

AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ

**AVRUPA BİRLİĞİ KAYNAKLI PROJE VE PROGRAMLARIN
İZLEME VE DEĞERLENDİRMEĞİ**

Uzmanlık Tezi

Serdar ÖZTÜRK

EKONOMİK VE MALİ KONULAR DAİRESİ

Mayıs 2004
ANKARA

ÖZET

1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin Avrupa Birliğine adaylığı kabul edildikten sonra Avrupa Birliğinden Türkiye'ye yapılan mali yardımlar artmış ve daha sistematik hale gelmiştir. Katılım Öncesi Mali yardımların kullanımının da Birliğin kendi içinde kullandığı ya da diğer aday ülkelere olan mali yardımlarında uygulanan prosedürlere göre yapılması gerekmektedir. Bu prosedürlerin başında da yapılan harcamaların verimliliğini, başarısını ve hedefler ve beklenen sonuçlara uygunluğunu takip eden izleme ve değerlendirme sistemi yer almaktadır. Bu çalışmada Türkiye'deki Avrupa Birliği kaynaklı proje ve programların izlenmesi ve değerlendirilmesi süreci ele alınmaktadır.

İzleme ve değerlendirme, proje ve programların her bir bileşeni ile ilgili bilgi sağlanması, bu bilginin proje ile ilgili taraflara dağıtımı ve elde edilen verilerin, mevcut proje ve programın daha sonraki dönemlerini ya da ileride oluşturulacak proje ve programları etkileyecek karar alma süreçlerinde kullanılmasıdır. İzleme, bilgi toplanması ve ilgili taraflarla bu bilginin paylaşılmasına yoğunlaşırken, değerlendirme, bu bilginin analizi ve o ana kadar yapılanların ve yapılacakların gözden geçirilmesine dayanır.

Avrupa Birliği, kendi bünyesinde yapılan harcamalar için oluşturduğu izleme ve değerlendirme sistemlerini, aday ülkelere sağladığı mali yardımlara da uygulamaktadır. Bu sebeple Türkiye'de de AB mali yardımlarının takibi ve bu mali yardımlarla oluşturulan proje ve programların uygulandığının gözden geçirilmesi amacıyla 2003 yılı başında izleme ve değerlendirme sistemi meydana getirilmiştir. Bu amaçla Ortak İzleme Komitesi ve çeşitli sektörlerde Sektörel İzleme Alt Komiteleri oluşturulmuştur. Projelerin faydalanıcısı olan kurumlar tarafından izleme raporları hazırlanmakta, bağımsız bir Ara Değerlendirme Ekibince de hem sektör hem de ülke bazında Ara Değerlendirme Raporları hazırlanmaktadır.

Ancak bu süreçte izleme ve değerlendirme sistemini hakkında yeterli bilinç ve bilgi düzeyinin olmaması, Ara Değerlendirme Sürecindeki bazı aksamalar, uygulayıcı kurumlarda gerekli yapıların henüz oluşturulamaması gibi bazı sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların giderilmesi izleme ve değerlendirme sisteminin daha etkili işlemlerini, dolayısıyla AB mali yardımlarının daha etkili kullanımına katkıda bulunacaktır.

Anahtar kelimeler: İzleme, Değerlendirme, proje, program, ilgililik, etkililik, verimlilik, etki ve sürdürülebilirlik.

ABSTRACT

After the adoption of the candidacy of Turkey to European Union in the Helsinki Summit in 1999, the financial assistance from European Union to Turkey has increased and became more systematic. The utilization of the pre-accession financial assistance should be in accordance with the procedures that are used within the Union and the procedures of the financial assistance to the other candidate countries. Main one of these procedures is the monitoring and evaluation system, which follows and assesses the efficiency and success of expenditures and their consistency with the targets and expected results. In this study, the monitoring and evaluation process of EU Funded projects and programmes in Turkey is being handled.

Monitoring and evaluation is collection of information about each component of projects and programmes, distribution of this information to relevant parties of project and usage of obtained data in the decision-making processes which effect the later periods of the existing projects and programmes or the projects and programmes that will be created in the future. Monitoring focuses on collection and sharing of information, while evaluation is based on analysis of this information and review of the work that has been done so far and is going to be done.

European Union applies the monitoring and evaluation systems, which had been created for its internal expenses, also to the financial assistances provided to the candidate countries by EU. For this reason, at the beginning of 2003, monitoring and evaluation system was established in Turkey in order to follow the EU financial assistance and review implementation of the projects and programmes that has been created with this financial assistance. The Joint Monitoring Committee and sectoral monitoring sub-committees for various sectors have been established. Monitoring reports are being prepared by the Implementing Authorities and Sector and Country Interim Evaluation Reports are being prepared by an independent Interim Evaluation Team.

However, in this process, some problems have been faced with like, lack of information and consciousness about monitoring and evaluation system, delays in the Interim Evaluation process, lack of necessary structures in the implementing agencies. Solution of these problems

will contribute to better functioning of monitoring and evaluation system and consequently more effective usage of EU financial assistance.

Key words: Monitoring, Evaluation, Project, Programme, Relevance, Effectiveness, Efficiency, Impact, and Sustainability.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar	viii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1
BÖLÜM: I - İZLEME VE DEĞERLENDİRME	3
1.1. İzleme	5
1.1.1. İzlemenin Tanımı	5
1.1.2. Proje İzleme Faaliyetlerinin Gerekliliği	6
1.1.3. İzlemenin Zamanlaması	6
1.1.4. İzlemeyi Yapanlar	7
1.1.5. İzlemenin Yapılışı	7
1.2. Değerlendirme	7
1.2.1. Değerlendirmenin Tanımı	7
1.2.2. Değerlendirme ve İzlemenin Temel Farkları	9
1.2.3. Değerlendirmenin Amacı	11
1.2.4. Değerlendirmenin Zamanlaması ve Değerlendirme Çeşitleri	11
1.2.5. Değerlendirmeyi Yapanlar	14
1.2.6. Değerlendirme Kıstasları	14
1.3. İzleme ve Değerlendirme Sistemi	15
1.3.1. İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Avantajları	15
1.3.2. İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Tasarımı	16
1.3.3. Göstergelerin Seçimi	19
1.3.4. Hedeflerin Belirlenmesi	19
1.3.5. İzleme ve Değerlendirme İçin Kapasite Oluşturulması	20
1.3.6. İzleme ve Değerlendirme Sistemini İzleme İçin Kullanma	21
1.3.7. Etki Değerlendirmesi	21
BÖLÜM: II - AVRUPA BİRLİĞİNDE İZLEME VE DEĞERLENDİRME	22
2.1. İzleme	23

2.1.1. Yapının ve Kaynakların Tanımlanması	23
2.1.2. Sistemlerin ve Araçların Tanımlanması	23
2.1.3. Verilerin Toplanması	24
2.1.4. Analiz	24
2.1.5. Düzeltici Eylemlerin Tanımlanması	25
2.1.6. Raporlama Mekanizmalarının Kurulması	25
2.1.7. İzleme Sürecindeki Tarafların Tanımlanması	25
2.1.8. Minimum Standartların Tanımlanması	26
2.2. Ara Değerlendirme	27
2.2.1. Ara Değerlendirmenin Amacı	28
2.2.2. Ara Değerlendirmeyi Uygulayanlar	28
2.2.3. Ara Değerlendirmenin Zamanlaması	29
2.2.4. Ara Değerlendirmenin Aşamaları	31
2.2.5. Metodoloji	35
2.2.6. Format	36
2.2.7. Raporlama ve Dağıtım	36
BÖLÜM: III - TÜRKİYE'DE AB KAYNAKLI PROJE VE PROGRAMLARIN İZLEME VE DEĞERLENDİRMESİ	37
3.1. İzleme ve Değerlendirme Sürecinde Yer Alan Temel Aktörler	38
3.2. Başlangıç Toplantıları (Kick-Off Meetings)	39
3.3. İzleme Raporlarının İçeriği ve Hazırlanması	41
3.4. İlk Sektörel İzleme Alt Komiteleri	44
3.5. Ara Değerlendirme Raporunun İçeriği ve Hazırlanması	46
3.6. İkinci İzleme Raporu Süreci ve Ara Değerlendirme Raporunun Görüşüldüğü Sektörel İzleme Alt Komiteleri Toplantıları	48
3.7. Ortak İzleme Komitesi	51
BÖLÜM: IV - İZLEME VE DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN DAHA ETKİLİ İŞLEMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER	59
4.1. İzleme ve Değerlendirme Süreci ile ilgili Bilinç Düzeyi Arttırılmalı ve İzleme Raporlarının Formatı Basitleştirilmeli	59
4.2. Ara Değerlendirme Sisteminin Yapısının Gözden Geçirilmeli	60
4.3. Ara Değerlendirme Zamanlamasına Uyulması Sağlanmalı	60
4.4. Uygulayıcı Kurum ve Kuruluşlarda Program Uygulama ya da	

Koordinasyon Birimleri Zorunlu Hale Getirilmeli	61
4.5. Proje Fişlerinde Sorumluluklar Açıkça Belirtilmeli	62
4.6. Tavsiye Kararlarının Takibinde Elektronik Bilgi Ağının Kurulması	62
SONUÇ	63
KAYNAKÇA	65
DİZİN	67

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: 2003 Yılı Proje, Program ve İzleme Raporu Sayıları	43
Tablo 2: 2004 Yılı Proje, Program ve İzleme Raporu Sayıları	43
Tablo 3: 2003 Yılı Sektörel Ara Değerlendirme Rapor Notları	49
Tablo 4: Ara Değerlendirme Not Açıklamaları	50
Tablo 5: Ortak İzleme Komitesine Sunulan 2003 Yılı Tavsiye Kararları Durumu	53
Tablo 6: İzleme ve Ara Değerlendirme Süreci	55

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
CFCU	Central Finance and Contracts Unit
DIS	Decentralized Implementation System
EAG	Evaluation Advisory Group
EC	European Commission
ECR	European Commission Representation
EDIS	Extended Decentralized Implementation System
EMS	Evaluation and Monitoring Services
FCC	Finacial Cooperation Committee
IA	Implementing Agency
IET	Interim Evaluation Team
JMC	Joint Monitoring Committee
MIS	Management Information System
MEANS	Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle
MEDA	Mediterranian Development Assistance
NAC	National Aid Coordinator
NAO	National Authorizing Officer
PHARE	Poland Hungary: Action for Restructuring of Economies
QAG	Quality Assurance Group
OECD/DAC	Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee
SİAK	Sektörel İzleme Alt Komitesi
SMSC	Sectoral Monitoring Sub-Committee

GİRİŞ

Türkiye'nin adaylık sürecine girmesi ile birlikte kapsamı ve önemi artan Avrupa Birliği mali yardımlarının, Avrupa-Akdeniz İşbirliğinden Katılım Öncesi perspektife geçmesi sonucunda bu mali yardımların diğer aday ülkelerde uygulanan ve aday ülkeyi üyelik sonrası yapısal fonlar ve diğer topluluk harcama politikalarına hazırlayıcı prosedürler doğrultusunda kullanılması söz konusu olmuştur. Bu nedenle Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemini (DIS) kurarak gerekli yapılarını kuran Türkiye, verilen mali yardımı yıllık programlamalar şeklinde daha sistematik hale dönüştürmüş ve seçilen proje ve programların amaca yönelik ve uygulanabilir olmasına özen göstermiştir. Mali yardımın uygulama prosedürlerinden bir tanesi de etkin işleyen bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulmasıdır.

İzleme ve değerlendirme sistemi, sadece çeşitli seviyelerdeki karar mercilerine proje ve programların, dolayısıyla sağlanan mali yardımın mevcut durumunu göstermekle kalmayıp, hem devam eden proje ve programların daha verimli ve etkin işlemesi, yaşanan sorunların giderilmesi için bir yönetim mekanizması oluşturmalı hem de daha sonraki yıllarda programlanacak ve tasarlanacak proje ve programlara da geri besleme sağlamalıdır.

Bu derece önemli bir fonksiyona sahip izleme ve değerlendirme sistemi Türkiye'de 2003 yılında kurulmuş ve proje ve programların takip süreci başlamıştır. Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği yapılanması içerisinde izleme ve değerlendirme sisteminin mevcut durumu, sistemin henüz yeni kurulmuş olması nedeniyle zaman zaman gözlenen bazı sorunlar ve bu sorunlar için önerilen çözümler tezin konusunu oluşturmaktadır. Amaç önümüzdeki yıllarda Avrupa Birliği kaynaklı mali yardımların programlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi konularında faaliyetlerini artıracak olan Türkiye'nin izleme ve değerlendirme sisteminin gelişimine yaşanan 1,5 yıllık tecrübeler ışığında katkıda bulunmaktır.

Tezde ilk olarak izleme ve değerlendirmenin ne olduğu, nasıl ve niçin yapıldığı, izleme ve değerlendirmenin bileşik olarak nasıl bir sistem oluşturdukları açıklanmaktadır. Ardından izleme ve değerlendirme sisteminin Avrupa Birliği mali yardımlarını kullanan aday ülkelerde hangi prosedürler içerisinde uygulandığı belirtilerek, Türkiye'deki mevcut durumun bir çerçevesi çizilmiş, yaşanan sorunlar dile getirilerek verilebildiği yerde çözüm önerileri sunulmuştur.

Türkiye’de Avrupa Birliği kaynaklı mali yardımların izleme ve değerlendirmesi yeni başladığı için Türkçe kaynak bulunmasında sıkıntılar yaşanmıştır. Bu nedenle 3 ve 4. Bölümler 2003 yılı ve 2004 yılı izleme ve değerlendirme faaliyetlerine ve bu faaliyetler sonucu ortaya konan dokümanlara dayanmaktadır.

BÖLÜM : I - İZLEME VE DEĞERLENDİRME

Genel olarak izleme ve değerlendirme, proje ve programlardaki uygulanan ve tamamlanan işlerin takibi ve bu yapılanlara bir değer biçilmesi süreci anlamına gelir¹. Genellikle birlikte ve tek bir faaliyet olarak anılmalarına rağmen farklı organizasyon faaliyetlerini içeren izleme ve değerlendirme birbirleri ile bağlantılı iki ayrı süreçtir. İzleme ve değerlendirme, proje ve program yönetiminde kullanılan en önemli araçları oluşturur.

İzleme ve değerlendirme için tek bir tanım yapmak ya da her iki aktivitenin bağlantıları arasında tek bir açıklama ortaya koymak mümkün değildir. Değişik disiplinlerin yanında – ekonomi, siyaset bilimi vb.- bir çok alt disiplinde de (kalkınma çalışmaları, politika çalışmaları) değişik diller ve entelektüel gelenekler terimleri değişik şekillerde kullanmışlardır. Uygulamada izleme ve değerlendirmenin her ikisi de tek bir tanıma sığmayacak şekilde bir çok değişik durum, kapsam ve seviyede kullanılır. İzleme ve değerlendirmenin kendi bölümlerinde üzerinde uzlaşılan birkaç tanım verilmiştir.

İzleme ve değerlendirme, proje ve programların her bir bileşeni ile ilgili bilgi sağlanması, bu bilginin proje ile ilgili taraflara dağıtımı ve elde edilen verilerin proje ve programın daha sonraki dönemlerini etkileyecek karar alma süreçlerinde kullanılması olarak özetlenebilir. Yetersiz izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin iki önemli sonucu ortaya çıkabilir²:

- **Sınırlı bilgi:** Projeyi yönetenlerce projedeki ilerleme, fırsatlar ve problemler hakkında sınırlı bilgi sağlanır. Bunun bir sonucu olarak strateji ve düzeltici/düzenleyici faaliyetler üzerinde etkisi olanların projeye katkıları azalacaktır.
- **Belirsiz performans:** Projeye fon sağlayanlara ve belirlemiş oldukları hedefler açısından projenin temel katılımcılarına karşı sınırlı bir hesap verebilirlik durumu ortaya çıkacak, bu şekilde proje ve programın beklentileri karşılayış düzeyi belirsiz kalacaktır.

¹ EC UNDP SGP PTF first Regional Operational Manual- Annexes , Annex 12 sf. 33.

² IFAD 1.2.4 A Guide for Monitoring & Evaluation Section1-6

Bir çok organizasyonda “izleme ve değerlendirme” bir yönetim aracından ziyade finansman sağlayıcı tarafından empoze edilen bir gereklilik olarak görülür.³ Finansman sağlayıcılar doğal olarak sağladıkları kaynakların uygun bir biçimde, doğru yerlere harcadığını bilmek ister. Fakat izleme ve değerlendirmenin kullanılmasının temel sebebi, organizasyon ya da projenin hedefleri karşısındaki durumunu tespit etmesidir. Bu sağlanan etki, verimli işleyiş ya da daha iyi uygulama yönünde bilgi temini olabilir.

Planlar önemlidir ancak tamamen somut olarak ortaya konamazlar. Çalışmadıkları zaman ya da koşullar değiştiğinde planlarında değiştirilmesi gerekebilir. İzleme ve değerlendirmenin her ikisi de planların işlemediği veya koşulların değiştiği durumlarda organizasyon ya da projeyi bilgilendirecek ve yönetime strateji ve planlarda yapılacak değişiklikler konusunda alınacak kararlarda ihtiyaç duydukları veriyi sağlayacak araçlardır. Doğal olarak vizyon ve proje ya da organizasyonun değerleri gibi sabitler stratejik çerçevenin sütunlarını oluşturmaya devam edeceklerdir. Bunun dışında her şey gelişimi olumlu şekilde etkilemek yönünde müzakere edilebilir.

Etkili bir izleme ve değerlendirme⁴:

- Yöneticilere sürekli değişen proje ortamında karar vermek için ihtiyaç duydukları bilgi ve veriyi temin eder.
- Projeye ilgili tüm taraflara, hedef ve amaçlara ulaşma yönünde ortaya koyacakları proje stratejisine kılavuzluk edecek bilgiyi sağlar.
- Düzeltici önlemler gerektiren sorunlu faaliyetler veya süreçlerle ilgili erken uyarı mekanizmasıdır.
- Benzer projeler ve projenin daha sonra uygulanacak safhaları için geri besleme sağlar.
- Bilgi değişimi ve yaratılan sinerji sayesinde ilgili taraflarda kapasite güçlenmesini teşvik eder.
- Hesap verebilirlik gerekliliklerinin karşılanmasını ve gelişimin değerlendirilmesi temin eder.
- Teşvik ve ikaz mekanizmaları sayesinde proje ve program uygulamalarında motivasyonu artırır.

³ CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, M&E toolkit, Janet Shapiro sf. 5.

