



SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

DPT: 2557 – ÖİK: 573

KAMU YATIRIMLARININ PLANLANMASI VE UYGULANMASINDA ETKİNLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2001

ISBN 975 – 19 – 2636 –X

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 1500 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.


Dr. Akın İZMİRLIOĞLU
Müsteşar

İÇİNDEKİLER

KATILANLAR.....	i
I. GİRİŞ	2
II. METODOLOJİ	3
III. DÜNYADAKİ SON GELİŞMELER IŞIĞINDA PROJE ÇALIŞMALARI VE UYGULAMALARININ ULAŞTIĞI NOKTALAR	4
IV. YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE KAMU YATIRIMLARI UYGULAMALARI.....	13
4.1. SEKTÖREL GELİŞMELER.....	16
4.2. BÜTÇE TÜRLERİ İTİBARIYLA GELİŞMELER	16
4.3. MEVCUT KAMU YATIRIMLARI STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ	22
4.3.1. <i>Finansman Sorunları</i>	24
4.3.2. <i>Uygulama Sorunları</i>	24
4.3.3. <i>Koordinasyon Eksikliği</i>	25
4.3.4. <i>Hukuksal Sorunlar ve Denetim Eksikliği</i>	25
4.3.5. <i>Siyasi ve Ekonomik İstikrarsızlıklar</i>	25
4.3.6. <i>Siyasi Müdahaleler</i>	26
4.3.7. <i>Personele İlişkin Sorunlar</i>	26
4.4. KALKINMA PLANLARINDA PROJECİLİK YAKLAŞIMI	26
V. TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE PROJE PLANLAMA, ANALİZİ VE DEĞERLENDİRME, YATIRIM PROGRAMINA ALINMA VE UYGULAMA AŞAMALARINDA MEVCUT DURUM VE SORUNLAR.....	28
5.1. GİRİŞ	28
5.2. PROJE PLANLAMA.....	29
5.2.1. <i>Proje Fikri</i>	30
5.2.2. <i>Projelerin Sınıflandırılması</i>	30
5.2.3. <i>Proje Planlaması Çalışma Aşamaları</i>	31
5.2.3.1. <i>Ön İnceleme ve/veya Master Plan Etütleri</i>	31
5.2.3.2. <i>Kuruluşlar Seviyesinde Proje Yapılabilirlik Etütleri</i>	31
5.2.3.3. <i>Proje Planlaması Aşamasında Karşılaşılan Sorunlar</i>	31
5.3. PROJE ANALİZİ VE DEĞERLENDİRME.....	32
5.4. PROJENİN YATIRIM PROGRAMINA ALINMASI.....	37
5.5. PROJE UYGULAMA.....	40
5.5.1. <i>Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar</i>	40
5.5.2. <i>Finansman Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar</i>	41
5.5.3. <i>Denetim Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar</i>	41

VI. TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNDE PROJE PLANLAMA, ANALİZ VE DEĞERLENDİRME, YATIRIM PROGRAMINA ALINMA VE UYGULAMA AŞAMALARINDA KARŞILAŞILAN SORUNLARA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	42
6.1. PROJE PLANLAMA.....	42
6.2. PROJE ANALİZİ VE DEĞERLENDİRME.....	42
6.3. PROJENİN YATIRIM PROGRAMINA ALINMASI.....	48
6.4. PROJE UYGULAMA.....	51
6.4.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri	51
6.4.2. Finansman Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri ..	53
6.4.3. Denetim Elemanlarından Kaynaklanan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri.....	54
VII. SONUÇ	56
VIII. EKLER	61
EK-1: DURUM ANALİZİ SONUÇLARI	62
EK-1A: PROJE PLANLAMASI.....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
EK-1B: PROJE ANALİZİ VE DEĞERLENDİRMESİ.....	63
EK-1C: PROJE UYGULAMA.....	64
EK-1D: YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA VE KAMU YATIRIMLARI STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	65
EK-2: ÖN YAPILABİLİRLİK VE YAPILABİLİRLİK ETÜTLERİNİN KAPSAMI	67
EK-3: YATIRIM PROJESİ İLE İLGİLİ ÖZET BİLGİLER	74
EK-4: 2000 YILI PROGRAMININ UYGULANMASI, KOORDİNASYONU VE İZLENMESİNE DAİR KARARNAME’DE DEĞİŞİKLİK ÖNERİSİ.....	75
EK-5:İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜKLERİNE İLİŞKİN BİLGİ NOTU.....	76
EK-6: İLLERDE ÖNEMLİ KAMU YATIRIMLARI PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ PROJESİ.....	83
EK-7:YAZILI GÖRÜŞ BİLDİRENLER	86
EK-7A:DSİ. GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GÖRÜŞÜ	86
EK-7B: ENGİN USTAOĞLU: ERZİNCAN İL PLAN. KOORD. MÜD.....	87
EK-7C: MEHMET ÖZÇİFT: OSMANİYE VALİLİĞİ İL PLAN. KOORD. MÜD.....	89
KAYNAKÇA	93

**KAMU YATIRIMLARININ PLANLANMASI VE UYGULANMASINDA ETKİNLİK
ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU**

BAŞKAN

PROF. DR. TEZER ÖÇAL

GAZİ Ü. İİBF İKTİSAT BÖLÜMÜ
BÖLÜM BAŞKANI

BAŞKAN YRD.

TANSU USLU

ALARKO HOLDİNG
GENEL KOOR.YRD.

RAPORTÖR

YRD. DOÇ. DR. AZİZ KONUKMAN

GAZİ Ü. İİBF İKTİSAT BÖLÜMÜ
ÖĞRETİM ÜYESİ

KOORDİNATÖR

NİYAZİ İLTER

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
UZMAN

PROJE PLANLAMASI ÇALIŞMA GRUBU (*)**BAŞKAN****FAYİK TURAN**

D. S. İ. GN. MD.

ŞB. MD.

RAPORTÖR**CEVDET BELBEZ**

ALARKO HOLDİNG

ANK.ŞB.MD.

KOORDİNATÖR**KILIÇHAN KAYNAK**

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

UZMAN YARDIMCISI

ÜYELER**MÜCAHİT ARMAN**

KARAYOLLARI GN.MD.

PL.ŞB.MD.YRD.

KAMİL AYANOĞLU

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

UZMAN

NESRİN GÜLMEN

SAMSUN B. ŞEHİR BEL.

A. P. K. DAİ. BŞK.

NECATİ ÖZKAN

BŞB. GAP İDARESİ BAŞ.

İKT. PLAN. BÖL. KOOR.

TANSU USLU

ALARKO HOLDİNG

GENEL KOOR.YRD.

(*) Üye listesi soyada göre alfabetik sıralanmıştır.

PROJE ANALİZ VE DEĞERLENDİRME ÇALIŞMA GRUBU (*)**BAŞKAN****AVNİ YAVUZ**
ÇEVRE BAK.
APK UZMANI**RAPORTÖR****MUHAMMET NAZİK**
ÇEVRE BAK.
UZMANI**KOORDİNATÖR****NAHİT BİNGÖL**
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
UZMAN**ÜYELER****HALİL İBRAHİM AKÇA**DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
UZMAN**İRFAN ARKAN**TCDD
2. BÖL. MD.**ESİN EREN**TÜRKİYE KALKINMA BANKASI
UZMAN**YRD. DOÇ. DR. AZİZ KONUKMAN**GAZİ Ü. İİBF İKTİSAT BÖLÜMÜ
ÖĞRETİM ÜYESİ**YRD. DOÇ. DR. İNCİ PARLAKTUNA**OSMANGAZİ ÜNİV.
ÖĞRETİM ÜYESİ

(*) Üye listesi soyada göre alfabetik sıralanmıştır.

PROJE UYGULAMA ÇALIŞMA GRUBU (*)**BAŞKAN****ADNAN AYBAR**B. İ. B. YAPI İŞL. GN. MD.
PLAN PROJE DAİ. BŞK.**RAPORTÖR****KUBİLAY DEMİR**BİB YAPI İŞLERİ GN.MD.
İNŞ. MÜH.**KOORDİNATÖR****CEVDET YILMAZ**DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
UZMAN**ÜYELER****ALİ RIZA ÇAMLI**TÜGSAŞ GN. MD.
ŞB. MD.**ERDAL ERCAN**ISPARTA VALİLİĞİ
İL PLAN. VE KOOR. MD.**DR. İŞIKHAN GÜLER**YÜKSEL PROJE A. Ş.
KIYI VE LİMAN MÜH. GRUP MD.**TAHSİN ILGAR**POSTA İŞL. GN. MD.
BAŞKAN**BETÜL KURŞUN**TÜRK TELEKOM A.Ş.
BAŞ. MÜH.**ARİF HİKMET ÖZÇETİN**TAEK BAŞKANLIĞI
BÜTÇE ŞB.MD.**ERDOĞAN SONGÜL**EN. BAK. EN. İŞL. GN. MD.
İSTATİSTİKÇİ**HALUK ŞEFTALİCİ**KAYSERİ VALİLİĞİ
İL PLAN. VE KOOR. MD.**ÖZGÜN TÜRK**BOTAŞ GN. MD.
BAŞ MÜH.**YAKUP YAMAN**ANKARA VALİLİĞİ
İL PLAN. UZM.

(*) Üye listesi soyada göre alfabetik sıralanmıştır.

**YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA VE KAMU YATIRIMLARI MEVCUT
STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ ÇALIŞMA GRUBU (*)****BAŞKAN****YRD. DOÇ. DR. M. NEJAT COŞKUN**

GAZİ Ü. İİBF İKTİSAT BÖLÜMÜ

ÖĞRETİM ÜYESİ

RAPORTÖR**DR. ELİF ÇEPNİ**

GAZİ Ü. İİBF İKTİSAT BÖLÜMÜ

ÖĞRETİM GÖREVLİSİ

KOORDİNATÖR**VOLKAN ERKAN**

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

UZMAN

ÜYELER**AYŞE CANAN AÇIK**

TÜGSAŞ GN. MD.

BAŞ UZMAN

ADNAN AYDEMİR

POSTA İŞL. GN. MD.

PLAN PROJE DAİ. BŞK.

FİLİZ BURUM

KÖY HİZ. GN. MD.

ZİRAAT Y. MÜH.

HÜLYA EMRE

T. C. Z. B.

MD.YRD.

YÜKSEL GÖKÇE

POSTA İŞL. GN. MD.

APK BŞK. YRD.

SEZAI GÖNÜLTAŞ

ADALET BAKANLIĞI

TETKİK HAKİMİ

UFUK HAZIROLAN

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

ŞB. MD.

YILMAZ ILGIN

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

UZMAN

(*) Üye listesi soyada göre alfabetik sıralanmıştır.

ARZU NURAYÇEVRE BAKANLIĞI
KİMYAGER**MEHMET ÖZÇİFT**OSMANİYE VALİLİĞİ
İL PLAN. VE KOOR. MD.**ŞULE ÖZKAN**İLLER BANKASI GN. MD.
ARAŞTIRMACI**NEVNİHAL PAKER**D. S. İ. GN. MD.
ŞB. MD.**SAİME PEKBAY**BOTAŞ GN. MD.
PLK. GRUP BŞK. YRD.**KAMURAN TUNCER**MALİYE BAKANLIĞI
DAİ. BŞK.

(*) Üye listesi soyada göre alfabetik sıralanmıştır.

ÜST KOMİSYON TOPLANTILARINA KATILANLAR (*)

ŞEN AKMAN	HAZİNE MÜST. GN. MD. YRD.
LEVENT ATAY	TEDAŞ GN. MD. MD. YRD.
ZEYNEP CANAN AYDEMİR	DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI UZMAN YARDIMCISI
YAŞAR BAĞLI	DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI UZMAN
GAZİ BAYKALER	ÇANKIRI VALİLİĞİ İL PLAN. MD.
M. CÜNEYD DÜZYOL	DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI PYDAD - DAİ. BŞK.
YAŞAR İNCİKLİ	KONYA B. ŞEHİR BEL. A. P. K. BİL. İŞL. ŞB. MD.
MUSTAFA KARAOĞLU	TAEK APK UZM.
SERPİL KAYGISIZ	E. İ. E. İ. GN. MD. ŞEF
İSMET ORTAN	MALİYE BAK. GN. MD. YRD.
HASAN TOPCAL	BŞB. DENİZCİLİK MÜST. BÜTÇE VE YATIRIM ŞB.MD.
ARİF YURTSEVER	DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI UZMAN

(*) En az iki toplantıya katılan üyeler.

Üye listesi soyada göre alfabetik sıralanmıştır.

I. GİRİŞ

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına katkıda bulunmak ve yönlendirmek amacıyla, 14 Ağustos 1999 tarih ve 23786 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi’yle, kamu ve özel kesim ile sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve üniversite öğretim üyelerinin katılımıyla 98 adet Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) oluşturulmuştur. Bu komisyonlardan birisi de bu raporu hazırlayan “Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik” Özel İhtisas Komisyonu’dur.

Bu gün pek çok gelişmekte olan ülke, ekonomik kalkınma için kısmen emredici ve büyük ölçüde yol gösterici kalkınma planları hazırlamaktadır. Ülkemizde de ekonomik faaliyetlerin kalkınma planı ile yürütülmesi ilkesine hem 1961 Anayasası’nda hem de 1982 Anayasası’nda yer verilmiştir. Buna göre iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma bir plana bağlanacak ve bu plana göre yürütülecektir. 1961 Anayasası ile bu görev Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na (DPT) verilmiştir.

DPT bu görevi yerine getirmek amacıyla beş yıllık kalkınma planları, bu planlardaki hedef ve politikalara dayalı yıllık programlar ve yıllık programlarda yer alan hedefler çerçevesinde de yatırım programları hazırlamaktadır.

Aşamalı planlama olarak adlandırılabilen bu planlama faaliyeti başlıca üç aşamada tamamlanmaktadır. Bunlar:

1. Makro Planlama
2. Sektör Analizleri
3. Proje Seçimi

aşamalarıdır. Birbirinden bağımsız olarak düşünülemeyecek bu aşamalardan en önemlisi proje seçimi aşamasıdır. Çünkü bir plan esas itibarıyla planda yer alan kriterlere göre seçilmiş projeler ile uygulanabilirlik kazanır. Diğer bir ifadeyle, bir kalkınma planının ve dolayısıyla kalkınmanın yapı taşları projelerdir.

Bilindiği üzere, ülkemizde kamu kuruluşları yatırımlarını, her yıl Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulamaya konulan kamu yatırım programında yer alan proje parametreleri çerçevesinde yürütmek zorundadırlar. Bu kapsamda, yatırımcı kamu kuruluşları kamu yatırım programına dahil edilmesini önerdikleri yatırım projelerini ilgili yılın Yatırım Programı Hazırlama Esasları Genelgesi çerçevesinde hazırlayarak, belli bir büyüklüğün üzerindeki projeler için yapılabilirlik (fizibilite) etütleri ile birlikte, DPT’ye iletmektedirler. DPT, kamu kuruluşları tarafından iletilen projeleri ve yapılabilirlik etütlerini plan hedefleri, kamu yatırım politikası, ulusal ekonomi, sektörel ve sektörler arası öncelikler açısından değerlendirerek projeler arasında seçim yapmakta ve seçilen projelere kaynak tahsisi suretiyle kamu yatırım programını oluşturmaktadır.

1999 Yılı Kamu Yatırım Programı proje maliyetleri toplamı 57 katrilyon TL olan 5.458 projeden oluşmaktadır. Bu projelere 1998 yılı sonu itibarıyla kümülatif olarak 17.4 katrilyon TL harcanmış olup, 1999 yılı için 3.5 katrilyon TL ödenek tahsis edilmiştir. Sabit fiyatlarla her yıl 1999 yılı ödeneği kadar tahsisat yapılması durumunda, yeni hiç bir proje alınmasa dahi mevcut proje stokunun eritilmesi 10

yıldan daha uzun bir süre alacaktır. Diğer bir ifadeyle, dolar bazında her yıl 10 Milyar ABD Doları civarında yıllık ödenek tahsisatı ile mevcut proje stoku ancak 10 yılda tamamlanabilecektir.

Bugün gelinen noktada temel sorun, sınırlı bütçe olanakları ile çok sayıda ve öncelikleri iyi belirlenememiş projelerden oluşan bir kamu yatırım programının yürütülmeye çalışılmasıdır. Bu durumda, bir yandan projelerin ekonomiye kazandırılmasında gecikmeler ortaya çıkarken, diğer yandan proje maliyetleri önemli oranda artmaktadır.

Kamu yatırım stokunun bugünkü irrasyonel yapısının temel nedenleri, kamu proje stokunun proje hazırlama ve değerlendirmede proje döngüsü ve fayda-maliyet analizi yaklaşımının benimsenmemesi neticesinde yapılabilir olmayan ve öncelikleri iyi belirlenmemiş projelerden oluşması; uygulamada ise kaynak yetersizliği nedeniyle projelerin zamanında tamamlanamaması ve bunun sonucunda proje maliyetlerinin artması, buna karşılık faydalarının ise geç elde edilmesi veya hiç elde edilememesi olarak özetlenebilir.

Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu'nun kuruluş amacı kamu yatırımlarının planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinde ortaya çıkan ve geçmişten bugüne kadar süregelen teknik, finansal, kurumsal, çevresel ve mevzuata yönelik sorunları sağlıklı bir şekilde belirlemek, analiz etmek ve bu sorunların çözümü yönünde öneriler geliştirerek uzun vadeli ve sürdürülebilir bir yapıyı, proje döngüsü kavramı çerçevesinde, oluşturmaktır.

Rapor sekiz bölümden oluşmaktadır. Metodoloji bölümünde çalışma gruplarının nasıl oluşturulduğu ve çalıştığı özetlenmiştir. Üçüncü bölümde, dünyadaki son gelişmeler ışığında proje çalışmaları ve uygulamalarının ulaştığı noktalar sergilenmekte ve değerlendirilmektedir. Dördüncü bölümde, bir önceki plan dönemindeki (VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemindeki) kamu yatırım uygulamaları genel hatlarıyla ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Bu bölümde, ayrıca kamu proje stokunda aşırı şişkinliğe yol açan faktörlerin bir analizi yapılmaktadır. Beşinci bölümde, Türkiye'deki proje çalışmalarının dünyadaki gelişmelerden nasıl etkilendiği sorgulanmaktadır. Ardından, kamu sektöründeki proje çalışmalarının proje planlama, analizi ve değerlendirme, yatırım programına alınma ve uygulama aşamaları itibarıyla mevcut durumu sergilenerek, karşılaşılan sorunlar ortaya konmaktadır. Altıncı bölümde, proje çalışmalarında ve uygulamalarında etkinliği artırmaya yönelik çözüm önerileri getirilmektedir. Bu bölümde, beşinci bölümde verilen her bir soruna yönelik ayrıntılı çözüm önerileri yapılmaktadır. Sonuç bölümünde ise, çalışmanın her bir aşamasında ulaşılan sonuçların genel bir değerlendirilmesi yapılmakta, ardından VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde izlenmesi gereken kamu yatırım programına temel olacak proje çalışmalarının genel çerçevesi çizilmektedir.

II. METODOLOJİ

Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu ilk toplantısını 13 Aralık 1999 tarihinde yapmıştır. Komisyon, bu ilk toplantısında Başkan, Başkan Yardımcıları ve Raportör seçimini yapmış, çalışmalarını dört çalışma grubuyla yürütmeye karar vermiştir. Bu çalışma grupları; Proje Planlaması, Proje Analizi ve Değerlendirmesi, Proje Uygulaması ve Yatırım Programı Hazırlama ve Kamu Yatırımları Mevcut Stokunun Değerlendirilmesi başlıkları altında toplanmıştır.

Komisyonun çalışma yöntemi ve takviminin belirlenmesinin ardından, çalışma grupları aynı gün ilk toplantılarını yapmışlardır. Bu toplantılarda, öncelikle ZOPP (Hedefe Yönelik Proje Planlaması) kavramı çerçevesinde uygulanmakta olan moderasyon teknikleri kullanılarak “Durum Analiz”leri yapılmıştır.

Durum analizi çalışmaları, en genel anlamda proje planlamasında tarafların, potansiyel problemlerin ve çevresel etkenlerin belirlenmesi amacıyla yapılan “katılımcı” bir toplantı metodudur. Bir projeden etkilenen taraflarının çıkarları, amaçları ve birbirleriyle olan ilişkilerinin incelendiği ilk kısım durum analizinin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Daha sonraki aşamada, mevcut ve potansiyel problemler sorun ağacı, zihin haritası vb. metotlarla irdelenebilir. Son aşamada ise, projeyi etkilemesi söz konusu olan dış faktörler belirlenir. Bu ana hatlar kesinlik arz etmeyip yol gösterici niteliktedir, duruma göre üzerinde değişiklikler yapılabilir.

Bu çerçevede, çalışma gruplarının ilk toplantılarında yapılan durum analizlerinde elde edilen bulgular Güçlü Yanlarımız, Sorunlar/Eksiklikler ve Çözüm Önerileri başlıkları altında toplanmış ve her bir çalışma grubu bazında ekte sunulmuştur (Ek-1A, 1B, 1C, 1D).

Çalışma grupları, kendi belirledikleri çalışma programıyla muhtelif tarihlerde toplantılar yaparak raporlarını oluşturmuş ve 7 ve 31 Ocak 2000 tarihlerinde yapılan ana komisyon toplantılarında komisyon üyelerinin görüşlerine sunmuşlardır.

Komisyonun her iki toplantısında gerekli görülen değişiklikler, çalışma gruplarınca yapılmış ve nihai rapor, çalışma grupları raporlarının raportör tarafından birleştirilmesi (ve/veya) ayrıştırılması yoluyla oluşturulmuştur.

III. DÜNYADAKİ SON GELİŞMELER IŞIĞINDA PROJE ÇALIŞMALARI VE UYGULAMALARININ ULAŞTIĞI NOKTALAR

Her yatırım projesi çok çeşitli faydalar ve maliyetler ortaya çıkarır. Ortak bir birim cinsinden ifade edilen faydalar, maliyetleri aştığı sürece kabul edilebilir projeler söz konusu olmaktadır. Bu proje analiz yöntemine, genel olarak fayda-maliyet analizi (FMA) denilmektedir.

FMA yönteminin temeli, Fransız mühendis J. Dupuit'in bayındırlık işlerinin sağladığı faydanın ölçümüne ilişkin bir makalesine dayanmaktadır.¹ Ancak teorik temelleri bu kadar eskiye gitmesine rağmen (bu makale 1844 tarihlidir), uygulanması bir hayli yenidir. İlk olarak Amerika'da 1930'larda işsizlikle savaş için kamu yatırımlarının geliştirilmesi sırasında projelerde fayda-maliyet analizi önerilmiş ve savaş sonrasında 1960'larda Bütçe Bürosu bu konuda bazı ölçütler koymuştur. Amerika'da kamu yatırımlarında bu tür bir analize gidilmesi, zorunlu bir usul olarak kabul edilmiştir. Başlangıçta su kaynaklarına ilişkin projelerde başvuru olan bu yöntem, daha sonra diğer alanlardaki kamu yatırım projelerinin de ilgisini çekmiş ve giderek yaygınlaşmıştır. Bu zaman kesitinde akademik çevrelerde söz konusu yöntem ilgi artmış, özellikle İngiltere'de araştırmalar yoğunlaşmıştır.² Ancak bugünkü anlamıyla FMA, bir planlama tekniği olarak gelişmekte olan ülkelerde ilk kez Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından uygulanmıştır. Bu konuda ilk ciddi çalışma, el kitabı olarak 1958 yılında Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanmıştır. Yatırım ölçütlerinin açıklıkla belirlenmemiş olması, çalışmanın önemli bir eksikliği olmuştur.

1960'lı ve özellikle 1970'li yıllar, dünyada proje analizinin önem kazandığı ve yoğun biçimde uygulama alanı bulduğu yıllar olmuştur. Bu dönemde, gelişmekte olan ülkelerin özellikle kamu yatırımları projelerinde önceliklerin belirlenmesinde kullanılmak üzere Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası tarafından peş peşe el kitapları yayınlanmıştır.³ Gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin bu el kitaplarına ilgi göstermesi, kamu yatırım projelerinde FMA yöntemine yönelmesi, büyük ölçüde, bu el kitaplarının hazırlayıcısı uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarının kullandıkları kredi ve yardımların değerlendirileceği işlerin verim analizini istemelerinden kaynaklanmıştır. Haklı olarak, kıt olan fonları dağıtmakla görevli bu kuruluşlar, bu fonların verimli projelerde ve alanlarda kullanılmasını istemektedirler. Nitekim, bu tür bir ölçüt konması bu ülkelerin kalkınmaları açısından da yararlı olmuştur. Böylece, bu kuruluşlarca sağlanan kredi ve yardımların, o ülkelerin ulusal ekonomilerine en yüksek fayda sağlayan yatırım projelerine kanalize edilebilmesi mümkün olabilmiştir. Uygulamada bu tür kredi ve yardımların bu ülkelerin büyümesine önemli katkısı olmuştur. Ancak 1970'lerde, hızlı büyümenin kalkınma demek olmadığı anlaşılmıştır. Bilindiği üzere, hızlı büyümeyi kalkınmanın tek göstergesi olarak değerlendiren dönemin hakim iktisadi görüşü olan Neoklasik yaklaşıma göre, ekonomi büyürken gelirin daha adil dağılımı mali politikaların devreye sokulmasıyla mümkün olabilmektedir. Ancak 70'li yıllar göstermiştir ki, ekonomi büyürken gelir dağılımının iyileştirilmesi otomatik olarak mümkün olamamaktadır. Yani, ekonomik büyüme, kalkınma için gerekli ama yeterli

¹ Bkz. Pearce (1971:20-21). Dupuit'in söz konusu makalesi bu çalışmada özetlenmektedir. FMA'nın teorik temelini 19. Yüzyılın refah iktisadına dayandığı görülmektedir.

² Sönmez (1987:237)

³ OECD ve Dünya Bankası yaklaşımı için bkz. Konukman (1995) ve Konukman (1998).

olamamaktadır. Bu olgudan hareketle, ekonomik büyümenin yanı sıra, gelir dağılımının iyileştirilmesi de kalkınmanın temel amaçlarından biri olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.⁴

Dolayısıyla projeler artık, ulusal açıdan büyüme ve gelir dağılımı hedeflerine sağladıkları net katkı yönüyle değerlendirilmektedir. Artık, proje analizi kavramına bir de sosyal boyut eklenmiştir. Gerçi, bir kamu yatırım projesi tanım gereği ulusal ekonomi açısından analiz edildiğinden, yapılan FMA bir tür sosyal fayda-maliyet analizi (SFMA) dir. Çünkü projenin yol açtığı faydalar ve maliyetler toplum açısından değerlendirilmektedir. Yani kamu yatırım projelerinde izlenen FMA, örtük bir şekilde aynı zamanda bir SFMA yöntemidir. Literatürde, iki tür SFMA yöntemi vardır. İlkinde gelir dağılımı etkileri dikkate alınmazken, diğerinde bu etkiler içerilmektedir. Birinci yaklaşıma “ekonomik analiz” (EA), ikincisine “sosyal analiz” (SA) denilmektedir. İşte, FMA’ya esas sosyal boyut kazandıran bu ikinci yaklaşımdır.⁵

Gerek EA gerekse SA yöntemlerinde, kamu yatırım projesinin yarattığı fayda ve maliyetlerin mümkün olduğu ölçülerde parasal olarak ifade edilebilmesi gerekmektedir. Oysa, bazı kamu projelerinde, projenin yol açtığı fayda ve maliyetleri parasal olarak ifade etmek son derece güçtür. Çünkü kamu projelerinin bir çoğu eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon gibi sosyal içerikli ve/veya altyapı projeleri niteliğindedir. Bu tür durumlarda kullanılmak üzere geliştirilen tekniğe “maliyet-etkinlik analizi” yöntemi denilmektedir. Bu teknik, daha çok temel toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik sosyal sektör projelerinin analizinde uygulanır. Bu teknik, sosyal tercihleri yansıtan hedef düzeylere erişmek amacıyla hazırlanan alternatif projeler arasından indirgenmiş toplam maliyeti en düşük olanı tespit etme tekniğidir.⁶ Projenin maliyetleri sosyal maliyetlere dönüştürüldüğünden bu yaklaşım ekonomik analiz (EA) yönteminin bir versiyonu niteliğindedir.

Kamu yatırım projeleri sadece bunlarla sınırlı değildir. Bir çok ülkede iktisadi nitelikte kurulmuş kamu iktisadi teşebbüsleri faaliyet göstermekte ve yatırım yapmaktadırlar. Dolayısıyla, kamu kaynağı kullanmakta olan bu kuruluşların yatırım projeleri de ulusal ekonomi açısından değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. Sadece bu tür kuruluşların yatırım projeleri değil, kamu kaynağı kullanmak durumunda olan (devletin verdiği teşviklerden ve sübvansiyonlardan yararlanma söz konusu olduğunda) özel sektör kuruluşlarının yatırım projeleri de benzer bir işleme muhatap olmaktadır. Ticari niteliği ağır basan bu tür yatırım projelerinin ulusal ekonomi açısından değerlendirmeye alınmasının nedeni, proje sahiplerinin projenin yarattığı faydaları ve maliyetleri değerlendirirken sadece kendilerini ilgilendiren fayda ve maliyetleri dikkate almaları, projenin yaratacağı dolaylı fayda ve maliyetleri göz ardı etmeleridir. Ayrıca bu tür bir değerlendirmeye esas olan piyasa fiyatları, rekabet koşulları büyük ölçüde geçerli olmadığından, toplumsal açıdan olması gereken denge fiyatlarını yansıtmaktan bir hayli uzak kalmaktadır.

Bilindiği üzere, tam rekabet koşullarının geçerli olduğu bir ekonomide fiyat mekanizması, kaynakların etkin dağılımını, herhangi bir sınırlamayla karşılaşmaksızın otomatik olarak düzenler. Böyle bir ekonomide piyasada oluşan fiyatlar, malların

⁴ Brent (1990)

⁵ Konukman (1988)

⁶ Aynı sonucu doğuran değişik alternatifler arasından en düşük maliyetli olanın seçilmesine dayanan bu yöntem, her zaman doğru çözümler sağlamayabilir.

kıtlık derecelerini ve kaynakların alternatif alanlarda kullanımının fırsat maliyetlerini doğru olarak yansıtırlar. Ancak gerçek hayatta, gelişme düzeyi hangi boyutta olursa olsun, ekonomilerde, kaynakların etkin dağılımını sağladığı varsayılan fiyat mekanizmalarının sapmalar gösterdiği tespit edilmektedir.⁷

Bu koşullar altında, fayda ve maliyetlerin piyasa fiyatlarıyla değerlendirilmesine dayanan proje yatırım ölçütleri yeterli olmamaktadır. Çünkü, piyasa fiyatları sosyal (toplumsal) fayda ve maliyetlerin ölçüsü olmaktan uzaklaşmaktadır. Piyasa fiyatlarının taşıdığı sapmaları giderme gereksinimi, proje değerlendirmede ekonomik kıtlıkların derecelerini doğru bir şekilde yansıttığı ileri sürülen “gölge fiyatları”nın kullanılmasını gündeme getirmiştir.

Fiyat mekanizmalarının tam olarak işlemesi halinde ise, kaynakların etkin dağılımı sağlanmış olur. Böyle bir durumda, fiyatlar marjinal maliyetlere eşitlenir. Diğer bir deyişle, tam rekabet koşullarında fiyatlar, malların ve üretim faktörlerinin gerçek kıtlıklarını doğru bir şekilde yansıtırlar. Dolayısıyla, bu koşulların geçerli olduğu ekonomilerde, kaçınılmaz olarak özel fayda ve maliyetler sosyal fayda ve maliyetlerle çakışır. Oysa, bu ideal bir model durumudur ve hiçbir ekonomi henüz o noktaya ulaşabilmiş değildir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, gelişmiş ekonomiler geliştirmekte olanlara göre bu açıdan daha iyi bir konumdadır. Dolayısıyla, piyasa fiyatları, geliştirmekte olan ekonomilerde, sosyal fayda ve maliyetlerin ölçüsü olmaktan daha fazla uzaklaşmaktadır. Diğer bir deyişle, geliştirmekte olan ekonomilerde, özel fayda ve maliyetlerin sosyal fayda ve maliyetlerden gösterdiği sapma daha fazla olmaktadır. Bu durum, bu ekonomilerde yatırım kararlarının piyasa fiyatlarına dayanılarak alınmasını güçleştirmekte ve hatta olanaksızlaştırmaktadır. Bu nedenle, piyasa fiyatlarının mal ve hizmetlerin kıtlık derecelerini doğru olarak yansıtacak biçimde düzeltilmesi ve proje analizinde bu düzeltilmiş fiyatların kullanılması gerekmektedir. Düzeltilmiş fiyatlar, literatürde, “gölge fiyatlar” (shadow prices) olarak anılmaktadır. Geliştirmekte olan ekonomilerde (ülkelerde), piyasa fiyatları ile gölge fiyatları arasında farklılıkların doğmasına neden olan tam rekabet koşullarını saptırıcı faktörler şöyle sıralanabilir:⁸

1. İşsizlik: Tam rekabet koşullarının geçerli olduğu işgücü piyasalarında, işgücünün marjinal fiziki ürün değeri (marjinal ürün geliri), ödenen ücrete eşittir. Bu ilişki, işsizliğin önemli boyutlara ulaştığı ve faktör mobilitesinin çok sınırlı olduğu durumlarda anlamını yitirir ve parasal ücretler, işgücünün sosyal değerini yansıtan fiyatlar olmaktan çıkar. Bu sorunlara daha çok geliştirmekte olan ülkelerde rastlandığından, bu ülkelerdeki piyasa ücretleri, işgücünün fırsat maliyetini yansitmaktan çok uzaktır.

2. Sermaye Piyasalarının Yetersizliği: Geliştirmekte olan ülkelerde, organize bir sermaye piyasası mevcut değildir. Dolayısıyla, sermaye maliyetleri, tam rekabet koşullarının geçerli olduğu bir sermaye piyasasında ortaya çıkabilecek denge faiz oranlarını yansıtmamaktadır. Hükümet müdahalesi ve sermaye arzını etkileyen bazı teknelci kuruluşların varlığı, denge faiz oranlarına ulaşma sürecini zorlaştırmaktadır.

⁷ Bu konunun ayrıntılı bir analizi için bkz. Konukman (1995: 75-76).

⁸ Ayrıntılı bilgi için şu kaynaklara başvurulabilir; Karataş (1978:36-44), Little and Mirrlees (1976:29-36), Hekimoğlu (1982:14-20), Özkan (1985:240-241) ve Üzümcüoğlu (1986:29-37).

3. Enflasyon: Gelişmekte olan ülkelerde hızlı enflasyon, gelişmiş ülkelere nazaran daha sık rastlanan bir olgudur. Genellikle enflasyon, bu ülkelerin nispi fiyat yapısını bozmaktadır. Bu koşullar altında hükümetler, özellikle uygulaması kolay olan sektörlerde fiyat kontrollerine başvurmuşlardır. Dolayısıyla, ortaya ilginç bir paradoks çıkmaktadır. Nispi fiyat yapısını düzenlemek amacıyla getirilen fiyat kontrolleri arttıkça, nispi fiyatların çarpıklaşma süreci hızlanmaktadır. Böyle durumlarda, piyasa fiyatları ile malların ekonomik fayda ve maliyetleri arasındaki ilişki anlamını yitirmektedir.

4. Korumacılık: Gelişmekte olan ülkelerin çoğu yerli sanayii koruma amacı güder ve bu nedenle gümrük tarifeleri, gümrük vergisine eş etkili vergiler (fonlar vb.), kotalar ve tarife dışı engeller gibi korumacı tedbirlere başvurur. Korumanın yaygınlaştığı bir ekonomide piyasa fiyatları ekonomik değerlendirme ölçüsü olmaktan uzaklaşır.

5. Paranın Aşırı Değerlenmesi: Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, hükümet tarafından belirlenen döviz kurları, genellikle döviz denge fiyatlarını yansıtmaz. Diğer bir deyişle, resmi döviz kurunda dövize olan talep, döviz arzını aşar. Döviz kurunda gerekli değişiklikler yapılmazsa, enflasyon sonucu ulusal para ile dünya paraları arasındaki gerçek ilişki kesilir.

Tam rekabet koşullarını saptırıcı faktörler, bu kadarla sınırlı kalmamaktadır. Ancak diğer faktörler-tekelleşme eğilimleri, kamusal mallar ve dışsal ekonomiler gibi-gelişmiş ülkelerde de geçerlidir. Bu nedenle, bunlara burada ayrıntılı şekilde değinilmemektedir.⁹

Dolayısıyla gölge fiyatlarına dayalı ekonomik analiz ve sosyal analiz, piyasa fiyatlarına dayalı ve sadece özel fayda ve maliyetlerin dikkate alındığı analizden farklı olmaktadır. Bu ikincisine literatürde ticari analiz (TA) yöntemi denilmektedir. TA ile EA ve SA yöntemleri arasında üç temel fark vardır. Bunlar; amaçların, projenin yarattığı fayda ve maliyetlerin tanım ve kapsamlarının ve projenin yarattığı fayda ve maliyetlerin hesaplanmasında kullanılan fiyatların farklı olmasıdır.

