

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
PARA ve BANKA PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KOSOVA' DA KAMU YATIRIMLARI ÜZERİNE BİR
İNCELEME**

Ergin KALA

Danışman

Prof. Dr. Mustafa ÖZATEŞLER

2006

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi Projesi olarak sunduğum “KOSOVA’DA KAMU YATIRIMLARI ÜZERİNE BİR İNCELEME” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

/ /

Adı SOYADI

Ergin KALA

İmza

**YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI / TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROJE
SINAV TUTANAĞI**

Öğrencinin

Adı ve Soyadı :Ergin KALA
Anabilim Dalı : İktisat
Programı : Para ve Banka
Tez/Proje Konusu : Kosova'da Kamu Yatırımları Üzerine Bir İnceleme
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez/proje sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini/projesini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez/proje konusu gerekse tezin/projenin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI O OY BİRLİĞİ ile O
DÜZELTME O* OY ÇOKLUĞU O
RED edilmesine O** ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez/Proje, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir. Evet
 O
Tez/Proje, mevcut hali ile basılabilir. O
Tez/Proje, gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin/Projenin, basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

ÖZET

Tezli Yüksek Lisans Projesi

Kosova'da Kamu Yatırımları Üzerine Bir İnceleme

Ergin KALA

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Ana Bilim Dalı
Para Banka Programı

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. Projeler arasında seçimler yapılırken işletme ve ulusal açıdan farklılıklar görülmektedir. İşletme analizler sonucu en fazla karı getirecek olan projeyi seçerken, ulusal açıdan analizde ise en fazla faydayı getirecek projeler seçilmektedir.

Çalışmamda ana hedef olan kamu yatırımlarının değerlendirilmesinde yapılması gereken analizlere yer verdim. Bunun dışında Dünya Bankasının finanse ettiği projelerden beklentilerini, Türkiye'de Kamu Yatırımlar üzerinde yapılan çalışmaları ve en sonunda yapılanma sürecinde olan Kosova'da kamu harcamaları ve Kamu harcamalar içinde Kamu Yatırımların yeri ve önemini açıklamaya çalıştım.

Çalışmamın ilk bölümünde proje, yatırım kavramı ve türleri. İkinci bölümde ise Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analiz Tekniklerinden oluşmaktadır ve bu teknikler arasında: Teknik Analiz, Finanssal Analiz, Ticari Ekonomik ve Sosyal Analiz, Maliyet-Etkinlik Analiz , Katma Değer Yöntemi ve Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri, Kurumsal Analiz, Çevresel Analiz ana başlıklar

olarak yer almaktadır. Üçüncü bölümde ise, Kamu Yatırımlarının Değerlendirilmesinde Dünya Bankası ve Türkiye Örneğini inceledim. Son bölümde ise; Kosova Modelini inceledim. Bu icellemelerim: Genel ekonomik durum, Kamu Harcamalar ve Yatırımlar, ve sonuç olarak Prizren Belediyesinde Kamu Yatırım Projelerin gerçekleştirme aşamaları yer almaktadır

1. Kamu Yatırımları
2. Yatırım Analizi
3. Ekonomik ve Sosyal Analiz
4. Kosova'da Kamu Harcamaları
5. Kamu Yatırım Programı

ABSTRACT
Master of Degree with Thesis
Examine of Evaluate Public Investment in Kosovo

Ergin KALA

Dokuz Eylül Üniversitesi
Institute of Social Sciences
Department of Money and Bank

It is very well known that in economy resources are limited and the demands are unlimited. Each project is a design towards to fulfill these demands. Fulfilling the demands (goods and/or providing services) is also a consumption of resources (input). Because, each project is consumption of resources that alternative project or projects could utilize. Thus, it would become to waive from resources that a selected project would be using. During selection process among projects, differences from management and national perspectives are noticeable. Managerial analysis result the selection of the most profitable project, whereas the national analysis perspective would select the most beneficial projects.

I have considered necessary analysis that needs to be conducted while evaluation of public investments as a main objective of my study. Apart from this, I have endeavored to explain the expectations of World Bank financed projects, works performed on Turkish Public Investments and in the end the Public Expenditures in restructuring Kosovo and the position and importance of Public Investments within Public Expenditures.

First part of my study consist of Project, Investment Concept and Types; whereas the second part is consist of Planning and Analysis Techniques of Public Investment Projects, among which techniques: Technical Analysis, Financial Analysis, Commercial Economy and Social Analysis, Cost-Activity

Analysis, Value Adding Methods and Other National Analysis Criteria's, Institutional Analysis, Environmental Analysis are under main headings. The third part includes the study on The Model of World Bank and Turkey in Investment Evaluations. In the last part I have studies the Kosovo Model. These studies cover the General Economical Situation, Public Expenditures and Investments, and consequently Implementation Phases of Public Investment Projects in Prizren Municipality.

- 1. Public Investment**
- 2. Investment Analysis**
- 3. Economy and Social Analysis**
- 4. Public Expenditures in Kosovo**
- 5. Public Investment Program**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xii
ŞEKİL LİSTESİ	xiii
TABLO LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ	xv

BİRİNCİ BÖLÜM

PROJE, YATIRIM KAVRAMLARI VE TÜRLERİ

I. PROJE KAVRAMI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	1
II. PROJE YÖNETİMİ KAVRAMI	3
III. PROJELERİN SINIFLANDIRILMASI	5
IV. GENEL ANLAMDA YATIRIM.....	6
A. Ekonomi Biliminde (Makro Açıdan) Yatırım.....	6
B. İşletme Biliminde (Mikro Açıdan) Yatırım.....	6
V. YATIRIM TÜRLERİ.....	7
A. Yatırımların Nedenlerine Göre Sınıflandırılması.....	7
1.Yeni Kuruluş Yatırımları	8
2.İdame Yatırımları	8
3.Tevsii Yatırımlar	8
B. YATIRIMLARIN KONULARINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI	9
1. Maddi Yatırımlar.....	9
2. Finansal Yatırımlar	9
3. Maddi Olmayan Yatırımlar	9
C. YATIRIMLARA BAĞIMLILIK DERECELERİNE GÖRE SINIFLANDIRILMASI.....	10
1. Bağımsız Yatırımlar	10

2. Uyarılmış Yatırımlar	10
VI. ULUSAL PLANLAMA VE PROJE İLİŞKİSİ	11
A. Ulusal Planlama.....	11
B. Ulusal Plan Çeşitleri	13

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YATIRIM PROJELERİNİN PLANLANMASI VE ANALİZİ

I. KAMU YATIRIM PROJELERİNİN PLANLAMASI	16
A. Kamu Yatırımlarının Gerekliliği	16
B. Kamu Yatırım Projelerin Planlama Ve Değerlendirme Aşamaları	17
1. Proje Oluşturma: Proje Olanaklarının Etüdü ve Proje Fikrinin Doğuşu	18
2. Proje Hazırlama: Ön-Yapılabilirlik ve Yapılabilirlik Etütleri	20
3. Kamu Yatırım Projelerin Analizi ve Seçimi	22
a. Proje Analizi (Yatırım Öncesi).....	23
b. Proje Seçimi ve Yatırım Programının Hazırlanması.....	25
II. İŞLETME VE ULUSAL AÇIDAN PROJELERİN ANALİZ TEKNİKLERİ	28
A. Teknik Analiz.....	29
B. Finansal Analiz.....	30
1. Finansal Tablolar Analizi.....	31
2. Finansman Kaynaklarının Analizi	34
3. Finansal Oranlar Analizi	36
C. TİCARİ, EKONOMİK VE SOSYAL ANALİZ	37
1. Fayda/ Maliyet Analizi ve Gölge Fiyat.....	39
2. Yatırım Projelerin Ticari, Ekonomik ve Sosyal Açıdan Analizi Sırasında Kullanılan Ortak Ölçütler.....	50
a. Net Bugünkü Değer (NBD).....	50
b. İç Karlılık Oranı (İKO)	51
c. Geri Ödeme Süresi	52
d. Fayda/Maliyet Oranı (F/M).....	53

3. Yatırım Projelerin Ticari, Ekonomik ve Sosyal Açıdan Analizi	
Sırasında Kullanılan Ortak Ölçütler Birlikte İncelenmesi	54
D. Maliyet-Etkinlik Analizi	57
E. Katma Değer Yöntemi ve Diğer Ulusal	
Analiz Ölçütleri	59
1. Katma Değer Etkisi	61
a. Mutlak Verimlilik Testi	61
b. Göreli Verimlilik Testi	63
2. İstihdam Etkisi	64
3. Döviz Kazancı Etkisi	67
4. Gelir Dağılım Etkisi	69
5. Bölgesel Gelişim Etkisi	71
6. Kamu Finansman Etkisi	72
7. Tüketiciye Yarar Sağlama Etkisi	74
8. Atıl Kapasite Etkisi	75
9. Dışsal Etkisi	76
F. Kurumsal Analiz	78
G. Çevresel Analiz	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YATIRIM PROJELERİN DEĞERLENDİRİLMESİNDE DÜNYA BANKASI VE TÜRKİYE MODELİ

I. DÜNYA BANKASI MODELİ	83
A. Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları	83
1. Proje Kredisi Anlaşmaları	84
a. Bir Projenin Aşamaları	85
(i). Projenin Belirlenmesi	86
(ii). Projenin Hazırlanması	87
(iii). Projenin Değerlendirilmesi	88
(iv). Görüşmeler ve İcra Direktörleri Kurulu'na Sunma	89
(v). Uygulama ve Denetim	90
(vi). Proje Sonuçlarının Değerlendirilmesi	91

b. Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları.....	91
c. Karma Kredi Anlaşmaları	93
2. Kredilerin Kullanım Koşulları	93
B. Kamu Yatırım Projeleri ve Uyarlanma	
Kredilerinin Denetimi	95
II. TÜRKİYE MODELİ	97
A. Türkiye’de Kamu Yatırım Projelerinde Uygulanan Proje	
Döngüsü Yönetimi	100
B. Kamu Yatırım Projelerin Yatırım Programına Alınması Süreci	102
1. Türkiye’de 2006–2008 Dönemi Kamu Yatırım Öncülük Kriterleri .	105
2. Türkiye’de Kamu Yatırım Programında Rasyonelleştirme Esasları..	107

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KOSOVA MODELİNDE KOSOVADA KAMU HARCAMALARI VE YATIRIMLAR

I. KOSOVANIN GENEL ÜLKE YAPISI	110
II. KOSOVA EKONOMİSİ	113
A. Kosova Ekonomisinin Genel Durumu	113
B. Kosova 2005 Mali Planı	120
C. Orta Dönem Harcama Senaryoları	123
1. Temel (Esas) Çerçeve Senaryosu.....	124
2. Yüksek Büyüme Senaryosu	129
D. Kosova’da Kamu Gelirler ve Harcamaların Yapısı	134
E. Kosova’da Kamu Yatırım Programı	138
F. Prizren Belediyesinde Kamu Yatırımların Kabulü ve	
Değerlendirilmesi.....	142
SONUÇ VE ÖNERİLER	147
KAYNAKÇA	155

KISALTMALAR

AB – Avrupa Birliği

OSCE – Avrupa Güvenlik işbirliği Teşkilatı

UNESCO - Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu

BMGS - Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği

BMGK - Birleşmiş Milletler Genel Kurulu

UNİDO – Birleşmiş Milletler Sınâi Kalkınma Teşkilatı

UNMİK – Birleşmiş Milletler Geçici İdaresi Kosova Misyonu

UNDP - Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

NATO – Kuzey Atlantik Güvenlik Organizasyonu

WHO - Dünya Sağlık Örgütü

İMF – Uluslar arası Para Fonu

YSFC – Yugoslavya Sosyalist Federatif Cumhuriyeti

MEF – Kosova Ekonomi ve Finans Bakanlığı

İDCAS – Arap Devlet Sanayi Kalkınma Merkezi

GSMH – Gayri Safi Milli Hâsıla

DPT – Devlet Planlama Teşkilatı

PDY – Proje Döngü Yönetimi

SOE – Toplumsal Teşebbüsler

POE – Kamusal Teşebbüsler

PIP – Kamu Yatırım Programı

NBD – Net Bugünkü Değer

İKO – İç Karlılık Oranı

F/M – Fayda Maliyet Oranı

FMA – Fayda Maliyet Analizi

SFMA – Sosyal Fayda Maliyet Analizi

EA – Ekonomik Analiz

TA – Teknik Analiz

SA – Sosyal Analiz

NBDA – Net Bugünkü Döviz Akışı

ÇED – Çevresel Etki Değerlendirilmesi

ŞEKİLLER TABLOSU

Şekil 1. Proje İle İlgili Temel Üç Değişken	2
Şekil.2. Projeyi Kısıtlayan Faktörler	4
Şekil.3. Nedenlerine Göre Yatırım Türleri	7
Şekil 4. Bağımsız ve Uyarılmış Yatırımların Milli Gelir Karşısındaki Durumu	10
Şekil 5. Kamu Yatırım Projelerinin Planlaması ve Uygulama Aşamalar	18
Şekil. 6. NBD ve İKO Açısından Proje Analizi	56
Şekil.7. Türkiye Kamu Projeler Proje Döngü Yönetimi	102
Şekil 8. Kosova’da 2003 – 2004 Yılları Arasında İhracat ve İthalat Verileri	135
Şekil 9. Kosova’da Kamu Yatırım Projelerin Harcamaları	139

TABLolar LİSTESİ

Tablo-1: A ve B Projeleri Net Nakit Akımları	55
Tablo-2: Biri Bağımsız İkisi Bağımlı Projelerin NBD ve İKO ya Göre Analizi	57
Tablo-3: Projenin İstihdam Etkisi	66
Tablo 4. Kosova'da ki Makro Ekonomik Göstergeleri Göstermektedir.....	114
Tablo 5. Kosova Konsolide Bütçe Harcamaları 2000-2004	117
Tablo 6. Değişik Yıllardaki Nüfusa Oranla Kamu Sektörü Çalışanları.....	117
Tablo 7.Kosova'da 2003 – 2004 Yılları Arasında İhracat ve İthalat Verileri	118
Tablo 8. Kosova Hükümeti 2005 Bütçe Tasarıları	121
Tablo 9. Esas Çerçeve Orta-Dönem Mali Senaryosu, 2004-2010	125
Tablo 10. Esas Çerçevde Olası Yükümlülükler, 2005–2010	127
Tablo 11. Esas Çerçeve Senaryosu Özet Tablosu, 2004–2010.....	128
Tablo 12 Alternatif Çerçeve, Politik Uygulamalarla Daha Yüksek Büyüme Senaryosu	130
Tablo 13.Alternatif Senaryosu Özet Tablosu, 2004–2010	131
Tablo 14. Borç ve Yeni Borçlanmalarla Alternatif Senaryo Tarafından Borç Göstergeleri.....	132
Tablo 15. Kosova'daki Kamu Giderleri 200–2004.....	138
Tablo 16. Yardım Kuruluşlarının Destekleri, 1999–2003	140
Tablo 17 Prizren Belediyesinin 2005–2007 Yılları Arasındaki Orta Vadeli Kamu Yatırımları İçin Ayrılan Kaynak Verileri	143
Tablo 18. Eğitim Müdürlüğünün İle Ulaştırma ve İletişim Müdürlüğünün Proje Teklifleri	144

GİRİŞ

Ülkeler her yıl sonunda gelecek yıl harcamalarını ve geçmiş yıldan kalan harcamaları bütçe içine alarak plan ve program hazırlamaktalar. Bunun dışında kısa, orta ve uzun vadeli planlarla, ülkede ne gibi yatırımlar yapılacağını, yapılacak yatırımların hangi kriterlere göre olacağını belirlemekteler. Genelde ülkelerde yapılan yatırımlar halkın çıkarlarını koruyan, kar amaçlı değil halka sağlanacak maksimum fayda sağlayan yatırımlar gerçekleştirmekteler. Bu kriterler üzerine değerlendirilmelerde bulunmaktalar.

Kamu yatırımlarının değerlendirilmesinde kullanılan analiz tekniklerinden Fayda/Maliyet analizi genellikle Kamu Yatırımlarının sağlayacağı maksimum faydayı düşük maliyetle gerçekleşme durumunu incelemektedir. Bu analizi gerçekleştirirken fiyatların doğru yansıtılmadığı piyasalarda Gölge Fiyatları kullanılarak analizinin sonucu oluşturulmaktadır.

Ayrıca, ülkelerde politik çerçeve içinde gerçekleşecek olan yatırımların analiz edilmeden önce Kamu Yatırımların hangi hedefe yönelik olacağını yine hazırlanacak olan plan ve programda gösterilmektedir. Bu hedefler arasında; istihdam artışına, döviz kazancın sağlanması, gelir dağılımı sağlanması, bölgesel gelişimin sağlanması, tüketiciye yarar sağlama, dışsal negatif etkilerin kaldırılmasına yönelik politikaları, yapılacak olan yatırımları bu çerçevede analiz edilmeleri gerekmektedir.

83 yıllık geçmişi olan Türkiye Cumhuriyetinde bu gibi çalışmalar düzenli bir şekilde yapılmaktadır. Kosova yeni yapılanan ve statüsü daha belli olmayan bir ülke olarak bu gibi çalışmalar yeteri kadar analiz edilemiyor. Çalışmamda Kosova ve Türkiye örneklerini almamın sebebi, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yatırımlar Değerlendirme ve Programa alınma esaslarının Kosova'ya örnek olabilecek bir yapıya sahip olmasından dolayıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

PROJE, YATIRIM KAVRAMLARI VE TÜRLERİ

I. PROJE KAVRAMI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Bir proje, belirli kaynaklarla, belirli bir zaman içerisinde tamamlanması gereken ve tekrarlanmayan özel faaliyetler topluluğu olarak tanımlanabilir. Proje, bütün iş tamamlanmadan önce belirli bir sırada uygulanmak zorunda olan birbiri ile ilişkili faaliyetler dizisidir.

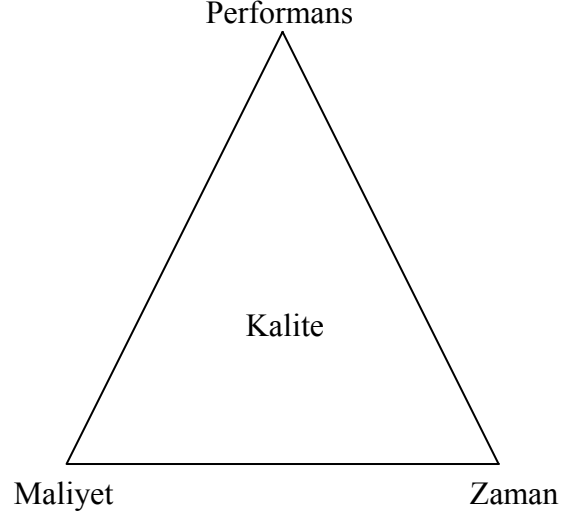
Çeşitli projelerin incelenmesi bazı temel özellikleri hemen tümünde ortak olduğunu gösterecektir. Gray ve Larson'a göre projelere ait temel özellikler şunlardır;

- Projeler, karmaşık ve özgün çabalardır. Birbirini izleyen veya birlikte yürütülen ancak tekrarlanmayan faaliyetlerden oluşurlar.
- Proje, belirli bir sonuç yaratma sürecidir ve her bir projenin spesifik bir amacı vardır.
- Her projenin belirli bir başlangıç, bitiş ve ikisi arasında geçen belirli bir yaşam devresi vardır.
- Kullanılan kaynaklar genelde sınırlıdır.
- Maliyet, zaman ve performans hedefleri ön plandadır.
- Yaşam döneminin her aşamasında projenin niteliklerinde önemli değişiklikler olur.
- Projeler önemli risk ve belirsizlik taşırlar. Ancak bunlar, proje ilerledikçe giderek azalır.
- Bir projeyi hazırlamanın maliyeti sonuca yaklaştıkça daha çok artar.

Bu özellikler, projenin dikkatle ve özel yaklaşımlarla yönetilmesi gereğinin ve başlangıçtan bitişe kadar bütünlük bir planlama ve denetleme sisteminin zorunluluğunu ortaya çıkartmaktadır.¹

¹ HALA, **Kantitatif Karar Verme Teknikleri 1**,1983,s. 183

Bir projenin kalitesi be nihai başarısı, müşteri beklentilerini ve üst yönetimin şartlarını karşılamasından geçer, bu da maliyet (bütçe), zaman (çizelge) ve performans (olanak) kriterleri ile belirlenmektedir.



Şekil 1. Proje İle İlgili Temel Üç Değişken

- Performans: Projenin amaçları ne ölçüde ve ne nitelikte gerçekleştirildiğinin bir ölçüsüdür.
- Maliyet: Maliyette önemli olan ürünün ne kadar harcama yapılarak üretebileceğinin hesaplanmasıdır. Maliyet fiyat ile karıştırılmamalıdır.
- Zaman: Projenin ne zaman tamamlanacağı ve hangi faaliyetlerin ne zaman yapılacağını belirtir.

II. PROJE YÖNETİMİ KAVRAMI

Proje yönetimi, projenin teknik, maliyet ve zaman kısıtlarını karşılamak için insan, araç-gereç, materyal gibi kaynakların planlanması, yönetilmesi ve kontrolü olarak tanımlanabilir.

Proje yöneticisi, projenin yürütülmesi sırasında ortaya çıkacak tüm sorunlara, risk ve belirsizlikle karşın amaçların sağlanması görevini üstlenir. Diğer bir ifadeyle, proje yönetimi, belirlenen bir amaca ulaşmak için bir araya getirilen maddi ve beşeri kaynakların faaliyetlerini planlama, yürütme, düzenleme ve denetleme fonksiyonlar topluluğudur.²

Proje yönetimi sonuca götüren bir araçtır. Belirli bir amacı elde etmek için oluşturulan haberleşme, örgütlenme, düzenleme, harekete geçirme, yöneltme ve denetleme biçimidir. Tüm projelerin arzulanan sonuçlara zamanında ve parasal ve diğer kritik kaynaklar olarak belirlenen bütçe sınırları içerisinde ulaşabilmesi için başarılı yönetilmesi gerekir.

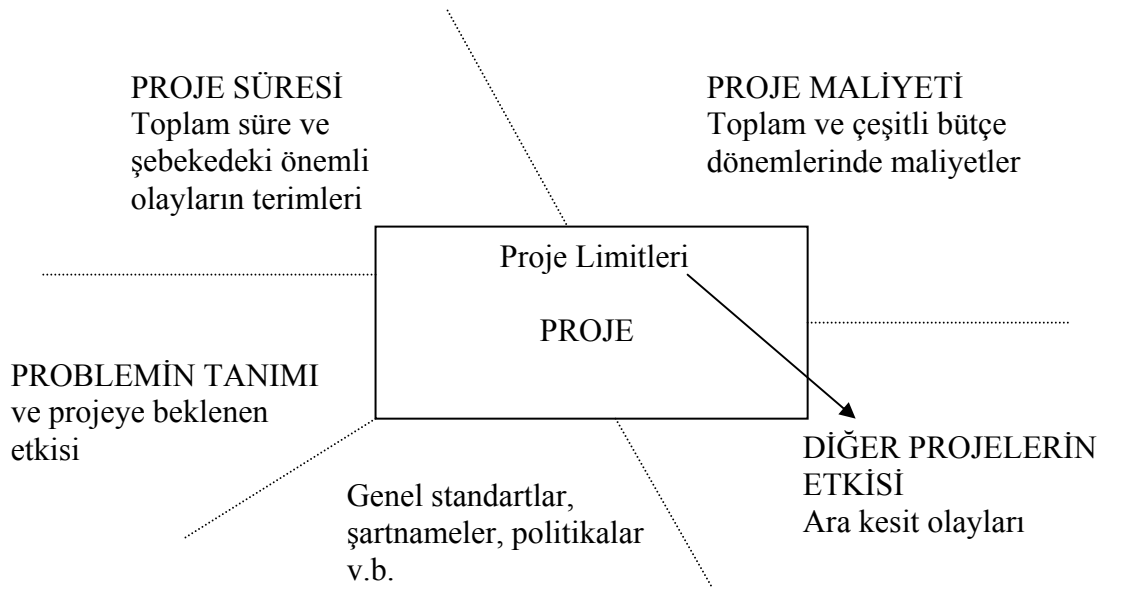
Proje yönetiminin temel amacı, projenin tam anlamıyla denetimini sağlamaktır. Böylelikle, bir taraftan projenin zamanında ve ayrılan bütçe ile bitirilmesi ve diğer taraftan sonuçtaki ürüne ve hizmetlerin arzulanan nitelikte olmasını sağlayacaktır. Bu amaca ulaşmada iki önemli unsur bulunmaktadır.

1. Tüm sorumluluğun tek bir noktada toplanması ve bu amaçla atanacak "Proje Yöneticisi"nin çeşitli çabaları bütünleştirici bir rolü üstlenmesi.
2. Bütünleşik bir proje planlama ve denetim sisteminin uygulanması ve bu amaçla geliştirilen yönetim ve tekniklerden etkin bir biçimde yararlanılmasıdır.³

² Mert, YETİK, **Proje Yönetimi**, 1996. s. 7

³ LOCKT.D. **Project Management (2nd.Ed.)**, 1977 s. 16

Günümüzde eldeki kaynakları girdi olarak alıp eylemleri belirleyen, gerektiğinde eylem sürelerini uzatan, eylem sonuçlarını raporlayıp maliyetleri bulan entegre sistemler oldukça yaygınlaşmıştır. Bütün bu gelişmelere rağmen, daima projeleri sınırlayan bazı etkenler vardır. Problemin yeter açıklıkta tanımlanmamış olması halinde projenin yanlış yönlendirilmesi riski küçümsenmeyecek boyutlardadır. Projenin gerçekleşmesi için tanınan süre, ara temrinler, projenin bütçesi, yapım yöntemleri, diğer projelerin etkileri v.b. etkenler de projelere önemli kısıtlamalar getirir.



Şekil.2. Projeyi Kısıtlayan Faktörler

Bir projede, belirtilen amaca ulaşmak için, birbiri ile ilişkili çok sayıda eylemin belirli bir sırada icra edilmesi gerektiği, genelde eylemler arasında mantıksal ve fiziksel ilişkiler bulunduğu, her eylemin, tamamlanmasının zaman ve kaynak gerektiren bir iş olduğu bilinir. Proje yönetimi, genelde bir projeyi oluşturan eylemlerin koordinasyonunu içerir. Proje yöneticisi ise, projenin zaman, maliyet performans kısıtlamalı amacına ulaşmak için planlama, organizasyon, yönetim ve kontrol işlemlerini yürütür.

III. PROJELERİN SINIFLANDIRILMASI

Projeler çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Aşağıdaki süreye göre yapılan bir sınıflandırılma gösterilmiştir.

- Uzun Vadeli Projeler: Bu tip projeler 10 yıldan çok süreli projelerdir. Endüstriyel gelişme, elektrifikasyon programı, büyük birimlerin bir merkezi organizasyona entegrasyonu, uçak, gemi veya savunma ekipmanı üretimi ve geliştirilmesi projeleri bunlara bazı örneklerdir.
- Orta Vadeli Projeler: 3 – 10 yıl süreli projelerdir. Bir çelik üretim tesisi kurulması, bir büyük baraj inşaatı, bilgisayar kontrollü sistemin kurulması ve geliştirilmesi, büyük organizasyonların parçalara ayrılması, uzun vadeli projenin parçası bu tür projelere bazı örneklerdir.
- Kısa Vadeli Projeler: 6 ay – 3 yıl süreli projelerdir. Bir pis su sistemi geliştirilmesi, yol yapımı, merkezi olmayan sistemine geçiş, konferans organizasyonu, uzun vadeli projenin bir parçası bunlara bazı örneklerdir.
- Özel Küçük Ölçekli Projeler: Acil durumda, bir afetten sonra önemli servislerin işler duruma getirilmesi v.b. bu tür projelere bazı örneklerdir.

Ayrıca işletmelerin ele aldığı ve yürüttüğü çok çeşitli projeler bulunmaktadır. Bunlar genellikle:

- Mal ve hizmet üretimi için sözleşme ile yürütülen projeler.
- Yeni ürün ve teknoloji üzerinde yapılan araştırma – geliştirme ve mühendislik projeleri.
- İnşaat ve sabit sermaye yatırım projeleri.

- Bilgi sistemleri ve yönetim projeleri.
- Büyük bakım projeleri olmak üzere beş ana başlık altında toplanır.

IV. GENEL ANLAMDA YATIRIM

Ekonomik değerlerin kar amacı ile bir işe ayrılması demektir. Farklı bir ifadeyle; yatırım, kapitali temsil eden herhangi bir değeri satın almaktır.

Geniş anlamı ile yatırım; kapitalin korunması veya gelir elde edilmesi amacıyla bir değer in yada mülkiyet hakkının ele geçirilmesi olarak tanımlanabilir. ⁴

A. Ekonomi Biliminde (Makro Açıdan) Yatırım

Ülkede bir dönem içinde üretilen ve ithal edilen mallardan tüketilmeyerek ve ihraç edilmeyerek gelecek döneme aktarılan kısmıdır. Bu açıdan yatırım, ülkenin üretim gücüne yapılan eklemeler olarak tanımlanabilir.

Başka bir deyişle; belli bir dönemde milli gelirden tüketilmeyerek reel kapital stokuna yapılan ektir. Bu anlamada yatırıma **gayri safi yatırım** veya **brüt yatırım** denir.

Brüt yatırımda aşınma ve yıpranma payları(amortisman) düşüldükten sonra kalan kısmına safi yatırım veya net yatırım denir.

B. İşletme Biliminde (Mikro Açıdan) Yatırım

İşletmeye uzun süre gelir sağlayacak her tür harcamalar, işletme açısından yatırım denir. Buna göre, işletme faaliyetlerinin yürütülmesi için zorunlu olan bina,

⁴USTA Öcal, **Yatırım Projeleri ve Değerlendirilmesi** ,1997,s.3

araç ve gereçler, donanım gibi sürekli kullanım elemanlarının sağlanması için yapılan harcamalar, yatırım kapsamına girer.

İşletme finansı yönünden, herhangi bir harcamanın yatırım veya cari harcama (gider) niteliği taşıyıp taşımadığını belli eden en önemli kriter, zamandır.⁵

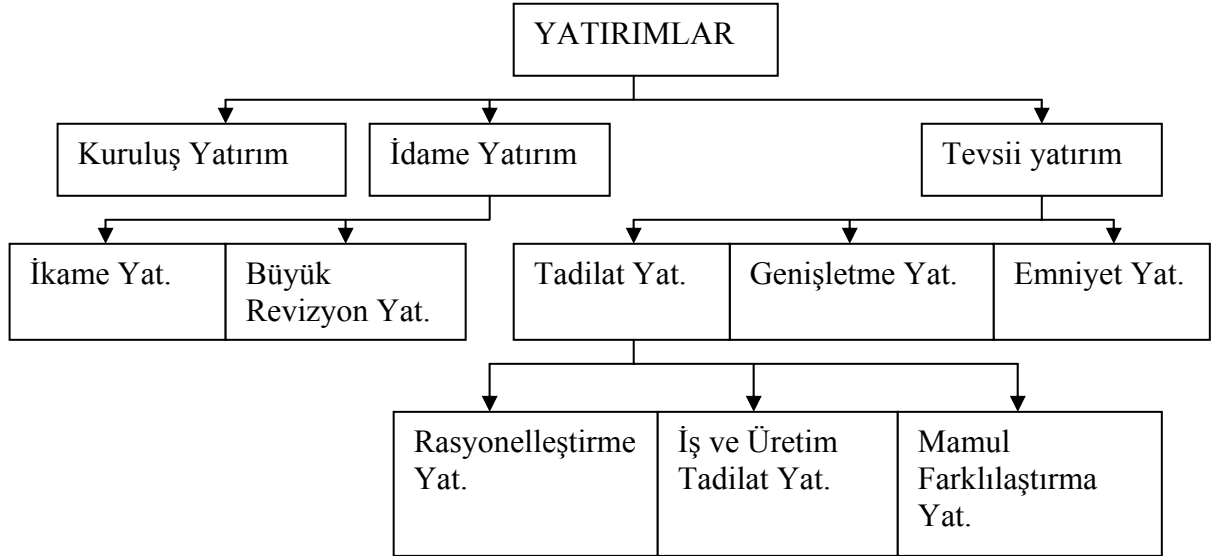
V. Yatırım Türleri

A. Yatırımların Nedenlerine Göre Sınıflandırılması

İşletme genel olarak kurulabilmek, faaliyetlerinde devamlılık ve gelişme sağlamak için yatırım yapmak zorundadır.

Bu esasa göre yatırımlar başlıca üç grupta sınıflandırılabilir:

- Yeni Kuruluş Yatırımları,
- İdame Yatırımları (Yenilenme- Modernleşme),
- Tevsii Yatırımları (Genişletme – Büyüme).



Sekil.3. Nedenlerine Göre Yatırım Türleri

⁵ GÜVENLİ, Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi ve Değerlendirilmesi, 1997,s. 2

1.Yeni Kuruluş Yatırımları

Yeni bir işletmenin kurulmasına ilişkin yatırımlardır. Bu tür yatırımlar işletmenin kuruluş aşamasında gerçekleştirilmektedir.

2. İdame Yatırımları

Mal ve hizmet üretimi faaliyetinde bulunan işletme veya işletme kısımlarının faaliyetlerini sürdürebilmeleri için yaptıkları yatırımlardır. İkame yatırımları ve büyük revizyon yatırımları olmak üzere iki tür idame yatırım vardır.

3. Tevsii Yatırımlar

Daha iyi tesislerin kurulması suretiyle işletmenin mevcut üretim gücünü daha da geliştirmek veya yeni bir üretim potansiyeli yaratmak amacıyla yapılan yatırımlara tevsii yatırımlar denir.

Tevsii yatırımlar;

- Tadilat yatırımları,
- Genişletme yatırımları,
- Emniyet yatırımları.

olmak üzere üç grupta değerlendirilir.

Tevsii yatırımları içinde, **tadilat yatırımları** oldukça büyük öneme sahiptir. Çünkü işletme politikası ile ilgili önemli unsurlar tadilat yatırımları içinde yer almaktadır. Nitekim işletmeni üretim maliyetleri, pazarlama politikası ile ilgili sorunları tadilat yatırımları aracılığıyla çözümlenmektedir.

Tevsii yatırımlarının diğer bir grubu olan **genişletme yatırımları** işletmelerin artan mal ve hizmet talebini karşılamak amacıyla yaptıkları yatırımlardır. Bu yatırımlarda işletmeler üretim gücünü ve kapasitesini artıracak genişletme yollarına giderler.

Tevsii yatırımlarının diğere şekli **emniyet yatırımlarıdır**. Bu yatırımlar uzun dönemli olarak kaynakların emniyet ve koruma tedbirlerine bağlanmasına yöneliktir.⁶

B. Yatırımların Konularına Göre Sınıflandırılması

Bu kriterlere göre yatırımlar maddi yatırımlar, finansal yatırımlar, ve maddi olmayan yatırımlar olarak sınıflandırılırlar.

1. Maddi Yatırımlar

Maddi yatırımlar; işletme araçlarının ve ilk maddelerin sağlanmasına yönelik yatırımlar olarak kabul edilmektedir. Geniş anlamıyla, işletmenin kuruluşu ve faaliyeti boyunca ihtiyaç duyulan maddi mallara yönelik yatırımlar olarak ifade edilebilir.

2. Finansal Yatırımlar

Kaynakların mal ve hizmet üretimi dışındaki amaçlarla, başka alanlara bağlanmasıdır. Kaynaklar; hisse senetleri, banka senetleri, yatırım iştirakleri diğere iştirakler ve benzeri kıymetli evrak niteliğindeki iktisadi değerlere bağlanabilir. Bu tür yatırımlara finansal yatırımlar denir.

3. Maddi Olmayan Yatırımlar

Maddi olmayan yatırımlar; araştırma – geliştirme, reklam, eğitim ve sosyal hizmet amaçlarıyla finansal kaynakların kullanılmasıdır. Bu tür yatırımların maddi yatırımlara göre temel farkı bilançodaki etkilerinin gözlenmesindeki güçlüktür.⁷

⁶ YILMAZ, *Yatırım Projeleri Analizi ve Yönetimi*, 1990, s. 16

⁷ ÇAĞLAR, 1997, s. 5

C. Yatırımlara Bağımlılık Derecelerine Göre Sınıflandırılması

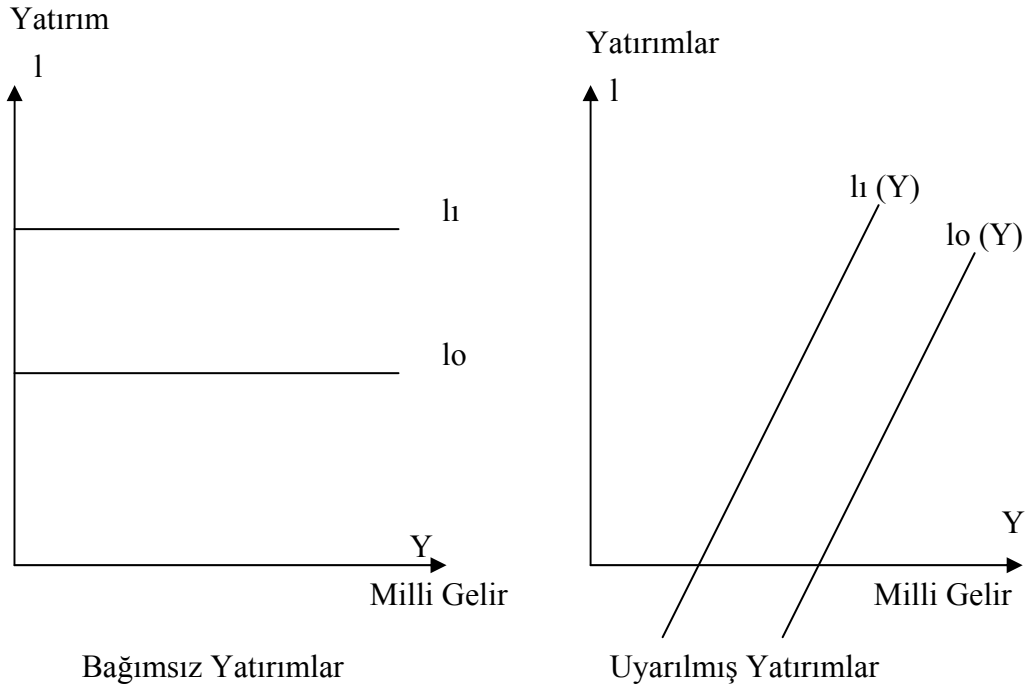
Yatırımlar, bağımlılık derecelerine göre; bağımsız(otonom) ve uyarılmış yatırımlar olmak üzere ikiye ayrılırlar.

1. Bağımsız Yatırımlar

Bağımsız yatırımlar; tüketim ve satış miktarlarına bağlı olmaksızın yapılan yatırımlardır. Bir ülkenin iktisadi hayatını geniş ölçüde etkileyen ve daha çok alt yapı yatırımlarını kapsayan yatırımlar bu gruba dahildir. Genellikle savaş ekonomileri ve güdümlü ekonomilerdeki yatırımlar bağımsız yatırımlardır.

2. Uyarılmış Yatırımlar

Uyarılmış yatırımlar ise, milli gelirden meydana gelecek bir değişimin tüketim harcamalarıyla satış miktarına yansımından etkilenerek müteşebbislerin yapmaya karar verdikleri yatırımlardır.



Şekil 4. Bağımsız ve Uyarılmış Yatırımların Milli Gelir Karşısındaki Durumu

Bağımsız yatırımlar, milli gelir hangi seviyede olursa olsun yatırım ondan bağımsız ve özerk şekilde verilen kararlar ile tayin edilmektedir.

Uyarılmış yatırımlar ise, milli gelirim bir fonksiyonu olarak değerlendirilir.

VI. ULUSAL PLANLAMA VE PROJE İLİŞKİSİ

A. Ulusal Planlama

Genel anlamda “ulusal planlama”, politik olarak belirlenmiş ulusal amaçları, belirli bir sürede gerçekleştirmek için alternatif stratejiler arasında seçim yapabilmek ve sermaye, yetişmiş insan gücü ve doğal hammaddeler gibi sınırlı kaynakları birbiriyle yarışan alanlar arasında akılcı (rasyonel) bir biçimde tahsis edebilmek için kullanılan bir tekniktir. Diğer bir deyişle planlama, ekonomideki kaynak tahsisi kararlarına, önceden belirlenmiş ve birbirleri ile tutarlı hedeflere ulaşmak amacıyla yapılan müdahaledir. Ancak planlama ile makro ekonomik istikrarı sağlamaya ve piyasa aksaklıklarını gidermeye dönük olarak gerçekleştirilen genel anlamdaki kamu müdahalelerini (para ve maliye politikaları, teşvikler, rekabetin korunmasına ilişkin uygulamalar vb.) birbirinden ayırmak gerekir. Planlama, bugünden geleceğe uzanan eylemlerin hepsini kapsar ve gelecekle ilgili öngörülerde bulunurken geleceği biçimlendirmeyi amaçlar. Oysa yaygın anlamıyla devlet müdahalesi, ekonomideki dengesizlikleri giderme eylemidir.

Bir başka ifade ile ulusal planlama; bir ülke ya da bölgeye ait tüketim, yatırım, tasarruf, ihracat, ithalat ve benzeri temel ekonomik ve sosyal büyüklüklerdeki değişiklikleri, belirli öncelikler gözetilerek önceden belirlenen akılcı hedefler doğrultusunda, belirli bir sürede etkilemek, yönlendirmek, kontrol etmek ve uzun dönemli ekonomik karar alma sürecini koordine etmek için harcanan bilinçli devlet çabası olarak tanımlanabilir.

Devlet yada hükümet politikalarının koordinasyonu ve akılcı bir çizgiye oturtulması planlamanın en önemli işlevini oluşturur. Bu nedenle planlama, alternatif

politikaların ve amaçların fayda ve maliyetlerini belirlemede kullanılan bilgiyi organize eden bir araç olarak da düşünülebilir.

Belirli öncelikler gözetilerek oluşturulan ‘ulusal amaçlar’ ve bunların somuta indirgenmiş hali olan ‘hedefler seti’ ile ‘kaynakların akılcı kullanımı’ ulusal planlamanın çerçevesini çizen anahtar kavramlardır. Akılcı kullanım, kaynakların sektörler ve bölgeler arasında belirli öncelikler çerçevesinde zamana yayılarak yapılabilir (feasible), tutarlı ve optimum şekilde dağıtılmasıdır. Genel amaç olan "toplumsal refahın yükseltilmesi"ne yönelik olarak ulusal planlarda sıkça rastlanan amaçlardan bazıları şunlardır:

- Hızlı ve dengeli büyüme
- Kişi başına milli gelirin artırılması
- Tam istihdamın sağlanması
- Kapasite kullanımının artırılması
- İnsan gücü kaynaklarının niteliğinin yükseltilmesi
- Yoksulluğun ve gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılması
- Bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesi
- Çeşitlendirilmiş ve kendi kendine yeterli bir ekonomik yapının oluşturulması
- Sürdürülebilir ve dengeli bir büyüme ortamı yaratılması
- Sanayileşmenin hızlandırılması
- Bilim ve teknoloji alanında atılım yapılması
- Ödemeler dengesinin iyileştirilmesi
- Enflasyonun aşağı çekilmesi
- Dış dünya ile bütünleşme
- İdari yapının iyileştirilmesi

Ulusal amaçlar ve buna bağlı olarak oluşturulan hedefler seti, ulusal planın ayrılmaz parçaları olmakla birlikte, tek başlarına bir plan oluşturamazlar. Plan, bu amaçlara nasıl ulaşılabileceğini; kaynakların nasıl kullanılacağını ve hangi araçlardan yararlanılabileceğini göstermek zorundadır. Plan amaçları, her ülkenin kendi koşullarına ve politik tercihlerine bağlı olarak değişiklik gösterilebilir. Önemli olan, amaçlar ve

hedefler arasındaki dengenin sağlanması ve alternatif maliyetlerin göz önüne bulundurulduğu öncelikler setinin belirlenmesidir.

Amaç ve hedeflerin göreceli ağırlıklarının ve önceliklerinin araştırılması, plan stratejisi kavramını gündeme getirir. Plan stratejisi, kalkınma hedeflerine varabilmek için uygulanacak politika ve alınacak tedbirlerin genel çerçevesini çizen ve belli bir dönem için genellikle değişmezlik niteliği olan direktifler topluluğudur.⁸

B. Ulusal Plan Çeşitleri

Ekonomik planlar, hazırlanış amacı bakımından ya istikrarıcı ya da kalkınmacıdır. Güçlü özel sektörü ve gelişmiş pazar yapısı olan ileri sanayi ülkelerinde uygulanan istikrarıcı planlamanın temel amacı, genelde ekonomik istikrarı sağlama ihtiyacının belirlediği sınırlar ve yürürlükteki ekonomik ve sosyal yapı çerçevesinde ülkedeki sermaye stoku, iş gücü ve diğer kaynakların tam istihdamını sağlayacak şekilde etkili bir talep düzeyi oluşturulmasıdır. Planın amaç ve hedeflerine ulaşmak için benimsenen politika ve önlemler, parasal ve mali önlemlerce kontrol edilen pazar ve talep kanalıyla çalıştırılır.