⁴ IFAD 1.2.4 A Guide for Monitoring & Evaluation Section1-7

1.1. İzleme

1.1.1. İzlemenin Tanımı

İzlemenin üzerinde uzlaşmış bazı temel tanımları şu şekildedir:

“İzleme, temel olarak devam eden bir organizasyonun yöneticilerine ve ilgili taraflarına sonuçlara ulaşma yönünde, gelişimin ve varsa eksikliklerin erken göstergelerini sağlamayı amaçlayan sürekli işlemler olarak tanımlanabilir.”⁵

“İzleme raporlar, görüşmeler, bilançolar, göstergeler vb. içeren birbiri ile bağlantılı bilgi sistemidir. İzleme sisteminde bilgi temel olarak faaliyeti yürütenlerden sağlanır ve temel olarak kamu müdahalelerinin gözlenmesi için kullanılır. İzleme genel olarak bir yargıda bulunmaz. Ancak her hangi bir yargıya gittiği zaman, bu yargı izlenen proje ya da programın faaliyet hedeflerine ulaşım durumu ile sınırlı olmalıdır. İzleme aynı zamanda doğrudan öğrenme ve yeni besleme sağlama eğilimindedir. İzleme genellikle müdahalenin ya da projenin uygulanmasıyla görevli aktörlerin sorumluluğundadır.”⁶

“İzleme kamu politikalarının sebep ve sonuçları hakkında bilgi üretimidir. İzleme analizcilere politika-program faaliyetleri ve bunların çıktıları arasındaki ilişkileri tanımlama fırsatı vermesi sebebiyle, politikanın uygulanması hakkında bilginin temel kaynağıdır.”⁷

“İzleme, kaynakların planlama safhasında tespit edildiği şekilde kullanılıp kullanılmadığı (girdiler) ve bunların beklenen etkilerinin elde edilip edilemediği konusunda proje yönetimine bilgi ve geri besleme sağlanmasıdır”⁸.

İzleme projenin uygulanması esnasında sistematik bir şekilde bilgi ve veri toplanması ve analizidir. Bir projenin ya da organizasyonun etkinliğini ya da verimini artırmayı amaçlar. Yapılacak işin, planlama safhasında belirlenen hedeflerini ve planlanan faaliyetlerini temel alır. Faaliyetlerin plan dahilinde yapılmasını ve yöneticilerin plandan sapmalar konusunda

⁵ UNDP's Handbook on Monitoring & Evaluation Results, sf.5.

⁶ MEANS Collection: “Evaluation of socio-economic programmes” – Volume 6, sf.29.

⁷ Dunn, William N., Public Policy Analysis: An Introduction sf.335

⁸ <http://www.worldbank.org/children/programdesign/whatismande2.html> 23.03.2004 sf. 1

bilgi edinmesini sağlar. Doğru bir biçimde uygulandığında yöneticiler için çok faydalı bir araçtır ve değerlendirme faaliyetleri için temel oluşturur. Eldeki kaynakların yeterli olup olmadığını ve uygun kullanılıp kullanılmadığını, mevcut kapasitenin durumunu ve planlanan faaliyetlerin uygulanma durumunu ortaya koyar.

Özetle, İzleme genel olarak sürekli bir aktivitedir. Bir kapsam çerçevesinde bir proje ya da organizasyon hakkında organizasyonun mümkün olan en düşük biriminden bilgi üretilmesine dayanır ya da bir müdahalenin performansı ile ilgili bilginin üretilmesiyle ilgilidir. Bunun için, izleme, faaliyette bulunanların oluşturduğu bir ağı ve ilgili bilgiyi derleyip raporlayacak uygulama seviyesinden diğer aktörleri gerektirir. Belli bir müdahalenin durumuna ya da performansına odaklanır. Genellikle yargıda bulunmaz. Eğer bulunursa sorgulanan genellikle girdi ve çıktılar üzerinedir. Çok nadiren sonuçlar üzerine yorumda bulunabilir, hiçbir zaman etki konusuna eğilmez. İzleme aktiviteleri, bir politika, program ya da proje ile ilgili olarak yürütülür ve değerlendirmenin temel veri ve bilgi kaynağıdır.

1.1.2. Proje İzleme Faaliyetlerinin Gerekliliği

İzleme, yöneticilere mevcut durumu analiz, problemleri tanımlama ve çözümler bulma, yön tayini ve karar alma, proje aktivitelerini belirlenen takvim dahilinde tutma, hedefler doğrultusunda gelişimi ölçme, ileriki hedefler ve amaçları formüle ve revize etme, beşeri, finansal ve materyal kaynakları hakkında kararlar alma doğrultusunda bilgi sağlar. Bu sebeple proje ile ilgili karar alma mekanizmalarının tüm aşamalarında gereklidir.

1.1.3. İzlemenin Zamanlaması

İzleme proje ile eş zamanlı bir süreçtir. İzleme sistemi, proje faaliyetleri başlamadan önce kurulmalıdır. İzleme aktiviteleri proje çalışma planında belirtilmeli ve bu plan dahilinde aksatmadan yürütülmelidir.

1.1.4. İzlemeyi Yapanlar⁹

İlk seviyede izleme proje personeli tarafından gerçekleştirilir. Üst personel altlarındaki personel ve yapılan işlerin izlenmesinden sorumludur. Proje yöneticisi ise proje ile ilgili tüm faaliyetlerin izlenmesinden sorumludur. İzleme ile ilgili ikinci seviye ise finansman sağlayanlar tarafından yapılan izlemedir. Alan gezileri ve proje yöneticisi tarafından yapılan rutin raporlama ile, finansman sağlayanlar gelişimi izler ve performansı ölçme imkanı elde ederler.

1.1.5 İzlemenin Yapılışı

Periyodik raporlama, alan gezileri, hizmet tedariki, mal kayıtlarının değerlendirilmesi, Yönetim Bilgi Sistemi (Management Information System (MIS)) izleme faaliyetlerini gerçekleştirilmesinde kullanılan başlıca yöntemlerdir. Yönetim Bilgi Sistemi, proje ve proje aktiviteleri konusunda bilgi toplamak ve raporlamak üzerine kurulmuş ve yöneticilere proje faaliyetleri ve performansını planlama, izleme ve değerlendirme imkanı sağlayan bir sistemdir¹⁰.

İzleme faaliyetlerindeki temel kategoriler, planlanan aktiviteler, maliyet ve harcamalar, ilgili personel ve yöneticiler ekipman ve sonuçlar ile proje çıktısıdır.

1.2. Değerlendirme

1.2.1. Değerlendirmenin Tanımı

Değerlendirmenin üzerinde uzlaşmış bazı temel tanımları şu şekilde sıralanabilir:

Değerlendirme, bir çıktıyı elde etme durumu ya da bu yönde gelişimi sistematik ve objektif olarak gözden geçirme amacını güden seçimli bir uygulamadır. Değerlendirme tek-zamanlı bir aktivite değildir. Bir çıktıya ulaşma çabası sırasında öğrenme ve bilginin değerlendirilmesi ihtiyacının belirdiği bir çok zaman sürecinde değişik kapsam ve derinlikte

⁹ The Center for Development and Population Activities, Project Design Handout Section 7, sf. 52

¹⁰ The Center for Development and Population Activities, Project Design Handout Section 7, sf. 53

yapılan durum analizidir. Bütün değerlendirmelerin, – ilgililik, performans ve diğer kriterleri analiz eden proje değerlendirmeleri bile – sadece uygulama çıktılarıyla değil sonuçlarla da ilişkilendirilmeleri gerekir.”¹¹

“Değerlendirme kriterler ve somut standartlar temelinde bir kamu müdahalesi konusundaki yargıdır. Yargı temel olarak müdahale ile giderilmesi gereken ihtiyaçlarla ve bunların üretilmesinin etkileri ile ilgilidir. Değerlendirme, özellikle yargının ortaya konması için toplanan ve yorumlanan bilgiye dayanır. Örnek olarak, bir programın verimliliğinin değerlendirilmesi, bir projenin maliyet-fayda değerlendirmesi, bir politikanın geçerliliğinin değerlendirilmesi ve kamuya sağlanan bir servisin kalitesinin değerlendirilmesi gibi.”¹²

“Değerlendirme temel olarak politika performansları hakkında bilgi üretimi için gerekli olan değer öncüllerinin oluşturulması ile ilgilidir. Değerlendirme terimi, her biri politika ya da programların sonuçlarına biçilen değer uygulamalarına atıfta bulunulan pek çok anlama sahiptir. Genel olarak değerlendirme terimi, bazı değerler açısından politika çıktılarını analiz eden değer biçme, takdir, analiz kelimeleri ile eş anlamlıdır. Daha spesifik olarak değerlendirme, politika sonuçlarının değeri hakkında bilgi üretimi anlamına gelir. Politika sonuçları hedefler ve amaçlara katkıda buldukları zaman belli bir değer ifade ederler.”¹³

Değerlendirme mevcut proje etkilerinin daha önceden belirlenmiş stratejik planlarla karşılaştırılmasıdır¹⁴. Yapılmak üzere belirlenmiş olanlara, o ana kadar gerçekleştirilmiş olanlara ve bunların nasıl gerçekleştirildiğine bakarak, sonuçlara ulaşılır. Şekil verici (formative) olabileceği gibi (proje veya organizasyonun uygulanma sürecinde yer alan işleyiş şeklinin ya da stratejisinin geliştirilmesi amacıyla), özetleyici (summative) de olabilir (tamamlanmış bir proje veya organizasyondan çıkarımlar yapan ve bilgi sağlayan).

Özet olarak değerlendirme, temelde bir müdahalenin mevcut değeri ya da faydası hakkında, genellikle izleme sistemi ile temin edilen ilgili bilgi temelinde üst düzey yönetim tarafından yargılara varılmasıdır. Doğal olarak verilerin yorumlanmasını içerir. Kapsam, derinlik, en son amaca göre çeşitlilik gösterir ve bunların hepsi değerlendirmenin cevaplarını aradığı sorular olarak yansır. Genellikle zamanlamalı – bir programın başında, uygulama

¹¹ UNDP's Handbook on Monitoring & Evaluation Results sf.6

¹² MEANS Collection: "Evaluation of socio-economic programmes" Volume 6, sf.17

¹³ Dunn, William N., Public Policy Analysis: An Introduction sf.404

¹⁴ The Center for Development and Population Activities, Project Design Handout Section 7, sf. 61

sırasında ya da müdahalenin sonunda - olarak devreye girer. Değerlendirme verimlilik gibi alt seviye konulardan strateji ve politika analizi seviyesine doğru yükselme eğilimindedir.

1.2.2. Değerlendirme ve İzlemenin Temel Farkları

İzleme ve değerlendirme karşılaştırıldığı zaman, her ikisinin de belirli durumlardan ziyade, göreceli olarak kamu politikalarının müdahale süreçlerini ele aldıkları görülür. İkisi arasındaki temel farklar şu şekilde özetlenebilir.

- Zamanlama,
- Odak,
- Detay seviyesi.

İzleme uygulamadaki ilerleyişin takip edilmesine ve uygulama ile neyin değiştiğine dair temel verilerin toplanmasına odaklanmıştır. Büyük oranda bilgi temini ve aktarılmasına dayanır ve bu bilgi değerlendirmenin temel hammaddesini oluşturur. İzleme uygulama süresince devam eder ve müdahalenin uygulanmasında yer alan tarafların bir raporlama ağını içerir. Bu taraflar genellikle bir izleme bilgi sistemine ilgili veriyi sağlarlar. İzleme rutin bir şekilde uygulamanın nasıl olduğunu takip edebilir, fakat yapılan işin tam manasıyla gözden geçirilmesi, genellikle varmış olduğu yargılar ile değerlendirmenin sağladığı bir şeydir.

Değerlendirme genellikle uygulamadan önce (ex-ante), uygulama sırasında (interim ya da mid-term) ve uygulamadan sonra (ex-post) devreye girer. Değerlendirme, izlemenin açıklayamadıklarını belirginleştirir. Gerçekleştirilecek olanların üst düzey hedefleri karşılayıp karşılayamadığını politika ya da program etkisi ve sonuçları ve bazı durumlarda çıktılar açısından ifade ederek açıklar.

Eğer yargılar hem izlemede hem de değerlendirmede ortaya çıkarsa, genelde izleme için düşük seviyede, yani faaliyetsetel, değerlendirmede ise üst seviyede yani sonuç ve etki odaklı olur. Son olarak her ne kadar değerlendirme program hatta proje seviyesinde uygulanırsa da, onun bir kamu programının performansı üzerindeki yargıları kaçınılmaz olarak strateji ve politika üzerinde etkileri olacaktır.¹⁵

¹⁵ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.18

Yukarıda da belirtildiği gibi, Değerlendirme, bir politika ya da program örneğinde, izleme düzenli ve sistematik devam eden politika ya da programla ilgili verilerin toplanması, raporlanması ve yorumlanmasıdır. Avrupa Komisyonu Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle (MEANS)¹⁶ Kılavuzunda ise Değerlendirmenin tanımı kamu müdahalelerinin kaynaklarının, çıktılarının ve sonuçlarının detaylı ve düzenli tetkiki olarak yapılmıştır. Bu ara hedef olarak tanımlanabilecek kritik hedeflere ulaşılma durumunun sorgulanması olarak açıklanabilir.

Karşılaştırma aşağıda yapılan tanımlar ve açıklamalarla toparlanabilir:

“İzleme daha çok politika ve programların faaliyet ve dizaynları ile ilgili iken değerlendirme politika ya da programın mevcudiyeti hakkında daha temel sorulara odaklanır. Fakat uygulamada izleme ve değerlendirme iç içedir ve değerlendirme ağırlıkla izleme verisine dayanır.”¹⁷

İzleme, ne olduğu, nasıl ve niçin olduğu sorularını cevaplarırken, değerlendirme, nasıl bir farkın ortaya konduğu sorusuna cevap arar. Son olarak izleme ve değerlendirme kamu müdahalelerinde kaynakların doğru kullanımı finansal yönetim ya da kontrol gibi diğer bazı alanların yanında temel aktiviteler olarak görülürse de, bir çok durumda, spesifik, teknik ve profesyonel açılardan denetim ve mali kontrol mekanizmalarının devreye girmesi gerekir.

Tüm bu anlatılanlar izleme ve değerlendirmenin muhatap olduğu sorularla özetlenebilir:

İzleme – Yaptığımız işleri doğru şekilde yapıyor muyuz?

Değerlendirme – Doğru işleri mi yapıyoruz?

¹⁶ MEANS: Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle / Methods for Evaluating Activities of a Structural Nature – Avrupa Komisyonunun yapısal içerikli faaliyetlerin değerlendirilmesinde belirlediği metotlar. Bu metotlar çeşitli kılavuz ve el kitaplarında toplanmıştır.

¹⁷ Boyle R., Lemairre D, Rist R.C.:Building effective evaluation capacity : lessons from practice Introduction:Building Evaluation Capacity, New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers 1999 sf.5

1.2.3. Değerlendirmenin Amacı

Değerlendirmede temel amaçlar projenin verimlilik durumu ile hedef ve amaçlara ulaşma durumunun ölçülmesi yapılanların sağlayacağı etkinin analizi ve gelecekteki aktivitelerin geliştirilmesini sağlayacak tecrübe ve bilgi aktarımıdır. Değerlendirilmesi gerekenler ise¹⁸:

- İş planındaki gelişim,
- Sistemlerin varlığı ve işleyişi,
- Planlanan aktivitelerin uygulanma durumu,
- Amaçlara ulaşmada gelinen durum,
- Projedeki etkililik,
- Projenin etkisi,
- Projenin verimlilik/fiyat-etkililik durumu ve
- Sürdürülebilirliktir.

1.2.4. Değerlendirmenin Zamanlaması ve Değerlendirme Çeşitleri

Politika ya da program değerlendirmesinin üç temel tipi vardır. Bunlar:

- Ön (ex-ante) değerlendirme,
- Ara ya da ara dönem (interim ya da mid-term) değerlendirme,
- Son (ex-post) değerlendirme.

Her biri politika ve programın gelişiminin farklı aşamalarında uygulanır ve her biri programın uygulanması ile ilgili mevcut bilgiyi dikkate alarak farklı sorulara cevap verme amacındadırlar.

- Ön değerlendirme, politikayı uygulamadan önce, hâlâ bir teklif ya da öneri halinde olduğu zaman ele alır ve bu sayede geliştirme aşamasına katkıda bulunur.

¹⁸ The Center for Development and Population Activities, Project Design Handout Section 7, sf. 61

- Ara değerlendirme, uygulama devam ederken gerçekleştirilir ve politika ya da programın modifikasyonuna katkıda bulunabilir. Uygulamada ara değerlendirme genellikle önemli bilgi ve gelecek politika ve programların tasarımıyla ilgili yeni bakış açıları sağlar. Çünkü genellikle yeni programlar bir önceki programın hemen bitiminde ve bir önceki programın son değerlendirme sonuçları elde olmadığı zaman başlar.
- Son değerlendirme uygulama bittikten sonra yapılır ve özellikle etki ve sürdürülebilirlik soruları üzerinde odaklanır. Ayrıca bunlardan kaynaklanan temel politika etkilerini gözden geçirir.

Ön Deęerlendirme¹⁹

Ön değerlendirme, geliştirme aşamasında politika inisiyatiflerini gözden geçirir ve ne kadar güçlü olduklarını ve hangi geçerli temellere dayandıklarını test eder. Geniş bir aralıktaki mevcut delillere dayanarak, politikanın geçerliliği, stratejinin uygunluğu, hedef ve amaçların gerçekçiliği ve politikanın izlenip değerlendirilmesi için yeterli sistemlerin ortaya konup konamayacağı hususlarını gözden geçirir. Ön değerlendirmenin, politika lehinde verilen delilleri gözden geçirmesi gerektiği gibi alternatif kaynakları da araştırması zorunludur.

Ön değerlendirme, program düzeyinde, genellikle ilgililik ve uygunluk konularına odaklanır. Program tasarımı temelinde, programın verimliliği, etkisi ve sürdürülebilirliği üzerinde tahminler yapar, uygun tavsiyelerde bulunur. Bunlar tabii ki mevcut programı ya da projenin tasarımında modifikasyon yapılmasını teşvik edebilir.

Ara Değerlendirme

Ara deęerlendirme²⁰:

- Orijinal hedefler açısından politikanın performansını tanımlamalı ve açıklamalı,

¹⁹ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf. 24

²⁰ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf. 25

- Politikanın çalışıp çalışmadığını, sadece hedeflerin karşılanması açısından değil, aynı zamanda aktivitelerin kalitesi ve uzun-dönemde muhtemel ulaşılabilecek sonuçlar açısından da ortaya konmalı,
- İlave katkıları, kayıpları ve değişiklikleri tahmin etmeli,
- Politikanın orijinal mantığını yorumlamalı, hala geçerli olup olmadığını not etmeli,
- Göstergelerin ve hedeflerin uygunluğunu ve izleme uygulamalarının ve izleme sisteminin başarısını yorumlamalı,
- Uygulanan politikanın başarısını yorumlamalı ve
- Eğer gerekirse değişiklik için tavsiyelerde bulunmalıdır.

Ara-dönem değerlendirmesi, programın uygulanış süresinin ortasında yapılır. Analiz ve yaklaşımında hem geçmişe hem de geleceğe bakar. Tipik olarak izleme sisteminin kurulması ve bu sistemin raporlamaya başlaması ile devreye girer. Genel olarak bu raporların spesifik gösterge ve hedefler açısından programın nasıl performans gösterdiğini ortaya koyması gerekir. Aynı zamanda verileri mevcut ve geçmiş politika performansı ve gelecekte beklenen performans açısından taşıdıkları manayı yorumlaması ve açıklaması gerekir. Ara değerlendirme bu raporları ele alır ve program performansını çok daha detaylı bir inceleme ile tahlil eder.