TA'da ticari karlılığın en çoklanması birincil amaç iken, bu amaç EA'da ekonomik karlılığın; SA'da ise sosyal karlılığın en çoklanmasına dönüşmektedir. Keza benzer şekilde, EA ve SA'da fayda ve maliyetlerin tanım ve kapsamı, TA'dan farklı olarak değerlendirilmektedir. TA'da yer alan vergi ve sübvansiyonlar (çeşitli teşvik tedbirleri) diğer iki yöntemde yer almamaktadır. Özel kişi ve gruplar için özel bir fayda ve maliyet unsuru olan bu tür kalemler, ekonominin bütünü göz önüne alındığında bir transfer kalemi niteliğindedir. Çünkü bu durumda mevcut bir kaynağın başka tarafa transferi söz konusu olmaktadır. Ayrıca TA'da yasal bir zorunluluk olmadığında dikkate alınmayan dolaylı fayda ve maliyetler (bunlara literatürde pozitif ve negatif dışsallıklar denilmektedir) EA ve SA'da tanım ve yöntemin mantığı gereği yer almakta ve önemsenmektedir. Daha önce de vurgulandığı üzere, TA'da fayda ve maliyetler cari piyasa fiyatlarıyla hesaplanırken, diğer iki analizde "gölge fiyatlar"la değerlendirilmektedir.

⁹ Değinilmeyen faktörlerin ayrıntılı bir şekilde değerlendirildiği çalışmalar için bkz. Hekimoğlu (1982:16-20) ve Üzümcüoğlu (1986:30-37).

1960'ların ortalarında, yukarıda ayrıntılı bir şekilde özetlenen ulusal analiz yöntemlerinin ana hatları üzerinde bir görüş birliği oluşmuştur. Bu yöntemler projelerin iktisadi planlamanın bütününden bağımsız değerlendirilmelerine olanak sağlayan yöntemlerdir. Dolayısıyla bu özelliği nedeniyle, uluslararası kredi ve yardım kuruluşları ve çeşitli bölgesel kalkınma bankalarının benimsenmiş ve geliştirilmişlerdir. Bu kuruluşlar gerek daha geniş kapsamlı sorunlardan kaçınmak, gerekse sadece kendi kredi verdikleri ya da yardım sağladıkları projeler üzerindeki denetimlerini elde tutmak amacıyla konunun bu yönüne yeterince eğilmemişlerdir. Nitekim, söz konusu kuruluşların bu yaklaşımı, özellikle gelişmekte olan ülkelerin iktisatçıları ve kalkınma plancıları tarafından eleştirilere maruz kalmıştır. Eleştiriler, uluslararası kuruluşlarca benimsenen ulusal analiz yöntemlerinin planlama sürecinden kopukluğu üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalar sonucunda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, EA ve SA yöntemlerinin, sektörel planlama ve bütçeleme sisteminin bütüncü bir parçası olduğu tezi büyük kabul görmüştür.¹⁰ Nitekim, Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) bu arayışlar sonucu gündeme gelmiştir. Bu sistem, projelerin bütçeleme süreci yoluyla planla ilişkisinin kurulmasına önemli bir katkı sağlamıştır. SFMA yöntemi bütçe ödenek teklifi yapma durumunda olan kamu kurum ve kuruluşlarının kendi amaçlarına en iyi yanıtı verecek seçeneği bulma olanağı vermiştir.¹¹ Böylece kamu yatırım projelerinin yanı sıra, kamu hizmet projelerinin de değerlendirilmesi olanağı doğmuştur. Hatta, iktisadi planlama kapsamına girmeyen cari faaliyetler (örneğin silah sistemleri, taktik faaliyetler, genel emniyet hizmetleri gibi) bile değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir.

Ulusal analiz yöntemlerini planlama süreciyle ilişkilendirme çabalarından birisi PPBS ile sonuçlanırken; bir diğeri ise, yeni ulusal analiz yöntemlerinin keşfedilmesinin yolunu açmıştır. Bilindiği üzere, uluslararası kuruluşlarca geliştirilen ulusal analiz yöntemlerinden EA'da kaynak kullanımında etkinlik ve daha yüksek büyüme oranı, SA'da ise EA'da kapsananlara ek olarak gelir dağılımının iyileştirilmesi hedeflenmektedir. Birleştirilmiş kriterlere¹² dayalı bu ulusal analiz yöntemlerinin her ikisinde de ulusal karlılık esastır.¹³

Halbuki projelerin ulusal açıdan analizinde, karlılığın yanı sıra pek çok faktör etken role sahiptir. EA ve SA yöntemlerinde, bu faktörler dikkate alınmamaktadır. Bu eksikliği gidermek üzere çok sayıda yeni ulusal analiz yöntemleri geliştirilmiştir. Tek kriterli yöntemler olarak adlandırılan bu yöntemler, projenin ekonomiye katkısını tek tek ölçmek üzere geliştirilmişlerdir. Bu yöntemler, daha ziyade ülkelerin planlama örgütlerince EA ve SA yöntemlerinin yanında ek bir bilgi olarak dikkate alınmaktadır. Özellikle yatırım programına alınacak projelerin seçiminde, bu tür analizler önemli bir veri kaynağı oluşturmaktadır.¹⁴ Bu tür ulusal analiz yöntemlerinin geliştirilmesinde, gölge fiyat uygulamasının güçlüğü ve karmaşıklığı da önemli rol oynamıştır. Bu yöntemlerin büyük bir çoğunluğu, UNIDO ve IDCAS (Arap Devletleri Sınai

¹⁰ Fitzgerald (1978).

¹¹ Plan-Program-Bütçe Sistemi'nde kullanılan SFMA yöntemi, bütçeyle ilgili literatürde FMA yöntemi olarak adlandırılmaktadır. İsimlendirmenin böyle yapılması, bu analiz yönteminde fayda ve maliyetlerin özel fayda ve maliyetler olarak değerlendirildiği anlamına gelmemelidir. Bütçe sistemiyle FMA sisteminin nasıl irtibatlandırıldığına dair bir çalışma için bkz. Hinrichs ve Taylor (1969:1-20).

¹² Bu adlandırma için bkz. Durlu (1985:302).

¹³ Daha önce ifade edildiği üzere, EA'da ekonomik, SA'da ise sosyal karlılık esastır.

¹⁴ Durlu (1985:302).

Kalkınma Merkezi) tarafından geliştirilmiştir. Tek kriterli yöntemler şöyle sıralanabilir:¹⁵

- 1) Katma değer etkisi
- 2) İstihdam etkisi
- 3) Ödemeler dengesi etkisi
- 4) Gelir dağılımı etkisi
- 5) Bölgesel gelişme etkisi
- 6) Kamu finansmanı etkisi
- 7) Tüketicilere yarar sağlama etkisi
- 8) Atıl kapasite etkisi
- 9) Dışsal etkiler
 - Çevresel etkiler
 - İleri-geri bağlantı etkileri
 - Çoğaltan etkisi
 - Öğrenme etkisi
 - Teknolojik ilerleme etkisi
 - Uluslararası rekabet edebilirlik etkisi
 - Stratejik etkiler
- 10) Diğer ölçütler
 - Kişi başına yatırım
 - Kişi başına üretim
 - Kişi başına net kar
 - Sermaye/hasıla oranı
 - Sermaye/istihdam oranı
 - Girdi-çıktı oranı

Bu yöntemlerde analizler, cari piyasa fiyatlarıyla yapılmaktadır. Ancak piyasa fiyatlarının gerçek maliyet ve faydaları yansıtmadığı durumlarda, fiyatlarda düzeltmelere gidilebilmektedir.

Seksenli yıllarda başlayan küreselleşme süreci, yukarıda sözünü ettiğimiz ve başarıyla sonuçlandığını gördüğümüz arayışları önemli ölçüde sekteye uğratmıştır. Bunda kuşkusuz, çoğu gelişmekte olan ülkede son derece iyi geliştirilmiş bir sistem olan PPBS'nin uygulamaya konulamamış olmasının da büyük bir payı vardır. Bu ülkelerde bu sistem, kağıt üzerinde kalmış ve “adı var kendi yok” konumuna getirilmiştir.¹⁶ Bu kötü uygulamaların ardından gelen küreselleşme süreci bu kötü uygulamaların ekonomilerin planlamayla yönetilmesinin doğal bir sonucuymuş gibi algılanmasına yol açmıştır. Küreselleşme sürecini savunanlarca, bu kötü uygulamalar devlet tökezlemesi, başarısızlığı (government failures) örnekleri olarak sergilenmiş ve piyasa planının karşıtıymış gibi ön plana çıkartılmaya çalışılmıştır. Halbuki bilindiği üzere kapitalist ekonomilerde, merkezi ekonomilerden farklı olarak planlar piyasaya dost mekanizmalar olarak değerlendirilmiştir. Gerçi, kalkınma planları, küreselleşme sürecinin doğal bir sonucu olarak kantitatif özellikleri açısından eski önemini

¹⁵ Katma değer etkisi, istihdam etkisi, gelir dağılımı etkisi, net döviz etkisi, uluslararası rekabet edebilirlik etkisi ve çevresel etkiler kriterlerinin ayrıntılı bir analizi için bkz. UNIDO (1977:59-116).

¹⁶ Gelişmekte olan ülkelerin PPBS deneyimlerinin ayrıntılı bir şekilde değerlendirildiği bir çalışma için bkz. Agarwala (1983:31-37). Benzer bir tepit için ayrıca bkz. Noorbaksh (1994). Söz konusu çalışmada, gelişmekte olan ülkelerde proje çalışmalarının başarısızlığa uğraması öncelikle projelerin kalkınma planına entegre edilememesine bağlanmaktadır.

yitirmiştir. Teknolojinin hızla değiştiği, rekabetin çok yakıcı olduğu yeni bir dünya konjonktüründe eskisi gibi orta ve uzun dönemli sektörel hedeflerle çalışmak pek tabii ki kolay olmamaktadır ve bu nedenle planlar kantitatif özelliklerinden çok şey kaybetmektedir.

Ancak unutulmaması gereken husus, planların bir de yol gösterici özelliklerinin bulunmasıdır. Bu özellik, gelişmekte olan ülkeler bir yana, gelişmiş ülkeler için bile giderek ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla terk edilen planlama değil, eski planlama anlayışıdır. Plan-proje ilişkisinin artık önem taşımadığı şekilde yapılan yorumlar yanıltıcıdır ve olgularla çelişmektedir. Kaldı ki, gelişmekte olan ülkelerde küçültülme çabaları hiç eksik olmasa dahi bir kamu kesimi varlığını sürdürmektedir. Eskisi kadar önemi kalmasa da kamu kesimi için bu ülkelerde planların emredici özelliklerinin korunabilmesinin maddi temeli hala mevcuttur. Ancak, yukarıda sözü edilen, piyasayı ön plana çıkartan, plan-piyasa dostluğunu bozmaya çalışan söylemler öylesine etkili olmuştur ki, gelişmekte olan ülkelerde planın öne çıkan bu yeni özelliğinin kavranması, benimsenmesi pek mümkün olamamıştır. Bu ülkelerde plana olan eski sempati büyük ölçüde yitirilmiştir. Plan karşıtı söylemlerin merkez kapitalist ülkeler kaynaklı olmasına rağmen, şaşırtıcı bir şekilde, yeni planlama anlayışlarının da bu ülkelerde geliştirilmiş ve üstelik uygulamaya konulabilmiş olması ilginçtir. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) analizi, kurumsal analiz, proje döngüsü yönetimi (buna bütünsel yaklaşım ve mantıksal çerçeve de denilmektedir) gibi yeni yöntemlerin geliştirilmiş olması bu açıdan tesadüf değildir.¹⁷

Gelişmiş ülkelerde 1960'lardan sonra giderek yaygınlaşan ve geniş bir kabul gören çevre koruma bilincinin gelişmesinin bir sonucu olarak, bugün gelişmekte olan ülkelerde de projelerin çevresel açıdan irdelenmesi ve ekonomik karar verme süreçlerine çevre faktörünün de dahil edilmesi yaklaşımı yerleşmeye başlamıştır. Bir çok proje için (özellikle altyapı alanında yoğunlaşan büyük kamu projeleri), ÇED analizi yapılmakta ve bu analizin bulguları EA ve SA'lere dahil edilmektedir. ÇED kavramı, yaklaşımı, anlayışı ve sistemi, evrensel anlamda, çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi yolunda bu güne kadar geliştirilmiş çevresel yönelim, planlama ve karar alma teknik ve yöntemlerinin en önemli alanıdır.

ÇED uygulaması ile alınması hedeflenen karar, ÇED'e konu projenin uygulanmasının ekonomik ve toplumsal kalkınma ile çevre koruma arasında denge kurabilmesidir. Bu kararda esas alınan 'tahmin ve önleme' stratejisi ile çevreye zarar verebilecek faaliyetlerin bu etkinliklerinin önceden tahmini ve bunlar için önlem alınması, böylece bu faaliyetlerin daha sonra ortaya çıkabilecek çevresel etkilerinin meydana getirebileceği ekonomik ve toplumsal maliyetlerin de engellenmesi hedeflenmektedir. Bu anlayışa göre, ÇED'e konu olan faaliyetler ancak ve ancak çevre üzerinde tahribata yol açmadıkları zaman ekonomik ve toplumsal kalkınmaya katkı sağlayabilirler. Bu bağlamda ÇED uygulamalarının amacı, ekonomik, toplumsal ve çevresel hedeflerin tümünü bağdaştıran uygulanabilir kararlara ulaşılmasıdır.

Ekonomik gelişmesini tamamlamış ya da tamamlamak yolunda olan ülkelerin hemen hepsinde ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanabilme imkanına kavuşan ÇED sistemi, çevresel kirlenmelerin ve bozulmaların önlenmesinde elde edilen büyük

¹⁷ Çevresel sorunlara ilginin artması tam tersine bazı yazarlarca olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu olgu, gelişmekte olan ülkelerde proje çalışmalarını başarısızlığa uğratan faktörler arasında sayılmaktadır. Bkz. Little ve Mirrless (1991).

başarılarda önemli pay sahibi olmuştur. Sistemin en fazla önem taşıyan yönü yatırım gerçekleştirilmeden ve kirlilik ortaya çıkmadan sorunun önlenmesini sağlaması ve bu nedenle de önemli bir kıt kaynak israfının önüne geçmesidir. Bir taraftan kalkınmanın kuralları içinde gerçekleştirilmesi çabaları sürerken, diğer taraftan da çevreyi kirliletmemenin şartları yerine getirilmektedir.

ÇED, bir gelişme programı veya projesi için ortaya konulabilecek çeşitli seçenekler arasında kıyaslama ve seçim yapmak için uygulanır. Planlanan faaliyetlerin ne olacağı konusunda karar uygulandıktan ve kesin projeler geliştirildikten sonra ÇED yapılmaz. ÇED planlamanın daha ilk aşamasında uygulanması gereken bir yöntemdir. Özetle, bu yaklaşım, bir projenin çevreye yapacağı olumsuz etkilerin parasal ölçülerle değerlendirilmesi ve bunların toplumsal açıdan birer maliyet unsuru olarak yorumlanması anlamına gelmektedir.

Dünyadaki ÇED uygulamalarına genel olarak bakıldığında; ABD'deki uygulamalarda, hazırlanacak ÇED raporunun içeriğinin ne olması gerektiği konusunda ve ÇED raporunun incelenmesi sürecinde hem kamuoyu hem de proje ile ilgili tüm taraflar görüş vermektedir. Avrupa Konseyi'nin "gelişimin denetimi" çalışmalarında ise, çevre olgusu salt "doğal çevre" ve "ekolojik çevre" kapsamında ele alınmaktadır. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki belirli faaliyetlerin çevresel etkilerinin denetlenmesinde ortak bir tutum izlemek amacıyla hazırlanmış olan yönerge taslağında, ÇED'in çevrede önemli etkiler yapabilecek endüstri, madencilik projelerinin etki düzeyine göre "her koşulda geniş kapsamlı değerlendirmeye" ve "belirli koşullarda dar kapsamlı değerlendirmeye" tabi tutulmak üzere iki gruba ayrıldığı görülmektedir.¹⁸

¹⁸ ÇED'i uygulamak, bu işi halen başarıyla uygulayabilen ülkeler için de işin başında kolay olmamıştır. Örneğin, çevre yönetiminde dünyanın en ileri aşamalarına ulaşmış Japonya'da ÇED hakkındaki yasa tasarısı uzun süre Japonya meclisinde bekletilmiş, karara bağlanamadığından kadük kalmıştır. ÇED'e öncülük yapan ABD'de, ilgili yönetmelik, the National Environmental Policy Act (NEPA) da ancak dokuz yıl sonra yürürlüğe konabilmiş, bu süre içinde, başkana bağlı Çevre Kalitesi Konseyi'nce yayınlanan talimatların defalarca değişmesi gerekmiştir. ABD'de tüm ÇED mevzuatının tamamlanması on altı yıl sürmüştür.

ABD'de ÇED Raporu hazırlanması zorunlu projelerden bazıları ve bu projelerden sorumlu kuruluşlar aşağıdadır:

1. U.S. ArmyCOE (Askeri Mühendisler Grubu): Barajlar, Askeri Projeler, Kimyasal Tesisler, Limanlar, Drenaj Projeleri,
2. U.S. Transportation Department (Ulaştırma Bölümü): Karayolları, Demiryolları, Havalimanları,
3. Department of Agriculture (Tarım Bölümü): Küçük barajlar, Tarım projeleri, Ormancılık projeleri,
4. Department of Energy (Enerji Bölümü): Termik Santraller
5. Department of Interior (İçişleri Bölümü): Madencilik Projeleri, Ulusal Parklar,
6. EPA (Çevre Koruma Kurumu): Atık Arıtım Tesisleri, Deniz (Okyanus) Deşarj Projeleri.

ABD'de Çevre Koruma Kurumu (EPA), EPA'nın eyalet ofisleri, merkezi/yerel kuruluşlar ve kamuoyu izleme-denetleme yapabilmekte, ihtilafa düşülen yatırım projeleri mahkemelerde çözümlenmektedir.

İngiltere'de geliştirilen ÇED sisteminde çevre üzerinde aşağıdaki etkiler değerlendirilmektedir:

- Doğal çevreye olan etkiler (bitki örtüsü, yaban hayatı ve yaşam mekanının ekolojik dengesine olan etkiler),
- Peyzaj kalitesine olan etkiler (çevrenin dokusal ve görsel etkilerine olan tesirler),
- İşgücüne (istihdama) olan etkiler (iş alanı oluşturulması ya da kaybı, nüfus hareketlerine olan etkiler),
- Sağlık ve konfor koşullarına olan etkiler (yaşam biçiminde değişiklikler, toplumsal yabancılaşma, emniyet ortamına etkiler, rekreasyon değerlerinin yitirilmesi).

Son zamanlarda önem kazanan bir diğer analiz yöntemi, kurumsal analizdir. Ticari ve ekonomik açıdan yapılabilir niteliğe sahip bir çok proje kurumsal sorunlar nedeniyle başarısızlığa uğrayabilmektedir. Kurumsal sorunlar, etkin olmayan organizasyon yapısı, amaçların karmaşıklığı ve belirsizliği, yönetim yapısındaki zaafılar, eksik koordinasyon ve benzeri nitelikte sorunlar olabilir. Kurumsal analizde bu ve benzeri sorulara yanıt aranarak projelerin uygulanması sürecinde sıkıntılara yol açacak organizasyona ilişkin sorunların öngörülmesi, analizi ve mümkünse belli bir takvim çerçevesinde çözümlenmesinin planlanması amaçlanır. Ancak bu tür bir analiz, zor bir çalışmadır. Çünkü öznel bilgiler ve değerlendirmeye dayanan bu yöntemin yerleşmiş kriterleri bulunmamaktadır.

Bir proje döngüsü yönetimi biçimi olan bütünsel yaklaşım ve mantıksal çerçeve yöntemi ise kökleri 1970'li yıllara uzanan ancak 1980'lerin sonları ve 1990'lı yılların ilk yarısında daha da geliştirilen ve bugünkü halini alan önemli bir tekniktir. Avrupa Topluluğu bünyesinde yer alan finansman kurumlarından (çeşitli fonlar, Avrupa Yatırım Bankası, EBRD, vb.) kredi (hibe ya da borç) talebinde bulunan projeler için Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından geliştirilmiştir. Projeleri için fon talep edenler burada geliştirilen yaklaşıma uymak durumundadır. Aksi halde projelerin fon talepleri karşılanmamaktadır. Bu yönetime göre; projelerin bütüncül yaklaşım anlayışıyla ele alınması, ilk proje fikrinden, projelerin tamamlanmasını izleyen birkaç yıl içinde yapılan son değerlendirmeye kadar geçen tüm proje döngüsü aşamalarında vazgeçilmez olan faktörlerin dikkate alınması ve karar vericiler, uygulayıcılar ve projeden yararlananların etkin katılımının sağlanmasıyla proje başarısının ve sürdürülebilirliğinin güvenceye alınması istenmektedir. Özellikle bu yaklaşımda, projeden yararlananların etkin katılımının sağlanması hayati bir öneme sahiptir. Projeden etkilenecek tarafların çıkarları ve faaliyetleri mutlaka dikkate alınmakta ve taraflar arasında bir görüş birliği oluşturulmasına büyük bir önem verilmektedir. Özellikle Batı ülkelerinde, projenin bu yönü yerel yönetimlerin projecilik uygulamalarında ön plana çıkarılmış ve oldukça başarılı sonuçlar alınmıştır. Böylece, geniş halk yığınlarını ilgilendiren bir çok yerel nitelikli projeler, bu katılımın sağlanmasıyla topluma mal edilebilmiştir.¹⁹

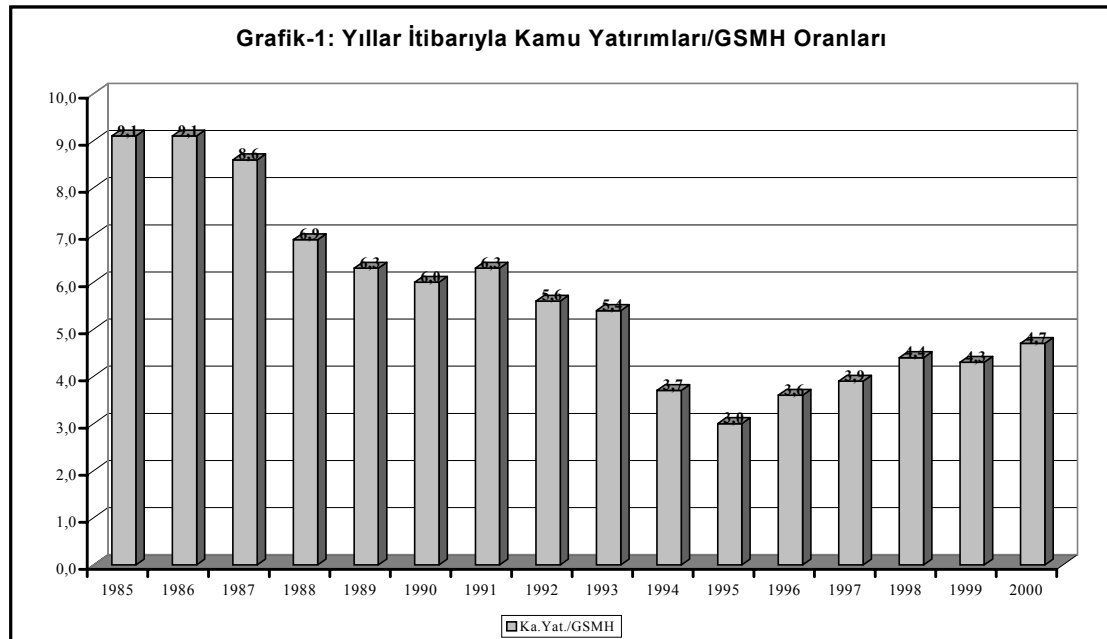
¹⁹ Bu tür bir projecilik anlayışının ön plana çıkarttığı proje yönetiminin yerel yönetimlere uyarlandığı bir çalışma için bkz. Emrealp (1993). Ayrıca, yerel yönetim düzeyinde proje demokrasisi modeliyle ilgili bir başka çalışma için bkz. Karayalçın (1996).

IV. YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE KAMU YATIRIMLARI UYGULAMALARI

Kamu yatırım stratejisinde, özellikle 1980 sonrası dönemde sektörel öncelikler açısından önemli değişiklikler olmuştur. Uygulamaya konulan politikaların etkisi ile kamu sektörü imalat sanayi yatırımları büyük ölçüde azalırken ekonomik ve sosyal altyapı sektörleri yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Burada ekonomik ve sosyal altyapı yatırımları kavramı ile genel olarak sulama, enerji, ulaştırma, haberleşme, eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon sektörleri yatırımları kapsamaktadır.

1970'lerin sonlarına doğru dış ödemeler dengesinde yaşanan krizin de etkisiyle, Dünya'daki küreselleşme eğilimlerine paralel olarak, 24 Ocak kararlarıyla Türkiye'de ithal ikameci kalkınma stratejisinden dışa açık kalkınma stratejisine geçiş olmuştur. Bu ortamda, özel sektörün piyasa koşullarında dünya ile rekabet ederek gelişmesi hedeflenmiş, kamu sektörünün ise teşvik edici, yönlendirici ve altyapı hizmetlerini sağlayarak destekleyici bir rol almasına çalışılmıştır. Bunun sonucu olarak, 1980 yılında altyapı yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payı % 55'ten, 1990'lı yılların başlarına % 80'lere kadar yükselmiş; buna karşılık imalat sanayi yatırımlarının payı ise aynı dönemde % 26'dan % 3-4'e gerilemiştir.

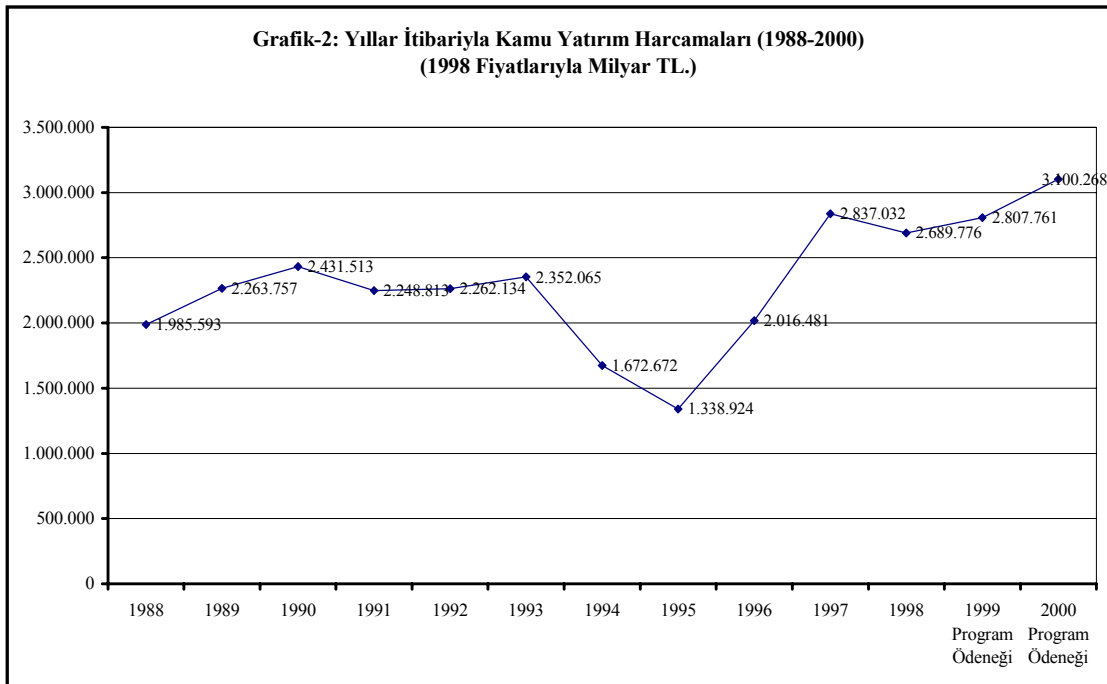
1980'lerin başlangıcı, aynı zamanda kamu yatırımlarında hızlı bir yükselişin de yaşandığı dönem olmuştur. 1985 yılında kamu yatırım harcamalarının GSMH'ya oranı % 9.1 olarak gerçekleşmiştir. Ancak takip eden yıllarda bu oran sürekli azalmış, 1995 yılında en düşük seviyesi olan % 3.0'a kadar gerilemiştir. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı başlangıç yılı olan 1996 yılından itibaren kamu yatırım harcamalarında tekrar yükselme eğilimi görülmüştür. 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Plan Dönemi'nde kamu sabit sermaye yatırımı harcamalarının GSMH'ya oranı 1996 yılında % 3.6 iken, 1997 ve 1998 yıllarında sırasıyla % 3.9 ve 4.4 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında % 4.3 olarak tahmin edilen söz konusu oranın 2000 yılı programıyla % 4.7 olması hedeflenmiştir (Grafik-1).



Kaynak:DPT

1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile üretimi, verimliliği, ekonominin rekabet gücünü ve ihracatı artırıcı, kamu açıklarını ve enflasyon hızını azaltarak sürdürülebilir bir ekonomik ve kalkınmayı sağlayıcı yatırım politikalarının uygulanması hedeflenmiştir. Diğer taraftan, sosyal devlet ilkesi çerçevesinde kamu yatırımlarında eğitim ve sağlık sektörlerine, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesine ve geleneksel kamu hizmetlerine ağırlık verileceği ifade edilmiş, altyapının ekonomik ve sosyal gelişmenin önünde darboğaz oluşturmaması için sulama, enerji, liman, havaalanı yatırımları ve bunların karayolu ve demiryolu ana akslarıyla bütünleşmesini sağlayacak yollar ile içme suyu, kanalizasyon ve arıtma yatırımlarına öncelik verilmesi öngörülmüştür.

VII. plan döneminin ilk yılı olan 1996 yılında, 1998 yılı fiyatlarıyla, toplam proje tutarı 28.148.847 milyar TL olan 5215 proje yatırım programında yer almış, bu projelere 2.016.481 milyar TL harcanmıştır. Geçiş yılı olan bir önceki 1995 yılına göre 1996 yılında proje sayısında % 16.8, proje tutarında % 25.0 ve harcamada ise % 50.6 artış sağlanmıştır (Tablo-1). Benzer şekilde 1997 yılında da artış devam etmiştir. 1997 yılında 1996 yılına göre proje sayısında % 7.2 artış sağlanarak 5591 proje yatırım programına alınmış, bu projelere bir önceki yıla göre % 40.7 artışla, 1998 fiyatlarıyla, 2.837.032 milyar TL. harcanmıştır. 1998 ve 1999 yıllarında toplam kamu yatırım harcamaları hemen hemen aynı seviyesini korumuştur. Plan döneminin son yılı olan 2000 Yılı Yatırım Programı'na ise toplam proje tutarı 38.340.251 milyar TL olan 5.427 proje alınmış ve bu projelere 3.100.268 milyar TL. ödenek ayrılmıştır. Bu ödenek miktarı 1998 fiyatlarıyla son yılların en yüksek rakamını ifade etmektedir (Grafik-2).



Kaynak: DPT, Erkan (1999)

Tablo-1: VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE KAMU YATIRIMLARI

1998 Fiyatlarıyla, Milyar TL.

Yıllar	Proje Sayısı	Önc. Yıla Göre % Değişim	Proje Tutarı	Önc. Yıla Göre % Değişim	Harcama	Önc. Yıla Göre % Değişim
1996	5215	16,8	28.148.847	25,0	2.016.481	50,6
1997	5591	7,2	33.987.635	20,7	2.837.032	40,7
1998	5788	3,5	37.691.896	10,9	2.689.776	-5,2
1999 (*)	5606	-3,1	38.437.210	2,0	2.807.761	4,4
2000 (*)	5427	-3,2	38.340.251	-0,3	3.100.268	10,4

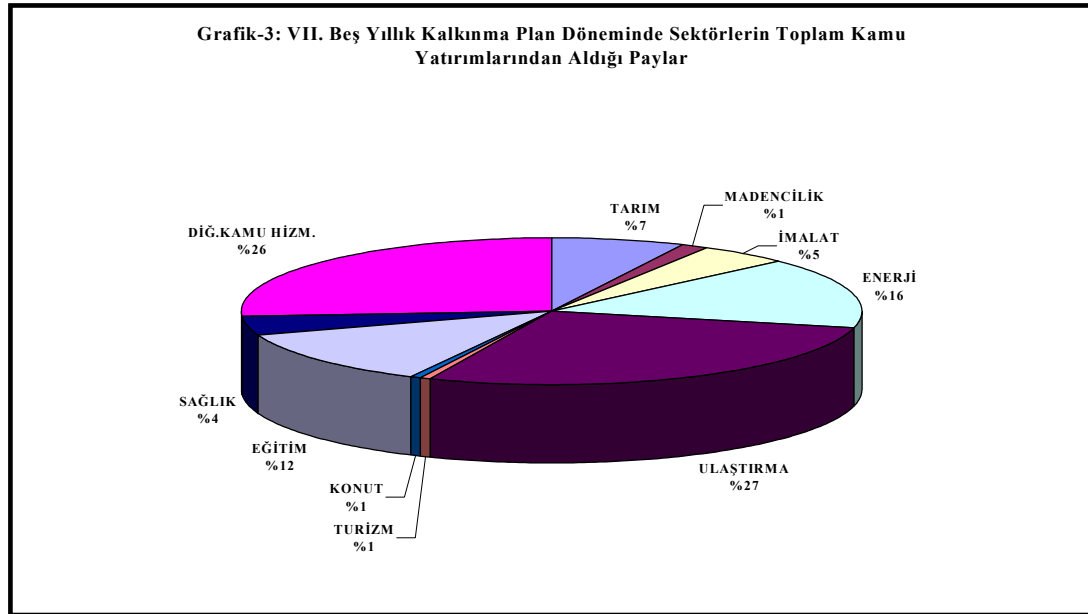
Kaynak:Erkan (1999).

Yatırım programında yer alan mahalli idareler yatırımları dahildir.

(*) Program ödeneği rakamları kullanılmıştır.

4.1. SEKTÖREL GELİŞMELER

VII. Plan dönemi müddetince proje tutarları açısından sektörler arasında en fazla paya sahip sektör ulaştırma-haberleşme sektörüdür. 1996 yılında sektörün toplam yatırımlar içindeki payı % 32.2 olmuştur. Plan dönemi müddetince sektör, küçük dalgalanmalarla durumunu korumuş ve 2000 yılında 1988 yılı fiyatlarıyla toplam 12.9 katrilyon TL proje tutarı ile % 33.6 lık bir paya sahip olmuştur (Tablo-2). Dönem başında ulaştırma-haberleşme sektörünü sırasıyla enerji, diğer kamu hizmetleri ve tarım sektörü takip etmekte iken, dönem sonunda sıralama ulaştırma-haberleşme, enerji, tarım ve diğer kamu hizmetleri sektörü olarak gerçekleşmiştir. Özellikle proje tutarları açısından, diğer kamu hizmetleri sektörünün payında dönem başı ile dönem sonu itibarıyla önemli düşüş gözlenmiştir.



Kaynak:DPT

Sektörel bazda yapılan harcama tutarları açısından VII. Plan döneminin 5 yıllık ortalaması dikkate alındığında, en fazla paya sahip sektörün % 27.6'lık payla yine ulaştırma-haberleşme sektörü olduğu görülmektedir (Grafik-3). Bu sektörü sırasıyla diğer kamu hizmetleri, enerji ve eğitim sektörleri takip etmektedir. Dönem müddetince harcamalar açısından, özellikle diğer kamu hizmetleri ve eğitim sektörlerinin aldıkları paylardaki artış dikkat çekicidir (Tablo-3).

4.2. BÜTÇE TÜRLERİ İTİBARIYLA GELİŞMELER

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, kamu kuruluşları arasında en fazla yatırım yapan kuruluşlar genel-katma bütçeli kuruluşlardır. Bu kuruluşlara ait yatırımların proje tutarları toplamının, toplam kamu yatırımlarının içerisindeki payı 1996 yılında % 52.7 iken 1999 yılında fonlardan finanse edilen projelerin proje tutarlarının da ilavesiyle % 68.4'e kadar yükselmiştir (Tablo-4). Genel-katma bütçeli kuruluş yatırımlarını 1996 yılında sırasıyla KİT'ler, fonlar ve mahalli idare yatırımları takip etmektedir. 1999 yılında ise fonlara ait projelerin proje tutarlarının ilgili

Tablo-2: VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE SEKTÖRLER İTİBARIYLA KAMU YATIRIMLARI
(PROJE SAYISI VE PROJE TUTARI)

1998 Fiyatlarıyla, Milyar TL.

SEKTÖRLER	1996			1997			1998			1999			2000		
	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay
TARIM	507	5.101.318	18,1	531	5.485.845	16,1	526	6.507.346	17,3	517	7.341.836	19,1	524	7.969.327	20,8
MADENCİLİK	107	102.686	0,4	133	218.752	0,6	116	247.830	0,7	97	104.619	0,3	101	125.381	0,3
İMALAT	302	1.532.975	5,4	313	1.665.647	4,9	298	924.270	2,5	295	891.205	2,3	267	997.821	2,6
ENERJİ	114	5.334.560	19,0	124	7.249.339	21,3	110	8.213.923	21,8	117	8.477.009	22,1	116	9.060.108	23,6
ULAŞTIRMA	487	9.052.452	32,2	517	11.060.366	32,5	512	11.872.652	31,5	519	11.654.569	30,3	490	12.887.050	33,6
TURİZM	100	172.446	0,6	93	137.833	0,4	94	146.677	0,4	92	138.707	0,4	78	157.766	0,4
KONUT	49	140.737	0,5	34	151.506	0,4	40	211.716	0,6	46	255.472	0,7	44	283.030	0,7
EĞİTİM	1748	948.141	3,4	1840	995.130	2,9	1815	1.556.697	4,1	1696	1.445.639	3,8	1649	1.396.750	3,6
SAĞLIK	515	579.793	2,1	526	589.519	1,7	632	674.985	1,8	677	964.191	2,5	688	1.089.370	2,8
DIĞ.KAMU HİZM.	1286	5.183.738	18,4	1480	6.433.698	18,9	1645	7.335.800	19,5	1550	7.163.963	18,6	1470	4.373.648	11,4
TOPLAM	5215	28.148.846	100,0	5591	33.987.635	100,0	5788	37.691.896	100,0	5606	38.437.210	100,0	5427	38.340.251	100,0

Kaynak: Erkan (1999).

