

BÖLÜM 3

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ) PROJELERİNİN FİNANSMANI

Mutlu YORULDU¹

Özet

Toplumsal ihtiyaçların her geçen gün çeşitlenerek artması, kamu kesiminin genişliği ne olmalı? Sorusunun tazeliğini korumasına neden olmaktadır. Kamu ekonomisinin temel sorularından biri olan bu soru için şüphesiz net bir cevap vermek mümkün değildir. Zira özel kesim piyasa saikleriyle ve kâr maksimizasyonu hedefiyle faaliyette bulunduğundan, kamu kesimi, toplumsal alanı sahiplenmek zorunda kalmaktadır. Diğer bir ifadeyle özel kesimin veya bir başka ismiyle piyasanın, sosyal fayda oluşturma amacıyla toplumsal ihtiyaçları karşılamak gibi bir misyonu bulunmamaktadır. Devlet idarecilerinin toplumun tüm ihtiyaçlarını en başta finansman problemi nedeniyle karşılayabilmesi mümkün değildir? Zira vergiler başta olmak üzere, kamu gelirlerinin tahsilatında işler dönem başında bütçe ile planlandığı gibi gitmeme eğilimindedir. Bu nedenlerle kamunun, toplumsal faydayı arttırmayı amaçlayan ve toplumsal ihtiyaçları gidermeye yönelik birtakım plan/proje ve faaliyetler için başkaca (alternatif) finansman araçlarını keşfetmesi ve içlerinden bütçe dengesi açısından optimal olanı tercih ederek, kullanması son derece önem kazanmaktadır. Son yıllarda adı sıklıkla duyulan tabiri caizse gündemden düşmeyen kamu – özel işbirliği projeleri söz konusu alternatif yatırım seçeneklerinin başında gelmektedir. Burada devlet, hayata geçirmeyi hedeflediği/vadettiği belirli kamusal hizmetleri, özel kesimle işbirliği içinde faaliyete geçirmekte ve

¹ Doç. Dr., Maliye Bölümü, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir, Türkiye. E-posta: mutlu.yoruldu@balikesir.edu.tr | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1010-2938>

kendi bütçe dengesini rahatlatma amacı taşımaktadır. Böylelikle devlet bütçesi üzerinde harcamalar ile gelirler arasındaki denkleştiriciliğe, bu işbirlikleri sayesinde katkı sunmaktadır. Peki kamu özel işbirliği projelerinin finansman biçimleri nelerdir? İçlerinde hangileri, hangi nedenlerle daha çok tercih edilmektedir? Bu sorular, bu bölümün öncelikle cevaplanması gereken çıkış noktalarını oluşturmaktadır. Yap-işlet-devret, yap-işlet-kirala gibi klasik finansman yöntemlerinin, Türkiye açısından yerini daha çok karma (hibrit) finansman yöntemine bıraktığı ifade edilebilir. Tabi ki kamu özel işbirliği projesinin yapılmasına karar verildiğinde, kamu bütçesi açısından en avantajlı olan finansman yönteminin seçimi gerçekleştirilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ), Kamu Maliyesi, Proje Finansmanı, Kamu Bütçesi, Alternatif Finansman Yöntemleri, Yap-İşlet-Devret.

FINANCING OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) PROJECTS

Abstract

The ever-increasing diversity of social needs keeps the question of how large the public sector should be. This question, one of the fundamental questions of public economics, is undoubtedly impossible to provide a definitive answer to. Because the private sector operates with market motives and the goal of profit maximization, the public sector is forced to embrace the social sphere. In other words, the private sector, or the market as it is also known, does not have a mission to meet social needs for the purpose of creating social benefits. It is impossible for state administrators to meet all of society's needs, primarily due to financing problems. This is because the collection of public revenues, especially taxes, tends not to proceed as planned by the budget at the beginning of each period. For these reasons, it is crucial for the public sector to explore alternative financing tools for plans, projects, and activities aimed at increasing social benefits and addressing social needs, and to choose and utilize the most optimal budgetary balance options. Public-private partnership projects, which have been frequently mentioned in recent years and have remained a hot topic, are among the most prominent alternative investment options. Here, the state implements certain public services it aims to implement/promise in collaboration with the private sector, aiming to ease its own budget balance. Thus, through these collaborations, it contributes to the balancing of expenditures and revenues

within the state budget. So, what are the financing methods for public-private partnership projects? Which of these are preferred, and for what reasons? These questions constitute the primary starting points of this section. It can be argued that, in Turkey, traditional financing methods such as build-operate-transfer and build-operate-lease have been largely replaced by hybrid financing methods. Of course, when the decision to undertake a public-private partnership project is made, the financing method most advantageous for the public budget should be selected.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP), Public Finance, Project Financing, Public Budget, Alternative Financing Methods, Build-Operate-Transfer.

1. Giriş

Dünya’da toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik kamu bütçesini rahatlatmayı hedefleyen alternatif bir mali yöntem olarak, kamu özel işbirliği ortaklıklarının ilk uygulamalarına İngiltere’de rastlanmıştır. Zira İngiltere’de 1660’lı yıllarda yol inşaat projeleri bu yöntemle hayata geçirilmiştir. Akabinde sanayi devrimi sonrası kamu özel işbirliği ortaklığı ile yapılan projelerin arttığı ve çeşitlendiği görülmüştür (Boz, 2013: 280). Dünya nüfusunun giderek artması, beraberinde toplumsal ihtiyaçların çoğalmasını da getirmiştir. Diğer taraftan 20. yüzyılın ikinci yarısı ile birlikte Dünya genelinde küreselleşmenin hız kazanmasıyla siyasi, idari, ekonomik, kültürel ve teknolojik devinimler yaşanmaya başlarken, toplumsal ihtiyaçlar hızlı bir biçimde farklılaşarak ve çeşitlenerek genişlemiştir. Toplumun toplam mal ve hizmet talebinin artmasıyla, kamusal mal ve hizmetlere olan toplumsal talep de artmıştır. Devletler, artan kamusal mal ve hizmet taleplerini karşılayabilmek için nispeten daha fazla kamu harcaması yapmak zorunda kalmışlar, bu durum da kamu kesiminin ekonomi içinde büyüklüğü sorununu ortaya çıkarmıştır. Kamu kesiminin ekonomi içinde büyüklüğü sorununun çözüm arayışı gerektiren önemli sacayaklarından birini kamunun finansman sorunu oluşturmuştur. Kamu harcamaları, büyük kısmı toplumsal ihtiyaçların artmasıyla bağlantılı olarak her geçen zaman diliminde artmaktadır. Kamu harcama eğiliminin artma yönünde olmasının aksine kamusal gelir kaynaklarının artırılmasında ve çeşitlendirilmesinde kamunun serbestliği sınırlı kalmaktadır. Kamu hizmetlerinin finansmanı ve sunumu, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması açısından son derece önemlidir. Nihayetinde devletin kamu maliyesi kapsamında amaçlarından biri; sınırlı ve belirli olan kamusal kaynakları, en iyi şekilde kullanarak, en fazla toplumsal ihtiyacı karşılayabilir olmaktadır. Kamu kaynaklarının, kamusal hizmet sunumunda yetersiz kalması ve/veya toplamda daha fazla hizmet çıktısı elde edebilmek için kamu, alternatif çözüm ve finansman arayışlarına girişebilmektedir. Zira dünya genelinde son yıllarda artan altyapı yatırımı ihtiyacı, kamu kaynaklarının yetersizliği ve etkin hizmet sunumu arayışı, kamu-özel işbirliği (KÖİ) modellerinin ön plana çıkmasına neden olmuştur (Yescombe, 2018). KÖİ projeleri, özel sektörün finansal kaynakları ve işletme yetkinliklerini kamu yararı doğrultusunda kullanma imkânı sunmaktadır.