Ara değerlendirme aşamasında politikanın geliştirilmesi ve uygulanmasında yer alan kilit aktörlerle de görüşülmesi gerekir. Bu ilave bilgi, ara değerlendiricilere politikanın desteklediği kurumlar ve bunun uzun dönemli, geniş ekonomik faydalar oluşturması açısından taşıdığı mana hakkında gösterge sağlayacaktır.

Son Değerlendirme

Program sona erdikten sonra uygulanır. Bir çok açıdan ara değerlendirmeye benzemesine rağmen daha çok politikanın uzun dönemde meydana getireceklerine, etkilerine ve bunların sürdürülebilirliğine odaklanır²¹. Ayrıca, programın olumsuz değişiklikler yaratma ya da çevresel etkileri gibi beklenmedik sonuçlarını da sorgular. Son değerlendirme, politika

²¹ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf. 26

ve programı değiştirmemesine rağmen gelecekteki programların geliştirilmesi için tecrübe ve birikim sağlayabilir.

1.2.5. Değerlendirmeyi Yapanlar²²

a) *İç değerlendirme proje yöneticisi ya da proje personeli tarafından yapılır.*

Bu durumda değerlendirenler yapılan işe, hedefler ve amaçlara daha vakıftır. Bilgi temini kolaydır ve yapılan eleştiriler ve çıkarılan sonuçlar daha rahat kabullenilir. Dış değerlendirmeye göre proje personeli için daha az rahatsız edicidir ve daha ucuzdur. Ancak değerlendirenler olumlu sonuçlar üretmeye daha yatkın olabilir. Yeterli donanımına sahip personel olmayabilir ve değerlendirme önemli oranda zaman gerektirecektir.

b) *Dış değerlendirme ise finansman sağlayanlar, bağişçılar ya da bunlar tarafından görevlendirilen danışmanlar tarafından yapılır.* Bu durumda ise değerlendirme daha objektif olacak, değerlendirmeyi yapanlar daha yetkin ve tecrübeli olacaklardır. Ayrıca dış değerlendirme özellikle olumlu sonuçlarda daha yüksek kredibilite sağlar. Fakat bazı durumlarda değerlendirenler organizasyonun kültürüne yada yapılan işe yabancı olabilir. Eleştiriler i personelce kolayca kabullenilmeyebilir ve dış değerlendirme daha maliyetlidir.

1.2.6. Değerlendirme Kıstasları

Değerlendirme temel olarak 5 soruya cevap arar²³:

- İlgililik (Relevance): şu anda yapılan işe, uygulanan proje eldeki durumu geliştirme açısından iyi bir fikir mi? Hedef grupların öncelikleri dikkate alınıyor mu?
- Etkililik (Effectiveness): Planlara (amaçlara, çıktılarına ve aktivitelere) ulaşıldı mı? Müdahale mantığı doğru mu? Yapılan şey etkiyi arttırmak için en iyi yol mu?

²² The Center for Development and Population Activities, Project Design Handout Section 7, sf. 61

²³ IFAD 1.2.4 A Guide for Monitoring & Evaluation Section 2-5

- Verimlilik (Efficiency): Kaynaklar mümkün olan en iyi şekilde kullanıldı mı? Kabul edilebilir ve sürdürülebilir bir maliyetle, etkiyi maksimize etme yönünde uygulamayı geliştirmek için daha farklı ne yapılabilirdi?
- Etki (Impact): Proje uzun vadeli hedeflere ne ölçüde katkıda bulunabilir? Proje pozitif ya da negatif yönde ne gibi beklenmedik sonuçlar doğurabilir?
- Sürdürülebilirlik (Sustainability): Projeye sağlanan fonlar tükendiğinde projenin sağladığı pozitif etki devam edecek mi?

1.3. İzleme ve Değerlendirme Sistemi

1.3.1. İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Avantajları²⁴

İzleme ve Değerlendirme planlama için bir araçtır:

- ❖ İzleme ve değerlendirme sisteminin tasarımı ve oluşturulması ile göstergelerin belirlenmesi, programın mantığını ve hedeflerini belirginleştirecektir. Soyut öngörü ve tahminlerin somut hale gelmesinde faydalıdır ve sebep-sonuç yolları üzerinde yeniden değerlendirme imkanı sağlar.
- ❖ Projenin hazırlanması sırasında hedeflerin belirlenmesi için, projenin beklenen girdi, çıktı ve etkisine ilişkin olarak projeye ilgili tüm taraflarca mutabakat varılması gereklidir.

İzleme ve değerlendirme projenin uygulanmasının takibi ve geliştirilmesi için bir araçtır:

- ❖ İzleme ve değerlendirme, sorunlar karşısında erken uyarı sistemi teşkil etmesi ile projenin uygulanmasını geliştirebilir. (aktivitelerin gecikmesi, finansal problemler, beklenenden düşük katılım, proje ile ilgili çeşitli taraflardan kaynaklanan gecikmeler vb.)
- ❖ İzleme ve değerlendirme, Aktivitelerin ürünleri ve çıktılarıyla ilgili olarak geri besleme sağlayabilir ve gelişim için öneriler ortaya koyabilir.

²⁴ <http://www.worldbank.org/children/programdesign/whatismande2.html> 23.03.2004 sf. 2-3

❖ İzleme ve değerlendirme sistemi, planlanan ve uygulanan aktivitelerin istenen çıktıları üretip üretmediğini ve aktivitelerin revize edilmesi ya da yeni aktivitelerin eklenmesi gerekip gerekmediğini ölçerek de uygulamayı geliştirebilir.

İzleme ve Değerlendirme proje etkisinin ölçülmesi ve artırılması için bir araçtır:

❖ İzleme ve değerlendirme sistemi, çıktıları ve sonuçları ölçer. Sadece o safhaya kadar yapılanları değil projeye hangi hedeflere ulaşıldığına da odaklanır. Bu proje ekibinin hesap verebilirliğini artırır ve performansı teşvik eder.

❖ İzleme ve değerlendirme sistemleri, genel olarak ele aldıkları programın kapsadığı projeleri ya da bileşenleri de geliştirebilirler. Değerlendirmeler hangi model ya da yaklaşımların daha büyük etkiye sahip olduklarını gösterir, tecrübe aktarımını sağlar ve en iyi uygulamaları tanımlar.

❖ Değerlendirme özellikle pilot projeler için önemlidir. Değerlendirme, kullanılan proje yaklaşımının mevcut kapsam için yeterli olup olmadığı, geliştirilmesi gerekip gerekmediğini ve bunun nasıl yapılabileceği sorularına cevap verebilir.

İzleme ve değerlendirme, finansman sağlayanlara gelecekteki programların gerekliliği konusunda gösterge yada örnek olabilir.

❖ Değerlendirme sonuçları, potansiyel bağışçılar, hükümet görevlileri, her türlü finansman sağlayıcılar ya da genel olarak kamuya projenin verimliliği konusunda bir kanıt oluşturabilir ve bu şekilde katılımı, yatırımı ve genel bilinç düzeyini artırabilir. Unutulmaması gereken, doğal olarak bunun tersinin de doğru olduğudur.

1.3.2 İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Tasarımı

Sistem oluşturulurken öncelikle ne öğrenilmek istendiği belirlenir ve bunun sonucunda da göstergeler tespit edilir. Nitel ve nicel olarak ihtiyaç duyulacak bilgiler, göstergelerin geliştirilmesinde yol gösterici olur. Ardından bilginin hangi kaynaklardan ne tür

yöntemlerle toplanacağı belirlenir. İzleme ve değerlendirme sürecinde hangi tarafların yer alacağı karara bağlanır.²⁵

Bir izleme ve değerlendirme sistemi genel olarak altı aşamada oluşturulur:

1. *Amaç ve kapsamın ortaya konması:* İzleme ve değerlendirmenin hangi amaçlara hizmet edeceği ve derinliğinin ne olacağı belirlenir.
2. *Performans sorularının, bilgi ihtiyaçlarının ve göstergelerin tanımlanması:* Projenin istenen şekilde yönetilmesi için neyin izlenip değerlendirileceği ve neyin bilinmek istenebileceği tespit edilir.
3. *Bilgi toplama mekanizması ve organizasyonunun planlanması:* Gerekli bilginin nasıl toplanacağı, ve organize edilerek dağıtılacağı kararlaştırılır.
4. *Kritik aktarma süreç ve aktivitelerinin planlanması:* Toplanan bilgiden ne şekilde çıkarımlar yapılabileceği ve bunun gelişim yolunda nasıl kullanılacağı belirlenir.
5. *İletişim ve raporlamanın planlanması:* Proje aktiviteleri ve süreçleri açısından iletişimin hangi bileşenlerle nasıl ve kiminle yapılacağı ortaya konur.
6. *Gerekli koşulların ve kapasitenin tespiti:* İzleme ve değerlendirme sisteminin aksamadan işlemesi için gerekli olan bileşenler tanımlanır ve temin edilir.

- İzleme ve değerlendirme sistemi, proje ya da programın hazırlanma aşamasında oluşturulmalıdır. Sistemin kurulması, projenin planlama faaliyetlerine katkıda bulunabileceği gibi proje ile ilgili bütün tarafların beklenenler konusunda bilgi sahibi olmasını ve mutabakata varmasını garantiler²⁶.
- İzleme ve değerlendirme sisteminin öneminin proje ile ilgili tüm taraflarca kavranması ve üst makamlarca yeterli desteğin verilmesi, etkili bir sistemin oluşturulması açısından önemlidir.
- Basit ve doğrudan bir sistem oluşturulmalı ve mümkün olduğu kadar mevcut veri toplama sistemleri ile bağlantı kurulmalıdır.
- Mantıksal Çerçeve (Logical Framework (Logframe)) gibi proje yönetimi araçları kullanılarak izleme ve değerlendirme sisteminin sistematik tasarımı yönlendirilmelidir.

²⁵ CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, M&E toolkit, Janet Shapiro sf 12-18

²⁶ <http://www.worldbank.org/children/programdesign/whatismande2.html> 23.03.2004 sf. 4

Mantıksal Çerçeve, izleme ve değerlendirme sisteminin hazırlanmasında faydalı bir araçtır. Projenin oluşturulmasında, girdiler, bileşenler, çıktılar, sonuçlar ve proje hedefi, mantıksal ilişkileri temelinde proje ekibine yardımcı olur. Belirgin ve gerçekçi bir hedef, gelecekteki uygulamalara rehber olacak ve izleme ve değerlendirme göstergelerinin seçiminde yeterli temeli oluşturacaktır. Diğer yandan Mantıksal Çerçeveye çok sıkı bağlanma, projenin esnekliğine zarar verebilir. İzleme ve değerlendirme çıktıları, Mantıksal Çerçevenin beklentilerden farklılaşan koşullar ve çıktılar karşısında ayarlama yapılmasını sağlayacak şekilde değerlendirilmesini temin edecek yeterliliği sahip olmalıdır.

- Projeye ilgili tüm tarafların, hangi gösterge ve hedeflerin amaçların ölçülmesinde kullanılacağı kararına katılmaları sağlanmalıdır.
- Projenin hazırlanması sırasında, göstergelerin ölçülmesi ile ilgili veriler konusundaki bilgi kaynakları tanımlanmalıdır.
- Henüz oluşmamış veri kaynakları tanımlanmalı ve hangilerinin izleme ve değerlendirme sisteminde kullanılacağı kararlaştırılmalıdır.
- İlgili herkesin rol ve sorumlulukları projenin hazırlık aşamasında belirlenmelidir.
- Raporlama takvimi oluşturulmalı ve raporlamayı kimin yapacağı belirlenmelidir.
- Bilgiyi nihai olarak kimin alacağı ve kullanacağı tespit edilmelidir.

Tüm kilit katılımcılar için yönetim bilgi ihtiyaçları tanımlandıktan sonra, hedefler ve çıktılara yönelik olarak performans göstergeleri seçilecektir. Bu aşamada kararlar bilgi toplanmasına yönelik alınmalıdır. Son olarak, hazırlık ve kuruluş aşaması, verilerin nasıl analiz edileceğine karar vermelidir. Sistemi olabildiğince basit ve uygulama ekibinin kapasite ve eğilimleri doğrultusunda tutmak önemlidir.

Tüm katılanlar için proje hazırlama aşamasında göstergelerin belirlenmesi ve izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması konusunda çalışma gruplarının organize edilmesi, sistemin ilerleyen aşamalarda aksamadan yürütülmesini ve projeye istenen katkıda bulunmasını sağlayacaktır.

1.3.3. Göstergelerin Seçimi

Göstergeler, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçen sonuçlar ya da karşılaştırmalardır.

- Projenin tüm bölüm ve bileşenlerini ölçecek farklı göstergeler seçilmelidir: girdi, çıktı, sonuç ve etki.
- Özel (Specific), ölçülebilir (Measurable), uygun (Appropriate), gerçekçi (Realistic) ve zaman-sınırlı (Time bound) göstergeler seçilmelidir. Bu göstergeler şu şekilde açıklanabilir:

Özel: ölçülecek olan hedef ya da çıktı ile açık ve doğrudan ilgili olmalıdır.

Ölçülebilir: Temin edilebilir veriler olmalı ve veri tanımları belirsiz olmamalıdır.

Uygun ya da alakalı: Gösterge proje çıktı ya da gelişiminin ölçümünde katma değer sağlamalıdır.

Gerçekçi ve atıfta bulunulabilir: Gösterge proje uygulamalarının direk sonuçlarından kaynaklanan değişimleri ölçmelidir.

Zamanlı: Bilginin alakalı olmasını sağlamak için veriler kabul edilebilir bir zamanda toplanmalı ve analiz edilmelidir²⁷.

- Projeyi hedefler doğrultusunda izleyecek kilit performans göstergeleri seçilmelidir.
- Çok fazla sayıda gösterge seçilmesi dikkati projenin en önemli amacından saptırabilir. Kilit performans göstergeleri ve etki göstergeleri birkaç tane ile sınırlı tutulmalıdır.

1.3.4. Hedeflerin Belirlenmesi

Hedefler, belirli bir periyotta projenin ulaşmayı amaçladığı gösterge seviyelerini tanımlar.

- Hedefler, projenin hazırlanma aşamasında, katılımcı bir yaklaşımla tüm tarafların mutabakatı ile belirlenmelidir.

²⁷ <http://www.worldbank.org/children/programdesign/whatismande2.html> 23.03.2004 sf. 3

- Hedefler, göstergenin ulaşması gereken seviyeyi belirttiği gibi faydalanıcıları ve hedef yıldaki hareketleri de içerir.
- Hedefler, katılımcı kişileri teşvik edici olmalı fakat aynı zamanda gerçekçi olmalı ve proje ekibinin kapasitesini, zaman kısıtını ve belirli koşulları göz önünde bulundurmalıdır.
- Ara değerlendirme, hedeflerin revizyon ihtiyaçlarını tanımlayabilir.

1.3.5. İzleme ve Değerlendirme İçin Kapasite Oluşturulması

- Proje hazırlık aşamasında izleme ve değerlendirme için mevcut kurumsal kapasite (personel sayısı, eğitim/bilgi durumu, mevcut bilgi sistemleri, mali kaynaklar) değerlendirilir ve gereksinimler ile karşılaştırılır.
- İzleme ve değerlendirme sistemi yerel koşullara adapte edilir. Sistemi daha basit bir hale getirmek, tüm bileşenleri sistemin gerekliliklerini karşılayacak şekilde değiştirmekten çok daha mantıklıdır.²⁸
- İzleme ve değerlendirme sisteminin kuruluş ve uygulaması, projenin özel ve ayrı bir bileşeni haline getirilir.
- İzleme ve değerlendirme sistemi için gerekli finansal kaynaklar proje planına dahil edilir.
- İlgili tüm tarafların izleme ve değerlendirme sistemi ve bu sistemin kullanımının önemi konusunda bilince sahip olması sağlanmalıdır.
- Verilerin analizi ve yorumlanması konusunda eğitim verilmesi verimliliği arttıracaktır.
- Yeterli zaman, para ve çaba, güvenilir bir bilgi sisteminin talep oluşturulması, kontrolü, başlatılması ve uygulanması için kullanılmalıdır.

Yeni bilgisayarlı bilgi sistemlerinin oluşturulmasına özel önem verilmelidir. Kuruluş ve uygulamanın zor olduğu söylenebilir. Ancak bu sistemler, izleme ve değerlendirme sisteminin gelecekteki gerekliliklerini açıkça ortaya koyar, sistem faaliyet ve kılavuzlarının kullanılabilir ve sistemin pratik olmasını garanti ederler. Bu gerçekçi uygulama, sistemin gerekli olduğunu yeterli derecede ispatlayacaktır. Pilot uygulamalara sistemin kendisi kurulmadan önce yeterli zaman verilmelidir. Bu periyot izleme ve değerlendirme sisteminin yerel gerçeklere ve sınırlamalara uymasına yardımcı olur. Proje personeline ve sistemi

²⁸ <http://www.worldbank.org/children/programdesign/whatismande2.html> 23.03.2004 sf. 4

kullanılara yeterli ve uygun eğitimin verilmesi önemlidir. Eğitim genellikle izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulurken fazla dikkat edilmeyen bir noktadır.

1.3.6. İzleme ve Değerlendirme Sistemini İzleme İçin Kullanma

İzleme ve değerlendirme sistemi proje gelişiminin ölçülmesi, ara sonuçların analizi ve uygulamanın geliştirilmesi için geri besleme sağlamakta kullanılır²⁹. Eğer elde edilen veri sistem içinde geri besleme için kullanılmazsa, izleme ve değerlendirme sistemi değerinden çok şey kaybedebilir. Raporlama hem üst yönetim seviyesinde (hesap verebilirlik ve stratejik karar alma açısından) hem de alt yönetim seviyesinde (uygulamanın geliştirilmesi için dorudan) kullanılacaktır.

Proje çalışanlarına çok fazla veri toplanması görevi verilmemelidir. Sadece önemli bilgi için başvurulmalıdır. Ayrıca, proje hakkında bilgi temini ile hesap verebilirlik arasında uygun denge bulunmalıdır. İzleme ve değerlendirme sisteminden negatif bir biçimde etkilenen proje ekibi, projenin olumlu gelişim gösteremediği durumlarda, uygulamayı raporlama konusunda daha az motive olabilirler. Bu da izleme ve değerlendirme sisteminin yararlı katkıda bulunabilmesini engelleyecektir.

Ara değerlendirmeler neticesinde tavsiye edilen faaliyetlerin dikkatli takibi de izlemenin etkili yürütülmesi için gereklidir.

1.3.7. Etki Değerlendirmesi³⁰

- Projenin başlangıcında, gelişimin izlenmesi ve projenin çıktı ve etkisinin değerlendirilmesinin sağlanması yönünde oluşturulan sistem ana hatlarıyla gözden geçirilmelidir.
- Etki değerlendirmesi, etkinin zaman içerisinde gözlemlenebileceğini dikkate almalıdır. Projenin tamamlanmasından birkaç yıl sonra yapılacak çalışma uzun dönem faydaları ve projenin sonuçlarını tespit edecektir.