Son elli yıllık deneyimlere bakıldığında, özellikle kaynakları sınırlı olan gelişmekte olan ülkelerde, ortak amaç olan dengeli, sürdürülebilir ve hızlı kalkınmanın en emin ve dolaysız olarak, iyi hazırlanmış ve başarıyla uygulanmış kalkınma planları ile sağlanabildiği görülmektedir. Bu nedenle, hemen hemen bütün gelişmekte olan ülkelerde, uzun yıllardan beri ‘ulusal kalkınma planları’ hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Ulusal kalkınma planlarıyla amaçlanan kalkınma, yalnızca üretimin ve kişi başına milli gelirin artırılmasından ibaret olmayıp gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, kısaca ekonomik ve sosyo-kültürel yapının iyileştirilmesi anlamına gelmektedir.

Ulusal bir kalkınma planının uygulanabilmesi için devlet (ya da hükümet) desteği gerekiyor olmakla birlikte, kamu mülkiyetinin artırılması zorunlu değildir.

⁸ www.dpt.org.tr

Ancak, ekonominin sağlıklı işleyişi için gerekli bazı altyapı projeleri ile özel sektörün istekli olmadığı ya da finansal gücünün yeterli olmadığı bazı büyük ve riskli projelerin devlet tarafından gerçekleştirilmesiyle kamu mülkiyeti artabilir. Buna karşılık, politik tercihlere bağlı olarak bazı kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ile bu durumun tersi de gerçekleşebilir. Ayrıca, yatırımları teşvik etmek, rekabet ortamını yaratmak, para ve maliye politikalarıyla ekonomik istikrarı sağlamak gibi dolaylı yollarla desteklenen özel sektör, hedeflenen plan amaçlarına ulaşmada ana rolü de üstlenebilir. Diğer taraftan devletin planlama aracılığıyla hem kendi yatırım politikaları, hem de alternatif yatırım stratejilerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri konusunda özel sektörü bilgilendirmiş olması, özel sektör yatırım kararlarının daha akılcı bir temele oturmasını sağlar.

Devletin etkin fakat dolaylı bir rol üstlendiği ekonomiler, genellikle yatırım projelerinin çoğunun özel sektör tarafından yürütüldüğü gelişmiş piyasa ekonomileridir. Bu ülkelerde uygulanan planlama, kalkınmacı olmaktan çok, ekonomik ve yapısal dengesizlikleri düzeltmeyi ve büyümeyi amaçlar. Ancak, bu tip ülkelerin planlarında, kalkınma planlaması unsurlarına hiç rastlanmaz demek de zordur. Gelişmiş pazar ekonomilerinde uygulanması gereken planlamanın derecesi konusunda değişik görüşler olmasına rağmen, az ya da çok hemen her ülkede ekonomik planlama yapılmaktadır. Kalkınma planlarının çoğu ise, gelişmiş pazar ekonomilerinin tersine kamu mülkiyetinin ve kontrolünün görece olarak daha etkili olduğu ‘karma’ ekonomilerde uygulanmaktadır. Pazar mekanizmasının işlemesine izin vermeyen ya da sınırlı ölçüde veren sosyalist ekonomilerde hazırlanan ve uygulanan planlar da kalkınmacıdır. Görece olarak daha demokratik olanları bulunmasına rağmen, bu tip ekonomiler literatürde ‘kumanda ekonomileri’ ya da “merkezi planlı ekonomiler” olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik ve politik sistemlere bağlı olarak planlara yüklenen görev ve işlevler de farklılaşmaktadır. Bu açıdan planlar nitelikleri ve uygulanış biçimleri bakımından beşe ayrılmaktadır:

1. Emredici Merkezi Fiziksel Planlama (Eski SSCB, Çin)
2. Emredici ve Özendirici Planlama

- a. Sosyalist Rekabetçi Planlama (Eski Yugoslavya)
 - b. Demokratik Rekabetçi Planlama (Hindistan, Pakistan, Türkiye)
 - c. Kooperatif ya da Uzlaşmacı Planlama (Japonya, G.Kore)
3. Yol Gösterici Planlama (Fransa)
 4. Tahmin Edici Planlama (Hollanda)
 5. Formal Planlama (Latin Amerikan Ülkeleri, Bazı Afrika Ülkeleri)

Kalkınma planları, kapsadıkları süreler bakımından da çeşitlilik gösterirler. Bunları beş grupta toplamak mümkündür:

1. Uzun Dönemli Planlar: 10 ya da daha fazla yılı kapsayan perspektif planlar.
2. Orta Dönemli Planlar: Üç-Beş Yıllık Kalkınma Planları.
3. Kısa Dönemli Planlar: Yıllık ya da daha kısa süreli ekonomik program ve planlar.
4. Değişken ya da Esnek Planlar: Gelecekteki üç ya da beş yılı kapsayan ve her yıl yeniden hazırlanan (rolling) plan ve programlar.
5. Bütüncül Kalkınma Planlaması: Ülke kaynaklarını, ekonomisini ve sosyal yapısını bir bütün olarak ele alıp siyasal olarak önceden belirlenen sosyo-ekonomik hedeflere erişmek için mevcut kaynakları akılcı bir biçimde yönetmeyi amaçlayan ve teknik tutarlılık hesapları bu çerçevede yapılarak hazırlanan bir plan türüdür.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YATIRIM PROJELERİNİN PLANLANMASI VE ANALİZİ

I. KAMU YATIRIM PROJELERİNİN PLANLAMASI

A. Kamu Yatırımlarının Gerekliliği

Genel olarak bakıldığında, bir ekonomide kaynaklar kısıtlı, ihtiyaçlar sonsuz denecek ölçüde çeşitlidir. Bireyler, özel ihtiyaçlarını piyasaya sunulan özel mal ve hizmetleri satın alıp tüketerek, toplumsal ihtiyaçlarını ise, devletin ürettiği sunduğu kamusal mal ve hizmetleri tüketerek karşılarlar. Devletin ekonomik yaşamdaki rolü çok önemlidir. Devlet, yüklenmiş olduğu ekonomik ve sosyal görevleri gerçekleştirmek için, önemli harcamalar yapmak durumundadır. Ülkelere göre değişen boyutlar arz etmekle birlikte, üretim faaliyetlerinin belli bir bölümü üzerinde; gerek tüketim ve gerek üretim ile ilgili olarak yarattığı etkiler dolayısıyla devletin önemli fonksiyonları görülmektedir. Toplumun bütün kesimlerinin refahı; devletin gelir elde etmesi ve bunları kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için kullanması işlemlerinden değişen boyutlarda etkilenmektedir.⁹

Sahip olunan kaynakların en etkin şekilde kullanımı, üretim olanaklarının yönlendirilmesi vb. sosyal ve ekonomik amaçlar doğrultusunda etkili olabilmesi, sınırsız ihtiyaçlar bakımından harcamaların en etkin bir şekilde planlanması, programlanması ve uygulanmasının büyük bir önemi vardır

Ekonomide kaynak kıtlığı, genel olarak, tanımlanan kaynaklara göre niceliksel ve niteliksel anlamda zaman ve mekân boyutunda ortaya çıkan bir sınırlılığı belirler. İhtiyaç sınırsızlığı ise, gerek özel ve gerekse toplumsal anlamda karşılanmasına farklı derecelerde gerek duyulan, kendiliğinden ya da uyarılarak gelişen ve tatmini söz konusu olan taleplerin, zaman ve mekân boyutunda çokluk ve genişliğin ifade etmektedir.¹⁰

⁹ Akdoğan, Abdurhman, **Kamu Maliyesi**,4.baskı,Gazi Büro Kitapevi,Ankara 1993,s. 80

¹⁰ Anıl Haluk, **Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik**, AİTİA Yayını, Ankara, 1982, s.27

Böylece denebilir ki, ekonomide mal ve hizmet üretimine yönelecek kaynakların kıt olması, hem özel yatırımlar, hem de kamu yatırımlarında kaynakların etkin dağılımını sağlayacak kararların alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu da, hem özel yatırımcıların, hem de kamu yatırımına karar verenlerin, kaynakların etkin dağılımını sağlayacak karar verme tekniklerine başvurmaları ile mümkün olur.¹¹

Kamusal kaynakların çeşitli hizmetlerin üretimine tahsisi toplumsal tercihlere göre şekillenmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmetlerin türü, miktarı ve bileşimi ve finansmanı ile ilgili kararlar, demokratik bir düzene sahip ülkelerde, halkın oyları ile iş basma gelen siyasal iktidarlar tarafından toplumun tercihleri göz önünde bulundurularak alınır. Ancak bu, kaynakların tahsisinde ekonomik analizlere başvurulmayacağı ya da etkinlikten uzak yaklaşımların benimseneceği anlamına gelmez. Çünkü kamusal kaynakların kıtlığı ve fırsat maliyetlerinin olması, siyasal karar alıcıların etkin kaynak kullanımının sağlayacak şekilde karar alma zorunlu kılmaktadır.

B. Kamu Yatırım Projelerin Planlama ve Değerlendirme Aşamaları

Planlama süreci; planın hazırlanması, uygulanması ve uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi şeklinde üç aşamadan oluşmaktadır. Benzer şekilde “proje planlama süreci” dendiğinde de, projenin fikir olarak doğmasından uygulamanın değerlendirilmesine kadar geçen bütün aşamaları anlamak gerekir. Yatırım projeleri birbirini izleyen bu aşamalardan geçerek olgunlaşır. Bir yatırım projesinin fikir olarak doğuşundan hazırlanmasına, analizine, elenmesi ve/veya seçimine, uygulanmasına, işletmeye alınmasına ve sonunda uygulamasının değerlendirilmesine kadar geçen aşamaların bütününe “proje çevrimi” (project cycle) denir.

Proje çevrimini oluşturan aşamalar beş ana başlık altında toplanabilir:

1. Proje Oluşturma

¹¹ Şenyüz Doğan, **Özel ve Kamu Sektörü Açısından Yatırım Kararlarında Fayda – Maliyet Analizi**, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt V, Sayı 2, 1984 s.105.

2. Proje Hazırlama

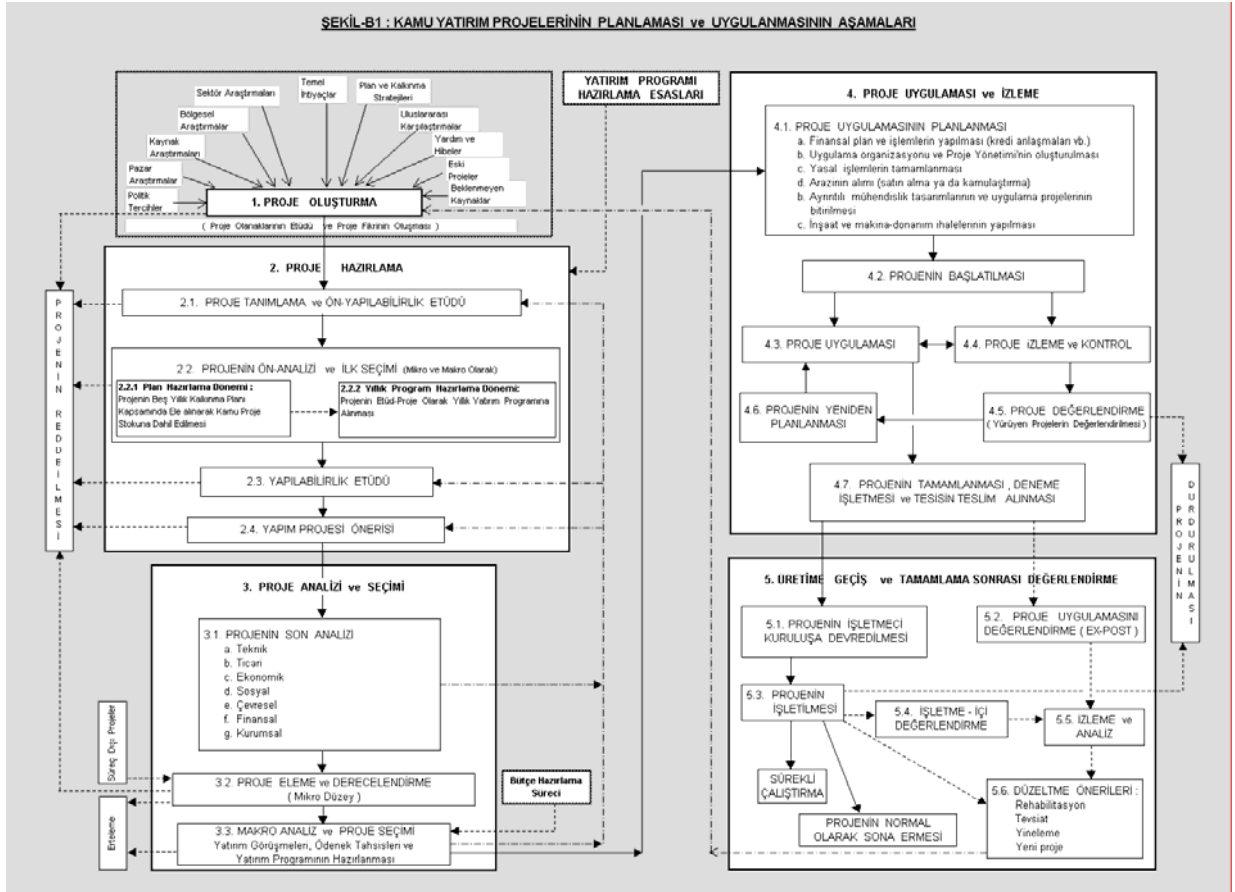
3. Proje Analizi ve Seçimi

4. Proje Uygulaması ve İzleme / Değerlendirme

5. İşletmeye Geçiş ve Tamamlama Sonrası Değerlendirme

Yukarıda ki ana başlıkları geniş bir şekilde aşağıdaki Şekil 5.'te gösterilmiştir.

Şekil 5. Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Uygulanmasının Aşamaları



1. Proje Oluşturma: Proje Olanaklarının Etüdü ve Proje Fikrinin Doğuşu

Proje çevrimi (proje çalışmaları), yatırım olanaklarının araştırılıp proje fikirlerinin derlendiği, değerlendirildiği ve ön elemeye tabi tutulduğu “proje oluşturma” aşaması ile başlar. Proje listelerinin ve kabaca tahmin edilmiş maliyetlerinin yer aldığı çalışmaya “proje olanakları etüdü” denir. Olanak etütleri

taslak niteliğinde olup ayrıntılı analizlerden çok, tahminlere dayanırlar. Olanak etüdü; bölgesel, sektörel yada alt sektör ve kaynak bazında olmak üzere üç değişik şekilde hazırlanabilir. Maliyetler, donanım satıcısı kuruluşlardan değil, karşılaştırılabilir ve halen uygulanmakta olan ya da geçmişte gerçekleştirilmiş projelerden alınarak ve çeşitli indeksler kullanarak tahmin edilir. Bunun nedeni, bir yatırım olanağının göze çarpan gerçeklerinin çabuk ve maliyeti yüksek olmayacak biçimde saptanmasıdır.

Proje fikirlerini belirlemek, maliyetlerini kabaca tahmin etmek ve ön elemeye tabi tutmak proje oluşturma aşamasının en önemli bölümünü oluşturur. Bu aşamada oluşturulan seçenekler ve alınan kararlarla başlayan süreç, projelerin son çıktıları üzerinde kaçınılmaz etkiler yaparlar.

Kalkınma planlaması yapan ülkelerde, planlama mekanizması, oldukça ayrıntılı göstergelerin yanı sıra, iyi tanımlanmış kıstaslara dayalı sektörel öncelikleri sağladığından, ilk proje belirleme işlemi daha kolaydır. Ancak kalkınma plan ve programlarında yer alan amaçlara ulaşabilmek için gereken yatırım kararlarının doğru alınabilmesi, bu aşamada oluşturulan seçeneklerin olabildiğince geniş tutulmasına bağlıdır. Fakat genelde, aynı amaçlara daha ucuz ve etkili bir yoldan ulaşabilmek mümkün olduğu halde, geliştirilen seçeneklerin kısıtlı olması nedeniyle daha pahalı ya da amaca ulaşmayı engelleyen çözümlere razı olunmaktadır. Proje planlama sürecinin çalışmaya başlamasıyla birlikte bu aşamada kaçırılan fırsatları bir daha yakalamak zordur.

Yatırım projesi fikrinin oluşturulmasında ve “proje olanakları etüdü” nün hazırlanmasında yararlanılabilecek kaynaklar şu şekilde özetlenebilir:

- Kalkınma Plan ve Stratejileri,
- Temel ihtiyaçlar,
- Sektör araştırmaları,
- Ana Planlar,
- Bölgesel araştırmalar,
- Pazar araştırmaları,

- Kaynak araştırmaları,
- Uluslararası karşılaştırmalar,
- Yardım ve hibeler,
- Eski projeler (tamamlama, tevsiat, modernizasyon vb.),Politik tercihler ve diğer beklenmeyen kaynaklar.

Ön eleme, genelde kişi ya da kuruluşların ortaya koyduğu fikirleri biraz daha gözden geçirme ve netleştirme amacını taşıyan ve ön bilgilere dayanan öznel bir değerlendirme olup olası fikirler içinden umut verenleri ön plana çıkarmayı hedeflemektedir. Bu nedenle ön eleme, başarılı olma umudu verebilen fikirleri bir proje çalışması aşamasına indirgeme faaliyeti olarak tanımlanabilir.¹²

2. Proje Hazırlama: Ön-Yapılabilirlik ve Yapılabilirlik Etütleri

Proje fikirlerinin belirlenmesi, ön elemeye tabi tutulup benimsenmesinden sonra kapsamlı ve ayrıntılı bir proje çalışması (yapılabilirlik etüdü) başlatılır. Ancak ayrıntılı yapılabilirlik etüdünün hazırlanmasına geçmeden önce bir ön yapılabilirlik çalışması yapmak gerekir.

Ön yapılabilirlik etüdü ile yatırım konusunun uygun olup olmadığı araştırılır. Ön yapılabilirlik etüdünden olumlu sonuç alınırsa, yapılabilirlik etüdü başlatılır. Ön yapılabilirlik etüdü, proje olanakları etüdü ile ayrıntılı yapılabilirlik etüdü arasında bir geçiş aşaması olarak düşünölmelidir. Ön yapılabilirlik etüdünün yapısı, ayrıntılı yapılabilirlik etüdü ile aynı olmalıdır. İki arasında fark toplanan bilginin ayrıntı düzeyidir.

Proje olanağı etüdü göz önüne alınarak bir yapılabilirlik etüdü yapılmışsa, ön yapılabilirlik aşamasından vazgeçilebilir. Sektör ya da kaynak olanakları etüdü, yapılabilirlik aşamasına geçilmesini ya da projeden vazgeçilmesini sağlayacak yeterlilikte bilgi içerdiginde de, bazen ön yapılabilirlik aşaması atlanabilir.

¹² Sariaslan Halil,**Yatırım Projelerin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi**,Ankara 1990,s.21

Yapılabilirlik etüdü yatırımcının ne üreteceğini, nereye satacağını, nasıl üreteceğini, ne kadar bir yatırım yapacağını, yatırımı nereye yapacağını ve ne kazanacağını gösteren bir rapordur. Yapılabilirlik etütleri, kesin yatırım kararının verilmesinden ve uygulama (kesin) projelerinin hazırlanmasından önce yapılan ve projelerin teknik, ticari, finansal, ekonomik, sosyal ve kurumsal yapılabilirliklerini analiz eden kapsamlı bir çalışmadır.

Yapılabilirlik etüdü ya da diğer bir deyişle proje hazırlaması, ticari, finansal ve ekonomik analiz gereksinimlerine uyacak biçimde olmalıdır. Çoğu kez yapılabilirlik etüdü aşamasında proje finansmanının olduğu varsayılır, finansal etkiler böylece hesaplanır ve toplam üretim maliyetine katılır. Ancak, projede kredi kullanımı ve benzeri dış finansman kaynaklarından da yararlanılacaksa, bunun getireceği ek maliyetler de hesaplanıp proje giderlerine dâhil edilmelidir.¹³

Projeden kaynaklanan ticari ve ekonomik fayda ve maliyetlerin nihai tahminlerine dayalı olarak hazırlanan etütler, hem yatırımcı kuruluş açısından hem de ulusal ekonomi açısından karlılık hesaplarını da kapsar. Yatırım ve üretim maliyetlerinin nihai tahminleri ve bunu izleyen ticari ve ekonomik karlılık hesaplarının anlamlı olabilmesi için, proje kapsamının, hiç bir önemli unsuru ve maliyeti dışarıda bırakmayacak şekilde, açık olarak tanımlanmış olması gerekmektedir.

Yapılabilirlik etüdü genel olarak dört temel amaç ile hazırlanır.

Birincisi, kendi kaynaklarını etkin olarak kullanmak amacıyla gerek makro gerekse mikro bazda yatırım kararını verecek olanlar yapılabilirlik etüdüne ihtiyaç duyarlar.

İkincisi, devlet çeşitli sektörlerde özel kesim yatırımlarını teşvik etmek ve desteklemek amacı ile yatırım teşvikleri ve krediler verir. Bu teşvik ve kredilerden yararlanmak isteyen özel firmaların projeleri için devletçe yapılabilirlik etüdü istenir.

¹³ Sariaşlan Halil, Yatırım Projelerin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, Ankara 1990, s.23

Üçüncüsü, yatırım yapacak kuruluşlar, bunu gerçekleştirmek için eğer bir finansman kuruluşundan dış finansman (kredi) talebinde bulunuyorlarsa, talep edilen borcun ve faizinin zamanında ödenip ödenmeyeceğinden emin olmak için finansman kuruluşları tarafından da yapılabirlik etüdü istenir.

Son olarak, yapılabirlik etüdü projenin uygulanması aşamasında karşılaşılabilecek olası güçlükleri önceden görmek ve gerekli önlemleri almak için gerekir.

Proje hazırlama aşamasında hazırlanan ön-yapılabirlik etüdünün ön analizi sonucunda seçilen projeler, yapılabirlik etüdü sırasında daha ayrıntılı olarak incelenmek üzere kalkınma planı sürecinde gerçekleştirilmesi düşünülen kamu proje stokuna alınır ve başlangıç yılları itibariyle yıllık yatırım programlarına ithal edilir. Söz konusu plan döneminde ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçlara yönelik projeler de yıllık yatırım programlarına yapılabirlik etütleri hazırlanması amacıyla etüd proje olarak dahil edilir.¹⁴

3. Kamu Yatırım Projelerin Analizi ve Seçimi

Proje değerlendirme, planlı kalkınmayı amaçlamış ülkeler açısından oldukça önem taşıyan konudur. Özellikle az gelişmiş ülkelerdeki kalkınma planlarında saptanan hedefler milli gelirin artırılması, belirli üretim, istihdam düzeylerinin sağlanması, adil bir gelir dağılımı ve ödemeler dengesinin düzeltilmesine yönelik olmalıdır. Bu hedeflere ulaşmak ise yatırımlara, daha açık bir anlatımla yatırım projelerinin değerlendirilmesi ve uygulanmasına bağlıdır.

Bildiğimiz gibi özellikle az gelişmiş ülkelerde kaynaklar kıt olduğu için yatırım projelerinin değerlendirilmesi de bu kıt kaynaklar ile kalkınma planlarındaki hedefleri uzlaştırma ve en uygun yatırım projesini seçme biçiminde olmak zorundadır. Bu nedenle söz konusu ülkelerde kalkınma hedeflerine uygun bir projede değerlendirme sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

¹⁴ Ayanoglu Kamil vd. **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**. Ankara 1996,s.110

Proje değerlendirilmesinde kullanılan metotları iki ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar, projenin firma yani yatırımcı açısından değerlendirilmesi ile ulusal ekonomi açısından değerlendirilmesidir.

Ulusal ekonomi açısından proje değerlendirme yatırım projelerinin milli gelir, istihdam, ödemeler dengesi üzerinde etkilerini ölçmeye ve sosyal karlılığı test etmeye yönelik olarak geliştirilen kriterler çerçevesinde yapılmaktadır. Şüphesiz kalkınma planları açısından önem arz eden değerlendirme de budur.¹⁵

a. Proje Analizi (Yatırım Öncesi)

Etüt-proje olarak yatırım programına alınan projelerin yapılabilirlik etüdünün tamamlanması ile proje hazırlama aşaması son bulur. Bundan sonraki aşama, bu etütle ortaya konulan teknik, ticari, ekonomik ve mali bilgilere dayalı olarak projenin analiz edilip yatırım konusunda olumlu ya da olumsuz karar verilmesidir. Proje analizi aşaması, projenin kabul edilerek yapılabilirliğinin onaylanması ya da reddi ile sonuçlanır. Yapılabilir bulunmakla birlikte bazı projeler, yatırım programı çerçevesinde daha sonra değerlendirmek üzere ertelenebilir. Bu sırada yatırım programını hazırlayan birimlerce bazı proje etütlerinin değişen koşullar nedeniyle yenilenmesi ya da düzeltilmesi de istenebilir.

Mikro düzeyde bir analiz olan proje analizine bağlı olarak yapılabilir bulunan ve öncelik sırasına göre derecelendirilen projeler arasından bazılarının seçilerek yatırım programının oluşturulması bir sonraki aşamadır. Finansman olanakları da dikkate alınarak makro düzeyde analiz edilen projeler bu aşamanın sonucunda reddedilebilir, ertelenebilir ya da belirli bir ödenek tahsis edilerek yapım projesi olarak yatırım programına dâhil edilir.

Proje analizi, aşamalı plan hazırlama sürecinin son aşamasını oluşturur. Proje analizinin amacı kısıtlı kaynakların etkin kullanılmasını ve mal ve hizmet üretiminin akılcı olmasını sağlamaktır. Çünkü ekonomik büyüme ve kalkınma için vazgeçilmez

¹⁵ Asuman Erdem, **Projelerin Ulusal Ekonomi Üzerindeki Etkiler**, İstanbul 1999 s. 28

niteliğe sahip olan yatırımların yada diğer deyişle yatırım projelerinin bilimsel temellere dayalı olarak hazırlanması ve değerlendirilmesi, “kaynakların optimal kullanımının” ilk ve temel koşuludur. Ancak bu şekilde yatırımlardan beklenen sonuçların makro düzeyde gerçekleşmesi mümkün olabilir. Makro planlar ne kadar iyi hazırlanırsa hazırlansın, iyi hazırlanıp doğru analiz edilmeden gerçekleştirilecek projelerle makro plan hedeflerine ulaşmak mümkün değildir.¹⁶

Yatırım projelerinin hepsi kaynak tüketip belirli getiriler sağlar. Bir yatırımın yapılması konusunda karar verebilmek için proje hazırlama sırasında hesaplanan toplam getirinin projenin inşaatı dâhil tüm yaşamı süresinde tükettiği kaynaklara eşit yada daha fazla olması beklenir. Bunu tespit edebilmek için projelerin iyi bir şekilde analiz edilmesi gerekir. Bir plan ne kadar çok sayıda ve iyi analiz edilmiş projeye dayandırılırsa, sağlamlığı ve tutarlılığı o ölçüde yüksek olur.

Kalkınma plan ve programlarının hazırlanması ve kamu yatırımlarının planlanmasında görev alan uzmanlarca genel olarak masa başında değerlendirilen yatırım teklifleri, zaman zaman yerinde de analiz edilebilir. Örneğin; projenin uygulanacağı yerin görülmesi, yer seçimi ve/veya çevresel etkiler hakkında analiz yapacak uzmanlara önemli ipuçları verebilir. Kapsamlı ve sistematik bir şekilde yürütülen proje analizi sırasında projeler fayda ve maliyetlerin değerlendirilmesini de içeren, ancak bunların dışındaki diğer bazı konuları da kapsayacak şekilde teknikler kullanılarak analiz edilirler. Bu analiz teknikleri ileriki bölümlerde ayrıntılı şekilde incelenecektir.

Proje (yapılabilirlik etüdü) hazırlama ve yatırım kararı verme aşamalarında gerçekleştirilen proje analiz çalışmaları sırasında yukarıda verilen tekniklerin hepsinin birden uygulanması mümkün ve gerekli olmayabilir. Çünkü bu tekniklerin bir kısmı diğerlerine alternatif olarak geliştirilmiştir. Örneğin; “katma değer yöntemi”, fayda-maliyet analizinin alternatifidir. Diğer taraftan proje faydalarını ölçmenin mümkün olmadığı durumlarda, fayda-maliyet analizini uygulamak mümkün olmadığı için maliyet-etkinlik analizi kullanılmaktadır.

¹⁶ Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996,s.131

b. Proje Seçimi ve Yatırım Programının Hazırlanması

Proje analizinin son bölümünü, diğer bir ifade ile makro analiz bölümünü oluşturan bu aşama, projelerin kalkınma planı ile bütünleştirildiği aşamadır. Bu aşamada ilk olarak, yatırımcı kamu kuruluşları tarafından teklif edilen yeni projelerin fayda ve maliyetlerinin yukarıda özetlenen proje analiz yöntemlerine göre gerekli düzeltmeler yapılarak hesaplanmasından ve projelerin değişik ölçütlere göre mikro olarak analiz edilmesinden sonra ön elemeleri yapılır.

Ülke kaynaklarının akılcı kullanımını sağlamak amacıyla uygulanan mikro analiz teknikleri, özellikle ekonomik ve sosyal fayda-maliyet analizi, yalnızca kamu yatırım projelerinde değil, teşvik belgesi almak yada kamu yatırım bankalarından kredi temin etmek üzere başvuran özel sektör projelerinde de uygulanmalıdır.

Ön elemelerde, bazı projeler yapılabilir nitelikte bulunup derecelendirilir, diğer projeler ise elenir. Tek tek yapılabilir bulunarak ön elemekten geçen ve derecelendirilen projelerden bazıları seçilerek belli bir ödenek tahsisi ile “Yatırım Programı”na dâhil edilir. Diğerleri ise ertelenir ya da reddedilir. Çünkü tek tek yapılabilir olan projelerden bazıları, kısıtlı kaynaklar çerçevesinde hem yürüyen projelerle, hem de kendi aralarında topluca ele alındığında yapılabilir ve tutarlı olmayabilir.

Yatırım programının hazırlanması makro planlamanın aksine hem yukarıdan aşağı hem de aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir süreçtir. Makro plan ile projelerin bütünleştirilmesi tutarlı bir yatırım programının hazırlanmasına bağlıdır. Tutarlı bir yatırım programı, bir taraftan makro plan ve sektörel plan hedeflerine uygun projelerin seçilmesine, diğer taraftan seçilen bu projelerin mevcut kamu proje stokunda yer alan ve uygulanmakta olan projeler ve bunlar tarafından kısıtlanan finansman imkânları ile uyumlu olmasına bağlıdır. Diğer bir deyişle, daha önceki yıllarda programa alınmış ve yürüyen projeler ile programa yeni dâhil edilen projelere ayrılan kaynakların toplamının, mevcut finansman olanakları ve makro ekonomik dengeler gözetilerek belirlenen sektörel yatırım tavanlarını aşmaması ve

ayrılan bu kaynaklarla gerçekleştirilecek projelerin sektörel hedeflere ulaşmayı sağlayacak nitelikte olması gerekir.

Ticari, ekonomik ve sosyal açıdan yapılabilir bulunan projelerin belli bir ödenekle yatırım programına dâhil edilebilmesi için kalkınma plan ve programları ile de tutarlı olmaları gerekir. Bu nedenle, projeler aşağıdaki açılardan da incelenir:

- Uzun-dönem kalkınma amaç ve hedefleri ile tutarlılık.
- Plan ve Programlarda yer alan ilke, politika ve tedbirlerle tutarlılık.
- Yıllık programın makro ve sektörel (kapasite, üretim, ihracat artışı vb.) hedefleri ile tutarlılık.
- Diğer sektör ve projelerle bağlantı (darboğaz giderme, hammadde ya da altyapı ihtiyacını karşılama vb. nedenlerle eşzamanlı ya da bağlantılı yürütülme zorunluluğu).

Sektörler arası kamu yatırım önceliklerinin belirlenmesi oldukça zor bir işlemdir. Bunun yapılabilmesi için çok sayıda ve yeterli verinin yanı sıra, sektörel yatırımlar ile üretimler arasındaki ilişkinin çok iyi bir biçimde anlaşılması gerekir.

Bununla birlikte, sektörel önceliklerin ayrıntılı ve karmaşık tahmin ya da analiz yöntemleriyle belirlenmesi yanıltıcı sonuçlar da doğurabilir. Bu nedenle pek çok ülkede sektörel önceliklerin belirlenmesinde politik tercihler önemli rol oynamaktadır. Ancak önceliklerin belirlenmesinden önce, politik karar alıcılara, alternatif politikaların maliyeti konusunda ciddi teknik analizlerle desteklenmiş uyarıcı bilgi verilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda; fayda-maliyet analizi, sektör içi önceliklerin belirlenmesinde de çok yararlıdır.

Daha önce de belirtildiği gibi, projelerin tek tek analizinin mikro düzeyde bir değerlendirme olmasına karşılık, proje seçimi makro düzeyde bir işleve sahiptir. Eğer projeler yalnızca proje analizi sonucunda erişilen yapılabilirlik kıstaslarına (Net Bugünkü Değer, İç Karlılık Oranı, Fayda-Maliyet Oranı vb.) göre seçilirlerse makro ve mikro düzey arasındaki bağ kırılmış olur. Bunun olmaması için makro

planlamayla belirlenen direktifler doğrultusunda hazırlanan, analiz edilen ve seçilen projelerle oluşturulan proje demeti (yatırım programı) toplu olarak da yapılabilir ve tutarlı olmak zorundadır. Örneğin; maksimum net fayda sağlayan bir projenin yatırım ihtiyacı çok yüksek olabilir ve ilgili olduğu sektöre ayrılan yatırım tavanının içine sığmayabilir. Dahası, diğer bazı projelere ayrılacak kaynakları daraltarak sektörel hedeflere erişilmesini de engelleyebilir.

Yatırım programını oluşturacak projelerin ticari ve ekonomik olarak yapılabilir bulunup çeşitli ölçütlere göre ağırlıklandırılarak derecelendirilen projeler arasından seçilmesinde ve bu projelerin kalkınma plan ve programları ile bütünleştirilmesinde, sektörel plan ve programların hazırlanmasından sorumlu kişi ya da gruplarca göz önünde bulundurulması gereken bazı temel hususlar şunlar olabilir:

(a) Her sektöre planlanan dönem sonunda ulaşılması istenen belirli bir katma değer hedefi verilebilir ve yatırım programının bu hedefe ulaşılmasını sağlayacak en düşük maliyetli proje demetinden oluşturulması istenebilir.

(b) Her sektöre belirli bir miktar yatırım tavanı (toplam ve dış para olarak da belirlenebilir) verilebilir ve verilen bu tavan içinde kalınarak gerçekleştirilecek projelerle elde edilecek toplam net kazancın (fayda-maliyet farkı), yıllık bazda ya da bugünkü değere indirgenmiş olarak maksimize edilmesi istenebilir.

Şüphesiz her sektörde yüksek öncelikli projeler vardır. Ancak yatırım programının hazırlanması sırasında genel olarak yapılan hata, bu tip projelerin tespit edilip programa dâhil edilmemesi değil, aksine bu ve benzeri projelerden mevcut kaynakların imkân vereceğinden fazlasının aynı anda programa alınıp gerçekleştirilmek istenmesidir. Programa olması gerekenden fazla proje dâhil edildiğinde, kaynak yetersizliği nedeniyle bütün projeler yavaşlamaktadır. Bu durum projelerin zamanında bitirilmesini ve ekonomiye kazanç sağlamasını engellediği gibi, proje maliyetlerinin artmasına ve kıt kaynakların boşa harcanmasına da neden olmaktadır. Bu nedenle yatırım programının hazırlanması sırasında kaynaklar çok acil ve zorunlu konuların dışında öncelikli olarak mevcut kamu proje stokunun

zamanında ve programına uygun olarak bitirilmesi yönünde ayrılmalıdır. Yeni projeler, yürüten projelerin ihtiyacı karşılandıktan sonra artan kaynaklarla gerçekleştirilmelidir.

II. İşletme Ve Ulusal Açıdan Projelerin Analiz Teknikleri

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 olmaktadır. İşte, literatürde, kıt kaynakların alternatif kullanım alanları arasındaki dağılımını uygun bir şekilde yapmaya yönelik bu yöntem “proje analizi” denilmektedir.¹⁷

İşletme ve Ulusal açıdan proje analiz teknikleri ise şunlardır:

1. Teknik Analiz,
2. Ticari Analiz: Yatırımcı Kuruluş Açısından Karlılık Analizi,
3. Finansal Analiz: Projenin Finansman Yapısının ve Kaynaklarının Analizi,
4. Ulusal Analiz
 - A. Ekonomik Analiz: Ulusal Ekonomi Açısından Karlılık Analizi
 - B. Sosyal Analiz: Sosyal Refah Açısından Karlılık Analizi
 - C. Maliyet-Etkinlik Analizi
 - D. Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri : Katma Değer Yöntemi vb.,
5. Kurumsal Analiz

¹⁷ www.ekutup.dtp.gov.tr/planlama/42ciyil/yilmazc.pdf

6. Çevresel Analiz.

A. Teknik Analiz

Teknik analiz birçok ekonomik ve teknik kapsamlı çalışmanın yerine getirilmesini gerektirmesine karşılık, temelde pazara sunulacak olan ürün ya da hizmetin üretiminin teknik olarak mümkün olup olmadığını irdelemek amacıyla yapılır. Teknik analizde projenin daha çok mühendislik boyutu ön plana çıkar. Bu aşamada ele alınan ve analiz edilen konular; teknik tasarım, ölçek, yer, zamanlama ve seçilen teknoloji paketi olarak özetlenebilir. Analiz aşamasında sorulması gereken temel sorular şunlardır: ¹⁸

- a. Konunun gerektirdiği bütün teknolojik ayrıntılar ele alınmış mı?
- b. Konuyla ilgili bütün teknoloji seçenekleri dikkate alınmış mı?
- c. Alternatif çözümler, maliyet, fayda ve hammadde ihtiyacı yönünden karşılaştırılmış mı?
- d. Seçilen teknoloji, ülkenin, sektörün ve/veya bölgenin yapısına “uygun” mu?
- e. Seçilen teknoloji ülkenin bilim ve teknoloji kapasitesini geliştiriyor mu?
- f. Seçilen teknoloji ticari ölçekte uygulanmış ve başarılı sonuçlar elde edilmiş mi ?

Yukarıdaki soruların yanıtlanabilmesi için teknik analiz sırasında incelenmesi gereken konular şunlardır:

Ürünün teknik özellikleri ve kalite standartları.

- Optimum üretim kapasitesinin seçimi.
- Kuruluş yerinin seçimi.
- Projenin ekonomik ömrü.
- Üretim süreci ve alternatif teknolojiler.

¹⁸ Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İler, N., Yılmaz, C., Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi, DPT Yayınları, Ankara, 1996,s.151

- Teknoloji seçimi ve gerekçesi.
- Teknoloji (patent, know-how) ihtiyacı ve maliyeti.
- Yerli ve yabancı makine-donanım seçimi.
- Mevcut ve ihtiyaç duyulan altyapı hizmetleri (su, elektrik, ulaşım vb.).
- Yerleşim düzeni.
- Hammadde ve diğer yardımcı maddelerin bulunabilirliği.
- İnşaat ve montaj programı (yatırım uygulama programı).
- Üretim programı.

B. Finansal Analiz

Ticari karlılık analizi sonucunda karlı olduğu saptanan projenin işleyişini finansal açıdan da sürdürüp sürdüremeyeceğinin incelenmesi gerekir. Çünkü karlılık analizinde kullanılan nakit akımları bir projenin işleyişini etkileyen tüm nakit giriş ve çıkışlarını göstermez. Örneğin; borç anaparalarının, kar paylarının ve sigorta primlerinin ödenmesi, fiyat artışları, birikmiş fonların değerlendirilmesinden elde edilen faiz gelirleri ve benzeri nakit giriş-çıkışı oluşturan konular ticari karlılık analizinde kullanılan nakit akım tablolarında yer almaz.¹⁹

Finansal analizin amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Projenin finansal planlamasının incelenerek varsa ek finansman ihtiyacının saptanması,
- Finansman kaynaklarının neler olduğunun, yeterli olup olmadığının ve elde edilebilirliğinin gerçekçi olup olmadığının belirlenmesi,
- Finansman kaynaklarının risklerinin, maliyetlerinin ve projeye getirdikleri yükün belirlenmesi,
- Değişik finansman kaynakları arasından en uygun olanların seçilmesi,
- Projeyi yürütecek olan kuruluş ve/veya öz kaynaklarını bu projeye yatıran ortakların finansal durumunun incelenmesi,
- Projenin finansal açıdan yürütülebilir olup olmadığının belirlenmesi ve nasıl bir likiditeye sahip olacağının görülmesi,

¹⁹ www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/ptj.html

- Beklenmeyen maliyet artışlarının karşılanıp karşılanamayacağı belirlenmesi.

İşletme faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve projelerin finansal açıdan planlanmasına yardımcı olan finansal analiz tekniği, yalnızca proje hazırlayıp yatırım kararı oluşturmak üzere analiz yapanlarca değil, kredi talebinde bulunulan projenin ya da işletmenin (kredi yatırım amacı dışında da kullanılıyor olabilir), krediyi geri ödeyip ödemeyeceğinin saptanması amacıyla finansman kurumlarında kullanılır.

Finansal analiz işlemi şu adımlardan oluşur.

- Finansal tabloların hazırlanması,
- Finansal tablolar yardımıyla varsa ek finansman ihtiyacının belirlenmesi,
- Projenin finansman kaynaklarının ve maliyetlerinin analiz edilmesi,
- Finansal tablolara dayalı olarak proje başarısını etkileyecek önlemlerin belirlenmesi,
- Projenin finansal yeterliğini saptamakta kullanılacak ölçütlerin (finansal oranlar) belirlenmesi,
- Finansal risklerin değerlendirilmesi.

Finansal analiz, genel olarak üç ana başlık altında incelenmektedir. Bunlar;

- Finansal Tablolar Analizi,
- Finansman Kaynaklarının Analizi,
- Finansal Oranlar Analizi.

1. Finansal Tablolar Analizi

Projenin ya da kuruluşun finansman ihtiyacını ve sermaye yapısını belirlemek üzere hazırlanan finansal (mali) tablolar şunlardır:

- Finansal Nakit Akım Tablosu ya da Finansman İhtiyacı ve Kaynakları Tablosu
- Net Gelir-Gider Tablosu

- Proforma Bilanço

Projelerin yapılabirlik etüdüleri hazırlanırken daha çok yatırım dönemi üzerinde yoğunlaşılmalı ve işletme dönemi genellikle gözardı edilmektedir. Finansman planlaması için hazırlanan Finansal Nakit Akım Tablosu ya da Finansman İhtiyacı ve Kaynakları Tablosu projenin yatırım dönemi dâhil tüm yaşam süresi boyunca görülen nakit girişlerini (fon kaynakları) ve nakit çıkışlarını belirterek projenin nakit ya da fon dengesini gösterir. Net nakit akımının nadiren açık verdiği (negatif olduğu) ve amaçları ile sonuçları bakımından aynı olan bu iki tablo, likidite analizi için kullanılır. Her iki tablonun nakit akımları ya fiyat artışları dikkate alınarak hesaplanır ya da fiyat artışları (kur farkları dahil) ayrı bir satır olarak gösterilir. Fiyat artışları ekonominin genel yapısı, enflasyon eğilimi ve sektörün genel yapısı dikkate alınarak belirlenir.²⁰

Finansal nakit akım tablosu, nakit girişleri ve nakit çıkışları şeklinde iki ana satır, bunların farkının alındığı net nakit akımı (nakit girişi - nakit çıkışı) ve yığınsal (kümülatif) nakit dengesi satırından oluşur. Oluşacak tabloda tüm nakit giriş (işletme gelirleri, tesisin hurda değeri, işletme sermayesi geri dönüşü ya da stoklardaki azalma, öz kaynaklar ve kredi kullanımı) ve çıkışları (yatırım harcamaları, işletme giderleri, vergiler, işletme sermayesi ya da stoklardaki artış, borç anaparalarının geri ödenmesi, faizler ve dağıtılacak karlar) bağımsız birer satır olarak yer alır.

Kısaca “Finansman Tablosu” da denilen finansman ihtiyacı ve kaynakları tablosunda ise, işletme gelirleri ve giderleri ayrı ayrı yerlerde değil, farkı alınmış olarak, yani net kar (ya da brüt kar) ve amortisman şeklinde öz kaynaklar arasında sayılan “proje fonları” başlığı altında yer alırlar. Proje fonu olarak net kar yerine brüt kar alınır, vergiler finansman ihtiyacı bölümüne ayrı bir gider satırı olarak dâhil edilir. Tablo, finansman ihtiyacı ve finansman kaynakları şeklindeki ana satırların yanı sıra finansal nakit akım tablosunda olduğu gibi, net nakit akımı (finansman

²⁰ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996,s.167

kaynakları - finansman ihtiyacı) ve yığınsal (kümülatif) nakit dengesi (fon dengesi) satırlarından oluşur.