Ancak bu modelin başarısı, doğru finansman stratejilerine ve risk yönetimine bağlıdır.

2. Genel Olarak Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Finansman Modelleri

Kamu-özel işbirliği (KÖİ) projeleri, kamu açısından başlı başına bir finansman biçimidir. Zira bu projelerin planlanması ve uygulanmasıyla birlikte kamusal hizmet üretimine ve sunumuna ilişkin maliyetlerin bir kısmı veya tamamı özel kesime transfer edilir/edilmesi amaçlanır. Böylelikle devlet, bütçesinde kullanılabilir ve/veya başka kamusal hizmetlere/harcamalara aktarılabilir fonun oluşmasını sağlamaktadır. Zira bu durum kamu özel işbirliği projelerinin doğru bir hizmet üretim/finansman alternatifi olup olmadığı sorusunun cevaplandırılmasını gerektirir. Şüphesiz bu sorunun cevabı yeknesak değildir. O nedenle projenin doğru planlanmış olması, risk analizinin gerçekçi yapılmış olması, doğru ve kamu yararını önceleyen finansman modellerinin seçilmiş olması ve nihayetinde kamu yararı ve kamu bütçesi açısından fayda-maliyet analizinin uygulanmış olması, kamunun başlangıçta hedeflediği amacın, ortaya çıkan sonuç ile sağlanıp sağlanmadığı hususunda belirleyici olmaktadır.

Kamu özel işbirliği ortaklık modeli, kamu hizmetlerinin özel sektör işbirliğiyle sunulmasını sağlayan bir modeldir. Bu projeler özellikle altyapı, ulaşım, sağlık, enerji ve eğitim gibi alanlarda yaygın olarak kullanılır. KÖİ projelerinde finansman, genellikle özel sektör tarafından finansman (yap-işlet-devret) modeli, gölge ücret modeli, kullanım bedeline dayalı ödeme, karma finansman modeli, kamu garantileri ve destekleri, uluslararası finansman ve kalkınma bankalarından finansman modeli, tahvil ve menkul kıymetleştirme modeli ve kredi mekanizmaları ile sağlanabilmektedir.

2.1. Yap-İşlet-Devret Modeli (YİD)

Belirli kamu hizmetlerinin ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinin özel kesime bırakılması ya da kamunun gerçekleştirdiği iktisadi niteliği olan birtakım faaliyetlerin/kuruluşların özelleştirilmesi eğilimi, dünyada 1980’li yıllardan itibaren başlamıştır. Zira bu anlayış beraberinde, bu amaca uygun

finansman modellerinin ortaya çıkmasını da sağlamıştır ki bunlardan en önemlisi “The Built-Operate-Transfer Model” yani “Yap-İşlet-Devret Modeli”dir (Yerlikaya, 2013: 527). Kamu özel işbirliği projeleri denildiğinde, yaygın biçimde kullanılan yöntemlerden biri olan Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli, kamu altyapı projelerinin özel sektör tarafından inşa edilip işletilmesini ve belirli bir süre sonunda tekrar kamuya devredilmesini sağlayan bir modeldir. Zira YİD, özellikle kamu altyapı yatırımları için bir finansman modeli olduğu gibi aynı zamanda işletme(cilik) modelini de temsil etmektedir. Bu modelde, özel sektör yatırımcıları projeyi tasarlar, inşa eder ve önceden belirlenmiş belli bir süreliğine işletmeciliğini yaparak hem yatırım maliyetlerini hem de yatırımdan elde etmeyi planladığı kazancı karşılar. Kamu ile belirlenmiş olan süre sonunda ise tesis veya altyapı unsurları kamu kurumlarına devredilir (Yılmaz, 1999: 10). YİD finansman modelinde, proje süresince özel sektör gelirini, yapılan yatırımdan fayda sağlayanların (kullanıcıların) ödeyeceği fiyattan karşılar. Yatırımcı, öncelikle projenin yapımını gerçekleştirir, ardından inşa edilen altyapıyı belirlenen süre boyunca işletir ve gelirlerini bu süreçte elde eder (işlet aşaması). Süre sonunda ise işletilen tesis veya altyapı unsurları, mülkiyet hakkı ve işletme yetkisiyle birlikte kamuya devredilir (devret aşaması). YİD modeli, kamu yatırımlarında sermaye yetersizliğinin olduğu durumlarda, altyapı projelerinin hayata geçirilmesini kolaylaştırmak amacıyla tercih edilmekte ve risklerin özel sektör ile kamu arasında paylaşılmasına imkân tanımaktadır (Özer, 2012: 31-32).

Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli, altyapı projelerinin finansmanı, inşası ve işletilmesi süreçlerinde kamu ve özel sektör işbirliğini esas alan bir proje gerçekleştirme modelidir. Bu modelde, özel sektör bir yatırımcı veya şirket/şirketler grubu, devlet tarafından kamu hizmeti sunumu amacıyla gerçekleştirilecek projeyi üstlenmektedir. Özel sektör; kamusal hizmet projesini finanse eder, inşa eder ve ortaya çıkan çıktıyı (hizmeti, yapıyı) belirli bir süre işletir. Kamu ile özel sektör arasında daha önceden belirlenmiş olan imtiyaz ya da işletme süresi sonunda ise özel sektör üstlendiği yatırımın mülkiyetini anlaşma koşullarına göre ilgili kamu kuruluşuna devreder. Böylelikle yatırım, tüm idari, ekonomik ve hukuki sonuçlarıyla birlikte özel sektör tarafından başlangıçta karşılıklı olarak planlandığı ve hukuken teminat altına alındığı gibi kamuya devredilmiş olur (Başar, 2003: 44).

