

TÜRKİYE’DE PROJE PLANLAMA ve PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ

Cevdet YILMAZ (*)
Halil İbrahim AKÇA (*)

Özet: Ülkemizde çok aşamalı planlama yaklaşımının benimsendiği planlı dönemde makro ve sektör aşamalarının yanısıra temel bir planlama aşaması olarak proje kabul edilmiştir. DPT’nin yönlendirmesiyle kamu projelerinde ve kamu kaynağı kullanan projelerde çeşitli proje değerlendirme teknikleri kullanılmıştır. Bu makalede tarihi gelişimi içinde projecilik sürecinin bütününi sistematik olarak ele alan Proje Döngüsü Yönetimi (PDY) kavramı incelenmekte, tam üyelik için aday olduğumuz AB’nin uyguladığı PDY olan Mantıksal Çerçeve ve Bütüncül Yaklaşım ayrıntılı olarak tanıtılmakta, ülkemizde projecilik sürecinin işleyişi irdelenmekte ve VIII. Plan’da belirlenen yaklaşım uyarınca ülkemiz kaynaklarının daha etkin kullanımı için bir PDY yönetmeliği hazırlanması konusuna katkıda bulunulmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda, yönetmelik hazırlanmasının yanısıra proje ile ilgili olan tüm kesimleri hedef alan tanıtım ve eğitim faaliyetlerinin önemi de vurgulanmaktadır.

Çok aşamalı planlama sürecinde makro ve sektörel planlamaya ilave olarak proje planlaması veya mikro düzeyde planlama yer almaktadır. Ülkemizde de planlı dönemin başlangıcından itibaren çok aşamalı planlama modeli benimsenmiş ve bu kapsamda proje planlamasına büyük önem atfedilmiştir. Projeler, hazırlanan makro planların, yıllık programların ve sektörel planların hayata geçirilmesinde

temel yapı taşları olarak görülmüş, soyut düzeyde ifade edilen hedeflere somut olarak ulaşma konusunda en etkili araçlar arasında yer almıştır. Sadece kamu projeleri için değil değişik şekillerde kamu kaynağı kullanan projeler için de proje değerlendirme konusu son derece önemli bir araç olarak DPT tarafından kullanılmış ve çeşitli kuruluşlar tarafından uygulanması yönlendirilmiştir. Projecilik ve projecilikte yaşanan sorunlar DPT tarafından büyük bir dikkatle izlenmiş, IV. Plan (1973, s.960-967) örneğinde olduğu gibi zaman zaman projecilik süreci konusunda kapsamlı öneriler geliştirilmiştir.

1980 sonrasında ülkemizin ithal ikameci kalkınma stratejisinden dışa açık ve piyasa mekanizmalarına dayanan bir kalkınma stratejisine geçmesiyle birlikte kamu kesiminin rolü yeniden tanımlanmış ve bu çerçevede kamunun yatırım stratejisi de değişmiştir. Bu değişiklik bir yandan kamunun toplam yatırımlar içindeki payını azaltırken, diğer yandan kamu yatırımlarının bileşiminde önemli değişiklikler doğurmuştur. Kamu yatırımları içinde imalat sanayinin payı azalırken, fiziki ve sosyal altyapı yatırımları ön plana çıkmıştır. Bu değişiklikler kamuda imalat sanayine dönük projelerin sayısında ve dolayısıyla bu konuda hazırlanan yapılabirlik raporlarında bir azalmaya yol açmış; buna karşılık, ulaştırma, enerji, haberleşme, eğitim, sağlık, kentsel altyapı, sulama, vb. alanlardaki projeler sayıca ağırlıklı konuma gelmiştir.

(*) DPT, Planlama Uzmanı,

Yatırım stratejisinde meydana gelen değişim yapılabilirlik raporlarının önemini azaltmamış, sadece yeni şartlara uyarlanmasını zorunlu kılmıştır. Daha çok imalat sanayii projeleri için yapılan karlılık analizleri bugün artık fiziki ve sosyal altyapı projelerine de yaygın olarak uygulanır hale gelmiştir⁽¹⁾. Ayrıca, bu teknikler sadece kamunun doğrudan yürüttüğü projeler için değil, çeşitli şekillerde (teşvik, Yap-İşlet-Devret, kredi garantileri, vb.) kamu kaynağı kullanan yatırım projelerinin değerlendirilmesinde de son derece önemli bir yer işgal etmişlerdir.

Kolayca görülebileceği üzere kamunun rolünün yeniden tanımlanması ve piyasa ağırlıklı bir ekonomik karar alma sürecinin vurgulanması kamu yatırım projelerinin ve dolayısı ile kamuda proje yönetiminin önemini azaltmamakta, aksine kamunun etkin çalışma gereğini daha belirgin hale getirerek karar alma sürecinde nesnel ölçütleri daha fazla önemli kılmaktadır. Esasen projeciliğin ve proje analiz yöntemlerinin gelişmiş piyasa ekonomilerinde ortaya çıkan ve zaman içinde olgunlaşan teknikler oldukları dikkate alındığında projeciliğin geçerliliğini yitirmeyecek bir teknik olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

(¹) Örneğin, AB Komisyonu projeleri yapılan analizler açısından ikiye ayırmaktadır. Birinci grupta somut çıktı elde edilenler, ikinci grupta ise somut çıktı üretmeyen projeler (sağlık, eğitim, kurumsal reform ve çevre koruma gibi) yer almaktadır. Birinci grup kendi içinde ticari nitelikli çıktı üreten projeler (imalat, enerji, tarım ve turizm projeleri gibi) ile ticari nitelikli çıktı üretmeyen projeler (yol yapımı, sulama, arazi toplulaştırma gibi) olarak tekrar ikiye ayrılmaktadır (CEC 1997). Bu sınıflandırma baz alınarak bakıldığında ülkemizde yaşanan değişimler kamu projelerinde somut çıktı üretmeyen projeler ile somut ancak ticari nitelikte çıktı üretmeyen projelerin ağırlığını artırmıştır. Ancak, bu projeler de tıpkı somut çıktı üreten ticari projeler gibi analiz edilmek zorundadır.

Kamunun altyapıya dönük olarak da olsa kamu yatırım projeleri aracılığıyla doğrudan kaynak kullanması, altyapı yatırımlarında özel sektöre çeşitli garantiler ve sözleşmeler ile olanak tanıması (yap-işlet-devret, vb.) ve doğrudan özel sektör yatırımlarına kamu kaynaklarını kullanarak destek vermesi (teşvikler), kamunun objektif kısıtlarla proje konusunda karar oluşturma ihtiyacını devam ettirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kıt mali kaynakların etkin kullanımı gereğinin daha çok önem kazandığı düşünüldüğünde ülkemiz açısından kamu proje yönetiminin değeri kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Proje planlaması, ekonomik etkinlik dışında dünyadaki yeni eğilimler ışığında kesimler ve bölgeler arası gelir dağılımına, çevreye ve kadının konumuna etkiler gibi çeşitli açılardan da ele alınmakta ve kamu politikalarının aracı olarak kullanılmaktadır. Ayrıca, proje planlamasında ve proje sürecinin değişik aşamalarında katılımcılık boyutu da her geçen gün daha fazla vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, kamu kaynak tahsisinin nesnel ölçütler temelinde etkinlik sağlayacak ve çeşitli toplumsal hedeflere hizmet edecek bir şekilde kurumsallaştırılması önem taşımaktadır. Bu kurumsallaştırma çabası içinde değişik sektörlerde ve kamu kaynağının kullanımının söz konusu olduğu değişik durumlar için projeciliğin muhtelif aşamalarında hangi standartların kullanılacağı ve hangi katılımcılık mekanizmalarının devreye sokulacağı hazırlanacak yönetmelikler, el kitapları veya rehberler ile netleştirilmelidir.

Projecilik konusunda uzun ve köklü bir deneyime ve yetişmiş insangücüne sahip olan Devlet Planlama Teşkilatı birçok alanda olduğu gibi projecilik alanında da görev tanımlı gereği daha etkin, kapsamlı ve tam üyelik için aday olduğumuz AB normlarına uygun bir çerçeve oluşturmak

konusunda öncü olacaktır. Nitekim VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2000, s.201-202) kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması kapsamında "yatırım projelerinin proje geliştirilmesi, hazırlanması, analizi, seçimi ve finansman temini ile uygulama ve tamamlama sonrası izleme-değerlendirme aşamalarını kapsayan kurumsallaşmış etkin bir proje yönetimi" oluşturulması politikası benimsenmiş ve bu kapsamda "proje planlama ve uygulama sürecini yönlendirmek üzere bir Proje Döngüsü Yönetmeliği çıkarılacaktır" hükmüne yer verilmiştir.

