



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

**KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİ VE
DEĞERLENDİRİLMESİ:
TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER**

Şükrü Güray ÇELİK

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2010

KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ:
TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Şükrü Güray ÇELİK

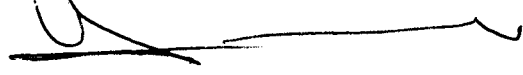
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

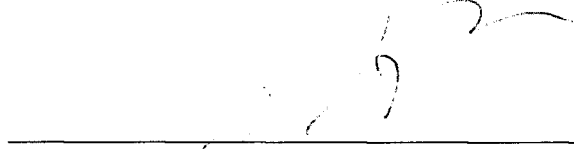
Ankara, 2010

KABUL VE ONAY

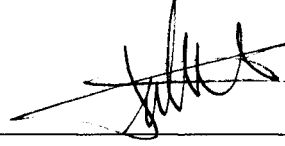
Şükrü Güray Çelik tarafından hazırlanan “Kamu Yatırımlarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: Türkiye İçin Öneriler” başlıklı bu çalışma, 04.06.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



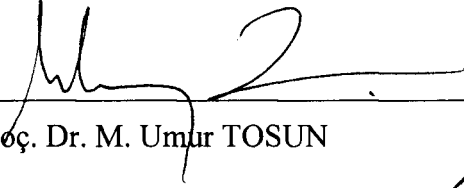
Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Başkan-Danışman)



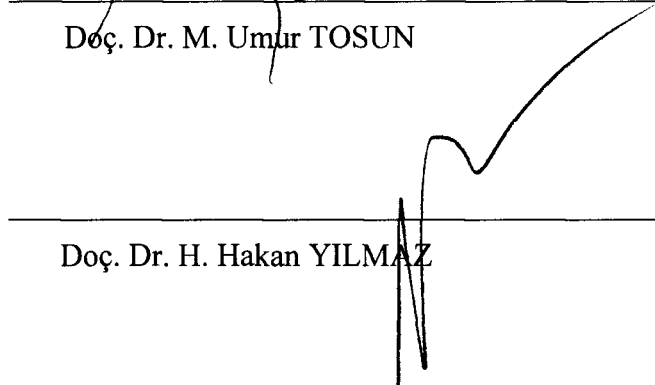
Doç. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU



Doç. Dr. A. Tarkan ÇAVUŞOĞLU



Doç. Dr. M. Umut TOSUN



Doç. Dr. H. Hakan YILMAZ

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☒ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

04.06.2010



Şükrü Güray ÇELİK

TEŞEKKÜR

Yaptığımız olumlu tartışmalarla teze katkı sağlayan değerli mesai arkadaşım Planlama Uzmanı Volkan İdris SARI'ya,

Tez çalışması boyunca yol gösterici, anlayışlı ve yapıcı yaklaşımıyla destek sağlayan ve tez danışmanlığımı da üstlenen Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ'ye,

Hayatımın her anında olduğu gibi bu tez çalışması sürecinde de bana sürekli destek olan biricik eşim Munis'e,

en içten teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

ÇELİK, Şükrü Güray. *Kamu Yatırımlarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: Türkiye İçin Öneriler*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Son yıllarda birçok ülke, hem yaşanan ekonomik krizler, hem de vatandaşlarından gelen baskılar nedeniyle kamu mali yönetimi alanında önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Gerçekleştirilen reformların temel felsefesini, girdi odaklı mali yönetim anlayışından sonuç odaklı mali yönetim anlayışına geçiş oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu mali yönetiminde artık; kaynakların ekonomik, verimli ve etkili kullanımı, performans esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Kamu mali yönetim anlayışında yaşanan değişim ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle ülkemizde de reformlar yapılmış ve sonuç odaklı yönetimin birçok aracı kamu mali yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, sonuç odaklı yönetimin temel aracı olan sistematik bir izleme ve değerlendirme süreci oluşturulması ile ilgili olarak henüz yeteri kadar ilerleme kaydedilememiştir.

Kamu yatırımları ile ilgili temel sorunlar; kamu yatırım stokunun büyüklüğü, sistematik bir proje döngüsü yönetiminin bulunmaması, proje yönetim kapasitesinin yetersiz oluşu ve sistematik bir izleme ve değerlendirmenin bulunmamasıdır.

Çalışmanın amacı, izleme ve değerlendirme ile ilgili kavramsal çerçeveyi ortaya koymak, kamu yatırımlarının sistematik olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi için mevcut durumu analiz etmek ve başarılı bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması için atılması gerekli adımları tespit etmektir.

Çalışma ile temel olarak, plan ve programların izlenebilir ve değerlendirilebilir bir yapıya kavuşturulması, izleme ve değerlendirme için kurumsal ve yasal düzenlemelerin yapılması, kamu yatırımlarının izlenmesinde ve değerlendirilmesinde faydalanılacak bir bilgi sisteminin oluşturulması ve kamu yatırımları ile ilgili değerlendirme raporları hazırlanması gerektiği ortaya konulmaktadır.

Anahtar Sözcükler

kamu yatırımları, proje döngüsü yönetimi, izleme, değerlendirme.

ABSTRACT

ÇELİK, Şükrü Güray. *Monitoring and Evaluation of Public Investments: Proposals for Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2010.

In the last years, many countries have made significant reforms in public financial management due to economic crises and pressures from the citizens. The main philosophy of the reforms that have been made is the shift in the focus from the input-oriented financial management conception to the result-oriented financial management conception. For this reason, some concepts such as economic, efficient and effective use of the resources, performance-based budgeting, fiscal transparency and accountability have started to gain centrality. Reforms in the public financial management have been instituted and many components of the result-oriented management have been started to be implemented also in Turkey, as a result of the change in the understanding of the public financial management and the economic crisis inflicted in 2001. Nevertheless, there has not been enough progress in the field of establishing a systematic monitoring and evaluation process, which is the main instrument of result-oriented management.

Main problems related to public investments are the large volume of the public investment stock, the lack of systematic project cycle management, insufficiency of the project management capacity and the lack of a systematic monitoring and evaluation.

The objective of this study is to define the conceptual framework related to monitoring and evaluation, to analyze the current situation to monitor and evaluate the public investments systematically and to determine the steps necessary to establish a successful monitoring and evaluation system.

In this study, it is mainly put forth that it is necessary to make the structure of the plans and the programs suitable for monitoring and evaluation, to make institutional and legal arrangements for monitoring and evaluation, to establish an information system that will be a tool for monitoring and evaluation of the public investments and to prepare evaluation reports related to public investments.

Key Words

public investments, project cycle management, monitoring, evaluation.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
TEŞEKKÜR	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLOLAR	xi
ŞEKİLLER	xi
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1.....	4
GENEL OLARAK KAMU YATIRIMLARI VE KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	4
1.1 KAMU YATIRIMI NEDİR?	4
1.1.1 Genel Olarak Yatırım Kavramı	4
1.1.2 Yatırımların Sınıflandırılması ve Kamu Yatırımları.....	7
1.1.3 Kamu Yatırımlarının Önemi ve Gerekliliği	9
1.1.4 Kamu Yatırımlarının Ekonomik Etkileri	14
1.1.5 Kamu Yatırımları ile Diğer Kamu Harcamaları ve Özel Yatırımlar Arasındaki Farklar.....	16
1.1.6 Kamu Yatırımlarının İzlenmesinin ve Değerlendirilmesinin Gerekliliği.....	18
1.2 İZLEME VE DEĞERLENDİRME.....	20
1.2.1 Proje Döngüsü	21
1.2.2 Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı	24
1.2.3 İzleme ve Değerlendirme Kavramlarının Gelişimi	30
1.2.4 İzleme ve Değerlendirme Kavramlarının Tanımı	32

1.2.5	Geri Bildirim Mekanizmaları Arasındaki İlişki	35
1.2.5.1	İzleme-değerlendirme	36
1.2.5.2	Bilimsel çalışmalar-değerlendirme	38
1.2.5.3	Performans ölçümü-değerlendirme	38
1.2.5.4	Denetim-teftiş-değerlendirme	40
1.2.6	İzleme ve Değerlendirmenin Amacı ve Faydaları	41
1.2.7	İzleme ve Değerlendirmenin Çeşitleri	43
1.2.7.1	İzleme çeşitleri	44
1.2.7.2	Değerlendirme çeşitleri	46
1.2.7.2.1	Zamanına göre değerlendirme çeşitleri	46
1.2.7.2.2	Kapsamına göre değerlendirme çeşitleri	48
1.2.7.2.3	Uygulayıcısına göre değerlendirme çeşitleri	49
1.2.7.2.4	Muhatabına göre değerlendirme çeşitleri	50
1.2.7.2.5	Meta değerlendirme	51
1.2.8	Değerlendirme Kriterleri	51
1.2.8.1	İlgililik	52
1.2.8.2	Etkinlik	52
1.2.8.3	Etkililik	53
1.2.8.4	Etki	54
1.2.8.5	Sürdürülebilirlik	55
1.3	BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ	55
BÖLÜM 2		59
İZLEME VE DEĞERLENDİRME İÇİN ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARI ...		59
2.1	KOLOMBİYA	60
2.1.1	İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Tarihçesi	60
2.1.2	İzleme ve Değerlendirme Sistemin Genel Yapısı	62
2.1.3	İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Temel Bileşenleri	66
2.1.3.1	Amaç ve Sonuçlar İçin Programlama ve Yönetim Sistemi (SIGOB) ...	66
2.1.3.2	Değerlendirmeler	68

2.1.3.3	Sonuçları paylaşma ve hesap verilebilirlik	70
2.2	ŞİLİ.....	70
2.2.1	İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Tarihçesi	71
2.2.2	Genel Olarak Şili’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısı.....	72
2.2.3	İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Temel Bileşenleri.....	72
2.2.3.1	Ön (Ex-Ante) fayda-maliyet analizleri	73
2.2.3.2	Performans göstergeleri	73
2.2.3.3	Kapsamlı yönetim raporları	74
2.2.3.4	Program analizleri.....	75
2.2.3.5	Etki değerlendirmeleri	76
2.2.3.6	Kapsamlı harcama gözden geçirmeleri.....	77
2.3	BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ	77
BÖLÜM 3.....	81	
TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİ VE		
DEĞERLENDİRİLMESİ	81	
3.1 KAMU YATIRIM PROGRAMININ İZLENMESİ VE		
DEĞERLENDİRİLMESİ	81	
3.1.1	Kamu Yatırım Programı.....	82
3.1.2	Kamu Yatırım Projelerinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi.....	83
3.1.2.1	Yatırım uygulama raporları	84
3.1.2.2	Proje tamamlama raporları	85
3.1.2.3	İl koordinasyon kurulları	85
3.1.2.4	Yatırım programı izleme ve değerlendirme raporları.....	86
3.1.2.5	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun izleme ve değerlendirme ile ilişkili hükümleri.....	87
3.1.2.5.1	Kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları ve faaliyet raporları	89
3.1.2.5.2	Kontrol ve denetim ile ilgili hükümler.....	97

3.2 MAKRO POLİTİKA DOKÜMANLARININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	99
3.2.1 Uzun Vadeli Stratejiler ve Kalkınma Planları.....	99
3.2.2 Bölge Planları.....	100
3.2.3 Sektörel Stratejiler.....	102
3.2.4 Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Yıllık Program	102
3.2.5 Stratejik Planlar	104
3.3 TÜRKİYE’DE YÜRÜTÜLEN BAZI İZLEME VE DEĞERLENDİRME ÇALIŞMALARI	104
3.3.1 Kalkınma Planı ve Programların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Projesi.....	105
3.3.2 Yıllık Program İzleme Sistemi.....	105
3.3.3 Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemi.....	106
3.3.4 İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS).....	107
3.3.5 Kamu Yatırımları İçin Ulusal İzleme Sistemi Projesi.....	109
3.3.6 Bakanlıklarca Yürütülen Çalışmalar	109
3.4 BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ	112
BÖLÜM 4.....	114
KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİNE VE DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER.....	114
4.1 İZLENEBİLİR PLAN VE PROGRAMLAR.....	115
4.2 MANTIKSAL ÇERÇEVE YAKLAŞIMI.....	117
4.3 KURUMSAL YAPILANMA	119
4.4 PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETMELİĞİ.....	121
4.5 İZLEME VE DEĞERLENDİRME BİLGİ SİSTEMİ.....	121
4.6 DEĞERLENDİRME RAPORLARI	122
SONUÇ.....	124
KAYNAKÇA	127
EKLER.....	134

EK 1: Kamu Yatırım Programından Örnek	135
EK 2: Yatırım Uygulama Raporu Formatı	137
EK 3: Yatırım Programı İzleme ve Değerlendirme Raporu Formatı.....	139

TABLOLAR

Tablo 1.1. AB Projelerinde Kullanılan Mantıksal Çerçeve Matrisi.....	29
Tablo 1.2. Değerlendirme Kavramının Geçirdiği Aşamalar.....	31
Tablo 1.3. Değerlendirmenin Diğer Geri Bildirim Mekanizmaları ile İlişkisi	36
Tablo 1.4. İzleme ve Değerlendirme Arasındaki İlişki.....	37
Tablo 2.1. Sektörlerarası Değerlendirme Komitesi: Üyeler ve Görevleri	64
Tablo 2.2. İzleme ve Değerlendirmenin Aşamaları	64
Tablo 2.3. SINERGIA'daki Değerlendirme Yöntemleri	68
Tablo 2.4. Şili'de Program Analizleri İçin Mantıksal Çerçeve Matrisi	76
Tablo 4.1. Örnek Mantıksal Çerçeve Matrisi.....	118

ŞEKİLLER

Şekil 1.1. Avrupa Birliği'nde Proje Döngüsünün Aşamaları.....	23
Şekil 1.2. İngiltere'de Proje Döngüsünün Aşamaları.....	23
Şekil 1.3. Örnek Problem Ağacı	27
Şekil 1.4. Örnek Amaç Ağacı	28
Şekil 1.5. Sonuç Zinciri ve İzleme Çeşitleri	45
Şekil 1.6. Değerlendirme Kriterleri.....	51
Şekil 1.7. Sonuç Zinciri ve Değerlendirme Kriterleri Arasındaki İlişki	57
Şekil 2.1. SINERGIA: Görevler ve Sorumluluklar.....	63
Şekil 3.1. Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi	91
Şekil 3.2. Kurumsal Planlamadan Bütçelemeye	93
Şekil 3.3. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi	94
Şekil 3.4. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	97

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
DAP	: Doğu Anadolu Projesi Ana Planı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi Ana Planı
İKİS	: İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MÇM	: Mantıksal Çerçeve Matrisi
MÇY	: Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OVP	: Orta Vadeli Program
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YHGP	: Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi
vb.	: Ve benzeri
vs.	: Vesaire
ZBK	: Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Raporu

GİRİŞ

1970 ve 1980'li yıllarda artan kamu kesimi açıkları, yaşanan ekonomik krizler ve demokrasi anlayışının gelişimine bağlı olarak vatandaşlardan gelen baskılar kamu mali yönetimi yapısının gözden geçirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenlerle kamu mali yönetiminde girdilere ve faaliyetlere odaklanan klasik bütçe anlayışından, kaynakların etkin ve etkili kullanımını amaçlayan sonuç odaklı modern bütçe anlayışına geçiş yönünde önemli reformlar yapılmıştır. Bu reformlar, sonuç odaklı yönetimin araçları olan orta vadeli harcama sistemi, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, tahakkuk esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verilebilirlik, iç kontrol, dış denetim gibi alanlarda gerçekleştirilmiştir.

Kamu mali yönetim anlayışında dünyada yaşanan değişim ve 2001 yılında yaşadığımız ekonomik krizin de etkisiyle ülkemizde de çeşitli reformlar gerçekleştirilmiş ve sonuç odaklı yönetimin birçok aracı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uygulanmaya başlamıştır. Ancak, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerin tam anlamıyla uygulandığını söylemek güçtür. Çünkü bu reformlar, sistem değişikliğinden ziyade zihniyet değişikliği gerektiren reformlardır. Doğaldır ki, bu değişim de uzun zaman almaktadır.

Sonuç odaklı yaklaşım, müdahalelere girişmeden önce sonuçların belirlenmesini, belirlenen sonuçlara göre programın kaynaklarının etkin ve etkili kullanımını, sürecin izlenmesini, başarı ve başarısızlıkların hem uygulama esnasında hem de tamamlanma sonrasında değerlendirilmesini ve ilgili taraflarla paylaşımını amaçlamaktadır. Bütün bunların gerçekleştirilmesi, iyi işleyen bir izleme ve değerlendirme mekanizmasının oluşturulmasıyla mümkün olabilecektir. Sonuç odaklı yönetimden beklenen faydanın elde edilebilmesi için stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol, dış denetim gibi araçların iyi işleyen bir izleme ve değerlendirme sistemi ile desteklenmesi gerekmektedir.

Kamu yatırımları açısından bakıldığında izleme faaliyetleri, uygulanan projelere ilişkin düzenli aralıklarla sistematik veri toplanmasını sağlarken, uygulama süresi içinde farklı dönemlerde ve farklı seviyelerde gerçekleştirilen değerlendirme faaliyetleri gelinen aşamanın gözden geçirilmesine, faaliyetlere aynen ya da bir takım değişikliklerle devam edilmesi veya projenin durdurulması kararlarının rasyonel bir temelde verilmesine

imkan tanımaktadır. Projenin tamamlanmasının ardından gerçekleştirilen değerlendirme faaliyetleri ise yeni yatırım kararlarının daha sağlıklı alınmasını, hesap verilebilirliği, geleceğe dönük dersler çıkarılarak hataların tekrarlanmamasını, proje ile ulaşılan sonuçların tespitini sağlamaktadır.

Dünya Bankası ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası kuruluşlarca finanse edilen projelerde izleme ve değerlendirme, proje döngüsünün ayrılmaz bir parçası olarak kullanılmaktadır. Buna karşılık ülkemizde, kendi kaynaklarımızla, yani vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilen kamu yatırımları için nakdi bir izlemenin dışında bütüncül ve sistematik bir izleme ve değerlendirme sistemi henüz oluşturulamamıştır.

Ülkemizde bazı makro politika dokümanlarında, kamu yatırımları için etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin bulunmayışının önemli bir eksiklik olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, 2007 Yılı Programında (2006, s. 26) kaynakların yetersizliği, kamu proje stokunun oldukça büyük olması, sistematik bir proje döngüsü yaklaşımının bulunmayışı ve bu kapsamda projelerin iyi hazırlanmış fizibilite etütlerine dayalı ve önceliklendirilmiş bir şekilde uygulamaya konulamaması, etkin bir izleme ve değerlendirmenin yapılamaması, kamu kuruluşlarının proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme birimlerindeki kapasite yetersizlikleri gibi faktörler, yatırıma ayrılan kısıtlı kaynakların etkin kullanılamamasının ve projelerin planlandığı şekilde tamamlanamamasının başlıca sebepleri olarak gösterilmektedir.

Çalışmanın amacı, ülkemizde kamu yatırımları için bütüncül ve sistematik bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması için öneriler getirmektir.

İzleme ve değerlendirme kavramlarının ülkemiz için henüz yeni sayılabilecek nitelikteki kavramlar olması nedeniyle bu alanda yerli literatürde pek fazla kaynak bulunmamaktadır. Olan kaynaklarda da henüz kavram ve anlayış birliği tam olarak oluşturulmuş değildir. Bu çalışma ile, bir nebze olsun bu anlayış birliğini sağlama yönünde de emek sarf edilmektedir.

Çalışma kapsamında ele alınan kamu yatırımları, kamu yatırım programında yer alan kuruluşların projeleri ile sınırlı tutulmuş olup, mahalli idarelerin kendi kaynaklarıyla yürüttükleri projeler ile kamu-özel işbirliği projeleri çalışmanın kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Çalışmanın hazırlanmasında izleme, değerlendirme ve kamu yatırımları ile ilgili yayımlanmış önemli kitap, makale, sempozyum ve konferans bildirilerinin incelenmesini içeren literatür taraması yapılmış, izleme ve değerlendirme konusunda bazı ülke uygulamaları gözden geçirilmiş, konu ile ilgili uzmanlarla mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, öncelikle kamu yatırım harcamaları tanımlanmakta, kamu yatırım harcamalarının önemine, etkilerine, diğer harcamalardan farklılaştığı noktalara değinilmekte ve kamu yatırım harcamalarının izlenmesinin ve değerlendirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. İlk bölümün ikinci kısmında ise izleme ve değerlendirme ile ilgili kavramsal çerçeveyi ortaya koymak üzere proje döngüsü ve mantıksal çerçeve gibi hususlara değinilmekte, ardından izleme ve değerlendirmenin tanımı, diğer geri bildirim mekanizmalarıyla ilişkisi, çeşitleri, faydaları ve değerlendirme kriterleri incelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ülkemiz için örnek teşkil edebilecek iki ülke uygulamasına, Kolombiya ile Şili'nin izleme ve değerlendirme sistemlerine yer verilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, kamu yatırımları için bütüncül ve sistematik bir izlenme ve değerlendirme sistemi oluşturulması için mevcut durumu analiz etmek üzere Türkiye'deki mevcut izleme ve değerlendirme kapasitesi irdelenmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, ilk üç bölümde ortaya konan bilgiler ışığında ülkemizde kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için ileriye dönük atılması gerekli adımlar tespit edilmektedir.

Sonuç bölümünde ise, bütün bu inceleme ve analizlerin genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

BÖLÜM 1

GENEL OLARAK KAMU YATIRIMLARI VE KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir bütün olarak kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinin anlaşılabilmesi için ilk olarak kamu yatırımı kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Çalışmanın kavramsal çerçevesini ortaya koyabilmek açısından ilk bölümde öncelikle kamu yatırımı kavramı üzerinde durulacak, ardından izleme ve değerlendirme kavramları ile ilgili detaylı bilgilere yer verilecektir.

1.1 KAMU YATIRIMI NEDİR?

Kamu ekonomisi literatüründe genel olarak kamu harcamaları ile ilgili çalışmalar çok eskiden beri yapılmakta ve kamu harcamalarına ilişkin birçok teori ortaya atılmaktadır. Kamu harcamalarının bir parçası olan kamu yatırımları ile ilgili çalışmalar ise henüz daha yeni sayılabilecek niteliktedir. Kamu yatırım harcamaları özellikle Aschauer'ın kamu yatırımlarının ekonomik büyümeye etkilerine ilişkin 1989 ve 1990 yıllarında yaptığı çalışmalardan sonra dikkat çekmeye başlamıştır (Heijdra ve Lex, 2002, s. 707). Kamu yatırım harcamalarına odaklanan çalışma sayısı henüz yerli literatürde de yeterli seviyede değildir.

1.1.1 Genel Olarak Yatırım Kavramı

Kamu yatırımı, en basit şekilde “kamuya ait üretim birimlerince gerçekleştirilen yatırımlar” olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla kamu yatırımı kavramının tam anlamıyla anlaşılabilmesi için tanımda geçen “yatırım” kavramının neyi ifade ettiğinden başlamak ve adım adım “kamu yatırımı” kavramının tanımını netleştirmek gerekmektedir.

Yatırım kavramı günlük hayatta değişik anlamlarda kullanılabilmektedir. Örneğin, yabancı dil öğrenmek kişisel açıdan değerlendirildiğinde beşeri sermayemizi artırmak üzere yaptığımız bir yatırımdır. Bunun yanında bir firma yöneticisinin ticari çıkarları için belli bir sosyal çevreyle ilişkilerini geliştirmesi de firma için ileriye dönük bir

yatırım olarak değerlendirilebilir. Hane halkının altın veya ev alması durumunda, firmaların hisse senedi veya tahvil alması durumunda yatırım yaptıklarından bahsedebiliriz. Ancak çalışma kapsamında yatırım kavramı, ekonomi literatüründe geçerli olan tanımlar doğrultusunda ele alınacaktır.

Dornbusch ve Fischer (1998, s. 331) makroekonomideki kullanımı itibarıyla yatırımı, “fiziksel sermaye stokuna eklenen bir harcama akımı” olarak tanımlanmaktadır. Ancak, yatırım aslında daha sonra bazı faydalar elde etmek üzere şimdiki tüketimin ertelenmesi olduğu için tanımın bu vurguyu yapacak şekilde genişletilmesi gerektiği düşünülmektedir. Genel olarak, bir süre sonra fayda elde etmek üzere belli bir dönem içinde sermaye stokuna yapılan ilaveler yatırım, bunun için yapılan harcamalar ise yatırım harcamasıdır.

Yatırım kavramı, ekonominin farklı birimleri açısından farklı anlamlar kazanabilmektedir. Hane halkı tarafından yapılan yatırım, herhangi bir şirket tarafından gerçekleştirildiğinde yatırım olarak kabul edilmeyebilmektedir. Şirketin yaptığı bir yatırım da her zaman ulusal ekonomi açısından yatırım olarak değerlendirilmemektedir. Örneğin, hane halkı açısından yatırım olarak nitelendirilmeyen çamaşır makinesi, üretim sürecinde kullanılacak şekilde bir çamaşırhane tarafından alınması durumunda yatırım olarak kabul edilmektedir. Benzer şekilde, bir şirketin yeni bir fabrika yapması ulusal ekonomi açısından yatırım olarak kabul edilmekte, ancak daha önce yapılmış mevcut bir fabrikayı satın alması şirket için yatırım olmakla birlikte ulusal ekonomi açısından yatırım olarak değerlendirilmemektedir.

Yatırım harcamaları, aslında iki ayrı nitelikteki harcamayı içinde barındırmaktadır. Bunlardan ilki gelecekte üretim yapmak amacı ile içinde bulunulan dönemde üretilmiş dayanıklı mallar yani kısaca “sabit sermaye yatırımları” denilen “gayri safi sabit sermaye yatırımları”dır. İkincisi ise aynı dönemdeki ara ve nihai tüketimin geleceğe ertelenmesinden kaynaklanan “stoklar”dır (C. Yılmaz ve H. H. Yılmaz, 1997, s. 1). Ekonomi literatüründe yapılan çalışmalarda yatırım harcaması olarak genellikle sabit sermaye yatırımları üzerinde durulmakta, stoklar yatırım tanımlamasının içine sokulmamaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde de aynı yaklaşım benimsenecek, yatırım kavramı sabit sermaye yatırımı niteliğindeki harcamalara karşılık gelmek üzere kullanılacaktır.

C. Yılmaz ve H. H. Yılmaz'ın (1997, s. 1) Birleşmiş Milletler'ce benimsenen Ulusal Hesaplar Sisteminden (System of National Accounts [1993]) aktardığına göre “sabit sermaye yatırımı; üretici birimlerce üretim sürecinde bir yılı aşkın bir süre boyunca sürekli veya tekrarlanan bir şekilde kullanılan, ayrıca kendileri de üretilmiş olan her türlü dayanıklı mal” için yapılan harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, C. Yılmaz ve H. H. Yılmaz (1997, s. 2) tanımdan yola çıkarak sabit sermaye yatırımı olabilmesi için, bir malın şu özelliklere sahip olması gerektiğini belirtmektedir:

- Üretici birimlerin mülkiyetinde olması gerekir. Burada, özel sektörün yanında kamu sektörünü de üretim birimi olarak değerlendirmemiz gerekmektedir.
- Üretim sürecinde kullanılması gerekir. Dolayısıyla stokta olan mallar ve üretim amacı ile kullanılmayan mallar yatırım sayılmazlar.
- Bir yılı aşkın bir süre kullanılması gerekir.
- Sürekli veya tekrarlı bir şekilde kullanılması gerekir. Örneğin, tek atımlık füzeler, yakacak olarak kullanılan kömür vb. mallar yatırım olarak kabul edilmez.
- Kendisinin de üretilmiş olması gerekir. Örneğin, arazi edinimi için yapılan harcamalar yatırım olarak değerlendirilmez.
- Bir malın sabit sermaye yatırımı olarak kabul edilebilmesi için malın değerinin belli bir limitin üzerinde olması gerekmektedir.

Son husus ülkemizde her yıl bütçe hazırlama rehberlerinde ve merkezi yönetim bütçe kanunlarında da düzenlenmektedir. Örneğin, 5944 sayılı 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E Cetvelinin 30 uncu maddesine göre, sermaye gideri niteliğindeki harcamalar olsa dahi, menkul mal alımlarında 16.000 TL'ye, gayrimaddi hak alımlarında 12.000 TL'ye, menkul malların bakım ve onarımında 16.000 TL'ye, gayrimenkullerin bakım ve onarımında 38.000 TL'ye kadar olan harcamaların cari harcama olarak bütçeleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

1.1.2 Yatırımların Sınıflandırılması ve Kamu Yatırımları

Makro ekonomik çerçevede yatırımlar, milli gelirle ilişkilerine göre bağımsız (otonom) yatırımlar ve uyarılmış yatırımlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bağımsız yatırımlar, tüketim ve satış miktarına, dolayısıyla talebe ve milli gelire bağlı olmaksızın yapılan yatırımlar iken, uyarılmış yatırımlar milli gelir artışına bağlı olarak artan tüketim talebini karşılamak için gerçekleştirilen yatırımlardır. Milli gelirin belli bir düzeyin altına düşmesi nedeniyle yatırımcıların yeni yatırımlara gitmek yerine, mevcut mal stoklarını tüketmelerine ise negatif uyarılmış yatırım adı verilmektedir (Dinler, 2002, s. 337-338).

Makro ekonomide yatırımlarla ilgili karşımıza çıkan bir diğer ayrım da brüt yatırım-net yatırım ayrımıdır. Sabit sermaye yatırımları ve stokların toplamına brüt yatırım adı verilmektedir. Gayri safi yatırım da denilen brüt yatırımlardan sermaye mallarında meydana gelen yıpranma ve aşınma paylarının yani amortismanların düşülmesiyle net yatırım tanımına karşılık gelen yatırımlara ulaşılmaktadır (Dinler, 2002, s. 337).

Makro ekonomide yapılan bu ayrımlar yanında yatırımlar, yürütücülerine göre (kamu, özel, kamu-özel işbirliği), sektörlerine göre (tarım, madencilik, imalat, ulaştırma, enerji vs.), büyüklüklerine göre (büyük ölçekli, orta ölçekli, küçük ölçekli), üretimle ilişkilerine göre (altyapı, doğrudan üretken) ve niteliklerine göre (tamamlama, yenileme, modernizasyon vs.) değişik sınıflandırmalara tabi tutulabilmektedir. Yürütücülerine göre yapılan sınıflandırmaya göre yatırımlar; kamuya ait üretim birimlerince gerçekleştirilmesi durumunda kamu yatırımı, özel kesime ait üretim birimleri tarafından gerçekleştirilmesi durumunda özel yatırım, maliyet ve risk paylaşarak kamu ve özel sektörce ortak yürütülmesi durumunda ise kamu-özel işbirliği yatırımı olarak kabul edilmektedir (Ayanoğlu ve diğerleri, 2001, s. 64-66).

Ülkemizde, hangi harcamaların kamu yatırım harcaması olarak kabul edileceğine ilişkin en önemli dokümanlar bütçe hazırlama rehberleri, bütçe kanunları, yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair bakanlar kurulu kararları ve kamu yatırım programlarıdır. Bu dokümanlarda yer alan bilgiler doğrultusunda hangi harcamaların kamu yatırım harcaması olarak değerlendirileceğine, dolayısıyla sermaye harcaması olarak bütçenin ilgili tertiplerinde ve proje olarak kamu yatırım programında yer verileceğine karar verilmektedir.

Uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan analitik bütçe sınıflandırmasında yatırım kavramı yerine “sermaye harcaması” ifadesi kullanılmakta, sermaye harcamaları da sermaye giderleri ve sermaye transferleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Sermaye giderleri, “bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ve normal ömrü bir yıl veya daha uzun olan mal ve hizmet alımları” olarak tanımlanmaktayken, sermaye transferleri, “sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler” olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004a, s. 162).

Maliye Bakanlığının 2010-2012 dönemini kapsamak üzere hazırladığı Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber (2009, s. 2-3) göre, askeri amaçlar dışında üretim amacıyla kullanılacak olan yeni ya da mevcut dayanıklı malların piyasadan satın alınması ya da üretilmesi için yapılan ödemeler sermaye giderleri kapsamında yer almaktadır. Fakat amortisman tabi kıymetler arasında yer alsalar bile, küçük aletler, iş kıyafetleri, mutad bakımda kullanılan yedek parçalar, normal ömürleri bir yıldan fazla olsa dahi düşük değerli alet ve edevat ile benzeri kıymetler, sermaye giderleri arasında yer almamaktadır. Bakım-onarım giderlerinden mutad bakım-onarım giderlerine de cari harcamalar içinde yer verilmekte, diğer bakım-onarım harcamaları sermaye gideri olarak kabul edilmektedir. Bunların yanında, sabit sermaye aktiflerinin üretim süreçlerinde yer alan personel ile ilgili harcamalar aslına yatırım harcaması niteliğinde olmakla birlikte, personelin üretimle doğrudan ilişkisinin kurulamaması ve üretim olmasa bile ücretlerinin ödeniyor olması nedeniyle personel giderlerine cari harcamalar içinde yer verilmektedir. Son olarak daha önce belirtildiği üzere sermaye gideri niteliğinde olsa bile belli bir limitin altındaki harcamalara cari giderler arasında yer verilmektedir.

Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşlar yanında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT), özelleştirme kapsamındaki kuruluşların, döner sermayelerin, sosyal güvenlik kuruluşlarının, İller Bankasının yatırım niteliğindeki harcamalarının proje bazında listelendiği kamu yatırım programları göz önünde bulundurulduğunda kamu yatırımlarının kapsamı yukarıda tanımlanan sermaye harcamaları ile iki nokta dışında uyumludur. Yani merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşların sermaye gideri ve sermaye transferi harcamalarının bir kısmı kamu yatırım programında proje bazında listelenmemektedir.

İlk olarak kamu yatırım programlarında yukarıda tanımlanan sermaye giderleri altındaki kamulaştırma harcamalarına yer verilmemektedir. Bunun nedeni, ulusal ekonomi açısından kamulaştırmanın el değiştirme niteliğinde bir harcama olarak görülmesi yanında kamulaştırmaların projelerle ilişkisinin kurulamamasıdır. İkinci nokta ise, sermaye transferlerinin bir kısmının özel sektöre yapılıyor olması nedeniyle sermaye transferlerinden yalnızca bir kısmına kamu yatırım programında yer verilmesidir. Bu iki nokta dışında merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşların sermaye giderleri ve sermaye transferi ödenekleri toplamı merkezi yönetim bütçesinde ve kamu yatırım programında aynıdır.

1.1.3 Kamu Yatırımlarının Önemi ve Gerekliliği

Ulusal ekonominin farklı birimleri açısından kamu yatırımları büyük önem taşımaktadır. Bu birimleri devlet, özel sektör ve hane halkı olarak üçlü bir ayrıma tabi tutarsak kamu yatırımlarının önemini bu birimler açısından kısaca ortaya koymak gerekmektedir.

Devlet açısından bakıldığında, kamu yatırımları büyümeye olan katkısı nedeniyle önem arz etmektedir. Özellikle ekonomide durgunluğun hakim olduğu dönemlerde kamu eliyle gerçekleştirilen yatırımların ekonomik canlanmaya önemli ölçüde katkıda bulunduğu bilinmektedir. Kamu sabit sermaye yatırımları özel sektör sabit sermaye yatırımlarıyla birlikte milli gelir hesaplarında yer almakta, kamu eliyle gerçekleştirilen makine teçhizat alımları ve inşaat harcamaları Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın harcamalar yoluyla hesaplanmasında kullanılmaktadır.

Kamu yatırımları büyümenin temel kaynaklarından bir tanesi olduğu gibi istihdamı da önemli ölçüde etkilemektedir. Kamu yatırımlarının istihdam üzerindeki etkisi iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi safhasında bir istihdam yaratılmaktadır. İkinci olarak kamu yatırımlarının tamamlanmasının ardından işletmeye alınmasıyla birlikte işletme döneminde bir kez daha istihdam yaratılmaktadır. Buna basit bir örnek olarak okul yatırımı gösterilebilir. Okul yapımına karar verilmesiyle okulun temeli atılmakta ve inşaatına başlanmaktadır. İnşaat aşamasında çalışacak mühendisler, ustalar ve işçiler için bu okul bir istihdam alanı olacaktır.

Tamamlanıp hizmete açılmasıyla da okul, öğretmenler ve hademeler için bir istihdam alanı haline gelecektir.

Bunların yanında bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması devlet açısından bakıldığında kamu yatırımlarının önemini ortaya koyan bir diğer noktadır. Bunun için en güzel örnek ülkemizde yürütülmekte olan Güneydoğu Anadolu Projesidir. Ekonomik ve sosyal açıdan Türkiye ortalamasının altında yer alan bölgede (Elvan, 2002, s. 334) tarım, enerji, ulaştırma, eğitim, sağlık gibi alanlarda birçok kamu yatırımı gerçekleştirilmekte, bölgenin kalkınması için gerekli projeler hayata geçirilmektedir.

Özel sektör açısından değerlendirildiğinde kamu yatırımlarının en önemli yönü özel sektörün ihtiyaç duyduğu altyapıyı ve iş ortamını hazırlamasıdır. Organize sanayi bölgelerinin kurulması, ticari hareketliliği artırmak üzere ulaştırma ağının geliştirilmesi buna örnek olarak gösterilebilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde kamu yatırımları rekabet gücünün ve ihracatın artırılmasına da katkı sağlamaktadır.

Hane halkı açısından bakıldığında kamu yatırımları temel olarak yaşam kalitesinin artırılması, kamu hizmetlerine erişimin artırılması, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve insan kaynaklarının geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir. Sağlık ocağı bulunmayan bir köye sağlık ocağı yapılmasıyla köy halkının sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanması ve dolayısıyla köy halkının yaşam kalitesinin artırılması, yeni okul yatırımlarıyla sınıf başına öğrenci sayısının azaltılarak eğitimde etkinliğin artırılması ve dolayısıyla insan kaynaklarının geliştirilmesi buna örnek olarak gösterilebilir.

Kamu yatırımları yukarıda belirtilen açılardan önemli olmakla birlikte her zaman akıllarda şöyle bir soru da mevcuttur: Yukarıda sıralanan ihtiyaçlar neden özel sektör eliyle değil de kamu eliyle gerçekleştirilmektedir? Yani kamu sektörünün yatırım yapması neden gereklidir? Bu sorunun cevabı piyasa başarısızlıklarında gizlidir.

Ferdiyetçiliğe, rasyonelliğe, tam rekabete ve en iyinin yaşaması kuralına dayanan piyasa mekanizması, belli hallerde pareto-optimal kaynak tahsisini gerçekleştirememektedir. Bu hallere piyasa başarısızlıkları adı verilmektedir (Savaş, 2000, s. 56-96). Piyasa başarısızlıkları devletin ekonomide önemli roller üstlenmesinin ve yatırım yapmasının temel nedenidir.

Akalın (t.y., s. 6) piyasa başarısızlıklarını, statik piyasa başarısızlıkları ve dinamik piyasa başarısızlıkları olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Buna göre durağan bir ekonomide ortaya çıkan statik piyasa başarısızlıklarının nedenleri şöyle sıralanmaktadır:

- Sosyal mallar,
- Dışsallıklar,
- Ortak mülkiyet konusu olan kaynakların varlığı,
- Piyasa aksaklıkları,
- Doğal tekel veya azalan maliyet endüstrileri,
- Bilgi edinmenin maliyetinin yüksek olması,
- Bazı piyasaların yokluğu (gelecek piyasaları),
- Gelir dağılımındaki eşitsizlikler.

Dinamik bir ekonomide ve zaman içerisinde ortaya çıkan dinamik piyasa başarısızlıklarının nedenleri ise:

- Makul bir büyüme haddinin başarılammaması,
- Yatırımları finanse edecek sermaye piyasasının yokluğu,
- Büyümeyi etkileyen bazı kritik faktörlerin; sermaye ve teşebbüsün yeterince arz edilmemesi,
- İnsanların zaman miyopisi; yani zaman tercihlerinin kısa dönemli olması,
- Makro dengesizlikler: İşsizlik ve enflasyon

olarak sıralanmaktadır.

Sıralanan bu statik ve dinamik piyasa başarısızlıkları, tam kullanımı, etkin kullanımı ve ekonomik büyümeyi sağlamak için kamunun yatırım yapmasını zorunlu hale getirmektedir. Kamunun neden yatırım yaptığını dahi iyi kavramak için yukarıda sayılan piyasa başarısızlıklarından bazıları üzerinde ayrıca durmak faydalı olacaktır.

Akalın'ın (t.y., s. 8) Musgrave'den aktardığına göre devletin ekonomik işlevleri; tahsis işlevi, bölüşüm işlevi ve istikrar işlevi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Devlet, kamu harcamaları vasıtasıyla tahsis işlevini yerine getirirken, kamu gelirleri vasıtasıyla

bölüşüm işlevini yerine getirmektedir. Devlet, harcamalar ve gelirler arasındaki dengeyi gözetirken ise maliye ve para politikasını kullanarak istikrar işlevini yerine getirmektedir. Devletin tahsis işlevini yerine getirirken üstlendiği en önemli görev, yukarıda statik piyasa başarısızlıkları arasında da ifade edilen, piyasa mekanizmasının üretemediği kamusal mal ve hizmetleri üretmektir. Kamunun yatırım yapmasının temel nedeni olan kamusal mal ve hizmetler; salt kamusal mal ve hizmetler, karma mal ve hizmetler ve erdemli mal ve hizmetler olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Salt kamusal mal ve hizmetler, toplum yararı için gerçekleştirilen, hizmetin faydasının bölünemediği, kimsenin tüketimden dışlanamadığı, hizmet karşılığı olarak belli bir bedel ödenmeyen, finansmanı vergilerle sağlanan ve hukuki olarak kişilerin faydalanmak zorunda olduğu mal ve hizmetlerdir (Mutluer ve diğerleri, 2007, s.135). Güvenlik, yargı, genel idare gibi bir tüketicinin tüketiminin diğerlerine rakip olmadığı, diğer tüketicilerin tüketimlerinin fiyat mekanizmasıyla dışlanamadığı hizmetler salt kamusal mal ve hizmetlere örnek olarak gösterilebilir. Bu mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmaması ve pazarlanamaması nedeniyle, kâr maksimizasyonu güdüsüyle faaliyette bulunan özel sektör bu alanlarda yatırım yapmamaktadır. Bu nedenle, bu alanlarda yapılacak yatırımların kamu sektöründe gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Tüketimi rakip olmamakla birlikte dışlanabilmesi mümkün olan veya tüketimi rakip olup dışlanamayan mal ve hizmetlere karma mal ve hizmetler adı verilmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri bu tür mal ve hizmetlere örnek olarak gösterilebilir. Bu tür mal ve hizmetler nitelikleri itibarıyla piyasa tarafından üretilebilir yapıdadırlar, ancak; bu malların toplum açısından taşıdığı önem, toplumsal faydası veya yeterince üretilmezler ise yaratacakları toplumsal maliyetler, özel sektör yanında devletin de bu alanda yatırım yapmasına neden olmaktadır (Akdoğan, 1997, s. 37).