²⁹ <http://www.worldbank.org/programdesign/whatismande2.html> sf. 4

³⁰ <http://www.worldbank.org/programdesign/whatismande2.html> sf. 5

BÖLÜM : II-AVRUPA BİRLİĞİNDE İZLEME VE DEĞERLENDİRME

Değerlendirme tüm modern kamu sektörü yönetim uygulamalarında olduğu gibi Avrupa Birliği'nin (AB) de harcama politikalarının temel bir parçası olmuştur. Bu nedenle AB harcama programlarının sistematik değerlendirilmesi, Komisyonun etkin ve sağlam Yönetim 2000 İnisiyatifinin³¹ temel bileşenlerinden biridir.

Değerlendirme hakkında Tebliğin 8 Mayıs 1996 tarihinde kabul edilmesiyle, Komisyon bu alandaki uygulamaları geliştirmek için gerekli olan somut adımları listelemiştir.³² Faaliyetlerin yürütülmesinde sorumlu servisler kendi programlarının değerlendirilmesi konusunda ilk elden sorumlu iken, Komisyon finansal servislerine destek amacıyla bir seri araçları geliştirme görevi vermiştir. Bu araçların arasında uzman olmayan kullanıcılar için değerlendirmenin amacını, yönetimini ve tasarımını belirleyen, kılavuzlar ve talimatnameler bulunmaktadır. AB'nin üye ülkeler ve Topluluk kurumları arasında oluşturduğu bu yapılanma aday ülkelerle oluşturulan finansal ilişkilere de yansımıştır.

Tarihsel olarak, AB tarafından sağlanan yardımların izlemesi ve değerlendirilmesinin işleyişi, her bir fonun kapsamına göre gelişir ve bu sebeple uygulamada değişiklik gösterir. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine yapılan temel yardım olan Poland Hungary: Action for Restructuring of Economies (PHARE) Programı'nda 1996 yılından beri kullanılan metotlar program kümeleriyle ilgili düzenli, dışardan üretilen yıllık ve dönem sonu Değerlendirme Raporları ağırlıklıdır. Ara değerlendirme ve son değerlendirmeler gerektiğinde yapıla gelmiştir ve aynı zamanda sektörel değerlendirmelerdir.

İlk evrimsel adım, 2001 yılında, daha önceden düzenli bir süreç olmaktan ziyade dış etkenli bir araştırma faaliyeti olarak algılanan, İzleme ve Değerlendirmenin birbiri ile bağlantılı ama farklı iki fonksiyon olarak ayrılması ile atıldı. İzleme, merkezi olmayan bir hale getirilirken, eski değerlendirme sistemi, yerini genişletilmiş ve geliştirilmiş, Komisyon servislerinin merkezi sorumluluğunda kalmasına rağmen dışardan sağlanan sözleşmeli uzmanlar aracılığıyla yapılan Ara değerlendirmeye bıraktı.

³¹ Avrupa Komisyonunun Topluluklar genelinde finansal yönetimin geliştirilmesi amacıyla kabul ettiği belge.

³² Commission Communication 1996 "Concrete steps towards best practice across the Commission
http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments_en.htm

Her bir aday ülkedeki merkezi olmayan izleme sistemlerinin işleyişi esas itibarıyla farklılık arz eder ve programlarda yapılacak geliştirmeler için kapsamı gösterir. Sistem daha da evrim geçirecek ve bu şekilde, aday ülkeler katılım yönünde Yapısal ve Uyum Fonları altındaki nihai sorumluluklarına istenen şekilde hazırlanacaklardır. Yalnızca izleme değil aynı zamanda değerlendirme de bu ülkelerde AB yardımının yönetim sürecinin bir parçası haline gelecektir.

2.1. İzleme

İzleme proje ya da program uygulaması süresince devam eden bir süreçtir ve yapılan işin iyi bir gelişim gösterdiğini onaylamak, projenin orijinal hedeflerini takibe devam edeceğine karar vermek ve potansiyel problemleri tanımlayıp gerekli düzeltici eylemleri kararlaştırmak gibi fonksiyonları ile proje ve program yönetiminde çok önemli bir rol oynar³³. Sistem kurulurken uygulamanın istenen düzeyde olduğundan emin olunması için süreç şu adımları içermelidir:

Uygulama \rightleftarrows Veri Toplama \rightleftarrows Analiz \rightleftarrows Düzeltici Eylemler

2.1.1. Yapının ve Kaynakların Tanımlanması

İzleme göreviyle sorumlu kurumun ya da organizasyonun, mevcut öncelikler ve kapasiteyi temel alarak, izleme sisteminin yapısını ve kaynaklarını tanımlaması mecburidir. Bu tanımlama, Komisyon dahil değişik grupların ihtiyaçlarını karşılamak üzere üstlenilecek olan izlemenin detay seviyesini de göz önünde bulundurmalıdır. Bilgi ihtiyaçlarının yönetim yapısının değişik seviyeleri ile ilişkilendirilmesi önemlidir. Doğal olarak yönetim seviyesi ne kadar yükselirse, bilginin de o kadar özet olması gerekir.

2.1.2. Sistemlerin ve Araçların Tanımlanması

Kararlar, proje ve program uygulama sürecinin kontrol edilmesi için hangi bilginin gerekli olduğu, çıktılar, sonuçlar, etkiler ve bunlarla ilgili göstergeler hakkında gerekli bilginin sağlanması ve bu bilginin şekli, sıklığı ve iletilmesinin zamanlaması için hangi

³³ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.28

verilerin toplanması gerektiği yönünde alınmalıdır. Verileri değerlendirecek metotların ve anketlerden türetilen tahmin yaklaşımlarının, bunların tedarikinden, toplanmasından ve işlenmesinden sorumlu otoriteler ve organlarca ortaya konması gerekir.

2.1.3. Verilerin Toplanması

Bu aşama reel değerlerin, gözlemlerin ve ölçümlerin toplanması ve doküman haline getirilmesini içerir. Aşağıdaki temel konuların düzenli olarak izlenmesi gerekir³⁴:

- Finansal ve diğer kaynakların kullanım oranı ve uygulamadaki gelişime bağlı olarak ortaya çıkan maliyetler (Aylık olarak izlenmelidir).
- Hangi faaliyetlerin devam ettiği ve çıktılar yönünde ne kadar ilerleme kaydedildiği (haftalık olarak izlenmelidir). Amaçlanan çıktıların hangilerine ulaşıldığı yada kısa vade de ulaşacağı.
- Mantıksal Çerçevenin (Logical Framework) tüm seviyelerindeki göstergeleri.
 - Proje çevresi
 - Hedef grup ve partnerlerle işbirliği.

2.1.4. Analiz

Problemlerin ve fırsatların tanımlanması amacıyla, plandan sapmaları belirlemek için ulaşılmaması hedeflenenler hakkındaki verilerle, mevcut durumu tespit eden verilerin karşılaştırılmasıdır. Aşağıdaki soruların cevaplanması gerekir³⁵:

- İstenen sonuçlara ulaşılmış mıdır? – o ana kadar üretilen çıktıların planlananlar olup olmadığı ve bu çıktıların sonuçlar ve etkilere katkıda bulunup bulunmadığı analiz edilerek (çeyrek yılda). –
- Bu sonuçlar hangi dereceye kadar hedeflere ulaşmayı desteklemektedir? (yarı-yılda) Hedeflere ulaşılmış mıdır?
- Proje çevresinde ne gibi değişiklikler olmuştur ve bunların projeye ilgili sonuçları nelerdir?

³⁴ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.30

³⁵ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.30

- Proje organizasyonunun ve hedef gruplarla işbirliğinin mekanizması ve prosedürlerinde değişiklik olmuş mudur?

2.1.5. Düzeltici Eylemlerin Tanımlanması

İstenen ilerleme kaydedilmediği zaman, düzeltici eylemler tanımlanır ve yerine getirilmeleri gerekir. Gerekirse kaynaklarda, aktivitelerin zamanlamasında, hedeflerde, göstergelerde ve işbirliği için kullanılan mekanizmalar ve prosedürlerde düzeltmeye gidilmesi önerilmelidir.

2.1.6. Raporlama Mekanizmalarının Kurulması³⁶

Bu bağlamda, aylık toplantılar ya da gelişimin gözden geçirilmesi toplantıları plan karşısında ilerlemenin takibi açısından faydalıdır. (basit olarak mevcut konuların ve problemlerin hızlı bir şekilde konuşularak değerlendirilmesi) İzleme ya da proje ilerleme raporları, Mantıksal Çerçeve (Logical Framework), faaliyet programı vb. fiziksel ve finansal göstergelerden gelen kilit bilgi ile birlikte proje gelişiminin periyodik özetini sağlar. Raporların amacı göstergeler ve ara hedefler karşısında ulaşılan durum hakkında güncel bilginin teminidir. İç izleme dokümanları ve raporlar izleme sürecinin sonuçlarını sunar ve kaydeder.

Raporlar zaman içinde kıyaslanmalarını sağlayacak şekilde standart bir formatta yazılmalıdır. İletişimi sağlamak için raporlama mekanizmaları kurulmalı ve gerekli bilginin zamanında ve verimli bir şekilde üretilerek ilgili herkesin kullanımına sunulması sağlanmalıdır.

2.1.7. İzleme Sürecindeki Tarafların Tanımlanması

Hükümet koordinasyon otoritesi ve diğer merkezi bakanlıklar genellikle faaliyetlerin değerlendirilmesinin genel sorumluluğunu alırlar. Genellikle izleme ve değerlendirme faaliyetlerini koordine etmek ve destek sağlamak, ayrıca değerlendirme bulgularından hareketle, gereken önlemleri almak açısından uygun bir konumdadırlar.

³⁶ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.31

Uygulayıcı kurumlar ve birimler izleme ve değerlendirmeye teknik destek sağlarlar ve aynı zamanda sonuçlar ve etkilerin durumu hakkında bilgi temin edebilirler. Projenin yönetimiyle görevlendirilmiş kurumlar proje yönetiminin yanında çıktıların temini ile de sorumludurlar. Bu kurumlar uygulama stratejisinin verimliliği ve çıktıların nasıl üretildiği hakkında kritik teknik bilgiyi sağlar. Hedef kullanıcılar (en son kullanıcılar)³⁷ çıktıların ve hizmetlerin kalitesi ve ilgililiği hakkında toplantı ve görüşmeler yoluyla bilgi sağlarlar.

Ulusal istatistik ofisleri veri toplama ve analizinin yanında, verinin de kilit sağlayıcısıdır.

2.1.8. Minimum Standartların Tanımlanması

Bulguların ve değerlendirmenin kredibilitesi büyük oranda izlemenin nasıl yönetildiğine bağlıdır. İzleme için gereken ilkeler (minimum standartlar olarak adlandırılır) aşağıdaki gibidir³⁸:

- İyi izleme sonuçlara ve takibe odaklanmalıdır. İyi izleme, hedeflenen sonuçlar doğrultusunda ilerleme açısından neyin iyi gittiği ve neyin işlemediğine bakmalıdır. Sonra bu sonuç raporlarla kaydedilmelidir. İyi izleme, kararlar ve eylemlerle tavsiyelerde bulunmalı ve bunların takibini yapmalıdır.
- İyi izleme iyi dizayna bağlıdır. Eğer proje zayıf dizayn edilmişse ya da yanlış tahminlere dayanıyorsa, en iyi izleme bile program ya da projenin başarısını sağlayamaz. Önemli olan özellikle gerçekçi faaliyetlerin, çıktıların ve sonuçların oluşturulmasıdır. İzlemeyle sorumlu kuruluş izlemeyi sürekli çözümler gerektiren tekrar eden sorunların giderilmesi için kullanmaktan kaçınmalıdır.
- İyi izleme ilerleyişin doğrulanması ve geçerli kılınması amacıyla sonuçlar ve takip konusuna odaklanmış, personelce düzenli saha gezileri gerektirir. Ayrıca, program yöneticisi problemleri alanları analiz ve gelişimi değerlendirme amacıyla saha gezileri ve/veya ikili toplantılar organize etmelidir. Program yöneticisi hedeflere ulaşım durumunun ve oluştuğunda problemlerin sürekli dokümantasyonunu sağlamalı ve son anda önceden ne olduğunu öğrenmeye çalışarak vakit kaybetmemelidir.

³⁷ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook p.32

³⁸ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook p.32

- Raporların düzenli analizi (izleme raporu gibi), iyi izleme için bir başka minimum standarttır. Proje yöneticileri tarafından hazırlanan bu raporlar, Program yöneticileri tarafından yapılacak analizin temelini oluşturur.
- İzleme aynı zamanda programın taahhütlerinin belirlenmesi, sahiplenmenin, takibin ve geri beslemenin sağlanmasını teminen katılımcı izleme mekanizmalarından faydalanır. İlerleme, partönerlerin ne yapıyor olduğu hakkında bilgi edinilmeden değerlendirilemez. Bu, tüm faydalancıların katıldığı toplantıları, proje ilerleme toplantılarını ve hedef gruplarla görüşmeleri içerir.
- İyi izleme belirgin kriter ve göstergeler temelinde ilerleme ve performansı objektif olarak değerlendirme imkanını bulur. Sonuçlar yönünde ilerlemenin daha iyi değerlendirilmesi için, ilgili kurumlar göstergelerin geliştirilmesi için çaba sarf etmelidir.
- Katılım Öncesi Mali yardım kaynaklı kalkınma projelerinin ilgililiğinin, performansının ve başarısının değerlendirilmesi aynı zamanda izlemeyi genişletecektir. İlgili kurum periyodik olarak aktivitenin desteklenmesinin genel hedef ve amaçlarla ilgililiğini sorgulamalı ve deneysel veriler temelinde performans ve başarının yargılanması için çaba sarf etmelidir. Bu bulgular programlama ve destek konusunda karar-alma mekanizmalarında kullanılacaktır.
- Son olarak, iyi bir izlemenin bir parçası olarak ilgili kuruluş, aktif olarak, öğrenilmiş dersleri ortaya koymalı, bütün izleme araçlarının kullanımını garanti etmeli, buna göre stratejiler belirlemeli ve geçmişte yapılan hataların tekrardan kaçınmalıdır. Elektronik medyanın öğrenilenlerin paylaşılması ve biriktirilmesi için kullanılması da bir minimum standart olarak varsayılr.

2.2. Ara Değerlendirme

PHARE³⁹ Ara Değerlendirme Planı⁴⁰, planlama ve programlama döngüsündeki karar alma mekanizmalarına bilgi sağlanmasını amacıyla uygulanan tüm Topluluk harcama programlarının düzenli değerlendirilmesinde geçerli olan Komisyonun genel politikasına uygundur. Ara Değerlendirme Planı, devam eden proje, program faaliyet ya da önlemlerin sektörel seviyede uygulanma süreleri boyunca (bu taahhüt periyodu süresince ve ödeme

³⁹ Ortak ülkelere ekonomik ve politik açıdan merkezi bir sistemden merkeziyetçi olmayan bir pazar ekonomisine ve demokratik topluma geçişlerinde yardımcı olmak üzere AB tarafından sağlanan mali yardım.

⁴⁰ Ülkemizdeki Katılım Öncesi mali Yardımların değerlendirilmesinde de temel alınır.

periyodu sonuna kadar olan süredir) gözden geçirilmesini kapsar. AB'nin merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine sağladığı yardımın değerlendirilmesi prosedürleri PHARE Ara Değerlendirme Kılavuzu ile belirlenmiştir. Ayrıca Ara Değerlendirmeyi yapan firma da kendi dokümanları ile ara değerlendirme süreç ve yapılarını belirgin hale getirmiştir.⁴¹

2.2.1. Ara Değerlendirmenin Amacı

Katılım öncesi fonlar için Komisyon Kılavuzları, PHARE yönetiminde proje ve programları yöneten kurumların verimli faaliyetler ve finansal izlemenin yanında değerlendirme ve raporlama için yeterli kapasitenin oluşturulmasını gerekli kılar. Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılanma (EDIS), düzenli izleme ve son değerlendirme faaliyetleri, uygun, istenen formatta ve seviyede izleme ve değerlendirme bilgisinin yanı sıra PHARE izleme ve değerlendirme sistemi içinde Ortak İzleme Komitesi yapısını da içeren etkin bir katılımı gerektirir. PHARE, EDIS ve Yapısal Fonların değerlendirme ilkeleri birbirleri ile bağdaştırılabilir ve Avrupa Birliği fonlarının doğru kullanımı, kontrolü, izlenmesi ve değerlendirilmesinde yeterli ehliyeti gerektirirler.

Ara Değerlendirme Planının genel amacı, iş tanımlarında da tespit edildiği gibi, PHARE katılım öncesi fonlarının belirlenen önceliklerle ve yapılan genel programlarla ilgisi, verimliliği, etkisi ve hesap verebilirliğinin geliştirilmesidir. Planın amacı öncelikle, aday ülkelerdeki PHARE ülke ekiplerine, delegasyonlara ve koordinatörlere program hakkında belirlenen amaçlar karşısında program performansı, verimlilik ve sürdürülebilirliği de içeren mevcut durumun değerlendirmesini ve program uygulamasının ve gelecekteki programların tasarımının geliştirilmesi açısından gerekli dersleri sağlar.

2.2.2. Ara Değerlendirmeyi Uygulayanlar

Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Değerlendirme Biriminin sorumluluğu altında faaliyet gösteren dış yükleniciler, değerlendirme uygulamalarını yürütmektedir. Yakın zamana kadar 10 aday ülke için yüklenici olan Evaluation and Monitoring Services (EMS) şirketi Brüksel'de merkez ofis ve her aday ülkede birer ofis

⁴¹ Evaluation and Monitoring Services (EMS) Company, A Practical Guide to Conduct and Management of Interim Evaluation, A Manual for Developing Effective Monitoring and Interim Evaluation Indicators, Ocak 2004

açmıştı. Aday ülkenin ve sağlanan fonların büyüklüğüne bağlı olarak her bir ofiste 2 ila 5 yerel ve AB kökenli değerlendirici faaliyet gösteriyordu.

Genişleme Genel Müdürlüğü Değerlendirme Birimi ara değerlendirmeyi denetler. Birime, bir Değerlendirme Danışma Grubu (Evaluation advisory Group – EAG) danışmanlık yapar. Bu grup katılım öncesi mali yardım alan her aday ülkeden bir delegeyi içerir. Delegeler Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğünden seçilir. Grup yılda en az bir kere toplanır.

Ayrıca bir Kalite Temini Grubu (Quality Assurance Group – QAG) değerlendirme kalitesinin yükseltilmesinde yardımcı olur. Bu grup tespit edilmiş üç uluslar arası değerlendirme uzmanından oluşur. Kalite Temini Grubu, Değerlendirme Birimi tarafından her talep geldiğinde toplanır, fakat Değerlendirme Danışma Grubu ile yılda en az bir ortak toplantı yapar. Her iki grup da mevcut değerlendirme metodolojisinin uygulanmasının ve değerlendirmenin ve raporların her ikisinin de yüksek kalitede olmasının sağlanmasına yardımcı olurlar.

