olan ülkelerde giderek daha yaygın bir politika seçeneği haline gelmiştir. Bununla birlikte PPP'de başarının sürdürülebilmesi, yalnızca finansman sağlamaya değil; fizibilite, planlama, sözleşme tasarımı, proje teslimi, işletme ve bakım süreçleri, denetim, kullanıcı memnuniyeti ile muhasebe mekanizmalarının proje yaşam döngüsü boyunca bütüncül biçimde yönetilmesine de bağlıdır (Ferk & Ferk, 2017). Bu nedenle hükümetler, PPP politikalarını hem makro düzeyde stratejik bir yönetim çerçevesi hem de proje düzeyinde teknik ve kurumsal uygulama kapasitesi açısından ele almak zorundadır.

PPP modelleri, özel sektörün finansal kaynakları ve teknik bilgisi sayesinde, kamu projelerinde hem altyapı yatırımları için gerekli sermayenin artırılmasına hem de hizmetlerin daha verimli şekilde yürütülmesine katkı sağlayabilir. Ancak bu potansiyel faydalar her projede kendiliğinden ortaya çıkmaz. Ekonomik ve sosyal alanlarda PPP'nin çeşitli avantajları bulunsa da iyi planlanmamış ve zamanlaması uygun yapılmamış PPP sistemlerinde başarısızlık olasılığı, başarı ihtimalinden daha yüksek olabilir (Yurdakul, Kamaşak ve Yazar Öztürk, 2022).

4. Gelişmekte olan ülkelerde PPP Yatırımlarını Etkileyen Faktörler

PPP uygulamalarının gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmasını etkileyen birçok yapısal ve ekonomik faktör bulunmaktadır. Kur dalgalanmalarının yüksekliği, zayıf finansal kurumlar, işlevsiz düzenleyici çerçeveler ve yeterince gelişmemiş sermaye piyasaları özel yatırımları caydırmaktadır. Bu gibi durumlarda, özel sektörün doğrudan yatırım yapmaktan kaçındığı alanlarda PPP modelleri alternatif bir çözüm olarak devreye girmektedir. Ancak, söz konusu modellerin etkinliği de büyük ölçüde ülkenin kurumsal yapısına bağlıdır. Kurumsal kapasite eksiklikleri, kötü yönetim ve uygun olmayan yasal düzenlemeler, PPP projelerindeki riskleri ve işlem maliyetlerini artırmakta; bu da uygulamada modelin verimliliğini ve sürdürülebilirliğini ciddi biçimde sınırlamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde PPP projelerinin başarısızlıkla sonuçlanmasında öne çıkan başlıca nedenler arasında yolsuzluk ve sözleşme müzakerelerinde kamu çıkarını etkin biçimde savunabilecek yetkin ve bağımsız kamu kurumlarının eksikliği, projelerin özellikle işletme döneminde çeşitli aksaklıklarla karşılaşmasına neden olmaktadır. Bu sorunlar, gelişmekte olan ülkelerde PPP uygulamalarının sadece finansal değil, aynı zamanda kurumsal kapasiteye dayalı bir reform ihtiyacı gerektirdiğini ortaya koymaktadır.

Düşük gelir düzeylerine rağmen uygulanan yüksek kullanıcı ücretleri ve bunun yol açtığı toplumsal tepkiler de PPP'nin başarısını etkilemektedir. Rekabetçi olmayan ihale süreçleri, ekonomik istikrarsızlık ve olgunlaşmamış finansal piyasalar da uygulama sürecinde karşılaşılan temel sorunlar arasında öne çıkmaktadır (Osei-Kyei & Chan, 2017).

Yüksek kamu borcu, geniş pazar büyüklüğü, makroekonomik istikrar, düşük yolsuzluk seviyesi ve hukukun üstünlüğü gibi unsurlar, PPP projelerinin gerçekleşme olasılığını artıran temel belirleyiciler arasında görülmektedir. Bunun yanında, politik istikrar, ekonomik açıklık, düzenleyici güvenilirlik, kamu maliyesinin durumu ve PPP projelerinin planlama ile tasarım aşamalarındaki teşvik yapıları da, projelerin karşılaştığı başarısızlık riskini doğrudan etkileyebilmektedir (Sharma, 2012). Bu çerçevede, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, etkin bir düzenleyici yapı yalnızca kamu

kaynaklarının verimli kullanımını sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda özel sektörün sürece katılımını da teşvik eden kritik bir unsur hâline gelmektedir.

