

# KAMU SABİT SERMAYE YATIRIM STRATEJİLERİ ve 2002 YILINDA KAMU PROJE STOKU

*Yılmaz ILGIN (\*)*

**Özet:** Türkiye’de 1960-1980 arasında; karma ekonomi kuralları içinde, kamu ve özel kesimlerin bir arada ve birbirini destekleyerek faaliyet gösterdiği, ithal ikamesi ile sanayileşmeye dayalı dengeli kalkınma politikası benimsenmiştir. 1980 sonrası ise ekonomide, ithal ikameci ve içe dönük yapıdan ihracata dönük ve dışa açık yapıya geçildiği dönem olmuştur. Bu doğrultuda, kamu kesimi giderek imalat sanayii yatırımlarından çekilerek, ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yoğunlaşmıştır. Ancak, bu dönem aynı zamanda kamuya yatırım yaptırma talebinin çok yükseldiği ve farklılaştığı bir dönem de olmuştur. Türkiye, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine, pek çok yatırım ihtiyacı olmasına rağmen, mevcut kamu kaynaklarıyla yürütülemeyecek boyutlarda proje stokuna sahip bir Kamu Yatırım Programı ile girmiştir. 2001 yılında başlatılan kamu yatırım programının yürütülebilirlik çalışmalarının bundan sonra da sürdürülmesi ihtiyacı devam etmektedir. Kamu yatırım programının yürütülebilir bir yapıya kavuşturulması ihtiyacının gerekçeleri bu yazı ile özetlenmektedir.

1960’lı yılların başında planlı kalkınma modelini benimseyen Türkiye’de, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1960’dan bu yana, 1963-1977, 1973-1995 ve son olarak ta 2001-2023 dönemlerini kapsayan üç ayrı uzun vadeli plan ve bu uzun vadeli planlar kapsamında, sonun-

cusu 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı olmak üzere sekiz ayrı beş yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır. Bu çalışmada, söz konusu dönem boyunca izlenen ve önümüzdeki dönemde izlenecek olan kamu yatırım stratejileri özetlenerek, 2002 yılı itibarıyla kamu yatırımları proje stokunun durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## I- PLANLI DÖNEM BOYUNCA KAMU YATIRIM STRATEJİLERİ

### 1- I. Uzun Vadeli Plan (1963-1977)<sup>(1)</sup>

Türkiye, 1960’lı yılların başında planlı kalkınma modelini benimsemiş ve 1961 yılında, 1963-1977 dönemini kapsayan 15 yıllık bir uzun vadeli plan hazırlanmıştır. Söz konusu uzun vadeli planda, karma ekonomi kuralları içinde, devlet ve özel sektörün bir arada ve birbirini destekleyerek faaliyet gösterdiği, ithal ikamesine yönelik sanayileşmeye dayalı dengeli kalkınma politikası benimsenmiştir. Bu çerçevede, kamu yatırımlarının yapılmasında, uzun süreli gelişme için gerekli yatırımları, stratejik yatırımları ve özel teşebbüsün gerçekleştirmediği yatırımları yapmak esas ilke olarak benimsenmiştir. Yatırımların coğrafi dağılımının dengeli olması da stratejide dikkate alınmıştır. 15 yıllık dönem sonunda, toplam yatırımların

(\*) DPT, Planlama Uzmanı

<sup>(1)</sup> DPT, 1963, Kalkınma Planı-Birinci Beş Yıl (1963-67), Ankara, s.527

GSMH'ya oranının yüzde 21 olması hedeflenmiştir. İthal ikameci sanayileşme politikası çerçevesinde, yatırım önceliklerinin tespitinde, maliyet mukayeseleri uzun vade açısından değerlendirilmiş, sektörlerin gelişme hedefleri dinamik bir karşılaştırmalı maliyet yapısı göz önünde tutularak tespit edilmiştir.

I. Beş Yıllık Planda (1963-1967) "en geniş anlamda temel yapı" yatırımlarına ağırlık verilirken, II. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) özellikle sanayi işkollarının ekonomide sürükleyici sektör niteliğini kazanması ilkesi benimsenmiş ve plan stratejisinde, geniş bir teşkilatlanmayı, üstün teknolojileri ve büyük sermayeyi gerektirecek stratejik yatırımların yapılması konusunda doğrudan doğruya yatırımcı olarak kamu kesimine büyük görevler düştüğü belirtilmiştir.<sup>(2)</sup>

## 2- II. Uzun Vadeli Plan (Yeni Strateji) (1973-1995)<sup>(3)</sup>

1972 yılında, dünyada meydana gelen değişimler karşısında Türk Ulusunun yarınını görme ve ona hakim olma, I. ve II. Beş Yıllık Planlar ile ulaşılan sonuçlar, kazanılan tecrübeler, karşılaşılan sorunlar, kalkınma potansiyelinin daha belirgin hale gelmesi, ortaya çıkan yeni durumlar, özellikle Ankara Anlaşması çerçevesinde Avrupa Ekonomik Topluluğuna katılmaya geçişi düzenleyen Katma Protokol, kalkınma politikasının yeniden gözden geçirilmesini ve 1995 yılı sonunda Gümrük Birliğine girişi hedef alan yeni açının hakim kılınmasını gerektirmiştir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planının yeni bir bakış açısı ile hazırlanması

lüzumu doğmuştur. "Uzun Dönemli Kalkınmanın ve III. Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisi" ortaya konulmuştur. Söz konusu Yeni Strateji 1973-1995 dönemindeki 22 yılı kapsamaktadır.

Yeni Stratejide de, sanayileşme; mali ve maddi kaynakları hızla artıran, geniş istihdam yaratan bir iktisadi gelişme yolu olarak belirlenmiş ve kaynakların toplanacağı "ağırlık merkezi" olarak tespit edilmiştir. Daha ağır sanayi ve rekabet gücü kazanma öncelik almıştır. Ekonominin dış ekonomik ilişkilerden olumsuz yönde etkilenmemesi ve dış kaynaklara bağlılığın azaltılması amacı doğrultusunda, kendi kendine yeten otarşik bir ekonomi yaratma amaçlanmıştır. Kısaca, ithal ikameci sanayileşme modeli yeni stratejide de benimsenmiştir. Devletin, özellikle büyük sermayeyi, yüksek ve ileri teknolojiyi gerektiren yeni, riskli ya da savunma ile ilgili sanayilerin geliştirilmesi teşebbüslerinde bulunması ilkesi Yeni Stratejide de benimsenmiştir.

Kamu Yatırımları ile ilgili olarak, sektörler itibariyle;

- **Tarımda**, sulama ve toprak muhafaza yatırımlarına ağırlık verilmesi,
- **Madencilikte**, işletmeciliğin milli olması ve özellikle enerji hammaddelerinin ve stratejik madenlerin zamanında ve emniyetle sağlanması için devlet eliyle işletilmesi,
- **Sanayide**, ekonomik ve teknik yönden dış etkenlere duyarlılığın azaltılması ve önemli ölçüde ithal ikamesi sağlanması, sanayileşmenin sağlam temellere oturtulması gereği nedeniyle, başta kimya, petrokimya, makine imalat, madeni eşya, metal ve elektronik sanayileri olmak üzere ara malları ve yatırım mallarına öncelik verilmesi,

