

Derleme Makalesi / Review Article

TÜRKİYE'DE PROJE YÖNETİMİNİN KAMUDA TARİHSEL GELİŞİMİ

Ahmet ESEN*

ÖZ

Uluslararası literatüre göre proje kavramının geçmişi 1600'lü yıllara kadar uzanmaktadır. "Proje Yönetimi" kavramı ise özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Soğuk Savaş döneminde, silahlanma ve uzay projelerinde bir yöntem olarak kamu sektöründe kullanılmaya başlanmıştır. 1980'lerden itibaren, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının ve "Yeni Sağ" hükümetlerinin kamusal hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve etkililik ilkelerini benimsemesiyle proje yönetiminin kullanımı yaygınlaşmıştır.

Türkiye'de ise proje yönetimi konusu, özellikle 2000'li yılların başında Avrupa Birliği ile müzakerelerin başlamasıyla gündeme gelmiştir. Daha önceki yıllarda Kalkınma Planlarında proje yönetiminin bir yaklaşım olarak benimsenmesi önerilmişse de uygulamada bir karşılık bulamadığı görülmektedir. Bu çalışma, Türkiye'de kamu sektöründe proje yönetimi konusuna tarihsel bir bakış açısı sunmakta ve özellikle kalkınma planları ışığında proje yönetiminin gelişim sürecini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu yolla, kamu sektöründe proje yönetimi alanındaki çalışmalara katkı sunmak hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Proje Yönetimi Tarihi, Yeni Kamu Yönetimi, YKY, Kamu Yönetimi

* TC. Muğla Valiliği AB ve Dış İlişkiler Bürosu, VHKİ. ahmetesen08hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-8278-0586



HISTORICAL DEVELOPMENT OF PROJECT MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR IN TÜRKİYE

ABSTRACT

According to the international literature, the concept of "project" dates back to the 1600s. The concept of "Project Management," on the other hand, began to be used in the public sector as a method in armament and space projects, especially after the Second World War, during the Cold War period. Since the 1980s, the use of project management has become widespread with the adoption of the principles of effectiveness, efficiency, and productivity in public services by the New Public Management (NPM) approach and the "New Right" governments.

In Türkiye, the subject of project management came to the agenda especially in the early 2000s with the start of negotiations with the European Union. Although it was suggested in the Development Plans in previous years that project management should be adopted as an approach, it is seen that it did not have much practical application. This study provides a historical perspective on project management in the public sector in Türkiye and aims to evaluate the development process of project management, especially in light of the development plans. In this way, it is aimed to contribute to the studies in the field of project management in the public sector.

Keywords: *Project Management History, New Public Management, NPM, Public Management*

GİRİŞ

Günümüzde projeler, günlük hayatımızın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. İnşaattan teknolojiye, belediye hizmetlerinden otomotiv sektörüne, hatta konserler gibi etkinlik organizasyonlarından ulaşıma kadar pek çok alanda projeler yürütülmekte ve proje yönetimi metodolojileri uygulanmaktadır. Tarihsel açıdan bakıldığında, proje yönetimi kavramı özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kamu sektöründe, savunma sanayii ve uzay çalışmalarında geniş bir uygulama alanı bulmuş ve bir yöntem olarak benimsenmiştir. Bugün ise proje yönetimi, bir "düşünce okulu" olarak kabul edilmektedir.

Proje yönetimine ilişkin Türkçe literatürde sınırlı sayıda çalışma mevcuttur. Proje yönetiminin tarihsel gelişimine dair uluslararası literatürde çeşitli çalışmalar bulunsa da bu çalışmalar genellikle işletme yönetimi odaklıdır ve kamu yönetimi perspektifini yeterince kapsamamaktadır. Bu bağlamda, çalışmamız bazı sorulara yanıt aramaktadır. Proje yönetimi uluslararası literatürde nasıl bir gelişim seyri izlemiştir? Bu gelişim Türk kamu yönetimine nasıl yansımıştır? Türk kamu yönetiminde proje yönetimi nasıl bir gelişim göstermiştir? Bu sorulara yanıt arayan çalışma, Türkçe literatürdeki bu eksikliği gidermeyi ve alana katkı sunmayı hedeflemektedir.

Bu çalışma, açıklayıcı nitelikte olup birincil ve ikincil kaynaklara dayanılarak hazırlanmıştır. Çalışmanın kapsamı; proje kavramı, proje yönetimi disiplini, proje yönetiminin tarihsel gelişimi ve Türkiye'de kamu sektöründe proje yönetiminin evrimini içermektedir. Bu doğrultuda, ilgili literatür incelenmiş, derlenmiş ve değerlendirilmiştir.

1. PROJE VE PROJE YÖNETİM TARİHİ

Proje terimi ilk olarak yüzyıllar öncesine dayanmaktadır. Oxford Sözlüğü'ne göre, "proje" terimi 1600'lü yıllara kadar uzanmakta ve Cambridge Üniversitesi yönetiminin çalışmalarını nitelemek için kullanılmıştır (Cleland ve Gareis, 2006: 15). Projelere ilişkin ilk yayımlanan çalışma ise 1697 yılında Daniel Defoe tarafından kaleme alınmıştır. Defoe, Nuh'un inşa ettiği gemiyi ilk proje olarak kabul ederken; Babil Kulesi'nin inşası, 1680 İngiltere İç Savaşı, Londra Yangını sonrası kurulan