4.1. Kaynak Kısıtı

PPP modelleri, özellikle kamu kaynaklarının yetersiz olduğu ve ciddi altyapı açıklarının bulunduğu ülkelerde daha yaygın olarak tercih edilmektedir (Reside & Mendoza, 2010). Gelişmekte olan ülkelerde, hükümetlerin mevcut mali kapasitesi ile toplumun altyapı talepleri arasında sık sık ciddi bir uyumsuzluk ortaya çıkmakta; bu durum, PPP'leri altyapı finansmanında önemli bir politika aracı hâline getirmektedir. Bu bağlamda, PPP'ler kamu sektörünün, özel sektörü aracı olarak kullanarak daha fazla finansman kaynağına erişmesine imkân tanımaktadır (Kopp, 1997; Trujillo vd., 2002).

Reside ve Mendoza (2010), yeterli mali kaynağa sahip olan hükümetlerin, özellikle riskli projeleri özelleştirme yoluna gitme ihtiyacının daha düşük olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca, doğal kaynak gelirleri düşük ve dış borç düzeyi yüksek olan ülkelerin PPP modeline daha fazla yöneldiği; buna karşın, yüksek petrol ihracatı yapan ve iç tasarruf oranı yüksek olan ülkelerin altyapı yatırımlarını doğrudan kamu sektörleri eliyle finanse etme eğiliminde olduğu görülmektedir. Diğer yandan, dış yardımlara yüksek düzeyde bağımlı ülkelerde, “yumuşak bütçe kısıtı” oluştuğundan PPP'ye yönelme motivasyonunun zayıflayabileceği de ifade edilmektedir.

4.2. Makroekonomik İstikrar

Makroekonomik istikrar, özel sektörün büyük projelere katılımında belirleyici faktörlerden biri olarak öne çıkmaktadır. Özellikle yüksek başlangıç maliyetleri ve uzun geri dönüş süresi nedeniyle, özel firmalar açısından bu projeler ciddi ticari riskler içermektedir. Bu bağlamda, öngörülebilir ve güvenilir bir makroekonomik ortam, firmaların kârlılık beklentilerini artırarak PPP projelerine katılımı teşvik edebilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde yüksek düzeyde döviz kuru riski hem yerli hem de yabancı yatırımcılar açısından caydırıcı bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Küresel sermaye hareketlerinin serbestleştiği bir ortamda, olası bir döviz krizi riski taşıyan ülkeler yatırımcılar tarafından genellikle riskli

görülmekte, bu da PPP projeleri için gerekli finansmanın sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Zaten risk düzeyi yüksek olan bu tür projelerde, ek bir ülke risk primi oluşması, özel firmaların katılım motivasyonunu daha da zayıflatmaktadır. Bu çerçevede, ülkelerin döviz rezervlerinin ithalatı karşılama oranı gibi dış denge göstergeleri, ülke riskine dair önemli bir belirleyici olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu oranın düşük olması, potansiyel bir kur krizine işaret etmekte ve PPP projelerine yönelik sermaye girişini olumsuz etkileyebilmektedir.

4.3. Pazar Büyüklüğü

Gelişmekte olan ülkelerde PPP projelerine özel sektörün ilgisini belirleyen temel faktörlerden biri, ülkenin pazar büyüklüğü ve gelir seviyesidir. Nüfusun geniş olması ve kişi başına düşen gelirin görece yüksek olması, bu ülkelerde gelecekteki ekonomik büyüme potansiyelinin güçlü olduğu algısını yaratmakta ve özel firmaların katılım iştahını artırmaktadır. Özellikle talep hacminin büyük olduğu ekonomilerde, PPP modeli aracılığıyla sunulacak hizmetlerin sürdürülebilirliği ve kârlılığına dair beklentiler daha yüksek olmakta, bu da firmaların uzun vadeli işbirliklerine daha istekli yaklaşmalarını sağlamaktadır.