YİD modelinin, Türkiye’de bir yatırım modeli olarak ortaya atılması, 1980’lerin ikinci yarısında başlamış olmakla birlikte bu alandaki genel nitelikli düzenleme 08.06.1994 tarihli, 3996 sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun*” ile yapılmıştır. Bu Kanun dışında, birtakım sektörlerle (karayolu, enerji ve altyapı gibi) ilişkin kamu özel ortaklığı uygulamalarını düzenleyen hukuki kaynaklar da bulunmaktadır (Şirin, 2017: 26-27). YİD, gelişmekte olan ülkeler açısından döviz rezervlerini azaltmadan, büyük çaplı (sermaye yoğun) üretim tesislerinin veya kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini temin edecek bir model olarak görülmektedir (Özer, 2012: 31). Böylelikle sınırlı olan kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına, kamu açısından harcama planlaması yapılmasına ve hazinenin denkleştirici işlemlerinin kolaylaşmasına olanak sağlanmış olur. Zira YİD’in hayata geçirilmesiyle yatırıma ait ortaya çıkabilecek olan öngörülen/öngörülemeyen risklerin, kamu ve özel kesim arasında paylaşılması da söz konusu olabilmektedir.

YİD finansman modelinin; Dünya’da ve Türkiye’de kamu hizmetlerinin finansmanında alternatif ve önemli bir kaynak olduğu ve bu finansman modeline sıklıkla başvurulduğu görülmektedir. Türkiye’deki uygulamaları enerji, serbest bölgeler, hava ve deniz limanları alanlarında görülmektedir. Yapımında YİD finansman modelinin uygulandığı diğer ülkelerdeki bazı projeler; İngiltere-Galler arasındaki Severn Makas Köprüsü (proje maliyeti: \$510 milyon), Çin’deki Shajao enerji santralinin yapımı (proje maliyeti: \$530 milyon) ve Amerika’daki Trans-Alaska boru hattı sistemi olarak gösterilebilir. Türkiye’de Enerji alanında 3096 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na sadece elektrik üretmek amacı ile kurulacak sermaye şirketlerine, elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve tesisi işletme izni verilmiştir. Bu kapsamda; Birecik Barajı, Marmara Ereğlisi Doğal Gaz projelerinin de aralarında bulunduğu 23 adet tesisin yapımı YİD finansman modeli ile olmuştur. Ayrıca Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) tarafından 6 proje YİD modelini ile yapılmıştır (Teker, Teker & Çimen, 2021: 119).

YİD projelerinin temel avantajları arasında, proje sürecinde maliyet etkinliği, teknik bilgi ve deneyimin özel sektörden sağlanması, kamu

kaynaklarının daha verimli kullanılması ve hizmet kalitesinin artması sayılabilir. Öte yandan, modelin dezavantajları arasında ise özel sektörün kâr amacı güderek hizmet fiyatlarını yükseltebilmesi, sözleşme sürecinde yaşanan hukuki ve idari sorunlar ile kamu yararının tam olarak gözetilememesi gibi hususlar yer alır (FKA, 2025: 19). Yap-İşlet-Devret modeli, altyapı yatırımlarında finansman sorunlarını aşmak ve kamu-özel sektör işbirliğini güçlendirmek amacıyla yaygın şekilde kullanılan önemli bir modeldir. Ancak, projelerin başarısı büyük ölçüde sözleşme koşullarının doğru belirlenmesine, taraflar arasında şeffaflık ve güvenin sağlanmasına bağlıdır (Yılmaz, 1999: 15-17).

2.2. Gölge Ücret (Shadow Toll)

Gölge ücret modelinin (Shadow Toll), dünyada ilk defa 1990'lı yıllarda İngiltere'de "*Private Finance Initiative (PFI)*" kapsamında tasarla-yap-finanse et-işlet (DesignBuild-Finance-Operate-DBFO) tipi kamu özel işbirliği projelerinde kullanıldığı görülmüştür. İspanya ve Portekiz'de de 2000'lerin başında gölge ücretli otoyol projelerinin (autopistas de peaje en sombra) yapıldığı ve hizmete alındığı bilinmektedir (World Bank, 2004). Gölge ücret yöntemi, kamu-özel işbirliği projelerinde özel sektörün bir altyapı yatırımını (örneğin bir otoyol veya tünel) finanse edip işletmesi karşılığında, kullanıcıdan doğrudan ücret (geçiş ücreti, bilet vb.) almadığı; bunun yerine, devletin özel işletmeciye kullanım düzeyine göre ödeme yaptığı bir finansman modelidir (Yescombe, 2018). Zira gölge ücret modeli bu yönüyle devlet ödemeli mekanizmalar içerisinde yer almaktadır. Gölge ücret finansman modelinde oluşturulan ödeme mekanizmasında, devlet özel sektöre otoyoldan geçen araç sayısı ve otoyolun kullanımı (araç-km) ölçüsünde ödeme gerçekleştirmektedir. Bu finansman modeli ile yapılan projelerin bir kısmında, hizmetten fayda sağlayanlardan ücret alınırken, ekseriyetinde kullanıcıların bedelsiz kullanımına müsaade edildiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle kullanıcılar ücret ödemiyor gibi görünse de, kamu dolaylı biçimde kullanım maliyetini karşılamaktadır (Grimsey & Lewis, 2004). Zira her iki durumda da otoyol geçiş ücretinin olup olmayacağı, varsa ne kadar olacağına ilişkin önemli kararlar devlet tarafından alınmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2023: 27).

KÖİ projeleri, özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna finansman ve işletme gücüyle dâhil olduğu, uzun vadeli sözleşmelerdir. Gölge ücret modeli özellikle ulaşım altyapısı projelerinde (otoyol, tünel, köprü) yaygın olarak kullanılmıştır. Zira dünyada ulaşım sektörünün ilk projeleri bu finansman modeli ile gerçekleştirilmiştir. Uygulamalarda ulaşım sektöründeki KÖİ'lere demiryolu ve şehir ulaşımı da dâhil olmaktadır (Savaş, Keleş & Göktaş, 2020: 24).

Dünya Bankası tarafından gölge ücret finansman modelinin özellikleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir (World Bank, 2018):

1. **Talep riski paylaşımı:** Talep riski kısmen kamu tarafından üstlenilir, zira ödemeler kullanıcı sayısına bağlıdır. Çoğu zaman toplam kullanıcı sayısını net bir biçimde belirlemek mümkün olmadığından, özel sektörle yapılan sözleşme kapsamında genellikle belirli bir alt-üst sınır belirlenerek, ödemeler bu aralıkta gerçekleştirilir.
2. **Kamu açısından bütçe öngörülebilirliği:** Kamu, projeye ilişkin ödemeleri genellikle yıllık olarak ve performans göstergelerine uygun biçimde yapmaktadır.
3. **Kullanıcı memnuniyeti:** KÖİ ile yapılan hizmet ücretsiz olduğundan kullanıcılar açısından sosyal kabulü yüksek olmaktadır. Diğer bir ifadeyle halk bu finansman modeli ile yapılan projeleri bu nedenle memnuniyetle karşılamaktadır.
4. **Performansa dayalı ödeme:** Özel sektörün gelirleri, hizmetin kalitesine ve ulaşım sektörü açısından trafik akışına göre değiştiği/belirlendiği için verimlilik artışı teşvik edilmektedir.