Yatırım Programında yer alan mahalli idareler yatırımları dahildir.

Tablo-3: VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE SEKTÖRLER İTİBARIYLA KAMU YATIRIMLARI
(HARCAMALAR)

1998 Fiyatlarıyla, Milyar TL.

SEKTÖRLER	1996		1997		1998		1999 (*)		2000 (*)	
	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay
TARIM	186.716	9,3	241.209	8,5	187.693	7,0	153.564	5,5	176.539	5,7
MADENCİLİK	27.077	1,3	38.893	1,4	37.350	1,4	39.269	1,4	40.466	1,3
İMALAT	165.270	8,2	118.970	4,2	81.733	3,0	119.270	4,2	141.098	4,6
ENERJİ	278.918	13,8	362.473	12,8	469.458	17,5	454.027	16,2	534.342	17,2
ULAŞTIRMA	600.452	29,8	795.053	28,0	873.548	32,5	669.882	23,9	779.740	25,2
TURİZM	21.143	1,0	14.107	0,5	11.404	0,4	9.835	0,4	12.006	0,4
KONUT	9.687	0,5	4.969	0,2	7.934	0,3	38.337	1,4	28.938	0,9
EĞİTİM	185.680	9,2	340.408	12,0	358.043	13,3	358.437	12,8	416.662	13,4
SAĞLIK	92.713	4,6	128.430	4,5	90.002	3,3	109.752	3,9	130.354	4,2
DİĞ.KAMU HİZM.	448.824	22,3	792.519	27,9	572.612	21,3	855.387	30,5	840.122	27,1
TOPLAM	2.016.480	100,0	2.837.031	100,0	2.689.777	100,0	2.807.760	100,0	3.100.267	100,0

Kaynak: Erkan (1999).

Yatırım Programında yer alan mahalli idareler yatırımları dahildir.

(*) Program ödeneği rakamları kullanılmıştır.

Tablo-4: VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE BÜTÇE TÜRLERİ İTİBARIYLA KAMU YATIRIMLARI
(PROJE SAYISI VE PROJE TUTARI)

1998 Fiyatlarıyla, Milyar TL.

BÜTÇE TÜRLERİ	1996			1997			1998			1999		
	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay	Proje Sayısı	Proje Tutarı	% Pay
GENEL-KATMA	3.996	14.824.657	52,7	4.357	17.227.016	50,7	4.654	21.252.641	56,4	4.487	26.275.498	68,4
DÖNER SERMAYE	143	180.477	0,6	150	265.219	0,8	153	304.081	0,8	154	368.527	1,0
KİTLER	436	4.808.656	17,1	465	6.809.798	20,0	469	6.624.738	17,6	439	6.706.994	17,4
İLLER BANKASI	374	987.462	3,5	326	1.132.954	3,3	301	1.285.562	3,4	282	1.811.814	4,7
FONLAR (*)		4.363.799	15,5		4.564.513	13,4		5.001.370	13,3		96.767	0,3
ÖZELLEŞTİRME	147	801.604	2,8	138	1.412.927	4,2	113	784.606	2,1	154	963.051	2,5
MAHALLİ İDARELER	119	2.182.191	7,8	155	2.575.209	7,6	98	2.438.897	6,5	90	2.214.559	5,8
TOPLAM	5215	28.148.847	100,0	5591	33.987.635	100,0	5788	37.691.896	100,0	5606	38.437.210	100,0

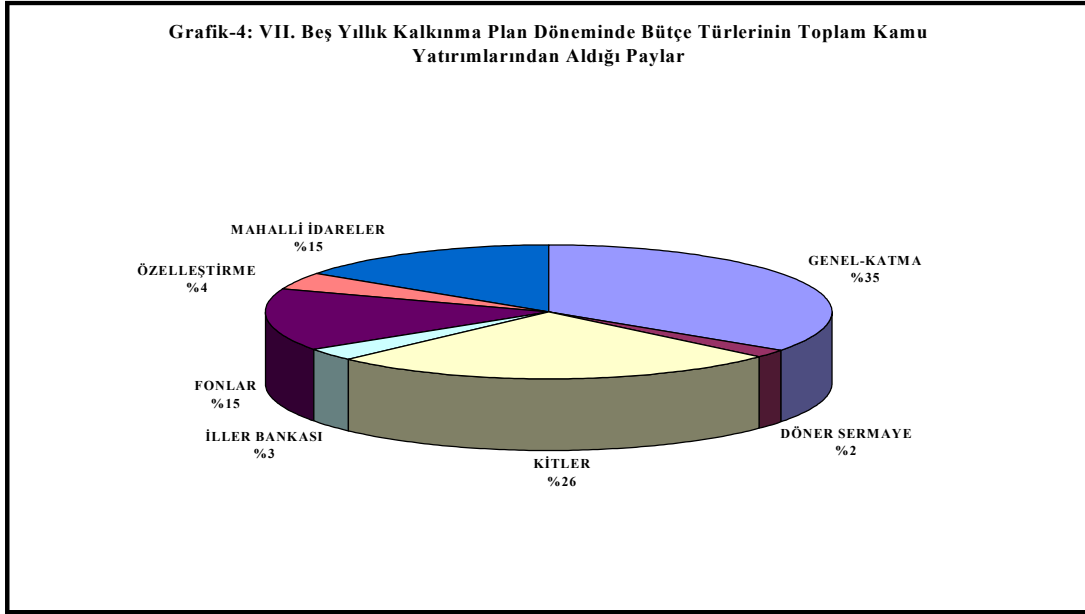
Kaynak: Erkan (1999).

Yatırım Programında yer alan mahalli idareler yatırımları dahildir.

(*) Proje sayısı ilgili oldukları bütçe türü tablolarında yer aldığından çifte sayım olmaması için tekrar gösterilmemiştir.

oldukları bütçeye aktarılmaları sebebiyle genel-katma bütçeli kuruluşlardan sonra en yüksek proje tutarları toplamı KİT'ler, mahalli idareler ve İller Bankası'na aittir.

Harcama rakamları dikkate alındığında durum biraz farklılaşmaktadır. Yine Genel-katma bütçeli kuruluşların payı VII. Plan dönemi müddetince ortalama olarak % 34.8'lik pay ile en yüksektir (Grafik-4). Bu kuruluşları % 25.9'luk pay ile KİT'ler, % 15.4 ile mahalli idareler ve % 15.1 ile fonlar takip etmektedir. Ancak, toplam proje tutarları payı ile karşılaştırıldığında genel-katma bütçeli kuruluşların projelerine daha az harcama yaptıkları, buna karşılık mahalli idarelerin ise projelerinin büyüklükleriyle orantılı olarak daha fazla harcama yapabildikleri tespit edilmektedir (Tablo-5).



Kaynak: DPT

Tablo-5: VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE BÜTÇE TÜRLERİ İTİBARIYLA KAMU YATIRIM HARCAMALARI

1998 Fiyatlarıyla, Milyar TL.

	1996		1997		1998		1999 (*)		2000 (*)	
	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay	Harcama	% Pay
GENEL-KATMA	760.433	37,7	1.041.272	36,7	942.727	35,0	893.480	31,8	1.045.895	33,7
DÖNER SERMAYE	36.909	1,8	40.997	1,4	39.292	1,5	55.130	2,0	64.034	2,1
KİTLER	468.492	23,2	644.345	22,7	787.270	29,3	731.905	26,1	848.722	27,4
İLLER BANKASI	59.348	2,9	74.650	2,6	94.295	3,5	77.942	2,8	104.145	3,4
FONLAR	326.229	16,2	433.127	15,3	400.637	14,9	408.713	14,6	458.024	14,8
ÖZELLEŞTİRME	131.382	6,5	101.383	3,6	115.429	4,3	88.708	3,2	105.034	3,4
MAHALLİ İDARELER	233.688	11,6	501.258	17,7	310.126	11,5	551.883	19,7	474.414	15,3
TOPLAM	2.016.481	100,0	2.837.032	100,0	2.689.776	100,0	2.807.761	100,0	3.100.268	100,0

Kaynak: Erkan (1999).

Yatırım Programında yer alan mahalli idareler yatırımları dahildir.

(*) Program ödeneği rakamları kullanılmıştır.

4.3. MEVCUT KAMU YATIRIMLARI STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ulusal planlama stratejisi, ulusal amaçların ve bu amaçlara uygun araçların doğru seçilmesiyle mevcut kaynakların akılcı kullanılması sonucunda başarıya ulaşacaktır. Toplumsal refahın artırılması ve adil dağılımına yönelik olarak gerçekleştirilecek kamu yatırımları, bu stratejinin bir parçası olarak projelendirme, analiz ve uygulama aşamalarında öncelik, zaman ve yer tercihleriyle gerçekçi ve tutarlı olmalıdır. Bununla birlikte planlama tekniklerinin gereği olan kriterlerin gerçekleştirilmesinin yanı sıra, yaratacağı dışsal ekonomiler, dolaylı yansımalar ve uzun dönemli hedefler de göz önüne alınmalıdır.

İktisat politikalarının temel amaçlarından olan, sürdürülebilir dengeli bir büyüme; tam istihdam, ulusal gelirin artırılması ve gelir dağılımında dengesizliğin kaldırılması, bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi, fiyat istikrarının sağlanması, dış dengenin gerçekleştirilmesi, eğitim, sağlık ve kültürel altyapının geliştirilmesi, idari yapının iyileştirilmesi gibi, ekonomik ve sosyal alanları da kapsayan bir planlama anlayışı ile gerçekleştirilebilir.

Makro düzeyde tutarlı, etkin ve uygulanabilir bir ulusal planın proje bazında da göz önüne alması gereken temel kriterleri vardır. Fayda-maliyet analizine dayanan kamu yatırım projelerinde sosyal fayda ve maliyetin, özel fayda ve maliyetten ayrıldığı en önemli nokta dayandığı temel kriterlerdir. Bu bağlamda yatırım kararı alınırken, bu kararın tamamen karlılık kriterine dayanılarak alınması, hükümetlerin temel amacı olan sosyal refah açısından istenilmeyen yanlış kararların alınmasına yol açabilecektir.

Temel ekonomik kriterlerin yanı sıra, eğitim, sağlık, kültür, politika ve kurumsal faktörler gibi ekonomi dışı değişkenler, ülkelerin gelişmesine katkıları bakımından ölçülebilir ve gözlemlenebilir ekonomik değişkenler gibi önemli olabilmektedir. Bunlara ek olarak, dışa açık ekonomilerin en önemli sorunlarından biri de öngörülme-yen içsel ve dışsal ekonomik bunalımların kolayca istikrarsızlık yaratabilmesidir. Gelişmekte olan ülkelerde uluslararası ticaret, dış yardımlar ve özel yabancı yatırımların etkileri oldukça büyüktür ve bu değişkenler ülke için veri olduğundan uzun dönemli planların oluşturulmasında güçlük yaratacak "belirsizlikler" içerir ve ekonomik karar alma sürecini zorlaştırır.

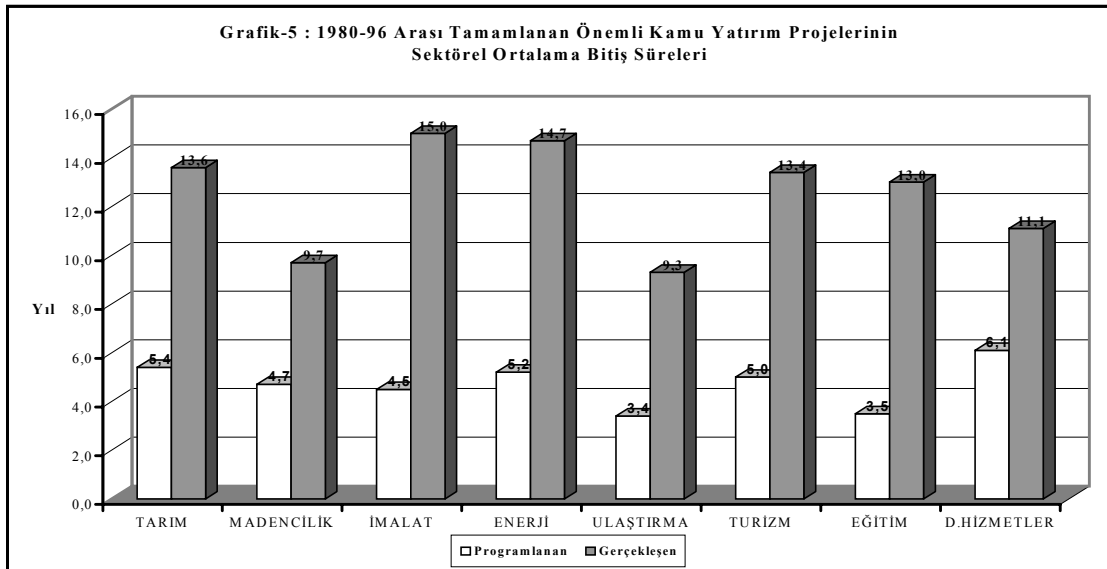
Kamu yatırım projelerinin düşünce oluşumundan tamamlanma aşamasına kadar geçen süreç, ekonomik ve ekonomik olmayan, içsel ve dışsal tüm faktörlerin değerlendirilerek ülkenin kıt olan kaynaklarının en etkin biçimde kullanılmasında, ulusal ve sektörel hedeflerde somutlanan yatırımlara dönüşmesinde, ilgili kamu kuruluşları yöneticilerinin, planlamacıların ve ekonomi bürokratlarının bir araya geldikleri bir karar alma sürecidir.

Ülkemizde, kamu yatırımlarının projelendirmesi, seçimi ve uygulamasında ekonomik ve teknik boyutun ötesinde hükümetlerin ve politikacıların siyasi tercihleriyle işleyen sürece müdahale etmeleri gibi bazı gerçeklerin olduğu bilinmektedir. Yapısal sorunlar ve kurumsal eksikleri olan Türkiye ekonomisi, ekonomik, sosyal, kültürel gereksinimleri yüksek artan genç nüfusu, altyapısı yetersiz

kentleri ve yetersiz kaynakları ile siyasi müdahalelere açık popülist uygulamalarla etkinlik ve verimlilikten uzaklaşmakta ve bunun bir sonucu olarak da kamu yatırım stokları artmaktadır. Her şeye rağmen, projeler objektif kriterlere göre seçilmiş olsalar bile, kaynak, dolayısıyla ödenek sorunu ile karşı karşıya gelmektedir. Kamu yatırımlarında ekonomik kaynak, güç ve zamanın yitilmesiyle sonuçlanan stok birikiminin, gerek projelendirme, gerekse de uygulama aşamalarında ortaya çıkan temel sorunlarını şu başlıklar ile değerlendirmek mümkündür:

- 1) Finansman sorunları
- 2) Uygulama sorunları (projelendirme, proje stokunu artırıcı prosedür)
- 3) Koordinasyon eksikliği
- 4) Hukuksal sorunlar ve denetim eksikliği
- 5) Siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar
- 6) Siyasi müdahaleler
- 7) Personele ilişkin sorunlar

Giriş bölümünde de ifade edildiği gibi, kamu yatırımları proje stokuyla ilgili genel bir değerlendirme, 1999 yılı kamu yatırım programı verilerine göre 57 katrilyon lira tutarındaki 5458 proje için yapılan kümülatif harcama tutarının 17 katrilyon lira olduğunu göstermektedir (gerçekleşme oranı 1998 yılı itibariyle % 30.4'tür). Kamu yatırımlarına 1999 yılı için 3.5 katrilyon lira tahsis edilmiştir. Tamamlanmak üzere kalan proje stoku büyüklüğü 39 katrilyon liradır. Bu durumda, sabit fiyatlarla her yıl 1999 yılı ödeneği kadar tahsisat yapılması durumunda, yeni hiçbir proje alınmasa dahi mevcut stokun eritilmesi on yıldan daha uzun bir zaman alabilecektir. Bu duruma gelmesinin en önemli sebeplerinden birisi, yatırım programına alınan projelerin planlanan sürelerde tamamlanamamalarıdır. 1980-1996 yılları arasında tamamlanan önemli kamu yatırım projelerinin,²⁰ ortalama bitiş sürelerinin tespit edilmesine yönelik bir çalışma oldukça çarpıcı sonuçlar sunmaktadır.²¹ Buna göre; söz konusu yıllarda Tarım sektöründe yer alan önemli projelerde öngörülen ortalama bitirme süresi hedefi 5.4 yıl iken uygulamada bu 13.6 yıla kadar çıkmıştır.



Kaynak:DPT

²⁰ Bu projeler DPT tarafından çeşitli kriterlerle seçilen ve özel izlemeye alınan projelerdir. Projelerle ilgili gerçekleştirmeler üçer aylık dönemler halinde Önemli Projeler Raporu'nda sunulmaktadır.

²¹ İlgin (1999).

Benzer durum diğer sektörlerde yer alan önemli projeler için de geçerlidir. Bu orandaki bir gecikmenin, özel izlemeye alınan önemli projelerde olması, durumun vahametini göstermesi açısından hem şaşırtıcı hem de düşündürücüdür (Grafik-5).

4.3.1. Finansman Sorunları

Yatırım programında büyük bir proje stoku bulunmaktadır. Toplam kamu yatırım tekliflerinin karşılama oranları incelendiğinde; 1990 yılında tahsis/teklif oranı %67.8 iken bunun 1991'de %56.3'e, 1992'de %44.1'e, 1993'de %43.6'ya, 1994'te %31.5'e, 1995'te %26.2'ye, 1996'da %24.7'ye, 1997'de %25.2'ye, 1998'de %25.1'e, 1999'da 22.6'ya düştüğü görülmektedir. 2000 yılı için öngörülen tahsis/teklif oranı ise %24.5'tir.

Son on yılda yatırım programlarında tespit edilen hedeflere ulaşmak gittikçe zorlaşmıştır. Programa dahil edilen projelerin sayısı sürekli artarken, kamu yatırımlarının GSMH'dan aldığı pay ortalama olarak düşmektedir. İki bin yılı öngörülen için söz konusu oran, 1993 yılındaki gerçekleşmenin bile gerisinde kalmıştır. Sınırlı bütçe olanakları ile öncelikleri iyi belirlenmemiş çok sayıda projeden oluşan bir kamu yatırım programının yürütülmeye çalışılması, kamu yatırımlarının ekonomiye zamanında kazandırılmasında karşılaşılan en büyük sorunlardan biri haline gelmiştir. Bu durumda, yüksek öncelikli projelere dahi uygun zamanda yeterli kaynak tahsis edilememekte, projelerin yapım süreleri uzamakta, proje tutarı yükselmekte, ekonomiye maliyetleri artmaktadır.

4.3.2. Uygulama Sorunları

Tamamlanan ve halen devam etmekte olan önemli projelerin, planlanan ve gerçekleşen bitiş süreleri sektörel olarak incelendiğinde, 1980-1996 döneminde bu oranların sırasıyla şu şekilde gerçekleştiği görülmektedir; Tarımda 7.6-19.4 yıl, madencilikte 4.7-9.9 yıl, imalatta 4.5-14.2 yıl, enerjide 5.7-14.7 yıl, ulaşırmada 4.6-12.9 yıl, konutta 4-8 yıl ve diğer hizmetlerde 6.5-14.5 yıl.²²

Bu tablo projelendirme konusunda da ciddi sorunların varlığını ortaya koymaktadır. Uygulama aşamasında proje sayısının fazlalığı, projelerin takip ve değerlendirmeleri açısından da bazı zorluklara neden olmaktadır.

Yatırım programının uygulanmasına ilişkin prosedür tamamlandıktan sonra, yıl içinde çıkarılan tasarruf tedbirleri ile bazı projeler için getirilen kısıtlamalar ve tekrar izin alınması gereği, planlanan projelerin gerçekleşmesini engellenmekte veya geciktirmektedir.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 10/a maddesi, projeler kapsamındaki işlerin ihale edilebilmeleri için keşif bedelinin % 10'u kadar ödenek bulundurulması zorunluluğunu getirmekte, aksi takdirde ihale yapılamamaktadır. Bu durum, uzun sürede bitirilmesi planlanan projelerin ihale edilmesinde olumsuz etki yaratmaktadır.

Yatırım programı hazırlanması esnasında olduğu gibi yıl içerisindeki izlemeye de, DPT tarafından seçilip özel izlemeye alınan önemli projeler listesi ile dönem sonları itibarıyla gönderilen ve tüm yatırım projelerini içeren dönem gerçekleştirme

²² a.g.e.

raporları kurumlara geç iletilip, kısa sürede değerlendirilmesi istenmektedir. Sürenin kısa olması, bazen DSİ Gn. Md. ve benzeri çok sayıda ve büyük projelere sahip kuruluşların çalışmalarını zorlaştırmakta ve istenmeyen gecikmelere veya noksanlıklara yol açmaktadır.

Programlara ulusal ve bölgesel ölçekli yatırımların yanı sıra il, ilçe gibi yerel ölçekli coğrafi bölgelerdeki kamu yatırım projelerinin (hastane, okul, PTT binası) girmesi de aşırı şişkinliğe yol açmaktadır.

4.3.3. Koordinasyon Eksikliği

Kamu hizmetlerinin daha etkin yapılabilmesi için kurumlar arası koordinasyonun sağlanması da şarttır. Bir kaç kuruluşu birden ilgilendiren projelerde, örneğin çift amaçlı bir projede sulama üniteleri DSİ Gn.Md. tarafından yapılırken, enerji nakil hatları ile TEAŞ, köy yolları düzenlemesi ile Köy Hizmetleri Gn.Md., köprülerle TCK Gn.Md. ilgilenmektedir. İlgili kuruluşlar arasında tam koordinasyon sağlanmadığında, projeden arzulanan faydaya ulaşılması gecikmektedir. Bu aynı zamanda, kullanılan kaynakların israfına da yol açmaktadır.

4.3.4. Hukuksal Sorunlar ve Denetim Eksikliği

Kamu yatırımları ile ilgili mevzuat içerik ve uygulama bakımından eksiklikler taşımaktadır. Kamu yatırım proje ve uygulama sürecinde yoğun bürokratik işlemler mevcuttur.

İhale mevzuatı Avrupa Birliği standartlarına uygun değildir ve saydam bir yapı sağlamaktan uzaktır.

Kamulaştırma gereken yatırımlarda, kamulaştırma bedellerinin belirlenmesi ile ilgili ortaya çıkan sorunlar, projelerin gerçekleşmesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Kanuni Kıymet Takdir Komisyonu ile Mahkeme bilirkişilerinin kamulaştırma bedellerini belirlemesi sürecinde kullanılan kriterlerin daha somut ve şeffaf hale getirilmesi gerekmektedir.

4.3.5. Siyasi ve Ekonomik İstikrarsızlıklar

Türkiye ekonomisinde yapısal sorunların giderilememesi, içsel ve dışsal faktörlerle ortaya çıkan konjonktürel gelişmelerle birleşince ekonomik krizlerin artmasına ve derinleşmesine neden olmuştur.

Kronik yüksek enflasyon, bütçe açıkları, ödemeler dengesi problemleri, düşük büyüme hızı ve işsizlik ekonomide istikrarsızlığa yol açmakta ve çeşitli dönemlerde yurt dışı veya yurt içi kaynaklı istikrar önlemlerinin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu önlemler içerisinde ilk başvuru kamu harcamalarına yönelik tasarruf tedbirleri ilanı olmakta ve bu da kaçınılmaz olarak kamu yatırımlarını olumsuz etkilemektedir. Mevcut kamu yatırım projelerinin devamını güçleştiren düzenlemeler projelerin önemi dikkate alınmaksızın tüm projelere uygulanmaktadır. Ekonomik istikrarsızlık, yarattığı belirsizlik ile projelerin başlangıç değerlerini hızla aşındırmakta ve sıkça revizyona gidilmesini gerektirmektedir.

Ekonomik istikrarsızlığın siyasi belirsizlik ile birleşmesi sorunları ağırlaştırmaktadır. Son yıllarda hükümetlerin ortalama ömürleri kısa olmakta ve hükümet değişiklikleri ile pek çok kamu görevlisi değiştirilmektedir. Kamuda sürekliliği ve geleceğe ilişkin karar alma isteğini engelleyici bu uygulama kamu yatırımlarını da olumsuz etkilemektedir. Değişen hükümetlerle birlikte bazı konularda önemli politika değişiklikleri olmakta, kamu kesiminin görev ve sorumluluğunu etkileyebilecek anlayış değişiklikleriyle tercihler arası tutarlılık bozulmakta ve öncelikler tamamen değişebilmektedir.

4.3.6. Siyasi Müdahaleler

Çoğu zaman kurum projelerinin sektörel önceliklerinin belirlenmesinde, siyasi tercihler etkili olmaktadır. Siyasi baskılar doğrultusunda, fizibilite çalışması yapılmamış olsa dahi bazı projeler yatırım programına alınabilmektedir. Bu durum, programda yer alan ve inşaatları devam eden projeleri olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu tür siyasi tercihler zaman zaman projelere ihtiyaç duyulan kaynakların tahsisatında ve dağılımında da olumsuz rol oynamaktadır.

4.3.7. Personele İlişkin Sorunlar

Kamu kuruluşlarında görev alan personelin, her düzeyde bilgi donanımının artırılması, bilgisayar şebekesinin yaygınlaştırılması, kamu kuruluşlarında benzer görevi yapan kişiler arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi, personeline yüksek ücret ödeyen kuruluşlardaki fazla istihdamın ve buralarda ilgisiz kişilerin görev almasının önlenmesi gerekmektedir. Bu durum, kamu yatırım projelerinin hazırlanması ve uygulanması aşamasında da sorun yaratmakta ve kamu yatırım stokunun artmasına neden olmaktadır.

Bazı durumlarda yatırımcı kurumlardaki elemanlar deneyimli olsa bile sayıca yeterli olmamaktadır. Uzmanlık gerektiren alanlarda yeterli hizmet içi eğitim verilememektedir. Kamu yatırım stoku artması konusunda teknik eleman yetersizliği ve kalitesi yanında bölgelere göre elemanların dağılımındaki eşitsizlik te önemli bir sorundur.

4.4. KALKINMA PLANLARINDA PROJECİLİK YAKLAŞIMI

III.Beş Yıllık Kalkınma Planı hariç, kalkınma planlarında projecilik konusuna hiç değinilmemiş, daha çok kamu yatırım uygulamaları, politikaları hedef ve amaçları konularına yer verilmiştir. Ancak, 1973-1977 yıllarını kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planında Proje Hizmetleri oldukça kapsamlı yer almıştır.²³ Planda, proje hizmetlerinin genel bir değerlendirmesi yapıldıktan sonra Yatırım Öncesi Proje Hizmetleri başlığı altında bu gün bizim Proje Döngüsü olarak adlandırdığımız projecilik yaklaşımıyla hemen hemen aynı prensiplerin benimsendiği ve bu uygulamanın hedeflendiği görülmektedir.

Proje Hizmetleri bölümünün girişinde yapılan bir tespit, bu gün için de halen geçerliliğini korumaktadır. Planın 2335. Maddesinde şu ifade yer almaktadır: “Geçen

²³ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1972:960).

10 yıllık süre içinde²⁴ plan uygulamalarındaki gecikme ve yetersizliklerin başlıca sebeplerinden biri, proje hizmetlerindeki eksikliklerdir. Bu konuda ortaya çıkan sorunları üç noktada toplamak mümkündür: (i) Proje geliştirmede yaratıcı düşünce ve uygun yatırım alanlarını araştırma yetersizliği. (ii) Yatırım alanlarının veya projelerin gereken olgunlukta uygulama aşamasına getirilememesi. (iii) Uygulama aşamasındaki hizmetlerin yetersizliği.”

Plan metninde daha sonra, kamu kesimindeki proje hizmetlerinin hangi aşamalardan oluştuğu verilmiş ve bu aşamalarda nelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Buna göre kamu proje hizmetleri aşağıdaki aşamalardan oluşur:

- a. Proje fikrinin doğması ve uygun yatırım alanlarının araştırılması.
- b. Yatırım projelerinin hazırlanması. Bu aşama Ön proje (yapılabilirlik) araştırmaları ve esas proje (yapılabilirlik) araştırmaları olarak ikiye ayrılmıştır.
- c. Projelerin değerlendirilmesi ve seçimi.
- d. Projelere dış kredi sağlama.
- e. İhale belgelerinin hazırlanması.

Üçüncü Planın, değerlendirmeye ve seçime imkan verecek çok sayıda alternatif ön proje hazırlanmasını²⁵ teşvik ettiği ve bu amaçla proje hazırlama çalışmalarına büyük önem verdiği görülmektedir. Diğer taraftan DPT’na ise, kuruluşların yeterli düzeyde proje çalışmaları yapabilmeleri amacıyla gerek el kitapları, gerekse formlar hazırlama ve kuruluşları bu anlamada destekleme görevi verilmektedir. Hatta yukarıda da ifade edildiği gibi planda, bir kalkınma planının başarısının, projelerin başarısına bağlı olduğu; çok sayıda ve iyi hazırlanmış projesi olmayan bir planlamanın verimlilikten büyük ölçüde vazgeçmeyi gerektirdiği belirtilmektedir.

²⁴ Burada 1. ve 2. Plan dönemlerinden bahsedilmektedir.

²⁵ Ön proje hazırlığı ile ilgili araştırmaların kuruluşların esas görevleri arasında olduğu ifade edilmekte ve bu yönde yapılacak harcamaların cari bütçeden karşılanacağı belirtilmektedir.

V. TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE PROJE PLANLAMA, ANALİZİ VE DEĞERLENDİRME, YATIRIM PROGRAMINA ALINMA VE UYGULAMA AŞAMALARINDA MEVCUT DURUM VE SORUNLAR

5.1. GİRİŞ

Proje analizi konusu, 1960'ların sonu ve 1970'li yıllarda Türkiye'de önem kazanmıştır. Bunda planlamanın o dönemde revaçta olmasının ve kamu ve özel kuruluşların, projelerinin dış kaynak gereksinimini karşılamak için uluslararası finans ve yardım kuruluşlarına başvurma durumunda kalmalarının önemli katkısı olmuştur. Bu süreçte, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB), Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (TSKB), Devlet Yatırım Bankası (DYB), Sanayi Bakanlığı ve Odalar Birliği gibi kuruluşlar, görev alanlarıyla uyumlu olarak projeciliğe ilgilerini sürdürmüşlerdir.

DPT proje analizlerinde, 1975 yılına kadar temel ölçüt olarak sosyal fayda/masraf oranı esas alınmıştır. Fayda ve maliyetlerin hesabında işgücü maliyeti ve döviz kuru için gölge fiyatlar, fayda ve maliyetlerin temel yıla indirgenmesinde ise gölge faiz oranı kullanılmıştır. 1975 yılından sonra veri yetersizliği ileri sürülerek, gölge fiyatlar yerine piyasa fiyatları kullanılmaya başlanmıştır. Yani zımni olarak döviz kuru, işçi ücretleri ve faiz oranı için piyasada oluşan fiyatların büyük ölçüde denge fiyatları yansıttığı varsayılmıştır. Tabii bu arada projenin sağladığı katma değer etkisi, istihdam etkisi, ödemeler dengesi gibi kriterlerin kullanılması uygulaması sürdürülmüştür. İlginçtir, proje analizlerinin temel aldığı yapılabirlik etüdünün format ve kapsamı, dönemin dünyadaki projecilik gelişmelerinin çok yakından izlendiğini gösteren bir belge niteliğindedir. "İmalat Sanayi Yatırım Projeleri Hazırlama ve Değerlendirme Modeli" adını taşıyan el kitabı niteliğindeki bu kitapçık, kamu kuruluşlarının projelerini hazırlamada rehber olmuştur.

DPT, kuruluşlardan proje önerilerini bu modele göre hazırlamalarını talep etmiştir.²⁶ Bu tür etütlerin hazırlanması doğal olarak, kamu kuruluşlarında ve KİT'lerde proje kavramını ortak bir anlayışla ele alan, aynı terminoloji ve metodolojiyi kullanan uzman bir kadronun yetiştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu görev büyük ölçüde, Devlet Yatırım Bankası (DYB) tarafından üstlenilmiştir. KİT'lerin yatırımları için kredi sağlamak üzere kurulan ve kendisi de yatırımcı kuruluş açısından proje analizi yapan DYB'nin 1970'li yıllarda kamu kuruluşlarının proje-planlama birimlerinde görev yapan personele yönelik periyodik olarak düzenlediği seminerlerin bu sürece önemli katkısı olmuştur.²⁷ Yurtdışı eğitim programlarının, diğer kalkınma bankaları ve kamu bankalarının düzenlenen seminer programlarının katkılarını da bu arada saymak gerekir. Bu eğitim programları sonucunda, nitelikli bir uzman kadro yetişmiştir. Nitekim bu kadrolar sayesinde kamu kuruluşları, KİT'ler ve Bakanlıklar DPT'nin talep ettiği formata göre proje önerileri yapabilmişlerdir.

DPT'nin bu dönemde, bu tür bir sağlam projecilik birikiminde temellendirdiği beş yıllık planlar:

-sosyo-ekonomik sorun ve darboğazların makro perspektifle teşhis edilmesi,

²⁶ Bu modelin ayrıntılı bir analizi için bkz. Barutçu (1985:25-28), Barutçu (1986:19-20).

²⁷ DYB'nin bu katkısı 1980'lerin ikinci yarısına kadar sürmüştür.

- yönetim kademelerinin bu hususlarda bilgilendirilmesinde ve dolaylı olarak eğitilmeleri,
- devlet bürokrasinin plan-program-bütçe kavramlarına ısındırılması gibi hususlarda önemli katkılar sağlamıştır.²⁸

Ancak bu olumlu kazanımlar, dünyadaki gelişmelerin ele alındığı bölümde de vurgulandığı üzere, 80'li yıllarda başlayan küreselleşme sürecinin hakim olan liberal söylemlerinin ülkemizde de yankı bulması ve planlamanın işlevsizleştiği yargısının hükümetlerce kabul görmesi sonucu giderek yitirilmiştir.²⁹ Nitekim, plan-proje ilişkisinin artık önem taşımadığı şeklinde yapılan yanlış yorumlar ve değerlendirmeler bu dönemde giderek yaygınlaşmıştır. Tabii bu gelişmeye, 1980'li yıllarda kamunun imalat sanayi yatırımlarından giderek çekilmesinin proje yatırım çalışmalarında yarattığı görece boşluğun da önemli katkısı olmuştur. Özellikle bu son faktörün, projecilik pratiğinin gelişimine büyük bir darbe vurduğu rahatlıkla ileri sürülebilir. Çünkü, proje uzman kadroları imalat sanayi yatırımları projelerinde daha çok deneyimlidir. Zaten, DPT'nin rehber kitapçığının imalat sanayi projelerine yönelik olması tesadüf değildir. Dolayısıyla mevcut kadrolar, küreselleşme sürecinin etkili olduğu tercih değişikliği sonucu, nispeten daha az aşına oldukları bir proje türüyle karşı karşıya kaldılar. Çünkü, kamu yatırımları bu dönemde ekonomik ve sosyal altyapı projelerinde yoğunlaşmıştı. Ancak bu üstesinden gelinemeyecek bir sorun değildi, eğitim ve seminer çalışmalarına ağırlık verilmek suretiyle bir çözüm bulunabilirdi. Ama bu ilginç bir gelişme nedeniyle mümkün olamadı. Seksenlerin ikinci yarısında DYB'nin Eximbank olarak farklı bir işlevi yerine getirmek üzere yeniden örgütlenmesiyle, önce proje seminerlerinin düzenlenmesine son verildi, ardından Kuruluşun proje birimleri kapatıldı.³⁰ Bunun doğal bir sonucu olarak, kamu kuruluşlarının proje- planlama birimlerinde görev yapan kadroların eğitim süreci büyük bir kesintiye uğramıştır. Hatta, bazı kuruluşların DYB örneğinde olduğu gibi proje birimleri kaldırılmıştır. Dolayısıyla, projecilik konusunda oluşturulan ortak yaklaşım zamanla kaybolmuştur.

5.2. PROJE PLANLAMA

Kamu yatırımlarının yönlendirilmesi ve yatırım kaynaklarının toplumun çok yönlü ihtiyaçlarının karşılanmasına en uygun şekilde tahsisini sağlamak üzere, yatırım aşamasından önce bir dizi etüt, araştırma ve mühendislik hizmeti yapılarak imkanların elverdiği ölçüde, yatırımların proje aşamasında teknik, ekonomik, finansal, çevresel ve sosyal açılardan büyük bir titizlikle irdelenmeleri gerekmektedir. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için yatırımların uygulama kararı alınmadan önce, proje

²⁸ Konukman (1997:62-63).

²⁹ İlginçtir, benzer bir söylem liberal olmayan iktisatçılar tarafından da dile getirilmektedir. Örneğin Boratav, Türkiye'de '80'li yıllardaki piyasa yüceltmesi ve piyasa mekanizmasına yansıyan tercih ve eğilimlerin kaynak tahsisine egemen olması sürecinin iktisadi planlamayı ve iktisat politikalarını gündem dışı bıraktığını ileri sürmektedir. Ancak Boratav, küreselleşme sürecinin iktisadi planlamayı işlevsizleştirdiğini kabullenmekle birlikte, kolektif tercihlerden veya siyasi iktidardan türeyen kaynak tahsisi kararlarının gerekliliğini de vurgulamaya büyük bir özen göstermektedir. Ona göre bu tür kararlar gelişme ve kalkınmanın ön koşuludur. Bkz. Boratav (1996:26 ve 29).