Devlet tarafından bedelsiz olarak veya piyasa fiyatının altında topluma sunulan mal ve hizmetlere ise erdemli mal ve hizmetler adı verilmektedir (Dönmez, 2007, s. 490). Tarımsal destekler, alt gelir grubunda yer alanlar için Toplu Konut İdaresinin (TOKİ) yaptığı konutlar bu tür mal ve hizmetlere örnek olarak gösterilebilir. Devlet, sosyal devlet anlayışına uygun olarak üzerine düşen görevleri yerine getirmek amacıyla söz konusu mal ve hizmetlerin üretimi için bu alanlarda yatırımlar yapmaktadır.

Kamusal mal ve hizmetler dışında devletin yatırım yapmasının diğer nedeni dışsallıklardır. Bir ekonomik birimin faaliyetleri dolayısıyla diğer ekonomik birim veya birimler üzerinde dolaylı olarak görülen olumlu veya olumsuz etkileri ifade eden dışsallıklar, genel olarak fiyatlandırılmazlar (Dönmez, 2007, s. 488). Fiyatlandırılmayan bu faaliyetler nedeniyle, kâr maksimizasyonu güdüsüyle faaliyet gösteren özel sektör her alanda yatırım yapmaz. Bu nedenle, özel sektörün dışsallıklar nedeniyle faaliyette bulunmadığı alanlarda kamunun faaliyette bulunması zorunluluk haline gelmektedir.

Özel sektörün kâr sağlayamayacağı ve bu nedenle yatırım yapmayacağı ortak mülkiyet konusu olan alanlar, kamunun yatırım yapmasını zorunlu kılan bir diğer nedendir. Çevre alanında yapılan yatırımlar ve ormancılık sektöründe yapılan yatırımlar bu yatırımlara örnek olarak gösterilebilir.

Doğal tekel niteliğindeki birçok mal ve hizmetin de kamu tarafından üretilmesi gerekmektedir. Bunun en önemli nedeni fiyatlandırmada kâr maksimizasyonu yerine kamu yararının ön planda olması gereğidir. Örneğin bir şehrin içme suyu şebekesinin özel sektöre yaptırılması, piyasada rekabet unsurları olmadığı için ilerde bu hizmet karşılığı alınacak ücretlerin, kamu yararından bağımsız olarak, yüksek seviyelere çıkmasına neden olabilecektir. Her ne kadar belli anlaşmalarla bunların önüne geçilebilse de, genel eğilim doğal tekel niteliğindeki malların kamu tarafından üretilmesi yönündedir. Devlet, ancak bu alanlarda rekabet şartları oluştuktan sonra bu alanlardan çekilebilir.

İyi işleyen sermaye ve sigorta piyasalarının bulunmadığı ekonomilerde özel sektör, riskli yatırım projeleri üstlenmekten ve uzun dönemli yatırımlara girişmekten kaçınacaktır. Dolayısıyla para ve sermaye piyasaları ile sigorta piyasalarının iyi işlemediği ekonomilerde, riskli ve uzun dönemli yatırımları üstlenmek veya özel sektörle bu riski paylaşmak kamu açısından zorunlu hale gelmektedir.

Gelir dağılımındaki eşitsizlikler ve devletlerin adil gelir dağılımını sağlama yönündeki ekonomik politikaları nedeniyle de bazı yatırımlar kamuca yürütülmektedir. Bu politikalar belli bölgeler için uygulanabileceği gibi, belli sektörler veya belli birey grupları için de uygulanabilmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yapılan yatırımlar, bir ölçüde bu yatırımlara örnek olarak gösterilebilir.

Bilindiği üzere büyümenin kaynaklarından bir tanesi de kamu yatırımlarıdır. Özellikle, özel sektör yatırımlarının yetersiz olduğu dönemlerde kamuca gerçekleştirilen yatırımlar büyümeyi tetikleyen önemli unsurlardan biri olmaktadır. Ekonomide işsizliğin ve durgunluğun hakim olduğu dönemlerde de kamu yatırımları artırılarak ekonominin tam istihdama yaklaşması sağlanmaktadır.

Kamu yatırımları, bazen de özel sektörün yatırım yapmasını sağlayacak ve teşvik edecek altyapının sağlanması için gerekli olmaktadır. Organize sanayi bölgeleri veya küçük sanayi siteleri oluşturmak amacıyla yapılan yatırımlar buna örnek olarak gösterilebilir.

Son olarak, bu iktisadi sebeplerin yanında devlet bazen siyasi nedenlerle de yatırım kararları alabilmektedir. Politik ekonominin bir sonucu olarak hükümetler seçmenlerine verdikleri vaatleri getirmek veya seçim bölgelerindeki siyasi hakimiyetlerini daim kılmak için kamu yatırımlarını araç olarak kullanmaktadırlar.

1.1.4 Kamu Yatırımlarının Ekonomik Etkileri

Kamu yatırımlarının ekonomik etkilerini iki başlık altında toplamak mümkündür. Kamu yatırımlarının makroekonomik büyüklükler üzerindeki etkileri makro etkiler olarak adlandırılmaktayken, firmalar ve hane halkı üzerindeki etkileri ise mikro etkiler olarak adlandırılmaktadır (Anderson ve diğerleri, 2006, s. 5).

Bir ekonomideki en temel makroekonomik hedef büyümedir. Dolayısıyla kamu yatırımlarının makroekonomik etkileri incelenirken ilk ele alınması gereken husus büyüme üzerindeki etkisi olacaktır.

Ekonomik büyümenin temel öğeleri; fiziki ve beşeri sermayeye yapılan yatırımlar, teknolojik gelişmeler ve etkin bir ekonomik organizasyondur. Dolayısıyla söz konusu alanlarda gerçekleştirilecek kamu yatırımları ekonomik büyümeye doğrudan katkıda bulunacaktır. Makine, teçhizat ve inşaat olarak fiziki sermayeye yapılan ilaveler ile işgücü kapasitesinin artırılmasına yönelik kamu yatırımları üretim kapasitesinin ve dolayısıyla ekonomik büyümenin artmasına katkıda bulunmaktadır. Ekonomik büyümenin diğer bir kaynağı olan teknolojik gelişmeler ise, aynı miktar kaynak ile daha fazla üretim elde etmemizi mümkün kılmaktadır. Kamu eliyle gerçekleştirilecek

araştırma ve geliştirme yatırımlarıyla sağlanacak teknolojik ilerleme de ekonomik büyümeye katkı sağlayacak bir diğer unsurdur. Mal ve üretim faktörü piyasalarında rekabet koşullarını sağlamaya yönelik kamu yatırımları da kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yardımcı olmakta, bu da ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir (Ataç, 1999, s. 245-246).

Anderson ve diğerleri (2006, s.5) kamu yatırımlarının ekonomik büyümeyi beş kanalla etkilediğini iddia etmektedirler. İlk olarak kamu yatırımlarının özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı alanlarda gerçekleştirilmesi durumunda kamu yatırımlarındaki bir artış belli bir seviyeye kadar büyüme oranını artıracaktır. İkinci olarak, özel tasarrufların esnek olduğu ve kamu yatırımlarının özel yatırımları tamamlayıcı nitelikte gerçekleştirildiği durumlarda, en azından belli bir seviyeye kadar kamu yatırımları özel sektör yatırımlarını teşvik etmektedir (crowding-in). Kamu yatırımlarının özel yatırımları teşviki, kamu yatırımlarının vergilerle finanse edilmesi durumunda giderek azalan bir etki doğurmaktadır. Kamu yatırımlarının iç borçlanma ile finanse edilmesi durumunda ise faiz oranları yükselecek, bu da özel yatırımların dışlanmasına (crowding-out) neden olabilecektir. Organize sanayi bölgelerinde olduğu gibi kamu yatırımları aracılığıyla piyasa bütünleşmesinin sağlanması da kamu yatırımlarının ekonomik büyümeye katkı sağladığı üçüncü kanaldır. Dördüncü olarak, kamu yatırımları toplam talebin bir unsuru olarak da özel yatırımları etkilemektedir. Keynesyen modelde, esnek olmayan ücret ve fiyatlardan dolayı ekonominin tam istihdamın altında faaliyette bulunduğu dönemlerde kamu yatırımlarındaki artış milli gelir seviyesini de artıracaktır. Fakat bu olumlu etki izleyen yıllarda giderek azalacaktır. Son olarak, tasarrufların artırılması amacıyla gerçekleştirilen kamu yatırımları da ekonomik büyümeye katkı sağlamaktadır. Kamu gelirlerinin artırılması amacıyla gelir elde edici alanlara gerçekleştirilen kamu yatırımları tasarrufların artmasına ve dolayısıyla ekonomide büyümeye yardımcı olmaktadır.

Kamu yatırımları büyümenin yanı sıra istihdam ve ihracat gibi makroekonomik değişkenler üzerinde de etkide bulunmaktadır (Anderson ve diğerleri, 2006, s. 9). Kamu yatırımlarının istihdam üzerindeki etkisi özellikle tam istihdam düzeyinin altında faaliyet gösteren ekonomilerde ortaya çıkmaktadır. Tam istihdam düzeyinin altında faaliyette bulunan ekonomilerde kamu yatırımlarının artırılması, toplam talebi artırarak en azından kısa dönemde işsizlik oranının azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Kamu

yatırımlarının ihracat üzerine olası etkisi kamu yatırımlarının dış borçlanma ile finanse edilmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Kamu yatırımlarının dış borçlarla finanse edilmesi durumunda yerli paranın değeri artacak, bu da ekonominin yurtdışındaki rekabet gücünün azalmasına ve dolayısıyla büyüme üzerinde olumsuz yönde bir etkiye neden olabilecektir.

Kamu yatırımlarının, firmalar ve hane halkı üzerindeki mikro etkileri ise üç şekilde ortaya çıkmaktadır (Anderson ve diğerleri, 2006, s. 10). İlk olarak, özellikle salt kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin miktarının ve kalitesinin artırılması ancak kamu yatırımları ile mümkün olmaktadır. Bu etkiye miktar etkisi adı verilmektedir. Örneğin adalet saraylarının sayılarının ve teknik donanımlarının artırılması miktar etkisidir. Kamu yatırımlarının salt kamusal mal veya hizmet üretmek amacıyla yapılmadığı durumlarda ve özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı nitelikte olmadığı veya sübvansiyon niteliğinde olduğu durumlarda, kamu yatırımlarının piyasa fiyatları üzerindeki etkisine fiyat etkisi adı verilmektedir. TOKİ eliyle gerçekleştirilen inşaatların konut fiyatlarını etkilemesi fiyat etkisine örnek olarak gösterilebilir. Kamu yatırımlarının mikro etkilerinden sonuncusu gelir etkisidir. Gelir etkisi, kamu yatırımlarının doğrudan vergilerle finanse edilmesi durumunda firmaların veya bireylerin gelirlerinin azalmasına neden olmasıdır. Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi için bazen yapılan kamulaştırma işlemleri de gelir etkisi yaratmaktadır.

1.1.5 Kamu Yatırımları ile Diğer Kamu Harcamaları ve Özel Yatırımlar Arasındaki Farklar

Kamu ekonomisi literatüründe kamu harcamaları farklı bakış açılarına göre farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Teorik sınıflandırmalarda kamu harcamaları; reel harcamalar-transfer harcamaları, cari harcamalar-yatırım harcamaları, organik sınıflandırmaya göre harcamalar-fonksiyonel sınıflandırmaya göre harcamalar şeklinde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2007, s.135). Bu sınıflandırmaların yanında kamu harcamaları; verimli-verimsiz harcamalar, olağan-olağanüstü harcamalar ve zorunlu-ihtiyari harcamalar olmak üzere literatürde farklı şekillerde de sınıflandırılmaktadır.

Bütçelerin yapısı göz önünde bulundurulduğunda kamu harcamalarını cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üçe ayırmak mümkündür. Bu bazdaki sınıflandırma hem program bütçe döneminde uygulanan sınıflandırmayla, hem de analitik bütçe sınıflandırması ile yapılan sınıflandırmayla büyük ölçüde benzeşmektedir. Çalışmanın odağını kamu yatırım harcamaları oluşturması nedeniyle, burada da kamu harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak sınıflandırılacak ve kamu yatırım harcamalarının cari harcamalardan ve transfer harcamalarından farkları ortaya konulacaktır.

Toigo ve Woods'a göre (2006, s. 66) kamu yatırım harcamalarını cari harcamalardan ve transfer harcamalarından ayıran üç temel özellik bulunmaktadır. İlk olarak, diğer harcamaların aksine kamu yatırım harcamalarının kendi kendini finanse etme potansiyeli bulunmaktadır. Kamu yatırım harcamaları hem kamu yatırım projesinin kendi yaratacağı gelirler, hem de ekonomik büyümeye katkısı nedeniyle uzun dönemde vergi gelirlerinde sağlayacağı artış nedeniyle kendi kendini finanse edebilecektir. İkinci olarak, uzun vadeli projelere odaklanması nedeniyle kamu yatırım harcamaları diğer harcamalarla kıyaslandığında daha çok gelecek nesillere yöneliktir ve gelecek nesillere olumlu etkisi diğer harcamalardan daha fazladır. Bu nedenle kamu yatırım harcamalarının vergilerden ziyade, gelecek nesillerin projelerin finansmanına ortak olmasını sağlamak amacıyla uzun vadeli borçlarla finanse edilmesi savunulmaktadır. Kamu yatırım harcamalarını diğer kamu harcamalarından ayıran üçüncü özellik ise kamu yatırım harcamalarının politikayla olan ilişkisidir. İktidarların seçmenlerine verdikleri sözlerin yerine getirilmesi büyük ölçüde kamu yatırım harcamalarıyla gerçekleştirilmektedir.

Bunların yanında kamu yatırım harcamaları ile diğer kamu harcamaları arasındaki dördüncü fark olarak kamu yatırım harcamalarının bütçe kısıtlarından en fazla etkilenen harcama türü olduğu söylenebilir. Bütçe kısıtları söz konusu olduğunda genellikle cari harcamalar ve transfer harcamaları veri kabul edilmekte, kalan tutar kamu yatırımlarına tahsis edilmektedir. Çünkü bütçe kısıtları altında, büyük bölümünü personel giderlerinin oluşturduğu cari harcamalarda veya ödeme yükümlülüğü bulunan borçlarda kesintiye gitmek veya erteleme yapmak pek mümkün değilken, kamu yatırım projeleri için gerekli ödenekleri azaltmak veya projeleri ertelemek iktidarlar açısından daha risksiz ve kolay olacaktır.

Kamu yatırım harcamaları ile özel sektör yatırım harcamaları arasındaki farklar ise birkaç değişik noktada ortaya çıkmaktadır. Kamu yatırım harcamaları ile özel sektör yatırım harcamaları arasındaki temel fark kâr motivasyonudur. Özel sektör yatırımları yalnızca kârın olduğu alanlarda gerçekleştirilmekteyken, kamu yatırım harcamalarının büyük bir bölümü kâr amacıyla değil, kamu yararı amacıyla gerçekleştirilmektedir. Piyasa başarısızlıkları bu noktada temel kriter olmaktadır.

Yapıldıkları alanlar itibarıyla da kamu yatırım harcamaları ile özel sektör yatırımları arasında farklılık bulunmaktadır. Kamu yatırımları genellikle ekonomik ve sosyal altyapıya odaklanmaktayken, özel sektör yatırımları mal ve hizmet üretimine odaklanmaktadır. Ülkemizde de temel kamu yatırım politikası özel sektörün faaliyette bulunduğu alanlardan çekilmek ve özel sektörü teşvik etmek amacıyla ekonomik ve sosyal altyapıyı oluşturmaktır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2000b, s.31).

Değerlendirilmeleri açısından da kamu yatırım harcamaları ve özel sektör yatırım harcamaları arasında farklılık bulunmaktadır. Özel sektör yatırım projelerinde ticari analiz ve ticari kârlılık temel kıstas iken, kamu yatırım projelerinde ticari analizlerin ötesinde ekonomik ve sosyal analizler ön plana çıkmaktadır. Projelerin yapılabilirliğini test etmek üzere yapılan fayda-maliyet ve/veya maliyet-etkinlik analizlerinde ticari kârlılık piyasa fiyatları kullanılarak tespit edilmekteyken, ekonomik ve sosyal analizlerde proje, gölge fiyatlar kullanılarak ulusal ekonomi ve sosyal refah açısından değerlendirmektedir. Yani kamu yatırım projeleri ticari açıdan kârlı olmasa bile, ekonomik ve sosyal açıdan kârlı bulunduğu yapılabılır niteliktedir (Ayanoğlu ve diğerleri, 2001, s. 125-126).

1.1.6 Kamu Yatırımlarının İzlenmesinin ve Değerlendirilmesinin Gerekliği

Dünyada ve ülkemizde kamu mali yönetimi alanında yapılan reformlar göz önünde bulundurulduğunda kamu mali yönetiminde ön plana çıkan hususun sonuç odaklı yönetim olduğu görülmektedir. UNDP'ye (2002, s. 9) göre sonuç odaklı yönetim, bir kurumun süreçlerinin, ürünlerinin ve hizmetlerinin açıkça belirlenmiş sonuçlara ulaşılmasına katkıda bulunmasını sağlayan yönetim stratejisi veya yaklaşımıdır. Sonuç odaklı yönetim, öğrenmeyi ve hesap verilebilirliği geliştirerek stratejik planlama ve stratejik yönetime uygun bir çerçeve oluşturulmakta; gerçekçi sonuçlar tanımlanmasını,

sonuçlara ulaşma hedefi doğrultusunda izleme süreci oluşturulmasını, öğrenilen derslerin karar alma sürecine entegre edilmesini ve performansla ilgili raporlar hazırlanmasını sağlayarak kuruluşların çalışma biçimlerinde önemli değişiklikler yapılmasını amaçlamaktadır.

Sonuç odaklı yönetimle artık kamu harcamalarında kimin neyi harcadığından ziyade, harcanan şeyin ne için harcandığı odak haline gelmiştir. Kamu harcamalarının ne için harcandığının tespiti için harcamaların izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Yani, sonuç odaklı yönetimin araçları (stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol, dış denetim vs.) iyi işleyen bir izleme ve değerlendirme sistemi ile desteklenmek zorundadır.

Kamu yatırım harcamaları da bu kapsamda izlenmesi ve değerlendirilmesi gereken harcamalardır. Hatta kamu yatırım harcamaları, daha önce değinildiği üzere kendi kendini finanse edebilme, bugünkü nesiller kadar gelecek nesilleri de ilgilendirme, politik ekonomiyle yakın ilişki ve bütçe kısıtlarından daha fazla etkilenme gibi kendine has özellikleri nedeniyle özellikle izlenmesi ve değerlendirilmesi gereken harcamalardır.

Kamu yatırımlarının izlenmesi için, projelerin uygulama safhalarında projelerin fiziki ve finansal gerçekleştirmeleri ile ilgili verilerin düzenli aralıklarla sistematik olarak toplanması gerekmektedir. Bunun için oluşturulacak bir bilgi sistemi altyapısı izlemenin daha sağlıklı yapılmasını sağlayacaktır.

Kamu yatırımlarının değerlendirilmesi ise hem uygulama aşamasında izleme sistemiyle bütüncül bir şekilde, hem de tamamlanma sonrası aşamada gerçekleştirilmelidir. Kamu yatırım projelerinin uygulanması aşamasında yapılacak izleme ve değerlendirme çalışmaları proje yönetimine yardımcı olacak önemli bir unsurdur. Projelerin uygulama aşamasında yapılan izleme ve değerlendirme faaliyetleriyle temel olarak, projeyle ilgili karar alıcılar proje hakkında düzenli olarak bilgilendirilmiş olacaktır. Projenin planlandığı gibi gidip gitmediğini, yani zaman ve maliyet açısından planlardan sapma olup olmadığını da bu izleme ve değerlendirme faaliyetleriyle tespit etmek mümkündür. Bu sayede, projenin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve tamamlanması için alınması gerekli düzeltici tedbirler rasyonel bir şekilde zamanında alınmış olacaktır. Bu açıdan izleme ve değerlendirme faaliyetleri proje yöneticileri için bir erken uyarı sistemi

vazifesini de yerine getirmektedir. Uygulama aşamasında yapılacak değerlendirmelerde, projenin talepte yaşanan gelişmeler nedeniyle veya başka nedenlerle yapılabilirlikten uzaklaştığı tespit edilirse, zaman ve kaynak israfının önüne geçmek için projenin durdurulması veya iptal edilmesi kararları da alınabilir.

Projenin tamamlanmasının ardından gerçekleştirilen değerlendirme faaliyetleri temel olarak projeyle hangi sonuçlara ulaşıldığını ortaya koyacaktır. Elde edilen sonuçların tespit edilmesiyle projenin başarılı ve başarısız yönleri belirlenecek ve ilerde gerçekleştirilecek benzer projeler için dersler çıkarılması sağlanacaktır. Bu sayede, projede yapılan hatalar benzer projelerde gelecekte tekrarlanmayacak, daha sağlıklı yatırım kararları alınacak ve projelerin başarıyla tamamlanma oranı her projede daha da artırılabilecektir. Tamamlama sonrası yapılan değerlendirmeler bu anlamda uluslararası veya ulusal seviyede projeler arasında karşılaştırmalar yapılmasına da olanak sağlayacaktır. Başarılı örnekler bu sayede yaygınlaştırılacaktır.

Projelerin tamamlanmasının ardından yapılan değerlendirmelerle hesap verilebilirliğe de hizmet edilmiş olacaktır. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı bu değerlendirmelerle tespit edilebilecektir. Ayrıca kamu yatırım projelerinin uygulanması aşamasında hazırlanan değerlendirme raporlarının ve tamamlanmasının ardından hazırlanan değerlendirme raporlarının kamuoyuna açıklanmasıyla mali saydamlığa da katkıda bulunulmuş olacaktır.

1.2 İZLEME VE DEĞERLENDİRME

İzleme ve değerlendirme kavramlarının detaylarına girmeden önce proje döngüsü ve mantıksal çerçeve yaklaşımı kavramlarına kısaca değinmek gerekmektedir. Çünkü yatırımlar açısından bakıldığında izleme ve değerlendirme kavramlarının çıkış noktasını proje döngüsü ve proje döngüsünde bir araç olarak kullanılan mantıksal çerçeve yaklaşımı oluşturmaktadır. Bu kavramların tanımlanması izleme ve değerlendirme kavramlarını daha iyi kavrayabilmek için bir altyapı oluşturacaktır.

1.2.1 Proje Döngüsü

“Proje” kavramı günlük hayatta birçok anlamda kullanılmaktadır. Üniversite sınavlarını kazanmak, üniversite sınavlarına hazırlanan bir öğrenci için hayatının en önemli projesi iken, Güneydoğu Anadolu Bölgesinin kalkınması için hazırlanan, ekonomik ve sosyal bir çok düzenlemeyi içeren “Güneydoğu Anadolu Projesi” de bir proje olarak anılmaktadır. Bu çalışmada üzerinde durulacak olan “proje” kavramı ile “yatırım projesi” kastedilmektedir.

Genel olarak proje, belirli bir bütçe ve belirli bir zaman aralığında açıkça tanımlanmış hedeflere ulaşmak amacıyla hayata geçirilen faaliyetler bütünüdür. (European Commission, 2004, s. 8)

Projelerin genel özelliklerinden hareket edildiğinde ortak bazı noktalar tespit edilebilmektedir. Bunlar (Yılmaz ve Akça, 2002, s. 379):

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

Projelerin başarılı bir şekilde hayata geçirilmeleri ve yürütülmeleri için öncelikle nihai faydalanıcılar ve temel hedef grup da dahil olmak üzere tüm paydaşlar açıkça belirlenmeli, ardından faydaların maliyetleri karşılayıp karşılamadığını ölçmek üzere finansal ve ekonomik analizler yapılmalı, sonra projenin koordinasyon, yönetim ve finansman düzenlemeleri açıkça tanımlanmalı, ve son olarak başarıyı takip etmek için izleme ve değerlendirme sistemi geliştirilmelidir (European Commission, 2004, s. 8).

Bir projenin ömrü boyunca geçtiği aşamalara genel olarak proje döngüsü adı verilmektedir. Proje çevrimi olarak da anılan proje döngüsü bir projenin fikir olarak doğuşundan başlamakta, tamamlanmasının ardından yapılan değerlendirmeye kadar devam etmektedir. Burada “döngü” kelimesinin kullanılmasının nedeni, her aşamanın bir önceki aşamadan girdi elde etmesi ve sonraki aşamaya girdi sağlamasıdır. Daha çok uluslararası kuruluşlar sayesinde popülerlik kazanan proje döngüsüyle karar alma süreci

sistematik bir yapıya kavuşturulmakta ve proje yönetimine çeşitli araç ve teknikler dahil edilmektedir. Ayrıca, proje döngüsü sayesinde projelerin hedef odaklı hazırlanması sağlanmakta, projelerde standartlaşmış usul ve formatlar geliştirilmekte, uzun vadeli bakış açısı ve geçmişten çıkarılan dersler sayesinde sürdürülebilirliğe katkı verilmekte ve bir bütün olarak proje yönetiminin kalitesi artırılmaktadır (Çelik, 2009, s. 32).

Proje döngüsünde yer alan aşamalar kuruluştan kuruluşa farklılık gösterebilmektedir. Örneğin AB fonlarının kullanımında uygulanan yaklaşımda proje döngüsü beş aşamadan oluşmaktadır. European Commission'a (2004, s. 16) göre bu aşamalar programlama, tanımlama, formülasyon, uygulama ve değerlendirme/denetimdir.

Programlama aşamasında problemlerin, kısıtlamaların ve fırsatların tanımlanması için ülke ve sektör seviyesindeki durum analiz edilmektedir.

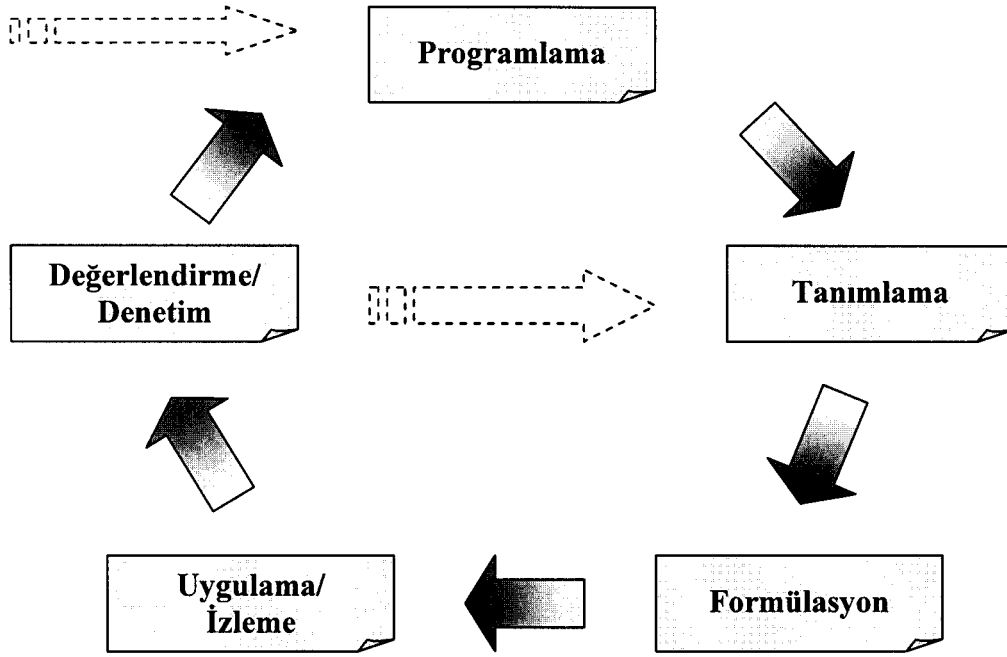
Tanımlama aşamasında, AB ve ortak ülkenin kalkınma öncelikleri ile uyumlu olan proje fikirleri geliştirilmekte, bu proje fikirlerinin gerçekleştirilme olasılığı ve programlara uygunluğu değerlendirilmekte ve finansman önerisi hazırlanmaktadır.

Formülasyon aşamasında, proje fikrinin yapılabilirliği ve uygunluğu onaylanmakta, yönetim ve koordinasyon ayarlamalarının, finansman planının, fayda-maliyet analizinin, izlemenin ve denetim ayarlamalarının da dahil olduğu detaylı proje tasarımı hazırlanmaktadır.

İzleme ve raporlamayı da kapsayan **uygulama** aşamasında, proje ile hedeflenen duruma ulaşılmasını sağlayacak faaliyetler hayata geçirilmektedir.

Değerlendirme/denetim aşamasında ise öncelikle tasarımın, uygulamanın ve sonuçların olabildiğince objektif ve sistemli bir değerlendirmesi yapılmakta, ardından yasalara ve kurallara uyum denetlenmektedir.

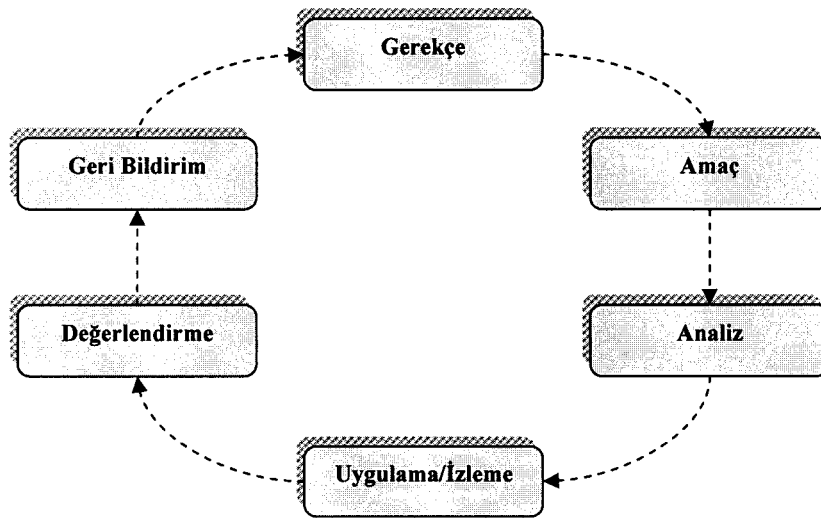
Şekil 1.1. Avrupa Birliği'nde Proje Döngüsünün Aşamaları



Kaynak: European Commission, 2004, s. 16.

Proje döngüsü, genel olarak üye ülkelere finansman sağlayan uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılmakla birlikte bazı ülkelerde de ülkenin harcama sistemine uygun olarak geliştirilmiş proje döngüleri bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’de proje döngüsünün aşamaları Şekil 1.2’deki gibidir.

Şekil 1.2. İngiltere’de Proje Döngüsünün Aşamaları



Kaynak: UK, HM Treasury, t.y., s. 3.

UK, HM Treasury'e (t.y., s. 3) göre İngiltere'de proje döngüsünün aşamaları; gerekçe, amaç, analiz, uygulama/izleme, değerlendirme ve denetimdir. Proje döngüsünün ilk aşaması olan gerekçe aşamasında, gerçekleştirilmesi düşünülen yatırıma olan ihtiyaç açık bir şekilde tanımlanmaktadır. Amaç aşamasında ise yatırım ile ulaşılması hedeflenen amaçlar açık bir şekilde ortaya konulmaktadır. Analiz aşamasında, öncelikle aynı amaca ulaşmak için kullanılabilecek seçenekler belirlenmekte, ardından söz konusu seçenekler için analizler yapılarak belirlenen amaçlara en az maliyetle ulaşılmasını sağlayacak alternatifler tespit edilmektedir. Dördüncü aşama olan uygulama aşamasında, görevler ve sorumluluklar tanımlanmakta, zaman çizelgeleri oluşturulmakta ve proje kapsamındaki faaliyetler yürütülmektedir. Değerlendirme aşamasında hedeflere ne derece ulaşıldığı belirlenmektedir. Son aşama olan geri bildirim aşamasında ise daha sonra atılacak adımların neler olabileceği ortaya konulmakta ve edinilen tecrübeler doğrultusunda benzer projeler için dersler çıkarılmaktadır.

Her iki örnekten de görüldüğü üzere izleme ve değerlendirme uygulama aşamasıyla devreye girmekte ve proje döngüsünün bir parçası haline gelmektedir. Ancak, izleme ve değerlendirmenin altyapısının oluşturulması ile ilgili çalışmalar daha projelerin geliştirilmeye başlandığı ilk aşamada başlamaktadır. Projelerin geliştirilme safhasında projenin hangi mekanizmalarla ve hangi kriterlere göre izleneceği, projenin başarıyla yürütülüp yürütülmediğinin nasıl test edileceği, proje ile hedeflenen sonuçlara ulaşılp ulaşılmadığının nasıl değerlendirileceği gibi konular gözden geçirilmekte ve projenin formülasyonunda bu hususlara da yer verilmektedir. Bu amaçla kullanılan araçlardan en önemlisi Mantıksal Çerçeve Yaklaşımıdır (MÇY).

1.2.2 Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı

MÇY; katılımcılığı, şeffaflığı ve amaca yönelik çalışmayı geliştiren araçları kullanarak analiz yapma, planlama ve yönetim metodudur. MÇY ile problemlerin analizi ve bu problemlerin çözülmesi için yapılması gereken işlerin tespiti daha tutarlı bir biçimde ortaya konularak proje veya programın dizaynının kalitesi artırılmaktadır. MÇY ile ayrıca detaylı operasyonel planların hazırlanması için mevcut çerçeve ortaya

konulmakta, uygulama sırasında ve sonrasında projenin hedefleri açısından izlenmesi ve değerlendirilmesi mümkün olmaktadır (World Bank, 2004, s. 8).

İlk olarak 1960'ların sonlarına doğru Amerikan Uluslararası Kalkınma Kurumu'na proje planlama ve değerlendirme sistemini iyileştirmek amacıyla oluşturulmakla birlikte halen farklı şekillerde ve farklı kapsamlarda da olsa MÇY çeşitli uluslararası kuruluşlarca kullanılmaktadır. Örneğin AB 1993 yılından bu yana, Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu ise 1998 yılından bu yana MÇY'yi proje döngüsü yönetiminin bir parçası olarak kullanmaktadır.

Karar vericilerin temel soruları sorup sormadıklarını ve varsayımları/riskleri göz önünde bulundurup bulundurmadıklarını test etmesi, paydaşları planlama ve izleme sürecine dahil etmesi, dinamik bir şekilde kullanılırsa uygulamaya, izlemeye ve değerlendirmeye rehberlik eden önemli bir yönetim aracı olması MÇY'nin önemli avantajlarıdır. Bu avantajları yanında, eğer katı bir şekilde kullanılırsa yaratıcılığı ve yeniliği engellemesi, uygulama esnasında güncellenmezse değişen koşullara ayak uydurmayan statik bir araç haline gelmesi, eğitim ve takip gerektirmesi MÇY'nin potansiyel dezavantajlarıdır (World Bank, 2004, s. 8).

MÇY'de göz önünde bulundurulması gerekli temel hususları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (International Fund for Agricultural Development, 2002, s. 3-12):

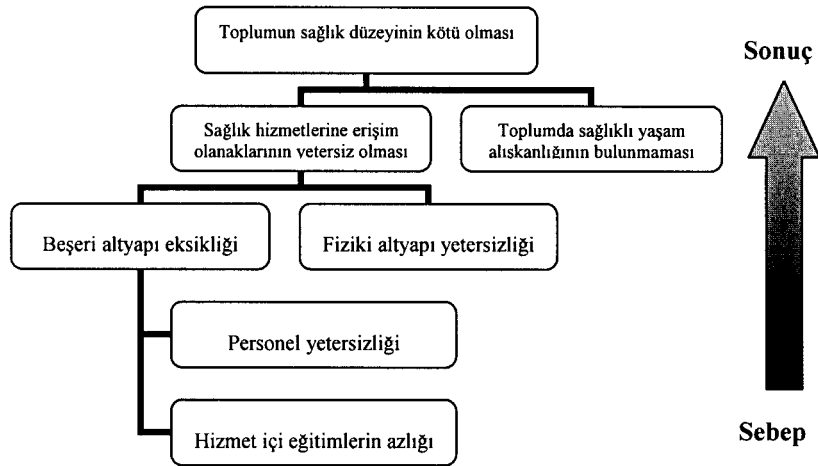
- Neye ulaşmak için çabalandığı ve nasıl ulaşılacağı olabildiğince açık bir şekilde belirlenmeli,
- Amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının nasıl tespit edileceği tasarlanmalı ve bir izleme sistemi geliştirilmeli,
- Projenin başarısı için önemli olan ancak projenin doğrudan kontrolünde olmayan varsayım ve riskler tespit edilmelidir.

European Commission'a (2004, s. 60) göre AB proje döngüsü yönetiminde kullanılmakta olan MÇY analiz ve planlama olmak üzere iki aşamadan meydana gelmektedir. İlk aşama olan analiz aşamasında paydaş analizi, GZFT (güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) analizi, problem analizi, amaç analizi ve strateji analizi yapılmaktadır.

İlk aşamada yapılan paydaş analizi ile projelerde katılımcılık sağlanarak projelerin amaçlarının ihtiyaçlara uygun olarak belirlenmesi ve projenin hedef gruplarca sahiplenilmesi sağlanmaktadır. GZFT analizi ile mevcut durum ortaya konulmakta, problem analizi ile temel sorun alanları ve problemler arasındaki sebep/sonuç ilişkileri belirlenmektedir. Amaç analizinde ise bir önceki aşamada belirlenmiş problemlerden yola çıkarak çözümler üretilmekte ve çözümler arasında araç/amaç ilişkisi kurulmaktadır. Son analiz olan strateji analizinde ise çözümlere ulaşılması için alternatif stratejiler belirlenmekte ve en uygun strateji seçilmektedir.

Yukarıda değinilenler basit bir örnek yardımıyla daha somut hale getirilebilir. Örneğin sağlık sektöründe yaşanan sorunlarla ilgili proje geliştirilmesinin planlandığını varsayalım. Yapılan paydaş analizi sonucu Sağlık Bakanlığının, tıp fakültelerinin ve vatandaşları temsilen sivil toplum kuruluşlarının paydaş olarak belirlendiğini ve bu paydaşların bir araya gelerek bir durum analizi yapmış olduğunu varsayalım. Söz konusu paydaşlarca yapılan durum analizine bağlı olarak sağlık sektöründe yaşanan problemleri; beşeri altyapı eksikliği, hizmet içi eğitimlerin azlığı, fiziki altyapı yetersizliği, toplumda sağlıklı yaşam alışkanlığının bulunmaması, toplumun sağlık düzeyinin kötü olması, sağlık hizmetlerine erişim olanaklarının yetersiz olması ve personel yetersizliği olarak belirlemiş olduklarını düşünelim. Bu durumda mevcut problemler arasında sebep sonuç ilişkisi kurularak aşağıdaki gibi bir problem ağacına ulaşmak mümkündür.

Şekil 1.3. Örnek Problem Ağacı



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Örnek problem ağacında görüldüğü üzere beşeri altyapı eksikliğinin sebebi personel yetersizliği ve hizmet içi eğitimlerin azlığıdır. Aynı hiyerarşik seviyede bulunan beşeri altyapı eksikliği ve fiziki altyapı yetersizliğinin sonucu olarak sağlık hizmetlerine erişim olanakları yetersizdir. Erişim olanaklarının yetersiz olması ve toplumda sağlıklı yaşam alışkanlığının bulunmaması sebebiyle de toplumun sağlık düzeyi kötüdür.

Problem ağacında ortaya konan hedefler hiyerarşisi ile amaç ağacı da büyük ölçüde oluşturulmuş olur. Problem ağacı oluşturulurken kullanılan mantık tersten uygulanırsa aşağıdaki gibi bir amaç ağacı elde edilmiş olmaktadır.

Şekil 1.4. Örnek Amaç Ağacı



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Örnek amaç ağacından görüldüğü üzere personel sayısının ve hizmet içi eğitimlerin artırılmasıyla beşeri altyapı geliştirilecektir. Beşeri altyapının geliştirilmesi ve fiziki altyapının iyileştirilmesiyle sağlık hizmetlerine erişim olanakları iyileştirilmiş olacak, böylece toplumun sağlık düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunulmuş olacaktır.

Problem ağacının ve amaç ağacının elde edilmesiyle amaçlar ve sonuçlar da yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya hiyerarşik olarak sınıflandırılmış olmaktadır. MÇY'nin analiz aşamasında amaç ağacının oluşturulması ve buna bağlı olarak sonuçlar arasındaki hiyerarşik ilişkinin kurulmasıyla izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin temeli atılmış olmaktadır.

MÇY'nin ikinci aşaması olan planlama aşamasında ise analiz aşamasında elde edilen veriler doğrultusunda Mantıksal Çerçeve Matrisi (MÇM) üretilmekte ve ardından üretilmiş olan MÇM doğrultusunda faaliyet planı ve kaynak planı ortaya konulmaktadır.

MÇY'nin bir parçası ve bir anlamda MÇY'nin yazılı bir çıktısı olan MÇM, bir projenin en önemli yönlerinin matris biçiminde özetlendiği ve uygulamaya dönük olarak tanımlandığı, proje hedefleri ile projenin sonuçları arasındaki nedensellik ilişkisini açık olarak görüldüğü bir proje yönetim aracıdır¹.

¹ (M. Kutluksaman ile kişisel iletişim, 15 Aralık 2009)

MÇM ile proje genel stratejisi, müdahale mantığı ve riskler belirlenmekte, projenin başarısının ölçülebileceği göstergeler geliştirilmektedir. Faaliyet planıyla, faaliyetlerin sırası ve birbirleriyle olan bağımlılıkları, süreleri ve sorumluları belirlenmektedir. Kaynak planlamasıyla da girdiler belirlenmekte ve bütçe oluşturulmaktadır.

MÇM ile projenin niçin yapıldığı, projenin başarması beklenen şeylerin neler olduğu, projenin başarısı için hangi dışsal faktörlerin önemli olduğu, projenin başarısını değerlendirmek için gerekli bilgilerin nereden bulunacağı, proje için hangi araçların gerekli olduğu ve projenin maliyetinin ne olacağı ortaya konulmaktadır.