KÖİ projelerinde önemli bir finansman modelini oluşturan ve bizzat devletin özel sektöre ödeme yapma taahhüdünde bulunduğu gölge ücret modelinin en önemli avantajı; kullanıcılardan (hizmetten fayda sağlayıcılardan) doğrudan ücret alınmadığı/talep edilmediği için toplum tarafından projenin/yatırımın kabul görmesinin kolay olmasıdır. Ayrıca, devletin başlangıçta projenin/yatırımın maliyetine katlanmaması sebebiyle altyapı yatırımının hızlıca gerçekleştirilmesi, kaynak tahsisi serbestliğinin oluşması ve performansa dayalı ödeme mekanizmasından dolayı işletmenin hizmet kalitesi verimliliğini artırması, diğer avantajları olarak sıralanabilir. Gölge ücret finansman modelinin en önemli dezavantajı ise uzun vadeli kamu yükümlülükleri yaratması ve dolayısıyla uzun dönemde devlet bütçesi üzerinde baskı oluşturmasıdır. Zira devletin taahhüt ettiği ücret ödemeleri

uzun yıllara sarkabilmektedir. Gölge ücret finansman modeli ile ulaşım altyapı hizmetlerinde; trafik hacmi veya hizmet kullanımı planlananın/tahmin edilenin altında kalırsa, yüksek maliyetle yapılan proje/yatırım “*verimsiz*” bir harcamaya dönüşebilir. Diğer taraftan gölge ücret finansman modeline göre kamunun özel sektöre yapacağı ödemeler, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından karmaşık durumları ortaya çıkarabilir, bunlar da bu modelin diğer dezavantajlarını oluşturmaktadır (OECD, 2015).

KÖİ’ler açısından önemli bir finansman modeli olan gölge ücretin Türkiye açısından uygulanmasının sınırlı düzeyde kaldığı ifade edilebilir. Zira Türkiye’de KÖİ projelerinde genellikle “*kullanıcıdan ücret alma*” (geçiş ücreti, kira vb.) modelinin daha çok benimsendiği görülmektedir.

2.3. Kullanım Bedeline (Kullanıcıya) Dayalı Ödeme (Availability Payment) Modeli

Kullanım bedeline dayalı ödeme yöntemi (availability payment), kamu-özel işbirliği projelerinde özel sektörün bir altyapı veya kamu hizmeti yatırımını finanse edip işletmesi karşılığında, gelirini doğrudan kullanıcıların yaptığı ödemelerden (köprü geçiş ücreti, bilet bedeli, kira veya hizmet kullanım ücreti gibi) elde ettiği bir KÖİ finansman modelidir. Bu modelin başarı şansı ya da sosyal kabulü, kullanıcıları oluşturan toplumun, özel sektörün doğrudan kullanıcılardan ücret almasını uygun görüp görmemesi ile doğrudan ilgilidir. Örneğin, otoyol projelerinde/yatırımlarında bu modelin uygulanmasının, Latin Amerika, Avrupa ve Asya ülkelerinde, diğer ülkelere göre sosyal kabulü daha yüksektir (Yescombe & Farquharson, 2018). İngiltere açısından ise KÖİ’lerin büyük bir kısmı kamu sektörü tarafından yapılan kullanılabilirlik ödemeleri aracılığıyla finanse edilirken, karayolu ve köprü projeleri/yatırımları gibi daha az bir kısmı temsil eden KÖİ’ler ise nihai kullanıcılar/fayda sağlayıcılar tarafından ödenen otoyol ve köprü geçiş ücretleri ile gelir temin etmişlerdir (Cangöz, Emek & Karaca, 2021: 21).

Kullanım bedeline dayalı ödemeyi esas alan finansman modelinde özel sektörün yapımını üstlendiği projenin/yatırımın geri ödemesi, projenin/yatırımın kullanım düzeyi ile doğrudan bağlantılı ve orantılıdır. Zira projeden/yatırımdan elde edilecek gelirler, gölge ücret ödemesinde olduğu

gibi devlet tarafından değil, hizmeti kullanan nihai kullanıcılar/fayda sağlayıcılar tarafından karşılanmaktadır. Bu finansman modelinin kullanılması, genellikle talep riskinin büyük bölümünün özel sektör tarafından üstlenildiği durumlarda gerçekleştirilmektedir (Grimsey & Lewis, 2004).

Kullanım bedeline dayalı ödemeyi esas alan KÖİ finansman modelinde, bir projenin/yatırım üstlenilmesi için özel sektörle yapılan sözleşme, başlangıçta devlet bütçesine yük getirmemektir. Zira projenin/yatırımın özel sektör tarafından finanse edilmekte ve maliyet bedelinin tamamı özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Bu özeliği bu KÖİ finansman modelinin en önemli avantajlarından biridir. Bu yöntem kamu bütçesine başlangıçta yük getirmez; özel sektör kendi finansmanını sağlar. Ayrıca KÖİ ile gerçekleştirilen proje/yatırım talep riski özel sektöre devredildiğinden, kamu performans odaklı (yapılan projenin/yatırımın hizmet kalitesine bağlı olan) bir finansman modelinden yararlanmış olur. Bu finansman modelinin bir diğer avantajı ise kullanıcıların hizmet bedeli ödemesi neticesinde fiyat-disiplin mekanizması diğer bir ifadeyle kullanıcılar açısından fayda-maliyet denetimi gerçekleştirilebilir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2023: 25-26).

Kullanım bedeline dayalı finansman modelinde, özel sektör tarafından projeden/yatırımdan faydalanan kullanıcıların (talebin) yanlış tahmin edilmesi durumunda, özel sektörün zarar riski ile karşı karşıya kalabilmesi, bu modelin en önemli dezavantajını oluşturmaktadır. Diğer taraftan özel sektör tarafından kullanım bedellerinin yüksek tayin edilmesi, ayrıca projenin/yatırımın toplum tarafından kabullenilmemesi riskini de beraberinde getirir. Ayrıca proje/yatırım için devlet tarafından özel sektöre gelir garantisi veya minimum gelir taahhüdü verilmişse, devlet bütçesi üzerinde uzun vadeli bütçe baskısı ve yükümlülüğü oluşabilir (OECD, 2015).

Kullanım bedeline dayalı finansman yöntemi genellikle; otoyollar, köprüler, tüneller, elektrik üretim, su arıtma tesisleri, terminal işletmeleri gibi gelir üretme potansiyeli yüksek altyapı projelerinde uygulanmaktadır (Grimsey & Lewis, 2004).

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren büyük ölçekli ulaştırma projelerinde (örneğin otoyollar, köprüler, tüneller, havalimanları) kullanım bedeline dayalı modeller yaygın biçimde uygulanmıştır. Bu projeler, özel sektörün finansman kapasitesiyle kamu hizmeti altyapısını hızla

tamamlamaya olanak tanımıştır. Ancak talep riskinin özel sektör üzerinde olması, bazı projelerde gelir garantisi mekanizmalarını gündeme getirmiştir.