³⁰ Aynı dönemde, İller Bankası tarafından Çukurova Kentsel Gelişme Projesi kapsamında yer alan projelerin değerlendirme çalışmaları da sektöre uğramıştır. Bu amaçla yabancı danışman firmalara hazırlattırılan proje değerlendirme elkitapları (3 cilt kitap hazırlanmıştır. 1. Cilt teknik değerlendirme, 2. Cilt ekonomik değerlendirme, 3. Cilt ise mali değerlendirme el kitabıdır.), maalesef bu çalışmaların aksaması nedeniyle projecilik birikimine katkı sağlayamadan rafa kaldırılmıştır. Bkz. İller Bankası (1988).

bazında planlama çalışmalarının yapılması, kaynakların rasyonel bir şekilde yönlendirilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Bunun temini için de, proje planlama çalışmalarının yapılması bir zorunluluk olarak ele alınmalıdır. Bu çalışmalar sırasında önemli unsurların başında gelen proje verilerinin bir standarda göre toplanması ve değerlendirilmesinde farklı uygulamaların ortadan kaldırılması, farklı anlayış ve görüşlerin aynı bazda toplanması ve veri toplama ve değerlendirilmesinde aynı standardın uygulanmasının temini, büyük önem arz etmektedir.

Proje planlamasının amacı, yapılacak yatırımların öncelikler de göz önünde bulundurularak verimliliği yüksek, rasyonel, alternatifleri arasında en uygun olan projenin belirlenerek, bununla ilgili ayrıntılı yapılabilirlik raporlarının hazırlanmasıdır. Proje planlaması, kaynakların ülke ve dolayısıyla toplum refahına katkı sağlayacak projelere tahsis edilmesi ve öngörülen hedeflere, planlanan sürede ulaşılabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Toplum refahını amaçlayan kamu ve kar maksimizasyonunu amaçlayan özel sektör yatırımları sırasında hedeflenen sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanmasının temelinde *proje planlamasının* doğru ve amacına uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

5.2.1. Proje Fikri

Proje planlaması ülke kaynaklarının planlanan bir yatırımın mekan boyutunu da kapsayan, arazi, insan gücü, hammadde, yarı mamul, mamul madde, sermaye malları gibi belirli girdileri ve gelişmiş teknolojileri kullanarak, mevcut ve beklenen talebi karşılamak üzere mal ve hizmet üretmek için değerlendirilmesi suretiyle yapılan çalışmaları kapsamaktadır.

Proje fikri, ihtiyaçlar, talep analizi, ÖİK raporları, master plan çalışmaları, kuruluşların görevleri ve olanak etütleri gibi çeşitli kaynaklardan ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, bu teknik kaynakların dışında sistematik olmayan bir tarzda çeşitli kesimlerden ve çıkar gruplarından kaynaklanan talepler de proje fikri oluşumunu etkilemektedir.

5.2.2. Projelerin Sınıflandırılması

Bakış açısı ve kullanım amacına göre projeleri bir çok sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. GAP, DAP gibi belli bir bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına yönelik projeler bölgesel bazda hazırlanmış projelerdir.

Projeler yer aldığı sektörlerle göre tarım, enerji, ulaştırma, hizmetler, imalat sektörleri projeleri gibi sınıflandırılabilir. Ancak, bir sektör kapsadığı alt sektörlerle göre de ayrıca bir sınıflandırmaya tabi tutulur. Örneğin ulaştırma sektöründe karayolu, demiryolu, denizyolu ve havayolu projeleri gibi.

Projeler, "sektörler arası" ve "sektör içi" gibi söz konusu bu sınıflandırma yanında, niteliklerine göre, yeni yatırım projeleri, tevsi projeleri ve idame-yenileme projeleri olarak da sınıflandırılabilirler.

5.2.3. Proje Planlaması Çalışma Aşamaları

Bir yatırım projesinin fikir olarak tasarlanmasından, hazırlık, analiz ve seçme, uygulama ve işletme aşamasına kadarki faaliyetlerinin tümü proje çalışma aşamaları olarak isimlendirilmektedir. Bu aşamalar planlama ve uygulama tekniğine göre aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir.

- Ön inceleme ve/veya master plan etütleri,
- Kuruluşlar seviyesinde yapılabirlik etütleri.

5.2.3.1. Ön İnceleme ve/veya Master Plan Etütleri

Bu aşamada proje, yapılan incelemeler ve/veya kuruluşların talebi doğrultusunda genel anlamda incelenerek mevcut veriler ışığında bir değerlendirmeye tabi tutulur. Yapılabilirlik etütleri için ihtiyaç duyulan verilerin tespit edilerek tamamlanması öngörülür. Projenin genel yapısı ve üniteleri incelenerek mevcut veriler ışığında, teknik ve ekonomik değerlendirmesi yapılmak suretiyle projenin fizibilite çalışmasının gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğine karar verilir.

Master plan çalışmaları ülke, bölge ve proje çapında çok maksatlı olarak yapılmaktadır. Proje planlamasında master plan çalışmaları projelerin alternatifli olarak incelenerek, bu alternatifler arasında teknik ve ekonomik yönden en uygun olan çözümün ortaya konması amacıyla yapılır. Master plan çalışmasının yapılması, proje aşamasında büyük önem arz ettiğinden, her sektör için gereklidir.

5.2.3.2. Kuruluşlar Seviyesinde Proje Yapılabilirlik Etütleri

Ön inceleme ve/veya master plan etütleri ile genel anlamda uygun alternatifler belirlenir. Daha sonra proje, çalışma programlarına alınarak, ayrıntılı teknik, finansal, ekonomik ve çevresel hazırlık, analiz ve değerlendirme çalışmaları tamamlanır ve yapılabirliği kesin olarak ortaya konur.

Bu çalışmaların temel aldığı bilgiler ilgili planlama örgütünce geliştirilen proje yapılabirlik etüdü formatında ayrıntılı bir şekilde yer alır. Bu format genel anlamda verilir ve her sektör ve proje bazında ilaveler yapılabildiği gibi çıkarılabilen bölümler de olabilir.

Proje yapılabirlik etütleri yaşamsal bir öneme sahiptir. Proje planlamasının başarılı bir şekilde hazırlanması, yalnızca analiz aşamasında değil, aynı zamanda projenin uygulama aşamasında da önemli bir rol oynamaktadır.

5.2.3.3. Proje Planlaması Aşamasında Karşılaşılan Sorunlar

Proje planlaması aşamasında karşılaşılan sorunlar aşağıda sıralanmıştır:

- Kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması, proje önceliklerinin belirlenmesi ve bu projelere kaynak tahsisini yapan DPT Müsteşarlığı tarafından, kamu projelerinin hangi aşamalarda ne şekilde ele alınacağı ve nasıl analiz edileceğinin kurumsal düzeyde tanımlanmış olmaması,

- Benzer şekilde, DPT dışındaki kamu kuruluşlarının proje birimlerinde de kurumsal düzeyde görev, yetki ve sorumluluklarının ne olacağının belirlenmemiş olması,
- Yatırımların hangi sektör ve aşamada olursa olsun bu rapor kapsamında ekte verilen formata göre teknik, ekonomik, finansal ve çevresel yönden kesin yapılabilirliklerini ortaya koyan bir proje planlamasının yapılması zorunluluğunu getiren yasal müeyyidenin eksikliği,
- Özellikle kamu altyapı hizmetleri yatırım projelerinde işletme ve bakım-onarım giderlerinin sağlıklı bir şekilde öngörülmemesi,³¹
- Buna imkan verecek, sektörel düzeyde bir veri tabanının mevcut olmayışı,
- Teknik, ekonomik, mali, sektörel, bölgesel ve zaman yönü dikkate alınarak proje seçim kriterlerinin belirlenmemiş olması,
- Fizibilite raporunun hazırlanmasına gerek görülmeden projelerin yatırım ve uygulama programlarına teklif edilmesi ve/veya bu programlara alınması,
- Kuruluşlar arası koordinasyon eksikliği ile yetki ve sorumlulukların kesin olarak belirlenmemiş olması, aynı sektörde birden fazla kuruluşun faaliyet göstermesi,
- Talep ve pazar araştırmalarının yapılmaması ve/veya eksik yapılması,
- Finansman yetersizliği,
- Yatırımlarda öngörülen geri ödemenin ve/veya diğer faydaların takipsizliği,
- Veri yetersizliği.

5.3. PROJE ANALİZİ VE DEĞERLENDİRME

Bilindiği üzere, ekonomide kaynaklar sınırlı gereksinimler ise sınırsızdır. Her proje, bu gereksinimleri karşılamaya yönelik bir tasarımdır. Gereksinimlerin karşılanması (mal ve/veya hizmet üretimi) aynı zamanda bir kaynak (girdi) tüketimidir. Çünkü her proje, bir alternatif projenin veya projelerin kullanabileceği kaynakları tüketmektedir. Dolayısıyla, bir projeyi seçmekle onun kullanacağı kaynakların kullanımından vazgeçilmiş olunmaktadır. İşte, literatürde, kıt kaynakların alternatif kullanım alanları arasındaki dağılımını uygun bir şekilde yapmaya yönelik bu yöntem “proje analizi” denilmektedir.

Proje analizi, projeler tarafından tüketilen kaynaklar (maliyet) ve üretilen mal ve/veya hizmetlerin (fayda) belirlenmesi, parasal olarak ölçülmesi ve ortak bir

³¹ İşletme ve bakım-onarım giderleri bir projenin istenilen seviyede yürütülmesi gerekli cari harcamalarıdır. Maalesef gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, hükümetlerin kamu altyapı hizmetlerinin kalitesini muhafaza etmenin ve bunların kullanımlarından en çok fayda sağlamanın önemini kabul eden **ulusal bir işletme ve bakım-onarım giderleri harcama politikası** mevcut değildir. Benzeri bir sorun ülkemiz için de geçerlidir. Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bu sorun için bkz. Bütçe ve Mali Kontrol Gn.Md. (1995:52-59).

temelde karşılaştırılmasıdır. Ortak bir birim cinsinden ölçülen faydalar maliyetleri aştığında projeler kabul edilir, aksi durumda ise reddedilir. Alternatif projeler söz konusu ise, en küçük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak olan proje seçilir. Söz konusu analiz, yatırımcı kuruluşlar açısından yapıldığında ticari analiz, ulusal ekonomi veya toplum açısından yapılması halinde ise ulusal analiz veya fayda-maliyet analizi olarak adlandırılmaktadır.

Buraya kadar sözü edilen “proje analizi” proje kararına temel oluşturan bir değerlendirme niteliğindedir. Proje sürecinde bir diğer önemli etkinlik, proje tamamlandıktan sonra yapılan değerlendirmedir. Projenin tamamlanmasından sonra geriye dönük olarak yapılan bu değerlendirmeye literatürde “proje değerlendirmesi” denilmektedir. Bu aşamada, hedeflenenlerin gerçekleşip gerçekleşmediği tespit edilmekte ve alınan kararların ve gerçekleştirilen eylemlerin makul ve faydalı olup olmadığı konusunda bir sonuca varılmaktadır. Böylece, projenin uygulanması ile ulaşılan sonuçların verimlilik, üretim ve diğer etkiler açısından değerlendirilmesi yapılarak gelecekteki planlama çalışmaları (plan ve projelerin hazırlanması, analizi, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi) için ders çıkarılmaktadır.

Dünya uygulamaları, gelişmiş ülkeler bir yana, bir çok gelişmekte olan ülkede bile proje analizi ve proje değerlendirme aşamalarının pürüzsüz bir şekilde uygulamaya konulabildiğini göstermektedir.

Türkiye’de kamu projelerinin yönetiminde ana hatları özetlenen proje analizi ve değerlendirilmesi çalışmalarında, özellikle proje analizinin tam anlamıyla uygulanabildiğini söylemek bugün için olanaklı değildir. Maalesef, proje analiz yöntemi olarak ulusal analiz veya fayda-maliyet analizi yaklaşımı, gerek yatırımcı kamu kuruluşları arasında gerekse DPT’nde kabul görmemiş ve dolayısıyla proje analiz çalışmaları yeterli bir düzeye ulaşamamıştır. Bu nedenle, kamu proje stoku yüksek yapılabilirlik ve öncelikteki projelerden yoksun kalmıştır. Proje değerlendirmesi çalışmaları ise gündeme dahi gelmemiştir. Projenin tamamlanmasını takiben yeniden değerlendirilmesi türü bir yaklaşım kamu proje yönetiminde mevcut değildir. Ülkemizde bu tür bir değerlendirme yapabilecek seçim-tahsis aşamasında rol almayan bağımsız bir denetim birimi ya da kuruluşu da bulunmamaktadır. Gerçi, KİT, İller Bankası ve bir kısım fon yatırımları için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıyla KİT Komisyonu, konsolide bütçeye dahil kuruluşların yatırımları için Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimleri ile³² Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu (PBK) ve Genel Kurul, uygulama sonrası denetim yapmaktadır. Ancak bu denetimler yasal uygunluk denetimleri olduğundan, burada sözü edilen ihtiyacı karşılayamamaktadır. Bu tür kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlarda performans denetim bulguları sunulmadığından, bu tür bir değerlendirme yapabilmek mümkün olamamaktadır.³³ Dolayısıyla, projelerin başlangıç hedeflerinden sapıp sapsadıkları tespit edilememekte, varsa sapmaların nedenleri değerlendirilmemekte ve gelecek için dersler çıkarılamamaktadır.

³² Döner sermayeli kuruluşlar, yerel yönetimler ve çok sayıdaki fon düzeyinde ise, bu tür bir denetim dahi yapılmamaktadır.

³³ Gerçi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nca yasal uygunluk denetiminin yanısıra finansal denetim ve performans denetimi de yapılmaktadır. Ancak bu denetimlerde, proje düzeyinde bir detaya inilmemektedir. Kaldı ki, bu tür bulgular sunulmuş olsa bile, bunlarla KİT yatırım projelerine tahsis edilen ödeneklerin ilişkilendirilebileceği bir zemin bulunmamaktadır.

Bilindiği üzere DPT her yıl, yıl ortasına doğru yatırımcı kamu kuruluşlarına ilgili yılın yatırım programı hazırlama esaslarını bir genelge ile göndermektedir. Bu genelgenin ekinde “Yatırım Projesi Özet Bilgi Formu” yer almaktadır.

Son yıllarda DPT’ye iletilen bu formlarda yer alan bilgilerin ayrıntılı bir analizinden de görülebileceği üzere, yapılabirlik etütlerinin nitelik ve nicelik olarak ciddi gerileme gösterdiği, yatırım önerilerinin iyi etütlere dayalı olmadığı ve genellikle yapılabirlik etüdü hazırlamak için gerekli olan sürenin projenin uygulamaya konulmasını geciktiren bir etken olarak değerlendirildiği gözlenmektedir. Yapılabirlik etüdü hazırlama konusunda son yıllarda belirginleşen isteksizlik ve yetersizlikte, bu bölümün girişinde sözü edilen olguların ve gelişmelerin önemli bir payı vardır.

Maalesef, projecilikte geline bu nokta, plan-proje pratiği açısından olumlu bir yer olmaktan bir hayli uzaktır. Ancak, tablo tümüyle de olumsuz değildir. Örneğin çağdaş bir proje analiz tekniği olan ÇED pratiğinin ülkemizde başlatılması, olumlu ve sevindirici bir gelişme olmuştur. Gerçi ülkemiz, henüz ÇED uygulamalarının başlangıcındadır. 7 Şubat 1993’te yürürlüğe giren ÇED yönetmeliği karşılaşılan problemler ışığında revize edilmiştir. Hukuki dayanağını 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 10. maddesinden alan ve 7.2.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bir yönetmeliktir. Yönetmeliğin amacı, “gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetlerin sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarını çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlenmesi” olarak tarif edilmektedir. Yönetmeliğe göre ÇED kapsamına giren maliyetler önemli çevresel etkilerine ve büyüklüklerine bağlı olarak iki gruba ele alınmaktadır:

Birinci grupta önemli çevresel etkileri olan faaliyetler yer almaktadır. Bu gruba giren faaliyetlerin sahipleri doğrudan ÇED raporu hazırlar ve bu raporlarını Çevre Bakanlığına (ÇB) sunarlar. ÇB bünyesinde ve ilgili kurum, kuruluş, üniversite, enstitü tablosu doldurularak ÇB’nin taşra teşkilatına başvurulur. Taşra teşkilatı kontrol listesi ve değerlendirme tablosunu inceledikten sonra inceleme raporu hazırlar. Bu rapor mahalli çevre kuruluna (MÇK) gönderilir. MÇK’da karar “çevresel etkileri önemlidir” şeklinde çıkarsa, faaliyet sahibine faaliyetle ilgili olarak ÇED raporu hazırlaması ve ÇB’na başvurması gerektiği bildirilir.

BM-Çevre ve Kalkınma Konferansının 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında Rio de Janeiro’da yapılan toplantısının sonunda yayımlanan deklarasyonda alınan 22 ülke kararında “Yerli halk ve onların toplumları ve diğer yerel toplulukların bilgileri, geleneksel uygulamaları nedeniyle kalkınma ve çevre yönetiminde önemli role sahiptirler. Devletler sürdürülebilir kalkınmanın başarısında etkili kalkınmalarını sağlamak, kimliklerini ve kültürlerini desteklemelidir ve tanımalıdır.” hükmünü getirmiştir. Ülkemiz ÇED uygulamalarında, Rio deklarasyonunda da desteklenmesi öngörülen, halkın ÇED sürecine katılımı konusu önemli yer tutmaktadır.

Herhangi bir bölgede yapılacak faaliyetin sağlayacağı ekonomik kazançlar, sonuçta ülkenin tamamını ilgilendirecektir. Fakat çevresel etkiler, özellikle faaliyetin gerçekleştirileceği bölgede yaşayan ekonomik faktörler üzerinde kendini göstermektedir. Bu sebeple “ÇED Sürecine Halkın Katılımı” toplantısı düzenlenir.

Çevre Bakanlığı'na başvurularak ÇED olumlu belgesi alınması gereken bazı faaliyetlere örnek olarak rafineriler, termik ve nükleer santraller, entegre kimya tesisleri, yerleşim alanları (toplu konutlar), şehir altyapı projeleri, arazi düzenleme çalışmaları, deniz doldurulması gibi faaliyetler verilebilir.

Ülkemizde, Sayıştay denetimine tabi kurumlardan doğrudan doğruya çevre ile ilgili olanlarla, yasal düzenlemelerle çevreye ilişkin görevler verilenlerin bazı faaliyetlerinin “yasal düzenlemelere uygunluk” temelinde incelenmesi suretiyle ve “Kısmi Denetim” olarak nitelenebilecek münferit çevre denetimlerinin yapılması ve denetim bulgularının değerlendirme raporlarına konu teşkil etmesi de mümkündür.³⁴

Dipnotta verilen örnekten de görüleceği üzere, kamu yatırım projeleri için ÇED raporlarının hazırlanması yaygınlaştırılmamıştır. Nitekim, DPT'na iletilen yapılabirlik etütlerinin ekinde ÇED raporlarına genellikle yer verilmemektedir.

Tespit edilen diğer önemli sorunlar ise şöyle sıralanabilir ve özetlenebilir:

- Yukarıda sözü edilen formun “proje analiz sonuçları”na ilişkin bir bölüm bulunmaktadır. Bu bölümde, ilgili kuruluşun projenin ticari ve ulusal açılardan yapacağı değerlendirmelerin sonuçlarına ilişkin bilgiler istenmektedir. Maalesef, yatırımcı kuruluşların büyük bir çoğunluğunun söz konusu bilgi formunun bu bölümüne ilişkin bilgileri doldurmadığı ya da dolduramadığı tespit edilmiştir.
- Yatırımcı kuruluşların büyük çoğunluğunun ticari ve ulusal açılardan değerlendirme yapabilme kapasitelerinin eksik olduğu gözlenmiştir.
- İlgili kuruluşlarda ya bu tür bir değerlendirme yapacak bir birim bulunmamakta, ya da var olan birimler bu tür bir değerlendirmeyi yapamamaktadır.
- Bir kısım kuruluşlar ise, ulusal açıdan bir analiz yapmayı ihmal ederek sadece ticari analiz sonuçlarını göndermektedirler.

³⁴ Burada işlem ve olayın her safhasında inceleme niteliğindeki bir “örnek olay” çalışmasından söz edilmesi yararlı olacaktır:

İzmir İl Özel İdare Müdürlüğü'nün 1994 mali yılı hesabının incelenmesi sırasında, “Çeşme-Alaçatı Vali Kutlu Aktaş Barajı” inşaatı nedeniyle “İzmir-Çeşme Devlet Karayolu”nun bir kısmının baraj gölü alanı içinde kalacağını anlaşılması üzerine, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yeni bir güzergah belirlediği ve belirlenen bu güzergahın Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne “su havzalarının korunması açısından zararlı” görülerek başka bir güzergah önerildiği; sonuçta İzmir Valiliği'nin söz konusu yolun baraj gövdesi üzerinden geçirilmesine ilişkin kararının uygulamaya konulduğu anlaşılacak konu incelemeye alınmıştır. Yapılan ilk incelemelerde söz konusu baraj için bir “Çevresel Etki Değerlendirme Raporu”nun hazırlanmadığı ve “Çevresel Değerlendirme Olumlu Belgesi”nin de mevcut olmadığı saptanmıştır.

İnceleme sonunda; yol güzergahının baraj gövdesi üzerinden geçirilmesinin, baraja bakan yamacın doğal dengesini bozabileceği, zemin stabilitesinde yol açacağı değişikliklerin baraj gölünde telafi olunamaz kirlenmeye yol açacağı saptanarak, bu konuda bir “İşlem ve Olayın Her Safhasında İnceleme Raporu” hazırlanmıştır. Denetim ve Planlama Grubunda yapılan çalışma ile söz konusu bulgu ve değerlendirmelerin “Denetim Bildirim”e dönüştürülmesinden sonra bu bildirim ilgili tüm kurum ve kuruluşlara gönderilmiştir. Söz konusu bildirim verilen cevaplardan, kurumların denetim sonucunda yapılan saptama ve değerlendirmelere katıldıkları görülmüş ve en önemlisi ÇB'nin başvurusu üzerine yol güzergahının Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından baraj gövdesinin mansap tarafından geçecek ve çevresel tehlike oluşturmayacak şekilde yeniden tesbit edildiği öğrenilmiştir. Bu örnek olayın ayrıntısı için bkz. Sayıştay (1999:10).

- İlgili kuruluş gölge fiyat kullanmayı gerektiren ulusal analizleri yapmak istese bile, gerekli veri temeli sağlanamadığından bu tür bir analiz mümkün olamamaktadır. Çünkü bu tür bir veri çalışması, DPT tarafından yapılmamaktadır.
- Bir diğer önemli sorun ise, ilgili yatırımcı kuruluşlar tarafından gönderilen ticari ve ulusal açıdan değerlendirme sonuçlarının DPT tarafından objektif ölçütlere göre değerlendirilememesidir. Bu değerlendirmeye olanak sağlayan iskonto haddi, DPT tarafından sektörel düzeyde tespit edilememektedir. Dolayısıyla gerek ilgili kuruluşun, gerekse DPT'nin uygun proje seçimine siyasi müdahaleler kaçınılmaz olmaktadır.
- Yukarıda sayılan nedenlerden ötürü, yatırımcı kuruluşlar ve DPT, proje seçim kriterlerini ekonomik, teknik ve mali bakımdan; sektör, mekan ve zamanı da dikkate alarak belirleyememektedir.
- Gerek proje seçimi, gerekse uygulaması sonrasında yatırımcı kuruluşlar ile DPT arasında koordinasyon eksikliği gözlenmektedir.
- Kuruluşların yaptığı mali analiz değerlendirmesine temel olan talep analizi ve pazar araştırması sonuçlarının, yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Proje finansmanında kullanılan devirli krediler ve garantilerin projelere tahsis edilmesinde hiç bir objektif kıstas bulunmamaktadır.
- Yatırımcı kuruluşlar ile DPT arasında, yetki ve sorumlulukların belirlenmediği gözlemlenmiştir.
- Bütçe kapsamındaki kamu yatırım projelerinde PPBS sisteminin gerektirdiği fayda-maliyet analizine dayalı yatırım ödeneği tahsisi mekanizması oluşturulamamıştır.³⁵
- İlgili yatırımcı kuruluşların ticari ve ulusal analiz sonuçlarını DPT'na göndermemesi durumunda, herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı veya uygulanmadığı tespit edilmiştir.
- PBK kamu yatırım harcama programının bütününe değerlendirme olanağından yoksundur ve sadece bütçe kapsamındaki programa hakimdir.
- Yatırım termininin ilgili kuruluşlarca doğru tespit edilemediği gözlemlenmiştir.
- Başlangıçta projeler hangi ölçütle seçilmiş olursa olsun uygulama sonrasında bir değerlendirme yapılmadığı için yapılan tercihlerin uygunluğu tespit edilememektedir.
- Sayıştay tarafından kesin hesap kanun tasarılarına ilişkin olarak hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimleri'nde kamu yatırım projelerinin performans denetim

³⁵ Benzer bir yorum için bkz. Konukman (1997:63)

bulgularına yer verilmemektedir. Dolayısıyla, projelerin fiziki gerçekleşmesinde aksayan yönler ortaya çıkarılamamaktadır.³⁶

- Benzer bir durum KİT, İller Bankası ve bir kısım fonların denetimini yapan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu için de geçerlidir.³⁷
- Uygulama sonrasında, projelere ilişkin bilgi akışı ve raporlamanın yetersiz olduğu gözlenmektedir.

5.4. PROJENİN YATIRIM PROGRAMINA ALINMASI

Yatırımcı kamu kuruluşu tarafından hazırlanarak yatırım programına girmesi gereken bir projenin hangi aşamalardan geçtiği, ilgili kuruluş ve yapılan faaliyetleri de gösterir biçimde, Şekil-1'de sunulmaktadır. Bu aşamalar projenin yılın başında yatırım programına alınması ile yıl içerisinde yatırım programına alınması arasında bazı farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklara ilişkin aşamalar da ayrıca şekilde verilmektedir.

Bir projenin yatırım programına girişi yasal yönden her ne kadar verilen şekildeki gibi olsa da, uygulamada bazı aşamalar ihmal edilmekte veya yeterince üzerinde durulmamaktadır. Bunun sonucu olarak, proje seçiminde aşamalar itibarıyla bazı sorunlar yaşanmaktadır.

1.Aşama: Yatırım genelgesi ve ekli yatırım programı hazırlama esaslarının yatırımcı kuruluşlara gönderilmesi.

Gönderilen genelgede, projelerin ekonomik ve sosyal açıdan değerlendirilebilmelerini mümkün kılacak parametreler (gölge fiyatlar, maliyet etkinlik göstergeler gibi) yer almamaktadır.

2.Aşama: Proje maliyetleri belli bir tutarın üzerinde olan projelerin fizibilite raporlarıyla birlikte DPT'ye gönderilmesi. Bu aşamada yaşanan başlıca sorunlar şunlardır:

- Yatırım Programı Hazırlama Esasları genelgelerinde fizibilite raporu hazırlanması istenen proje tutarının alt sınırı her tür proje için genel olarak belirlenmiş bir rakamdır³⁸. Oysa, sektörel farklılıkların da dikkate alınması gerekir. Ayrıca, fizibilite hazırlanması sınırı olarak belirlenen bu rakam, ayrıntılı çalışmalarla veya bilimsel araştırmalarla elde edilmiş değildir.
- Diğer taraftan, yatırımcı kuruluşlar genelgede yer alan bu kuralı genellikle ihmal etmektedirler ve fizibilite raporu yerine hazırladıkları yatırım gerekçesini DPT'ne sunmaktadırlar.

³⁶ Benzer bir tespit için bkz. Konukman (1988a:70)

³⁷ Gerçi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca yasal uygunluk denetiminin yanısıra finansal denetim ve performans denetimi de yapılmaktadır. Ancak bu denetimlerde, proje düzeyinde bir detaya inilmemektedir. Kaldı ki, bu tür bulgular sunulmuş olsa bile, bunlarla KİT yatırım projelerine tahsis edilen ödeneklerin ilişkilendirilebileceği bir zemin bulunmamaktadır.

³⁸ 2000 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları Genelgesi'nin 28.maddesinde bu rakam 525 milyar TL. olarak belirlenmiştir.

- Bu maddeye göre hazırlanan fizibilite raporları ise oldukça yetersiz olup, yatırım programı hazırlama genelgesinde istenen bilgilerin tamamını içermemektedir.

3.Aşama: Proje analizinde DPT içinde gerekli iletişim ve koordinasyon sağlanmamaktadır.

Yatırımcı kamu kuruluşları, projeleri için fizibilite etüdü hazırlamış olsalar dahi, DPT’nda bu projelerin hangi birim veya birimler tarafından ve hangi kriterlerle analize tabi tutulacağı belirgin değildir.

4.Aşama: Sektör uzmanlarının proje ile ilgili görüş oluşturmaları.

Bu aşamada oluşturulan sektör uzman görüşleri genellikle objektif kriterlere dayanmamaktadır. Bunun nedeni genel ve sektörel bazda proje analiz ve değerlendirme parametrelerinin (iskonto oranları, maliyet etkinlik göstergeleri v.b.) DPT tarafından belirlenmemiş olmasıdır.

Ayrıca Plan ve Programlarda belirlenen proje önceliklendirmelerine göre, projenin toplam kamu proje stoku (yeni projeler ve/veya devam eden proje stoku) içindeki yerini tespit edecek bir sıralama da yapılamamaktadır. Bunun sonucunda, gerek aynı sektörde yer alan projeler arasında gerekse farklı sektörlerde yer alan projeler arasında yapılabilir projelerin seçimi, subjektif değerlendirmelere dayalı olmaktadır.

5. Aşama: Yatırım programının Yüksek Planlama Kurulu’na (YPK) sunulması.

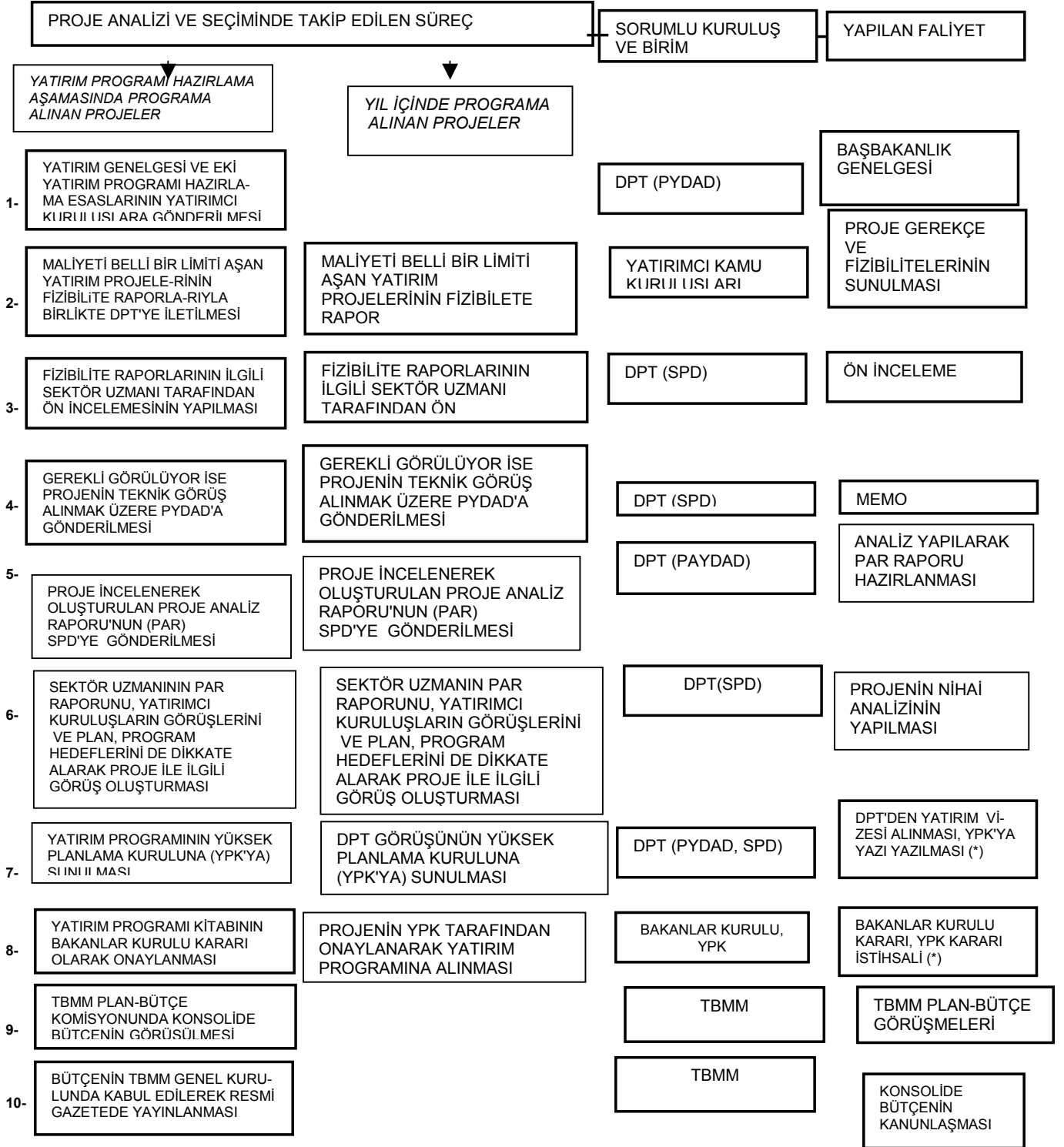
YPK, yoğun gündemi nedeniyle yeterince mesai harcayarak proje bazında yatırım programının detayını görüşmemektedir. Hatta bazı yıllar, sadece makro büyüklükleri belirleyebilmekte ve yatırım programının global bazda dağılımını bile ele alamamaktadır. Bu itibarla, yatırım programı bir bütün olarak, proje bazında kaynak tahsisine karar verecek organ tarafından yeterince değerlendirilememektedir.

6. Aşama: Yatırım programının Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) olarak yayınlanması.

Yatırım Programı, BKK tarafından Program eki olarak yayınlanmaktadır. YPK örneğinde olduğu gibi BK da yatırım programını bir bütün olarak görememekte, daha sonra varsa yapılan değişiklikleri de tekrar değerlendirme imkanına sahip olamamaktadır.

7. Aşama: Konsolide bütçenin TBMM’de görüşülmesi.

Bu aşamadaki en önemli sorun Meclis Genel Kurul ve Plan-Bütçe Komisyonu üyelerinin ülkenin toplam yatırımlarını bir bütün olarak görememesi ve müzakere edememesidir. Çünkü, konsolide bütçe yatırımları toplam kamu yatırımlarının sadece bir bölümünü oluşturmaktadır.

Şekil-1: KAMU YATIRIM PROJELERİ ANALİZ VE SEÇİM AŞAMALARI

(*): Birinci faaliyetler ilk sütündeki süreç için, ikinci faaliyetler ise yıl içinde programa alınan projeler içindir.

5.5. PROJE UYGULAMA

Türkiye gibi kısıtlı imkânlarıyla gelişmekte olan ülkelerde, kaynakların daha isabetli ve öncelikler göz önüne alınarak, israfa yol açmadan kullanılması çok önemli bir zorunluluktur. Bu anlamda kamu yatırımlarının uygulanmasında büyük sorunların mevcudiyeti, proje stokunun incelenmesinden de kolayca anlaşılmaktadır.

Karşılaşılan bu sorunlar;

- mevzuattan,
- finansman yetersizliğinden ve
- denetim sürecinden kaynaklanan sorunlar

olmak üzere üç ana başlıkta incelenmeye çalışılmıştır.

5.5.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

- Yatırımların yerinde iyi izlenememesi, uygulama süresince şantiye planlamasındaki eksiklikler ve yetersizlikler,
- Sık sık tasarruf tedbirlerinin yayımlanması, ihale izni alınmasının uzun sürmesi ve kamu kuruluşlarının (KİT ve KİK'ler de dahil) yıllık yatırım programına alınmış yatırım projeleri için yeniden ihale izni alma zorunluluğu,
- Ek program ve ek ödenek uygulamalarıyla program disiplinin bozulması,
- Bir kamu hizmetinin çok sayıda kamu kuruluşunca görülmesi neticesinde oluşan kaynak israfı ve yetersiz kadrolara ihale yetkisinin verilmesiyle oluşan yetki karmaşası,
- Gerekli alt yapısı olmayan firmaların yatırımı uygulamaları ve ihale sisteminden kaynaklanan yüksek tenzilatlar,
- Çeşitli fonlardan yapılan ödenek ve ek ödenek tahsisatlarındaki isabetsizlikler,
- Merkezi planlamadan yoksun bir şekilde yapılan özel idare ihalelerinde çeşitli etkilerle oluşan gereksiz yatırımların mevcudiyeti,
- Proje finansmanının sağlam kaynaklara dayanmasını temin edecek yasal düzenlemelerin eksikliği,
- İl koordinasyon kurullarının etkinleştirilmemesinden doğan takip yetersizliği,
- Özelleştirme programındaki kurumların yatırımlarındaki düzensizlikler,
- Dış proje kredileri kullanımındaki yanlışlıklar,

- Dinamik bir süreç olarak düşünülmesi gereken proje uygulama safhasında rutin proje yönetim anlayışı ile hareket edilmesi, projeden sorumlu kişi ve/veya ekibin net bir şekilde ortaya konmaması,
- Proje ile ilgili kişilerin sık sık ve teknik olmayan gerekçelerle değiştirilmesi.

