

# BÖLGESEL GELİŞME PROGRAMLARINDA SONUÇ ODAKLI İZLEME VE DEĞERLENDİRME TECRÜBESİ

## RESULT-BASED MONITORING AND EVALUATION EXPERIENCE IN THE REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMS

**Mustafa Caner MEYDAN\***  
**Volkan İdris SARI\*\***  
**Fatih GÖKYURT\*\*\***

### Öz

Türkiye’de bölgesel gelişme politikaları son dönemde önemli bir dönüşüm içine girmiştir. Bu süreçte, bölgesel gelişme politikaları daha somut ve uygulanabilir bir hal kazanmıştır. Bölgesel gelişme politikalarının uygulama yönü arttıkça, uygulamaların etkinliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine yönelik sonuç odaklı yaklaşımlara ihtiyaç da ortaya çıkmıştır. Bölgesel gelişmenin çok katmanlı (merkez, bölge ve yerel) yapısı izleme ve değerlendirme ihtiyacını daha da artırmıştır. Ülkemizdeki izleme ve değerlendirme uygulamaları mevzuat, bilgi sistemi, yönlendirici kılavuzlar ve kurumsallaşma bakımından incelendiğinde, bölgesel programlarda sonuç odaklı izleme altyapısının gelişmesi yönünde önemli bir aşama kaydedildiği görülmüştür. Böylelikle başlangıçta AB ve diğer uluslararası kuruluş uygulamalarından aktarılan tecrübe yerelleşerek tüm ülkeye yayılmıştır. Bölgesel programların sonuç odaklı izleme ve değerlendirmedeki öncü rolünün nedenleri incelendiğinde yerindenlik ve tematik odaklanma ile sonuç odaklı izleme arasındaki ilişki tespit edilmiştir. Bu kapsamda proje döngüsü yönetimi aşamaları itibarıyla yerel niteliği daha baskın olan programların izleme ve değerlendirme altyapısı bakımından da daha güçlü olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, sektörel veya tematik odaklanma düzeyi arttıkça izleme ve değerlendirme altyapısının oluşturulmasının kolaylaştığı sonucuna ulaşılmıştır. Bölgesel programlardan kazanılan deneyimlerin diğer kamu uygulamalarına yaygınlaştırılmasının sonuç odaklı bir izleme ve değerlendirme altyapısının geliştirilmesi bakımından yol gösterici olabileceği değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Bölgesel gelişme, Sonuç-Odaklı, İzleme, Değerlendirme.

### ABSTRACT

The regional development policies of Turkey have undergone a significant transformation in the recent period. In this process, regional development policies have become more concrete and applicable. As the level of the implementation for regional

\* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, mcaner.meydan@kalkinma.gov.tr

\*\* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, idris.sari@kalkinma.gov.tr

\*\*\* Kalkınma Bakanlığı Daire Başkanı, fatih.gokyurt@kalkinma.gov.tr

development policies increases, the need arises for result-based approach on measuring and evaluating the effectiveness of the implementation. The multilayer (central, regional and local) and multi-sectoral structure of the regional development programs further increases the need for monitoring and evaluation. When the monitoring and evaluation practices in our country are examined in terms of regulations, information systems, guidelines and institutional capacity, it is seen that the regional development programs have significantly progressed in terms of the development of the result-based approach on monitoring and evaluation practices. Thus, the experience initially transferred from the EU and other international organizations has become localized and spread to the whole country. When the reasons of the pioneering role of the result-based monitoring and evaluation in the regional programs are examined, the relationship between decentralization and thematic focusing and result-based monitoring and evaluation has been found. In this context, it has been understood that the programs, which are more local-oriented in terms of project cycle management stages, are also more powerful in terms of monitoring and evaluation infrastructure. Moreover, as the level of sectoral and thematic focus increases, establishment of the monitoring and evaluation infrastructure gets easier. These findings show that the spreading of the experience obtained from regional programs to the other public practices can be instructive in developing a result-based monitoring and evaluation infrastructure.

**Keywords:** Regional Development, Result-Based, Monitoring, Evaluation.

## **GİRİŞ**

Ülkemizde bölgesel gelişmeye yönelik kamu yatırımlarına tahsis edilebilen kaynakların yetersizliği dışında, etkin kullanılamaması da hâlâ önemli bir sorun olmaya devam etmektedir (DPT, 2007a: 26). Bunun sonucu olarak, görece geri kalmış bölgelere kaynak transferleri yetersiz olduğu gibi, bu kaynakların etkin kullanılamaması da bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi bakımından istenen verimin elde edilmesini güçleştirmektedir.

Kaynak etkinliğinin sağlanmasında izleme ve değerlendirme altyapısının geliştirilmesi en önemli önceliği oluşturmaktadır. Nihai amacın ekonomik kalkınma olduğu düşünüldüğünde, programların faaliyet ve çıktılarından çok nihai faydalanicılara ulaşan sonuçlar ve bu programların bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yaptıkları katkının izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan bölgesel programlar için oluşturulan izleme ve değerlendirme altyapılarının "sonuç odaklı" bir yapıda olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, bölgesel gelişme politikalarının ihtiyaçlara cevap verme potansiyeli yüksek, uygulamaya dönük ve sonuçları bakımından ölçülebilir hale getirilmesi; her şeyden önce yerelden daha güvenilir ve güncel veri akışına ve uygulamayı yönlendirecek, tam olarak işleyen bir izleme ve değerlendirme sisteminin varlığına bağlıdır. İzleme ve değerlendirme sistemlerinin gerçekleştirilmesi; bölgelerin

daha iyi tanınarak potansiyellerinin tespit edilmesini, gelişmelerin daha detaylı analizlerle ve güncel olarak takip edilmesini sağlar.

Türkiye'deki mevcut izleme değerlendirme kapasitesi incelendiğinde kamu uygulamaları içinde bölgesel gelişme odaklı programların ön plana çıktığı görülmektedir. Bölgesel gelişme politikalarında yaşanan dönüşüm, plan-program ve proje ilişkisinin kurulması, dış destekli program uygulamaları, yerel düzeyde kurumsallaşmış yapıların oluşturulması gibi gelişmeler izleme ve değerlendirme alanında yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarmış ve buna bağlı olarak önemli bir kapasite oluşmasına vesile olmuştur.

Bölgesel programların hazırlığında amaç ve hedeflerin, performans göstergelerinin, süre ve sorumlulukların tayin edilmesine dayalı bir programlama yaklaşımı benimsenmesi, izleme ve değerlendirme için gerekli ön şartların programlama aşamasında oluşturulmasını sağlamıştır. Bu programlar, bölgesel gelişmedeki yeni yaklaşımın bir sonucu olmakla birlikte sonuç odaklı izleme değerlendirme (SOİD) uygulamalarının yaygınlaştırılması için de uygun bir altyapı oluşturmaktadır. Zira kamu yatırımları ile karşılaştırıldığında çok büyük bir miktar olmasa da bu alanda elde edilen projecilik ile izleme ve değerlendirme tecrübelerinin kamu yatırımları ve görece daha yüksek meblağlı programları etkileyebilecek düzeyde olduğu söylenebilir.

Bu çalışmanın amacı, bölgesel programlardaki sonuç-odaklı izleme ve değerlendirme altyapısını inceleyerek, bu altyapının diğer kamu programları için uygulanabilirliğinin araştırılmasıdır. Bu çerçevede öncelikle bölgesel gelişmede yaşanan dönüşüm ve buna bağlı olarak bölgesel programlara yönelik izleme ve değerlendirme ihtiyacı ve potansiyeli ele alınacaktır. Ardından, ülkemizde yürütülen bölgesel programlardaki izleme ve değerlendirme altyapısının sonuç-odaklılık yönü araştırılacaktır. Uygulamadan yapılan çıkarımlarla birlikte sonuç odaklı yaklaşımı destekleyen unsurlar irdelenecektir.

## **1. SONUÇ ODAKLI İZLEME VE DEĞERLENDİRME**

Genel olarak izleme ve değerlendirme, proje ve programlar kapsamında kaydedilen ilerlemelerin takibi ve bir değer biçilmesi süreci anlamına gelir. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri genellikle birlikte ve tek bir faaliyet olarak anılmalarına rağmen, farklı organizasyonları gerektiren, birbirleri ile bağlantılı ve birbirlerini tamamlayan iki ayrı süreçtir. İzleme faaliyetleri uygulama ve uygulama sonrası süreçlerde düzenli olarak gerçekleştirilirken; değerlendirme proje öncesinde, uygulama süresince, uygulamanın hemen sonrasında veya belirli bir süre sonra anlık olarak gerçekleştirilir (Sarı, 2010: 15).

İzleme ve değerlendirme konusunda İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatının (OECD) yapmış olduğu tanımlar genel olarak kabul görmektedir. Buna göre izleme; belirli göstergeler hakkında sistematik veri toplamak suretiyle, yönetime ve süren bir kalkınma müdahalesinin ilgili taraflarına müdahalenin ilerleyişi, amaçların başarılması ve ayrılmış fonların kullanımı hususlarında ne kadar aşama kaydedildiği ile ilgili bilgiler sağlamak için kullanılan sürekli bir işlemdir (OECD DAC, 2008: 17). Değerlendirme ise süren veya tamamlanmış bir projenin, programın veya politikanın yapısı, uygulaması ve sonuçlarıyla sistematik ve objektif olarak değerlendirilmesidir (OECD DAC, 2008: 14). Bu çerçevede değerlendirme faaliyetleri, proje performansının artırılması, kamu kaynaklarının etkin kullanımının temini, karar alma süreçlerinin geliştirilmesi ve edinilen tecrübelerin yaygınlaştırılması amacıyla yürütülür (Tablo 1).

İzleme faaliyetlerinde elde edilen veriler bir değerlendirme çalışması ile desteklenmeden tek başına bir anlam ifade etmeyecektir. Öte yandan başarılı bir değerlendirme çalışmasının yürütülmesi de güvenilir ve değerlendirme yapmaya olanak sağlayan izleme verilerinin varlığı ile yakından ilişkilidir. Planlama ve analiz çalışmalarında bu iki faaliyet alanı, birbirleri aralarındaki ilişki de dikkate alınarak tasarlanmalı ve proje döngüsünün<sup>1</sup> ilk gününden itibaren sistematik bir çerçevede hayata geçirilmelidir.

**Tablo 1:** SOİD'in Tamamlayıcı Rollerini

İzleme	Değerlendirme
Program amaçlarını netleştirir	İstenilen sonuçlara ulaşma/ulaşamama nedenlerini analiz eder
Faaliyetleri ve kaynakları amaçlarla ilişkilendirir	Faaliyetlerin, sonuçlara katkılarını değerlendirir
Amaçları performans göstergelerine dönüştürür ve hedefleri belirler	Uygulama sürecini inceler
Göstergelerle ilgili sürekli veri toplar ve sonuçlar ile hedefleri karşılaştırır	İstenmeyen sonuçlarını araştırır
İlerlemeyi yöneticilere rapor eder ve sorunlar hakkında uyarır	Uygulama tecrübesinden çıkarımlar yapar, başarı ya da başarısızlıklara dair öneriler getirir

**Kaynak:** Kusek ve Rist, 2010: 14.

1 Program döngüsü, çeşitli alanlara yönelik stratejilerin belirlenmesinden söz konusu stratejilere uygun programların tasarlanmasına, tasarlanan programların uygulanmasından bu programların değerlendirilmesine, değerlendirmelerin sonraki programlara geri bildirim sağlamasına ve belirtilen süreçlerin her program için tekrarlanması şeklinde cereyan eden döngüyü ifade etmektedir.

Son yıllarda, dünya ekonomilerinde yaşanan krizler sonucunda klasik kamu mali yönetim anlayışı sorgulanmaya başlamıştır (Timurçin ve Genç, 2014: 57). Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, etkililik ve tasarrufun sağlanması, vatandaş odaklılık, hesap verme mekanizmaları ile şeffaf mali yönetimin geliştirilmesine yönelik reformlar uygulamaya konulmaya başlamıştır (Karagöz, 2010: 1). Bu reformlar performans ile çıktı, sonuç ve etkilerin başarılmasına odaklanan sonuç odaklı yönetim anlayışını benimsemektedir (Görgens ve Kusek, 2009: 228). Bu yönetim stratejisi; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ile SOİD gibi kamu sektörü için performans yönetim süreçlerinin kullanımını gündeme getirmiştir. SOİD sistemi ile kurumsal performans ölçülerek aksayan noktalarda iyileştirmeler sağlanacak ve toplam faydada artış sağlanabilecektir.