4.4. Yönetişim ve Etkin Hükümet

Yönetişim kalitesi, gelişmekte olan ülkelerde PPP projelerinin başarısı açısından kritik öneme sahiptir. Etkin çalışan hükümetler, proje süreçlerini daha iyi planlayıp yürütebilmekte, yatırımcı güvenini artıran bir ortam sunabilmektedir. Buna karşılık, zayıf kurumsal yapı ve yüksek düzeyde yolsuzluk, yatırım riskini artırarak özel sektörün projelere katılımını caydırmaktadır. Etkin olmayan bir hükümetin proje garantilerini ya hiç sunmaması ya da sunduğu taahhütlerden geri adım atması, projelerin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Öte yandan, güçlü ve etkili bir kamu yönetimi, özel sektör katılımına gerek duymadan da kamu yatırımlarını başarıyla yürütebilir. Bu nedenle, hükümet etkililiği göstergesi hem pozitif hem de negatif yönde etkiler yaratabilecek çift yönlü bir faktör olarak değerlendirilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde tarifeler, düzenlemeler ve hatta makroekonomik politikalar, çoğu zaman siyasi karar alıcıların inisiyatifinde şekillenmekte, düzenleyici kurumlar ise bu süreçte sınırlı etkiye sahip olabilmektedir. Siyasi istikrarın bulunmadığı ortamlarda, özel sektör aktörleri uzun vadeli yatırım kararları almaktan kaçınmakta; bu da PPP projelerine katılımı olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, siyasi istikrar düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde PPP uygulamalarının daha başarılı olma olasılığı artmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla karşılaşılan zayıf ve tutarsız kurumsal yapılar ile yüksek siyasi risk düzeyi, düzenlemelere ilişkin belirsizlikleri artırarak ülke riskini derinleştirmektedir (Pistor vd., 2000). Bu durum, özel sektör yatırımcılarının uzun vadeli işbirliği modellerine katılımını ciddi şekilde sınırlamaktadır. Ayrıca, düzenleyici risk yalnızca belirsizlikten ibaret olmayıp, zaman zaman özel sektörün faaliyetlerini doğrudan kısıtlayan yetersiz tarife politikaları ya da aşırı yükümlülükler şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda, istikrarlı ve öngörülebilir bir düzenleyici yapı, PPP projelerinde özel sektör katılımını teşvik eden temel kurumsal faktörlerden biri olarak değerlendirilmektedir.

PPP'lere yönelik artan ilgi hem piyasa hem de devlet başarısızlıklarını azaltarak kamu değerini artırma potansiyelinden kaynaklanmaktadır. PPP başarısızlığı, kamuya değer üretilmemesi; başka bir ifadeyle maliyet etkinliği ve hizmet kalitesi açısından geleneksel kamu sunumunun gerisinde kalma şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Ancak aynı projenin hem PPP hem de geleneksel kamu modeliyle eşzamanlı olarak değerlendirilememesi, bu başarısızlığın ölçümünü güçleştirmektedir. Bununla birlikte PPP'lerde başarısızlık en belirgin şekilde sözleşme iptali yoluyla görünür hâle gelmektedir. Bu risk ise güçlü denge-denetleme mekanizmalarına sahip siyasi sistemlerde belirgin biçimde azalmaktadır. Politik Coase Teoremi çerçevesinde, vatandaşların yöneticileri denetleme kapasitesinin arttığı ve politikaların daha öngörülebilir ve sözleşmeye bağlı hale geldiği bu sistemlerde PPP projelerinin iptal riskinin azalması ve kamu-özel ortaklığının daha istikrarlı işlemesi beklenmektedir. Dolayısıyla PPP'lerin sürdürülebilirliği, teknik tasarım kadar, kurumların uzun vadeli taahhüt kapasitesine ve siyasi dalgalanmalara karşı koruyucu kurumsal yapıya bağlıdır (Bertelli vd., 2020). Bu koşullar yalnızca proje düzeyinde risk algısını değil, aynı zamanda özel sektörün risk alma iştahını ve finansman

koşullarını da doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla ekonomik ve siyasi ortam, PPP uygulamalarında kritik bir dışsal değişken olarak değerlendirilmekte; dönemsel istikrarsızlıklar yalnızca proje başarısını değil, aynı zamanda sözleşme koşullarının niteliğini ve özel yatırımcının pazarlık gücünü de yeniden şekillendirmektedir (Almeile vd., 2024a).