<sup>(2)</sup> DPT, 1972, Plan Modeli Uluslararası Kolokyumu, Ankara, s.22

<sup>(3)</sup> DPT, 1972, Yeni Strateji (1973-1995), Ankara

- **Enerjide**, sanayileşmenin ve yükselen yaşam düzeyinin gerektirdiği enerjinin sağlanmasında devlet tekelinin olması ve yurt kaynaklarının değerlendirilmesi,
- **Ulaştırımda**, ihtiyaçların karşılanması planlara bağlanarak talebin asgari maliyetle karşılanması,
- **Haberleşmede**, darboğazlara yol açmayacak bir hızda ihtiyaçların karşılanması ve radyo-televizyon yayıncılığının yurt düzeyine yaygınlaştırılması,
- **Turizmde**, özel sektör esas alınmakla beraber özel sektör için öncü ve örnek olacak tesislerin yapılması veya özel sektörün kifayetsiz olduğu ölçüde ona eşlik edilmesi,
- **Konutta**, etkili politika önlemleri ile gerekli yönlendirmelerin yapılması ve kamunun bu konuda önderlik yapması,
- **Eğitimde**, fırsat eşitliğinin sağlanması açısından bölgesel farklılıkların giderilmesi, ilk öğretimde yüzde 100 okullaşma oranının gerçekleştirilmesi, orta öğretimin birinci devresinde yüzde 50, ikinci devresinde yüzde 25, yüksek öğretimde yüzde 9 okullaşma oranlarının hedef alınması,
- **Sağlıkta**, hizmetlerin tek elden yönetilmesi ilkesi doğrultusunda yataklı tedavi kurumlarının kurulması, standartları ve yönetimi, kaynakların etkin kullanımını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, 10 bin nüfusa bir sağlık ocağı ve 3 bin nüfusa bir sağlık evi standardı ile sosyalizasyon programının ülkenin üçte ikisine yaygınlaştırılması, 10 binde 26 yatak standardının en düşük ilden başlanarak her ilde gerçekleştirilmesi,
- **Hizmetlerde**, il ve ilçelerin gelişmişlik düzeylerinin objektif yöntemlere göre tespit edilerek kamu hizmetlerinden yararlandırmada gelir farklarını gözetici bir yöntem izlenmesi, kent ve kırsal ölçekte ana yerleşme dokusunun kalkınmaya uyumunun; kamu sanayi yatırımlarının ve organize sanayi bölgelerinin çevresinde belediye disiplininin kurulması, kamu yatırımlarının etkinliğinin artırılmasına imkan verecek mer-

kezi köylerin seçilip geliştirilmesi, kentlerde altyapının çevre koşullarında sorun yaratmayacak biçimde ve ileri aşamalara geçişi sağlayacak standartta yapılması, konut, sağlık ve sosyal hizmet ihtiyaçlarının bir bütün olarak ele alınarak gerçekleştirilmesi temel politika ilkeleri olarak benimsenmiştir.<sup>(4)</sup>

### 3- V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) <sup>(5)</sup>

Ekonomide, ithal ikameci ve içe dönük yapıdan ihracata dönük ve dışa açık yapıya geçişin başladığı 1980 yılından sonra hazırlanan ilk plan olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yatırımlarında ekonomik ve sosyal altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik tanınmasının esas olması benimsenmiştir. Bu doğrultuda, devletin prensip olarak sını ve ticari altyapı yatırımlarını yapacağı, istisnai olarak ta kalkınmada öncelikli yörelerde (KÖY) sanayi yatırımları yapabileceği, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özel sektörün kendi gücüyle veya makul teşvik tedbirleri ile gerçekleştirebilecekleri yatırımlara zaruri haller dışında girmeyecekleri belirtilmiştir. Kamu yatırımlarıyla ilgili olarak, VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da V. Plan'daki kamu yatırım politikası benimsenmeye devam edilmiştir.

### 4- Uzun Vadeli Strateji (2001- 2023) ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)<sup>(6)</sup>

Makro ekonomik istikrarsızlık, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterince geliştiril-

<sup>(4)</sup> DPT, 1972, Yeni Strateji, Ankara, s 30-37

<sup>(5)</sup> DPT, 1985, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara

<sup>(6)</sup> DPT, 2000, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara

lememesi, ekonomide düşük verimlilik, iş-gücünün niteliğindeki yetersizlik, işsizlik ve tarımdaki atıl işgücü, gelir dağılımındaki dengesizlikler, üretim, yatırım ve ihracatta geleneksel sektörlerin ağırlığı, teknolojinin üretimi, kullanımı ve yayılmasındaki yetersizlik, bilgi ve iletişim altyapısındaki eksiklik, enerji ve diğer altyapı hizmetlerindeki aksaklıklar ile kamu hizmetlerinde verim düşüklüğü ve doğrudan yabancı yatırımlarının azlığının başlıca sorunlar olarak belirlendiği Uzun Vadeli Gelişmenin (2001-2023) ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Temel Amaçları ve Stratejisinde, kamu yatırımlarının 2001-2023 döneminde giderek eğitim, sağlık ve teknolojik araştırma alanlarında yoğunlaştırılması, enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinin yatırım paylarının 2010 yılına kadar düzeylerini koruması ve 2010 yılından itibaren tedricen düşürülmesi öngörülmüş, kamu kesimi yatırımlarının ağırlıkla ekonomik ve sosyal altyapı alanlarında yoğunlaştırılması, eğitim, sağlık, teknoloji altyapısı, enerji, sulama, kentsel altyapı yatırımlarına ve ulaştırma alt sektörleri arasında dengeyi sağlayıcı yatırımlara bölgesel gelişme stratejileri dikkate alınarak öncelik verilmesi benimsenmiştir.

Planda, Kamu Yatırım Programının temel sorununun, Programın sınırlı kamu kaynaklarına göre çok sayıda ve öncelikleri iyi belirlenememiş projelerden oluşmasının olduğu, bu durumun, öncelikli projelere uygun zamanda yeterli ödenek tahsis edilememesine, projelerin yapım sürelerinin uzamasına, maliyetlerin artmasına ve elde edilecek faydaların gecikmesine yol açtığı, kamu yatırım stokunun daha etkin bir yapıya kavuşturulması amacıyla, proje fikirlerinin geliştirilmesi, "yapılabilirlik etütleri"nin hazırlanması, projelerin değerlendirilmesi, seçimi ve uygulanması konusunda kurumlar ve birimler arası görev, yetki ve sorumlulukları tanımlayan, bütün taraflarca benimsenen bir Proje Döngüsü

Yönetimi yaklaşımının gerektiği belirtilmiştir. Temel amacın kamu yatırımlarının planlanması ve uygulanmasında etkinlik sağlamak suretiyle, projelerin ekonomik büyümeye ve buna bağlı olarak toplumsal refaha sağlayacağı katkının en yüksek düzeye çıkarılması olduğu, bu amaca yönelik olarak büyük ölçekli kamu yatırım projeleriyle ilgili karar alma sürecinde VIII. Plan hedef ve stratejileri çerçevesinde, genel olarak fayda-maliyet analizi yaklaşımının esas alınacağı, etkin bir proje yönetimi oluşturulacağı, mevcut proje stokunun gözden geçirilerek daha rasyonel ve yürütülebilir bir hale getirileceği belirtilmiştir.