5.5.2. Finansman Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar

- Merkezi takibin olmayışı nedeniyle meydana gelen kaynak israfı,
- Tek yılda bitirilebilecek projelerin kaynak yetersizliğinden dolayı yıllara sari hale getirilmesi neticesinde oluşan kaynak israfı ve maliyet artışı; yüksek maliyetler neticesinde proje finansmanında daha sonraki yıllar için büyük zorlukların oluşması,
- Projelerin keşiflerinin sağlıklı hazırlanmaması ve sayıca çok olması neticesinde doğan ödenek yetersizliği,
- Ek ödenek ve çeşitli fonlardan yapılan tahsisatlarda bitirilme durumunda olan yatırımların öncelikli olarak desteklenmemesi.

5.5.3. Denetim Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar

- Yatırımları izleme ve denetimde çeşitli güçlüklerle karşılaşılması,
- Proje ihalelerinde, çeşitli nedenlerle baskı altında kalınması sonucunda uygun olmayan taleplerin yarattığı güçlükler,
- Dengesiz ve yetersiz kontrol teşkilatlarının mevcudiyeti,
- Araç ve ekipman teminindeki güçlükler.

VI. TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE PROJE PLANLAMA, ANALİZ VE DEĞERLENDİRME, YATIRIM PROGRAMINA ALINMA VE UYGULAMA AŞAMALARINDA KARŞILAŞILAN SORUNLARA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

6.1. PROJE PLANLAMA

Kamu yatırımlarından beklenen faydanın temini ve sürdürülebilir kalkınmanın elde edilebilmesi için, ön inceleme ve daha sonra teknik, ekonomik, finansal ve çevre yönünden proje yapılabilirliğini belirleyecek çalışmaların yukarıda açıklanan hususlar çerçevesinde yapılması halinde, alınacak yatırım kararlarının yönlendirilmesi ve kaynakların optimum bir şekilde değerlendirilmesi sağlanmış olacaktır. Böylece ekonomik, sosyal ve istihdam açısından kısa sürede katkı sağlayacak, karlılığı yüksek projelerin öncelikle uygulamaya geçirilmesi mümkün olabilecektir. Söz konusu amacın temini için yapılması gereken çalışmalar ve alınması gereken tedbirler aşağıda sunulmaktadır:

- Fizibilite raporları hazırlanmış ancak, yatırım programına girmemiş projeler, özelliklerine göre, öngörülecek belli bir sürede revizyona tabi tutulmalıdır.
- Katılımcı proje planlaması çerçevesinde projeden etkilenen tarafların proje planlaması sürecine katılımı mutlaka sağlanmalıdır.
- Kamu sektöründe proje planlaması, yatırımların gerçekleştirilmesi ve uygulamasında çalışan personelin ekonomik açıdan yetersiz imkanlarla çalışması, bu konuda yeterli teknoloji ve standartların takibini imkansızlaştırmaktadır. Bu durum, bazı bölge ve branşlarda eleman yetersizliğine neden olmakta ve böylece gerekli takip ve kalite sağlanamamaktadır. Bu hususun önlenmesi için teknik personelin ekonomik yönden çalışma şartlarının iyileştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.
- İhtiyaç duyulan ödeneğin programlara yeteri miktarda konması, projenin öngörülen sürede bitirilmesi ve beklenen faydalarının temini açısından zorunlu mütalaa edilmektedir.
- Çeşitli sektörlerde projelerin geliştirilerek kullanıma sunulması, kontrolü ve korunması konusunda birden fazla kurum ve kuruluşun yetkili kılınması, mevcut kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon eksikliği, geliştirilen projelerden optimum faydanın sağlanamamasına, kaynak israfına ve karışıklıklara sebep olmaktadır. Bu olumsuzlukların giderilmesi, projelerin bütünlük içinde ele alınması ve tek elden yürütülmesine yönelik gerekli hukuksal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır.
- İhtiyaç duyulması halinde, yatırımcı kuruluşların personeline ön inceleme ve fizibilite hazırlama konusunda uzmanlar tarafından eğitim verilmelidir.

6.2. PROJE ANALİZİ VE DEĞERLENDİRME

Dünyadaki gelişmeler bölümünde de vurgulandığı üzere, küreselleşme süreci planlama olgusunu dışlamamış, değişen sadece planlama yaklaşımı olmuştur.

Planlamanın yol gösterici özelliğinin ön plana çıkması, plan-proje ilişkisinin en az eskisi kadar önemli olacağını göstermektedir. Nitekim, özellikle, Türkiye'nin gümrük birliği anlaşması yaptığı ve aday statüsünü kazanarak bir adım daha yaklaştığı Avrupa Birliği projecilik pratiğinde yaşanan olumlu gelişmeler de bunu kanıtlamaktadır.

DPT, daha önce sözü edilen Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından geliştirilen ve uyulması istenen "Proje Döngüsü Yönetimi" anlayışını Türkiye'de egemen kılacak girişimleri derhal başlatmalıdır. DPT'ye böyle bir misyon, 8. Plan metninde mutlaka biçilmelidir.

Proje Döngüsü Yönetimi'nin aşamalarından biri proje analizi ve seçimidir. Kapsamlı ve sistematik bir şekilde yürütülen proje analizi sırasında proje, fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesini de içeren, ancak bunların dışındaki diğer bazı konuları da kapsayacak şekilde aşağıdaki teknikler kullanılarak analiz edilir:

- 1) Teknik Analiz
- 2) Ticari Analiz
- 3) Finansal (Mali) Analiz
- 4) Ulusal Analiz
 - a) Ekonomik Analiz
 - b) Sosyal Analiz
 - c) Maliyet-Etkinlik Analizi
 - d) Diğer Ulusal Analiz Kriterleri
- 5) Kurumsal Analiz
- 6) Çevresel Analiz

Tüm bu analizler projenin yapılabirlik etüdünün formatında ortaya konulan teknik, ticari, ekonomik ve mali bilgilere dayalı olarak yapılır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, yukarıda sayılan bu analizlerin hepsinin birden uygulanması mümkün ve gerekli olmayabilir. Çünkü, bu tekniklerin bir kısmı diğerlerinin alternatifini olarak geliştirilmiştir. Örneğin piyasa fiyatlarının kullanıldığı katma değer yöntemi, gölge fiyatların kullanıldığı ekonomik analiz ve sosyal analiz tekniklerinin alternatifidir. Keza, faydaların ölçülmesinin kolay olmadığı eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon gibi sosyal içerikli ve/veya altyapı projeleri durumunda, ekonomik ve sosyal analiz yerine maliyet-etkinlik analizi alternatif olarak kullanılabilir.

Teknik analiz ve finansal analiz dışındaki analiz yöntemlerine dünyadaki gelişmelerin değerlendirildiği bölümde ayrıntılı olarak değinilmiştir. Proje değerlendirme pratiğimize bu yöntemlerin kazandırılması için, çaba sarf edilmelidir. Teknik analiz, temelde pazara sunulacak ürün ya da hizmetin üretiminin teknik olarak yapılabirlik olup olmadığını incelemek amacıyla yapılır. Bu incelemede, kuruluş yeri, üretim tekniği, kapasite, yönetim, faydalı ömür, çevreye etki, uygulama planı gibi projenin hayati noktaları değerlendirilmektedir.³⁹ Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından bu tür bir analizde, kuruluş yeri seçimi ve bunun istihdam üzerindeki olası etkileri üzerinde ağırlıklı olarak durmak gerekir. Kuruluş yeri seçiminde, gelişmiş ülkelerde çoğu kez doğrusal programlama teknikleri, çok denklemlili ulaştırma modeli gibi teknikler kullanılmaktadır. Bu tekniklere ülkemizdeki uygulamalarda da yer

³⁹ Bu incelemenin gerektirdiği bilgiler, Ek-3'de verilen ön yapılabirlik ve yapılabirlik etüdü formatında ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Keza, yukarıda sözü edilen tüm analizlerin gerektirdiği bilgiler bu formatta mevcuttur.

verilmelidir. Kuruluş yeri seçimine ilişkin verilecek bir karar, değiştirilmesi zor ve çoğu zaman mümkün olmayan, mümkün olduğunda da çok yüksek maliyetlere katlanılması gereken bir karardır. Dolayısıyla kuruluş yeri seçimine etki eden faktörlerin çok iyi bir şekilde tespit edilmesi ve bu faktörlerin kuruluş yeri üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin detaylı bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, teknoloji transferine büyük bir ilgi vardır. Ancak teknoloji transferi ile sorun çözülememektedir. Transferi yapan üretken birimler, bu teknolojinin geliştirilmesini izlemek, kendi araştırma ve geliştirme birimlerinde gelişmeyi sağlamak için çalışmak, yeni teknolojileri üretmek durumundadır. Sürekli dışarıdan transfer edilen teknolojinin ekonomik maliyetinin çok fazla olduğu gerçeği unutulmamalıdır. Karşı karşıya kalınan siyasal, toplumsal ve kültürel maliyetler de her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır. Ayrıca, analizde, emek yoğun ve sermaye yoğun teknolojilerin ekonominin muhtemel refah ve durgunluk dönemlerinde ne tür riskler taşıyabileceği ve bunun istihdam üzerinde ne tür etkiler yaratacağı da titizlikle incelenmelidir.

Finansal (mali) analiz ise, ticari karlılık analizi sonucunda karlılığı saptanan projenin işleyişinin finansal açıdan da sürdürülüp sürdürülemeyeceğinin belirlenmesi amacıyla yapılır. Çünkü, ticari analizde kullanılan nakit akımları bir projenin işleyişini etkileyen tüm nakit giriş ve çıkışlarını göstermez. Bu analiz, projenin toplam finansman ihtiyacının uygun bir şekilde belirlenmesine önemli bir katkı sağlar. İhtiyacın gereğinden fazla belirlenmesi durumunda, kuruluşa gereksiniminden fazla kaynak tahsis edilecektir. Az tespit edilmesi halinde ise, söz konusu kuruluşun kısa bir süre sonra yeniden finansman açığıyla karşı karşıya kalması ve finansmanı sağlayacağı kuruluşa ikinci kez başvurması muhtemel olacaktır. Bu ise zaman ve kaynak israfına neden olacaktır.

Ulusal analiz yöntemlerinden ekonomik analiz, sosyal analiz ve maliyet-etkinlik analizlerinin gerçekçi bir değerlendirme temeline oturtulabilmesi için DPT tarafından, bu temelin oluşturulmasına yönelik bazı ciddi çalışmaların yapılması gerekmektedir. Sorunlar bölümünde de vurgulandığı üzere, gerek yatırımcı kuruluşlar gerekse DPT, mevcut yapıları itibarıyla yukarıda sözü edilen analizleri sağlıklı bir şekilde yapabilecek donanımdan oldukça uzak bulunmaktadırlar. Bu sorunları çözebilmek amacıyla DPT aşağıdaki çalışmaları yapmakla görevlendirilmelidir:

- Ulusal parametrelerin (sektörel iskonto oranları, gölge fiyatlar, maliyet-etkinlik göstergeleri) hesaplanması ve bunların yapılabirlik etüdüne ek olarak bir çizelgede yer alması,⁴⁰
- Proje taraflarının projeye katılımının usul ve esaslarının belirlendiği prosedürün hazırlanması ve tarafların projeden nasıl etkilendiğine ilişkin analiz sonuçlarını gösteren formatın oluşturulması ve daha sonra bu formata göre, kuruluşların yaptıkları

⁴⁰ Birinci aşamada, kamu kuruluşlarına gönderilen, yatırım programı hazırlama esasları genelge ekinde yer alan kitapçıkta projelerin özellikleri itibarıyla fizibilite hazırlanması istenen proje tutarları sektörel bazda belirlenmeli ve hangi ulusal analizlere tabi tutulacakları belirtilmelidir. İkinci aşamada ise, kamu yatırımlarının hazırlanması ve analizine ilişkin DPT tarafından bir “Kamu Yatırım Projesi Hazırlama ve Değerlendirme El Kitabı” hazırlanmalı ve genelge eki olarak yatırımcı kamu kuruluşlarına gönderilmelidir. Hazırlanan el kitabında projelerin ekonomik değerlendirmesinde kullanılan ulusal parametrelerin yer alması ve bunların her yıl güncelleştirilmesi gereklidir.

değerlendirme sonuçları ile ÇED raporlarının yapılabilirlik etüdü ekinde yer alması sağlanmalıdır.

Ek olarak ÇED raporlarının kalitesinin geliştirilmesi için aşağıdaki hususlara büyük önem verilmelidir:

- Teknik ve yönetsel açıdan yetersiz bir konumda bulunan ÇED sisteminin bu açılardan geliştirilmesinde çok ileri bir düzeyi simgeleyen ABD ÇED sistemi, tüm içeriksel özellikleri ile birlikte temel bir örnek olarak ele alınmalıdır.
- ÇED raporunun maliyeti, hazırlanma süresi ve maliyetin kim tarafından ödendiğine ilişkin bilgilerin, ÇED raporu içinde yer alması sağlanmalıdır.
- ÇED raporlarında belirlenen çevresel etkilerle ilgili olarak, neden–sonuç ilişkilerine yeterince yer verilmesi sağlanmalıdır.
- Çevre Bakanlığı dışında kalan bakanlıkların ve kamu kurumlarının ÇED konusundaki ilgisizlikleri ve duyarsızlıkları önlenmeli ve tüm kamu kurumlarının kendi bünyeleri içinde ÇED birimi oluşturmaları sağlanmalıdır.
- ÇED sürecinde başvurulabilecek, raporların hazırlanması ve değerlendirilmesi sırasında kullanılacak bilgi ve veri bankaları oluşturulmalıdır. Özellikle kentsel alanlarda parsel bazında temel çevresel bilgi sistemlerinin kurulması, bu açıdan büyük önem taşımaktadır.
- ÇED sürecinin bir planlama aracı olarak, mevcut ulusal ve yerel planlama sistemleri ile uyumlaştırılması sağlanmalı ve özellikle endüstriyel yer seçimi ve işyeri açma izni belgeleri süreci basitleştirilerek, ÇED sürecini de içerecek şekilde bir bütünlüğe kavuşturulmalıdır.
- ÇED raporu içeriğinde, önerilen proje ile ilgili alternatif çözüm önerilerine yeterli ölçüde yer verilmeli ve güvence altına alınmalıdır.
- ÇED süreci üzerindeki siyasal baskıların önüne geçilmesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalı ve baskıları önleyecek ceza ve yaptırımlar geliştirilmelidir.
- Halkın ÇED sürecine ve ÇED ile ilgili kararlara katılımının etki düzeyi ve alanı geliştirilmeli ve katılım anlamlı sonuçlar verebilecek olanaklara kavuşturulmalıdır.
- ÇED olumlu belgesi alındıktan sonra uygulanması ve işletilmesi aşamalarında ortaya çıkan ve önemli boyutlara ulaşan denetim eksiklikleri mutlaka giderilmelidir. Bu bağlamda, gerekli önlemleri almakla yükümlü kılınan mülki idare amirleri ve yerel belediyeler ile Çevre Bakanlığı arasında daha etkili bir iletişim ağı kurulmalıdır.
- ÇED süreci ile ilgili olarak gerek ulusal ölçekte gerekse yerel ölçekte güçlü bir siyasal iradenin oluşmasına olanak verilmeli ve ÇED sürecinin çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesinde tercih edilen tek çözüm yolu olduğu kamuoyuna

açıklıkla anlatılarak, yatırımcı tarafından gereksiz bir harcama olarak görülmesi önlenmelidir.⁴¹

Daha önce de ifade edildiği üzere, projelerin finansmanında kullanılan devirli krediler ve garantilerin projelere tahsisinde objektif kıstaslar bulunmamakta idi. Bu özellikle yerel yönetimlerin bu tür finansman kaynaklarına hesapsız yönelmesine neden oluyordu. Sonuçta, yerel yönetimlerce geri ödenmeyen borçlar hazine garantisi nedeniyle hazineye büyük yükler getiriyordu. Bu yükler, eğer kaynaklar uygun projelere tahsis edilebilmiş olsaydı, bir ölçüde katlanılabilirdi. Ancak, mevcut uygulamada bu tür bir uygun tahsis mekanizmasının oluşturulmadığı görülmektedir. Devirli kredilerin daha çok, finansal getirisi düşük, ancak sosyal fayda açısından gerekli projelerde kullanılması, dolayısıyla kendi veya projesinin “rating”i ile borç bulamayan yerel yönetimlere belli kriterler dahilinde kullandırılması gerekmektedir.

Aynı şekilde, garantilerin ise ekonomik faydası-getirisi yüksek yerel yönetim yatırım projelerine sağlanması ve sıkı yaptırımlara bağlanması gerekmektedir. Her halükarda, bu usullerle sağlanan kredilerin, bunların devir ve garanti koşullarının, bunlar için uygulanacak kriterlerin ve önceliklerin saydam olması gerekmektedir. Kuralların bu anlamda yeterince saydam olmaması, bu gibi kaynakların ekonomik ve sosyal fayda yerine siyasi amaçlarla kullanımına zemin hazırlayabilmektedir. Bu alanda, hazinenin üstlendiği riskin boyutunu bir ölçüde daraltabilecek ve yatırım bankacılığı fonksiyonunu üstlenecek bir kuruluşa büyük bir ihtiyaç vardır. Bu kuruluş, İller Bankası olabilir.

⁴¹ Diğer öneriler aşağıda sıralanmıştır:

- Yatırım kararlarının alınmasında ve yatırım ve işletme izinlerinin verilmesinde hüküm sürmekte olan çok başlılık ve bu durumun yol açtığı karmaşa, eşgüdüm eksikliği, çelişki ve görev yineleme ve boşlukları önlenmelidir.
- Değerlendirme ve inceleme komisyonlarının oluşum biçimi yeniden tasarlanmalı ve bunların teknik bilgi ve uzmanlık düzeyleri yeterli kimselerden oluşması güvence altına alınmalıdır.
- ÇED raporunda inceleme konusu yapılan etkilerin ve yol açtıkları olumsuz sonuçların gerçek durumu ne ölçüde yansıttığı konusunda okuyucularda ve değerlendirme yapan uzmanlarda doğabilecek her türlü kuşkuyu önleyecek düzenlemelere yeni tasarımda mutlaka yer verilmelidir.
- Bilgi ve veri bankalarına dayalı çevre envanterleri oluşturularak ve ilgililerin kullanımına açılmalıdır.
- ÇED ile ilgili örgün, yaygın ve hizmet içi eğitim çalışmaları geliştirilmelidir.
- ÇED sisteminin teknik ve yeterlilik düzeyi geliştirilmeli ve uluslararası düzeye ulaştırılmalıdır.
- ÇED süreci ile ilgili olarak bakanlıklar ve ilgili kurumlar arasında varlığı gözlenen eşgüdüm yetersizlikleri giderilmelidir.
- Çevre Bakanlığı üzerindeki aşırı iş yükünün azaltılması ve ÇED sürecinin bürokratik bir engel konumuna gelmesinin önlenmesi bakımından, Çevre Bakanlığı ÇED konusunda karar vermeye yetkili tek kurum olmaktan çıkarılmalı ve önder kurum odak kurum kavramı geliştirilerek ÇED konusunda kesin karar ve yatırım konusu ile “en yakından ilgili” kamu kuruluşu tarafından verilmesi sağlanmalıdır.
- ÇED raporlarının yansızlığı ve güvenilirliği hakkında maddi çıkar veya güç karşılığında istenilen yönde karar alınabileceği yolunda kamuoyunda oluşmaya başlayan kaygıların önüne geçilmesi için önlemler alınmalıdır.
- Önerilen çözüm yollarının uygulama şansı bulması Türkiye’de ÇED sisteminin kurumsal ve yasal dayanaklarının daha sağlam temellere dayandırılması anlamına gelecektir.

Aslında 7. Plan metninde de Banka'ya böyle bir misyon biçilmişti. Ancak geride bırakacağımız plan döneminde bu konuda fazla bir mesafe katedilememiştir.⁴²

Diğer çözüm önerileri ise, sırasıyla aşağıda özetlenmiştir:

- Yatırımcı kuruluşlara fizibilite hazırlama konusunda uzman kişilerce eğitim verilmesi,
- Projelerin yatırım programına alınmasında fizibilite raporunun hazırlanarak DPT'ye verilmesinin ön koşul olması,
- Sayıştay tarafından kesin hesap kanun tasarılarına ilişkin olarak hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimleri'nde kamu yatırım projelerinin performans sonuçlarının yer alması ve böylece fiziki gerçekleşmede aksayan yönlerin ortaya çıkarılması,
- Projelere ilişkin elde edilen bilgilerin tüm kuruluşlar tarafından paylaşılabilmesi,
- KİT'ler hariç tüm kamu yatırımlarının Sayıştay denetimine tabi olması,
- Projelerin zaman planlamasının iyi yapılması,
- Özel sektörde proje müşavirliklerinin geliştirilmesi,
- Yatırımcı kuruluşlarda proje hazırlama ve uygulama birimlerinin güçlendirilmesi, kapatılmış olanların yeniden açılması ve etkin hale getirilecek şekilde yapılandırılması,
- Projelerin zamanında bitirilmesini sağlamak amacıyla, projeye başlamadan kritik aktivitelerin tespit edilerek bunlara daha fazla önem verilmesi,
- Kamu yatırımlarına ayrılan kaynak tahsisinin artırılması,
- Projeler için uygulama sonrası değerlendirme yapılması,
- Projenin niteliğine göre kullanılacak analiz metotlarının ayrıştırılması,
- Proje analiz konusunda kavram birliğinin sağlanması,
- Kuruluşların hazırladıkları projeler için önceliklerini açıkça belirtmeleri,
- İşletme süresindeki proje üretimleri ile yapılabirlik aşamasında öngörülen üretimlerin karşılaştırılmasına yönelik çalışmaların, periyodik olarak yapılması,

⁴² Nitekim, İller Bankası böyle bir gereksinimi önceden hissederek İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'ne bir araştırma yaptırmıştır. Bu çalışmada, Banka'nın bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi önerilmektedir bkz. TODAİE (1993). Benzer bir görüş, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) tarafından yürütülen bir başka araştırmada da ileri sürülmektedir. Bkz. TOKİ (1993:112-113). Ayrıca, İller Bankası'ndaki yeniden yapılandırma çalışmalarının değerlendirildiği bir çalışma için bkz. Erdem (1996:64-74).

6.3. PROJENİN YATIRIM PROGRAMINA ALINMASI

Daha önceki bölümlerde mevcut yatırım stokunun genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Buna göre mevcut kamu yatırım stoku, programa hiçbir yeni proje alınmasa dahi, mevcut Proje Tutarı/Ödenek Tahsisi oranıyla ancak 10 yılda tamamlanabilecektir. Diğer bir ifadeyle, mevcut kamu yatırım stoku, kamu yatırımları açısından ülkemizin gelecek on yılını ipotek altına almaktadır. Bu itibarla, yapılması gereken, öncelikle yatırım stokunun ayrıntılı envanterinin çıkartılması ve stok artırıcı nedenlerin saptanmasıdır. Böylece yatırım stokunda yer alan projeler yakından izlenerek, tamamlanmaları için gerekli önlemlerin alınması kolaylaşacaktır.

Proje stoku finansman kaynağına göre aşırı büyümüş durumdadır. Kamu yatırım stoku artışını önlemek ve mevcut stoku eritmek amacıyla belirli bir süre içerisinde (sektörel özelliklerine göre 3-5 yıl gibi sürelerde) yapımına başlanmamış dolayısıyla yapılabilirliği ve önceliği kaybolmuş projelerin yatırım programından çıkarılması uygun olacaktır.

Mevcut kıt kaynaklar açısından bakıldığında, çok gerekli bir durum olmadığı yeni projelerin programa alınmayıp, mevcut stokun tamamlanması, daha sonra yeni projelerin uygulamaya geçirilmesi uygun olacaktır.

Projeler ulusal ve bölgesel kalkınmaya esas olan tüm sektörlerdeki öncelikler çerçevesinde değerlendirilerek yatırım programlarına alınmalıdır.

İhalelerin izne tabi olması ilgili bürokratik işlemler sebebiyle süre almakta, işlerin daha geç başlamasına neden olmaktadır. Yatırım programına giren ve ödeneği sağlanmış olan projelerin izne tabi olmadan ihale edilebilmelerinin sağlanması, ihale izni ile ortaya çıkan gecikmeyi ortadan kaldıracaktır.

Projelerin termin planında belirtilen ilk yıl ödeneği sağlanan ya da projenin planlanan toplam maliyetinin bitiş süresine oranı ile belirlenen ilk yıla ait ödeneği ayrılan projeler ihale edilebilmelidir.

Yatırımların hangi sektör ve aşamada olursa olsun Ek-3'te verilen formata göre teknik, ekonomik, finansal ve çevresel yönden kesin yapılabilirliklerini ortaya koyan bir proje planlamasının yapılması yasal olarak zorunlu hale getirilmelidir. Bu husus yerine getirilmeden projeler uygulama programlarına alınmamalıdır. Hazırlanacak fizibilite raporları ile organize bir yatırım programı belirleneceğinden, kuruluşlar arasında kaynaklar daha verimli ve amacına uygun bir şekilde kullanılmış olacaktır.

Diğer taraftan yapılabilirlik aşamasında yapılacak inceleme ve değerlendirmeler sonucunda öngörülecek tedbirler çerçevesinde, proje ile ilgili inşaat ve işletme aşamasında karşılaşılabilecek sorunlar asgari düzeye indirilecek ve gerekli tedbirlerin önceden alınması sağlanmış olacaktır.

Çok amaçlı projelerde proje bütünlüğü önem taşımaktadır. Örneğin sulama ve enerji amaçlı bir projeye, sadece tarım sektöründe yer verildiğinde, enerji yönü eksik kalacak, istenilen faydaya zamanında ulaşılamayacaktır. Dolayısıyla çok amaçlı projelerde, proje bütünlüğü bozulmayacak şekilde gerekli sektörlerde yer almalıdır.

Yatırım programı hazırlanmasında yararlanılan ve DPT tarafından yayınlanan Yatırım Programı Hazırlama Esasları Genelgesi kuruluşlara sağlıklı değerlendirme yapılmasına olanak tanıyacak ve ilan edilen takvime uyacak bir zamanda ulaştırılmalıdır.

Yatırım programlarının hazırlanması ve yıllık ödenek tespitlerinde, ülke bazında kısa zamanda geliştirilerek maksimum net faydayı sağlayacak veya bölgesel bazda kalkınmada önemli bir itici güç niteliğinde olan projelere öncelik verilmelidir.

Yatırım programına alınacak projeler, verimliliği yüksek, fayda-maliyet analizi iyi yapılmış, sosyal refah açısından katma değeri yüksek olacak projeler arasından seçilmeli, öncelikler iyi ve gerçekçi olarak belirlenmelidir.

Yerel gereksinimleri karşılayan küçük ölçekli ve standardı belirlenmiş yatırımların yerel birimlerce gerçekleştirilmesine olanak verilmelidir. Gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin % 40-60'ı yerel yönetimlerce yerine getirilirken, ülkemizde halen kamusal hizmetlerin %85'i merkezi idare, %15'i yerel yönetimlerce yürütülmektedir.⁴³ Yeni bir düzenleme ile merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin hizmet alanları birbirinden ayrılarak, kamu hizmetlerinin daha etkin yapılması kolaylaştırılabilir.

Yatırımcı kuruluş ile denetleyici ve finansal kuruluşlar arasındaki iletişimin sürekli ve etkili olması gerekmektedir. Denetleyici ve finansal kuruluşlar arasındaki koordinasyon da en az kurumlar arası koordinasyon kadar önemli ve gereklidir.

Ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmada piyasalar ile devlete birbirlerini destekleyici ve tamamlayıcı görevler düşmektedir. Yerel yönetim hizmetleri dahil olmak üzere, etkili ve saydam bir kamu hizmeti sağlamanın yanında, piyasa ekonomisinin etkin işleyişe kavuşmasını sağlayıcı düzenlemelerin sürdürülmesi, yerli ve yabancı yatırımları özendirici bir ortamın oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda Türkiye'nin Avrupa Birliği ve uluslararası norm ve standartlara uyum sağlaması kaçınılmazdır.

Ulusal bazda kurumsal yapılaşma yeniden gözden geçirilmeli ve gerekirse kurumların görev ve sorumlulukları yeniden tanımlanmalıdır.

İçerik ve uygulama bakımından eksik olan kamu yatırımlarıyla ilgili tüm mevzuat gözden geçirilmeli ve günün şartlarına uygun hale getirilmelidir. Kamu yatırım proje ve uygulama sürecinde bürokrasi en aza indirilmelidir.

İhale mevzuatı Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmeli ve her aşamada şeffaflık sağlanmalıdır.

Belirlenecek kriterler çerçevesinde, projeler için sosyal analiz yapılarak yatırımların uygulama programlarına alınmasına, diğer hususlarla birlikte bir standart getirilmelidir. Böylece mevcut projelerin teknik, ekonomik ve sosyal yapılabirlik kriterleri birlikte değerlendirilerek, belirlenecek seçim paternine göre proje verimliliği

⁴³ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gn. Md.lüğü (1997). Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları. S.28Ankara

ve bölgeler bazındaki kalkınma kriterleri çerçevesinde yatırımların rasyonelliği sağlanacaktır.

Etüt ve iz bedelli projelerin devam eden projelerden ayrı tutularak yatırım programında yer alması sağlanmalıdır. Böylece kamu projelerinin gerçek stokunun görülmesi kolaylaşacak ve devam eden projeler üzerinde yoğunlaşma sağlanmış olacaktır. Uzun vadeli altyapı projelerinin etaplar şeklinde programda yer alması faydalı olacaktır.

Kamu yatırımları kavramı içerisinde çok farklı niteliğe sahip yatırımlar yer almaktadır. Bölünmezlik özelliğine sahip ve faydalı hale gelmesi bütünüyle bitirilmesine bağlı olan yatırımlar, öngörülen sürelerde tamamlanmalıdır.

DPT, kendisine gelen yatırım projelerinin programa alınması aşamasında yapılan seçimde yaşanan belirsizliklerin giderilmesi için aşağıdaki çalışmaları yapmakla görevlendirilmelidir:

- Projenin biri Sektör Uzmanı diğeri Proje Değerlendirme Dairesi Uzmanı olmak üzere, sektör ve projecilik bakış açıları ile, iki farklı uzman tarafından analiz edilmesi,
- Farklı sektörlerde yer alan projelerin birlikte değerlendirmeye tabi tutulabilmesi için; kalkınma planlarında ön plana çıkarılan proje yeri, sektörü, yarattığı istihdam vb. gibi kriterlere göre projeler arasında sıralama yapabilen bir program geliştirilmesi ve bu program yardımıyla projeler arasında, projenin bireysel özellikleri ile plan, program hedefleri arasındaki uyum da dikkate alınarak, bir sıralama yapılması,
- Yatırım programına yeni alınacak, maliyeti belli büyüklüğün üzerinde olan projeler için, aralarında projeyi inceleyen iki farklı uzmanın da bulunduğu, projeyi değişik açılardan değerlendirebilecek idareci ve uzmanlardan oluşan bir **“Proje Seçme Komitesi”** kurulması. Projelerin yatırım programına alınmasına, yapılan tüm analiz ve sıralama sonuçları ile sosyal ve ulusal değerlendirmeleri de dikkate alarak, bu komitenin karar vermesi.

Ayrıca, TBMM PBK'nun kamu yatırım programının bütününe hakim olabilmesi için bütçenin komisyonda görüşülme süreci yeniden düzenlenmelidir. Bilindiği üzere, hazırlanan yatırım programına onay verecek siyasi otorite TBMM'dir. TBMM'de bu faaliyet teknik bazda PBK tarafından yapılmaktadır. Ancak, PBK üyeleri yatırım programının sadece konsolide bütçeli kuruluşlar tarafından yapılan kısmını inceleyebilmektedir. KİT, Fon, Döner Sermaye ve diğer kamu birimleri aracılığı ile yapılan yatırımlar hakkında PBK Üyeleri, bütçe çalışmaları sırasında bilgi sahibi olamamaktadır. Bu durum kamunun yaptığı tüm yatırımların bütüncül bir gözle siyasi otorite tarafından değerlendirilmesini engellemektedir. Bunun giderilmesi için, en azından, toplam kamu yatırımlarının proje bazında bütçe çalışmaları başlarken PBK'na takdim edilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. Ayrıca bu durum TBMM'nin iradesi dışında yatırım programlarına yeni proje alınmasını da önleyecektir.

Diğer taraftan, PBK’nda üyelerin teklifleriyle yeni projeler yatırım programına dahil edilmektedir. Bu tekliflerin, projelerin yapılabilirliklerinin değerlendirilebilmesi açısından, yatırım programlarına dahil edilmeden analiz edilmeleri gerekmektedir.

6.4. PROJE UYGULAMA

6.4.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri

Yatırımların izlenmesi ve denetim için öncelikle sık sık yayımlanan tasarruf genelgelerinde zorunlu demirbaş alımlarının genelgeler dışında tutulması gerekmektedir.

Öte yandan, illerde kamu yatırımlarının koordinasyonu konusunda görev yapan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin gerek mevzuat gerekse personel itibarıyla güçlendirilmeleri ve yatırım uygulamalarının denetim ve koordinasyonunda aktif olarak yer almalarının gerekli olduğu görülmektedir.

Proje uygulamalarında şantiye planlamasında kullanılan Çubuk Diyagram Metodu verilerinin yetersiz olduğu görülmektedir. Bu nedenle, gerekli mevzuat değişikliği yapılarak DPT’nca belirlenecek belli bir büyüklüğün üzerindeki projelerde CPM (Critical Path Method) veya PERT (Program Evaluation & Review Technique) metotlarının uygulamaya konulması gerekmektedir.

Yatırımların tasarruf genelgeleri kapsamına alınması, beklenenin tersine tasarrufa değil israfa neden olmaktadır. Dolayısıyla, öncelikli yatırımlar ile ikmal ihalelerin ve bitimi yaklaşmış yatırımların genelge kapsamı dışında tutulmaları gerekir.

Yatırımlar için DPT’ndan uygun görüş alma mecburiyeti; ve/veya Başbakanlık’tan ihale izni alınması yatırımlarda zaman kaybına yol açmaktadır. Bu sorunun çözümü, 527 sayılı “Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Dair Kanun” da maliyet, süre ve karakteristiklerinde değişiklik olmayan yatırımların tekrar uygun görüş alma mecburiyetini giderecek şekilde düzenlemelerle mümkün olacaktır. Bu çerçevede, her yıl yayınlanan Yatırım Programının Uygulanması Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Karar’larının 8. Maddesinde ekte yer alan değişiklik önerilmektedir (Ek-5).

Kalkınma planları ve bu esaslar dahilinde hazırlanmakta olan yatırım planlarında gerek sektörler gerekse bölgeler arası dengelerin korunmasına özel itina gösterildiği gibi, ek program ve ek ödeneklerle getirilen esnekliğin mevcut dengeleri bozmamasına özel itina gösterilmelidir. Ödeneklerin ek ödenek kullanımını ortadan kaldıracak doğru bir şekilde hazırlanmasını müteakip, ek ödenek ve ek program uygulamasına afet durumundaki kullanımlar hariç son verilmelidir.

Kamu inşaat projelerinde, projelerin inşaat konusunda ihtisaslaşmış ve yetkili bir kurumca tek elden yapılması, uygulama ve denetimde rahatlık ve tasarruf sağlayacaktır.

Mevcut 2886 sayılı Devlet İhaleleri Yasası süratle gözden geçirilmeli, gerçekçi, işi ehline teslim edebilecek, ve AB ihale sistemine uygun hale getirilmelidir.

Gerek kaynak gerekse zaman kayıplarına yol açabilen, sağlıklı yapılaşmamış yüklenicilerin taahhüdünde bulunan yatırımların ülke kaynaklarının israfına yol açtıkları bilinen bir gerçektir. Bu sebeple yüklenicileri denetleyebilecek bir ihale yasası ve sisteminin süratle uygulamaya sokulması gerekir.

Yüksek ihale tenzilatlarının ülke yararına olmadığı yaşanarak ulusça öğrendiğimiz bir gerçektir. İhale yasasında anahtar teslimi sistemine dönülmesi süratle gerçekleştirilmelidir.

3418 sayılı kanunun 39/a ve 39/b maddesine istinaden fonlarda oluşan ödeneklerin yatırım programında yer alan yatırımlar için yatırımı uygulayan kuruluşun görüşü alınarak proje bazında dağıtımının belirlenmesi suretiyle yatırım programında önceden belli olacak şekilde yer almalarının temini gerekmektedir.

Özel İdare yatırımlarının yatırım programlarını takviye edici ve ilin gelişimini destekleyen bir yapıda oluşmasını teminen, yeterince güçlendirilmiş ve bir yasal statüye oturtulmuş İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin de içinde bulunacağı proje koordinasyon kurullarınca da uygun görülmesini müteakip uygulamaya sokulabilmesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Ayrıca özel sektör yatırımlarının yönlendirilmesi ve teşvik kredileri uygulamasına alt yapı oluşturulmasını teminen Sanayi ve Ticaret Müdürlükleriyle koordineli bir çalışma içerisinde bulunulabilmesine olanak sağlanmalıdır.

“İl Koordinasyon Kurulu Yönetmeliği” Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanmalıdır. Söz konusu kurullar, kararlarının yaptırımı olabilecek şekilde güçlendirilmelidir (Ek-6).

İller bazında 3'er aylık dönemler halinde yapılmakta olan Planlama ve Koordinasyon toplantıları Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında yapılmalıdır. Bu kurullarda yakından takip edilen proje uygulamalarının, DPT'nca 3'er aylık dönemler halinde fiziki açıdan çok ciddi bir şekilde performans denetimlerinin yapılması, projelerin başarısı açısından zorunludur (Ek-7).