Bu çerçevede stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımları kaynak dağıtımında etkinliğin ve etkililiğin sağlanması için kullanılırken, SOİD çalışmaları da kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanılarak nihai faydalanıcılar üzerinde oluşturulan faydayı artırmaya çalışır. Dolayısıyla, kamu kaynaklarının ulusal ve bölgesel öncelikler çerçevesinde dağıtımı ve etkin bir biçimde kullanımı için SOİD faaliyetleri, stratejik planlama yaklaşımının devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir.

Geleneksel izleme ve değerlendirme uygulamalarının çıktı düzeyinde kalması, sonuç ve etkilere yeterince odaklanmaması ile politika yapıcılara, yöneticilere ve paydaşlara ilgili proje, program ya da politikanın başarısı veya başarısızlığını anlamada yeterli düzeyde bilgi üretmemesi neticesinde izleme ve değerlendirmede sonuç odaklı yaklaşım ortaya çıkmıştır (Kusek ve Rist, 2010: 1).

Geleneksel uygulamadan farklı olarak sonuç odaklı yaklaşımda etkililik vurgusu yapılmaktadır (Tablo 2). Bu noktada, SOİD geleneksel girdi-çıktı odaklı izleme ve değerlendirmenin ötesindedir. Etkili kullanıldığında politika yapıcılara ve karar alıcılara neticelere ve etkilere odaklanma ve analiz etme konusunda yardımcı olmaktadır.

**Tablo 2.** Geleneksel ile Sonuç Odaklı Yaklaşımların Farklılıkları

Karşılaştırma konusu	Geleneksel İzleme ve Değerlendirme	SOİD
Odak	Girdi, faaliyet ve çıktılar	Sonuç ve etkiler
Temel Soru	Faaliyetler gerçekleşti mi? Tamamlandı mı?	Sonuçta ne oldu?
Araştırma konusu	Uygulama süreç ve prosedürler	Uygulama neticesinde elde edilen sonuçlar
Başarı göstergesi	İş süreçlerine ve planlamaya ilişkin adımların yerine getirilme düzeyi	Belirlenen hedeflere ulaşmada kaydedilen mesafe
Temel değerlendirme kriteri	Etkinlik	Etkililik

**Kaynak:** Açıkgoz, 2015: 18.

Bu model perspektifi ile bakıldığında SOİD'i farklılaştıran unsur girdi, faaliyet ve çıktılardan ziyade sonuç ve etkilere yoğunlaşması ve bütüncül bir yaklaşım ile bunların tümü hakkında düzenli veri toplanmasıdır. Bu nedenle sonuç odaklı yaklaşım, proje ve program düzeyindeki geleneksel izleme ve değerlendirme araçlarını da kullanan, ancak plan ve politika düzeylerini de içerecek şekilde bütüncül bir sistem önerisidir.

## 2. BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE SONUÇ ODAKLI YAKLAŞIMIN ÖNEMİ

Bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının kapatılamaması nedeniyle Türkiye'de bölgesel gelişme politikaları gündemdeki yerini hep korumuştur. Zaman içinde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve politik konjonktür ile dünyadaki gelişmelere bağlı olarak bu politikalar çeşitli değişikliklere uğrayarak gelişmiştir.

1950'li yıllardan sonra genel kabul gören bölgesel gelişme yaklaşımı büyümenin ön koşulu olarak görülen büyük ölçekli altyapı yatırımlarının kamu eliyle hayata geçirilmesine odaklanmıştır. Devlet merkezli, özel sektörün teşvik mekanizmaları ile desteklediği, mekâna bağlı olmadan tüm bölgeler için standart reçeteler üreten politikalar ülkemizde 1960'lı yıllardan sonra karşılık bulmuştur.

Küreselleşme sürecine bağlı olarak bölgelerin ekonomik gelişme düzeylerini eşitlemeyi hedefleyen klasik bölgesel gelişme yaklaşımı yerini, tüm bölgelerin içsel dinamik ve potansiyelinin harekete geçirilmesiyle ulusal düzeyde topyekün gelişmeye odaklanan yeni yaklaşıma bırakmıştır (Eraydın, 2008: 8).

1990 sonrasında, doğrudan devlet yardımları ile harekete geçirilen müdahaleler yerine rekabet gücünü artırmayı hedefleyen mekâna duyarlı politikalar ağırlık kazanmıştır.

Küresel ölçekte yaşanan bu değişim ve dönüşüm süreci ülkemizde de karşılık bulmuştur. 2000'li yıllarla birlikte ülkemizde bölgesel gelişme politikalarında bir evrilme yaşanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7). Bu yeni yaklaşımın ana unsurları; bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi, içsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi ile sosyal ve beşeri sermayenin güçlendirilmesidir.

Bölgesel gelişme politikaları amaç, kullanılan araçlar, odaklanan alanlar ve kurumsal yapılanma bakımından önemli değişimler yaşamıştır. Söz konusu politikalar; gelişmişlik farklarının azaltılması hedefinin yanında, bölgelerin rekabet gücünün artırılması ve ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi hedeflerini de kapsayacak biçimde dönüşmeye başlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 119). Bu dönüşüm sürecinde bölgesel eşitsizliklerin hala yüksek düzeyde seyretmesi nedeniyle, bölgelerin rekabet gücünün artırılması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması arasında dengeyi gözeten bir politika tercih edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 1). Bu süreçte başta kalkınma ajanslarının kurulması ile yerel düzeyde kurumsallaşma ve sahiplenme sağlanmış ve bölgesel gelişme politikaları tüm bölgelere yaygınlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 141).

Bölgesel gelişme politikalarında yaşanan dönüşümün politika araçları bakımından yansımaları, bölgesel gelişme politikalarının sahada bizzat uygulamaya geçmesi ile olmuştur. Daha önce görece geri kalmış bölgeler için hazırlanan kapsamlı bölge planları doğrultusunda temel altyapı yatırımları ve sektörel teşviklerle uygulamaya konulmaya çalışılan bölgesel gelişme politikaları, artık stratejik niteliği ağır basan bölge planlarının ışığında uygulanan sektörel ve tematik programlar ve eylem planları ile hayata geçirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7). Diğer bir ifadeyle, yeni dönemde bölgesel gelişme, plan-politika düzeyinden aktif uygulama dönemine geçmiştir.

Diğer yandan, mekâna duyarlı olmayan bazı ulusal uygulamalar da bölgesel bakış açısı eklenerek bölgesel program niteliğini kazanmaya başlamıştır. Mesela daha önce çok genel kurallar ile sağlanan teşvikler bölgesel farklılaştırmaya gidilerek bir bölgesel gelişme aracı olarak kullanılabilir hale gelmiştir. Yine köy hizmetleri kapsamında yürütülen faaliyetler, Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) uygulamaları ile bir tür kırsal kalkınma hamlesine dönüştürülmüş

ve gelişmişlik farklarını dikkate almaya başlayarak bir bölgesel program hüviyeti kazanmıştır (GAP BKİ, 2008: 1). Daha önce farklı kurumlar tarafından değişik amaçlar ile sağlanan destekler, artık bölgesel gelişme politikalarının bir uygulama aracı olarak değerlendirilmeye başlanmış ve bu tür desteklerde bölgesel ve yerel yaklaşım gelişmiştir.

Bu süreçte, bölgesel gelişme politikaları daha somut ve uygulanabilir bir hal kazanmıştır. Bu alanda Avrupa Birliği (AB) programları ile başlayan proje karşılığı destek yaklaşımı, kalkınma ajansları destekleri, kırsal kalkınma programları ve diğer uygulamalar da kullanılmıştır.

Yapılan bu tercih bölgesel gelişme için çok sektörlü ve çok katmanlı bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinde (BGUS) çok sektörlülük, "bölgesel gelişmenin hemen hemen tüm sektörlerle ilgili olması, ulusal kalkınma çabalarında olduğu gibi kalkınmanın gerektirdiği sektörel müdahalelerin uygun karışımının belirli bir yerleşme veya bölge özelinde eş zamanlı ve uyumlu tasarlanması ve uygulanması" olarak açıklanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 1). Diğer yandan, merkezi yönetim ağırlıklı bölgesel gelişme politikalarının bölgelere ve yerele doğru kayması, özel sektör ve STK'ların sürece katılması çok katmanlı bir yönetim yapısını gerektirmiştir. Bu haliyle bölgesel gelişme politikaları, hem ulusal düzeyde etkin ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine katkı sağlayan, hem de yerel ve bölgesel düzeyde mekâna duyarlı sektörel politikalara yön veren bir alan haline gelmiştir. Bu yapı merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde politika geliştirme ve uygulamada sektörler arası etkileşim ve koordinasyon ile kurumlar ve paydaşlar arası işbirliğinin önemini artırmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 9).

Farklı devlet kademeleri arasındaki dikey koordinasyonla birlikte farklı sektörlerdeki paydaşlar arasındaki yatay ilişkiler ile kamu, özel ve STK'lar arasındaki işbirlikleri bölgesel politikaların doğal iş çevresini oluşturmaktadır. Bu yapıda dikey boyutun yanında güçlü bir yatay koordinasyon ihtiyacı olması bölgesel politika geliştirme ve uygulama süreçlerini zorlaştırmaktadır. Diğer bir ifadeyle; çok fazla aktörün, tek başına etkili olamayacakları hedefler için çok sektörlü ağısal bir yapıda sorumluluk paylaşması bölgesel politikaları çetrefilli bir hale sokmaktadır (OECD, 2009: 24).

Bölgesel gelişme programları ve projeleri yerel düzeydeki sorunların yerel aktörlerin katılımı ile çözülmesine sağladıkları katkı ile yerel kalkınma fırsatlarının tespiti ve değerlendirmesinde sağladıkları avantajlar bakımından merkezi hükümetler tarafından kabul görmektedir. Ancak, bölgesel gelişme politikalarının,



dinamik bir yapı içerisinde, değişen şartlara göre yeniden ele alınabilmesi için yürütülen faaliyetlerin etkinliği, etkililiği ve etkilerinin tespit edilmesi ve uygulamanın tüm aşamalarında değerlendirme faaliyetlerinin yürütülmesi gerekir. Diğer yandan, uygulanan bölgesel politikaların bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine mi yoksa daha da artmasına mı hizmet ettiğinin bilinebilmesi için belirli bir mekânda yürütülen politikaların sonuçlarının düzenli olarak takip edilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sürekliliği, bölgesel gelişme politikalarının ortaya çıkmasına neden olan sorun, ihtiyaç ya da potansiyeller ile bunların karşılanması için ortaya konulan hedeflerin yakından izlenmesini sağlayacaktır (Sarı, 2010: 83). Bölgesel gelişme politikalarının başarıya ulaşması; bir yandan bölgede uygulanan programların bölgenin sorun, ihtiyaç ve fırsatlarına uygun olarak belirlenmesi ve yapılan yatırımların mümkün olduğunca etkin şekilde yürütülmesini, öte yandan diğer potansiyel alanların da bu amaca göre yönlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu şekilde bölgesel gelişme politikası, bütüncül olarak hem kamu kaynaklarının hem de yerel kaynak ve fırsatların bölge kalkınmasına hizmet edecek şekilde kullanılmasını sağlayacaktır (Gökyurt, 2010: 24).

Bununla birlikte bölgesel politikaların yukarıda ortaya konulan yapısı, programlama ve uygulama aşamalarında olduğu gibi izleme ve değerlendirme aşamalarında da zorluk yaşanmasına neden olmaktadır (Nared and Ravbar, 2003: 63). Bu zorluğun iki temel kaynağı bulunmaktadır. Birincisi, merkez ile taşra arasındaki bilgi akışının ve dikey koordinasyonun sağlanması ile ilgilidir. İkincisi ise bölgesel politikalarda farklı düzeylerdeki aktörlerin oluşturduğu ağsal yapı bünyesindeki paydaşlar için veri oluşturulması, temini ve dağıtımının sağlanması ile ilişkilidir. Dolayısıyla, bölgesel politikalar için izleme ve değerlendirme faaliyetleri, bilgi üretimi ve dağıtımının çok ötesinde bir işlev görmek; öğrenmeye ve tüm paydaşların sonuca odaklanmasına katkı sağlamakla birlikte kaynak tahsisinden politika ya da program düzenlemelerine kadar tüm politika oluşturma süreçlerine yönelik karar verme aşamalarını geliştirmektedir (OECD, 2009: 26). Bir başka deyişle, bölgesel gelişme politikalarının çok aktörlü ve çok sektörü ilgilendiren yapısı kamu için de süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanma gerekliliğini ortaya çıkarmış ve bu ihtiyaca yönelik sonuç odaklı yaklaşımın gelişmesini sağlamıştır.