5. Gelişmekte Olan Ülkelerde PPP Yatırımlarının Belirleyici Dinamikleri

Geleneksel kamu finansman yöntemleri dışında kurumsal kapasite sorunlarının söz konusu altyapı ihtiyacına tek başına cevap vermekte yetersiz kalmasına alternatif olarak öne çıkan bu modeller; özel sektörün bilgi birikimi, finansal gücü ve işletme verimliliğinden yararlanmayı mümkün kılmaktadır. Yatırım etkinliği, kaynakların verimli kullanımı ve risk paylaşımı ile özel sektörün dinamizminin birleşmesiyle dikkat çeken PPP yaklaşımı, kamu sektörünün sınırlı kaldığı alanlarda daha sürdürülebilir ve etkili çözümler geliştirilmesine katkı sunmaktadır (Sharma, 2012).

Gelişmekte olan ülkelerde enerji altyapısının hem nicelik hem de nitelik bakımından gelişmiş ülkelere kıyasla geride olduğu ve mevcut tesislerin büyük kısmının yenilenme ihtiyacı taşıdığı görülmektedir. Özellikle küresel ölçekte yenilenebilir enerji finansmanı dağılımı oldukça eşitsizdir. Yıllık finansman ile fiili yatırım arasında trilyon dolarlık bir açık bulunan gelişmekte olan ülkeler toplam uluslararası sermaye akışından oldukça düşük pay almaktadır (Mundonde & Makoni, 2025). Bu ülkelerdeki altyapı ve özellikle enerji yatırımı ihtiyacına karşın bütçe kısıtları, düşük teknik kapasite ve kurumsal etkinlik gibi sorunların yaygınlığı, PPP modellerine olan ihtiyacı daha da artırmaktadır. Bu bağlamda, PPP modelleri yalnızca bir finansman yöntemi değil, aynı zamanda sürdürülebilir büyüme için stratejik bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Literatür, PPP yatırımlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin sektörler arasında farklılaştığını ve özellikle enerji gibi bazı alanların diğerlerine kıyasla daha güçlü performans gösterebildiğini ortaya koymaktadır (Mofokeng, Alhassan & Zeka, 2023). Bunun yanı sıra, etki düzeylerinin yalnızca sektörel bazda değil, ülkeler ve proje türleri arasında da farklılık gösterebildiği; ulaşım gibi bazı alanlarda PPP uygulamalarının

büyüme üzerindeki etkilerinin daha sınırlı veya belirsiz kaldığı görülmektedir. Bu bulgularla uyumlu olarak Mundonde ve Makoni (2025), yenilenebilir enerji PPP’lerinde yatırım kararlarını şekillendiren temel değişkenlerin ekonomik kapasite, yönetim kalitesi, fiyat istikrarı ve enerji iletim altyapısı olduğunu; buna karşılık FDI ve finansal piyasa derinliğinin beklenen düzeyde belirleyici olmadığını tespit etmiştir. Dolayısıyla, PPP performansının değerlendirilmesinde yalnızca sektörel dağılım değil, proje niteliği, uygulama kapasitesi ve kurumsal çerçeve gibi yapısal unsurların eş zamanlı dikkate alınması gerekmektedir.