2.2.3. Ara Değerlendirmenin Zamanlaması

Ara Değerlendirme (Interim evaluation), değerlendirme mekanizmasının ön, ara-dönem (Mid-term evaluation) son değerlendirmeden oluşan standart repertuarının bir parçası değildir. Ara değerlendirme ile ara-dönem değerlendirmesi arasındaki ana fark, sektörel yaklaşım temeline dayanır. Program ve projeler uygulanma süreleri içerisinde defalarca ara değerlendirmeye tabi tutulabilir. Ara-dönem değerlendirmesi ise genellikle program uygulamasının ortasında bir kere yapılır.

Ara değerlendirme takviminin temel aracı Yıllık Değerlendirme planıdır⁴². Bu aynı zaman da değerlendirmenin ne kadar süreceğini de dikkate alır.

Her değerlendirme aktivitesinin planı Ulusal Yardım Koordinatörü ve Avrupa Komisyonu Delegasyonu tarafından belirlenen önceliklere uygun olarak işler. Plan mümkün olduğu kadar raporların en uygun zamanda teslim edilmesinin sağlanması için bir yıl içinde

⁴² PHARE Interim Evaluation Guide Part I Approach, Procedures, Methodology and Reporting sf 6

yapılan sektörel izleme alt komite toplantıları ve Ortak İzleme Komitesi toplantısı döngüsü ile senkronize uygulanmalıdır.

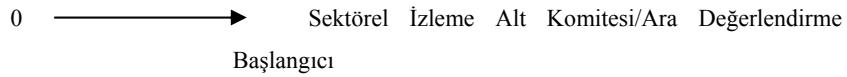
Değerlendirici, ilgili taraflara danıştıktan sonra taslak planı hazırlar. Plan daha sonra Ortak izleme Komitesi tarafından görüşülüp tasdik edilir ve Değerlendirme Birimi tarafından onaylanır.

Değerlendirme, yıl içinde oluşması muhtemel öncelik değişimleri dikkate alınarak belirli bir esneklikle yapılmalıdır. Yıllık plandaki ara değerlendirmelerin zamanlaması ya da sırası, sürece dahil herhangi bir tarafın isteğiyle, değerlendiriciler ve Değerlendirme Biriminin uygun görmesi ve kaynakların değişiklik için müsait olması şartıyla modifiye edilebilir. Bazı belirli tema ya da sektörlerle ilgili ara değerlendirmeler, Değerlendirme Birimi ve değerlendiricilerin ortak onayı ile yıllık plana eklenebilir ya da plandan çıkarılabilir.

Standart bir ara değerlendirme normal olarak başarılı bir izleme raporunun varlığı ve uygulayıcı kuruluşlarla etkin işbirliğinin temin edildiği (talep edilen dokümanların sunulması, ikili görüşmelerin yapılabilmesi vs.) varsayılarak değerlendirici başına 25-30 günden fazlasını gerektirmez. Aksi halde Değerlendirici gerekli bilgiyi hazırlamak için ek olarak yaklaşık 10 güne daha ihtiyaç duyacaktır.⁴³ Raporun kontrolü ve yorumlar için de ekstra günlerin sayılması zorunludur. Ara Değerlendirmenin standart hazırlanma süreci yaklaşık 11 hafta gerektirir.

Derinlemesine bir değerlendirme daha çok kaynak (50 gün/kişi) gerektirir ve genellikle teknik ve özel analiz için kısa dönemli uzmanlık, uygulayıcı kurumlarla, faydalancı ve yüklenicilerle daha fazla görüşme ve muhtemelen ek saha-gezileri gerektirecektir.

Ara Değerlendirme Raporu üretim süreci:



⁴³ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.36

4.Hafta	→	Taslak Ara Değerlendirme Raporunun Ekip Liderine teslimi
5.Hafta	→	Merkez Ofisinin taslağı alışı
6.Hafta	→	Ekip lideri yorumlar için Taslak Raporu dağıtır
8.Hafta	→	Yorumlar
9.Hafta	→	Merkez ofis son taslak raporu yayımlar
10.Hafta	→	Değerlendirme Birimi yorumları
11.Hafta	→	Onaylanmış Ara Değerlendirme raporu yayımlanır

2.2.4. Ara Değerlendirmenin Aşamaları

Ara değerlendirme sürecinin temel aşamaları şu şekildedir:

Takvim Belirleme

Yıllık Değerlendirme Planı, yukarıda tanımlandığı gibi sektörel izleme alt komite toplantılarının onaylanmış planı ve izleme raporlarının zamanlamaları dikkate alınarak hazırlanır.

Başlangıç Toplantıları

Başlangıç toplantılarının amacı, hangi program bileşenlerinin değerlendirileceğine karar verilmesi, sürece katılan tüm taraflara prosedürlerin açıklanması, daha fazla üzerinde durulması gereken herhangi bir özel konunun tartışılması ve kısa dönem teknik uzmana ihtiyaç duyulup duyulmadığının belirlenmesidir.

Başlangıç toplantıları Ulusal Yardım koordinatörü tarafından düzenlenir ve Ulusal Yardım Koordinatörü ya da temsilcisi başkanlığında sektörel izleme alt komitesi düzeyinde yapılır. Eğer sektörel izleme alt komite toplantısı olarak önceden tarih belirlenmemişse Ulusal Yardım Koordinatörü özel bir başlangıç toplantısı için ilgili taraflara çağrı yapar. Bu toplantı Değerlendiriciyi, Ulusal Yardım Koordinatörlüğünü, Komisyon Temsilciliğini ve ilgili uygulayıcı kurumlar, ulusal otoriteler ve faydalanıcıları bir araya getirir.

Toplantıda, katılımcılar sektörel izleme alt komiteleri tarafından onaylanmış sektörel izleme raporları gibi tüm bilgilerin, değerlendirilmesinin başlamasını sağlamak için, Değerlendiriciye gönderileceği tarih üzerinde anlaşılır. İç dokümantasyon gözden geçirme toplantısından sonra, Değerlendirici, değerlendirme için yapılan planı onaylar. Değerlendirici, değerlendirme sırasında herhangi ek bir bilgiyi talep etme hakkına sahiptir⁴⁴.

İzleme Raporu Verilerinin Güncellenmesi

Bir çok aday ülke sektörel izleme toplantılarını gruplar haline getirirken, bazıları da onları yıl boyunca ayırır. Gruplaştırma yaklaşımında, taslak izleme raporları paralel olarak hazırlanmalıdır. Değerlendiricilerin kaynakları sınırlı olduğu için, verimlilik sebepleri ile genelde her bir aday ülkede aynı zamanda sadece 2 ya da 3 değerlendirici görev alabilir. Bu sebeple değerlendirmenin tüm yıla yayılması gereklidir. Bu en kötü durumda izleme raporlarının yayımlandığı tarih ile değerlendirmenin başlaması arasındaki sürenin aylar olmasına sebep olabilir. Bu nedenle değerlendiricinin izleme raporlarının güncellenmesini de planlaması gerekir.

İlk Taslak Rapor

Başlangıç toplantısının ardından yapılan ve izleme raporlarının ele alındığı sektörel izleme alt komite toplantılarından sonra, Değerlendirici toplanan bilginin analizi ile faaliyete başlar. Bunu yaptığı görüşmelerle destekler ve uygun olduğu yerde kısa dönemli teknik uzmanların hazırladığı raporları da ekler. Bu analiz temelinde, Değerlendirici ara değerlendirme raporunun ilk taslağını hazırlar. Değerlendirici, değerlendirmenin

⁴⁴ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.37

başlangıcından bir ay sonra değerlendirme bulgularını raporlamaya hazır olmalıdır. Ara değerlendirmeden sorumlu yüklenici firmanın kalite kontrolünden sonra, taslak aynı anda ilgili bütün tarafların yorumlarına sunulur. Bu taraflar Avrupa Komisyonu Delegasyonu, Ulusal Yardım Koordinatörü, Genişleme Genel Müdürlüğünün ülke ekipleri, uygulayıcı kurumlar ve diğer ulusal otoritelerdir. Ayrıca taslak, raporların arın kılavuzlara, taslaklara ve prosedürlere uygunluğunu kontrol etmek üzere Değerlendirme Birimine de yollanır.

Yazılı yorumların taslağın yayımlanması ile birlikte 10 çalışma günü içinde Değerlendiriciye ulaşması gerekir. Yorumları spesifik ve değerlendiricinin metni doğrudan modifiye edebilmesine imkan verecek şekilde yapılması gerekir.

Son Taslak: Ara Değerlendirme Raporu

Revize edilen rapor, alınan çeşitli yorumların ne şekilde ele alındığını gösterir tablo ile birlikte Değerlendirme Birimine yollanır. Yorumları ya da değişiklik önerilerinin dikkate alma ya da sadece karşıt görüşler olarak Rapora bir ek şeklinde koymak Değerlendiricinin kendi takdirindedir. Değerlendirme Birimi, raporu, Kılavuzun⁴⁵ resmi gereklilikleri çerçevesinde yeniden gözden geçirir ve yorumların uygun olarak ele alınıp alınmadığını kontrol eder.

Sonuçları Dağıtımı ve Ara Değerlendirme Raporu Toplantısı

Değerlendirme Birimi tarafından onaylandıktan sonra, Raporun son versiyonu, Avrupa Komisyonu Delegasyonundan bir ay içinde bir toplantı düzenlenmesini talep eden bir kapak yazısı ve tavsiyeler takip tablosu ile birlikte elektronik olarak dağıtılır. Rapor ve kapak yazısı aday ülkeye ve ilgili Komisyon servislerine de yollanır. Bir elektronik versiyonu Değerlendirme web-sitesine konulur. Değerlendirme Birimi tavsiyeler tablosunu ve ülke değerlendirme rapor özetini Ortak İzleme Komitesi toplantısının başkanlarına yollar.

Sektörel izleme alt komitesinin toplantı başkanı (genellikle Ulusal Yardım Koordinatörü⁴⁶) Ara Değerlendirme Raporunun ele alınacağı toplantıyı faydalanıcıların,

⁴⁵ The Commission's Communication on "Evaluation Standards and Good Practices", A Practical Guide For the Commission Services, November 2003

http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/evaluation_guide_final.pdf

⁴⁶ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.38

uygulayıcı kurumların temsilcileri ve değerlendiricilerin katılımıyla organize eder. Toplantı tavsiyelerin uygulanmasını sağlayacak vasıtalar ve zamanlama üzerinde odaklanmalıdır. Değerlendirici Ara Değerlendirme Raporu ile birlikte dağıtılmak üzere münferit bir tavsiyeler tablosu hazırlar. Tablo, her bir tavsiyenin metnini içerir ve sorumlu uygulayıcı kuruluş ya da otorite ile tavsiyenin uygulanacağı son tarihi belirtir.

Ara Değerlendirme Raporunun görüşüldüğü toplantıdan sonra bir ay içinde, Avrupa Komisyonu Delegasyonu takip tablosunu, genellikle tutanakların bir bölümü olarak, toplantı başkanının imzasıyla Değerlendirme Birimine yollar. Takip tablosu tavsiyelerin uygulanması için her bir tarafça yapılacak faaliyetleri tanımlar ve aynı zamanda tarafların muhtemel karşıt görüşlerini belirtir. Bu tablo tüm katılımcılar ve/veya ilgili taraflara dağıtılır.

Bulguların Takibi

Her ara değerlendirmenin tavsiyelerin yerine getirilmesini sağlamak için sistematik olarak takibi yapılır⁴⁷.

Eğer Değerlendirici düzensizlik ya da düzeltici eylem için acil gereklilik olduğunu tespit ederse, bu hemen Değerlendirme Birimi, Ülke Takımı ve Delegasyona rapor edilir. Erken uyarı değerlendirmenin başlangıcından bir ay sonrayı geçmemek ve yeterli delil olması şartıyla mümkün olan en kısa sürede yapılmalıdır. Bu aday ülkede ilgili taraflarla (ya da eğer uygunsa, Komisyonun ilgili servisleri ile) gerçekleştirilen çalışma toplantılarında yapılabilir.

Ara Değerlendirme Raporunun görüşüldüğü toplantılar sonucunda hazırlanan ve tüm taraflarca onaylanan tavsiye takip tabloları sektörel izleme alt komite toplantı başkanına ve Ulusal Yardım Koordinatörüne uygulamada gösterilen gelişmenin gözden geçirilmesi amacıyla gönderilir.

Yıllık Ortak İzleme Komitesi toplantısından önce, değerlendirici, o yıl için devam eden programlarla ilgili bir ülke ara değerlendirme özet raporu hazırlar. Özet rapor, o tarihe kadar yapılmış değerlendirmelerin yönetici özetleri ya da sektörel ara değerlendirme rapor özetlerine dayanır.

⁴⁷ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.39

2.2.5. Metodoloji

Ara değerlendirmeye uygulanan temel kavramlar ve değerlendirme metodolojisi büyük oranda OECD/DAC⁴⁸ değerlendirme kriterlerine dayanır ve Komisyonun Proje Döngüsü Yönetimi Kılavuzunda⁴⁹ belirtilen Mantıksal Çerçeve (Logical Framework) ilkelerini yansıtır.

PHARE ya da katılım öncesi mali yardım ara değerlendirmesi 5 değerlendirme kriterine dayanır⁵⁰. İlgililik, Etkililik, Verimlilik, Etki ve Sürdürülebilirlik. Program ve projelerle ilgili olarak bu kriterler aşağıdakileri içermelidir:

İlgililik: Temel olarak programın tasarımı ile ilgilidir ve amaçların, tanımlanan problemler ve mevcut ihtiyaçları doğru olarak ne oranda karşıladığını sorgular.

Etkililik: Projenin sonuçlarında nereye ulaşılmıştır ve bunların potansiyel faydaları realize edilmiş midir? Diğer bir deyişle proje amacına ulaşılmış mıdır?

Verimlilik: Çeşitli aktivitelerin mevcut kaynakları istenen sonuçlara nitelik, nicelik ve zamanlama açılarından nasıl dönüştürdüğünü sorgular.

Etki: Proje amacı ile genel hedefler arasında ilişkiye odaklanır. Hedef faydalanıcılar tarafından elde edilen faydanın sektördeki, bölgedeki ya da tüm ülkedeki daha fazla sayıda insan üzerinde daha geniş ve genel bir etkisi var mıdır?

Sürdürülebilirlik: Projenin amaç seviyesindeki çıktıları dış kaynak sona erdiğinde devam edecek midir? Ayrıca projenin genel kalkınma süreci üzerindeki uzun dönem etkisi sürebilecek midir?

⁴⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee. Bu komite OECD'nin kalkınmakta olan ülkelerle yaptığı işbirliği ile ilgili konularda temel organdır.

⁴⁹ European Commission EuropeAid Co-operation Office General Affairs Evaluation Project Cycle Management Guideline, March 2002, Version 2.0 sf. 28

⁵⁰ PHARE Interim Evaluation Guide Part I Approach, Procedures, Methodology and Reporting sf 12-14.

2.2.6. Format

Raporun taslağı üzerinde Avrupa Komisyonu ve Genişleme Genel Müdürlüğü ile yüklenici firma arasında anlaşılır ve uygulanan format aşağı yukarı aynı şekildedir. Genel olarak Ara Değerlendirme Raporunun ana bölümleri yönetici özeti – 5 sayfadan daha fazla olmamak üzere temel konulara değinen ve diğer bölümlerden bağımsız- ana metin, sonuçlar ve tavsiyelerdir.

Standart ya da derinlemesine Ara değerlendirme 20 sayfayı aşmamalıdır. Özet karar alıcıları ve sektör programlarını uygulama sürecindeki üye ülkeleri bilgilendirmek için hazırlanır.

2.2.7. Raporlama ve Dağıtım

Raporlama, tüm seviyedeki geniş dinleyici grupları için sürece dahil tarafların dışında aynı zamanda Sayıştayı, Ulusal Denetleme Ofislerini vb. içerir. Katılım öncesi mali yardımların son değerlendirme raporları normal olarak kamuya açıklanır. Ancak ara değerlendirme temelinde yapılan işin değerlendirilmesi için bir iş yönetim aracı olarak hizmet verdiği için, onun kamuya açıklanması zamansız olacaktır⁵¹.

Bu sürecin yönetim sorumluluğu artık ulusal yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Her ülkenin rolü verimli işleyen İzleme ve Değerlendirme sistemlerinin kurulmasıdır.

⁵¹ EMS Building Capacity for M&E Workshop, Brussels 12-15 May 2003, Handbook sf.39

BÖLÜM: III - TÜRKİYE'DE AB KAYNAKLI PROJE VE PROGRAMLARIN İZLEME VE DEĞERLENDİRMESİ

2001 yılına kadar Türkiye AB'den temel olarak Mediterranean Development Assistance (MEDA) Tüzüğü çerçevesinde kısıtlı bir yardım aldı. Aralık 2001'de Konsey Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Tüzüğünü kabul etmiş⁵² ve 2002 yılından itibaren PHARE kapsamındaki bütün programların paralelinde katılım öncesi mali yardımın programlama ve uygulama prosedürlerini hayata geçirmiştir.

Topluluk fonlarının yerinde kullanımı katılım öncesi önlemlerin uygulanması safhasında değerlendirme faaliyetlerinde de ilerlemeyi gerektirir. Bu PHARE sisteminde bağımsız değerlendiriciler tarafından gerçekleştirilen Ara Değerlendirmelerle sağlanır.

Katılım Öncesi Mali Yardım her ne kadar PHARE kapsamında alınmıyor olmasına rağmen PHARE prosedürlerine uygun olarak programlanmakta ve uygulanmaktadır. Türkiye hem bu prosedürlere uygun olarak hem de bu mali yardımın hukuki dayanağını oluşturan 2001/2500 sayılı Konsey Tüzüğü'nün gerekliliklerine göre AB kaynaklı proje ve programların izleme ve değerlendirme sistemini oluşturmuştur. 30 Aralık 2002'de imzalanan mutabakat mektubu ile de Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee) onaylanmıştır.

Ara Değerlendirme Ekibinin Türkiye'de çalışmasını sağlayacak olan Ara Değerlendirme Programının Finansman Anlaşması 2003 yılı başında imzalanmış ve 5 Şubat 2003 tarihinde yapılan başlangıç toplantısı ile Türkiye'de AB kaynaklı proje ve programların izleme ve değerlendirme faaliyetleri başlamıştır. Bu ilk toplantıda 2003 yılında uygulanacak takvim ve sektörlerin yapısı belirlenmiştir.