Yukarıda bahsedilen yapısal zorlukların yanında bölgesel politikalarda yaşanan dönüşüme bağlı olarak uygulamalarda SOİD'e yönelik dört temel ihtiyaç da ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki hesap verebilirlik ihtiyacıdır. Farklı idari

kademelerin birlikte yer aldığı çok katmanlı ve yatay yönetim yapısı, bölgesel politika yapma ve uygulama süreçlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik sorununu gündeme getirmektedir. SOİD sistemleri, idarelerin politika tercihlerindeki manevra alanını daraltması bakımından yönetim yapılanmasının da en temel bileşenlerinden biridir. Çünkü sağladığı bilgiler, karar alıcıların daha iyi bilgilenmelerine ve karar alma sürecinde ellerinin güçlenmesine yardımcı olurken, politika tercihi imkânlarını azaltabilmekte veya sınırlandırabilmektedir.

İkinci ihtiyaç yerindenlik ilkesi çerçevesinde bölgesel politika uygulamalarının yerel düzeyde yoğunlaşması ile ortaya çıkmaktadır (Pazvakavambwa ve Steyn, 2014: 252) Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yürürlüğe konulan çeşitli düzenlemeler ile merkezi idarelerin yürüttüğü birçok işlevde olduğu gibi bölgesel gelişme alanında da programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme işlevlerinin yerele devredilmesi süreci yaşanmıştır. Halen devam etmekte olan bu süreçte merkezi idarenin sistematik izleme, değerlendirme ve denetim sistemlerini geliştirmesi ve yerelin hem mali, hem de teknik altyapısının iyileştirilmesi gerekmektedir.

Üçüncü ihtiyaç ise bölgesel politikaların uygulama araçlarının program ve proje bazlı hale dönüşmesinden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde bölgesel gelişmeye ayrılan kamu kaynaklarının kullanımında ödenek tahsisi yönteminden proje bazlı uygulamalara geçiş devam etmektedir. Ödenek tahsisi ile kaynak kullanımında plan, program ya da proje ya hiç kullanılmamakta ya da bütçeyle ilişkilendirilememektedir. Dolayısıyla, sistem üzerindeki değerlendirmeler de ödeneklerin gerçekleşme oranları, tasarrufların ve harcamaların takibi üzerinden yapılabilmektedir. Bu klasik yaklaşım, kaynak kullanımındaki etkinlik, etkililik ve sürdürülebilirliğin değerlendirmesine imkân vermemektedir. Kamunun kullandığı kaynaklar ile ne tür bir değişim sağlandığı ve öngörülen amaçlara hangi seviyede ulaşıldığı ölçülememektedir. Diğer yandan, performans odaklı yeni proje yaklaşımı ile amaç ve hedeflerin belirlenmesi, ölçülebilir çıktıların tespiti ve analizi, gerçekleştirmeler ile girdi ve hedeflerin karşılaştırılması, teşvik ve yaptırımlarla sonuçlanabilen hesap verebilirlik sağlanmaktadır. Bölgesel programların plan ve politika seviyesinden, sahada uygulama aşamasına geçmesi ve bu programları sahada uygulayacak aktörlerin oluşması izleme ve değerlendirme ihtiyacını ve sonrasında altyapısını geliştirmiştir. Ayrıca, AB ve kalkınma ajansı desteklerinin proje karşılığında hibe olarak sağlanması, klasik kamu müdahale araçları ile sunulan hizmetlerin proje bazlı destek sağlayan programlar (DES'ler) ile yürütülmesi de izleme ve değerlendirme ihtiyacını ve altyapısını geliştiren unsurlar olmuştur.

Dördüncü ihtiyaç, başta AB olmak üzere uluslararası kuruluş uygulamalarından kaynaklanan izleme ve değerlendirme sistemi geliştirme çabalarına dayanmaktadır. Uluslararası programların prosedür ve süreçleri ülkemizde izleme ve değerlendirmeye yönelik atılacak adımlar için yönlendirici olmuştur. AB'ye uyum politikalarında bölgesel yaklaşımın ön plana çıkması ile ülkemizde bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşümün başlangıcı olarak ulusal ve yerel düzeylerdeki veri toplama organizasyonu ve altyapısına bölge düzeyinin (mezo katman olarak) eklenmesi bulunmaktadır. 2002 yılında ülkemizde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması<sup>2</sup> (İBBS) altyapısı oluşturulmuştur. Sonraki süreçte Düzey 2 bölgeleri bazında AB programlarının uygulanmaya başlaması ile bir öğrenme süreci yaşanmıştır. Bu dönemde AB programlarına ilişkin mevzuat, kılavuz ve diğer ilgili dokümanlar incelenerek AB'nin ilgili programlara ilişkin kuralları ve bakış açısı öğrenilmiştir. Söz konusu programların belirli dönemlerde izlenmesinin yapılması ve değerlendirilmesi AB tarafından bir gereklilik olarak talep edilmiştir.

Bunlarla birlikte söz konusu programların izlenmesi için bilgi sistemi, rehber dokümanlar ve kurumsal yapılanma başta olmak üzere çeşitli araçlar oluşturulmuştur. AB tecrübesinin ülkemizdeki izleme ve değerlendirme süreçlerine aktarımı büyük oranda bölgesel ve yerel uygulamalar üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bunun nedeni, AB uygulamalarının daha çok yerel katılımı öne çıkarması, proje ve programların doğrudan yararlanıcılar tarafından şekillendirilmesi ve merkezi kuruluşların henüz AB'ye üye olmadan bu tür bir mekanizmayı içselleştirmemesi olmuştur. Dolayısıyla, ülkemizdeki izleme ve değerlendirme kültürü yerelde ve bölgelerde yürütülen uygulamalar üzerinden şekillenmeye başlamıştır.

SOİD sistemleri sağladıkları bütüncül yaklaşım ile birlikte yukarıda tarif edilen zorlukların aşılması ve ihtiyaçların karşılanmasına yönelik etkin bir araç konumundadır. Nitekim bölgesel politikalara yönelik merkezi yönetimlerce yürütülen izleme ve değerlendirme faaliyetlerinde sonuç odaklı yaklaşımın ortak bir özellik olduğu görülmektedir (Şimşek, 2013: 97).

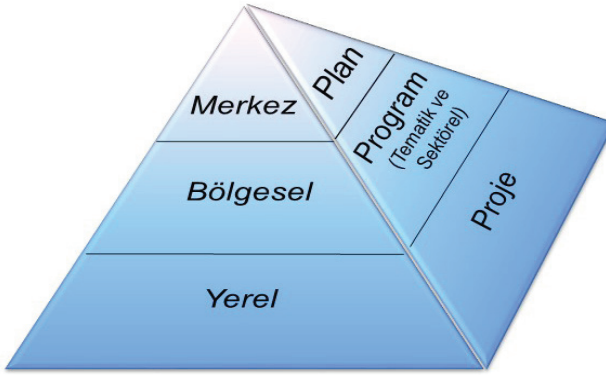
SOİD yaklaşımları ile ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki aktörler arasındaki bilgi asimetrisinin azaltılması, iyi uygulamaların paylaşılması ve uygulama performansının artırılmasına katkı sağlanabilmektedir (OECD, 2009: 38). Ayrıca,

2 Bölgesel istatistiklerin toplanması, kalite ve çeşidinin artırılması, AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması, bu verilerle bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılarak bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB bölgesel gelişme politikalarına uyum sağlanması amacıyla 28/08/2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) tanımlanmıştır.

SOİD sisteminde plan, program ve proje düzeylerindeki izleme ve değerlendirme faaliyetleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır (Şekil 1). Plan ve programların uygulama aracı olarak yürütülen projelere ilişkin izleme ve değerlendirme verileri, planların izlenmesi için kullanılabilir. Bu ilişkinin bir benzeri merkezi, bölgesel ve yerel uygulamalar arasında da bulunmaktadır. Bu düzeyler arasında kurulan ilişki, SOİD sisteminin işleyişi ve yaygınlaştırılmasına ilişkin ipuçlarını üretmektedir. Sistemin, farklı düzeylerden (merkezi, bölgesel ve yerel) toplanan verileri aynı düzeyde ele alması ve konsolide ederek bir üst düzeye iletmesi gerekir.

Bu çerçevede, SOİD sisteminin hayata geçirilmesi halinde yerelden merkeze önemli bir bilgi akışı sağlanacaktır. Bu yaklaşım yerelin izleme sürecinde de gerçek bir katılımının sağlanmasını ve bu şekilde, projelerin uygulama yerinde meydana getirdiği etkilerin daha doğru bir şekilde tespit edilebilmesini gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde geleneksel yaklaşım anlayışıyla elde edilen bilgiler, projelerin yerelde meydana getirmesi beklenen gerçek etkilerin oluşup oluşmadığını öğrenme imkânı vermeyecektir.

**Şekil 1.** İzleme ve Değerlendirme Pramidi



**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

### **3. İZLEME VE DEĞERLENDİRMEDE SONUÇ ODAKLI YAKLAŞIMIN GELİŞTİRİLMESİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE BÖLGESEL PROGRAMLAR**

"Bölgesel program" kavramı Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde "Kalkınma planı ile bölge plan ve stratejilerinde tanımlanan amaçların, önceliklerin ve hedeflerin bir arada ve uyum içinde gerçekleştirilmesine yönelik olarak hazırlanan tedbir, faaliyet ve projelerden oluşan uygulama program" olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımlardan hareketle bu çalışmadaki bölgesel programlar iki kategoride ele alınacaktır. Bunlardan ilki doğrudan bölgesel gelişme farklılıklarını azaltma ya da bölgelerin içsel dinamiklerini harekete geçirme amacıyla geliştirilen programlardır. Bu programlar hem tasarım hem de uygulama yeri bakımından bölgesel nitelikteki programlardır. Diğer ise ulusal düzeydeki bir politikanın uygulama aracının bölgesel ve yerel tercihleri içermesi sonucunda bölgesel gelişme politikalarına katkı sağlayan dolaylı bölgesel programlardır (AB Bakanlığı, 2012: 29).

**Tablo 3.** Bölgesel Programların Künyesi

Program Adı	Sorumlu Kurum	Coğrafi Kapsam	Uygulama Dönemi
AB Bölgesel Kalkınma Programları (BKP'ler)	DPT	33 il	2005-2010
Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA I-II)	AB Bakanlığı ve diğer ilgili Bakanlıklar	81 il	2007-2020
Kalkınma Ajansları Destek Programları	Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Bakanlığı	81 il	2008-2015
KÖYDES	İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı	79 il*	2005-2015
Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BEDES)	İller Bankası (İlbank)	81 il	2007-2008
SODES	Kalkınma Bakanlığı	34 il	2008-2015
CMDP	Kalkınma Bakanlığı	8 il	2008
Bölge Kalkınma İdareleri (BKİ) Eylem Planları	Kalkınma Bakanlığı ve BKİ'ler	35 il	2008

**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

\* 2014 yılı itibarıyla Büyükşehir olan iller kapsam dışı tutularak 51 il için uygulanmaya devam edilmektedir.

Tablo 3'te künye bilgileri verilen bölgesel programlarda kullanılan izleme ve değerlendirme sistemleri incelenirken dört temel kıyas noktası belirlenmiştir. Bunlardan ilki bir yandan sahiplenmeyi göstermesi bir yandan da diğer sistem unsurlarının temelini teşkil etmesi açısından mevzuat altyapısıdır. Görgens ve Kusek (2009: 4), izleme sistemlerinin işlerliğinin sağlanması için tespit ettiği 12 adımın ilkinin yapısal ve kurumsal çerçevenin oluşturulmasına ayırmıştır.

Mevzuat altyapısı yapısal ve kurumsal çerçevenin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. İkinci nokta ise performans göstergeleri, izleme ve değerlendirme araçları ile görev ve sorumlulukları içeren kılavuz dokümanlarının bulunmasıdır. Üçüncü olarak; izleme ve değerlendirme faaliyetleri için gerekli insan kaynaklarının ayrılması, bunlar için bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin tamamlanması

ve istenilen bilgilerin toplanması için gerekli organizasyon kurumsallaşması incelenecektir. Son olarak farklı düzeylerde ve sektörlerde veri toplanması, paylaşılmasının kolaylaştırılması ve etkinleştirilmesini sağlayan bilgi sistemlerinin varlığı araştırılacaktır.