Esasen proje sürecinin birçok unsuru adı konmamış şekilde uygulanmaktadır. Yapılması gereken bu süreci daha net bir şekilde ifade etmek, eksik görülen noktaları tamamlamak, katılımcılık boyutunu güçlendirmek ve AB normları ile diğer uluslararası standartlara uyumunu sağlamaktır. Bu kapsamda VIII. Plan metni ve Plan çalışmalarına baz oluşturan "Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu" gerekli çerçeveyi sağlamaktadır. Bu veriler ışığında hazırlanan makalede amacımız proje döngüsü kavramını tarihi arkaplanı ile birlikte sunmak, özel olarak AB formatını ortaya koymak ve Türkiye'de mevcut uygulamayı açıklayarak kurumsallaşmış bir proje döngüsü yönetiminin ana hatlarını oluşturma yönünde yapılacak çalışmalara katkıda bulunmaktır.

1. Proje Döngüsü Kavramı ve AB'nin Proje Döngüsü

1.1 Proje ve Proje Döngüsü Kavramı

"Proje" konusunda değişik tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamalardan bazıları aşağıda verilmektedir:

- Proje temel olarak bir yatırım önerisidir.
- Proje, ekonomik ve teknik yapılabilirliğe sahip minimum yatırımdır.
- Proje, yatırıma yönelik her hangi bir tasarının analiz edilebilen ve değerlendirilebilen en küçük birimidir.
- Proje, başlıbaşına değerlendirilebilen her hangi bir yatırım unsurudur. (Dikley ve Miller 1984; Little ve Mirrlees 1974; Adler 1971)

Görüldüğü gibi bu tanımlamalar genel olarak proje ile yatırım kavramlarının yakından ilişkili olduklarını ortaya koymaktadır⁽²⁾.

Projelerin genel özelliklerinden hareket edildiğinde ortak bazı noktalar tespit edilebilmektedir:

- Proje, bir gereksinimden (talep) doğar ve bu gereksinimi karşılamaya yönelik olarak tasarımıdır.
- Proje, belli bir zaman aralığında ve mekanda gerçekleşir.
- Proje, belli girdiler (kaynak) tüketir ve çıktılar (mal veya hizmet) üretir.
- Proje, alternatif projelerin kullanabileceği kaynakları tüketir.

Özellikle son olarak belirtilen husus proje kararının (seçiminin) önemini ortaya koymaktadır. Proje seçimi esas olarak proje alternatifleri arasında bir seçimdir ve bu seçim sonucunda alternatif projelerden (en azından belli bir süre için) vazgeçilmesi söz konusudur. Tek bir proje olduğunda da projeyi yapma veya yapmama alternatifi arasında bir seçim söz konusudur.

⁽²⁾ Yatırım dışında da proje kavramının yer yer kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, yatırım boyutu dışında cari harcamaları ve yasal düzenlemeleri de içeren bazı politikalar, satınalmalar veya yeniden yapılanma çalışmalarına da proje olarak atıfta bulunmaktadır ("sağlık reformu projesi," "silah alım projesi," gibi).

Proje kavramı ele alınırken unutulmaması gereken en önemli noktalardan biri proje kavramının statik ve tek aşamalı bir olay olarak değil, dinamik ve çok aşamalı bir süreç olarak anlaşılmasıdır. Mantıksal bir dizin oluşturan bu aşamalara veya sürecin bütününe "proje döngüsü" veya "proje çevrimi" denmektedir. Klasik anlamda bir proje döngüsü;

- Proje geliştirme,
- Proje hazırlama,
- Proje analizi,
- Proje uygulama ve
- Proje değerlendirme

aşamalarından oluşur. Birbiriyle yakından ilişkili olan ve bütünsel olarak ele alınması gereken bu aşamaların karar alma sürecinde dikkate alınması gerekir. Bu aşamalardan birinden diğerine geçiş kesin ve açık bir karar gerektirir. Yatırım projeleri bu aşamalardan ve aşamalar arasında geri beslemelerden geçerek olgunlaşır (Ayanoğlu, vd. 1996).

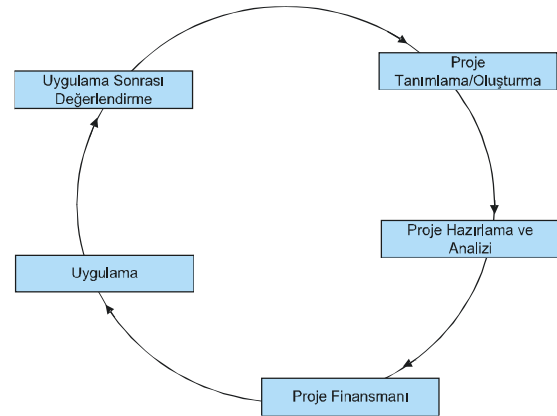
Her aşama için gerekli karar, bu kararda kimlerin sorumluluk üstleneceği, karar almaya baz teşkil eden bilgiler, yapılması gereken çalışmalar ve karar almada kullanılacak ölçütler ana hatlarıyla önceden belirlenmelidir. Her aşama bir sonraki aşamanın başarısı için önemli bir temel oluşturmaktadır. Başarılı bir proje, fikir düzeyinden tamamlama sonrası değerlendirmeye kadar uzanan bütün sürecin dikkate alınması ile gerçekleştirilir.

1.2. Proje Döngüsü Kavramının Gelişimi

Projelerin karlılık analizi şeklinde başlayan çalışmalar daha sonra geliştirilerek projenin tüm aşamalarını kapsayacak şekilde Proje Döngüsü Yönetimi (Project Cycle Management, PCM), kısaltılmış olarak PDY, kapsamında ele alınmaya başlanmıştır. Proje döngüsünün ilk modeli

Baum tarafından 1970'lerde Dünya Bankası için geliştirilmiş olup, bu modelde PDY'nin dört evresi bulunmaktadır; Proje Oluşturma, Proje Hazırlama, Proje Analizi ve Uygulama. Daha sonra bu döngüye Uygulama Sonrası Değerlendirme evresi de eklenmiştir (Baum, 1978). Şekil-1'de geliştirilen son model yer almaktadır.

Dünya Bankası Proje Döngüsü Yönetimi



Şekil-1

Baum'un ortaya koyduğu bu model üç yönden eleştirilmiştir; basitlik, Dünya Bankasına özgü oluşu ve tam bir çevrim oluşturmaması. Bu eksiklikleri gidermek ve diğer bazı noktaları da vurgulamak için pek çok başka model geliştirilmiştir. Bunlardan bir kısmı oldukça karmaşık modellerdir. Örneğin, Rondinelli (1977) Baum'un modeline ilaveler yaparak yeni bir proje döngüsü oluşturmuştur. Rondinelli'nin modelindeki en belirgin farklılık döngüdeki analizi müzakere ve onaylamadan ayırması; ayrıca modele izleme ve kontrol, tamamlama ve bitirme evrelerini de eklemesi olmuştur.

1979 yılında Kalkınma Projesi Yönetim Merkezi (Development Project Management Centre, DPMC) tarafından geliştirilen model üç evre üzerinde vurgu

yapmıştır; onaylanma öncesi planlama, onaylama sonrası planlama ve çıktı üretimi ve dağıtımı. Ancak, bu modelin geri besleme sürecine yer vermemesi nedeniyle döngü olarak değerlendirilmesi zor görünmektedir.