AB proje döngüsü yönetiminde Tablo 1.1'deki gibi bir MÇM kullanılmaktadır (European Commission, 2004, s. 58).

Tablo 1.1. AB Projelerinde Kullanılan Mantıksal Çerçeve Matrisi

	Müdahale Mantığı	Nesnel Olarak Doğrulanabilir Göstergeler	Göstergelerin Doğrulanacağı Kaynaklar	Varsayımlar
Genel Hedef				
Proje Amacı				
Sonuçlar				
Faaliyetler		Araçlar	Maliyetler	
				Ön Koşullar

Kaynak: European Commission, 2004, s. 58 ve s. 71'den türetilmiştir.

Yukarıdaki MÇM'de yer alan müdahale mantığı sütunu, projenin temelinde yatan stratejinin belirlendiği ve proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerle projenin hiyerarşik amaçları arasındaki ilişkinin kurulduğu sütundur. Burada, proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlere, proje ile ulaşılabilecek sonuçlara, projenin amacına ve genel hedeflere yer verilmekte ve bunlar arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır.

Genel hedef, proje ile ulaşılamayacak ancak projenin katkıda bulunacağı üst seviyedeki hedeftir. Proje amacı, projenin gerçekleştirilmesiyle erişilecek olan ve hedef kitle üzerindeki faydalı etkileri proje bittikten sonra da sürmesi beklenen amaçlardır.

Sonuçlar, proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin ürünleridir. Faaliyetler ise, sonuçları elde etmek için yapılması gereken işlerdir.

MÇM’de, müdahale mantığı yanında amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını belirleyecek nesnel olarak doğrulanabilir göstergelere, bu göstergelerin elde edildiği doğrulanma kaynaklarına, faaliyetler için kullanılacak araçlara, söz konusu araçların maliyetlerine ve proje ile doğrudan müdahale edilemeyecek yani proje için dışsal olan, ancak projenin başarısını önemli ölçüde etkileyecek risk ve varsayımlara da yer verilmektedir. MÇM’den elde edilen bilgiler sayesinde projenin faaliyet planı ve kaynak planı da elde edilmiş olmaktadır.

Proje fikirlerinin ortaya çıkması esnasında ortaya konulan MÇM, proje döngüsünün bütün aşamalarında kullanılmaktadır. MÇM, tanımlama aşamasında mevcut durumun analizine yardım etmesi, önerilen projenin makro politikalara uygunluğunun araştırılması, muhtemel hedeflerin ve stratejilerin tanımlanması için kullanılmaktadır. Formülasyon aşamasında belirgin hedeflerin, ölçülebilir sonuçların, risk yönetim stratejisinin ve tanımlanmış yönetim sorumluluk seviyelerinin var olduğu uygun bir proje planının hazırlanmasını desteklemektedir. Uygulama aşamasında ise, kontratlandırma, operasyonel çalışma planı ve izlemeyi destekleyen önemli bir yönetim aracı işlevi görmektedir. Değerlendirme ve denetim aşamasında MÇM nelerin planlanmış olduğunun (hedefler, göstergeler ve önemli varsayımlar) özet kaydını tutarak performans ve etki değerlendirmesinin temellerini sağlamaktadır. MÇM’nin konumuz açısından önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Projede nelerin izleneceği, izleme için hangi mekanizmaların kullanılacağı ve nelerin hangi kriterlere göre değerlendirileceği MÇM sayesinde ortaya konulmuş olmaktadır. Yani MÇM ile izleme ve değerlendirme altyapısı oluşturulmuş olur.

1.2.3 İzleme ve Değerlendirme Kavramlarının Gelişimi

İzleme ve değerlendirme kavramları literatürde genellikle birlikte ve tek bir faaliyet olarak anılmalarına rağmen, farklı organizasyonları gerektiren, birbirleri ile bağlantılı iki ayrı süreçtir (Öztürk, 2004, s. 9). Bu kavramlar yabancı literatürde o kadar iç içe geçmiştir ki bu kavramların ayrı ayrı ifadesi (Monitoring and Evaluation) yerine yalnızca baş harfleri alınarak “M&E” ifadesi kullanılmaktadır.

Projenin uygulama safhasındaki gelişmeleri takip etmek amacıyla kullanılan izleme kavramının geçmişi çok eskilere dayanmasına rağmen değerlendirme kavramı 1950’li yıllardan itibaren literatüre girmiştir. Değerlendirme kavramı tarihin değişik dönemlerinde değişik anlamlar ifade etmiş ve farklı fonksiyonları yerine getirmek için kullanılmıştır.

Tablo 1.2. Değerlendirme Kavramının Geçirdiği Aşamalar

AŞAMA	AMAÇ	ODAK
1950’ler ve 1970’ler	Ölçme/Karşılaştırma	Sonuç
1980’ler	Saydamlık/Hesap verilebilirlik	Sonuç
1990’lar	Anlama/Öğrenme/Karar verme/Pozitif hesap verilebilirlik	Sonuç/Süreç/Faydalanma

Kaynak: UNICEF, 2006, s. 9.

Değerlendirme kavramı ilk olarak 1950’li yıllarda Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi kalkınma amacıyla ülkelere finansman sağlayan uluslararası kuruluşlarda popülerlik kazanmış ve proje döngüsünün bir aşaması olarak kullanılmaya başlanmıştır (UNICEF, 2006, s. 9). Değerlendirme, 1980’li yıllara kadar bir süreçten ziyade daha çok bir ürün olarak görülmüş ve yalnızca çıktı ve sonuçların elde edilmesinde ne derece başarılı olduğunu ortaya koymak üzere yapılmıştır. Bu yıllarda değerlendirme daha çok sosyal problemlerin çözülmesi amacıyla sosyal-liberal hükümetlerce uygulanmıştır (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 1999, s. 16).

1980’li yıllarda değerlendirme daha çok saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamanın aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yıllarda değerlendirmeye olan ilginin artmasıyla değerlendirmede kurumsallaşma aşamasına geçilmiş ve birçok uluslararası kuruluşta ve ülkede değerlendirme birimleri kurulmaya başlanmıştır. Kurumsallaşma ile birlikte değerlendirmede profesyonelliğin de bu yıllarda başladığını söylemek mümkündür (UNICEF, 2006, s. 9).

1990’lı yıllara gelindiğinde ise değerlendirme karar alma ve kurumsal öğrenmeyi kolaylaştırmak amacıyla bilgi edinmenin stratejik aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yıllarda değerlendirme artık sonuçlar yanında sürece ve faydaya da odaklanmaya

başlamıştır. Değerlendirmelerin odağı da saydamlık ve hesap verilebilirlikten, anlamaya, öğrenmeye, karar vermeye ve pozitif hesap verilebilirliğe kaymıştır.

1.2.4 İzleme ve Değerlendirme Kavramlarının Tanımı

İzleme değerlendirme faaliyetlerini yürüten birçok uluslararası kuruluş ve ülke, kendi rehberlerinde izleme ve değerlendirme kavramlarını tanımlamaktadır. Bu nedenle izleme ve değerlendirme kavramları ile ilgili literatürde farklı tanımlar ile karşılaşmak mümkündür. Bu durumu göz önünde bulunduran Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]), dünyada ortak bir dil geliştirmek amacıyla değerlendirme ve sonuç odaklı yönetimde kullanılan temel kavramlarla ilgili bir sözlük hazırlamış ve İngilizce, Fransızca, İspanyolca, Çince, Arapça, İtalyanca, Japonca, Portekizce, Rusça gibi farklı birçok dilde kullanıma sunmuştur. Çalışma kapsamında yapılacak tanımlamalarda, farklı bakış açılarını ortaya koymak adına farklı kaynaklardan yararlanılmakla birlikte, genelde OECD'nin yaptığı tanımların esas alınmasının doğru olacağı düşünülmektedir.

İzleme, önceden belirlenmiş göstergelerle ilgili sistematik veri toplamak suretiyle, yönetime ve süren bir kalkınma müdahalesinin (proje/program/tedbir/politika) ilgili taraflarına müdahalenin ilerleyişi, amaçların başarılması ve fonların kullanımı hususlarında ne kadar aşama kaydedildiği ile ilgili bilgiler sağlamak için kullanılan sürekli bir işlemdir (OECD, 2002, s. 27).

OECD'nin hazırladığı bahsi geçen sözlükteki bu tanım yanında izleme ile ilgili olarak literatürde aşağıdaki tanımlarla da karşılaşilmektedir;

İzleme, yönetim ve karar verme amacıyla sistematik olarak bilgi toplanması, analizi ve kullanımı olarak tanımlanabilir (DPT, 2008, s. 1).

İzleme, raporlar, görüşmeler, bilançolar, göstergeler vb. içeren birbiri ile bağlantılı bilgi sistemidir (European Commission, 1999, s. 29).

İzleme, temel olarak devam eden bir müdahalenin yöneticilerine ve temel paydaşlarına sonuçlara ulaşma yönünde, gelişimin ve varsa eksikliklerin erken göstergelerini sağlamayı amaçlayan sürekli bir fonksiyondur (UNDP, 2002, s. 6).

İzleme, belirlenen eksikliklerin giderilmesi için zamanında müdahale edilmesini sağlamak amacıyla, kaynak dağılımının, iş akışlarının, diğer gerekli faaliyetlerin ve hedeflenen çıktının ne ölçüde planlandığı gibi gerçekleştiğini araştıran bir faaliyetin uygulamasının periyodik gözetimidir (UNICEF, t.y., s. 2).

Günlük hayatta da çoğu zaman kullandığımız değerlendirme kavramı ise en geniş anlamıyla bir şeyin değeri veya önemi üzerine yapılan sistematik bir incelemeyi ifade etmektedir (Zarinpoush, 2006, s. iv). Ancak çalışmanın konusu itibarıyla değerlendirmenin proje yönetimi veya sonuç odaklı yönetim söz konusu olduğunda ifade ettiği anlam önem kazanmaktadır. Değerlendirme ile ilgili olarak literatürde birçok tanımlama yapılmaktadır. Bunlardan bazılarını aşağıda yer verilmektedir.

Değerlendirme, devam etmekte olan veya tamamlanmış bir projenin, programın veya politikanın dizaynı, uygulaması ve sonuçları ile ilgili olarak yapılan sistematik ve objektif çalışmadır (OECD, 2002, s. 21).

Değerlendirme, bir neticeye ulaşıp ulaşılmadığını veya neticeye ulaşma yönündeki ilerlemeyi sistematik ve objektif olarak gözden geçirme amacını güden seçimli bir uygulamadır (UNDP, 2002, s. 6).

Değerlendirme, kriterler ve somut standartlar temelinde bir kamu müdahalesi konusundaki yargıdır (European Commission, 1999, s. 17).

Değerlendirme, belirlenen hedefler ışığında bir projenin etkinlik, etkililik, etki, sürdürülebilirlik ve ilgililiğinin düzenli aralıklarla ölçülmesi ve edinilen tecrübeler ışığında takip eden planlama dönemi için yönlendirici çıktıların üretilmesidir (European Commission, 2006, s. 46).

Değerlendirme, bir faaliyet, proje, program, strateji, politika, konu, tema, sektör, operasyonel alan veya kuruluş ile ilgili yapılan sistematik ve objektif çalışmadır (UNESCO, 2007, s. 5).

Değerlendirme, belirlenmiş amaçlar ışığında faaliyetlerin ilgililiğinin, etkinliğinin, etkililiğinin ve etkilerinin olabildiğince sistematik ve objektif bir şekilde belirlenmesi sürecidir (UNICEF, t.y., s. 2).

Değerlendirme, bir politikadan, programdan veya projeden elde edilen sonuçların beklenen sonuçlarla kıyaslanması olup, edinilen tecrübelerin karar alma sürecine dahil edilmesini sağlamak amacıyla dizayn edilmektedir (UK, HM Treasury, t.y., s. 45).

Yukarıda görüldüğü üzere literatürde farklı farklı değerlendirme tanımları ile karşılaşılmaktadır. Tek ve doğru bir değerlendirme tanımı yapmanın zorluğu nedeniyle değerlendirmenin temel karakteristik özelliklerini saymak bir alternatif olarak düşünülebilir. Değerlendirmelerin sahip olduğu karakteristik özellikler aşağıdaki gibidir (European Commission, 1997, s. 9):

- **Değerlendirmeler analitik olmalıdır;** tanımlanmış araştırma tekniklerine dayanmalıdır.
- **Değerlendirmeler sistematik olmalıdır;** dikkatli planlama ve seçilen tekniklerin tutarlı kullanımını gerektirirler.
- **Değerlendirmeler güvenilir olmalıdır;** değerlendirmenin sonuçlarına, aynı veri ve tekniklerle başka bir değerlendirici de ulaşabilmelidir.
- **Değerlendirmeler bir konuya odaklanmalıdır;** proje veya programın uygunluğuna, etkinliğine, etkililiğine, etkilerine veya sürdürülebilirliğine odaklanılmalıdır.
- **Değerlendirmeler kullanışlı olmalıdır;** karar vericilere bilgi sağlamalıdır.

Değerlendirme kavramının ülkemiz için henüz yeni bir kavram olması ve bu alanda yerli literatüre kazandırılan kaynak sayısının oldukça sınırlı olması nedeniyle bazen çeviriden kaynaklanan problemler yaşanmakta ve bazı kavramlar birbirinin yerine kullanılmaktadır. Özellikle İngilizce’de bazen “evaluation” kavramı yerine kullanılan “appraisal” ve “assessment” bu alanda kavram kargaşasına neden olmaktadır. Aslında bu kavramların hepsinin karşılığı olarak Türkçe’de “değerlendirme” ifadesi kullanılmaktadır. Ancak, yabancı dilde kullanılan ifadeler kullanıldıkları yere bağlı olarak farklı anlamlar içerebilmektedirler.

“Appraisal” kavramı, başlangıç aşamasında, yeni bir politikanın hayata geçirilmesi veya bir projenin veya programın başlatılması, yenilenmesi, genişletilmesi veya yönlendirilmesi amacıyla fayda ve maliyetlerinin analiz edilmesini ve kıymet takdir edilmesini ifade etmektedir (UK, HM Treasury, t.y., s. 2). Yani “appraisal”

proje/program/politika için fon tahsisi kararı verilmeden önce, tahmini değerler üzerinden yapılan değerlendirmeyi ifade etmektedir. İlgililiğe, yapılabilirliğe (politik, teknik, finansal ve kurumsal) ve sosyo-ekonomik karlılığa odaklanmaktadır (UNICEF, t.y., s. 15). Daha sonra da üzerinde ayrıca duracağımız “(ex-ante) ön değerlendirme” kavramı ile bazen aynı anlamda kullanılmaktadır.

“Evaluation” kavramı teknik olarak “appraisal” kavramına benzemekle birlikte, proje/program/politika hayata geçirildikten sonra kullanılmakta ve tahmini veriler yerine geçmiş veriler kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

“Assessment” kavramı ise, hem “appraisal” hem de “evaluation” kavramını kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. “Assessment” ifadesi daha çok çevresel etki değerlendirmelerini, sağlık etki değerlendirmelerini, düzenleyici etki değerlendirmelerini ve projelerin veya programların etki değerlendirmesi çalışmalarını ifade ederken kullanılmaktadır.

1.2.5 Geri Bildirim Mekanizmaları Arasındaki İlişki

Teftiş, denetim, araştırma, değerlendirme (appraisal), performans ölçümü, izleme gibi projeler hakkında geri bildirimler içeren kavramlar bazen literatürde değerlendirme kavramının yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır.

Tablo 1.3. Değerlendirmenin Diğer Geri Bildirim Mekanizmaları ile İlişkisi

Geri Bildirim Yöntemi	Değerlendirme ile İlişkisi
Bilimsel çalışmalar	Değerlendirme bilginin pratik kullanımına odaklanır.
Geleneksel denetim	Değerlendirme kamu kaynaklarının kullanımına daha geniş bir perspektiften bakar. Değerlendirme, harcamaların usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesinden ziyade program hedeflerinin ilgililiğiyle ve amaçlara etkin ve etkili bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığıyla ilgilenir.
İzleme	Değerlendirme, projelerden daha derinlemesine bilgi edinebilmeyi amaçlayan bireysel uygulamalardır ve başarılı bir değerlendirme için iyi işleyen bir izleme sistemi şarttır.
Performans ölçümü	Değerlendirme, performans ölçümünden daha kapsamlı bir çalışmadır. Değerlendirmeler, gözlemlenen neticelerle ilgili açıklamalar bulmaya ve müdahalenin mantığını anlamaya çalışır. Performans ölçümü değerlendirmenin bir yöntemi olarak kabul edilir.
Politika analizi	Politika analizi ancak uygulama öncesi gerçekleştirilir. Değerlendirme, daha çok tamamlama sonrası yapılmakla birlikte, müdahale öncesinde veya müdahale devam ederken de yapılabilir.

Kaynak: OECD, 1999, s. 11.

Bu kapsamda dikkat edilmesi gereken en önemli husus, değerlendirmenin diğer geri bildirim mekanizmalarının alternatifi değil, tamamlayıcısı olduğudur. Nitekim, değerlendiriciler diğer mekanizmalarla üretilen veri ve raporları etkin bir şekilde kullanmaktadırlar. İzleme faaliyetlerinde elde edilen veriler bir değerlendirme çalışması ile desteklenmeden tek başına bir anlam ifade etmeyecektir. Öte yandan başarılı bir değerlendirme çalışmasının yürütülmesi de sağlıklı izleme verilerinin varlığı ile yakından ilişkilidir (Sarı, 2010, s. 15-16).

1.2.5.1 İzleme-değerlendirme

İzleme ile değerlendirme daha önce de ifade edildiği üzere birbirini tamamlayan ancak farklı organizasyonları gerektiren iki ayrı süreçtir. Bu tamamlayıcılık üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi ardışık tamamlayıcılıktır. Bir başka deyişle; izleme bilgisi daha sonra değerlendirme tarafından cevaplanacak sorular üretebileceği gibi değerlendirme bilgisi de yürütülmesi gereken yeni izleme alanları ortaya koyabilir. İkincisi bilgi tamamlayıcılığıdır. Yani; hem izleme hem de değerlendirme aynı bilgiyi kullanabilir, ancak farklı sorular sorar ve farklı analizler yapar. Üçüncüsü ise etkileşimli

tamamlayıcılıktır. Bir başka deyişle; idareciler girişimlerini yönlendirmek için izleme ve değerlendirmeyi bir arada kullanırlar (Kusek ve Rist, 2004, s. 114).

Aşağıdaki tabloda, izleme ve değerlendirme arasındaki ilişkiyi daha net ortaya koymak üzere belli kriterlere göre iki kavram arasındaki farklılıklara yer verilmektedir.

Tablo 1.4. İzleme ve Değerlendirme Arasındaki İlişki

İzleme	Kriter	Değerlendirme
Periyodik ve düzenli	Sıklık	Aralıklı
Takip	Temel Faaliyet	Sistematik ve objektif bir çalışma
Uygulamadaki ilerlemeyi, iş planına uyumu geliştirme	Temel Amaç	İlgililiği, etkililiği, etkinliği, etkiyi, sürdürülebilirliği geliştirme
Kısa dönem	Dönem	Uzun dönem (belli bir programın kapsamının da ötesinde)
Girdiler, faaliyetler, çıktılar	Sonuç Zincirindeki Odak	Girdiler, faaliyetler, çıktılar yanında neticeler ve etki
İş planları, performans hedefleri ve referans göstergeleri	Mukayese Referansları	Dış mukayese noktaları ve standartlar yanında program amaçları ve strateji
Rutin sistemler, saha gözlemleri, ilerleme raporları, hızlı değerlemeler	Bilgi Kaynakları	Rutin sistemler, saha gözlemleri, ilerleme raporları, hızlı değerlemeler yanında spesifik araştırmalar ve çalışmalar
Program yöneticileri, ortaklık çalışanları, temel paydaşlar, yöneticiler, finansman temin edenler	Kim Tarafından Gerçekleştiriliyor	Program yöneticileri, ortaklık çalışanları, temel paydaşlar, yöneticiler, finansman temin edenler yanında eğer katılımcı bir yaklaşım kullanılıyorsa dış değerlendiriciler
Program yöneticilerine, ortaklık çalışanlarına, temel paydaşlara, yöneticilere ve finansman temin edenlere	Kime Raporlanıyor	Program yöneticileri, ortaklık çalışanları, temel paydaşlar, yöneticiler ve finansman temin edenler yanında eğer katılımcı bir yaklaşım kullanılıyorsa politika yapıcılara ve dış paydaşların büyük bir bölümüne

Kaynak: UNICEF, 2006, s. 27.

UNICEF'e (2006, s. 27) göre izleme sürekli bir faaliyet iken, değerlendirme aralıklı olarak ve ihtiyaca göre yapılmaktadır. İzlemede temel faaliyet takip iken, değerlendirmede sistematik ve objektif bir çalışma yapılmaktadır. İzlemede temel amaç uygulamadaki ilerlemeyi takip etmek iken, değerlendirmede temel amaç ilgililiğin, etkililiğin, etkinliğin, etkinin ve sürdürülebilirliğin araştırılmasıdır. İzleme daha çok girdilere, faaliyetlere ve çıktılara odaklanmaktayken, değerlendirme çalışmaları bunların yanında neticelere ve etkilere de odaklanmaktadır. Değerlendirme çalışmalarında, izlemede kullanılan rutin izleme sistemlerinin, saha gözlemlerinin, ilerleme raporlarının

ve hızlı değerlemelerin yanında spesifik araştırmalardan ve çalışmalardan da yararlanılmaktadır. İzlemenin sonuçlarıyla genel olarak program yöneticileri, ortaklık çalışanları, temel paydaşlar, yöneticiler ve finansman temin edenler ilgilenmekteyken, değerlendirmenin sonuçlarıyla bunların yanında politika yapıcılar ve dış paydaşlar da ilgilenmektedir.

İzleme ve değerlendirme arasındaki temel fark şu şekilde özetlenebilir; izleme, bir politika, program veya projenin ilgili hedefler ve neticeler açısından herhangi bir dönemde (ve zaman içerisinde) nerede olduğu bilgisini vermekte olup betimleyici özelliktedir. Değerlendirme ise, söz konusu hedefler ve neticelerin neden gerçekleştirildiği veya gerçekleştirilmediği konusunda kanıt sunmaktadır. Nedensellik ilkesi doğrultusunda bilgi vermektedir (Kusek ve Rist, 2004, s. 13).

1.2.5.2 Bilimsel çalışmalar-değerlendirme

Değerlendirme, bir diğer geri bildirim mekanizması olan bilimsel çalışmalardan da belli açılardan ayrılmaktadır. Her ikisinin de analitik, sistematik ve güvenilir olması gerekmele birlikte, bilim adamları bilimsel çalışmaları daha çok insanlığının bilgi dağarcığının artırılması amacıyla gerçekleştirmektedirler ve kendilerini nadiren belli bir disiplinle sınırlamaktadırlar. Ancak, değerlendirmeler karar alıcılara yardımcı olmak, alternatifleri ortaya koymak, belirsizlikleri azaltmak ve proje/program kapsamında bilgi sağlamak gibi daha basit amaçlarla yapılmaktadır (European Commission, 1997, s. 10).

1.2.5.3 Performans ölçümü-değerlendirme

Son yıllarda birçok ülkeyle birlikte ülkemizde de gündeme gelen ve kullanılmaya başlanan performans ölçümü kavramı da bazen değerlendirme kavramının yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır. Performans ölçümü, projenin/programın daha önce belirlenmiş hedefleri ne ölçüde başardığının sürekli olarak izlenmesi ve raporlanmasıdır (United States Government Accountability Office, 2005, s. 1). Başarılı bir izleme sisteminin oluşturulması performans ölçümünün en önemli koşulu olup performans ölçümünün süresi izlemenin başarısına bağlı olarak değişmektedir. Performans ölçümü, bir müdahalenin ölçülebilir performans standartlarıyla ifade edilebilen hedeflerinin

gerçekleşip gerçekleşmediğine odaklanır. Performans ölçümü dış denetçilerin değil, yönetimin ve iç kontrolün meselesidir (Sayıştay Denetçileri Derneği, 2009, s. 9).

Performans ölçümünü de kapsayan performans yönetimi ile değerlendirme arasındaki ilişki her zaman açık olmasa da aşağıda bazı farklılıklardan söz edilmektedir (OECD, 1999, s. 19):

- Performans yönetimi henüz gelişmemişken, birçok ülkede iyi yapılandırılmış bir değerlendirme sistemi bulunmaktaydı, ancak henüz tam olarak değerlendirmeyi içine alan yeni yaklaşımlar geliştirilememiştir.
- Değerlendirmenin bazı olumsuzluklarını bertaraf etmek için yeni performans yönetimi yaklaşımları geliştirilmiştir. Örneğin, değerlendirme faaliyetlerine ayrılan kaynaklarla kıyaslandığında değerlendirme sonuçlarının kullanıldığı alanların kısıtlı olması.
- Değerlendirme ve performans yönetimi için farklı organizasyonlar ve birimler sorumlu tutulabilir.
- Performans yönetimi uygulamanın içindeki yönetim süreçlerinin yeniden yapılandırılmasını konu edinir ve yönetimin sorumluluğundadır; değerlendirme ise genellikle dış uzmanlarca ya da bir değerlendirme birimince yerine getirilen özel bir yöntem olarak kullanılmaktadır.

Performans yönetimi ile değerlendirme arasındaki ilişki ve bağlantının açık olarak belirlenmemesi israfa, dublikasyona, amaçlarla sonuçlar arasında tutarsızlıklara ve kurumlarla gruplar arasında çatışmalara neden olabilir. Birçok ülke değerlendirmeyi geniş anlamda performans yönetiminin bir parçası olarak görmektedir. Ancak, değerlendirmenin ne derece sürece dahil edileceği değerlendirmenin üstlendiği role göre değişmektedir. Bu konuda üç yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşımda değerlendirme performans yönetiminden bağımsız olarak ele alınmakta, ayrı bir fonksiyon olarak roller belirlenmektedir. İkinci yaklaşımda değerlendirme ayrı bir fonksiyon olarak görülmekle birlikte performans yönetim sistemine entegre edilmektedir. Üçüncü yaklaşımda ise değerlendirme ayrı bir fonksiyon olarak görülmemekte ve değerlendirme yöntemleri performans yönetim araçları ile birleştirilerek kullanılmaktadır (OECD, 1999, s. 20).

1.2.5.4 Denetim-teftiş-değerlendirme

Değerlendirme, geri bildirim mekanizmalarından birisi olan denetim ile de aynı şeyi ifade etmemektedir. Denetim, kaynakların daha önce belirlenmiş kurallara uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesidir (European Commission, 1997, s. 10). Denetim, çok eskiden beri birçok ülkede parlamentonun gözetim aracı olarak kullanılmaktadır (OECD, 1999, s. 16). Değerlendirme kavramı ile denetim kavramının tek ortak noktası, her ikisinin de hesap verilebilirliği sağlamaya yönelik olarak yapılmasıdır. Ancak değerlendirme çözümler üretmeye yönelik analitik bir çalışma iken, denetim sorun tespitine yönelik bir kontrol işlemidir. Bir anlamda denetimle çıktılar sorgulanmaktayken, değerlendirme ile neticeler sorgulanmaktadır (France, Ministere des Affaires Etrangeres et Europeennes, 2007, s. 10). Bunların yanında, değerlendirmeler denetimlere göre daha katılımcı ve daha az bağımsızdır (OECD, 1999, s. 13).

Yukarıda yapılan karşılaştırmalar klasik denetim ile değerlendirme arasındaki karşılaştırmalardır. Fakat günümüzde birçok ülke klasik denetim anlayışından sonuç odaklı denetim anlayışına geçmiş ve kapsam olarak değerlendirme ile çok benzer yönleri bulunan performans denetimleri yapmaya başlamıştır. Belli kurallara göre yapılıyor olmaları, sistematik olmaları, mevcut durum ile arzu edilen durumu karşılaştırmaları ve etkililiği ölçmeye yönelik olmaları performans denetimi ile değerlendirmenin ortak özellikleridir (Wilkinson ve Warning, 1995, s. 28). Ancak, halen her ikisinin ayrıldığı noktalar bulunmaktadır. Performans denetimi etkinlik, iyi yönetim ve etkililik ile ilgilidir. Her ikisi de müdahalenin kalitesini artırmaya yönelik olmasına rağmen değerlendirmeler daha derin çalışmalardır. Değerlendirmelerle, performans denetimleri kapsamında incelenmeyen sürdürülebilirlik, ilgililik ve uzun dönemli etkiler de incelenmektedir (European Commission, 1997, s. 10). Bunun yanında, performans denetimi politika etkililiğinin ya da politika alternatiflerinin değerlendirilmesi ile de meşgul olmamaktadır. Çıktıların etkisinin incelenmesinin yanı sıra, değerlendirme amaçların genel politikayla uyumlu olup olmadığı gibi konuları da içerebilir (Sayıştay Denetçileri Derneği, 2009, s. 10). Denetim birimleri temel değerlendirme veya yönetim danışmanlığı birimi olma eğiliminde değildirler. Mevcut pozisyonlarını ve sorumluluklarını mali dürüstlüğü, hukukiliğin ve kamu

harcamalarında etkinliğin bağımsız koruyucusu olma yönünde belirlemektedirler (OECD, 1999, s. 17).

Denetimle çok benzeşen bir geri bildirim mekanizması olan teftiş, finansal standartlara, yönetsel prosedürlere ve politik rehberlere uygunluk açısından yapılan bir kontroldür. Değerlendirmenin aksine teftiş iç müfettişlerce yerine getirilmekte olup süreklilik arz etmektedir ve teftişin bulguları bağlayıcıdır (France, Ministere des Affaires Etrangeres et Europeennes, 2007, s. 10).

1.2.6 İzleme ve Değerlendirmenin Amacı ve Faydaları

İzleme ve değerlendirme kavramlarının tanımlarına değindikten sonra neden izleme ve değerlendirme faaliyetlerine ihtiyaç duyulduğunun, yani hangi amaçlarla izleme ve değerlendirme faaliyetlerine proje döngüsünde yer verildiğinin ortaya konulması gerekmektedir. Bir bütün olarak bakıldığında izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin amaçları şu şekilde özetlenebilir (Welsh European Funding Office, 2008, s. 1-9):

- Proje yöneticilerinin karar alma süreçlerini kolaylaştıracak bilgilerin düzenli olarak temin edilmesi,
- Proje yönetiminin iyileştirilmesi yoluyla zamanında ve yüksek kaliteli çıktıların üretilmesi ve projenin önceden belirlenen usul ve esaslara uygun bir şekilde tamamlanması,
- Projenin başarı ve başarısızlıklarının arkasındaki nedenlerin açıklanması ve iyi uygulamaların paylaşılması,
- Sorun ve ihtiyaçlara yönelik gerekli düzeltici tedbirlerin zamanında alınabilmesi için erken uyarıların üretilmesi,
- Projenin takip eden aşamaları ve aynı nitelikteki benzer projelere yönelik geri bildirimlerin sağlanması,
- Proje yönetiminin şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda yürütülmesi.

İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin yukarıda sayılan amaçları göz önünde bulundurulduğunda proje döngüsünde önemli faydalar sağladığı görülmektedir. İlk

olarak, izleme değerlendirme faaliyetleriyle yöneticilere veri ve bilgi sağlanarak karar alma mekanizması için girdi temin edilmekte ve bu sayede proje yönetiminin kalitesi artırılmaktadır. İzleme süreci boyunca toplanan verilerle ve değerlendirme sonucu elde edilen bilgilerle, varsa problemler belirlenmekte, zayıf yönler geliştirilmekte ve doğru yola ulaşılması sağlanmaktadır. Proje döngüsünün her aşamasında gerçekleştirilebilen ve bir sonraki aşama için somut çıktılar üreten değerlendirmeler doğru yola ulaşılmasında önemli rol oynamaktadır. Değerlendirme faaliyetleri sonucu elde edilen tecrübeler sayesinde, proje döngüsünün ileriki aşamalarında veya daha sonra gerçekleştirilecek projelerde hatalar tekrarlanmamakta ve alternatif yollar göz önünde bulundurularak ileriye dönük alınacak kararların daha sağlıklı olması temin edilmektedir. Bu anlamda kaynakların dağılımında da izleme ve değerlendirme faaliyetleri belirleyici olmaktadır.

İkinci olarak izleme değerlendirme faaliyetleriyle sağlanan veri ve bilgiler kurumsal bilgi birikimini ve kurumsal öğrenme yeteneğini artırmakta, bu sayede kurumsal kapasitenin geliştirilmesine katkı sağlamaktadır. Kurumsal kültürün sonuç odaklı olarak değişmesine ve stratejik planlama çalışmalarına da izleme ve değerlendirme faaliyetleri önemli katkı sağlamaktadır.

Özellikle değerlendirme faaliyetlerinin bir sonucu olarak ön plana çıkan üçüncü husus hesap verilebilirliğin sağlanmasıdır. Burada kastedilen pozitif hesap verilebilirliktir. Pozitif hesap verilebilirlikten kasıt yanlışların bulunup sorumluların cezalandırılmasından ziyade problemlerin tespit edilmesi ve etkinliğin, etkililiğin, uygunluğun, etkinin ve sürdürülebilirliğin geliştirilmesi amacıyla çözüm önerileri getirilmesidir (UNICEF, 2006, s. 29). Projelerin uygulama sürecine ilişkin hesap verebilirlik iki yönlü tanımlanabilir. Birinci yön, projenin çıktı ve sonuçlarına ilişkin bilginin, projeden etkilenen gruba ya da projenin nihai faydalanıcılarına ulaştırılması iken, ikinci yön proje uygulayıcılarının finansman desteği sağlayan birime yapacağı açıklamadır (World Bank, 2007b, s. 2).

İzlemenin sağladığı tespit ve uyarıların en önemli yararı, projenin yürütülmesi esnasında ortaya çıkabilecek teknik, mali ve idari sorunların proje amaçlarına ulaşılmasını olumsuz yönde ve ciddi bir biçimde etkilemeden tanımlanmasını sağlamasıdır. Bununla birlikte izleme verilerinin analiz edilebilmesi ve daha kullanışlı hale getirilebilmesi için

bir bilgi sistemi ile takviye edilmesi gerekir. Bu sebeple yaygın olarak kullanılan izleme bilgi sistemleri; yönetimin bilgi gereksinmesini karşılamak için verilerin derlenmesi, sınıflandırılması, verilerin ve bilgilerin veri tabanlarına depolanması, verilerin değişik amaçlar için bilgiye dönüştürülmesi ve bilgilerin yönetimde rol alan değişik birimlere iletilmesi işlevlerini yerine getiren bir sistemdir (Yalçın, 2006, s. 42).

Değerlendirmenin sonuçları temel olarak; faaliyetleri geliştirmenin ve yönlendirmenin yollarını aramada, proje planında yapılacak değişikliği kolaylaştırmada, paydaşları bilgilendirmede, projenin sürdürülebilirliğini sağlamada, projenin yürütüldüğü ortam hakkında bilgi edinmede, projenin hedef grubu hakkında bilgi edinmede, yeni projeler planlamada, projeleri karşılaştırmada, sağlıklı kurumsal kararlar almada, yeni fonların temini için değerlendirme kapasitesini kamuoyuna göstermede ve kurumun hesap verilebilirliğe verdiği önemi göstermede kullanılmaktadır (Zarinpoush, 2006, s. v). Kamu müdahalelerinin etkililiği ve verimliliği ile ilgili olarak yapılan çalışmalar nedeniyle değerlendirme kamunun modernizasyonuna da katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, değerlendirmeler sayesinde sorumlular kamuoyuna hesap vermekte, bu da demokrasiyi güçlendirmektedir (France, Ministere des Affaires Etrangeres et Europeennes, 2007, s. 11).

Unutmamak gerekir ki, eğer sonuçları kullanılmazsa izleme ve değerlendirme faaliyetleri yukarıda ifade edilen faydaları sağlayamayacaktır. Bu durumda izleme ve değerlendirme faaliyetleri kaynakların israf edilmesinden başka bir şeyi ifade etmeyecektir.

1.2.7 İzleme ve Değerlendirmenin Çeşitleri

İzleme ve değerlendirme kavramları kullanıldığı yerler itibarıyla ve farklı bakış açılarına göre farklı anlamlar kazanabilmektedir. Bu nedenle literatürde birçok kaynak birbirinden farklı sınıflandırmalar yapmakta, sınıflandırmalar bakış açılarına göre kurumdan kuruma değişebilmektedir. Çalışma kapsamında farklı kaynaklardaki ve kurumlardaki sınıflandırmalar derlenmiş ve bir araya getirilmiştir. Bu doğrultuda çalışmada izleme kavramı iki farklı bakış açısına göre, değerlendirme kavramı ise beş farklı bakış açısına göre sınıflandırılmaktadır.

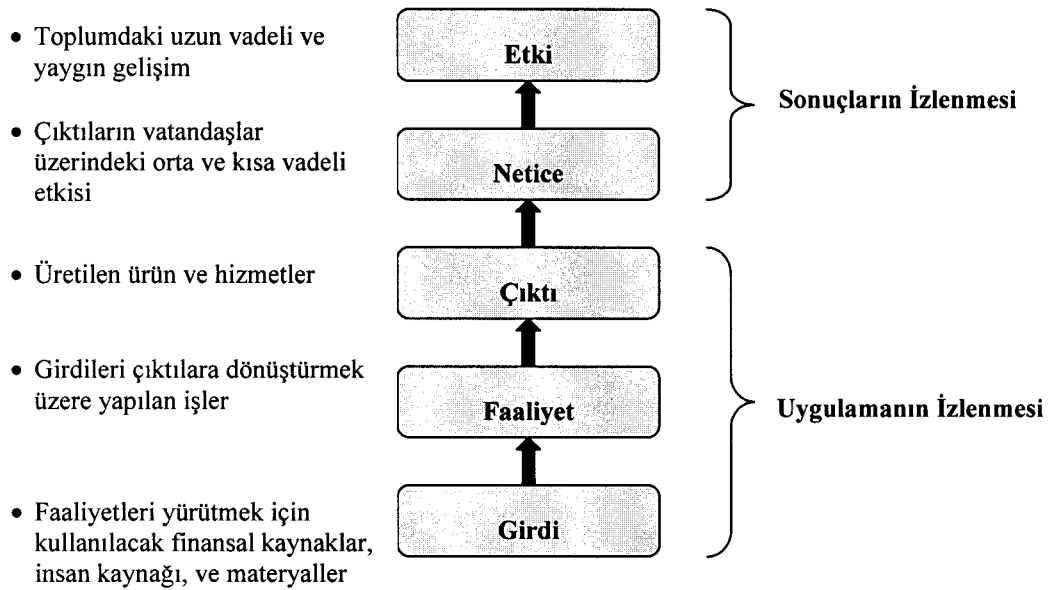
1.2.7.1 İzleme çeşitleri

İzleme kavramı iki ayrı bakış açısına göre sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. İlk bakış açısında nelerin izlendiği baz alınarak bir sınıflandırma yapılmaktadır. İkinci bakış açısında ise izleme sonuç odaklı yönetim doğrultusunda bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır.

Nelerin izlendiğine ilişkin yapılan sınıflandırmada izleme, nakdi izleme ve fiziki izleme olarak ikiye ayrılmaktadır. Nakdi izlemede yalnızca finansal gerçekleştirmeler takip edilmekteyken, fiziki izlemede faaliyetlerin fiziki gerçekleştirmeleri takip edilmektedir. Nakdi izleme daha çok finansal raporlar üzerinden yapılmaktayken, fiziki izlemede saha ziyaretleri ve gözlemler ön plana çıkmaktadır. Proje ve programlar için her iki izlemenin de birlikte yürütülmesi gerekmektedir. Örneğin bir okul yapımı için ayrılan ödeneğin %75'i kullanılmış olmasına rağmen, henüz fiziki gerçekleştirme oranı %50 olabilir. Bu durumda, okul yapımı için ayrılan ödeneğin yeterli olmayacağı sonucuna varılarak yeni finansman kaynağı arayışlarına girişilebilir. Ters durumda, örneğin okul tamamlanmış ancak finansal gerçekleştirme oranı %90 olması halinde ise mevcut finansal kaynakların başka projelere aktarılması kararı alınabilir.

Son yıllarda popüler olan sonuç odaklı yönetim kavramıyla beraber izleme için ikinci bir sınıflandırma yapılmaya başlanmıştır; uygulamanın izlenmesi ve sonuçların izlenmesi (Kusek ve Rist, 2004, s. 98).

Şekil 1.5. Sonuç Zinciri ve İzleme Çeşitleri



Kaynak: Kusek ve Rist, 2004, s. 99.

Yukarıdaki şekilde sonuç zincirinin aşamaları ile izleme çeşitleri arasındaki bağlantı kurulmaktadır. Sonuç zinciri, daha önce bahsi geçen MÇM'deki müdahale mantığı sütununa karşılık gelmektedir. MÇM'de amaçlar şeklindeki ifadeleri sonuçlar şeklinde ifade edersek yukarıdaki gibi bir sonuç zinciri elde edilmiş olmaktadır. Sonuç zinciri, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin daha net anlaşılmasını sağlayacaktır. Özellikle, daha sonra incelenecek olan değerlendirme kriterlerinin temelini bu sonuç zinciri oluşturmaktadır.

Sonuç zinciri, girdilerle başlamaktadır. Yani proje veya program kapsamında yürütülecek faaliyetlerde ihtiyaç duyulacak kaynaklar girdileri oluşturmaktadır. Bu kaynaklar finansal olabileceği gibi, insan kaynağı veya bilgisayar, otomobil gibi materyallerden de oluşabilmektedir. Söz konusu girdiler kullanılarak çeşitli faaliyetler yürütülmekte ve proje/program sonucu olarak belli çıktılar elde edilmektedir. Neticeler; bilgi birikimi değişikliği, farkındalık, beceri, tutum, görüş, istek, motivasyon, davranış, uygulama, karar alma, politika, sosyal faaliyet, koşul ve durumlarla ilgili müdahale sonucu ortaya çıkan sonuç ve değişikliklerdir (Powell ve Henert, 2008, s. 4). Yani kısaca neticeler, çıktıların hedef kitlede meydana getirdiği davranış değişikliğini ifade etmektedir. Etkiler ise, davranış değişiklikleri sonucu projenin veya programın katkıda

bulunduğu uzun vadeli sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçlardır. Anlatılanları bir örnekle somutlaştırmak gerekirse; bir mesleki eğitim projesinde, eğitimde kullanılacak bilgisayarlar girdi, bir öğretmenle anlaşma yapılması ve eğitim düzenlenmesi bir faaliyet, eğitim görenlerin aldığı sertifikalar veya diplomalar çıktı, eğitim alanların bir iş bulması netice, ekonomideki işsizlik oranının azalması ise etkidir.