### 3.1. Doğrudan Bölgesel Programlar

#### 3.1.1. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları (BKP'ler)

BKP'ler geniş bir coğrafi alana yayılan çok sayıda hibe projesini kapsamıştır. 33 ilde uygulanan BKP'ler kapsamında toplam 1.428 proje için 188,5 milyon Avro kaynak tahsis edilmiş ve yararlanıcıların eş finansmanı ile birlikte toplam 266 milyon Avro'luk proje uygulanmıştır. Projeler çok katmanlı bir organizasyon yapısı içerisinde yoğun bürokratik süreçlere ve ülkemiz için yeni olan Avrupa Komisyonu Dış Yardımlar Sözleşme Usullerine tabi olarak yürütülmüştür (DPT, 2007b: 21). Bu nedenle, tüm projelerin usullere uygunluk, ilerlemeler ile sorun ve ihtiyaçlar açısından izlenmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu ihtiyacın etkin bir şekilde karşılanması amacıyla, mülga Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından ortak bir izleme çerçevesi geliştirilmiştir.

**Mevzuat:** Bu çerçevenin mevzuat dayanağını 2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın 10. ve 28. maddeleri ile 25 Temmuz 2006 tarihli ve 26239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu Kararı, sistemin temel aktörleri ve araçlarını tanıtırken, söz konusu Genelge ile izleme çerçevesinin insan kaynakları ve lojistik desteklerle güçlendirilmesi sağlanmıştır.

**Kılavuz:** Sonuç odaklı bir yaklaşım ile geliştirilen izleme çerçevesi üç temel sacayağının üzerine kurulmuştur: ortak izleme rehberi, izleme ağı ve izleme bilgi sistemi (DPT, 2007b: 40). İzleme faaliyetlerini tek bir sistem içerisinde bütüncül olarak ele alan ve sistemdeki aktörleri, araçları, izleme kuralları ve sürecini ortaya koyan ortak izleme rehberi, programların kendine özgü yapılarına yönelik küçük değişiklikler yapılarak dört farklı program için kullanılmıştır (DPT, 2007c). İzleme rehberinin en önemli unsurları proje ve programların performansını izlemek amacıyla geliştirilen performans göstergeleri ile risk analizleridir.

**Kurumsallaşma:** İzleme ağı kapsamında bölgelerde 50'yi aşkın uzman personel ve yerelde valiliklerden 100'ü aşkın izleme personeli görevlendirilmiştir. İzleme ağı ile merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde oluşturulan birimlerin birbirleri

ile iletişimi ve koordinasyonu sağlanmış, bilginin kaynağından alınması ve proje uygulayıcılarına gerekli desteğin yerinde ve zamanında verilmesi temin edilmiştir (DPT, 2007b: 41).

**Bilgi Sistemi:** İzleme çerçevesinin son bileşeni izleme bilgi sistemi olmuştur. Hibe faydalanıcıları ve diğer paydaşlar da dikkate alındığında bilgi sisteminde yaklaşık 2.000 aktif kullanıcıya ulaşılmıştır. İnternet tabanlı yazılıma sahip olan sistem, izleme çerçevesinin ortak iletişim ve bilgi platformu olarak hizmet vermiştir. Bu sistem; merkezi ve yerel koordinasyon birimlerinin projelerdeki mali ve fiziksel gerçekleştirmeleri anında takip edebilmesi, sorun ve ihtiyaçların tespiti, projelerin performansının ölçülmesi ile gerekli önlemlerin zamanında alınması imkânlarını sağlamıştır. Ayrıca, erken uyarı ve risk tabloları ile sorunlu projelerin yakından takip edilmesi de kolaylaştırılmıştır. Geniş bir coğrafi alana yayılmış çok sayıda hibe projesinin izlenmesine ve desteklenmesine de katkı sağlanmıştır (DPT, 2007b: 42).

Bu izleme çerçevesi rutin izleme faaliyetleri dışında performans ölçümü, risk değerlendirmesi, erken uyarı ve usulsüzlük bildirim mekanizmaları gibi proje ve program düzeyinde çıktı ve sonuçların yönetim süreçlerine aktarılmasını sağlayan araçları da içermektedir. İzleme faaliyetlerinin yanında, yürütülen programlar için değerlendirme raporları ile etki analizi çalışmaları yapılmıştır. Etki değerlendirmesinde, etkilerin ölçülmesi yerine sonuçların ölçülmesi ile süreçlere uygunluk öne çıkmıştır. Buna rağmen söz konusu programlar izleme aşamasından etki değerlendirmeye kadar birçok tecrübenin oluşmasına imkân tanımıştır. Buna bağlı olarak, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye 2006 İlerleme Raporu "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" bölümünde, DPT tarafından oluşturulan izleme ve değerlendirme sistemine dair ilerlemelerin iyi yönde olduğu ifade edilmiştir (European Commission, 2006: 54). Aynı zamanda söz konusu izleme ve değerlendirme altyapısı ile bölgesel programlar kapsamında %90'ın üzerinde fon kullanma kapasitesine erişilmiştir (Cihangir Çamur ve Akkahve, 2016: 105). Bu programların başarısı ilerleyen dönemlerde IPA bileşenlerindeki düşük fon kullanma kapasitesi ile daha net bir şekilde ortaya çıkmıştır.

2007 yılından sonra Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliğine, IPA ile devam edilmesi ve IPA'nın doğrudan entegre bir bölgesel kalkınma bileşeni olmaması neticesinde DPT tarafından yürütülen BKP'ler yenilenmemiştir. Ancak bu programlarda elde edilen uygulama, izleme ve değerlendirme tecrübesi kalkınma ajansları başta olmak üzere ya tamamen ya da kısmen diğer programlara yaygınlaştırılmıştır. İzleme bilgi sistemi, ortak izleme rehberi, performans göstergeleri ve risk analizleri gibi sistemin birçok unsuru, Merkezi İhale ve Finans

Birimi, AB Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından örnek alınmış ya da kaynak olarak kullanılmıştır.

### 3.1.2. Kalkınma Ajansları Destekleri

Ülkemizde kalkınma ajanslarının kuruluşu 2006 yılında başlamış ve 2009 yılında tamamlanmıştır. Kalkınma ajansları yönetim esaslı yapılanmaları ve bölgesel gelişmede üstlendikleri işlevler bakımından yenilikçi bir role sahip olmuştur. Kalkınma ajansları, bölgelerin içsel dinamiklerini harekete geçirmek amacıyla BGUS ve bölge planlarındaki ulusal ve bölgesel öncelikler doğrultusunda çeşitli destek mekanizmalarını kullanmaktadır.

Mevzuat: 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde kalkınma ajanslarının görevleri sayılırken "desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Kalkınma Bakanlığına bildirmek" ifadesine yer verilmiştir. Ajansların ne şekilde ve hangi dönemler itibarıyla izleme yapacağı, sağlanan desteklerin ne şekilde değerlendirileceği hususları Kanun ve ilgili Yönetmelik'le düzenlenmiştir. Kanun'da kalkınma ajanslarının izleme ve değerlendirme yapmasının gerekliliği ile önemine değinilirken, Yönetmelik'te izleme ve değerlendirmeye yönelik detaylı tanımlamalar yapılmıştır.

Kılavuz: Kalkınma ajanslarında izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik kılavuz doküman ihtiyacını Destek Yönetim Kılavuzu karşılamaktadır. Bu kılavuz destek sürecinin tamamına ilişkin aşamaları içerdiği gibi izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik de sorumluluklar, kullanılan araçlar, raporlama mekanizmaları ve standart formları içermektedir (DPT, 2009).

Kurumsallaşma: Kalkınma ajanslarının tamamında izleme ve değerlendirme konusunda müstakil bir birim oluşturulmuştur. Bu birimlerin temel görevi ajanslar tarafından sağlanan desteklerin ve merkezi düzeyde sağlanan yatırım ve teşviklerin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Oluşturulan bu birimler, projelere yönelik en az üç tane izleme ziyareti yapmaktadır. Proje öncesi ilk izleme, projenin uygulama safhasında ara izleme ve projenin tamamlanmasını müteakip nihai izleme yapmakta ve projelerin uygun şekilde yürütülüp tamamlanmasını teyit eden proje kapanışını yapmaktadır. Ayrıca, programlara ilişkin tüm projelerin kapanışının yapılmasının ardından program kapanışı da yapılarak Kalkınma Bakanlığına bilgi verilmektedir. Kalkınma ajansları izlemelerde mevzuatta belirtilen hususları kontrol edip formlara işleyerek raporlama yapmalarının yanında detaylı incelemelerde de bulunabilmektedir. Ayrıca Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 47'nci



maddesinde belirtilen “Ajans bir yıl içerisinde desteklediği proje ve faaliyetlerin istihdam, yatırım, ihracat, ithalat, turizm ve diğer yönlerden bölge kalkınması bakımından doğurduğu etki ve sonuçlarını en geç iki yılda bir analiz eder ve hazırlamakla mükellef olduğu yıllık faaliyet raporlarında bu etki ve sonuçlara yer verir” hükmü uyarınca uygulanan programların etki analizinin yapılması zorunludur.

**Bilgi Sistemi:** Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS), kalkınma ajanslarının kurumsal işleyişinin güçlendirilmesine ve ana hizmet süreçlerine ilişkin etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak bütünleşik ve merkezi bir bilgi sistemidir. Bu sistem proje başvurusunun yapılmasından uygulamasının sonunda hazırlanacak kapanış raporlarına kadar tüm unsurları içeren ve modülleri birbirine entegre paket bir program olarak tasarlanmıştır. Temel modülleri tamamlanmış olup halen geliştirilmekte olan sistem ile sağlanan desteklerin etkin, etkili, şeffaf ve güvenilir bir programlama, yönetim, uygulama, izleme ve değerlendirme sistemi çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 38). Sistem bir izleme bilgi sisteminden öte bir karar destek sistemi niteliğindedir. Bu haliyle programlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar sistemde tüm veriler genel olarak kalkınma ajanslarının performansı özelde ise bölgesel program ve projelerin başarısının ölçülmesini sağlayacak altyapıyı oluşturmaktadır. Böylece, sonuç odaklı yönetim anlayışının bir parçası olarak izleme ve değerlendirme faaliyetleri için çok önemli bir girdi oluşturmaktadır.

Ajanslar uyguladıkları programların izlenmesi noktasında ileri derecede kurumsallaşma sağlamış olup, ajansların değerlendirme çalışmalarına yönelik öğrenme ve iyileştirme süreçleri devam etmektedir. Bununla birlikte performans ölçümü için kullanılacak veri altyapısı genişledikçe ve bu veriler üzerinden değerlendirme çalışmaları yürütüldükçe ajansların performansı daha doğru bir şekilde belirlenecek ve çıktılar karar süreçlerine yansıtılacaktır.

Ajansların izleme ve değerlendirmede geliştirdiği bütüncül sistem ve yerelliği, diğer kurumların izleme ve değerlendirme işlevlerini ajanslarla işbirliği içinde yürütme konusunda teşvik edici olmuştur. Bu çerçevede kalkınma ajansları, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP), Sosyal Destek Programı (SODES), teşvik uygulamaları ve AB programları gibi uygulamalarda farklı düzeylerde sorumluluk almaya başlamıştır. Bakanlıkların kendi taşra teşkilatları varken bu süreç için kalkınma ajanslarını tercih etmesi, etkili bir izleme ve değerlendirme sistemi için ortaya çıkan ihtiyacı yansıtmaktadır.

### 3.1.3. Bölge Kalkınma İdareleri (BKİ) Eylem Planları

1989 yılında kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) BKİ'den sonra, 2011 yılında üç BKİ daha Kalkınma Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. BKİ'ler; Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesinin (KOP) uygulamalarını yerinde koordine etmek ve bu kalkınma projelerinin uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle bu projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla teşkilatlanmıştır.

Mevzuat: BKİ'lere kanun hükmünde kararname ile genel anlamıyla koordinasyon, izleme ve değerlendirme işlevleri tevdi edilmiştir<sup>3</sup>. Bu çerçevede, BKİ'lere bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek görevleri verilmiştir.