2.4. Hibrit Model (Karma Model)

Hibrit (karma) finansman modeli (mixed financing / hybrid PPP), kamu ve özel sektörün finansman katkılarının aynı projede birleştirildiği KÖİ finansman modelidir. Bu yöntemde, projenin finansmanı tek bir kaynaktan değil; kamu bütçesi, özel sektör sermayesi, uzun vadeli kredi, uluslararası kalkınma finansmanı veya hibelerin bir bileşimiyle gerçekleştirilmektedir (Yescombe & Farquharson, 2018; World Bank, 2018).

Hibrit (karma) finansman modeli, özellikle yüksek sermaye gerektiren, finansal getirisi düşük ama sosyal faydası yüksek projelerde tercih edilmektedir. Böylece projeye/yatırıma yönelik talep riski azaltılmakta, kamu sektörü, yatırımın bir kısmını üstlenerek özel sektörün ilgisini arttırmakta ve özel sektör de işletme, verimlilik ve risk yönetimi becerilerini geliştirebilmektedir (Grimsey & Lewis, 2004). Örneğin, İspanya’da 1990’lı yıllardan önce KÖİ finansman modelleri içinde kullanım bedeline dayalı finansman gibi gerçek ücret ödemesine dayalı modeller yaygın iken, sonraki dönemlerde gölge ücret modelinin hazır bulunabilirlik ödemeleri ile birleştirildiği hibrit (karma) modeller tercih edilmiştir (Garrido ve Vassallo, 2021).

Hibrit (karma) finansman yöntemi; kullanım bedeline dayalı KÖİ finansman modelinden farklı olarak, projenin başlangıç finansman yükünü kamu ile özel sektör arasında paylaştırır. Dolayısıyla hibrit finansman modeli, özel sektörün finansman maliyetini düşürür, projenin “finanslanabilirliğini” (bankability) yükseltir ve kamu açısından projenin/yatırımın gerçekleşme zamanını öne çekmiş olur (Yescombe & Farquharson, 2018; World Bank, 2024).

Hibrit (karma) finansman modelinde, projenin/yatırımın evreleri aşağıdaki gibi gelişir (World Bank, 2024).

- Kamu tarafı, proje inşaat maliyetinin belirli bir oranını karşılayabilir (örneğin %30-40).
- Kalan kısım özel sektör tarafından öz sermaye ve borçla finanse edilir.
- İşletme döneminde gelirler kullanıcı ücretlerinden veya kamu ödemelerinden elde edilir.

- Kamu katkısı, projeye baştan (inşaat sürecinde) veya zaman içinde (performans temelli ödemelerle) sağlanabilir.

Hibrit (karma) finansman modelinin avantajları; farklı kaynakların aynı anda ve bir arada kullanılmasına bağlı olarak finansman esnekliği sağlaması, riskin kamu ile özel sektör arasında paylaşılmasını gerektirmesi, özel sermaye katkısı ile devlet bütçesindeki yükün azaltılması ve sosyal faydası yüksek projelerin hayata geçirilmesini kolaylaştırmasıdır (OECD, 2015; World Bank, 2018; APMG, 2016).

Hibrit (karma) finansman modelinin taşıdığı birtakım zorluklarda bulunmaktadır. Bu zorluklar; çoklu finansman kaynakları nedeniyle karmaşık finansman yapısı, devlet katkısının niceliği ve koşulları net biçimde tanımlanmadığında şeffaflık şeklindedir. Devlet katkısının, özel sektörün katkısına kıyasla çok yüksek olması durumunda, özel sektörün risk almak istememesine bağlı olarak ahlaki sorunlar ve verilen kamu garantileri nedeniyle uzun dönemde devlet bütçesi üzerinde oluşabilecek baskı da bir diğer olumsuz tarafıdır (EBRD, 2015; OECD, 2015):

Dünya Bankası, “hibrit (karma) finansman” modelini geliştirmekte olan ülkeler açısından risk azaltıcı bir model olarak değerlendirmektedir (World Bank, 2024). Ayrıca Avrupa Yatırım Bankası (EIB), çevre ve ulaşım altyapı projelerinde/yatırımlarında hibeler ile kredi desteklerinin bir arada kullanılmasını sağlayarak, hibrit (karma) finansman modellerini teşvik etmektedir (EIB, 2021). Türkiye’de özellikle son zamanlarda yaygınlaşan şehir hastanelerinin ve ulaştırma projelerinin yapımında hibrit (karma) finansman modelinden yararlanıldığı görülmektedir.

2.5. Kamu Garantileri ve Destekleri

Destekleyici Yöntemi

Kamu garantileri ve destekleri finansman yöntemi, esasen yukarıda açıklanan KÖİ projelerinin/yatırımlarının finansman yöntemelerini destekleyici niteliğe sahip bir uygulamadır. Kamu garantileri ve destekleri, KÖİ projelerinde özel sektörün üstlendiği finansman riskini azaltabilmek, projenin/yatırımın bankalar ve yatırımcılar (özel sektör) açısından finansal yapılabilirliğini (bankability) yükseltebilmek için kamu tarafından sağlanan mali teminatları ve teşvikleri ifade etmektedir (Yescombe & Farquharson,

2018; OECD, 2015). Kamu garantileri ve destekleri özellikle YİD ve kullanım bedeline dayalı finansman modellerini destekleyici niteliğe sahiptir. Bu kapsamda Türkiye’de; İstanbul Havalimanı, Avrasya Tüneli, Yavuz Sultan Selim Köprüsü projeleri/yatırımları hayata geçirilmiştir. Avrupa Birliği (AB)’nde de Avrupa Yatırım Bankası (EIB) tarafından sağlanan proje garantileri ve kredi destekleri bu kapsamdadır (EIB, 2021).

Bu yöntemle kamu, proje/yatırım gelirlerine, kredi geri ödemelerine veya performans koşullarına ilişkin belirli riskleri kısmen üstlenerek özel sermayeyi çekmeyi ve finansman maliyetini düşürmeyi hedeflemektedir (Grimsey & Lewis, 2004). Başka bir ifadeyle, kamu garantileri, özel sektörün projeye/yatırıma güvenini artıran, finansal risk azaltıcı mekanizmalar ve prosedürlerdir (World Bank, 2018). Zira mali ve hukuki yönleri bulunan bu mekanizmalar ve prosedürler ile projenin/yatırımın hayata geçirilmesi, kamu tarafından kolaylaştırılmaktadır. Kamu garantileri ve desteklerinin temel amacı; KÖİ projelerinde/yatırımlarında yatırımcı ve finans kuruluşlarının projeye/yatırıma katılımını kolaylaştırmak ve projenin/yatırımın finansman bulma kapasitesini çoğaltmaktır (APMG, 2016).

KÖİ projelerinde/yatırımlarında kamu garantilerinin ve desteklerinin verilmesinin amaçları aşağıdaki başlıklarda toplanabilir:

1. Özel sektörün finansman maliyetini aşağı çekmek,
2. Talep veya gelir riskini minimize etmek,
3. Sözleşme istikrarını garanti altına almak,
4. Projelerin/yatırımların erken aşamada finansal kapanışa (financial close) erişimini sağlamak (EIB, 2021).