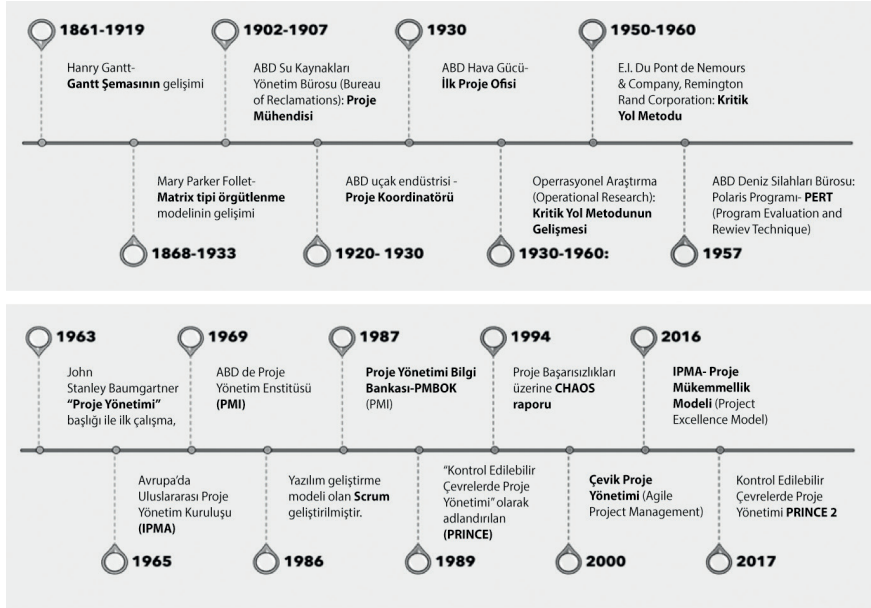
itfaiye teşkilatı, birinci sınıf gemilerin inşası ve Penny Post adlı posta servisi gibi girişimleri de proje olarak değerlendirmiştir (Defoe, 1887: 18-23).

Literatürde projeye dair pek çok tanım bulunmaktadır. Cleland ve Gareis (2006: 4), projeleri toplumları dönüştüren ve ileriye taşıyan girişimler olarak tanımlamıştır. Bir başka kaynak, projeyi "ilgilerin imparatorluğunun" küçük ölçekte ve makul boyutlarda işlenmesi olarak nitelendirirken; Bryde (2000: 10) ise projelerin amaç odaklı olduğunu ve proje ekibi tarafından fiyat, kalite ve zaman hedeflerinin planlanarak kontrol edilmesini içerdiğini belirtmektedir. Hatta Patrick Weaver (2007: 2), Sun Tzu'nun "Savaş Sanatı" adlı eserinde savaşların stratejik planlama açısından birer proje olarak ele alındığını ifade etmiştir. Tüm bu tanımlar ışığında, projelerin, karmaşık ve dinamik ortamlarda değişimi yönetmek ve hedeflere ulaşmak için kullanılan stratejik araçlar olduğu söylenebilir.

Projelerin başarıyla yönetilebilmesi için belirli bir metodoloji ve süreç takibi gereklidir. Proje yönetimi, Proje Yönetim Enstitüsü (PMI, 2017: 19) tarafından, proje yaşam döngüsünün başlangıcından bitimine kadar olan sürecin yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Bu süreç, projenin hedeflerine ulaşmasını sağlamak için bilgi, beceri, araç ve tekniklerin proje faaliyetlerine uygulanmasıdır. PMI'ya göre (2017: 23) bu yaşam döngüsü beş aşamadan oluşmaktadır: Başlangıç, Planlama, Uygulama, İzleme ve Kontrol ve Kapanış. Günümüzde, bu süreçleri yönetmek için farklı proje yönetim metodolojileri geliştirilmiştir. En yaygın kullanılan metodolojilerden bazıları, şelale modeli (Waterfall) gibi geleneksel yaklaşımlar ile Çevik (Agile) gibi yinelemeli yaklaşımlardır. Şelale modeli, her aşamanın bir önceki tamamlandıktan sonra sırayla ilerlediği doğrusal bir yaklaşımdır; Çevik metodolojiler, esnekliğe, iş birliğine ve sürekli iyileştirmeye odaklanır. PMI'nın yanı sıra, Uluslararası Proje Yönetim Birliği (IPMA) gibi dünya çapında kabul görmüş başka organizasyonlar da proje yönetimi alanında standartlar ve sertifikasyon programları sunmaktadır. IPMA, Yetkinlik Temelli Yaklaşımı (Competence Baseline) benimseyerek, proje yöneticilerinin sahip olması gereken bilgi, beceri ve yetkinlikleri tanımlamaktadır.

Projeler, matris tipi, yani yatay etkileşimin olduğu yapılarda daha kolay yürütülmektedir. Bu kapsamda, hiyerarşik örgütlerde yatay etkileşim süreçlerinin öncülüğünü yapan Mary Parker Follett (1868-1933), döneminde devrim niteliğinde çalışmalara imza atmıştır. Follett, işçiler üzerinde uygulanan gücün aksine, işçiler

ile birlikte kullanılan gücün önemine değinmiş; hem yönetim hem de çalışanlar açısından kazan-kazan durumunun ortaya çıkacağını savunmuştur. Daha sonraki dönemlerde, bilimsel yönetim ekolünden gelen Henry Gantt (1861-1919), kendi adıyla anılan ve günümüzde de proje yönetiminde faaliyetlerin zaman planlaması için kullanılan Gantt şemasını geliştirmiştir (Cleland ve Gareis, 2006: 12).



Şekil 1. Proje Yönetiminin Tarihsel Süreci

Kaynak: Bu şekil, Ohara, 2008; Howes, 2001; Asada, 2008; Cleland ve Gareis, 2006; Lappi ve Aaltonen, 2017; Morris, 2010; IPMA, 2015; Weaver, 2007; Howes, 2001; Kerzner, 2010 kaynaklarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Proje yönetimine yönelik tarihsel bir bakış açısı sunan birçok kaynak mevcuttur (Ohara, 2008; Howes, 2001; Asada, 2008; Cleland ve Gareis, 2006; Lappi ve Aaltonen, 2017; Morris, 2010; IPMA, 2015; Weaver, 2007; Kerzner, 2010). Ancak, proje yönetiminin ayrı bir disiplin olarak tanınması ve gelişimi 20. yüzyıla dayanmaktadır. İlk olarak, ABD Su Kaynakları Yönetim Bürosu'nun (Bureau of Reclamations) proje ofisi ve projenin tamamlanması için görevlendirilmiş bir proje mühendisinin çalışmaları, bu alandaki öncü örnekleri oluşturmaktadır. Sonrasında, 1920'li ve 1930'lu yıllarda ABD uçak endüstrisi "proje koordinatörü"



unvanını geliştirmiş; ABD Hava Kuvvetleri de uçak üretim sürecini izlemek amacıyla proje ofisleri kurmaya başlamıştır. 1950'lerin sonuna doğru proje yöneticisi, bireysel veya kurumsal düzeyde, kısmi veya tam sorumluluk alan bir çalışan olarak birçok fonksiyonel alana yayılmıştır (Weaver, 2007: 8).