Goodman ve Love 1979 yılında Birleştirilmiş Proje Planlama ve Proje Döngüsü (Integrated Project Planning and Management Cycle) adıyla yeni bir döngü geliştirmişlerdir. Bu modelde aşağıda sayılan evreler yer almaktadır;

1. Planlama, analiz ve tasarım,
2. Seçme, onaylama ve uygulama,
3. İşletmeye alma, kontrol ve teslim
4. Değerlendirme ve düzeltme

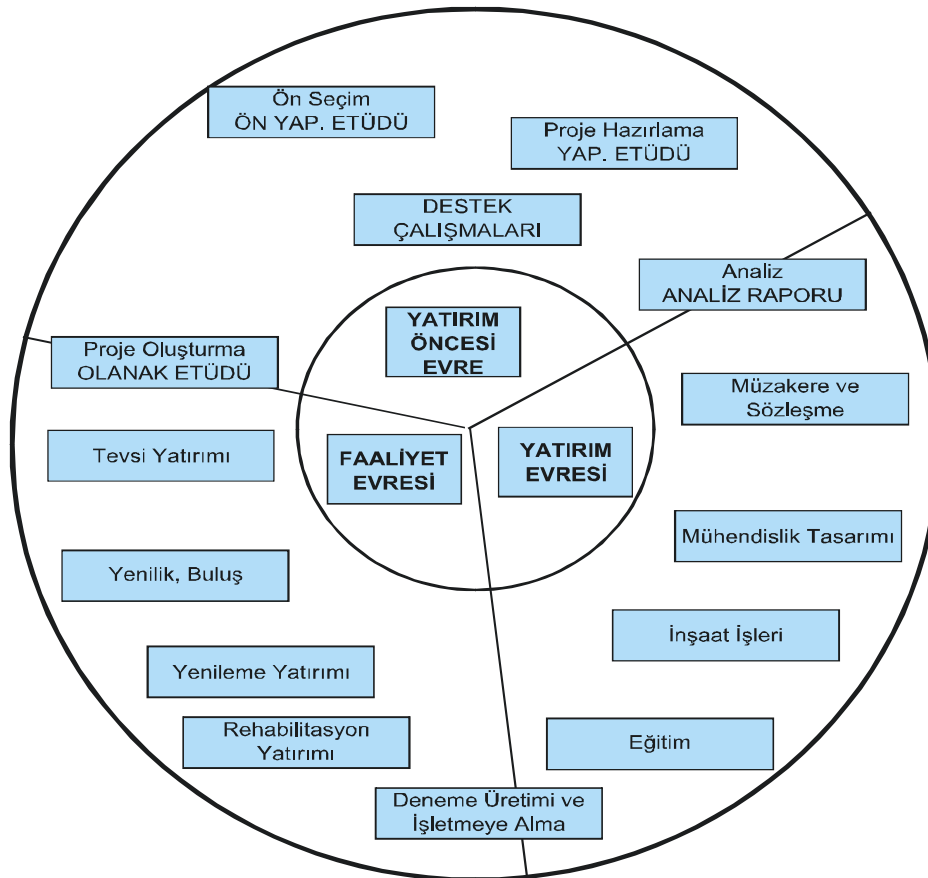
Bu yaklaşımda yer alan evrelerin bir döngü oluşturması yeni bir katkı olarak değerlendirilmiştir.

Behrans ve Hawranek (UNIDO 1991) tarafından geliştirilen model ağırlıklı olarak sanayi projeleri için düşünülmüş olsa da genel bazı özellikleri de içermektedir. Bu yaklaşımda üç ana evre bulunmaktadır;

- 1) Yatırım öncesi evre
- 2) Yatırım evresi
- 3) İşletme evresi

Bu ana evrelerin herbirinin alt evreleri ve alt evreler kapsamında yapılması gereken çalışmalar söz konusudur (bakınız Şekil-2).

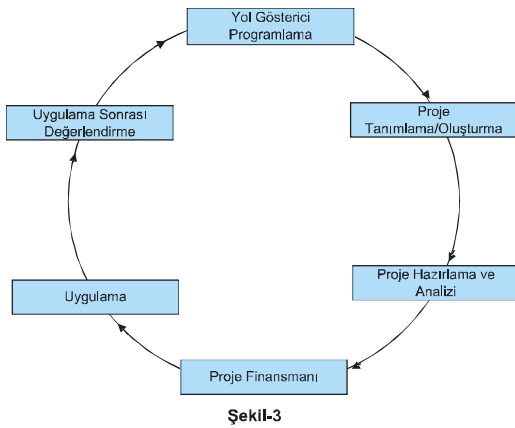
UNIDO Proje Döngüsü Yönetimi



Şekil-2

Baum'un son modelinin biraz değiştirilmiş halini Avrupa Birliği Komisyonu (CEC 1993) kabul ederek Topluluk tarafından kullanılmak üzere el kitabı şeklinde yayınlamıştır. Bu modelin Baum'un modelinden farkı Yol Gösterici Programlama evresinin de döngüye ilave edilmiş olmasıdır (bakınız Şekil-3). Ayrıca, AB modeli katılımcılık boyutunu daha sistematik olarak ele almış ve modele entegre etmiştir. Daha sonra oldukça karmaşık ve bir projede karşılaşılabilecek tüm durumları içerecek şekilde bir model MacArthur (1994) tarafından ortaya konulmuştur. Bu modelin özelliği diğer tüm modelleri içermeye çalışması ve proje fikrinin kaynaklarını da göstermesidir.

AB Proje Döngüsü Yönetimi



Diğer taraftan, 1994 yılında Picciotto ve Weaving Dünya Bankası için yeni bir model daha geliştirmişlerdir. Dört evreden oluşan bu modelde katılımcılık ve risk ön plana çıkarılmaktadır. Modelin evreleri; dinleme (listening), pilot uygulama (pilot-ing), olgunlaştırma ve sunma (demonstrating) ile yaygınlaştırma (mainstreaming) evrelerinden oluşmaktadır. Bu döngü tek proje yönetim döngüsünden ziyade 1980 sonrası Dünya Bankasının yöneldiği prog-

ram kredileri uygulaması için elverişli bir çerçeve oluşturmaktadır.

1.3. AB'nin Proje Döngüsü – Mantıksal Çerçeve ve Bütüncül Yaklaşım

1.3.1. AB Proje Döngüsü Yönetimi

Yukarıda görüldüğü üzere proje döngüsü süreci değişik ülkeler ve uluslararası kurumlar tarafından kendi koşullarına uyarlanarak tarif edilmekte, zaman içinde geliştirilmekte ve karar alma süreçleri buna göre sistematik bir hale sokulmaktadır. Tam üyelik için aday olduğumuz AB'nin benimsediği modeli daha ayrıntılı bir şekilde ortaya koymak ülkemiz için oluşturulacak PYD açısından önem taşımaktadır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından geliştirilen ve uyulması istenen "Proje Döngüsü Yönetimi" anlayışı, bazı ayrıntılar dışında yukarıda sözedilen proje döngüsü ile aynıdır. Bütünsel Yaklaşım ve Mantıksal Çerçeve olarak isimlendirilen bu yönetime göre; projelerin "bütünsel yaklaşım" anlayışıyla ele alınması, ilk fikirden, projenin tamamlanmasını izleyen birkaç yıl içinde yapılan son değerlendirmeye kadar geçen tüm proje döngüsü aşamalarında vazgeçilmez olan faktörlerin göz önünde bulundurulması ve karar vericiler, uygulayıcılar ve projeden yararlananların etkin katılımının sağlanmasıyla proje başarısının ve sürdürülebilirliğinin güvenceye alınması istenmektedir. Bütünsel yaklaşım anlayışına göre; proje döngüsünün altı aşamadan oluştuğu kabul edilmiştir (CEC, 1993). Bu aşamalar şunlardır:

1. Yol Gösterici Programlama
2. Proje Oluşturma
3. Proje Hazırlama ve Analiz

4. Projenin Finansmanı

5. Uygulama

6. Son Değerlendirme

Proje döngüsünün bu altı aşaması şu şekilde açıklanabilir (CEC 1999a):

1. **Programlama** aşamasında ulusal ve sektörel düzeyde yapılan "durum analizleri" sonucunda kalkınma için sorunlar, kısıtlar ve fırsatlar belirlenir. AB bu çalışmaları yaparken kendi öncelikleri ile muhatap olduğu ülkenin önceliklerini uzlaştırmaya çalışır. Bu çalışmalar yapılırken geçmişte yürütülen projelerden alınan dersler de dikkate alınarak gerçekçi ve ihtiyaçlara dönük bir çerçeve sağlanmaya çalışılır. Gelecekte yürütülecek projeler bu genel çerçeve içinde belirlenir ve hazırlanır.
2. **Proje oluşturma** aşamasında proje fikirleri ve diğer kalkınmaya dönük eylemler belirlenir ve daha fazla çalışma gerektiren fikirler seçilir. Bu seçim sürecinde projeden yararlanacak olan kesimlerin fikirleri de dikkate alınır. Projeden yararlanacak olan kesimlerin sorunları ve potansiyelleri değerlendirilir. Bu çalışmalar sonrasında gerek projeden yararlanması beklenen hedef kitlenin ihtiyaçları gerekse yol gösterici çerçeve dikkate alınarak her bir proje fikri için daha ayrıntılı bir çalışma yapılmasına gerek olup olmadığına karar verilir.
3. **Proje hazırlama ve analizi** aşamasında seçilmiş proje fikirleri uygulamaya dönük proje planları haline getirilir. Bu aşamada proje fikrinin ayrıntılı olarak şekillendirilmesinde yine projeden yararlanacak olan hedef kitlenin ve diğer etkilenen tarafların katılımına önem verilir. Daha sonra projenin yapılabilirliği (başarılı olup olmayacağı yönüyle) ve sürdürülebilirliği (hedef kitleye uzun vadeli olarak fayda sağlayıp sağlamayacağı yönüyle) analiz

edilir. Bu analizler sonucunda projenin resmi bir dökümana dönüştürülmesi ve finansman aranması konularında karar verilir. Bu kapsamda yapılması gereken çeşitli analizler ekte yer alan Tablo-1'de açıklanmaktadır.