Özelleştirme programına alınan kuruluşların yatırımlarının sekteye uğramaması için gerekli yasal düzenlemeler derhal yapılarak, bu yatırımlar süratlendirilmelidir.

Dış borçlanmalarda mevcut hazine garantisinden dolayı geri ödenmeyen borçların hazineye oldukça büyük yük getirdikleri bilinen bir gerçektir. Dış borçlanma ile sağlanan imkanların kullanımı ve sonuçları zaman zaman disiplin altına alınmaya çalışılmış ise de hedefe ulaşamamıştır. Gerek bu kredilerin ve gerekse aynı dış proje kredileri kullanımının; miktar, öncelik, maliyet ve süre gibi bir takım kriterlere tabi tutularak, uygulamanın saydam olması ve aksi durumlarda sıkı yaptırımlara tabi tutulmasını teminen mevzuatta gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Proje uygulama konusunda yapılacak organizasyon, rutin yönetim anlayışından uzaklaşarak “proje yönetimi” çerçevesinde ele alınmalıdır. Bu kapsamda, projeden sorumlu kişi ve ekip net bir şekilde belirlenmeli, yetki ve

sorumlulukları ortaya konmalı, proje yönetiminin gerektirdiği çalışma koşullarına uygun motivasyon ile desteklemeli ve hedefe dönük bir şekilde performans denetimleri gerçekleştirilmelidir.

Proje yönetimi, mesai kavramının dışında “zamanın işi belirlemesi yerine işin zamanı belirlediği” bir anlayışla ele alınmalıdır. Çağdaş işletmecilik kavramlarında gittikçe daha fazla vurgulanan esnek ve yatay organizasyon anlayışı, ağ oluşturma, bilgi teknolojilerinden yararlanma ve bürokrasiyi en aza indirme gibi hususlar proje uygulamasında özellikle dikkate alınmalıdır. “Proje yönetimi” anlayışı ile sorun çözme ve yenilik getirme şansı artacağı gibi, kıt kaynakların verimli kullanımı sonucuna da gidilecektir. Proje yönetimi ile bir taraftan yetkilerin aşağılara kaydırılması ve inisiyatif kullanma yeteneği geliştirilirken, diğer taraftan üst yönetim işlevi olarak hedefe dönük performans denetimine geçilmesi imkan dahiline girmiş olacaktır.

Proje dinamizmi içinde sürdürülecek proje yönetimi, çevreyi izleme ve yeniliklere zaman geçirmeden uyum sağlama konusunda daha sağlam bir temel oluşturacaktır. Bu kapsamda, dünyadaki gelişmeleri izleme, yeni iletişim ve yapı malzemelerini uygulama sürecine sokma, piyasadaki talebin değişimini veya tesisin yapılacağı bölge insanların beklentilerini dikkate alma gibi avantajlar elde edilebilecektir.

6.4.2. Finansman Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri

Yerel yönetimlerin çevre illerle koordinasyon sağlamadan yaptıkları yatırımların istenilen hedefe ulaşmaması neticesinde ülkemizde büyük bir kaynak israfı oluşmaktadır. Bu itibarla, İl Özel İdareleri tarafından yapılan yatırımların proje koordinasyon kurulunun uygun görüşünü takiben, önemli ve özellikli yatırımların ise DPT’nce da yapılabilirlik ve uygunluk yönleriyle değerlendirilmesini müteakip gerçekleştirilmesi, kaynak israfını önleyici bir tedbir olarak düşünülmektedir.

Sağlam finansman kaynaklarına dayandırılmayan kamu yatırımları, teknik olarak bir yılda bitirilebilecek olsalar bile, kaynak sıkıntısı nedeniyle yıllara sari edilmektedir. Bu durum, kaynak israfına yol açmasının yanında, enflasyondan kaynaklanan fiyat artışlarından dolayı daha sonraki yıllarda temininde büyük güçlük çekilecek finansman ihtiyacı doğurmaktadır. Kısır bir döngü haline gelebilen bu sorun yatırımın yıllarca sürmesine, ilk yıllarda yapılan imalatların bozulmasına sebebiyet vermekte; yatırım bitirilse bile artık ihtiyaca cevap vermeyecek duruma gelmekte, öte yandan proje stokunda büyük şişkinliklere sebep olmaktadır.

Bu durumlar göz önüne alındığında, kamu yatırımlarının ihale edilebilmesi için bütçe kanunlarının yanında Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararnamelerde de asgari %10 ödeneğin bulunması şartı aranmalıdır. Diğer taraftan, yatırım finansmanının da sağlam bir şekilde belirlenmesi ve belirlenen kaynağın başka bir yatırıma kaydırılmaması hususlarında bağlayıcı tedbirlerin uygulamaya sokulması gerekir. Asgari % 10 ödenek şartı, proje terminiyile ilişkili olarak en az o yıl yapılması planlanan işleri karşılayacak miktardan az olmamalıdır.

Keşifler hazırlanırken, her ne kadar kuruluşundan ihtiyaç listesi isteniyor ve dikkate alınıyorsa da gelişen teknolojiler ve yeni modern yapı malzemelerinin kullanılması neticesinde oluşan keşif artışlarının önüne geçilmesi ancak bu değişikliklerin yatırımın daha planlama aşamasında göz önüne alınmasıyla gerçekleşir.

Bu hususu teminen; keşiflerin günün şartları ve teknolojik gelişmeleri göz önüne alınarak hazırlanmaları ve proje bedellerinin de bu rakamlar dikkate alınarak hazırlanmaları ve yatırım programına ithal edilmeleri gerekmektedir.

Gerçek keşiflere dayanılarak yapılan kamu yatırımlarında maliyet artışları sadece enflasyon değerine bağlı artışlarla sınırlı olacak ve bu artışların zorunlu kıldığı ek sürelere ihtiyaç bulunmayacaktır. Bu tür önlemlerin süratle değerlendirilmesiyle maliyet artışının önüne geçilebileceği gibi yatırım süreleri de oldukça kısalmaktadır.

Ek ödenek ve çeşitli fonlardan yapılacak tahsisatlar için yatırımı uygulayan kuruluşun uygun görüşünün alınması hususuna mevzuat önerileri arasında değinilmişti. Bu düzenleme ile alınacak görüşte; yarım kalmış yatırımlara ve küçük desteklerle hizmete sokulabilecek yatırımlara veya büyük destek de olsa, kısa sürede bitirme durumunda olan yatırımlara öncelik verilmesi sağlanarak, yatırımların hızlandırılması temin edilmelidir.

Proje bazında ek ödenek kullanımının sadece acil durumlar ile sınırlandırılması ve gerçek ödenek ihtiyacının ek ödenek tahsisini ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu uygulamayla, ek ödeneklerle zorlanan gerek sektörler arası ve gerekse bölgeler arası dengeler başlangıç amaçlarına uygun korunabilecektir.

6.4.3. Denetim Elemanlarından Kaynaklanan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri

Yatırımların izlenmesi ve denetiminde görev yapmakta olan personelin ekonomik şartlarının iyileştirilmesi ve yeterli hale getirilmesi gerekir.

Farklı statüdeki personel arasındaki ücret farkları rahatsız edici boyutlara ulaşmıştır. Eğitim düzeyleri, sorumluluk taşıma ve verimlilik kriterleri değerini kaybetmiştir. Temelde insanca bir yaşam düzeyi hedeflenerek bu farklar giderilmelidir.

Üretkenliği arttırıcı ücret politikaları geliştirilmeli, idari ve teknik personele taşıdıkları sorumluluk karşılığında ücret imkanı sağlanmalıdır.

Proje ihaleleri ve denetimi konusunda karşılaşılan güçlüklerin personel açısından telafisi, olası baskıların ortadan kaldırılması ile mümkündür. Bu ise, ancak atama ve görev yönetmeliklerinin bir an önce hayata geçirilmesi ve bu yönetmeliklerde denetim elemanlarının görevlerini layıkıyla yapmaları esnasında herhangi bir baskıya maruz kalmayacakları hususunda güvence altına alınmaları ile gerçekleşebilir.

Yıllardır izlenen yanlış istihdam politikaları sonucunda bazı bölgelerde ve branşlarda eleman yetersizlikleri, bazı bölge ve branşlarda ise aşırı fazlalıklar oluşmuştur.

Bu kadro şişkinliklerinin süratle giderilmesi, ayrıca özellikle yardımcı hizmetlerdeki bu fazlalığın eğitim yoluyla yeni beceriler kazandırılarak, yeni alanlara kaydırılması suretiyle üretken hale getirilmesi gerekir.

Meslek içi ve uygulamalı eğitim etkinlikleriyle kişinin bilgi ve becerisi geliştirilmelidir.

Valiliklerce İl Koordinasyon Kurulu bünyesinde özel önem taşıyan yatırımların yerinde izlenmesi için bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurulun çalışmaları yönetmelikle belirlenmelidir.

KİT ve KİK'lerde; denetim birimlerinin proje idaresi hususunu bir bütün olarak göz önüne almaları ve özellikle işletme sermayesindeki eksiklikleri giderilmemiş projelerin uygulamaya sokulmaması gerekmekte ve projeyi yapan kişi veya kuruluşun uygulamayı takip edebilmesine imkan sağlanmalıdır.

Bugünkü ekonomik koşullarla teknik personelin sektörle ilgili yayınlara sahip olması neredeyse olanaksız hale gelmiştir. İş verimliliğinin artırılmasında, kalitenin yükseltilmesinde yeni yayınların izlenmesi, gelişen teknolojiyi anlama ve uygulamada yaşamsal bir önemi haizdir. Bir an evvel, abonelik yoluyla, yararlı yayınların temin edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Denetim elemanlarının gerek eğitsel gerekse hizmet araç ve gereçleri yönünden desteklenmeleri, o hizmetin verimliliği için son derece önemli bir etkidir.

VII. SONUÇ

Her proje fikir olarak doğmasından tamamlanmasına kadar bir dizi aşamadan geçmek durumundadır. Bir mantıksal dizin oluşturan bu aşamalara literatürde bütün olarak “proje döngüsü” adı verilmektedir. Klasik anlamda bir “proje döngüsü”; a) Proje geliştirme (yatırım projesinin fikir olarak doğuşundan öneri haline getirilmesi), b) Proje hazırlama (yapılabilirlik raporunun hazırlanması), c) Proje analizi, proje seçimi ve finansman (ödenek) sağlanması, d) Proje uygulaması ve projenin uygulama sırasında değerlendirilmesi, e) Projenin tamamlanması ve tamamlanma sonrası değerlendirilmesi ana aşamalarından oluşmaktadır.

Birbiriyle sıkı bir şekilde ilişkili olan ve bütünsel olarak ele alınması gereken bu aşamalardan herhangi birinin gözden uzak tutulması, tutarlı ve doğru kararlar alınmasını güçleştirmektedir. Bu aşamaların birinden ötekine geçiş, kesin ve açık bir karara dayanır. Yatırım projeleri birbirini izleyen bu aşamalardan geçerek olgunlaşır.

Dünyada da oldukça büyük kabul gören ve uygulamaya geçirilen bu tür bir proje döngüsü yaklaşımının Türkiye’de kamu projelerinin yönetiminde tam anlamıyla uygulanabildiğini söyleyebilmek bugün için pek mümkün değildir. Bilindiği gibi, kamu yatırım programını oluşturmak üzere, kamu projelerine kaynak tahsisinden ve uygulamanın takip edilmesinden DPT sorumludur.

DPT Müsteşarlığı’nda kamu projelerinin hangi aşamalarda ne şekilde ele alınacağı, nasıl analiz edileceği, hangi koşullarda ret ve kabul edileceği, yürütülmesi sırasında ve tamamlanmasını takiben nasıl değerlendirileceği kurumsal düzeyde tanımlanmamıştır. Benzeri bir durum DPT dışındaki kamu kuruluşlarının proje birimleri için de geçerlidir. DPT içindeki ve dışındaki ilgili birimlerin bu süreçteki görevlerini ve sorumluluklarını açık bir şekilde belirleyen kurumsallaşmış, DPT’nin ilgili birimlerince özümsemiş, ilgili kamu kuruluşlarına anlatılarak benimsetilmiş bir “proje döngüsü” yaklaşımı mevcut değildir.

Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik ÖİK ve çalışma grupları tarafından Türkiye’de Kamu Sektöründe Proje Planlama, Analiz ve Değerlendirme, Yatırım Programına Alınma ve Uygulama Aşamalarında raporumuzda ayrıntılı bir şekilde tespit edilen sorunlara yönelik olarak komisyonumuzun çözüm önerileri aşağıda sıralanmıştır:

- Proje planlama çalışmaları, bu rapor ekinde Ek-3’ te verilen formata ve bu formatın içeriğinde öngörülen çalışmalara uyumlu ve DPT Müsteşarlığı’nın sektör bazında belirleyeceği formata uygun yapılmalıdır.
- Fizibilite raporları hazırlanmış ancak uygulama programına girmemiş projeler, proje özelliği dikkate alınarak öngörülecek belli bir sürede revizyona tabi tutulmalıdır.
- Katılımcı proje planlaması çerçevesinde projeden etkilenen tarafların proje planlaması sürecine katılımı mutlaka sağlanmalıdır.
- Proje taraflarının projeye katılımının usul ve esaslarının belirlendiği bir prosedür hazırlanmalı ve tarafların projeden nasıl etkilendiğine ilişkin analiz sonuçlarını

gösteren bir format oluşturulmalıdır. Daha sonra bu formata göre, kuruluşların yaptıkları değerlendirme sonuçlarının yapılabilirlik etüdünün ekinde yer alması sağlanmalıdır.

- Kamu altyapı projelerinde en çok fayda sağlamanın önemini kabul eden bir ulusal işletme ve bakım-onarım giderleri harcama politikası oluşturulmalıdır. DPT hem bu politikaları hem de bu politikalara temel olacak veri tabanını oluşturmalıdır.
- Kamu kuruluşlarına gönderilen yatırım programı hazırlama esasları genelge ekinde yer alan kitapçıkta, projelerin özellikleri itibariyle fizibilite hazırlanması istenen proje tutarları sektörel bazda belirlenmeli ve hangi ulusal analizlere tabi tutulacakları belirtilmelidir.
- DPT tarafından kamu yatırımlarının hazırlanması ve analizine ilişkin bir “Kamu Yatırım Projesi Hazırlama ve Değerlendirme El Kitabı” hazırlanmalı ve yukarıda bahsedilen genelge eki olarak yatırımcı kamu kuruluşlarına gönderilmelidir. Hazırlanan el kitabında projelerin ekonomik değerlendirmesinde kullanılan ulusal parametrelerin (sektörel iskonto oranları, gölge fiyatlar, maliyet-etkinlik göstergeleri) yer alması ve bunların her yıl DPT tarafından hesaplanması ve güncelleştirilmesi gereklidir.
- ÇED raporlarının yapılabilirlik etütleri ekinde yer alması sağlanmalı ve kalitesini geliştirmeye yönelik aşağıdaki hususlar öncelikle dikkate alınmalıdır:
 - ÇED raporu, raporun maliyeti, hazırlanma süresi ve maliyetin kim tarafından ödendiğine ilişkin bilgileri mutlaka içermelidir.
 - ÇED raporlarında belirlenen çevresel etkilerle ilgili olarak, neden-sonuç ilişkilerine yeterince yer verilmesi sağlanmalıdır.
 - ÇED sürecinin bir planlama aracı olarak, mevcut ulusal ve yerel planlama sistemleri ile uyumlaştırılması sağlanmalı ve özellikle endüstriyel yer seçimi ve işyeri açma izni belgeleri süreci basitleştirilerek, ÇED sürecini de içerecek şekilde bir bütünlüğe kavuşturulmalıdır.
- KİT'ler hariç tüm kamu yatırımları Sayıştay denetimine tabi olmalıdır.
- Sayıştay tarafından kesin hesap kanun tasarılarına ilişkin olarak hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimleri'nde kamu yatırım projelerinin performans sonuçları yer almalı ve böylece fiziki gerçekleşmede aksayan yönler ortaya çıkarılmalıdır.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca yapılan performans denetimleri, proje bazında yapılabilir hale getirilmeli ve sonuçlar proje kararlarında dikkate alınmalıdır.
- Özel sektörde proje müşavirlikleri geliştirilmelidir.
- Yatırımcı kuruluşlarda proje hazırlama ve uygulama birimleri güçlendirilmeli, kapatılmış olanlar yeniden açılmalı ve etkin şekilde yapılandırılmalıdır.

- Kamu yatırımlarına ayrılan kaynaklar artırılmalıdır.
- Projeler için uygulama sonrası değerlendirme yapılmalıdır.
- Belirli bir süre içerisinde (sektörel özelliklerine göre 3-5 yıl gibi sürelerde) yapımına başlanamamış, dolayısıyla yapılabilişliliği ve önceliği kaybolmuş projeler yatırım programından çıkarılmalıdır. Çok gerekli bir durum olmadıkça yeni projeler programa alınmamalıdır.
- Etüt ve iz bedelli projelerin devam eden projelerden ayrı tutularak yatırım programında yer alması sağlanmalıdır. Böylece, kamu projelerinin gerçek stokunun görülmesi kolaylaşacak ve devam eden projeler üzerinde yoğunlaşması sağlanmış olacaktır. Uzun vadeli alt yapı projelerinin etaplar şeklinde programda yer alması faydalı olacaktır.
- Proje, biri Sektör Uzmanı diğeri Proje Değerlendirme Dairesi Uzmanı olmak üzere, sektör ve projecilik bakış açıları ile, iki farklı uzman tarafından analiz edilmelidir.
- Farklı sektörlerde yer alan projelerin birlikte değerlendirmeye tabi tutulabilmesi için; kalkınma planlarında ön plana çıkarılan proje yeri, sektörü, yarattığı istihdam gibi kriterlere göre projeler arasında sıralama yapabilen bir program geliştirilmeli ve bu program yardımıyla projeler arasında, projenin bireysel özellikleri ile plan, program hedefleri arasındaki uyum da dikkate alınarak bir sıralama yapılmalıdır.
- Yatırım programına yeni alınacak, maliyeti belli büyüklüğün üzerinde olan projeler için, aralarında projeyi inceleyen iki farklı uzmanın da bulunduğu, projeyi değişik açılardan değerlendirebilecek bir “Proje Seçme Komitesi” kurulmalıdır. Bu komite, projelerin yatırım programına alınmasına, yapılan tüm analiz ve sıralama sonuçları ile sosyal ve ulusal değerlendirmeleri de dikkate alarak karar vermelidir.
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun kamu yatırım programının bütününe hakim olabilmesi için bütçenin Komisyonda görüşülme süreci yeniden düzenlenmeli, yatırım programı taslağı projeler bazında hazırlanarak Komisyona sunulmalı ve Meclis denetimine açık hale getirilmelidir.
- Mevcut 2886 sayılı Devlet İhaleleri Yasası süratle gözden geçirilmeli, gerçekçi, işi ehline teslim edebilecek, ve AB ihale sistemine uygun hale getirilmelidir.
- Yüksek ihale tenzilatlarının ülke yararına olmadığı yaşanarak ulusça öğrendiğimiz bir gerçektir. İhale yasasında anahtar teslimi sistemine dönülmesi süratle gerçekleştirilmelidir.
- “İl Koordinasyon Kurulu Yönetmeliğı” Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanmalıdır. Söz konusu kurullar, kararlarının yaptırımı olabilecek şekilde güçlendirilmelidir (Ek-2).
- Proje uygulamalarında şantiye planlamasında kullanılan Çubuk Diyagram Metodu verilerinin yetersiz olduğu görülmektedir. Bu nedenle, gerekli mevzuat değişikliğı

yapılarak DPT'nca belirlenecek belli bir büyüklüğün üzerindeki projelerde CPM (Critical Path Method) veya PERT (Program Evaluation & Review Technique) metotları uygulamaya konulmalıdır.

- Proje bazında ek ödenek kullanımı sadece acil durumlar ile sınırlandırılmalı ve gerçek ödenek ihtiyacı ek ödenek tahsisini ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmelidir. Böylece, ek ödeneklerle zorlanan gerek sektörler arası gerekse bölgeler arası dengeler, başlangıç amaçlarına uygun şekilde korunabilecektir.
- Proje ihaleleri ve denetimi konusunda karşılaşılan güçlüklerin personel açısından tafisi için, olası baskılar ortadan kaldırılmalıdır. Bu amaçla, atama ve görev yönetmelikleri bir an önce uygulamaya konulmalı ve bu yönetmeliklerde denetim elemanlarının görevlerini layıkıyla yapmaları esnasında herhangi bir baskıya maruz kalmayacakları hususu güvence altına alınmalıdır.
- Ülkenin yatırım ihtiyacının zamanında karşılanmasında etkinliği artırmak ve kamu dışı kaynaklardan da yararlanabilmek amacıyla, yeni finansman modelleri araştırılmalı ve bu yapılırken ulusal çıkarları ön planda tutan ilke ve politikardan ödün verilmemelidir. Bu çerçevede, özellikle Yap-İşlet-Devret Modeli ve benzeri modellerin uygulanması sürecinde, ülkenin kaynaklarını uzun vadeli olarak bağlayan, rekabet ortamını yok eden, uluslararası düzlemdeki muhtemel gelişmeleri (arz ve talep dengesi, dış ticaret dengesi, teknolojik gelişmeler vb.) göz önüne almayan yaklaşımlara, taraflar arasında yapılacak sözleşmelerde yer verilmemesine özellikle dikkat edilmelidir.

Kamu yatırım projelerinin yanı sıra, tüm kamu hizmet projeleri de Fayda-Maliyet Analizine tabi tutulmalıdır. Hatta iktisadi planlama kapsamına girmeyen cari faaliyetler ve hizmetler (örneğin silah sistemleri, genel emniyet hizmetleri vb) bile dünya örneklerinde olduğu gibi bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Kamu yönetiminde, gerçekleştirilmesi planlanan her faaliyetin (mal ve hizmet alımları, yasal düzenlemeler ve her türlü kamu müdahaleleri) muhtemel faydasının ve maliyetinin gerçekçi bir şekilde tespitine yönelik bir mantık yapısının yerleştirilmesi ve kararların bu analizin sonuçları üzerine oturtulması sorunların temelinden çözümüne büyük bir katkı sağlayacaktır. Yukarıdaki çözüm önerileri bu amaçla geliştirilmiştir. Bu önerilerin gerçekleştirilebilmesi, büyük ölçüde yasal düzenlemelerin yapılabilmesine ve kamu sektöründe oluşmuş mevcut projecilik zihniyetinin değiştirilebilmesine bağlıdır.

Burada yasal düzenlemelerden kasıt, kamu karar sürecinin her aşamasında takip edilecek yol, yöntem, yapılacak teknik çalışma formatlarının yer aldığı kanun, yönetmelik vb. kuralların oluşturulması ve bu kurallar dışındaki uygulamalara son verilmesini sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır. Ülke geneli için bütün kamu karar süreçlerinde etkin olabilecek bir yaklaşım ve uygulama birliğinin sağlanması ancak bütün kamu kurum ve kuruluşlarına direktif veren bir yasa ile mümkün olabilir. Hazırlanması gerekli böyle bir yasanın temelini ulusal çıkarlar açısından temel kriterleri ve ölçütleri ortaya konulmuş rasyonel yaklaşım tarzı ve karlılık prensibi oluşturmalıdır.

Diğer taraftan, mevcut projecilik zihniyetinin zaman içinde değiştirilebilmesi ise, hizmet içi eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi ve yoğunlaştırılması ile mümkün olabilecektir. Ancak, bu şekilde son yıllarda ihmal edilmiş olan projecilik çalışmaları olması gereken düzeye ulaşmış olacaktır.

Böyle bir projecilik ortamının oluşturulması ve resmi ağızlardan açıklanması, Devlet Planlama Teşkilatı'nı hem dış müdahalelerden önemli ölçüde kurtaracak hem de uygulamayı tek ve ilgili bütün tarafların uyacakları bir çerçeveye getirmiş olacaktır. İşte, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı böylesi bir çerçevede tanımlanmış projecilik anlayışında temellendirilmelidir.

VIII. EKLER

EK-1: DURUM ANALİZİ SONUÇLARI**EK-1A: PROJE PLANLAMASI DURUM ANALİZİ***

Güçlü Yanlarımız	Eksiklikler	Çözüm Önerileri
Özel sektör ile görüşlü, iyi analiz yapıyor, iyi hazırlanıyor.	4 Yetişmiş eleman noksanlığı	Kamu için yeterince hizmet içi eğitim yapılması
Proje fikri, plan ve politikaların var oluşu	6 Finansman yetersizliği	Eski "Devlet Proje Ofisi" önerisinin gözden geçirilmesi
Son dönemdeki akademik gelişmeler	Teknik bilgi eksikliği	Yatırımlarda katılımcılığın sağlanması
Özel sektör deneyimlerinden yararlanma imkanının varlığı	Hantallık	Sosyal ve kültürel yatırımlara ağırlık verilmesi
Kamu ve özel sektörün iyi yetişmiş elemanlarının olması	4 Veri tabanının olmayışı	Çeşitli amaçlara yönelik veri hazırlanması
Çeşitli sektörlerde kamu yatırım talebinin güçlü olması	Kurumlararası yetki karmaşası	Kamu kuruluşları arasında koordinasyonun güçlendirilmesi
Özel sektörün dinamizmi	Proje geliştirme ve hazırlama konusunda kurumsal bilinç eksikliği	Kamuda insan kaynakları yönetimine geçilmesi
Kamu kuruluşlarında proje birimlerinin varlığı	1 APK uygulamalarındaki farklılıklar ve yetki karmaşası	APK birimlerinin yeniden organizasyonu
	2 Plan ve politika hedeflerinin net olmaması	Özel sektör danışmanlık firmalarının gelişmesi için teşvik sisteminin gözden geçirilmesi
	Üst düzey yöneticilerin yetersizliği	
	Ekonomideki risk ve belirsizlik	
	9 DPT tarafından sektör bazında fizibilite hazırlama standartlarının oluşturulmamış olması	
	Özel sektör danışmanlık firmalarıyla kamu kurumları arasında koordinasyon ve uyum eksikliği	
	Özel sektör danışmanlık firmalarının teknik altyapı eksikliği	
	"Proje Döngüsü" konusunda anlayış ve mevzuat eksikliği	
	Yatırım programı ve proje döngüsü kavramlarının ayrıldığı ve kesiştiği noktaların net olmaması	
	1 Proje önerileri ile yatırım sonrası dönemin karşılaştırılmaması (proje değerlendirme)	
	1 Siyasi otoritenin bilinç ve kararlılık eksikliğinden kaynaklanan gereksiz isteklerinin olması	
	Teknik kadronun belli yerlerde toplanması	
	1 DPT'nin teknik koordinasyonu yeterli sağlayamaması	
	1 Bilgi teknolojilerinin yeterli kullanılmaması	

* İlgili maddelerin yanında yer alan rakamlar, çalışma grubu üyelerinin maddenin önemi itibarıyla verdikleri oy sayısını göstermektedir.

EK-1B: PROJE ANALİZİ VE DEĞERLENDİRMESİ

Güçlü Yanlarımız	Eksiklikler	Çözüm Önerileri
ÇED raporu hazırlanması	6 Proje seçim kriterlerinin ekonomik, teknik ve mali bakımdan sektör, mekan ve zamanı da dikkate alarak belirlenmemiş olması	7 Fizibilite formatının geliştirilmesi
Devletin büyük yatırımları gerçekleştirme gücü olması	5 Proje seçiminde siyasi müdahalenin azaltılamaması	4 ÇED raporunun yaygınlaştırılması
Yatırımcı kuruluşlarla yapılan müzakereler	1 Kuruluşlar arası koordinasyon eksikliği	4 Yatırımcı kuruluşlara fizibilite hazırlama konusunda uzman kişilerce eğitim verilmesi
Dış proje kredisi bulma imkanlarının var olması	Talep analizi ve pazar araştırması çalışmalarının yetersizliği	4 Proje ufkunun mali yönden açılması
AB üyeliğine adaylığımızın kabul edilmesi	1 Askeri yatırımların DPT vizesine tabi olmaması	3 Projelerin yatırım programına alınmasında fizibilite raporunun hazırlanarak DPT'ye verilmesinin ön koşul olması
	Finansman yetersizliği	2 Projeler için teknik analiz yapılması
	Kuruluşlar arasında yetki ve sorumlulukların belirlenmemiş olması	1 Kesin Hesap Kanun Tasarılarında kamu yatırım projelerinin performans sonuçlarının yer alması ve böylece fiziki gerçekleşmede aksayan yönlerin ortaya çıkarılması
	Yapılan yatırımların geri dönüşünün izlenip değerlendirilmemesi	1 Projelerin ekonomik analizinde gölge fiyatların kullanılması ve katma değer analizi yapılması
	Uluslararası ortak kamu yatırımlarında finansman taahhütlerinin şeffaf olmaması	1 Yatırım projeleri için mali analiz yapılması
	Projelere ilişkin bilgi akışı ve raporlamanın yetersiz olması	1 Projelere ilişkin elde edilen bilgilerin tüm kuruluşlar tarafından paylaşılabilmesi
	Yatırım termininin doğru yapılmaması	1 KİT'ler hariç tüm kamu yatırımlarının Sayıştay denetimine tabi olması
	Sektörler arası kopukluk sonucu mükerrer projelerin varlığı	1 Projeler için sosyal analiz yapılması
	Uygulamada planlanan hedeften sapmalar	1 Projelerin zaman planlamasının iyi yapılması
		Projeden etkilenen tarafların katılımının sağlanması
		Özel sektörde proje müşavirliklerinin geliştirilmesi
		Yatırımcı kuruluşlarda proje hazırlama ve uygulama birimlerinin güçlendirilmesi
		Projelerin zamanında bitirilmesini sağlamak amacıyla, projeye başlamadan kritik aktivitelerin tespit edilerek bunlara daha fazla önem verilmesi
		Kamu yatırımlarına ayrılan kaynak tahsisinin artırılması
		Projeler için uygulama sonrası değerlendirme yapılması
		Projenin niteliğine göre kullanılacak analiz metodlarının ayrıştırılması
		Proje analiz konusunda kavram birliğinin sağlanması
		Kuruluşların hazırladıkları projeler için önceliklerini açıkça belirtmesi

* İlgili maddelerin yanında yer alan rakamlar, çalışma grubu üyelerinin maddenin önemi itibarıyla verdikleri oy sayısını göstermektedir.

EK-1C: PROJE UYGULAMA

Güçlü Yanlarımız	Eksiklikler	Çözüm Önerileri
Bölge düzeyinde uygulanan projelerin (GAP vs.) belirlenme ve uygulaması	3 Yatırımlar yerinde iyi izlenmiyor.	Projelerin mahallinde izlenmesi için il koordinasyon kurulu yönetmeliği çıkarılmalı
Deneyimli ve bilgili bir kadro mevcut	3 "Kurala" göre değil, "duruma" göre hareket edilmesi	Yarım kalmış yatırımların tamamlanmasına öncelik verilmeli
Geçmişteki başarılı uygulamalar	3 Siyasetin proje ihalelerinde etken olması	Proje uygulamalarının her safhasında yeterli ve kaliteli insan gücü sağlanmalı
Geçmişteki başarılı ve başarısız projelerin bilinmesi	3 Siyasilerin uygun olmayan talepleri	Belediyelere parasal yardım yapılmamalı
İhtiyaçlarını ifade edebilen bir kitle mevcut	2 Sık sık tasarruf tedbirlerinin yayımlanması, ihale izni alınmasının uzun sürmesi	Belediye bütçeleri ciddi bir kontrolden geçirilmeli
Projelerin önemi ve öncelikleri biliniyor.	1 Merkezi takibin olmayışı nedeniyle, kurumların ihtiyaçlarını o projeden sağlaması, dolayısıyla kaynağın başka yere harcanması	İhale yetkisi tek elde toplanmalı
	1 Ek program ve ek ödenek uygulamalarıyla program disiplininin bozulması	İyi bir ihale sistemi hazırlanmalı
	1 Bir yılda bitirilmesi mümkün olan projelerin yıllara sari hale getirilmesi	? Kamu yatırımlarının tespiti kurumlarca değil, DPT tarafından yapılmalı
	1 Bir kamu hizmeti için çok sayıda kamu kuruluşunun yatırım yapması dolayısıyla oluşan kaynak israfı	
	1 Bazı kurumların proje yapmak zorunda kalması nedeniyle "proje için proje" yapmaları	
	1 Projelerin mali kaynağının tam olarak belirlenmeden uygulamaya geçilmesinin daha sonraki yıllarda sıkıntı yaratması	
	İhale tarihi ile bitiş tarihi arasının uzun oluşu ve hakediş miktarının sürekli artması	
	Gerekli altyapısı olmayan firmalara proje verilmesi	
	İhalelerdeki yüksek tenzilatlar (ihale sistemi)	
	Çeşitli fonlardan yapılan ek tahsilatlardaki isabetsizlik	
	Proje keşiflerinin iyi hazırlanmaması	
	Projelerin sayıca çok olması ve ödenek yetersizliği	
	Merkezi planlamadan yoksun olunması	
	Proje finansmanının sağlam kaynaklara dayanmaması, ayrılan kaynağın o proje için kullanılmaması	
	Gereksiz yatırımlar	
	Yetersiz kadrolara ihale yetkisinin verilmesiyle oluşan yetki karmaşası	
	Zayıf kontrol teşkilatları (yetersiz denetim)	
	Kamu yatırım projelerinde son zamanlarda alınması istenen izinlerin yol açtığı zaman kaybı	
	? Program yapılırken valilerin etkili olmamaları	
	Özel idare ihalelerindeki siyasi etki neticesinde gereksiz ihalelerin gündeme gelmesi	
	Kamu kuruluşlarının yatırım projeleri kapsamına uymayan alımları	

?: Tartışmalı konular

* İlgili maddelerin yanında yer alan rakamlar, çalışma grubu üyelerinin maddenin önemi itibarıyla verdikleri oy sayısını göstermektedir.

EK-1D: YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA VE MEVCUT KAMU YATIRIM STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ*				
Güçlü Yanlarımız	Eksiklikler ve Öneriler			
	Politik Müdahaleler	Siyasi, Ekonomik ve Kurumsal İstikrarsızlık	0 Denetim Eksikliği	0 Makro Hedef ve Politikalar
Kurumların pek çoğunda bulunan deneyimli kadrolar	# Yatırım program ve projelerine siyasi müdahaleler	2 Makroekonomik hedeflerin sık değişmesine bağlı belirsizlikler	1 Teftiş yetersizliği ve eksikliği	Piyasalar rekabetçi olmadan yatırımların durdurulması
Uzman ve kaliteli eleman (insan), deneyimli köklü teşkilatlar	2 Siyasi iradenin gerekliliği, zaruriliği ve hayatiyeti yetkili uzmanlarca belirlenen yatırımlara kesinlikle müdahale etmemesi	Programlara proje eklerken, yatırım tavanlarının ve finansman imkanının dikkate alınmaması	4 Kamu yatırımlarında denetim eksikliği	Gerçekçi olmayan hedefler (politik us)
Konusunda deneyimli ve yetişmiş elemanlar	1 Öncelik sıralaması yapılmaması veya müdahaleler	Yapılacak yatırım ve projelere sahip çıkılmaması		1 Kamu yatırımlarının algılanma sorunu ve yanlış değerlendirme
Deneyimli insan kaynağı	1 Kamu yatırım stokunun azaltılmasında güçlükler	Kurumsal belleğin oluşturulamaması		
Planlama altyapısının bulunması	Kurumların siyasi baskılara direnememesi	1 Yönetici kadrolardaki ve uzman kadrolardaki sık sık yaşanan değişiklikler		
Bilgi birikimi	Programların ihtiyaçlardan ziyade yönetimin önerilerine göre hazırlanması			
Seçilmiş, uygulanmış örnek yatırım programı	Yatırım programında çok sayıda projenin yer alması (siyasi tercih ile TBMM'de programa alınması) öncelikli projelerin termin tarihlerinin uzamasına ve siyasi tercih ile alınan projelerin öncelik alması			
Bölgeler arasında kamu yatırımlarında öncelikli yerlerin olması	Yatırım plan ve programlarına proje yerleştirilme sürecinin özellikle meclis aşamasındaki sorunları			
UÇEP gibi ulusal planların uygulama aşamasında olması	Siyasi tercihlerin sürekli değişimi ve müdahale			
Ekonomik sorunların kamu yatırımlarının yönlendirilmesinin ve etkinliğinin iyileştirmesini zorunlu hale getirmesi	Kamu üst düzey yöneticilerinin kamu yatırımlarının uygulanmasında siyasilerin etkileri altında kalmaları			
Mevcut konjonktürün yenilik ve değişim yapmaya uygun olması	Kamu yatırımının, kamunun genel yararı için yapılmaması ve siyasilerin müdahalesi			
Giderek yaygınlaşan bilgi teknolojisi	Yatırım programı ve projeleri hazırlanırken siyasi faktörlerin ülke gerçeklerinden daha çok göz önünde bulundurulması			
Bulduğumuz coğrafyanın sağladığı olanaklar	Yatırım programına yeni proje alınmasında ekonomik ve sosyal konuların da dikkate alınarak, politik (siyasi tercih) baskıların asgariye indirilmesi ve kurum taleplerine öncelik verilmesi			
Kamuoyunun program ve planın önemini bilmesi	Siyasi tercihlerin bilimsel sahaya müdahale etmemesi			
Ulusal planlama açısından DPT ve YPK'nın varlığı	Hali hazırda gündemde olan projelerin tamamlanmasının 10 yıla yayılabileceği düşünüldüğünde, kamu yatırımlarında ekonomik maliyetler ve durumdaki çok, siyasi ve popülist yaklaşımların rol alması			
Ulaşım imkanlarının iyi olması				
Genç ve dinamik nüfus				
Kalkınmakta olan ülkeler arasında ekonomik altyapı konusunda göreceli iyilik				
Bazı kuruluşların yeterli finansman imkanı				
Dış piyasalara uyumu kolaylaştıracak, uluslararası mevzuata uygun oluşturulmuş hukuki mevzuat				

* İlgili maddelerin yanında yer alan rakamlar, çalışma grubu üyelerinin maddenin önemi itibarıyla verdikleri oy sayısını göstermektedir.