Literatürde, sonuç zincirinin aşamaları üzerinde de önemli bir kavram kargaşası mevcuttur. Bazı kaynaklarda “etki” yerine geçmek üzere “netice” ifadesi, bazı kaynaklarda “netice” yerine “sonuç” ifadesi kullanılmaktadır. Çalışmada kullanılan çıktı ifadesi İngilizce’deki “output” ifadesinin karşılığı olarak, netice ifadesi İngilizce’deki “outcome” ifadesinin karşılığı olarak, etki ifadesi ise İngilizce’deki “impact” ifadesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. İngilizce’deki “result” ifadesinin karşılığı olarak kullanılan sonuç ifadesi ise çıktıları, neticeleri ve etkileri kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

Sonuç odaklı yönetimde daha çok sonuç zincirindeki neticelere ve etkilere odaklanılmaktadır. Dolayısıyla neticelerin ve etkilerin takibi amacıyla yapılan izlemeye sonuçların izlenmesi adı verilmektedir. Girdilere, faaliyetlere ve çıktılara odaklanılarak yapılan izlemeye ise uygulamanın izlenmesi adı verilmektedir.

Bazı kaynaklarda, proje veya programın tamamlanmasıyla elde edilmeleri nedeniyle çıktılar da bir sonuç olarak görülmekte ve sonuçların izlenmesi kapsamında yer almaktadır. Aslında bu yaklaşımın daha doğru olduğu düşünülmektedir. Ancak sonuç odaklı yönetimde genellikle neticeler ve etkiler ön planda tutulduğu için çıktılar genellikle sonuçlar içerisinde değil uygulamalar içerisinde kabul edilmektedir.

1.2.7.2 Değerlendirme çeşitleri

İzleme kavramının aksine değerlendirme kavramı zamanına, kapsamına, amacına, uygulayıcısına ve muhatabına göre değişik sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır.

1.2.7.2.1 Zamanına göre değerlendirme çeşitleri

Zaman baz alınarak yapılan sınıflandırmada değerlendirme; ön (ex-ante) değerlendirme, ara dönem (mid-term, interim) değerlendirmesi, son (end-of-project, final) değerlendirme ve tamamlama sonrası (ex-post) değerlendirme/etki değerlendirmesi

olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Ön değerlendirme uygulama öncesi yapılan değerlendirmeyi, ara dönem değerlendirme uygulama esnasında yapılan değerlendirmeyi, son değerlendirme projenin/programın tamamlanmasını hemen ardından yapılan değerlendirmeyi, tamamlama sonrası değerlendirme/etki değerlendirmesi ise projenin tamamlanmasından birkaç yıl sonra projenin neticelerinin ve etkilerinin görülmeye başlanmasıyla yapılan değerlendirmeyi ifade etmektedir.

Projenin uygulanmasına ilişkin finansman kararı verilmeden önce yapılan ön değerlendirmede, projenin gerekliliği ve ilgililiği sorgulanmakta, projenin geliştirilmesi için tavsiye kararları üretilmektedir. Ön değerlendirmenin en temel amacı, daha tasarım aşamasında projenin uygulanabilirliğini test etmek ve sonuç olumlu ise kalitesini artırmaktır (Sarı, 2010, s. 23-24). Ön değerlendirme aşamasında aşağıdaki alanlarda incelemeler yapılarak proje hakkında elde edilen kanaatler ile tavsiye kararları projeyi hazırlayanlara iletilmektedir (European Commission, 2006, s. 5):

- Projenin öncelik ve hedeflerinin erişilebilirliği ve açıklığı,
- Projenin öncelik ve hedeflerinin ulusal, bölgesel ya da sektörel önceliklerle uyumu,
- Projenin alternatif uygulamalar da dikkate alındığında odaklandığı sorunun çözümüne olan katkı düzeyi,
- Planlanan faaliyetlerinin başarıyla tamamlanma ihtimali,
- Projenin izlenip değerlendirilmesi için yeterli sistemlerin varlığı,
- Projenin beklenen çıktı ve neticelerinin projeye ayrılacak kaynak için yeterli gerekçeyi sunması ve daha küçük kaynaklarla aynı sonuçlara ulaşabilme olasılığı.

Ön değerlendirme, hem projenin uygulamaya başlayıp başlamaması yönünde verilecek kritik kararı üretmekte, hem de projenin ilerleyen aşamalarında yapılacak tüm izleme ve değerlendirme faaliyetleri için temel bir kıyas noktası oluşturmaktadır. Bu nedenle proje öncesi mevcut durumu açıklayan bu aşamada proje hedeflerinin ve performans göstergelerinin kapsayıcı ve ölçülebilir olacak şekilde netleştirilmesi önemlidir (Sarı, 2010, s. 24).

Ara dönem değerlendirme çalışmaları, ön değerlendirme sonuçlarını da kullanarak hem geçmiş eğilimleri belirlemekte, hem de geleceğe dönük öngörülerde bulunmaya çalışmaktadır (Aldea-Partanen ve diğerleri, 2003, s. 13). Genellikle proje uygulamasının tam ortasında düzenlenen ara dönem değerlendirme faaliyetleriyle iki temel işlev yerine getirilmektedir. Birincisi, projenin hedeflerine ulaşma düzeyinin ölçülmesi, ikincisi projeye ilişkin uygulama süreçlerinin ve izleme sistematığının test edilmesidir (Sarı, 2010, s. 24). Bu aşamada, aşağıdaki hususları içerecek şekilde beş değerlendirme kriteri itibarıyla bilgi toplanmaktadır:

- Belirlenen hedeflere ulaşmada veya ulusal, bölgesel ve sektörel sorunların çözümünde söz konusu destek türünün ve projenin yeterliliği,
- Proje hedeflerinin program ve plan hedefleri ile ilgililiği ve onların gerçekleştirilmesine katkı düzeyi,
- Projenin uygulama stratejisi, yöntemi ve faaliyetlerinin başarısı ile gerekli durumlarda yapılan değişikliklerin yerindeliliği,
- Projenin planlanmayan ilave çıktıları, olumsuz etkileri ve olası değişiklik ihtiyaçları,
- İzleme faaliyetlerinin ve sisteminin başarısı, performans göstergelerinin uygunluğu ve hedeflerle tutarlılığı.

Son değerlendirmede temel olarak istenilen çıktıların elde edilip edilmediğine odaklanılmaktadır. Tamamlama sonrası değerlendirme/etki değerlendirmesinde ise istenilen neticelere ve etkilere ulaşıp ulaşılmadığına odaklanılmakta ve gelecekteki proje ve programların daha iyi dizayn edilmesi için dersler çıkarılmaktadır.

1.2.7.2.2 Kapsamına göre değerlendirme çeşitleri

Kapsam bazında yapılan ayrıma göre değerlendirme proje değerlendirmesi, program değerlendirmesi, plan değerlendirmesi, sektör değerlendirmesi, ülke programı değerlendirmesi ve tematik değerlendirme olarak sınıflandırılabilir.

Değerlendirmeler bir proje için gerçekleştirilebileceği gibi, aynı genel amaçlar ve hedefler çerçevesinde hazırlanmış projeler bütününe kapsamlı bir şekilde ele alınmasını sağlayan programlar için, planlar için veya belli bir sektör için de

değerlendirme yapmak mümkündür. Bunların yanında çevre, cinsiyet, insan hakları gibi alanlara odaklanan tematik değerlendirmeler yapmak da mümkündür. Uluslararası kuruluşların finansman imkanlarından faydalanan ülkeler için ülke programı değerlendirmeleri de yapılmaktadır.

1.2.7.2.3 Uygulayıcısına göre değerlendirme çeşitleri

Uygulayıcısına göre yapılan sınıflandırmada değerlendirme iç değerlendirme, dış değerlendirme ve müşterek değerlendirme olmak üzere üçe ayrılmaktadır. İç değerlendirme, projenin planlama ve uygulama aşamalarında yer almış birim ve uzmanlarca yapılan değerlendirmedir. Bu değerlendirmenin sonuçları genellikle birim içi karar alma süreçlerinde kullanıldığından bizzat projeyi tanıyan değerlendiriciler seçilerek yürütülür ve değerlendirme maliyetleri asgari düzeyde tutulur. Konuya aşına kişilerce yapılması bir avantaj olmakla birlikte bu durum bazen konuya farklı açılardan yaklaşılmamasına ve farklı bakış açılarının göz önünde bulundurulmamasına neden olmaktadır. Bu değerlendirme kurum içi baskılara açık olduğu için de yeterince güvenilir bulunmamaktadır.

Dış değerlendirme ise projelerin planlama ve uygulama aşamalarında yer almayan, değerlendirme alanında uzman üçüncü kişilerce yapılan değerlendirmedir. Yani bir anlamda, iç değerlendirmede aynayı kendi elinizle tutmuşken, dış değerlendirmede aynayı bir başkası sizin için tutmaktadır. Aynada gördüğümüz görüntü her ikisinde de aynıdır. Dış değerlendirmenin en güçlü tarafını bağımsızlığı oluşturmaktadır (Swiss Agency For Development and Cooperation, 2000, s. 18). Dış değerlendirmelerin sonuçları, şeffaflık ve açıklık prensiplerine vurguları nedeniyle kamuoyunda daha yaygın bir şekilde kabul görmektedir. Değerlendirmeye konu olan proje ve program faaliyetleri ile bağlantılı olarak üniversiteler, araştırma enstitüleri ve akademisyenler de değerlendirme sürecinde dış değerlendirici olarak yer alabilmektedirler. Değerlendirme ve derecelendirme araçlarının yoğun olarak kullanıldığı ülkelerde bu alanda çalışma gösteren geniş bir özel sektör bulunurken, bu araçların yaygın olarak kullanılmadığı ülkelerde bu tür faaliyetler kamu kurumları veya üniversiteler aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Dış değerlendirme faaliyetlerinin sonuçları uygulayıcı kurumun yönetim performansına doğrudan ya da dolaylı olarak ışık tutmaktadır. Bu nedenle de sonuçların uygulayıcı

birimler tarafından dirençle karşılanması beklenen bir durumdur. Dış değerlendirme faaliyetleri için değerlendiricilerin seçimi, zamansal ve parasal maliyetleri de beraberinde getirmektedir. Değerlendirmenin kapsamı ve detayına bağlı olarak bu maliyetler artacaktır. Ayrıca, planlama ve tasarım aşamalarında yer almadıkları için dış değerlendiricilerin uygulama sürecini ve mantığını yeterince kavrayamama riskleri de bulunmaktadır.

Müşterek değerlendirmede ise uygulayıcı birim değerlendirmenin kimi aşamalarını kendisi gerçekleştirirken kimi aşamalar için dışarıdan destek almaktadır. Müşterek değerlendirmede iç ve dış değerlendirme birbirini tamamlayacak şekilde kullanılmaktadır. Böylece her iki değerlendirme türünün dezavantajları bertaraf edilerek avantajlar ön plana çıkartılmış olmaktadır (Swiss Agency For Development and Cooperation, 2000, s. 20).

1.2.7.2.4 Muhatabına göre değerlendirme çeşitleri

Değerlendirme kavramı için yapılan son sınıflandırma, değerlendirmenin muhatabına göre yapılan sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada değerlendirmenin kullanıcıları ve bu kullanıcıların neden değerlendirmelere ihtiyaç duyduğu göz önünde bulundurulmaktadır. Buna göre değerlendirme biçimlendirici (formative) değerlendirme ve özetleyici (summative) değerlendirme olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Biçimlendirici değerlendirmeler projelerin/programların yönetimini ve uygulanmasını geliştirmek amacıyla yapılan değerlendirmelerdir. Bu değerlendirmelerin muhatabı projenin veya programın yöneticileridir. Biçimlendirici değerlendirmeler, uygulama safhalarında gerçekleştirilirler ve daha çok sürece odaklanmaktadır (UK, Department of Health, 2002, s. 6). Biçimlendirici değerlendirmelerle karar alma mekanizmaları için bilgi temin edilmiş olmakta ve proje yönetiminin kalitesi artırılmaktadır.

Özetleyici değerlendirmeler ise projenin dış paydaşları muhatap alınarak yapılan değerlendirmelerdir. Bu değerlendirmeler daha çok, hesap verilebilirlik ilkesini yerine getirmek ve fon tahsisine yardımcı olmak amacıyla yapılmaktadırlar (European Commission, 1997, s. 23). Özetleyici değerlendirmelerin odak noktasını neticeler oluşturmaktadır (UK, Department of Health, 2002, s. 6). Genellikle tamamlama aşamasında veya tamamlama sonrasında, ulaşılan noktayı, etkileri ve öğrenilen dersleri özetleyecek şekilde yapılırlar (UNICEF, t.y., s. 15).

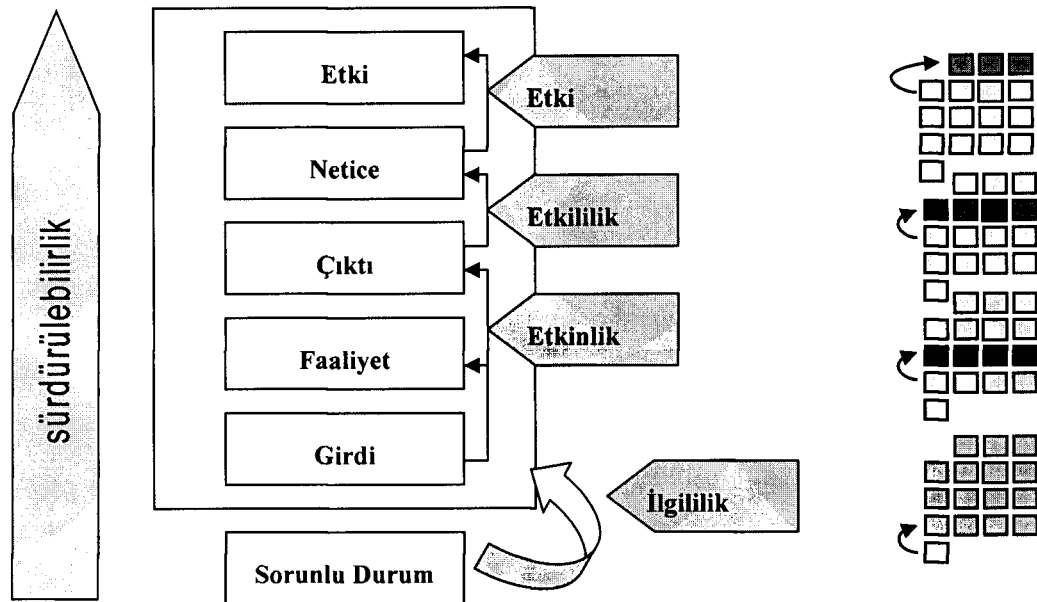
1.2.7.2.5 Meta değerlendirme

Bu sınıflandırmaların dışında bazen meta değerlendirme kavramı ile de karşılaşmaktadır. Meta değerlendirme, değerlendirmelerin değerlendirilmesi amacıyla yapılan çalışmalara verilen isimdir. Meta değerlendirmeler sayesinde, değerlendirme çalışmaları belli başlıklar altında sınıflandırılmakta ve benzer konularda yapılan değerlendirme çalışmaları arasında karşılaştırmalar yapılabilmektedir.

1.2.8 Değerlendirme Kriterleri

Değerlendirme kriterleri ilgililik, etkinlik, etkililik, etki ve sürdürülebilirliktir. Bu beş temel değerlendirme kriteri, OECD Kalkınma Destek Komitesi tarafından 1991 yılında geliştirilmiş olup, başta AB olmak üzere birçok uluslararası kurumun değerlendirme sistematığı için halen kullanılmaktadır.

Şekil 1.6. Değerlendirme Kriterleri



Kaynak: European Commission, 2004, s. 49.

Bu kriterlerin yanında proje veya program itibarıyla özel önem arz eden çevre, cinsiyet, insan hakları, yoksulluk, kalkınma yardımları gibi konular da gerektiğinde

değerlendirme kriteri olarak kabul edilmektedir. Çalışmanın kapsamı gereği burada yalnızca yukarıda sayılan beş kriter ile ilgili bilgilere yer verilmektedir.

1.2.8.1 İlgililik

İlgililik (relevance) veya bazı kaynaklarda kullanıldığı şekliyle uygunluk, proje tasarımında belirlenen genel amaç, özel amaç ve faaliyetlerin projenin ortaya çıkışına konu olan sorun, ihtiyaç ya da potansiyellerle olan ilişkisini konu edinmektedir. İlgililik; amaçlar, sonuçlar ve faaliyetlerin açıklığı ve iç tutarlılığı, varsayımlar/risklerin geçerliliği ve kapsayıcılığı, göstergelerin objektif olarak doğrulanabilir olması, proje hazırlık çalışmalarının olgunluğu ve proje tasarımını yansıtmaya düzeyi, proje tasarımına yerel aktörlerin katılım düzeyi ve varsa mantıksal çerçeve matrisinin kalitesi ile ilgilenmektedir (European Commission, 2000, s. 5).

İlgililik kriteri, projenin/programın mevcut haliyle devam ettirilip ettirilmeyeceği, önemli bir değişiklik yapıp yapılmayacağı veya yenilenmeye ihtiyaç duyulup duyulmadığı ile ilgili önemli konuların gözden geçirilmesine yardımcı olur (European Commission, 1997, s. 18). İlgililik kriteri ile kamunun neden söz konusu alana girdiğinin ve belirlenen amaçlara ulaşmanın en uygun yolunun söz konusu müdahale olup olmadığının da cevabı bulunmaya çalışılır. Amaçların geçerliliğine odaklanan ilgililik kriteri ile ilgili değerlendirme kapsamında cevaplanmaya çalışılan muhtemel sorular şu şekildedir (Ireland, Department of Finance, 2007, s. 32):

- Kamu müdahalesi neden gerekli? Hangi piyasa başarısızlıkları mevcut?
- Amaçlar halen geçerli mi?
- Amaçlar stratejilerle uyumlu mu?

1.2.8.2 Etkinlik

Etkinlik (efficiency), girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiye odaklanarak girdilerin faaliyetler aracılığıyla miktar, kalite ve zamanlama olarak nasıl çıktılara dönüştüğü ile ilgilenmektedir (European Commission, 2000, s. 6). Etkinlik kriteri ile temel olarak iki konu üzerinde durulmaktadır; aynı çıktı miktarına daha az girdi kullanarak ulaşılabilir

miydi? Aynı girdi miktarı ile daha fazla veya daha kaliteli çıktı elde edebilir miydi? (European Commission, 1997, s. 19)

Etkinlikte operasyonel başarı (insan kaynakları ve bütçe yönetimi, bilgi yönetimi, risk yönetimi, uygulamanın esnekliği, paydaşlarla ilişkiler ve koordinasyon, zaman planına uygunluk), mali ilerleme başarısı, izleme sistematığının kalitesi ve planlanmayan sonuçlar gibi konular ele alınmaktadır.

Etkinlikle ilgili çalışmalarda, iktisatlı davranılıp davranılmadığı ile ilgili araştırmalar da yapılabilmektedir. İktisadilik (economy), belli kalitedeki girdilerin en uygun fiyattan temin edilip edilmediği ile ilgili yapılan değerlendirmedir (Ireland, Department of Finance, 2007, s. 33). Burada, girdilerin ucuza alınması tek başına bir anlam ifade etmemekte, belli standartlarda ve kalitede girdi elde edilmesi de önemli olmaktadır.

Etkinlik, çıktı verilerine, çıktıların zamanlamasına, çıktıların kalitesine, çıktıların maliyetlerine, yönetim ve kaynak dağılımına, girdilerin maliyetlerine ve girdilerin kalitelerine odaklanarak aşağıdaki muhtemel soruların cevaplarını araştırır (Ireland, Department of Finance, 2007, s. 33):

- Ne kadar çıktı üretildi? Hedeflenen çıktı miktarına ulaşıldı mı?
- Çıktıların üretilmesi ne kadar zaman aldı? Zaman hedeflerine ulaşıldı mı?
- Çıktılar kalite olarak tam mı? Çıktılarla ilgili şikayet var mı?
- Çıktılar ne kadara mâl oldu?
- Yönetim yapısı ve dağıtılan kaynaklar amaçlarla uyumlu mu?
- Girdiler daha ucuza elde edilebilir miydi? İsraf edilen girdi var mı?
- Girdi kalitesi iyi miydi?

1.2.8.3 Etkililik

Çıktılar ve neticeler arasındaki ilişkiye odaklanan etkililik (effectiveness) kriteriyle, projenin amaçlarına ne ölçüde ulaştığı incelenmektedir (European Commission, 2000, s. 7). Yani yukarıda değinilen etkinlik kriterinde “işlerin doğru yapılması” esas nokta iken, etkililik kriterinde esas nokta “doğru işlerin yapılması”dır (Sarı, 2010, s. 22-23).

Etkililik kriteri ile, projenin uygulamaya konması ile üretilen çıktıların projenin hedef gurubu üzerinde oluşturduğu değişim tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda etkililik değerlendirmesi sonuç odaklı olmalıdır. Bu nedenle de etkililik, uygulamanın son döneminde veya uygulama tamamlandıktan belli bir süre sonra ölçülebilir.

Etkililik kriterinde amaçlara ulaşma seviyesine, amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını belirlemek için kullanılan yöntemlere ve maliyet etkinliğe odaklanılmaktadır. Etkililik ile ilgili muhtemel sorular şunlardır (Ireland, Department of Finance, 2007, s. 34):

- Ulaşılan nokta nedir? Ulaşılan nokta ile ilgili tatmin düzeyi nedir?
- Etkililik hangi yöntemlerle ölçüldü?
- Aynı neticelere daha iyi bir yolla veya daha ucuz bir şekilde ulaşılabilir miydi?

1.2.8.4 Etki

Etki (impact) kriterinde, projenin/programın hedef kitle veya tüm toplum üzerindeki daha uzun ve geniş etkileri üzerinde durulmaktadır (European Commission, 2000, s. 7). Yani etki kriterinde sektörel veya ulusal seviyede ortaya çıkan değişikliklerle ilgilenilmektedir. Etki kriterinin odak noktasını sosyo-ekonomik amaçlar ve nedensellik oluşturmaktadır. Etki kriteri ile ilgili muhtemel sorular şunlardır (Ireland, Department of Finance, 2007, s. 34):

- Hedef kitle üzerindeki uzun dönemli etkiler nelerdir?
- Sosyo-ekonomik etkiler nelerdir?
- Müdahalenin etkisini ölçmek ve ayırtırmak mümkün mü?
- İstenmeyen etkiler ortaya çıkmış mıdır?

Etki kriterinde dikkat edilmesi gereken husus, yapılan değerlendirme sonucunda ortaya çıkan etkilerin, sadece proje kapsamındaki müdahalelere bağlı olmayıp, diğer dışsal faktörlerle de ilişkili olabileceğidir (Sarı, 2010, s. 21).

1.2.8.5 Sürdürülebilirlik

Sürdürülebilirlik (sustainability) kriteriyle ise, projeye sağlanan mali destek tamamlandıktan sonra uygulama sürecinde üretilen faydaların devam etme eğilimi ölçülmektedir. Sürdürülebilirlik kriteri kapsamında projenin tüm taraflarının uygulamaya katılım düzeyi, projeyi üstlenme seviyeleri, farklı aktörler arasında kurulan iletişim ağları ve bu ağların uygulama tamamlandıktan sonraki durumu ele alınmaktadır. Bu kriter aynı zamanda, projede üretilen çıktıların ve sonuçların devamlılığı için gerekli olan işletme, bakım ve yenileme işlevleri için yeterli mali kaynakların olup olmadığının incelenmesi, varsa proje getirilerinin bunları karşılama düzeyinin hesaplanması için de kullanılmaktadır. Proje sonrası teknik uygulamanın aksamadan sürdürülmesi için gerekli olan yetişmiş personel, teknolojik altyapı ve yenilik kapasitesi de sürdürülebilirlik kriteri çerçevesinde değerlendirilmektedir (Sarı, 2010, s. 21-22).

1.3 BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Genel olarak, kamuya ait üretim birimlerince gerçekleştirilen yatırımlar olarak tanımlanan kamu yatırımları, kendi kendini finanse edebilme, bugünkü nesillerden çok gelecek nesilleri ilgilendirme, politik ekonominin konusu olma ve bütçe kısıntılarından daha fazla etkilenme gibi özellikleri nedeniyle diğer kamu harcamalarından ayrı tutulmakta ve çeşitli inceleme ve araştırmaların konusu olmaktadır. Temel olarak piyasa başarısızlıkları nedeniyle kamuya üstlenilen bu yatırımlar; ekonomik büyümeye, istihdamın artırılmasına, bölgesel ve toplumsal gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına, özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesine, kamu hizmetlerine erişim olanaklarının artırılmasına, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasına, insan kaynaklarının geliştirilmesine ve dolayısıyla toplumun hayat standardının yükseltilmesine katkıda bulunmaktadır.

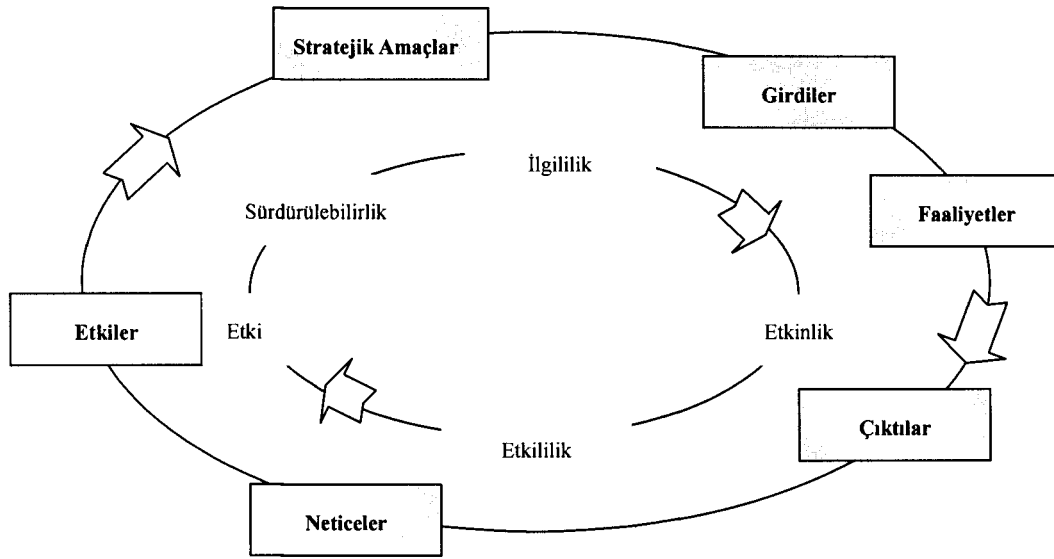
Yukarıda değinilen özellikleri ve etkileri yanında son yıllarda kamu mali yönetiminde temel eğilim haline gelen sonuç odaklı yönetim sayesinde kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi özel önem kazanmıştır. Vatandaşlardan toplanan vergilerle hangi amaçlar için hangi yatırımların gerçekleştirildiğinin ortaya konulması, projelerin yürütülme aşamalarında yolsuzluk ve israfa neden olup olunmadığı

konusunda gerekli mekanizmaların devreye girmesi, projelerin başarıyla yürütölüp yürütölmediğı ve tamamlanıp tamamlanmadığı konularında bilgi edinilmesi, benzer projelerde başarıyı artırmak için neler yapılması gerektiğinin belirlenmesi, projelerden sorumlu kişilerin hesap vermesi, kamuoyunun bilgilendirilmesiyle mali saydamlığın sağlanması gibi nedenlerle kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerdendirilmesi gerekmektedir. Bu sayede kamu yatırım harcamalarına ayrılan kaynakların ekonomik, etkin ve etkili kullanılması temin edilmiş olacaktır.

İzleme ve değerdendirme, birçok uluslararası kuruluştta ve ölkede proje döngüsünün vazgeçilmez bir aşaması olarak uygulanmaktadır. Bir projenin ömrü boyunca geçirdiğı aşamaları ifade eden proje döngüsünde nelerin izleneceğı, hangi kriterlere göre değerdendirmeler yapılacağı, başarıya ulaşılp ulaşılmadığının nasıl tespit edileceğı proje döngüsü yönetiminde bir araç olarak kullanılan mantıksal çerçeve yaklaşımıyla sistematik olarak ortaya konulmaktadır. Mantıksal çerçeve yaklaşımıyla proje ile hangi sonuçların elde edileceğı ve hangi amaçlara ulaşılabacağı da hiyerarşik olarak belirlenmiş olmaktadır.

Proje ile ulaşılabacak sonuçların hiyerarşik olarak ortaya konulmasıyla, proje ile ilgili yapılacak değerdendirmelerin hangi kriterlere göre yapılması gerektiğı de belirlenmiş olmaktadır. Stratejik amaçlar ile girdiler arasındaki ilişkiyi değerdendirmek üzere ilgililik, girdiler ile faaliyetler ve çıktılar arasındaki ilişkiyi değerdendirmek üzere etkinlik, çıktılar ile neticeler arasındaki ilişkiyi değerdendirmek üzere etkililik, neticeler ile etkiler arasındaki ilişkiyi değerdendirmek üzere etki kriteri kullanılmaktadır. Etkilerin proje bittikten sonra da devam etme eğilimi olup olmadığını ölçmek üzere ise sürdürülebilirlik kriteri kullanılmaktadır.

Şekil 1.7. Sonuç Zinciri ve Değerlendirme Kriterleri Arasındaki İlişki



Kaynak: Ireland, Department of Finance, 2007, s. 36.

İzleme, çok eskiden beri kullanılan bir faaliyet olmasına rağmen değerlendirme 1950'li yıllardan itibaren popüler olmuş ve kamu mali yönetiminde kullanılmaya başlanmıştır. Bu iki kavramla ilgili literatürde birçok tanımlama yapılmıştır. Ancak, dünyada ortak bir dil geliştirilmesi açısından OECD tarafından yapılan tanımlamaların kullanılması gerektiği düşünülmektedir. OECD'nin yaptığı tanımlamaya göre izleme, önceden belirlenmiş göstergelerle ilgili sistematik veri toplamak suretiyle, yönetime ve süren bir kalkınma müdahalesinin ilgili taraflarına müdahalenin ilerleyişi, amaçların başarılması ve fonların kullanımı hususlarında ne kadar aşama kaydedildiği ile ilgili bilgiler sağlamak için kullanılan sürekli bir işlemdir. Değerlendirme ise, devam etmekte olan veya tamamlanmış bir projenin, programın veya politikanın dizaynı, uygulaması ve sonuçları ile ilgili olarak yapılan sistematik ve objektif çalışmadır. Birbiriyle tamamlayıcı nitelikteki bu iki faaliyet arasındaki temel fark izlemenin mevcut durumun fotoğrafını çeken betimleyici bir faaliyet olması, değerlendirmenin ise, nedensellik ilişkilerini sorgulayarak kanıtlar sunan bir faaliyet olmasıdır. Değerlendirme kavramı, kamu mali yönetiminde kullanılan performans ölçümü, denetim, teftiş, bilimsel çalışma, değerlendirme gibi geri bildirim mekanizmalarından da farklı özelliklere sahip bir faaliyettir.

İzleme ve değerlendirme kavramları tek başlarına kullanıldığında genel bir kavramı ifade etmekte olup, literatürde farklı bakış açılarına göre farklı şekillerde sınıflandırılmaktadırlar. İzleme, nelerin izlendiğine ve sonuçlar göz önünde bulundurularak iki ayrı bakış açısına göre sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Değerlendirme ise zamanına, kapsamına, amacına, uygulayıcısına ve muhatabına göre farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır.

İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin kamu mali yönetiminin bir parçası haline gelmesi, kamu mali yönetimine sağladıkları birçok katkıdan ileri gelmektedir. Bunlardan bazıları; karar alma süreçlerini geliştirmek, kurumsal kapasitenin artırılmasına yardımcı olmak, projelerin başarıyla yürütölüp tamamlanmalarına yardımcı olmak, zamanında müdahalelerle ve ileriye dönük dersler çıkararak israfı önlemek, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır.

BÖLÜM 2

İZLEME VE DEĞERLENDİRME İÇİN ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARI

Çalışma kapsamında daha çok kamu yatırımları açısından ele alınmakta olan izleme ve değerlendirme kavramları, birçok ülkede eskiden beri kamu mali yönetiminde bir araç olarak kullanılmaktadır. Ülke uygulamaları incelendiğinde görülmektedir ki her ülke kendi idari yapısına ve mali sistemine uygun izleme ve değerlendirme sistemi oluşturma çabası içerisinde girmiştir. Bu konuda tek bir doğru olmadığı gibi, ülke sayısına bağlı olarak birçok alternatif bulunmaktadır. Her ülkenin uyguladığı sistemin avantajlı yönleri ve dezavantajlı yönleri bulunmaktadır. Ayrıca kimi ülkeler bunu program değerlendirmesi adı altında, kimi ülkeler performans esaslı bütçeleme adı altında, kimi ülkeler ise harcama gözden geçirmesi adı altında uygulamaktadır. Ancak kesin bir şey vardır ki, her ülke sonuç odaklı yönetim anlayışını, yani bir anlamda izleme ve değerlendirme mekanizmasını kamu mali yönetim sistemlerine entegre etme çabası içerisinde.

İzleme ve değerlendirme sistemlerinde ülke uygulamalarına bakıldığında bazı ülkelerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu ülkelerde de izleme ve değerlendirme sistemleri doğrudan kamu yatırımlarına yönelik olarak değil, bir bütün olarak kamu harcamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik olarak geliştirilmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinin uyguladığı “Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı” (Program Assessment Rating Tool [PART]), İngiltere’nin uyguladığı Harcama Gözden Geçirmeleri (Spending Review [SR]) ile Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreements [PSA]), Kanada’daki Bakanlık Performans Raporları (Department Performance Reports [DPR]), Hollanda’daki Yıllık Raporlar (Annual Reports) bu alanda örnek olabilecek uygulamalardır (Yılmaz, 2009, s. 88-195).

Ancak, çalışma kapsamında Kolombiya ve Şili ülke deneyimlerinin incelenmesi uygun görülmüştür. Bunun üç temel nedeni bulunmaktadır. İlk olarak, her iki ülke de, izleme ve değerlendirme sistemlerinin oluşturulması aşamasında Dünya Bankasından önemli teknik destek sağlamış ve Dünya Bankasının izleme ve değerlendirme sistemleri ile

ilgili deneyiminden faydalanmıştır. Bu ülkelerin seçilmesinin ikinci temel nedeni, ülkemizdeki kamu mali yönetimindeki idari yapılanmaya benzer şekilde her iki ülkede de Maliye Bakanlığı dışında planlamadan ve kamu yatırımlarından sorumlu ayrı kuruluşların bulunmasıdır. Kolombiya ve Şili'nin seçilmesinin üçüncü nedeni ise çeşitli kaynaklarda bu ülkelerin izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması açısından örnek ülke olarak gösterilmesidir (Mackay, 2007, s. 2).

2.1 KOLOMBİYA

Kolombiya'daki izleme ve değerlendirme sistemi "SINERGIA" olarak adlandırılmaktadır. Bu isim sistemin İspanyolca açılımının (Sistema Nacional de Evaluacion de Resultados de la Gestion Publica) baş harflerinden oluşmaktadır (Mackay, 2007, s. 31). Sistemin adı Türkçe'ye "Kamu Yönetimi Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ulusal Sistemi" olarak tercüme edilebilir.

SINERGIA örneği, diğer ülkelerde uygulanmakta olan izleme ve değerlendirme sistemleri ile karşılaştırıldığında üç açıdan farklılık göstermektedir (Castro, 2009, s. 1);

- İzleme ve değerlendirme sisteminin kurumsallaştırılması açısından genelde uygulanan sistemin dışında farklı bir alternatif ortaya koymaktadır.
- Bütçeleme odaklı bir yaklaşım yerine planlama odaklı bir yaklaşım ortaya koymaktadır.
- İzleme ve değerlendirmenin kamu yönetiminin diğer mekanizmalarından ayrı tutulamayacağını ve kamu yönetiminde yapılan reformlarla iç içe yürütülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

2.1.1 İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Tarihçesi

Kolombiya, 1990 yılında Dünya Bankası'nın değerlendirme yaklaşımını esas alan bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturmaya karar vermiş ve Dünya Bankası'nın da desteğiyle bu doğrultuda çalışmalar yürütmüştür. İzleme ve değerlendirme sistemi ilk kez, 1991 yılında revize edilen anayasada düzenlenmiş ve devam eden çalışmalarla 1994 yılında resmen çalışmaya başlamıştır (World Bank, 2007a, s. 2). Sistem, ilk

kurulduğu yıllarda değerlendirmeden ziyade izleme odaklı çalışan bir sistem olarak faaliyet göstermiştir. Ayrıca ilk kurulduğu yıllarda yalnızca kalkınma planlarının izlenmesi ve değerlendirilmesine odaklanmıştır. Ancak daha sonraları iki nedenden dolayı sistemin kapsamı genişletilmiş ve kamu yönetiminin odağına yerleştirilmiştir. Bu nedenlerden ilki vatandaşların gözünde kamu kuruluşlarının kredibilitesini artırmak, ikincisi ise bazı yatırım projelerindeki etkin olmayan kaynak kullanımı ve yolsuzluk iddialarının önüne geçmek üzere saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamaktır (Castro, 2009, s. 1).

1996-2002 döneminde, hem sistemin yönetimindeki zorluklar, hem de sistemin kamu yönetimi reformlarıyla ilişkisinin tartışılmaya başlanması nedeniyle sistemin lağvedilmesi bile gündeme gelmiştir (World Bank, 2007a, s. 2). Ancak 2002 yılında yapılan seçimlerden sonra reformist bir başkan olan Alvaro Uribe'nin² seçilmesi sistemin kaderini değiştirmiştir. Yeni başkanın sosyal hesap verilebilirliğe ve sosyal kontrole dayanan modern kamu yönetimi anlayışını benimsemiş olması, lağvedilmek üzere olan izleme ve değerlendirme sisteminin başkan tarafından sahiplenilerek yenilenmesine ve giderek güçlenmesine yardımcı olmuştur (Mackay, 2007, s. 31).

SINERGIA'nın kuruluş aşamasında finansal olarak hibe ve krediler aracılığıyla uluslararası kuruluşların çeşitli finansman olanaklarından yararlanılmıştır. Bunun nedeni hem Kolombiya bütçesindeki finansal kısıtlar, hem de uluslararası kuruluşların izleme ve değerlendirme alanındaki deneyimlerinden faydalanmak üzere onların teknik desteğini sağlamaktır. Sistemin oluşturulması için 1996-2001 döneminde 2,2 milyon ABD Doları, 2002-2006 döneminde ise 13 milyon ABD Doları harcanmıştır. Sistemin devamı için 2012 yılına kadar olan dönemde Dünya Bankasından 8,5 milyon ABD Doları kredi kullanılması planlanmaktadır (Castro, 2009, s. 27-28).

SINERGIA'nın oluşturulmasından önce, Kolombiya'da kamu yatırım projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için bazı sistemler oluşturulmuş durumdaydı. “Yatırım Projesi İzleme ve Değerlendirme Sistemi” ile “Ulusal Yatırım Projesi Veribankası” buna örnek olarak gösterilebilir. Planların ve yatırım bütçelerinin temel taşı olan kamu yatırım projeleri bu sistemler aracılığıyla izlenip değerlendirilmekte, Kolombiya'da proje kültürüne dayalı bir bütçeleme sistemi işlemekteydi (Castro, 2009, s. 3).

² Alvaro Uribe ilk olarak 2002-2006 dönemi için başkanlık yapmıştır. 2006 yılında yapılan seçimlerle 2006-2010 dönemi için tekrar başkan olarak seçilmiştir.

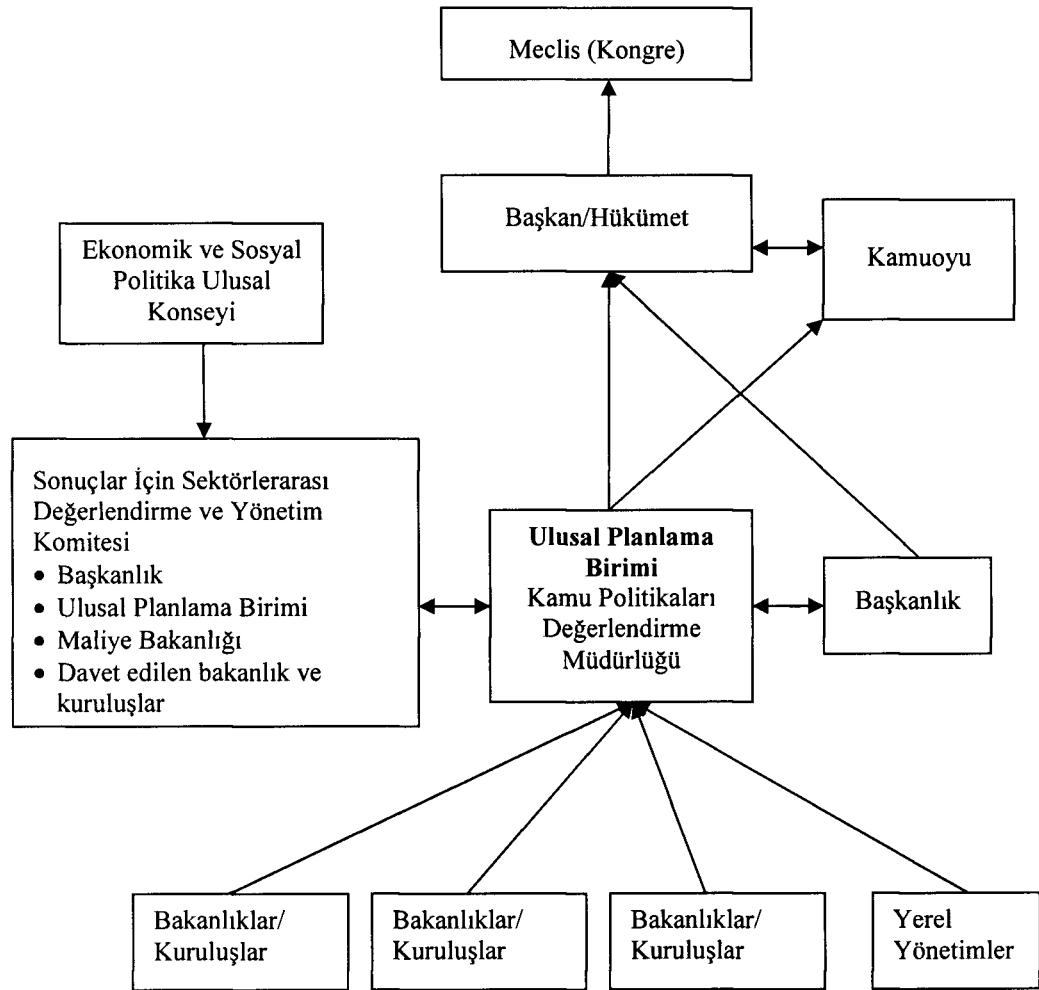
2.1.2 İzleme ve Değerlendirme Sistemin Genel Yapısı

Sistemin temel Yöneticisi Ulusal Planlama Birimidir³ (Departamento Nacional de Planeacion). Kolombiya'da Ulusal Planlama Birimi 4 yıllık kalkınma planlarının ve yıllık yatırım bütçelerinin hazırlanmasından sorumludur. SINERGIA ile ilgili pek fazla sorumluluğu bulunmayan Maliye Bakanlığı ise cari harcamalardan, borçlardan, emeklilik ödemelerinden, diğer kamu kuruluşlarına yapılan transferlerden ve gelirlerden sorumlu kuruluştur (World Bank, 2007a, s. 13-14).