4. **Finansman** aşamasında fon sağlayacak olan kurum projeyi inceleyerek finansman sağlama konusunda karar verir. Olumlu değerlendirilen projeler için fon sağlayan kurum ile ilgili ülke uygulama alternatifleri konusunda uzlaşmaya varır ve bu uzlaşmayı yasal bir döküman haline getirirler. Bu dökümanda projenin nasıl fonlanacağı ve uygulanacağı yer alır.
5. **Uygulama** aşamasında proje hayata geçirilir. Bu aşamada teknik yardım, tedarik veya yapım faaliyetleri için ihaleye çıkılması gerekebilir. Projenin hedef kitlesi ve etkilenen tarafların görüşleri alınarak projenin planlanan hedeflere doğru başarılı bir şekilde ilerleyip ilerlemediği proje yönetimi tarafından izlenir. Proje devam ederken yapılan bu izleme-değerlendirme sonucunda gerekli görüldüğü taktirde proje gözden geçirilerek hedeflerle uyumlu hale getirilir. Proje hazırlama sonrası önemli bazı değişikliklerin gözlemlendiği hallerde projenin bazı hedeflerinin gözden geçirilmesi ve yeni koşullara uyarlanması da mümkündür.
6. **Değerlendirme** aşamasında fon sağlayan kurum ile bu fondan yararlanan ülke projeyi değerlendirerek başarıyı ölçer ve yapılan çalışmalardan bazı dersler çıkarır. Değerlendirme sonuçları gelecekte hazırlanacak proje ve programlarda kullanılır. Değerlendirme projenin tamamlanmasından sonra ifade edilen bir aşama olsa da uygulamada projenin yarındığı dönemde de yapılır ve bu çalışmanın sonuçları projenin geriye kalan süresinde dikkate alınır.

Bütün bu sürecin temel hedefi proje döngüsü ile ilgili tarafların tamamının katılımının sağlanması ve sağlıklı bir karar oluşturmaya temel teşkil edecek bilgi tabanının genişletilmesidir.

Proje oluşturma ve hazırlama aşamaları arasında yapılan ayırım son derece önemlidir. Herhangi bir fikrin ayrıntılı çalışmalara geçilmeden önce değerlendirilmesi ve gereksiz görülmesi halinde erken aşamada elenmesi için proje oluşturma aşaması etkili bir yöntemdir. Yapılan bu işlem ön-eleme olarak da adlandırılmaktadır. Bu aşama atlanarak proje hazırlamaya geçildiği takdirde toplumsal beklentiler oluşmakta ve sonuçta olumsuz çıkan projeleri elemek son derece güç hale gelmektedir. Süreçte katılıma önem verilmesi ise gerek bilgi temelini sağlamlaştırılması ve gerçek ihtiyaçlara dönük projeler yapılması gerekse projelerin uygulama aşamasında "sahiplenilmesi" bakımından önem taşır.

1.3.2. Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı

1970'lerde geliştirilen ve çeşitli alanlarda uygulaması bulunan "mantıksal çerçeve" yaklaşımı 1993 yılında AB Komisyonu tarafından yayımlanan el kitabında PDY ile birleştirilmiştir. Mantıksal Çerçeve esas itibarıyla PDY'nin tutarlı ve etkin bir şekilde yürütülmesinde kullanılan bir araçtır⁽³⁾.

Yöntem, bir analitik süreç ile bu sürecin sonuçlarının nasıl sunulacağından oluşur. Mantıksal çerçeve, bir eylemin (proje)

⁽³⁾ Mantıksal çerçeve ilk olarak ABD ordusunda kullanılmış olup 1970'li yıllarda ABD Teknik Yardım Teşkilatı tarafından projeciliğe uyarlanmıştır. Daha sonra çeşitli uluslararası teşkilatlar tarafından benimsenerek kullanılan mantıksal çerçevede zaman içinde çeşitli gelişmeler olmuştur.

en önemli yönlerinin matris biçiminde özetlendiği ve uygulamaya dönük olarak tanımlandığı, birbiriyle bağlantılı bir dizi kavramdan oluşur. Çerçeve projenin iyi planlanıp planlanmadığının kontrol edilmesini sağladığı gibi izleme ve değerlendirmede yapılan düzeltmeleri de kolaylaştırır. Bu çerçevenin genel amacı, proje hedefleri ile projenin sonuçları arasındaki nedensellik ilişkisini açık olarak görmek ve projeyi daha rahat bir şekilde analiz etmektir. Mantıksal çerçeve, projeleri hazırlayanların ve uygulayanların fikirlerini daha iyi bir biçimde düzenlemelerine, tasarımılarına ve bunları belirgin ve standartlaşmış bir biçimde ortaya koymalarına yardım eder.

Mantıksal çerçeve, proje ya da programın hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi sırasında uygulanır. Bir mantıksal çerçeve çizilmeden önce yeterli miktarda güvenilir veri toplanmış ve bir durum analizinin yapılmış olması gerekir. Proje döngüsünün her aşamasında bilgiyi toplar ve çözümlerken mantıksal çerçevenin uygun bir biçimde uygulanmasına özel bir özen gösterilmelidir.

Mantıksal Çerçeve Matrisi ve temel kavramların açıklaması aşağıda verilmiştir.

Mantıksal Çerçeve Matrisi

	Müdahale Mantiği	Nesnel Olarak Doğrulanabilir Göstergeler	Göstergelerin Doğrulanacağı Kaynaklar	Varsayımlar
Genel Amaçlar				
Projenin Hedefi				
Sonuçlar				
Faaliyetler		Araçlar	Maliyetler	
				Ön Koşullar

Genel Amaçlar projenin doğrudan hedefini aşan daha geniş kapsamlı amaç-

lardır. Örneğin; geri kalmış bir yörede kurulacak bir demir-çelik tesisi ile belirli bir miktarda çelik üretimi hedeflenirken genel amaç bölgesel kalkınma olabilir. Diğer projeler ve faaliyetler de bu genel amaçlara erişilmesinde yardımcı olur. **Projenin Hedefi** Projenin gerçekleştirilmesiyle erişilecek olan ve hedef kitle üzerindeki faydalı etkileri proje bittikten sonra da sürmesi beklenen hedeflerdir. **Sonuçlar veya Çıktılar** bir araya geldiklerinde projenin hedefinin gerçekleştirilmesini sağlayan faaliyetlerin "ürünleri"dir. **Faaliyetler** sonuçları elde etmek için yapılması gereken işlerdir.

Müdahale Mantığı genel amaçlara katkıda bulunulması için proje çerçevesinde atılması gereken bütün adımları kapsayan ve projenin temelinde yatan stratejidir. **Nesnel Olarak Doğrulanabilir Göstergeler** genel hedefler, proje ve projenin sonuçları ayrı ayrı zaman ve yer belirtilerek hedef kitlenin miktar ve nitelik olarak elde edeceği faydaları ifade eder. Bu sütunun en alt satırında ise planlanan faaliyetleri yürütmek için gerekli fiziksel ve fiziksel olmayan **araçlar** (girdiler) gösterilir. **Göstergelerin Doğrulanacağı Kaynaklar** nesnel olarak doğrulanabilir göstergelerin kontrol edilme ve doğrulanma kaynaklarını belirtir. Bu sütunun son satırına da girdiler için öngörülen **maliyetler** ve finansman kaynakları yazılır. **Varsayımlar (tersinden ifade edilirse Riskler)** ise projenin doğrudan denetimi dışında bulunan, ancak projenin başarısını önemli ölçüde etkileyecek hususlardır. Varsayımlar, yapılacak faaliyetler, sonuçlar, projenin amacı ve Hükümet tarafından ön koşulların yerine getirilmesi ve destekleyici önlemlerin alınması ile ilgilidir. Bütün bu kavramların içeriği hedef kitle ve proje ile ilgili diğer tarafların görüşleri alınarak ve katılımları sağlanarak şekillendirilir.

Bütün bu unsurlar birarada düşünüldüğünde Mantıksal Çerçeve ve Bütüncül Yaklaşımın mikro düzeyde katılımcı yöntem kullanılarak yürütülen stratejik bir planlama anlayışına dayandığı söylenebilir.