Kılavuz: BKİ'lerin yürüteceği izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik kılavuz bir doküman bulunmamaktadır. Bununla birlikte idarelerin kamu kurumlarına sermaye transferi kalemi ile aktardığı ödeneklerinin kullanılmasında, izlenmesi ve denetimine ilişkin usul ve esaslar geliştirilmiştir. Bu kapsam dâhilinde yürütülen projelerin izlenmesine yönelik genel kurallar her yıl güncellenen söz konusu dokümanda ifade edilmektedir.

Kurumsallaşma: Mevzuat ile BKİ'lere tevdi edilen görevler doğrultusunda BKİ'ler nezdinde izleme ve değerlendirme koordinatörlükleri oluşturulmuştur.

Bilgi Sistemi: BKİ'lerin izleme ve değerlendirme faaliyetleri için bir bilgi sistemi geliştirilmemiştir.

BKİ koordinasyonunda uygulamaya konulan eylem planları, yetki alanındaki illerde yürütülen mevcut kamu yatırımları ile eylem planına özel olarak geliştirilen yeni kamu yatırımlarının uygulamadaki etkinliğinin ve bir bütün olarak bu bölgelerdeki yatırımların izlenebilirliğinin artırılmasını hedeflemektedir. Çünkü uygulama aşamasında sürecin yakından takibini temin için eylem planlarında yer alan her bir eyleme ilişkin sorumlu kuruluş ve işbirliği yapılacak kuruluşlar belirlenmiştir. BKİ eylem planları yerel düzeyde kapasite eksikliği ve yerel ile merkez arasındaki dikey koordinasyon problemleri ile istenilen hızda ilerlemeyen yatırımlara, yerel düzeyde bir sahiplenme ve izleme altyapısı kazandırmaktadır.

3 GAP BKİ için 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname; DAP, KOP ve DOKAP BKİ'ler için 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

### 3.1.4. Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP)

Teorik altyapısı Perroux tarafından geliştirilen büyüme kutupları kavramına (Büyükdavras, 1990: 60) dayanan cazibe merkezleri yaklaşımı, 9. Kalkınma Planı ile bölgesel politika öncelikleri arasına girmiştir. CMDP'nin amacı, ülke tarihinde daha dengeli, bir yerleşme düzeninin sağlanması ve göçün kademeli olarak yönlendirilebilmesidir. Programın stratejisi, kritik sektörlerin desteklenmesi neticesinde uyarılan ileri ve geri bağlantılarla ekonomik canlılık ve istihdamın artırılmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 40). Programın hedef alanları, nispeten geri kalmış ve sürekli göç veren bölgelerdeki metropolleşme eğilimi taşıyan kentsel merkezlerdir. Toplam on iki il (Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Malatya, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van) 2007 Yılı Programında çeşitli kriterler kullanılarak cazibe merkezi olarak belirlenmiştir. Programın pilot uygulaması 2008 yılında Diyarbakır'da başlatılmış; 2010 yılında Erzurum, Şanlıurfa ve Van, 2014 yılında Gaziantep ve 2015 yılında Sivas, Malatya ve Elazığ programa dâhil edilmiştir.

Mevzuat: CMDP'ye ilişkin izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin genel çerçevesi Merkezi Bütçe Kanunu ve programın yürütülmesine ilişkin Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan usul ve esaslar ile belirlenmektedir.

Kılavuz: Usul ve esaslarda Programa özel olarak belirlenen koşullar dışında kalan izleme ve değerlendirme faaliyetleri için kalkınma ajanslarının kullandığı yerleşik mekanizmalardan ve kılavuz dokümanlardan yararlanılmaktadır. Programa özel bir kılavuz doküman üretilmemiştir.

Kurumsallaşma: Başlangıçta doğrudan valilikler aracılığıyla hazırlanan ve uygulanan projeler üzerinden yürütülen program, 2012 yılından itibaren kalkınma ajanslarının yerel koordinasyonunda sürdürülmektedir. Program kapsamındaki projeler kalkınma ajansları tarafından düzenli olarak izlenmekte olup, iki aylık proje ve program ilerleme raporları ile Kalkınma Bakanlığı bilgilendirilmektedir.

Bilgi Sistemi: İzleme ve değerlendirme faaliyetleri için bir bilgi sistemi geliştirilmemiştir.

### 3.1.5. Sosyal Destek Programı (SODES)

SODES, dezavantajlı bölgelerin beşeri sermayesini güçlendirmek ve toplumsal bütünleşme sürecine destek olmak amacıyla bu bölgelerdeki göç, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunların ve değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara kısa sürede karşılık vermeyi hedefleyen bir sosyal kalkınma programı

olarak 2008 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda programın temel bileşenleri; istihdam ve sosyal içerme ile kültür, sanat ve spordan oluşan 3 başlık şeklinde belirlenmiştir. SODES'in hedef kitlesini özellikle yoksulluk ve sosyal imkânlarla erişimde sıkıntı yaşayan; çocuklar, gençler, kadınlar, işsizler, yoksullar, göç etmişler ve kentlerin gecekondü bölgelerinde yaşayan bireyler ve gruplar oluşturmaktadır (SODES Uygulama Usul ve Esasları).

**Mevzuat:** SODES kapsamında yer alan projeler Merkezi Bütçe Kanunu uyarınca Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde izlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

**Kılavuz:** İzleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik bir kılavuz doküman bulunmamaktadır.

**Kurumsallaşma:** Programın ulusal düzeyde değerlendirilmesi Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülürken yerel düzeyde izlenmesi valilikler tarafından yapılmaktadır.

**Bilgi Sistemi:** Valilikler tarafından saha ziyaretlerinde elde edilen izleme verileri, SODES Bilgi Sistemi (SODES-BİS) aracılığıyla Bakanlığa raporlanmaktadır. 2015 yılındaki usul ve esaslara göre, projelerin malî ve fizikî gerçekleşme durumları proje yürütücülerinden üçer aylık dönemler itibarıyla SODES-BİS'e girilmekte ve valilik tarafından değerlendirilip onaylandıktan sonra bilgi sistemi aracılığıyla Kalkınma Bakanlığına bildirilmektedir. Yereldeki uygulamalar ise valilik tarafından izlenip denetlenmektedir.

SODES programı kapsamında kamu uygulamaları için bir yenilik niteliğinde olan değerlendirme çalışması 2012 yılında yapılmış, değerlendirme raporu kamuoyu ile paylaşılmıştır. Uygulamanın beşinci yılında gerçekleştirilen değerlendirme ile projelerin bölgede oluşturduğu ekonomik ve sosyal etkinin ölçülmesi, kurumsal kapasitenin değerlendirilmesi ile programın başarısının artırılması yönünde önerilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Yaygın bir saha çalışması ile nicel ve nitel değerlendirmeleri içeren çalışmada, programın toplumsal anlamda olumlu etkilerinin olduğu tespit edilmiş ve programın uygulandığı illerdeki yüksek memnuniyet düzeyine dikkat çekilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013b).

## 3.2. Dolaylı Bölgesel Programlar<sup>4</sup>

### 3.2.1. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)

AB, 2007 – 2013 yıllarına ait bütçe dönemiyle birlikte aday ülkelere sağladığı mali yardım mekanizmasında değişikliğe gitmiştir. Buna göre aday ve

4 Bu bölümde sadece temel bölgesel programlar incelenmiştir.

potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar IPA adı altında birleştirilmiştir. Beş bölüm halinde yapılandırılan IPA, geçiş dönemi ve kurumsal yapılanma desteğinin yanı sıra çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma olarak belirlenen yeni alanlarda katılım öncesi mali destek sağlamaktadır (AB Bakanlığı, 2016).<sup>5</sup>

BKP'ler IPA süreci ile sonlandırılmış olup, IPA'da bölgesel gelişme yaklaşımı temel alınmamıştır. Ancak, bölgesel rekabet (3. Bileşen) ve insan kaynaklarının geliştirilmesi (4. Bileşen) diğer bileşenlerden farklı olarak Stratejik Çerçeve Belgesi ile ortaya konulan 12 öncelikli Düzey-2 bölgesinde uygulanmıştır. Bu nedenle çalışmada bölgesel gelişme perspektifi olan bu programlar ele alınacak olup diğer programlar dikkate alınmayacaktır. Stratejik çerçeve belgesi ile hem coğrafi kapsam hem de sektörel önceliklendirme yapılmıştır. Her bir bileşenden sorumlu Bakanlık tarafından dört farklı operasyonel program (OP) uygulamaya konulmuştur.

**Mevzuat:** Bakanlıklar izleme ve değerlendirme faaliyetlerini, akreditasyona konu olan yönetim kılavuzları ile 18 Ekim 2011 tarihli ve 28088 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2011/15 sayılı "Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi" konulu Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde yürütmüştür.

**Kılavuz:** İzleme ve değerlendirme faaliyetleri genel olarak ilgili AB direktifleri çerçevesinde yürütülürken ilgili kurum ve kuruluşların genel çerçevesi Başbakanlık Genelgesi ile tarif edilmiştir.

**Kurumsallaşma:** IPA uygulamaları için, BKP'lerdeki gibi sahada yerleşik ve sürekli bir izleme sistemi kurulmamış, izleme faaliyetleri programların genel karakteristiğine bağlı olarak merkezi düzeyde oluşturulan komiteler marifetiyle yürütülmüştür. Bu çerçevede proje ve program düzeyinde elde edilen bilgiler IPA İzleme Komitesi, Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi ve Sektörel İzleme Alt Komiteleri gibi izleme komitelerine veri sağlamak için kullanılmıştır.

**Bilgi Sistemi:** Bu süreçte Bakanlıklar kendi yönetim bilgi sistemlerini geliştirmiş ya da halen geliştirmektedir. Bununla birlikte, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda dört operasyonel programdaki gelişmeleri, program düzeyinden proje düzeyine kadar izlemek amacıyla ortak bir izleme sistemi geliştirilmiştir. Entegre izleme bilgi sistemi (IMIS) olarak hizmet veren sistem projelere ilişkin ilerlemeleri kayıt altına alarak gelişmelerin takip edilmesini sağlamıştır.

5 IPA II döneminde söz konusu bölümler politika alanı şeklinde tarif edilmektedir. Ayrıca politika alanlarının başlıklarında da değişikliğe gidilmiştir.

IPA'nın ikinci dönemi (2014-2020) ilk dönemin devamı niteliğindedir. İkinci dönemde fonların daha etkin bir şekilde kullanılması amacıyla bileşen bazlı yapıdan ziyade sektörel bazlı bir yaklaşım benimsenmiştir. Dokuz sektörde yaklaşık toplam 4,5 milyar Avro ülke tahsisatı yapılmıştır (AB Bakanlığı, 2016). Bu dönemde yardımların sonuç odaklı hale getirilmesine vurgu yapılmıştır. Sektörel yaklaşım doğrultusunda, politika hedeflerindeki ilerlemeyi ölçmek, sonuçlara daha fazla odaklanmak ve karar alma süreçlerine somut geri bildirimler sunmak amacıyla bir performans yönetimi sistemi kurulması sağlanmıştır.

Bu çerçevede, 2011 yılı başında, AB Bakanlığı bünyesinde sonuç odaklı izleme sistemi kurulmasına yönelik bir proje başlamıştır. Bu proje ile AB tarafından finanse edilen proje ve programların, Avrupa Komisyonu tarafından kullanılan SOİD yöntemine uygun olarak izlenmesi ve ilgililik, etkinlik, etkililik, etki ve sürdürülebilirlik kriterleri bakımından değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Projenin ilk aşamasında "Türkiye'deki İzleyiciler İçin Sonuç Odaklı İzleme El Kitabı" hazırlanmıştır (AB Bakanlığı, 2012). Projenin ikinci fazı 2014 yılında başlamış, IPA II'nin tüm sektörlerine yönelik izleme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ile ilk projede edinilen izleme ve değerlendirme tecrübelerinin AB Bakanlığı bünyesinde içselleştirilmesi amaçlanmıştır.

Sonuç odaklı izleme çalışmalarında, standart bir süreç kullanmak yerine yardım biçimlerinin (hibe, teknik destek, vb.) ve proje döngüsü aşamalarının farklı özelliklerini yakalayabilmek için farklı metodolojiler geliştirilmiştir. Bu çerçevede aynı bölgeye yönelik ortak bir strateji kapsamında yürütülen projelerin bulunduğu bölgesel programların, bölgeye özel niteliklerinin tespit edilebilmesi için özel bir sonuç odaklı izleme yöntemi geliştirilmiştir (Karahisar, 2015: 15).