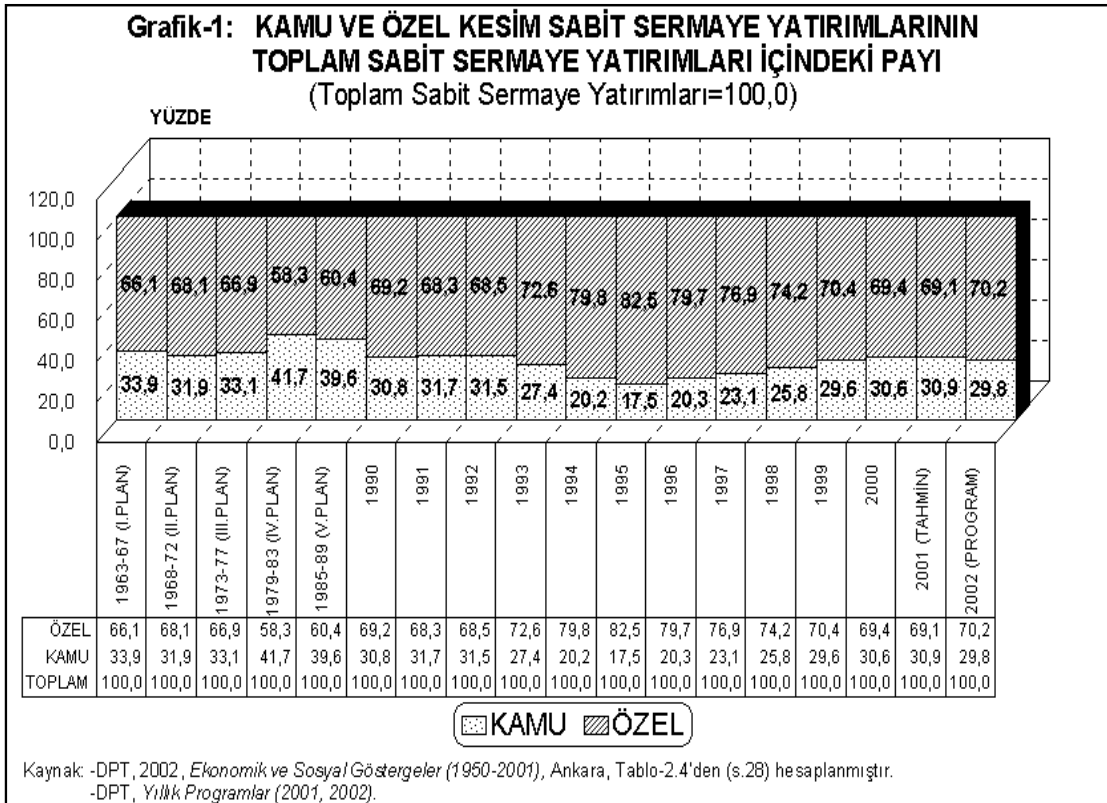
## II- PLANLI DÖNEM BOYUNCA KAMU YATIRIMLARI PROJE STOKU

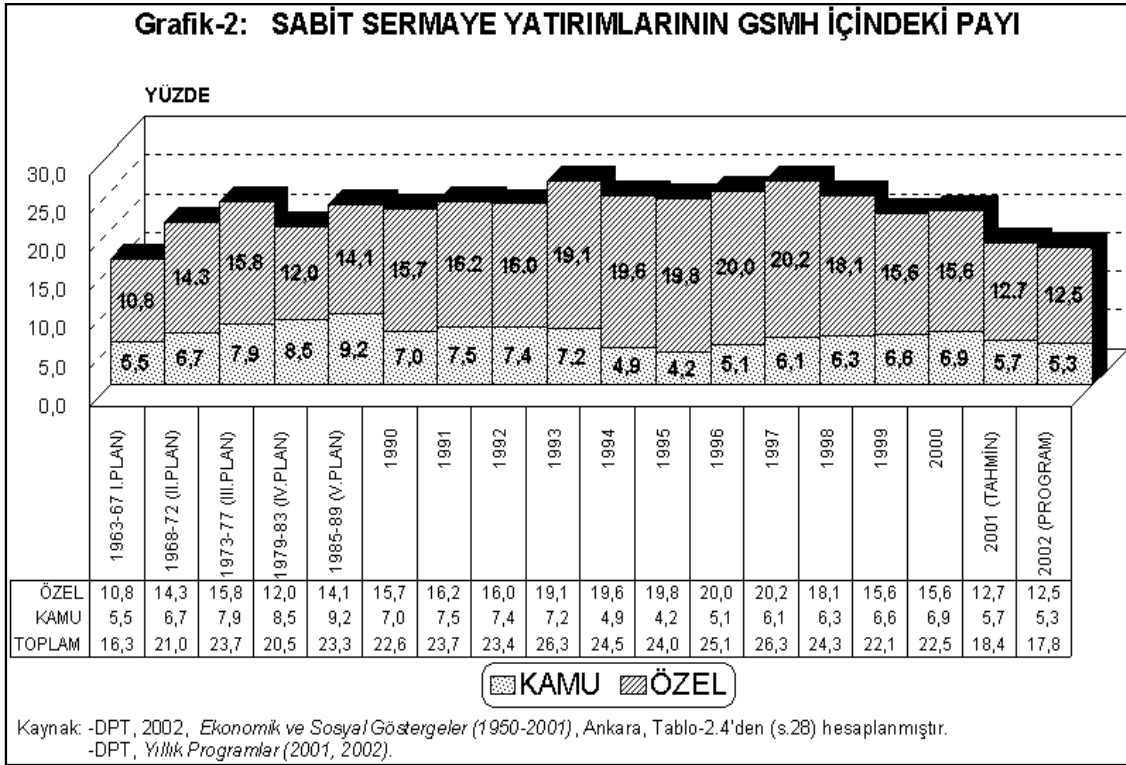
Planlı dönem boyunca, toplam kamu sabit sermaye yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payı yüzde 17,5 (1995 yılı) ile yüzde 45,5 (1981 ve 1985 yılları) arasında değişmekle beraber, planlı dönemler ortalaması olarak bakıldığında yüzde 25,9 (VII. Plan) ile yüzde 41,7 (IV. Plan) arasında değiştiği görülmektedir. Toplam kamu sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı da, planlı dönem boyunca plan ortalamaları olarak yüzde 5,5 (I. Plan) ve yüzde 9,2 (V. Plan) arasında değişmektedir. Kamu kesiminin büyük ölçüde altyapı yatırımlarını gerçekleştirdiği 1980'li yıllarda, kamu sabit sermaye yatırımlarının gerek toplam sabit sermaye yatırımları, gerekse GSMH içindeki payının diğer dönemlere göre nispeten yüksek olduğu, 1990 sonrasında ise birçok altyapı yatırımının gerçekleştirilmiş olması, kamu kesiminin imalat sanayiinden çekilmesi ve özelleştirme uygulamaları yanında, kamu kesimi açıkları ve açıkların finansmanındaki zorluklar gibi nedenlerle, 1980'li yıllara göre gerileme olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo-1, Grafik-1, Grafik-2).

**Tablo-1: Türkiye’de Planlı Dönemde  
Kamu Sabit Sermaye Yatırımları**

	I. PLAN (Ort.)	II. PLAN (Ort.)	III. PLAN (Ort.)	IV. PLAN (Ort.)	V. PLAN (Ort.)	VI. PLAN (Ort.)	VII. PLAN (Ort.)
Kamu SSY/ Toplam SSY (%)	33,9	31,9	33,3	41,7	39,6	28,3	25,9
Kamu SSY/ GSMH (%)	5,5	6,7	7,9	8,5	9,2	6,8	6,2

Kaynak: DPT, 2002, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2001)*, Ankara, Tablo-2.4'den (s.28) hesaplanmıştır.





1985-2002 Döneminde, mahalli idare yatırımları ve yatırım işçiliği hariç olmak üzere kamu sabit sermaye yatırım gerçekleştirmelerinin GSMH içindeki payının ise yüzde 9,1 (1985 yılı) ile yüzde 3,0 (1995 yılı) arasında değiştiği, altyapı yatırımlarının kamu yatırımları içindeki payının 1985 yılındaki yüzde 63,7'lik düzeyinden, 2001 yılında yüzde 83,8'lik düzeyine çıktığı görülmektedir (Bkz. Grafik-3).