PDY'de Mantıksal Çerçeve Yaklaşımının Kullanımı

Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı (MÇY)'nin kullanılmasıyla tarafların belirlenmesi, problemlerin analizi ve bu problemlerin çözülmesi için yapılması gereken işlerin tespiti daha tutarlı bir biçimde ortaya konabilmekte; uygulama sırasında projenin sahiplenilmesi ve proje tutarlılığının korunması sağlanmakta; ayrıca, uygulama sırasında ve sonrasında projenin hedefleri açısından izlenmesi ve değerlendirilmesi mümkün olmaktadır.

MÇY, Proje Oluşturma evresinde Problem Analizi, Amaç Analizi ve Strateji Analizi yardımıyla proje fikrinin uygun olup olmadığını test etmek amacıyla kullanılmaktadır. Proje Hazırlama ve Analizi evresinde ise projelerin yapılabilirliği ve sürdürülebilirliğinin test edilmesinde yararlanılmaktadır. Bu amaçla Mantıksal Çerçeve Matrisi, İş Planı ve Kaynak Planı kullanılmaktadır. Mantıksal Çerçeve Matrisi'nin son sütununda yer alan varsayımlar ise, yapılan politik, teknik, kurumsal, ekonomik, finansal, sosyo-kültürel ve çevresel analizlere dayandırılmaktadır.

MÇY, uygulama ve uygulama sonrası değerlendirme evrelerinde de etkin biçimde kullanılmaktadır. Uygulama aşamasında Mantıksal Çerçeve Matrisi yardımıyla faaliyetlerle ilgili olarak termin ve harcama planları hazırlanmaktadır. Aynı planlar uygulamanın izlenmesinde de kullanılmaktadır. Uygulama ve uygulama sonrasında Mantıksal Çerçeve Matrisi yardımıyla Proje Uygunluk, Proje Hazırlama ve Tasarımı,

Etkinlik, Etkililik, Etki ve Sürdürülebilirlik testlerine tabi tutulabilmektedir. Bu kapsamda Faaliyetlerden sonuçlara geçiş Etkinlik, sonuçların proje amacına katkısı Etkililik, projenin gerçekleşmesinin genel amaçlara katkısı Etki, projenin tamamlandıktan sonra hayatta kalabilmesi Sürdürülebilirlik, projenin tutarlı ve bütünsel bir biçimde hazırlanması ve gerçekleştirilmesi Proje Hazırlama ve Tasarımı, projenin ortadan kaldırmayı amaçladığı sorunu çözme gücüne de Uygunluk denilmektedir (CEC 1999b).

2. Türkiye’de Kamu Yatırım Projelerinde Uygulanan Proje Döngüsü Yönetimi (PDY)’nin Mevcut Durumu

Bilindiği gibi Türkiye’de 1960 yılından beri Kalkınma Planları yapılmaktadır. Kalkınma Planları, bireyin ve toplumun refah düzeyini artırmak için kıt kaynakların optimum kullanımını sağlayan birer toplumsal anlaşma, siyasi birer belgedir. Plan kapsamında bireysel tercihler ile toplumsal tercihleri belirli bir zaman perspektifi içinde uzlaştırmak, gerçekleştirilmesi istenen toplumsal ve ekonomik yapının esas yönlerini ve bu yapıya erişmek için devletin yapacağı müdahalenin esaslarını belirleyen siyasi belgeye ise “plan stratejisi” denilmektedir.

Türkiye’de uygulanan planlı kalkınma düzeninde Kalkınma Planları, plan stratejisi göz önünde bulundurularak aşamalı planlama süreciyle hazırlanmaktadır. Aşamalı süreçte planlama işlemi, makro planlama, sektörel planlama ve proje planlaması olmak üzere üç aşamada tamamlanmaktadır. Aşamalı plan genel olarak “yukarıdan aşağıya doğru”, yani makro planlama, sektörel planlama, proje planlaması yönünde yapılmaktadır. AB modeli ile karşılaştırıldığında makro planlama, yıllık prog-

ramlama, çeşitli sektörel ve bölgesel planlar “yol gösterici programlama” evresine tekabül etmektedir.

Birinci aşama olan makro planlama çalışmalarında bir matematiksel model bütünü içerisinde, hedeflenen büyümeyle tutarlı tüketim, yatırım, tasarruf, ithalat, ihracat gibi makro ekonomik büyüklükler belirlenmekte, nüfus, istihdam ve benzeri sosyo-ekonomik yapılarla ilgili tahminler yapılmakta, elde edilen sonuçlar hem kendi içinde, hem de diğer aşamaların sonuçlarıyla karşılaştırılarak tutarlılık testleri uygulanmakta ve belirlenen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için izlenecek politikaların makro-ekonomik çerçevesi çizilmektedir (Ayanoğlu vd, 1996).

İkinci aşama olan sektörel planlama çalışmaları, makro ekonomik planlama ile mikro ekonomik planlama, yani proje planlaması, arasında köprü görevi görmektedir. Bu aşamada; tarım, madencilik, imalat, enerji, hizmetler vb. temel sektörlerde üretilecek mal ve hizmetlerin arz-talep dengeleri, ithalat, ihracat, kapasite, üretim teknolojilerinin durumu, sektörde yürütülen yatırımlar, rekabet edebilirlik, vb. konular ayrıntılı olarak incelenmektedir. Sektör analizleri, sektörlerarası ve sektöriçi öncelikler ile sektörlerle projeler arası ilişkilerin belirlenebilmesi için titizlikle yapılması gereken çalışmalardır. Aksi takdirde bunu izleyen proje planlaması süreci de aksamakta ve yanlış yatırım kararları oluşarak kıt kaynakların boşa harcanmasına ve plan hedeflerinden sapılmasına neden olabilir (Ayanoğlu vd, 1996; Barutçu 1989).

Üçüncü aşama olan proje planlama çalışmalarında ise projeler ele alınmaktadır. İlk iki aşamada; makro büyüklükler arasında denge ve sektörlerarası tutarlılık gözetildiği halde, bu aşamada gözetilen en

önemli husus etkinliğin maksimize edilmesidir. Diğer bir ifade ile, planların bütünlüğü, tutarlılığı ve uygulama aşamasındaki başarısı, yapılan tercihlere en uygun ve etkin projelerin seçimine bağlıdır. Proje planlama aşamasında plan yada programda hangi projelerin yer alacağı, her sektörde hangi projelere yer verileceği ve sektörel planlama aşamasında belirlenen sektörel yatırım tutarlarının projeler arasında nasıl bölüştürüleceği kararlaştırılmaktadır (Barutçu 1989).

Öncelikle makro düzeyde çalışmaların yapıldığı planlamada projeler plan hedeflerine göre seçilir. Bu sistemde kamu projeleri, planla saptanan politikaları uygulamanın ve önceden belirlenen amaçlara ulaşmanın araçları olarak görülmektedir. Diğer bir ifade ile projeler, kalkınma planlarının ve dolayısıyla kalkınmanın "yapı taşları"nı oluşturmaktadır (Dickey ve Miller 1984; Little ve Mirrless 1974). Kamu yatırım programına proje alırken amaç plan hedeflerini gerçekleştirmektir. Bu amacı gerçekleştirecek proje fikirleri muhtelif kaynaklardan gelmektedir. Master planları, bölge planları, kaynak araştırmaları, sektör araştırmaları, eski projeler, ülke çapında hizmet yürütmekte olan kuruluşların ihtiyaç tespitleri, uluslararası kuruluşların ve politikacıların önerileri gibi pek çok kaynak söz konusudur.

Ortaya çıkan proje fikirleri hangi kuruluşun ilgi alanına giriyor ise o kuruluş tarafından incelenir ve gerekli ön-etüd, etüd ve projelendirme çalışmaları yapılır. Gerekliliği ve yapılabilirliği bulunan projeler çeşitli aşamalardan geçerek DPT'na sunulur. Bu aşamada proje oluşturma ile proje hazırlama ve analizi evreleri içiçe girmekte ve net bir ayırım yapılmamaktadır. Bu ayırımın yapılmaması PDY'nin etkinliğini azaltmakta, proje oluşturma aşamasından proje hazırlama ve analiz aşamasına ge-

çişte netlik bulunmadığı için projelerin arkasında kamuoyu desteği oluşmakta ve uygun olmayan projelerin elenmesi güçleşmektedir.

Benzer şekilde çok sayıda proje ortaya çıkması nedeniyle projelerinin analiz edilip uygun olanlarının seçilmesi, yani yatırım kararının doğru şekilde alınması, büyük önem arz etmektedir. Projelerin yatırım programına alınma aşaması öncesinde projelerin revizyonu, yeniden hazırlanması gibi uygulamalar da gündeme gelebilmektedir. Bunun bir nedeni hazırlıkların yeterli olmaması iken diğer önemli bir nedeni de makro planlamanın yukarıdan aşağıya, proje planlamasının ise aşağıdan yukarıya bir süreç olması nedeniyle plan ve projeler arasında uyum sağlanması gereğidir.