EK-1D (DEVAM): YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA VE MEVCUT KAMU YATIRIM STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ								
Eksiklikler ve Öneriler								
Projelendirme Problemleri	0	Koordinasyon Yetersizliği	0	Finansman	0	Uygulama Problemleri	0	Hukuksal Problemler
Gereksinimlerin belirlenmesinde gerçekçi yaklaşımların olmaması	6	Kurumlararası koordinasyon eksikliği	2	Ödeneklerin zamanında revize edilmemesi	1	Programa alınan projelerin ihale aşamasında genelde tasarruf tedbirleri ile durdurulması	1	Proje bazında hazırlanan yatırımlar ve/veya programda mekan boyutunun olmayışı
Proje sayısının fazla olması		İl, ilçe ve bölgelerin (merkezi idarenin taşra örgütü) plan ve program hazırlamada hukuksal, yönetsel ve yasal yönden etkin rol almaması	3	Plana giren projelerin finans çözümlerinin yapılmaması. Proje süresince finans projelerinin olmaması		Hazırlama esasları genelgelerinin geç yayınlanması nedeniyle döviz kurunun, proje limitlerinin geç öğrenilmesi		İl ve bölge planlamasının hukuki alt yapısının oluşturulması
Yatırım programının fiziki hedefler konusunda değerlendirmeye uygun olmaması	2	Yatırım yapacak kurumun kendi birimleri ve diğer kamu kurumları arasında diyalog olmaması	2	Mevcut ödenek seviyesiyle yürütülemeyecek büyüklükte bir proje stoku büyüklüğü		Asgari ödenegi maliyetlerinin % 10'u olan projelere ihale izni verilmesi	2	İhale sisteminin açık ve anlaşılır olması
Yatırım planlarında orta-uzun vadede bir ön planlama ve fayda-maliyet analizinin gerektiği gibi yapılmaması		Kurum, DPT, Hazine, Maliye bağlantısının münferit proje bazında oluşturulamaması	6	Ödenek verilmesi veya düşürülmesiyle bir sonraki yıla kalması, projenin maliyetini artırması		Programların yürürlüğe girmesinden hemen sonra tasarruf genelgeleri ile uygulamanın kısıtlanması	1	Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi
		Kamu yatırımcı kuruluşlar arası eşgüdüm eksikliği		Kaynakların dağılımındaki sektörel dağılım	3	Revize tekliflerin geciktirilmemesi	1	İl merkezlerinde kent planlama örgütü kurulması
Kamu yatırımlarından elde edilecek yararın toplumsal kesimlere dağıtılmasında iyileştirme		DPT'nin bilgilendirmede, motive etmede ve yatırım uzmanı istihdamında yetersizlik	4	Yatırım taleplerinin ancak % 20'si karşılanması. Finansmanın en önemli sorun olması		Yatırım planlama sürecinin uzun ve yaygın olmasının süreci olumsuz etkilemesi		DPT Bölge teşkilatı kurulması
Yatırım planında ve kurumların portföylerinde çok fazla proje bulunması		Altyapı eksikliklerinin giderilememesi	1	Tasarıda istenilen değerlerden çok daha az ödenek verilmesi	2	Merkeziyetçi yapı		
Önceliklerin tesbit edilememesi		Bürokratik işlemlerdeki zaman kaybı		Önceliklerin saptanamamasının finansman imkanlarını sınırlaması ve kredi maliyetlerini yükseltmesi	1	Yatırım programı DPT'nce onandıktan sonra bir kez daha Ekonomik Mali İşler Başkanlığı'ndan ihale izni alınması mecburiyeti		
Plan ve program hazırlanmasında yerel katılım açısından mekan boyutuna dikkat edilmesi		Benzer projelerin farklı kurumlarca önerilmesi		Finansman (ödenek), serbest bırakma, nakit akışı devamlı olmadığı takdirde projelerin süresinin uzaması		İhalelerin izne bağlı olması		
Mevcut proje portföyünün yapılabılır hale sokulması		Asimetrik bilgi akışı		Kamu finansmanının sağlıklı yollarla yapılmaması		ÇED yönetmeliğinin uygulanmasında bazı kurumlarda karşılaşılan problemler		
Önceliklerin saptanmasında etkinlik		Kamulaştırma ödeneklerinin sağlanmasında kurumsal yetki belirsizliği	5	Yatırım programına teklif ve talep olunan ödeneklerin düşürülmemesi		Fizibilitesi olmayan veya yetersiz olan projelerin programa alınması		
İl gelişme planı ve il yatırım programı hazırlanması		Proje tarafları olan kurum ve kuruluşlar arasında şeffaflık ve iyi bir koordinasyon sağlanması		Plana girecek projelerin finans çözümlenmesinin ve kaynak ayırımının yapılması sonrasında plana girmesi		Tasarruf tedbirleri genelgelerinin açık olmaması ve bir genelge için izin alınmadan diğerinin yayınlanması		
Kaynakların rasyonel kullanılması		Kamu yatırımlarının programa alınmasında sağlıklı seçim yapılmalı				Yatırım programında yer alan bazı projeler için Başbakanlık veya Maliye Bakanlığı'ndan alınan izinlerin projeyi geciktirmesi		
Ulusal ve uluslararası hazırlanmış planlara uyulması						Kamu yatırım programının gözden geçirilip, yapılabılır olmayan projelerin tasfiyesi	10	
Kısa ve orta vadede acil çözüm bekleyen yatırımlara öncelik verilmeli						Kamu yatırımlarında uygulamayı güçleştiren bürokrasinin azaltılması	2	
Seçilecek stratejik alanlarda üretken yatırımların devamı						KİT'lere bazı ayrıcalıkların tanınması (kalifiye personel temini, ödenek tesbitinde vs)		
Biriken proje stokunda öncelikler belirlenerek sıralanmalı						Kamu yatırım ve uygulama sürecinde şeffaflık		
						Program hazırlama zamanlamasının doğru olmaması		
						Ödenek kısıtlamaları, tasarruf genelgeleri		
						Planlanan yatırımların tasarruf genelgeleri nedeniyle gerçekleştirilememesi	1	
						Yatırım Programı Hazırlama Esasları Genelgesi'nin en geç 15 Haziran'da kuruluşlarda olması büyük yatırımcı kuruluşların daha doğru ve sağlıklı program yapmalarını sağlayacaktır	1	
						Ulusal planlama sürecinin merkezde başlayıp, merkezde sonuçlanması		
						İl düzeyindeki yatırımların ilde planlanıp, il meclisinde onaylanması		
						Ödeneklerin sektör bazında serbest bırakılması daha gerçekçi olacaktır		
						DPT ulusal ölçekli yatırımları planlamalıdır		
						Yatırımların Başbakanlık izinlerine bağlı kalınmaksızın yürütülmesi, yatırım gerçekleşmesini arttıracaktır		
						Tasarruf genelgelerinin getirdiği ilave zamanın gerçekleşmelerdeki olumsuz etkisinin giderilmesi		
						Kamunun (belediyeler) işletme ağırlıklı çalışması gerekir		
						Bütçe kanununun 10/a maddesi gereğince için ihale edilmesi için keşif bedelinin % 10'u kadar ödenek gerekli olup, tamamlayıcı yatırımların bu kapsam dışında tutulması		
						Uluslararası anlaşmalarla yükümlülük altına girilen projelerde, KHK, Haz. Esas vb. getirilen prosedürü dışında tutulması veya özel bir uygulama getirilmesi		

EK-2: ÖN YAPILABİLİRLİK VE YAPILABİLİRLİK ETÜTLERİNİN KAPSAMI

1. GENEL BİLGİLER
 - 1.1. Yönetici özeti
 - 1.2. Projenin adı
 - 1.2. Kuruluşun adı
 - 1.3. Projenin özeti
2. PROJENİN YERİ, TANIMI VE KAPSAMI
3. PROJENİN BULUNDUĞU BÖLGENİN VE YERİN İKLİMİ VE ÖZELLİKLERİ
4. HAMMADDE ETÜDÜ
5. YER SEÇİMİ VE ÇEVRE ETKİ DEĞERLENDİRME ETÜDÜ
6. KATILIMCILIK
7. TALEP ETÜTLERİ
8. TEKNOLOJİ VE MÜHENDİSLİK
9. KAPASİTE SEÇİMİ VE ÖNGÖRÜLEN TESİSLER
10. ORGANİZASYON VE İNSAN KAYNAKLARI
11. PROJE YATIRIM TUTARI
12. PROJE UYGULAMA PROGRAMI
13. PROJENİN İŞLETME DÖNEMİ GELİR VE GİDERLERİ
14. PROJENİN FİNANSMANI VE FİNANSAL ANALİZ
15. PROJENİN TİCARİ VE ULUSAL (EKONOMİK VE SOSYAL) AÇIDAN ANALİZİ
16. PROJE ALTERNATİFLERİ
17. SONUÇ VE ÖNERİLER

Genel olarak verilen bu format kapsamında aşağıda belirtilen çalışmalar yapılmaktadır.

1. GENEL BİLGİLER

Bu çalışmalar kapsamında yönetici özeti, projenin adı, yapan kuruluşun adı, giriş bölümü ve proje ile ilgili özet bilgiler verilmelidir.

2. PROJENİN YERİ, TANIMI VE KAPSAMI

Bu çalışma kapsamında projenin bölgesi, yeri ve bunlarla ilgili özet bilgiler ile aşağıda belirtilen bilgiler verilmelidir.

- Projenin sahibi
- Projenin tanımı ve kapsamı
- Projenin amacı ve gerekçesi
- Proje fikrinin nasıl ortaya çıktığı
- Projenin kısa ve uzun dönemli amaçlarla ilişkisi (plan ve program)
- Projenin diğer projelerle ilişkisi
- Projeden etkilenecek bölge, kuruluş, grup ya da kişiler
- Daha önce yapılan etüt ve araştırmalar ve maliyetleri
- Projenin ihtiyaç duyduğu etüt ve araştırmalar

3. PROJENİN BULUNDUĞU BÖLGENİN VE YERİN İKLİMİ

Bu bölümde projenin bulunduğu bölge ve yere ait özet iklimsel bilgiler verilmelidir.

Genel iklim özellikleri şunlardır:

Isı
Nem
Rüzgar
Yağış

4. HAMMADDE ETÜDÜ

Bu kapsamda:

- Hammadde ve diğer girdiler ile ilgili pazar araştırması (bu girdilerin elde edilebilirliği, koşulları, iç ve dış piyasalardaki fiyatlar)
- İhtiyaç duyulan miktarlar;
Hammaddeler
İşlem görmüş sınai ürünler
Tamamlayıcı (yedek) parçalar
Diğer ihtiyaçlar (yardımcı madde, enerji, su, buhar, yakıt v.b.)
- Belirtilen girdilerin elde edilebilmesi için gerekli yıllık giderler

gibi unsurlar incelenmelidir.

5. YER SEÇİMİ VE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME (ÇED) ETÜDÜ

Bu çalışmalar kapsamında ekonomi ve miktara ilişkin hammadde durumu ve temini, işgücü ve ücret seviyesi ve bunlarla ilgili bilgiler, işgücü kalitesi, çevrenin planlanan kuruluşa karşı davranışı, eğitim imkanları ve alt yapı durumuna ilişkin bilgiler ile askeri, siyasi veya strateji ile ilgili ekonomi dışı faktörler incelenmelidir.

Yapılacak fizibilite çalışmaları sırasında proje ile ilgili çevre etütleri yapılarak çevre yönetmeliğinde öngörülen kriter ve pozisyona göre çevre etki değerlendirme raporu hazırlanmalıdır.

Bu çalışmalar şu alt başlıklar altında olmalıdır.

- Kuruluş ve/veya proje yerinin seçimi ve maliyetinin belirtilmesi
- Çevresel etki değerlendirmesi
- Çevre koruma önlemleri

5.1. Projenin Uygulanacağı Bölgenin Seçimi

- Genel jeoloji ve depremsellik
- Piyasaya yakınlık ve ulaştırma imkanları
- Girdiler (hammadde, enerji, su, yakıt, işçilik v.b.)
- Hükümetin ekonomi politikası, plan gerekleri ve iklim

5.2. Projenin Uygulanacağı Bölge İçinde Kuruluş Yeri Seçimi

- Zemin durumu ve detaylı jeolojik yapı
- Taşıma masraflarının en aza indirilmesi (girdiler ve üretilecek hammaddeler yönünden ayrı ayrı hesaplanarak gösterilmesi suretiyle)
- Girdilerin temin edilebilmesi ve kuruluş yerinin girdi maliyetleri yönünden sağlayacağı üstünlük (işçi, hammadde, yardımcı madde, enerji, su, arazi temini v.b.)
- Diğer etmenler (idari gerekler, iskan, sağlık, eğitim, diğer sosyal ihtiyaçlar, atıkların ve pis suların atılması olanakları v.b.)
- Diğer alternatif kuruluş yerleriyle kıyaslanması

6. KATILIMCILIK

Bu kapsamda projeye bölgeden ve proje sahasından yöre sakinlerinin katılımı ve beklentileri incelenmelidir.

7. TALEP ETÜTLERİ

Bu kapsamda yapılacak çalışmalar aşağıda özetlenmiştir.

- Üretilecek mal ve hizmetin tanımı

- Pazar bilgileri ve talep tahminleri
 - ◆ Pazarın yapısı ve özellikleri
 - ◆ İhtiyaçlar ve üretim miktarları
 - ◆ İthalat miktarı ve ithal ürün fiyat ve kaliteleri
 - ◆ Ulusal ekonomi yönünden temel politikalar ve öncelikler yönünden sektörün durumu
- Pazarlama yaklaşımı, satış tahminleri ve stratejilerin tanımlanması
 - ◆ Projenin piyasada mevcut veya potansiyel yerli ve yabancı rakip durumu
 - ◆ Hedef pazar ve ürünlerin tanımlanması
 - ◆ Satış programları
 - ◆ Ürünlerin iç ve uluslararası piyasada beklenen satış miktarı
 - ◆ Satışlar ile ilgili pazar masrafları
- Üretim programı
 - ◆ Ürünler
 - ◆ Yan ürünler
 - ◆ Atık (yıllık atıkların miktarı ve tahmini maliyeti)

8. TEKNOLOJİ VE MÜHENDİSLİK

Teknoloji çalışmalarında aşağıda verilen hususlar incelenir.

- Teknoloji
 - ◆ Tarifi
 - ◆ Tarihçesi
 - ◆ Bilim ve öğretim
- Teknoloji transferi
 - ◆ Genel
 - ◆ Mamulün ömür devri
 - ◆ Transfer modeli
 - ◆ Transfer uygulamaları
- Teknoloji seçimi
 - ◆ Genel
 - ◆ Alternatif teknolojilerin değerlendirilmesi
 - ◆ Kapasite ile ilişkisi kurularak uygun teknolojinin ve üretim sürecinin belirlenmesi
 - ◆ Makine ve donanımın belirlenmesi
 - ◆ İnşaat işleri
 - ◆ Problemler ve gözetilmesi gereken hususlar

9. KAPASİTE SEÇİMİ VE ÖNGÖRÜLEN TESİSLER

Bu bölümde proje formülasyonu, önerilen alternatifin diğer alternatiflere göre tercih edilen yönleri ile yapımı öngörülen tesislerin genel ve ünite bazında özellikleri ve inşaatı

ile ilgili bilgiler, metin ve detaylı olarak planları, boyutları ve kesitleri ile birlikte, ancak kesin proje hassasiyetinde olmayacak şekilde verilir. Zira kesin proje yatırım kararının alınmasından sonra yapılacak çalışmalar kapsamına girmektedir.

Kapasite seçiminde:

- Öngörülen tesislerin kapasitesi
- Satış, tesis kapasitesi ve hammaddeler arasında miktar olarak ilişkilerin kurulması incelenecektir.

10. ORGANİZASYON VE İNSAN KAYNAKLARI

Bu çalışmalarda aşağıda belirtilen hususlar incelenmelidir.

- Organizasyonun tanımlanması
 - ◆ Genel üretim
 - ◆ Üretim organizasyonu
 - ◆ Satış organizasyonu
 - ◆ İdari organizasyon
- Genel giderler
 - ◆ Tesis
 - ◆ İdari
 - ◆ Mali
- İnsan kaynakları
 - ◆ Tahmini insan gücü gereksinimi (yerli ve yabancı ayırımı, miktarı, niteliği v.b.)
 - ◆ İşgücü sınıflandırması çerçevesinde tahmini maliyeti

11. YATIRIM TUTARI

Bu kapsamda projenin ünite bazında ve genel olarak maliyeti miktar ve birim fiyatlarla hesaplanarak metrajlar halinde verilmelidir. Kamulaştırma bedeli, irtifak hakkı ve varsa ulaşım yolu güzergah değişiklikleri gibi maliyetler hesaplanarak proje maliyetine dahil edilir. Bu bölümde maliyetlerin hangi yıl birim fiyatlarına göre yapıldığı, iç ve dış para ihtiyacı ve döviz kullanılmışsa kuru ayrıca belirtilir.

Bu kısımda projenin, özetle miktar ve birim fiyatlarının çarpımı olan metrajından keşif bedeli, tesis bedeli, proje bedeli ve inşaat programına göre öngörülen faiz oranları üzerinden belirlenecek sabit yatırım bedelinin tespit edilmesi gerekmektedir.

Bu bölümde:

- Sabit sermaye yatırımı
- İşletme sermayesi
- Yatırımın yıllara dağılımı

verilmelidir.

12. PROJE UYGULAMA PROGRAMI (TERMİN PLANI)

Bu bölümde projenin inşaat süresi ve hangi ünitelerin ne zaman yapılacağı değişik proje teknikleri kullanılarak detaylı olarak verilmelidir. Çubuk diyagramlarla inşaat programının durumu yapılabirlik raporunda verilmelidir.

Bu bölümde;

- Uygulama için önerilen zamanlama
- Tahmini uygulama maliyetleri
- Projenin gerçekleştirilme biçimi (anahtar teslimi, emanet usulü v.b.) hakkında bilgiler verilmelidir.

13. PROJENİN İŞLETME DÖNEMİ GELİR VE GİDERLERİ

Bu bölümde projenin faydaları ve ekonomik ömrü ile uygulama programı dikkate alınarak proje bedeli üzerinden projenin işletme ve bakım, yenileme, faiz ve amortisman giderleri tespit edilir.

Bu kapsamda;

- Üretim maliyeti
- Üretim programının ve kapasite kullanım oranları
- İşletme gider ve gelirlerinin tahmini olarak belirlenmesi

amaçlı hesaplamalar yapılır.

14. PROJENİN FİNANSMANI VE FİNANSAL ANALİZİ

Bu aşamada proje finansmanının hangi kaynaklardan ne oranda hangi şartlarla karşılanabileceği, vergiler, sigorta ve kredi faizleri ile işletme sermayesi ve kar gibi unsurlar dikkate alınarak ve varsa projenin diğer amaçları da belirlenerek projenin ünite maliyetleri ve fiyatları ile geri ödeme gücü gibi mali parametreler tespit edilerek projenin ticari karlılığı ortaya konmalıdır.

Bu kapsamda;

- Finansman tabloları
- Finansman kaynakları
- Finansman maliyetleri
- Sermaye yapısı
- Finansman planlaması
- Finansal oranlar analizi

çalışmaları yapılır.

15. PROJENİN TİCARİ VE ULUSAL (EKONOMİK VE SOSYAL) AÇIDAN ANALİZİ

Bu kapsamında aşağıdaki çalışmalar yapılır.

- Temel ölçütler

- ◆ Net bugünkü değer
- ◆ İç karlılık oranı
- ◆ Fayda maliyet oranı

- Basit ölçütler
 - ◆ Geri ödeme süresi
 - ◆ Basit karlılık oranı

- Başa baş noktası
- Duyarlılık analizi
- Diğer ulusal analiz ölçütleri
 - ◆ Katma değer etkisi
 - ◆ Net döviz kazancı
 - ◆ İstihdam etkisi
 - ◆ Diğer

16. PROJE ALTERNATİFLERİ

Bu bölümde projenin alternatifleri hakkında teknik ve ekonomik bilgiler verilmelidir.

17. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu bölümde proje ile ilgili genel değerlendirmeler ve sonuç bilgileri ile projenin kesin proje, uygulama ve işletme dönemine ait önerilerde bulunulur.

Projenin yatırım programına alınması için EK-3'de verilen tablonun veya revize edilebilecek eşdeğerinin doldurularak DPT Müsteşarlığı'na her yıl gönderilmesi gerekmektedir.

EK-3: YATIRIM PROJESİ İLE İLGİLİ ÖZET BİLGİLER**1. Yatırım kuruluşunun**

- Adı
- Adresi
- Telefonu
- Faksı
- Sermayesi

2. Yatırım projesinin

- Sektörü / Alt sektörü
- Adı
- Yeri
- Türü
- Konusu ve gerekçesi
- Kalkınma planı ile ilişkisi
- Kapasite

	<u>Cinsi</u>	<u>Miktar</u>	<u>Değer</u>
• Üretime katkısı (Mal/Hizmet)			
• Teknolojisi			
• İstihdama katkısı			
• Başlama/bitiş tarihi			
• Ekonomik ömrü			
	<u>İç para</u>	<u>Dış para</u>	<u>Toplam</u>
• Toplam yatırım tutarı			
◆ Sabit yatırım			
◆ İşletme sermayesi			
◆ Çevre koruma yatırımı			
	<u>İç para</u>	<u>Dış para</u>	<u>Toplam</u>
• Finansman kaynakları			
◆ Öz kaynaklar			
◆ Dış kaynaklar			
◆ Toplam			
• Sonuçlarından etkilenenler			

3. Proje analiz sonuçları

- Net bugünkü değer
- İç karlılık oranı
- Geri ödeme süresi
- Fayda/Masraf oranı
- Katma değer
- Net döviz ihtiyacı
- Diğer

Ticari Mali

PROJE SORUMLULARI: Adı ve Soyadı Görevi Telefonu Tarih İmza

Hazırlayan

Onaylayan

EK-4: 2000 YILI PROGRAMININ UYGULANMASI, KOORDİNASYONU VE İZLENMESİNE DAİR KARARNAME'DE DEĞİŞİKLİK ÖNERİSİ

2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 99/13414 sayılı Kararname'nin,

8. Maddesi; “2000 yılı programında yer alan projelerden yer, süre, karakteristik, proje maliyeti ve ödeneğinde değişiklik yapılmayanlar, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na bilgi verilerek ihaleleri gerçekleştirir, projelerin yer, süre, karakteristik, proje maliyeti ve ödeneğine yıl içinde yapılacak değişikliklerde ise aşağıdaki hükümlere uyulur:”

8/f maddesi, “Yatırımları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yürütülen genel ve katma bütçeli kuruluşların programda yer alan projelerine ait süre, maliyet ve karakteristiklerinde yapılacak değişiklikler ile ödenek aktarması ve sari ihale talepleri proje sahibi kuruluşa bilgi verilerek Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na gönderilir.”

EK-5:İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜKLERİNE İLİŞKİN BİLGİ NOTU

1. İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜKLERİ'NİN OLUŞUMU VE GELİŞİMİ

Ülkemiz planlı kalkınma dönemine girdikten sonra valiler, başta kalkınma planları ve yıllık programları olmak üzere bir çok mevzuat metni ile hem merkezi ve hem de mahalli nitelikte yatırımların planlanması/planlanmasının önerilmesi, izlenmesi, koordinasyonu ve uygulanması sırasında ortaya çıkacak darboğazların giderilmesi amacıyla, gerekli tedbirlerin alınması için yetkili ve sorumlu kılınmışlardır. Söz konusu yetki ve sorumlulukların yerine getirilebilmesi için kendilerine teknik düzeyde yardımcı olmak üzere, DPT Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nca planlama birimleri oluşturulması yoluna gidilmiştir.

13 Kasım 1981 tarihli R.G.'de yayımlanan İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yönetmelikte belirtildiği gibi, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin (İPKM), İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğü'nün taşra birimi olduğu belirtilmiştir. 1981 ve 1982 yıllarında, bu birimlere yönetici atamak ve yetiştirmek üzere, açılan müdürlük sınavlarıyla personel alınmaya başlanmıştır. Daha sonra APK ve İl Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği çıkarılmış ve İPKM elemanları (müdür, uzman, uzman yrd.) kariyer elemanı haline dönüştürülmüştür.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Yasa gereğince hazırlanan 17.9.1985 tarihli İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelikte bu birime taşra kuruluşu olarak yer verilmemiştir. Dolayısıyla İçişleri APK Kurulu Başkanlığı ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri arasındaki bağ çözülmüştür. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı APK birimi ve onun taşra birimi olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, kuruluş amaçları, görevleri ve işlevleri yönünde zaafa uğramıştır.

Durum böyle iken, İPKM'lerin güçlendirilmesi yönünde İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı tarafından çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bunlar; İPKM Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve Yönergesi, Uzmanlık Yönetmeliği gibi düzenlemelerdir. Bu dönem içinde, Uzman Yardımcılığı sınavları yapılmış ve kariyer sınıfı personel alınmaya çalışılmıştır.

Kadrosu güçlü olan, müdür, uzman veya uzman yardımcısı bulunan İPKM'lerin olduğu illerde bu birimler, Valilerin en vazgeçilmez müşaviri ve yardımcı birimleri olmuştur. Özellikle illerin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınması ve gelişmesinde, görev, fonksiyon ve çalışma performansı ile gerekli ve vazgeçilmez birim olduğunu kanıtlamıştır.

Geçen süre içerisinde uzman yardımcısı, uzman ve müdürler çok çeşitli eğitim, kurs ve seminerlerden geçirilerek yetiştirilmiştir. Son gelinen noktada da tümüyle kariyer elemanlı bir birim haline dönüştürülmüştür. Yeni İl İdaresi Yasa Taslağı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili yeniden yapılanma ve iyileştirme çalışmalarında ve 2000 yılı ile birlikte Avrupa Birliği ile entegrasyonda gerekli görülen Türk Kamu

Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması çerçevesinde, APK ve İPKM'leri büyük önem taşımakla ve güçlendirilmeleri gerekmektedir.

2. SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

2.1 Personel

1. Tüm illerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü bulunmamaktadır. Bugün için, 46 ilde Planlama ve Koordinasyon Müdürü vardır. Tüm illerin İPKM kadrolarının doldurulması için kariyer elemanı olan, mevcut uzman sayısı yeterli değildir. Bu nedenle kariyer elemanı (uzman yardımcılığı) sınavının en kısa sürede açılması ve en azından boş bulunan 69 kadronun ilk aşamada doldurulması gerekmektedir.

2. Uzmanlık statüsünde kurum içerisinde var olan farklılığın giderilmesi zorunlu görülmektedir. APK Uzmanlığı ile İl Planlama Uzmanlığı unvanının "İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı" biçimine dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bu yönde İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Kanunu ile Devlet Memurları Kanunu'ndaki ilgili maddelerin değiştirilmesine yönelik Kanun Tasarısı Teklifinin bir an evvel yasalaşması gerekmektedir.

3. 27 Ekim 1999 tarih ve 23859 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselmeleri ve Yer Değiştirmelerine İlişkin Esaslara Dair Yönetmelik"de planlama personelinin kariyer sınıfı personel olması göz ardı edilerek, genel idare personeli ile aynı koşullarda değerlendirilmiştir. Oysa ki, yürürlükte bulunan "İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği"nin geliştirilerek, "İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselmeleri ve Yer Değiştirmelerine Dair Yönetmelik" şeklinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

4. İçişleri Bakanlığı planlama personelinin mevcut niteliğinin geliştirilmesi ve Avrupa Birliği sürecinde entegrasyonunun sağlanabilmesi için, yabancı dil eğitimi ve mesleki bilgi ve görgülerinin artırılması amacıyla, yurt dışında belli dönemler itibariyle eğitim ve staj çalışmaları yaptırılmalıdır.

2.2 Özlük Hakları:

1. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü: İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri gerek kendi Yönetmeliğinde, gerekse Atama ve Yükselme Yönetmeliğinde "İl Müdürü" olarak görülmektedir. Ayrıca 27.09.1991 gün ve 91/2344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "İl Müdürlüğü" statüsü verilmiş ve özel hizmet tazminatı cetvellerinde İl Müdürlüğü için öngörülen tazminatı almaya başlamışlardır. Uygulama bu şekilde iken 4 Nisan 1997 tarih ve 22954 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/9238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İçişleri Bakanlığı'nın diğer İl Müdürlükleri ile birlikte daha alt gruplarda (9. Grup) tazminat ödenmesi öngörülerek hak kaybına uğratılmışlardır. Aynı kararda diğer Bakanlık İl Müdürleri için % 175 özel hizmet tazminatı (7. Grup) ödenmesi öngörülürken İçişleri Bakanlığına bağlı İl Müdürleri % 145 (9. Grup) özel hizmet tazminatı alabilmektedir.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri, Atama ve Yükselme Yönetmeliğinde İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, İl Sivil Savunma Müdürü ve İl Özel İdare Müdürü ile birlikte aynı kategoride yer almakta, bu yönüyle İllerde Valilikler bünyesindeki İl Yazı İşleri Müdürü, İl İdare Kurulu Müdürü, İl Mahalli İdareler Müdürü'nden ayrılmaktadırlar. Atanmaları, APK Kurulu Başkanlığı'nın görüşü, Personel Genel Müdürlüğü'nün teklifi ve Bakanlık Encümeni'nin kararı üzerine Bakan onayı ile yapılmaktadır. Valiliklerdeki diğer sözü edilen müdürler ise, Vali onayı ile atanabilmektedir. Durum böyle iken, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Maliye Bakanlığı'nın bir genelgesi ile büro müdürü olarak değerlendirilmiş ve ek gösterge puanının 2200 olarak uygulanması gerektiği belirtilerek, özlük hakları sınırlandırılmıştır. Şu anda İdare Mahkemesine dava açan ve kazanan illerdeki İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri dışındaki müdürlere 3000 yerine 2200 ek gösterge uygulanmaktadır.

İdari davalardaki emsallerin değerlendirilerek ve Atama ve Yükselme Yönetmeliği'ndeki statü belirtilerek İçişleri Bakanlığının Maliye Bakanlığı nezdinde girişimde bulunması ve gerek ek gösterge uygulaması, gerekse özel hizmet tazminatı ile ilgili hak kayıplarının düzeltilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Ayrıca, Uzmanlık Yönetmeliği'ne göre tez vererek "İl Planlama Uzmanlığı" unvanını almış ve daha sonra İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü olarak atanan uzman-müdürlerin de İl Planlama Uzmanlarının yararlandığı ve görevleri gereği, DMK'nun III sayılı tazminatlar cetvelinde yer alan "Denetim Tazminatı"ndan yararlandırılması gerekmektedir.

2. Uzman ve Uzman Yardımcıları: İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcıları çok ciddi sınav ve tez aşamalarından geçirilerek bu unvanı kazanmaktadır. Bunlar, özel hizmet tazminatı ve diğer haklar bakımından diğer Bakanlıklarda olan emsallerinin en altında gruplandırılmış buna paralel olarak özlük hakları yönünden de çok geride kalmıştır.

Uzman ve uzman yardımcılarının emsal uzmanlık kariyerindeki diğer uzmanlarla aynı ekonomik özlük hakları düzeyine ulaştırılması yönünde gerekli girişimler yapılmalıdır. Bu konuda da İçişleri Bakanlığı'nın hazırladığı kanun Tasarısı teklifinin biran evvel yasalaşması gerekmektedir. Özlük haklarının yetersizliği, kariyer elemanlarının kurumdan ayrılmalarına neden olmakta ve sayı giderek azalmaktadır. Kadroların doldurulamamasının da asıl nedeni budur.

Ayrıca APK Uzmanı ve İl Planlama Uzmanı ve yardımcıları statüsü "İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanı ve Uzman Yardımcılığı" statüsü altında mutlaka birleştirilmelidir. Gerekli düzeltmelerin gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede en az boş kadro kadar (69 adet) uzman yardımcısı alınmak üzere sınav açılması APK'nın ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin güçlenmesine yol açacaktır.

2.3 Kurumsallaşma :

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin İçişleri Bakanlığı'nda doğrudan bağlılığının bulunduğu üst birim netlik taşımamaktadır. Atamalar yönünden Personel Genel Müdürlüğüyle iş ve çalışmalar yönünden APK Kurulu Başkanlığıyla bağlantılıdır.

Ancak her iki birimle de aidiyet duygusu oluşturacak bir bağ kurulamamıştır. Bu durum uygulamada pek çok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. **İçişleri Bakanlığı'ndaki mevcut yönetsel anlayış, gerek Valiliklerdeki bu birimleri, gerekse kariyer personelini yeterince benimsemiş ve güçlendirilmesi gerektiği kanaatine henüz ulaşmış değildir.**

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin standart kadrosu 1 müdür, 1 uzman ya da uzman yardımcısı ve 2 V.H.K.İ. kadrosundan oluşmaktadır. İllerin büyükçe bölümünde daha önce sözü edilen sorunlardan dolayı standart kadrolar doldurulamamıştır. Kaldı ki standart kadroların doldurulması halinde de İPKM'ye yönetmelik ve yönerge ile verilen görevlerin yerine getirilmesi mümkün değildir.

İPKM'nin görevleri arasında yer alan illerin sosyo-ekonomik mevcut ve potansiyellerinin belirlenmesi, ilin kalkınmasına yönelik "İl Gelişme Planları"nın hazırlanması ve araştırmaların yapılması, kamu yatırımlarının ve sınıai yatırımların yerinde denetlenmesi için değişik alanlardan uzman personel ve teknik personel istihdamı zorunludur.

1. Öncelikli olarak mevcut kadrolarda yer alan kariyer elemanı, V.H.K.İ. ve kütüphaneci kadroları yönünden İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri çalışanlarının sayısı arttırılmalıdır. Her ilde; 1 müdür, en az 1 uzman, en az 2 uzman yardımcısı, 1 kütüphaneci kadrosu yanında ihtiyaç duyulan diğer uzman personel ve teknik personel (istatistikçi, kent plancısı, mimar, çeşitli alanlardan mühendisler vb.) kadroları sağlanmalıdır.

2. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri; Yönetmelikte sayılan görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirebilmeleri bakımından, özellikle yatırım projelerini yerinde izleme ve kuruluşlar arası eşgüdüm sağlayabilmek, çeşitli görüşmeler, araştırma ve inceleme çalışmaları yapmalarını kolaylaştırmak için gerekli araç-gereç ve ekipmanla donatılmalıdır.

3. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, ödenek bakımından Valilik içinde değerlendirilmekte olup, bu durum kırtasiye ve diğer gereksinmelerin temini açısından sürekli sorun yaratmaktadır. Özellikle önümüzdeki dönemde İl Gelişme Planlarının hazırlanması ve İl Envanterlerinin bilgisayar ortamına aktarılması (İLEMOD Projesi) çalışmalarının da yoğunlaşacağı göz önüne alındığında ödenek sorunu daha da büyüyecektir. Geçmiş yıllar uygulamalarında olduğu gibi İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü adına gerek demirbaş gereksinimi (özellikle fotokopi, tepegöz, data-show cihazı vb.), gerek bilgisayarların bakım-onarımı ve gerekse kırtasiye vb. giderler için her yıl ödenek ayrılması sağlanmalıdır.

4. İçişleri Bakanlığı ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri arasındaki iletişim ve bağın güçlendirilmesine yönelik etkinlikler (toplantı, konferans, hizmet içi eğitim, kurs ve seminerleri vb.) arttırılmalıdır.

5. Uzun dönemde bu birimlerin İçişleri Bakanlığı yerine, DPT Teşkilatının taşra teşkilatı olarak örgütlenmelerine imkan sağlayacak yasal düzenleme yapılmalıdır.

Sonuç olarak; İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri mevcut yapı ve personelle kendilerine mevzuatla verilmiş görevleri özverili bir çaba ile yapmalarına rağmen, tam olarak yerine getirmeleri mümkün görülmemektedir. Bu itibarla İl Planlaması ve illerin sosyo-ekonomik gelişmesi için büyük önem taşıyan bu birimlerin güçlendirilmesi kaçınılmazdır.