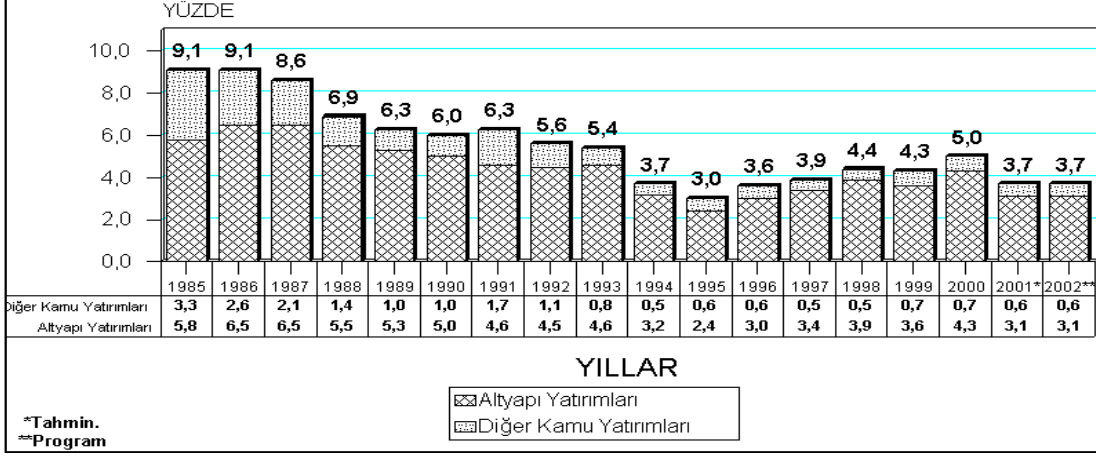
Yatırımcı kamu kuruluşları tarafından yıllık yatırım programlarını yürütmek üzere teklif edilen ödenek miktarlarının giderek daha düşük oranda karşılanabildiği görülmektedir. 1990 yılında yatırımcı kamu kuruluşları tarafından teklif edilen yatırım ödeneği miktarının yüzde 67,8'i tahsis edilirken, 1999 yılında ancak yüzde 22,6'sı, 2001 yılında ise yüzde 28,4'ü tahsis edilebilmiştir (Bkz. Grafik-4). Bu husus göz önüne alınarak, yatırımcı kamu kuruluşları tarafından 2002 Yılı Yatırım Programı için

teklif edilebilecek ödenek miktarı sınırlanmıştır ve 2001 yılı başlangıç ödeneklerinin en fazla yüzde 45 oranında artırılması ile bulunacak tavan içinde kalarak tekliflerini yapabilecekleri 2001/30 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kararlaştırılmıştır.

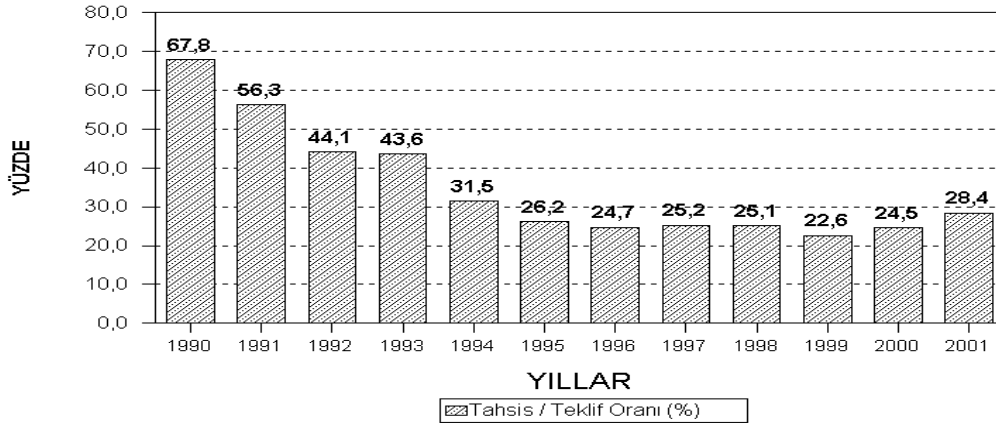
1990-2002 döneminde Konsolide Bütçe içinde kamu yatırımlarının payı düşmüştür. 1990 yılında tahsis bazında yüzde 11,6, gerçekleşme bazında yüzde 10,0 olan söz konusu pay, 2000 yılında tahsis bazında yüzde 5,0, gerçekleşme bazında yüzde 5,3 düzeyine gerilemiştir. 2001 yılında ise, bazı fonların bütçe kapsamına alınmasının da etkisiyle tahsis bazında yüzde 7,2'ye çıkan yatırımların konsolide bütçe içindeki payı, yaşanan krizin etkisiyle gerçekleşme bazında yüzde 4,7'ye kadar düşmüştür. Söz konusu payın 2002 yılında yüzde 5,6 olması programlanmıştır (Bkz. Grafik-5).

**Grafik-3: KAMU YATIRIM GERÇEKLEŞMELERİNİN GSMH'YA ORANLARI**  
(Cari Fiyatlarla)

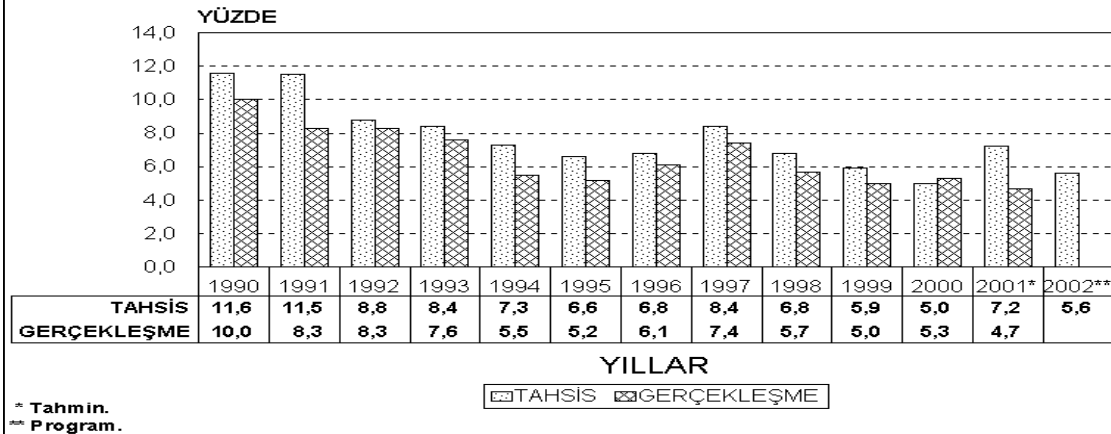
(Fonlar ve BESV dahil, Mahalli İdare yatırımları ve Yatırım İşçiliği hariçtir.)