Projelerin yatırım programına girmesine kadar geçen süre, politikacıların, planlamacıların, uygulayıcı kamu kurum ve kuruluşlarının teknisyen ve yöneticilerinin pratik sorunlarla karşı karşıya gelip birlikte çözüm aradıkları bir aşamadır. Bu aşamada, hangi projenin nerde ve ne boyutta uygulanacağı, hangi talebi karşılayacağı, nasıl finanse edileceği, ne kadar insana iş olanağı sağlayacağı, ne kadar mal ve/veya hizmet üreteceği ve bunların nasıl pazarlanacağı gibi konulara karar verilir (Ayanoğlu vd. 1996). Bu süreçte AB modeline göre katılımcılık boyutunun yeterince vurgulandığı ve uygun katılım mekanizmalarının yeterince kurumsallaştığını söylemek güçtür.

Kalkınma Planları Yıllık Programlarla uygulama alanına konulmaktadır. Bir sonraki yıl için Kamu Yatırım Programı oluşturulması çalışmaları, içinde bulunulan yılın Haziran ayında DPT tarafından hazırlanan "Yatırım Programı Hazırlama Esasları" kitapçığının Başbakan genelgesi ekinde tüm ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına gönde-

rilmesiyle başlamaktadır. Kuruluşlar, söz konusu kitapçıkta yer alan öncelikler, kısıtlar, yatırım deflatörleri, vb. temel esaslar dahilinde hazırladıkları yatırım tekliflerini 15 Temmuz tarihine kadar DPT'na göndermektedirler. Kuruluşlar, belli büyüklükteki yeni proje teklifleri ve proje revizyonu teklifleri ile birlikte ilgili yapılabirlik etüdlerini de DPT'na iletmek zorundadırlar.

Kuruluşların gönderdikleri yatırım teklifleri ve yapılabirlik etüdları DPT tarafından incelendikten sonra kuruluş temsilcileri ile DPT sektör uzmanları arasında Ağustos ve Eylül aylarında teknik düzeyde görüşmeler yapılmaktadır. Bu arada eş zamanlı olarak bütçe büyüklüklerinin ve kamu dengelerinin belirlenmesi amacıyla Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'nın katıldığı çalışmalar yürütölmektedir.

Bu çalışmalar sonucunda DPT tarafından oluşturulan ve Yıllık Programlarda yer alacak olan makro hedefler ve politikalar Yüksek Planlama Kuruluna sunulur, gerekirse öneriler doğrultusunda revize edilir ve onaylanır. Yıllık Programla makro ekonomik hedeflerin ve izlenecek politikaların belirlenmesini takiben, DPT tarafından hazırlanan Yatırım Programı ile kamu yatırım projelerine bu hedef ve politikalarla uyumlu olarak sektörler, kuruluşlar ve bütçe türleri itibarıyla kaynak tahsisi yapılır.

Bu süreçte DPT projelere sadece teknik ve mali bir bakış açısıyla değil, esas itibarıyla ulusal açıdan yaklaşır. Bilindiği üzere mali olarak karlı olan bir proje ulusal açıdan yeterince karlı olmayacağı gibi, bunun tam tersi de mümkün olabilmektedir. DPT ulusal veya ekonomik analiz yaparken Plan ve Program öncelikleri, sektörel analizler, projelerin parasallaştırılabilir olan veya parasallaştırılamayan dışsal faydaları

ve maliyetleri, vb. hususları dikkate alır. Kuruluşlar tarafından hazırlanan yapılabirlik raporları gerekli göröldüğü taktirde kapsamlı bir şekilde gözden geçirilerek "Proje Analiz Raporları" hazırlanır.

Süreci bir bütün olarak düşündüğümüzde yapılabirlik raporlarının hazırlanma aşamasında belli bir standart tutturamaları halinde analiz aşamasında en gelişmiş tekniklerin kullanılması bile sağlıklı karar alma konusunda sınırlı bir etkide bulunmaktadır. Son yıllarda projecilik alanında ortaya çıkan eğitim boşluğunun da etkisi ile uygulayıcı kuruluşlardan gelen yapılabirlik raporlarının kalitesinde bir düşüş gözlemlenmiş, bu sorunu belli ölçüde gidermeye dönük olarak DPT tarafından kamu kuruluşlarına yönelik kısa süreli eğitim seminerleri düzenlenmeye başlanmıştır. Bu eğitim seminerlerinde teknik, mali ve ticari boyutların da kapsandığı ulusal bakış açısı ile proje hazırlama yaklaşımı anlatılmaktadır. Ulusal açıdan yaklaşıldığında çevre, gelir dağılımı, parasal olmayan etkiler, vb. hususların proje hazırlamada önemi ortaya konmaktadır.

Analiz aşamasından sonra finansman temini ve uygulama aşamasına geçilmektedir. Bu aşamada en önemli çalışma Yatırım Programıdır. Yatırım Programı, Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanıp Bakanlar Kurulu Kararı eki olarak Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle işlerlik kazanmaktadır. Yatırım programına ayrıca, Bütçe yasa taslağının TBMM Plan-Bütçe Komisyonunda görüşölmesi sırasında verilen önergelerle yeni proje alınabildiği gibi, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu Kararlarıyla yıl içinde de proje dahil edilebilmektedir. Yıllık programların uygulanmasının mevzuat boyutunu ise "Yıllık Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu Kararnamesi oluşturmaktadır.

Yatırımcı kuruluşlar tarafından uygulanan projelerin denetim ve izlenmeleri çeşitli yöntemlerle yapılmaktadır. İlk olarak yatırımcı kuruluş bünyesinde bulunan teknik elemanlar aracılığıyla işlerin teknik bazda uygunluğu denetlenmekte, finansal veya önemli revizyonlar gerekmesi durumunda ise yine ilgili kuruluş ve DPT tarafından sorun çözümlenmektedir. Bunun yanında yatırımların gerçekleşme durumları gerek ilgili kuruluşlar ve gerekse DPT tarafından sürekli izlenmekte ve izleme sonuçları "Önemli Projeler Raporu" ve "Kamu Yatırımları Raporu" isimleriyle periyodik olarak yayınlanmaktadır (Şekil- 4). Ancak, yapılan bu çalışmalarda hedef kitle ve diğer ilgili kesimlerin katılımı yeterince⁽⁴⁾ sağlanamamaktadır. Ayrıca, tamamlama sonrası değerlendirme boyutu zayıf kalmaktadır.

3. Sonuç ve Öneriler

Yukarıda açıklanan projecilik süreci tabiatı itibarıyla bir döngü oluşturmaktadır. Bu döngü AB Proje Döngüsü Yönetimi ile aşağıdaki şekilde eşleştirilebilir.

1. Yol Gösterici Programlama: Kalkınma Planı, Yıllık Program ve Bölgesel Planlar, Sektörel Master Planlar

2. Proje Oluşturma: Yatırımcı kuruluşlar tarafından yapılan ön-etüd ve etüd çalışmaları

⁽⁴⁾ Proje düzeyinde katılımcılık konusunda son yıllarda DPT uzmanları tarafından "Hedefe Yönelik Proje Planlaması" (ZOPP) tekniği kullanılarak konsensus oluşturmaya dönük olarak projeye veya sektörle ilgili tüm tarafların biraraya getirildiği ve bir "moderatör" tarafından kart tekniği kullanılarak idare edilen toplantılar aracılığı ile çeşitli çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. DPT'nin VIII. Plan çalışmaları çerçevesinde bazı Özel İhtisas Komisyonu toplantılarında da kullanılan bu tekniklerin yaygınlaştırılması sonucunda proje düzeyinde katılımcılık sorunu geniş ölçüde çözülmüş olacaktır.