1997–2017 dönemine ait tarihsel veriler, gelişmekte olan ülkelerde PPP yatırımlarının genel olarak artış eğiliminde olduğunu ancak yıllık bazda yüksek oynaklık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu dönemde Çin, Hindistan ve Brezilya gibi ülkeler toplam PPP projelerinin %57’sinden fazlasını üstlenmiş; sektörel düzeyde ise enerji ve ulaştırma projeleri yatırımın büyük bölümünü oluşturmuştur (Mofokeng, Alhassan & Zekâ, 2023). Bu tarihsel eğilimler, 2020 sonrası dönemde yaşanan yeniden yapılanma süreciyle birlikte, daha sınırlı ülke gruplarında ve daha seçici sektörlerde yoğunlaşan bir PPP yapısına evrilmiştir.

Dünya Bankası PPI Raporu (2024) verilerine göre, 2023 yılında 87,2 milyar \$ olan altyapı odaklı PPP yatırımları 2024 yılında toplam 100,7 milyar \$’a ulaşmıştır. Bununla birlikte PPI projelerinin gerçekleştirildiği ülke sayısı 2023’te 68’den 2024’te 58’e gerilemiş, yani yatırımlar coğrafi olarak daha az sayıda ülkede yoğunlaşmıştır. 2024 yılında gerçekleşen yatırımların 57 milyar \$’ı Doğu Asya ve Pasifik (EAP) bölgesinde gerçekleşmiştir. Bu bölgede başta Çin, Malezya ve Filipinler olmak üzere– PPI taahhütlerinde belirgin bir artış gözlenmiş ve bu ülkeler, toplam gelişmekte ülke PPI yatırımlarından kayda değer pay almıştır. Yine bu ülkelerdeki projelerin büyük ölçüde yerel kurumlar ve ulusal altyapı yatırımcıları tarafından üstlenilmesi, gelişmekte olan ülkelere PPP uygulamalarının giderek dış kaynak bağımlılığından iç finansal kapasiteye yöneldiğini, aynı zamanda yerel sermayenin altyapı yatırımlarında daha stratejik bir rol üstlendiğini göstermektedir. Önceki dönemde PPI yatırımlarının ağırlıklı kısmı yabancı yatırımcılar tarafından finanse edilirken, 2022 sonrası projelerin önemli bölümünde yerel sermaye, istikrarsızlık, kur dalgalanmaları, yenin baskın hale geldiği görülmektedir.

Yerel ağırlığın artmasına karşın raporda, düşük ve orta gelirli ülkelerdeki PPI yatırımlarının şekillenmesinde yabancı yatırımcıların stratejik önemini koruduğu vurgulanmaktadır. Bu bağlamda özellikle İspanya, Fransa ve Çin, toplam yatırım taahhütleri açısından en önde gelen yabancı yatırımcılar olarak öne çıkmış ve altyapı yatırımlarının bölgesel çeşitlenmesine yön veren başlıca aktörler haline gelmiştir. Kısaca, uluslararası yatırımcılar, projelerin ölçek ve sürdürülebilirliğini belirleyici biçimde etkilemeye devam etmektedir.

Dünya Bankası PPI Raporunda (2024) vurgulanan bir diğer önemli unsur, PPP projelerinin finansal yapılarındaki dönüşümdür. 2024 yılında altyapı yatırımlarının yaklaşık %68'i borç, %31'i özkaynak yoluyla finanse edilmiş; borçlanmanın neredeyse yarısı (%47) uluslararası kredi kanalları üzerinden sağlanmıştır. Uluslararası kalkınma ve ihracat finansmanı kuruluşlarının (DEFI) desteği, özellikle Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Avrupa-Orta Asya ve Sahra Altı Afrika gibi finansal kırılganlığı daha yüksek ülkelerde belirginleşmiş; bu bölgelerdeki projelerin çoğu DEFI kredileri ve garantileri ile hayata geçirilmiştir. Buna karşılık Doğu Asya ve Latin Amerika'da yerel bankacılık sistemi ve kurumsal finansman kapasitesinin daha güçlü olması nedeniyle DEFI desteğine olan ihtiyaç sınırlı kalmıştır. Bu tablo, PPP yatırımlarının yalnızca sermaye girişiyle değil, aynı zamanda risk paylaşımı ve kredi artırıcı mekanizmalar sayesinde sürdürülebilir hale geldiğini; kırılgan ekonomik yapılara sahip ülkelerde ise çok taraflı finansman kuruluşlarının yatırımı mümkün kılan temel araç olduğunu göstermektedir.