Likidite analizi, projenin gelecek dönemlerde sağlayacağı fon kaynaklarını, bu kaynakların çeşitli amaçlarla yapılacak ödeme ve kullanımlar için yeterli olup olmadığını, nakit dengesindeki eksiklik ve fazlalıkları belirtmek suretiyle projenin yükümlülüklerini ne derece yerine getirebileceğini ve nasıl bir likiditeye sahip olabileceğini gösterir. Projenin likiditesi yığınsal nakit dengesine bakılarak analiz edilir. Eğer likidite analizi bir nakit sorununun varlığını gösteriyorsa nakit ihtiyacının hangi yollarla karşılanacağını belirlenmesi ve planlanması gerekir.

Projenin işletme dönemi için yıl bazında hazırlanan “Net Gelir-Gider Tablosu”, işletme faaliyetlerinden ve diğer kaynaklardan elde edilen gelire karşılık üretim maliyetlerini ve kar-zarar durumunu gösterir. Vergi ve gerçek bir nakit çıkışı olmayan yıpranma payı (amortisman) bu tablo yardımıyla hesaplanarak likidite analizinde kullanılan nakit akım tablosuna aktarılır.

“Proforma Bilânço”, proje ya da kuruluşun belirli aralıklar sonundaki (örneğin; mali yılsonunda) ya da herhangi bir tarihteki finansal (mali) durumunu sergiler. Statik bir resim oluşturan bilânço, kuruluşun hammadde, alacaklar, işlemdeki mallar ve mamuller gibi cari aktifleri (döner değerler) ve duran varlıkları kapsayan toplam aktifler ile öz sermaye, kredi ile elde edilen sermaye (borçlar) ve kuruluşun düzenli işleyişini sağlayan diğer cari pasifleri kapsayan toplam pasiflerin tahmin edilmesinden oluşur.

Kuruluşun proje ile ilgili olmayan yükümlülüklerini de göstermesi nedeniyle, Dünya Bankası gibi finansman kuruluşları kredi verilecek projeleri finansal açıdan analiz ederken bilânço yöntemini kullanırlar. Tevsii projeleri için genellikle bu yöntem geçerlidir. Tevsii projelerinde, tahmini proforma bilânçolara ek olarak geçmiş 3–5 yılı kapsayan finansman tablolarını da hazırlamak gerekir.

Yatırım kararını oluşturma amacıyla proje çalışmaları sırasında hazırlanan bilânçoda, işlemekte olan mevcut bir tesis olmadığı için pek çok varsayım yapılması

gerekir. Örneğin; işletme gelirlerinin tahmin edilmesi sırasında, üretilecek ürünlerin tamamının peşin olarak satılacağı, elde hammadde, yarı mamul ve mamul stoku bulunmayacağı gibi temel varsayımlar, zorunlu olarak yapılır. Böyle olunca proje çalışmasında finansal analiz amacı ile düzenlenecek bilânçoların aktifinde döner değerler olarak bulunması gereken kasa-banka, hammadde, yarı mamul ve mamul stokları ile alacaklar bulunmayacaktır. Bunların yerine aktifte döner değerler adı altında ilk yatırım tutarı, işletme sermayesi, beklenmeyen artışlar ve diğer fonlar yer alacaktır. Ancak finansal oranları hesaplamak amacı ile bu tür bir bilanço yeterli olmayabilir ve daha ayrıntılı olarak hazırlanması gerekebilir. Bunu yapmanın mümkün olmadığı durumlarda bilançooya dayalı finansal oran analizi (stok devir hızı, alacak devir hızı vb.) yapmaya çalışmak anlamsızlaşır.

Görelilik olarak büyük olan projelerde bütün finansal tabloların hazırlanması gerekir. Çünkü likidite, verimlilik ya da karlılık ile ilgili finansal oranların bazıları bilanço, bazıları ise gelir-gider tablosu yardımıyla hesaplanır.

2. Finansman Kaynaklarının Analizi

Herhangi bir projenin hazırlanması, yatırım öncesi analizi, maliyetinin belirlenmesi ve yatırım kararının alınması için ilk koşul böyle bir projeye tahsis edilebilecek finansal kaynakların bulunup bulunmadığının belirlenmesidir. Proje ne kadar karlı olursa olsun, bunu gerçekleştirmek üzere gerekli kaynaklar bulunamıyorsa, yapılabirlik etüdünün hazırlanması için harcanan zaman ve kaynaklar boşa gitmiş olur. Bu nedenle yapılabirlik etüdünün hazırlanmasına başlamadan önce finansman kaynaklarının ön incelemesinin yapılması gerekir. Bu inceleme, proje maliyetlerinin de kabaca tahmin edildiği proje olanakları etüdü ya da ön-yapılabirlik etüdü hazırlanması sırasında yapılabir.

Finansman kaynaklarının analizinde incelenmesi gereken diğer nokta, öngörülen finansman kaynağının (teklif edilen) ya da varsa anlaşması yapılmış olan finansman kaynağının projeye getirdiği ek yüklerin ve gerçek maliyetinin, yani "etkin faiz oranı"nın hesaplanmasıdır. Bunun yapılabilmesi için, önce önerilen finansman teklifinin oluşturduğu gizli ve açık olan bütün fayda ve maliyetler, diğer

bir ifadeyle nakit giriş ve çıkışları belirlenir ve finansman paketinin kendi nakit akımı oluşturulur. Hesaplanan net nakit akımından yararlanılarak bulunan iç karlılık oranı finansman teklifinin gerçek maliyetine, yani etkin faiz oranına eşittir.

Daha önce de belirtildiği gibi finansman tablosunun toplam finansman kaynakları bölümü finansman ihtiyacının hangi kaynaklardan karşılanacağını gösterir. Finansman kaynakları, kaynağın geldiği yere göre öz kaynaklar ve yabancı kaynaklar olarak ikiye ayrılır. Öz kaynaklar, başlangıç sermayesi (ödenmiş kısım), öngörülen sermaye artışı, proje fonları, değer artış fonu, yedek akçeler ve karşılıklardan oluşur. Ayrıca yatırımcı kamu kuruluşlarının genel bütçeden aldıkları yatırım ödenekleri ve özel sektör projelerine teşvik unsuru olarak sağlanan kaynaklar da öz kaynaklar olarak kabul edilir. Proje fonları tesisin işletmeye geçtikten sonra yaratacağı kaynaklardır. İşletmeciler kamu kuruluşları, bağımsız, döner sermayeli ve katma bütçeli kuruluşlar ve yerel yönetimlerin faaliyetleri sırasında yarattıkları fonlar da öz kaynaklara dâhildir.

Gerek başlangıç sermayesi, gerekse öngörülen sermaye artışı, işletmeciler kamu kuruluşlarında devlet bütçesinden (hazineden) aktarılan kaynaklardan, özel kuruluşlarda ise ortakların koydukları kaynaklardan karşılanır.

Gerek yatırımcı kamu kuruluşları gerekse özel kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerinin finansmanında kullanılan yabancı kaynaklar ve başvuru finansman yöntemleri şu şekilde sıralanabilir:

- Orta ve Uzun Vadeli Krediler;

Hükümetler arası kredi anlaşmaları

Satıcı kredisi

Yerli yatırım ve kalkınma bankalarından alınan uzun vadeli krediler

Uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan krediler

- Kısa Vadeli Krediler; ticari bankalar ve diğer finansman kurumları
- Teknik Yardım ve İşbirliği Kuruluşlarından Sağlanan Krediler

- Yabancı Sermaye Yatırımları (doğrudan)
- Ortaklık Kurma (yerli ya da yabancı şirketlerle birleşme) ya da Devretme
- Kurumsal Yatırımcılar; sosyal güvenlik kuruluşları ve sigorta şirketleri
- Sermaye Piyasası; tahvil, bono ve hisse senedi çıkarılması
- Finansal Kiralama
- Proje Varlıklarının Satılması (proje tamamlanmadan önce)
- Ön Ödeme; projenin üretimini satın alacaklar tarafından yapılan ön ödemeler
- İhracat Kredisi; ihraç edilen ürünleri girdi olarak kullanacak projelerin desteklenmesi
- “Yap İşlet Devret”, “Yap İşlet Sahiplen” ve benzeri modeller

c. Finansal Oranlar Analizi

Gerek işletmelerin gerekse projelerin finansal başarılarının ölçülüp yorumlanmasında en yoğun bir şekilde kullanılan finansal analiz tekniği finansal oranlardır. Finansal analizde genellikle bilinen oranlardan yararlanır. Bunlar finansman planlaması için hazırlanan proforma bilanço, net gelir-gider tablosu ve nakit akım tablosu (ya da finansman tablosu) verilerinden çıkarılır. Finansal yeterliliği ve başarıyı ölçmekte kullanılan bu oranları, likidite, kaldıraç, faaliyet ve karlılık oranları olmak üzere dört ana grupta toplamak mümkündür. Değişik oran grupları ile projenin ya da işletmenin belli bir döneme ait finansal durum analizi yapılır. Oranların tek bir değişken olması nedeniyle projedeki diğer değişimleri yansıtmayacağı unutulmamalıdır. Bu nedenle tek bir orana bakılarak proje ya da işletme hakkında bir genelleme yapılmamalıdır.

B. Ticari, Ekonomik ve Sosyal Analiz

Projelerin ticari, ekonomik ve sosyal açıdan analizi sırasında iki temel akım incelenir. Bunlar, proje hazırlama aşamasında minimize edilmeye çalışılan maliyetler ve maksimize edilmeye çalışılan faydalardır.

Ekonomik analiz, gelir dağılımını veri alıp ekonomik etkinliği (pareto optimumu) sağlamayı ve geliri maksimize etmeyi amaçlar. Buna karşılık sosyal analiz, projeye üretilecek mal ya da hizmetin tüketiminden elde edilen faydaya biçilen değerler ya da değişik gelir grupları açısından farklı olduğu varsayımı ile sosyal refahı maksimize etmeyi amaçlar.

Proje bir bütün olarak ulusal ekonomi açısından analiz edilirken projenin ekonomi üzerindeki her türlü dolaylı ve dolaysız etkilerinin mümkün olduğu kadar sayısal olarak ölçülmesi gerekir. Projenin faydalarını net olarak, yani “projenin uygulanması” durumunda oluşacak yeni faydalardan “projenin uygulanmaması” durumunda gerçekleşecek faydaları düşerek hesaplamak gerekir. Ulusal analizde projeler, ancak tüm bu etkiler kapsandıktan ve fayda ve maliyetler gölge fiyatlarla hesaplandıktan sonra ekonomik ve sosyal açıdan analiz edilebilir ve projelerin uygunluğu konusunda karar alınabilir. Oysa bir projeyi yatırımcı açısından irdeleyen ticari analiz aşamasında bu tür etkilerin ölçülmesine gerek yoktur. Ticari analizde, dolaylı ve dışsal etkiler dikkate alınmaz.²¹

Projelerin ticari, ekonomik ve sosyal açıdan analizi sırasında kullanılan ve indirgeme tekniğine dayanan temel analiz ölçütleri şunlardır:

- Net Bugünkü Değer (NBD)
- İç Karlılık Oranı (İKO)
- Fayda-Maliyet Oranı (F/M)

²¹Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İter, N., Yılmaz, C., Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi, DPT Yayınları, Ankara, 1996, s.187

- Geri Ödeme Süresi

Net bugünkü değer ile iç karlılık oranı, indirgeme tekniğine dayanan ölçütlerin en sık kullanılanlarıdır. İndirgeme tekniğinin temel özelliği, paranın zaman değerini dikkate almasıdır. Bu tekniğin uygulanabilmesi için, ilk olarak, “İndirgenmiş Nakit Akımı Tablosu” hazırlanır. Ekonomik ve/veya sosyal analiz için hazırlanan nakit akımı tablosu, fayda ve maliyetlerin tanım, kapsam ve fiyatlandırılması, Ticari Analize göre farklılık nedeniyle "İndirgenmiş Kaynak Akımı Tablosu" olarak adlandırılır.

İndirgeme tekniği, nakit akım tablosunu oluşturan yıllık nakit akımlarının (nakit girişleri ve nakit çıkışları) bugünkü değerinin bulunarak indirgenmiş net nakit akımının elde edilmesi esasına dayanır. İndirgenmiş net nakit akımının elde edilebilmesi için, önce her yılın maliyeti gelirden çıkarılarak net nakit akımı elde edilir. Daha sonra belirli bir indirgeme oranı kullanılarak her yıl için ayrı ayrı indirgenen net nakit akımları bulunur. Bunların toplamı, projenin “Net Bugünkü Değeri”ni oluşturur. Net bugünkü değeri sıfıra eşit kılan faiz oranına “İç Karlılık Oranı” denmektedir.

İndirgeme tekniğine dayanmayan ve paranın zaman değerini göz önüne almayan ölçütler ile destekleyici nitelikteki diğer analizler şunlardır:

- Basit Karlılık Oranı (Ortalama Kar / Yatırım ya da Özkaynak)
- Basit Geri Ödeme Süresi
- Başa baş Noktası Analizi
- Belirsizlik ve Risk Analizi

Duyarlılık Analizi

Olasılık Analizi

Enflasyon Ortamında Proje Analizi

Fiyatların görece yapısının değişmediği varsayımı ile enflasyonu (fiyat artışlarını) göz önüne almayan geleneksel tekniklerin aksine, “enflasyon ortamında proje analizi” görece fiyat artışlarını da hesaba katarak bu konudaki riski gidermeye çalışır.

Başlangıçta ticari, ekonomik ve sosyal analizin her üçü için de kullanılan "fayda-maliyet analizi" kavramı, uygulamada anlamı daraltılarak yalnızca ekonomik fayda-maliyet analizi ve/veya sosyal fayda-maliyet analizi için kullanılmaya başlanmıştır.

a. Fayda/ Maliyet Analizi ve Gölge Fiyat

Projenin yatırım dönemi ve ekonomik ömrü süresince ortaya çıkan fayda ve maliyetlerin bir referans yılına, genellikle yatırımın başlangıç yılı, indirgenerek karşılaştırılması esasına dayanan bu yöntem genel olarak "fayda-maliyet analizi" denilmektedir.

Fayda-maliyet analizi, hem özel kesimde hem de kamu kesiminde kaynakların yatırımlara yönlendirilmesinde kullanılan bir karar verme tekniğidir. Bu teknik, kaynakları topluma en yüksek net faydayı sağlayacak şekilde yönlendirmede kara alıcı birimlere yardımcı olmaktadır.²²

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.

Kamu hizmetlerine ilişkin yatırımlarda etkinliği gerçekleştirmek, yatırım sonucunda kamu hizmetinden elde edilecek "fayda" ile yüklenilen "maliyet" arasında bir ilişki kurarak, faydaların maliyetlerden fazla olmasının sağlanması ile mümkün olacaktır. Ancak dengelenmesi gereken fayda ve maliyetler, "sosyal" nitelikli olmalıdır. Çünkü kamusal mal ve hizmetlerin faydaları, özel mal ve hizmetlerden farklı olarak toplumsal faydalar da içermektedir. Böylece, fayda-maliyet analizi, "kamu harcamalarında etkinliği sağlamak amacıyla", "kamu harcama programlarına ilişkin bir düzen belirleme ve gerçekleştirme araçlarını seçme şekli" olarak

²² İsgüden Tamer, **Kamu Yatırım Projelerin Değerlendirmesinde Fayda-Maliyet Analizi**, İstanbul, 1980.s.13

tanımlanabilir. Bu analiz kamu harcamalarına ilişkin siyasal kararı verecek kişiye yardım etmek amacıyla olan çözümsel bir süreçtir.²³

Gelişmekte olan ülkelerin özellikle kamu yatırımları projelerinde önceliklerin belirlenmesinde kullanılmak üzere Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası tarafından peş peşe el kitapları yayınlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelere 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 analize edilebilmesi mümkün olabilmıştır. Uygulamada bu tür kredi ve yardımların bu ülkelerin büyümesine önemli katkısı olmuştur. Ancak 1970'lerde, hızlı büyümenin kalkınma demek olmadığı anlaşılmıştır. Projeler artık sadece ulusal açıdan büyüme değil, gelir dağılımı hedeflerine sağladıkları net katkı yönüyle de değerlendirilmektedir. Artık, proje analizi kavramına bir de sosyal boyut eklenmiştir.

Sosyal fayda-maliyet analiz, kamu ekonomisinin işleyişi açısından zorunluluktur. Çünkü kamu kesiminde yapılacak yatırımların kalkınma planında belirtilen toplumsal amaç ve hedeflere uygun şekilde hazırlanıp hazırlanmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Özel sektör yatırım projelerinin sosyal açıdan değerlendirilmesi ise, ticari açıdan karlı olduğu saptanan bir proje için proje sahibi devletin mali teşviklerinden yararlanmak istediğinde, projenin toplumsal açıdan karlı olup olmadığı veya kalkınma planlarında belirtilen amaç ve hedeflere hizmet edebilecek bir proje olup olmadığı saptamak üzere ilgili kamu birimleri tarafından gerçekleştirilir. Sosyal fayda-maliyet analizinin temel amacı, yatırım projelerini tüm

²³ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Fayda Maliyet Analizi**, İstanbul 2005, s.74.

topluma olan fayda ve maliyetleri açısından ülke ekonomisine yaptığı katkılarına göre değerlendirmektedir.²⁴

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. 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 birçoğu 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 arasında indirgenmiş toplam maliyeti en düşük olanı tespit etme tekniğidir. Projenin maliyetleri sosyal maliyetlere dönüştürüldüğünden bu yaklaşım ekonomik analiz (EA) yönteminin bir versiyonu niteliğindedir. Kamu yatırım projeleri sadece bunlarla sınırlı değildir. Birçok 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

²⁴ Karaman İsmail, Turhan Mustafa, Sbuncu Hilmi,Çetik Sedat, Sosyal Amaçlı Projelerin Değerlendirme Metodu, DTP Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Ankara.1993,s.17

fiyatlarını yansıtmaktan bir hayli uzak kalmaktadır. Bilindiği üzere, tam rekabet koşullarının geçerli olduğu bir ekonomide fiyat mekanizması, kaynakların gerçek değerini yansıttığı kabul ediliyor. Ancak gerçek hayatta, gelişme düzeyi hangi boyutta olursa olsun, ekonomilerde, kaynakların etkin dağılımını sağladığı varsayılan fiyat mekanizmalarının sapmalar gösterdiği tespit edilmektedir. 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 fiyatlarının kullanılmasını gündeme getirmiştir. Fiyat mekanizmalarının tam olarak işlemesi halinde ise, kaynakların etkin dağılımı sağlanmış olur ve piyasa fiyatı gölge fiyatına eşit olur.²⁵

Piyasa fiyatları, gelişmekte olan ekonomilerde, sosyal fayda ve maliyetlerin ölçüsü olmaktan daha fazla uzaklaşmaktadır. Diğer bir deyişle, gelişmekte 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 "gölge fiyatlar" (shadow prices) olarak anılmaktadır.

Fayda ve maliyetlerin tanım ve kapsamlarında yatırımcı kuruluş açısından (ticari analiz) ve ulusal açıdan (ekonomik ve sosyal analiz) farklılıklar vardır. Bu farklılıklar nedeniyle ulusal açıdan fayda-maliyet analizinde gölge fiyat uygulamasının yanı sıra bazı düzeltmeler yapılması gerekir. Bu düzeltmeler şunlardır:²⁶

²⁵ Sariaslan Halil, **Yatırım Projelerin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi**, Ankara 1990 s.311

²⁶ Ayanoglu vd. **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**. ss,233-235

1. Bir yatırım projesinin diğerk alanlarda yol açacağı gelir artırıcı dışsal etkilerinin, yani dışsal faydalarının, projenin uygulandığı alanda sağladığı gelire eklenmesi, buna karşılık yol açabileceği gelir azaltıcı dışsal etkilerinin, yani dışsal zararlarının, gelirden düşülmesi ya da maliyetlere eklenmesi gerekir. Ekonomik analizde yalnızca gelir etkisi olan dışsal etkiler hesaba katılırken sosyal analizde refah etkisi olan etkiler de göz önüne alınır. Örneğin; hava kirliliği oluşturan bir tesis, çevredeki tarımsal üretimi etkileyerek gelir azalmasına neden oluyorsa, oluşan bu gelir kaybı, ekonomik analizde maliyet olarak hesaplanır. Bunun yanı sıra oluşan hava kirliliği, yaşam kalitesini de etkileyerek gelir olarak ölçülemeyen ikinci bir refah kaybına da neden olabilir. Ekonomik analizde dikkate alınmayan bu tür gelir dışı refah etkileri, sosyal analizde göz önüne alınır. Diğer dışsal etkilerden bazıları şunlardır; ileri-geri bağlantı etkileri, öğrenme etkisi, teknolojik ilerleme etkisi, çevresel etkiler, vb.

2. Ticari analizde tamamı maliyet olarak alınan arazi bedeli, ulusal fayda-maliyet analizinde farklı işlem görür. Arazi satın almak ya da kamulaştırmak üzere harcanan para, transfer niteliğinde olduğundan ekonomik olarak (ulusal açıdan) bir anlamı yoktur. Bu durumda, arazi değeri analize fırsat maliyeti üzerinden dâhil edilir. Örneğin; ekilebilir bir tarım arazisi ya da orman arazisinin endüstriyel tesis projesine ya da bir turizm projesine tahsis edilmesi sonucunda oluşan yıllık tarımsal üretim kaybı (katma değer olarak) o arazinin fırsat maliyetini oluşturur. Bu değer ulusal analizde projenin yıllık giderlerine dâhil edilmelidir. Eğer arazi, üzerinde uygulanan proje nedeniyle, tarım arazisi niteliğini yitirmiş ise, onu eski niteliğine kavuşturmak için gereken işlemin maliyeti, son yıla gider olarak dâhil edilmelidir. Söz konusu arazinin satın alma ya da kamulaştırma bedeli ile ulusal analize dâhil edilen fırsat maliyeti birbirinden çok farklıdır. Diğer taraftan, ticari analizde tamamı maliyet olarak alınan arazi bedeli, arazinin eskimesi söz konusu olmadığından, projenin bitiş yılındaki tahmini satış değeri üzerinden son yıla gelir olarak kaydedilir.

3. Vergiler, sübvansiyonlar, kiralar ve iç piyasadan kullanılan krediler için ödenen faiz ödemeleri transfer harcamaları niteliğindedir. Ticari analizde proje maliyetine dâhil edilen bu harcamalar, ulusal açıdan bir kaynak maliyeti

oluşturmadıkları için ekonomik analizde gelir kabul edilip maliyetlere dâhil edilmezler. Ancak vergiler, sübvansiyonlar ve faizin gelir dağılımı ve tasarruflar üzerinde etkileri bulunmaktadır. Sosyal analizde kullanılan gölge fiyatların düzeltilmesinde bu etkiler göz önünde bulundurulur. Diğer taraftan öz kaynak açısından yapılan ticari analizde maliyet unsurlarına dâhil edilen faiz ödemeleri (iç ve dış), proje açısından yani yüzde yüz öz kaynak kullanılacağı varsayımıyla yapılan ticari analizde göz önüne alınmaz. Ticari açıdan kazanç kabul edilen sübvansiyonlar ekonomik ve sosyal açıdan maliyet olarak işlem görür.

4. Tüketiciler yönünden düzeltmeler. (Yatırım sonucunda üretilecek mal ve hizmetlerin fiyatları aynı mal ve hizmetlerin yatırım öncesi fiyatlarından düşük olacaksa, bu fiyat farkından dolayı oluşan tüketici fazlasının ulusal açıdan yapılan analizlerde proje faydaları arasına katılması gerekir.)

Ticari analiz ile ekonomik ve sosyal fayda-maliyet analizleri (ulusal açıdan analiz) arasında dört temel fark vardır. Bunlar;

(a) amaçlarının farklı olması,

(b) nakit akım tablosunda yer alan fayda ve maliyetlerin hesaplanmasında kullanılan fiyatların farklı olması,

(c) nakit akım tablosunda yer alan fayda ve maliyetlerin tanım ve kapsamlarının farklı olması (transferler, dışsallıklar, vb.),

(d) nakit akımlarının bugünkü değerinin bulunmasında kullanılan indirgeme oranının farklı olmasıdır.

Projeyi yatırımcı kuruluş açısından ele alan ticari analizde, ticari karlılığın maksimize edilmesi, tek amaçtır. Ticari analizde fayda ve maliyetler, cari piyasa fiyatları ile hesaplanır. Fayda ve maliyetlerin gerçek değerini yansıttığı kabul edilen

piyasa fiyatları, analizde hiçbir düzeltme yapılmadan kullanılır. Ticari analizde dolaylı ve dışsal etkiler hesaba katılmaz.

Piyasa fiyatlarının, fırsat maliyetlerini (gerçek kaynak maliyetlerini) yansıttığı gelişmiş pazar ekonomilerinde ya da öyle olduğu varsayılan durumlarda, gölge fiyatları uygulamadan ve yalnızca yukarıda değinen düzeltmelerle yetinilerek de ulusal açıdan analiz yapılabilir. “Ön ekonomik analiz” denilen bu teknik, gelişmiş ülkeler için ekonomik analize eşdeğerdir. Ancak yapısal bozuklukları bulunan ve serbest pazar koşullarının yeterince gelişemediği ülkelerde hatalı sonuç doğurma ihtimali yüksektir. Buna rağmen, ulusal ekonomi açısından yatırım karar alınırken gölge fiyat uygulaması olanağı bulunmuyorsa, ticari analize göre tercih edilmesi gereken bir yöntemdir.

Gölge Fiyatları:

Projenin ulusal ekonomi açısından analiz edildiği ekonomik analizde, ekonomik karlılık ya da diğer bir deyişle kaynakların etkin kullanılması yoluyla gelirin maksimize edilmesi (büyüme) amaçlanır. Bu yöntemde cari piyasa fiyatları yerine kaynakların fırsat ya da diğer bir deyişle gerçek (kaynak) maliyetlerini yansıtan “gölge fiyatlar” kullanılır.

Gelişmekte olan ekonomilerde (ülkelerde), piyasa fiyatları ile gölge fiyatları arasında farklılıkların doğmasına neden olan tam rekabet koşullarını saptırıcı faktörler şöyle sıralanabilir: ²⁷

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 gelişmekte olan ülkelerde

²⁷ **Kamu Yatırımlarının Planlanması Ve Uygulanmasında Etkinlik**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu , Ankara 2001 s.4

rastlandığından, bu ülkelerdeki piyasa ücretleri, işgücünün fırsat maliyetini yansıtmaktan çok uzaktır.

2. Sermaye Piyasalarının Yetersizliği: Gelişmekte 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.

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 başvururlar. 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.

Sosyal karlılığı yada diğer bir deyişle sosyal refahı maksimize etmeyi amaçlayan sosyal analizde, sosyal açıdan düzeltilmiş gölge fiyatlar kullanılır.

Ekonomik analizde kullanılan gölge fiyatlar, projenin “gelir dağılımı” ile “tasarruf ve yatırım” üzerindeki etkilerini içerecek şekilde düzeltilir. Bu dağılımsal unsurları içeren gölge fiyatlar, sosyal fiyatlar olarak tanımlanmaktadır. Gelir dağılımıyla ilgili düzeltme, projenin kişiler ya da farklı gelir grupları arasında yaratacağı gelir aktarımı ile oluşan sosyal refah etkisini analize katar. Tasarruf ve yatırım konusunda yapılan düzeltme ise, tüketilmeyip yatırılan kaynakların kuşaklar arasında yarattığı gelir aktarımının toplumsal refah üzerindeki etkisini analiz etmek içindir.

Genel olarak uluslararası kuruluşlarca desteklenerek geliştirilen gölge fiyat uygulamasında, aynı temel felsefeye dayanan ve bazı ayrıntılar dışında benzer olan iki ana yöntem vardır:

UNIDO Yöntemi ve LMST Yöntemi (OECD + Dünya Bankası Yöntemi)

1. UNIDO Yöntemi:

UNIDO'nun desteği ile Dasgupta, Sen ve Marglin tarafından geliştirilen birinci yöntem, sosyal karlılık ölçütü olarak toplam tüketim miktarını almakta ve yatırıma girişmenin amacını bugünkü tüketimi kısarak gelecekteki tüketimi artırmak olarak belirtmektedir. Projelerin fayda ve maliyetleri yatırımın temel nedeni olan tüketim cinsinden ölçülmektedir. UNIDO yönteminde temel hesap birimi olarak, yurtiçi piyasa fiyatları ve ulusal para birimiyle ölçülen toplam tüketimin marjinal değeri kullanılmaktadır. Projelerin bu yöntemle analiz edilmesinde aşağıdaki aşamalar izlenir:

1. Piyasa fiyatlarını ve ticari indirgeme oranını kullanarak ticari karlılığın (NBD ve İKO) hesaplanması;

2. Projeyle elde edilen net faydaları ekonomik fiyatlarla (etkinlik fiyatları) hesaplamak için, projede kullanılan ya da tüketilen girdilerin (kaynak) fiyatlandırılmasında kullanmak üzere, gölge fiyatların (işgücü, yatırım ve döviz kuru için) hesaplanması;

3. Sosyal indirgeme oranı (Tüketim Faiz Oranı-CRI) ve gelirin değişik gelir grupları arasında yeniden dağılımı ile ilgili ağırlıkların belirlenmesi;

4. Projenin yatırım ve tasarruflar üzerindeki etkisi belirlenerek düzeltmeler yapılması;

5. Projenin gelir dağılımı üzerindeki etkileri incelenerek gerekli düzeltmelerin yapılması;

6. Proje ile üretilen ya da kullanılan malların lüks ya da temel tüketim malları olmalarına göre sosyal değerlerinin belirlenmesi ve gerekli düzeltmelerin yapılması,

7. Gölge fiyatlar ve yapılan düzeltmeler dikkate alınarak indirgenmiş nakit akımlarının oluşturulması ve projenin net bugünkü değeri ile ekonomik ve sosyal karlılığının hesaplanması.

2. LMST Yöntemi (AGİT+Dünya Bankası Yöntemi):

AGİT desteği ile Little-Mirrlees (LM) tarafından geliştirilen ve bir elkitabı olarak yayımlanan yöntemde temel hesap birimi ölçüsü olarak, sınır fiyatlarıyla ölçülen “bağlanmamış sosyal gelir (kamu geliri)” alınır. Little ve Mirrlees 1974 yılında yayımladıkları ikinci kitaplarında uygulama konularına açıklık kazandırmışlar ve bazı ekler yapmışlardır. Geniş ölçüde uygulanma alanına sahip olan ve pek çok uluslararası finansman kuruluşunca benimsenen bu yöntem ile onu izleyen ve Squire-Tak (ST) tarafından Dünya Bankası için geliştirilen yöntem bazı küçük ayrıntılar dışında aynıdır. Bu nedenle her iki yöntem birleştirilerek kısaca LMST yöntemi olarak ifade edilmektedir. Projelerin bu yöntemle analizinde özet olarak şu aşamalar izlenir:²⁸

- Projelerin ticari karlılık analizi piyasa fiyatları ile yapılarak net bugünkü değeri hesaplanır,

²⁸ Sariaslan Halil, **Yatırım Projelerin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi**, Ankara 2002 ss.283–285

- Projenin girdi ve çıktıların oluşturan elemanlar ya da faktörler ticarete konu olanlar ve ticarete konu olmayan mallar adı altında gruplandırılır ve gölge fiyatları sınır fiyatlarına göre ayrı ayrı hesaplanır.
- Ticari malların gölge fiyatı olarak kullanılan “sınır fiyatları” (dünya fiyatları)’nın ve proje ile sınır arasındaki maliyetlerin belirlenmesi,
- Ticarete konu olmayan malların üretim yönteminin, üretimdeki girdi bileşiminin, birincil ham madde kaynaklarının, vasıflı ve vasıfsız işçilik miktarlarının analiz edilerek belirlenmesi,
- İşgücü ve diğer birincil kaynakların fiyatlandırılmasında kullanılacak muhasebe fiyatlarının hesaplanması,
- Ticarete konu olmayan mal ve hizmetler için kullanılacak muhasebe fiyatları (ya da oranları) ile küçük kalemlerin fiyatlandırılmasında kullanılacak Standart Dönüştürme Faktörü’nün hesaplanması,
- Dışsal ekonomilerin (gelir cinsinden ifade edilebilen fayda ve maliyetlerin) hesaplanması,
- Sosyal indirgeme oranının (muhasebe faiz oranı-ARI) hesaplanması,
- Projenin yaşamı boyunca neden olduğu bütün fayda ve maliyetlerin muhasebe fiyatlarını kullanarak hesaplanması ve sosyal indirgeme oranı ile indirgenmiş nakit akım tablosunun oluşturulması,
- Ekonomik net bugünkü değer (ENBD) ve ekonomik karlılık oranının hesaplanması (EKO),
- Gölge fiyatları sosyal refah açısından (gelir dağılımı ve tasarruf-yatırım etkisi) düzelterek sosyal fiyatların hesaplanması,
- Fayda ve maliyetlerin sosyal fiyatlar kullanarak değerlendirilmesi ve yeni indirgenmiş nakit akımı tablosunun oluşturulması,
- Sosyal net bugünkü değer (SNBD) ya da sosyal karlılık oranının (SKO) hesaplanması,
- Değerlendirilen yatırım projesi büyük ölçekli ise belirsizlik ve riskin hesaplara katılması;
- Hesaplanan sonuçlara göre proje hakkında olumlu ya da olumsuz bir karar oluşturulması.

Ulusal açıdan fayda-maliyet analizinde hangi yöntemin, yani hangi hesap biriminin kullanılacağına kararlaştırılması, gölge fiyatların hesaplanması ve sosyal fiyatların hesaplanmasında kullanılan ağırlıklar ile nakit akımların indirgemesinde kullanılan gölge faiz oranının (sosyal indirgeme oranı) ulusal parametreler şeklinde belirlenmesi ve periyodik olarak yayımlanması (açıklanması) ekonomi bakanlığı, ulusal planlama teşkilatı gibi merkezi bir teşkilatın görevi olmalıdır.

b. Yatırım Projelerin Ticari, Ekonomik ve Sosyal Açıdan Analizi Sırasında Kullanılan Ortak Ölçütler

Proje analiz ölçütleri, projelerin ticari, ekonomik ve/veya sosyal açıdan ortaya çıkan (hesaplanan) fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması amacıyla kullanılan matematiksel tekniklerdir.

Hem tek bir projenin kabul edilebilirliğinin test edilmesi, hem de birden fazla birbirinden bağımsız projenin kabul edilebilirliklerine göre öncelik sıralaması yapılabilmesi amacıyla pek çok ölçüt geliştirilmiştir. Bunlardan Net Bugünkü Değer (NBD), İç Karlılık Oranı (İKO), Fayda/Maliyet Oranı ve Geri Ödeme Süresi en yaygın olarak kullanılan ve burada Temel Ölçüt olarak gruplandırılan ölçütlerdir. Bu yöntemler, proje analizinin hangi açıdan yapıldığına bağlı olmaksızın, mümkün olan ölçülerde parasal olarak ifade edilen fayda ve maliyetlerin bir referans yılına indirgenerek karşılaştırılması amacını taşır. Diğer bir deyişle, birer karlılık göstergesi olan bu ölçütler hem yatırımcı kuruluş açısından yapılan ticari analizde hem de ulusal analiz amacıyla kullanılan ekonomik ve sosyal fayda-maliyet analizlerinde kullanılır.

(1). Net Bugünkü Değer (NBD)

Proje analizinde en çok kullanılan yöntemlerden biri olan NBD yöntemin özü, farklı zaman dilimleri içinde elde edilen nakit girişlerinin ve yapılan harcamaların belirli bir iskonto oranı (ki bu oran yatırımdan istenen minimum iç

verim oranı diğer bir deyişle sermaye maliyetidir) ile ortak bir zaman dilimine (bugüne) indirgenmesidir.²⁹

Projenin ekonomik ömrünün tamamını hesaba katması ve paranın zaman değerini dikkate alması yöntemin en önemli faydalarıdır. Ancak, yöntem büyük projeler lehine bir analize yol açmaktadır. Diğer taraftan, NBD yönteminde indirgeme oranının değeri, diğer bir ifade ile yıllık yatırım harcaması ile nakit girişlerinin bugüne indirgenmesinde kullanılan indirgeme oranının değeri, elde edilecek sonucu oldukça etkilemektedir. Bu oranın yüksek ya da düşük saptanması bir projenin red veya kabulüne veya alternatif projeler arasındaki sıralamaya etki edebilir. Bu itibarla seçilecek indirgeme oranı analizin sonucu açısından son derece önemlidir.

İndirgeme oranının, öz sermayenin alternatif kullanımından ortaya çıkabilecek fırsat maliyetini yansıtması gerekmektedir. Yatırımın kredi ile finansmanında indirgeme oranı olarak bu krediye ödenecek faiz oranı alınmalıdır. Projenin finansmanında hem kredi hem de öz kaynaklardan yararlanılıyorsa, indirgeme oranı olarak bu kaynakların maliyetlerinin kaynak kullanım oranları ile ağırlıklandırılmış ortalamasının kullanılması gerekir.

Bir projenin bu yönteme göre kabul edilebilmesi için net bugünkü değerinin sifıra eşit veya büyük olması gerekmektedir. Alternatif projelerin seçiminde ise net bugünkü değeri en büyük olan projeye (sifıra eşit veya büyük olmak kaydıyla) öncelik verilir.

(2). İç Karlılık Oranı (İKO)

İskonto edilmiş nakit akımı yöntemi olarak da bilinen iç karlılık oranı yatırımın gerektireceği nakit çıkışlarının bugünkü değeri ile ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı nakit girişlerinin bugünkü değerini eşit kılan iskonto oranı olarak

²⁹ ÇONKAR Kemalettin, **Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde Yatırım Kararları ve Yatırım Teşvikleri**, Ankara, 1992, s.68

tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle yatırımın net bugünkü değerini sifıra eşitleyen iskonto oranıdır.³⁰

Bu yöntemle göre bir projenin kabul edilebilmesi için hesaplanan iç karlılık oranının (ir) yatırımcının kabul ettiği asgari indirgeme oranından büyük olması gerekmektedir. Alternatif projeler arasındaki bir seçimde ise iç karlılık oranı en büyük olan projeye öncelik verilir.

İç karlılık oranının hesaplanması diğer yöntemlerin yanında kısmen zordur. Deneme yanılma yoluyla sonuca gidilebilir. Bu amaçla başlangıçta makul bir indirgeme oranı ile NBD bulunur. Eğer bu NBD pozitif ise, NBD negatif olacak büyüklükte bir indirgeme oranı ile tekrar NBD bulunur. Başlangıçta kullanılan indirgeme oranı ile NBD negatif ise NBD'yi pozitif yapabilecek bir indirgeme oranı ile pozitif NBD elde edilir. İç karlılık oranı (ir) NBD'yi pozitif yapan indirgeme oranından büyük, negatif yapan indirgeme oranından ise küçüktür ($ip < ir < in$).³¹

Karar verici için yatırımın asgari karlılığı olan sonuç yeteri kadar büyükse proje kabul edilecek, aksi durumda reddedilecektir. Burada kıstas olarak alınabilecek ölçü yatırımcıdan yatırımcıya fark edebilecek olmasına rağmen, en azından yatırımcının kaynak kullanım maliyeti olabilir.

(3). Geri Ödeme Süresi

Geri ödeme süresi bir yatırımın sağlayacağı net para girişinin, yatırım tutarını karşılayabilmesi için geçmesi gerekli zaman uzunluğudur. Bu yöntemin esası, bir proje için yatırılan paranın kaç yıl sonra geri alınabileceğinin hesaplanmasıdır.

Bu yöntemde birden fazla yatırım projesi arasında seçim yapılıyorsa, geri ödeme süresi en kısa olan proje seçilir. Ayrıca bu sürenin, girişimcinin belirlediği kabul edilebilir azami geri ödeme süresinden de kısa olması gerekir. Eğer tek yatırım

³⁰ Akgüç Öztin, **Finansal Yönetim**, Muhasebe enstitüsü Yayın No.63, İstanbul, 1994 s. 340

³¹ Usta Öcal, **Yatırım Projelerin Değerlendirilmesi**, İzmir, 1997s.135

projesi varsa, bu projenin uygun görülebilmesi için, kabul edilebilir azami geri ödeme süresinden daha kısa bir geri ödeme süresine sahip olması gerekir.³²

Tek bir projenin değerlendirildiği durumlarda karar verici hesaplanan geri ödeme süresinin kendi kabul ettiği süreden kısa olması durumunda projeyi kabul edecek, aksi durumunda projeyi uygulamaya geçirmeyecektir. Kıstas olarak alınacak geri ödeme süresi farklı sektörler ve aynı sektördeki farklı karakteristiklere sahip projeler için değişiklik gösterir. Bu nedenle, geri ödeme süresinin belirlenmesinde genellikle aynı sektörde benzer karakteristiklere sahip daha önceden yapılmış uygulamaların dikkate alınmasında fayda vardır.

Birden fazla proje arasında seçim yapılacak ise geri ödeme süresi en kısa olan projeye öncelik verilir.

(4). Fayda/Maliyet Oranı (F/M)

Fayda/Maliyet Oranı, karlılık indeksi olarak da adlandırılan yöntemle göre hesaplanmasında; F/M, bir projenin ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı faydaların (nakit girişleri) bugünkü değerlerinin toplamının maliyetlerin, (yatırım harcamaları ve diğer nakit çıkışları) bugünkü değerlerinin toplamına oranıdır.

Bu yöntemle bir projenin kabul edilebilmesi için oranın 1'e eşit veya büyük olması gerekmektedir. Alternatif projeler arasında ise 1'den büyük olmak kaydıyla oranı en büyük olan projeye öncelik verilir.

Yöntemin amacı yapılacak yatırımlarda fayda/maliyet oranı en büyük olan projeye öncelik tanımak, dolayısıyla yatırımcının fayda/maliyet oranını maksimum kılmaktır.³³

³² İnan Mehmet, **Türkiyede Menkul Kıymetler Piyasası ve Yatırım Alternatif Genel Analiz**, Ankara 1987, s. 238

³³ Müftüoğlu, M. Taner, **İşletme İktisadı**, Ankara 1990, s 563

3. Yatırım Projelerin Ticari, Ekonomik ve Sosyal Açıdan Analizi Sırasında Kullanılan Ortak Ölçütler Birlikte İncelenmesi

Net Bugünkü Değer, İç Karlılık Oranı ve Fayda/Maliyet Oranı yöntemlerinin üçü de projelerin ekonomik ömürlerini dikkate alarak fayda ve maliyetlerin bu günkü değer ile ifade edilmesi ve karşılaştırılması ilkesine dayanmaktadır. Aralarındaki temel fark Net Bugünkü Değer ve Fayda/Maliyet Oranı yöntemlerinde fayda ve maliyetlerin belli bir indirgeme oranı (i) kullanılarak bugüne indirgenmesine karşılık, İç Karlılık Oranı yönteminde yatırımın karlılığını gösteren iç karlılık oranı (i_r) değerinin hesaplama sonucu ortaya çıkmasıdır.

Analiz yapılacak bir projede analiz amacıyla kullanılan belli bir indirgeme oranı (i) ile iç karlılık oranı (i_r) arasında ve dolayısıyla Net Bugünkü Değer, İç Karlılık Oranı ve Fayda/Maliyet Oranı arasında aşağıda verilen ilişki mevcuttur.³⁴

- 1- $i < i_r$, NBD > 0 , F/M Oranı > 1 (kabul),
- 2- $i = i_r$, NBD = 0, F/M Oranı =1 (kabul veya red sınırında),
- 3- $i > i_r$, NBD < 0 , F/M Oranı < 1 (red).

Bu ilişkiler nedeniyle, tek bir projenin değerlendirilmesinde hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın aynı analiz sonucuna ulaşılabacaktır. Diğer bir ifadeyle her üç yöntemle de söz konusu tek proje red veya kabul edilecektir. Ancak, iki ya da daha fazla proje arasında bir seçim yapılacaksa NBD ve İç Karlılık Oranı her zaman aynı analiz sonucunu vermeyebilir. Gerçekten bazı durumlarda iki projeden birisinin iç karlılık oranı yüksek, diğerinin ise Net Bugünkü Değeri yüksek olabilir. Böyle bir durumda, eğer projeler birbirlerinden bağımsız projeler ise ve finansman kısıtı yok ise Net Bugünkü Değerleri sıfırdan büyük ve/veya İç Karlılık Oranları kabul edilen asgari orandan büyük olmak kaydıyla her iki proje de uygulamaya konulabilir. Ancak projeler karşılıklı olarak birbirini dışlayan (mutually exclusive) projeler ise diğer bir ifadeyle ya biri ya diğeri uygulamaya konulacak ise veya bağımsız projelerden finansman kısıtı nedeniyle sadece biri uygulamaya konulabilecek

³⁴ Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İltar, N., Yılmaz, C. **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 162

projelerin nakit akımlarının farklarını sıfıra eşitleyen oran (farkların iç karlılık oranı) dikkate alınarak karar verilmelidir.