3. Proje Hazırlama ve Analizi: Yatırımcı kuruluşlar tarafından hazırlanan yapılabirlik raporları ve destek çalışmaları ile DPT tarafından yapılan proje analizleri

4. Proje Finansmanı: DPT tarafından projelerin yatırım programına alınarak kaynak tahsis edilmesi

5. Uygulama : Yatırımcı kuruluşlar tarafından projelerin gerçekleştirilmesi

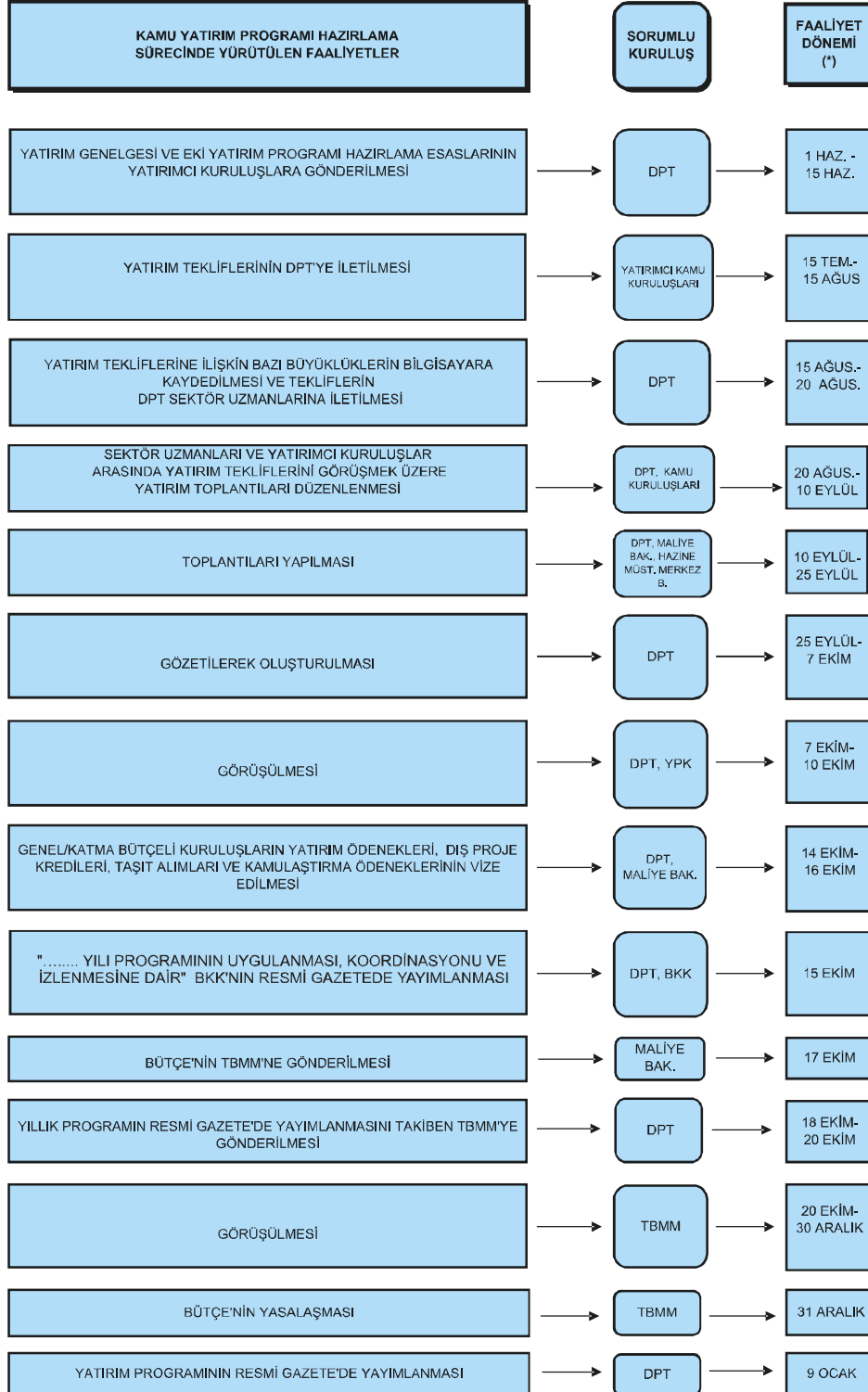
6. Uygulama Sonrası Değerlendirme: Hemen hemen hiç yapılmamaktadır.

Yukarıda yapılan karşılaştırmalarda 6. Madde hariç diğerlerinin Türkiye'de de bir karşılığı bulunmaktadır. Ancak yapılan çalışmaların niteliği açısından bir proje döngüsü kapsamında yapılması gereken çalışmalara göre bazı eksiklikler bulunmaktadır.

VIII. Plan'da da dile getirildiği gibi bir yanda; proje geliştiren birimlerin bulunmaması, proje hazırlayan birimlerin insan kaynakları açısından yetersiz oluşu, hazırlanan proje yapılabirlik raporları için yayınlanmış standart formatların bulunmaması, programa alınacak projelerle ilgili olarak önceden belirlenmiş karlılık kriterlerinin ilan edilmemesi ve ekonomik ve sosyal analiz yapmaya olanak veren milli parametrelerin üretilmemiş olması gibi teknik sorunlar diğer tarafta kurumlar arası yetki karmaşası, uygulama sürecinde ihale ve denetimlerin etkin yapılamaması gibi kurumsal ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Bu duruma yatırımlara ayrılan finansman kaynaklarının zaman içinde dalgalı bir seyir izlemesi de eklenince etkin yürümeyen bir PDY ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'nin AB sürecindeki konumu ve PDY'nin mevcut durumu göz önüne alındı-

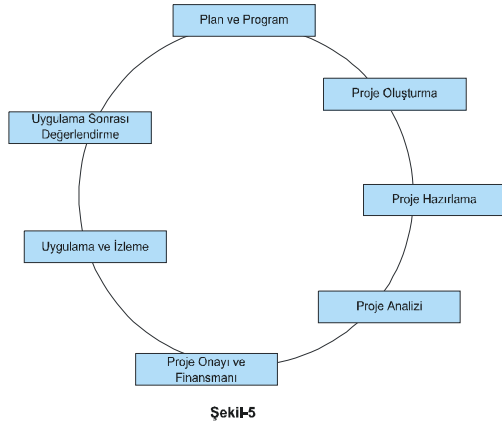
TÜRKİYE'DE KAMU YATIRIM PROGRAMININ HAZIRLANMASI SÜRECİ



Şekil-4

ğında sürecin aksayan yönlerinin ortadan kaldırılması ve AB'ye uyumunun sağlanması için biran önce ilgili tüm tarafların katılımıyla PDY Yönetmeliğinin çıkarılması gerekmektedir. Çıkarılacak bu yönetmelikle Türkiye'nin şartları da dikkate alınarak PDY'nin her evresinde yapılması gerekenler; teknik tanımlamalar, sorumlu birimler, karar almada kullanılan kıstaslar, süreler ve hazırlanması gerekli raporlar belirtilerek ortaya konmalı ve yönetmeliğin ekleri olarak tüm iş tanımlarını kapsayan el kitapları hazırlanarak ilgili birimlerin hizmetine sunulmalıdır. Bu konuda ilk adım DPT tarafından zaten atılmış olup VIII. Plan'da önümüzdeki dönemde söz konusu yönetmeliğin çıkarılması hükmü yer almıştır. Bu çerçevede, yapılacak çalışmalara katkıda bulunması amacıyla Şekil-5'de yer alan döngü önerilmektedir.

Türkiye Kamu Projeleri Proje Döngüsü Yönetimi



Bu çerçevede, PDY'nin değişik evrelerinde projeden yararlanacak olan hedef kitlenin ve projeden etkilenecek olan diğer kesimlerin görüşlerine başvurulması ve katılımlarının sağlanması ilkesi benimsenmeli bu ilkeyi hayata geçirecek mekanizmalar tanımlanarak sürecin hangi evrelerinde

kullanılacağı netleştirilmelidir. Ayrıca, yeni yönetmeliğin ruhuna uygun olacak şekilde hazırlık çalışmaları yapılırken ilgili tüm tarafların görüşleri alınmalı ve katılımları sağlanmalıdır.

PDY'nin etkin bir şekilde hayata geçirilmesiyle yukarıda sayılan bir kısmı Türkiye'ye özgü şartlardan diğer kısmı ise proje yönetiminde uygulanan geleneksel yaklaşımlardan kaynaklanan sorunların da ortadan kalkacağı beklenebilir. Bu çerçevede; belirsiz stratejik çerçeve yerine sektörel yaklaşım, arz taraflı proje yerine talep taraflı proje, zayıf durum analizi yerine geliştirilmiş analizler, faaliyet odaklı proje planlama yerine amaç odaklı proje planlama, ölçülemeyen etkiler yerine ölçülebilir etkiler, parasal ödenek vurgusu yerine kalite vurgusu, kısa dönem vizyonu yerine sürdürülebilirlik vurgusu ve karmaşık proje dokümanı yerine standart formatlarla hazırlanmış proje dokümanlarının sağlanması yaklaşım farklılıkları da gerçekleşecektir (CEC 1999a). Bu kapsamda Türkiye için gelecekte benimsenecek proje döngüsü konusunda ayrıntılı önerimiz ekte yer alan Tablo-1'de özetlenmiştir.