**Grafik-4: TOPLAM KAMU YATIRIM TEKLİFLERİNİN KARŞILANMA ORANLARI**  
(TAHSİS/TEKLİF ORANLARI)



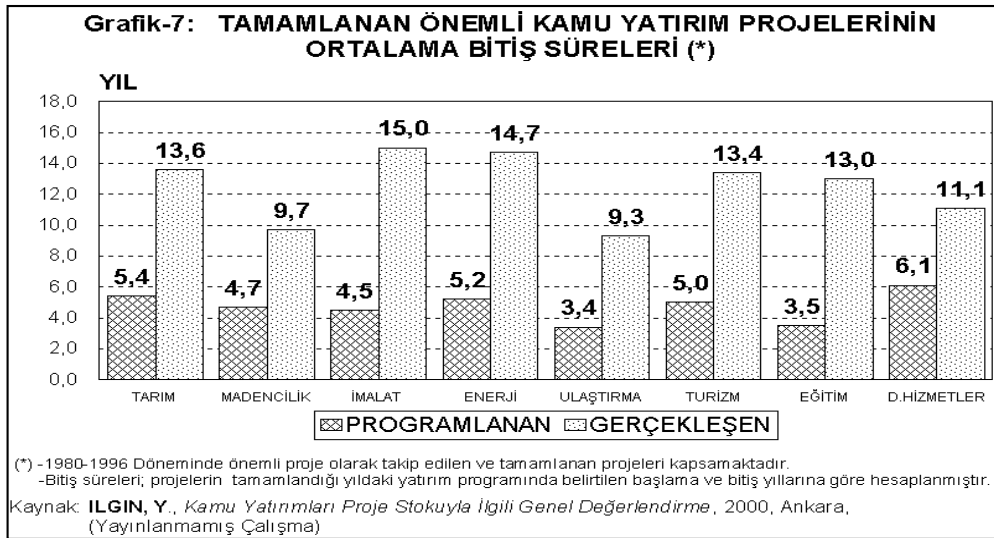
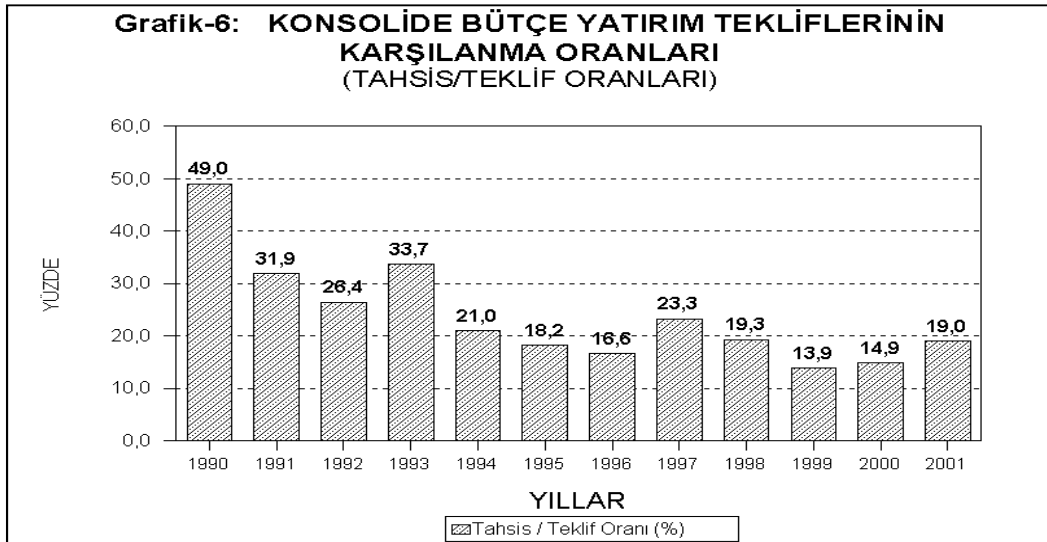
**Grafik-5: YATIRIMLARIN KONSOLİDE BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI**  
(Gelir İdaresini Geliştirme Fonu ve BESV hariçtir)



Konsolide Bütçe kapsamındaki yatırımcı kuruluşlar için de, 1990-2002 döneminde tahsis/teklif oranı önemli oranda düşmüş, 1990 yılında tekliflerin yüzde 49,0'u karşılanabilirken, 1999 yılında sadece yüzde 13,9'u, 2001 yılında ise yüzde 19,0'u karşılanabilmiştir (Bkz. Grafik-6).

Sınırlı kamu kaynaklarıyla, çok sayıda projeden oluşan bir yatırım programının yürütülmeye çalışılmak zorunda kalınması, önemli projelere bile uygun zamanda yeterli kaynak ayırlamamasına, yatırımların sürelerinin uzamasına ve kamu yatırımlarının programlandığı şekilde ulusal ekonomiye zamanında kazandırılmamasına, ekonomiye maliyetlerinin artmasına sebep

olmaktadır. 1980-1996 döneminde önemli proje olarak DPT tarafından özel olarak izlemeye alınan ve tamamlanan projelerin programlanan bitiş süreleri ile gerçekleşen bitiş süreleri dikkate alınarak yapılan araştırmaya göre, uygulama safhasında kamu yatırımlarının bitiş sürelerinin oldukça uzadığı, programlanan sürenin 2-3 katına ulaştığı görülmektedir. Örneğin, tarım sektöründe 5,4 yıl, enerji sektöründe 5,2 yıl, ulaştırma sektöründe ise 3,4 yıl olarak programlanan ortalama bitiş sürelerinin, tarım sektöründe 13,6 yıl, enerji sektöründe 14,7 yıl, ulaştırma sektöründe ise 9,3 yıl olarak gerçekleştiği görülmektedir (Bkz. Grafik-7).



### III- VIII. PLAN İÇİN PROJE STOKU YÜRÜTÜLEBİLİRLİK ÇALIŞMALARI

Ülkemiz, VIII. Plan dönemine, verilerin de gösterdiği üzere, mevcut ekonomik koşullarda kamu finansman imkanlarının üzerinde bir proje stoğuyla girmiştir. Yetersiz olan kamu kaynaklarının aynı anda birçok projeye tahsis edilmeye çalışılması, projelerin zamanında tamamlanarak ekonomiye kazandırılmamasına ve böylece programlanan bitiş sürelerinin ve maliyetlerinin çok fazla artmasına ve bazı projelerin yapılabirlik özelliklerinin kaybolmasına sebep olmakta, üretim ve fayda aşamasına geçilemediği için de kamu yatırım harcamaları enflasyonist etki yapmakta idi. Diğer yandan, İhale Kanunu yatırım maliyetlerini şişirici uygulamalara fırsat veren bir yapıya dönüşmüştü. Bu açıdan, mevcut kamu yatırım programının yapılabirlik ve öncelikler açısından yeniden gözden geçirilerek 3. Uzun Vadeli Stratejinin ruhuna uygun bir yapıya kavuşturulması ve ayrıca öncelikli ve faydası yüksek kamu yatırımlarına ayrılan kaynakların artırılması önem taşımakta idi.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk

yılı olan 2001 yılına gelindiğinde, Yatırım Programında toplam maliyeti yaklaşık 105 Katrilyon TL. olan 5.047 adet proje bulunduğu, 2000 yılı sonu itibarıyla bu projeler için gerçekleştirilen birikimli toplam harcamanın yaklaşık 34 Katrilyon TL. olduğu ve 2001 yılında yaklaşık 7 Katrilyon TL. ödenek tahsis edilebildiği görülmektedir. Bu şartlar çerçevesinde, kamu yatırımları için sonraki yıllarda da 2001 yılı düzeyinde ödenek ayrılması ve programa yeni proje alınmaması varsayımlarıyla, mevcut yatırım stokunun tamamlanması için gereken süre 9,4 yıl olmaktadır.

Sektörler itibarıyla aynı yöntemle hesaplanan ortalama tamamlanma sürelerinde ise önemli farklılıklar mevcuttur. 2001 Yılı Yatırım Programında eğitim ve madencilik sektörlerindeki ortalama tamamlanma süreleri sırasıyla 1,1 ve 1,5 yıl olurken, enerji, ulaştırma ve tarım sektörlerinde ise söz konusu süreler sırasıyla 9,3, 13,0 ve 32,9 yıla ulaşmaktadır.

Görüldüğü gibi, kamu yatırımlarının önemli bir kısmını oluşturan tarım, ulaştırma ve enerji gibi altyapı sektörlerindeki ortalama tamamlanma süreleri çok uzundur (Bkz. Tablo-2).