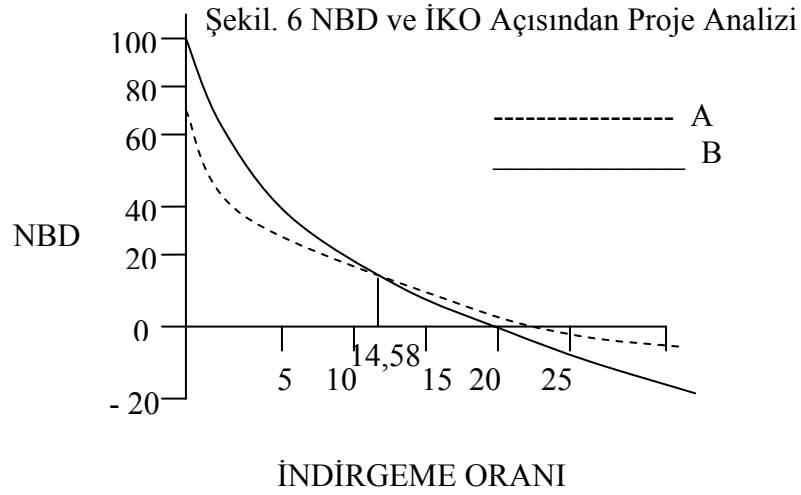
Marjinal İç Karlılık Oranı olarak da adlandırılan bu oran, iki proje farkının NBD'ni sıfıra eşitler. Bu durumu Tablo-1'de verilen A ve B gibi iki projenin analizi ile göstermeye çalışalım.

Tablo-1: A ve B Projeleri Net Nakit Akımları			
(Bin YTL.)			
t	A Projesi	B Projesi	A-B
0	-100	-100	0
1	35	0	35
2	35	20	15
3	35	40	-5
4	35	60	-25
5	35	80	-45
NBD (% 10)	32.677	37.236	
NBD (% 15)	17.325	15.503	
İKO	% 22.1	% 19.4	
İKO (A-B)			% 14.58

Görüldüğü gibi NBD açısından % 10 indirgeme oranında B projesi, % 15 indirgeme oranında ise A projesi öncelik kazanmaktadır. Diğer taraftan, % 10 indirgeme oranında $NBD_B > NBD_A$ olmasına karşılık, İKO dikkate alındığında $İKO_A > İKO_B$ olmaktadır. % 10 indirgeme oranında, yatırımcı NBD'e göre karar verirse B projesini, İKO'na göre karar verirse A projesini seçmelidir. Farkların İç

Karlılık Oranı ($\dot{I}KO_{A-B}$) ise % 14.58 olarak bulunmuştur. İki proje arasında karar vermede bu oran oldukça büyük önem taşımaktadır.³⁵

Şekil-6'da görüldüğü gibi $\dot{I}KO_{A-B}=14.58$, iki projenin farklarının NBD'ni sıfıra eşitleyen indirgeme oranını vermektedir. Proje analizinde kullanılan indirgeme oranı, diğer bir ifadeyle yatırım projelerinden beklenen asgari karlılık oranı % 14.58'den küçük olduğu müddetçe B projesi, söz konusu oran % 14.58'den büyük olduğu müddetçe A projesi öncelik kazanmaktadır. Bu iki projenin değerlendirilmesinde kullanılan oran % 10 olarak kabul edildiği için bu durumda B projesi seçilecektir.



NBD ve İKO ile ilgili bir başka ilginç örnek, ikisi karşılıklı olarak birbirlerini dışlayan ve birisi de bağımsız olmak üzere üç proje arasında Tablo-2'de verilmiştir. Örnekte A ve B projeleri birbirlerini dışlayan, C projesi ise bağımsız projedir. Dolayısıyla ya A ve C projesi, ya da B ve C projesi seçilecektir.

Tablo-2'de görüleceği üzere A ve C projelerinin hem NBD'leri hem de İKO'ları B projesinden büyüktür. Eğer üç proje de bağımsız proje olsaydı NBD ölçütüne göre seçim A-C-B, İKO ölçütüne göre ise C-A-B olması gerekirdi. Diğer

³⁵ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İltter, N., Yılmaz, C. **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 164

bir ifadeyle B projesinin seçilmesi mümkün değildir. A ve B projelerinin birbirlerini dışladığı dikkate alınarak kombinasyonlu proje seçiminde A ve C projelerinin toplam NBD'i (her iki projenin NBD'leri toplamı) B ve C projeleri toplam NBD'nden büyüktür. Oysa İKO ölçütüne göre B ve C projelerinin seçilmesi gerekmektedir. Bu sonuç İKO ölçütünün toplanabilme özelliğine sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kombinasyonlu proje seçiminde İKO ölçütü yanıltıcı sonuçlar verebilir.

Tablo-2: Biri Bağımsız İkisi Bağımlı Projelerin NBD ve İKO ya Göre Analizi						
t	A Projesi Net Nakit Akımları	B Projesi Net Nakit Akımları	C Projesi Net Nakit Akımları	A+C Projesi Net Nakit Akımları	B+C Projesi Net Nakit Akımları	İndirgeme Faktörü $1/(1+i)^t$
0	-100	-100	-100	-200	-200	1.000
1	40	125	140	180	265	0.909
2	150	25	35	185	60	0.826
NBD	60.3	34.3	56.2	116.5	90.5	
İKO	44.1	42.5	61.7	51.2	52.2	

İndirgeme Oranı $i = \% 10$

D. Maliyet-Etkinlik Analizi

Yatırım projelerinin gerek ticari açıdan gerekse ulusal açıdan analiz edilmesinde kullanılan temel yaklaşım, projelerin mümkün olduğu ölçüde parasal olarak ifade edilen fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması ve öncelik sıralaması amacıyla bazı matematiksel teknikler kullanılması esasına dayanır. Diğer bir ifadeyle, NBD, İKO, Katma Değer veya İstihdam Etkisi gibi ölçütler ancak projenin fayda ve maliyetlerinin parasal olarak ifade edilebilmesi durumlarında kullanılabilirler. Oysa bazı projelerde, özellikle kamu projelerinin büyük bir

kısımında fayda ve maliyetleri, parasal olarak ifade etmek oldukça güçtür. Bunun en önemli nedeni kamu projelerinin birçoğunun eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon gibi sosyal içerikli ve/veya altyapı projeleri olmasıdır.

Günümüzde bu tür projelerin fayda ve maliyetlerinin parasal olarak ifade edilebilmesi için çeşitli yöntemler denenmektedir. Ancak hala insan yaşamının ya da güzel bir manzarayı korumanın parasal değeri gibi konularda tartışmalar devam etmektedir.

Projenin yaratacağı faydaların ölçülemediği ya da ölçmeye çalışmanın doğru kabul edilmediği durumlarda, “maliyet-etkinlik analizi” kullanılır. Bu teknik, daha çok temel ihtiyaçları karşılama amacına yönelik olan sosyal sektör projelerinin analizinde uygulanır. Maliyet-etkinlik analizi, sosyal tercihleri yansıtan hedef düzeylere erişmek amacıyla hazırlanan alternatif projeler arasından indirgenmiş toplam maliyeti (yatırım tutarı ile diğer proje giderlerinin toplamı) en düşük olanı, yani en ucuz olan çözümü bulmaya yönelik analiz tekniğidir. Proje maliyeti ve giderleri hesaplanırken bu tekniklerde gölge fiyatlar kullanılır.³⁶

Aynı sonucu doğuran değişik alternatifler arasından en ucuz olanın seçilmesine dayanan bu yöntem her zaman doğru çözüm sağlamayabilir. Örneğin; toplu konut projelerinde çok ucuz maliyetli olan prefabrik tekniğinin uygulanması, en ucuz çözüm olmakla birlikte hizmet kalitesini önemli ölçüde düşürebilir. Bu nedenle maliyet-etkinlik analizinin uygulanacağı projelerin amacı, kapsamı ve sağlayacağı hizmetin niteliği doğru ve net olarak tanımlanmış olmalıdır.

Bu tekniğin diğer bir önemli sakıncası, tek temel ihtiyaç göstergesine dayanması ve projeler arası sıralamada farklı temel ihtiyaç göstergelerine göre hazırlanmış projeler arasından seçim yapabilmeye olanak tanımamasıdır. Örneğin; okullaşma düzeyini belirli bir düzeye çıkarmayı hedefleyen bir eğitim projesi ile hastane yatak kapasitesini artırmaya dönük olan bir sağlık projesi arasında seçim yapılması gerektiğinde bu teknik kullanılamaz.

³⁶ Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İltar, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 172-173

Amaçlar doğru olarak tanımlanmış olsa bile veri yetersizliği nedeniyle maliyet-etkin çözüm bulunamayabilir. Bu gibi durumlarda proje maliyetini daha önce gerçekleştirilmiş ya da başka kurumlarca yürütülmekte olan benzer ölçek ve nitelikteki diğer projelerin maliyetleriyle karşılaştırmak gerekir. Bu amaçla diğer ülkelerde gerçekleştirilen projelerden de yararlanılabilir.

Ayrıca; yatak başına maliyet, metrekare maliyeti, km başına yol maliyeti ve benzeri “birim maliyetler” de ölçü alınabilir. Birim maliyetlerle ilgili ulusal göstergeler yoksa uluslararası istatistiklerden de yararlanılabilir.

Maliyet-Etkinlik analizinin uygulandığı alanlarda en önemlisi kuşkusuz milli savunma projeleridir.³⁷

E. Katma Değer Yöntemi ve Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri

Önceki bölümlerde anlatılan temel analiz ölçütleri hem projelerin ticari karlılıklarının analiz edilmesinde, hem de düzeltilmiş fiyatlarla birlikte ekonomik ve sosyal analizlerde kullanılır. Ancak, özellikle kamu projelerinin analizinde ya da projelerin ulusal açıdan analizinde karlılık yanında pek çok başka etken rol oynar. Fayda-maliyet analizinin yapılmadığı ulusal analizlerde kullanılan katma değer, bunların başında gelir. Projenin istihdam etkisi, gelir dağılımı etkisi, net döviz kazancı etkisi, tüketici etkisi, bölgesel gelişme etkisi ve çevresel etkiler gibi gelişmekte olan ülke ekonomileri için yaşamsal önem taşıyan konular da ulusal açıdan proje analizinde kullanılan diğer ölçütlerin bazılarıdır.³⁸

Ekonomik ve sosyal fayda-maliyet analizi amacıyla yapılan düzeltmeler arasında en zor olanı, gölge fiyatların hesaplanmasıdır. Projeler, gölge fiyat uygulamasından daha farklı yöntemler uygulayarak da ekonomik ve sosyal açıdan analiz edilebilir. “Katma Değer Yöntemi”, bunlardan biridir. Gölge fiyat uygulamasının güçlüğü ve karmaşıklığı ileri sürülerek UNIDO ve IDCAS (Arap Devletleri Sınai Kalkınma Merkezi) tarafından geliştirilmiş olan bu yöntem, ulusal

³⁷ Peters,G.H., **Maliyet Fayda Analizleri ve Kamu Harcamaları**, Çev. A.Azmi Güngör, Maliye Bakanlığı kurulum Yayını No.198 Ankara 1979, s.64

³⁸ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İlter, N., Yılmaz, C.,**Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 175

açından proje analizini piyasa fiyatlarında yapılan bazı düzeltmelerle hesaplanan net ulusal katma değere dayandırmaktadır.³⁹ IDCAS ve UNIDO 1980’de New York’da yayımlanan “Manual for Evaluation of Industrial Projects” adlı eserde açıklanan bu analiz yönteminde, hesaplanmasındaki güçlükleri öne sürerek ulusal açıdan proje analizinde, gölge fiyatların kullanılmamasını önermektedirler. Ancak piyasa fiyatlarının gerçek maliyet ve faydaları yansıtmadığı kabul edilerek fiyatlarda düzeltmeler yapılması benimsenmektedir. Uygulamadaki kolaylığı nedeniyle tercih edilen bu yöntem ile projenin gelir dağılımı ve döviz kuru üzerindeki etkilerini de incelenmektedir.

Yatırım projeler arasında bir seçim yapılırken, milli gelir artışına daha fazla katkı yapan, istihdamı daha fazla artıran, ödemeler bilançosu dengesizliklerini azaltan yani ülkeye döviz girişi sağlayan ya da döviz tasarrufu sağlayan, gelir dağılım dengesizliklerini azaltan, kamu gelirlerini artıran projelere öncülük verilmesi gerekmektedir. Doğal olarak bir yatırım projesinin tüm bu hedeflere hepsini dikkate alarak hazırlanması mümkün değildir. Çünkü bu hedefler çoğu zaman birbiri ile çelişmektedir.⁴⁰

Katma değer yöntemi ve bazı ülkelerde onunla birlikte kullanılan diğer ölçüt ve testlerden bazıları şunlardır:

- Katma Değer Etkisi (Ulusal Gelir ya da büyüme etkisi).
- İstihdam Etkisi.
- Ödemeler Dengesi Etkisi (döviz ihtiyacı, ihracat potansiyeli ve ithal ikamesi).
- Gelir Dağılımı Etkisi.
- Bölgesel Gelişme Etkisi.
- Kamu Finansmanı Etkisi.
- Tüketicilere Yarar Sağlama Etkisi.
- Atıl Kapasite Etkisi

³⁹ Öcal Usta, **Yatırım Projelerin Değerlendirilmesi**, İzmir, 1997 s.172

⁴⁰ Şahin Hüseyin, **Yatırım Projelerinin Analizi**, Bursa 2004, s.208

- Dışsal Etkiler.
 - Çevresel Etkiler.
 - İleri-Geri Bağlantı Etkileri.
 - Çoğaltan Etkisi.
 - Öğrenme Etkisi.
 - Teknolojik İlerleme Etkisi.
 - Uluslararası Rekabet Edebilirlik Etkisi.
 - Stratejik Etkiler.
- Diğer Ölçütler.
 - Kişi başına Yatırım
 - Kişi Başına Üretim
 - Kişi Başına Net Kar
 - Sermaye-Hasıla Oranı
 - Sermaye-İstihdam Oranı
 - Girdi-Çıktı Oranı

1. Katma Değer Etkisi

Projenin yaratacağı katma değer etkisinin değerlendirilmesi, sosyal fayda-maliyet oranı, net bugünkü değer, iç karlılık oranı ve geri ödeme süresi gibi ölçütler aracılığıyla olabilmektedir.⁴¹

Projelerde katma değer etkisi, projelerin ulusal ekonomiye olan katkısını ölçmek açısından, hem tek bir projenin kabul edilip edilemeyeceğinin testi, hem de birden fazla projenin öncelik sırasına göre sıralanması amacıyla kullanılmaktadır. Tek bir projenin analizi Mutlak Verimlilik Testi, birden fazla projenin analizi ise Göreli Verimlilik Testi olarak adlandırılmaktadır.

a. Mutlak Verimlilik Testi

Projenin yaratacağı katma değer, söz konusu projenin genel ekonomiye olan katkısının ölçülmesi açısından en temel ölçüttür. Bir projenin net katma değeri, o proje ile elde edilen çıktı gelirlerinden yatırım maliyeti ve üretim için kullanılan girdi

⁴¹ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Fayda Maliyet Analizi**, İstanbul 2005, s. 117

(mal ve hizmet) maliyetlerinin çıkarılmasıyla elde edilir. Net katma değerin genel formülü aşağıdaki gibidir.

$$\text{Net Katma Değer (NKD)} = O - (\text{MI} + I)$$

Burada;

$$O = \text{Çıktı Değeri}$$

$$\text{MI} = \text{Üretim Girdileri Değeri}$$

$$I = \text{Yatırım Maliyeti'dir}$$

Net katma değer, ücret ve maaşlar (W) ile sosyal fazla (SS) olarak tanımlanan iki ana bileşenden oluşur. Buna göre;

$$\text{NKD} = W + SS$$

şeklinde ifade edilir.

Net katma değer tek bir yıl için hesaplanırken aşağıdaki formül kullanılır.

$$\text{NKD} = O - (\text{MI} + D)$$

Burada D, yıllık amortisman miktarını gösterir.

Diğer taraftan, proje analizde kullanılan Net Ulusal Katma Değer, bir ülkede üretilen ve dağıtılan bölümü göstermektedir ve NKD'den yabancı personele ödenen ücretler, yurtdışı faiz ve sigorta ödemeleri ile yurtdışı kar payı ve yurtdışı telif hakkı ödemeleri gibi yurtdışı faktör ödemeleri toplamının çıkartılmasıyla elde edilir. NUKD genel olarak aşağıdaki formülle hesaplanmaktadır.⁴²

$$\text{Net Ulusal Katma Değer (NUKD)} = O - (\text{MI} + I + \text{RP}) = \text{NKD} - \text{RP}$$

Burada, diğerleri aynı olmak kaydıyla, RP yurtdışı faktör ödemelerini ifade etmektedir. NUKD aynı zamanda proje kapsamında ödenen ücretler (W, yurtdışı

⁴² Asuman Erdem, **Projelerin Ulusal Ekonomi Üzerindeki Etkiler**, İstanbul 1999 s.74

ücret ödemeleri hariç) ve sosyal fazla (SS) toplamına eşittir. Bu açıdan, bir projenin kabul edilebilmesi için projenin ekonomik ömrü boyunca yıllar itibarıyla sağlayacağı indirgenmiş katma değer toplamının yine yıllar itibarıyla ödenecek indirgenmiş ücretler toplamından fazla olması, diğer bir ifadeyle projenin pozitif bir sosyal fazla sağlaması gerekmektedir.

Eğer projenin ekonomik ömrü boyunca her yıl elde edilecek indirgenmiş katma değerler toplamı indirgenmiş ücretler toplamından fazla ise proje ulusal açıdan verimli demektir. Proje yalnız ücretleri karşılamakla kalmayıp aynı zamanda sosyal bir fazla da yaratmaktadır. Eğer söz konusu katma değer ve ücretler birbirlerine eşit ise proje sınırdan olarak kabul edilebilir. Çünkü proje ile yaratılan katma değer ancak ücretleri karşılamaya yeterlidir. Diğer taraftan eğer, katma değer toplamı ücretlerden daha az ise proje sosyal bir fazla yaratmamakta hatta ücretleri bile karşılayamamaktadır. Bu nedenle katma değer açısından projenin, ulusal gelire katkısı dikkate alınarak kabul edilmemesi gerekmektedir.

Katma değer analizi ile proje, piyasa fiyatlarında çarpıklık olmadığı varsayımı altında, kabul edilecektir. Eğer piyasa fiyatlarında çarpıklık varsa, diğer bir ifadeyle piyasa fiyatları projede kullanılan girdiler ile çıktılarının gerçek değerini tam olarak yansıtmıyorlarsa, bu takdirde analiz gölge fiyatlar kullanılarak yapılmalı ve projenin ulusal ekonomiye katkısı gölge fiyatlarla analize tabi tutulmalıdır.

b. Görelî Verimlilik Testi

Mutlak Verimlilik Testini geçen birden fazla proje arasında seçim yapmak veya projeler arasındaki öncelik sıralamasını saptamak amacıyla Görelî Verimlilik Testi yapılmalıdır. Üretim faktörlerinin genellikle kısıtlı olması ve amacın bu kısıtlı kaynakların en verimli bir şekilde tahsisi olması nedeniyle projelerin yarattığı katma değerlerin mutlak büyüklüğünün sıralama amacıyla kullanılması yanıltıcı sonuçlar doğurur.⁴³

⁴³ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İltar, N., Yılmaz, C. ,**Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 183

Eğer üretim kaynakları kıt değilse, diğer bir ifadeyle kaynak tahsisinde herhangi bir sınırlama yoksa, mutlak verimlilik testini geçmek kaydıyla her proje uygulamaya konulabilir. Diğer taraftan, eğer üretim faktörlerinden herhangi biri için özel bir sınırlama yoksa veya çok fazla kısıtlama varsa, benzer karakteristiklere sahip alternatif projeler arasında en büyük mutlak katma değere ve sosyal fazlaya sahip proje seçilmelidir.

Ancak, gelişmekte olan ülke ekonomilerinde genellikle üç temel kısıt vardır. Bunlar: 1- Sermayenin kıt olması, 2- Dövizin kıt olması ve 3- Nitelikli işgücünün kıt olmasıdır. Doğal olarak yukarıda verilen kaynakların kıtlığı ve öncelikler ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir. Bu faktörlerin yanında başka faktörlerin de kullanılması mümkündür. Bu nedenle, öncelikle kaynakların kısıtlılığı dikkate alınarak önemli olan faktörler ve öncelik sıralaması yapılmalıdır. Daha sonra projeler arasındaki seçim ve sıralama, Katma Değerin seçilen kısıtlı faktöre bölünmesi ve oranı en büyük olan projeye öncelik verilmesi yoluyla yapılmalıdır.

2. İstihdam Etkisi

Ekonomide istihdamın artırılması, kalkınma planlarında kabul edilen amaçlardan biridir. İstihdamın artırılması gelişmiş ya da gelişmemiş hemen hemen her ülke ekonomisinin temel amaçlarından biridir. Özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde önemli boyutlara ulaşan istihdam probleminin çözümü için emek yoğun projelere öncelik verilmektedir. Doğal olarak, bu amaca ulaşmak her iş imkânının mümkün olduğu kadar en düşük maliyetle yaratılması ve dolayısıyla mevcut sermayeyle mümkün olduğu kadar çok kişiye iş imkânının sağlanmasıyla mümkündür.⁴⁴

İş gücünü nitelikli ve niteliksiz işgücü olarak ayırma tabi tutmak mümkündür. Proje analizinde her iki grubu da dâhil etmek gereklidir. Ayrıca, projenin kendisi ile sağlanacak istihdam (dolaysız istihdam olarak da adlandırılmaktadır) yanında, söz

⁴⁴ Öney Erdem, **İktisadi Planlama**, 1987, ss.239-240

konusu proje ile bağlantısı olan diğer projelerin yaratacağı istihdam (dolaylı istihdam olarak adlandırılabilir) imkânları da analizde dikkate alınmalıdır.⁴⁵

Dolaylı istihdam, projenin arz ve talep tarafları dikkate alınarak incelenmelidir. Diğer bir ifadeyle, bir proje talep edeceği girdilerle ve/veya arz edeceği çıktılarla başka projeler ile bağlantılı olabilir veya yan sanayilere yol açabilir. Bu durum geçmiş tecrübelerle beraber yurt içinde veya yurt dışında benzer projeler incelenerek ortaya konabilir. Diğer taraftan, ana projenin etkisiyle dolaylı istihdam sağlanabilecek projelerin maliyetlerinin de analize tabi tutulması gerekmektedir.

Benzer şekilde, bir proje rekabet edeceği bir sektörde işsizliğe yol açabilir veya farklı sektörde çalışmakta olan bir takım işgücünü kullanabilir. Böyle durumlarda, analize esas olan projenin istihdam sayılarında bulgulara göre indirim yapmak gereklidir. Ayrıca, yabancı personel bir projenin istihdam etkisinin belirlenmesinde dikkate alınmaz. Bir diğer önemli nokta ise yatırım tutarı ile ilgilidir. Bir projenin istihdam etkisinin değerlendirilmesinde kullanılan yatırım tutarı projenin inşaat süresince yapılan cari yıl harcamaları toplamına eşittir. Diğer bir ifadeyle, proje tutarı indirgenmeksizin hesaplanmalıdır. İşgücü sayısında ise, projenin tam kapasitede (veya tam kapasiteye yakın) üretimde bulunduğu normal bir yıl dikkate alınmalıdır.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında bir projenin istihdama etkisini, analize temel oluşturacak ölçüte göre farklı şekillerde incelemek mümkündür. Bunlar toplam istihdam etkisi, nitelikli istihdam etkisi, niteliksiz istihdam etkisi, dolaylı istihdam etkisi, dolaysız istihdam etkisi gibi çeşitli göstergeler olabilir. Burada sayılanlar Tablo-3'te verilen örnekle aşağıda gösterilmiştir.

$\dot{I}E_{T\ 370}$

-Toplam İstihdam Etkisi- $\dot{I}E_T = \dot{I}E_{T\ 370} / 1470 = 0.787$

1470

⁴⁵ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İltter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 185

1 Milyar TL.'lik yatırımla (dolaylı ve dolaysız) 0.8 kişiye (dolaylı ve dolaysız) yeni iş imkanı yaratılmaktadır.

$\dot{I}E_{TD\ 250}$

-Dolaysız Toplam İstihdam Etkisi- $\dot{I}E_D = \dot{I}E_{TD\ 250} / ID\ 320 = 0.781$

ID 320

1 Milyar TL.'lik yatırımla dolaysız olarak (projenin kendisi ile) 0.8 kişiye yeni iş imkanı yaratılmaktadır.

$\dot{I}E_{TI\ 120}$

-Dolaylı Toplam İstihdam Etkisi- $\dot{I}E_I = \dot{I}E_{TI\ 120} / II\ 70+80 = 0.8$

II 70+80

Tablo-3: Projenin İstihdam Etkisi

	İstihdam Edilecek Yeni İşgücü			Toplam Yatırım
	Niteliksiz $\dot{I}E_U$	Nitelikli $\dot{I}E_S$	Toplam $\dot{I}E_T$	(Milyar TL.) I_T
Proje- $\dot{I}E_D$ (Dolaysız)	200	50	250	320
Girdi Sağlayacak Projeler- $\dot{I}E_I$ (Dolaylı)	40	20	60	70
Çıktı Kullanacak Projeler- $\dot{I}E_I$ (Dolaylı)	30	30	60	80
TOPLAM	270	100	370	470

Proje ile ilgili diğer projelere yapılacak 1 Milyar TL yatırımla 0,8 kişiye dolaylı olarak yeni iş imkânı sağlanacaktır.

İE_{DU} 200

—Dolaysız-Niteliksiz İstihdam Etkisi-İE_{DU} = ----- = ----- = 0.625

ID 320

Projeye yapılacak 1 Milyar TL. yatırımla 0.6 niteliksiz kişiye yeni iş imkanı yaratılmaktadır.⁴⁶

3. Döviz Kazancı Etkisi

Bir proje, ithal ikamesi ve ihracat yoluyla döviz kazancına, ithal edilerek kullanılacak hammadde ve diğer girdiler ile çeşitli yurtdışı ödemeler vasıtasıyla da döviz kaybına yola açabilir. Tek bir proje ile ortaya çıkan bu etki, yatırım programını oluşturan diğer projelerin etkisiyle beraber bir ülkenin ödemeler dengesinin sağlanmasında oldukça önemli rol oynar. Bir yatırım projesinin döviz tasarrufu veya kazancının ekonomiye maliyeti hesaplanarak, belirli bir malın yurt içinde üretilmesi veya ithal edilmesi yerine ülkede üretilmesi halinde döviz tasarrufu edilmediğine bakılır. Tasarruf edilen dövizin ekonomiye maliyeti ise, yurtiçi toplam üretim maliyeti ile ithal maliyeti farkı, tasarruf edilen döviz tutarına oranlanarak hesaplanır. Projeler ekonomiye sağladıkları döviz tasarrufu veya kazancının maliyetine bakılarak karşılaştırılır ve sağladığı döviz tasarrufunun maliyeti daha düşük olan projeye öncelik verilir.⁴⁷

Bir projenin döviz etkisi iki kademedede hesaplanarak toplam döviz etkisine ulaşılmalıdır. Bunlardan birincisi projenin ödemeler dengesine etkisi, ikincisi ise projenin ithal ikamesi etkisidir. Her iki kademedede elde edilen değerlerin toplamı değerlendirilen projenin Net Döviz Etkisini verecektir.

Bir projede standart olarak bulunabilecek ve döviz akışını etkileyen kalemler vardır. Ayrıca, doğal olarak projeden projeye değişiklik gösterebilir.

Diğer taraftan, analize esas alınan projeye ilgili başka projeler varsa ve bu projelerin de ülkenin ödemeler dengesine etkisi olabilecek döviz akımları mevcut ise,

⁴⁶ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İlter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 187

⁴⁷ Şahin Hüseyin, **Yatırım Projelerinin Analizi**, Bursa 2004. s.186

bu takdirde analize dolaylı döviz girişi ve dolaylı döviz çıkışı satırlarının da ilave edilmesi gerekmektedir.

Her yıl için hesaplanan net döviz akışı pozitif veya negatif olabilir. Hesaplamalar döviz cinsi üzerinden yapıldığı için proje vasıtasıyla ülkedeki döviz rezervi pozitif yıllarda artıyor, negatif yıllarda ise azalıyor demektir.

Bu analiz bir proje paketi veya tüm yatırım programı için de yapılabilir. Bu taktirde bütün projelerin yıllar itibarıyla yapacakları etki yine yıllar itibarıyla alt alta toplanarak o yıl için proje paketinin veya yatırım programının ödemeler dengesi üzerindeki etkisi tespit edilir.

Az gelişmiş ülkeler için döviz kıt bir faktör olduğundan, projelerin ödemeler dengesi üzerindeki etkisinin hesaplanması büyük önem taşır.⁴⁸

Projelerin ithal ikamesi yoluyla sağladığı döviz tasarrufu yada ihracatın artmasıyla sağladığı döviz kazancı ödemeler dengesi üzerindeki olumlu etkileri; projenin gerektirdiği döviz giderleri ise olumsuz etkileri oluşturur.⁴⁹

Ekonomide bir projenin döviz akışını etkileyen pek çok faktör vardır. Çok taraflı veya çift taraflı ticaret anlaşmaları, ulusal paranın değer kaybetmesi veya kazanması, enflasyon, uluslararası veya ülkedeki pazarlarda önemli bir mal veya hizmetin (ham petrol gibi) arz ve talep durumu, ithalat ve ihracat politikasındaki değişiklikler söz konusu bu faktörlerin en önemlileri ve ilk akla gelenleridir. Bir projenin ülkenin ödemeler dengesine olan etkisi incelenirken yukarıda verilenlerle beraber mümkün olabilecek diğer faktörler de dikkate alınmalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, bu tür dışsal faktörlerin ancak gerçeğe yakın düzeyde tahmin edilebilmeleri halinde hesaplamalarda dikkate alınmalarıdır. Aksi takdirde gelecekle ilgili bu tür faktörlerdeki belirsizliklere duyarlılık ve olasılık analizlerinde yer verilmelidir.

⁴⁸ Karaman İsmail, Turhan Mustafa, Sbuncu Hilmi, Çetik Sedat, **Sosyal Amaçlı Projelerin Değerlendirme Metodu**, DTP Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Ankara. 1993 s, 78

⁴⁹ Öney Erdem, **İktisadi Planlama**, Ankara. 1987 s. 240

Bugünkü Net Döviz Etkisi pozitif ise proje ekonomik ömrü müddetince ülkenin ödemeler dengesine pozitif katkıda bulunuyor demektir. Negatif olması durumunda ise ödemeler dengesini olumsuz etkileyecektir. NBDE'nin negatif olması projenin karlı olmadığı anlamına gelmez. Bu itibarla tek başına bir projenin kabul edilebilirliğini test etmek amacıyla kullanılmaz. Alternatif ve birbirine benzeyen projeler arasında, NBDE en büyük olan projeye öncelik verilmelidir.

Eğer projede ithal ikamesi yoluyla döviz tasarrufu da sağlanacaksa bu takdirde yıllar itibarıyla sağlanacak bu tasarruf yıllık Net Döviz Akışına eklenmelidir. Bu şekilde yıllık elde edilen Net Döviz Etkileri indirgeme oranı kullanılarak bugünkü değere çevrilmeli ve toplanarak projenin Net Bugünkü Döviz Etkisi (NBDE) elde edilmelidir.

Tek bir projenin değerlendirilmesinde diğer ölçüt olarak katma değer yanı sıra döviz kazancı etkisi de dikkate alınacaksa, Net Bugünkü Döviz Etkisinin sıfırdan büyük olması gerekmektedir. Alternatif projeler arasında, projelerin birbirlerine benzer projeler olması kaydıyla Net Bugünkü Döviz Etkisi en büyük olan projeye öncelik verilir.⁵⁰

4. Gelir Dağılım Etkisi

Ekonomik gelişme yaygın varsayım ile asgari geçim sınırı altındaki kişi sayısının artmaması ve gelir dağılımının bozulmaması koşullarına bağlı olarak, bir ülkenin kişi başına reel ulusal gelirinin uzun bir dönem müddetince artması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım özellikle, asgari geçim sınırı altındaki nüfus sayısının azlığına ve gelir dağılımının dengeli olmasına dikkat çekmektedir. Bu itibarla, söz konusu iki koşulun mümkün olduğu ölçülerde yerine getirilmesi ülkelerin gelişme göstergelerinde ve hedeflerinde oldukça önemlidir. Bir ekonomide gelir dağılımının iyileştirilmesi kamu ekonomisinin temel işlevlerinden biridir.⁵¹

Gelir dağılımı etkisi hem belli bir grubu, hem de belli bir bölgeyi kapsayabilir. Belli bir grup dikkate alındığında gelir dağılımının iyileştirilmesi, belli

⁵⁰ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İltter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 189

⁵¹ Şener Orhan, **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, İstanbul 2001,s,185

bir bölgeyi hedef aldığı anda ise bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması olarak düşünölmelidir. Ayrıca analiz belli bir bölgede belli bir grup gibi daha alt detaylara da indirilebilir. Burada gelir dağılımı etkisi her iki anlamda da kullanılmış olup zaman zaman her ikisinden de söz edilmiştir.⁵²

Yatırımlar gerek belli bir bölgeyi, gerekse belli bir bölge içerisinde bir grubu hedef olarak gelir dağılımının iyileştirilmesinde ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında önemli rol oynayabilirler. Ancak amaçlanan hedefe ulaşılabilmesi için bu rolün, proje tasarımında dikkate alınması ve hükümetlerin bu doğrultudaki politikalarıyla uyumlu olması gerekmektedir.

Bir projenin gelir dağılımının iyileştirilmesi açısından değerlendirilmesinde öncelikle hedef kitle ve/veya hedef bölgenin (veya hedef bölge içerisinde hedef kitle) belirlenmesi gerekmektedir. Genellikle bu tespit, hükümet politikalarına bağlı olarak kamu (bazı özel kuruluşlar da olabilir) kuruluşlarından biri veya bir kaç tarafından, özellikle bölgesel düzeyde, çeşitli sosyal ve ekonomik göstergeler vasıtasıyla yapılır. Sınıflama gelir dağılımı açısından genel olarak düşük ve üst düzey gelir grupları, bölgesel gelişmişlik açısından ise geri kalmış bölgeler ve gelişmiş bölgeler olarak yapılır.

Bir proje ile elde edilen net ulusal katma değerin işçiler (düşük gelir grubu olarak düşünebiliriz), işveren (yüksek gelir grubu olarak düşünebiliriz) ve devlet arasındaki dağılımı ve bu dağılımın oranları hem ekonomik hem de sosyal açıdan oldukça önemlidir. Özellikle, aynı miktarda katma değer yaratan iki proje arasında bir seçim söz konusu olduğunda hükümetin bu konudaki politikalarıyla yakından ilgili olarak projelerin öncelik sıralaması değişecektir. Diğer taraftan, proje ile yaratılacak katma değerin ne kadarının yurtiçinde kalacağı ve ne kadarının yurt dışına gideceği yurtiçi kaynakların kullanılması açısından oldukça önemlidir.

Bir bölge ya da grubun net gelir dağılımı kazancı bu bölge veya grubun, projenin tesisinden önce elde ettikleri faydaların üzerinde projenin yaratacağı katma değerin dağılımıdır. Eğer varsa sağlık imkânları, lojmanlar, eğitim imkânları ve

⁵² Önerürk,Pınar, **Fayda Maliyet Analizi Üzerinde Bir Araştırma** ,1982,s.114

sosyal tesisler gibi diğer bazı yan faydalar söz konusu gelir dağılımını iyileştirici unsurlardır. Düşük gelir grubu veya işgücünde gelir dağılımı kazancı eğer daha önce çalışmıyorlarsa, elde edecekleri ücret ve diğer faydalardır. Daha önce çalışanlar açısından kazanç önceden elde ettikleriyle projeden sonra elde edecekleri arasındaki farktır. İşveren ve devlet açısından ise gelir dağılımı faydaları net kar, faizler, kira, vergi ve sigorta giderleri olarak sıralanabilir.

Bir projenin bir bölge veya grup üzerindeki net gelir dağılımı etkisi piyasa fiyatlarıyla ve projenin tam kapasitede işletmeye geçmesinden sonraki normal bir yıl için hesaplanır. Bu amaçla her türlü yurtdışı ödemelerinin çıkarıldığı analize esas alınan yıla ait Net Ulusal Katma Değer kullanılır.

Sosyal gruplar için hesaplanan Ücretliler Dağılım İndeksi, İşveren Dağılım İndeksi, Devlet Dağılım İndeksi ve Dağıtılamamış kısmın Dağılım İndeksi toplamalarının bire eşit olması gerekmektedir.

Bu indekslerinin hangisinin kullanılacağı gelişme hedefleri ve önceliklerle yakından ilgilidir. Eğer karar vericiler çalışanlar lehine istihdam ve gelir arttırıcı yönde bir politika uygularlarsa, bu durumda emek-yoğun projelere ve bu projeler arasında da Ücretliler Dağılım İndeksi büyük olan projelere öncelik verilmelidir. Eğer öncelik bölgesel gelişmişlik farkını azaltmak ise, bu takdirde Bölgesel Dağılım İndeksi büyük olan proje veya projelere öncelik verilmelidir.

5. Bölgesel Gelişim Etkisi

Ülkeler, gelişme çabalarını sürdürürken bölgeler arası dengesizlikleri gidermeyi de amaç edinirler. Diğer bir deyişle, kalkınma sırasında bir bölgenin aşırı bir şekilde kalkınıp diğer bölgenin geri kalması nedeniyle bölgeler arası dengesizliğin doğması ya da artması istenmez. Bu nedenle kalkınmaya en fazla etki eden unsur olan yatırımların tahsisinde, bu husus önemle göz önünde bulundurulur ve ulusal ekonomi açısından yapılan analizde, projelerin bölgesel hedeflerin gerçekleştirilmesine ne şekilde katkıda bulunacakları incelenir.

Yatırım projelerinin bölgesel gelişme etkisi, çoğu kez niteliksel olarak belirlenmeye çalışılır. Ancak, zor olmakla birlikte belirli yaklaşımlarla bölgesel etkiler de hesaplanabilir ve bazı düzeltmeler yapılarak sosyal fayda-maliyet analizine dahil edilebilir. Bunun için, ilk önce proje sonucunda bölgede oturan işçi ve sermaye sahiplerinin elde edeceği ek gelirin saptanması gerekir.

Ek gelirler, projenin gerçekleşmesi ve gerçekleşmemesi durumunda kazançlarda oluşan farkları yansıtır. İşçi başına elde edilen ek geliri bulmak için kullanılacak en basit yöntem; gölge ücretin bu projenin gerçekleştirilmemesi durumunda bir işçinin elde edebileceği gelir olduğunu varsayarak piyasa ücreti ile gölge ücret arasındaki farkı hesaplamaktır. Bölgede oturan sermaye sahiplerinin kazanacağı ek gelir ise; sermayenin fırsat maliyetini yatırımın getirisi için yeterli bir oran olarak varsayıp bunun dışında kalan gerçek karlar ile tahmini karlar arasındaki fark olarak hesaplanabilir. Bunlar projenin bölgeye birincil etkileridir. İkincil etkiler ise; inşaat sırasında yerel işçi istihdam edilmesi, yerel taşeron kullanılması, yerel olarak üretilmiş malzeme satın alınması ve bölge dışında yaşayanların gelirlerinden yerel vergi alınması gibi kalemlerden oluşur.⁵³

Bölgesel gelir hesaplandıktan sonra yapılması gereken, ekonomik analiz amacıyla hesaplanan net bugünkü değer bölgesel olan ve olmayan bileşenlerine ayrıştırılmasıdır. Bölgesel net bugünkü değer toplama oranı karar vermede önemli bir parametre olarak kullanılabilir. Daha da ileri gidilerek bölge içi ve dışı olarak ayrıştırılmış bulunan net bugünkü değer bileşenleri farklı olarak ağırlıklandırılarak yeniden hesaplanır.

6. Kamu Finansman Etkisi

Yatırım projelerinin uygulanması kamu gelirlerini de etkiler. Daha çok artış yönünde olan bu etkinin tersi de mümkündür. Kamu gelirlerini artıran kaynaklar şunlardır:⁵⁴

⁵³ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 193

⁵⁴ Şahin Hüseyin, **Yatırım Projelerinin Analizi**, Bursa 2004 s.342

- Projenin gerçekleşmesinde kamu ortaklığı varsa, kuruluş karından kamuya ödenen pay,
- Kurumlar vergisi,
- Hissedarlara dağıtılan paylardan ve hem yatırım hem de işletme aşamasında çalıştırılan işçilerden alınan gelir vergisi,
- Stopaj gelirleri,
- Diğer vergi, resim ve harçlar.

Buna karşılık, proje ithal ikamesi oluşturuyor ve daha önceki ithalat üzerinden alınan gümrük vergisi varsa, projenin gerçekleşmesiyle kamu gelirlerinde belirli bir miktar düşme oluşur. Pozitif ve negatif yönde olan bu değişikliklerin toplamı, projenin kamu finansman etkisini verir.

Gümrük vergisi kaybı şu şekilde hesaplanır.

$$G_t = D_t * T_t * s$$

Burada;

G_t = devletin gümrük vergisi kaybını,

D_t = i piyasadaki satışlardan elde edilen geliri (ciro),

T_t = uzun-dönem gümrük oranını,

s = % ithal ikamesi oranını gösterir.

Uzun-dönem gümrük oranı aşağıdaki formülle bulunur.

$$T_t = \frac{\text{Gümrük vergisi oranı, \%}}{100 + \text{Gümrük vergisi oranı, \%}}$$

Yatırım ve ihracat teşvik mevzuatı çerçevesinde yararlanılacak istisnalar (yatırım indirimi, gümrük muafiyeti, fon kaynaklı kredi vb.) da kamunun finansman kayıplarına dâhil edilir.⁵⁵

7. Tüketicilere Yarar Sağlama Etkisi

Bir projenin etkisi yalnızca gelir artışı ya da döviz kazancı sağlama şeklinde değil tüketicilere yarar sağlama şeklinde de olabilir. Başka bir deyişle, yeni bir yatırım projesi bir malın fiyatında yatırım öncesi fiyatına oranla bir azalmaya yol açabilir. Eğer bir yatırım projesi tüketici lehine böyle bir fayda oluşturuyorsa, bu etkinin de dikkate alınması gerekir. Bu fayda aşağıdaki formül ile hesaplanır.⁵⁶

$$F = (P_{pö} - P_{ps}) X$$

Burada,

F = tüketiciye sağlanan toplam faydayı

$P_{pö}$ = malın proje öncesi birim fiyatını

P_{ps} = malın proje sonrası birim fiyatını

X = üretim miktarını göstermektedir.

Tüketicilere sağlanan toplam fayda, bu şekilde hesaplandıktan sonra, sosyal iskonto oranı olarak kabul edilmiş bir iskonto oranına göre bugünkü değerinin, toplam yatırım maliyetinin bugünkü değerine oranlanır. Elde edilen oran (R), tüketiciye yarar sağlama etkisini içeren fayda/maliyet oranını ifade etmektedir.

⁵⁵ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 200

⁵⁶ Ayanoglu, K., Düzyol, C., İter, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 201

Buna göre yapılacak bir değerlendirmede, R oranı 1'den büyük ise proje kabul edilecek aksi durum red edilecektir. Birden çok projenin değerlendirmesinde is 1'den büyük olması kaydıyla en yüksek R oranına sahip proje seçilecektir.⁵⁷

Bir proje, üretim artışından kaynaklanan fiyat düşüşü nedeniyle tüketiciler lehine fayda sağlayabileceği gibi, kullandığı hammaddenin fiyatının artmasına neden olarak bu hammaddeyi kullanan tüketicilere zarar da verebilir. Bu durumda her iki etkiyi hesaplayıp net etkiye bakmak gerekir. Kamu Yatırım Projelerin "Tüketickiye Yarar Sağlama Etkisi" analiz edilmesi sonucunda, tüketickiye toplam faydasını artırmaya yönelik projeler kabul edilebilir projelerdir.

8 Atıl Kapasite Etkisi

Kapasite kullanım oranının düşük olması, gelişmekte olan ülkelerde sıkça rastlanan bir sorundur. Bu durum, genellikle talep yetersizliğinden ya da hammadde ve diğer girdilerin sağlanmasında karşılaşılan güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Eğer analiz edilmekte olan proje girdi kullanımını nedeniyle atıl kapasiteyle çalışan projelerin üretimine talep oluşturuyorsa, projenin etkileri incelenirken bunun da göz önüne alınması gerekir.

Yetersiz talep nedeniyle atıl kapasiteyle üretim yapan bir tesiste yeni projenin girdi talebinin karşılanmasıyla yaratılan ek katma değer, ulusal analize tabi tutulan projenin yarattığı katma değere eklenmelidir.

Atıl kapasite hammadde sağlanmasında karşılaşılan güçlüklerden kaynaklanıyor ve proje bu soruna çözüm getiriyorsa, hammadde sıkıntısı çeken tesiste kapasite kullanım oranının artması nedeniyle yaratılan ek katma değer de göz önüne alınmalıdır.