DPT proje döngüsü sürecinde bütün aşamaları dikkate almak durumunda olan bir üst kurum kimliği ile yeni PDY'nin oluşumunda hayati bir konumda bulunmaktadır. Ancak, sürecin değişik aşamalarında yer alan diğer kuruluşlardan bağımsız olarak sadece DPT'nin çabaları toplam kaliteyi tam olarak sağlayamayacaktır. Öncü ve yönlendirici bir üst kurum olan DPT tarafından benimsenmiş ve VIII. Plan metninde ortaya konmuş ve projecilik sürecinin tamamında kaliteyi artırmaya dönük olan bu yeni yaklaşımın hazırlanacak yönetmeliğin yanısıra tanıtım ve eğitim faaliyetleri yoluyla tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Tablo 1: Türkiye için Önerilen Kamu Proje Döngüsü Yönetimi

Döngü Evresi	Yapılacak Çalışmalar	Çalışmayı Yapacak Kuruluşlar	Karar Kriterleri	Karar Organları	Alınacak Kararlar ve Yapılacak İşlemler	Katılımcılık Mekanizmaları ¹
1. Plan ve Program	.Kalkınma Planı ve ÖİK Raporları .Bölgesel Planlar .Master Planlar .Sektörel Planlar	.DPT .Yatırımcı Kuruluşlar .Sivil Toplum Örgütleri (STÖ) .Üniversiteler	.Teknik Açından Uluslararası Standartlara Uygunluk .Siyasi Açından Belirlenen Stratejik Hedeflere Uygunluk	.TBMM, Bakanlar Kurulu, YPK .DPT	.Kanun, Bakanlar Kurulu Kararı, DPT Müsteşarlığı Onayı	.Ekonomik ve sosyal Konsey .ÖİK'lar
2. Proje Oluşturma	.Proje Fikirleri Listesi Çıkarılması .Olanak Etüdları Yapılması .Ön Fizibilite Hazırlanması	.DPT .Yatırımcı Kuruluşlar .Mühendislik, Müşavirlik Büroları	.Gerçek İhtiyaca Dönük Olması .Plan ve Programlara Uygunluk .Etkin Kaynak Kullanımı .vd	.DPT .Yatırımcı Kuruluşlar	.Ön Yapılabilirlik Etüdları Yapılan Projelerin Yatırım Programına Etüd-Proje Olarak Alınması	.Durum Analizi Toplantıları
3. Proje Hazırlama	.Destek Çalışmalar .Fizibilite Etüdü	.Yatırımcı Kuruluşlar .Mühendislik, Müşavirlik Büroları .Üniversiteler	.Uluslararası Proje/Fizibilite Standartlarına Uygunluk .Şartnameye Uygunluk	.Yatırımcı Kuruluşlar	.DPT'ye Uygulama Projesi Olarak Teklif Edilmesi	.Proje Planlama Toplantıları
4. Proje Analizi	.Makro, Teknik, Ekonomik, Sosyal, Çevresel, Kurumsal ve Mekansal Analizler .Proje Analiz Raporu (PAR) Hazırlanması .Yapılabilir Projeler Listesi Oluşturulması	.DPT .İlgili Devlet Kurumları (Çevre Bak., Sanayi Bak., Turizm Bak. vs.)	.Karlılık, Verimlilik, Etkinlik, Etkililik, Uygunluk, Sürdürülebilirlik	.DPT .İlgili Devlet Kurumları	.Red, Revize veya Onay	.Projeden Etkilenen Tarafların Analiz Edilmesi
5. Proje Onayı ve Finansmanı	.Analiz Sonucu Olumlu Bulunan Projeler Arasında Sektörel, Bölgesel vb. Kriterlere göre Ödenek Tahsisi	.DPT, YPK	.Projenin Analiz Sonuçları .Sektör ve Bölgesel Analiz Sonuçları .Hazinenin Dış Finansmana İlişkin Görüşü	.DPT (Proje Değerlendirme ve Karar Kurulu) ²	.Yatırım Programına Uygulama Projesi Olarak Alma	.Finansör Kuruluşların Görüşlerinin Alınması
6. Uygulama ve İzleme	.Proje Yönetim Ekibinin Oluşturulması .İş Planı, İhalelerin Yapılması vb. .Projenin Koordinasyonu .Projenin Denetimi .Proje İzleme Raporu Hazırlanması	.Yatırımcı Kuruluş (Proje Yönetim Ekibi ³). .DPT .Denetim Kuruluşları .İzleme Grubu ⁴	.İş Programına ve Mevzuata Uygunluk .Performans Ölçütleri	.Yatırımcı Kuruluş, Maliye Bak. ve Sayıştay ve Yüksek Denetleme K. .DPT	.Revizyon, Durdurma veya Devam	.Proje Uygulamasını İzleme Toplantıları
7. Uygulama Sonrası Değerlendirme	.Değerlendirme Raporu Hazırlanması ve Çıkan Sonuçların Planlama Sürecine Aktarılması	.Değerlendirme Grubu ⁵	.Projenin Planlanan Hedeflere göre Başarıyla Uygulanıp Uygulanmadığı	.DPT ve Bakanlıklar	.Plan-Program ve Projeye Dönük Dersler ve Tavsiyeler	.Faaliyet Değerlendirme Toplantıları

¹ Bu başlık altında belirtilen mekanizmalardan beklenen sadece bir bilgilendirme sürecini içermeyip aynı zamanda Projeden etkilenen taraflar arasında bir mutabakatın oluşmasına dönük sonuçlar üretmesidir.

² DPT bünyesindeki ilgili Genel Müdürün başkanlığında, ilgili Daire Başkanları, Sektör Uzmanı, Proje Değerlendirme Uzmanı ve Bölge Uzmanından oluşur.

³ Yatırımcı kuruluş bünyesinde proje için özel olarak oluşturulacak projenin yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumlu ekip.

⁴ Doğrudan ilgili Bakana bağlı; DPT uzmanı, Yatırımcı kuruluş Koordinatörü, Mühendislik Bürosu Temsilcisi, Bir Akademisyen, Projenin Etkilediği Kitlenin Temsilcisi vb. Üyelerden oluşur.

⁵ DPT Temsilcisi, Tesis Yöneticisi, Tesis Çalışanının Temsilcisi, İlgili Bakanlık Temsilcisi, Uzman Danışman, Projenin Etkilediği Kitlenin Temsilcisi vb. Üyelerden oluşur.

Kaynaklar

- Adler, H.A., *"Economic Appraisal of Transport Projects"*, EDI (IBRD), 1971.
- Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İlder, N., Yılmaz, C., *"Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi"*, DPT Yayınları, Ankara, 1996.
- Barutçu, Mahir, *"Proje Kavramı ve Proje Çalışmaları"*, Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi-I, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, 1989.
- Baum, Warren C., "The World Bank Project Cycle", *Finance and Development* 15 (4): 10-17, 1978.
- Behrens, W., Hawranek, P.M., *"Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies"*, Revised Edition, UNIDO, Vienna, 1991.
- Commission of the EC, *"Manual for Project Cycle Management : Integrated Approach and Logical Framework"*, Netherlands, 1993.
- Commision of the E.C., *"Manual-Financial and Economic Analysis of Development Projects"*, Luxembourg, 1997.
- Commision of the E.C., *"Project Cycle Management Training Book"*, West Sussex, 1999a.
- Commision of the E.C., *"Guidelines for Evaluation Methodology, Criteria & Suggested Layout for Evaluation Reports"* Brussels, 1999b.
- Development Project Management Center (DPMC), *"Elements of Project Management"*, 1979.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *"IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı"*, Ankara, 1973.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *"VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı"*, Ankara, 2000.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *"Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu"* Taslak Rapor, Ankara, 2000.
- Dickey, J.W., Miller, L.H., *"Road Project Appraisal For Developing Countries"*, Chichester: John Wiley and Sons., 1984.
- Little, I.M.D., Mirrlees, A.J., *"Project Appraisal and Planning for Developing Countries"*, New York, 1974.
- Love, Ralph N., Goodman, Louis J. (Ed.) *"Project Planning and Management: An Integrated Approach"*, New York, 1980.
- McArthur, J.D., "The Project Sequence: A Composite View of the Project Cycle," *Agriculture Projects and Development* içinde Aldershot: Avebury, 1994.
- Potts, D., "Project Planning and Analysis for Development," Taslak Çalışma, 1999.
- Rondinelli, D.A., "Planning Development Projects," Dowden, Hutchinson & Ross, 1977.
- Weaving, R., Picciotto, R., *"A New Project Cycle for the World Bank"*, Finance and Development, World Bank, 1994.