Ulusal Planlama Biriminde SINERGIA'dan sorumlu birim Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğü'dür (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas). Bu müdürlük sistemi koordine etmekte, değerlendirme yöntemleri ve çeşitleri ile ilgili öneriler getirmekte ve bazı değerlendirmeleri yönetmektedir. Ayrıca bazı etki değerlendirmeleri için finansal ve teknik destek de sağlamaktadır. Kalkınma planları ile ilgili değerlendirme raporları hazırlamak ve diğer kamu kuruluşlarının hazırlayacağı değerlendirme raporlarına rehberlik etmek, Sonuçlar İçin Sektörlerarası Değerlendirme ve Yönetim Komitesi'nin (Comite Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados) sekreteryaya hizmetlerini yürütmek bu müdürlüğün diğer görevleri arasında yer almaktadır (World Bank, 2007a, s. 5).

³ Kolombiya'daki Ulusal Planlama Birimi, görevleri itibarıyla genel olarak ülkemizdeki DPT Müsteşarlığı'na benzetilmektedir.

Şekil 2.1. SINERGIA: Görevler ve Sorumluluklar



Kaynak: World Bank, 2007a, s. 6.

SINERGIA'daki izleme ve değerlendirme sürecinde, Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğü bakanlıklardan, diğer kamu kuruluşlarından ve yerel yönetimlerden gelen izleme raporlarını koordine ederek izleme verilerini toplamaktadır. Toplanan izleme bilgileri ve bu bilgilere dayanılarak yapılan değerlendirmelerin sonuçları Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğüne hem kamuoyuyla, hem de başkanla paylaşılmaktadır. Başkan da, bu bilgileri Kongre'ye sunmaktadır.

Sonuçlar İçin Sektörlerarası Değerlendirme ve Yönetim Komitesi genel olarak; izleme ve değerlendirme faaliyetlerini ulusal düzeyde koordine etme, 4 yıllık değerlendirme programını belirleme, değerlendirmelerde uyulacak teknik standartları belirleme gibi görevleri yerine getirmektedir (World Bank, 2007a, s. 6).

Tablo 2.1. Sektörlerarası Değerlendirme Komitesi: Üyeler ve Görevleri

Üyeler	Görevler
• Ulusal Planlama Birimi Direktör Yardımcısı tarafından yönetilmektedir • Başkanlık Ofisi (Yüksek Danışman) • Maliye Bakanlığı- Bütçe Direktörü • Sosyal Koruma Bakanlığı (Bakan Yardımcısı) • Milli Eğitim Bakanlığı (Kaliteden Sorumlu Bakan Yardımcısı) • Kamu Finansmanı ve Yatırım Direktörü (Ulusal Planlama Birimi) • Sektör Direktörleri (Ulusal Planlama Birimi) • Davetli Diğer Kuruluşlar • SINERGIA Teknik Sekreteryası	• SINERGIA'nın kavramsal ve kurumsal çerçevesini tanımlamak • Değerlendirilmek üzere programlar teklif etmek • Yıllık ve dört yıllık değerlendirme gündemini belirlemek • Finansal kaynakları tespit etmek ve öncelikli kabul edilen programlar için finansal kaynak sağlamak • Her bir değerlendirme için kullanılacak yöntemi onaylamak • Gündemdeki değerlendirmeleri onaylamak • Değerlendirme sonuçlarının uygulanmasını izlemek • Değerlendirmelerle ortaya konan önerileri analiz etmek ve sonuçların kullanımı ile ilgili gerekli tedbirleri almak • Değerlendirme uygulamalarını teşvik etmek amacıyla Komite tarafından gerekli görülen diğer işleri yapmak

Kaynak: Castro, 2009, s. 31.

Kolombiya'da izleme ve değerlendirme süreci beş aşamadan oluşmaktadır (Castro, 2009, s. 16); planlama, amaç ve göstergelerin belirlenmesi, plan ve bütçelerle sonuçlar arasındaki ilişkinin kurulması, sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi, raporların hazırlanması.

Tablo 2.2. İzleme ve Değerlendirmenin Aşamaları

Aşama	İlgili Kuruluş
1- Ulusal Kalkınma Planı: Amaçlar, stratejiler ve programlar. Sonuç Odaklı.	Ulusal Planlama Birimi, Kuruluşlar, Kamuoyu
2- Amaçların, mevcut durumun ve göstergelerin belirlenmesi.	Başkanlık-Ulusal Planlama Birimi, Bakanlar Kurulu, Kuruluşlar
3- Bütçe tahsislerinin amaçlarla entegrasyonu. Amaçlar ve ödenekler arasında bağlantı.	Başkanlık, Ulusal Planlama Birimi-Maliye Bakanlığı
4- Fiziki ve mali izleme. Performans değerlendirmeleri.	Ulusal Planlama Birimi, Kuruluşlar
5- Sonuç Odaklı Yatırım Bütçesi ve diğer Hesap Verilebilirlik Raporları	Ulusal Planlama Birimi, Maliye Bakanlığı

Kaynak: Castro, 2009, s. 16.

Buna göre izleme ve değerlendirmenin ilk aşamasında, Ulusal Planlama Birimi'nin koordinatörlüğünde kamu kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının da katkılarıyla sonuç odaklı bir yaklaşımla kalkınma planları hazırlanmaktadır.

İkinci aşamada, üst düzey çalışmalarla amaçlar tespit edilmekte, bu amaçlar için göstergeler belirlenmekte ve bu göstergelerin mevcut durumu ortaya konulmaktadır.

Üçüncü aşamada, belirlenen amaçlar ile kaynaklar arasında ilişki kurulmakta, bu doğrultuda Başkanlık, Ulusal Planlama Birimi ve Maliye Bakanlığı arasındaki işbirliğiyle bütçe tahsisatları yapılmaktadır. Kolombiya'da dört yıllık kalkınma planları ile bütçe arasındaki ilişki, sektörel ve kurumsal bazda hazırlanan dört yıllık stratejik planlardaki amaç ve göstergeler aracılığıyla kurulmaktadır. Stratejik planlardaki vizyon, misyon ve amaçlar, kalkınma planlarının amaçları ve kalkınma planlarıyla belirlenen belli kamu yatırım projeleri ile uyumlu olmak durumundadır. Yıllık bütçe, stratejik planlar ve belirlenmiş kamu yatırım projeleri doğrultusunda şekillenmektedir (Castro, 2009, s. 4).

Dördüncü aşamada, fiziki ve finansal gerçekleştirmeler hem Ulusal Planlama Birimince hem de kuruluşlarca izlenmekte ve performans değerlendirmeleri yapılmaktadır.

Son aşamada ise Ulusal Planlama Birimince ve Maliye Bakanlığınca sonuçların paylaşılmasını sağlayan çeşitli hesap verilebilirlik raporları hazırlanmaktadır.

Kolombiya'da oluşturulan izleme ve değerlendirme sisteminde, hem planlama sürecinin hem de bütçeleme sürecinin sonuç odaklı hale getirilmesi hedeflenmiştir. Ancak uygulamada hem Ulusal Planlama Biriminin Kolombiya'nın merkezi yönetiminde üstlendiği roller, hem de izleme ve değerlendirme sisteminin Ulusal Planlama Birimi'nin bünyesinde oluşturulmasından dolayı SINERGIA, bütçeleme sürecinden ziyade, planlama sürecinde odaklanan bir izleme ve değerlendirme sistemi haline gelmiştir (Castro, 2009, s. vi).

SINERGIA'nın amaçları genel olarak şunlardır (Castro, 2009, s. 8):

- Performans bilgilerinin geçerliliğini ve kalitesini artırmak, hesap verilebilirlik ve karar almada söz konusu bilgilere ulaşılabilirliği sağlamak.
- Performans bilgileri aracılığıyla planlama, bütçeleme ve uygulama arasında daha kuvvetli bağlar oluşturmak.
- İzleme ve değerlendirme bilgilerine olan talep ile arz arasındaki uyumu sağlamak üzere kuruluşlararası koordinasyona ilişkin düzenlemeler yapmak.
- Başkanın, karar vericilerin ve kamuoyunun ilgisi doğrultusunda performans bilgileri sağlamak.

- Değerlendirme kapasitesini artırmak ve değerlendircilerin gelişimini sağlamak.

Bu amaçlarla oluşturulan SINERGIA'dan elde edilen veriler ise şu alanlarda kullanılmaktadır (World Bank, 2007a, s. 5):

- Programların performansı hakkında sağlanan bilgilerle bütçelendirme aşamasında kaynak tahsisinde ve karar almada.
- 4 yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasında ve kalkınma planlarındaki yıllık önceliklerin tespit edilmesinde.
- Faaliyetlerin kalkınma öncelikleriyle uyumunu sağlamada.
- Bakanlıkların politika geliştirmelerine yardımcı olmada.
- Uygulayıcı kuruluşlarca faaliyetlerin yönetiminde.
- Şeffaflık amacıyla Kongre'ye ve kamuoyuna bilgi vermede.

2.1.3 İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Temel Bileşenleri

SINERGIA'nın temel bileşenlerini üç başlık altında toplamak mümkündür; Amaç ve Sonuçlar İçin Programlama ve Yönetim Sistemi, değerlendirmeler, sonuçları paylaşma (hesap verilebilirlik).

2.1.3.1 Amaç ve Sonuçlar İçin Programlama ve Yönetim Sistemi (SIGOB)

SINERGIA'nın bileşenlerinden ilki "Amaç ve Sonuçlar İçin Programlama ve Yönetim Sistemi"dir (Sistema de Programacion y Gestion por Objectivos y Resultados, [SIGOB]). Bu bileşen, başkanın kalkınma amaçlarını da içeren Kolombiya'nın kalkınma planındaki yaklaşık 320 amacın ve bu kapsamda 500 performans göstergesinin izlenmesine dayanan bir alt sistemdir (World Bank, 2007a, s. 7). Göstergelerin yaklaşık yüzde 61'i çıktılar, yüzde 27'si neticeleri, yüzde 12'si ise etkileri ölçmeye odaklanmıştır (Castro, 2009, s. 14).

SIGOB Birleşmiş Milletler'in desteğiyle 2002 yılında oluşturulmuştur. İlk oluşturulduğunda Başbakanlık yapısı altında yer almakta iken 2005 yılı itibarıyla

SINERGIA'nın bir bileşeni olarak Ulusal Planlama Birimi'nin sorumluluğuna devredilmiştir. SIGOB'a; amaçlar, bu amaçlar için gerekli stratejiler, amaçların gerçekleştirilmesi için mevcut durum göstergeleri ve yıllık hedefler ile bu amaçları gerçekleştirmek üzere harcanan kaynaklar kaydedilmektedir. Ayrıca, belirlenmiş hedefe ulaşamamış programların sorumlularınca yazılan raporlar da sisteme eklenmektedir. Bu raporlarda amaçlardan sorumlu olanlar kötü performansın nedenleri ile ilgili bilgiler sunmak durumundadırlar. SIGOB'da yer alan veriler, her amaçtan sorumlu yöneticinin iletişim bilgileriyle birlikte <<http://www.sigob.gov.co/ini>> adresinde kamuoyuna açık bir şekilde yayımlanmaktadır. SIGOB'da yer alan verilerin bölgesel bazda ve büyük şehirler bazında ayrıştırılması da mümkündür (Mackay, 2007, s. 31-32).

SIGOB'da yer alan veriler kamu kuruluşlarınca sisteme girilen verilerdir. Ulusal Planlama Birimindeki Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğü SIGOB'da yer alan verilerin kalitesinin izlenmesinden sorumlu tutulmuştur. Sistemde yer alan veriler ile ilgili ortaya çıkan problemlerin çözülmesinden de söz konusu birim sorumludur. Bunun tek istisnası kendi veri denetim sistemini oluşturan Eğitim Bakanlığıdır (World Bank, 2007a, s. 7).

SIGOB'da yer alan veriler doğrultusunda başkan, bakanlarla süreç gözden geçirme toplantıları yapmaktadır. Toplantılar hukuki bir düzenlemeye bağlı olarak değil, tamamen başkanın inisiyatifi doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle yaşanacak bir yönetim değişikliği ile SIGOB'a işlerlik kazandıran bu toplantıların devam etmeme riski bulunmaktadır. Bu toplantılara Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğünden çalışanlar da katılmakta ve toplantılar için teknik destek sağlamaktadır (Castro, 2009, s. 14).

SIGOB daha çok bir izleme aracıdır. Programlarının başarısı ve başarısızlığı ile ilgili bilgi edinebilmek için program veya politikaların SIGOB'dan elde edilen bilgiler doğrultusunda çeşitli değerlendirmelere tabi tutulmasına ihtiyaç duyulmaktadır (World Bank, 2007a, s. 12-13).

2.1.3.2 Değerlendirmeler

SINERGIA'nın ikinci bileşeni, sistemden elde edilen izleme verileri doğrultusunda yapılan değerlendirme çalışmalarıdır. Daha önce belirtildiği üzere SINERGIA'nın ilk kurulduğu yıllarda izleme ön plana çıkmaktaydı, izleme verilerine dayanan yüzeysel bazı değerlendirme çalışmaları hariç tutulursa değerlendirmeler yapılmamaktaydı. Ancak, ulaşılan sonuçlar ile ilgili bilgiler edinilmesi için izleme çalışmalarının değerlendirmelerle desteklenmesi gereği doğrultusunda özellikle 2002-2006 yılları arasında bir takım çalışmalar yapılmıştır. 2006 yılından bu yana beş çeşit değerlendirme yapılmaktadır; etki, sonuç, operasyonel, yönetim, kurumsal (Castro, 2009, s. 17). Kolombiya'da 1994 yılından bu yana kullanılmış ve kullanılmakta olan değerlendirme yöntemleri ile ilgili bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 2.3. SINERGIA'daki Değerlendirme Yöntemleri

Değerlendirme Tipi	Ölçüm Amacı ve Karakteristikleri
Başlangıç 1994-2001	
Operasyonel/Süreç	Faaliyetlerin, amaçların, idari süreçlerin analizi; belirlenmiş amaçlara ulaşmak için yeterli kaynak kullanımı
Sonuç	Ulusal Kalkınma Planında yer alan amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının ürünler ve netice göstergeleri üzerinden değerlendirilmesi.
İlave 2002-2006	
Etki	Programın faydalanıcılar üzerindeki etkilerini (beklenen veya beklenmeyen, doğrudan veya dolaylı) belirlemek üzere nedensellik analizleri
Fayda-Maliyet	Faydaların maliyetlerden ne kadar fazla olduğunu belirlemek için sosyal ve ekonomik değişkenlerin parasal olarak karşılaştırılması
Verimlilik	Yapılan kurumsal düzenlemelerin verimliliği ne ölçüde değiştirdiğini belirlemek üzere girdilerin ve neticelerin değerlendirilmesi
Yönetim	Tasarımın, operasyonel, kurumsal ve finansal yapının ve izleme değerlendirme bilgisinin standartlaştırılmış, hızlı (3-ay) analizi
Geliştirme 2006-2009	
Etki	Müdahalenin son faydalanıcılar üzerinde yarattığı değişiminin tanımlanmasına imkan verir. Reçeteler oluşturma, kontrol grupları ve girdi seviyesinde karşılaştırma noktaları belirleme gibi nedenlerle en çok talep edilen değerlendirmedir.
Sonuç	Farklı zamanlardaki veriler karşılaştırılarak, müdahalenin faydalanıcılar üzerindeki ilk etkilerinin analiz edilmesi.
Operasyonel	Kurumsal dinamikler üzerine öneriler getirmeyi amaçlayan mikro ve makro müdahale süreçlerinin ayrıntılı analizi.
Yönetim	Standartlaşmış anketler üzerinden tasarım ve uygulama açısından detaylı program yapısı analizi. Programın kalitesinin değişik kategorilerde analiz edilmesini sağlar.
Kurumsal	İşleyen kurumsal düzenlemelere dayanan program analizi. Bu analiz, yapısal reformların kurumlara ve programlara etkisini ölçmede kullanılır.

Kaynak: Castro, 2009, s. 18.

Bu değerlendirmelerden en göze çarpanı etki değerlendirmeleridir. Maliyeti 15 bin ABD Doları ile 2 milyon ABD Doları arasında değişen etki değerlendirmeleri, etkilere ve uzun dönemli sonuçlara odaklanmaktadır (World Bank, 2007a, s. 9). Etki değerlendirmeleri, akademik camiaya veya danışmanlık şirketlerine yaptırılmaktadır. Ancak bu noktada, Ulusal Planlama Birimi, ilgili kuruluş ve değerlendirmeyi finanse edenlerin işbirliği çok önem kazanmaktadır. 2006 yılı sonu itibarıyla 15 adet değerlendirme çalışmasının tamamlanmış olduğu veya tamamlanmak üzere olduğu belirtilmektedir. Bu değerlendirme çalışmalarının yaklaşık maliyeti 11,1 milyon ABD Dolarıdır (Mackay, 2007, s. 32). 2006 yılından 2009 yılına kadar olan dönemde ise yapılan değerlendirme sayısı 36'ya yükseltilmiştir (Castro, 2009, s. 17).

Etki değerlendirmelerinin yapılması, bütün projeler veya programlar için söz konusu olmamaktadır. Projelerin veya programların etki değerlendirmesine konu olabilmesi için beş kriter belirlenmiştir (World Bank, 2007a, s. 9):

- Kullanılan kaynakların büyüklüğü.
- Faydalanıcı nüfusun özellikleri (yoksullar, engelliler vs.).
- Projenin veya programın nemi (Kalkınma planının öncelikleri arasında yer alıp almaması).
- Yenilikçi özelliği (rneğin, pilot uygulama).
- Potansiyel yankıları.

Daha önce de belirtildiği üzere değerlendirme ile ilgili konuların koordinasyonunu Ulusal Planlama Birimindeki Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğü yapmaktadır. Değerlendirme ile ilgili hususların kurumsallaştırılması için öncelikle Kamu Politikaları Değerlendirme Müdürlüğünde değerlendirmelerde belli bir kalite standardını yakalamak için değerlendirmelere rehberlik etmek üzere bir grup profesyonel değerlendirici çalıştırılmaya başlanmıştır. İkinci olarak, bağımsız değerlendirmeleri teşvik etmek ve bu sayede değerlendirme becerilerini artırmak üzere bir plan hazırlanmıştır. Son olarak ise, karar verme sürecine geri bildirim sağlayacak kurumsal bir mekanizma oluşturulmuştur (Castro, 2009, s. 18).

2.1.3.3 Sonuçları paylaşma ve hesap verilebilirlik

İzleme ve değerlendirme faaliyetlerini desteklemek üzere 2002 yılında yapılan reformlarla SINERGIA'ya üçüncü bileşen olarak sonuçların paylaşımı için mekanizmalar eklenmiş ve hesap verilebilirlik yöntemleri geliştirilmiştir. Bu kapsamda dört araç uygulanmaya başlanmıştır (Castro, 2009, s. 20-22). Bunlardan ilki Başkanın Kongre'ye sunduğu Yıllık Rapor'dur. Temmuz ayında Kongreye sunulmakta olan yıllık raporlar; kalkınma planlarındaki hedefler ile başkanın seçilirken vadettiği hedefler arasındaki ilişkiyi kurmak, ülkenin geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki durumunu ortaya koymak, başarı ve başarısızlıkları gözden geçirmek üzere hazırlanmaktadır. Yıllık raporlar herkesin anlayabileceği sade bir dilde ve özet şeklinde hazırlanmakta ve sonuçlar grafiklerle desteklenmektedir.

Sonuçların paylaşımı ve hesap verilebilirlikte kullanılan araçlardan ikincisi 6 aylık raporlar ve 3 aylık performans bilgileridir. Önceleri 3'er aylık dönemler için hazırlanan 6 aylık raporlar, paydaşların (üniversiteler, araştırma kuruluşları, kamudaki değerlendiriciler vs.) bilgiye ulaşımını sağlamak üzere hazırlanmaktadır. Daha önceden aylık olarak yayımlanan 3 aylık performans raporları ise belli alanlarda hükümetin performansını ölçmek üzere hazırlanmaktadır.

Mahalli idare toplantıları ile bakanlar kurulunun yıllık hesap verilebilirlik toplantısı sonuçların paylaşımı ve hesap verilebilirlikte kullanılan diğer iki araçtır. Mahalli idare toplantıları ile yerelden belirlenen sorunlar ve yürütülen programların yerele yansımaları ele alınmaktadır. Başkanın yönettiği ve televizyondan yayınlanan bakanların hesap verilebilirlik toplantısında ise bakanlar kendi sorumluluklarındaki sonuçlarla ilgili bilgiler vermekte ve kamuoyundan gelen soruları cevaplamaktadır.

2.2 ŞİLİ

Şili, kamu yatırım sürecini sistematik hale getirmiş nadir ülkelerden bir tanesidir. Şili, izleme ve değerlendirme sistemini de başarıyla oluşturmuş ve uygulamıştır. Bu nedenle, başta Dünya Bankası Bağımsız Değerlendirme Grubu olmak üzere, izleme ve değerlendirme ile ilgili uluslararası kuruluşlarca hazırlanan raporların birçoğunda Şili örnek ülke olarak gösterilmektedir.

2.2.1 İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Tarihçesi

Şili, 1980’li ve 1990’lı yıllarda önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Özelleştirme, fiyat serbestisi, ticari serbestlik, sıkı para ve maliye politikaları gibi uygulamalar yanında sağlık ve eğitim hizmetlerinin sunumu, sosyal güvenlik, e-devlet gibi alanlarda yapılan yenilikler bu dönemde dikkat çekmektedir. Bu reformlarla birlikte Şili ekonomisinde önemli iyileşmeler sağlanmış olmasına rağmen, kamu mali yönetim sistemi halen kaynakların etkin ve etkili kullanımına dayanan modern bütçe anlayışına uygun hale getirilememiştir. Kamu mali yönetiminin modern hale getirilmesi amacıyla 1990’lı yıllarda performans göstergeleri, sonuç değerlendirmeleri ve performans esaslı ödeme planları gibi uygulamalara başlanmıştır. Bu uygulamaların gerçekleştirilmesi ve bütçe kısıtları altında etkin kaynak kullanımı hedefi doğrultusunda Şili’de üç kademeli bir yaklaşım benimsenmiştir; uygulayıcı kuruluşlara kaynak kullanımı konusunda esneklik sağlamak, uygulayıcı kuruluşların faaliyette bulunacağı alanlarla ilgili öngörülebilirliği artırmak, uygulayıcı kuruluşların programlarının sonuçlarını takip etmeleri için baskı yapmak (Panzardi, 2005, s. 1).

“Yönetim ve Sonuç Odaklı Bütçeleme Kontrol Sistemi” (Management and Budgeting for Results Control System) olarak adlandırılan sistem Mario Marcel’in liderliğinde oluşturulmuştur. Mario Marcel, 1990-1996 yılları arasında daha çok sistemin teknik yönlerine odaklanarak sistemi geliştirmiştir. 1996 yılında bütçe direktörü sıfatıyla, değerlendirme ve hesap verilebilirlik için görev ve sorumlulukların düzenlenmesine yönelik olarak Kongre’yle anlaşmalar yapmıştır. 2000 yılında tekrar bütçe direktörü sıfatıyla atanmasıyla Mario Marcel bütçe ile sonuçlar arasında ilişki kurulması ve bütçe ofisinin kurumsallaştırılması gibi önemli reformlara devam etmiştir. İzleme ve değerlendirmenin kurumsallaştırılmasıyla, sonuçların karar alma mekanizmasında girdi olarak kullanılmasını temin edecek yöntemler, araçlar ve süreçler de geliştirilmiştir (Guzman, 2008, s. 31-32).

2.2.2 Genel Olarak Şili’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısı⁴

Yaklaşık 30 yıldır kamu yatırımı sürecini sistematik ve bütüncül bir şekilde ele alan Şili’de, 13 bölge, 51 il ve 345 belediyeden oluşan yönetim yapısının tamamını kapsayan “Ulusal Yatırım Sistemi” oluşturulmuştur. Ulusal yatırım sistemi, projelerin proje fikrinin tanımlanmasından başlayarak tamamlanma sonrası değerlendirme aşamasına kadar proje döngüsünün tüm aşamalarından geçmesini sağlayacak şekilde tasarlanmıştır.

Şili’de kamu yatırım sürecinde asli rol Planlama Bakanlığında olmakla birlikte kamu yatırım süreci Planlama Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı arasında paylaşılmıştır. Bu iki kurum arasındaki sorumluluklar yatırım öncesi aşama ve yatırım aşaması doğrultusunda ayrılmıştır.

Planlama Bakanlığı yatırım öncesi aşamada ulusal yatırım sisteminin yönetimini ve liderliğini üstlenmektedir. Bu kapsamda yatırım öncesi aşamada projelerin geçtiği fikir, profil, ön-yapılabilirlik ve yapılabilirlik aşamalarında temel sorumlu kuruluş Planlama Bakanlığıdır. Yatırım öncesi aşamadaki Planlama Bakanlığının analizleri sayesinde kötü projelerin uygulamaya konulmadan elenmesi sağlanmaktadır. Yapılabilirlik etütlerinin kabul edilmesiyle Planlama Bakanlığının sorumluluğu sona ermekte ve sorumluluk Maliye Bakanlığına geçmektedir.

Maliye Bakanlığı, detaylı tasarım hazırlanması ve uygulama aşamalarından sorumlu olup yatırım aşamasının liderliğini üstlenmektedir. Bütçenin hazırlanması kapsamında kamu yatırım projelerine tahsis edilecek tutarların belirlenmesinde ve bütçenin uygulanmasında tek sorumlu Maliye Bakanlığıdır.

2.2.3 İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Temel Bileşenleri

Şili’deki izleme ve değerlendirme sistemi; kuruluşlara tahsis edilen kaynakların nasıl kullanıldığı ile gelecekte kaynakların nasıl dağıtılacağı arasındaki ilişkinin kurulmasına yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda Şili’deki izleme ve değerlendirme sisteminin amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Guzman, 2006, s. 11);

⁴ Edgardo MIMICA’nın 28-29 Şubat 2008 tarihinde İstanbul’da gerçekleştirilen “Kamu Yatırım Yönetiminde Deneyimler” çalıştayında yaptığı sunumdan derlenmiştir.

- Performans bilgilerini toplamak ve harcamaların kalitesini artırmak üzere iyi örnekler sunmak.
- Kuruluşlara tahsis edilen kaynakların kullanımında maliyet-etkinliği sağlamak.
- Şeffaflığı sağlamak.

Sistemin altı temel bileşeni bulunmaktadır; ön (ex-ante) fayda-maliyet analizleri, performans göstergeleri, kapsamlı yönetim raporları, program analizleri, etki değerlendirmeleri, kapsamlı harcama gözden geçirmeleri (Mackay, 2007, s. 25-26). İlk bileşen dışındaki tüm bileşenlerle ilgili sorumluluk, güçlü bir Maliye Bakanlığı yapısı altında bulunan ve Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi olan Bütçe Direktörü ile işbirliği içerisinde çalışan Yönetim Kontrol Birimi'ndedir.

2.2.3.1 Ön (Ex-Ante) fayda-maliyet analizleri

Bileşenlerden ilki 1974 yılından beri uygulanmakta olan ve Planlama Bakanlığının sorumluluğunda olan ön (ex-ante) fayda-maliyet analizleridir (Mackay, 2007, s. 26). Şili'de tüm kamu yatırım projelerinin zorunlu olarak Planlama Bakanlığının ön analizinden geçmesi gerekmektedir. Ancak Planlama Bakanlığının yaptığı bu analizler sonucu yapılabilir bulunan projeler kuruluşların bütçe tekliflerine dahil edilebilmektedir (Blöndal ve Curristine, 2004, s. 36).

2.2.3.2 Performans göstergeleri

İkinci bileşen ilk pilot çalışmaları 1994 yılında yapılan performans göstergeleridir. 2007 yılı itibarıyla sayıları 1.550'yi bulan performans göstergeleri tüm programlar için toplanmaktadır. Söz konusu performans göstergelerinin yüzde 25'i süreçlerle, yüzde 57'si çıktılarla, yüzde 18'i ise neticelerle ilgili göstergelerdir. Kuruluşlar göstergelerle ilgili bilgileri Maliye Bakanlığına göndermektedir. Maliye Bakanlığı verilerin kontrolünü ve denetimini yapmakta ve her yıl hazırlanan bütçe kanunlarına performans bilgilerini de dahil etmektedir (Mackay, 2007, s. 26).

Performans göstergeleri etkinlik, etkililik, ekonomi, servis kalitesi olmak üzere dört boyutta ele alınmaktadır. Ayrıca, performans göstergelerinin ilgililik, karşılaştırılabilirlik, güvenilirlik, basitlik, bağımsızlık gibi belli ilkelere uygun olarak geliştirilmesi gerekmektedir (Guzman, 2003, s. 9-12).

Performans bilgileri bütçe teklifleri ile birlikte Kongre'ye sunulduğu için performans göstergelerinin, hedef ve amaçların belirlenmesinden temel sorumlu kuruluşların kendisidir. Maliye Bakanlığı Bütçe Ofisi, kuruluşlarca hazırlanan göstergelerin temel ilkelere uygunluğunu teknik olarak analiz etmekte, hedeflerle, amaçlarla ve tahsis edilen kaynaklarla uyumunu gözden geçirmektedir. Kongre ise, bütçe kanununun görüşülmesi esnasında amaç, hedef ve göstergelerle ilgili raporları göz önünde bulundurarak karar almaktadır (Guzman, 2003, s. 15).

2.2.3.3 Kapsamlı yönetim raporları

İzleme ve değerlendirme sisteminin bileşenlerinden üçüncüsü 1996 yılından bu yana uygulanmakta olan kapsamlı yönetim raporlarıdır. Bu raporlar kamu kuruluşlarının Maliye Bakanlığının hazırladığı rehberlere uygun olarak yıllık bazda hazırlanmaktadır (Mackay, 2007, s. 26). Kapsamlı yönetim raporları yılın ilk çeyreğinde hazırlanmak zorundadır (Blöndal ve Curristine, 2004, s. 41).

Kapsamlı yönetim raporları temel olarak dört kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda kuruluşun genel performansına ilişkin yönetici özetine yer verilmektedir. İkinci kısımda kuruluş ile ilgili bilgilere yer verilmektedir. Bu kapsamda kuruluşun organizasyon yapısı, stratejik amaçları, insan kaynakları ve finansal kaynakları ile ilgili hususlar ele alınmaktadır. Raporun üçüncü kısmında ulaşılan sonuçlarla ilgili bilgiler verilmektedir. Sonuçlara, taahhütlere ulaşmadaki başarı seviyesine, yönetim sürecindeki gelişmelere, taslak düzenlemelere, yatırım projelerine ve transferlere bu kısımda yer verilmektedir. Son kısımda ise mevcut yıla ilişkin öneri ve tedbirlere yer verilmektedir (Guzman, 2003, s. 75).

Kapsamlı yönetim raporları, Maliye Bakanlığının ve Başbakanlığın yaptığı kontrolden sonra, varsa gerekli revizyonlar yapılarak Kongre'ye gönderilmektedir (Mackay, 2007, s. 26).

2001 yılında kapsamlı yönetim raporları bütçe sürecine entegre edilmiştir. Bütçe hazırlıklarının başlamasından önce Maliye Bakanlığı Bütçe Ofisi'nce yapılan iç değerlendirme sürecinde bu raporlardan elde edilen bilgiler kullanılmaktadır (Guzman, 2003, s. 76).

2.2.3.4 Program analizleri

İzleme ve değerlendirme sisteminin dördüncü bileşeni program analizleridir. Program analizleri 1996 yılından bu yana yapılmakta ve belirlenmiş standart bir format doğrultusunda programlar gözden geçirilmektedir. Program analizlerinin ortalama maliyeti 11.000 ABD Doları olup, tamamlanma süreleri 4 ile 6 ay arasında değişmektedir (Mackay, 2007, s. 26).

Program analizleri, Dünya Bankası ve Uluslararası Kalkınma Bankası gibi uluslararası kuruluşların kullandığı MÇY temelinde yapılmaktadır. Program analizlerinde öncelikle amaçlar belirlenmekte, sonra programın dizaynının ve sonuçlarının bu amaçlara uyumu tespit edilmektedir. Mevcut bilgiler ve kayıtlar ışığında programın performansı ile ilgili değerlendirmeler yapılmaktadır (Guzman, 2003, s. 76).

Program analizleri mantıksal çerçeve matrislerinin hazırlanması ile başlamaktadır. Mantıksal çerçeve matrislerinde hiyerarşik olarak amaçlara yer verilmektedir. Yani sırasıyla hedefe, genel amaçlara, her bileşenin spesifik amacına, temel faaliyetlere yer verilmektedir. Bu amaçlarla ilgili göstergeler, göstergelerin doğrulama kaynakları ve amaçlara ulaşmak için olası varsayımlar da mantıksal çerçeve matrisinde yer almaktadır (Guzman, 2003, s. 29).

Tablo 2.4. Şili’de Program Analizleri İçin Mantıksal Çerçeve Matrisi

Program:			
Servis:			
Amaçlar	Göstergeler	Doğrulama Kaynakları	Varsayımlar
Hedef			
Genel Amaç			
Spesifik Amaç			
Faaliyetler			

Kaynak: Guzman, 2003, s. 29.

Performans matrisinin hazırlanmasından sonra programlar şu dört husus açısından analize tabi tutulmaktadır: rasyonellik, dizayn, yönetim/organizasyon, sonuç. Rasyonellikte programın hazırlanmasına temel teşkil eden sorun ile programın çözmeye çalıştığı sorun arasındaki tutarlılık analiz edilmektedir. Dizaynın analizinde programın yapısı ile amaçlar arasındaki tutarlılığa odaklanılmaktadır. Yönetim/organizasyonun analizinde programın yönetim süreci ve yönetimde kullanılan araçlar gözden geçirilmektedir. Sonuçların analizinde ise program etkinlik, etkililik ve ekonomiklik kriterlerine göre değerlendirmelere tabi tutulmaktadır (Guzman, 2003, s. 29).

Hangi programların değerlendirileceğine Maliye Bakanlığı Bütçe Ofisi karar vermektedir. Ancak belirlenen değerlendirme programı başbakanla, planlama bakanıyla ve Kongre’yle de tartışılmaktadır (Mackay, 2007, s. 26).

2.2.3.5 Etki değerlendirmeleri

Program analizlerinin mevcut verilere dayanılarak ve kısa sürede yapılması programın neticeleri ile ilgili detaylı bilgilere ulaşılmasında bazen yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, izleme ve değerlendirme sisteminin beşinci bileşeni olarak 2001 yılından bu yana etki değerlendirmeleri kullanılmaktadır. Program analizlerinin aksine, etki değerlendirmelerinde veri toplanması, çok yönlü istatistiki analizlerin yapılması ve kontrol grupları aracılığıyla karşılaştırmalar yapılması söz konusu olmaktadır. Etki

değerlendirmelerinin ortalama maliyeti 88.000 ABD Doları olup, tamamlanma süreleri 18 ayı bulmaktadır (Mackay, 2007, s. 26).

Şili’de değerlendirmeler, Maliye Bakanlığının belli bir ücret karşılığı anlaştığı kamu sektörü dışında çalışan değerlendiriciler veya değerlendirme şirketleri tarafından yapılmaktadır. Bu değerlendirmelerde, ilgili kamu kuruluşu ile asli koordinatör rolü gereği Maliye Bakanlığı sözleşmelerin tarafları olmaktadır. Ayrıca yapılan değerlendirmelerin sonuçları Kongre’ye gönderilmekte ve aynı zamanda Maliye Bakanlığının web adresinden kamuoyuyla paylaşılmaktadır (Guzman, 2006, s. 14).

2.2.3.6 Kapsamlı harcama gözden geçirmeleri

Şili’deki izleme ve değerlendirme sisteminin bileşenlerinin sonuncusu ise kapsamlı harcama gözden geçirmeleridir. Kapsamlı harcama gözden geçirmeleri 2002 yılından bu yana yapılmakta olup, bir fonksiyonel alandaki veya bakanlıktaki programların analiz edilmesini ve etkin olmayan programların belirlenmesini amaçlamaktadır. Ortalama maliyeti 48.000 ABD Doları olan harcama gözden geçirmelerinden 2007 yılı itibarıyla 8 adet yapılmıştır (Mackay, 2007, s. 26). Kapsamlı harcama gözden geçirmeleri ile kurumun yapısı, fonksiyonları, misyonu, amaçları, stratejik planlama ve yönetim çerçevesi analiz edilmekte, kurumun kaynakları ekonomik, etkin ve etkili kullanıp kullanmadığı sorgulanmaktadır (Blöndal ve Curristine, 2004, s. 36).

2.3 BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Çalışma kapsamında incelenen Kolombiya ve Şili örneklerinden görülmektedir ki, tek ve doğru işleyen bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturmak mümkün değildir. Her ülkenin kendisine has dinamikleri ve kamu yönetim kültürü bulunmaktadır. Bunlar doğrultusunda oluşturulan izleme ve değerlendirme sistemlerinin de avantajlı ve dezavantajlı yönleri olacaktır.

Kolombiya örneğinde göze çarpan ilk husus izleme ve değerlendirme sisteminin başkan tarafından sahiplenilmesidir. Başkan Alvaro Uribe, sistemi sahiplenmekle kalmamış, sistemi kamu yönetiminin bütün alanlarını kapsayacak şekilde ele almıştır. Ayrıca sistemi hesap verme sorumluluğunun en önemli aracı olarak kullanmıştır. Bu hesap

verme hem Kongre'ye, hem de doğrudan kamuoyuna karşı gerçekleştirilmektedir. Ancak, sistemin bu derece sahiplenilmesi, bazen sistemin bağımsızlığı ve sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Kolombiya'da izleme ve değerlendirme sisteminin kurumsal sahibi ise Ulusal Planlama Birimi olmuştur. Sistemin bileşenleri olan SIGOB, değerlendirmeler ve hesap verilebilirlik ile ilgili hususların düzenlenmesi ve yürütülmesi Ulusal Planlama Birimince gerçekleştirilmektedir.

Kolombiya'da izleme ve değerlendirme sistemi planlama sürecine odaklanacak şekilde geliştirilmiş, kalkınma planlarında yer alan amaçların izlenmesi ve değerlendirilmesi temel amaç haline getirilmiştir. Kalkınma planları ile bütçeler arasındaki ilişki stratejik planlar ve performans göstergeleri aracılığıyla kurulmuştur. Ancak uygulamada bu ilişkinin ne kadar iyi kurulduğuna yönelik tartışmalar da mevcuttur.

Kolombiya izleme ve değerlendirme sisteminde göze çarpan bir diğer husus, sistemin hukuki dayanağının anayasa olmasıdır. Sistemin temelleri anayasa ile atılmış, daha sonra sistem çeşitli düzenlemelerle geliştirilmiştir.

Kolombiya'daki izleme ve değerlendirme sistemi internet tabanlı bir bilgi sistemiyle de desteklenmiştir. Kalkınma planlarında yer alan amaç ve hedefler ile performans göstergelerinin izlenmesi, sonuçların kamuoyuyla paylaşılması bu bilgi sistemi ile mümkün olmaktadır. Ayrıca Başkan da kişisel bilgisayarından bu bilgi sistemini yakından takip etmektedir. Ancak, kuruluşlarca sisteme girilen verilerin güvenilirliği konusunda bazı şüpheler bulunmaktadır. Çünkü sisteme girilen verilerin tamamının denetimi imkansızdır.

Kolombiya'da dikkat çeken bir diğer husus değerlendirmelerdir. Değerlendirmeler sistematik hale getirilmiş olup, halihazırda beş çeşit değerlendirme yapılmaktadır. Kolombiya'da 2009 yılı itibarıyla maliyeti 2 milyon ABD Dolarını bulabilen 36 adet etki değerlendirilmesi gerçekleştirilmiştir.

Kolombiya örneğinde dikkat çeken son husus sonuçların paylaşılması ve hesap verilebilirlik ile ilgili uygulamalardır. Yıllık raporlar, 6 aylık raporlar, mahalli idare toplantıları ve bakanlar kurulunun yıllık hesap verilebilirlik toplantıları sayesinde sonuçlar kamuoyuyla paylaşmakta, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlanmaktadır.

Kolombiya'dakinin aksine Şili'deki izleme ve değerlendirme sistemi bütçeleme odaklı bir sistemdir. İzleme ve değerlendirme sistemiyle ilgili düzenlemelerden ve sistemin yürütülmesinden asıl sorumlu kuruluş Maliye Bakanlığı'dır. Planlama Bakanlığı yalnızca sistemin ilk bileşeni olan kamu yatırım projelerinin ön (ex-ante) analizlerini yapmakta ve yapılabilir projeleri tespit etmektedir.

Kolombiya örneğinde olduğu gibi Şili'de de izleme ve değerlendirme sistemini sahiplenen bir kişi bulunmaktadır. Çeşitli görevlerde bulunan Mario Marcel sistemin oluşturulması ve işlemesi için büyük çaba sarf etmiştir.

Performans göstergeleri Şili örneğinde de izleme ve değerlendirme sisteminin bir parçasıdır. Yaklaşık 1.500 performans göstergesi izleme ve değerlendirme sistemi aracılığıyla izlenmektedir.