PPP modelleri, kamu projelerinin finansmanında özel sermaye ve teknik kapasiteyi devreye sokarak kamu bütçesine binen yükü azaltır ve özellikle sınırlı kamu kaynaklarının bulunduğu dönemlerde projelerin daha hızlı hayata geçirilmesine olanak tanır. Ancak özel sektörün borçlanma maliyetleri kamu borçlanmasına kıyasla genellikle daha yüksek olduğundan, projelerin kamu borcu olarak muhasebeleştirilip muhasebeleştirilmeyeceği PPP tercihinde temel bir belirleyici haline gelir. Bu nedenle ödeme mekanizmalarının kullanıcı ücretleri, kamu katkısı veya karma modeller üzerinden nasıl yapılandırıldığı, PPP projelerinin mali sürdürülebilirliğini doğrudan şekillendirmektedir.

PPP başarısızlıklarının temel nedenlerinden biri, uzun dönemli sözleşmelerde risk transferinin maliyetinin öngörülemeyen belirsizlikler

nedeniyle aşırı fiyatlandırılmasıdır. Nitekim Almeile vd. (2024b), risk transferinin aşırı maliyetlenmesinin PPP projelerinin geleneksel kamu finansmanına kıyasla daha pahalı hale gelebileceğini ve başarısızlık riskini artırdığını ortaya koymaktadır.

Bu noktada, PPP projelerinin finansal sürdürülebilirliği proje içi maliyet yapısının yanı sıra yatırımcıların ülke risk algısı ve uzun vadeli sermaye taahhüdüne dair güvenine bağlıdır. Özel sektör finansmanının etkin biçimde mobilize edilmesi, istikrarlı bir düzenleyici çerçeve, öngörülebilir ekonomik ortam ve yatırım risklerinin doğru tasarlanmış politikalarla yönetilmesine bağlıdır.

Bu çerçevede kurumsal kalite ve düzenleyici tasarım merkezi bir rol oynamaktadır. Özel sektör katılımını belirleyen unsurlardan biri, düzenleyici kapasitenin güçlendirilmesidir. Yatırımcıların risk algısını azaltarak özel sektörün projeye katılım motivasyonunu destekleyen bu durum, işlem maliyeti teorisi ile açıklanabilir. Bu teoriye göre, özel sektörün üstleneceği risk düzeyi, beklenen getiri ve işlem maliyetleri ile ilişkilidir. Dolayısıyla kurumsal finansman desteği, uygun düzenleyici çerçeve veya piyasayı tanıyan yerel proje geliştiricileri gibi işlem maliyetlerini azaltan unsurlar, özel sektörün PPP projelerine katılımını artırmaktadır. Buna ek olarak, asil-vekil teorisi çerçevesinde rekabetçi ihale süreçleri, iyi tasarlanmış sözleşme yapıları ve net performans kriterleri gibi mekanizmalar, uygun yatırımcı seçiminde ters seçim riskini azaltmakta ve proje uygulama sürecinde ahlaki tehlikeyi sınırlayarak daha güvenilir özel sektör katılımı sağlamaktadır (Fleta-Asín & Muñoz, 2021).

Dış yatırım dinamikleri açısından, doğrudan yabancı yatırımlar (FDI), özellikle altyapı sektöründe özel sektör ilgisinin güçlü bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Yatırım ortamının güvenliği, hukuki çerçevenin belirginliği ve makroekonomik istikrar gibi unsurlar, doğrudan yabancı yatırımların ülkeye girişini etkileyen temel faktörler arasında yer almakta, bu yönüyle özel sektörün yatırım eğilimini şekillendirmektedir (Arbatlı, 2011). Dolayısıyla, yatırımcı güveninin yüksek ve ülke riskinin düşük olduğu gelişmekte olan ekonomilerde, FDI ile PPP faaliyetleri arasında pozitif bir ilişki kurulması muhtemeldir. FDI'yi destekleyen yasal altyapı, kurumsal güven ve yatırımcı dostu politikalar; PPP projelerine yönelimi doğrudan etkileyebilecek politika araçları arasında sayılmaktadır.