**Tablo-2: 2001 Yılı Kamu Yatırımları (\*)**

SEKTÖRLER	2001 YILI				
	PROJE SAYISI (ADET)	PROJE TUTARI (MİLYAR TL.)	2000 SONU TOPLAM HAR. (MİLYAR TL)	PROGRAM ÖDENEK (MİLYAR TL.)	ORTALAMA TAMAMLANMA SÜRESİ (YIL)
TARIM	513	23 474 863	6 445 026	503 060	32,9
MADENCİLİK	100	329 838	30 671	121 650	1,5
İMALAT	241	2 974 533	842 870	469 590	3,5
ENERJİ	109	22 426 220	6 280 913	1570 200	9,3
ULAŞTIRMA	442	35 942 935	14 292 635	1 543 450	13,0
HABERLEŞME	23	153 165	35 404	35 100	2,4
TURİZM	74	496 978	165 706	41 000	7,1
KONUT	32	80 474	29 586	12 900	2,9
EĞİTİM	1 560	4 055 298	1 619 697	1 152 650	1,1
SAĞLIK	662	3 244 935	881 110	400 700	4,9
DİĞER HİZMETLER	1 291	12 026 249	3 152 924	1 036 700	7,6
- İKTİSADİ	211	3 155 714	661 025	450 200	4,5
.....- SOSYAL	1 080	8 870 535	2 491 899	586 500	9,9
İKTİSADİ SEKTÖRLER TOPLAMI	1 713	88 954 246	28 754 250	4 734 250	11,7
SOSYAL SEKTÖRLER TOPLAMI	3 334	16 251 242	5 022 292	2 152 750	4,2
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>5 047</b>	<b>105 205 488</b>	<b>33 776 542</b>	<b>6 887 000</b>	<b>9,4</b>

(\*) Mahalli İdare Yatırımları Hariç

Yaşanan ekonomik kriz, Yatırım Programı ile ilgili sorunları daha da ağırlaştırmıştır. Nitekim, 2001 Yılı Programında GSMH deflatörü artış hızının yüzde 18 olması öngörülmüşken, krizin etkisiyle yüzde 60,3 olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde döviz kuru hedeflerinde de önemli sapmalar olmuş, 2001 yılında ortalama 1 ABD Doları=714.000 TL. olması öngörülmüşken, kriz sonrası ortalama 1 ABD Doları=1.233.000 TL. olmuştur. Bu gelişmeler sonrasında, yatırımlar için tahsis edilen ödenek miktarının reel değeri düşerken, tamamlanması gereken yatırım stokunun parasal değeri artmış, yatırımlar için 9,4 yıl olarak programlanan ortalama tamamlanma süresi ise 12,5 yıla çıkmıştır (Bkz. Tablo-3).

Bu bağlamda yapılan ilk çalışmalardan birisi, kamu proje maliyetlerinin yüksek olmasına yol açan Devlet İhale Kanunu ve uygulamasının değiştirilmesiyle ilgili çalışmadır. 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 4.1.2002 tarihi itibarıyla değiştirilerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu halini almıştır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 2001 Yılı Programında da öngörüldüğü üzere, Yatırım Programı ile ilgili sorunları gidermeye yönelik olarak 2001 yılında hızlı bir yürütülebilirlik çalışması başlatılmıştır.

Söz konusu çalışma ile temel olarak projelerin ortalama tamamlanma sürelerinde belirli bir azalma sağlanması amaçlanmıştır. Bu çalışmalar kapsamında yapılanlar aşağıda özetlenmiştir.

### Yürütülebilirlik Çalışmaları İçin Çizilen Ön Çerçeve

Kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması ve kamu harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacıyla yönelik olarak 2001/30 sayılı YPK Kararı alınmıştır. Kararda 2002 yılı yatırımlarına ilişkin olarak özetle; kamu projelerinin yeterli ödenek sağlanarak kısa sürede tamamlanması, projelerin gerçekleşme sürelerinin uzamasından doğan maliyet artışlarının önüne geçilmesi, bu suretle mevcut kısıtlı kaynakların etkin kullanımı ile projelerin bir an önce ekonomiye ve topluma kazandırılması hedeflerine dönük olarak kamu yatırım programında bir gözden geçirme faaliyeti başlatılması öngörülmüştür.

Söz konusu YPK Kararı ile yatırım programında yer alan projelerin yeniden önceliklendirilerek, ortalama tamamlanma süresinin yüzde 20 oranında azaltılması için gerekli düzenlemelerin yapılması istenmiştir. Bu düzenlemeler kapsamında DPT Müsteşarlığı ile kamu kuruluşlarının işbirliği içinde;

**Tablo-3: 2001 Yılı Kamu Yatırımlarının Kriz Sonrası Durumu (\*)**

	2001 YILI (Cari Fiyatlarla)				
	PROJE SAYISI (ADET)	PTOJE TUTARI (MİLYAR TL)	2000 SONU TOP. HAR. (MİLYAR TL)	PROGRAM ÖDENEK (MİLYAR TL)	ORTALAMA TAMAMLANMA SÜRESİ (YIL)
GENEL TOPLAM	5 047	142 918 981	45 884 574	7 167 000	12,5

(\*) Yıl içinde Ek Bütçe İle Tahsis Edilen Ödenekler Dahil, Mahalli İdareler Yatırımları ise Hariçtir.

- a) Yatırım Programında yer alarak devam eden projelerin gözden geçirilerek, yapılabilirliği devam eden birinci derecede öncelikli projelerin belirlenmesi ve verilen kuruluş tavanı içinde kalınarak mevcut ödeneklerin öncelikle bu projelere ayrılması,
- b) Yatırım Programında yer alan ve yapılabilirliği devam eden ancak önceliğini yitirmiş projelerin ikinci derecede öncelikli proje paketi olarak daha sonraki yıllarda devam ettirmek üzere iz ödenekle bırakılması,
- c) hem önceliğini hem de yapılabilirliğini yitirmiş projelerin ise Yatırım Programından çıkarılmak üzere Yüksek Planlama Kuruluna sunulması kararlaştırılmıştır.

### **2002 Yatırım Programı Hazırlık ve Yürütülebilirlik Çalışmaları**

DPT Müsteşarlığı, konu ile ilgili teknik çalışmaları yürütmek ve koordine etmek üzere, yatırımcı sektörlerden sorumlu birimlerin yöneticilerinden oluşan bir Komisyon kurmuş, gözden geçirme çalışmalarını yapabilmek için genel ve sektörel önceliklendirme ölçütleri belirlenmiştir.

Söz konusu YPK Kararında yer alan usul ve esaslar ile genel ve sektörel önceliklendirme ölçütleri 2002 Yılı Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Esaslarında da yer almış ve bütün yatırımcı kamu kuruluşları buna göre çalışmaya başlamışlardır.

### **Yürütülebilirlik Çalışmalarının Sonuçları**

Komisyonun çalışmaları neticesinde;

- 1) 2001 Yılı Yatırım Programında yer aldığı halde hem önceliğini hem de yapılabilirliğini yitirmiş veya ödenek yetersizliği nedeniyle çok yakın gelecekte başlanması mümkün görülmemeyen 353 adet ana proje ile 649 adet alt proje belirlenmiştir. Bu projelerin, proje tutarlarının toplamı 2001 yılı program fiyatlarıyla 12,4 Katrilyon TL. dir.
- 2) Yürütülebilirlik çalışmalarına 2001 Yılı Yatırım Programından proje çıkarılması yanında, 2002 Yılı Yatırım Programı hazırlıkları çerçevesinde gerçekleştirilen çeşitli iyileştirme işlemleriyle devam edilmiştir. Bu kapsamda; bazı kuruluşların çok yıllık projeleri yıllık hale getirilmiş, bazı projelerin kapsamındaki biten işler ile çok yakın bir gelecekte ihale edilemeyecek alt kısım ve işler kapsam dışına çıkarılmış, tamamlanan kısımlarının hizmet için yeterli olduğu düşünülen projeler Programdan çıkarılmış ve bazı projeler yapım aşamasından çıkarılarak yapılabilirlik etütleri gözden geçirilmek üzere etüt-proje kapsamına alınmıştır.