⁵⁷ Öney Erdem, **İktisadi Planlama**, Ankara. 1987, s. 239

9. Dışsal Etkisi

Dışsal ekonomiler ya da dışsallıklar diye de adlandırılan dışsal etkiler, proje ile doğrudan ilgileri olmayan, yani projenin gerçekleşmesi için herhangi bir ödemede bulunmayan ve proje gelirlerinden pay almayan kişi ya da kurumların gelirleri ya da refahlarında, amaçlanmadığı halde oluşan değişikliklerdir. Bir yatırım projesinin bireysel fayda ve maliyetinin toplumsal fayda ve maliyetinden farklı olmasını etkileyen etkenlerin başında gelir.⁵⁸

Ticari analizde dikkate alınmayan dışsal etkiler, ulusal açıdan yapılan proje analizinde göz önüne alınırlar. Bu etkiler, mümkün olduğunca parasal değerler olarak ifade edilmeye çalışılarak fayda-maliyet analizine dahil edilirler. Ancak bu etkilerin fiyatlandırılması her zaman mümkün olamamaktadır.

Olumlu ya da olumsuz bir şekilde ortaya çıkan bu etkiler, doğrudan olabileceği gibi, dolaylı da olabilmektedir. Bu etkilerin en önemlileri; çevresel etkiler, öğrenme etkisi, bağlantı etkileri, çoğaltan etkisi, teknolojik ilerleme etkisi, uluslararası rekabet edebilirlik etkisi ve stratejik etkilerdir.

Öğrenme Etkisi: Büyük bir işletmenin işgücünü eğitmesi ve bu işçilerin bir kısmının belirli bir süre sonra ayrılarak başka işletmelerde çalışmaya başlaması, bu işletmelerde üretkenliğin ve gelirin artmasına neden olur. Dolaylı bir niteliğe sahip olan bu etkiye, öğrenme etkisi denilir.

Bağlantı Etkileri: Endüstriler arası üretim ilişkileri nedeniyle oluşan bağlantı etkisi, en önemli dışsal etkilerden biridir. Geriye ve ileriye olmak üzere, iki tür bağlantı vardır. Bir projenin geriye bağlantısı, yerli üreticilerden girdi almasından doğar. İleriye bağlantısı ise, proje çıktısının işlem görmek üzere başka bir kullanıcıya satılmasından kaynaklanır.

⁵⁸ Şahin Hüseyin, **Yatırım Projelerinin Analizi**, Bursa 2004 S.158

Çoğaltan Etkisi*: Çoğaltan etkisinin göz önüne alınabilmesi için aşağıdaki koşulların geçerli olması gerekir: Ekonomide atıl durumda olan ve bu proje gerçekleşmemiş olsa kullanılmayacak tamamlayıcı nitelikte faktörlerin bulunması, projeye harcanan yerli kaynakların kıyaslanabilir faydalar yaratabilecek nitelikteki bir başka projeye harcanabilir olmaması.

Teknolojik İlerleme Etkisi: Maliyet düşürme ya da kalite iyileştirme amacıyla kullanılan yeni teknoloji ya da mevcut teknolojide yapılan yenilikler başka projelere de uygulanabilecek dışsal faydalar yaratırlar. Teknolojik ilerleme etkisi denilen bu etkinin dışsallığından söz edebilmek için, ilk projede uygulanan yeni teknolojilerin taklit edilmesini engelleyen bağlayıcı anlaşmalar olmaması gerekir.

Uluslararası Rekabet Edebilirlik Etkisi: Bazı projelerin etkileri ekonomi dışına da taşabilir. Örneğin; proje çıktısı ihracatı ya da ithal ikamesini artırabilir. Eğer dünya pazarında önemli bir paya sahip olmaya neden oluyorsa, projeye üretilen ürün dünya fiyatları üzerinde etkili olabilir. Fiyatların düşmesi şeklinde olan ve uluslararası rekabet etkisi denilen bu etki, ürünü ithal eden ülkeler için faydalı, ihraç eden ülkeler için ise zararlı sonuçlar doğurur. Ülkenin uluslararası pazarda rekabet gücünü artıran bu etki çok farklı biçimlerde de ortaya çıkabilir.

Stratejik Etkiler: Bazı projelerin temel amacı, ekonomik geliri artırmaktan çok, stratejik nedenlerle dışa bağımlılığın azaltılması ve kendi kendine yeterliliğin sağlanması olabilir. Özellikle savaş zamanında ya da gerilimli ilişkiler döneminde, bazı malların üretiminde kendi kendine yeterli olmak, hemen hemen her ülkenin açık amaçları arasında yer alır. Göz önüne alınması gereken çok önemli bir ölçüt olmakla birlikte, böyle bir amaca hizmet eden bir projenin, ekonomik analiz yapılmadan kabul edilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Çünkü, dikkatli bir incelemeyle aynı amaca ulaşılmasını sağlayacak daha az maliyetli projeler bulmak mümkün olabilir.

* Çoğaltan teorisine göre; yurtiçi üretim faktörlerine yapılan ödemeler, ekonomiyi oluşturan kişi ya da kuruluşların gelirlerinde ek artışlara neden olurlar. Bu kişi ve kuruluşlar elde ettikleri yeni gelirin bir kısmını tasarruf edip bir kısmını tüketime harcarlar ve bu yeni harcama tekrar gelir artışına neden olur. Katlanarak çoğalan bu etkiye, çoğaltan etkisi denilir.

D. Kurumsal Analiz

Kurumsal analiz zor bir çalışmadır. Çünkü genel olarak öznel (subjektif) bilgilere ve öznel değerlendirmeye dayanan bu tekniğin yerleşmiş standartları ve ölçütleri bulunmamaktadır. Bu analizde yanıtı aranan temel sorular şunlardır:

- Projenin etkin ve başarılı bir şekilde uygulanması için özel bir kurumsal düzenleme gerekiyor mu, gerekiyorsa buna ilişkin bir düzenleme getiriliyor mu?
- Projenin finansmanı mevcut bir kuruluş tarafından mı, yoksa yeni oluşturulacak bir organizasyon tarafından mı üstlenilmektedir?
- Yerli ya da yabancı ortaklık var mıdır?
- Projenin uygulaması, proje sahibi kuruluş tarafından mı, yoksa bir başka kuruluş tarafından mı organize edilecektir?
- “Proje yönetimi” ne şekilde organize edilmekte ve kimlerden oluşmaktadır?
- Proje uygulaması sırasında yabancı kişi ya da kuruluşların danışmanlığına ihtiyaç var mıdır?
- Proje tamamlandıktan sonra hangi kuruluş tarafından ve ne şekilde işletilecektir?
- Tesisi çalıştıracak ve/veya sonuçlarından yararlanacak kişiler için herhangi bir eğitim söz konusu mudur?

Kurumsal analizle yukarıdaki ve benzeri sorulara yanıt aranarak projenin uygulanması sırasında darboğaz oluşturabilecek organizasyona ilişkin sorunların öngörülmesi, analizi ve mümkünse belli bir takvim çerçevesinde çözümlenmesinin planlanması amaçlanır.⁵⁹

E. Çevresel Analiz

Gelişmiş ülkelerde 1960’lardan sonra giderek yaygınlaşan ve geniş bir kabul gören çevre koruma bilincinin gelişmesinin bir sonucu olarak, bugün gelişmekte olan

⁵⁹ Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İltar, N., Yılmaz, C., **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT Yayınları, Ankara, 1996 s. 210

ülkelerde de projelerin çevresel açıdan irdelenmesi ve ekonomik karar verme süreçlerine çevre faktörünün de dâhil edilmesi yaklaşımı yerleşmeye başlamıştır.⁶⁰

Belirli bir amaç için tasarılan projelerin, istenmediği halde ekonomik ve sosyal yaşam üzerinde önemli değişikliklere neden olan çevresel etkileri de vardır. Örneğin;

- Atıkların bir nehir'e boşaltan endüstriyel bir tesis, balık ölümlerine neden olabilir; bu da, balık üretimini ve bölgedeki balıkçıların gelirini azaltabilir;
- Drenajı yetersiz bir sulama sistemi, toprak tuzluluğunu artırabilir ve belirli bir süre sonunda tarımsal üretimin ve çiftçi gelirinin düşmesine neden olabilir;
- Havayı kirleten enerji santralının insan sağlığını olumsuz etkileyen sonuçları olabilir;
- Trafiği rahatlatmak üzere gerçekleştirilen yol genişletmesi projesi, manzarayı bozarak ve gürültüyü artırarak yola yakın oturan mesken sahiplerinin yaşam kalitesini azaltabilir.

Yukarıdaki örneklerde olduğu gibi, genellikle olumsuz olan bu etkiler, "çevresel analiz" kapsamında gerçekleştirilen "Çevresel Etki Değerlendirmesi-ÇED" ile belirlenir. Çevresel analiz, tıpkı teknik, ticari, ekonomik ve sosyal analiz gibi proje hazırlamanın (yapılabilirlik etüdünün) ayrılmaz bir parçası olup bu analizlerle yakından ilişkilidir. Proje yerinin ve teknolojinin seçimi ile süreç tasarımı sırasında oldukça etkili olan ÇED bulguları, proje hazırlama ve analiz çalışmalarında bütün yönleriyle ele alınır. Ayrıca, çevresel etkilerin neden olduğu fayda ve zararlar (maliyetler), mümkün olduğunca parasal olarak (ekonomik fiyatlarla) belirlenerek fayda-maliyet analizine dâhil edilirler. Çevreye etkilerin yasal sınırlar içine çekilebilmesi için alınacak önlemin maliyeti, ticari bir maliyet yarattığı için, ticari analize dâhil edilir.

Eğer bir projenin çevreye geri döndürülemez bir şekilde zararlı etkileri oluyorsa, bu etkilerin saptanabilmesi için ÇED gerekir. Normal olarak yapılabilirlik

⁶⁰ **Kamu Yatırımlarının Planlanması Ve Uygulanmasında etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu** , Ankara 2001 s.10

etüdünün bir parçası olan ÇED, bağımsız olarak uzmanlarca hazırlanıyorsa, bu uzmanlar yapılabirlik etüdünü hazırlayan ekiple yakın ilişki içinde olmalıdırlar.

ÇED ve çevresel analiz kapsamında yapılması gereken çalışmalar şunlardır:

- Mevcut çevresel koşulların belirlenmesi,
- Çevresel etkilerin saptanmasına ilişkin yöntem ve araçların belirlenmesi,
- Olası çevresel (doğrudan ve dolaylı) etkilerin belirlenmesi,
- Çevresel etkilerle ilgili standartların belirlenmesi,
- Etkilerin dönemsel dağılımının (yatırım ve işletme dönemleri) belirlenmesi,
- Analiz ölçütlerinin nicelik ve nitelik olarak belirlenmesi,
- Alternatif proje, yer, teknoloji ve tasarımların çevresel etkiler, maliyet ve diğer koşullar açısından karşılaştırılması,
- Çevreye verilen zararı önleyici, azaltıcı ya da tazmin edici önlemlerin belirlenmesi,
- Çevresel yönetimin ve bu amaçla istihdam edilecek personel eğitiminin nasıl olacağını belirlenmesi,
- Çevresel izleme yönteminin belirlenmesi,
- Önleyici ya da azaltıcı tedbirler, çevresel yönetim amacıyla personel istihdam etme, eğitim ve izleme ile ilgili alternatif yatırım maliyetleri ve işletme giderlerinin belirlenmesi,
- Çevresel bulguların ve alınacak önleyici ya da azaltıcı tedbirlerin proje hazırlama (yapılabirlik etüdü) ile entegre bir şekilde ele alınması ve proje tasarımının bu önlemleri de dikkate alacak şekilde yenilenmesi,
- Çevresel etkilerin ve önleyici tedbirlerin fayda ve maliyetlerinin parasal olarak (gölge fiyatlarla) belirlenerek fayda-maliyet analizine dâhil edilmesi.

Çevresel analiz kapsamında belirlenmeye çalışılan etkiler üç ayrı kategoride incelenebilir. Bunlar;

- Parasal olarak ifade edilebilen etkiler,
- Sayısal olarak ifade edilebilmekle birlikte, parasal olarak ifade edilemeyen etkiler,
- Yalnızca niteliksel bakımından tanımlanabilen etkilerdir.

Çok değişik şekillerde, ancak genellikle olumsuz olan çevresel etkiler, parasal olarak ifade edilemese bile, en azından sayısal olarak belirlenmelidir. Çevreye verilen zararı sayısal olarak belirlemenin mümkün olmadığı durumda ise etkinin önemi nitelik bakımından vurgulanmalıdır. Parasallaştırılamayan etkiler, fayda-maliyet analizine dahil edilmezler. Çünkü fayda-maliyet analizinde göz önüne alınan ölçütler, projenin yarattığı tüm fayda ve maliyetlerin parasal olarak belirlenmesiyle oluşturulan nakit akımları yardımıyla bulunurlar. Buna karşılık, proje çalışmaları sırasında belirlenen bu etkiler, çevresel analiz açısından oldukça önemlidir.

Çevreye etkilerin finansal (parasal) olarak tahmin edilmesinde uygulanan yöntemlerden en yaygın olarak kullanılanları şunlardır:

- Diğer alanlardaki üretim kaybı,
- Üretim faktörlerinin kazancındaki azalma,
- Kaybedilen üretimin başka bir kaynaktan elde edilmesinin maliyeti.

Çevresel analiz ile belirlenen olumsuz etkilerin yönetmeliklerle ve/veya bilimsel esaslara göre kabul edilebilir olarak belirlenen sınırlara (fiziksel) uyarak önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi amacıyla alınabilecek alternatif önlemler değerlendirilmelidir. Seçilen önlemin maliyeti ile buna rağmen giderilemeyen etkilere ilişkin tüm fayda ve maliyetler parasal olarak belirlenerek ekonomik ve sosyal analize dahil edilmelidir.

Yasal düzenlemeler nedeniyle zorunlu olarak, çevrenin korunmasından sorumlu otoriteler için hazırlanan “Çevresel Etki Değerlendirmesi-ÇED” raporu, yatırımların planlanması ve ödenek tahsis edilmesi aşamasında, yapılabilirlik etüdü ile birlikte değerlendirilir. Yukarıda belirtilen birçok işlemi kapsayan ÇED, çevresel analizin tamamını karşılamaz. Projenin çevreye vereceği zararlı etkiler ile bunların en aza indirilmesi için önerilen tedbirlerin belirtildiği ÇED raporu, bu otoritelerce değerlendirilerek “olumlu” ya da “olumsuz” bulunur. Alınacak önlemlerle birlikte, ÇED raporu yönünden olumlu bulunan herhangi bir projenin, çevresel analiz

kapsamında ele alındığında parasal olarak belirlenerek fayda-maliyet analizine dahil edilmesi gereken bazı çevresel etkileri devam ediyor olabilir.

Çevre kirliliği günümüzde dünyanın geleceği konusundaki en ciddi sorunlardan biridir. Sanayileşmiş ülkelerde hava, su (yeraltı suları, akarsu, göl ve deniz) ve kara kirliliği sınır noktasına ulaşmış, özellikle hava kirliliği dolayısıyla atmosferdeki ozon tabakasındaki delinme dünyanın geleceğini tehlikeye sokacak boyuta ulaşmıştır. Bu durum, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün dünya ülkelerini çevre kirliliğini önlemek amacıyla ciddi önlemler almaya yöneltmiştir. Ülkelerin çevre kirliliğine karşı duyarlı davranmalarının gerekliliği, Uruguay Raund'u olarak bilinen ve bütün dünya ülkeleri liderlerinin katıldığı bir zirve ile kabul ve tescil edilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YATIRIM PROJELERİN DEĞERLENDİRİLMESİNDE DÜNYA BANKASI VE TÜRKİYE MODELİ

I. Dünya Bankası Modeli

Günümüzde Dünya Bankası, az gelişmiş ülkelerin kamu yönetiminde bu ülkelere sağladığı kredilerin miktarı ile orantılı olmayan bir öneme sahip bulunmaktadır. Banka bu gücünü, hem dünya mali piyasalarında sahip olduğu kredi değerliliğinin piyasanın geri kalan kısmı üzerinde sağladığı prestij dolayısıyla hem de kendisinin de önemli bir aktörü olduğu küresel politikaların bu ülkelerde uygulanmasına aracılık etmesinden almaktadır.⁶¹

A. Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları

Dünya Bankası üye ülkelerde, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek suretiyle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir kalkınma örgütüdür. Kalkınma uzun vadeli bir süreçtir ve sonuç itibarıyla toplumun tümünün değişimi ile ilgilidir. sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek suretiyle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir kalkınma örgütüdür

Kalkınma her bakımdan uygun seviyeye getirilme demektir, bu da dengeli bir şekilde uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal programlar aracılığıyla olur.

Kalkınma hedefi sınırsız ve kapsayıcıdır. Bunun anlamı ise, kalkınma sürecinin ilgilendirdiği herkesin hükümetler, banka benzeri kurumlar, sivil toplum ve özel sektör ihtiyaçların tespitinde ve programların uygulanmasında yakın işbirliği içinde çalışması gerektiğidir.

⁶¹ A.Mahfi Eğilmez, *Dünya Bankası IMF ve Türkiye*, İstanbul 1997, s. 65.

Dünya Bankası'nın kendisine neden ihtiyaç duyulduğunu açıkladığı bu satırlar, Banka'nın kredi verme amaçlarını da açıklamaktadır. Banka'nın kalkınma tarifi, herhangi bir yatırım projesini finanse etme misyonunun ötesine geçmekte, ekonomik, sosyal ve toplumsal yapının tümünün dönüştürülmesini esas alan programların uygulamaya konulmasını hedef almaktadır. Bu nedenle Banka, başlangıçta sadece, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi sağlarken, giderek, toplumsal yapıları kendi öngördüğü kalkınma modeli çerçevesinde topyekûn değiştirecek programlara ilgi duymaya başlamıştır.

Bu misyon değişikliği, uygulamada Banka'nın geleneksel proje kredisi anlaşmalarının yanı sıra özellikle 1980 yılından bu yana, az gelişmiş ülke hükümetleriyle "Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları" ile daha dar kapsamlı "Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları"nı imzalamaya başlamasıyla sonuçlanmıştır.⁶²

Yakın tarihe gelindiğinde ise uyarlanma kredi anlaşmalarının esnek biçimler kazanmak suretiyle daha da çeşitlendiğini görmekteyiz. Bu nedenle kredi anlaşmalarının ana hatlarıyla sınıflandırılması ve özellikleri hakkında bilgi verilmesi, Banka faaliyetlerinin anlaşılmasına yardımcı olacaktır

1. Proje Kredisi Anlaşmaları

Dünya Bankası'nın kuruluşundan bu yana geleneksel olarak, gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına yardım edecek projelerin finansmanı için sağladığı krediler, bu kategori içinde değerlendirilmektedir.

Dünya Bankası proje kredileri buna göre tahsis etmektedir:

- Proje kredilerinin ekonomik kalkınmayı hedefleyen krediler olması dolayısıyla bu krediler, ekonomik yönden gelişmiş ülkelere değil, gelişmekte olan ülkelere verilmektedir.

⁶² www.worldbank.org

- Proje kredileri, alt yapı yatırımlarından sanayi yatırımlarına, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinden eğitim kalitesini yükseltilmesine kadar çeşitli sektörlere açılabilir.

- Dünya Bankası'nın aynı zamanda bir uluslar arası finans kurumu olması dolayısıyla, krediler, borcunu geri ödeme kapasitesine sahip ülkelerin yatırım projeleri için kullanılmaktadır.

- Proje kredileri, Banka personeli tarafından yapılan araştırmalar sonucunda, projenin ekonomik, teknik ve mali açılarından yeterli bulunması ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacağına tespit edilmesi durumunda açılmaktadır.

Ayrıca

- Proje kredileri ya bir ülkenin hükümetine (hükümet temsilcisi olarak mali ajana) ya da onun garantisi altında bir kamu kurum veya kuruluşuna verilmektedir.

Banka verdiği proje kredileri ile ilgili yatırım projesinin tamamını finanse etmez. Kalan kısmın, ya ülke tarafından iç kaynaklardan ya da diğer dış kaynaklardan finanse edilmesi gerekir. Bu uygulama ile Banka, hem üye ülkenin projeyi sahiplenmesini sağlamayı hem de, projenin uygulanması dolayısıyla, iç hukuk gereği ödenmesi gereken vergi, harç vb. ödemelerin Banka kaynaklarından karşılanmasını engellemeyi amaçlamaktadır.

a. Bir Projenin Aşamaları

Bankaya göre “İki proje birbirine benzemez, her birinin kendi tarihi vardır ve kredi ilişkisi, kendi özgün koşullarına göre biçimlendirilir. Bununla birlikte her proje, bazı ufak değişiklikler dışında ortak bir aşamalar çevriminden geçer”. Bu ortak aşamalar aşağıda sayılmıştır⁶³.

⁶³ Warren C. Baum, **The Project Cycle**, Dünya Bankası Yayınları, Washington D.C. 1996 s. 2

(i). Projenin Belirlenmesi

Proje çevriminin ilk basamağını hükümetin, kredi alan kuruluşun öncelikleri içinde yer alan ve Banka desteği için uygun olan bir projenin tespiti oluşturmaktadır. Başlangıçta Banka, üye ülkelerin hazırladığı projeleri fizibilite yönünden inceler ve finanse edip etmeyeceğine karar verirdi. Ancak son yıllarda Banka projenin seçimi aşamasında da yer almaktadır. Banka tarafından bu amaçla yapılan ekonomik ve sektörel analizler, ulusal ve sektörel politikaların, problemlerin değerlendirilmesi ve ülkenin gelişme potansiyelinin saptanması için bir çerçeve sağlamaktadır. Analizler ayrıca Banka'nın kredi verebilmesi için o ülkenin "kredi değerliliğinin" saptanmasına yardım etmekte ve Banka ile ülke arasında, hem bir bütün olarak ülke ekonomisinde, hem de temel sektörlerinde öngörülen kurumsal değişimleri ve politikaları da içeren, elverişli bir kalkınma stratejisinin oluşturulmasına yönelik sürekli bir diyalogun temelini oluşturmaktadır. Bir başka deyişle Banka, proje kredisi talep eden ülke ile kendi hazırladığı bu ekonomik ve sektörel analizler üzerinden iletişim kurmaktadır. Banka'ya göre ancak bu şekilde, kalkınma stratejisi ile tutarlı ve onu destekleyen, sektörün hedeflerini karşılayan ve hem hükümetin hem de Banka'nın uygun gördüğü projelerin belirlenmesi mümkün olabilmektedir.

Görüldüğü gibi, projenin belirlenmesi aşamasında Banka, projeyi sadece fizibilite yönünden inceleme ile yetinmemekte, bunun yanı sıra ilgili projenin, Banka'nın o ülke için önerdiği kalkınma stratejisi ile tutarlı olup olmadığı, onu destekleyip desteklemediği yönünden de incelemeye tabi tutmaktadır. Projeler, ya o ülkede bulunan Dünya Bankası temsilciliği çalışanlarının ülke yetkilileriyle olan temasları sonucu ya da Dünya Bankası tarafından mevcut projelerin durumunun değerlendirilmesi amacıyla ülkeye gönderilen misyonların belirlemeleri ile ortaya çıkmaktadır. Bunlara ek olarak, üye ülke, Dünya Bankasına finanse edilmek üzere bazı projelerini takdim ederek bunların değerlendirilmesini de isteyebilmektedir.⁶⁴

⁶⁴ A.Mahfi Eğilmez, *Dünya Bankası IMF ve Türkiye*, İstanbul 1997, s. 75.

(ii). Projenin Hazırlanması

Projenin belirlenmesini takip eden aşama, hazırlık devresidir. Proje hazırlama sorumluluğu ilke olarak kredi talep eden ülkeye aittir. Ancak giderek Banka, projenin hazırlanmasında daha aktif rol oynamaktadır.

Bu rolün, Banka'nın ihtiyaçlarını ve standartlarını göz önüne alan bir projenin hazırlanması için borçlunun kaynaklarını ve kapasitesini değerlendirme, hazırlık çalışmasının gerektirdiği teknik yardımın veya finansmanın sağlanması için borçluya yardım etme ve projede eksik ve yetersiz olan boşlukları doldurma gibi yönleri vardır.

Projenin hazırlanması sırasında henüz Dünya Bankası tarafından onaylanmış dolayısıyla finanse edilmeye karar verilmiş bir proje mevcut olmadığı için hazırlık aşamasındaki giderlerin finansmanı tamamen borçluya aittir ve ayrı bir finansman kaynağını gerektirir. Projenin hazırlığının ihtiyaç gösterdiği mali ve teknik destek, bazı uzman ve danışmanlardan yada uzman kuruluşlardan yardım alınması gerektirebilir. Örneğin Birleşmiş Milletler Örgütüne bağlı olarak faaliyet gösteren UNESCO, FAO, WHO, UNDP, UNIDO gibi kuruluşlar kendi alanlarında proje hazırlama ve danışmanlık yapma konularında ciddi şekilde gelişmişlerdir.

Proje hazırlığı, projenin hedeflerine ulaşması için gereken teknik, kurumsal, ekonomik ve mali koşulların tamamını kapsamaktadır. Bu yüzden "hazırlık; sonunda en tatmin edici çözüm bulunana kadar, kurumsal ve teknik alternatiflere ilişkin ön tasarımları ortaya koyan, maliyet ve faydaları göreceli olarak karşılaştıran, daha ayrıntılı ve umut vaad eden alternatifleri inceleyen bir fizibilite çalışmasını gerektirir. Projenin hazırlanması sırasında Dünya Bankası uzmanları bir rapor "aide memoir" hazırlayarak üye ülkeye verir.

Bu rapor,

1. Hedeflerin tanımlandığı,
2. Temel sorunların belirlendiği,
3. Zaman tablosunun oluşturulduğu bir belge niteliğindedir.

(iii). Projenin Değerlendirilmesi

Değerlendirme, tümüyle Banka'nın sorumluluğunda bulunan bir süreçtir. Bu nedenle Banka görevlileri tarafından yürütülür. Bununla birlikte uzmanlardan danışmanlık hizmeti alınması mümkündür. Değerlendirme, projenin Banka'nın amaçlarına uygunluğunun ve dört ayrı yönden yeterliğinin tespitine yönelik bir faaliyettir. Bu bakımdan bir proje özetinde, aşağıdaki konuların yer almasına ve belirtilen soruların yanıtlarının verilmesine özen gösterilir.

Teknik Yeterlilik: Teknik açıdan yapılan değerlendirme, projenin, sağlam şekilde dizayn edilmesini, uygun şekilde tasarlanmasını ve kabul edilmiş standartlara uygun olmasını sağlar. Banka görevlileri, teknik anlamda bütün seçenekleri, önerilen çözümleri ve beklenen sonuçları yeniden gözden geçirir.

Kurumsal Yeterlilik: Projeyi yürütecek kurum uygun şekilde organize edilmiş mi ve yönetimi yeterli mi?

Yerel güçler ve girişimler etkili şekilde kullanılmış mı?

Ana yapının dışında kurumsal ve politika değişikliklerine ihtiyaç var mı?

Kurumsal yeterlilik, bu soruların yanıtları verilerek tespit edilir.

Ekonomik Yeterlilik: Ülkenin kalkınma hedeflerini gerçekleştirmesine en yüksek katkıyı sağlamak bakımından, bu proje tasarısı hakkında, alternatif proje tasarılarına göre maliyet–fayda analizleri temelinde yapılan son incelemedir. “Ayrıca Banka görevlileri, ülkenin sektörlere göre tüm yatırım programlarında ve konuyla ilgili kamu ve özel sektör kurumları ile devletin ana politikalarında mevcut olan zayıflıkları ve sağlam noktaları inceler.”

Mali Yeterlilik: Borçlu ülkenin, projeyi uygulamak için yeterli kaynağı olacak mı? Proje mali açıdan uygulanabilir durumda mı?

Projenin bedeli hesaplanabiliyor mu ve maliyetini çıkarması için uygun politikaları var mı?

Bu ve benzeri soruların cevapları ile projenin mali yeterliliğinin değerlendirilmesi yapılır. Banka'nın değerlendirme raporunda, kredi süresine ve şartlarına ilişkin öneriler de yer alır. Bir proje, değerlendirilmeye tabi tutulduğu bu dönemde, eksiklerini gidermek için geniş ölçüde değiştirilebilir veya yeniden düzenlenebilir

(iv). Görüşmeler ve İcra Direktörleri Kurulu'na Sunma

Banka görevlileri tarafından yürütülen çalışmaların bir değerlendirme raporu halinde tamamlanmasından sonra bu rapor üzerinden görüşmelere geçilir. Görüşmelerde Banka yetkilileri ve üye ülke temsilcileri bulunur. Taraflar bu müzakerelerde, projenin ve finansmanının, bir hukuki metin olan kredi anlaşmasına dönüştürülme çalışmalarını gerçekleştirir. Müzakerelerin temel amacı, projenin başarıya ulaşması için projenin uygulanma ortamını belirlemeye yöneliktir. Bu nedenle görüşmeler aşağıdaki konular üzerinden yürütülür.

- Mali koşullar,
- Banka tarafından finanse edilecek harcama kalemlerinin ve miktarlarının yer aldığı tablolar,
- Uygulanacak satın alma ve ihale yöntemleri,
- Denetim şekli, kurumsal değişiklik gerekleri,
- Projenin yönetimi ve projenin sağlayacağı gelir düzeyi

Görüşmelerden sonra üzerinde ulaşılarak son şekli verilmiş olan değerlendirme raporu ve kredi anlaşması metni, Dünya Bankası Başkanı'nın raporu ile birlikte İcra Direktörleri Kurulu'nun onayına sunulur. Kurulda yapılan

görüşmelerden sonra Kurul, eğer uygun görürse projeyi onaylar ve projenin aşamalarından birisi daha tamamlanmış olur.⁶⁵

(v). Uygulama ve Denetim

Proje çevriminin bir sonraki aşaması projenin uygulanması ve uygulamanın denetlenmesidir. Projenin uygulanması doğal olarak borçlu ülkenin sorumluluğunda bulunan bir süreçtir. Ancak bu sürecin anlaşmada yer alan koşullar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, uygulamada bir takım güçlüklerin ve sorunların ortaya çıkması durumunda, Banka ile görüşmek suretiyle anlaşma şartlarında değişiklik yapılabilir. Eğer anlaşmada yer verilmiş ise Banka, kurumsal çalışma, personeli eğitimi, yönetici veya danışman gönderme biçiminde her türlü destek ile projenin uygulanmasına yardım eder. Bu aşamada Banka'nın rolü, projenin uygulanmasını izlemekten ve denetlemekten ibarettir. Ancak izleme ve denetim faaliyeti sürekli ve projenin yürütülmesine ilişkin ihale işlemlerinin onaylanmasından, yapılan giderlerin kabul edilmesine kadar, Bankanın ödeme yapacağı her aşamada söz konusudur. Örneğin anlaşmada yer almayan bir işin bedelinin ödenmesi mümkün olmayacağı gibi, ihalelerin Banka'nın usullerine uygun olarak yapılmamış olması halinde, ihalenin onaylanmaması dahi gündeme gelebilecektir.⁶⁶

İzleme ve denetim çeşitli yollarla yapılabilmektedir:

Temel izleme ve denetim biçimi raporlar üzerinden yapılan faaliyettir. Bu nedenle kredi anlaşmaları ekinde, borçlu ülke tarafından verilecek “ilerleme raporlarına” ilişkin bir cetvel yer alır. Söz konusu raporlarda; projenin fiziki gelişimi, maliyeti, yatırım kazançlarının (gelirlerinin) mali durumu ve projenin sağladığı faydaların düzeyine ilişkin bilgilere yer verilir. Bu raporlar Banka Merkezince gözden geçirilir. Ayrıca izleme ve denetim faaliyeti, zaman zaman Dünya Bankası'nın eğer o ülkede temsilciliği bulunuyorsa bu temsilcilik çalışanları veya

⁶⁵ A.Mahfi Eğilmez, **Dünya Bankası IMF ve Türkiye**, İstanbul 1997, s. 77.

⁶⁶ A.Mahfi Eğilmez, **Dünya Bankası IMF ve Türkiye**, İstanbul 1997, s.78.

merkezden gönderilen uzmanlar aracılığıyla, uygulamanın yerinde incelenmesi biçiminde de gerçekleştirilmektedir.

(vi). Proje Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Proje çevrimin son aşamasını projenin uygulanması tamamlandıktan sonra, uygulama hakkında Banka tarafından genel bir değerlendirme yapılması oluşturur.

Bugün için Banka tarafından desteklenen bütün projeler; uygulama sonrası denetime tabidir. Söz konusu denetim, denetimin bağımsızlığını ve tarafsızlığını temin etmek amacıyla Bankanın uygulamacı birimlerinden tamamen ayrı bir birim olan Uygulamaları Değerlendirme Departmanı (OED) tarafından yerine getirilir. Birim, raporlarını doğrudan İcra Direktörleri Kurulu'na sunar. Uygulama sonrası denetim, açılan kredilerin Ana sözleşmedeki amaçlara uygun sonuçlar verip vermediğinin tespiti ve bu deneyimden hareketle, ileride açılacak kredilerin yönlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır.

b. Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları

1980'li yıllarla birlikte Dünya Bankası'nın geliştirmekte olan ülkelere kullandığı geleneksel yatırım kredilerinden ayrı olarak yeni bir kredi anlaşmasını uygulamaya koyduğu görülmektedir. "Taraflar ülkelerde ulusal iktisat politikalarından bağlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine uzanan geniş bir etki alanına sahip" olan bu anlaşmalar, kapsadığı alanın büyüklüğüne göre "yapısal uyarlanma kredi anlaşmaları" veya "sektörel uyarlanma kredisi anlaşmaları" olarak adlandırılmaktadır. Uluslararası Para Fonu'nun enstrümanlarından biri olan Stand-by Anlaşmalarına benzeyen yapısal uyarlanma kredisi anlaşmaları, kredi alan ülkenin herhangi bir yatırımının finansmanını sağlamaya yönelik olarak değil, o ülkenin, uyarlanması istenilen egemen sisteme entegrasyonunu sağlayacak şekilde kendini dönüştürmesi öngörülerek hazırlanmaktadır. Kredi alan ülkelerin genellikle ekonomik açıdan zayıf oldukları göz önüne alındığında, bu ülkelerin dünya ile entegrasyon çerçevesinde

kendilerine biçilen yere itiraz etmeleri pek de mümkün görünmemektedir. Bu noktada söz konusu Uyarlanma Kredi Antlaşmaları yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır:

“Özellikle 1980’den sonra Dünya Bankası standart bir yapısal uyum programı oluşturarak az gelişmiş ülkelerin ekonomik politikalarının yönlendirilmesinde, büyük etkinlik sağladı. Dünya Bankasının yapısal uyum programı, özel ve kamu sektörlerinin karşılıklı ağırlığı, pazarın işlevi, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, ihracatın özendirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler) özelleştirilmesi, destekleme alımlarına son verilmesi, mukayeseli üstünlüklere dayalı bir büyüme stratejisi izlenmesi vb. gibi öneriler içeriyordu. Retorik geri plana ve önlemlerin dayandırılışı teorik argümanlara rağmen bu tür politikaların belli başlı iki amacı vardı: birincisi IMF, Dünya Bankası, özel ticari bankalar ve devletlere olan borçların düzenli olarak ödenmesini sağlamak, ikincisi de; az gelişmiş ülkelerin ihraç ürün fiyatlarını daha da düşürmek, kaynak transferini derinleştirmek.⁶⁷

Anlaşmalar dönüştürme gücünü, eklerinde bulunan koşullarından almaktadır. Çoğu zaman kredi verilen işle ilgili ve sınırlı olmayan bu koşullar yerine getirilmedikçe, kredinin kullanılması mümkün olmamaktadır. “Koşulları kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını, ya da gün, ay, yıl belirterek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredici, kimi zaman da, borçlunun kalkınma planındaki hedeflere ulaşmasında “tatmin edici ilerlemeler” olmasını ölçüt sayacak kadar genel, esnek ve emredicidir.⁶⁸

İlk olarak 1980 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile imzalanan “1. Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşması ile uygulamaya konulan uyarlanma kredilerinin hazırlanması, proje kredilerinden farklı olmakla birlikte, genel olarak yukarıda açıklanan hazırlanma, müzakere, onaylanma ve denetim aşamalarından geçer ve dilimler halinde kullanılır. Dilimler, daha önce belirtildiği gibi, borçlu

⁶⁷ Fikret Başkaya, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1994, s. 152.

⁶⁸ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, s. 83.

ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine başlı olarak serbest bırakılır.

c. Karma Kredi Anlaşmaları

90'lı yıllarla birlikte dünya politika arenasında üstlendiği yeni roller ve karşılaştığı somut sorunlar, Banka'yı kredi verme politikasında da yeni arayışlara yöneltmiştir. Çünkü söz konusu misyon değişikliği karşısında, geleneksel yatırım projesi kredi anlaşmaları çekiciliğini görece olarak yitirmiş, yapısal ve sektörel uyarlanma kredisi anlaşmalarında ise ilgili ülkelerde yükselen muhalefet nedeniyle, dayandıkları programların uygulanması zorlaşmıştır. Gerek bu durum nedeniyle, gerekse üye ülkelerin (gelişmiş ve/veya gelişmekte olan) değişen ihtiyaçlarına yanıt vermek bakımından Banka, daha esnek ve karma yapıda kredi anlaşması biçimleri geliştirmiştir. Bu anlaşmalar, tam anlamıyla ne yatırım projesi kredi anlaşması ne de yapısal ve sektörel uyarlanma kredisi anlaşmasıdır. Fakat her ikisinin de özelliklerini taşıyabilir. Örneğin bir yatırım projeleri demetinin ilgili sektörde bir takım değişiklikler öngören bir programla birlikte kredilendirilmesine yönelik anlaşmalar bu türdendir. Bu kredilerin de hem yatırımlardaki ilerlemelere hem de taahhüt edilen değişimlerin gerçekleşmesine bağlı şekilde dilimlere ayrılarak kullanılması mümkündür.⁶⁹

Öte yandan “Uyarlanabilir Program Kredileri” ve “Öğrenme ve Yenilenme Kredileri” gibi yeni kredi araçları bu eğilimin süreceğinin göstergesi sayılabilir.

2. Kredilerin Kullanım Koşulları

Dünya Bankası kredilerinin kullanılabilmesi bir anlaşmaya dayanması ile mümkündür. Bu anlaşmanın daha önce açıklanan usule uygun şekilde hazırlanması ve Banka ile kredi talep eden ülke yetkilileri arasında imzalanması gerekmektedir. Dünya Bankası ile yapılan bu anlaşmalar, farklı durumları işaret etmek üzere farklı isimler alır:

⁶⁹ Kaya Safiye, **Dünya Bankası ve Türkiye**, Sayıştay Yayını no:46-47. s.28

Eğer kredi, bir yatırım projesi veya uyarlanma programı için ve doğrudan üye ülke hükümetine veriliyorsa; imzalanan anlaşma bir Kredi Anlaşması'dır (Loan Agreement).

Banka ile bir proje hazırlama imkânının kullanılması için anlaşma imzalanıyorsa, bu bir Mektup Anlaşması'dır (Letter Agreement).

Hibe Anlaşması (Grant Agreement) ise Banka'nın yönettiği emanet fonlarından hibe alınması durumunda imzalanan anlaşmanın adıdır.

Banka, üye ülkelerin ayrı tüzel kişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım projelerine de finansman sağlamaktadır. Ancak bu durumlarda Banka, kredinin geri ödenmesini teminat altına almak için ülkenin garantörlüğünü talep etmektedir.

Türkiye Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilere karşı garantörlük görevi Hazine müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bu durumda iki ayrı anlaşmanın imzalanması gerekmektedir;

1. Banka ile projeyi yürütecek kamu kurumu arasında Proje Anlaşması imzalanır.

2. Projeyi yürütecek kamu kurumunun aldığı krediye karşı garanti vermek üzere Dünya Bankası ile mali ajan arasında ise Garanti Anlaşması imzalanır.

Anlaşma imzalandıktan sonra borçlu veya projeyi uygulayacak kurum adına üye ülkenin merkez bankasında veya bir ticari bankada serbestçe çevrilebilir döviz cinsi üzerinden bir özel hesap açılır. Özel Hesabın işleyişi anlaşmanın türüne göre değişmektedir;

Eğer imzalanan bir proje kredisi anlaşması ise projenin yıllık ortalama gider tahmininin %25'i veya 4 aylık bölüme isabet eden ortalama gider miktarı yatırılır.

Borçlu veya projeyi uygulayan kurum, anlaşmada sayılan gider kalemlerini bu hesaptan avans çekerek gerçekleştirdikten sonra, gider belgelerini kesin hesabın çıkarılması için Dünya Bankası'na gönderir. Banka yapılan giderlerin ve ilgili belgelerin usulüne uygun olup olmadığını inceler, uygun bulması halinde, gider miktarını yeniden hesaba yatırır. Eğer bir Yapısal veya Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmasının imzalanması söz konusu ise Banka'nın Özel Hesaba para yatırması borçlu ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine bağlıdır. Anlaşma gereğince dilimlere ayrılmış ve ödenmesi bir takvime bağlanmış bulunan kredi taahhütleri gerçekleştirildikçe Özel hesaba yatırılır.

Kredilerin kullanım koşullarının denetlenmesi Dünya Bankası açısından büyük önem taşımaktadır. Hemen tüm anlaşma metinlerinde denetime ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerde kredi kullanımlarının Banka'nın isteklerine uygun olup olmadığının bağımsız denetim şirketleri eliyle denetlenmesi ve Bankaya rapor edilmesi öngörülmektedir.

Dünya Bankası, kredi anlaşması çerçevesinde yapılacak satın alma ve ihale işlemlerinde genel yöntem olarak "uluslararası ihale yöntemi"ni kabul etmektedir. Bununla birlikte istisnai olarak, satın alınacak mal veya hizmetin cinsi, miktarı vs. göz önüne alınarak diğer ihale yöntemlerinin uygulanması mümkün olabilmektedir. Banka mevzuatı gereğince bu ihalelere katılacak istekliler, Banka üyesi bir ülkeye ait olmalıdır.⁷⁰

B. Kamu Yatırım Projeleri ve Uyarlanma Kredilerinin Denetimi

Dünya Bankası kredilerinin denetimi denilince çoğunlukla söylenmek istenen, Banka tarafından kısmen finanse edilen proje uygulamalarının denetimidir. Bu anlamda uyarlanma kredilerinin denetimine fazla yer verilmemektedir. Dolayısıyla Banka'nın çıkardığı denetim el kitaplarında, rehberlerde ve diğer dokümanlarda, genellikle proje denetimlerine yönelik bilgilere yer verilmekte ve

⁷⁰ *Safiye Kaya, Dünya Bankası ve Türkiye*, Sayıştay yayınları, no:46-47 s.43

denetim uygulamaları anlatılmaktadır. Esasen yukarıda anlatılan kapsamda bir denetimi ise ancak, proje denetimi içerisinde uygulama imkanı bulunulabilmektedir.

Denetim genel hatlarıyla, denetçinin,

- Proje ile ilgili olarak hazırlanan özel amaçlı mali tabloların, denetlenen dönemdeki işlemleri doğru şekilde yansıtır yansıtmadığına ilişkin olarak bir fikir oluşturması
- Proje fonlarının finansal raporlamasının uygunluğu ile iç kontroller hakkında bir rapor yazması amacıyla gerçekleştirilir.

Denetim sonucunda;

Hazırlanan raporda belirtilen denetçi görüşü, özel amaçlı mali tabloların güvenilirliğini artıracak, iç kontrol yapısına yönelik olarak tavsiye edilen iyileştirmeler ile proje faaliyetlerinin kredi anlaşmasının koşullarına uygunluğunun incelenmesi, projenin ekonomikliğini, verimliliğini ve etkinliğini artırılmasında yararlı olacaktır.⁷¹

Söz konusu kredi anlaşmasının imzalanabilmesi, Banka tarafından öne sürülen koşulların fiilen gerçekleşmesine ve/veya gerçekleştirilme taahhütlerine bağlıdır. Bu durum Banka açısından, kredinin verilme amacının başlangıçta önemli ölçüde gerçekleşmesini sağladığından, denetim faaliyetinin nemini, proje kredilerinin denetimine oranla, azaltmaktadır. Hatta denilebilir ki; Dünya Bankası bu kredilerin denetlenmesinin ağırlayacağı yarara ihtiyaç duymamaktadır. Ancak kredinin belli hedeflerin gerçekleşmesine bağlı olarak dilimlere bölüdüğü anlaşmalarda, her dilimin serbest bırakılması için gereken taahhütlerin yerine getirilip, getirilmediğinin denetlenmesi gerekmektedir.⁷²

Bununla birlikte, Uyarlanma Kredisi Anlaşmasının gereği olarak Merkez Bankasında veya başka bir bankada açılan Özel Hesabın işleyişinin Banka adına denetletirilmesi gerekmektedir. Bütün uyarlanma kredisi anlaşmalarında bu

⁷¹ **Audit Manual for World Bank Financed Project**, s. 12.