Ara değerlendirme Ekibi, Ara Değerlendirme Programının Finansman Anlaşmasının ekinde bulunan Uygulama için Teknik ve İdari Hükümlerde belirtildiği üzere Türk kurumlarına İzleme raporunun hazırlanması konusunda eğitim verecek ve raporların hazırlanma sürecinde de destek fonksiyonu üstlenecektir.⁵³

⁵² Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair ve 3906/89(AET), 1267/1999 (AT), 1268/1999 (AT) ve 555/2000 (AT) sayılı Tüzükleri Değiştiren 17 Aralık 2001 Tarih ve 2500/2001 (AT) sayılı Konsey Tüzüğü, Official Journal L 285 , 23/10/2002 sf.26

⁵³ Specific Financing Agreement between the European Community and the Republic of Turkey, DG ELARG/MEDTQ/13-01 Interim Evaluation Programme sf.2-14

Ayrıca Ara değerlendirme Ekibi talep edilen konularda ve değerlendirme raporu hazırlanmasının mümkün olmadığı durumlarda tematik rapor hazırlar.

3.1. İzleme ve Değerlendirme Sürecinde Yer Alan Temel Aktörler⁵⁴

Ulusal Yardım Koordinatörü (National Aid Coordinator – NAC) AB işlerinden sorumlu Bakan'dır⁵⁵. Hem programlama seviyesinde genel katılım öncesi süreci ile Topluluk mali yardımları arasında bağ kurulmasını sağlamaktan hem de katılım öncesi programların izleme ve değerlendirmesi seviyesinde koordinasyonun temin edilmesinden sorumludur. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Yardım Koordinatörünün sekreterlik hizmetlerini yapar ve kendisinin katılmadığı toplantılarda Ulusal Yardım Koordinatörüne vekalet eder.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi⁵⁶ (National Authorizing Officer – NAO) Hazineden sorumlu Devlet Bakan'dır. Topluluk katılım öncesi fonlarının aktarıldığı *Ulusal Fona* başkanlık eder. Finansman Anlaşması ve Pratik Kılavuza riayet ederek finansal yönetimin genel sorumluluğunu üstlenir.

Mali İşbirliği Komitesi⁵⁷ (Financial Cooperation Committee – FCC) Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşan ve mali işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen aktiviteler de gerekli olan uyumun sağlanması amacıyla oluşturulmuş komitedir. Komitenin sekreterlik hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yapılır.

Ortak İzleme Komitesi⁵⁸ (Joint Monitoring Committee – JMC) Ulusal Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesinin diğer üyelerinin temsilcileri ve Avrupa Komisyonu, Ara Değerlendirme Ekibi temsilcilerinden oluşan ve AB kaynaklı programların gözden geçirilmesiyle görevli en üst düzey komitedir.

⁵⁴ Secreteriat General for European Union Affairs, Operational Guideline of Secreteriat of National Aid Coordinator for Overall Coordination, Programming and Monitoring sf. 35 ve 39

⁵⁵ 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

⁵⁶ 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

⁵⁷ 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

⁵⁸ 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

Sektörel İzleme Alt Komiteleri (Sectoral Monitoring Sub-Committees – SMSCs) Ulusal Yardım Koordinatörü (ya da temsilcisi), Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (ya da temsilcisi) ile Merkezi Finans ve İhale Birimi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ara Değerlendirme Ekibi ve uygulayıcı kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan ve AB kaynaklı programların sektör düzeyinde gözden geçirilmesiyle görevli komitelerdir.

*Merkezi Finans ve İhale Birimi*⁵⁹ (*Central Finance and Contracts Unit – CFCU*) merkezi olmayan yapılanma çerçevesinde ulusal yönetim içinde AB kaynaklı programlarla ilgili ihalesel işlerden ve ödemelerden sorumlu birimdir.

Ara Değerlendirme Ekibi (Interim Evaluation Team – IET) bağımsız değerlendiricilerden oluşan, AB kaynaklı programların uygulanması sürecinin değerlendirilmesinden sorumlu birimdir.

Uygulayıcı Kurum ve Kuruluşlar (Implementing Institutions and Agencies – IAs) mevzuat uyumunu gerçekleştirmek üzere yapılan işlerde AB mali yardımı alan ve bu yardım çerçevesinde programların uygulanmasından sorumlu olan Türk kurum ve kuruluşlarıdır.

Avrupa Komisyonu (European Commission – EC) Avrupa Birliğinin yönetici organıdır.

Avrupa Komisyonu Temsilciliği (European Commission Representation or Delegation – ECR) Komisyonun Türkiye'deki temsilciliği olup mali işbirliği programlaması ve programların izleme ve değerlendirmesinde seviyelerinde Türk Makamları ile çalışır.

3.2. Başlangıç Toplantıları (Kick-off Meetings)

Sektörel İzleme Alt Komitelerinin yapısı ve takvimi bir önceki Ortak İzleme Komitesinde belirlenir⁶⁰. İzleme ve Değerlendirme sisteminin Türkiye'de ilk kurulma safhasında bu yapı ve süreçler Avrupa Komisyonu, Ara Değerlendirme Şirketi ve Türk taraflarının katılımıyla gerçekleştirilen ilk toplantıda belirlenmiştir. 2003 yılı izleme ve

⁵⁹ 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

⁶⁰ 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sF.3

değerlendirme sürecinde 8 sektör bulunurken 2004 yılı izleme ve değerlendirme faaliyetleri 7 sektör üzerinden yapılmaktadır. Bu sektörler şu şekildedir:

1. Bölgesel Kalkınma ve Sınır Ötesi İşbirliği.
2. Eğitim, Öğretim, Sağlık ve Sosyal Politika.
3. Ekonomik Kalkınma ve Finans.
4. İç Pazar, Gümrük Birliği, Tarım ve Balıkçılık.
5. İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi ve Sivil Toplum.
6. Adalet ve İçişleri.
7. Altyapı, Çevre, Enerji, Telekomünikasyon ve Ulaştırma.

Daha önce ayrı olan İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi sektörü ile Sivil Toplum sektörü 2004 yılı sürecinde birleştirilmiştir.

Her sektör için izleme raporlarının ele alınacağı sektörel izleme alt komite toplantılarından yaklaşık 6 hafta önce Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından başlangıç toplantısına davet yazısı ilgili kurumlara gönderilir ve Alt komite toplantılarından 5 hafta önce söz konusu başlangıç toplantıları yapılır. Başlangıç toplantılarında Ara Değerlendirme Ekibi ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından proje ve programların yürütülmesinden sorumlu olan ve dolayısıyla izleme raporu hazırlayacak olan kurum ve kuruluşlara izleme raporunun yapısı, nasıl hazırlanacağı, nelere dikkat edilmesi gerektiği, o yıl içinde uygulanacak olan izleme ve değerlendirme takvimi konusunda bir bilgilendirme yapılır.

Bu bilgilendirme ve eğitim toplantıları izleme ve değerlendirmenin senelik faaliyetlerinin başında önceden rapor hazırlamış kurumların bilgilerini pekiştirmek ve değişikliklerden haberdar etmek ve yeni katılan kurumları da sisteme dahil etmek için zorunludur. 2003 ve 2004 yıllarında Ara Değerlendirme Ekibi tarafından kontratlarının bir parçası olarak yapılan bu bilgilendirme ve eğitim görevinin önümüzdeki yıllarda Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından verilmesi söz konusu olabilir. Bu sebeple Genel Sekreterliğin bu yönde hazırlık yapması faydalı olacaktır.

Bu başlangıç toplantılarında yaşanan temel sorun, proje sahibi kurum ya da kuruluştan uygun personelin yollanmamasıdır. Bu toplantılara teknik düzeyde ve izleme raporunu

hazırlamakla sorumlu personelin katılması, sürecin aksamadan devam etmesi ve istenen kalitede dokümanların ortaya konması açısından zaruridir.

3.3. İzleme Raporlarının İçeriği ve Hazırlanması⁶¹

İzleme raporlarının hazırlanmasında Avrupa Birliğinin merkezi ve doğu Avrupa ülkelerine yaptığı temel yardım olan PHARE sistemi içinde yer alan taslak izleme raporu formatı kullanılmaktadır. Taslak izleme raporu ekler hariç dört bölümden oluşmaktadır:

İlk bölüm olan *Arka Planda (background)* AB yardımını gerektiren durum, sektördeki devlet politikası, program hedefleri ile bağlantılı mevzuat değişiklikleri, idari yapıdaki değişiklikler, programın temeli, bu alanda daha önce verilmiş AB yardımı ve mevcut AB yardımlarının çerçevesi, bu sektördeki diğer bağışçıların faaliyetleri ile daha önceki sektörel izleme alt komitelerinde alınan ve değerlendirme raporlarında yer alan tavsiyeler ve bunların uygulanma durumu hakkında bilgi verilir.

İkinci bölüm olan *Hedefler ve Belirtilen Risklerde (Objectives and Stated Risks)* Ana ve ara hedeflerle ilgili genel açıklama, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programdaki ilgili bölümler, program hedeflerine ulaşmanın göstergeleri, belirlenmiş riskler ve varsayımlar ve özel durumlar yer alır.

Üçüncü bölüm *Faaliyetler ve Çıktılar (Activities and Outputs)* bölümüdür. Bu bölümde program yönetimi, uygulaması ve koordinasyonu ile program bileşenlerinin verileri ve her bir bileşen için faaliyetlerin tanımları ile ilgili bilgi verilir.

Dördüncü bölüm olan *Düzeltilici Yönetim Eylemlerinde (Corrective Management Actions)* ise program, bileşen ve proje ve kontrat düzeyinde meydana gelen problemlerle ilgili o ana kadar gerçekleştirilmiş önlemler ile ileriki dönemlerde ortaya konması düşünülen eylemler hakkında bilgi verilir.

Ayrıca eklerde finans ve sözleşme verileri, program hedeflerine ulaşmanın göstergeleri, program uygulamasında yer alan anahtar taraflar ve diğer mevcut dokümanlar

⁶¹ 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sf.4

verilir. İzleme raporu bir önceki izleme raporu tarihinden raporun yayınlandığı tarihe kadar olan periyodu kapsar. İzleme raporu bir proje ve program için ilk defa hazırlanıyorsa başlangıç tarihi genel olarak finansman anlaşmasının imzalandığı tarihtir.

Başlangıç toplantılarını takiben kurum ve kuruluşlar 1 ay içerisinde izleme raporlarını hazırlarlar. İlk iki yıl için yapılan uygulama proje sahibi kurumlar tarafından (i) ilk iki haftada bir taslağın ortaya konması; (ii) üçüncü haftada bu taslak rapor hakkında içerik ve format açısından Ara Değerlendirme Ekibinin görüşlerinin alınması; ve (iii) son hafta da gerekli düzeltmelerin yapılarak rapora nihai halinin verilmesidir. İzleme raporlarının Sektörel İzleme Alt Komite toplantısından 1 hafta önce toplantının diğer taraflarına iletilmek üzere Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine gönderilir.

Bu noktada yaşanan ve yaşanması muhtemel üç temel problem vardır. Bunlardan birincisi izleme raporlarının zamanında teslim edilmemesi ve istenen kalitede olmamasıdır. Raporların kalitesi, 2003 yılındaki ilk sürece oranla ikinci yılda önemli oranda düzelmiş ancak raporların zamanında teslim edilmemesi sorunu devam etmiştir.

Diğer bir temel sorun ise birden fazla faydalanıcı tarafından yürütülen proje ve programların izleme raporların hazırlanmasında yaşanan koordinasyon sorunudur. Rapor hazırlanırken ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak ve istenen kalitede bir izleme raporunun ortaya konmasını temin edecek kurumun tespit edilmesi normal izleme sürecinin dışında ekstra çaba ve zaman gerektirmektedir.

İzleme raporlarının hazırlanmasında yaşanan en temel sorun ise aynı sektörde birkaç adet proje ve programa sahip olan kurum ve kuruluşların bu projelerin her biri için ayrı rapor hazırlama eğilimidir. Her geçen yıl yeni projelerin programlanması ile sektörlerde izlenecek ve değerlendirilecek projelerin sayısı giderek artmaktadır. Bu projelerin her biri ile ilgili ayrı izleme raporları hem toplantıların uzaması ve ele alınacak dokümanların miktarının artması nedeniyle operasyonel sorunlara hem de proje sahibi kurum ve ilgili sektördeki sinerjinin oluşturulamaması ya da yansıtılmamasına sebep olmaktadır.

Türkiye’de 2003 yılında 8 sektörde 47 proje ve program izleme ve değerlendirme sürecine alınmıştır. Sektörlerin ve hazırlanan izleme raporlarının dağılımı Tablo:1’de görülmektedir.

Tablo:1- 2003 Yılı Proje, Program ve İzleme Raporu Sayıları

Sektörler	Proje ve Program sayısı	İzleme Raporu sayısı
1. Bölgesel Kalkınma ve Sınır Ötesi İşbirliği	2	2
2. Eğitim, Öğretim, Sağlık ve Sosyal Politika	10	10
3. Ekonomik Kalkınma ve Finans	5	5
4. İç Pazar, Gümrük Birliği, Tarım ve Balıkçılık	6	6
5. İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi	8	8
6. Adalet ve İçişleri	7	7
7. Sivil Toplum	1	1
8. Altyapı, Çevre, Enerji, Telekomünikasyon ve Ulaştırma	8	8

Kaynak: Türkiye'deki AB kaynaklı proje ve programların 2003 yılı izleme faaliyetlerinden derlenmiştir.

2004 yılı sürecinde ise 2003 yılı programlamasından gelen proje ve programların eklenmesi ve İdari Kapasitenin Geliştirilmesi ve Sivil Toplum sektörlerinin birleştirilmesi ile 7 sektörde 70 proje izleme ve değerlendirme sürecinde yer almaktadır. Sektörlerdeki proje, program ve izleme raporlarının sayıları Tablo:2'de görülmektedir.

Tablo: 2 - 2004 Yılı Proje, Program ve İzleme Raporu Sayıları

Sektörler	Proje ve Program sayısı	İzleme Raporu sayısı
1. Bölgesel Kalkınma ve Sınır Ötesi İşbirliği	5	5
2. Eğitim, Öğretim, Sağlık ve Sosyal Politika	10	8
3. Ekonomik Kalkınma ve Finans	8	8
4. İç Pazar, Gümrük Birliği, Tarım ve Balıkçılık	11	11
5. İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi ve Sivil Toplum	11	11
6. Adalet ve İçişleri	12	8
7. Altyapı, Çevre, Enerji, Telekomünikasyon ve Ulaştırma	13	12

Kaynak: Türkiye'deki AB kaynaklı proje ve programların 2004 yılı izleme faaliyetlerinden derlenmiştir.

Tablo:2 'nin incelenmesinden görüleceği gibi 2003 yılında 46 proje ve programın hepsi için ayrı izleme raporu sunulurken 2004 yılında 70 proje ve program için 63 izleme raporu sunulmuş ve birden çok proje ve programa sahip kurumların sektörel izleme raporları sunmasında ilerleme kaydedilmiştir. Ancak bu önümüzdeki yıllarda proje sayısının giderek yükselen bir hızla artacağı göz önüne alındığında yeterli değildir.

3.4. İlk Sektörel İzleme Alt Komiteleri⁶²

Yukarıda da belirtildiği gibi Sektörel İzleme Alt Komiteleri, Ulusal Yardım Koordinatörü (ya da temsilcisi), Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (ya da temsilcisi) ile Merkezi Finans ve İhale Birimi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ara Değerlendirme Ekibi ve uygulayıcı kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan ve AB kaynaklı programların sektör düzeyinde gözden geçirilmesiyle görevli komitelerdir. İki kez izleme raporlarını bir kez de Ara Değerlendirme Raporu incelemek üzere yılda toplam üç kez toplanır.

Hazırlanan izleme raporları sektörel izleme alt komite toplantısından önce toplantıya katılacak ilgili taraflara dağıtılır. Toplantı gündemi Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanır ve toplantıdan yaklaşık iki hafta önce katılımcılara davet yazısı ile birlikte yollanır. Sektörel izleme alt komite toplantılarına Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (eş başkan olarak), Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (eş başkan olarak), Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Ara Değerlendirme Ekibi ve o sektördeki proje ve programların uygulanmasından sorumlu ve izleme raporu hazırlamış kurum ve kuruluşlarımız katılırlar. Mali İşbirliği Komitesi üyeleri de gerekli görürlerse sektörel izleme alt komite toplantılarına temsilci gönderirler.

Toplantılarda ilk olarak gündem ve bir önceki sektörel izleme alt komitesinin toplantı tutanağı aksi görüş yoksa onaylanır. Ardından izleme raporları hazırlayan kurum tarafından komiteye 10-15 dakikalık bir süre içerisinde sunulur. Sunuşta genellikle yapılan ve yapılacak olan faaliyetler ile yaşanan ve ortaya çıkması muhtemel sorunlar dile getirilir. Varsa çözüm önerileri kurum tarafından komiteye iletilir.

⁶² 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sF.3

Kurumun yaptığı sunuşun ardından proje alt komite tarafından ele alınır ve ilgili taraflar görüşlerini belirtir. Komite projenin daha etkin işlemlerine yönelik ya da mevcut sorunların giderilmesi amacıyla bir takım tavsiye kararları alır. Bu kararların uygulanmasındaki sorumluluk ve uygulanması gereken son tarih açıkça belirtilir. Tavsiye kararının muhatabı proje ya da programı uygulayan kurum olabileceği gibi komitenin herhangi bir üyesi ya da başka bir merci olabilir.

O sektörde bünyesinde bulunan projelere ait izleme raporlarının sunulması ve projelerin ele alınmasının ardından, sektörel izleme alt komitesinin çalışma alanının üzerinde özel önem verilmesi gereken durumlar ve tavsiyeler dikey tavsiye kararları ile Ortak İzleme Komitesinin dikkatine sunulmak üzere alınır ve onaylanır.

Sektörel izleme alt komite toplantılarının son bölümünde daha önceki toplantılarda alınan tavsiye kararlarının son durumu ile ilgili takip yapılır. Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine kurumlar tarafından yollanan bilgiler temelinde hazırlanan toplantı tavsiye kararları ve sonuçlar tablosu her bir proje için alınmış kararları içerir. Bu tablo üzerinden yapılan takip sonucunda hangi kararların yerine getirildiği tespit edilir ve son tarihi geçmiş olmasına rağmen yerine getirilememiş olmasına rağmen hala geçerliliğini koruyan tavsiyeler için yeni son tarihler belirlenir. Ayrıca sektörün bir önceki Ara Değerlendirme Raporunda yer alan tavsiyelerle ilgili durum da gözden geçirilir.

Sektörel izleme alt komite toplantısının tutanağı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanır ve ilgili taraflara gönderilir. Tutanaklar toplantıda alınan sektörel ve dikey tavsiye kararlarını da içerir. Toplantı sonuçları ve alınan tavsiye kararlarının takibi de Genel Sekreterlik tarafından kurumlara gönderilen yazılar vasıtasıyla yapılır.

Sektörel izleme alt komite toplantılarında yaşanan en önemli sorun bazı kurumların toplantıya katılım konusunda yeterli özeni göstermemesi, bazı kurumlarımızın ise toplantılara yetkili temsilcileri ile katılmamasıdır. Toplantılar esnasında alınan kararlar çoğu zaman acil eylem gerektirdiğinden ve alınan kararların komite üyelerinin onayı ile alınması sebebiyle toplantılara yetkili temsilcilerle katılım sağlanması çok önemlidir.