Son olarak PPP projelerine özel sektör katılımını belirleyen faktörlerden bir diğeri, finansal piyasaların gelişmişliğidir. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle düşük olan tasarruf oranları, uzun vadeli kamu yatırımlarını finanse etmede iç kaynakların yetersiz kalmasına yol açmakta, bu da PPP modellerine olan ihtiyacı artırmaktadır.

Tasarrufların nasıl yönlendirileceği, ülkedeki finansal sistemin derinliği ve çeşitliliğiyle doğrudan ilişkilidir. Finansal sistemin sığ kaldığı, alternatif yatırım araçlarının yeterince gelişmediği ülkelerde, iç tasarrufların altyapı gibi uzun vadeli projelere yönlendirilmesi oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu da PPP uygulamalarının finansmanında yapısal zorluklara yol açmaktadır. Öte yandan, yüksek tasarruf oranına sahip bazı ekonomilerde ise bu fonların kısa vadeli ve düşük riskli enstrümanlara yönelmesi, uzun vadeli ve sabit getiri sağlayan PPP projelerine ilginin sınırlı kalmasına neden olabilmektedir (Yurdakul, Kamaşak ve Yazar Öztürk, 2022). Bu nedenle kamu otoriteleri açısından hem doğrudan yabancı yatırımları çekmek hem de yerli tasarrufları uzun vadeli projelere kanallı edebilmek için güvenilir ve şeffaf bir düzenleyici çerçeve sunmak büyük önem taşımaktadır. Yatırımcıların PPP projelerine katılımı; ekonomik istikrar, risk paylaşımı düzenlemeleri ve sözleşme güvenilirliği gibi unsurlar doğrultusunda şekillenmekte, bu da makroekonomik koşulların PPP başarısı üzerinde belirleyici bir rol oynadığını göstermektedir (Yurdakul, Kamaşak ve Yazar Öztürk, 2022).

6. Sonuç

PPP projeleri aracılığıyla yerel kapasitenin ve öğrenme süreçlerinin gelişmesi ve teknolojik kazanımlar mümkün olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, kamu kaynaklarının yetersizliği, arz-talep dengesizliği ve kamu sektörünün düşük etkinliği, PPP modellerini politika yapımcılar için önemli bir seçenek hâline getirmektedir. Ancak, bu modelin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği, belirli ön koşulların sağlanmasına bağlıdır. Öncelikle, özel sektörün uzun vadeli yatırım kararları alabilmesi için makroekonomik ortamın istikrarlı ve öngörülebilir olması gerekmektedir. Bu bağlamda, mali disiplini sağlamak, enflasyonu kontrol altına almak ve döviz kuru oynaklıklarını azaltmak, PPP uygulamalarının önünü açacak temel unsurlar arasında yer almaktadır. Ayrıca, siyasi gerekçelerle uygulanan altyapı

sübvansiyonlarının yeniden değerlendirilmesi ve kamu harcamalarında şeffaflık sağlanması, mali risklerin azaltılmasına katkı sunacaktır.

PPP'lerin başarısı için bir diğer temel koşul da güçlü kurumsal yapıların ve bağımsız, hesap verebilir düzenleyici kurumların varlığıdır. Düzenleyici ortamın özerkliğe dayalı olarak güçlendirilmesi, karar alma süreçlerinde şeffaflık sağlanması ve ihalelerde liyakate dayalı değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi, yatırımcı güvenini artıracak ve projelere olan ilgiyi yükseltecektir. Özellikle altyapı yatırımlarında yolsuzluk, keyfi uygulamalar ve belirsizlik gibi unsurların ortadan kaldırılması, PPP projelerinin uzun vadeli başarısı için kritik öneme sahiptir. Bu nedenle PPP uygulamalarında finansman modeliyle uyumlu denetim ve gözetim mekanizmalarının kurulması, kamu hizmeti sunumunun örtülü özelleştirmeye dönüşmesini önleyen temel koruma alanıdır.