⁷² **Audit Manual for World Bank Financed Project**, , s. 2

denetimin yaptırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Ayrıca, Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları gereğince, anlaşmayı yürütmekle görevli Mali Ajan ile, bünyesinde “Özel Hesabın” açılacağı, Merkez Bankası arasında imzalanan “Proje Uygulama Anlaşmalarında” Mali Ajan’ın yükümlülükleri arasında “Kredi denetimlerini yapmak üzere Banka tarafından uygun bulunan bağımsız denetçileri görevlendirme” sayılmaktadır.

Sonuç itibarıyla; uyarlanma kredilerinde, Banka açısından amaç kredi anlaşması imzalanmadan önce büyük ölçüde gerçekleştiğinden kendi personeli aracılığıyla fiili denetim yapmasına gerek kalmamaktadır. Ancak anlaşma gereğince kredinin aktarıldığı ve Merkez Bankası bünyesinde açılan “Özel Hesabın” işleyişini, kendi koyduğu kurallara göre seçilmiş bağımsız denetçiler eliyle denetlenmesini zorunlu kılmaktadır

II. TÜRKİYE MODELİ

Türkiye de çok aşamalı planlama yaklaşımının benimsendiği planlı dönemde makro ve sektör aşamalarının yanı sıra temel bir planlama aşaması olarak proje kabul edilmiştir. DPT’nin yönlendirmesiyle kamu projelerinde ve kamu kaynağı kullanan projelerde çeşitli proje değerlendirme teknikleri kullanılmıştır.

Çok aşamalı planlama sürecinde makro ve sektörel planlamaya ilave olarak proje planlaması veya mikro düzeyde planlama yer almaktadır. Türkiye’de 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 izlenmiştir.⁷³

1980 sonrasında Türkiye’de 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.

Yatırım stratejisinde meydana gelen değişim yapılabirlik raporlarının önemini azaltmamış, sadece yeni şartlara uyarlanmasını zorunlu kılmıştır. Daha çok imalat sanayi projeleri için yapılan karlılık analizleri bugün artık fiziki ve sosyal altyapı projelerine de yaygın olarak uygulanır hale gelmiştir. 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. 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.

⁷³ Yılmaz Cevdet, Akça, Halil İbrahim. **Türkiye’de Proje,Planlama ve Proje Döngü Yönetimi**, DPT Yayını,Ankara.2002.s.377

Kamunun altyapıya dönük olarak da olsa kamu yatırım projeleri aracılığıyla doğrudan kaynak kullanması, altyapı yatırımlarında özel sektöre çeşitli garantiler ve sözleşmeler ile olanak tanınması (yap-işlet devret, vb.) ve doğrudan özel sektör yatırımlarına kamu kaynaklarını kullanarak destek vermesi (teşvikler), kamunun objektif kıstaslarla proje konusunda karar oluşturma ihtiyacını devam ettirmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde kıt mali kaynakların etkin kullanımı gereğinin daha çok önem kazandığı düşünüldüğünde Türkiye 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 insan gücüne sahip olan Devlet Planlama Teşkilatı birçok alanda olduğu gibi projecilik alanında da görev tanımını gereği daha etkin, kapsamlı ve AB normlarına uygun bir çerçeve oluşturmak konusunda öncü olacaktır. Nitekim VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, 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 benimsenmiştir.⁷⁴

A.Türkiye’de Kamu Yatırım Projelerinde Uygulanan Proje Döngüsü Yönetimi

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 programlama, 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.

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, sektörler arası ve sektör içi öncelikler ile sektörlerle projeler arası ilişkilerin belirlenebilmesi için titizlikle yapılması gereken çalışmalardır. Aksi takdirde bunu izleyen proje

⁷⁴ Yılmaz Cevdet, Akça, Halil İbrahim. **Türkiye’de Proje,Planlama ve Proje Döngü Yönetimi**, DPT Yayını,Ankara.2002.ss.378-379

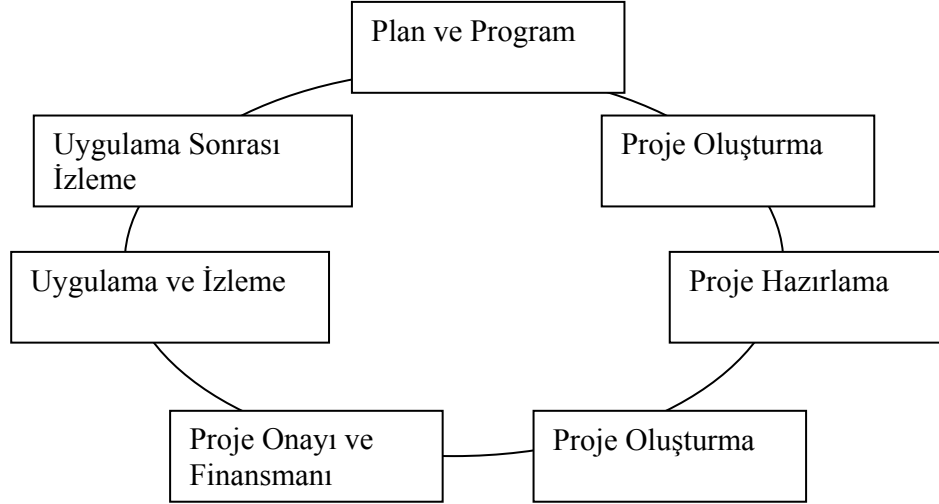
planlaması süreci de aksamakta ve yanlış yatırım kararları oluşarak kıt kaynakların boşa harcanmasına ve plan hedeflerinden sapılmasına neden olabilir.

Üçüncü aşama olan proje planlama çalışmalarında ise projeler ele alınmaktadır. İlk iki aşamada; makro büyüklükler arasında denge ve sektörler arası 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 ya da programda hangi projelerin yer alacağı, her sektörde hangi projelere yer verileceği ve sektörel planlama aşamasında belirlenen sektörel yatırım tutarlarının projeler arasında nasıl bölüştürüleceği kararlaştırılmaktadır.⁷⁵

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 taşlarını oluşturmaktadır. 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 iç içe girmekte ve net bir ayırım yapılmamaktadır. Bu ayırımın yapılmaması Proje Döngü Yönetimi'nin (PDY) etkinliğini azaltmakta, proje oluşturma aşamasından proje hazırlama ve analiz aşamasına geçişte netlik bulunmadığı için projelerin arkasında kamuoyu desteği oluşmakta ve uygun olmayan projelerin elenmesi güçleşmektedir.

⁷⁵ Yılmaz Cevdet, Akça, Halil İbrahim. **Türkiye'de Proje,Planlama ve Proje Döngü Yönetimi**, DPT Yayını,Ankara.2002.s.387

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.⁷⁶



Kaynak : DPT

Şekil.7. Türkiye Kamu Projeler Proje Döngü Yönetimi

B. Kamu Yatırım Projelerin Yatırım Programına Alınması Süreci

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

⁷⁶ Yılmaz Cevdet, Akça, Halil İbrahim. **Türkiye’de Proje,Planlama ve Proje Döngü Yönetimi**, DPT Yayını,Ankara.2002.s.391

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 konularla karar verilir. Bu süreçte AB modeline göre katılımcılık boyutunun yeterince vurgulandığı ve uygun katılım mekanizmalarının yeterince kurumsallaştığını söylemek güçtür.⁷⁷

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 kitap çığının Başbakan genelgesi ekinde tüm ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmesiyle 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 etüdüleri 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 yürütülmektedir.

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 itibariyle kaynak tahsisi yapılır.

⁷⁷ **Kamu Yatırımlarının Planlanması Ve Uygulanmasında Etkinlik, Özel İhtisas Komisyon Raporu**, DPT yayınları. Ankara 2001s.37

Bu süreçte DPT projelere sadece teknik ve mali bir bakış açısıyla değil, esas itibariyle 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 parasallaştırılmayan dışsal faydaları ve maliyetleri, vb. hususları dikkate alır. Kuruluşlar tarafından hazırlanan yapılabirlik raporları gerekli görüldüğü takdirde kapsamlı bir şekilde gözden geçirilerek “Proje Analiz Raporları” hazırlanır.

Süreci bir bütün olarak düşündüğümüzde yapılabirlik raporlarının hazırlanma aşamasında belli bir standart tutturamamaları 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 görüşülmesi sırasında verilen önergelerle yeni proje alınabildiği gibi, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu Kararlarıyla yıl içinde de proje dâhil 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. Ancak, yapılan bu çalışmalarda hedef kitle ve diğer ilgili kesimlerin katılımı yeterince sağlanamamaktadır. Ayrıca, tamamlama sonrası değerlendirme boyutu zayıf kalmaktadır.

1. Türkiye’de 2006–2008 Dönemi Kamu Yatırım Öncülük Kriterleri

2006-2008 döneminde, Orta Vadeli Programda yer alan politikalara uygun bir şekilde, kamu kesimi yatırımları öncelikli sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki alt yapıya yönlendirilecektir.

Kamu yatırımları bölgesel kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında etkili bir araç olarak kullanılacak, yatırım tahsislerinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere hız kazandırıcı ekonomik ve sosyal altyapı yatırımları ile istihdam ağırlıklı projelere öncelik verilecektir.

Türkiye'nin AB'ye üyeliği yönünde ortaya konulan plan ve programlarda yer alan politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi için sürdürülen çalışmaların gerektirdiği yatırımlar hızlandırılacaktır.

Kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektör katılımını içeren modellerden azami oranda yararlanılacaktır.

Kamu yatırım teklif ve kararları, sağlıklı sorun analizlerini içeren sektör çalışmalarına ve nitelikli yapılabirlik etüt ve analizlerine dayandırılacaktır.⁷⁸

Yuakrıda değinildiği gibi kamu yatırımlarında 2006 -2008 döneminde Türkiye'de Sektörel ve Bölgesel önceliklere yer verilecektir. Bu öncelikler şunlardır:

Sektörel Öncelikler : 2006-2008 dönemi kamu yatırım tahsislerinde eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, sulama, içme suyu ve e-Devlet yatırımlarına öncelik verilecektir.

Bölgesel Öncelikler : Güneydoğu Anadolu Projesi Ana Planı (GAP), Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesel Gelişme Raporu (ZBK) ve Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) kapsamında öngörülen yatırımlara öncelik verilecektir. Ayrıca; Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde belirli nüfus büyüklüğüne ulaşmış, doğudan batıya göçü kendine yönlendirebilecek, çevre illeri sosyo-ekonomik yönden etkileme potansiyeline sahip Erzurum, Elazığ, Malatya, Van, Gaziantep, Şanlıurfa, Diyarbakır, Adıyaman ve Mardin illerinin altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.

Proje Bazında Öncelikler ise : 2006-2008 dönemi yatırım teklif tavanları çerçevesinde yapılacak proje bazındaki ödenek tekliflerinde sektörel ve bölgesel önceliklerin yanı sıra devam eden projelere'de öncelikler verilecektir. Bunlar ;⁷⁹

- 2006 yılı içinde tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilir projelere,
- Uygulamasında önemli fiziki gerçekleşme sağlanmış öncelikli projelere,
- Yatırım Programında yer alan ve dış finansmanı sağlanan projelerden önemli oranda fiziki gerçekleşme sağlanmış öncelikli projelere,
- Başlatılmış bulunan diğer projelerle bağlantılı veya eş zamanlı olarak yürütülmesi ve tamamlanması gereken projelere,

⁷⁸ 2006-2008 rehberi, Dpt. Yayınları,2005.s.1

⁷⁹ 2006-2008 rehberi, Dpt. Yayınları,2005.s. 2

- Afetlerin önlenmesi ve afet hasarlarının telafisine yönelik projelere,
- AB'ye üyelik yönünde ortaya konulan politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi için sürdürülen çalışmaların gerektirdiği projelere,
- e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile uyumlu bilgi ve iletişim teknolojisi projelerine ağırlık verilecektir.

2.Türkiye’de Kamu Yatırım Programında Rasyonelleştirme Esasları

Kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesini hedefleyen rasyonelizasyon çalışmalarına 2006-2008 döneminde de devam edilecek, bütçe kısıtı dikkate alınarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kamu proje stoku gözden geçirilecek, önceliğini kaybetmiş faaliyet ve projeler tasfiye edilecektir. Yatırım programının rasyonelizasyonu çalışmaları çerçevesinde, yatırım programına her yıl azalan oranda yeni proje alınarak ve yatırımların bütçe içindeki payı artırılarak, 2005 yılında 6,6 yıl olacağı tahmin edilen stokun ortalama tamamlama süresi 2008 yılında 5 yıla indirilecektir. DPT Müsteşarlığı gerekli gördüğü taktirde yatırım programında yer alan projelerin ortalama tamamlanma süresini daha fazla azaltma yönünde ihtiyaç duyulabilecek ilave tedbirleri almaya yetkilidir.

Kamu projelerinin hazırlanması, analizi, seçimi, programa alınması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreci ile ilgili olarak alınacak yapısal önlemler ile proje stokunun verimli yapısının gelecekte bozulmaması yönünde bir ortam oluşturulacaktır. Bu kapsamda, uygulama aşamasında bulunan kamu projelerinin düzenli olarak izlenmesi, değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarından hareketle projelere stratejik müdahalelerin zamanında yapılabilmesi için gerek DPT Müsteşarlığı düzeyinde gerekse yatırımcı kamu kuruluşları düzeyinde güncel teknolojiyle uyumlu ve il bazında izlemeyi de sağlayacak bir sistemin oluşturulması için gerekli çalışmalar sürdürülecektir.

Güncelliğini yitirmiş projeler kuruluşlar tarafından revize edilecektir. Proje maliyetinde sabit fiyatlarla yüzde 30'u aşan oranda artış olması halinde DPT

Müsteşarlığı tarafından güncel keşfe dayanan yeni yapılabirlik etüdü istenecek ve proje hakkındaki nihai karar bu etüde dayandırılacaktır.

2005 yılında önceliğini ve yapılabirliğini yitirdiği için ihmal edilebilir bir ödenek seviyesiyle durdurulan projelere (toplu projelerin detayındaki alt projeler ve ana projelerin kapsamındaki alt işler dahil) yeni bir gelişme olma hali dışında 2006 yılında da iz ödenek tahsis edilecektir.

Kuruluşlar, geçmiş yıllarda rasyonelleştirme faaliyeti kapsamında yatırım programından çıkarılan projelerin yatırım programına alınmasına yönelik taleplerde bulunmayacaklardır.

Acil ve çok zorunlu haller dışında yatırım programına çok yıllık yeni proje alınmayacaktır. Getirilen bu sınırlamaya yatırım programı uygulama sürecinde de devam edilecektir. Yıllık proje tekliflerinin yatırım programına alınmasında ise azami ölçüde seçici olunacaktır.

2006 yılında zorunlu haller dışında, kaynağı ne olursa olsun, ambulans, itfaiye aracı gibi sağlık, savunma ve güvenlik açısından özel nitelikli taşıtlar dışında taşıt alımı yapılmayacaktır.

2006 yılında kamu hizmet binalarına yapılacak ödenek tahsislerinde, önemli oranda fiziki gerçekleşmesi bulunan projelere öncelik verilecektir. Çok zorunlu haller dışında idari nitelikli kamu hizmet binaları ile mevcut kamu hizmet binalarının büyük bakım ve onarımları için ödenek tahsis edilmeyecektir.

2006 yılında, güvenlik nedeni ve işin yürütülmesi açısından mutlak zorunluluk bulunması hali dışında lojman, memur evi, kamp, kreş, misafirhane ve benzeri yeni sosyal tesis yatırımı başlatılmayacaktır. Çok zorunlu haller dışında mevcut tesislerin bakım ve onarımları için ödenek tahsis edilmeyecektir.

Yatırım programlarında ihaleli olarak devam eden dış kredili projeler arasından sektörel açıdan öncelikli, dış kredi kullanımları önemli bir seviyeye

gelmiş, önümüzdeki bir veya iki yıl içinde tamamlanabilecek nitelikte olan dış kredili projelere öncelik verilecek, bu projeler zamanında bitirilecek şekilde yeterli tahsis yapılacaktır.⁸⁰

Bu program ışığında Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Yatırım Projeleri desteklenecektir.

⁸⁰ 2006-2008 rehberi, Dpt. Yayınları,2005. ss.3-4

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KOSOVA MODELİNDE KOSOVADA KAMU HARCAMALARI VE YATIRIMLAR

I. KOSOVANIN GENEL ÜLKE YAPISI

Kosova'da 1999 yılında meydana gelen savaş sonrası 24 Mart 1999 yılında NATO güçlerinin Kosova'ya müdahale sonrası Kosova Sırbistan'dan ayrılmasıyla ortaya otorite boşluğu çıktı. Bu yüzden NATO Kosova'nın güvenliğini üstlenirken, UN (Birleşmiş Milletler) de Kosova'nın ekonomik, siyasi görevlerini yürütme görevini üstlendi. 1999 yılında sonra Kosova yönetimini Birleşmiş Milletler üstlendi. Bu göreve de UNMİK (United Nation Mission In Kosovo) ismi verildi. Kosova halkının pasaportu, kimlik belgeleri, ehliyet gibi özel belgelerinde UNMİK diye yazmaktadır. Günümüzde Kosova'nın meclisini, yargı organları ve diğer kurumlarını Kosova halkından oluşsa da halen alınan kararlar BM kontrolü altında gerçekleşmektedir. BM temsilcilerin yetki ve sorumlulukları Kosova Hükümetinin alacağı her kararı etkileme gücüne sahiptir. Bu yetki ve sorumluluklar Kosova Geçici Öz Yönetim Anayasası ile tanınmaktadır.⁸¹

Birleşmiş Milletler Özel Temsilcisine Tanınan Yetki ve Sorumluluklar şunlardır:

1. Toplulukların hak ve çıkarlarının tamamen korunmasını sağlama konusundaki tam yetkisi kesinlikle korunur;
2. Öz-Yönetim Geçici Kurumlarının, BMGK 1244 Sayılı Kararına (1999) ya da söz konusu Karara göre BMGS Özel Temsilcisinin sorumluluklarını yerine getirmesine uygun şekilde hareket etmediği kararına vardığında, meclisi feshetmek ve yeni seçimleri ilan etmek. BMGS Özel Temsilcisi bu yetkisini Kosova Başkanına danışarak kullanır. Meclis, üyelerinin üçte ikisinin desteklediği bir kararla BMGS Özel Temsilcisinden Meclisi feshetmesini talep edebilir. Bu talep, BMGS Özel Temsilcisine Kosova Başkanı tarafından iletilir.

⁸¹ Kosova Geçici Öz Yönetim Anayasası, 2001,S.14

3. Kosova Konsolide Bütçesine ilişkin mali ve siyasi parametreleri belirleme konusunda nihai yetkiye sahip olmak ve söz konusu bütçeyi onaylamak; Ekonomik ve Mali Konsey tavsiyesi ile karar vermek,
4. Para politikası
5. Kosova Konsolide Bütçesinin bağımsız dış denetimi için düzenlemeler teşkil etmek,
6. UNMIK Gümrük Hizmetlerini denetlemek ve söz konusu hizmetler üzerinde yetkiye sahip olmak,
7. Hâkim ve savcılarının görevlendirilmesi, görevden alınması ve disiplin altına alınmasına ilişkin nihai yetkisini kullanmak,
8. Yürürlükteki UNMIK Yönetmeliğine uygun olarak uluslararası hâkim ve savcılarının görevlendirilmesi ve görev yerlerinin değiştirilmesine ilişkin talepleri karara bağlamak,
9. Uluslararası alanda hukuki yetki ve sorumluluklarını yerine getirmek,
10. Yerel personeli hem kapsayan hem de yerel personel tarafından desteklenen yasa uygulama kurumları ve ıslah hizmetleri üzerinde yetkiye sahip olmak,
11. Kosova Koruma Güçleri üzerinde denetim ve yetkiye sahip olmak,
12. Kamu güvenliği ve acil durumlara hazırlığın yönetimi ve finansmanı üzerinde denetim ve yetkiye sahip olmak, - Bu konudaki sorumluluğu aşama aşama Öz-Yönetimin Geçici Kurumları üstlenir.
13. BMGK 1244 Sayılı Kararı (1999) kapsamında tüm konularda devletler ve uluslararası örgütlerle anlaşmalara varmak,
14. UNMIK adına yapılan uluslararası anlaşmalarda yer alan taahhütlerin yerine getirilmesini denetlemek,
15. Görevini ifa sırasında, devletler ve uluslararası örgütler de dahil olmak üzere dış ilişkileri yürütmek. Dış ilişkiler alanında sorumluluklarını yerine getirirken, BMGS Özel Temsilcisi Öz-Yönetim Geçici Kurumlarına ilgili konularda danışır.
16. Malların (hayvanlar da dahil olmak üzere) sınır ötesi/sınır aşan geçişlerinin denetiminde yetkiye sahip olmak - Öz-Yönetim Geçici Kurumları bu konuda işbirliği içindedir.

17. Kamu, devlet ve sosyal mülkiyete sahip malların yürürlükteki ilgili UNMIK kanunlarına göre ve Öz-Yönetim Geçici Kurumları ile işbirliği içinde yönetilmesi konusunda yetkiye sahip olmak,
18. Ekonomik ve Mali Konsey ile Öz-Yönetim Geçici Kurumlarına danışmak suretiyle, kamu ve sosyal mülkiyete sahip teşebbüsleri düzenlemek,.
19. Demiryolları, frekans düzenlemeleri ve sivil havacılık faaliyetlerine ilişkin İdari kontrol ve yetkiye sahip olmak - belirli idari faaliyetler Öz-Yönetim Geçici Kurumları ve ilgili bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından yürütülür.
20. Emlak Davaları Komisyonu da dâhil olmak üzere, Emlak ve Mülkiyet Müdürlüğü üzerinde kontrol ve yetkiye sahip olmak,
21. Ticari mülkiyet ihtilaflarının çözümünde yargı yetkisini ve yetkisini tespit etmek,
22. Belediyelerin mevcut sınırlarını korumak,
23. Yerel belediye idare sisteminin uluslararası alanda tanınan ve kabul edilen ilkelere dayanarak etkin şekilde işlemesini sağlama sorumluluğuna sahip olmak,
24. Ekonomik ve Mali Konsey, Kosova Bankacılık ve Ödemeler İdaresinin Yönetim Kurulunun üyelerini, Gümrük Hizmetleri ve Vergi Denetleme Kurumunun başlıca yöneticilerini ve Baş Müfettişi görevlendirmek, Ekonomik ve Mali Konseyi toplamak ve başkanlık etmek,
25. Kamu yayınları yönetim kurullarında ya da komisyonlarında, bağımsız medya düzenleme kurulunda ve kitle iletişimini düzenleyen diğer kurullarda, BMGS Özel Temsilcisinin göstereceği aday sayısının bu tür idare düzenleme kurullarında ya da komisyonlarında çoğunluğu almaması şartıyla uluslararası uzmanları görevlendirmek,
26. Öz-Yönetim Geçici Kurumları ile işbirliği yaparak, nüfus kayıt veri tabanını denetlemek ve üzerinde yetkiye sahip olmak,
27. Ayrıca, BMGS Özel Temsilcisi, aşağıda yer alan konularda Uluslararası Güvenlik Varlığı (KFOR) ile yakın işbirliği içinde çalışır:
 - (a) Sınır denetleme görevlerinin yerine getirilmesi,
 - (b) Ateşli silahlara sahipliğin düzenlenmesi,
 - (c) Kamu güvenliği ve düzeninin sağlanması ve

(d) Savunma, sivil güvenlik ve acil durumlara hazırlık alanı ile ilgili işlevlerin yerine getirilmesi.⁸²

II. KOSOVA EKONOMİSİ

B. Kosova Ekonomisinin Genel Durumu

Kosova zengin mineral ve doğal kaynaklara sahiptir. İkinci Dünya Savaşı sırasında tarımsal ekonominin hakim olduğu Kosova'da Yugoslavya Sosyalist Federatif Cumhuriyeti içerisinde endüstrileşme ve madencilik sektörünün gelişmesine yol açan bir ekonomik transformasyon meydana geldi. 1990'lı yılların ortalarında yoğunlukta olan yatırımsızlıklar ve çalışma ve bakım ihmalleri sanayinin azalmasına ve dolayısıyla tarım ekonomisine dönüş ve negatif büyümeye sebep olmuştur. 1999 yılındaki çatışmalar ve sonradan gelen diaspora ve bağışçı toplumun tepkisi (yanıtı) ekonomide büyümeye ve milli gelirden iyileşmeye sebep olmuştur.⁸³

Ekonomik faaliyetlerdeki iyileşmelere rağmen, yoksulluk, işsizlik ve ekonominin yapısal işlemleri acil konulardır. Yoksulluk yaygın ama yüzeysel kalmaya seyretmektedir. Yoksulluk orantısız olarak çocukları, yaşlıları, aileden sorumlu olan kadınları, Sırp kökenli olmayan etnik azınlıkları, işsizliği ve geleceği olmayan iş sahiplerini etkilemektedir. Yoksulluk profilinde 2000 yılından beri bir değişiklik olmadığı ve halkın % 15'nin çok yoksul olmak üzere %37'sinin yoksulluk içinde yaşadığı tespit edilmiştir. Özellikle son iki yılda ertelenen toplumsal teşebbüslerin (SOE) özelleştirilmesi ve kamu teşebbüslerinin (POE) yeniden yapılandırılması gibi yapısal reformların, özel sektörün büyümesinin yükselmesini sağlamak için hızlandırılması gerekir. Elektrik ihtiyacının karşılanmaması, özel sektörün üretiminde ağır yük oluşturmaya devam ediyor ve yerel teşebbüslerin çalışmalarına en büyük engeli oluşturduğu görülmektedir. İşçilerin ve kamu şirketlerin bütçeden oldukça büyük transferler aldıkları için yapısal reform programının hızlandırılması mali yükü azaltacaktır

⁸² Kosova Geçici Öz Yönetim Anayasası, 2001,ss.16-17

⁸³ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s. 2

Tablo 4. Kosova'da ki Makro Ekonomik Göstergeleri

Makro-ekonomik Göstergeler	2001	2002	2003	2004
Milli gelir (mil.EUR)	1,625	1,735	1,797	1,895
Büyüme oranı	...	1.2	3.1	3.2
Nüfus (bin)	1,868	1,900	1,932	1,965
Kişi Başı Milli Gelir(EUR)	870	913	930	964
Enflasyon %	11.7	3.6	1.0	1.5
Çalışan İşçi sayısı (Bin.)	229	263	415	428
İşsizlik oranı %	57.2	55.0	30.1	29.5
Ticari Denge (mil.EUR)	-962	-871	-856	-845
Dış Yardım (mil.EUR)	5	10	n/a	n/a
Kosova Merkez Bankası İle Hükümet Dengesi (mil. EUR)	69.8	258.6	342.7	203.4
M2 Para Miktarı(mil.EUR)	1,154.8	1,002.6	1,030.2	1,155.2
Depozitler (mil.EUR)	492.3	427.2	515.8	696.2
Krediler (mil.EUR)	25.9	86.5	232.8	373.7

Kaynak: Kosovo- Merkez Bankası ,2004

Ekonomik göstergeler dinamik ekonomik düşüşü göstermektedir. Dinamik düşüş, MG artış, 2001 yılından sonra özel sektörü etkilemektedir. Yabancı yardımların düşüşü, tasarruflarda düşüşe sebep olmuştur.⁸⁴

Kamu giderleri ve Kurumsal inceleme (PEİR) Kosova tarihinin çok önemli zamanında gelmektedir. 2005 yılı süresince Bileşmiş Milletler, insan hakları konusunda uluslar arası toplumun belirlediği standartlar doğrultusunda ekonomi ve demokratik kurumların gelişmelerini değerlendirecek. Bu değerlendirme ile ilgili konu olan Kosova statüsü çözüme ulaşması için Kosova ve Sırp yetkilileri ile konuşmalar başlayacaktır. 1999 yılındaki çatışmaların sona ermesiyle yeniden yapılanma çalışmaları temel altyapı onarımları başarıyla tamamlanmış, ekonomik faaliyetler iyileşme göstermiş ve kişi başı gelirler 2000 yılında 750 ABD \$'dan 1,400 ABD \$'na yükselmiştir.⁸⁵ Artık dikkatler acil yardımlardan uzun-zamanlı gelişme

⁸⁴ Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s.6

⁸⁵ http://www.seerecon.org/kosovo/documents/wb_econ_report/wb-kosovoeconreport- vol1-ch3.htm

ihtiyaçlarına çevrilmiş durumda. Ekonomik faaliyetlerdeki iyileşmelere rağmen, işsizlik ve ekonominin yapısal performansı acil konular arasındadır.

2004 yılına ait sanayi üretimi hakkında veriler bulunmamaktadır. Tahmini verilere göre bu sektöre 2004 yılının ilk dokuz ayında %4 ve 2003 yılında % 7 kadar kredi düşüşü meydana gelmiştir. Sanayi üretimi içinde elektrik üretimi de yer almaktadır. Bununla birlikte 1990 yılına göre sanayideki üretim %50 düşüş yaşamıştır

İstihdam ve İşsizlik: Tam olarak Kosova'da ki işsizlik miktarı verileri yoktur. Bu verilerin olmayışı işsizlik hakkında ki sonuçların gerçekliğini verememektedir. 2004 yılında İMF ye göre, her yıl 30.000 kişi, işsizlik statüsüne girmektedirler. Yeni iş yerlerinin açılmasında ekonomik büyümenin az olmasından dolayı imkânsız olmaktadır.⁸⁶

İş bulma kurumunu göre, Kosova'da çalışacak durumda olan kişi sayısı 712 bindir. Bunların 310 bini çalışır durumda olan, 302 bin kişi ise iş bulma kurumunda iş arayanlar listesinde yer alıyorlar. Ama bunun dışında 100 bin kişinin tarımcılık sektöründe çalıştığı düşünülüyor. Bu veriler ışığında Kosova'da işsizlik oranı %42,3 olarak hesaplanıyor. %42,3 işsizlik içinde %45,6 kadınlar oluşturmaktadırlar. İş bulma kurumuna başvuranların %63,2 ilkokul mezunu (8 yıllık). Lise mezunun oranı %32,2, Lise üstü eğitim alanların oranı ise %1,6 olarak görülmektedir.⁸⁷

Özel sektör ise devlet sektörüne göre daha zayıf kaldığından dolayı yeni iş yerleri açmaları devlete göre daha düşük şansa sahipler.

İstihdam oranının verilerini ancak çalışanların ödedikleri vergilerden elde edebiliriz. Ama maalesef Kosova'da vergisini ödeyen işçi sayısı düşüktür. Buna rağmen 2004 yılında 145 bin kişi maaş vergisini ödemektedir. Bu da 2003 yılına göre

⁸⁶ Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s.7

⁸⁷ Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s.9

%4,9 gibi bir artışı göstermektedir. Özel sektörde 2004 verilerine göre 4.570 kişi çalışmaktadır. İstihdam bakımından, 2004 yılı tahmini verilere göre: 72,022 kişi devlet organlarında çalışmaktalar, bu da istihdam oranının %49,2 oluşturmaktadırlar. Devlet şirketleri çalışan %9,8, kooperatiflerde %8,2, özel sektörde %30,7, özel kuruluşlarda %2,1 olarak görülmektedir

İş bulma kurumunu göre, Kosova'da çalışacak durumda olan kişi sayısı 712 bindir. Bunların 310 bini çalışır durumda olan, 302 bin kişi ise iş bulma kurumunda iş arayanlar listesinde yer alıyorlar. Ama bunun dışında 100 bin kişinin tarımcılık sektöründe çalıştığı düşünülüyor. Bu veriler ışığında Kosova'da işsizlik oranı %42,3 olarak hesaplanıyor. %42,3 işsizlik içinde %45,6 kadınlar oluşturmaktadırlar. İş bulma kurumuna başvuranların %63,2 ilkokul mezunu (8 yıllık). Lise mezunun oranı %32,2, Lise üstü eğitim alanların oranı ise %1,6 olarak görülmektedir.⁸⁸

Maaşlar; Kosova'da ortalama maaş 218 €. Devlet organlarında ortalama maaş 180 €, 2003 yılına göre maaşlarda %5 oranında artış görülmekteydi.

Önemli ölçüde istihdam sağlayan Uluslar arası toplumun Kosova'daki varlığı, kamu sektöründeki ücretlerin yükselmesine yardımcı olmuştur. 2002 yılında, kamu sektöründe, alt kademelerdeki ücretlerin yükseltilmesi için uygulanan politika, bölgedeki ortalama ücretlerin yükselmesine neden olmuştur. Kosova'daki ortalama hükümet ücretlerinin GSMH'ya oranla, bölgedeki diğer ülkelere oranla hatta daha zengin ülkelere oranla bile daha yüksek olduğu görülmektedir. Kamu ve Özel sektörün aylık maaşların dağılımındaki Dünya Bankası analizleri göstermektedir ki kamu sektörü maaşları 100 € ile 250 € arasında sıkıştırılmış, oysa özel sektörde maaşlar daha yüksek bir dağılım göstermektedir. Kamu sektöründeki yüksek ücretler ve maaşlar, ücretlerdeki sıkıştırılmışlığın yok edilmesi ve daha rekabet edilebilen ücretlerin oluşturulabilmesi için politik değişikliklerin yapılması için mali sınırları zorlamaktadır.⁸⁹

⁸⁸ Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s.9

⁸⁹ . Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s,40

Kamu ücretler faturası, kamu harcamalarının en büyük unsurlarından (öğelerinden) bir tanesini oluşturmaktadır. Hem nominal anlamda hem de GSMH'nin oranı olarak artmaktadır. Bölgedeki diğer ülkelerle karşılaştırsak (tablo 6.gösterilmektedir.) Kosova'nın toplam harcamalarında, ücret ve maaş harcamaları ortalama olarak daha yüksektir. Ücret ve maaş harcamaları diğer ülkelere göre %10 daha fazladır. Alttaki tablo 5. kamu sektörü çalışanlarının sayısı nüfusa oranla sağlık, eğitim ve polis kurumlarında bölgesel ortalamaya uygunluk göstermektedir. Merkez ve belediye idaresinde ise yüksektir.⁹⁰

Tablo 5. Kosova Konsolide Bütçe Harcamaları 2000-2004

(€ milyon)

milyon €	2000	2001	2002	2003	2004
Mevcut harcamalar	234.89	282.70	367.16	460.89	578.07
Ücretler ve maaşlar	92.26	117.00	131.39	145.70	184.23
Menkuller ve hizmetler	73.55	103.74	148.22	185.84	203.66
Sübvansiyon ve transferler	68.05	61.60	87.55	127.00	186.24
Rezervler	1.02	0.36		2.36	3.94
Sermaye giderleri		6.64	62.05	97.78	191.77
Toplam Kamu Harcamaları	234.89	289.35	429.21	558.67	769.84
Toplamın yüzdesi (%)	2000	2001	2002	2003	2004
Mevcut harcamalar	100.00	97.70	85.54	82.50	75.09
Ücretler ve maaşlar	39.28	40.44	30.61	26.08	23.93
Menkuller ve hizmetler	31.31	35.85	34.53	33.26	26.45
Sübvansiyon ve transferler	28.97	21.29	20.40	22.73	24.19
Rezervler	0.44	0.12	0.00	0.42	0.51
Sermaye giderleri	0.00	2.30	14.46	17.50	24.91
Toplam Kamu Harcamaları	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Tablo 6. Değişik Yıllardaki Nüfusa Oranla Kamu Sektörü Çalışanları

	Sağlık	Eğitim	Polis	Merkez/1	Belediye/2
Kosova	0.67	1.53	0.46	0.29	0.42
Arnavutluk	0.86	1.47	0.54	0.05	0.20
Bosna ve Hersek	0.21	0.49		0.14	0.61
Macaristan	2.21	2.34	0.02	0.61	0.61
Letonya	0.86	1.49	0.46	1.90	

⁹⁰ . Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.40

Litvanya	2.50	1.58	0.68	0.61	0.61
Makedonya	0.83	1.03	0.37	2.14	0.61
Orta ve Doğu Avrupa (1996-2000) ortalaması	1.04	1.43	0.31	0.61	0.45

Kaynak: Dünya Bankası Hükümet Çalışanları & Ücretler hakkında Ulusal-Çapraz Bilgiler

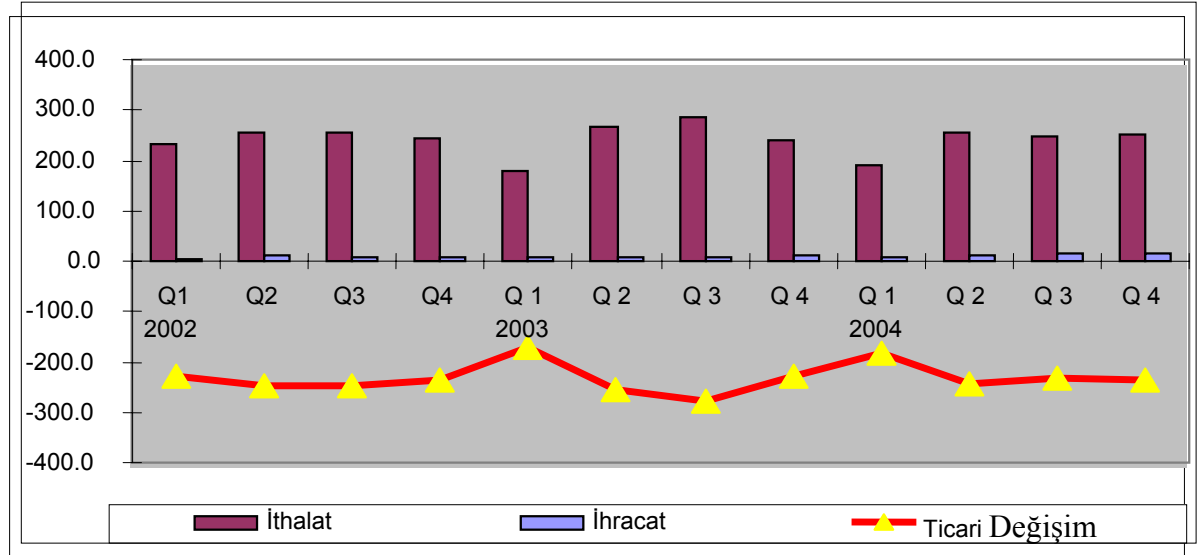
Not: 1/ ve 2/ merkez ve belediye istihdamı; sağlık, eğitim ve polis'i de kapsamaktadır
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>

Dış Ticaret: Kosova'da liberal ticaret mevcuttur. 2004 yılında ithalat 1.030 mil. €, ihracat ise 57 milyon € olarak gerçekleşti.

İhracat: 2004 yılında 2003 yılına göre ihracatta %38 oranında artış sağlanılmıştır. İç üretimdeki verimsizlik ihracatın düşük olmasına sebep olmuştur. İhraç malı olarak sadece üzüm ve alüminyum satışları gerçekleşmiştir.

İthalat: Bu dönem içinde ise ithalatta büyük bir artış meydana gelmiştir. Gelirlerin büyük çoğunluğunun gümrük vergilerden elde edilmesi de bunun bir göstergesidir. Yerli üretimin sifıra yakın olması ithalatın artmasının en büyük nedenlerindedir.⁹¹

Tablo 7. Kosova'da 2003 – 2004 yılları arasında İhracat ve İthalat



Kaynak: Kosova Gümrük İşletmesi ve Kosova Finanssal ve Ekonomi Bakanlığı

⁹¹ Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s11

Sübvansiyonlar ve Transferler: 2003 yıla göre 2004 yılında %3 artış yapılan sübvansiyonlar ve transfer harcamalarında 2005 yılında 191,7 milyon € gerçekleşmesi beklenilmektedir. Bunun toplam harcamalardaki payı ise %27 oranında gerçekleşecektir. Bu kategorinin içinde sosyal transfer harcamalarının payı %59 oranında gerçekleşecektir.⁹²

Sübvansiyon ve transferlere ayrılan bütçe harcamalarının oranı azdı ve 2001 yılından itibaren artmaya başlamıştır ki 2004 yılında toplam harcamaların %25 (GSMH'nın %9'u) oluşturmaktadır. Yine de, Güney-Doğu Avrupa ülkelerine nazaran bu oran düşük bir orandır (Bölgesel ortalama(diğer ülkelerin), toplam harcamalarda %36 veya GSMH'nın %15'i). Bunun nedeni de Kosovadaki sosyal refah sisteminin yeni oluşmaya başlamış olmasından ve 2000 yılında bir enkazdan başlanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Yine de sübvansiyon ve transferlerin gelecekte düzeleceği tahmin edilmektedir.

Sübvansiyon ve transferler çoğunlukla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından havale edilen aile sübvansiyonlarını ve teşebbüslere yapılan sübvansiyonları içermektedir. Kosova Güven Ajansı (Kosovo Trust Agency) altında bu iki harcama birlikte tüm sübvansiyon ve transferlerin %80'ni kapsamaktadır. Son üç yılda elektrik teşebbüslerindeki kötü finanssal durum nedeniyle teşebbüslere yapılan sübvansiyonların arttığı görülmektedir. Ayrıca Havaalanı ve Posta ve Telecom teşebbüslerine de transferler yapılmıştır.⁹³

Kosova'da maalesef savaş sonrasında ülkede sanayiye dönük yatırımların yapılmaması. Eski Yugoslavya'dan kalan fabrikaların çalışır durumda olmaması, hem Milli Geliri hem de İşsizliği kötü etkilemektedir. Altyapı çalışmalarının yeteri derecede yapılmaması da bunun bir sonucunu göstermektedir. Çünkü Kosova'da 24 saat elektrik sağlanamadığından fabrikaların çalışması imkânsız.

⁹² Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s14

⁹³ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.43

B. Kosova 2005 Mali Planı

2005 yılının bütçe açığının kapatılması için hükümetin nakit mevduatının kullanılması, nakit akışını rahatlatacak uygun likidite durumunun sağlanması için gereken nakit mevduatının minimum'un altına düşebileceği konusunda endişeler mevcuttur. Eğer harcamalar ve gelirler bu tasarımlara göre uygulanırsa yılsonunda banka dengesi yaklaşık 70 milyon €'ya açık verecektir.⁹⁴

Bu raporlar için yapılan analizler göre 70 milyon € önerilen en sağgörülü minimum nakit-dengesidir. Hiçbir ek finansman olmadan 2005 yılı bütçesi çok zorlu kaynak sağlama durumuna neden olacaktır ki bu Kosova'da ileriki yıllarda da devam edecektir. Birikmiş borçların veya yükümlülüklerin başarısızlıklarının giderilmesi için hükümetin borç alma yetkisi olmaması, her mali yılda nakit rezervlerinin likidite idaresi amaçlanmalıdır. Eğer yıl içerisinde aylık gelir ve harcamalarında bir belirsizlik mevcutsa yıl başlangıcında nakit balansı istenmemelidir, çünkü gelirlerin toplanması genellikle yılın başlangıcında ve harcamalar (çoğu ülkede olduğu gibi) ise yılın sonunda olmaktadır. Gelirlerin gümrük işlerine maruz kalması ve harcama biçimlerinde son zamanlardaki değişikliklerden dolayı, aylık gelir ve harcamalarda dalgalanmaların olabileceğini varsaymak sağgörülü olacaktır. Bu durumlarda aylık içeriye akış(inflow) ve dışa akış(outflow)'ta sadece %25 oranında değişiklik olacağını varsayarsak, aylık harcamaların karşılanması için %90 ile %95 güvenliğin sağlanması için 70 milyon €'nun minimum nakit dengesi gerekmektedir.

2005 bütçesi hem gelir hem de harcamalar açısından iyimser olabilir. Vergi gelirleri rejimindeki değişiklikler, tütün tüketim vergisindeki artış ve mülk vergisindeki %47 oranındaki artışlara göre 2005 yılında gelirlerde artışın meydana gelmesi beklenmektedir. Gelirlerin toplanmasının temel gidişatında genişleme sona ermiştir ve bu sonuçların gelir artışını sağlayacağı konusunda şüpheler bulunmaktadır: birçok bölgede mülk vergilerinin toplanmasında zorluklar yaşanmaktadır ve tütün gelir vergisindeki artışlar kaçakçılığı artıracak aşikârdır. 2004 yılı süresinde orta ve sermaye mallarına vergilerin kaldırılması gibi diğer

⁹⁴ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005.s.13

değişiklikler gelirleri azaltacaktır ve beklenen artışları büyük bir olasılıkla daha da ağırlaştıracaktır. Beklenenden daha düşük olan belediye kaynaklı gelirler haricinde, gelirler şimdiye kadar planlandığı gibi ilerlemektedir. Harcamalar açısından ise, ücret, maaş ve sermayenin sürdürülmesini sağlamak için 2005 bütçesi bakım ve işlem harcamalarında çok tatmin edici olacağı varsayılan %22 azaltma planlamaktadır. Sermaye yatırımlarının sürdürülmesi konusunda işlem ve bakım yetersizliğine sebep olabileceğine rağmen bunun mümkün olacağı varsayılmaktadır.