Her ne kadar bir yönetim teorisi olmasa da Operasyonel Araştırma (Operational Research) metodu da proje yönetim tarihinde önemli bir yer tutmaktadır. 1930'lu yılların sonunda başlayan ve hızla yayılan bu disiplinler arası bilim dalı, örgüt içinde karmaşık problemlerin çözümünde matematiksel optimizasyon sağlayan metotları konu almaktadır. Operasyonel Araştırmalar, Kritik Yol Metodu'nun (Critical Path Method- CPM) gelişmesine de önemli katkılar sağlamıştır (Weaver, 2007).

1950'lerin ortasında, E.I. Du Pont de Nemours ve Remington Rand Corporation şirketlerinden oluşan bir çalışma grubu, kimya tesislerinin inşa çalışmalarının planlanması ve yönetimi için ağ planlaması ve kontrolüne olanak sağlayan matematiksel bir teori olan Kritik Yol Metodunu (CPM) geliştirmiştir. Aynı dönemde, ABD Deniz Silahları Bürosu, Polaris denizaltı füze programının tekrarlayan değerlendirmelerini yönetmek için bir program değerlendirme ofisi kurmuş ve bu süreçlerin matematiksel tekniklerle yönetilebilmesi amacıyla özel sektörden teklifler toplamıştır. 1957 yılında Booz, Allen & Hamilton ve Lockheed firmaları ile imzalanan sözleşmeler neticesinde, proje yönetiminde PERT (Program Evaluation and Review Technique) adı verilen, program değerlendirme ve gözden geçirme tekniği geliştirilmiştir (Howes, 2001: 180).

1960'lara kadar proje yönetimi geniş anlamda kabul görmemiştir. John Stanley Baumgartner, 1963 yılında yayımladığı çalışmasıyla "proje yönetimi" başlığını kullanan ilk kişi olmuştur (Weaver, 2007: 17). Proje yönetiminin profesyonel anlamda kurumsallaşması ise 1965 yılında, günümüzde Uluslararası Proje Yönetim Birliği (IPMA) olarak bilinen birliğin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. IPMA, günümüzde Avrupa, Asya ve Arap ülkelerinde proje yönetiminin gelişmesinde öncü bir rol üstlenmektedir. Bundan dört yıl sonra, 1969'da Amerika Birleşik Devletleri'nde Proje Yönetim Enstitüsü (PMI) kurulmuştur. PMI, proje yönetimi bilgi birikiminin (PMBOK) hazırlanması ve yayımlanması ile tanınmaktadır (Seymour, 2014: 235).

1970'li yıllarda bilgisayarların gelişmesi ve boyutlarının küçülmesi, proje yönetiminde yazılım geliştirilmesini kolaylaştırmıştır. Bu dönemde, NASA'nın proje yönetim tekniklerini kullandığı Apollo projesi ve Polaris programı öne çıkmıştır. NASA, aya ilk insanın gönderilmesinde; karmaşık, pahalı ve iddialı planların yönetilmesinde proje yönetimini etkin bir şekilde kullanmıştır (Seymour, 2014: 236).

1980'lerden 1990'ların ortasına kadar proje yönetimine ilişkin programların gelişimi devam etmiştir. "Kontrol Edilebilir Çevrelerde Proje Yönetimi" (PRINCE) ve Proje Kaynaklarının Organizasyonel Yönetim Planlama Tekniği (PROMT 2) gibi metodolojiler, projelerin yönetimini kolaylaştıracak karmaşık verilerin düzenlenmesi amacıyla geliştirilmiştir. Aynı dönemde, Sınırlılıklar Teorisi (Theory of Constraints-TOC) de başarıya odaklanmış örgütlerin hedeflerine ulaşmada en az bir sınırlılık ile mücadele etmesi gerektiği felsefesine dayanan bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır (Seymour, 2014: 236).

1986 yılında, yazılım geliştirme modeli olan SCRUM geliştirilmiştir. SCRUM, geleneksel ve sıralı yaklaşımların aksine, esnek ve bütüncül bir ürün geliştirme stratejisi olarak, ürün geliştirme ekibinin hedefe ulaşmak için birtakım olarak çalıştığı bir yaklaşımı benimsemektedir (Seymour, 2014: 236).

1987 yılında PMI tarafından Proje Yönetimi Bilgi Birikimi Kılavuzu (PMBOK) yayımlanmış; proje yönetimine yönelik etik, standart ve akreditasyon konuları ele alınmıştır. 1994 yılında ise Standish Group tarafından proje başarısızlıkları üzerine "Chaos" adlı bir rapor yayımlanmıştır. Bu dönemde, İngiltere-Fransa Kanal Projesi (1989-1991), Uzay Mekiği Challenger Projesi (1983-1986) ve 15. Calgary Kış Olimpiyat Oyunları (1988) gibi önemli projeler gerçekleştirilmiştir. İngiltere-Fransa Kanal Projesi, İngiliz ve Fransız hükümetlerinin ortak girişimiyle geliştirilmiş; finans kurumları ve mühendislik şirketlerinin yer aldığı uluslararası bir projedir. Challenger projesinin başarısızlığı, proje yönetim topluluğunun dikkatini risk yönetimi ve kalite yönetimi alanlarına çekmiştir. Calgary Olimpiyatları ise başarılı bir etkinlik yönetimi örneği olarak tarihe geçmiştir (Seymour, 2014: 236).