KÖİ projelerinde kamu garantileri ve destekleri, farklı biçimlerde oluşabilmektedir (OECD, 2015; World Bank, 2018; EBRD, 2015):

Gelir Garantileri (Revenue Guarantees): Kamu, belirli bir kullanım veya talep düzeyinin altına düşülmesi durumunda özel sektöre fark ödemesi yapmayı taahhüt eder. Örneğin; Kamu tarafından, projeyi/yatırımı üstlenecek olan özel sektöre otoyol projelerinde “asgari trafik garantisi” verilebilmektedir. Türkiye’de bir KÖİ projesi/yatırımı olarak gerçekleştirilen “Osmangazi Köprüsü” bu formda yapılmıştır.

Döviz Kuru / Faiz Oranı Garantileri: Uzun vadeli projelerde/yatırımlarda döviz kuru veya faiz oranı dalgalanmalarına karşı kamu garantileri ve destekleri uygulanabilmektedir. Bu tür garanti ve

destekler, yabancı yatırımcıları ülkeye çekebilmek için kullanılabilir (World Bank, 2024).

Kredi ve Borç Garantileri (Loan / Debt Guarantees): Kamu, projenin borçlarının belirli bir kısmına kefil olur veya ödeme güvencesi vermektedir. Böylece kredi verenlerin riski azalmakta, borçlanmanın da maliyeti düşmektedir (APMG, 2016).

Ödeme Garantileri (Payment Guarantees): Kamu kurumunun proje/yatırım sözleşmesi kapsamındaki ödemeleri zamanında yapmaması riskine karşı verilen güvencelerdir.

Finansman Destekleri (Subsidies / Viability Gap Funding): Projenin/yatırımın finansal getirisi yetersiz ise kamu tarafı inşaat maliyetinin belirli bir kısmını hibe olarak karşılayabilmektedir (EIB, 2021). Bu kamu garantisi ve desteği yöntemi özellikle gelişmekte olan ülkelerde kullanılabilir (World Bank, 2018).

Arsa, İzin ve Vergi Destekleri: Kamu, projenin arsa tahsisini veya bazı vergi istisna, muafiyet ve indirimleriyle vergi avantajları sağlayarak dolaylı destek sunabilmektedir (World Bank, 2018).

Kamu garantileri ve destekleri destekleyici finansman yönetimini kullanmanın sağladığı temel avantajlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Grimsey & Lewis, 2004; EIB, 2021; World Bank, 2018):

- **Finansal yapılabilirliği artırır:** Özel sektörün projeye girmesini teşvik edebilir.
- **Finansman maliyetini düşürür:** Kredi teminatı veya gelir garantisi sayesinde daha uygun finansman bulunabilir.
- **Kamu hizmeti yatırımlarını hızlandırır:** Özellikle bütçe kısıtlarının yüksek olduğu dönemlerde projeler daha hızlı başlatılabilir.
- **Yatırımcı güvenini güçlendirir:** Uzun vadeli sözleşmelerde kamu tarafının güvence vermesi, finansal istikrar sağlayabilmektedir.

Diğer taraftan, kamu tarafından iyi hesaplanmamış, tasarlanmamış ve planlanmamış kamu garantilerinin ve desteklerinin uygulanması halinde; yukarıda diğer finansman modellerinde de bahsedilen mali disiplin riski, ahlaki risk, şeffaflık sorunları ve sürdürülebilirlik riskleri ortaya çıkabilir (OECD, 2015; IMF, 2018):

2.6. Uluslararası Finansman ve Kalkınma Bankaları Modeli

Kamu özel işbirliği (KÖİ) projeleri/yatırımları, kamu hizmetlerinin özel sektörün sermayesi, yönetim becerisi ve verimliliğiyle yürütülmesini amaçlayan uzun vadeli ortaklıklara ihtiyaç duyar. Bu projelerin/yatırımların finansmanı, genellikle yüksek maliyetli altyapı yatırımlarını içerdiğinden, yalnızca ulusal kaynaklarla karşılanamayabilir. Bu noktada uluslararası finansman kuruluşları ve kalkınma bankaları, finansman temininde önemli bir rol üstlenebilmektedir (Yescombe & Farquharson, 2018).

Uluslararası finansman yöntemi, bir KÖİ projesinin/yatırımının finansmanında uluslararası sermaye piyasaları, çok taraflı kalkınma bankaları ve uluslararası yatırım bankaları gibi kuruluşların kredi veya garanti mekanizmalarının temin edilerek, kullanılmasını ifade etmektedir (Grimsey & Lewis, 2004). Bu tür finansman, genellikle uzun vadeli, düşük faizli ve kalkınma odaklı kredilerin temini ve kullanılması/kullanılması şeklinde olmaktadır.

Kalkınma bankaları, özellikle gelişmekte olan ülkelerde KÖİ projelerinin/yatırımlarının finansal sürdürülebilirliğini desteklemek için faaliyette bulunmaktadır. Dünya Bankası (World Bank), Avrupa Yatırım Bankası (EIB), Asya Kalkınma Bankası (ADB) ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) bu alandaki başlıca uluslararası kuruluşlar olarak ifade edilebilir.

Bu kuruluşlar genellikle:

- Uzun vadeli kredi sağlar,
- Risk paylaşımı ve garanti mekanizmaları sunar,
- Teknik yardım ve proje hazırlık desteği verir,
- Yerel yatırımcıların güvenini artırır (World Bank, 2020).

Uluslararası kalkınma bankaları KÖİ projelerine/yatırımlarına, aşağıda verildiği gibi farklı biçimlerde finansman temin ve tahsis edebilmektedir.

- **Doğrudan kredi:** Proje şirketine doğrudan borç verilmesi.
- **Eş finansman (co-financing):** Birden fazla uluslararası kuruluşun ortaklaşa kredi sağlaması.
- **Garanti mekanizmaları:** Politik veya ticari riskleri azaltmak için proje borçlarına garanti verilmesi.

- **Hibeler ve teknik destek fonları:** Fizibilite çalışmaları veya çevresel etki değerlendirmeleri için sağlanan karşılıksız destekler (OECD, 2021).

KÖİ projelerinde/yatırımlarda uluslararası finansman ve kalkınma kredileri vasıtasıyla finansman modelinin de birtakım avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Bu finansman modelinin avantajları arasında; uzun vadeli ve uygun maliyetli finansman sağlaması, projelerin/yatırımların uluslararası standartlara uygunluğunun artması, kamu ve özel sektör için finansal güven ortamı oluşturması sayılabilir. Bu finansman modelinin bazı dezavantajları ise kredi tahsis süreçlerinin uzun olması, birtakım resmi ve bürokratik prosedürün işletilmesinin zorunlu olması ve bunların karmaşık yapısı ve ulusal yasal ve kurumsal yapının yetersizliği durumunda finansman gecikmelerinin oluşabilmesi şeklinde sıralanabilir (Yescombe & Farquharson, 2018).