Tablo 8. kabul edilmiş 2005 bütçesi ile çok tedbirli düşük-çerçeve 2005 gelirlerini karşılaştırmaktadır. Eğer yetkililerin gelir tasarımları yıl sonuna kadar gerçekleşirse, bütçe açığı 2005 yılının geri kalan nakit birikiminden finanse edilebilir. Alt çerçeve senaryolarında 2005 ödenekleri, hükümet birikimlerini 35 milyon €'ya kadar tüketebilir. Bu şu anki gelir çalışmalarının mali durumunun hassaslığını açıklamaya yaramaktadır. Düşük çerçevede, nakit(mevduat) birikimleri öyle bir boyuta düşer ki 2005 yılının ikinci yarısında likidite problemlerinin yaşanması olası olacaktır ve 2006 yılında birkaç mali daralma ihtiyacına sebep olacaktır. Tablo 8'de 2005 alternatif gelir tahminleri, gerçek Gayri Safi Milli Hasıla ve %1'lik ithalat büyümesi baz alınarak yapılmıştır ki 2005 ve 2004 yılındaki gümrük ve tüketim vergileri değişikliklerinin nötr etkileri vardır ve vergi dışı(non-tax) gelirlere düşük bir deflasyon etkisi vardır.⁹⁵

Tablo 8. Kosova Hükümeti 2005 Bütçe Tasarımları
(€milyon)

	2003a	2004a	2005b	2005 p alt çerçeve
A. Toplm gelir	589.1	610.9	641.9	607.3
Vergi geliri	520.2	533.4	544.4	535.9
Gelir vergisi				
Kar vergisi	28.4	30.0	37.2	37.2
Muhtemel vergi	19.7	12.9	21.0	14.0
Kişisel gelir vergisi	16.5	19.1	18.9	20.7
Tüketime dayalı vergiler				
KDV yurt içi	37.7	42.8	48.5	48.5
KDV yurtiçi geri ödemesi	-2.3	-1.9	0	0
Uyuşmazlık	5.3	9.4	0	0
Sınır vergileri				
Gümrük	72.3	70.1	62.8	62.8
Gelir vergisi	171.4	174.4	187.5	178.0

⁹⁵Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005 s.22

KDV ithalat	180.6	186.0	179.5	188.0
Diğer vergiler	2.6	3.0	3.6	3.6
KDV ithalat geri ödemesi	-13.4	-15.1	-14.6	-16.9
Uyuşmazlık	1.4	2.7	0	0
Vergi-dışı (non-tax) gelirler	68.9	77.5	97.5	71.4
Faiz gelirleri	45.3	53.8	62.7	47.4
Belediye kaynaklı gelirler	23.6	23.7	34.8	24.0
B. Toplam harcamalar (1+2+3)	543.7	748.0	736.3	736.3
1. Mevcut harcamalar	450.0	560.0	538.3	538.3
2. Sermaye harcamaları	93.7	188.0	176.0	176.0
3. Şebeke borç vermek(net lending)	0	0	22.0	22.0
C. Kapsamlı mali balans	45.4	-144.9	-94.8	-136.5
D. Finansman		144.9	94.8	136.5
Bağışlar	0	4.3	0	0
Hükümet nakit mevduatı		144.9	94.8	136.5
E. Banka dengesi	305.8	171.1	76.3	34.6

Kaynak: Ekonomi ve Finans Bakanlığı, Banka çalışanları tahminleri

Not: a: gerçek b: bütçeleşmiş p: tasarlanmış

2006 yılında ek finansmana kaynak olarak hükümet harcamalarında önemli ölçüde azalmalara ihtiyaç olacaktır. Burada önerilen nakit balansı sürdürülemezse 2005 harcama ve gelirleri plana göre çalışırsa 2005 yılındaki mali açığın finansmanı için alıkoyulan kazanç olarak sadece 60 milyon € mevcut olacaktır. Bu durum da çok zor bir nakit idare durumuna neden olacaktır.⁹⁶

2006 yılında yer alan tazminatları gidermek için 2005 yılındaki azaltmaların yıl ortası gözden geçirme, tahsis edilen politik kararları ile birlikte mütalaa edilmelidir. Yıl ortası gözden geçirme, 2005 yılında uygun mali çalışma, kısa dönemde olası ek finans kaynağı ve harcamalarda azaltma yapılıp yapılmayacağı veya bu azaltmaların nerelerde yapılacağı konusunda gerekli öncelikler hakkında çalışma olanağı sağlamalıdır. Bütçe kesintileri, mevduat bölüşümler ve nakit birikim durumu zorlandığında ödenmemiş borçlar gibi durumlardan kaçınmak lazım çünkü bu durum kaynakların verimsiz tahsisatına, kaynakların hükümetin öncelikleriyle uyumsuzluğa ve bütçe sürecinin ve yetkililerin kredibilitésinin zarar görmesine neden olur. Açıkçası Kosova'nın bu kritik döneminde ekonomi yönetiminin standartlar doğrultusunda gelişmesi için yetkililer bu mali durumu uygun bir şekilde yönetilmesine ihtiyaç vardır ve mevduat bölüşümü'nün en kötü senaryosuna ve ödenmemiş borçların artmasına izin verilmemelidir.

⁹⁶ Provisional Institutions Of Self-Government , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005. 12

2004 yılı mali yönetimin de ötesinde yetkililer, orta-dönem harcama yönetmeliği geliştirmeli ve o yönetmeliğe uymalıdır ki bu zorlanan bütçeye sıkıştırılmaktansa öncelikli harcama programlarının orta-dönemde devamını sağlayacaktır. Yapısal harcamaların gözden geçirilmesi, sosyal ödemeler, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi temel programları sağlaması gerekir. Tüm bütçe kurumlarının bağlı olduğu, öncelikli programların finanse edildiği orta-dönem harcama yönetmeliği, yetkililer için kısa-dönemde bütçe desteğini sağlayacak faaliyetlere yön vermektedir. Bu rapor sağlık, eğitim ve sosyal güvenlikteki temel harcamalara kılavuz olacaktır.⁹⁷

Sadece mali durumun bütçe harcamaları için sıkışık olmasının yanı sıra bütçenin de ötesinde önemli mali riskler ve harcamaların daha da artacağı ve hatta ülkenin de üzerinde, yerel olarak nelerin finanse edilebileceğine bağlı yükümlülükler vardır. Yetkililer bütçenin üzerindeki mali risklere çok önem göstermelidirler ve yeni yükümlülüklerin bütçeye minimum düzeyde gelmesi konusunda çalışmalıdırlar. Kısacası hükümetin 2005 yılında yapılması kararlaştırdığı yükümlülükler Ortak Pazar Anlaşmaları, Kosova Standartları Planı'nın uygulanması ve nüfus sayımı en ağır yükümlülükleri oluşturmaktadır. Tüm bu yükümlülüklerin bedellerinin tamamının 2005 bütçesine girip girmediği konusu netleşmiş değildir. Bu tür yükümlülükler 2005 ve 2006 yıllarına 150 milyon €'luk ek bir gider oluşturacaktır. Açıkçası orta-dönem gözden geçirmede yetkililer herhangi yeni bir girişimleri takdim edip etmeyeceklerine karar vermelidirler ve eğer masraflar bütçenin üzerine çıkarsa harcamalardaki kesintileri nasıl karşılayacaklarını düşünmeleri lazım. Özellikle orta-dönemde yetkililerin bütçe planlama sürecinde bu tür riskleri ve mali yükü göz önünde bulundurmaları çok önemlidir.

C. Orta Dönem Harcama Senaryoları

Orta dönem mali yönetmeliğin gelişimine yardımcı olmak için 2005 ile 2010 yılları arasında kaynakların belirlenmesi için farklı makroekonomik varsayımlar kullanılarak iki farklı senaryo tasarlanmıştır ki bunlardan biri temel çerçeve ve

⁹⁷ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.15

alternatif olarak da ikincisi daha yüksek büyüme senaryosudur. Buna ek olarak mali riskin “beklenen-miktar” tahminleri orta dönemde mali duruma olası etkisi geliştirilmeye başlanmıştır. Belirtilen senaryolar örnekle amaçlıdır. Tarihsel bilgi veya makro modelleşme esasına dayalı verilen eksik bilgilerin nedeni senaryoların temel ekonomi esaslarına dayanan varsayımlar olmasından kaynaklanmaktadır.

Her iki senaryo, ekonomik gelişme programı ve politik stabilitenin yatırımları ve ihracata dayalı büyümeyi cesaretlendireceği farklı varsayımlar tarafından yürütülmektedir. Esas çerçeve senaryosu; ekonominin büyümesinin ve enflasyonun seviyesinin 2005 ve 2006 yılları arasında da aynı seviyede devam ettiğini varsaymaktadır. Daha yüksek büyüme senaryosunda: enerji ve madencilğe gelişmesine, tarım sektörünün küçülmesine dayanan ve Kosova'nın geleceğini ve stabilitesinin devamını sağlayarak bu sektörlerdeki ileriye dönük yatırımları cesaretlendirmesi sonucu ekonominin daha yüksek büyüme yörüngesine doğru yön değiştirmesi varsayılmaktadır.

IMF ve Kosova İstatistik Ofisinin son büyüme ve 2004 yılı ve 2005 yılının birinci çeyreğinin enflasyon tahminlerine göre gerçek (real) Gayri Safi Milli Hasıla büyümesi temel çerçeve senaryosuna göre 2005 yılında %1 olacağı ve yavaş yavaş artarak 2010 yılında %3,5 olacağı varsayılmaktadır. Enflasyonun 2010 yılında 1,8 olarak Avrupa Birliği ortalamasına dönüşeceği varsayılmaktadır. Daha yüksek büyüme senaryosuna göre: enerji sektöründeki reformlar, yeni yatırımlarda hızlanma ve 2007 yılında %3,7 ve 2010 yılında ise %5,2 büyüme ile sonuçlandırılacaktır.⁹⁸

1. Temel (Esas) Çerçeve Senaryosu

Tablo.9 temel çerçeve orta dönem mali senaryosu göstergelerini göstermektedir.. Başlangıç için varsayılan geçerli harcamalar ve Ekonomi ve Finans Bakanlığı tarafından mart ayında hazırlanan gelir tasarımları kullanılarak bazı ayarlamalar yapılarak ve 2005 yılı bütçeleşmiş rakamlarına dayanılarak 2005 yılı esas yıl olarak alınmıştır. Belirtilmiş hiçbir yeni sosyal yardım programı yoktur,

⁹⁸ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.17

sosyal koruma ve transferdeki harcamalar 2005 yılı bütçesinden daha düşük olacağı varsayılmaktadır. 2005 yılı bütçe harcamaları ve gelirleri 2010 yılına yani ileriye dönük tasarlanmıştır.

Tablo 9. Esas Çerçeve Orta-Dönem Mali Senaryosu, 2004-2010
(€milyon)

	2004 geçerli	2005 tasarı	2006 tasarı	2007 tasarı	2008 tasarı	2009 tasarı	2010 tasarı
A. Toplam gelir	610.9	626.1	635.2	648.0	664.8	685.4	707.7
Vergi geliri	533.4	541.0	550.1	562.5	578.4	597.8	618.4
Gelir vergisi							
Kar vergisi	30.0	38.1	39.1	40.2	41.8	43.7	45.9
Muhtemel vergi	12.9	13.9	14.3	14.7	15.3	16.0	16.8
Kişisel gelir vergisi	19.1	20.6	21.3	22.0	22.9	23.9	25.1
Tüketime dayalı vergiler							
KDV yurt içi	42.8	52.3	53.6	55.2	57.4	60.0	63.0
KDV yurtiçi geri ödemesi	-1.9	-1.9	0	0	0	0	0
Uyuşmazlık	9.4	0	0	0	0	0	0
Sınır vergileri							
Gümrük	70.1	67.9	68.6	70.0	71.7	73.9	76.1
Gelir vergisi	174.4	175.2	177.0	180.5	185.0	190.6	196.3
KDV ithalat	186.0	188.7	190.6	194.4	199.3	205.2	211.4
Diğer vergiler	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
KDV ithalat geri ödemesi	-15.1	-16.9	-17.2	-17.5	-17.9	-18.5	-19.0
Uyuşmazlık	2.7	0	0	0	0	0	0
Vergi-dışı (non-tax) gelirler	77.5	85.1	85.1	85.5	86.4	87.7	89.3
Faiz gelirleri	53.8	56.9	56.9	57.2	57.8	58.6	59.7
Belediye kaynaklı gelirler	23.7	28.2	28.2	28.3	28.6	29.1	29.6
B. Toplam harcamalar (1+2+3)	747.6	736.3	705.6	717.3	732.2	750.6	771.3
1. Mevcut harcamalar	560.0	538.3	529.6	540.4	553.6	569.3	586.7
Ücretler ve maaşlar	184.0	190.7	196.5	203.3	211.5	221.0	231.6
Taşınır ve hizmetler	187.0	145.6	145.6	146.3	147.8	150.0	152.7
Subvansiyon ve transferler	185.0	185.0	187.5	190.7	194.3	198.3	202.4
SOE/POE'ye transfer	61.0	56.0	56.4	55.8	55.2	55.2	55.2
Reservler	4.0	17.0	0	0	0	0	0
2. Sermaye harcamaları	187.6	176.0	176.0	176.9	178.6	181.3	184.6
3. Hava alanı ve Elekt. aş'ye borç vermek	0	22.0	0	0	0	0	0
C. Kapsamlı mali balans	-136.7	-110.3	-70.3	-69.3	-67.4	-65.1	-63.6
D. Finansman	136.7	110.3	60.8	0	0	0	0
Bağışlar	4.3	0	0	0	0	0	0
Hükümet mevduatından transfer	132.4	110.3	60.8	0	0	0	0
Gerekli harcama kısıtlaması	0	0	9.5	69.3	67.4	65.1	63.6
Finansman eksikliği							
Sermaye projelerinin finansmanı							
İçin gereken harcama kısıtlamaları		8.0	30.0	102.3	113.0	123.5	134.8
E. Nakit balansı	171.1	60.8	0	0	0	0	0

Kaynak: : Ekonomi ve Finans Bakanlığı, Banka Çalışanları Tahminleri Not: SOE- Toplumsal

Teşebbüsleri / POE- kamu teşebbüsleri

Esas (temel) çerçeve tasarısı göstermektedir ki mevduat birikimler tamamen tükenmiştir ve giderler otomatikman yaklaşık 9,5 milyon € veya Gayri Safi Milli Hâsılanın % 0,5 oranında azalmıştır. Önümüzdeki yıllarda harcamalardaki gerekli kısıtlamalar yıllık 65–70 milyon € civarındadır. 2007 yılında giderler (harcamalar)

Gayri Safi Milli Hâsıla'nın % 3,4'ü kadar azaltılmalıdır ki bu 2010 yılında Gayri Safi Milli Hâsıla'nın %2,7 oranına düşürülmesi gerekmektedir. 2004 yılında sermaye harcamalarına verilen artış ve 2005 yılında bütçeleştirilmesi göstermektedir ki bu tekrarlanan maliyetlerle projeler orta dönemde karşılanamaz. Eğer sermaye harcamaları ileriye dönük 2005 yılı bütçesine ayarlanmışsa, 2006 yılında ek yıllık Gayri Safi Milli Hâsılanın %1 (20 milyon €), ve artarak 2010 yılında Gayri Safi Milli Hâsılanın %2,5 (70 milyon €) gelire ihtiyaç olacaktır. Açıkçası tekrarlanan bu ek maliyetler var olan mali kaynaklarla karşılanamayacağı aşikârdır. Finanse edilen sermaye projelerinin temin edilmesi ve tekrarlanması için bu sermaye ve tekrarlanan maliyet karışımının tekrar ayarlanması gerekmektedir.

Eğer yetkililer tedbirli mevduat yönetimi için 70 milyon € mevduat birikimini temin etmeyi seçerlerse, o zaman da 2005 yılında giderlerin en azından 9,2 milyon € kadar azaltılması gerekmektedir. 2006 yılı giderleri 645 milyon €'nun altında tutulmalıdır ve sonra da gelirlerle orantılı olarak yıllık % 2,5 ile % 3 oranında artırılmalıdır. İlk önce yetkililer likidite amaçlı ne kadar mevduat birikiminin tutulmasına karar verdikten sonra ikinci iş olarak da 2005 ve 2006 yıllarında bütçede denge oluşturulması için harcamalardaki azaltılmaların ne kadar olması gerekir belli olacaktır. Bu durumda orta-dönem hükümet sektörü mevcut GSMH'nin %39'ndan yaklaşık GSMH'nin %30'una getirilmesi gerekir.⁹⁹

Esas çerçeve harcama tasarılarına ek olarak bütçenin üzerindeki mali riskin boyutu da hesaba katılması gerekir. Gelirlerin tasarlanana altına düşme riski vardır ve giderlerin bütçenin kaldıramayacağı hale gelebilir. Esas çerçeve senaryosunda, eğer 2006 yılındaki birikimler tükenmişse hiçbir hükümet bu mali riski göze alamaz.

⁹⁹ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.19

Tablo 10. Esas Çerçeveve Olası Yükümlülükler, 2005–2010
(milyon €)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	tasarlanan	tasarlanan	tasarlanan	tasarlanan	tasarlanan	tasarlanan
Ücret ve derecelendirmenin gözden geçirilmesi	7.5	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Kosova Standartları Planının Yürütmesi	35.0	70.0	35.0	0	0	0
Enerji sektörünün rehabilitasyonu veya enerji ithalatı için ek maliyetler	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Nüfus sayımı	0	7.9	0	0	0	0
Merkeziyetçilik	0	7.0	7.6	7.6	7.6	0
Ortak Pazar anlaşması	20.0	41.0	41.0	41.0	41.0	41.0
Trepça çalışanlarının erken emeklilikleri veya tazminatları	0	6.0	6.0	6.0	2.0	0
Toplam olası yükümlülükler	87.5	171.9	129.6	94.6	90.6	81.0
Beklenen olası yükümlülükler	52.5	97.7	77.8	63.8	61.0	55.0

Kaynak: Dünya Bankası Çalışanlarının Tahmini

Tablo 10’da görülebileceği gibi mali riskin bütçe üzerindeki boyutu çok önemlidir. Ayrıca tabloda 2005 bütçesine tamamen eklenmemiş birkaç politik girişimle ilişkili olası maliyetler görülmektedir. Tahmini maliyetler 2005 yılının başında yetkililerle yapılan konuşmalara dayanmaktadır. Bütçedeki tam maliyetin meydana geliş olasılığı Dünya bankası çalışanlarının varsayımlarına dayanmaktadır. 2006 yılında mali açık GSMH’nin % 8,4’ü ve 2010 yılında GSMH’nin % 5’i olacaktır. Hatta Finansman boşluğu, 2006 yılında ek yükümlülükler olmadan önceden tahmin edilen GSMH’nin % 0,5’ne nazaran GSMH’nin % 8’i olacaktır.

Gelir oranlarının iyileştirilmesi finansman boşluğunun kapatılmasına yardımcı olabilir. Eğer yerel KDV’nin ve mülk vergilerinin toplanmasında yıllık %10’luk bir gelişme olacağını varsayarsak, finansman açığı GSMH’nin % 0,4’nden 2006 yılında GSMH’nin %0,1’ne kadar küçülecektir. Vergilerin günümüzde düşük, vergilerin yükselmesi 2010 yılına kadar devam edecek olan finansman açığına yardımcı olmakta ama finansman açığının tamamen kapanmasını sağlayamayacaktır. Bu gelirlerdeki iyileşmeler genel hükümet sektörünün sürdürülmesi için GSMH’nin yaklaşık %32’ni sağlayacaktır.

Eğer ek ödenek finansmanları sağlanabilirse, finansman açığını kapatmak için harcamalardaki yük’ün paylaşımı bu ek ödenek finansmanı ile sağlanabilirdi. Ek dış finansman mümkün olabilirken, finansman açığın tamamen kapatılması için yeterli

değildir ve orta dönemde yerel gelirle giderleri aynı seviyeye gelmedikçe materyalizleşmesi mümkün değildir.

Eğer hem gelir hem de gider düzeyinin esas çerçevede yukarıda bahsettiğimiz gibi olduğunu varsayarsak, oluşabilecek finansman boşluğu tablo 11.'de gösterilmiştir. Esas çerçeve konusunda ek varsayımlar şunları da içermektedir: vergi toplama oranındaki gelişmeler sonucu KDV ve mülk vergilerinin toplanması yıllık %10 artmıştır, rezervlerin harcanmamasından kaynaklanan 2005 yılında gider oranlarında azalma olmuştur. Kamu kaynaklı teşekküllerin (POE) yönetimini iyileştirilmesi sonucu kamu teşekkül sektörüne transferlerin azaltılır ve sosyal kaynaklı teşekküllerin (SOE) özelleştirilmesinin devam edilmesi riskleri yöneterek yeni olası yükümlülüklerin ek finansla yük haline gelmemesini sağlayarak, sermaye harcamalarının 2003 seviyesine getirilmesi sonucu orta-dönemde harcamalar düşük tutulmuştur. Bu senaryo ayrıca, herhangi bir likidite probleminden sakınmak için 70 milyon €'luk nakit birikiminin sağlandığını ve sürdürüldüğünü varsaymaktadır. 2009 yılında finansman boşluğu 26 milyon € veya GSMH'nın %1,2'si kadar dış finansmana gerek duyacaktır. Sonuçlar göstermektedir ki uygun mali politika ile düşük büyüme senaryosu ile yakın-dönemde bütçe kontrol altına alınabilir. Yüksek büyüme olmadan orta veya uzun-dönemde sürdürülemez.

Tablo 11. Esas Çerçeve Senaryosu Özet Tablosu, 2004–2010
(milyon €)

senaryo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Esas çerçeve (olası yükümlülük yok, yenilenen maliyetler yok, mevduat birikimi (cash deposit) yok							
Gelirler	610.9	626.1	635.2	648.0	664.8	685.4	707.7
Giderler(harcamalar)	747.6	736.3	705.6	717.3	732.2	750.6	771.3
Mali açık	-136.7	-110.3	-71.3	-69.3	-67.4	-65.1	-63.6
Finansman boşluğu	0	0	9.5	69.3	67.4	65.1	63.6
Esas çerçeve (olası yükümlülük yok, politik uygulamalar, yenilenen maliyetler, mevduat birikimi							
Gelirler	610.9	626.1	643.3	665.2	692.6	725.6	762.3
Giderler(harcamalar)	747.6	635.9	649.3	683.3	727.9	783.9	850.7
Mali açık	-136.7	-9.8	-6.0	-18.1	-35.3	-58.3	-88.4
Finansman boşluğu	0	0	0	0	0	26.3	88.4
Esas çerçeve (olası yükümlülük, politik uygulamalar, yenilenen maliyetler, mevduat birikimi							
Gelirler	610.9	626.1	643.3	665.2	692.6	725.6	762.3
Giderler(harcamalar)	747.6	635.9	649.3	683.3	727.9	783.9	850.7
Mali açık	-136.7	-9.8	-6.0	-18.1	-35.3	-58.3	-88.4
Finansman boşluğu	0	0	64.9	95.8	99.0	119.2	143.4

Kaynak: Dünya Bankası çalışanları tahminleri

Şimdilik Kosova, gelişmiş bankalardan veya sermaye piyasalarından ödünç alma aşamasına gelmemiştir. Eğer borç almak mümkünleşirse mali açığı finanse edebilmek için yetkililerin elinde seçenekleri olacaktır. Yine de senaryolarda bahsedildiği gibi birkaç önemli olası yükümlülüklerden biri de Kosova'nın statüsü belli olana kadar GSMH'nin yaklaşık %50'sinin varisi olmaktır. Kosova statüsü belli olduktan sonra bu durumdan önce yapılan borçlanmalar, bölüm stoklarının ve hisse ödemelerinin önemli ölçüde yükselmesini sağlamalıdır.¹⁰⁰

2. Yüksek Büyüme Senaryosu

Eğer şimdi orta dönemden uzun-dönem'e geçerse, politik ve yasal tereddütlere bir çözüm bulunduğu yüksek büyüme olasılığı vardır. Mali yönetim ve makroekonomik stabilite ile enerji, madencilik ve diğer sektörlerde FDI (Foreing Direct İvestment) Yabancı Yatırımı artması sağlanabilir. Farz ediyoruz ki bu senaryo ile yani politik ve yasal statünün çözümü sonucu sadece yüksek büyüme ile gelirlerin katlanması ile kalmayacak aynı zamanda Kosova yetkilileri Uluslar arası Finans Kurumları (IFI İnternational Financial Institutions) tarafından finansman imtiyazlarına sahip olacak ve bunları kamu kurumlarına aktarma olasılıkları artacaktır. Bu da şu anda mevcut olan ağır bütçe zorluklarından kurtulmayı sağlayacaktır.¹⁰¹

Tablo 12 harcamaları düşürecek politik reformlar ile 2010 yılına kadar alternatif, orta-dönemde daha yüksek büyümenin mali senaryosunu göstermektedir ama aynı zamanda sermayeyi GSMH'nin %5'nden %6.1'e çıkararak olabilmektedir. Vergi gelirini artırmak için ve harcamaları azaltmak gibi kombinasyonlarla daha sürdürülebilir bir mali durum oluşturacaktır. Sermaye projelerinin gözden geçirilmesi ve sadece kamu sektörü için pozitif ekonomik oranında geri gelir sağlayan projeler ile devam edilmesi durumunda harcamalar belirgin bir şekilde azalacaktır. Orta dönemde, bütçeden istenen transferin azaltılması ve faaliyetlerin etkinliğinin geliştirilmesinin yanı sıra ödeme ve borç verme yürürlüğünün azaltılması ve

¹⁰⁰ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.21

¹⁰¹ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.22

çalışanların ihtiyaçlarının gözden geçirilmesi ile ücret ve maaşlarda daha alçak artırımlara izin verir. Sonraki yıllarda da gelişmiş mali durum, sosyal yardımlaşma harcamalarında daha ılımlı bir yükselişe izin verecektir. Bu tür uygulamalar ile mali açık geri elde edilmiş olan kazanımlarla finanse edilip GSMH'nin %1 ile %0,5 olarak sürdürülebilir ve hatta bütçe dengesi oluşturulabilir. Tablo 12. dönüşümlü ücretlerin 2010 yılında gelir artışını geçeceğini göstermektedir. Ayrıca 2010 yılında mali açığın yeniden artacağını göstermektedir. Bu durum da 2010 yılında ye daha düşük ücret ve maaş politikasının uygulanması yada daha düşük sermaye harcamalarının uygulanması gerekliliğini göstermektedir.

Tablo 12 Alternatif Çerçeve, Politik Uygulamalarla Daha Yüksek Büyüme Senaryosu

(€milyon)

	2004 geçerli	2005 tasarı	2006 tasarı	2007 tasarı	2008 tasarı	2009 tasarı	2010 tasarı
A. Toplm gelir	610.9	632.6	660.2	703.7	753.6	811.1	877.3
Vergi geliri	533.4	541.0	564.4	603.0	647.6	699.3	759.1
Gelir vergisi							
Kar vergisi	30.0	38.1	39.2	41.4	43.9	46.7	50.0
Muhtemel vergi	12.9	13.9	14.3	15.1	16.0	17.1	18.3
Kişisel gelir vergisi	19.1	20.6	21.5	22.3	23.2	24.1	25.1
Tüketime dayalı vergiler							
KDV yurt içi	42.8	52.3	59.1	68.3	79.2	92.2	107.9
KDV yurtiçi geri ödemesi	-1.9	-1.9	0	0	0	0	0
Uyuşmazlık	9.4	0	0	0	0	0	0
Sınır vergileri							
Gümrük	70.1	67.9	69.9	74.1	79.0	84.5	90.8
Gelir vergisi	174.4	175.2	180.5	191.3	203.7	218.0	234.3
KDV ithalat	186.0	188.7	194.4	206.0	219.4	234.8	252.4
Diğer vergiler	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
KDV ithalat geri ödemesi	-15.1	-16.9	-17.5	-18.5	-19.7	-21.1	-22.7
Uyuşmazlık	2.7	0	0	0	0	0	0
Vergi-dışı (non-tax) gelirler	77.5	91.6	95.8	100.7	106.0	111.8	118.2
Faiz gelirleri	53.8	63.4	64.4	65.5	66.7	67.9	69.1
Belediye kaynaklı gelirler	23.7	28.2	31.4	35.2	39.3	43.9	49.1
B. Toplam harcamalar (1+2+3)	747.6	655.8	670.8	703.3	748.1	804.6	873.5
1. Mevcut harcamalar	560.0	525.8	549.0	579.3	621.9	676.1	742.7
Ücretler ve maaşlar	184.0	190.7	206.6	227.4	253.5	285.2	322.6
Taşınır ve hizmetler	187.0	145.6	156.0	171.4	191.5	216.5	246.4
Sübvansiyon ve transferler	185.0	189.5	186.4	180.5	176.8	174.5	173.6
SOE/POE'ye transfer	61.0	56.0	50.4	40.3	32.3	25.8	20.6
Rezervler	4.0	0	0	0	0	0	0
2. Sermaye harcamaları	187.6	120.0	121.8	124.0	126.2	128.5	130.8
3. Hava alanı ve Elekt. AŞ'ye							
borç vermek	0	10.0	0	0	0	0	0
C. Kapsamlı mali Denge	-136.7	-23.3	-10.6	0.3	5.5	6.5	3.9

Finansman ve Borçlar	136.7	23.3	10.6	0.0	0.0	0.0	0.0
1. Bağışlar	4.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Mevduat rezervlerinden finansman	132.4	23.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Olası Bakanlık yükümlülükleri	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Kaynak: Dünya Bankası çalışanları tahminleri

Bu senaryo mali durum için iyimserlik oluştururken konu esas çerçeve de konuşulan bütçe üzeri mali risk de söz konusudur. Bunlar da eklendiğinde mali durum hızla daha fazla zorlanmaktadır. Bu senaryoda hala uygun yönetime ihtiyaç duyulan çok sayıda politik-kaynaklı yükümlülükler mevcuttur. Esas çerçevede göz önünde bulundurulmayan bazı ek yükümlülükler, Kosova'nın siyasi statüsünün çözüme ulaşmasıyla meydana gelebilir. En önemli soru da, geçici bir çözüm bulunduğu takdirde Eski Yugoslavya Sosyalist Federatif Cumhuriyeti'nin (YSFC) hangi varlıkları veya yükümlülükleri Kosova'ya tahsis edilebilir. Net olarak anlaşma sağlanan durumda 1950 ile 1980'li yıllar arasında o zamanki YSFC tarafından Kosova'nın çıkarı için verilen devlet stoklarının bir kısmının geri verilmesidir. Tablo 13. yükümlülüklerin ve borçların göz önünde bulundurulduğu takdirde alternatif çerçeve senaryosunu (Büyüme Senaryosu) özetini vermektedir. Bu durumda, yetkililer, mali açığı finanse etmek amacıyla yeni borçlar alabilecek diye tahmin etmekteyiz.

Tablo 13. Alternatif Senaryosu Özet Tablosu, 2004–2010
(milyon €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alternatif çerçeve (yenilenen maliyetler, mevduat birikimi (cash deposit), olası yükümlülük, politik müdahale, Borçlar yok)							
Gelirler	610.9	632.6	660.2	703.7	753.6	811.1	877.3
Giderler(harcamalar)	747.6	655.8	670.8	703.3	748.1	804.6	873.5
Mali açık	-136.7	-72.8	-106.0	-74.1	-50.9	-34.4	-37.0
Finansman boşluğu	0	0	77.7	74.1	50.9	34.4	37.0
Alternatif çerçeve (yenilenen maliyetler, mevduat birikimi (cash deposit), olası yükümlülük, politik müdahale, Borç, 2006 dan borçlanma)							
Gelirler	610.9	632.6	660.2	703.7	753.6	811.1	877.3
Giderler(harcamalar)	747.6	655.8	670.8	745.1	797.2	858.2	932.9
Mali açık	-136.7	-72.8	-106.0	-115.9	-100.0	-87.9	-96.4
Finansman boşluğu	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: Dünya bankası Çalışanları ve MEF

Alternatif çerçeve 3 bütçenin üstünde mali riskleri göz önünde bulundurur.

Tablo 14. Borç ve Yeni Borçlanmalarla Alternatif Senaryo Tarafından Borç Göstergeleri

Borç Göstergeleri	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam borç stokları (Euro milyon)	77.7	1116.4	1216.4	1304.3	1400.7
Borç stoklarının GSMH olarak değeri (%)	%3.9	%54.2	%56.8	%58.2	%59.6
Hisse(kar,pay)ödemeleri (Euro milyon)	0	41.8	49.1	53.5	59.4
Gelirlerin yüzdesi olarak hisse(pay kar) Ödemeleri	%0.0	%5.9	%6.5	%6.6	%6.8

Kaynak: Dünya bankası Çalışanları ve MEF

Borç göstergeleri YSFC'den kalan miras; yeni borçlanmalar borç stokları kar(faiz hisse veya pay) ödemelerinin orta-dönemde gelirlerin %6.5 ile 6.8'i arasında olacaktır. Ayrıca borç stoku GSMH'nın yaklaşık olarak %50'si olacaktır ve GSMH'nın %59'nu oluşturan yeni borçlanmalar sonucu meydana gelmektedir.

Esas çerçeve senaryosundaki harcamalar ve gelirler tasarıları sermaye birikimleri tükendiğinde mali açığın devam edeceğini göstermektedir ki hemen sonra ek finansmanlar veya gelirler sağlanmadığı takdirde, harcamalar otomatik olarak azalacaktır. Ayrıca mevduat birikimi olmadan sermaye yönetiminde problem olacaktır. Esas çerçevede, eğer sermaye harcamaları 2004 ve 2005 yıllarındaki oranlarda sürdürülürse, yetkililer bu projeler için dönüşümlü ücretleri sağlamakta zorlanacaklardır. Uygun harcama azaltmalarıyla, bütçede yavaş yavaş denge oluşturabilir, sermaye projeleri oluşturulabilir ve mevduat birikimi sürdürülebilir.

2005 ve 2006 yıllarında bile makul harcama birikimleri mümkündür. Eğer 2004 yılında aylık harcamalar yıl boyunca devam ettiğini farzederseniz, harcamalar %7 oranında azalacaktır ve bu durum 2005 yılında da sürdürülebilir. Harcamaların bütçenin üzerinde olabileceği birkaç bölge mevcuttur. Harcamalardaki gözden geçirmeler 2003 ile 2004 yılları arasında sermaye projelerine tatmin edici derecede artış görülmüştür. Eğer sermaye harcamaları 2003 yılı seviyelerine geri getirilebilirse bu mevcut mali problemlerin çözümünü sağlayacaktır. Son iki yılda Sadece sermaye projelerindeki GSMH'ya göre çift kat artışlarla kalınmamış, şimdi bölgesel ortalamanın iki katına çıkmıştır. Eğer bu yeni sermaye harcamaları projeleri

tamamen uygulanırsa, yıllık GSMH'nın %0.7 ile %1.5 oranında harcamalarda artış sağlayacaktır.

Orta-dönem analizleri Kosova'nın mali durumunun kritik dönemde olduğunu göstermektedir. Siyasi çözümler uygulanmadığı takdirde 2005 yılında 6 aylık gözden geçirme, 2006 bütçesi ve mevduat birikimleri o kadar tükenebilir ki likidite problemi yaşanabilir. Eğer harcamalar azaltılırsa ve hükümet birikimleri 70 milyon €'nun altına düşmezse uygun likidite işletmesi sağlanabilir.

Daha yüksek büyüme senaryosunda, orta dönemde gelirler daha hızlı yükseldiği için harcama kısıtlamalarında bir rahatlık oluşabilir. Ama daha yüksek büyüme senaryosu ile birlikte Kosova siyasi statüsünün çözümü ile birlikte borç stokların mirası ile sonuçlanacaktır bu da orta dönem harcama planlarında öncelikli ödemeleri barındırabilir. Bunun yanı sıra mali durum tıpkı esas çerçevede olduğu gibi zorlu olacaktır. Harcamaların azaltılması ve gelirlerin artırılması için politik değişikliklere gerek duyulmaktadır ve mali açığın kapatılması için yeni borçlanmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Teknik aşamada, gelecekteki mali riskleri en az'a indirmek ve dış finansman ile GSMH'nın %3 oranında ihtiyaçların karşılanması için birçok önlem alınabilir. Onlar da şunlardır:¹⁰²

- Kararlar verilmeden önce yeni politik girişimler önceden hesaplanmalıdır. Yeni yükümlülüklerin, devamı sürdürülemeyen yenilenen maliyetlerin olduğu durumlara eklenmemesi gerekliliği çok önemlidir. Yetkililer, ek ihtiyaçları olabilen veya finansman kaynağı belli olmayan maliyetlerle anlaşmalara girmemeleri gerekir.
- Sermaye harcamalarının olduğu orta-dönem projelerinde yenilenen maliyetlerin karışıklılığının yaşanması dikkat edilmelidir. İlave sermaye harcamaları yatırımlarının uygun geri dönüşümü olup olmadığı değerlendirilmelidir ve yeni sermaye harcamalarında üretici yatırımlara odaklanmalıdır.

¹⁰²Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.27

- Harcamalardaki önceliklerin belirlenmesi için, yılda 3 defa planlama kolaylığı sağlayan Orta Dönem Harcama Yönetmeliği (MTEF) gibi sürdürülür yönetmeliklerle Bütçe planlamalarının yapılması gerekir.
- Sektörel harcamalar mevcut kaynaklar doğrultusunda yapılmalıdır. Sermaye projelerine yapılan ilave yatırımları eğer sürdürülürlüğüne sağlayamazsa üretken olmayacaktır. Bu da, sermaye harcamalarındaki hızlanmalarının azaltılması gerektiğini aksi takdirde ilave harcamaların üretken olmayacağını göstermektedir.
- Gümrüklerdeki vergi gelirlerini zamanla azaltacağı ve donörlerin uzaklaşmasına sebep olacağı için vergi çerçevelerindeki genişleme azaltılmalıdır.
- Makroekonomik ve bütçe tahminlerinin sağlamaştırılması için Ulusal hesaplar ve makroekonomik bilgi birikimleri güçlendirilmelidir.

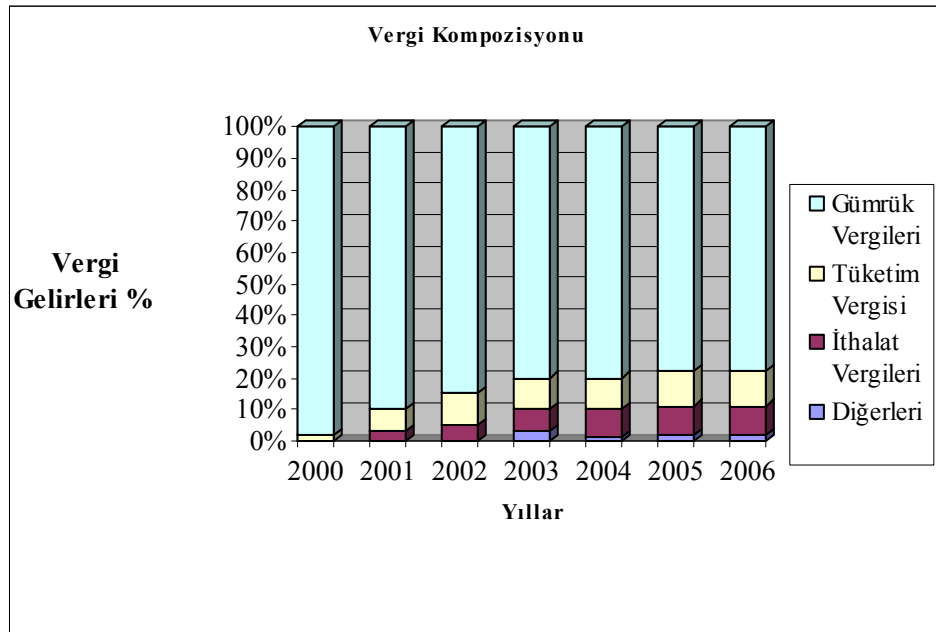
D. Kosova'da Kamu Gelirler ve Harcamaların Yapısı

Açık ekonomide, makroekonomik işlemler (çalışmalar) dış ekonomik şoklar maruz kalır. Ödeme dengesi genellikle bağışçı nakit akışı ile finanse edilen yüksek ticaret ve cari hesap açığı göstermektedir. Yabancı para girişi çatışmalardan sonra azalmıştır, öyle ki 2000 ile 2003 yılları arasında uluslararası yardım kuruluşların yardımları %70 oranında azalmıştır. Hükümet giderleri çoğunlukla gümrük gelirlerinden karşılandığı için ithalat ve gümrük çalışmalarındaki azalmaların mali karmaşıklıklara yol açmaktadır. Çatışmalardan sonraki dönemlerdeki yeniden yapılaşma çalışmalarında meydana gelen azalmalar aynı zamanda hükümetin gelirlerinde ve harcamalarında azalmalara yol açabilir.

2000 ile 2001 yılları arasında yeni vergiler açıklandığında ve vergi gelirleri toplanmaya başladığında milli gelir iki katından fazla bir büyüme göstererek hızlı bir şekilde büyüdü. Gelir vergilerinde 2003 ile 2004 yılları arasındaki %3'lük bir atıştan sonra, büyüme şimdi stabilize olmuş durumdadır. Vergilerin toplanmasıyla ilgili kanunlar ve kurumlar başarılı bir şekilde oluşturulmuştur. Vergi kurumları hala gelişmelerini devam ettirmektedir ve bağışçıların finanse ettikleri teknik yardım ve

danışmanlıklara ihtiyaç duymaktadır ve Katma Değer Vergisi (VAT - Value added tax- değer eklenmiş vergi) toplama çalışmaları oldukça düşüktür. Şekil 9. Vergi oluşumunu (kompozisyonunu) göstermektedir ki çoğunlukla sınırlarda toplanan: gümrük vergisi, tüketim vergisi ve ithalattan elde edilen Katma Değer Vergilerinden oluşmaktadır ki bunlar milli vergi gelirlerinin %80'ni oluşturmaktadır. 2003 yılında gelir faturaları (makbuz) sadece %2 oranında büyürken 2003 ile 2004 yılları arasında gümrük faturalarında düşüş görülmüştür.¹⁰³

Şekil 8. Vergi Kompozisyonu



Kaynak: Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005

İthalat ve tüketim vergisi bölge için ortalama seviyesindedir ve toplama oranı yüksektir.

Bu bütçe harcamalarındaki büyüme 2000 ile 2004 yılları arasında etkileyici çalışma ile vergi gelirlerinin toplanmasındaki %450'lik artış ile finanse edilmiştir. Konsolide devlet milli geliri (vergi ve vergi dışı gelirler dahil ama bağışçı bağışları hariç) 2000 yılındaki 249 milyon € veya Gayri safi Milli Hasılanın %23.4'den 2004

¹⁰³ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.9

yılında artış göstererek 616 milyon € veya Gayri safi Milli Hasılanın %32.5'ne yükselmiştir. Bir önceki giderlerin gözden geçirilmesinde Dünya Bankası 2005 yılı için Gayri Safi Milli Hâsıla'ya göre vergi oranını %22 hedefini tavsiye etmiş ama aslında bu hedefe 2002 yılının sonunda ulaştı.

Toplanan yerel Katma Değer Vergileri artıyor ama şu anda gelirlerin sadece %7'sini temsil etmektedir. Yetkililer, vergi temelini genişletmek için Katma Değer Vergilerini ve Emlak vergileri pekiştirmeli, resmi ticareti desteklemeli ve yerel üretimi ele geçirmelidirler. Şu anda diğer milli gelirin toplanmasında faturalama, toplama ve tatbik etmekte sorunlar yaşanıyor. 2004 yılında Katma Değer Vergileri düzenlemelerinde tarım teşebbüslerin Katma değer vergilerinden muaf edilmesi ile resmi olmayan (informal) sektörün önemli olması bekleniyor. Düşük emlak vergileri, belediye gelir kaynaklarında açıkların meydana gelmesine neden oldu. Tüm azınlık yerleşim birimlerinin hepsi Kosova ekonomisine katılmış değiller ve dolayısıyla bu yerleşim yerlerinde vergilerin alınması bir sorun olarak kalmaya devam ediyor. İzin veya ruhsatlara vergi uygulanmamaktadır. Girişim sektöründeki taleplerin çözümü için özelleştirme yöntemleri UNMİK tarafından belirlenmektedir.¹⁰⁴

Kosova'daki konsolide kamu sektörü, milli gelire göre büyük bir oranı oluşturmaktadır ama özel sektör faaliyetlerinin artması sonucu konsolide kamu sektörünün küçülmesine sebep olmuştur. 2001 ve 2004 yılları arasında bütçe harcamaları, bütçe dışı UNMİK giderleri ve bağışçılar tarafından desteklenen projeler ve çoğunlukla Kamu Yatırım Programlarına (Public Investment Program – PIP) yönlendirilmiş harcamalar Gayri Safi Milli Hâsılanın % 82'sinden % 65'ine düşmüştür. Kesin sonuçlara göre konsolide kamu sektörü 2000 ile 2002 yılları arasında yıllık % 12 ile %13 oranında düşmüş ve 2003 ve 2004 yıllarında stabilize olmuş. Konsolide kamu sektörünün oluşumunda, uluslar arası bağışçılar tarafından sağlanan harcamalardan, Özerkliğin Geçici Kurumları (PISG) ve UNMİK tarafından sağlanan hizmet için bütçe harcamalarına bir geçiş gözlenmektedir. Bütçe giderleri, tüm kamu giderlerinin tahmini % 59'nu (bütçe dışı UNMİK % 25'ni ve uluslar arası bağışçılar % 17'sini) kapsamaktadır.