1995'ten 2003 yılına kadar gelişen teknoloji, değişimin ana tetikleyicisi olmaya devam etmiştir. 1996 yılında PRINCE metodu, PRINCE2 olarak güncellenmiştir. 1997 yılında ise projelerin planlanması ve yönetilmesinde



kullanılan bir metot olan Proje Yönetimi Kritik Zinciri (Critical Chain Project Management-CCPM) geliştirilmiştir. CPM ve PERT'ten farklı olarak, Kritik Zincir metodu, belirli görevlerin tamamlanmasından ziyade, projenin tamamlanması için hangi kaynakların kullanılması gerektiğine vurgu yapmıştır. 2000'li yılların başında ise yazılım geliştirme ekiplerinin takım olarak daha iyi ve hızlı çalışabilmelerine yönelik "Çevik Proje Yönetimi" (Agile) manifestosu yayımlanmıştır (Seymour, 2014: 236-237).

Günümüzde proje yönetiminin etkinliği, başarısı kanıtlanmış metodolojilerin kullanımıyla doğrudan ilişkilidir. Bu metodolojiler arasında, Proje Yönetim Enstitüsü (PMI) tarafından yayınlanan ve proje yönetimi alanında küresel bir standart olarak kabul edilen Proje Yönetimi Bilgi Birikimi Kılavuzu'nun (PMBOK) 7. baskısı geniş bir uygulama alanına sahiptir (PMI, 2021). PMBOK, proje yönetimi süreçlerini, bilgi alanlarını ve en iyi uygulamaları tanımlayarak, projenin yaşam döngüsü boyunca tutarlı ve sistematik bir yaklaşım sunmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği projelerinde ise PM² (Project Management Methodology) yaygın olarak tercih edilmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen PM², kamu sektörü projelerinin kendine özgü gereksinimlerini karşılamak üzere tasarlanmış bir metodolojidir (European Commission, 2023). PM², yalın ve kullanımı kolay yapısıyla, proje yönetimi, süreçleri, planları ve temel çıktıları (eser) tanımlayarak, proje ekiplerinin etkin bir şekilde iş birliği yapmasını ve projelerin başarıyla tamamlanmasını desteklemektedir. Bu metodolojilerin kullanımı, kamu projelerinde şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve verimliliğin artırılmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

Günümüzde proje yönetimi gelişmeye devam etmektedir. Proje yönetiminin etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik prensiplerine yönelik uluslararası çalışmalar yayımlanmaktadır. Bu çalışmalar, projelerde zaman, maliyet ve sonuçlara ilişkin önemli kaynak niteliğindedir. Son zamanlarda, projelerin maliyet etkinliği ve zamanlamalarına yönelik yoğun çalışmalar yürütülmekte; profesyonelleşme adına proje yönetiminde mükemmeliyet merkezleri açılmakta, örgüt kültürü proje yönetim modeline dönüştürülmekte ve proje yönetiminde olgunlaşma gibi kavramlara yönelim artmaktadır.

2. KAMUDA PROJE YÖNETİMİ

20. yüzyılın ortalarında proje yönetimi disiplininin resmîyet kazanması ve gelişmesinde, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki savunma ve uzay projelerinin itici bir güç olduğu görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, bu gelişimin seyrini daha da hızlandırmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, ABD hükümeti, en az yirmi yıl boyunca, gelişen Sovyet tehdidine karşı koyabilmek ve dünya siyasetinde ağırlığını hissettirebilmek için yoğun bir mücadele içine girmiştir (Cleland ve Gareis, 2006: 8). Soğuk Savaş döneminde bu mücadelenin merkezinde silahlanma yer almıştır. Kitle imha silahlarının hızlı bir şekilde üretilmesi; geniş çaplı projelerin ve binlerce sözleşmenin yönetilmesini zorunlu kılmıştır (Kerzner, 2010: 2). Bu durum, ABD'de mühendis ve bilim insanı sayısında artışa yol açarken, özellikle askeri alandaki teknolojik gelişmeler proje yönetiminin hızla gelişimini tetiklemiştir. Günümüzde daha çok özel sektör tarafından kullanılan proje yönetiminin kökenlerini, İkinci Dünya Savaşı sonrasında hükümetlerin giriştiği teknoloji yarışında aramak bu nedenle daha doğru olacaktır. Nitekim Polaris denizaltı silahlarının geliştirilmesi sürecinde, proje yönetiminin anahtar teknikleri olan PERT, kazanılmış değer analizi ve grafik türü programlama analizlerinin ortaya çıktığı görülmektedir (Howes, 2001: 213). Bu dönem öncesinde, uzay ve savunma endüstrilerinde %300'lere varan maliyet artışları yaşandığı belirtilmektedir (Kerzner, 2010: 2).

Silahlanma yarışıyla birlikte, ABD hükümeti, projelerin tek elden yönetimini kolaylaştırmak amacıyla proje yöneticilerini istihdam etmeye başlamış; böylece proje yöneticileri, bir projenin tüm aşamalarının başarıyla tamamlanmasından doğrudan sorumlu hale gelmiştir. NASA ise uzay programlarının tamamında proje yönetim yaklaşımını zorunlu kılmıştır (Kerzner, 2010: 2). Kerzner (2010: 6), proje yönetiminin zaman içerisindeki yayılımını şu şekilde açıklamaktadır:

1960-1985: Uzay, savunma ve inşaat

1986-1993: Otomotiv parça tedarikçileri

1994-1999: Telekomünikasyon

2000-2003: Bilgi teknolojileri

2004-2006: Sağlık

2007-2008: Pazarlama ve satış

2009- 2010: Kamu kurumları



Şekil 2. Proje Yönetiminin Sektörel Tarihsel Gelişimi

Kaynak: (Kerzner 2010: 6)

Yukarıdaki sıralamada ilk sırada yer alan uzay ve savunma sektörlerindeki gelişmelerin, kamu girişimleriyle başladığı söylenebilir. Ancak bürokratik yönetim anlayışı, kamu sektöründe proje yönetiminin gelişimini engellemiştir. 1980 sonrasında kamu yönetiminde yaşanan dönüşümlerle birlikte, proje yönetiminin uygulama alanının genişlediği görülmektedir. Kerzner (2010: 6), iş tanımı (statement of work), iş kırılım yapısı (work breakdown structure) ve risk yönetimi gibi temel şablonların kullanımının yanı sıra; entegre proje ekiplerinin oluşturulması, yüklenici kaynaklı kapsam değişikliklerinin kontrolü ve kazanılmış değer analizinin uygulanması gibi iyi uygulamaların, kamu sektöründe proje yönetimini kolaylaştırdığını savunmaktadır.