Sonuç olarak, 2002 Yılı Yatırım Programının daha akılcı bir yapıya kavuşturulması için, 2001 Yılı Yatırım Programında yer aldığı halde yapılabilirliğini ve/veya önceliğini yitirmiş olduğu tespit edilen 353'ü ana proje ve 649'u alt proje olmak üzere toplam 1.002 proje, Yüksek Planlama Kurulunun 2001/126 sayılı ve/veya Bakanlar Kurulunun 3458 sayılı Kararı ile Yatırım Programından çıkarılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler sonunda 2002 Yılı Yatırım Programındaki proje sayısı 4.414'e indirilmiş, proje stokunun ortalama tamamlanma süresinde yüzde 32 gibi önemli bir oranda kısalma sağlanarak 8,5 yıla düşürülmüştür.

## 2002 Yılı Yatırım Programı ve İlk Aşama Sınırlandırma

Tamamlanan yürütülebilirlik çalışmaları sonrasında hazırlanan 2002 Yılı Yatırım Programında toplam maliyeti 166,8 Katrilyon TL. olan 4.414 adet proje bulunduğu, 2001 yılı sonu itibarıyla bu projeler için yapılan birikimli toplam harcamanın 66 Katrilyon TL. olduğu ve 2001 yılında BESV ve otoyol gelirleri dahil olmak üzere 10,6 Katrilyon TL. ödenek tahsis edildiği görülmektedir. Bu şartlar çerçevesinde kamu yatırımları için sonraki yıllarda da 2002 yılı düzeyinde ödenek ayrılması ve Programa yeni proje alınmaması varsayımlarıyla mevcut yatırım stokunun tamamlanması için gereken süre 8,5 yıl olmaktadır.

Aynı konuya bütçe türleri itibarıyla bakıldığında; 2002 yılı toplam proje tutarının yüzde 77'sine, ödenek itibarıyla ise yüzde 61,3'üne sahip genel ve katma bütçe yatırımları için 11,2 yıla, döner sermaye yatırımları için 2,2 yıla, KİT yatırımları için 4,3 yıla, İller Bankası yatırımları

için 3,8 yıla, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların yatırımları için ise 6,8 yıla daha ihtiyaç bulunduğu görülmektedir (Bkz. Tablo-4).

Mahalli idareler hariç toplam kamu yatırımları sektörel olarak değerlendirildiğinde, ulaştırma sektörünün proje tutarı açısından 58.078 Trilyon TL.'lık proje stoku ile ilk sırayı aldığı, bunu 39.051 Trilyon TL. ile enerji, 33.629 Trilyon TL. ile tarım, 16.234 Trilyon TL. ile diğer hizmetler sektörlerinin izlediği görülmektedir. 2001 yılı sonu itibarıyla yapılan birikimli toplam harcamaya ilaveten, 2002 yılı ödeneklerinin de tamamen harcanacağı, 2002 yılı sonrasında da aynı düzeyde ödenek tahsis edilip harcanacağı ve Programa yeni proje alınmayacağı varsayımıyla sektörel olarak mevcut stokun tamamen bitirilebilmesi için, 2002 yılı sonrasında, tarım sektörü için 25,3, ulaştırma sektörü için 12,1, enerji sektörü için 10,9, turizm sektörü için 9,7 yıllık süreler gerekecektir. Diğer sektörler için ise nispeten daha düşük süreler söz konusudur (Bkz. Tablo-5).

**Tablo-4: 2002 Yılı Kamu Yatırımlarının Kaynaklara Göre Dağılımı (\*)**

KAYNAKLAR	PROJE SAYISI (ADET)	PTOJE TUTARI (TRİLYON TL)	PTOJE TUTARININ DAĞILIMI (%)	2001 SONU TOPLAM HARCAMA (TRİLYON TL)	2002 YILI PROGRAM ÖDENEĞİ (TRİLYON TL)	TOPLAM ÖDENEĞİN DAĞILIMI (%)	ORTALAMA TAMAMLA SÜRESİ (YIL)
GENEL-KATMA BÜTÇE+FON (**)	3.601	128.480	77,0	49.516	6.495	61,3	11,2
DÖNER SERMAYE	134	1.636	1,0	398	390	3,7	2,2
KİT	278	24.223	14,5	9.401	2.811	26,5	4,3
İLLER BANKASI	241	4.376	2,6	2.438	405	3,8	3,8
ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KURULUŞLAR	160	8.081	4,8	4.268	489	4,6	6,8
<b>T O P L A M</b>	<b>4.414</b>	<b>166.796</b>	<b>100,0</b>	<b>66.021</b>	<b>10.590</b>	<b>100,0</b>	<b>8,5</b>

(\*) Mahalli İdare Yatırımları Hariç

(\*\*) BESV ve Otoyol Gelirlerinden Yapılması Planlanan Tahsisat Dahildir.

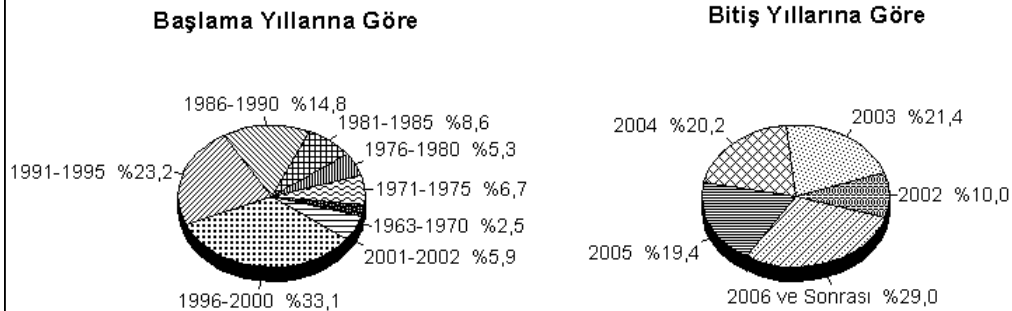
**Tablo-5: 2002 Yılı Kamu Yatırımları (\*)**

SEKTÖRLER	2001 YILI				
	PROJE SAYISI (ADET)	PROJE TUTARI (MİLYAR TL.)	2000 SONU TOPLAM HAR. (MİLYAR TL)	PROGRAM ÖDENEK (MİLYAR TL.)	ORTALAMA TAMAMLANMA SÜRESİ (YIL)
TARIM	402	33 629 019	11 942 556	823 710	25,3
MADENCİLİK	76	615 013	38 033	192 800	2,0
İMALAT	212	5 554 148	1 314 283	640 700	5,6
ENERJİ	108	39 051 043	14 505 777	2 060 000	10,9
ULAŞTIRMA	380	58 077 579	27 450 970	2 332 500	12,1
HABERLEŞME	28	217 996	90 542	48 200	1,6
TURİZM	73	1 046 749	327 442	67 000	9,7
KONUT	36	101 189	50 159	20 000	1,6
EĞİTİM	1 396	6 618 119	2 808 797	2 166 430	0,8
SAĞLIK	525	5 652 349	1 961 206	690 502	4,3
DİĞER HİZMETLER	1 178	16 233 623	5 531 239	1 548 158	5,9
-İKTİSADİ	194	4 573 791	970 211	663 658	4,4
.....- SOSYAL	984	11 659 832	4 561 028	884 500	7,0
İKTİSADİ SEKTÖRLER TOPLAMI	1 473	142 765 338	56 639 814	6 828 568	11,6
SOSYAL SEKTÖRLER TOPLAMI	2 941	24 031 489	9 381 190	3 761 432	2,9
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>4 414</b>	<b>166 796 827</b>	<b>66 021 004</b>	<b>10 590 000</b>	<b>8,5</b>

(\*) Yıl içinde 3418 Sayılı Kanun ve Otoyol gelirlerinden Verilecek Ödenekler Dahil, Mahalli İdare Yatırımları ise hariçtir.