Şili örneğinde göze çarpan hususlardan bir tanesi kapsamlı yönetim raporlarıdır. Geçmiş yılın faaliyet ve projelerine ilişkin bilgilerin verildiği raporlar sonraki yılın bütçe hazırlıklarında kullanılmaktadır. Yani bütçe hazırlık süreci, geçmiş yıl sonuçlarının değerlendirilmesiyle başlamaktadır.

Şili'de projeler yanında programlar da analizlere tabi tutulmaktadır. Program analizlerinde AB proje döngüsü yönetiminde kullanılan mantıksal çerçeve yaklaşımına benzer bir yaklaşım kullanılarak programlar değerlendirmelere tabi tutulmaktadır.

Ortalama maliyetleri 88.000 ABD Doları olan ve hazırlık süreci 18 ayı bulabilen etki değerlendirmeleri Şili'de de değerlendirme aracı olarak kullanılmaktadır. Bu değerlendirmelerde dış değerlendiricilerden de faydalanılmaktadır.

İzleme ve değerlendirme sistemi oluşturulmasına yönelik olarak uluslararası kuruluşlarca yapılan çalışmalarda tek bir doğru olmadığı ifade edilmektedir. Bu noktada ülkenin kamu yönetim sistemi, merkezi kuruluşlar ile yerel kuruluşların yetki ve sorumlulukları, bakanlıklar arası görev dağılımı, mali yönetim sistemi, denetim sistemi, akademik camianın donanımı, halkın demokrasi anlayışı gibi birçok husus oluşturulacak izleme ve değerlendirme sisteminin yapısını etkilemektedir.

Ancak edinilen tecrübeler göstermektedir ki başarılı bir izleme ve değerlendirme sistemi; sürdürülebilir, iyi işleyen, kaliteli bilgi üreten ve üretilen bilginin kullanıldığı bir sistemi işaret etmektedir (Mackay, 2007, s. 23). Oluşturulacak izleme ve

değerlendirme sisteminde yer alan verinin güvenli olması ve sistemce üretilen bilginin kaliteli olması gerekmektedir. İzleme ve değerlendirme sistemince üretilen bilgi kalkınma planlarında ve stratejik planlarda politika geliştirilmesi için, program ve proje yönetimi için veya hesap verilebilirlik için kullanılmalıdır. Son olarak, izleme ve değerlendirme sistemi hükümetlerden, bakanlıklardan veya yönetim yapısından bağımsız olarak sürekli bir şekilde kullanılmalıdır.

BÖLÜM 3

TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın ilk bölümünde proje döngüsü konusunda da değinildiği üzere proje fikirlerinin temeli proje döngüsünün programlama aşamasında atılmakta, programlama aşamasında belirlenen çerçevede ve öncelikler doğrultusunda proje fikirlerinin geliştirilmesi ve projelerin hayata geçirilmesi beklenmektedir. Programlama aşamasında rehber olarak kullanılan plan ve programların hedeflerine ulaşması, ancak bu plan ve programlar kapsamında uygulanan projelerin başarıyla uygulanması ve sonuçlandırılmasıyla mümkün olmaktadır. Dolayısıyla kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi iki aşamalı olarak düşünülmelidir. İlk aşamada, kamu yatırım projeleri izlenmeli ve değerlendirilmeli, ikinci aşamada yürütülen kamu yatırım projeleri aracılığıyla plan ve programların amacına ulaşp ulaşmadığını belirlemek üzere makro politika dokümanları izlenmeli ve değerlendirilmelidir.

Bu doğrultuda çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye’de kamu yatırımlarının proje bazında nasıl izlendiği ve değerlendirildiği ele alınacaktır. Ardından, kamu yatırımları için yol gösterici nitelikteki makro politika dokümanlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi konusundaki mevcut uygulamalara değinilecektir. Son olarak, kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için Türkiye’de yürütülen bazı çalışmalarla ilgili bilgilere yer verilecektir.

3.1 KAMU YATIRIM PROGRAMININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu yatırım programını kamu yatırımları açısından önemli kılan husus kamu yatırım programında yer almayan herhangi bir kamu yatırım projesi için harcama yapılamamasıdır. Bu husus, 1970 yılından bu yana her yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarının “yatırım harcamaları” başlıklı maddesinde düzenlenmektedir (Öner, 2001, s. 483) . Bu nedenle Türkiye’de kamu yatırım sürecindeki temel doküman kamu yatırım programıdır.

3.1.1 Kamu Yatırım Programı

Kamu yatırım programı, bütçe yılında kamu kuruluşlarına tahsis edilen yatırım ödeneklerinin proje bazında dağılımını gösteren ve her yıl Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının eki olarak Resmi Gazetede yayımlanan dokümandır (Çelik, 2009, s. 59).

Kamu yatırım programının hazırlanması, bütçe sürecinin bir parçası olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre kamu yatırım programı, DPT Müsteşarlığınca hazırlanarak merkezi yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Kamu yatırım programında, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşların yürüttüğü kamu yatırım projeleri yanında; kamu payı yüzde 50'nin üzerindeki iktisadi devlet teşekküllerinin ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların bağlı ortaklıklarının, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların, sosyal güvenlik kurumlarının, döner sermayeli kuruluşların, İller Bankasının kamu yatırım projelerine yer verilmektedir. Görüldüğü üzere, kamu bankalarının projelerine, özel statülü bazı kurum ve kuruluşların (TOKİ gibi) projelerine ve mahalli idarelerin kendi kaynakları ile yürüttükleri projelere kamu yatırım programlarında yer verilmemektedir. Ancak, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4 üncü maddesindeki “Yıllık yatırım programında yer alan projelere dış finansman temini izni verilmesi için DPT Müsteşarlığının uygun görüşü aranır.” hükmü ve 8 inci maddesindeki “Dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin yatırım programındaki yeri ve önceliği hususunda DPT Müsteşarlığının görüşü alınır.” hükmü gereği mahalli idarelerin dış finansman kaynaklarından faydalanarak gerçekleştirecekleri projelere, izleme ve hazine garantisi veya izni verilebilmesi açısından kamu yatırım programlarında yer verilmektedir (Çelik, 2009, s. 89-92).

Kamu yatırım programlarında projelerin gösterim formatı EK-1’deki gibidir. Buna göre kamu yatırım programında yer alan her projenin sadece ve sadece kendine ait bir numarası bulunmaktadır. Bunun yanında projenin adına, yerine, karakteristiğine, başlama ve bitiş yılına, tutarına, başlangıcından itibaren yapılmış harcama toplamına ve yılı ödeneğine kamu yatırım programında yer verilmektedir.

Kamu yatırım programında yer alan projelerde yapılacak her türlü değişiklik her yıl Resmi Gazete’de yayımlanan Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır. Bu husus her yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarının “yatırım harcamaları” başlıklı maddesinde ifade edilmektedir.

3.1.2 Kamu Yatırım Projelerinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

Kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili olarak hem projelerin yürütücüsü olan kamu kuruluşları tarafından, hem de kamu yatırımları ile ilgili genel koordinatör konumundaki DPT Müsteşarlığı tarafından çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Genellikle üst yöneticilerden gelen talepler doğrultusunda gerçekleştirilen bu izleme ve değerlendirme çalışmaları proje veya program bazında yapılmakta ve sistematik bir izleme değerlendirme yapısı altında gerçekleştirilmemektedir. Bu nedenle, tez kapsamında sistematik olmayan bu çalışmalar istisna tutulacak, kamu yatırım projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi yalnızca hukuki düzenlemeler göz önünde bulundurularak incelenecektir.

Kamu yatırım programında yer alan projelerin izlenmesi ile ilgili hususlar temel olarak her yıl resmi gazetede yayımlanan Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ile düzenlenmektedir. 2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına göre kamu kuruluşlarından, kamu yatırım uygulamaları ile ilgili olarak talep edilen raporlar şunlardır:

- Yıllık Program İzleme Raporu
- Yatırım Uygulama Raporu
- Dış Kredi İzleme Raporu
- KİT Veri Toplama Raporu
- İşletme Gerçekleşme Raporu
- Destekleme Alımları İle İlgili Raporlar
- Fon ve Hesaplar İle İlgili Raporlar

- Fiyat İzleme Raporu
- Teknik İşbirliği Uygulama Raporu
- Sektörel Bilgi Formları
- Proje Tamamlama Raporu
- Bilgi ve İletişim Teknolojisi Projeleri İzleme ve Değerlendirme Raporları
- Teknolojik Araştırma Projeleri Gelişme, Sonuç ve Etki İzleme Raporları
- Bilimsel Araştırma Projeleri
- İstanbul Depreme Hazırlık Çalışmaları İzleme Raporu

Konumuz itibarıyla yukarıda sayılan raporlardan en önemlileri ve tüm kamu yatırım projeleri için geçerli olanları yatırım uygulama raporu ve proje tamamlama raporudur. Yukarıda listelenen raporlardan yıllık program izleme raporu yıllık programda tedbirleri bulunan kuruluşlar için, diğer raporlar ise belli nitelikteki projelere sahip kuruluşlar için önem arz eden ve sadece bu kuruluşlardan talep edilen raporlardır.

3.1.2.1 Yatırım uygulama raporları

2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 25 inci maddesine göre kamu kuruluşlarının projeleri kuruluş, sektör ve proje bazında yatırım uygulama raporları aracılığıyla izlenmektedir. Yatırım uygulama raporlarında her yatırım projesinin, numarası, adı, maliyeti, program ödeneği, revize ödeneği, yıl sonuna kadar ve dönem içinde harcama tutarı ve harcamaların finansman ayrıntısı belirtilmektedir. 2009 yılı için hazırlanmış yatırım uygulama raporu formatına EK-2’de yer verilmektedir.

Yatırım uygulama raporları kamu yatırım projelerinin finansal bilgilerine odaklanmaktadır. Yani yatırım uygulama raporlarıyla yalnızca kamu yatırım projelerinin finansal gerçekleştirmeleri takip edilebilmekte, fiziki gerçekleştirmeler ile ilgili herhangi bir bilgi alınamamaktadır. Ayrıca, kuruluşların yatırım uygulama raporları aracılığıyla gönderdiği verilerle ilgili herhangi bir kontrol ve denetim de yapılmamaktadır.

2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 25 inci maddesine göre yatırım uygulama raporları; 1 Ocak - 31 Mart, 1 Nisan - 30 Haziran, 1 Temmuz - 30 Eylül, 1 Ekim - 31 Aralık dönemlerini kapsayacak şekilde hazırlanarak dönem sonlarını takip eden en geç 15 gün içinde, 1 Ekim - 31 Aralık dönem raporları ise en geç Mart ayı sonuna kadar DPT Müsteşarlığına gönderilmektedir.

3.1.2.2 Proje tamamlama raporları

Kamu yatırımlarının değerlendirilmesine ilişkin 2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenen ülkemizdeki tek araç proje tamamlama raporlarıdır. Kararın 25 inci maddesinin (j) bendine göre yatırım dönemi tamamlanıp işletme safhasına geçmiş kamu yatırım projelerinin tamamlanmasını müteakip 3 ay içerisinde hazırlanıp DPT Müsteşarlığına gönderilmesi gereken proje tamamlama raporları, henüz DPT Müsteşarlığınca bir format belirlenmediği için toplanamamaktadır.

Proje tamamlama raporları, kamu yatırım projelerinin tamamlanmalarının hemen ardından hazırlanması gereken ve kamu yatırımlarının çıktı seviyesindeki sonuçlarının değerlendirilebileceği raporlardır. Ancak, ilk bölümde de üzerinde durulduğu üzere kamu harcamalarının çıktı seviyesindeki sonuçlarına hemen ulaşılmasına rağmen, netice ve etki seviyesindeki sonuçların elde edilmesi birkaç yıldan önce mümkün olmamaktadır. Kamu yatırım projelerinin tamamlanmasından birkaç yıl sonra ilgili proje için kamu kuruluşlarından talep edilen bir rapor bulunmaması nedeniyle Türkiye’de netice ve etki seviyesindeki sonuçları ölçmek üzere bir mekanizma bulunmadığını söylemek mümkündür.

3.1.2.3 İl koordinasyon kurulları

Kamu yatırımlarının izlenmesi için Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararları ile getirilen bir başka düzenleme de İl Koordinasyon Kurullarıdır. İl yatırımlarının ve sektörel gelişmelerin değerlendirildiği, sorunların ve çözüm önerilerinin ele alınarak bu hususlarda kuruluşlar arası işbirliği ve

koordinasyonun sağlandığı İl Koordinasyon Kurulları, 2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 21 inci maddesi gereği Mart, Haziran ve Ekim aylarında olmak üzere yılda 3 kez toplanmaktadır. Mart ve Ekim aylarındaki toplantıların gündemi, yatırımların ve sosyo-ekonomik gelişmelerin izlenmesi ve koordinasyonu faaliyetlerini, Haziran ayındaki toplantının gündemi ise gelecek yıl için öngörülen tedbirlerin ve yatırım tekliflerinin değerlendirilerek valilik görüşlerinin oluşturulmasını esas alacak şekilde belirlenmektedir.

2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 21 inci maddesinde DPT Müsteşarlığının, İl Koordinasyon Kurulları toplantılarına gerektiğinde katılarak koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olacağı belirtilmektedir. Son yıllarda DPT Müsteşarlığınca söz konusu toplantılara çok fazla katılım olduğunu söylemek mümkün değildir. Ayrıca, katılım sağlanan toplantılarla ilgili sistematik bir raporlama sistemi de oluşturulmuş değildir. Bu nedenle İl Koordinasyon Kurulları, kamu yatırımlarının yerinde izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin önemli bir olanak olmasına rağmen uygulamada etkin olarak kullanılamamaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, daha sonra Türkiye’de Yürütölen Bazı İzleme ve Değerlendirme Çalışmaları başlığı altında incelenecek olan İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS) Projesinin İl Koordinasyon Kurullarının etkinleştirilmesi için önemli bir araç olacağı düşünülmektedir.

3.1.2.4 Yatırım programı izleme ve değerlendirme raporları

Yukarıda değinildiği üzere kamu yatırım projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için temel düzenlemeler Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararları ile yapılmaktadır. Kamu mali yönetim sistemimiz için temel kanun niteliğindeki 5018 sayılı Kanunda kamu yatırımlarının izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik sadece bir maddede düzenleme yapılmıştır. 5018 sayılı Kanunun 25 inci maddesinde kamu yatırım projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçlarının kamu idarelerince izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar bir rapor halinde Sayıştay Başkanlığına, Maliye Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Ayrıca, Bakanlar Kurulunun 2006/9972 sayılı Kararıyla kabul edilen Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Yatırım değerlendirme raporunun hazırlanması” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Yatırım projelerini uygulayan harcama birimleri, yıllık yatırım değerlendirme raporunun hazırlanmasına dayanak teşkil eden bilgi ve belgeleri strateji geliştirme birimlerine gönderir. Yatırım projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık yatırım değerlendirme raporu, strateji geliştirme birimleri tarafından hazırlanarak izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar Sayıştay’a, Bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir.”

hükmü yer almaktadır.

Bu doğrultuda her yıl, yıl sonu kesin yatırım gerçekleşme sonuçları dikkate alınarak, proje bazındaki sayısal bilgiler ile yatırım programı izleme ve değerlendirme raporu ve varsa diğer dosyaların hazırlanmış elektronik kopyaları Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemine girilmekte, ayrıca hazırlanan raporlar 5018 sayılı Kanunun hükümlerine tabi yatırımcı kamu kuruluşlarınca tarafından Sayıştay Başkanlığına, Maliye Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderilmektedir. Yatırım programı izleme ve değerlendirme raporu formatı EK-3’de yer almaktadır.

Söz konusu rapor dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde raporda yer alan temel hususlara kısaca değinilmektedir. İkinci bölümde kuruluşun vizyonu, misyonu, temel hedefleri, yatırımlarının finansman kaynakları, mevcut üretim kapasitesi, hedef kapasite artışı gibi bilgiler yanında uygulama durumuna (revizyonlar, finansal gerçekleştirmeler vs.) ve uygulamada karşılaşılan problemlere ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Üçüncü bölümde proje bazında uygulama bilgilerine, dördüncü bölümde ise uygulamada karşılaşılan problemlerin çözümüne yönelik önerilere yer verilmektedir.

3.1.2.5 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun izleme ve değerlendirme ile ilişkili hükümleri

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, izleme ve değerlendirme için gerekli araçların birçoğu yer almaktadır. Ancak, bu araçlar arasındaki bağlantıların açık bir şekilde ortaya konulamadığı ve bu nedenle 5018 sayılı Kanun ile sistematik bir izleme ve değerlendirme yapısı oluşturulamadığı düşünülmektedir. Stratejik planlar ile kalkınma planları arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konulamaması, faaliyet

raporlarından elde edilen bilgilerin bütçe sürecine entegre edilememesi buna örnek olarak gösterilebilir.

5018 sayılı Kanun, birinci maddesinden başlayarak “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması” üzerinde sıkça durmaktadır. Hatta Kanunun “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde kamu mali yönetimi, “kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler” olarak tanımlanmaktadır. Buna bağlı olarak da, “kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçler” mali kontrol olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda zikredilen etkililik, ekonomiklik ve verimlilik kavramları ile ilgili literatürde farklı tanımlamalarla karşılaşılmaktadır. 5018 sayılı Kanunda tanımlanmayan bu kavramlar, 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin dördüncü maddesinde ve Kamu İç Denetim Terimleri Sözlüğünde tanımlanmıştır. Yönetmeliğe göre etkililik, “bir faaliyetin, planlanan ve gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi; hedefe ulaşma derecesini ve yerindeliğini”, ekonomiklik, “bir faaliyetin planlanmış sonuçlarına ya da çıktılarına ulaşmak için kullanılan kaynakların maliyetini en aza indirmeyi”, verimlilik ise “kullanılan kaynaklarla, bir faaliyetin sonuçlarını ya da çıktılarını azamiye çıkarmayı” ifade etmektedir. Kamu İç Denetim Terimleri Sözlüğüne göre, etkililik İngilizce’deki “effectiveness” kavramının, ekonomiklik İngilizce’deki “economy” kavramının, verimlilik ise İngilizce’deki “efficiency” kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır. Ayrıca sözlükte tanımlanan etkinlik kavramı da İngilizce’deki “efficiency” kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır. Dış denetim ile ilgili olarak ise, Sayıştay Denetçileri Derneği tarafından hazırlanan INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberinde ve Sayıştay Başkanlığı tarafından hizmet içi eğitimlerde kullanılan Performans Denetimi⁵ dokümanında ekonomiklik kavramı yerine tutumluluk, etkililik kavramı yerine etkinlik ifadesi kullanılmış, verimlilik kavramı ise yukarıda tanımlandığı şekliyle yer almıştır. Buna göre 5018 sayılı Kanunda kullanılan ekonomiklik kavramı,

⁵ <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/51_5_2_PerformansHizmEgt.pdf>, Erişim: 24 Ocak 2010

çalışma kapsamında etkinlik kriteri kapsamında değinilen iktisadilik kavramına, 5018 sayılı Kanunda kullanılan verimlilik kavramı ise çalışma kapsamında incelenen etkinlik kavramına karşılık gelmek üzere kullanılmaktadır. Etkililik kavramı ise çalışma kapsamında incelenen etkililik kavramıyla örtüşmektedir.

5018 sayılı Kanunun geneline hakim olan sonuç odaklı bakış açısı özellikle kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarının düzenlendiği maddelerde ve kontrol ve denetimle ilgili maddelerde ön plana çıkmaktadır.

3.1.2.5.1 Kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları ve faaliyet raporları

5018 sayılı Kanunun üçüncü bölümünde kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme olarak belirlenmiştir. Bu kavramların her biri izleme ve değerlendirme faaliyetleriyle yakından ilişkilidir.

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır (DPT, 2000a, s.83). Şalcı (2005) kamu mali yönetiminin yapısı, fonksiyonları, plan ve hedefleri hakkında tam bir bilgi setinin kamuya sunulmasını ve sonuçta bu bilginin sistemli bir şekilde değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle kamuda etkinliğin artırılmasını mali saydamlığın temel ilkesi olarak ifade etmektedir (Aktaran: Lamba, 2006, s. 121). 5018 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde mali saydamlık, “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi” olarak tanımlanmıştır. Mali saydamlık ile kamu idaresinin faaliyetleri artık kapalı bir kutu olmaktan çıkarılmış, vatandaşın devlete olan güvenini artıran en önemli mekanizma olan mali saydamlık sayesinde mali disiplinin sağlanması ve kamuda kaynak kullanımında etkinliğin ve verimliliğin artırılması yolunda önemli bir adım atılmıştır. Mali saydamlık yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesinde de önemli rol üstlenmektedir. Bu açılardan bakıldığında mali saydamlığın izleme ve değerlendirme faaliyetlerine altyapı oluşturduğu düşünülmektedir.

Yeni kamu yönetim anlayışının çok yeni kavramlarından biri olan hesap verme sorumluluğu bir raporlama faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma

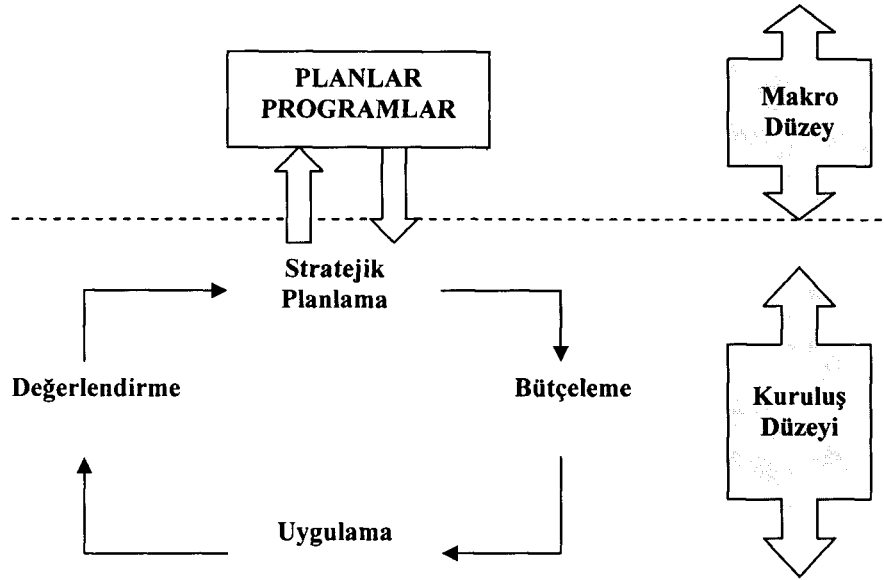
sorumluluğudur (Baş, 2005, s. 402). 5018 sayılı Kanununun 8 inci maddesinde hesap verme sorumluluğu, “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olması ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olması” şeklinde tanımlanmıştır. Daha önce değinildiği üzere hesap verilebilirlik izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sağladığı en önemli faydalardan birisidir. Hesap verilebilirlikle bağlantılı olarak, 5018 sayılı Kanunda bakanın ve üst yöneticinin sorumlulukları zikredilirken de kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

5018 sayılı Kanunda kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarından bir diğeri de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeledir. 5018 sayılı Kanunda stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme temel olarak üç unsur üzerine oturtulmuştur: stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu.

Stratejik plan, 5018 sayılı Kanunda tanımlandığı şekliyle “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı” ifade etmektedir. Kısaca stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif etmektedir. Stratejik planlama; sonuçlara odaklanan, değişimi destekleyen, gerçekçi, kaliteli yönetimin aracı olarak kullanılan, hesap verme sorumluluğuna temel oluşturan, katılımcılığı sağlayan, bütçeyi yönlendiren esnek bir dokümandır (DPT, 2006b, s. 7).

Stratejik planlama ile makro planlama arasındaki ilişki aşağıda yer alan şekildeki gibi kurulmaktadır.

Şekil 3.1. Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi



Kaynak: DPT, 2006b, s. 4

Stratejik planlama, planlama sürecinde makro planlamadan kuruluş düzeyindeki planlamaya geçişi sağlayan bir araçtır. Yani, 5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde ifade edildiği üzere stratejik planların kalkınma planına ve programlara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Ancak, pratikte, stratejik planlar ile kalkınma planları ve programlar arasındaki ilişki doğrudan kontrol edilememektedir. Bunun nedeni, kalkınma planlarındaki ve programlardaki amaçlar ile stratejik planlardaki amaçlar arasında hiyerarşik bir ilişki kurulamamasıdır. Bu ilişkinin kurulamaması, stratejik planlar doğrultusunda yürütülen faaliyet ve projeler ile kalkınma planları ve programlar arasındaki ilişkinin, dolayısıyla planlama ile bütçeleme arasındaki ilişkinin kopmasına neden olmaktadır.

Stratejik planlar, özetle, bir kuruluşun dört temel soruyu cevaplandırmasına yardımcı olmaktadır (DPT, 2006b, s. 8):

1. Neredeyiz?
2. Nereye gitmek istiyoruz?
3. Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
4. Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

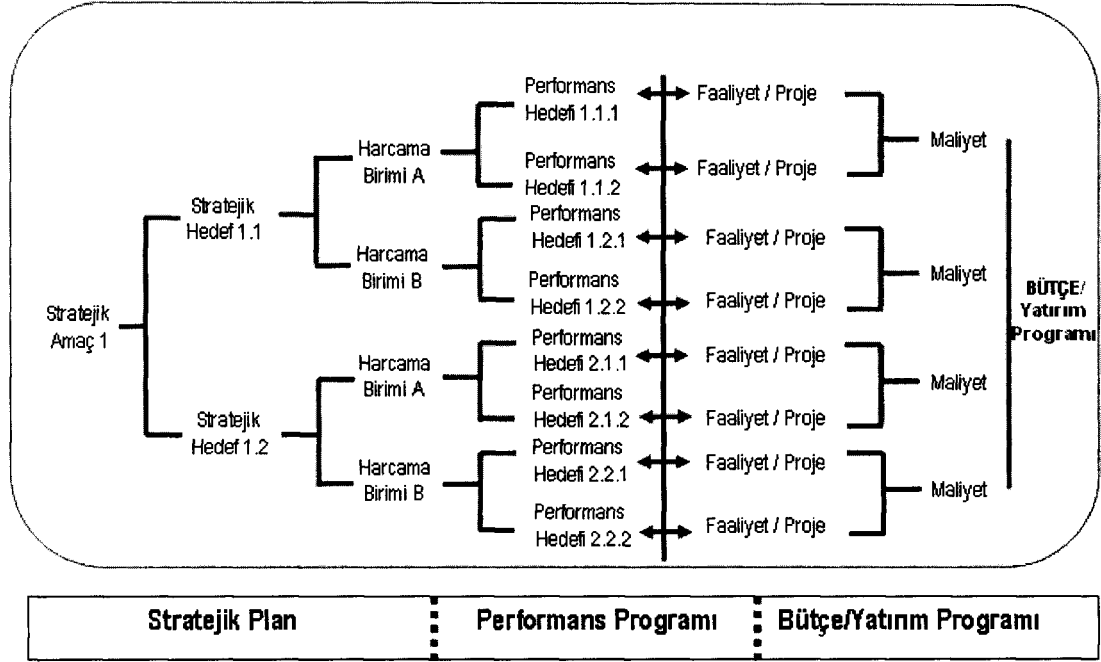
Burada yer alan dördüncü soru doğrudan izleme ve değerlendirme ile ilgili bir sorudur. Bu soru ile yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme süreci ile alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi süreci ele alınmaktadır.

5 yıllık bir dönem için hazırlanan stratejik planlarda yer alması gereken temel unsurlar; durum analizi, katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama, misyon, vizyon, temel değerler, en az bir amaç, her amacın altında en az bir hedef, hedef ölçülebilir bir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriter(ler)i, stratejiler, tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosudur (DPT, 2006b, s. 9).

Stratejik planlar hazırlanırken dikkat edilmesi gereken en önemli husus, stratejik plan kapsamında ulaşılabilecek hedefler tespit edilirken, çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak orta vadeli mali planlarda ortaya konulan kuruluş harcama tavanlarının göz önünde bulundurulmasıdır. Bu tavanlar göz önünde bulundurulmadan hazırlanacak stratejik planlar, kaynağı olmayan birçok faaliyet ve projenin hayata geçirileceği öngörüsüyle hedeflerin üst seviyelerde belirlenmesine neden olacaktır. Bu durumda, stratejik planlar ile ilgili yapılacak değerlendirmelerde, stratejik planda yer alan hedeflerin birçoğuna ulaşamadığı tespit edilebilecektir. Yani stratejik planlar, kuruluşun ulaşmayı hedeflediği noktayı değil, kuruluşun öngörülen sınırlı kaynaklarla ulaşmayı hedeflediği noktayı göstermelidir.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin ikinci unsuru performans programlarıdır. Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır (Maliye Bakanlığı, 2004b, s. 16). Performans programları, stratejik planları gerçekleştirme araçlarıdır. Performans programlarıyla, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden bir yıllık bir süre içinde gerçekleştirilecek olanlar tespit edilmekte, söz konusu amaç ve hedeflerle ilgili göstergeler belirlenmekte, ilgili yılda yürütülecek faaliyet ve projeler ortaya konularak kaynak ihtiyacı belirlenmekte, amaç ve hedefler ile kaynaklar arasında ilişki kurularak bütçe tespit edilmektedir.

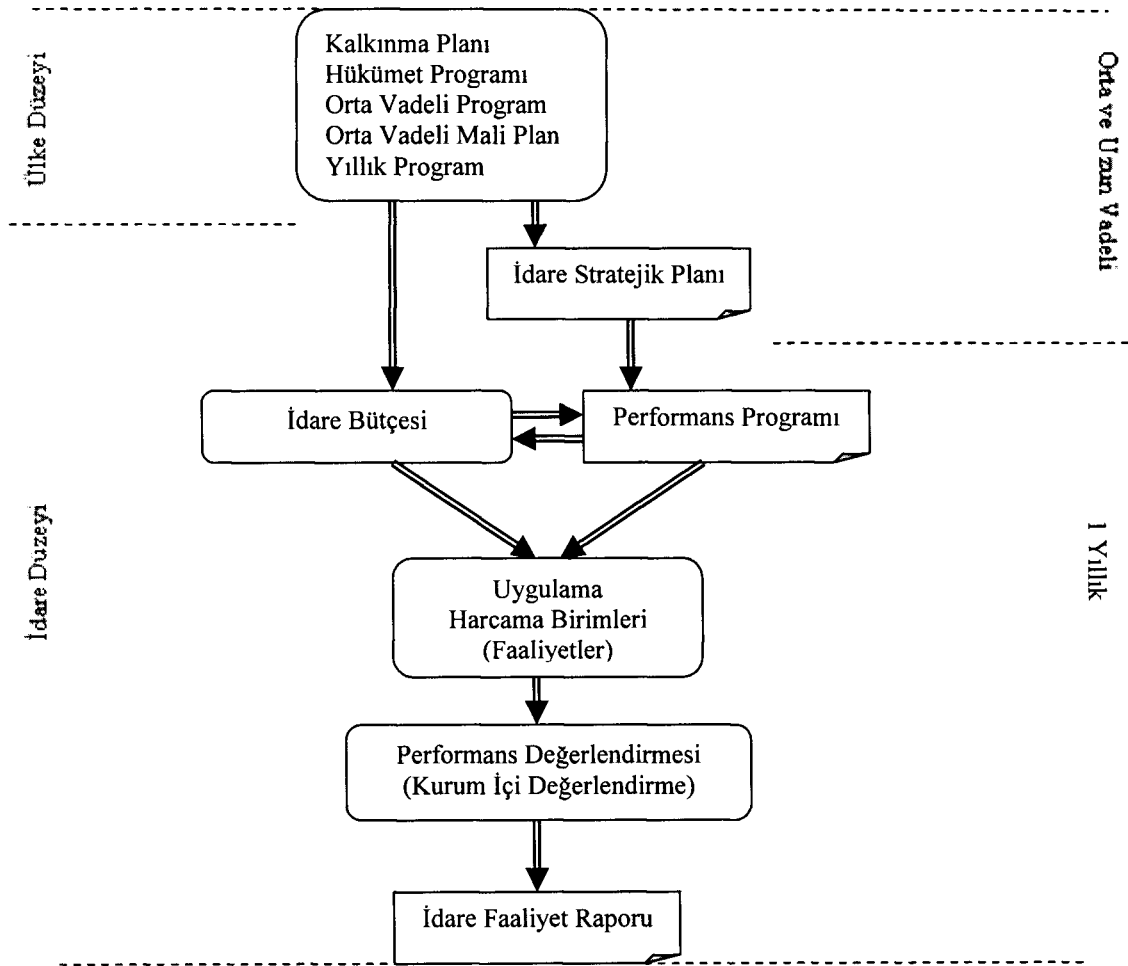
Şekil 3.2. Kurumsal Planlamadan Bütçelemeye



Kaynak: Yılmaz H. H., 2010.

Yukarıda görüldüğü üzere stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler, harcama birimlerince performans hedeflerine ve bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projelere dönüştürülmektedir. Burada kuruluşlar öncelikle stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden hangilerine ne ölçüde öncelik vereceklerini kararlaştırmaktadırlar. Kararlaştırılan amaç ve hedefler doğrultusunda performans hedefleri, performans göstergeleri, faaliyet ve projeler kuruluşlarca belirlenmektedir. Belirlenen faaliyet ve projelerin maliyetlerinden yola çıkılarak da öncelikle performans hedefleri, ardından performans programının kaynak ihtiyacı belirlenmektedir. Bu süreç sonunda kuruluşların bütçelerine ve yatırım programlarına ulaşılmaktadır. Yani stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığıyla kurulmaktadır.

Şekil 3.3. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: Maliye Bakanlığı, t.y., s. 10.

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak sonuç odaklı yönetimi ön plana çıkarmakta ve mali saydamlık ve hesap verilebilirliğe işlerlik kazandırmaktadır (Maliye Bakanlığı, t.y., s. 9). Performans değerlendirmeleri, performans programlarında yer alan bilgiler ışığında gerçekleştirilmekte ve bu doğrultuda yapılacak izleme ve değerlendirme faaliyetleri neticesinde faaliyet raporları hazırlanmaktadır.

Performans programlarıyla temel olarak ilgili yılda nelerin izlenmesi gerektiği ortaya konulmuş olmaktadır. Yürütülecek faaliyet ve projelerin hedeflerinin neler olduğu, ilerlemenin hangi göstergeler baz alınarak yapılacağı, faaliyet ve projeler için başarının hangi kriterlere göre değerlendirileceği performans programları aracılığıyla belirlenmektedir.

İzleme ve değerlendirme açısından 5018 sayılı Kanunca getirilen en önemli araç stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin üçüncü unsuru olan faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporları, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur (Maliye Bakanlığı, 2004b, s. 35).

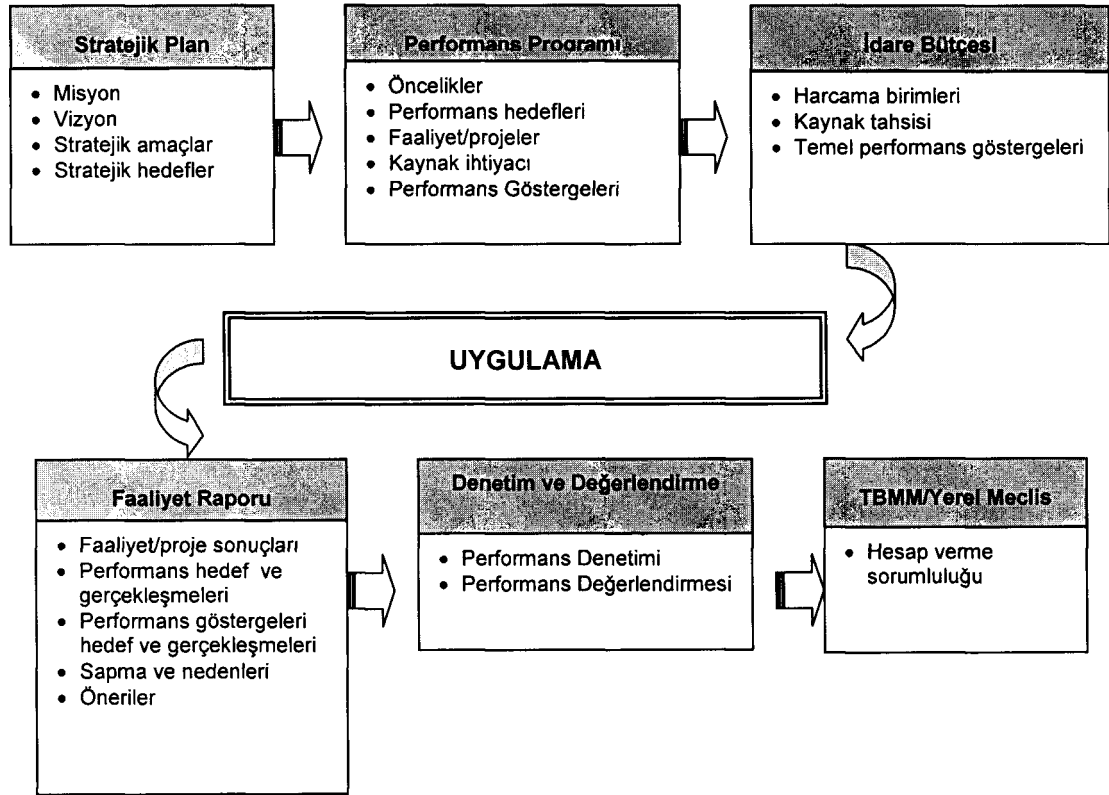
Faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemek üzere “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” 2006 yılında yürürlüğe konulmuştur. Kısaca özetlenecek olursa, faaliyet raporlarının hazırlanması ve ilgili idarelere teslimi süreci harcama yetkililerince birim faaliyet raporlarının hazırlanmasıyla başlamaktadır. Ardından, birim faaliyet raporlarından elde edilen bilgiler ışığında üst yönetici tarafından idare faaliyet raporları hazırlanmakta ve hem kamuoyuyla paylaşmakta, hem de Sayıştay ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Maliye Bakanlığı tüm idare faaliyet raporlarını göz önünde bulundurarak genel faaliyet raporunu hazırlamakta ve Haziran ayı sonuna kadar hem kamuoyuyla paylaşmakta, hem de Sayıştay’a göndermektedir. Genel faaliyet raporu, Sayıştay tarafından, dış denetim sonuçları da dikkate alınarak genel uygunluk bildirimi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulmaktadır. Bu süre zarfında İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanıp Sayıştay’a gönderilmiş olan mahalli idareler genel faaliyet raporu da genel faaliyet raporu ile TBMM’ye sunulmaktadır. TBMM’de, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanun tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülmektedir.

İzleme ve değerlendirme faaliyetleri açısından bakıldığında faaliyet raporlarının değerlendirmeler için önemli bir altyapı oluşturduğu görülmektedir. İlgili yılda gerçekleştirilen faaliyet ve projelerin gerçekleşme durumu ile kuruluşun amaç ve hedeflere ulaşma başarısı faaliyet raporları aracılığıyla takip edilmektedir. Ancak, uygulamada faaliyet raporları ile ilgili bir takım eksiklikler de gözlemlenmektedir. Öncelikle, hem söz konusu dokümanlara ilişkin TBMM’deki görüşme süresinin yetersizliği, hem de geçmiş yıl gerçekleştirmelerinden ziyade daha çok gelecek yıllara

ilişkin bütçe tasarısı üzerinde durulması nedeniyle hesap verme sorumluluğunun TBMM’ce tam anlamıyla sorgulandığını söylemek güçtür. Bu durum, hesap verme kültürünün ülkemiz kamu mali yönetimine henüz yeni bir uygulama olmasından da kaynaklanmaktadır. İkinci olarak, performans programları ile ortaya konan amaç ve hedeflere ilişkin performans göstergeleri de tüm kuruluşlarca izlenip değerlendirilmemektedir. Performans göstergelerinin izlenip değerlendirilmesini sağlayacak merkezi bir bilgi sistemi de bulunmamaktadır. Bu nedenle faaliyet raporlarından beklenen bilgiler de tam anlamıyla üretilmemiş olmaktadır. Genel faaliyet raporları da merkezi yönetimin amaç ve hedeflerinin gerçekleşme durumundan ziyade, klasik anlayışa uygun olarak daha çok finansal gerçekleştirmelere odaklanan bir doküman olarak hazırlanmaktadır.

Yukarıda değinilenler ışığında ülkemizdeki stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sürecini aşağıdaki şekil ile özetlemek mümkündür:

Şekil 3.4. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Süreci



Kaynak: Yılmaz H. H., 2010.

Ülkemiz için stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin tam olarak işlediğini söylemek mümkün değildir. Bütçeleme sisteminde yapılan bu değişim aslında bir sistem değişikliğinden öte, bir zihniyet değişikliğini gerektirmektedir. Faaliyet raporlarının performans programlarından önce hazırlanmaya başlanması ve yayımlanması aslında bu zihniyet değişiminden ne kadar uzak olduğumuzu göstermektedir. Yine de, sistemin bütün araçlarıyla etkin olarak çalışması için ağır da olsa bir ilerleme olduğunu söylemek mümkündür.

3.1.2.5.2 Kontrol ve denetim ile ilgili hükümler

5018 sayılı Kanunda mali kontrol ile ilgili düzenlemeler yapılırken de izleme değerlendirme faaliyetleri ile ilgili hususlara sık sık vurgu yapılmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde iç kontrol “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam

olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmaktadır. İç denetim ise Kanunun 63 üncü maddesinde “ kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır. Ancak iç denetçilerin, bu hususlar yanında harcama sonrası uygunluk denetimi yapacağı da yine Kanunla düzenlenmiştir. İç denetçilerin görevleri arasında idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek de sayılmış, bu doğrultuda daha önce Kanunda hiç yer bulmayan değerlendirme kriterlerinden biri olan ilgililik kriterine burada atıf yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunun altıncı kısmında düzenlenen dış denetim, kamu kuruluşlarının yalnızca malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti olmayıp, aynı zamanda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesini, faaliyet sonuçlarının ölçülmesini yani performans denetimini de kapsamaktadır. Bu anlamda, performans denetiminin geliştirilmesi için yapılacak çalışmaların izleme değerlendirme faaliyetlerinin geliştirilmesine de büyük katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Mevcut durumda Sayıştay tarafından hazırlanan performans denetim raporlarının, değerlendirme raporu niteliğinde olmadığı düşünülmektedir. Mevcut durumda hazırlanan performans denetim raporları, ne doğrudan bir programla ne de doğrudan bir proje ile ilgilidir. Performans denetim raporları; Türkiye’de atık yönetimi, ormanların korunması, kıyıların kullanımının planlanması ve denetimi, gemilerin denizleri ve limanları kirlenmesini önleme ve kirlilikle mücadele, trafik kazalarını önleme faaliyetleri gibi doğrudan bir programla veya politikayla ilgili olmayan daha genel konularda hazırlanan raporlardır.