3.5. Ara Değerlendirme Raporunun İçeriği ve Hazırlanması⁶³

Ara değerlendirme raporunun hazırlanması Bölüm:II'de verilen AB prosedürlerine uygun olarak gerçekleşmektedir⁶⁴. Sektörel Ara Değerlendirme Raporunun hazırlanması ve ele alınması yaklaşık 16 haftalık bir süreci kapsamaktadır.

Ara Değerlendirme Raporunun ön bölümünde bir özet değerlendirilen proje ve programların listesi ve yönetici özeti bulunur. Raporun ana kısmın ise ekler hariç üç bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölüm *Sektörel Arka Plan ve Değerlendirmenin Kapsamı (Sectoral Background and Scope of the Evaluation)* bölümüdür. Bu bölümde sektörün yapısı ve geçmişi, değerlendirmenin hangi projeleri ne dereceye kadar kapsadığı, faaliyetlerin performansı, o ana kadar üstlenilen düzeltici eylemler ve dönem sonuna kadar yapılması beklenen eylemlerle ilgili bilgi verilir.

İkinci bölüm olan *Değerlendirme Sonuçları (Evaluation Results)* bölümünde de değerlendirmenin temel aldığı beş kriter üzerinden projelerin durumu ortaya konur. İlgililik, Etkililik, Verimlilik, Etki ve Sürdürülebilirlik kriterleri göz önünde bulundurularak her projenin değerlendirilmesi yapılır.⁶⁵

Ana raporun son bölümü olan *Sonuçlar ve Tavsiyelerde (Conclusions and Recommendations)* değerlendiricinin proje ve programların durumuyla ilgili ortaya koyduğu sonuçlar, proje ve programların daha etkin yürütülmesi ve mevcut ya da olası sorunların giderilmesi veya önlenmesi yolundaki tavsiyeleri ve her bir proje ve program için performans dereceleri verilmektedir. Performans dereceleri -2, -1,0,+1 ve +2 numaralandırma sistemi ile çok başarısız, başarısız, yeterli, başarılı ve çok başarılı olarak gerçekleşir ve her bir kriter için ve genel olarak verilir.

⁶³ 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sf.4

⁶⁴ Specific Financing Agreement between the European Community and the Republic of Turkey, DG ELARG/MEDTQ/13-01 Interim Evaluation Programme sf.2-14

⁶⁵ Değerlendirme Kriterleri ile ilgili ayrıntılı bilgi Bölüm: II'de verildiği için burada tekrarlanmayacaktır.

Ara Değerlendirme Raporunda ayrıca ek olarak, program hedeflerine ulaşmadaki göstergeler, yapılan görüşmelerin listesi, ara değerlendirmede kullanılan dokümanların listesi, AB Mevzuatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programın ilgili bölümleri, daha önceki ara değerlendirme raporunda verilen tavsiyeler ve uygulanma durumları, muhalif fikirler, projelerin faaliyet ve çıktıları, üstlenilmiş düzeltici eylemler, beklenen eylemler, değerlendirme kriterleri, program bileşenleri verilir.

Değerlendirme sırasında yararlanılan temel bilgi kaynakları: izleme raporları, finansman anlaşmaları, proje fişleri, İş tanımları ve projeye ilgili diğer raporlardır. Bilgi edinilen taraflar ise, proje sahibi kurumlardaki proje uygulama birimleri, Komisyon Temsilciliği, Ulusal Yardım Koordinatörlüğü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi ile son faydalanıcılarıdır.

Sektörden sorumlu değerlendirici, ilgili dokümanları inceledikten ve projenin yürütülmesinden sorumlu kurumlardaki proje ekibi ile görüşmeler yaptıktan sonra Ara Değerlendirme Raporunun ilk taslağını, 4 hafta içerisinde hazırlayarak Ara Değerlendirme Ekibi Liderine sunar. Taslak rapor Ekip lideri tarafından bir hafta içerisinde kontrol edilir. Ardından bir haftalık süre içerisinde de Ara Değerlendirmeden sorumlu şirketin merkez bürosu tarafından kontrolü yapılır.

Kontrolü yapılan rapor o sektörde yer alan tüm tarafların yorumlarına sunulur ve Raporla ilgili yorum, görüşler ve düzeltmeler 2 hafta içerisinde Ara Değerlendirme Ekibine yollanır. Değerlendirici, gönderilen yorumları bir hafta içerisinde rapora işler. Gönderilen yorum, görüş ve düzeltmelerle ilgili raporda değişiklik yapmak ya da rapora işlenmeyenleri raporun ekinde sunmak sektörle ilgili değerlendiricinin takdirindedir.

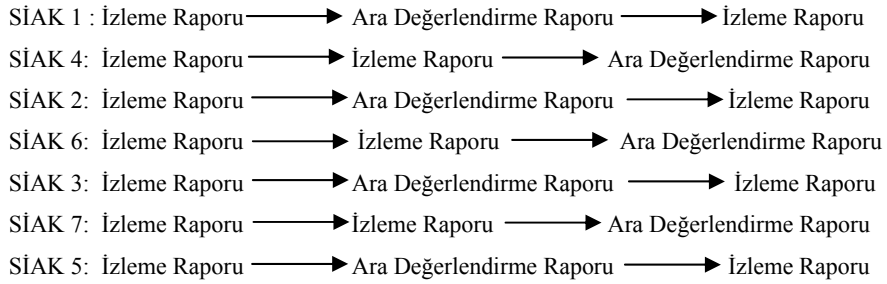
Hazırlanan son taslak Ara Değerlendirme Raporu onay için Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Değerlendirme Birimine yollanır. Birim, raporu, AB prosedürlerine ve dokümanlarına uygunluğu açısından gözden geçirir. Ayrıca yapılan yorumların ne şekilde ele alındığını kontrol eder ve 1 hafta içerisinde gerekli değişiklik önerilerini Ara Değerlendirme Ekibine iletir.

Rapor, Genişleme Genel Müdürlüğü Değerlendirme Birimi tarafından onaylandıktan sonra yayınlanır. Raporun yayınlanması ile birlikte 4 hafta içinde Ara Değerlendirme raporunun ele alınacağı Sektörel izleme alt komite toplantısının yapılması gereklidir.

Ara Değerlendirme Raporunun hazırlanma sürecinde yaşanan en önemli sorun Ara Değerlendirme Raporunun Komisyon Değerlendirme Birimi tarafından onaylanmasının çok uzun süre almasıdır. Bu toplantı takviminin sarkmasına, dolayısıyla değerlendirme bulgularının projelerin daha etkin yürütülmesine yönelik geri besleme fonksiyonunun aksamasına sebep olmaktadır.

3.6. İkinci İzleme Raporu Süreci ve Ara Değerlendirme Raporunun Görüşüldüğü Sektörel İzleme Alt Komiteleri (SİAK) Toplantıları⁶⁶

Projelerle ilgili bilgilerin güncel olması ve daha etkin bir takibin yapılmasını sağlamak için izleme raporları yılda iki kez hazırlanmaktadır. Ancak ara değerlendirme kaynaklarının etkili kullanımı açısından ara değerlendirme faaliyetleri bütün yıla yayılmıştır. Bazı sektörler için ara değerlendirme iki izleme raporu sürecinden sonra yapılırken bazı sektörler için iki izleme sürecinin ortasında yapılmaktadır. Örneğin 2004 izleme ve ara değerlendirme süreci, sektörler için şu şekildedir:



İkinci izleme toplantılarında da güncellenmiş izleme raporları proje sahibi kurumlar tarafından sunulur ve projelerin son durumu sektörel izleme alt komitesi tarafından değerlendirilir. İlk toplantıda olduğu gibi tavsiye kararları alınır ve daha önce alınmış olan kararların takibi yapılır.

⁶⁶ 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sf.3

Ara Değerlendirme Raporunun görüşüldüğü sektörel izleme alt komite toplantısında gündem ve bir önceki toplantının tutanağının onaylanmasından sonra, Ara Değerlendirme Ekibi tarafından o sektöre ait Ara Değerlendirme Raporunun sunuşu yapılır. Ara Değerlendirme bulguları ve sonuçları açıklanır.

Ardından Ara Değerlendirme Raporunda yer alan sonuçlar ve tavsiyeler ele alınır. Komite üyeleri Raporda yapılan tavsiyeler komite tarafından gerekçesi gösterilerek kabul edilmeyebilir. Tavsiye edilen konu yerine getirilmiş olabilir ya da mevcut durum tavsiyenin yerine getirilmesi için uygun olmayabilir.

Toplantının son bölümünde de diğer sektörel izleme alt komite toplantılarında olduğu gibi daha önceki toplantılarda alınan tavsiye kararlarının son durumu ele alınır.

2003 yılı izleme ve değerlendirme faaliyetlerinde 7 sektörle ilgili ara değerlendirme raporu çıkarılmıştır. Sivil Toplum sektörü ile ilgili ara değerlendirme raporu çeşitli sebepler dolayısıyla tamamlanamamıştır. Sektörler ve ara değerlendirme raporlarında değerlendirme kriterlerine göre aldıkları puanlar ve puanların açıklamaları Tablo:3 ve 4'te görülmektedir.

Tablo: 3 - 2003 Yılı Sektörel Ara Değerlendirme Rapor Notları

Sektör	R	V	E	I	S	Genel
1. Bölgesel Kalkınma ve Sınır Ötesi İşbirliği	1	0	N/A	-1	N/A	U
2. Eğitim, Öğretim, Sağlık ve Sosyal Politika	1	0	0	0	0	A
3. Ekonomik Kalkınma ve Finans	1	1	0	0	1	S
4. İç Pazar, Gümrük Birliği, Tarım ve Balıkçılık	1	0	-1	N/A	0	A
5. İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi	1	0	0	1	0	A
6. Adalet ve İçişleri	2	1	N/A	0	0	S

Tablo: 3 devamı						
7. Altyapı, Çevre, Enerji, Telekomünikasyon ve Ulaştırma	1	-1	N/A	N/A	-1	U
R:İlgililik, V: Verimlilik, E: Etkililik, I: Etki, S: Sürdürülebilirlik						

Kaynak: 2003 Yılı Ara Değerlendirme Raporlarından derlenmiştir.

Değerlendirme Kriterleri ise şu şekildedir:

Tablo: 4 - Ara Değerlendirme Not Açıklamaları

Kabul Edilemez	Zayıf	Yeterli	İyi	Mükemmel
-2	-1	0	1	2
Çok Başarısız	Başarısız	Yeterli/ Değerlendirme yapılamaz	Başarılı	Çok Başarılı
HU	U	A ya da N/A	S	HS

Kaynak: Ara Değerlendirme Raporları

Tablo:3 ve 4'ün incelenmesinden de anlaşılacağı üzere 2003 yılı değerlendirme raporlarında Türkiye'deki 7 sektörden 2'si başarılı 3'ü yeterli 2'si ise başarısız bulunmuştur. Başarısız bulunan sektörlerdeki bir çok projenin MEDA programından kalma projeler olduğu ve projelerinin başlangıç periyotlarının çok uzun sürdüğü göz önünde bulundurulmalıdır.

Ayrıca bir çok proje ve program dolayısıyla sektör için projelerin henüz başlamaması ya da başlangıç aşamasında olmaları nedeniyle verimlilik, etkililik, etki ve sürdürülebilirlik alanında değerlendirme verisi olmaması sebebiyle somut bir değerlendirme ortaya konamamıştır.

3.7. Ortak İzleme Komitesi⁶⁷

Bir yıllık izleme ve değerlendirme faaliyetinin sonunda mali yardım sürecinin en üst düzey toplantısı olan Ortak İzleme Komitesi toplantısı yapılır. Ulusal Yardım Koordinatörü ve Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilcisi ya da Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Türkiye Masası Başkanının eş başkanlığında yapılan toplantıya Ulusal Yardım Koordinatörlüğü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin temsilcisi olarak Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi, 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan Mali İşbirliği Komitesinin diğer üyeleri ve Avrupa Komisyonun yanı sıra Ara Değerlendirme Ekibi ve önceden belirlenen bazı uygulayıcı kurum ve kuruluşların temsilcileri katılır.

Ortak İzleme Komitesi, Türkiye'deki AB kaynaklı programların verimliliğini ve kalitesini sağlar ve periyodik olarak programların hedefleri doğrultusunda kaydettikleri ilerlemeyi gözden geçirir. Bu gözden geçirmenin temeli izleme ve değerlendirme raporlarıdır.⁶⁸ Ortak izleme Komitesi, devam eden AB kaynaklı proje ve programların teknik ve finansal gelişimini, programlama döneminde ortaya konan hedefler çerçevesinde ele alır ve değerlendirir. Bu değerlendirmeler ışığında düzeltici önlemler önerir.

Ortak İzleme Komitesi senede en az bir kez toplanır. Komitenin sekreterlik hizmetlerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği yapar, Davet mektuplarını yollar, ilgili dokümanları hazırlar ya da dağıtımını koordine eder ve tutanakları tutar. Ortak İzleme Komitesinin gündemi iki eş başkanlık tarafından ortak hazırlanır.

Ortak İzleme Komitesinin gündeminde en önemli yeri Ulusal Yardım Koordinatörlüğü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin hazırladığı Sentez İzleme Raporu ve Ara Değerlendirme Ekibi tarafından hazırlanan Ülke Özet Değerlendirme Raporu yer alır.

⁶⁷ 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sf.2

⁶⁸ 30 Aralık 2002'de Türk tarafı ve Avrupa Komisyonu tarafınca imzalanan mutabakat mektubu ile onaylanan Ortak İzleme Komitesinin Yetki Belgesi (Mandate of the Joint Monitoring Committee), sf.2

Sentez İzleme Raporunda ilk bölümde Türkiye'deki izleme ve ara değerlendirme sürecinin geçmişine yönelik bilgi verilir. Sektörel izleme alt komite toplantılarında alınmış olan tavsiye kararlarının takip prosedürleri açıklanır ve sektör bazındaki tavsiye kararlarının yıl sonundaki durumu iletilir. Bu tavsiye kararlarından kaçının yerine getirildiği, hangilerinin süregelen bir yapıya sahip olduğu ve ne oranda kararda problem yaşandığı açıklanır.

Aynı durum sektörel izleme alt komitelerinde alınan dikey tavsiye kararları içinde geçerlidir. Sektörel ve dikey seviyede uygulanmasında problem yaşanan tavsiye kararları, Ortak İzleme Komitesinin bilgisine ve yorumlarına sunulur. Bu tavsiyeler üzerinde görüşen Ortak İzleme Komitesi sonraki dönemdeki eylemler konusunda karar alır.

Ara Değerlendirme Ekibi tarafından Ortak İzleme Komitesine sunulan Ülke Özet Değerlendirme Raporu da sektörel değerlendirme raporu ile benzer formattadır ve tüm sektörleri kapsar. Raporun giriş bölümünden sonra o yıl içerisinde yayınlanmış olan sektörel ara değerlendirme raporlarının kapsamı ve raporlama formatı verilir.

Amaç ve içerik açıklandıktan sonra AB kaynaklı proje ve programların uygulanmasında öğrenilen dersler belirtilir ve değerlendirme sonuçları bir matris çerçevesinde açıklanır. Raporun en önemli bölümü ise ara değerlendirme ekibinin Ortak İzleme Komitesinin dikkatine sunduğu tavsiyelerdir. Bu tavsiyeler Komite tarafından ele alınır ve karara bağlanır.

Ortak izleme Komitesinde ayrıca, bir sonraki izleme ve ara değerlendirme yılındaki sektörlerin yapısı ve çalışma takvimi görüşülüp onaylanır. Merkezi Olmayan Yapılanma Sisteminin diğer unsurları ve sistem içerisinde yer alan diğer konularda Ortak İzleme Komitesinin gündeminde yer almaktadır.

Ortak İzleme Komitesinin karar alma yetkisi yoktur. Ancak alınması gereken kararları Hem Komisyon tarafında hem de Türk tarafındaki yetkili mercilere tavsiye eder.

Ortak İzleme Komitesine sunulan Sentez İzleme Raporunun temelini oluşturan tavsiye kararlarının genel durumu 2003 yılı Sentez İzleme Raporunda yer aldığı şekliyle Tablo:5'te verilmektedir.

Tablo 5: Ortak İzleme Komitesine Sunulan 2003 yılı Tavsiye Kararları Durumu

Sektör	Tavsiye Kararı Sayısı	Yerine Getirilen	Devam eden	Sorunlu
1. Bölgesel Kalkınma ve Sınır Ötesi İşbirliği	19	12	2	5
2. Eğitim, Öğretim, Sağlık ve Sosyal Politika	37	22	11	4
3. Ekonomik Kalkınma ve Finans	13	12	1	0
4. İç Pazar, Gümrük Birliği, Tarım ve Balıkçılık	16	9	7	0
5. İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi	31	18	11	2
6. Adalet ve İçişleri	13	9	3	1
7. Sivil Toplum	1	0	0	1
8. Altyapı, Çevre, Enerji, Telekomünikasyon ve Ulaştırma	37	23	9	5
Toplam	167	105	44	18

Kaynak: 2003 Yılı Sentez İzleme Raporundan derlenmiştir.

Tablo:5'in incelenmesinden de görüleceği gibi, tavsiye kararlarının %63'ünün yerine getirildiğini, %26'sının devam ettiği ya da sürekli bir içeriğe sahip olduğu, %11'lik bir bölümün ise yerine getirilmediği ya da sorunlu olduğu görülmektedir.

Sorunlu olan tavsiye kararları ile ilgili konular Ortak İzleme Komitesinin görüşlerine sunulmuş ve bunlarla ilgili kararlar alınmıştır. Tavsiye kararlarında en fazla sorun yaşayan ya da en büyük oranda ağırlığa sahip sektörlerin Ara Değerlendirme Raporlarında Başarısız notu alan sektörler olması dikkat çekicidir.

2003 yılı izleme ve değerlendirme s¼reci sonunda sekt¼rel izleme alt komitelerinden Ortak İzleme Komitesi'ne yönelik olarak 46 tavsiye kararı çıkmış, bunlardan 16 tanesi toplantı tarihine kadar yerine getirilirken, 19 tanesi s¼rekli nitelikte ya da devam eden tavsiye kararları olmuş, 11 tanesi ise toplantı sırasında Ortak İzleme Komitesinin kararına sunulmuştur.

Ara Değerlendirme Ekibini Ortak İzleme Komitesine sunduğu ülke zet Değerlendirme Raporunda ise T¼rkiye'deki AB kaynaklı Proje ve Programlar, İlgililik açısından iyi, Etkililik, Verimlilik, Etki ve S¼rd¼r¼lebilirlik kriterleri açısından da yeterli bulunarak Yeterli genel notunu almıştır.