### **3.2.2. Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)**

KÖYDES uygulaması 2005 yılında başlamış, 2017 yılı itibarıyla da halen devam etmekte olan ve köylerin temel altyapı ihtiyaçlarının iyileştirilmesini hedefleyen tematik bir programdır. Program Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılmasından sonra başlatılmış ve köye yönelik hizmetlerin yerelleştirilerek, kaynakların ilçelerde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) üzerinden köy altyapı hizmetleri için kullanılması temeline bir uygulamayı hayata geçirmiştir.

Mevzuat: KÖYDES programının hukuki temelini yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Yıllık Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı oluşturmaktadır. Programın ödeneği yıllık yatırım programında gösterilmekte ve Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından yapılan dağılıma ve bu kararda yer alan usul ve esaslara göre kullanılmaktadır. Ayrıca,

YPK Kararının çıkarılmasının ardından Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MiGM) tarafından yayımlanan genelge ile uygulamanın yönlendirilmesine dair ilave tedbirler duyurulmaktadır (MiGM, 2016).

**Kılavuz:** İzleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik bir kılavuz doküman bulunmamaktadır.

**Kurumsallaşma:** Uygulamanın başlangıcındaki yıllarda projenin izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetiminden yerelde vali, merkezde ise üç aylık dönemler itibarıyla toplanacak olan bir kurul sorumlu kılınmıştır. 2008 yılından itibaren YPK Kararlarında mekanizma biraz daha geliştirilmiş izleme ve değerlendirme, denetimden ayrılmıştır. Buna göre İçişleri, Maliye ve Kalkınma Bakanlıklarının genel müdür düzeyindeki temsilcilerinden oluşan İzleme ve Değerlendirme Kurulunun kararda yer alan hususların merkezi düzeyde izlenmesinden sorumlu olacağı ve yılda üç kez Haziran, Eylül ve Aralık aylarında toplanacağı belirtilmiştir. Kurul öncesinde bir izleme ve değerlendirme raporu hazırlanmaktadır. Söz konusu rapor hazırlanırken, KHGB tarafından hazırlanarak il bazında derlenen aylık izleme raporları, denetim raporları, ödenek takip cetveli, izleme ziyaretleri ve diğer gelişmeler esas alınmaktadır.

**Bilgi Sistemi:** KÖYDES'in izlenmesi amacıyla bir izleme sistemi oluşturulması çalışmaları devam etmektedir. 2008 yılında temel göstergelerin takibi ile sınırlı bir izleme sistemi DPT tarafından oluşturulmuş olmakla birlikte, veri girişlerinin sürekliliği sağlanamadığından sistem işletilememiştir. KÖYDES'in izlenmesine yönelik olarak hali hazırda KÖYDES İzleme Sistemi Altyapısı Kurulumu Projesi İçişleri Bakanlığı tarafından ASELSAN'la birlikte yürütülmektedir. Projenin 2017 yılı sonunda tamamlanması hedeflenmektedir.

KÖYDES gibi belirli bir sorunu çözmeye yönelik olarak uygulanan bir programın başarısının ölçülmesi, tek başına yürütülen projelerin başarısından öte, envanter durumundaki iyileşmenin de takip edilmesini gerektirmektedir. Bu sebeple proje bazlı ilerlemelerin takibi yaklaşımından kırsal altyapı envanterini de kapsayacak bilgi sisteminin geliştirilmesi yaklaşımına geçilmiştir. 2008 yılından sonra bu sistemin devamlılığı sağlanamamış olmakla birlikte, envanter ve proje ilerlemelerinin birlikte takip edilmesine devam edilmiştir. 2014 yılında başlatılan izleme sistemi projesinin coğrafi bilgi sistemleri (CBS) boyutunu da içine alan bir kapsamda tasarlanmış olması da programın daha kapsamlı olarak karar destek fonksiyonu sağlaması bakımından önem arz etmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, KÖYDES'le merkezi bir kurum vasıtasıyla yereldeki en küçük birim olan köylere yönelik gerçekleştirilen

hizmetlerin yerleştirilmesi sağlanmış ve merkezden kaynak tahsisine ve yerelde uygulamaya dayanan bir yapı kurulmuştur. Bu yapılanma, merkezde bir kurul yapılması ve raporlama fonksiyonları ile sınırlı da olsa bir izleme mekanizmasının oluşturulmasını sağlamıştır. Bununla birlikte, daha etkin bir kaynak yönetimi için sistemdeki yerleşme ile merkezi düzeydeki izleme ve değerlendirme fonksiyonlarının eşgüdümü olarak geliştirilmesi ve daha dinamik hale getirilmesi bir bütün olarak bu tür yerleştirilen uygulamaların daha başarılı olmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede KÖYDES uygulamalarının daha başarılı olabilmesi için bilgi sistemi ve kılavuzların geliştirilmesi ve kaynak tahsislerinde ve uygulamaların yönlendirilmesinde izleme sistemlerinin bir karar destek mekanizması olarak kullanılması faydalı olacaktır.

### **3.2.3. Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)**

BELDES, nüfusu 10.000'in altında bulunan belediyelerin (büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri dâhil olmak üzere) altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesini amaçlayan bir program olarak 2007 ve 2008 yıllarında uygulanmıştır. Program kapsamındaki altyapı bileşenleri 2007 yılında içme suyu ve yoldan oluşmakta iken, 2008 yılı YPK Kararında içme suyu arıtma, kanalizasyon, atık su arıtma, katı atık bertarafı ve geri kazanımı şeklinde belirlenmiştir.

İki yılda BELDES'te toplam 550 milyon TL kaynak kullanılmış ve 1.336 belediyede içme suyu, 255 belediyede kanalizasyon çalışması yapılmıştır (MİGM, 2010: 107). 2010 yılında ise BELDES'in devamı niteliğinde olan SUKAP (Su ve Kanalizasyon Projesi) İlbank bünyesinde başlatılmıştır. Bu kapsamda uygulama projesi olmayan belediyelerin proje hazırlık çalışmaları İlbank tarafından yapılmaktadır. Nüfusu 25.000 ve daha az olan belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon işleri için yüzde 50 oranında hibe sağlanmakta, geriye kalan yüzde 50'lik kısım için belediyeler İlbank'tan uygun koşullarda kredi kullanmaktadır.

**Mevzuat:** BELDES programının hukuki temelini yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile "BELDES Ödeneklerinin İller ve Belediyeler İtibarıyla Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Esas ve Usuller" oluşturmaktadır.

**Kılavuz:** İzleme ve değerlendirme çalışmaları için bir kılavuz doküman hazırlanmamıştır.

**Kurumsallaşma:** BELDES Programında da KÖYDES'e benzer bir süreç yaşanmıştır. Aynı kurumların temsilcilerinden oluşan İzleme ve Değerlendirme



Kurulu gerektiğinde merkezi kurum temsilcilerinin katılabileceği izleme ziyaretleri düzenleyebilmektedir. İzleme görevi yerelde ise kaymakamlara ve valilere verilmiştir. BELDES projelerine ilişkin il düzeyindeki gerçekleştirmelerle ilgili olarak hazırlanan izleme raporlarının aylık olarak elektronik ortamda MİGM'ye iletileceği, raporların burada konsolide edilerek üç aylık dönemlerde İzleme ve Değerlendirme Kuruluna sunulacağı belirtilmiştir. Kurulundaki yapacağı değerlendirmeleri ve çözüm önerilerini Başbakanlığa iletileceği düzenlenmiştir.

**Bilgi Sistemi:** BELDES kapsamında müstakil bir izleme bilgi sistemi oluşturulmamıştır.

BELDES ile başlayan ve proje bazlı uygulamaya dayanan sonuç odaklı bu sistem SUKAP ile yapısal olarak daha da geliştirilmiştir. Ayrıca burada, merkezi düzeyde kaynak sağlayıcı kuruluşun altyapı finansmanına odaklanan İbank olması, izleme ve değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi için daha uygun bir zemin oluşturmuştur.

### 3.3. Analiz ve Çıkarımlar

Yapılan incelemenin sonucunda bölgesel programlarda SOİD altyapısının eksik de olsa tesis edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Zira geleneksel izleme değerlendirme anlamında altyapı geliştikçe sonuç odaklı yaklaşımın güçlenmesi ve hayata geçirilmesi daha kolay sağlanabilmektedir. Bu anlamda BKP'ler, KA programları ve IPA en önemli uygulamalardır. Unsurlar bakımından incelendiğinde ise mevzuat altyapısına ilişkin olarak tüm programlarda bir ilerleme kaydedildiği görülmüştür. Bununla birlikte bilgi sistemi, kurumsallaşma ve kılavuz doküman hazırlığında bir altyapının oluştuğu ve bunun her geçen gün arttığı söylenebilir.

**Tablo 4.** Destek Programlarının Anahtar Noktaları

Karşılaştırma Noktaları	Mevzuat	Kılavuz	Kurumsallaşma	Bilgi Sistemi
<b>BKP'ler</b>	+	+	+	+
<b>KA</b>	+	+	+	+
BKİ	+	-	+	-
CMDP	+	-	-	-
SODES	+	-	-	+
<b>IPA</b>	+	+	+	+
KÖYDES	+	-	+	+
BELDES	+	-	+	-

**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur. Tüm unsurları içeren programlar kalın olarak gösterilmiştir.

Yerelleşme ile uygulama yerele devredilirken, merkezin izleme, değerlendirme ve denetim alanı genişlemektedir. Önceki dönemlerde bölgesel gelişme alanına ayrılan kaynaklar sınırlı iken bölgesel program uygulamalarının yaygınlaştırılmasıyla farklı fon ve projeler vasıtasıyla bölgesel gelişme alanına daha büyük miktarlarda kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Ayrıca, kamu müdahalelerinde kapsamlı planlama yaklaşımından stratejik planlama yaklaşımına geçilmiş ve kamu kaynaklarının kullanımında daha odaklı programlar tercih edilmiştir. Bu sayede yerelleşme ve sektörel odaklanmanın artırılması izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik ihtiyacı artırırken, bu faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesini de kolaylaştırmıştır. SOİD yaklaşımı özelinde düşünüldüğünde ise hem yerindenlik hem de sektörel odaklanma bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

### 3.3.1. İzleme ve Değerlendirme ile Yerindenlik İlişkisi

Kamu müdahalelerinde yerelleşme eğiliminin güçlenmesi 1980'li yıllardan sonra hız kazanmıştır. Yerele yetki devri ile başlayan bu süreç bazı merkezi uygulamaların yerelleşmesi yönünde halen devam etmektedir. Yerelleşme düzeyinin izleme ve değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi ile ilişkisini inceleyebilmek amacıyla çalışmada ele alınan programlar proje döngüsü yönetimi safhalarına göre yerelleşme düzeyi açısından incelenmiştir. Ayrıca klasik kamu yönetim süreçleri ile yürütülen faaliyetler de karşılaştırma açısından tabloya eklenmiştir.

**Tablo 5.** Destek Programlarının Yürütülmesinde Yetki Paylaşımı

Uygulamalar	Finansman kararı	Programlama	Projelendirme	Proje Onayı	Uygulama	İzleme	Değerlendirme	Sektör/tema/bileşen sayısı
BKP'ler	M	M	Y	M	Y	M&Y	M	3
<b>KA</b>	M&Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	1-2
<b>BKİ</b>	M	M&Y	M&Y	M	M&Y	Y	M&Y	+10
CMDP	M	M	Y	M	Y	Y	M&Y	3-5
<b>SODES</b>	M	M	Y	Y	Y	Y	M&Y	3
IPA	M	M	M&Y	M	M&Y	M	M	4
<b>KÖYDES</b>	M&Y	M	Y	Y	Y	Y	M&Y	3-5
BELDES	M	M	Y	M	Y	Y	M&Y	5
Köy Hizmetleri	M	M	M	M	M&Y	M	M	
Kamu Yatırımları	M	M	M	M	M&Y	M	M	

M: Merkezi Y: Yerel

**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur. Ağırlıklı olarak yerel nitelikli programlar kalın olarak gösterilmiştir.