2.4 İl Koordinasyon Kurulu Yönetmeliğine İlişkin Öneriler

- ✓ İl Koordinasyon Kurullarının mevcut yasal çerçevesi oldukça yetersiz, dayanaksız ve etkisiz görülmektedir.
- ✓ Bu nedenle; İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı tarafından müteaddit defalar hazırlanarak Bakanlar Kurulu Yönetmeliği olarak çıkarılması istenilen ancak, bir türlü yasallaşma sürecinde adım atılmayan Yönetmeliğin biran evvel çıkartılması gerekmektedir.
- ✓ Bu amaçla en son Sayın İçişleri Bakanı Abdulkadir AKSU imzasıyla, 05.02.1990 tarih ve AYG-212-21.1.4/39 sayılı yazı ekinde Başbakanlığa gönderilen “İl Koordinasyon Kurulları Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” taslağı yeniden eksiklikleri giderilerek uygulamaya konulabilecektir.
- ✓ Hazırlanacak olan Yönetmeliğin, İl İdaresi Kanunu, diğer kanun ve kalkınma planları ve yıllık programlar ile valilere verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, il düzeyindeki bütün merkezi ve mahalli mahiyetteki yatırımların izlenmesi, değerlendirilmesi, darboğazlarının belirlenerek giderilmesi yönünde Valiye çözüm yolları gösterecek olan İl Koordinasyon Kurullarının teşkili, görev ve çalışma usulleri, mutlaka BAKANLAR KURULU KARARI ile uygulamaya konulması gerekmektedir.
- ✓ İl Koordinasyon Kurullarına üyelik, idari, siyasi ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla gerçekleştirilmelidir.
- ✓ DPT bu kurullarda mutlaka bir ya da birkaç personel ile temsil edilmelidir.
- ✓ Kurulca ve Valilikçe gerekli görülmesi halinde, il açısından önemli görülen ve kurulun çalışma alanına giren konularda özel çalışma grupları kurulabilmelidir.
- ✓ Kurul Başkanı Vali ve üyelerin görev ve yetkileri ile iş tanımları genel olarak yapılmalıdır.
- ✓ Kuruldaki görevlerden dolayı başta vali ve ona bağlı olarak ilgili kurum amirleri sorumlu tutulmalıdır.
- ✓ Kurul, yıllık program kararnamesinde belirtilen olağan toplantılarının dışında, başkanın gerekli gördüğü hallerde olağanüstü de toplanabilmelidir.
- ✓ Toplantıların genel gündemi, çağırma usulü, yatırımlara ilişkin izleme faaliyetleri ve diğer teknik konular açıklanmalıdır.
- ✓ Toplantılara katılma zorunlu hale getirilmeli ve katılmayanlara müeyyide uygulanmalıdır.
- ✓ Toplantılarda karar alma usulleri, toplantı sonrası çalışmalar, yıllık yatırım tekliflerine ilişkin hükümler yer almalıdır.
- ✓ Kurulun sekreteryaya hizmetlerini, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’nce yürüteceği bildirilmelidir.
- ✓ Diğer teknik hususların, Devlet Planlama Teşkilatı’nın görüşünün de alınarak hazırlanacağı Yönerge ile belirlenmesi öngörülmelidir.
- ✓ Bölge teşkilatlarının İl Koordinasyon Kuruluna karşı sorumluluğu mutlaka belirlenmelidir.

İçişleri Bakanlığı’nın 21 Şubat 1991 tarihli onayı ile yürürlüğe giren “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi”nde yer alan İl Koordinasyon Kurulu Toplantılarına ilişkin mevcut düzenleme aşağıdaki gibidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

İl Koordinasyon Kurulu Çalışmaları

Kurulun Toplantı Zamanı

Madde 39- İl Koordinasyon Kurulu, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulan Program Kararnamesinde belirtilen zamanlarda toplanır.

Toplantıya Çağrı

Madde 40- İl Koordinasyon Kurulu'nun toplanacağı yer, gün ve saat ile toplantı gündemi, toplantı tarihinden en az bir ay önce yazılı olarak gereği için toplantıya katılacak üyelere, bilgi için Bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir.

Toplantı Gündemi

Madde 41- İl Koordinasyon Kurulu toplantılarının gündemi vali tarafından belirlenir. Gündem, belirlenecek diğer konular yanında, aşağıdaki konuları kapsar.

Birinci Toplantı

- 1- Geçen yılın son dönem değerlendirilmesi.
- 2- Geçen yılın toplu değerlendirilmesi.
- 3- Program kararnamesinin incelenmesi, ilke ve önlemlerin belirlenmesi.
- 4- İl yatırım programının görüşülmesi.
- 5- İl yatırım tekliflerine esas olacak araştırma ve envanter çalışmalarının gözden geçirilmesi.
- 6- İzleme ve koordinasyon çalışmaları.
- 7- Yıllık İl İstatistik Raporu'nda yer alması öngörülen bilgilerin hazırlanması ve derlenmesi çalışmaları.

İkinci Toplantı

- 1- Birinci dönemin değerlendirilmesi.
- 2- Yatırım tekliflerinin uyumlaştırılması.
- 3- İl Genel Meclisi'ne sunulacak İl Özel İdare yatırım tekliflerinin görüşülmesi.
- 4- İzleme ve koordinasyon çalışmaları.

Üçüncü Toplantı

- 1- İkinci dönemin değerlendirilmesi.
- 2- Bir sonraki yıl için teklif edilecek projeler hakkında yapılacak araştırma ve envanter çalışmalarının görüşülmesi.
- 3- Yıllık İl İstatistik Raporu'nun görüşülmesi.
- 4- İzleme ve koordinasyon çalışmaları.

Dördüncü Toplantı

- 1- Üçüncü dönemin değerlendirilmesi.
- 2- Gelecek yıla ait il yatırım tekliflerine esas olacak araştırma ve envanter çalışmalarının gözden geçirilmesi.
- 3- İzleme ve koordinasyon çalışmaları.

Yatırım Projeleri

Madde 42- Yatırımcı kuruluşlar, Kurulun toplantı tarihinden en az 10 gün önce EK-8 de yer alan “Yatırım Projeleri İzleme Raporu”nu Valiliğe (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü) gönderirler.

Yatırımcı Kuruluş Dönem Raporu

Madde 43- Yatırımcı kuruluşlar, örneği EK-9’ da yer alan “Yatırımcı Kuruluş Dönem Raporu”nu, Yatırım Projeleri İzleme Raporları ile birlikte, yukarıda belirtilen süre içerisinde Valiliğe (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü) gönderirler.

İl Dönem Değerlendirme Raporunun Hazırlanması

Madde 44 - Müdürlük, ildeki yatırımların fiziki ve nakdi gerçekleşme durumları hakkında, sektörler, yatırımcı kuruluşlar ve ilçeler bazında olmak üzere, kuruluşlardan alınan yatırım projeleri izleme raporları ve dönem raporları esas alınarak, il ya da daha üst düzeyde çözümlenmesi gereken sorunlar ve çözüm teklifleri ile birlikte, Kurul’a sunulmak üzere örneği EK-10 da yer alan “İl Dönem Değerlendirme Raporu” nu hazırlar.

Bu rapor, Valinin tasvibinden sonra, İl Koordinasyon Kuruluna sunulur. İl Koordinasyon Kurulu toplantısında değerlendirme çalışmaları bu rapora dayalı olarak yapılır.

Toplantıya Katılanlara ait Çizelge

Madde 45- Çağrılan üyelerin, Kurul toplantısına katılmaları program kararlamaları gereği olduğundan, EK-11 de yer alan “İl Koordinasyon Kuruluna Katılma Çizelgesi” toplantı sırasında üyelere imzalatılır.

Geçerli mazereti olmaksızın toplantıya katılmamış olanlar hakkında Müdürlükçe gereği yapılmak üzere valiyeye bilgi sunulur.

Toplantı Bilgi Formu

Madde 46- Müdürlükçe, İl Koordinasyon Kurulu toplantısından sonra hazırlanan ve toplantıya ilişkin bilgileri kapsayan, örneği EK-12 de yer alan “İl Koordinasyon Kurulu Toplantı Bilgi Formu”, toplantı tarihinden itibaren en geç 20 gün içinde Bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na gönderilir.

Toplantı Kararlarının Kaydı

Madde 47- İl Koordinasyon Kurulu’nda alınan kararlar EK-13 de yer alan “Karar Defteri”ne işlenir ve Başkan ile Müdür tarafından imzalanır.

Kararın bir özeti, Müdürlükçe 15 gün içinde ilgili kuruluşlara gönderilir.

Kararların Uygulanmasına İlişkin İşlemler

Madde 48- İl Koordinasyon Kurulu toplantısında dile getirilen sorun ve darboğazlara ilişkin konularda sağlıklı, etkili ve hızlı çözüm yolları bulabilmek amacı ile, Valilikçe, sorun ve darboğazı olan kuruluş temsilcisi ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılacağı Özel Değerlendirme Grupları oluşturulabilir.

Özel Değerlendirme Grupları’nca belirlenen çözüm teklifleri, valinin tasvibi alındıktan sonra, gereğinin yapılması için ilgili birimlere bildirilir ve alınan kararlar çerçevesinde izlenir.

Vali gerekli gördüğü takdirde, sorun, müteakip Kurul toplantısı gündemine de alınabilir.

**EK-6: İLLERDE ÖNEMLİ KAMU YATIRIMLARI PERFORMANS
DEĞERLENDİRMESİ PROJESİ
(KAMU YATIRIMLARININ PLANLAMASINDA VE UYGULAMASINDA
ETKİNLİK ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU
PROJE UYGULAMA ALT KOMİSYONUNA SUNULAN
PROJE ÖNERİSİ)**

PROJENİN:

KONUSU: İllerde yatırım programında yer alan ve proje tutarı belli bir iktarı aşan (örneğin 2000 yılı için 250 milyar TL.ni aşan) önemli ve öncelikli kamu yatırım projelerinin, yatırım mahallinde periyodik olarak teknik bir kurul tarafından “Proje Performansının Değerlendirilmesi”dir.

SÜRESİ: Yatırım projeleri her yıl yeniden belirlenmek ve Performans Değerlendirme Kurulu her yıl yeniden görevlendirilmek üzere süresizdir.

AMACI: İl, bölge ve ülke ölçeğinde önem arz eden kamu yatırımlarının, tamamlanması için öngörülen süre içinde ve ayrılan ödenekle gerçekleştirilmesi, uygulama sırasında ortaya çıkan sorun, ihtiyaç ve darboğazların hızlı biçimde çözümlenmesine katkıda bulunmaktır.

HUKUKİ DAYANAĞI: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000 Yılı Programı, 2000 Yılı Programının Uygulanması, İzlenmesi ve Koordinasyonuna Dair Bakanlar Kurulu Kararı, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğidir.

UYGULAMA AŞAMALARI: Proje, belirlenen amaçlara ulaşmak için aşağıda maddeler halinde düzenlenen çalışmalar yürütülerek gerçekleştirilir.

1. Yatırım yılı başında il genelinde uygulanması yatırım programına alınan kamu yatırımlarından proje tutarı belli bir miktarı aşan (örneğin 2000 yılı için 250.000.000.000 TL’sını aşan yatırımlar İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne belirlenir ve “Özel İzlemeye Alınan Önemli Yatırımlar” başlığı ile listelenir.
2. Proje önerisi valilik onayı ile kesinlik ve yürürlük kazanır.
3. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesi G fıkrasındaki yetki kullanılarak, Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü’nden yeteri kadar mühendis Valilik Onayı ile geçici olarak görevlendirilir.
4. Önemli proje sahibi kuruluşlar uygulama hakkında yazılı olarak bilgilendirilirler.
5. Her proje üç ayda bir olmak üzere yılda en az 4 kez yerinde “Proje Performans Değerlendirmesi”ne tabi tutulur. Değerlendirme Kurulu, denetlenen yatırımın sahibi kuruluşun resmi aracı ile yatırım mahalline gider, bu kuruluşun proje uygulama sorumlusu o proje için oluşturulan Değerlendirme Kurulu’nun doğal üyesi olarak görev alır.

6. Değerlendirme sonucu, yatırımın mahallinde ekteki “Proje Performans Değerlendirme Kurulu Formu” düzenlenir ve müştereken imzalanır.
7. Projeye ilişkin sorun ve darboğazlar anında Valilik, İl Koordinasyon Kurulu ve ilgili Bakanlık ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile koordinasyon sağlanarak çözümlenmeye çalışılır.
8. Projenin büro işlemleri, görevlendirmeler ve iş programının hazırlanıp uygulanmasından İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü sorumludur.

**ÖNEMLİ YATIRIM PROJELERİ
PERFORMANS DEĞERLENDİRME KURULU FORMU**

1. DEĞERLENDİRME TARİHİ :
2. YATIRIMCI KURULUŞ :
3. PROJENİN ADI :
4. PROJE NUMARASI :
5. PROJENİN YERİ :
6. PROJENİN ÖZELLİKLERİ :

7. PROJE TUTARI :
- Keşif Bedeli :
- İhale Bedeli :
8. PROGRAM YILI ÖDENEĞİ :
9. ÖDENEK DURUMU :
- Ödeneği Gelmiş midir? :
- Ödeneği Yeterli midir? :
10. İHALE TARİHİ :
11. MÜTEAHHİDİ :
12. FİZİKİ GERÇEKLEŞME ORANI (%) :
13. SORUNLAR VE DARBOĞAZLAR (VARSA) :
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

Yatırımcı Kuruluş Temsilcisi

Valilik Teknik Temsilcisi

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü

EK-7:YAZILI GÖRÜŞ BİLDİRENLER**EK-7A:DSİ. GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GÖRÜŞÜ****(“YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA VE KAMU YATIRIMLARI MEVCUT STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ” ALT ÇALIŞMA GRUBU RAPORUNA İLİŞKİN DSİ GN.MD. ADINA VERİLEN NOT)**

Projeler kapsamındaki işlerin ihale edilebilmeleri için keşif bedelinin %10'u kadar ödenek bulundurma zorunluluğunu getiren Bütçe Kanununun 10.a maddesi yararlı olmakla birlikte projelerin tamamlayıcı ünitelerinin yapımını olumsuz yönde etkilemektedir. Örneğin belirli bir sıraya göre ihale edilmesi gereken, DSİ tarım sektörünün depolama içeren sulama projelerinde, önce depolama tesisi (baraj, gölet gibi) ihale edilmekte, depolama tesisi belirli bir seviyeye geldikten sonra o ihale ünitesinin tamamlayıcı ünitesi durumunda olan, ancak ayrı ihaleyi gerektiren (isale kanalı, sulama şebekesi, pompa mekanik elektrik aksamı satın alınması, enerji nakil hattı gibi) iş ünitelerinin de o işin gerçekleşmesine paralel olarak gereken zamanda ihale edilmesi programlanmaktadır. Fakat bütçe imkanlarının yetersizliği nedeniyle işlere keşif bedelinin % 10'u nispetinde ödenek ayrılamamakta, bu ise işlerin ihale edilmelerini aksatmaktadır. İhalesi yapılmış devam eden işlere dahi yıllık % 10 ödenek ayrılamamaktadır. Esasen işler birkaç yılı kapsamakta olup, ihale edildiği yılda genel olarak herhangi bir harcamayı gerektirmemektedir. Bu nedenle bir ünitesine başlanmış projelerin aksatılmadan yürütülmesi ve projeden beklenen faydanın zamanında sağlanabilmesi için projenin tamamlayıcısı durumundaki diğer ünitelerin ihalesinde keşif bedelinin % 10'u nispetinde ödeneği olması şartının aranmaması uygun olacaktır. Devam eden projelerin tamamlayıcı üniteleri olan işlerin acilen ihale edilerek bir an önce faydaya dönüşmesi ülke yararı açısından da zorunlu görülmektedir.

EK-7B: ENGİN USTAOĞLU: ERZİNCAN İL PLAN. KOORD. MÜD.**(KAMU YATIRIMLARINDA PLANLAMA VE UYGULAMADA ETKİNLİK
ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONUNA BİLGİ NOTU)****1. MEVCUT DURUM**

Kamu yatırımları açısından illerdeki uygulama, iktisadın klasik tanımına aykırı olarak planlama adına kamu kaynaklarının israfıyla sonuçlanmaktadır. Yıllık yatırım programlarına teklif edilen ve 5 yıllık kalkınma planının hedeflerini ülke çapında gerçekleştirmeye yönelik projeler ile amaçlar arasında bağlantı tamamen tesadüfidir veya yoktur. Planlama teşkilatı, il müdürlükleri, bölge müdürlükleri, genel müdürlük ve bakanlıklardan bilimsel hiçbir göstergeye tabi olmadan elenerek gelen yatırım projelerini yeni bir elemeye tabi tutarak programa girmesini sağlamaktadır. Burada projelerin sayısı ve maliyeti değerlendirilmekte, nitelik olarak uygulanacağı ile, ilçeye, arsaya, zemine vb. uygunluğu düşünülmemektedir.

Bunun sonucunda, Türkiye'nin en büyük ilçe hükümet konağı 1500 kişilik ilçeye yapılmakta, 2 m. karın yağdığı bölgelere gömme çatı sistemi ile yapılan binalar ve kısa sürede çöken çatılar, başkentte olmayan kültür merkezleri, ısıtılması, değiştirilmesi ve işletilmesi mümkün olmayan olimpik yüzme havuzları ile beton aksamı çok fazla olan kamu binaları ve sarayları ortaya çıkmaktadır. Tip proje olarak üretilen okul, hastane, hükümet binası ve diğer kamu binaları uygun olmayan alanlarda inşa edilmekte, kentler birbirine benzemekte ve kimlikleri ortadan kalkmaktadır. Şehirler beton yığınlarına dönüşmektedir. % 98'i deprem kuşağında olan ülkemizde uygun olmayan alanlarda ve fay hatları üzerinde inşa edilen bu binalar karşılaştıkları ilk depremlerde büyük ölçüde hasar görmekte ve kullanılamaz hale gelmektedir.

Bu tezi doğrulayacak örnek olması açısından Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün 1999 yılı programına bakıldığında 32 projenin tutarı 163 trilyon TL., önceki yıllar harcaması 29 trilyon TL. ve yılı ödeneği 8 trilyon TL. dir. Basında çıkan açıklamalara göre başlanmış olan yatırımların tamamlanması ancak 36 yılda mümkün olabilmektedir. Bu nedenle işadamlarına ve hayırsever vatandaşlara çağrıda bulunularak isimlerinin verilmesi karşılığında bu yatırımlara katkıda bulunmaları istenmektedir. Diğer kuruluşlarda da durum çok farklı değildir. Çok büyük beton yığınları şeklinde planlanan bu yatırımlardan olimpik yüzme havuzları tamamlansa bile işletilmeleri ödenek yetersizliği nedeniyle mümkün değildir. Sadece 25 adet yüzme havuzunun proje tutarı 1999 yılı fiyatlarıyla 25.5 trilyon TL.dir. Her yıl yayınlanan program kararnamelerinde "kamu kuruluşları yapacakları yatırımları yatırımın bulunduğu il valiliklerine bildirirler" hükmüne rağmen merkezi düzeyde kontrolü yapılan Gençlik ve Spor Gn. Md. Yatırımları kültür siteleri ve daha pek çok yatırımda valilere bilgi verilmediği gibi, merkezden gönderilen hakediş düzenlemekle görevli kontrol elemanları da valiliklerle bağlantı kurmamaktadır. Koordinasyon kurulu toplantıları öncesinde ilgili kuruluşlardan yatırım izleme ve dönem değerlendirme raporu istenmesine rağmen, bu bilgiler gönderilmemektedir. Merkezi idarenin ildeki kontrol teşkilatı olan Bayındırlık ve İskan Müdürlükleri giderek devre dışı bırakılmaktadır. Mevcut yapı içerisinde kamu yönetimi açısından illerin gelişme stratejisinin belirlenmesi ve uygulanması mümkün değildir. Özel sektörün dinamiği ile şehirlerin gelişme stratejileri belirlenebilmektedir.

2. OLMASI GEREKEN

Bugünkü planlama anlayışı içinde planlama adına kaynakların israf edildiğini bir tespit olarak kabul ettikten sonra sorunu çözümü yönünde yapılması gerekenler de ortaya çıkmaktadır. Planlama teşkilatı yatırımların yalnızca nicelik değil, nitelik açısından da uygunluğunu denetlemeli ve ona göre programlara alınmasına karar vermelidir. Ödeneklerin doldurulmasını amaçlayan, hakedişlerin hazırlanmasına yönelik büyük çaplı beton aksama dayalı projelerden vazgeçilmelidir. Estetik özellikleri olan, işe yarayan, ihtiyaçları karşılayabilecek, küçük ama fonksiyonel projeler tercih edilmelidir.

Yatırımların sayısal planlaması merkezi düzeyde yapılmalı, projelendirme, inşa etme yetkileri ise illere verilmelidir. Belediyeler ve İl Özel İdareleri bütçesinde toplanan kamu ödenekleri hizmetin gereklerine uygun büyüklüklerde ve ölçülerde önceden projelendirilmiş yatırımlarda il yerel yönetimlerinin kararları doğrultusunda kullanılmalıdır. Yerel yönetimlere kaynak yaratmak konusunda vergi dahil büyük çapta yetkiler verilmeli, merkezi idare denetleyici ve düzenleyici olmalıdır.

Devlet küçültülmeli, hantal yapısından kurtarılmalı, hizmet gereklerine uygun dinamik hale getirilmelidir. Proje ve kalkınma planları bazında gerektiğinde proje süresince faaliyette olacak birimler oluşturulmalı, projenin tamamlanmasından sonra ortadan kaldırılabilir.

DPT reformlarıyla gelecekte yeni fonksiyonlar üstlenmelidir. Dünyadaki gelişmeleri izlemek yanında bölge planlaması, arazi planlaması gibi ülkenin bugüne kadar ihmal ettiği açılımlara yönelmelidir. Aksi takdirde planlama teşkilatının varlığı tartışılır hale gelecektir.

EK-7C: MEHMET ÖZÇİFT: OSMANİYE VALİLİĞİ İL PLAN. KOORD. MÜD

(YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA VE KAMU YATIRIMLARI MEVCUT STOKUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ ÖZET RAPORU)

1.GİRİŞ

Ulusal 5 yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar merkezi idare kuruluşlarınca hazırlanmakta ve plan TBMM’ce, programlar ise Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmektedir.

Plan ve programa girecek projeler makro planlama, sektör analizi, mikro planlama açısından değerlendirilmekte, PROJELERİN YÖNETSEL AÇIDAN MEKAN BOYUTUNDA DEĞERLENDİRİLMESİ eksik kalmaktadır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, halkın katılımı, hizmetin etkin süratli ve ekonomik olarak en kısa yoldan halka sunulabilmesi açısından planlama sürecinin il, bölge ve ülke esasına göre yeniden yapılanması gerekmektedir.

2. MEVCUT DURUM VE SORUNLAR

Ülkemizin 1999 yılı yatırım stokunda 5458 proje olup, bunların maliyeti 57 katrilyon TL., yılı ödenekleri 3.5 katrilyon TL.’dir. Bu projelerin tamamlanarak ekonomiye kazandırılması en iyimser tahminle 10 yılı bulacaktır.

Programlara ulusal ve bölgesel ölçekli yatırımların yanı sıra ağırlıklı olarak il, ilçe gibi yerel ölçekli coğrafi bölgelerdeki kamu yatırım projelerinin (ör. hastane, okul vs.) girmesi şişkinliğe yol açmış, programa giren rantabl olmayan projelerin çıkartılması siyasi nedenlerle güçleştüğinden karşımıza sınırlı kamu kaynaklarını yutan, ancak bir türlü bitirilemeyen bir yatırım stoku çıkmıştır.

3. ÖNERİLEN TEDBİRLER

Her şeyden önce planlama ve programlama çalışmaları yönetsel açıdan mekan boyutuna oturtulmalıdır.

İçişleri Bakanlığınca 1997 yılında yayınlanan “Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları” kitabında da belirtildiği gibi ülkemizde kamusal hizmetlerin %85’i merkezi idare, %15’i yerel yönetimlerce (%2 Özel İdare, %13 Belediyeler) yürütülmektedir. Toplam kamu personelinin %92’si merkezi idarelerde, %8’i ise yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir.

Bu tablo ülkemizin de imzaladığı AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NA uygun düşmemektedir. Gelişmiş demokratik ülkelerde kamu hizmetleri ağırlıklı olarak yerel yönetimlerce yerine getirilmekte olup, yerel yönetimlerin ağırlığı giderek artmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin kamu hizmet payı %60’lara kadar ulaşmaktadır

4. ULUSAL VE YEREL HİZMETLERİN SINIFLANMASI

Her işi yapmaya çalışan, ama hiç bir işi tam yapamayan HANTAL DEVLET yerine, üzerine vazife olan işleri mükemmel yapan TEKNİK DEVLET yapısına geçmek için yapısal reform şarttır. Bu yapılanmada merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin görev çerçevesi ise dünyadaki gelişmiş ülkelerdeki gibi olmalıdır.

Bu anlayışa göre hizmet alanları kategorik olarak aşağıda sınıflanmıştır.

Merkezi İdare Hizmet Alanları

ADALET, GÜVENLİK, SAVUNMA
DIŞ POLİTİKA, EĞİTİM, ULUSAL
VE BÖLGESEL HİZMETLER, NÜFUS,
GÜMRÜK, DİN HİZMETLERİ,
HİZMETLERİN DENETİMİ v.d.

Yerel Yönetim Hizmet Alanları

EĞİTİM ALTYAPISI, SAĞLIK,
SOSYAL YARDIM, GENÇLİK,
SPOR, KÜLTÜR, TURİZM, TAPU,
TARIM, HAYVANCILIK,
ÇEVRE, ORMAN, İMAR,
BAYINDIRLIK, ALTYAPI, YEREL
EKONOMİK HİZMETLER v.d.

5. ULUSAL VE BÖLGESEL YATIRIMLAR İLE YEREL ÖLÇEKLİ YATIRIMLARIN OBJEKTİF OLARAK BELİRLENMESİ

Ulusal ve bölgesel ölçekli yatırımlara örnek olarak, ENTERKONNEKTE SİSTEME BAĞLI ELEKTRİK, DEVLET YOLLARI, DEMİR YOLLARI, BARAJ, LİMAN v.d. gösterilebilir.

Yerel ölçekli yatırımlara ise okul, hastane, köy hizmetleri v.d. yatırımlar örnek gösterilebilir. Yerel nitelikli hizmetler; HALKA YAKINLIK, HİZMET KAPASİTESİ, RASYONEL KAYNAK KULLANIMINA ELVERİŞLİ ALAN büyüklüğü kriterlerine göre ilgili yerel yönetimlerce (İl Özel İdaresi, Belediyeler, köyler) yerine getirilir.

6. İL VE BÖLGE PLANLAMASININ YAPILMASI

Farklı konum ve özelliklere sahip illere ve bölgelere yönelik olarak il ve bölge planlaması yapılmalıdır.

İL YATIRIM PROGRAMI PLAN ARAÇLARI

<u>MEKAN</u>	<u>ARAC</u>	<u>İLGİLİ YÖNETİM, ÖRGÜTLENME</u>
ÜLKE	Ulusal Kalkınma Planı (5 Yıllık) Yıllık Program	TBMM, YPK. DPT. Bakanlar Kurulu YPK.DPT.
BÖLGE	Bölgesel Kalkınma planı (5 Yıllık)	Bölge Koordinatör Valisi * DPT Bölge Teşkilatı *
İL	İl Kalkınma Planı (5 Yıllık) İl Yatırım Programı	İl Meclisi* Vali, İl Plan. Koord. Müd. İl Koor. Kurulu, İl Yüksek Plan. Kurulu* Vali, İl Planlama ve Koor. Müd.

(İL MERKEZİ)	Kent Planı (Kentsel Yerleşim ve Arazi Kullanımı.)	Kent Planlama Örgütü *
İLÇE	İlçe Gelişme Planı (5 Yıllık)	İlçe Meclisi,* İlçe Plan. Uzmanı * Kaymakam
BELDE	İmar Planı	Belde Meclisi, Belediye Başkanı
MERKEZ KÖY (Kırsal Alan)	Kırsal Kalkınma Planı (5 Yıllık) (Toplum Kalkınması)	Köy Muhtarlığı

* ÖNERİLEN ÖRGÜTLENMELER

7. ULUSAL PLAN VE PROGRAM İLE İL VE BÖLGE PLANLAMASININ UYUMLULUĞUNUN SAĞLANMASI

İl ve bölgelerin plan ve programları ulusal plan hedef, politika ve stratejilerine uyumlu olmalı, yerel ihtiyaç tercih ve öncelikleri dikkate alınmalıdır.

8. İL VE BÖLGESEL PLAN VE PROGRAM SÜRECİNDE ÖRGÜTLENME ÖNERİLERİ

Bölgesel ölçekli tedbir ve projelerin ulusal plan ve Programlara sağlıklı şekilde aktarılabilmesi için gelişmeye uygun, cazibe ve bölge merkezi niteliğindeki illerde DPT BÖLGE TEŞKİLATI kurulmalı, bu illere BÖLGE KOORDİNATÖR VALİSİ atanmalıdır.

İl planı, İl planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü sekreteryasında İL GELİŞME KONSEYİNCE (ilgili meslek kuruluşları, ilgili kamu kuruluşları, üniversite temsilcisi ve kent planlama örgütü) hazırlanıp Valiye sunulur. İL MECLİS'inde onaylanarak yürürlüğü girer

İlçe planı İlçe planlama Uzmanlığı sekreteryasında İLÇE GELİŞME KONSEYİNCE hazırlanıp, Kaymakama sunulur. İLÇE MECLİSİNDE onaylanarak yürürlüğe girer.

Bölgesel Gelişme Planları, DPT Bölge Teşkilatı sekreteryasında hazırlanır. Bölge Koordinatör Valisi tarafından ulusal plan ve yıllık programlarda kullanılmak üzere DPT merkez teşkilatına iletilir.

İl Yatırım programları, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünce 15 Temmuz tarihine kadar taslak haline getirilip, İl Koordinasyon Kuruluna Kasım ayı toplantısında sunulur. İl Özel İdare Bütçesi ve yatırımlar için devletin illerin gelişmişlik ölçütüne göre ayıracağı toplu ödeneğe göre il yatırım projeleri belirlenir. İL YÜKSEK PLANLAMA KURULU'nca son şekli verilen taslak valinin onayı ile yürürlüğe girer. Projelerin ödenek miktarları İl bütçesine göre belirlenir.

9. İL KALKINMA PLANI VE İL PROGRAMI VERİ KAYNAKLARI

İl Kalkınma (Gelişme) planlarının temel veri kaynağını ulusal kalkınma planlarıyla aynı dönemi kapsayan İL ENVANTERLERİ oluşturur. Envanter ilin her türlü sosyo – ekonomik verilerine 5 yıllık periyotta yer verir

İl yıllık yatırım programın veri kaynağını ise İL YILLIK İSTATİSTİK RAPORU ile İL GELİŞME RAPORU teşkil eder. İl envanteri ve il yıllık istatistik raporu İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünce, İl Gelişme Raporu ise İl Gelişme Konseyince hazırlanır.

10. İL PLANI VE PROGRAMININ FİNANSAL KAYNAKLARI

İl Özel İdarelerinin bütçesinin yatırımlar tertibi ödenekleri ile, merkezi idarenin yapılacak yasal düzenlemeyle illerin gelişmişlik durumuna göre ayıracağı toplu ödenekler temel finans kaynaklarıdır.

12. YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEME ÖNERİLERİ

1-Ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetler ile kamu düzenine ilişkin hizmetlerin sorumluluğunu merkezi idareye, yerel nitelikli hizmetlerin sorumluluğunu mahalli idarelere veren yasal değişiklikler yapılmalıdır. Bu çerçevede merkezi idare yıllık yatırım programlarına yalnızca ulusal ve bölgesel ölçekli yatırım projelerini almalıdır.

2-İl planlamasının hukuki zemine oturabilmesi ve yasal alt yapı sağlanması açısından İl İdaresi, İl Özel idaresi, İmar Kanunu ve Belediye Kanunlarında gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

3-İl Özel İdarelerinin genel bütçe payı %1.70'den %5'lere zamanla %20'lere çıkarılmalıdır. Belediyelerin %9.25 olan payı ise %15'lere çıkarılmalıdır. (02.02.1981 tarih ve 2380' sayılı Belediyelere ve İl özel idarelerine Genel Bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanunda değişiklikle gerçekleştirilebilir.)

4-Merkezi idare; illerin gelişmişlik indeksine göre yerel nitelikli hizmetleri için illere yıllık toplu ödenek göndermeli, bu ödeneğin ilde kullanımı Valiliklere bırakılmalıdır.

5-Merkezi idarenin yerel nitelikli hizmet veren taşra kuruluşları İl Özel İdaresine kaynak ve personeliyle devredilmelidir.

6-D.P.T. Bölge teşkilatı kurulmalıdır.

7-Bölge Koordinatör Valilikleri oluşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Agarwala, R. (1983), *Planning in Developing Countries, Lessons of Experience*, The World Bank, Washington D.C., USA.
- Akça, H.İ. (1998), “Projelerin Ekonomik Analizi”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- Ayanoğlu, K., Düzyol, M.C., İltter, N., Yılmaz, C. (1996), *Kamu Yatırım Projelerinin Planlaması ve Analizi*, DPT, Ankara.
- Ayanoğlu, K. ve Düzyol, M.C. (1998a), “Çevresel Analiz”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- _____ (1998b), “Kurumsal Analiz”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- _____ (1998c), “Proje Döngüsü”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- Ayanoğlu, K. ve Yılmaz, C. (1998), “Mantıksal Çerçeve ve Katılımcı Proje Planlaması”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- Barutçu, M. (1985), “Proje Kavramı ve Proje Çalışmaları”, *Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi (I)*, Devlet Yatırım Bankası, Ankara, s.21-33.
- _____ (1986), “The Concept of Project and Project Studies”, *Project Management, A State Investment Bank Publication*, Ankara, p.17-24.
- Boratav, K. (1996), “Kamu Yararı ve Planlama”, *Planlamanın Meşruiyeti ve Plancılarının Konumu, 1. Planlama Kongresi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, 26-29.
- Brent, R.J. (1990) , *Project Appraisal for Developing Countries*, New York.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1985), *Kamu Harcamaları Rehberi, Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Kamu Harcamaları El Kitabı*, (Çev. Doğan Cansızlar), Maliye Bakanlığı, Sayı:1995/2, Aralık 1995, Ankara.

- Durlu, N. (1985), “Milli Ekonomi Açısından Değerlendirmede Dünya Bankası Yöntemi”, *Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi (II)*, Devlet Yatırım Bankası, Ankara, s. 301-319.
- Emrealp, S. (1993), *Belediyelerde Proje Yönetimi, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Elkitapları Dizisi*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara.
- Erdem, M. (1996), “*Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu Bildiriler*”, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Mart, Ankara, s.62-74.
- Erkan, V. (1999), *Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)*, Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara.
- Fitzgerald, E.V.K. (1978), *Public Sector Investment Planning for Developing Countries*, London.
- Hekimoğlu, A. (1982), *Gelişmekte Olan Ülkelerde Yatırım Projelerinin Ekonomik Analizi ve Ulusal Parametrelerin Saptanmasına İlişkin Bir Deneme* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tez Çalışması), Devlet Yatırım Bankası, Ankara.
- Hinricks, H.H. and Taylor, G.M. (1969), *Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Goodyear Publishing Company Inc., Pacific Palisades, USA.
- İlgin, Y. (1999), *Kamu Yatırımları Proje Stokuyla İlgili Genel Değerlendirme*, Yayınlanmamış Çalışma, DPT, Ankara.
- İller Bankası (1998), *Çukurova Kentsel Gelişme Projesi Proje Değerlendirme Elkitapları (3 Cilt)*, İller Bankası Genel Müdürlüğü PİUYB, Eylül, Ankara.
- İlter, N. (1998), “Fayda Maliyet Analizi ve Proje Değerlendirme Ölçütleri”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- Karataş, C. (1978), “Price Mechanism and the Need for Cost-Benefit Analysis in Developing Countries: A Survey”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, No.19, s. 31-49.
- Karayalçın, M. (1996), “Proje Demokrasisi ve Kent Yönetimi”, *Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu Bildiriler*, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Mart, Ankara, s.1-6.
- Konukman, A. (1995), “Gölge Fiyat Kavramı ve Belirlenmesi”, *Ekonomik Yaklaşım*, sayı:16, s.75-81.
- _____ (1997), “Plan-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar”, *Ekonomide Durum*, Kitap 2, Kış, s.47-77.
- _____ (1998a), “Kesinhesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ekonomide Durum*, Kitap 5, Bahar, s.68-78.

- (1998b), “Sosyal Fayda-Maliyet Analizi: Dünya Bankası Yöntemi ve Uygulaması”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- Little, I.M.D. and Mirless, J.A. (1976), *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Heinemann Educational Books, London.
- Noornaksh, F. (1994), “Some Fundamental Shortcomings of Project Planning in Developing Countries”, *Project Appraisal*, Vol. 9/1, March 1994, pp.47-57.
- Özkan, N. (1985), “Yatırım Projelerinin Ulusal Ekonomi Açısından Değerlendirilmesi”, *Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi (II)*, Devlet Yatırım Bankası, Ankara.
- Pearce, D.W. (1973), *Fayda-Maliyet Analizi* (Çev.A.Levent Alpay), Macmillan İktisat Serisi, Akbank Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sayıştay (1999) *Çevre Denetimi*, Sayıştay Dış İlişkiler Grubu’nca Hazırlanan Bilgi Notu, Aralık, Ankara.
- Sönmez, S. (1987), *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara.
- TODAİE (1993), *İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu*, Ankara.
- TOKİ (1993), *Yerel Yönetim Bankacılığı*, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, Ankara.
- Turtin, R. (1998), “Proje Analizi Kavramı ve Kamu Yatırımları Açısından Önemi”, *Kentsel Altyapı Projelerinin Hazırlanması, Değerlendirmesi ve Finansmanı Seminer Notları*, İller Bankası Genel Müdürlüğü Etüd, Plan ve Yol Dairesi Başkanlığı, 24-27 Kasım, Ankara.
- UNIDO (1977), *Endüstri Projelerini Değerlendirme Elkitabı* (Çev. Cevat Karataş), Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı, Aralık, Ankara.
- Üzümcüoğlu, Ö. (1986), *Proje Değerlendirmede Ekonomik Analiz Yöntemleri*, DPT, Ankara.