3.2 MAKRO POLİTİKA DOKÜMANLARININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde kamu yatırımlarına yön veren temel dokümanlar; hükümet programları, siyasi parti programları ve seçim beyannameleri, ekonomik istikrar programları, AB müktesebatına uyum için hazırlanan dokümanlar ve uluslararası taahhütler gibi politika metinleri yanında, makro planlama düzeyinde; uzun vadeli stratejiler ve kalkınma planları, bölge planları, sektörel stratejiler, makro mali politika belgeleri olarak; orta vadeli programlar, orta vadeli mali planlar ve yıllık programlar, kurumsal düzeyde ise stratejik planlar, performans programları ve bütçelerdir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 48).

Çalışmanın bu bölümünde bütün makro politika dokümanları ele alınmayacak, kamu yatırım programı için önem arz eden bazı makro politika dokümanlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için yapılan uygulamalara değinilecektir.

3.2.1 Uzun Vadeli Stratejiler ve Kalkınma Planları

Uzun vadeli stratejiler, kamu yatırımları ile ilgili uzun dönemli genel amaç ve politikaların belirlendiği dokümanlardır (Çelik, 2009, s. 39). Şu anda üçüncüsü yürürlükte bulunan uzun vadeli stratejimiz Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla beraber kabul edilmiş olup, Cumhuriyetimizin 100 üncü yılına tekabül eden 2023 yılı hedeflerini ortaya koymaktadır.

Uzun vadeli stratejiler çok genel nitelikteki hedeflerin yer aldığı birkaç sayfalık politika belgeleridir. Bu nedenle ilk iki uzun vadeli stratejinin izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili bir çalışma yapılmamıştır. Ancak uzun vadeli stratejilerin içinde izlenebilir ve değerlendirilebilir bir takım politikalara yer verilmektedir. Örneğin okullaşma oranının 2023 yılında ilköğretimde ve ortaöğretimde yüzde 100, yükseköğretimde yüzde 50 düzeyine ulaştırılması gibi veya kamu yatırımlarının 2001-2023 döneminde artan oranda eğitim, sağlık ve Ar-Ge alanlarında yoğunlaşması, enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinin yatırım paylarının 2010 yılına kadar düzeylerini koruması ve 2010 yılından itibaren tedricen düşürülmesi gibi (DPT, 2000b, s. 23).

Yedi yıllık bir dönem için makro seviyede amaç ve hedeflerin belirlendiği kalkınma planları da mevcut yapısı itibarıyla izlenebilir ve değerlendirilebilir nitelikte değildir.

Bunun nedeni, kalkınma planlarında yer alan bazı politikalara ilişkin çıktı seviyesinde hedeflere yer verilmiş olmasına rağmen, kalkınma planlarındaki politika ve amaçların bütünü için belirlenmiş somut hedef ve göstergelerin bulunmamasıdır. Dokuzuncu kalkınma planında 2013 yılı için çıktı düzeyindeki bazı göstergeler şunlardır; hekim sayısının 103.150'den 120.000'e çıkartılması, ilköğretimde derslik başına düşen öğrenci sayısının 37,9'dan 30'a düşürülmesi, bölünmüş yol uzunluğunun 9.441 km.'den 15.000 km.'ye çıkartılması gibi (DPT, 2006a, s. 66-70). Ancak kalkınma planında yer alan politikaların birçoğu için benzer hedefler belirlenmiş değildir. Ayrıca kalkınma planlarında yer alacak hedef ve göstergelerin çıktı odaklı değil netice odaklı olması gerektiği düşünülmektedir. Yani kalkınma planlarında 15.000 km. bölünmüş yol hedefi yerine, bölünmüş yolların artırılmasıyla ulaşılabilecek netice olan trafik kazası sayısının azaltılması veya trafik kazaları sonucu ölüm sayısının azaltılması gibi netice odaklı hedeflere yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kalkınma planlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi adına ilk sekiz kalkınma planı için yapılmış herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Ancak, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin kamu mali yönetiminde artan önemiyle doğru orantılı olarak, 2006 yılında hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planına izleme ve değerlendirme ile ilgili bir takım hükümler konulmuştur. Plan İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulması, Komitenin yılda en az bir defa toplanması, Komisyonun Yıllık Plan İlerleme Raporları ve üç yıllık dönem için Plan Değerlendirme Raporları hazırlaması gibi düzenlemelere Dokuzuncu Kalkınma Planında yer verilmiştir (DPT, 2006a, s. 107-108). Ancak henüz Dokuzuncu Kalkınma Planının izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin söz konusu mekanizmalar hayata geçirilememiştir.

3.2.2 Bölge Planları

Uzun vadeli stratejiler ve kalkınma planlarından başka kamu yatırımlarına yön veren bir diğer doküman, kalkınmaya mekansal bir boyut kazandıran bölge planlarıdır. 2010 yılı itibarıyla ülkemizde yürütülmekte olan bölge planları; Güneydoğu Anadolu Projesi Ana Planı (GAP)⁶, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Raporu (ZBK)

⁶ 2008 yılı itibarıyla Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planı olarak devam ettirilmektedir.

ve Yeşilirmak Havza Gelişim Projesidir (YHGP)⁷. Bölge planları, her yıl yayımlanan yatırım programı hazırlama rehberlerindeki hükümler doğrultusunda, kamu yatırım politikalarının belirlenmesinde ve kamu yatırım tahsislerinin önceliklendirilmesinde dikkate alınmaktadır.

Bölge planları için oluşturulmuş sistematik bir izleme ve değerlendirme yapısı bulunmamaktadır. Bölge planlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi genel olarak çeşitli saha ziyaretleri ve raporlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bunun bir istisnası olarak 60 ıncı hükümet tarafından GAP'ın tamamlanması amacıyla 2008-2012 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanan Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planı gösterilebilir. GAP Eylem Planında planın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir⁸. Buna göre GAP Eylem Planının uygulanmasından ve koordinasyondan sorumlu kuruluş GAP Bölge Kalkınma İdaresidir. GAP İdaresince eylem planı uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla, GAP İdaresi Başkanı'nın başkanlığında ilgili Bakanlık ve kurumların üst düzey yöneticilerinin katılımıyla Plan İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur. Komite 3 ayda bir toplanmakta ve GAP Eylem planında yer alan faaliyetlerle ilgili gelişmeler bu toplantılar aracılığıyla takip edilmektedir. Ancak, çalışma kapsamındaki değerlendirme kavramı göz önünde bulundurulduğunda Eylem Planının değerlendirilmesi ile ilgili yapılmış bir çalışma bulunmamaktadır.

Bölgesel kalkınma planlarının izlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin son yıllarda oluşturulan bir diğer araç da kalkınma ajanslarıdır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan kalkınma ajanslarına, bölge planları ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasına yönelik önemli görevler verilmiştir. Bunlardan bir tanesi Kanunun 5 inci maddesinin (d) bendinde belirtildiği üzere “bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek”tir. Bu kapsamda gerçekleştirilecek izleme ve değerlendirme faaliyetleriyle ve kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin izlenmesi için oluşturulacak izleme bilgi sistemiyle kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecine önemli katkılar sağlanacağı düşünülmektedir.

⁷ <<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/bkp.html>>, Erişim: 03 Şubat 2010.

⁸ <<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/eylem812.pdf>>, Erişim: 05 Şubat 2010.

3.2.3 Sektörel Stratejiler

Sektörel stratejiler, çeşitli sektörler itibarıyla hazırlanan ve genellikle Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanan strateji ve politika belgeleridir. Aşağıda sektör strateji dokümanlarından bazılarına yer verilmektedir; Tarım Stratejisi (2006-2010), KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, Avrupa Birliği Üyelğine Doğru Türkiye'nin Sanayi Politikası, Bilgi Toplumu Stratejisi, Ulaştırma Master Plan Stratejisi vb. (Çelik, 2009, s. 54).

Sektörel strateji dokümanları için de geliştirilmiş sistematik bir izleme ve değerlendirilme sistemi bulunmamaktadır. Bu nedenle geliştirilen stratejilerle hangi sonuçlara ulaşıldığı hakkında bilgi edinilememektedir.

3.2.4 Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Yıllık Program

Kalkınma planlarına uygun olarak hazırlanan ve kamu yatırımlarına yön veren bir diğer makro politika dokümanı ise Orta Vadeli Programdır (OVP). 5018 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinde tanımlanan OVP, üç yıllık bir dönem için makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, kalkınma planlarının gelişme eksenleri ile uyumlu program dönemi gelişme eksenlerini ve sektörel politikaları da kapsayacak şekilde DPT Müsteşarlığı tarafından Mayıs ayının sonuna kadar hazırlanmakta ve aynı süre içinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek Resmî Gazetede yayımlanmaktadır. OVP, statik bir doküman olmayıp her yıl yenilenmektedir.

Yine 5018 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinde tanımlanan Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) ise gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermektedir. OVMP, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

Makro çerçeveyi belirleyen ilk doküman olan OVP, uzun vadeli stratejiler ve kalkınma planlarıyla uyumlu politikaları ortaya koymakla birlikte, politikaların maliyetlerine

ilişkin bilgilere yer vermemektedir. Bu durumda amaç, hedef ve öncelikler bazında orta vadeli harcama sisteminden beklenen plan-bütçe ilişkisinin kurulması OVP'lerin mevcut durumu ile mümkün olmamaktadır. Ayrıca OVP'ler, geçmişte uygulanan politikaların sonuçlarının tartışıldığı, gelecek üç yıllık dönem için hangi politikaların niçin uygulanmaya devam edeceği ve ne gibi yeni politikaların uygulanacağı konusunda kamuoyunu bilgilendiren bir doküman haline gelememiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 55). OVMP'de yer alan harcama tavanları kuruluş bazında tavanlar olduğu için OVP'deki politikalar ile söz konusu harcama tavanları arasında ilişki kurulamamakta, üç yıllık bir dönem içinde yürütülecek programların ve bu programların maliyetlerinin görülmesi söz konusu dokümanların mevcut haliyle mümkün olmamaktadır.

OVP'ler de kalkınma planları gibi izlenebilir ve değerlendirilebilir nitelikte hazırlanmamaktadır. Aslında her yıl yenilenen bir doküman olduğu için izlenmesine ve değerlendirilmesine de ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak OVP'lerin, kalkınma planlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için bir araç olarak kullanılabileceği düşünülmektedir.

Yıllık programlar ise, kalkınma planlarında yer alan amaçlara ve hedeflere ulaşılması için uygulanacak ekonomik, mali, sosyal ve kültürel politikalar yanında sektörel politikaların hayata geçirilmesi için alınması gerekli tedbirlerin listelendiği ve OVP'de belirlenen öncelikler doğrultusunda bütçe yılında yapılacak faaliyetlerle ilgili bilgiler veren yıllık makro politika dokümanlarıdır. Yani programlar kalkınma planlarının uygulama araçlarıdır. Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar hükümleri gereğince yıllık programların izlenmesi "Yıllık Program İzleme Raporu" aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu izleme, yıllık programlarda yer alan tedbirlerin gelişme durumları ile ilgili yapılan açıklamalardan ibarettir. 2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararın 25 inci maddesi gereği yıllık program izleme raporları, kuruluşlarca üçer aylık dönemler itibarıyla hazırlanıp DPT Müsteşarlığına gönderilmektedir.

Somut hedefler bulunmadığı için yıllık programlardaki tedbirler de izlenebilir ve değerlendirilebilir nitelikte değildir. Yıllık programda yer alan tedbirlerle ilgili somut

hedefler belirlenmesi gerektiği, tedbirlerin bu hedefler baz alınarak izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

3.2.5 Stratejik Planlar

Kamu yatırım politikalarının belirlendiği bir başka doküman da stratejik planlardır. Daha önce 5018 sayılı Kanunun izleme ve değerlendirme ile ilişkili hükümleri incelenirken de değinildiği üzere stratejik planlar kuruluşların bütçelerine ve dolayısıyla kamu yatırım projelerine yön veren önemli bir dokümandır.

Stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili henüz oluşturulmuş bir mekanizma bulunmamaktadır. Stratejik planların izlenmesinin en önemli aracı faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporları aracılığıyla elde edilen veriler doğrultusunda, stratejik planların uygulandığı dönemlerle ilgili değerlendirme raporlarının hazırlanması gerektiği düşünülmektedir.

DPT Müsteşarlığında stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler yapılması konusunda bazı çalışmalar yürütülmektedir. Ancak, stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi temel olarak kuruluşların sorumluluğunda olan, kuruluşların kendi performanslarını artırmak üzere gerçekleştirmesi gereken faaliyetlerdir.

3.3 TÜRKİYE'DE YÜRÜTÜLEN BAZI İZLEME VE DEĞERLENDİRME ÇALIŞMALARI

Çalışmanın bu kısmında Türkiye'de programların ve kamu yatırım projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için yürütülen bazı çalışmalar ele alınmaktadır. Kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili temel sorumlu kuruluş olan DPT Müsteşarlığınca gerçekleştirilen çalışmalar bu alanda ön plana çıkmaktadır.

3.3.1 Kalkınma Planı ve Programların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Projesi⁹

Kalkınma planlarının mevcut yapısının izleme ve değerlendirmeye uygun hale getirilerek etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulması amacıyla DPT Müsteşarlığı ve Dünya Bankası işbirliğinde “Kalkınma Plan ve Programlarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Projesi” geliştirilmiştir. 04 Ekim 2007 tarihinde başlanan ve tamamı Dünya Bankası hibesi olmak üzere 305.000 ABD Doları maliyetli projenin 04 Ekim 2010 tarihinde tamamlanması planlanmıştır. Proje kapsamında ulaştırma, sağlık ve çevre olmak üzere üç adet pilot sektör belirlenmiş olup ilk olarak bu sektörler için kalkınma planlarının, orta vadeli programların ve yıllık programların daha izlenebilir ve değerlendirilebilir bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir. Proje kapsamında, yurt dışından sağlanan eğiticilerle sonuç odaklı izleme ve değerlendirme konusunda eğitim programları düzenlenmiştir. Ayrıca, yine yurt dışından danışman hizmeti ile Türkiye’de halihazırda yürütülmekte olan izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin incelendiği bir durum analizi raporu hazırlanmıştır.

Onuncu kalkınma planının izlenebilir ve değerlendirilebilir bir yapıya uygun olarak hazırlanmasını sağlayacak söz konusu projenin çalışmaları devam etmekte olup projenin sahiplenilmesi ile ilgili bir takım risklerin bulunduğu düşünülmektedir. Yani projenin hem pilot kuruluşlarca, hem de en üst seviyesinden en alt seviyesine kadar bütün birimleri ile tüm DPT Müsteşarlığınca sahiplenilmesi için bir takım girişimlerde bulunulması gerektiği düşünülmektedir.

3.3.2 Yıllık Program İzleme Sistemi¹⁰

Yıllık Programda yer alan tedbirlere ilişkin gelişmelerin web tabanlı bir sistem aracılığıyla takip edilmesi amacıyla 2008 yılında Yıllık Program İzleme Sistemi oluşturulması çalışmalarına başlanmıştır. 2009 yılı Ocak ayı itibarıyla sistem kuruluşların kullanımına açılmış ve aktif olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, sistemin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar halen devam etmektedir.

⁹ (A. Oğuz ile kişisel iletişim, 12 Ocak 2010)

¹⁰ (M. Ş. Şentürk ile kişisel iletişim, 18 Şubat 2010)

Yıllık Program İzleme Sisteminde, kuruluşlar kendileri için tanımlanmış kullanıcı adı ve şifreleri ile sisteme girerek sorumlulukları altındaki tedbirlerle ilgili gelişmeleri aktarmaktadırlar. Bu bilgiler sayısal bilgilerden ziyade, gelinen noktanın sözel olarak ifade edilmesinden ibarettir. Kuruluşların gelişmeleri sisteme aktarmasının ardından DPT Müsteşarlığı planlama uzmanları, ilgili oldukları tedbirlerle ilgili görüşlerini sisteme eklemektedirler. Sistem aracılığıyla, kalkınma planlarındaki gelişme eksenleri ve OVP'deki öncelikler doğrultusunda yıllık program tedbirleri ile ilgili raporlar üretilmesi de mümkün olmaktadır.

3.3.3 Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemi¹¹

Kamu yatırımlarının izlenmesinin ve değerlendirilmesinin daha etkin ve verimli hale getirilmesi için DPT Müsteşarlığınca “Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemi” geliştirilmiştir. İnternet tabanlı bir bilgi sistemi olan Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemiyle, kamu yatırım projelerinin gerçekleşme durumlarının elektronik ortamda takip edilmesi, projeler hakkında anlık bilgi edinilebilmesi, proje stoku hakkında daha detaylı analizler yapma olanağının sağlanması ve yatırım uygulama raporlarının bu sistemden elde edilen bilgiler doğrultusunda hazırlanması planlanmıştır.

2008 yılında sistem hakkında kamu kuruluşları bilgilendirilmiş ve sistem kullanıma açılmıştır. Ancak sistem henüz etkin bir şekilde kullanılamamaktadır. Bunun en önemli göstergesi sistemin temel çıktısı olması beklenen Yatırım Uygulama Raporlarının henüz sistemce üretilmemiş olmasıdır.

Sistemin en önemli avantajı yazışmaların azaltılarak bürokrasinin önüne geçilmesi ve kamu yatırım projeleri hakkında anlık bilgi sağlanmasıdır. Bu avantajı yanında sistemin bazı dezavantajları bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu yatırım programının hazırlandığı sistem ile Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sisteminin ayrı ayrı çalışmasıdır. Yani önce farklı bir sistemle kamu yatırım programı hazırlanmakta, ardından o sistemde yer alan veriler Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemine aktararak kamu yatırım projeleri izlenmektedir. Kamu yatırım projeleri için; tekliflerinin alındığı, kamu yatırım programının hazırlandığı, ek ödeneklerin ve kamu yatırım projeleri ile ilgili

¹¹ (U. Çetiner ile kişisel iletişim, 19 Şubat 2010)

gerçekleşmelerin izlendiği, kamu yatırım projelerinin değerlendirilmesi için gerekli bilgilerin alındığı tek bir bilgi sistemi geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Sistemin ikinci dezavantajı ise sisteme girilen veriler için bir kontrol mekanizması bulunmamasıdır. Bu nedenle, sistemin en önemli çıktısı olması beklenen Yatırım Uygulama Raporları henüz sistemce sağlıklı olarak üretilmemektedir.

3.3.4 İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS)¹²

Kamu yatırımlarının il seviyesinden başlayarak izlenmesi amacıyla DPT Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünce İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS) oluşturulması için çalışmalar 2006 yılı sonlarına doğru başlatılmıştır. İKİS, yerel aktörlerin planlama ve uygulama süreçlerine daha aktif katılımının sağlanması, il düzeyinde valilikler ve yatırımcı kuruluşlar arasında yatay koordinasyonun güçlendirilmesi, İl Koordinasyon Kurullarının etkinleştirilmesi, yereldeki sorun ve taleplerin merkeze sistematik olarak ulaştırılması, illerdeki sektörel gelişme ve yatırımlar hakkında düzenli ve standart bilgilerin elde edilmesi amaçlarıyla oluşturulmuş bir bilgi ve iletişim platformudur.

İnternet tabanlı sistemde sistem yöneticisi, merkezi kurum ve kuruluş, yerel kurum ve kuruluş olmak üzere çok katmanlı kullanıcı seviyeleri bulunmaktadır. Sistem, yapacağı bazı analizlerle (Kıyaslama (benchmarking), Boşluk analizi (Gap analysis and plugging), Eğilim (Trend) analizleri vb.) karar alma süreçlerini besleyecektir. Sistemde ayrıca veri kalitesi ve güvenilirliğine dönük olarak e-imza uygulamasına yer verilmesi öngörülmektedir. İKİS'in, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen izleme sistemleriyle entegre bir şekilde çalışması planlanmaktadır.

İKİS'de temel olarak sektör bilgilerine ve proje bilgilerine yer verilmektedir. Sektörlerle ilgili olarak, sektör envanter ve ihtiyaç bilgilerine, sektör izleme bilgilerine, sektörel sorunlar ve çözüm önerileri bilgilerine yer verilmekteyken, projelere ilişkin olarak temel proje bilgilerine, proje izleme bilgilerine ve proje teklif bilgilerine yer verilmektedir.

İKİS'i DPT Müsteşarlığının, Merkezi kurum ve Bakanlıkların, yerel yatırımcı kuruluşların, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin, valiliklerin, kalkınma

¹² (Bizzat katılım sağlanan İKİS Proje Yürütme Grubu toplantılarından elde edilen bilgilerden derlenmiştir.)

ajanslarının ve kamuoyunun kullanması planlanmaktadır. Sistem altyapısını hazırlamak ve yönetmek, sistemin genel tanıtımını yapmak, sistem hakkında kullanıcıları eğitmek, ilgili birimler arasında koordinasyon ve iletişimi sağlamak, sistemdeki bilgileri ilgili kesimlere açmak ve kamuoyu ile paylaşmak, yerel taleplerin merkezdeki ilgili kurum ve bakanlıklar tarafından izlenmesine ve sorunların çözümlenmesine imkan verecek bir sistem tasarlamak, sistemde toplanacak verileri belirlemek DPT'nin yerine getireceği görevlerdir.

Merkezi kurum ve Bakanlıkların; İKİS'e veri sağlayabilecek mevcut sistemlerin entegrasyonu için gerekli altyapıyı sağlamak, sistemin oluşumunda gerekli katkıları sağlamak, yerel talepleri takip etmek ve sonuçlandırmak, yerel birimlerin kurumsal kapasitelerini artırmak, yerel birimlerin çalışma usul ve esaslarını sistemle uyumlu hale getirmek, yerel birimlerin İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile yakın işbirliği içinde çalışmalarını sağlayacak tedbirleri almak ve gelişmeler hakkında yerel birimleri bilgilendirmek gibi görevleri bulunmaktadır.

Sistemin yerel düzeydeki temel aktörü olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin ise ilde ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ildeki yatırımcı kuruluşları sisteme nasıl bilgi girişi yapacakları konusunda bilgilendirmek, sistemdeki verilerin yerelde hangi kuruluşlar tarafından sisteme girileceğini belirlemek, ildeki yatırımcı kuruluşların bilgileri sisteme zamanında, eksiksiz ve doğru olarak girmesini takip etmek, sistemdeki bilgilerin İl Koordinasyon Kuruluna taşınması ve görüşülmesi ile ilgili işlemleri yürütmek, diğer kamu hizmetleri alanındaki bilgileri ilgili kurumlardan toplayarak sisteme girmek, sistemin ildeki yönetimini yaparak, kullanım sırasında ortaya çıkan sorunları çözmek, çözülemeyen sorunları ise DPT Müsteşarlığına bildirmek gibi görevleri bulunmaktadır. İldeki yatırımcı kuruluşlar ise sorumlu oldukları sektörle ilgili bilgileri, gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluşlardan da sağlayarak, sisteme zamanında, düzgün ve eksiksiz olarak girecek, sistemle ilgilenecek personelini eğitecek, kurumsal kapasitesinin artırılması konusunda çalışmalar yürütecek, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile yakın bir işbirliği içinde çalışarak sistemle ilgili sıkıntıları İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine bildirecektir.

İKİS'in en önemli kullanıcısının İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri olması gerektiği ve sistemin başarısının büyük ölçüde il planlama uzmanlarına bağlı olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle il planlama uzmanlarının hem sayısal olarak hem de beşeri olarak kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, il planlama uzmanlarının özlük haklarının da iyileştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

3.3.5 Kamu Yatırımları İçin Ulusal İzleme Sistemi Projesi¹³

Kamu yatırımlarının izlenmesi ile ilgili yürütülmüş olan bir diğer çalışma “Kamu Yatırımları İçin Ulusal İzleme Sistemi” projesidir. Alman Kalkınma ve İşbirliği Kuruluşunca finanse edilen ve Kasım 2007 ile Aralık 2009 tarihleri arasında yürütülen projenin amacı izleme ve değerlendirme faaliyetlerine sistematik veri akışını sağlayabilen bir yönetim bilgi sisteminin tasarımı ve kurulmasıdır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün, Karayolları Genel Müdürlüğünün ve İller Bankasının pilot kuruluş olarak yer aldığı projenin sonunda bir rapor oluşturulmuş ve ulaşılan sonuçlar kapanış toplantısıyla DPT Müsteşarlığına ve ilgililere sunulmuştur.

3.3.6 Bakanlıklarca Yürütülen Çalışmalar

Kamu yatırımlarının izlenmesi ile ilgili olarak kamu yatırımlarının uygulayıcısı olan bakanlıklarda da çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Burada bütün bakanlıklardaki çalışmalara değinilmesi mümkün olmadığı için yalnızca örnek niteliğindeki iki projeye ilişkin bilgilere yer verilmektedir.

Örnek niteliğindeki çalışmalardan ilki Ulaştırma Bakanlığınca yürütülen Proje Takip Modülü'dür¹⁴. Proje Takip Modülü, Ulaştırma Bakanlığı merkez birimlerinin yanı sıra bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda da tüm yatırımların anlık olarak izlenmesini, raporlanmasını, proje, kurum, sektör ve il bazında analizini, zaman serileri bazında simülasyonunu hedefleyen bir karar destek sistemidir.

Modül, e-ulaştırma projesinin 13 modülünden biri olarak Bakanlık merkezinde DLH İnşaatı Genel Müdürlüğü projelerini pilot proje olarak kabul ederek 2006 yılının

¹³ (N. Duman ile kişisel iletişim, 10 Şubat 2010)

¹⁴ (İ.G. Ehil ile kişisel iletişim, 26 Şubat 2010)

sonunda başlatılmıştır. Modül öncelikle bakanlık merkezi için tasarlanmakla birlikte üst yönetimin istekleri doğrultusunda 2008 yılı sonunda başlayan çalışmalar ile genişletilerek Ulaştırma Bakanlığı ile bağlı, ilgili ve ilişkili tüm kurum ve kuruluşlarında yatırım projelerini kapsar hale getirilmiştir.

Proje yatırım programını esas alarak tüm projelerin alt proje detayında, uygulandıkları il bilgisini de içerir şekilde; yatırım ve ödenek tutarlarını, tüm revize ve ödenek aktarmalarını, harcama tutarlarını, nakdi ve fiziki gerçekleşme yüzdelerini anlık olarak izlemekte ve arka planda veri tabanına kaydetmektedir. Ayrıca yine veri tabanına projenin başlangıç, bitiş tarihleri, ihalelere ilişkin veriler, projenin teknik özellikleri, planlanan ve tamamlanan işler ile projenin son durumuna ilişkin veriler güncel fotoğraflar ve projeye ilişkin diğer açıklamalar da kaydedilmektedir. Tüm bu bilgiler harita üzerinden de takip edilebilmekte sektör, kuruluş, il ve zaman bilgileri girilerek bilgiler raporlanabilmektedir. Tüm bu işlemlere ilişkin kullanıcı bazında kayıtlar tutulmakta ve kullanıcılara ilişkin kuruluş ve unvanlarına göre ayrı işlem yetkileri tanımlanabilmektedir.

Proje Takip Modülü üst düzey kullanıcılar için ayrı bir ara yüz tasarımına sahip olup, bu kullanıcılar için karar destek sistemi olarak da hizmet verme kapasitesine sahiptir. Bu kullanıcı grubu; yukarıdaki raporlamalara ilaveten girecekleri koşullara göre sorgulama yapabilmekte ve bu sorgularında grafiksel raporlar alabilmektedirler. Ayrıca yaptıkları sorguları kaydedebilmekte ve kaydettikleri bu sorgular sistem tarafından otomatik olarak güncellenebilmektedir. Ayrıca sistem üstünden yaptıkları sorguları sunum olarak kaydedebilmekte ve istedikleri doküman formatlarında sorgu ve sunum çıktıları alabilmektedirler. İlaveten sistemin tasarımında ileriye ve geriye dönük modellemeler ile simülasyonlar yapabilmesi öngörülmüş olup, anlamlı modellemeler yapmaya imkan verecek yeterli yıl verileri oluştuğunda proje, kuruluş, il ve sektör bazında yatırımlara ilişkin öngörülerini sunabilecek niteliktedir.

Proje Takip Modülü altyapı çalışmaları büyük ölçüde tamamlanmış olup, tüm kuruluşlar tarafından veri girişi devam etmektedir. Elektronik yatırım izleme sistemi olan kuruluşlar ile otomatik veri alışverişine ilişkin çalışmalar son aşamasına gelmiştir. Sistemin 2010 yılı içerisinde gerekli veri girişlerin tamamlanmasını müteakip aktif kullanımının başlaması planlanmaktadır. Sistemdeki bazı bilgilerin kamuoyunu da

bilgilendirmek amacıyla internet üzerinden paylaşımına ilişkin çalışmalar da devam etmektedir.

Örnek niteliğindeki ikinci çalışma ise Milli Eğitim Bakanlığının e-yatırım Projesidir¹⁵. e-yatırım Projesinin amacı eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak üzere eğitime ayrılan sınırlı kaynakların adaletli, etkin, verimli ve önceliklere uygun olarak dağılımını sağlamaktır.

Sistemin temel kullanıcıları; İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri ile okul yöneticileri, Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatı, valilikler, il özel idareleri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının taşra teşkilatı ve DPT Müsteşarlığı'dır. Milli Eğitim Bakanlığının diğer yönetim bilgi sistemleriyle entegre olarak geliştirilen sistem web tabanlı olup, kullanıcı internet erişiminin olduğu her yerden kendi yetkisi altındaki her türlü bilgiye ulaşmaktadır. Proje kapsamındaki modüller Elektronik İmza Kanunu ile uyumlu olarak geliştirilmiştir.

E-yatırım projesi önemli faydalar sağlamaktadır. E-yatırım projesiyle; okul ve finansman ihtiyacının planlanması kapsamında proje ile il, ilçe ve okul bazında derslik başına öğrenci sayıları takip edilmekte, derslik ve finansman ihtiyaçları tespit edilmekte okulun performansını ölçmek üzere ilköğretim okullarından mezun olanların ne kadarının liseye kayıt yaptırdığı izlenmektedir. Devam eden inşaatların nakdi ve fiziki gerçekleştirmeleri de proje sayesinde izlenmektedir. Nakdi gerçekleştirmelerin izlenmesi kapsamında, hangi kaynaklardan ne kadar finansman kullanıldığının (genel bütçe, hayırseverlerin bağışları, AB fonları vs.) takibi mümkün olmaktadır. Fiziki gerçekleşmenin izlenmesinde ise dijital medya (fotoğraf, video vs.) olanaklarından faydalanılmaktadır.

Projenin sağladığı bir diğer fayda da uluslararası işbirliğine yaptığı katkıdır. Proje sayesinde üretilen verilerle AB, OECD gibi uluslararası kuruluşlar için diğer ülkelerle karşılaştırılabilir veriler üretilmektedir. Ayrıca, artırılan veri kalitesi sayesinde uluslararası projelere katılım konusunda da avantaj sağlanmaktadır.

Proje ile üretilen bilgi ve e-imza uygulaması sayesinde iş süreçleri önemli ölçüde kısaltılmış ve bürokrasi hafifletilmiştir. MEB Yatırım Programının 1-2 dakika içerisinde oluşturularak DPT Müsteşarlığına gönderilebilecek hale getirilmesi sağlanmıştır. Daha

¹⁵ (S. Polat ile kişisel iletişim, 03 Şubat 2010)

önce 4-5 ayda gerçekleştirilebilen, yaklaşık 10.000 okulun onarım talepleri elektronik ortamda alınarak birkaç gün içerisinde değerlendirilmesi de proje sayesinde mümkün olmaktadır. Proje ile ayrıca ders araç ve gereç envanteri oluşturulmakta, araç ve gereç ihtiyacı elektronik ortamda takip edilmektedir.

Proje ile kısa dönemde süreçlerin kısaltılmasından tasarruf sağlanmıştır. Uzun dönemde ise ihtiyaçlar ve öncelikler doğrultusunda yapılan okul yatırımlarıyla önemli oranda tasarruf sağlanacağı düşünülmektedir.

3.4 BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Kamu yatırımlarının izlenmesine yönelik olarak ülkemizde kullanılan en önemli araç yatırım uygulama raporlarıdır. Ancak, söz konusu raporlar aracılığıyla daha çok finansal olarak bir izleme faaliyeti yürütülmekte olup, fiziki gerçekleştirmelere ve özellikle sonuçlara ilişkin izlemelere ağırlık verilememektedir. Kamu yatırımlarının izlenmesi için bir diğer araç olan İl Koordinasyon Kurulları da uygulamada etkin bir izleme aracı olarak kullanılamamaktadır. 5018 sayılı Kanunun getirdiği önemli yeniliklerden birisi olan faaliyet raporları da henüz istenilen çıktıları verecek şekilde hazırlanamamaktadır. Yani, faaliyet raporlarından elde edilen bilgiler bütçe sürecine entegre edilememektedir.

Kamu yatırım projelerinin tamamlanmalarının hemen ardından değerlendirilmesine yönelik olarak hukuki altyapısı bulunan proje tamamlama raporları henüz bir format geliştirilemediği için kullanılamamaktadır. Kamu yatırım projelerinin tamamlanmalarının birkaç yıl ardından neticelerine ve etkilerine ilişkin değerlendirmeler yapmak üzere ise ülkemizde henüz geliştirilmiş bir mekanizma bulunmamaktadır.

Kamu yatırımlarına yön veren makro politika dokümanlarının izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik olarak da ülkemizde bu zamana kadar yürütülmüş önemli bir çalışma bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni makro politika dokümanlarının izlenebilir ve değerlendirilebilir bir yapıda olmamasıdır. Ayrıca makro politika dokümanlarının birbiriyle olan ilişkisi de henüz yapısal olarak kurulmuş değildir. Örneğin stratejik planlar ve orta vadeli programlar kalkınma planlarına uygun olarak hazırlanmakla birlikte, söz konusu dokümanlar ile kalkınma planları arasında açık bir

ilişki kurulamamaktadır. Amaçlar arasında hiyerarşik bir ilişki kurmak ve göstergeler kullanmak suretiyle bu ilişkilerin kurulması gerektiği düşünülmektedir.

5018 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklere rağmen ülkemizdeki bütçeleme anlayışı henüz tam anlamıyla sonuç odaklı işlememektedir. Yapılan yatırımlardan ve faaliyetlerden ziyade, sonuçların ön planda olacağı, sonuçların sorgulanacağı bir bütçeleme anlayışını hayata geçirmemiz gerekmektedir. Örneğin, bütçe kanununun yasalaşması sürecinde ödenekler kuruluş bazında değil, proje ve program bazında görüşülmeli, bütçe gerçekleştirmeleri sorgulanırken harcamalar değil, ulaşılan sonuçlar tartışılmalıdır.

Kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için gerekli hukuki altyapı da henüz oluşturulmuş değildir. 5018 sayılı Kanunun hükümleri genel olarak sonuç odaklı bütçelemeye vurgu yapmakla birlikte, kamu yatırımlarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve elde edilen bilgilerin bütçe sürecinde kullanılması için bir sistem getirmemektedir. Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun sonuç odaklı yönetimin temel unsurları ve ülkemizin yerel dinamikleri göz önünde bulundurularak yeniden gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, izleme ve değerlendirme de dahil olmak üzere kamu yatırım sürecinin tamamını kapsayacak yönetmelik seviyesinde bir hukuki düzenlemeye de ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu yatırım projelerinin ve makro politika dokümanlarındaki amaçların izlenmesi ve değerlendirilmesi için etkin ve bütüncül bir şekilde çalışan bir bilgi sistemi altyapısının bulunmayışı da ülkemizde bu alanda yaşanan önemli sorunlardan bir tanesidir.

Bütün bunlara rağmen izleme ve değerlendirme için ülkemizde farkındalığın arttığını söylemek mümkündür. Son yıllarda yapılan çalışmalar bunun en güzel örneğidir. Kalkınma Planı ve Programların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Projesi, Yıllık Program İzleme Sistemi, Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemi, İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi, Kamu Yatırımları İçin Ulusal İzleme Sistemi Projesi ve bakanlıklarca yürütülen bazı izleme ve değerlendirme projeleri bu çalışmalardan bazılarıdır.

BÖLÜM 4

KAMU YATIRIMLARININ İZLENMESİNE VE DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Çalışmanın birinci bölümünde kamu yatırımlarının ve izleme değerlendirme kavramlarının kavramsal çerçevesi ortaya konulmuştur. İkinci bölümde Kolombiya ve Şili’de uygulanmakta olan izleme ve değerlendirme sistemleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından Türkiye’deki mevcut durumun analizi yapılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde ise, ilk bölümde ortaya konulan kavramsal çerçeve, ikinci bölümde incelenen ülke örneklerinden çıkarılan dersler ve üçüncü bölümde yapılan mevcut durum analizi ışığında Türkiye’de kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için atılması gerekli adımlar tespit edilmektedir.

Başarılı bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması için farklı kişi ve kuruluşlarca, farklı adımlar atılarak izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması önerilmektedir. Kimi 4 adımda, kimi 7 adımda, kimi 10 adımda, kimi ise 12 adımda izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulmasını önermektedir. Atılacak adımların sayılarına bakılmaksızın izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulurken dikkate alınması gereken temel eylemler şunlardır (Kusek ve Rist, 2004, s. 23):

- Neticelerin ve nihai amaçların açık ve kesin biçimde belirlenmesi,
- İzlenecek olan netice göstergelerinin seçilmesi,
- Mevcut duruma dair referans/başlangıç bilgilerinin toplanması,
- Ulaşılabilecek spesifik hedeflerin ve bu hedeflerin gerçekleşme tarihlerinin belirlenmesi,
- Hedeflere ulaşma sürecinin değerlendirilmesi için düzenli olarak veri toplanması,
- Sonuçların analizi ve raporlanması.

Yukarıda değinilen hususlar göz önünde bulundurularak Türkiye için geliştirilen öneriler aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir.

4.1 İZLENEBİLİR PLAN VE PROGRAMLAR

Projelerin tanımlanıp hazırlanabileceği uygun ve yapılabilir bir program çerçevesinin oluşturulduğu plan ve programlarla hedefi belli olmayan, birbiriyle ilişkisiz bir proje portföyünün oluşmasının önüne geçilmekte ve belli amaçları gerçekleştirmeye yönelik, hedefe kilitlenmiş projelerden oluşan bir kamu yatırım portföyü oluşturulmaktadır.

Kamu yatırımlarının çerçevesini belirleyen temel doküman kalkınma planıdır. İzlenebilir ve değerlendirilebilir bir kamu yatırım sistemi oluşturulması için öncelikle kalkınma planlarının izlenebilir ve değerlendirilebilir bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bu konuda da, daha önce belirtildiği üzere, izleme toplantıları ve değerlendirme raporu gibi mekanizmalar aracılığıyla Dokuzuncu Kalkınma Planında önemli adımlar atılmıştır. Ancak, izlenebilir ve değerlendirilebilir bir kalkınma planı için temel şart, kalkınma planlarında somut hedef ve göstergelere yer verilmesidir. Dokuzuncu Kalkınma Planında makro hedeflere ve bazı sektörler için çıktı odaklı hedeflere yer verilmiş olmasına rağmen, planın geneli göz önünde bulundurulduğunda hedefler açısından sistematik bir yapı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kalkınma planları içinde yer verilen amaçlar hedef ve gösterge şeklinde ifade edilmediği sürece, izleme toplantıları ve değerlendirme raporları çok anlamlı olmayacaktır. Çünkü, izleme ve değerlendirmenin neye göre yapılacağı hedef ve göstergeler sayesinde ortaya konulmaktadır.

Ayrıca, kalkınma planlarında hedef ve göstergelerin netice odaklı olarak belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Çıktı odaklı göstergeler, daha çok performans esaslı bütçeleme doğrultusunda hazırlanan performans programlarında yer almalıdır. Kalkınma planlarına somut hedef ve göstergelerin entegre edilmesiyle izleme ve değerlendirme için gerekli altyapı oluşturulacak, hatta makro hedef ve göstergeler aracılığıyla stratejik planların ve dolayısıyla performans esaslı bütçelemenin makro çerçevesi de oluşturulmuş olacaktır.

Orta vadeli harcama sisteminin çatısını oluşturan OVP de kalkınma planlarından sonra kamu yatırımlarının yönünü belirleyen diğer önemli dokümandır. Bir anlamda OVP'nin mali boyutunu yansıtan OVMP ile OVP halihazırda ayrı ayrı hazırlanmaktadır. Ayrı ayrı hazırlanmalarının yanı sıra OVP'de yer alan politikalar ile OVMP'de yer alan harcama tavanları arasında da bir ilişki kurulamamaktadır. Bu nedenle, söz konusu dokümanların birleştirilmesi gerektiği, bu doğrultuda hazırlanacak dokümanda makroekonomik politika ve hedeflere, kalkınma planlarında yer alan politikalara uygun olarak üç yıllık dönemde yürütülecek programlara, söz konusu programların hayata geçirilmesi ihtiyaç duyulan kaynak miktarına ve bu kaynaklar kullanılarak ulaşılması planlanan hedeflere yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu durumda bütçede yapılan ekonomik ve kurumsal sınıflandırma yanında fonksiyonel sınıflandırma da önem kazanmaktadır. Ancak, bütçede yapılan fonksiyonel sınıflandırmanın da kalkınma planlarında yer alacak programlarla uyumlaştırılması gerekmektedir. Bu konuda DPT Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığının ortak bir çalışma yürüterek kalkınma planları ile uyumlu bir kod yapısı geliştirmelidir.

Mayıs 2010 itibarıyla yasalaşmak üzere Başbakanlıkça TBMM'ye sevk edilen Mali Kural Kanunu Tasarısının 9 uncu maddesiyle OVP ile OVMP'nin Orta Vadeli Program ve Mali Plan adı altında birleştirilmesi öngörülmektedir. Ancak tasarı metninden bu birleşmenin yukarıda belirtilen ihtiyaçları karşılayacak yönde olmayacağı anlaşılmaktadır. Yani, harcama tavanlarının politika ve program bazında belirlenmemesi, politika ve programlarla ilgili hedef ve göstergelere yer verilmemesi yeni belgenin sonuç odaklı yönetim açısından önemli bir eksikliği olarak kalmaya devam edecektir. Bu durumda yapısal bir değişim yaşanmayacak ve söz konusu dokümanların birleştirilmesi iki ayrı dokümanın tek bir doküman olarak hazırlanmasından başka bir şeyi ifade etmeyecektir. Tasarının genel gerekçesinde, bu iki dokümanın birleştirilmesi ile ilgili olarak yalnızca “böylece daha etkin bir sistem tasarlanmıştır” ifadesinin kullanılmış olması, bu birleşmenin gerekçesinin net olarak ortaya konulmadığının ve sonuç odaklı yönetim doğrultusunda bir değişim yaşanmayacağının göstergesidir.