Tablo 5'te en çok dikkat çeken husus, yeni dönemde kullanılan bölgesel politika uygulama araçlarının proje döngüsü aşamaları itibarıyla yerel ağırlıkta olmasıdır. Proje döngüsü aşamaları bakımından;

- Bütün uygulamalarda finansman kararı merkezi düzeyde alınmakla birlikte sadece kalkınma ajansı ve KÖYDES uygulamalarında bütçe dağılımına ilişkin merkezi kararın yanında yerel düzeyde tematik ya da coğrafi kaynak tahsisi kararı verilebilmektedir.
- Kalkınma ajansı uygulaması hariç, programlama (öncelik belirleme) kararlarının tamamı merkezi düzeyde yapılmaktadır. BKİ Eylem Planlarında ise merkezi düzeydeki eylem planı hazırlık süreci bölge düzeyindeki kurumsal yapılarla birlikte yapılmaktadır.
- Uygulama, projelendirme ve izleme süreçlerinde ise yerel ağırlık olmakla birlikte merkezi katılım söz konusudur. Proje onay aşamasında ise farklılaşma görülmektedir.
- Değerlendirme aşamasına ilişkin yerleşik tek uygulama kalkınma ajanslarına aittir.

Bu bulgulara göre kalkınma ajansları uygulamalarının yerelleşme açısından programlama ve değerlendirmeyi de yerle bırakması, bu uygulamaların yerel odaklı olduğunu göstermektedir. Bunun nedeni kalkınma ajanslarının diğer programlardan farklı olarak yerelde örgütlenmiş tüzel kişiliği haiz kurumsal bir yapı olmasıdır.

Tablo 4 ve Tablo 5 birlikte değerlendirildiğinde izleme ve değerlendirme ile yerelleşme ilişkileri bakımından çok önemli sonuçlara ulaşılmaktadır. Uygulama yerleştikçe izleme ve değerlendirme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajansları uygulamalarındaki yüksek yerelleşme düzeyi, yeterli bir izleme ve değerlendirme altyapısı ile karşılandığı için uygulamada etkinlik sağlanmış olup bundan dolayı da ajans uygulamaları SOİD yapılabilecek düzeydedir. Kalkınma ajansları gibi izleme ve değerlendirme altyapısı güçlü olan BKP'ler ve IPA uygulamaları program yönetiminde merkezi düzey hâkimdir.

Bu iki uygulamada, izleme değerlendirme anlamında kurumsallaşma seviyesi iyi düzeyde olduğu halde uygulama sürecinin neden merkezi olduğu sorgulanabilir. Ancak AB programlaması açısından bakıldığında, ulusal düzey AB açısından yerel düzeye tekabül etmektedir. Bu anlamda her ne kadar ülkemizde merkezi düzeyde yürütülse de IPA ve BKP'lerin izleme değerlendirme altyapısı ile yerelleşme ilişkisini doğruladığı söylenebilir.

Bununla birlikte, KÖYDES ve SODES gibi projelendirmesi ve proje onayları yerel düzeyde yürütülen uygulamalarda izleme değerlendirme altyapısının eksik olması, bu programların izleme değerlendirme anlamında eksiklerinin giderilmesinin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim KÖYDES programı ile ilgili olarak İzleme Sistemi Altyapısı Kurulumu Projesi yürütülmesi bu ihtiyacın farkında olduğunu göstermektedir.

Bu tespitler ve kamu yönetimine ilişkin genel çıkarımlar çerçevesinde, yerleşme ile izleme ve değerlendirme arasındaki ilişkinin üç unsurla açıklanabileceği değerlendirilmektedir:

i) *Yerleşme hesap verilebilirliği artırdığı için SOİD altyapısına katkı sağlamaktadır.* Yerleşme başta hesap verilebilirliğe yönelik katkısı olmak üzere çeşitli süreçler ile izleme ve değerlendirme altyapısının gelişmesine zemin hazırlamaktadır. Programlama ve finansman kararlarının yerelde alınması hesap verilebilirlik baskısını yerel kurumlar üzerinde tutmakta, böylelikle sonuç odaklı bir değerlendirme yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte, program yapılarının yerele yaklaşmasıyla şeffaflık artmakta, şeffaflık arttıkça izleme ve değerlendirmeye daha çok talep gelmekte, söz konusu talep neticesinde izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması teşvik edilip kolaylaşmaktadır. Ayrıca; bölgesel gelişme alanında sıklıkla kullanılan hibe kaynakları doğası gereği hesap verebilirlik beklentilerini artırmaktadır. Yerleşme aynı zamanda vatandaş katılımını ve bilgi edinilmesini kolaylaştırması açısından da hesap verebilirliği kolaylaştırmaktadır. Vatandaş açısından bakıldığında tüm kamu yatırımlarını takip ve sorgulama imkânı yoktur. Ancak kendine yakın fiziksel alanlarda yapılan ya da yapılmayan yatırım ile belli bir sektördeki yatırım önceliklerini takip edip sorgulama imkânı kolaylaşmaktadır.

ii) *Merkezi kurumların tasarlayıp bizzat uyguladığı programlarda SOİD sistemi geliştirme motivasyonu daha düşük olmaktadır.* Kalkınma ajansı hariç diğer tüm programlarda merkezin finansman kararını vermesi ve programlamayı yapması olası bir değerlendirme ile kendi performanslarının negatif şekilde ortaya çıkacağı endişesiyle değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir. Doğrudan merkezi olarak programlanan ve uygulanan programlarda hesap verilebilirlik beklentileri ile izleme ve değerlendirme talebi daha düşük kalabilmektedir. Merkezi olmayan programların, ihtiyacın vatandaşa daha yakın düzeylerde (ilçe, il, bölge) tespit edilebilmesi ve kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılabilmesinden ötürü merkezi programlara nazaran daha fazla sonuç odaklı olduğu düşünülmektedir. Yerleşme, eğer uygulamanın ve diğer aşamaların farklı tüzel kişiliği haiz

kurumlara devredilmesini sağlıyor ise izleme ve değerlendirme gereksinimi bu yapıların hesap verebilirliği açısından ortaya çıkmaktadır.

iii) Aynı alanda farklı kurumların sağladığı desteklerin oluşması, kurumlar arası rekabet ve koordinasyon ihtiyacı SOİD altyapısına ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır. Bölgesel gelişme alanında kurumların sağladığı desteklerin çeşitlenmesi ve kapsamının genişlemesi, bunlar arasında bir bütünlük ve tamamlayıcılık sağlanması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu durum bir yandan destek türleri arasında bir rekabete yol açmakta diğer yandan ise kurumlar arasındaki eşgüdümün sağlanmasına yönelik ortak ve/veya kapsamlı izleme değerlendirme sistemlerinin gelişmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda bütüncül bir izleme ve değerlendirme altyapısı geliştirmek amacıyla 2010 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.<sup>6</sup> Farklı kurumlar tarafından uygulanan benzer nitelikli programlarla artan rekabet sayesinde daha kaliteli, daha ölçülebilir program sayısı artmıştır. Bu sayede, her bir kurum diğer kurumların programlarını bilmekte ve diğer kurumların programlarında yer alan olumlu yönleri kendi programlarına uyarlayabilmektedir. Buna, AB programları ile öğrenilen proje karşılığı hibe yönteminin kalkınma ajansları tarafından uygulanmaya başlaması örnek olarak verilebilir.

Diğer yandan, kamusal desteklerde önemli bir politika aracı olan yatırım teşvik sistemine 2009 yılında bölgesel perspektifin eklenmesinin ardından sistem, 2012 yılında programlama ve izleme boyutu güçlendirilerek yenilenmiştir.<sup>7</sup> Geçmişte destek araçları hesap verilebilirlik açısından eksik unsurlara sahipken bu araçlar günümüzde geliştirilen mekanizmalarla daha şeffaf hale gelmiştir.

Bu gelişme, yukarıda ifade edildiği üzere yerleşmenin izleme ve değerlendirmeyi güçlendirme etkisine yönelik tespitimizi teyit etmektedir. Önceki yatırım teşvik destekleri, başvuru formunda belirtilen parametreler üzerinden izlenmekteyken yeni teşvik sistemi, uygulama ve izleme boyutları bakımından güçlendirilerek farklı bir perspektifle ele alınmıştır. Ayrıca, teşvik belgelerinin izlenmesi rastgele seçime dayanan izleme ziyaretleri aracılığıyla yapılıyorken yeni teşvik sisteminde ise izleme rolü kalkınma ajanslarına verilmiştir. Kalkınma ajansları standart formlar ve oluşturulan bilgi sistemi aracılığıyla teşvik alan yatırımlara ilişkin bilgileri işlemektedir. Kalkınma ajansları söz konusu teşvik belgelerinin kapanışlarını da yaparak ilgili formları merkezi düzeyde Ekonomi

6 23/10/2010 tarihli ve 27738 sayılı Resmi Gazete.

7 15/06/2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar 19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bakanlığına iletmektedir. Ekonomi Bakanlığı da gerekli görmesi durumunda yatırımlara yönelik izleme ziyaretleri gerçekleştirebilmektedir. Bu sayede ilgili yatırımların hesap verebilirliği artırılmıştır.

Yukarıda elde edilen çıkarımlar, bize yerelleşme düzeyinin artırılmasının izleme ve değerlendirme faaliyetlerini kolaylaştırdığını göstermektedir. Bununla birlikte edinilen tecrübeler, izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik talep ve ihtiyacın tek belirleyicisinin yerelleşme düzeyi olmadığını göstermiştir. Çünkü yerelleşme düzeyi aynı olan ya da birbirine yakın olan uygulamalarda da izleme ve değerlendirme altyapılarında farklılaşmalar tespit edilmiştir. Bu farklılıklar incelendiğinde programlardaki sektörel odaklanma düzeyinin izleme ve değerlendirme altyapısına yönelik ihtiyacı belirleyen unsurlardan birisi olduğu görülmüştür.

### **3.3.2. İzleme ve Değerlendirme ile Tematik Odaklanma İlişkisi**

Sınırlı kaynakların, bölgesel kalkınma ile doğrudan ilişkili olan ve olmayan birçok sektöre az miktarda dağıtılması istenilen sonuç ve etkilere ulaşılamamasına yol açmaktadır. Bununla birlikte tematik odaklanma ile kaynakların daha etkin kullanılabilmesi sağlanabilmektedir (European Commission, 2012: 13).

Sektörel odaklanmanın artması, ortak göstergelerin tespit edilmesi ve takibi, sektörel politikalarla ve önceliklerle ilişkilendirilmesi, izlenebilirliği ve sonuç odaklı olmayı artırmaktadır. Tüm sektörleri ve farklı karakterdeki projeleri içeren paketlerin izlenebilirliği daha zordur. Tek bir tema ya da sektörü kapsayan, diğer bir deyişle daha spesifik ve ölçülebilir programların daha kolay izlenebildiği söylenebilir.

Bu çalışma kapsamında incelenen programlar için sektörel odaklanma düzeyinin tespit edilmesinde sektör/tema sayısı ile odaklanma düzeyinin ters orantılı olduğu varsayımı kullanılmıştır. Burada odaklanma düzeyi, uygulamanın altındaki bileşen sayısı, sektör ya da tema sayısı dikkate alınarak değerlendirildiğinden en yüksek odaklanma düzeyi tek bir bileşen/sektör/tema için destek sağlanan programlar için gerçekleşmektedir. Kalkınma ajansları, mali destekleri için genellikle bir ya da iki bileşeni içeren programlar uygulayarak sektörel odaklanma düzeyini artırmaktadır. Daha önce farklı kurumlar tarafından çok geniş bir hizmet yelpazesi içinde sunulan faaliyetler, DES'ler ile daha mekânsal ve tematik olarak odaklı programlar haline dönüştürülmüştür. Örneğin, KÖYDES uygulamasında susuz köy kalmayacak sloganı ve sınırlı öncelik alanı

tespiti ile uygulamada etkinlik sağlanabilmiştir. Bu programlar üç ila beş farklı bileşen/tema içermesi nedeniyle orta düzey odaklamaya sahip programlar olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, CMDP ve BKİ Eylem planlarının çok sektörlü/temalı yapıları nedeniyle sektörel odaklanma açısından düşük düzeyde olduğu değerlendirilmiştir.

Yapılan analiz neticesinde izleme ve değerlendirme ile yerindenlik ve sektörel odaklanma ilişkisinin farklı mahiyette olduğu görülmüştür. İlki izleme ve değerlendirmeyi gerektiren veya ihtiyacı ortaya çıkartan bir ilişki niteliğindeyken, ikincisi bunu kolaylaştıran bir ilişki mahiyetindedir.