¹⁰⁴ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005

UNMIK ve bağışçuların bütçe dışı harcamalar veya sorumluluk bağlayan harcamalar şimdilik bütçe dışında ama bütçeye girmesi olası mali risk olarak algılanmaktadır. Güvenlik Konseyinin gerekli gördüğü sürece Kosova'daki UNMIK varlığı devam edecektir. UNMIK'ın bütçe dışı harcamaları çoğunlukla uluslar arası, yerel çalışanlar, askeri ve sivil polis içindir. 2001 yılında anayasal tüzüğe göre tüm kamu hizmetlerinden sorumlu olan UNMIK faaliyetlerinin çoğu Özerkliğin Geçici Kurumlarına aktarılmıştır. UNMIK kamu teşebbüslerinin güvenlik, polis ve azınlıklar gibi tüzükte belirtilmiş sadece birkaç faaliyetini sürdürmektedir. Bu “yedek güç” faaliyetlerin bir kısmı bütçe tarafından finanse edilmekte ve Bileşmiş Milletler ve Avrupa Birliği personel finansmanı tarafından desteklenmektedir. Er geç bu miktarlar da bütçeye aktarılacaktır. Kamu Yatırım Programlarına olan bağışçuların harcamaları 2000 yılından itibaren belirgin bir şekilde azalmıştır. 2004 yılında konsolide kamu sektörü harcamalarının % 11.6 kadar olduğu tahmin edilmektedir. 2004 yılından itibaren sermaye finans hacmi, ki daha önceleri Kamu Yatırım Programlarına bağışçular tarafından finanse ediliyordu, şimdi bütçe tarafından finanse edilmektedir. Bağışçular yapılanmayı finanse etmekten teknik yardım sağlamaya geçiş yapmış pozisyonundadırlar.

Sonuç olarak Kosova kamu harcamaları genellikle ücretler, maaşlar, menkuller ve hizmetler gibi yinelenen harcamalardan oluşmaktadır. Yüksek olan kamu ücret faturalarında hızlı azaltmalar yapmak zor olduğu için aleyhte olan mali veya dış şoklara yanıt verebilmek zorlaşmaktadır. Bu; harcamaların orta-dönem istikrarını ve mali durumun esnekliğini etkileyebilir. Sermaye harcamaları bir artış çizgisi yakalamış ve hatta daha da artması beklenmektedir. Ama tahsisattaki artış, projelerdeki değer biçme ve önceliklerdeki kurumsal kurullarla örtüşmediği görülmektedir. Günümüzde, Kosova'nın sahip olduğu bu hızla artmakta olan sermaye projelerini yönetme kapasiteye sahip olup olamayacağı konusunda endişeler bulunmaktadır.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005 s.6

E. Kosova'da Kamu Yatırım Programı

Kamu yatırım programları (PIP), yardım kuruluşlarının yatırım ve teknik yardım projelerini kapsamaktadır. Bütçe ile pekiştirilmemiştir. 2000 ile 2004 yılları arasında yardım kuruluşlarının harcamaları % 75 oranında azalmıştır ki bu 2000 yılında yardım kuruluşlarının harcamaları 600 milyon€ iken 2004 yılında 150 milyon €'ya düşmüştür. Tablo 2.1. Kamu yatırım programlarının (PIP) azalmasının, toplam kamu sektöründeki önemini göstermektedir ki harcamalar 1999 yılında yaklaşık %72 iken 2004 yılında bu oran tahminen %20'ye düşmüştür. Maalesef 2004 yılında yardım kuruluşlarının Kamu Yatırım Programlarına yaptıkları yatırım miktarlarının güvenilir tahmin rakamları bulunmamaktadır. Banka tahminlerine göre harcamalardaki meblağların genel düşüşü ve yardım kuruluşlarından elde edilen bilgilere göre harcamalar 2004 yılında 180 milyon € civarındadır ve bu meblağın sadece 7.62 milyon €'su Kamu Yatırım Programlarına harcanmıştır.¹⁰⁶

Tablo 15. Kosova'daki Kamu Giderleri 200–2004

(milyon €)	2000	2001	2002	2003	2004
Şimdiki giderler	234.89	282.70	367.16	460.89	578.07
Ücretler ve maaşlar	92.26	117.00	131.39	145.70	184.23
Menkuller ve hizmetler	73.55	103.74	148.22	185.84	203.66
Durgunluklar ve transferler	68.05	61.60	87.55	127.00	186.24
Rezervler	1.02	0.36		2.36	3.94
Sermaye giderleri (PIP dahil)	607.38	599.84	460.66	371.18	378.70
Kamu Yatırım Programları (PIP)	607.38	593.20	398.62	273.40	186.93
Toplam Kamu Harcamaları	842.27	882.55	827.82	832.07	956.77
	0.00	6.64	62.05	97.78	191.77
Toplamın yüzdesi (%)	2000	2001	2002	2003	2004
Şimdiki giderler	27.89	32.03	44.35	55.39	60.42
Ücretler ve maaşlar	10.95	13.26	15.87	17.51	19.26
Menkuller ve hizmetler	8.73	11.75	17.90	22.33	21.29
Durgunluklar ve transferler	8.08	6.98	10.58	15.26	19.47
Rezervler	0.12	0.04	0.00	0.27	0.41
Sermaye giderleri (PIP dâhil)	72.11	67.97	55.65	44.61	39.58
Kamu Yatırım Programları (PIP)	72.11	67.21	48.15	32.86	19.54
Toplam Kamu Harcamaları	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

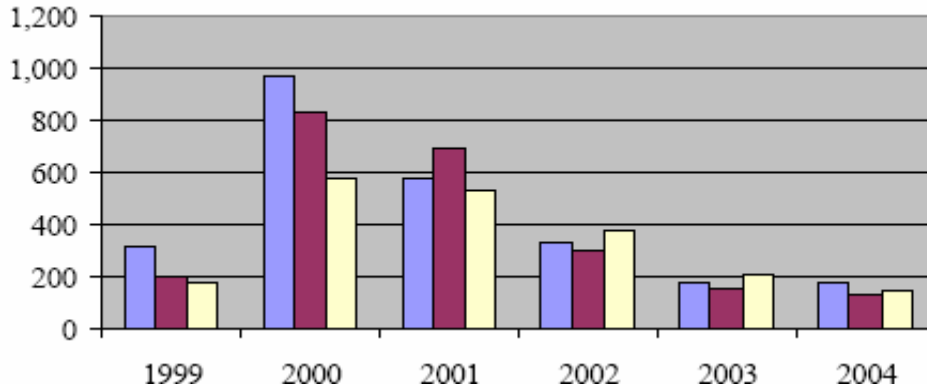
Kaynak: MEF

Şekil 9. Kamu Yatırım Projesi olarak imzalanmış ve harcanan miktarları özetlemektedir. 1999–2004 yılları arasında toplam 2.57 milyar € söz verilmiş, 2.36

¹⁰⁶ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005.s.32

milyar € kontratlaşmış ve 2.06 milyar € harcanmış. Fonların çoğunluğu evlerin rehabilitasyonu ve yeniden yapılanması, altyapı ve özellikle elektrik gibi üzere kamu hizmet kurumlarının iyileştirilmesi için kullanılmıştır. Acil yeniden yapılanma aşaması tamamlandıktan sonra yardım kuruluşları desteklerinin yapısı değişmiştir. Yardım kuruluşu bağışlarında bir azalma mevcuttur ve çoğu sorumluluklar Kosova bütçesi tarafından finanse edilmek amacıyla yerel yetkililere devredilmiştir.

Şekil9. Kamu Yatırım Projelerin Harcamaları



Söz Verilen Miktar Aktarılan Miktar Harcana Miktar

Geçen son iki yılda kamu hizmet kurumlarına yapılan harcamalar önemlidir ama yine de azalma görülmüştür. Yeniden yapılanma ve evlerin onarımı için fonlar azalmış ama gelişmiş Kosova kurumlarının oluşturulması için teknik yardım için fonlar artırılmıştır. Kosova Standartlarında yerel kurumların güçlendirilmesinin sürekliliği için bunların güçlü bir şekilde vurgulanması gerekiyorsa da unutmamamız gerekir ki Kosova'nın altyapısı yıllarca ihmaller ve savaştan dolayı çok zarar görmüştür. Günde 24 saat enerji sağlayamayan enerji sektöründe işler tamamlanmış değildir. Ayrıca bir diğer önemli nokta da Kamu Yatırım Programı harcamalarının çoğu sermaye yatırımı değil de teknik yardımlardır. Hatta teknik yardımlar uzun-dönem danışmanlığı finanse etmektedir. Bu danışmanlar orta-dönemde yerel kapasiteyi inşa etmeli ve yerel çalışanlara vermelidirler.¹⁰⁷

Tablo 16. 1999 yılından beri uluslar arası yardım kuruluşlarının Kosova'da yaptıkları harcamaları göstermektedir. Avrupa Birliği Kamu Yatırım Programına 2003 yılında yaptığı 130 milyon €'luk harcamayla en büyük destekçidir. Aynı yıl

¹⁰⁷ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005.s.33

içerisinde Avrupa Birliği dışındakiler Örneğin ABD bunun yarısını (60 milyon €) harcadılar. Yardım kuruluşları sektörünün daralması bağlamında, yetkililer yardım kuruluşlarından gelen yardımları öncelik yatırımlar politikası bakımından koordine etmeleri gerekir.¹⁰⁸

Tablo 16. Yardım Kuruluşlarının Destekleri, 1999–2003

(Milyon €)	2000	2001	2002	2003	2004
Ülkeler					
Avrupalı ülkeleri/1	53.184	204.944	126.703	74.645	61.721
ABD	9.386	45.653	71.758	67.453	60.352
Japonya	70.441	29.534	21.846	15.806	2.608
Diğerleri	3.553	85.241	35.737	34.090	11.124
Ülke Birlikleri					
AB	25.564	162.174	271.817	157.307	126.786
EBRD	0	1.530	1.020	1.000	0
Bileşmiş Milletler					
Kuruluşlar /2	1.477	6.225	8.228	2.689	3.012
Dünya Bankası/3	0	15.441	24.946	13.867	7.794
Diğerleri	0	0	3.822	28.953	0
Devlet Dışı Kuruluşlar /4	13.912	56.639	27.323	2.806	0
Toplam	177.517	607.382	593.201	398.616	273.398

Not: 1/ Sadece Avrupa Birliğine üye olan ülkeleri değil tüm Avrupa ülkelerini içerir. 2/ UNDP (Bileşmiş Milletler Gelişme Projesi-United Nations Development Project) Japonya müşterek programı içerir. 3/ Dünya bankası Hollanda müşterek programını içerir. 4/ World Vision gibi....

Kaynak: MEF

Sermaye harcamaları bütçe dışı ve küçüktü ama hızlı bir şekilde artıp kamu harcamalarının en hızlı büyüyen parçasını oluşturmaya başladı. Sermaye harcamaları 2001 yılında 6.6 milyon € (toplam harcamaların %2'si veya GSMH'nin %0.4'ü)'dan 2004 yılında 189 milyon € (toplam harcamaların %25'i veya GSMH'nin %10'u)'ya çıkmıştır. Böylece Kosova 2005 yılında Orta-Dönem Harcama Yönetmeliği (MTEF) belgesinde önerildiği gibi GSMH'nin %10 oranında sermaye yatırımı yapmayı başarmıştır. Hatta Kosova, bölge (diğer bölgedeki ülkeler) ortalamasını yakalamış ve aşmıştır.¹⁰⁹

Altyapıyı onarma ihtiyaçları (çoğunlukla enerji ve ulaşım) ve 2000 ve 2004 yılları arasında Kamu Yatırım Programları (PIP) olmak üzere, sermaye harcamaları bir veya iki alanda yoğunlaşmıştır. Birkaç bütçesel kurumlarda yüksek harcamalar

¹⁰⁸ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005.s.34

¹⁰⁹ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005. s.41

sonucu sermaye harcamalarında artış olmuştur. Toplam sermaye girişinin %50-75'ni (ki çoğunlukla elektrik ağını ve havaalanı onarımı için) oluşturacak kadar sermaye harcamasının en büyük kısmını Kosova Güven Ajansı (Kosovo Trust Agency-KTA) tek başına oluşturdu. Ulaşım ve Telekomünikasyon Bakanlığı bu kategoride ikinci en çok harcama yapan kurum oldu ki harcamalarının hemen hepsi yol yapımı ve onarımı için kullanıldı. 2003 yılında meydana gelen şiddet olaylarının sonucu kamu binalarının onarımı için diğer büyük harcama yapanlar Finans ve Ekonomi bakanlığı, Kamu Hizmetleri bakanlığı, Polis teşkilatı ve Posta ve Telekom'dur.

Sermaye harcamalarındaki hızlı artış, tabii eğer yatırımlar gerçekten üretken anlamda yapıldığı sürece, Kosova'nın gelişmesi açısından iyi olacaktır. Ama maalesef sermaye projelerinin minimum anlamda ekonomik geri dönüşümü sağlayacak veya yatırım projelerinin ekonomik stratejileri veya öncelikliğin sağlanması konusunda çok zayıf kurumsal anlaşmalar mevcuttur. Hatta yatırım maliyetlerinin bakanlıklar tarafından iyi incelenmediği konusunda tereddütler mevcuttur. Aralık ayındaki sermaye harcamaları, ileriye dönük çok yıllık taahhütlerin sonucu değil de bütçe değişiklikleri uygulamaları sonucu ileri sürüldüğü olasılığı bulunmaktadır.

Kosova'da ki Kamu Yatırımlar İçin yabancı kuruluşların benimsediği düzenlemeler aşağıdaki gibidir.

2003 ile 2004 yılları arasındaki sermaye harcamalarının en iyi ekonomik orandaki geri dönüşüm sağlayan üretken yatırımlar olmasını sağlamak için bir girişim olması gerekir.

Yeni sermaye projelerinin bütçe sürecinin bir parçası olduğunun ve aşağıdaki kriterlere uygun olarak ilerlediğini garanti etmek için düzeltilen yöntemlerin tanıtılması gerekmektedir:

- Kamu sektörü ilişkisinin doğrulanması
- Kamu sektörü finansmanın doğrulanması

- Tasarıların; Fayda/maliyet veya Maliyet/Etkinlik gibi Az-Maliyetle Maksimum fayda sağlayan analizler vardır. Bu tür analizler, orta dönem kaynakları içeren yinelenen maliyet varlığını içermektedir.

- Sorumlulukların devir-teslimlerinin var olan kaynaklarla yapıldığının garantisinin verilmesi ve devir-teslimin devamının, kaynakların çift yani kopya olmamasının garanti edilmesi lazım. Eski kuruluşları kapatmadan yeni kuruluşların kurulmasına başlamadan önce devir-teslimlerin toplam maliyetinin göz önünde bulundurulması gerekir.

- Yetkililer tarafından direkt olarak kamu hizmeti sağlanmadan ve kontratlı satın alma olmadan ticari ve ekonomik görünümlü kamu teşekküllere transferler durdurulmalıdır.¹¹⁰

F. Prizren Belediyesinde Kamu Yatırımların Kabulü ve Değerlendirilmesi

Belediyelerin büyük ölçüdeki harcama modellerini; çoğunlukla, merkez bütçe tarafından belediyelere transfer edilen sağlık ve eğitim ödenekleri oluşturmaktadır. Belediyeler kendi gelir kaynaklarından ilave fonlar için önceliklikleri belirleyebilirler. 2004 yılında belediyelerin toplam harcamalarının %15'i kendi gelir kaynakları ile karşılanmıştır ki bu harcamalar şu şeklide yapılmıştır: %26'sı Yönetim (idare), %8'i Sağlık için ve %1,4'ü eğitim için.¹¹¹

Her belediyeye kendi bütçesinden ve Kosova Konsolide Bütçesinden gelen para ile yatırımlarını gerçekleştirmektedir. Ayrıca gerçekleştireceği yatırım için(ki bu yatırımlar genellikle alt yapı yatırımlarıdır), yatırımın yapıldığı yerde ki halktan maddi destek istemektedirler. Savaş sonrası dönemde yapılan alt yapı çalışmalarında, yapılan yatırımların bedelinin %50 miktarını halk tarafından karşılanmaktaydı. Halen kimi yatırımlar halk tarafından %20 ile %50 oranında katkı sağlamaktadırlar.

¹¹⁰ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005

¹¹¹ Kosovo Public Expenditure and Institutional Review, June 2005, s.38

Aşağıda ki Tablo 17 de Prizren Belediyesinin 2005–2007 Yılları Arasındaki Orta Vadeli Kamu Yatırımları için Ayrılan Kaynak miktarı yer almaktadır.¹¹²

	Kaynak	2005	2006	2007
İletişim ve Ulaştırma	Belediye	2.180.000	2.180.000	2.180.000
	Kosova bütçesi veya bağış	5.030.000	4.500.000	3.800.000
	Toplam	7.210.000	6.680.000	5.980.000
	Belediye	3.271.000	2.914,00	2.884,00
	Kosova bütçesi veya bağış	2.563.500	2.563.500	500.000
	Toplam	5.834.500	5.477.500	3.384.000
Eğitim	Belediye	840.000	1.000.000	1.000.000
	Kosova bütçesi veya bağış	175.000	110.000	200.000
	Toplam	1.015.000	1.110.000	1.200.000
Sağlık	Belediye	150.000	220.000	220.000
	Kosova bütçesi veya bağış	100.000	100.000	100.000
	Toplam	250.000	320.000	320.000
Çevre	Belediye	450.000	570.000	600.000
	Kosova bütçesi veya bağış	320.000	80.000	80.000
	Toplam	770.000	650.000	680.000
	Belediye	20.000	20.000	20.000
	Kosova bütçesi veya bağış	195.900	234.260	45.000
	Toplam	215.900	254.260	65.000
Spor	Belediye	88.000	88.000	88.000
	Kosova bütçesi veya bağış			
Kültür	Belediye	195.000	196.000	196.000
	Kosova bütçesi veya bağış			
	Belediye	150.000	150.000	150.000
	Kosova bütçesi veya bağış			
Toplam	Belediye	7.344.000	7.338.000	7.338.000
	Kosova bütçesi veya bağış	8.384.400	7.587.760	4.725.000
	Toplam	15.728.400	14.925.760	12.063.000

¹¹² Prizren Belediye Meclis Yıllık Bülteni no:5

Belediye kısa orta ve uzun vadeli planlarını belediye meclisinde onaylanıp yatırımlar için gereken kaynaklar ve yapılması gereken yatırımları yılsonunda onaylarlar. Yılsonunda belediye Müdürlükler Meclisi tekliflerini Belediye meclisine sunar ve belediye meclisinde tartışıp onaylanmaktadır.

Tablo 18. de Eğitim Müdürlüğünün İle Ulaştırma ve İletişim Müdürlüğünün Proje

MÜDÜRLÜKLERE GÖRE KAMU YATIRIM TUTARLARI				
	No	Proje Adı	Öngörölmüş Değeri	Toplam
Eğitim Müdürlüğü	1	X okulunun inşaatı	150.000	1.200.000
	2	Y okulunun inşaatı	750.000	
	3	Z okulunun inşaatı	300.000	
Ulaştırma ve	1	Kent Yolların Genişletilmesi	*****	
İletişim Müdürlüğü	2	Katılımlarla yerel ve yöresel yolların yapımı	292.753	
	2a	X Köyün Yolun yapımı (halkın %50 katılımı)	38.655	
	2b	Y Köyün Yolun yapımı (halkın %50 katılımı)	58.592	
	3	Işıklandırma ağın atılması	120.000	
	4	Yollardaki Çukurların Doldurulması	180.000	1.322.000
	5	Kenteki Köprünün Yapımı	90.000	
	6	Yatay ve Dikey İşaretlendirilme	30.000	
	7	Tanzit Yolunun açılımı	240.000	
	8	Çöplük Yolun Yapımı	150.000	
	9	Z Yolun Yapımı ve Kanalizasyon	20.000	
	10	G yolun Yapımı	13.000	
	11	Z sokağın Yapımı ve kanalizasyon	24.000	
	12	M sokağın Yapımı, Su Tesisatı ve Kanalizasyon	27.000	
	13	S sokağın Yapımı ve Kanalizasyon	18.000	
	14	MY sokağın Genişletilmesi	20.000	

tekliflerinin gösterildiği tablo yer almaktadır.¹¹³

Prizren Belediyesinde Kamu Yatırım Projelerin gerekleŒme aŒamaları aŒađıda ki gibidir:

Birinci aŒamada, o yıla ait kaynakların temini ve toplam tutarı belli edilir.

İkinci aŒamada, orta vadeli plan için kaynak planı yapıldıktan sonra m¼d¼rl¼r, kendi m¼d¼rl¼klerine ait projelerini Belediye Meclisine sunarlar.

¼ç¼nc¼ aŒamada, Proje kabul¼ ve inŒaatın gerekleŒmesi için m¼d¼rl¼k, m¼d¼rl¼k meclisinde kararı çıkartır.

D¼rd¼nc¼ AŒamada, projenin yapılması için ¼nce Belediye B¼tesinden ¼deme yapılır.

BeŒinci aŒamada, para temin edildikten sonra m¼d¼rl¼đ¼n emriyle proje için ihale açılır (ihale 1 ay s¼re ile açık kalır).

Altıncı aŒamada, belli bir tarihte ihale komisyonu toplanıp en uygun g¼rd¼đ¼ Œirketle anlaŒma yapar.

İhale Œartı olarak Œirketten:

- Œirket kayıt formu
- Referans
- Dinamik planını
- Teknik planını
- Fiyat

evrakları talep etmektedirler.¹¹⁴

¹¹³ Prizren Belediye Meclis Aylık B¼lteni, no. 34

¹¹⁴ Koha Ditore, gazetesi, yıl 6, sayı 12

Yedinci aşamada, şirket evrakları ve projeyi teslim eder.

Sekizinci aşamada, proje tamamlandıktan sonra inşaat izni alınır.

Dokuzuncu aşamada, projenin gerçekleşmesi için para temin edilir ve inşaat izni ihalesi açılı (ihale 1 ay açık kalır).

Onuncu aşamada, ihale komisyonu ihaleye katılan şirketleri inceleyip en uygun şirketle anlaşma imzalanır.

On birinci aşamada, inşaat başladıktan sonra belediye mühendislerinden oluşan denetleme komisyonu kurulur ve anlaşmaya göre projenin denetimini yaparlar. Bazen ise, Belediyede projeye uygun olarak denetim komisyonu bulunmadığından dolayı, denetim komisyonu için dıştan elemanlar temin edilerek denetim kurulu kurulur.

On ikinci aşamada, inşaat tamamlandıktan sonra inşaat şirketi Belediyeden objenin teknik olarak kabul edilmesi için dilekçe yazar.

On üçüncü aşamada, belediye üç ile beş kişiden oluşan uzman komisyonun oluşturur ve komisyonun raporuna göre objeyi teknik olarak kabul / ret eder. Kabul edilen obje için kullanım belgesi alınıp proje tamamlanmış olur.

SONUÇ ve ÖNERİLER

“Kosova’da Kamu Yatırımın İncelemesi Üzerine Bir Çalışma” çalışmamda, Kamu Yatırım Projelerinin ana amacı ülkede bulunan kıt kaynakları en iyi şekilde değerlendirip politik hedeflere ulaşmak ve de halka en iyi şekilde hizmet etmek için analiz yapmak olduğunu gördüm. Bu hedefleri belirlerken o ülkenin neye en fazla ihtiyacı var ve kısa – orta – uzun vadede neyi amaçladıklarına bağlı. Ayrıca yabancı kredi veren kuruluşların kredi verme politikalarına uygun projeler ve analizler yapmak gerekmektedir. Örneğin, Dünya Bankası; İnsani gelişme, yolların yapımı, hukuki kuralların konulması, kadın haklarının tanınması, kadınların eğitimi, yolsuzlukla mücadele edilmesi, çevrenin korunması, çocukların aşılınması gibi nedenlerden dolayı ülkelere kredi vermektedir. Tabi ki bunun dışında kalkınma gibi ülke politikalarına yönelik de krediler sağlamaktadır.

Yatırım Projelerin hazırlanması; Proje Oluşturma, Proje Hazırlama, Proje Analizi ve Seçimi, Proje Uygulaması ve İzleme / Değerlendirme, İşletmeye Geçiş ve Tamamlama Sonrası Değerlendirme süreçlerinden geçilerek yapılmaktadır.

Yatırımların Projelerin Değerlendirilmesinde geleneksel olarak kullanılan analizler bulunmaktadır. Bunlar: Teknik Analiz, Finansal Analiz, Ticari Analiz, Ekonomik Analiz, Sosyal Analiz, Maliyet-Etkinlik Analizi, Kurumsal Analiz, Çevresel Analiz ve Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri kullanılmaktadır.

Teknik Analizde; birçok ekonomik ve teknik kapsamlı çalışmanın yerine getirilmesini gerektirmesine karşılık, temelde pazara sunulacak olan ürün ya da hizmetin üretiminin teknik olarak mümkün olup olmadığını irdelemek amacıyla yapılır. Finansal Analiz; Ticari karlılık analizi sonucunda karlı olduğu saptanan projenin işleyişini finansal açıdan da sürdürüp sürdüremeyeceğinin incelenmesi gerekir. Ticari Analiz; yapılan yatırımın yatırım sonunda karlılığını ölçen bir analiz türüdür. Ekonomik Analiz; gelir dağılımını veri alıp ekonomik etkinliği sağlamayı ve geliri maksimize etmeyi amaçlar. Sosyal Analiz; projeye üretilecek mal ya da hizmetin tüketiminden elde edilen faydaya biçilen değerini kişiler ya da değişik gelir

grupları açısından farklı olduğu varsayımı ile sosyal refahı maksimize etmeyi amaçlar. Maliyet-Etkinlik Analizi; projenin yaratacağı faydaların ölçülemediği ya da ölçmeye çalışmanın doğru kabul edilmediği durumlarda, “maliyet-etkinlik analizi” kullanılır. Bu teknik, daha çok temel ihtiyaçları karşılama amacına yönelik olan sosyal sektör projelerinin analizinde uygulanır. Kurumsal Analiz; genel olarak öznel bilgilere ve öznel değerlendirmeye dayanan bu tekniğin yerleşmiş standartları ve ölçütleri bulunmamaktadır. Çevresel Analiz; belirli bir amaç için tasarılan projelerin, istenmediği halde ekonomik ve sosyal yaşam üzerinde önemli değişikliklere neden olan çevresel etkilerin ölçülmesi için yapılan analiz türüdür. ve Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri; Katma Değer Etkisi, İstihdam Etkisi, Ödemeler Dengesi Etkisi, Gelir Dağılımı Etkisi, Bölgesel Gelişme Etkisi, Kamu Finansmanı Etkisi, Tüketicilere Yarar Sağlama Etkisi, Atıl Kapasite Etkisi, Dışsal Etkiler gibi etkiler incelenmektedir.

Bu analizlerden bazıları işletme açısından değerlendirme yaparken bazıları Ulusal açıdan değerlendirme yapmaktadır, bazıları ise hem işletme açısından hem de ulusal açıdan analiz yöntemi olarak kullanılmaktadırlar. Bu farklılığın çıkma sebebi ise, işletmeler projelerini gerçekleştirdiklerinde ana amaçları kar elde etmektir. Devlet ise, ana amacı projenin halka maksimum fayda sağlamasıdır.

Hem özel kesimde hem de kamu kesiminde yatırımların değerlendirilmesinde kullanılan Fayda / Maliyet analizi, kaynakların yatırımlara yönlendirilmesinde kullanılan bir karar verme tekniğidir. Bu teknik, kaynakları topluma en yüksek net faydayı sağlayacak şekilde yönlendirmede kara alıcı birimlere yardımcı olmaktadır. Günümüzde fiyatların tam olarak yansıtılmadığından dolayı bu teknik kullanılmasında daha doğru bir karar verilebilmesi için düzeltilmiş fiyatlar kullanılarak yapılmaktadır. Düzeltilmiş fiyatlara da “gölge fiyat” denilmektedir. Özel kesimin bu analizi kullanmasındaki temel neden devlet ve yabancı kuruluşlardan alacağı kredilerin onaylanması için bu analizin kullanılması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır.

Ulusal açıdan yatırım projelerin değerlendirilmesinde ise, ülke politikaların gerçekleşmesi ve ülkenin belirlediği program çalışma koşullarının yerine getirilmesi için kıt kaynakların en etkin şekilde kullanılması için yapılmaktadır. Çünkü onaylanacak olan her proje beklemekte olan başka bir projenin kaynağını kullanmaktadır. Hangi projenin desteklenmesi ve ya kabul edilmesi gerekliliği ise ülke hedefleri ve analizler sonucu onaylanmaktadır. Örneğin, eğer ülkede işsizlik sorunu yaşıyor ise hükümet ilk olara bu konuyu hazırlayacağı program içine alması gerekmekte ve bu soruna yönelik projeleri kabul edecektir. Seçilen projeler için de projenin istihdam etkisini ölçen analizi uygulayarak seçilen projeler arasında en uygun projeyi onaylayıp desteklemektedir. Buna benzer şekilde ülke sorunlarına göre yukarda saydığım “Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri” içinde bulunan etkileri ölçen analizler kullanılabilir.

Kamu yatırım projelerini destekleyen yabancı kuruluşlar arasında Dünya Bankası belirlediği kurallar içinde desteklerini sunmaktadırlar. Dünya Bankası, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek suretiyle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir kalkınma örgütüdür. Bu; doğru ekonomik ve mali politikaları içerir. Fakat aynı zamanda insani gelişme, yolların yapımı, hukuki kuralların konulması, kadın haklarının tanınması, kadınların eğitimi, yolsuzlukla mücadele edilmesi, çevrenin korunması, çocukların aşılınması vs. ile de ilgilidir. Banka'nın kalkınma tarifi, herhangi bir yatırım projesini finanse etme misyonunun ötesine geçmekte, ekonomik, sosyal ve toplumsal yapının tümünün dönüştürülmesini esas alan programların uygulamaya konulmasını hedef almaktadır. Bu nedenle Banka, başlangıçta sadece, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi sağlarken, giderek, toplumsal yapıları kendi öngördüğü kalkınma modeli çerçevesinde topyekûn değiştirecek programlara ilgi duymaya başlamıştır.

Dünya Bankası proje kredileri aşağıdaki kriterlere göre tahsis etmektedir: Proje kredilerinin ekonomik kalkınmayı hedefleyen krediler olması dolayısıyla bu krediler, ekonomik yönden gelişmiş ülkelere değil, gelişmekte olan ülkelere verilmektedir. Proje kredileri, alt yapı yatırımlarından sanayi yatırımlarına, sağlık

hizmetlerinin geliştirilmesinden eğitim kalitesini yükseltilmesine kadar çeşitli sektörlere açılabilir. Dünya Bankası'nın aynı zamanda bir uluslararası finans kurumu olması dolayısıyla, krediler, borcunu geri ödeme kapasitesine sahip ülkelerin yatırım projeleri için kullanılmaktadır. Proje kredileri, Banka personeli tarafından yapılan araştırmalar sonucunda, projenin ekonomik, teknik ve mali açılarından yeterli bulunması ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacağına tespit edilmesi durumunda açılmaktadır. Ayrıca, proje kredileri ya bir ülkenin hükümetine (hükümet temsilcisi olarak mali ajansa) ya da onun garantisinde bir kamu kurum veya kuruluşuna verilmektedir. Banka verdiği proje kredileri ile ilgili yatırım projelerinin tamamını finanse etmez. Bu uygulama ile Banka, hem üye ülkenin projeyi sahiplenmesini sağlamayı hem de, projenin uygulanması dolayısıyla, iç hukuk gereği ödenmesi gereken vergi, harç vb. ödemelerin Banka kaynaklarından karşılanmasını engellemeyi amaçlamaktadır.

Türkiye Cumhuriyetinde kamu yatırımı proje döngü yönetim genel çerçeve içinde gerçekleştirilmektedir. Yatırım stratejisine göre yapılan çalışmalarda yılsonunda kabul edilen programa göre hareket edilmekte ve gelen yatırımlar bu programa göre yapılmaktadır. Program hazırlama esasları, entegrasyon süreci ve genel ülke yapısına göre hazırlanmaktadır. Türkiye'de kamu yatırım projelerinin değerlendirme ve denetleme DTP (devlet Planlama Enstitüsü) gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'nin planlı döneme geçtiğinden beri kamu yatırımları ve kamu kaynağı kullanan yatırımları analiz etmekte ve yatırımdan en yüksek faydayı elde etmek için çalışmaktadır. Her beş yıl hazırlanan kalkınma planlarında ülke çıkarlarını koruyan kaynakları en iyi şekilde kullanılmasını sağlayan ve halkına hizmet etmek güdüsüyle hazırlanmaktadır. Kalkınma Planında, 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 benimsenmiştir. 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. Proje planlama çalışmalarında ise projeler ele alınmaktadır. İlk iki aşamada; makro büyüklükler arasında denge ve sektörler arası 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 ya da programda hangi projelerin yer alacağı, her sektörde hangi projelere yer verileceği ve sektörel planlama aşamasında belirlenen sektörel yatırım tutarlarının projeler arasında nasıl bölüştürüleceği kararlaştırılmaktadır.

Yatırım projelerin programa alınma çalışmasında, 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 konularla karar verilir.

2006–2008 döneminde, Orta Vadeli Programda yer alan politikalara uygun bir şekilde, kamu kesimi yatırımları öncelikli sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki alt yapıya yönlendirilecektir. Kamu yatırımları bölgesel kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında etkili bir araç olarak kullanılacak, yatırım tahsislerinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere hız kazandırıcı ekonomik ve sosyal altyapı yatırımları ile istihdam ağırlıklı projelere öncelik verilecektir. Ülkemizin AB'ye üyeliği yönünde ortaya konulan plan ve programlarda yer alan politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi için sürdürülen çalışmaların gerektirdiği yatırımlar hızlandırılacaktır. Kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektör katılımını içeren modellerden azami oranda yararlanılacaktır. Kamu yatırım teklif ve kararları, sağlıklı sorun analizlerini içeren sektör çalışmalarına ve nitelikli yapılabirlik etüt ve analizlerine dayandırılacaktır.

Kosova yeni yapılanan bir ülke olarak ele aldığım incelemede ülke sorunlarını elde edebildiğim kaynaklar üzerine açıklama yaptım. Zaten Statüsü belli

olmaması devlet organlarının etkin bir şekilde çalışmasına mani olmakta ve ülke verileri sağlıklı olmamaktadır. Genellikle veriler, Dünya Banka çalışanların, İMF çalışanların ve MEF çalışanların tahminlerine dayanmaktadır.

1999 yılı savaştan çıktığından beri Kosova'da yeteri kadar yatırımlar yapılamamıştır. Ülkede genel ihtiyaçların bile sağlanamaması, alt yapının savaşta büyük hasar görmesi, bunun dışında kredi alabilecek yetkinin olmaması ülkede büyük zorlukların yaşanmasına neden olmaktadır. 1999 yılındaki çatışmaların sona ermesiyle yeniden yapılanma çalışmaları temel altyapı onarımları başarıyla tamamlanmış, ekonomik faaliyetler iyileşme göstermiş ve kişi başı gelirler 2000 yılında 750 ABD \$'dan 1,400 ABD \$'na yükselmiştir. Bu iyileşme olmasına rağmen yoksulluk %37 oranında, işsizlik ise %50 civarında seyretmesi ülkeyi gelecekte büyük zorlukların beklediğinin göstergesidir. Her yılda işsizlik ordusuna 30.000 kişi eklenmesi ilerde daha büyük sıkıntıların yaşanmasına sebep olacaktır. Maaş ve ücretlerin 150 € ile 200 € arasında değişmesine rağmen ülke giderlerinin büyük bir kısmını oluşturması acil durumda yatırımların teşvik edilmesi için politikaların uygulanması gerekmektedir.

İç üretimin sifıra yakın olması dışa bağımlılığın yüksek olmasına sebep olmaktadır. Bununla birlikte ithalatın yüksek olmasıyla hükümet gelirinin %80'ni gümrük vergileri ve ithalat vergilerinden oluşmaktadır. Hükümetin gelirleri bu denli gümrüğe bağlı kalması ilerde krizlere neden olacaktır.

Kosova hükümetinin iki alternatif çerçeve içinde 2010 yılına kadar ki beklentilerini çalışma içinde belirtim. Özel hatlarıyla belirtmek gerekir ise; Kosova mali yapısı gerekliliği sonucu mali açığı kapatmak için büyümeye ihtiyaç duyulmadan harcamaların kısılması sonucu gerçekleşeceğini düşünülmekte. Ayrıca toplumsal teşebbüslerin özelleştirilmesi sonucu açığın kapatılacağı düşünülmektedir. Sonuçlar göstermektedir ki uygun mali politika ile düşük büyüme senaryosu ile yakın-dönemde bütçe kontrol altına alınabilir. Yüksek büyüme olmadan orta veya uzun-dönemde sürdürülemez. Büyüme senaryosuna göre ise; eğer şimdi orta dönemden uzun-dönem'e geçerse, politik ve yasal tereddütlere bir çözüm bulunduğu

yüksek büyüme olasılığı vardır. Mali yönetim ve makroekonomik stabilite ile enerji, madencilik ve diğer sektörlerde Yabancı Yatırımı artması sağlanabilir. Bu senaryo ile yani politik ve yasal statünün çözümü sonucu sadece yüksek büyüme ile gelirlerin katlanması ile kalmayacak aynı zamanda Kosova yetkilileri Uluslar arası Finans Kurumları tarafından finansman imtiyazlarına sahip olacak ve bunları kamu kurumlarına aktarma olasılıkları artacaktır. Mevcut olan ağır bütçe zorluklarından kurtulmayı sağlayacaktır.

Savaş sonrası yapılan kamu yatırımları, Sırp evlerinin onarılmasına ve alt yapı projeleri gerçekleşmiştir. Yapılan bu yatırımlar yabancı kuruluşlar tarafından finanse edilmiştir. Ama yavaş yavaş bu harcamalar Kosova bütçesine aktarılmaya başlanmıştır. Bu yükün nasıl karşılanacağı ise hala bir soru işaret olarak kalmaktadır.

Kosova'nın kamu giderleri içinde ücret ve maaşlar %11'i kamu yatırımları ise %72 dolaylarındadır. Fonların çoğunluğu evlerin rehabilitasyonu ve yeniden yapılması, altyapı ve özellikle elektrik gibi üzere kamu hizmet kurumlarının iyileştirilmesi için kullanılmıştır. Ama artık yabancı kuruluşlar bu tür yatırımları finanse etmiyor ama teknik destekleri devam etmektedir.

Kamu yatırımların daha verimli olması için yapılacak olan yatırımların iyice analiz edilmesi gerekliliği yabancı kuruluşların Kosova'ya tavsiye ettiği bir yöntemdir. Kamu yatırımların ne tür projeleri desteklemesi gerekliliği ve yapılması gereken analizler benim çalışmamda değindiğim konular arasında yer almaktadır. Bunun yanı sıra Dünya bankası ve Türkiye de bunun gerçekleştirme aşamalarını dikkate alarak gerçekleşmesi durumunda daha da verimli olacağı aşikârdır.

Kosova'nın en önemli sorunu olan işsizlik için istihdam artırıcı projelerin desteklenmesi ve büyümenin gerçekleşmesi içinde bilgesel kalkınmaya yönelik projelerin desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca yabancı kuruluşlardan destek sağlanması için de kalkınmaya yönelik politikaların gerçekleşmesi gerekecektir.

Ama tüm bunların gerçekleşmesi için en önemlisi Kosova'nın statüsünün en kısa zamanda belli olması gerekmektedir. 2005 sonu statü görüşmeleri başlaması öneli bir adım teşkil etmektedir. Uluslar arası kuruluşların ve Kosova da var olan UNMIK yönetimi statü sonuçlanması 2006 yılının sonunda gerçekleşeceğini belirtmektedirler.

KAYNAKÇA:

1. Akdoğan, Abdurhman, **Kamu Maliyesi**,4.baskı,Gazi Büro Kitapevi,Ankara 1993
2. Akgüç Öztin, **Finansal Yönetim**, Muhasebe Enstitüsü Yayın No.63, İstanbul,1994
3. Ana Britanica Genel Kültür Ansiklopedisi
4. Anıl Haluk, **Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik**, AİTİA Yayını, Ankara, 19829. Ayman Güler Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODEİ Yayını,No:266, Ankara 1996.
5. Asuman Erdem, **Projelerin Ulusal Ekonomi Üzerindeki Etkiler**, İstanbul 1999
6. **Audit Manual for World Bank Financed Project**, Central Operational Services Unit East Asia and Pasific Region, Temmuz 1998.
7. Ayanoğlu, K., Düzyol, C., İlter, N., Yılmaz, C.,**Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**,. DPT Yayınları, Ankara, 1996.
8. Barutçu, Mahir, **.Proje Kavramı ve Proje Çalışmaları. Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesi**, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, 1989.
9. Başkaya, Fikret, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitap evi Yayınları, No:91, 1. Baskı, Ankara 1994.
10. Baum Warren C., **The Project Cycle**, Dünya Bankası Yayını, Washington, D.C., 1996

11. ÇONKAR Kemalettin, **Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde Yatırım Kararları ve Yatırım Teşvikleri**, Ankara, 1992
12. Eğilmez, A. Mahfi, **IMF, Dünya Bankası ve Türkiye**, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997.
13. Güvenli, Oktay; **Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi ve Değerlendirilmesi**, İstanbul, 1990
14. Hala, Osman. **Kantitatif Karar Verme Teknikleri 1**. Arpaz Matbaacılık Tesisleri, İstanbul. 1983
15. İnan Mehmet, **Türkiye’de Menkul Kıymetler Piyasası ve Yatırım Alternatif Genel Analiz**, Ankara 1987,
16. İşgüden Tamer, **Kamu Yatırım Projelerin Değerlendirmesinde Fayda-Maliyet Analizi**, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul,1980
17. **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik, Özel İhtisas Komisyon Raporu**, DPT yayınları. Ankara 2001
18. Koha Ditore gazetesi, yıl 6. Sayı.12
19. **Kosova Geçici Öz Yönetim Anayasası**, UNMIK,2001
20. Karaman İsmail, Turhan Mustafa, Sabuncu Hilmi, Çetik Sedat, **Sosyal Amaçlı Projelerin Değerlendirme Metodu**, DTP Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Ankara.1993,
21. Kaya Safiye, **Dünya Bankası ve Türkiye**, Sayıştay Yayını no:46-47 Ankara 1999

22. Lock,D. **Projeck Management (2nd.Ed.)**, Gower Pres 1977
23. Mert, Yetik. Thomsett, Mickael C.den Çeviri . **Proje Yönetimi**. Epsilon Yayıncılık, İstanbul. 1996
24. Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Fayda Maliyet Analizi**, Motif Matbacılı, İstanbul,2005
25. Müftüoğlu M.Taner. **İşletme İktisadı**. Ankara 1990
26. Önerürk Pınar, **Fayda Maliyet Analizi Üzerende Bir Araştırma**, Maliye Dergisi, Sayı 46 (1980, Temmuz-Ağustos)
27. Öney, Erdem, **İktisadi Planlama**, 5 baskı, Savaş Yayınları,Ankara. 1987
28. Peters,G.H., **Maliyet Fayda Analizleri ve Kamu Harcamaları**, Çev. A.Azmi Güngör, Maliye Bakanlığı kurulum Yayını No.198 Ankara 1979
29. Prizren Belediye Meclis Aylık Bülteni, no. 34
30. Prizren Belediye Meclis Yıllık Bülteni no:5
31. Sarıaslan Halil, **Yatırım Projelerin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi**, Ankara 1990
32. Şener Orhan, **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, 7 Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul 2001**33**. Şahin Hüseyin, **Yatırım Projelerinin Analizi**, Ezgi Kitapevi Bursa 2004
33. Şenyüz Doğan, **Özel ve Kamu Sektörü Açısından Yatırım Kararlarında Fayda – Maliyet Analizi**, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi, Cilt V, Sayı 2,1984

34. Usta, Öcal; **Yatırım Projeleri ve Değerlendirilmesi**, İzmir, 1997
35. Yılmaz Cevdet, Akça, Halil İbrahim. **Türkiye’de Proje,Planlama ve Proje Döngü Yönetimi**, DPT Yayını,Ankara.2002.
36. Yılmaz, Zekai; **Yatırım Projeleri Analizi ve Yönetimi**, Bursa,1990
37. www.ekutp.dtp.gov.tr/planlama/42ciyil/yilmazc.pdf
38. www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/prj.html
39. www.worldbank.com /worldbank/history.
40. **2006–2008 Yatırım Rehberi**, DPT Yayınları Ankara 2005
41. Kosovo Public Expenditure and Institutional Review
42. Provisional Institutions Of Self-Goverment , Ministry Of Economy And Finance, Buzet 2005