Diğer dokümanlardan sektörel stratejilerin, bölge planlarının ve yıllık programların izlenip değerlendirilmesi için de söz konusu dokümanlar hazırlanırken somut hedef ve göstergelere yer verilmelidir. Söz konusu politika belgelerinin izlenip değerlendirilmesi

için sektörel ve bölgesel veri tabanları da geliştirilmelidir. Veri tabanlarının geliştirilmesi konusunda Türkiye İstatistik Kurumu ile işbirliğine gidilmesi ve ortak çalışma yürütülmesi gerekmektedir. DPT Müsteşarlığınca geliştirilmekte olan İKİS'in de hem sektörel, hem de bölgesel veri üretilmesinde önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca, bölgesel programların izlenmesi ve değerlendirilmesi için 26 bölgede kurulan kalkınma ajanslarından da faydalanılmalıdır.

Kamu yatırım programında yer alan bir projenin hangi tedbirlere, hangi orta vadeli önceliğe, hangi sektör stratejisine, hangi bölge planına ve hangi kalkınma hedefine katkıda bulunduğunun tespiti için kademeli bir kodlama sistemi geliştirilmesi gerektiği ve bu kod sisteminin kamu yatırım projelerinin numaralarına dahil edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu kodlama sistemi, yukarıda değinildiği üzere bütçedeki fonksiyonel sınıflandırma ile uyumlu olarak geliştirilmelidir. Bu sayede hem yatırım harcamalarının, hem de cari harcamaların plan ve programlara yaptığı katkı ortaya konulmuş olacak ve sonuçların izlenip değerlendirilmesi için gerekli çerçeve hazırlanmış olacaktır.

4.2 MANTIKSAL ÇERÇEVE YAKLAŞIMI

İzleme ve değerlendirme sistemi geliştirilmesi yönünde atılması gerekli adımlardan birisi de MÇY'nin kamu yatırım sürecine dahil edilmesidir. Söz konusu yöntemin ülkemiz kamu yatırım sistemine uyarlanarak kullanılmasıyla makro politikalara uyumun denetlenmesinin yanı sıra, proje hakkında genel bilgilerin edinilmesine, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile kamu yatırım programı arasındaki bağın güçlendirilmesine, izleme ve değerlendirme altyapısının oluşturulmasına katkı sağlanacağı düşünülmektedir.

Paydaş analizlerinin proje döngüsüne dahil edilmesini de sağlayacak olan MÇY ile, kamu yatırım projelerinin paydaşları olan hedef grupların, nihai faydalanıcıların ve proje ortaklarının proje ile ilişkisi kurularak hangi sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi gerektiği ortaya konulmuş olacaktır. MÇY'de kullanılan problem analizleri ve amaç analizleriyle de izleme ve değerlendirmenin temelini oluşturan sonuç zinciri elde edilmiş olacaktır.

AB proje döngüsünde kullanılmakta olan MÇM'nin ülkemiz kamu yatırım sistemine uyarlanmasıyla aşağıdaki gibi bir MÇM kullanılması mümkündür.

Tablo 4.1. Örnek Mantıksal Çerçeve Matrisi

	Müdahale Mantiğı	Göstergeler	Göstergelerin Doğrulanacağı Kaynaklar	Varsayımlar
Kalkınma Amacı				
Stratejik Amaç				
Operasyonel Hedef				
Faaliyetler		Araçlar	Maliyetler	
				Ön Koşullar

Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Müdahale mantığı, projenin temelinde yatan stratejinin belirlendiği ve proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerle projenin hiyerarşik amaçları arasındaki ilişkinin kurulduğu sütundur. Burada, proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlere, proje ile elde edilecek operasyonel hedeflere, stratejik amaca ve kalkınma amacına yer verilmekte ve bunlar arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır. Kalkınma amacı, projenin doğrudan hedefini aşan, kalkınma planlarında, orta vadeli programlarda ve sektörel ve bölgesel programlarda yer alan daha geniş kapsamlı amaçlardır. Stratejik amaç, projenin gerçekleştirilmesiyle erişilecek olan ve hedef kitle üzerindeki faydalı etkileri proje bittikten sonra da sürmesi beklenen amaçlardır. Operasyonel hedef, proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin ürünü yani çıktılarıdır. Faaliyetler ise, çıktıları elde etmek için yapılması gereken işlerdir.

MÇM'de, amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını belirleyecek nesnel olarak doğrulanabilir göstergelere, bu göstergelerin elde edildiği doğrulama kaynaklarına, faaliyetler için kullanılacak araçlara, söz konusu araçların maliyetlerine ve projenin doğrudan kontrolü dışında bulunan, ancak projenin başarısını önemli ölçüde etkileyecek risk ve varsayımlara da yer verilmelidir.

Görüldüğü üzere, MÇY ile problemlerin analizi ve bu problemlerin çözülmesi için yapılması gereken işlerin tespiti daha tutarlı bir biçimde ortaya konulabilmekte, uygulama sırasında ve sonrasında projenin hedefleri açısından izlenmesi ve değerlendirilmesi mümkün olmaktadır. Bu sayede, MÇM'nin, bir taraftan kamu yatırım projelerinin kalkınma planlarıyla, orta vadeli programlarla, sektörel stratejilerle, bölge planlarıyla ve stratejik planlarla uyumunun gözetilmesine, diğer taraftan kullanılan göstergelerle ve amaçlar arasındaki hiyerarşik ilişkinin kurulmasıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

4.3 KURUMSAL YAPILANMA

İzleme ve değerlendirme sistemi kurumsal yapılanmalarla da desteklenmelidir. İzleme ve değerlendirme sistemlerinin oluşturulmasında tüm süreci sahiplenecek, yönlendirecek ve takip edecek önder bir kuruluşa ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye için bu kuruluşun; kalkınma planı, OVP, bölge planları, yıllık programlar gibi politika dokümanlarının hazırlanmasında önemli görevler üstlenen, stratejik planların hazırlanmasında kuruluşlara rehberlik eden, kamu yatırım programını hazırlayıp onaylanmak üzere Bakanlar Kuruluna sunan, izleme ve değerlendirme sistemi geliştirilmesi için çeşitli projelere imza atan DPT Müsteşarlığı olması gerektiği düşünülmektedir. Türkiye için başarılı bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulmasına yönelik misyonu, en alt seviyeden en üst seviyeye kadar DPT Müsteşarlığı sahiplenmeli ve diğer kamu kuruluşları için gerekli yönlendirmeleri yapmalıdır.

Mevcut durumda DPT Müsteşarlığında Proje, Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi Başkanlığı ile İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı olmak üzere iki ayrı genel müdürlük içerisinde iki ayrı daire başkanlığı kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili çalışmalar yürütmektedir. Proje, Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi'nde genel olarak kamu yatırım programı hazırlıkları koordine edilmekte ve izleme çalışmaları yürütülmekte, yıllık programların izlemesi yapılmakta ve diğer dairelerden gelen fizibilite etütleri hakkında teknik görüş bildirilmektedir. İzleme ve Değerlendirme Dairesinde ise genel olarak AB-Türkiye katılım öncesi mali işbirliği kapsamındaki programların ve il düzeyindeki yatırımların izlenmesi ve

değerlendirilmesi yapılmaktadır. Söz konusu iki dairenin birleştirilerek Genel Müdürlük seviyesinde yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir. Oluşturulacak yeni Genel Müdürlüğün yukarıda sayılan görevler yanında izleme ve değerlendirme bilgi sistemi oluşturulması, değerlendirmeler için değerlendirme programı hazırlanması ve çalışma grupları oluşturulması, değerlendirme raporları hazırlanması, kamu yatırımları için değerlendirme standartları geliştirilmesi, değerlendirme rehberleri hazırlanması gibi görevleri yerine getirmesi ve kamuda değerlendirme kültürünün geliştirilmesi için gereken diğer çalışmaları yürütmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kurumsal yapılanmada atılması gereken ikinci adım kuruluşların Strateji Geliştirme Başkanlıklarında izleme ve değerlendirme ile ilgili birimler oluşturulmasıdır. Halihazırda bütün kurumlar stratejik plan hazırladıkları ve bu doğrultuda hedef ve gösterge belirleyip performanslarını ölçmek zorunda oldukları için izleme ve değerlendirme birimlerinin oluşturulması da zaruri bir hal almıştır. Bölge ve il düzeyinde birimleri olan kuruluşlar için izleme ve değerlendirme birimi bölge ve illerden gelen bilgilerin toplandığı ve izleme değerlendirme çalışmalarının yürütüldüğü merkez olmalıdır.

Kurumsal yapılanmada rol alması gereken diğer iki aktör de İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile kalkınma ajanslarıdır. Yerel düzeyde kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için yapılan en önemli faaliyet olan İl Koordinasyon Kurullarının çalışmasında önemli görevleri bulunan il planlama müdürleri ve il planlama uzmanları, gerektiğinde saha ziyaretleri de gerçekleştirerek yerel düzeydeki sorunların izlenip merkeze raporlanmasını sağlamalıdır. İKİS'i de bu süreçte etkin olarak kullanmaları gerekmektedir. Ancak, yerel seviyeden izleme ve değerlendirme çalışmalarına katkıların artırılması ve devamlılığın sağlanması için il planlama müdürlerinin ve il planlama uzmanlarının hem sayılarının artırılması, hem de özlük haklarında iyileştirmeler yapılması gerektiği düşünülmektedir. Kalkınma ajansları da kendi sorumluluk alanları ile ilgili değerlendirme çalışmaları söz konusu olduğunda değerlendirme çalışmalarına iştirak etmelidir.

Kurumsal alanda atılması gerekli son adım bağımsız dış değerlendirmeler yapacak bir yapının oluşturulmasıdır. “Türkiye Değerlendirme Birliği” olarak adlandırılabilen yapı, uluslararası değerlendirme birliklerine üye olarak ülkemizde uluslararası

standartlarda değerlendirmeler yapılmasını temin edecek, değerlendiricilerin örgütlenmesini sağlayacak ve değerlendirme ile ilgili sertifikalı eğitim faaliyetleri düzenleyecektir. Farklı disiplinlerden akademisyenlerin bir araya gelerek oluşturması gereken birlik, değerlendirmelerde gerektiğinde kamu kuruluşlarından ve özel sektörden personel desteği alabilecektir.

4.4 PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETMELİğİ

Etkin ve sürekli bir izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması yasal düzenlemelerle de desteklenmelidir. Bu doğrultuda atılması gereken en önemli adım, izleme ve değerlendirme aşamaları da dahil olmak üzere proje döngüsünün bütün aşamalarını düzenleyen bir “Proje Döngüsü Yönetmeliği” çıkarılmasıdır.

Proje Döngüsü Yönetmeliğinin hazırlanması için öncelikle DPT Müsteşarlığı koordinasyonunda, yatırımcı bakanlıklardan, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinden ve bu konuda uzman akademisyenlerden oluşan bir çalışma grubu oluşturulmalıdır. Çalışma grubunca mevcut mevzuat ve Dünya örnekleri incelenmeli ve bir taslak ortaya konmalıdır.

İzleme sürecinde toplanacak veriler ve üretilecek bilgiler ile değerlendirme raporlarının niteliği bu yönetmelikte ortaya konulmalıdır. Ayrıca bu yönetmelik sayesinde, 5018 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler ve izleme değerlendirme sistemi arasındaki ilişkiler de kurulmuş olacaktır.

4.5 İZLEME VE DEğERLENDİRME BİLGİ SİSTEMİ

Etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi için bir diğer koşul, sistemin web tabanlı bir elektronik bilgi altyapısıyla desteklenmesidir.

İzleme altyapısının bilgi sistemleriyle desteklenmesi için DPT Müsteşarlığındaki Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sisteminin kapsamı genişletilmeli ve hem proje ile ilgili tekliflerin girildiği, hem kamu yatırım programının üretildiği, hem de izleme ve değerlendirme için gerekli bilgiyi üreten bir sistem haline getirilmelidir.

Daha da geliştirilecek olan Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sistemi, diğer bakanlıklarca kullanılmakta olan izleme değerlendirme bilgi sistemleriyle ve İKİS’le uyumlu ve entegre bir şekilde geliştirilmelidir. Hatta ilerde, mahalli idare projelerinin ve kamu-özel işbirliği ile yürütülen projelerin de bu sisteme entegre edilmesi amaçlanmalıdır. Bu sayede bütüncül ve sistematik bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulmuş olacaktır.

Sistemde kamu yatırımlarının nakdi ve fiziki gerçekleşme bilgileri yanında, bütün projelerin mantıksal çerçeve matrislerine, proje teklif formlarına veya fizibilite etütlerine, proje uygulama raporlarına, proje tamamlama raporlarına, varsa uygulama sonrası değerlendirme raporlarına ve kuruluşlarca hazırlanan diğer belgelere yer verilmelidir.

Sistem aracılığıyla toplanacak veriler ve mevcut veri envanteri Türkiye İstatistik Kurumu ile birlikte gözden geçirilmeli, mevcut durumda toplanmayan verilerin nasıl toplanacağına ve hangi akışla bilgi sistemine aktarılacağına ilişkin karar verilmelidir. Verilerin kontrolünü sağlayacak bir mekanizmanın da sisteme entegre edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Sistemin geliştirilmesi işinin, İKİS’in başarılı bir şekilde geliştirilmesinde önemli katkıları olan Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) tarafından gerçekleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu sayede hem TÜBİTAK’ın profesyonel bilgi birikiminden faydalanılmış olacak, hem de TÜBİTAK’ın İKİS sayesinde DPT Müsteşarlığının fonksiyonlarını ve kamu yatırım sürecini daha yakından tanımış olması nedeniyle sistemin oluşturulması süreci kısılacaktır.

4.6 DEĞERLENDİRME RAPORLARI

Hazırlanması önerilen değerlendirme raporlarını üç grupta sınıflandırmak gerekmektedir. Kamu yatırım projeleri için uygulama esnasında “Ara Dönem Değerlendirme Raporu”, proje bitiminde “Proje Tamamlama Raporu”, projenin bitiminden 3 ila 5 yıl sonra “Uygulama Sonrası Değerlendirme Raporu” hazırlanması gerektiği düşünülmektedir.

Ara dönem raporlarının, uygulama esnasında proje maliyetinde %20'nin üzerinde artış olması durumunda ve proje tamamlanma süresinin 2 yıldan fazla uzaması durumunda hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Halihazırda Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar doğrultusunda kuruluşlardan talep edilen ancak belli bir formatı bulunmayan proje tamamlama raporunun kamu yatırım programına dahil edilip tamamlanan bütün kamu yatırım projeleri için hazırlanması gerektiği düşünülmektedir. Bunun için DPT Müsteşarlığınca iki ayrı format oluşturulması gerektiği düşünülmektedir. Proje maliyeti 5 milyon TL'nin altındakiler için daha basit bir format, üstündekiler için ise fayda-maliyet analizleri ile ilgili ex-post analizleri içerecek daha detaylı bir format oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.

Proje tamamlama raporlarının yanında, maliyeti belli bir limitin (örneğin 100 milyon TL) üzerindeki projeler için uygulama sonrası değerlendirme raporu hazırlanması gerektiği düşünülmektedir. Projenin tamamlanmasının 3 ila 5 yıl sonrasında hazırlanmasının uygun olacağı düşünülen uygulama sonrası değerlendirme raporlarında, kamu yatırım projeleri ilgililik, etkinlik, etkililik, etki ve sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmelidir. Uygulama sonrası değerlendirme raporlarında ex-post fayda-maliyet analizine de yer verilmeli, maliyetlerdeki, faydalardaki, indirgeme oranlarındaki değişimler incelenmelidir.

Proje tamamlama raporlarının ve uygulama sonrası değerlendirme raporlarının DPT Müsteşarlığınca arşivlenmesi ve kamuoyunun bilgisine açık hale getirilmesi gerektiği de düşünülmektedir. Bu sayede son yıllarda kamu mali yönetimimize giren mali saydamlık ve hesap verilebilirliğe önemli katkı sağlanacağı ve hedef grupların projeler hakkında daha fazla bilgi edinmesinin sağlanacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Kamu mali yönetiminin odağının girdilerden sonuçlara kaymasına bağlı olarak popülerlik kazanan izleme ve değerlendirme kavramları, sonuç odaklı yönetimin ayrılmaz parçası haline gelmiştir. Ülkemizde de sonuç odaklı yönetimin bir çok unsuru son yıllarda yapılan reformlarla kamu mali yönetimine entegre edilmiş, ancak izleme ve değerlendirme konusunda yeteri kadar ilerleme kaydedilememiştir.

Diğer kamu harcamalarından çeşitli yönlerden farklılık arz eden kamu yatırımlarına ilişkin ülkemizde bugüne kadar yalnızca nakdi bir izleme faaliyeti yürütülmüş, bütüncül ve sistematik bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulamamıştır. Bu konudaki eksiklik, çeşitli politika belgelerinde ve çalışma toplantılarında da dile getirilmiştir.

Kamu yatırımları için başarılı ve bütüncül bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulmasıyla genel olarak; geçmişten elde edilen tecrübeler doğrultusunda daha başlangıçta kötü projelerin elenmesi sağlanacak ve dolayısıyla daha rasyonel bir kamu yatırım portföyü oluşturulmuş olacak, yatırım projelerinin seçiminde çıktılar yanında neticeler de göz önünde bulundurulacak, plan ve programlar ile kamu yatırımları arasındaki bağ güçlendirilmiş olacak, uygulayıcı kuruluşların projeleri sahiplenmesi artırılabilecek, uygulama esnasında yapılan değerlendirmelerle kötü giden projelere zamanında müdahale edilmesi sağlanacak, hedef kitle ve kamuoyunun projeler ve sonuçları hakkında daha detaylı bilgiler edinmesi temin edilecek, kamu yatırımları ile ilgili bir bilgi tabanı oluşturulacak, kurumlarda performans esaslı bütçeleme için gerekli kültürel değişime katkıda bulunulacak, hesap verilebilirliğe katkı sağlanmış olacak ve yerel aktörler daha faal hale gelecektir.

Bu amaçlara ulaşılması için çalışma kapsamında ülkemizde kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik tespit edilen öneriler şunlardır:

- Kalkınma planlarında yer alan her amaç için netice bazlı somut hedef ve göstergelere yer verilmelidir.
- Sektörel stratejiler, bölge planları ve yıllık programlar kalkınma planlarında yer alan amaçlarla uyumlu bir şekilde hedef ve göstergelere yer verilerek hazırlanmalıdır.

- Orta vadeli program ve mali planlarda yer alan politikalar için de hedef ve göstergelere yer verilmeli, harcama tavanları program bazında belirlenerek politikalarla kaynaklar arasındaki ilişki güçlendirilmeli, bütçeleme süreci sonuç odaklı işlemelidir.
- Makro politika dokümanlarının birbiriyle ilişkisini ve amaçlar ile kaynaklar arasındaki ilişkiyi netleştirmek üzere amaçlar arasındaki hiyerarşinin belirlendiği bir kodlama sistemi geliştirilmeli, analitik bütçe sınıflandırmasındaki fonksiyonel sınıflandırmada ve kamu yatırım programındaki proje numaralarında söz konusu kodlamaya uyum için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- Türkiye İstatistik Kurumu ile işbirliği içerisinde sektörel ve bölgesel veri tabanlarını geliştirmek üzere çalışmalar yapılmalıdır.
- Kamu yatırım süreci için mantıksal çerçeve yaklaşımı benimsenmeli, kamu yatırım projeleri teklif edilirken her yeni proje için mantıksal çerçeve matrislerinin hazırlanması zorunlu hale getirilmelidir.
- Kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için gerekli hukuki altyapıyı oluşturmak üzere, kamu yatırım sürecinin tüm aşamalarını düzenleyen Proje Döngüsü Yönetmeliği hazırlanıp, yürürlüğe konmalıdır.
- Kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi süreci ile ilgili standartları belirlemek ve düzenlemeleri yapmak üzere DPT Müsteşarlığı bünyesinde bir genel müdürlük oluşturulmalıdır.
- Strateji geliştirme başkanlıklarında izleme ve değerlendirme birimleri oluşturulmalıdır.
- Kamu yatırımlarının yerel seviyede izlenmesi ve değerlendirilmesi için kalkınma ajanslarından ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinden faydalanılmalıdır.
- Özel sektörden ve akademik camiadan değerlendiricilerin bir araya geleceği, bağımsız dış değerlendirmeler yapacak “Türkiye Değerlendirme Birliği” kurulmalıdır.

- Kamu yatırımlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için kullanılan Kamu Yatırımları Proje Bilgi Sisteminin kapsamı genişletilmeli, diğer sistemlerle entegre bir şekilde çalışması sağlanmalıdır.
- Kamu yatırım projelerinin değerlendirilmesi amacıyla ara dönem değerlendirme raporu, proje tamamlama raporu ve uygulama sonrası değerlendirme raporu hazırlanmalı, raporlar hesap verilebilirlik ve mali saydamlık adına kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Sonuç olarak, hiçbir sistemin mükemmel olmadığını kabul ederek, izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması ve sürdürülmesi için zaman ve çaba harcamak, kararlılık göstermek ve politik irade ortaya koymak gerekmektedir. Hali hazırda izleme ve değerlendirme sistemi için gerekli araçların birçoğu ülkemizde kullanılmaktadır. Ancak bu araçların, bütüncül bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturmak üzere bir yapı altında toplanması ve birbiriyle ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Önemli olan, mükemmel bir izleme ve değerlendirme sistemi kurmaktan ziyade, bu yola çıkmak ve mali sürecin işleyişinde politik ve kültürel değişime katkı sağlayacak, modern kamu yönetimi anlayışında araç olarak kullanılabilecek bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturmaktır.

KAYNAKÇA

- 2007 Yılı Programı (2006) *T.C. Resmi Gazete*, 26333, 01 Kasım 2006.
- 2009/15513 sayılı 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı (2008) *T.C. Resmi Gazete*, 27379, 17 Ekim 2009.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002) *T.C. Resmi Gazete*, 24721, 09 Nisan 2002.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) *T.C. Resmi Gazete*, 25326, 24 Aralık 2003.
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006) *T.C. Resmi Gazete*, 26074, 08 Şubat 2006.
- 5944 Sayılı 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (2009) *T.C. Resmi Gazete*, 27449, 31 Aralık 2009.
- Akalın, G. (t.y.). *Kamu Ekonomisi*. Ankara: Akçağ Yayınları.
- Akdoğan, A. (1997). *Kamu Maliyesi*. (Geliştirilmiş 6. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları.
- Aldea-Partanen, A., Keranen H. ve Nevalainen S. (2003). Project Cycle Management in Regional Development. *43rd Congress of the European Regional Science Association (ERSA)*, 27-30 August 2003. Finland.
- Anderson, E., Renzio, P. ve Levy, S. (2006). *The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*. London: Overseas Development Institute.
- Ataç, B. (1999). *Maliye Politikası*. (Genişletilmiş 5. Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları.
- Ayanoğlu K., Düzyol, M. C., İlter N. ve Yılmaz C. (2001). *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*. (Genişletilmiş 2. Baskı). Ankara: DPT.
- Baş, H. (2005). Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*. Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No: 1. 400-416.

- Blöndal, J. R., Curristine T. (2004). Budgeting in Chile. *OECD Journal On Budgeting*, 4 (2), 7-45.
- Castro, M. F. (2009). *Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia*. Evaluation Capacity Development Working Paper Series. No:18. Washington D.C.: The World Bank.
- Çelik, Ş. G. (2009). *Kamu Yatırım Programı Ekseninde Türkiye’de Kamu Yatırım Sürecinin Etkinliği*. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000a). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, ÖİK: 535, Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000b). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2006a). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2006b) *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu*. (2. Sürüm). Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2008). *Bölgesel Kalkınma Programları Ortak İzleme Rehberi*. Ankara: DPT.
- Dinler, Z. (2002). *İktisada Giriş*. (Gözden Geçirilmiş 8. Basım). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Dornbusch, R., Fischer, S. (1998). *Makroekonomi*. (S. Ak, M. Fisunoğlu, E. Yıldırım ve R. Yıldırım, Çev.). İstanbul: McGraw-Hill – Akademi Ortak Yayını.
- Dönmez, Ö. (2007). *Kavram-Teori ve Politikalar*. (Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Elvan, L. (2002). Türkiye’de Bölgelerarası İktisadi Gelişmişlik Farklarının GSYİH (İller Endeksi) Esas Alınarak Karşılaştırılması. *Planlama Dergisi*. Özel Sayı. 327-336.
- European Commission. (1997). *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide (Ex post and Intermediate Evaluation)*. Erişim: 06 Aralık 2009, European

Commission Ağ Sitesi: http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/eur_budg_guide_ex_post_and_intermediate.pdf

European Commission. (1999). *MEANS Collection: Glossary of 300 concepts and technical terms*, 6. Luxembourg: European Commission.

European Commission. (2000). *Evaluation Guidelines*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2004). *Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guidelines*, 1. Brussels: European Commission.

European Commission. (2006). *Evaluation Methods for The European Union's External Assistance-Methodological Bases For Evaluation*. France: European Commission.

France, Ministere des Affaires Etrangeres et Europeennes. (2007). *Evaluation Guide 2007*. Paris: Direction Generale de la Cooperation Internationale et DU Developpement.

Guzman, M. (2003). *System of Management Control and Results-Based Budgeting: The Chilean Experiance*. Santiago, Chile: Government of Chile, Ministry of Finance, National Budget Office, Management Control Division.

Guzman, M. (2006). The Chilean Experiance. E. May, D. Shand, K. Mackay, F. Rojas and J. Saavedra. (Ed.). *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Guzman, M. (2008). *Mario Marcel's Commitment to Budgeting For Results*. Emerging Good Practice in Managing for Development Results. Source Book. (3rd Edition)

Heijdra, B. J., Lex, M. (2002). Public Investment and Intergenerational Distribution, *Journal of Economic Dynamics & Control*, 26, 707-735.

<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/bkp.html> Erişim: 03 Şubat 2010

<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/eylem812.pdf> Erişim: 05 Şubat 2010

http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/51_5_2_PerformansHizmEgt.pdf Erişim: 24 Ocak 2010

International Fund for Agricultural Development. (2002). *A Guide For Project M&E*. Italy: International Fund for Agricultural Development.

Ireland, Department of Finance. (2007). *Value for Money Policy Review Initiative Guidance Manuel*. Erişim: 18 Kasım 2009, Ireland Department of Finance Ağ Sitesi:

<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/guidelines/vfmGuidnaceManu al.pdf>

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006) *T.C. Resmi Gazete*, 26226, 12 Temmuz 2006.

Kamu İç Denetim Terimleri Sözlüğü. Erişim: 16 Şubat 2010, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Ağ Sitesi: http://www.idkk.gov.tr/web/guest/ic_denetim_terimleri

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (2006) *T.C. Resmi Gazete*, 26111, 17 Mart 2006.

Kusek, J. Z., Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington D.C.: World Bank.

Lamba, M., (2006). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar.

Mackay, K. (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington D.C.: World Bank Independent Evaluation Group.

Maliye Bakanlığı. (t.y.) Performans Programı Hazırlama Rehberi. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ağ Sitesi: <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF0AF8E5B15417B0B5> Erişim: 19 Şubat 2010

Maliye Bakanlığı. (2004a). *Analitik Bütçe Sınıflandırması (Eğitim El Kitabı)*. Ankara: Maliye Bakanlığı.

- Maliye Bakanlığı. (2004b). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Maliye Bakanlığı. (2009). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. Erişim: 03 Mart 2010, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ağ Sitesi: <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF7A2395174CFB32E16F47BDF1A745E1E6>
- Mutluer, M. K., Öner E. ve Kesik A. (2007). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (1999). *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines For Evaluation And Background Paper*. Paris: OECD/PUMA.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: Development Assistance Committee (DAC).
- Öner, E. (2001). *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Öztürk, S. (2004). *Avrupa Birliği Kaynaklı Proje ve Programların İzleme ve Değerlendirmesi*. Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.
- Panzardi, R. O. (2005). *Chile: Towards Results-Oriented Budgeting*. The World Bank.
- Powell, E. T., Henert, E. (2008). *Developing A Logic Model: Teaching and Training Guide*. University of Wisconsin-Extension.
- Sarı, V. İ. (2010). *Proje Döngüsü Yönetiminde Etkililik Değerlendirmesi*. Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Ankara.
- Savaş, V. F. (2000). *Piyasa Ekonomisi ve Devlet*. (İkinci Baskı) Ankara: Liberte Yayınları.
- Swiss Agency For Development and Cooperation. (2000). *External Evaluation: Working Instruments for Planning, Evaluation, Monitoring and Transference into Action (PEMT)*. Switzerland: Swiss Agency For Development and Cooperation.

- Sayıştay Denetçileri Derneği. (2009). *INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi*. Ankara: SAYDER.
- Toigo, P., Woods, R. (2006). Public Investment in the United Kingdom. *OECD Journal On Budgeting*. 6(4). 63-102.
- UK, Department of Health. (2002). *Good Practice Guide: Learning Lessons From Post-Project Evaluation*. Erişim: 19 Aralık 2009, UK Department of Health Ağ Sitesi: http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4021059.pdf
- UK, HM Treasury. (t.y.). *The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government*. London. Erişim: 05 Mart 2010, UK Treasury Ağ Sitesi: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf
- UNDP. (2002). *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. USA: United Nations Development Programme Evaluation Office.
- UNESCO. (2007). *Evaluation Handbook*. Internal Oversight Service Evaluation Section.
- UNICEF. (t.y.). *A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation*. Erişim: 15 Şubat 2010, <http://preval.org/documentos/00473.pdf>
- UNICEF. (2006). *New Trends in Development Evaluation*, 5. UNICEF Regional Office for CEE/CIS and IPEN.
- United States Government Accountability Office. (2005). *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. Erişim: 21 Kasım 2009, United States Government Accountability Office Ağ Sitesi: <http://www.gao.gov/special.pubs/gg98026.pdf>
- Welsh European Funding Office. (2008). *Monitoring and Evaluation Guidance*. Erişim: 08 Şubat 2010, Wales European Funding Office Ağ Sitesi: <http://wales.gov.uk/docs/wefo/publications/deliveringguidance/rme/20081110monitoringandevaluationguidanceen.pdf>
- Wilkinson L. D., Warning, C. G. (1995). *Evaluation and Performance Auditing: A Rose By Other Name*. San Francisco: American Educational Research Association.

- World Bank. (2004). *Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*. Washington D.C: World Bank.
- World Bank. (2007a). *A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA*. Evaluation Capacity Development Working Paper Series. No:17. Washington D.C.
- World Bank. (2007b). *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards*. Washington D.C.: World Bank.
- Yalçın, E. (2006). *Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Yönetiminde İzleme ve Değerlendirme*. Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Ankara.
- Yılmaz, C., Akça, H. İ. (2002). Türkiye’de Proje Planlama ve Proje Döngüsü Yönetimi. *Planlama Dergisi. Özel Sayı*, 377-393.
- Yılmaz, C., Yılmaz, H. H. (1997). *Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı Kavramı ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: DPT Yayını.
- Yılmaz H. H. (2010) Performans Programı Faaliyet Raporu İlişkisi: Performans Bilgileri Tabloları Sunumu, Erişim: 15 Haziran 2010. Ankara Üniversitesi Ağ Sitesi: sgdb.ankara.edu.tr/UserFiles/2010/performansprogfaalrapiliskisi.ppt.
- Yılmaz, H. H., Biçer M. (2010). Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği. *İktisat İşletme ve Finans*. 25 (287). 33-64.
- Yılmaz, S. (2009). *Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri ve Harcama Gözden Geçirmeleri*. Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Zarinpoush, F. (2006). *Project Evaluation Guide For Nonprofit Organizations: Fundamental Methods and Steps for Conducting Project Evaluation*. Canada: Imagine.

EKLER

EK 1: Kamu Yatırım Programından Örnek

SEKTÖRÜ : TARIM

(Bin TL)													
				İŞİN BAŞLAMA BİTİŞ TARİHİ	PROJE TUTARI		2009 SONUNA KADAR TAHMINİ HARCAMA		2010 YATIRIMI				
PROJE NO	PROJE ADI	YER (İL ve İLÇESİ)	KARAKTERİSTİK		DİŞ	TOPLAM	DİŞ KREDİ	TOPLAM ÖZKAYNAK	DİŞ KREDİ	TOPLAM ÖZKAYNAK			
DEVLET SU İŞLERİ GN.MD. TOPLAMI					5 342 514	64 832 126	2 694 578	-	23 593 929	104 326	-	2 750 768	
A) ETÜD-PROJE İŞLERİ TOPLAMI					17 306	851 519	17 306	-	228 971	-	-	-	80 000
a) 2010'da Bitenler					-	9 000	-	-	-	-	-	-	9 000
2010A010010	Muhtelif Etütler	Muhtelif	Etüd-Proje	2010-2010	-	9 000	-	-	-	-	-	-	9 000
2000A010300	Kıbrıs Anamur (Dragon) Çayından Boruyla(1) Su Götürme		Etüd-Proje	2000-2010	(15 241)	(17 984)	(13 956)	-	(16 467)	(1 285)	-	-	(1 517)
b) 2010'dan Sonraya Kalanlar					17 306	842 519	17 306	-	228 971	-	-	-	71 000
1985A010020	Muhtelif Etütler (GAP) (DAP) (KOP)	Muhtelif	Etüd-Proje	1985-2014	17 306	842 519	17 306	-	228 971	-	-	-	71 000 (12 500) (4 000) (3 500)
B) DEVAM EDEN PROJELER TOPLAMI					5 325 208	56 301 162	2 677 272	-	23 364 958	104 326	-	-	2 492 938
a) 2010'da Bitenler					45 286	771 348	45 286	-	716 438	-	-	-	54 910
1994A010390	Derebucak Bar.ve Gembos Der. ve Sul. (KOP)	Konya	Depolama: 11,7 hm3 Sulama : 3217 ha	1994-2010	1 890	173 936	1 890	-	152 436	-	-	-	21 500
1999A010010	Filyos-Köprübaşı (DA, ZBK)	Zonguldak,Bolu	Taşkın : 2 ilçe	1999-2010	-	13 716	-	-	12 416	-	-	-	1 300
1986A010180	Mersin-Mut	Mersin	Sulama : 4163 ha	1986-2010	-	115 803	-	-	110 803	-	-	-	5 000
1976A010180	Muş-Hınıs-Ulusu (DAP)	Muş	Sulama : 7223 ha	1976-2010	-	96 917	-	-	91 917	-	-	-	5 000
1991A010260	Burdur-Bucak	Burdur	Depolama: 17,5 hm3 Sulama : 1953 ha	1991-2010	-	35 284	-	-	31 184	-	-	-	4 100
1994A010550	Ulaş-Karacalar	Sivas	Depolama: 43,5 hm3 Sulama : 4100 ha	1994-2010	-	57 252	-	-	43 252	-	-	-	14 000
1985A010230	Göhisar-Acıpayam I. Merhale	Burdur,Denizli	Depolama: 124 hm3 Sulama : 21813 ha Yenileme: 2180 ha Taşkın : 240 ha Sulama : 928 ha	1985-2010	43 396	265 575	43 396	-	263 575	-	-	-	2 000
1995A010530	Ereğli-Kızılcapınar (DA, ZBK)	Zonguldak	Taşkın : 240 ha	1995-2010	-	10 104	-	-	8 104	-	-	-	2 000
2007A010050	Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği(2) Bölgesinde Taşkın Tahmini İçin Kapasite Geliştirilmesi ve Taşkın Kontrolü (AB)		Sulama : 928 ha	2007-2010	-	2 761	-	-	2 751	-	-	-	10
					(9 614)	(9 614)	(1 625)	-	(1 625)	(7 989)	-	-	(7 989)
b) 2010'dan Sonraya Kalanlar					5 279 922	55 529 814	2 631 986	-	22 648 520	104 326	-	-	2 438 028
1991A010070	Bursa-Yenişehir I. Merhale	Bursa	Depolama: 65 hm3 Sulama : 16665 ha Taşkın : 1 ilçe	1991-2014	-	397 768	-	-	98 271	-	-	-	7 000
1993A010100	Bursa-İnegöl	Bursa	Depolama: 15,76 hm3 Sulama : 6750 ha	1993-2014	-	176 778	-	-	46 035	-	-	-	3 500
1993A010350	İznik II. Merhale	Bursa	Sulama : 7647 ha	1993-2012	-	86 951	-	-	38 110	-	-	-	4 000
1995A010140	Emet-Orhaneli I. Merhale	Bursa	Depolama: 372,9 hm3 Sulama : 6111 ha	1995-2013	-	173 926	-	-	14 937	-	-	-	5 000
1986A010100	Bakırçay-Kınık	İzmir	Depolama: 108,85 hm3 Sulama : 18304 ha	1986-2013	-	556 842	-	-	190 751	-	-	-	16 000

EK 2: Yatırım Uygulama Raporu Formatı

.....(**BAKANLIĞI / MÜSTEŞARLIĞI / GENEL MÜDÜRLÜĞÜ / BAŞKANLIĞI**) **2009 YILI KAMU YATIRIMLARI ÖZETİ (*)**

Bütçe Türü:(Genel Bütçe, KİT, Özelleştirme Kaps. Kur., Döner Sermaye, Mahalli Katkı, Fon, Hibe vs.)

2009 Yılı Fiyatlarıyla, Bin TL

Sektör	Proje Sayısı	Proje Tutarı		2008 Sonu Kümülatif Harcama			2009 Yılı Program Ödenek			2009 Yılı Revize Ödenek			2009 Yılı Başından Dönem Sonuna Kadar Nakdi Gerçekleşme		
		Dış	Toplam	Dış		Toplam	Dış		Toplam	Dış		Toplam	Dış		Toplam
				Kredi	Özkaynak		Kredi	Özkaynak		Kredi	Özkaynak		Kredi	Özkaynak	
Tarım															
Madencilik															
İmalat															
Enerji															
Ulaştırma.- Hab.															
Turizm															
Konut															
Eğitim															
Sağlık															
D.Kamu Hizm.															
-İktisadi															
-Sosyal															
TOPLAM															

(*) Genel Bütçe, KİT Bütçesi, Fon, Döner Sermaye, Hibe, Mahalli Katkı gibi birden fazla farklı kaynaktan finansman sağlayarak yatırım yürüten kuruluşlar, bu tabloyu toplam yatırımlar ve her bir bütçe türü itibarıyla ayrı ayrı hazırlayacaklardır.

**EK 3: Yatırım Programı İzleme ve Değerlendirme
Raporu Formatı**

YATIRIM PROGRAMI İZLEME VE DEĞERLENDİRME RAPORU

1. Yönetici Özeti

(Bu bölümde, raporda belirtilen temel ve önemli hususlar, bulgular, tespitler, uygulamada karşılaşılan sorunlar ve geleceğe yönelik öneriler ayrıntıya girilmeksizin, çok kısa özet olarak belirtilecektir.)

2. Genel Değerlendirme

- **Kuruluşun Vizyonu :** *(Kuruluşların stratejik planlarındaki vizyonu)*
- **Kuruluşun Misyonu :** *(kuruluşların stratejik planlarındaki misyonu)*
- **Kuruluşun Temel Amaç ve Hedefleri :**
- **Kuruluşun Yatırımlarını Finansman Kaynakları :** *(Genel Bütçe, Özel Bütçe, KİT Bütçesi, Doner Sermaye, Hibe vs.)*
- **Kuruluşun Mevcut Üretim Kapasitesi :** *(Yatırım yürütülen alanlardaki örneğin; baraj sayısı ve toplam depolama hacmi, sulama ağı uzunluğu, üretim kapasitesi, türler itibarıyla karayolu uzunluğu, enerji üretim kapasitesi, türler itibarıyla okul, derslik, hastane sayı ve kapasitesi, içmesuyu ve kanalizasyon tesislerinin kapasitesi, OSB-KSS sayısı gibi fiziki büyüklükler toplulaştırılmış olarak verilecektir.)*
- **2009 Yılı Yatırımlarıyla Hedeflenen ve Gerçekleşen Kapasite Artışı :** *(2009 Yılında gerçekleştirilmesi programlanan yatırımlarının tamamlanmasıyla hedeflenen ve fiilen gerçekleşen ilave kapasite artışı)*
- **2009 Yılı Yatırım Uygulamaları :**
 - **Genel Yatırım Uygulama Durumu:** *(Yıl içinde proje stokunda yapılan maliyet, ödenek vs. revizyonlarının genel seviyesi, program ödeneğine göre kuruluş toplamı ve sektörel olarak nakdi gerçekleşme seviyesiyle ilgili değerlendirmeler, düşükse nedenleri vs.)*
 - **Yatırım Uygulamalarında Karşılaşılan Temel Sorunlar :** *(Proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme birimlerindeki personelin nitelik ve sayısındaki yetersizlik, ödenek yetersizliği, ödenek kesinti, iptal ve blokları, ödenek serbest bırakma uygulamalarından kaynaklanan sorunlar, onay, izin gibi bürokratik işlemlerden kaynaklanan sorunlar, kurum içi ve kurumlar arası koordinasyon sorunları, ihale mevzuatından kaynaklanan sorunlar vs.)*

3. 2009 Yılı Proje Uygulamaları : *(Bu bölümde, 2009 Yılı Yatırım Programında bir proje maddesi alan her bir proje için Proje No. ve Proje Adı başlığı altında 2009 yılı uygulamaları anlatılacaktır. Bu kapsamda proje ile ilgili varsa revizyonlar ve nedenleri, projenin 2009 yılı harcamaları, nakdi ve fiziki gerçekleşme seviyesi, uygulamada karşılaşılan proje bazındaki sorunlar, 2009 yılında tamamlanması programlanan ancak tamamlanamayan projelerin tamamlanamama nedenleri vs. belirtilecektir.)*

1.(Proje No)....(Proje Adı).....Projesi :
(Proje hakkında açıklama ve değerlendirmeler)
2.(Proje No)....(Proje Adı).....Projesi :
(Proje hakkında açıklama ve değerlendirmeler)
3. :
.....

4. Öneriler : *(Bu bölümde, uygulamada karşılaşılan genel, sektörel ve proje bazındaki sorunların çözümüne yönelik öneriler belirtilecektir.)*