Gelişmekte olan ekonomilerde PPP uygulamaları, yalnızca özel sektör kârına hizmet eden bir mekanizma olarak değil, refah devleti ve toplumsal kalkınma hedeflerini destekleyen bir kamu politikası aracı olarak ele alınmalıdır. Bu perspektif benimsendiğinde PPP'ler, vatandaş nezdinde meşruiyet kazanarak daha geniş kabul görebilir ve ekonomik bağlamdan bağımsız biçimde sürdürülebilir bir geleceğe sahip olabilir. Ancak bu sonucun gerçekleşmesi, sürecin her aşamasında etkin rol alan ve yönetim kapasitesini koruyan bir kamu otoritesinin varlığına bağlıdır. Bu bağlamda, PPP modeli, gelişmekte olan ülkelerde yaygın görülen makroekonomik dengesizlikleri, yönetim sorunlarını veya düzenleyici eksiklikleri doğrudan ortadan kaldırabilecek bir araç değildir. Aksine, bu model ancak söz konusu yapısal sorunlar giderildiğinde etkili bir biçimde işleyebilecek tamamlayıcı bir mekanizma olarak değerlendirilmelidir.

Kaynakça

- Almeile, A. M., Chipulu, M., Ojiako, U., Vahidi, R., & Marshall, A. (2024a). Project-focussed literature on public-private partnership (PPP) in developing countries: A critical review. *Production Planning & Control*, 35(7), 683–710. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2125954>
- Almeile, A. M., Chipulu, M., Ojiako, U., Vahidi, R., & Marshall, A. (2024b). The impact of economic and political imperatives on the successful use of public-private partnership (PPP) in projects. *Production Planning & Control*, 35(6), 559–579. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2110171>
- Arbatli, E. C. (2011). *Economic policies and FDI inflows to emerging market economies* (IMF Working Paper No. WP/11/192). (URL eksik.)
- Bertelli, A. M., Mele, V., & Whitford, A. B. (2020). When new public management fails: Infrastructure public–private partnerships and political constraints in developing and transitional economies. *Governance*, 33(3), 477–495. <https://doi.org/10.1111/gove.12428>
- Ferk, B., & Ferk, P. (2017). Top 10 reasons why (not) and how (not) to implement PPPs in the developing and emerging economies. In *The Emerald handbook of public–private partnerships in developing and emerging economies* (pp. 3–44). Emerald. <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-493-420171001>
- Dünya Bankası. (2024). *Private participation in infrastructure (PPI) 2024 annual report*. World Bank Group. <https://ppi.worldbank.org>
- Fleta-Asín, J., & Muñoz, F. (2021). Renewable energy public–private partnerships in developing countries: Determinants of private investment. *Sustainable Development*, 29(6), 1220–1233. <https://doi.org/10.1002/sd.2165>
- Ke, Y., Wang, S., Chan, A. P. C., & Cheung, E. (2011). Understanding the risks in China’s PPP projects: Ranking of their probability and consequence. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 18(5), 481–496.
- Mofokeng, M., Alhassan, A. L., & Zeka, B. (2023). Public–private partnerships and economic growth: A sectoral analysis from developing countries. *International Journal of Construction Management*, 24(10), 1029–1037. <https://doi.org/10.1080/15623599.2023.2217374>
- Mundonde, J., & Makoni, P. L. (2025). Bridging the green infrastructure gap: Determinants of renewable energy PPP financing in emerging and developing economies. *Sustainability*, 17(20), 9072. <https://doi.org/10.3390/su17209072>

- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2017). Implementation constraints in public-private partnership: Empirical comparison between developing and developed economies/countries. *Journal of Facilities Management*, 15(1), 90–106. <https://doi.org/10.1108/JFM-07-2016-0036>
- Pistor, K., Raiser, M., & Gelfer, S. (2000). Law and finance in transition economies. *Economics of Transition*, 8(2), 325–368.
- PPP Knowledge Lab. (t.y.). *What is a PPP?* Public-Private Partnership Resource Center. <https://ppp.worldbank.org>
- Sharma, C. (2012). Determinants of PPP in infrastructure in developing economies. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(2), 149–166. <https://doi.org/10.1108/17506161211246908>