2.7. Tahvil ve Menkul Kıymetleştirme Modeli

KÖİ projelerinin/yatırımlarının bir diğer finansman modeli de sermaye piyasası temelli finansman yöntemleri; özellikle de tahvil ihracı ve menkul kıymetleştirme yöntemleridir. Bu yöntemler, projelerin sürdürülebilir finansmanını sağlamak ve yatırımcı tabanını genişletmek açısından önemli yöntemleri oluşturmaktadır (Yescombe & Farquharson, 2018)

Tahvil İhracı ile Finansman: Tahvil finansmanı, KÖİ projelerinde/yatırımlarında kullanılan borçlanma araçları arasında öne çıkan yöntemlerden biridir. Proje şirketi (Special Purpose Vehicle - SPV), proje gelirlerine dayalı olarak proje tahvili (project bond) ihraç etmektedir. Bu tahviller, genellikle sabit getirili, uzun vadeli ve belirli bir proje gelir akışıyla teminat altına alınmış olan menkul kıymetlerden oluşmaktadır (Grimsey & Lewis, 2004).

KÖİ projelerinin/yatırımlarının finansmanında kullanılan proje tahvillerinin özellikleri:

- **Teminat yapısı:** Tahvilin geri ödemesi proje gelirlerine dayanır.
- **Süre:** Projenin ekonomik ömrüne paralel uzun vadeli vadeler (10–30 yıl).
- **Risk dağılımı:** Proje riskleri yatırımcılar arasında paylaştırılır.

- **Kredi derecelendirmesi:** Uluslararası derecelendirme kuruluşlarınca değerlendirilen bir kredi notu bulunur (OECD, 2021).

KÖİ projelerinin/yatırımlarının finansmanında kullanılan proje tahvillerinin sağladığı avantajları; uzun vadeli ve sabit faizli kaynak sağlayabilmesi, finansman maliyetini düşürerek, kamunun borç yükünü azaltması, geniş yatırımcı kitlesine erişim imkânı sağlaması ve projenin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırması şeklinde sayılabilir (World Bank, 2020).

Avrupa Birliği'nde **Project Bond Initiative (PBI)** kapsamında otoyol, enerji ve ulaştırma projelerinde proje tahvilleri başarıyla kullanılmıştır. Örneğin, İspanya'daki *Castor Gas Storage Project* ve Birleşik Krallık'taki *M25 Motorway Project* bu finansman yöntemine örnek teşkil eder (Rangel, vd., 2018: 230).

Menkul Kıymetleştirme (securitization) ile Finansman: Gelecekte elde edilmesi beklenen nakit akışlarının (örneğin otoyol geçiş ücretleri, enerji satış gelirleri veya kira bedelleri) finansal varlıklara dönüştürülmesi sürecidir. Bu yöntemde, proje gelirleri teminat gösterilerek yeni menkul kıymetler ihraç edilir (Fabozzi & Kothari, 2008).

KÖİ projelerinin/yatırımlarının finansmanında kullanılan menkul kıymetleştirmenin aşamaları:

- **Varlık havuzunun oluşturulması:** Projeden/yatırımdan doğacak gelirler bir araya getirilir.
- **Özel amaçlı kuruluşun (SPV) kurulması:** Bu gelirleri teminat olarak kullanmak üzere bir SPV oluşturulur.
- **Menkul kıymet ihracı:** SPV, bu gelir akışlarına dayanarak menkul kıymetler ihraç eder.
- **Yatırımcıya satış ve geri ödeme:** Yatırımcılar, projenin gelir akışından düzenli faiz veya temettü ödemesi alır (Jobst, 2008).

Bu yöntem özellikle, uzun süreli gelir akışına sahip altyapı projelerinde tercih edilmektedir. Otoyollar, limanlar, enerji santralleri ve hastane yerleşkeleri gibi projelerde/yatırımlarda, proje/yatırım gelirlerinin menkul kıymetleştirilmesi, nakit akışlarının erken dönemde finansmana dönüştürülmesi imkânını sağlamaktadır. Böylelikle proje riskleri dağıtılabilmekte ve sermaye piyasasından yeni yatırımcılar çekilebilmektedir (Yescombe & Farquharson, 2018).

3. Sonuç

Toplumların artan ve çeşitlenen kamusal ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için devletin vergiler başta olmak üzere öz gelir kaynaklarını çoğaltabilmesi, vergi direncinin ve vergi erozyonunun oluşması gibi birtakım sınırlar nedeniyle pek mümkün olamamaktadır. Bu nedenle devlet faaliyetlerinin ve kamusal hizmetlerin sürekliliğinin sağlanabilmesi için alternatif finansman kaynaklarının belirlenmesi, içlerinden en uygun olanının seçilmesi ve uygulanması son derece önemli hale gelmektedir. Kamu özel işbirliği (KÖİ) projeleri, geçmişten bugüne değin bilinen ve kullanımı yaygınlaşan, kamusal hizmet açığını giderici yöntem olmaktadır. KÖİ'lerin kamu açısından sunduğu birçok iktisadi, sosyal ve siyasi fırsat olduğu gibi iyi bir seçimin yapılmaması ve planlamanın eksik/hatalı olması durumunda özellikle ve öncelikle devlet bütçesine, devamında ise topluma ve siyasi iktidara yükleyeceği birtakım maliyetler oluşabilmektedir.

Devlet bir projeyi/yatırımı yapma, hayata geçirme kararını verdiğinde, bütçe olanaklarının kısıtlı olması veya projenin/yatırımın bütçe üzerinde bir yük oluşturmasını istemediği durumlarda KÖİ yöntemi ile karar verilen projeyi/yatırımı gerçekleştirme imkânına sahip olabilmektedir. Ancak bu süreci iyi planlanmamış olması ve/veya iyi yönetilememesi durumunda, işbirliğinden beklenen faydanın ortaya çıkmaması da son derece doğaldır. KÖİ projelerinde/yatırımlarında; projenin gerekli olup olmaması, KÖİ'ye uygun olup olmaması, özellikle talep riskinin doğru hesaplanamaması, projenin ihale sürecinden, sözleşmesinin hazırlanması ve uygulanması ve yüklenici özel sektöre (firma/firmalara) ödemelerin yapılması süreçlerine kadar şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine riayet edilmemesi vb. durumların tespit ve analizlerinin iyi yapılması gerekir. Zira aksi halde verimli ve etkin bir işbirliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Ayrıca kamu maliyesi yönünden, bütçeye maliyet yükleyebilecek, toplumsal yönden ortaya çıkan bu maliyetin yeni vergilerle/mevcut vergi artışları ile toplum tarafından karşılanması (açık veya gizli olarak) istenebilecektir. Aynı zamanda bu nedenlerle, siyasal iktidar açısından bir sonraki seçim/seçimlerde oy kaybı yaşama ihtimali doğabilecektir. Dolayısıyla kamusal bir projeyi/yatırımı doğrudan devlet bütçesi imkânları ile karşılamanın maliyetinden (parasal, mekânsal ve zamansal maliyetler dâhil) daha avantajlı ve düşük olduğu durumlarda KÖİ yöntemi tercih edilmelidir.