Özellikle Türkiye gibi ülkelerde, kamusal alanda proje yönetimi her ne kadar bürokratik yapıların gölgesinde kalsa da proje çalışmalarının her geçen gün arttığı gözlemlenebilir. 1980 öncesinde kamu, genellikle müdahaleci, bürokratik ve hantal bir yapı olarak değerlendirilirken; 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıyla birlikte esnekleşen yapılar, proje yönetiminin uygulama alanını genişletmiş ve daha sistemli bir şekilde kullanılmasına imkân sağlamıştır. Bu süreçte kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da sürece dâhil ederek daha etkin bir rol üstlenmeye başlamıştır. Bu etkinin yansımaları, ABD ve İngiltere gibi ülkelerde proje yönetiminin temel iş yapma aracı olarak kullanılmasında açıkça görülmektedir. Örneğin, günümüzde İngiltere’de devlet tarafından

yürütülen hizmetlerin neredeyse tamamı (%98) proje yönetimi yaklaşımıyla gerçekleştirilmektedir (Meggs, 2021). Bu veri, kamu sektöründe proje yönetiminin ulaştığı noktayı göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Günümüzde, küreselleşen dünyanın da etkisiyle, kamusal alanda dijitalleşme ve maliyet-etkin uygulamalar ön plana çıkmaktadır. Kamu yönetimi, bu hızlı değişim ve dönüşüm sürecini etkin bir şekilde yönetebilmek adına bir uyum ve dönüşüm sürecini başlatmıştır. Bu sürecin önemli bir parçası olarak, e-devlet uygulamaları gibi vatandaşlarla doğrudan ve hızlı iletişim kurmayı sağlayan birçok yazılım projesi hayata geçirilmektedir (Lappi ve Aaltonen, 2017: 287). Bununla birlikte, kamu sektöründe proje yönetimi, kendine özgü zorluklarla da karşı karşıyadır. Uluslararası Proje Yönetim Birliği'ne (IPMA) göre bu zorlukların başında; yerel yönetimlerin proje yönetme kapasitelerinin yetersizliği, proje yönetimi faydalarının tam anlamıyla hayata geçirilmesini sekteye uğratan bürokratik engeller ve çok paydaşlı yapısı nedeniyle, farklı çıkarların uyumlaştırılmasındaki güçlükler gelmektedir (IPMA, 2023).

3. TÜRKİYE'DE KAMUDA PROJE YÖNETİMİ

Türkiye'de proje yönetiminin gelişimi, kalkınma planları ve Avrupa Birliği ile yürütülen müzakereler çerçevesinde hazırlanan ilerleme raporları ışığında incelenebilir. Yapılan literatür taraması, kalkınma planları dışında, kamuda sürdürülebilir, stratejik proje yönetimi üzerine sistematik bir çalışma olmadığını ortaya koymaktadır. Bu çalışmada, kalkınma planları ve AB ilerleme raporları incelenerek, Türkiye'de proje yönetiminin tarihsel gelişimi ve mevcut eksiklikleri analiz edilmiştir.

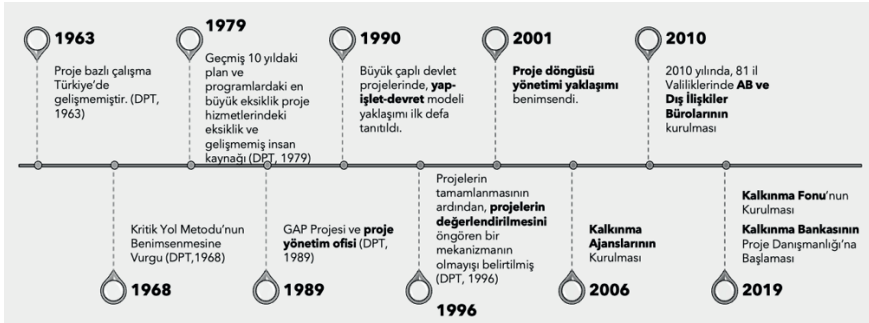
İlk Kalkınma Planı'nda (1963-1967), Türkiye'de proje temelli çalışmanın beklenen düzeyde gelişmediği ve bu alana yatırım yapmanın gerekliliği vurgulanmaktadır. Planda, devlet tarafından üretilen projelerin neredeyse tamamının özel sektöre sözleşme yoluyla verildiği belirtilmekte; projelerin önceliklendirilmesinde ise fayda-maliyet etkisi, ödemeler dengesine etkisi, dış yatırımlardan gelecek kazanç ve istihdama katkısı gibi kriterlerin kullanıldığı anlaşılmaktadır (DPT, 1963). İkinci Kalkınma Planı'nda (1968-1972) ise ilk defa kamu projelerinde Kritik Yol Metodunun (CPM) benimsenmesi gerektiğine



değiniştir (DPT, 1968). Önceki bölümlerde de açıklandığı üzere CPM, 1950'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde projelerin zaman yönetiminde kullanılmaya başlanan bir metodolojidir. CPM, bir projenin tamamlanabileceği en uzun süreyi esas alır ve bu kritik yolda yer alan faaliyetlerin belirlenen zaman aralığının üzerinde gerçekleşmesi halinde, projelerin tamamlanmasında gecikmeler yaşanacağına işaret eder (Weaver, 2007). Bu durum da projeyi riske atar. Zaman yönetiminde kullanılan bu metot, adı geçen plan döneminde uygulanmamış ve sonraki kalkınma planlarında da yer almamıştır. Planda dikkat çeken bir diğer husus ise proje işlerinin ehil olmayan kişilere emanet edilmesi ve bu durumun projelerin etkinliğini düşürmesidir (DPT, 1968).