Yerelleşme ve sektörel odaklanma birlikte ele alındığında, izleme ve değerlendirme açısından en elverişli uygulamaların yerel ve sektörel odaklı uygulamalar olduğu söylenebilir. Bu iki boyut itibarıyla çalışmada ele alınan programlar incelendiğinde, kalkınma ajanslarının uyguladığı mali destek programları hem yerelleşme hem de sektörel odaklanma açısından izleme ve değerlendirme faaliyetlerine en uygun programlardır. Nitekim yerelleşme düzeyi yüksek olan uygulamalarda izleme ve değerlendirme altyapısının geliştirilmesi bakımından kalkınma ajanslarının bölgesel programlardaki sektörel odaklanmasının kolaylaştırıcı bir rol üstlendiği söylenebilir.

BELDES, KÖYDES ve SODES gibi programlar ise yerelleşme ve sektörel odaklanma bakımından orta düzeyde yer almaktadır. Bu programlar klasik kamu müdahale araçlarına göre izleme ve değerlendirme faaliyetlerine daha müsaittir. CMDP, yerelleşme boyutu bakımından orta düzeyde iken sektörel odaklanma açısından düşük düzeydedir. BKİ Eylem Planları her iki boyut açısından da düşük düzeydedir. Bununla birlikte bu çalışmada incelenen ve bölgesel gelişme programı olarak nitelendirilebilecek tüm uygulamalar, her iki boyut açısından da klasik kamu uygulamalarına kıyasen izleme ve değerlendirme faaliyetlerine daha fazla yer vermektedir.

Yerelleşme düzeyi ve sektörel odaklanması düşük olan köy hizmetleri uygulamaları yeni bir yapı ile KÖYDES'e evrilmiş, teşvik uygulamaları ise kendi içinde dönüşerek sektörel ve bölgesel odaklanma kazanmıştır. Kamu yatırımları ise bir yandan coğrafi odaklanmaya sahip BKİ eylem planları, diğer yandan sektörel odaklanmaya sahip Öncelikli Dönüşüm Programları (ÖDÖP) ile daha izlenebilir ve takip edilebilir hale gelmektedir. Bu sürecin kamu yatırımları açısından önemli bir değişimi beraberinde getireceği düşünülmektedir. Zira bu güne kadar kamu yatırımlarının çok sektörlü yapısı içinde entegre bir izleme

değerlendirme mekanizması oluşturulması mümkün olmamıştır. Bununla birlikte bu bütün içerisinde coğrafi ya da tematik odaklanmalar ile ayrılan parçalara yönelik etkin izleme ve değerlendirme araçlarının geliştirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

## **SONUÇ**

Ülkemizde farklı birimler kendi ihtiyaçları doğrultusunda kendi standartları uyarınca izleme faaliyetleri yürütürken, tüm kamu projelerini kapsayan bütüncül bir izleme sistematigi bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni izleme ve değerlendirme yaklaşımının geliştirilmesi yönünde bir farkındalığın henüz oluşmamasıdır. Ulusal kaynaklarla finanse edilen proje ve programlara ilişkin döngülerdeki bu eksikliğe karşın, Dünya Bankası ve AB tarafından finanse edilen projelere ilişkin uygulamalar ile izleme ve değerlendirme pratikleri, proje yönetim döngüsünün ayrılmaz parçaları olarak uygulamada yerini almaktadır. Diğer bir ifadeyle, ülkemizdeki mevcut SOİD faaliyetleri dış kaynaklı proje uygulamalarında daha yaygındır. Buna bağlı olarak, kamu uygulamaları için bir sistem dâhilinde, iyi tanımlanmış ve kurumsallaşmış bir izleme ve değerlendirme altyapısı kurgulanmamıştır. Ancak, kamuda izleme ve değerlendirme alanında farkındalık her geçen gün artmaktadır.

Kamu yatırımları açısından, kamu politikaları ve kamu hizmetleri uzayının çok geniş olması ve bütüncül izleme ve değerlendirmenin mümkün olmamasından dolayı coğrafi veya tematik ayrıma gidilmesinin faydalı olabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda, yatırım programının daha izlenebilir olması için temalar itibarıyla izleme sistemleri ya da yöntemleri geliştirilmelidir. Paket programlar ilave bir izleme değerlendirme sistemi olmasa bile yatırımların coğrafi kapsam veya tematik olarak takibini kolaylaştırmaktadır. Daha önce salt bir rumuz ile yatırım programında takip edilen DAP, GAP, KOP ve DOKAP projeleri artık BKİ'ler ile sistematik bir şekilde izlenip takip edilebilmektedir. BKİ eylem planları tamamlandıktan sonra o bölgedeki yatırımların geldiği aşama daha net bir şekilde kamuoyunun takibine sunulmuş olacaktır.

Bu çalışmada ülkemizde uygulanan bölgesel nitelikli programlardaki izleme ve değerlendirme altyapıları incelenmiştir. İnceleme sonucunda bölgesel programların birçoğunda izleme ve değerlendirme mekanizmalarının geliştirildiği ve bazı uygulamalarda sistematik bir izleme ve değerlendirme altyapısının kurulduğu görülmüştür. Bu durum bölgesel programların izleme değerlendirme altyapıları bakımından sonuç odaklı yaklaşıma en yakın kamu uygulamaları arasında olduğunu göstermektedir. Program incelemeleri sonrasında bölgesel



gelişme programlarında izleme ve değerlendirme alanında hem süreç hem de elde edilen tecrübeler bakımından önemli sayılabilecek bir bilgi birikiminin olduğu tespit edilmiştir. AB programlarının izlenmesine yönelik ihtiyaç ve girişimler ulusal programlarda sonuç odaklı yaklaşımın gelişmesine katkı sağlamıştır. Bu yaklaşım KÖYDES ve BELDES uygulamaları ile yerleşerek kalkınma ajansları tecrübeleri ile kurumsallaşmıştır.

Bugüne kadar SOİD sistemlerinin kurulmasına yönelik sürdürülen çalışmalarda sistematik bir veri toplama ve izleme altyapısının oluşturulması öncelik kazanmıştır. Bu önceliği müteakiben değerlendirme sistematığının geliştirilmesine yönelik ihtiyaçlar ve talepler ortaya çıkmaya başlamıştır. Değerlendirme alanında öğrenme süreci devam etmekle birlikte etkin bir değerlendirme altyapısı henüz oluşmamıştır.

Edinilen bu tecrübelerin kamu uygulamalarında etkin ve sonuç odaklı bir izleme ve değerlendirme altyapısının oluşturulabilmesi için yönlendirici olabileceği düşünülmektedir. Bu amaçla, üç temel stratejinin hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede ilk olarak bölgesel programlarda oluşan kapsamlı izleme ve sınırlı değerlendirme tecrübesinin kamunun diğer uygulamalarına yaygınlaştırılmasını sağlayacak altyapının hazırlanması gereklidir. İkinci strateji, bölgesel programlarda oluşan izleme altyapısı kullanılarak mevcut değerlendirme tecrübesinin derinleştirilmesidir. Üçüncü strateji ise hem merkez hem de yerel düzeyde kurumsal yapıların tesis edilmesi ve bunlar arasında ağ yapılarının oluşturulması ve güçlendirilmesidir.

## **KAYNAKÇA**

- Açıkgöz, Mahmut (2015), "Organize Sanayi Bölgeleri Politikalarının Sonuç Odaklı İzlenmesi ve Değerlendirilmesi", Anahtar Dergisi, Eylül, s. 16-23.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2012), ROM Handbook for Monitors in Turkey, [http://www.ab.gov.tr/files/mali\\_isbirligi\\_baskanligi/ROM/12\\_07\\_04\\_romhandbook\\_3rdversion.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/mali_isbirligi_baskanligi/ROM/12_07_04_romhandbook_3rdversion.pdf) (18.05.2016).
- Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye AB İlişkileri", <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> (18.05.2016).
- Britannica Concise Encyclopedia, (2008), <http://eb.pdn.ipublishcentral.com/product/britannica-concise-encyclopedia> (18.05.2016).
- Büyükdavras, Semay (1990), "Büyüme Kutupları Kuramı ve Türkiye'de Uygulanmasına İlişkin Çalışmalar", Amme İdaresi Dergisi, Vol. 5, No: 4, s. 59-74.
- Cihangir Çamur, Kübra ve Akkahve, Deniz (2016), Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Eşitsizlikler Temelinde Avrupa Birliği Bütünleşik Bölgesel Politikası: Türkiye'de Uygulama Üzerinden Bir Değerlendirme. A.Uğurlu vd. (Ed.), 1980 Sonrası Mekan ve Planlama İçinde (s. 93-114), Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007a), 2008 Yılı Programı, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007b), Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007c), Ortak İzleme Rehberi, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2009), Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu, Ankara.
- Eraydın, Ayda (2008), "Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, İzmir, TEPAV Yayınları No: 37, Ankara.
- European Commission (2006), Turkey 2006 Progress Report, Brussels.
- European Commission (2012), ROM Handbook: Results-oriented Monitoring.
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi (2008), GAP Eylem Planı (2008-2012), Ankara.
- Gökyurt, Fatih (2010), Kamu Yatırımlarının Programlama ve İzleme Sürecine Yerelin Katılımı, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

Görgens, Marelize ve Kusek, Jody Zall (2009), *Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A Capacity Development Toolkit*, The World Bank Publication, Washington.

Kalkınma Bakanlığı (2013a), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2013b), *Sosyal Destek Programı'nın (SODES) Değerlendirilmesi*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2014), *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2015), *Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2016), *2015 Yılı SODES Uygulama Usul ve Esasları*, <http://www.sodes.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5F1E05CF83C5A951>, (13.04.2016).

Karagöz, Nalan (2010), *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Türkiye'de İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Karahisar, Şule (2015), *AB Projelerinde Sonuç Odaklı İzleme Sistemi ve Uygulamaları*, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Kusek, Jody Zall ve Rist, Ray C. (2010), *On Adımda Sonuç Odaklı İzleme ve Değerlendirme Sistemi*, Dünya Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2010), *2009 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/koydes>, (30.11.2016).

Meydan, Mustafa Caner (2014), *Kalkınma Ajansları Desteklerinin Değerlendirilmesi: Karşıt Durum Etki Değerlendirme Örneği*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Nared, Janez ve Ravbar, Marjan (2003), "Starting Points for the Monitoring and Evaluation of Regional Policy in Slovenia", *Acta Geographica Slovenica*, 43-1, s. 53-83.

OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2016), The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, (11.04.2016).
- OECD DAC (2008), "Değerlendirme ve Sonuç Odaklı Yönetimde Anahtar Terimler Sözlüğü", Çev. TİKA, TİKA Yayınları, Ankara.
- Pazvakavambwa, Addmore ve Steyn, Trudie (2014), "Implementing Results-Based Management in the Public Sector of Developing Countries: What Should be Considered?", Mediterranean Journal of Social Sciences, September, s. 245-257.
- Sarı, Volkan İdris (2010), Proje Döngüsü Yönetiminde Etkililik Değerlendirmesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Şimşek, Ahmet (2013), Kalkınma Ajanslarının Performans Ölçümü, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Timurçin, Deniz ve Genç, Kazım (2014), "Değerlendirme Kavramı ve KOBİ'lere Yönelik Devlet Desteklerinin Değerlendirilmesinin Önemi", İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Şubat 31-84.
- 388 Sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (06.11.1989 tarih, 20334 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih, 26074 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 6015 Sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun (23.10.2010 tarih, 27738 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 642 Sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (08.06.2011 tarih, 27958 sayılı T.C. Resmi Gazete-Mükerrer).
- Bölgesel İstatistiklerin Toplanması, Geliştirilmesi, Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Analizlerinin Yapılması, Bölgesel Politikaların Çerçevesinin Belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine Uygun Karşılaştırılabilir İstatistik Veri Tabanı Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasının Tanımlanması Hakkında 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (22.09.2002 tarih ve 24844 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği (10.06.2011 tarih, 27960 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği (08.11.2008 tarih, 27048 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu, 09.12.2009.

Kalkınma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (08.06.2011 tarih, 27958 Sayılı T.C. Resmi Gazete – Mükerrer).

Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Konulu 2011/5 sayılı Başbakanlık Genelgesi (18.10.2011 tarih, 28088 sayılı T.C. Resmi Gazete).

SODES Uygulama Usul ve Esasları (2009-2015), [www.sodes.gov.tr](http://www.sodes.gov.tr).

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı (19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı T.C. Resmi Gazete).