Özellikle Türkiye açısından KÖİ ile yapılan projeler/yatırımlar için özel sektöre verilen kamu garantileri (ki özellikle gelir garantileri) sorunlu ve kamuoyu tarafından sürekli tartışılan bir alanı/finansman yöntemini oluşturmaktadır. Esasen bu sorun, ilgili kamusal projeler/yatırımlar planlanırken bir yerlerde eksiklik/hata olduğunun açık göstergesidir. Bu hata da en başta projeyi/yatırımı kullanacakların doğru tahmin edilememesinden ve yüklenici özel sektöre bu anlamda bir talep haddi ve sözü verilmesinden kaynaklanmaktadır. Zira sözleşmeyle belirlenen dönemde projeyi/yatırımı kullanan kişi sayısı, sözleşme ile taahhütte bulunulan talep/kişi sayısının altında kaldığında, aradaki gelir farkını devlet yine bütçe imkânlarıyla karşılayarak, yüklenici özel sektöre ödeme yapmaktadır. Toplumu doğrudan ilgilendiren bir diğer risk unsuru ise; yüklenici firma/firmalar KÖİ ile yapılan projeyi/yatırımı belirli bir süre işleteceğinden, burada söz konusu hizmetin kullanımının birim başına fiyatlandırılmasıdır. Toplumsal ekonomik gerçeklikle bağdaşmayan bir fiyatlandırmanın yapılması durumunda, toplumun en azından genelinin ilgili hizmetten (kamusal hizmetten?) fayda sağlayabilmesi çok da mümkün olamayacaktır. Bilakis bu hususlar, toplum tarafından eleştirilmeye ve toplum genelinde bir memnuniyetsizlik oluşturmaya başlayacaktır ve başka negatif algılara da kapı aralayabilecektir.

Sonuç olarak, KÖİ projeleri ile yatırımların gerçekleştirilerek, kamusal hizmet çıktısının artırılması ve toplumun faydasına sunulması, yukarıda bahsedilen faktörler dikkate alındığı sürece iyi bir yatırım yöntemidir. KÖİ ile bir proje yapılmasına karar verildiğinde, doğru finansman tekniğinin seçilmesi halinde yatırımdan beklenen faydalar ve sonuçlar, kamu, özel sektör ve toplum açısından ortaya çıkabilmektedir. Zira bunun içinde fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizlerinin çok doğru ve gerçekçi şekilde yapılmış olması etkili olmakta ve önem arz etmektedir.

Kaynakça

- APMG International. (2016). *The APMG public-private partnership (PPP) certification guide*. APMG.
- Başar, M. (2003). Proje finansmanında tartışılan bir model: Yap-işlet-devret. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 43–54.
- Boz, S. S. (2013). Kamu özel işbirliği (PPP) modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 280.
- Cangöz, M. C., Emek, U., & Karaca, N. U. (2021). *Türkiye’de kamu özel işbirliği uygulaması: Etkin risk paylaşımına yönelik bir model önerisi* (TEPAV Elektronik Yayınları No. 1). TEPAV.
- EBRD. (2015). *Regional study on financing models for public-private partnerships*. EBRD.
- EIB. (2021). *EPEC guide to public-private partnerships*. https://www.eib.org/files/publications/epec_guide_to_ppp_en.pdf
- Fabozzi, F. J., & Kothari, V. (2008). *Introduction to securitization*. John Wiley & Sons.
- Fırat Kalkınma Ajansı (FKA). (2025). *Yap işlet devret modelinde uygulanan usul ve esasların kalkınma ajansları açısından analizi* (Araştırma Raporları). https://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/FKA_ARASTIRMA_RAPORLARI/YAP%20%C4%B0%C5%9ELET%20DEVRET%20MODEL%C4%B0.pdf
- Garrido, L., & Vassallo, J. (2021). Ex-post evaluation of government loans provided to shadow toll motorways in Spain. In *R-Evolucionando el Transporte: XIV Congreso de Ingeniería del Transporte (CIT 2021)* (s. 311–327), İspanya, 6–8 Temmuz.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar.
- IMF. (2018). *How to control the fiscal costs of public-private partnerships*. IMF Fiscal Affairs Department.
- Jobst, A. (2008). *What is securitization?* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/pdf/basics.pdf>
- OECD. (2015). *Infrastructure financing instruments and incentives*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Recommendation of the Council on OECD legal instruments: Principles for public governance of public-private partnerships*. OECD Publishing.

- Savaş, T., Keleş, G., & Göktaş, B. (2020). Kamu özel işbirliği modeli: Ankara şehir hastanesi örneği. *Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi*, 9(2), 22–31.
- Şirin, Z. E. (2017). Türkiye’de kamu özel ortaklığı yönteminin hukuki altyapısı. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*. <https://dergipark.org.tr/en/pub/iumamk/issue/52590/692325>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). *Kamu-özel işbirliğinde yenilikçi finansman alternatifleri* (On İkinci Kalkınma Planı 2024–2028 Çalışma Grubu Raporu). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2025/08/Kamu-Ozel-Isbirliginde-Yenilikci-Finansman-Alternatifleri-Calisma-Grubu-Raporu_01082025.pdf
- Teker, S., Teker, D., & Çimen, M. (2021). Ulaştırma projeleri finansmanı için bir model önerisi: Kamu-özel sektör ortaklığı ile yap-işlet-devret. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 116–129. <https://isarder.org/index.php/isarder/article/view/103>
- Tokatlıoğlu, M., & Şen, S. (2019). Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında kamu-özel işbirliği modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye. *International Journal of Public Finance*, 4(2), 205–235.
- Vassallo, J. M., Rangel, T., Baeza, M. D. L. A., & Bueno, P. C. (2018). The Europe 2020 project bond initiative: An alternative to finance infrastructure in Europe. *Technological and Economic Development of Economy*, 24(1), 229–252.
- World Bank. (2004). *Payment mechanisms issue paper*. [https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highway stoolkit/6/bibliography/pdf/payment_mechanisms.pdf](https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highway_stoolkit/6/bibliography/pdf/payment_mechanisms.pdf)
- World Bank. (2018). *Public-private partnerships reference guide* (Version 3). World Bank.
- World Bank. (2024). *Understanding hybrid public-private partnerships: A model for delivering infrastructure*. World Bank.
- Yescombe, E. R., & Farquharson, E. (2018). *Public-private partnerships for infrastructure: Principles of policy and finance*. Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- Yılmaz, O. (1999). *Yap-işlet-devret modeli ve Türkiye uygulaması* (DPT Uzmanlık Tezi). DPT Yayınları. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Yap-Islet-Devret-Modeli-ve-Turkiye-Uygulaması-Osman-Yilmaz.pdf>
- Yerlikaya, G. K. (2013). Türkiye’de yap-işlet-devret modeli çerçevesinde görevli şirkete tanınan yatırım dönemi ve proje kapsamında katma değer vergisi istisnası. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 71(2), 527–542.