Üçüncü Kalkınma Planı (1973-1977), geçmiş on yıldaki plan ve programların gecikmelerindeki en büyük eksikliği, proje hizmetlerindeki yetersizliklere ve gelişmemiş insan kaynağına bağlamaktadır (DPT, 1979). Tamamlanması yıllar süren Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Beşinci Kalkınma Planı (1985-1989) döneminde kamu eliyle başlatılan mega projeler arasında yer almaktadır. GAP'ın en önemli özelliği, projenin yürütülmesi için ilk defa bir "proje yönetim ofisinin" kurulmuş olmasıdır (DPT, 1989). Proje yönetimi, projelerin başlangıcından bitimine kadar geçen süreci yönetmeyi esas alır ve bu yönetim kurumsallaşmış yapılar gerektirir. Proje yönetim ofisleri bu kurumsal yapıların tipik bir örneğidir. Bu açıdan bakıldığında GAP, Türkiye'de kamu sektöründe proje yönetiminin sistematik olarak ele alındığı ve uygulandığı ilk proje olarak değerlendirilebilir.

Altıncı Kalkınma Planı'nda (1990-1994) ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkileri Türk kamu yönetiminde görülmeye başlanmıştır. Büyük çaplı devlet projelerinde, Yap-İşlet-Devret modeli ilk defa bu planda tanıtılmıştır (DPT, 1990). Özellikle "Kamu sektöründe daha üst düzeyde rekabet ortamı oluşturularak sözleşmelere ve ihale prosedürlerine geçilmelidir" (Hood C., 1995: 96) düşüncesinin hâkim olmaya başladığı görülmektedir.



Şekil 3. Proje Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Tarihsel Süreci

Kaynak: Bu şekil Kalkınma Planları ve AB İlerleme Raporları esas alınarak oluşturulmuştur.

Yedinci Kalkınma Planı'nda (1996-2000), Türkiye'de proje yönetimi araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin de yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Plana göre, büyük çaplı araştırma ve geliştirme projelerinin uygulanmasında, araştırmacılar da dâhil olmak üzere, proje yönetimi konusunda tecrübe eksikliği bulunmaktadır (DPT, 1996). Ayrıca, büyük altyapı projelerinin tamamlanmasının ardından, projelerin değerlendirilmesini öngören bir mekanizmanın eksikliğinden bahsedilmektedir (DPT, 1996). Bu durum, kamu projelerinin etkinlik ve verimlilik açısından denetlenmediğini göstermektedir. Bu eksiklik, aynı zamanda kaynakların verimli kullanılamaması sorununu ve sürekli iyileştirme olgusunun zedelenmesini de beraberinde getirmektedir.

Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde, Türkiye'nin "Proje Döngüsü Yönetimi" yaklaşımını benimsediği görülmektedir (DPT, 2001). Bu on yıllık dönemde, kamu yönetimi köklü dönüşümler yaşanmıştır. 2003 yılında AB ile tam üyelik müzakerelerinin başlaması, proje yönetiminin gelişimini önemli ölçüde hızlandırmıştır. Bunun en önemli nedeni ise AB hibe programlarının proje bazlı yürütülmesidir. Türkiye, AB tarafından yedi yıllık periyotlar halinde uygulanan programlara, aday ülke statüsüyle, bir kısmına katılım ücreti ödeyerek, bir kısmına ise doğrudan hibe yoluyla erişim sağlamaktadır (Esen, 2014: 1-8).



Türkiye'de proje yönetiminin gelişiminde Kalkınma Ajanslarının da önemli bir rolü olmuştur. İlki 2006 yılında, AB ilerleme raporları doğrultusunda, Türkiye'nin NUTS2 (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) düzeyinde bölgesel sınıflandırma yapması önerisiyle kurulmuştur (AB Komisyonu, 2020). Bu kapsamda, 26 Kalkınma Ajansı faaliyete geçmiştir. Kalkınma Ajansları, bölgesel kalkınmaya ivme kazandırmakta ve proje ve program odaklı çalışmaktadır. Ajanslar her yıl düzenli olarak hibe programları yayımlamakta, proje tekliflerini değerlendirmekte ve fon sağlamaktadır.

Proje yönetiminde bir diğer önemli gelişme ise, çalışmanın ilk kısmında "hizmette yerellik" (subsidiarite) ilkesi kapsamında ele alınan hizmetlerin halka en yakın birimler aracılığıyla yönetilmesi prensibinden hareketle, 2010 yılında 81 il valiliğinde AB ve Dış İlişkiler Bürolarının kurulmasıyla yaşanmıştır. Bu kapsamda, her ilde bir vali yardımcısı "il AB Daimi Temas Noktası" olarak görevlendirilmiştir (ABGS, 2011). Bu birimler, illerde AB hibe programlarının tanıtımı, kamu kurumları, STK'lar ve özel sektöre yönelik proje hazırlama eğitimleri, ildeki projelerin istatistiklerinin tutulması gibi çeşitli görevler üstlenmişlerdir. Ayrıca, illerde Avrupa Birliği'ne Uyum, Danışma ve Yönlendirme Kurulu toplantılarını organize etmekle de sorumlu olmuşlardır (ABGS, 2011). Her ne kadar bu birimler il düzeyinde İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile kurulmuş olsa da personel statülerinin düzenlenmesi konusunda herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir. Dönemin AB Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından yayımlanan "Valilikler Tarafından Yürütülen AB Çalışmalarına İlişkin 2010 Faaliyet Raporu"nda bu sorun şu şekilde ifade edilmiştir (ABGS, 2011): "Valiliklerde oluşturulan AB Birimlerinde çalışan personel ağırlıklı olarak farklı kamu kuruluşlarından görevlendirme ile ilgili birimlerde çalışmaktadır. Birimlere kadro tahsis edilememesi sürdürülebilir çalışma ortamının oluşmasını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca farklı kuruluşlardan görevlendirilen personel gelir kaybı (ders saati ücretler, fazla mesai ödemeleri vb.) yaşamakta ve bu durum çalışanların motivasyon kaybına neden olmaktadır". Bahsi geçen bu sorunlar, çalışmanın yapıldığı yıl itibarıyla halen geçerliliğini korumaktadır.