2002 Yılı Yatırım Programında yer alan 166.797 Trilyon TL. tutarındaki 4.414 adet projenin tutar olarak yüzde 2,5'i 1963-1970, yüzde 6,7'si 1971-1975, yüzde 5,3'ü 1976-1980, yüzde 8,6'sı 1981-1985, yüzde 14,8'i 1986-1990, yüzde 23,2'si 1991-1995, yüzde 33,1'i 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Plan döneminde, yüzde 5,9'u ise 2001-2005 yıllarını kapsayan VIII. Plan döneminin ilk iki yılı olan 2001 ve

2002 yıllarında başlatılan projelerden oluşmaktadır. Buna göre, söz konusu projelerin tutar olarak yüzde 10,0'u 2002 yılında, yüzde 21,4'ü 2003 yılında, yüzde 20,2'si 2004 yılında ve yüzde 19,4'ü 2005 yılında olmak üzere toplam yüzde 71'inin VIII. Plan döneminde, yüzde 29'unun ise 2006 ve sonrasında bitirilmesi öngörülmüş olmaktadır (Bkz. Grafik-8).

**Grafik-8: 2002 YILI KAMU YATIRIM PROJE TUTARLARININ DAĞILIMI (\*) (Yüzde)**

(\*) Mahalli İdare Yatırımları ve Yatırım Programında Toplam Dışı Tutulan Diğer Yatırımlar Hariçtir.

## DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Türkiye’de mali kaynakların fazla merkezileşmiş olması, en küçük yatırımlara kadar her şeyin doğrudan veya dolaylı olarak devlet bütçesinden karşılanmasını gerektirmektedir. Bu durum kamu yatırımı talebini ve bunun için kullanılan baskıyı artırmaktadır. Getirilen Yap-İşlet-Devret modeli yaygınlaştırılmamış, mahalli idare yatırımları ise dolaylı yoldan kamuya daha fazla yük yükler hale gelmiştir.

Sıkça değişen koalisyon hükümetleri dönemlerinde daha küçük, daha çeşitli ve çok sayıda yatırım projesinin gündeme gelmesi, yatırım sırası bekleme sürecini sıkıştırmakta; kabul edilen projeler arasında dengesizlik veya tutarsızlık ihtimalini artırmakta, eldeki yatırım ödeneğinin küçük ve çok sayıda projeye dağılmasına, dolayısıyla her birinin tamamlanma süresinin uzamasına yol açmaktadır.

Türk kamu sabit sermaye yatırım stratejileri altyapı ağırlıklı sürmüş olup, halkın üretici gücünü destekleyici düzenlemelere ayrılan kaynaklar oransal olarak düşük kalmıştır. Bunun başlıca nedeni, tasarruf oranının yeterince yüksek olmaması nedeniyle yatırım miktarının yüksek seyretmemesi, başlamış altyapı yapımlarının devamının öncelik almasıdır.

Altyapı yatırımlarının toplam kamu sabit sermaye yatırımları içindeki payının son yıllarda artmasının bir diğer sebebi de, 1980’den sonra imalat sanayii yatırımlarının özel kesime kaydırılması sonucu kamu yatırımları arasında ortaya çıkan denge değişiklikleridir. Ne var ki, özel kesim imalat sanayii yatırımları, teşviklere rağmen, beklenen düzeyde artmamıştır. Buna rağmen, hem kamu imalat sanayii hem mevcut özel imalat sanayii teşvikleri büyük sanayii desteklemekte olduğundan, halkın

üretim gücünü destekleyici yatırımlar için kaynak aktarılması ihtiyacı had safhadadır. Altyapı yatırımlarının nihai amacı üretim ve verimlilik artışının sağlanmasıdır. Yatırım teşviklerinin ağırlıklandırılmasında KOBİ’ler yönündeki değişim düşük oranlarda kalmıştır. Ayrıca, teşviklerin Plan ve kamu yatırımları ile koordinasyonunun fiilen kopmuş olması, yatırım kaynaklarının verimliliğini düşürücü bir diğer hususu oluşturmaktadır. Türkiye planlı dönemde altyapıda önemli aşamalar elde ettiğinden, bundan böyle küçük ve orta boy işletmeleri ve bölge üretim kapasitelerini geliştirmeye yönelik yatırımların artması gerekmektedir.

Diğer yandan, fiziki altyapı yatırımlarının kaynak kısıtlılığına bağlı olarak uzayan süreleri ve büyük miktarlar kullanması, çok uzun zamandır sosyal yatırımların düşük düzeylerde devam etmesine yol açarak, Planlarda öngörülen dengenin bozulmasına sebep olmaktadır. Bunun olumsuz sonuçları tüm göstergelere yansımaktadır.

Daha önemlisi, Planların uygulanmasında gösterilen titizliğin azaldığı dönemlerde iç ve dış borçlanmanın arttığı görülmektedir. Bu durum, Plan disiplinini bozduğu gibi, borçlanılan kaynakların kısa ve uzun vadede üretken yatırıma yönelmemesi gibi tehlikeli uygulamalara da yol açabilmektedir. Nitekim, borç yönetiminin bozulmasıyla doğrusal orantılı olarak Türkiye’de yatırımlara ayrılan kaynaklar da düşmektedir. Bu durum, proje stokunun artmasına, proje bitiş sürelerinin uzamasına, topluma sunulan hizmetlerin düşük seviyede seyretmesine yol açmaktadır.

Bugün Türkiye’nin kamu proje stokunda köklü bir düzenleme yürütülürken, bunun, Türkiye’nin fazla yatırım projesi ile yüklenmesinden kaynaklanmadığı bilinmektedir. Türkiye gibi büyük ve dinamik bir ülke için bu proje stoku yetersizdir.

Sorun, kamu borç yönetiminin iyi yapılamamış olması nedeniyle yatırıma ayrılabilen kaynakların çok daralmış olmasıyla ilgilidir. Yatırımları sınırlandırma ve yürütülebilirlik çalışmalarının, VIII. Plan dönemi başında, İstikrar Programından olumlu sonuç alabilmeye yardımcı olmak amacıyla yapıldığı unutulmamalıdır. Kısa ve orta vadeli amaç, bu kıt kaynaklarla projeleri tamamlayarak ekonomiye ve topluma azami katkıyı sunmaktır. Ancak, orta ve uzun vadede aynı etkinlik ölçütleriyle artan oranlarda yatırım ve artan sayılarda hizmet projesi Türkiye'nin hayati ihtiyaçlarıdır. Amaç, Türkiye'nin kalkınmasına hızla de-

vam edebilmesi için sağlıklı bir proje stoku ve artan oranlarda yatırım olmalıdır. Türkiye, bugün düştüğü bütçe içindeki yüzde 5 oranındaki yatırım seviyeleri ile yoluna devam edemez. Türkiye'nin dünyayı bu kadar yatırımla karşılaması ve rekabet etmesi güçtür. Bu nedenle, borç yönetimi endişeleriyle yatırımların kısıtlanabilmesine olan tahammül süresi ülkemizde sınırlı olacaktır. Yatırım kaynaklarının artırılması için tedbir alınması gerekmektedir. Bu tedbirler, sadece para miktarı üzerinden değil, yapısal ve idari yeniden düzenlemelerle birlikte ele alındığı takdirde pek çok katkılı çözüm üretme imkanı mevcuttur.