AB ilerleme raporlarında da Türkiye'de proje yönetimi alanındaki eksiklikler sıklıkla karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda AB tarafından, bazı istisnai yıllar hariç, her yıl düzenli olarak "sağlam proje yönetimi" (sound project management) çağrısı yapılmakta ve fonların kullanımında sürdürülebilir, daha organize yapıların

geliştirilmesi vurgulanmaktadır (AB Komisyonu, 2020). Çalışmada ele alınan sürdürülebilir stratejik proje yönetiminin gerekliliği ise, Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı (22. Fasil) altında özellikle şu ifadeler ile açıklanmaktadır:

- Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-IPA2 (Instrument for Pre Accession) kapsamında devam eden operasyonların belirlenen zaman dilimi içerisinde tamamen uygulanarak yüksek kaliteli sonuçların elde edilmesine odaklanılmalıdır.
- Program düzeyinde stratejik planlama ve risk yönetimini etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanmasına odaklanılmalıdır.
- Fonların daha iyi yönetilebilmesi için gerek bakanlık düzeyinde gerekse de daha alt düzeydeki yönetim kademelerinde kapasite artışına odaklanılmalıdır.

Yukarıdaki üç ifadeden de anlaşılacağı üzere, Türkiye'de kamu yönetiminde proje odaklı çalışmalarda, özellikle zaman, kalite, proje başarısı, stratejik planlama, risk yönetimi gibi hususlarda eksiklikler bulunmakta ve bu eksiklikler raporlara konu olmaktadır. Kurumsal kapasitenin artırılmasının da önemle altı çizilmektedir.

Bu kısımda son olarak, kamu yönetimine oldukça yenilikler getiren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) çerçevesinde değişen proje yönetimi olgusu tartışılacaktır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan 11. Kalkınma Planı'ndaki bulgulara göre, Türkiye, kamu-özel ortaklıkları çerçevesinde mega projelerin yürütülmesinde önemli oranda çaba sarf etmektedir. 2018 yılı verilerine göre kamu-özel ortaklı projelerin toplam yatırım ve sözleşme büyüklüğü 140 milyar doları bulmuştur (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). Türkiye'nin 2018 yılı GSMH'sı yaklaşık 785 milyar dolar olduğu düşünüldüğünde, önemli oranda (yaklaşık %20'si) bir tutarın kamu-özel ortaklığında yürütülen projelere aktarıldığı görülmektedir. Savunma sanayi, ulaşım, otomobil endüstrisi, bilgi teknolojileri, e-dönüşüm projelerinde önemli adımlar atılmıştır. Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü, İstanbul Havalimanı, 8 adet şehir hastanesinin yapımı gibi önemli projeler kamu-özel ortaklığı ile yürütülmüştür. Ancak kamu-özel iş birliğinde yürütülen projelerde bütüncül yaklaşmanın önemi



ve projelerin makroekonomik politikalarla uyumunu sağlayacak şekilde süreçlerin etkinleştirilmesi ve proje yönetiminde kurumsal kapasite geliştirilmesinin halen büyük bir ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019)

Sonuç olarak, Türkiye'de proje yönetiminin kamu sektöründeki gelişimi, kalkınma planları ve AB ilerleme raporları ile izlendiğinde, belirgin bir ilerleme kaydedildiği; ancak hala önemli eksikliklerin bulunduğu görülmektedir. Özellikle proje yönetimi eğitimine ve kurumsal kapasite geliştirmeye yönelik ihtiyaç, hem kalkınma planlarında hem de AB raporlarında vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, kamu sektöründe proje yönetimi yetkinliklerinin geliştirilmesine yönelik kapsamlı ve sürdürülebilir eğitim programlarının oluşturulması, Türkiye'nin proje yönetiminde daha başarılı olabilmesi için kritik bir öneme sahiptir.

SONUÇ

Bu çalışma, proje ve proje yönetimi terimlerinin tarihsel gelişimini uluslararası literatür ışığında incelemiş ve bu gelişimin Türkiye'deki kamu yönetimine yansımalarını değerlendirmiştir. Çalışmanın bulguları, Türkiye'de kamu sektöründe proje yönetiminin 2000'li yıllardan itibaren önem kazanmaya başladığını, ancak kurumsal yapılanma ve insan kaynağı açısından hala önemli eksiklikler olduğunu ortaya koymaktadır. Proje yönetimi konusunda gelişmiş insan kaynağına duyulan ihtiyaç, birçok kalkınma planında vurgulanmıştır. Ancak, günümüzde Türk kamu kurumlarında proje yönetim ofislerinin yeterince kurumsallaşmadığı anlaşılmaktadır. Gerek merkezi gerekse yerel düzeyde proje yönetim ofisleri henüz yasal bir zemine oturtulmamıştır.

Sonuç olarak, Türkiye'de kamu sektöründe proje yönetiminin başarıyı yakalayabilmesi ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşabilmesi için bazı adımların atılması gerektiği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, öncelikle üst düzey yöneticilerin desteğini alan ve proje yönetimine stratejik bir bakış açısı getiren kurumsal bir yaklaşımın benimsenmesi faydalı olacaktır. Bu yaklaşım, proje yönetim ofislerinin (PMO) kurulmasını, görev tanımlarının netleştirilmesini, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini ve performans değerlendirme sistemlerinin oluşturulmasını içerebilir. Buna ek olarak, proje yöneticilerinin yetkinliklerini geliştirmek amacıyla kapsamlı eğitim programları düzenlenebilir ve uluslararası kabul görmüş sertifikasyon programlarına katılım teşvik edilebilir. Önemli bir diğer husus ise, kamu projelerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılmasıdır. Bu doğrultuda, proje bilgilerinin kamuoyuyla düzenli olarak paylaşılması ve etkin denetim mekanizmalarının oluşturulması yararlı olacaktır. Ayrıca, Türkiye'de kamu sektöründe proje yönetiminin uzun vadede sürdürülebilir bir şekilde gelişimi için, bir "Kamu Proje Yönetimi Mükemmeliyet Merkezi" kurulması önerisi değerlendirmeye alınabilir. Böyle bir merkez, ulusal proje yönetimi standartlarının geliştirilmesi, eğitim programlarının tasarlanması, bilgi ve deneyim paylaşımının teşvik edilmesi ve kamu projelerinin performansının izlenmesi gibi işlevleri üstlenebilir. Son olarak, üniversitelerle iş birliği içinde, kamu proje yönetimi alanında lisansüstü programların açılması ve araştırma faaliyetlerinin desteklenmesi, nitelikli insan kaynağının yetiştirilmesine ve bu alandaki akademik birikimin artırılmasına önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.



Bu çalışmanın temel sınırlılığı, konuyu kamu sektörü odaklı bir yaklaşımla ele almış olmasıdır. Bu bağlamda, Türkiye'de özel sektörde proje yönetiminin gelişimine ve kamu-özel sektör karşılaştırmasına yönelik yapılacak çalışmalar, bu alandaki literatüre önemli katkılar sağlayacaktır. Ayrıca, proje yönetiminin etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, etik ve çevresel değerler gözetilerek ele alınacak nicel çalışmalar, proje yönetiminin kamu sektörüne sağlayacağı faydaların daha net ve kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

AB Komisyonu. (2019). *Türkiye 2019 progress report*, Alındığı tarih 23 Ara. 2024, [https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/20190529-Türkiye-report\(1\).pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/20190529-Türkiye-report(1).pdf)

AB Komisyonu. (2020). *Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye raporları*, Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html].

ABGS. (2011). *Valilikler Tarafından Yürütülen AB Çalışmalarına İlişkin 2010 Faaliyet Raporu*, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.

Asada, T. (2008). *A Study of Multiple Value Measures Applied into Strategic Project Management*, In Japanese project management (pp. 187-201).

Bryde, D. J. (2000). *Project management: uses, structures, systems and influences*. Doktora Tezi. Liverpool, İngiltere: John Moores University.

Defoe, D. (1887/1697). *An Essay Upon Projects*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [Project Gutenberg: <https://www.gutenberg.org/files/4087/4087-h/4087-h.htm>]

DPT. (1963). *Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1967)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

DPT. (1968). *İkinci beş yıllık kalkınma planı (1968-1972)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

DPT. (1979). *Üçüncü beş yıllık kalkınma planı (1973-1977)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

DPT. (1989). *Beşinci beş yıllık kalkınma planı (1985-1989)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

DPT. (1990). *Altıncı beş yıllık kalkınma planı (1990-1994)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]



DPT. (1996). *Yedinci beş yıllık kalkınma planı (1996-2000)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

DPT. (2001). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı (2001-2005)*. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

Esen, A. (2014). *Türkiye'nin dâhil olduğu 2014-2020 AB programları kapsamında Muğla ili proje potansiyelinin değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

Esen, A., ve Yıldız, N. (2020). *Is Türkiye missing the train of project management, Stratejik Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 135-158. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/syad/issue/57029/772183>

European Commission: Directorate-General for Digital Services. (2023). *PM² project management methodology: guide 3.1*. Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2799/970188>.

Hood, C. (1995). *The "The "new public management" in the 1980s: variations on a theme"*, *Accounting, Organization and Society*, 20(2/3), 93-109.

Howes, N. R. (2001). *Modern project management successfully integrating project management knowledge areas and processes*, New York: Amacom.

IPMA. (2015). *50th anniversary of IPMA* [Web sitesi], Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [International Project Management Association: http://products.ipma.world/ipma-product/50th_anniversary/]

IPMA. (2023). *Kamu Sektörü Proje Yönetimi: Mükemmelliğe Giden Yol* [Web sitesi]. IPMA. Alındığı tarih: 13 Şubat 2024, [<https://ipma.world/public-sector-project-management-the-way-to-excellence/>]

Kerzner, H. (2010). *Project management: Best practices: Achieving global excellence (2. baskı)*. New Jersey: John Wiley.

Lappi, T., and Aaltonen, K. (2017). *Project governance in public sector agile software projects*, *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(2),

263-294.

Meggs, T. (2021). *Delivering government major projects in a modern age*, Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, Gov.UK: <https://www.gov.uk/government/speeches/delivering-government-major-projects-in-a-modern-age>

Morris, P. W. (2010). *Research and the future of project management*, *International Journal of Managing Projects in Business*, 3(1), 139-146.

Ohara, S. (2008). *Framework of contemporary japanese project management: Project management paradigm — interpretation, application and evolution to KPM*, *Japanese Project Management*, 5-23.

Project Management Institute (PMI). (2017). *A guide to the project management body of knowledge*. Pennsylvania: Project Management Institute

Project Management Institute (PMI). (2018). *Pulse of the profession 10th global project management survey*, Pennsylvania: PMI.

Project Management Institute. (2021). *A Guide to the project management body of knowledge (PMBOK® guide) (7th ed.)*. Project Management Institute, Inc.

Seymour, T., and Hussein, S. (2014). *The history of project management*, *International Journal of Management & Information Systems*, 18(4), 233-240.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: [<https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>]

Weaver, P. W. (2007). *The Origins of Modern Project Management* [Web sitesi]. Alındığı tarih: 23 Ara. 2024, [Mosaic Projects: <https://mosaicprojects.com.au/PMKI-ZSY-005.php#Overview>]