Aşağıda izleme ve değerlendirme sisteminin bir yıllık s¼reci çeşitli aşamalarda sorumlu kuruluşlarda verilerek ¼zetlenmiřtir:

Tablo: 6 - İzleme ve Ara Değerlendirme Süreci⁶⁹

Faaliyet	Sorumlu ya da Katılımcı Kuruluş	Süre/Zamanlama
Başlangıç Toplantıları	Uygulayıcı Kuruluşlar, Ara Değerlendirme Ekibi, ABGS, Komisyon Temsilciliği	1 Gün
İzleme Raporlarının Hazırlanması	Uygulayıcı Kuruluşlar	1 Ay
1. İzleme Raporları için Sektörel İzleme Alt Komite Toplantısı	Sektörel İzleme Alt Komiteleri	1 Gün
Toplantı Tutanaklarının gönderilmesi	ABGS	3Hafta
Tavsiye Kararlarının uygulanması	Karara Muhatap Taraflar	Belirtilen tarihe kadar

⁶⁹ 2003 ve 2004 yılı izleme ve değerlendirme faaliyetlerinden derlenmiştir.

Tablo: 6 - İzleme ve Değerlendirme Süreci
(devamı)

2. İzleme Raporları için çağrı yazısı	ABGS	Belirlenen tarihte
2. İzleme Raporlarının Hazırlanması ⁷⁰	Uygulayıcı Kuruluşlar	1 Ay
2. İzleme Raporları için Sektörel İzleme Alt Komite Toplantısı	Sektörel İzleme Alt Komiteleri	1 Gün
Toplantı Tutanaklarının gönderilmesi	ABGS	3Hafta
Tavsiye Kararlarının uygulanması	Karara Muhatap Taraflar	Belirtilen tarihe kadar
Taslak Ara Değerlendirme Raporunun hazırlanması ve Kontrolü	Ara Değerlendirme Ekibi	6 Hafta

⁷⁰ Bazı sektörler için 2. izleme raporları çalışma takviminde sıkışma olmaması için Ara Değerlendirme Raporundan sonra hazırlanır.

Tablo: 6 - İzleme ve Değerlendirme Süreci
(devamı)

İlgili tarafların taslak rapora yorumları	Sektörel İzleme Alt Komite Üyeleri	2 Hafta
Raporun Komisyon Değerlendirme Birimi tarafından Kontrolü ve onayı	Avrupa Komisyonu Değerlendirme Birimi	2 Hafta
Ara Değerlendirme Raporları için Sektörel İzleme Alt Komite Toplantısı	Sektörel İzleme Alt Komiteleri	1 Gün (Raporun onaylanmasında sonra 4 hafta içerisinde)
Toplantı Tutanaklarının gönderilmesi	ABGS	3Hafta
Tavsiye Kararlarının uygulanması	Karara Muhatap Taraflar	Belirtilen tarihe kadar
Sentez İzleme Raporunun/ Ülke Özet Değerlendirme Raporunun hazırlanması	ABGS/ Ara Değerlendirme Ekibi	Ortak izleme Komitesi öncesi

Tablo: 6 - İzleme ve Değerlendirme Süreci
(devamı)

Ortak İzleme Komitesi Toplantısının Gündemi ve ilgili dokümanların Komite üyelerine yollanması	ABGS	Toplantıdan 1-2 hafta önce
Ortak İzleme Komitesi Toplantısı	Ortak İzleme Komitesi	1 Gün
Toplantı Tutanağının gönderilmesi ve alınan kararların iletilmesi	ABGS	1 Ay içinde
Alınan Kararların uygulanması	Karara Muhatap Taraflar	Belirtilen tarihe kadar

BÖLÜM: 4 - İZLEME VE DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN DAHA ETKİLİ İŞLEMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

AB kaynaklı proje ve programların izlemesinin ve değerlendirmesinin, AB Mali yardımının her geçen yıl artması ve buna paralel olarak her yıl çok daha fazla sayıda proje ve programın üretilmesi sebebiyle önümüzdeki yıllarda önemi artacak ve sistem daha karmaşık bir yapı alacaktır. Bu nedenle izleme ve değerlendirme sisteminin temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için aksaklıkların giderilerek sistemin daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Çalışmanın sonuç bölümünde önceki yıllarda yaşanan sorunlar ve problemlerden hareketle takip eden yıllarda izleme ve değerlendirme sisteminin daha verimli işlemesi yönünde bazı engellerin altı çizilecek ve mümkün olan yerde çözüm önerileri getirilecektir.

4.1. İzleme ve Değerlendirme Süreci ile İlgili Bilinç Düzeyi Arttırılmalı ve İzleme Raporlarının Formatı Basitleştirilmeli

İzleme ve değerlendirme sistemi ve özellikle izleme raporlarının hazırlanması projelerin uygulanmasından sorumlu kurum ve kuruluşlar tarafından Avrupa Birliği Mali yardım sistemi çerçevesinde empoze edilen bir zorunluluk ve görev olarak algılanmaktadır.

İzleme ve değerlendirme sisteminin proje ve programların daha etkin yürütülmesi ve problemlerin çözülmesi yönünde oluşturulan ve sisteme dahil tüm tarafları bir araya getiren bir iletişim platformu olduğunun kurumlara yeterince izah edilemediği görülmektedir. Bu sebeple çeşitli bilinçlendirme ve bilgilendirme faaliyetlerinin yapılması zorunlu görülmektedir.

Ayrıca izleme raporu gibi periyodik olarak hazırlanan dokümanların ülkenin ve kurumların şartlarına uyacak şekilde daha uygun formata dönüştürülmesi ve basitleştirilmesi yolları aranmalıdır.

4.2. Ara Değerlendirme Sisteminin Yapısının Gözden Geçirilmeli

İzleme ve Değerlendirme, yönetim amaçlarına hizmet eden farklı ama birbirini tamamlayan araçlardır. Ara Değerlendirme ise bir nevi bu iki amacın kombine bir fonksiyonunu oluşturur ve çeşitli seviyelerdeki yönetim faaliyetlerine hizmet eder.

Türkiye'deki mevcut Ara Değerlendirme Sistemi, Değerlendirme Biriminin dolayısıyla Komisyonun stratejik yönetimi için sonuçlar ortaya koymaktadır. Ancak, proje ve program faaliyetleri düzeyinde düzeltici eylemleri sağlayacak yerinde ve hızlı geri besleme fonksiyonunu yerine getirmekten uzaktır.

Bu durumda uygulayıcı kurum ve kuruluşların sisteme olan ilgilerinin ve güvenlerinin yitirilmesi söz konusu olabilecektir. Ayrıca 20 sayfalık değerlendirme raporları Üst düzey karar alıcılara yöneliktir ve uygulayıcılara yönelik sınırlı bir ilgililik taşımaktadır.

Değerlendiriciler her proje ve programı detaylı analiz etmektedirler. Önemli değer taşıyan detaylı bilgiye ve buna bağlı olarak tavsiyelere sahiptirler. Ancak mevcut ara değerlendirme detaylı bilginin kullanımına izin vermemektedir. Ayrıca kısa dönemli teknik uzmanların bilgisi de bu 20 sayfanın içinde kaybolmakta, genel bilgiler kullanılarak faaliyete yönelik tavsiyeler kullanılamamaktadır.

Mevcut format özellikle özet ve yönetici özeti bölümleri ile ara değerlendirme skorlamasının dikey analizini temsil etmektedir. Proje ve programlara yönelik yatay analizin ise son raporlarda tesis edildiği görülmektedir. Bu sebeple değerlendirme uzmanlarının sektör, program ve projelerle ilgili varmış olduğu detaylı kanaatler esas rapora ek olarak verilebilir ve projelerin uygulamasından sorumlu kurum ve kuruluşların bilgisine sunulabilir.

4.3. Ara Değerlendirme Zamanlamasına Uyulması Sağlanmalı

Ara değerlendirmeye ilgili yaşanan önemli sorunlardan biri de zamanlamadır. Raporun üretilmesinden çok sonra düzenlenebilen sektörel izleme toplantıları nedeniyle hem ara değerlendirmenin bulguları güncelliğini kaybetmekte hem de sisteme zamanında geri besleme sağlayamamaktadır. Bu şekilde de erken uyarı ve düzeltme fonksiyonlarının kullanılamaması söz konusudur.

Sektörel ara değerlendirme raporlarının Değerlendirme Birimi tarafından neredeyse rapor hazırlanma süresine eşit bir sürede onaylanması, onay aşamasından sonra ortaya konması gereken süreci olumsuz etkilemekte ve değerlendirmenin proje ve program üzerinde yapacağı katkıyı azaltmaktadır.

Bu sebeple, ara değerlendirme raporlarının ilgili sektörel izleme alt komitelerinde zamanında ele alınmasını temin etmek için izleme ve değerlendirme takviminin sene başında kabul edilen plan dahilinde uygulanması sağlanmalıdır.

4.4. Uygulayıcı Kurum ve Kuruluşlarda Program Uygulama ya da Koordinasyon Birimleri Zorunlu Hale Getirilmeli

Bölüm: II'de Türkiye'deki izleme ve değerlendirme sistemi izah edilirken izleme sürecinde yaşanan sıkıntılar dile getirilmişti. Kurum ve kuruluşlarda çalışan personelin sık değişmesi sebebiyle bir önceki yıl izleme sürecine katılan personel bir sonraki yıl değişebilmekte ve yeni gelen personel sisteme tamamen yabancı durumda olabilmektedir. Toplantılara ilgisiz personelin katılımı bile söz konusu olabilmektedir.

Ayrıca proje ekipleri arasında yeterli koordinasyonun mevcut olmaması sebebiyle sektörel izleme raporları hazırlanamamakta, hazırlansa bile rapor istenen kalitede olmayabilmektedir.

Bu sebeple kurumlarımızda izleme ve değerlendirme konusunda bilgi birikimi oluşturabilecek ve bir çok program arasında gerek uygulamada gerekse ilgili dokümanların hazırlanmasında hayati olan koordinasyonu sağlayabilecek program uygulama birimlerinin ya da program koordinasyon birimlerinin kurulması ve bu birimdeki personelin ve olan değişmelerin genel koordinasyondan sorumlu Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine bildirilmesi sistemin daha hızlı ve etkin işlenmesini sağlayacaktır.

Hali hazırda bazı kurumlarımızda program uygulama birimleri ya da program koordinasyon birimleri mevcuttur ve geçmiş yıllarda bu birimlere sahip kurumlarımızın gerek izleme ve değerlendirme faaliyetlerine katılım gerekse birkaç proje için sentez izleme raporu

gibi ilgili dokümanların hazırlanmasında yeterli kapasiteye sahip oldukları ya da gelişime açık oldukları görülmüştür.

4.5. Proje Fişlerinde Sorumluluklar Açıkça Belirtilmeli

Önümüzdeki yıllarda birkaç faydalanıcının sorumluluğunda yürütülen projelerin sayısının artması muhtemeldir. Ancak izleme ve değerlendirme faaliyetleri sırasında gerek toplantılarda gerekse dokümanların hazırlanması aşamasında projenin faydalanıcısı olan kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak ve sorumluluğu alacak kurum belli olmamaktadır.

Bu sebeple programlama safhasında bu tarz birkaç faydalanıcıdan oluşan projelerde lider faydalanıcının tespit edilmesi, sonraki izleme ve değerlendirme sisteminde gereğinden fazla çaba ve zaman harcanmasını önleyecektir.

4.6. Tavsiye Kararlarının Takibinde Elektronik Bilgi Ağının Kurulması

İzleme ve ara değerlendirme sisteminin en önemli parçalarından biri de, Ortak izleme Komitesine sunulan Sentez izleme raporunun oluşturulmasında da çok önemli bir yere sahip olan tavsiye kararlarının takibidir. Genel Sekreterlik tarafından gerek resmi yazılar gerekse sektörel izleme alt komite toplantılarında gerçekleştirilmeye çalışılan tavsiye kararlarının takibinde zaman zaman aksama ve gecikmeler olmakta bu sebeple zamanında müdahale edilememektedir.

Ağ sistemi dahilinde elektronik olarak oluşturulacak sistemde tavsiye kararlarının uygulanma durumunun güncellenmesi, tavsiyelerin zamanında uygulanması ve uygulanmayan kararlara anında müdahalenin sağlanması, izleme ve değerlendirme sisteminin etkinliğini arttıracak ve sisteme dahil tüm tarafların katkılarını arttıracaktır.

SONUÇ

Genel olarak izleme ve değerlendirme, proje ve programlardaki hedeflere be beklenen sonuçlara ulaşılabilmesi için uygulanan ve tamamlanan faaliyetlerin takibi ve bu yapıların değerlendirilmesi süreci anlamına gelir. Genellikle birlikte telaffuz edilmelerine rağmen farklı organizasyon ve yaklaşımları içeren izleme ve değerlendirme birbirleri ile bağlantılı iki ayrı süreçtir. İzleme ve değerlendirme, proje ve program yönetiminde kullanılan en önemli araçlardan biridir.

İzleme ve değerlendirme, proje ve programların her bir bileşeni ile ilgili bilgi sağlanması, bu bilginin proje ile ilgili taraflara dağıtımı ve elde edilen verilerin proje ve programın daha sonraki dönemlerini etkileyecek karar alma süreçlerinde kullanılması olarak özetlenebilir.

Değerlendirme tüm modern kamu sektörü yönetim uygulamalarında olduğu gibi AB'nin de harcama politikalarının temel bir parçası olmuştur. Bu nedenle AB harcama programlarında da sistematik olarak kullanılmaktadır.

AB içerisinde yapılan harcamalarda olduğu gibi AB'nin aday ülkelere yaptığı mali yardımlar da izleme ve değerlendirme sistemlerine sahiptir. Tarihsel gelişimi içerisinde, AB tarafından sağlanan yardımların izlemesi ve değerlendirilmesinin işleyişi, her bir fonun kapsamına göre gelişir ve bu sebeple uygulamalarda farklılık görülebilir. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine yapılan temel yardım olan PHARE'da 1996 yılından beri kullanılan metotlarda, program kümeleriyle ilgili düzenli, dışardan üretilen yıllık ve dönem sonu Değerlendirme Raporları ağırlık taşımıştır.

2001 yılında, daha önceden düzenli bir süreç olmaktan ziyade dış etkenli bir araştırma faaliyeti olarak algılanan, İzleme ve Değerlendirme, birbiri ile bağlantılı ama farklı iki fonksiyon olarak ayrılmıştır. İzleme, merkezi olmayan bir hale getirilerek proje sahibi kurumların sorumluluklarına bırakılırken, eski değerlendirme sistemi yerini, Komisyon servislerinin merkezi sorumluluğunu koruduğu dışardan sağlanan sözleşmeli uzmanlar aracılığıyla yapılan Ara Değerlendirmeye bırakmıştır.

Diğer aday ülkelerde olduğu gibi adaylık sürecine giren Türkiye Katılım Öncesi perspektifte mali işbirliği yapılanması çerçevesinde AB kaynaklı proje ve programların izlenmesi ve değerlendirilmesi sistemini 2003 yılı başında kurmuştur. 2003 yılı izleme ve değerlendirme faaliyetlerini tamamlayan Türkiye’de ilk Ortak İzleme Komitesi 15 Aralık 2003 tarihinde toplanmıştır.

İzleme ve değerlendirme sistemi yeni kurulmuş olduğu için zaman zaman bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu aksaklıkların giderilmesi ve sistemin daha etkin işleyebilmesi için bazı yapıların ve prosedürlerin gözden geçirilmesi bazılarının da takviye edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla:

- Mevcut değerlendirme sisteminin işlevleri ve etkinliği gözden geçirilmeli, en azından değerlendirme takviminin zamanında uygulanması için çaba sarf edilmelidir.
- Proje ve program sahibi kurumlardan Proje Uygulama Grubu ya da Proje Koordinasyon Gruplarının kurulması ve yeterli personelle donatılması zorunlu hale getirilmelidir.
- Sektörel izleme alt komiteleri ya da Ara değerlendirme raporları tarafından ortaya konan tavsiye kararlarının uygulanma durumlarının takibi elektronik hale getirilerek taraflar arasında bilgi akışı hızlandırılmalıdır.
- Programlama safhasında birden çok faydalanıcı ya da uygulayıcıya sahip proje ve programlardaki sorumluluklar açıkça belirlenmeli ve lider uygulayıcı seçilerek proje veya program seviyesinde koordinasyonla yetkilendirilmelidir.

KAYNAKÇA

- The Commission’s Communication on “Evaluation Standards and Good Practices”
http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/C_2002_5267_final_en.pdf
- The Commission’s “Ex Ante Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes”
http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_en_pdf
- The Commission’s “Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide to Ex Post and Intermediate Evaluation”
http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/guide_en.pdf
- Evaluation of the structural programmes
http://europa.eu.int/comm/budget/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm
- The MEANS Collection, “Evaluation of Socio-Economic Programmes”
http://europa.eu.int/comm/budget/regional_policy/sources/docgener/evaluation/means_en.htm
- Project Cycle Management document
<http://europa.eu.int/comm/europaid/evaluation/methods/pcm.htm>
- European Evaluation Society
<http://www.europeanevaluation.org/>
- EC UNDP SGP PTF first Regional Operational Manual- Annexes , Annex 12
http://www.sgptf.org/docs/SGPPTF_OpAnnex1to11.pdf
- IFAD 1.2.4 A Guide for Monitoring & Evaluation
<http://www.ifad.org/evaluation/guide/1/1.htm>
- Dunn, William N., Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd Edition, New Jersey, 1994
- UNDP “ Handbook on Monitoring and Evaluation for Results”,2002

<http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/>

- CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, M&E toolkit, Janet Shapiro

<http://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf>

- <http://www.worldbank.org/children/programdesign/whatismade2.html>

23.03.2004

- The Center for Development and Population Activities, Project Design Handout

http://www.cedpa.org/publications/pdf/projdesign_english11.pdf

- Boyle, Lemairre, Rist: Introduction:Building Evaluation Capacity, 1999

- Lichfield N., Kettle P., Whitbread M. Evaluation in the Planning Process, Pregelmon Press Urban and Regional Planning Series Volume 10, 1975

- Alexander Frenz, Participative Monitoring and Evaluation Institutional Analysis, Integration International Management Consultants, 2000

- Secretariat General for European Union Affairs, Operational Guideline of Secretariat of National Aid Coordinator for Overall Coordination, Programming and Monitoring

DİZİN

A

Ara değerlendirme	12, 13, 20, 22, 29, 36, 37, 38, 46, 64
Ara Değerlendirme Ekibi.....	38, 39, 40, 44, 47, 49, 51, 52, 55, 56, 57
Ara Değerlendirme Raporu	30, 33, 34, 44, 47, 48
Ara-dönem değerlendirmesi	13, 29
Avrupa Birliği.....	1, 2, 28, 38, 40, 42, 44, 45, 51, 59, 61
Avrupa Komisyonu	10, 28, 29, 33, 34, 36, 38, 39, 41, 44, 46, 47, 48, 51, 57
Avrupa Komisyonu Temsilciliği	39

B

Başlangıç toplantıları.....	32
-----------------------------	----

D

Değerlendirme.....	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64
Değerlendirme Birimi.....	29, 30, 31, 33, 34, 48, 57, 61
Değerlendirme Danışma Grubu.....	29
Dış değerlendirme	14

E

Etki	15, 21, 35, 46, 50, 54
Etkililik.....	14, 35, 46, 50, 54

G

Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılanma.....	28
Göstergeler	19

i

İç değerlendirme.....	14
İlgililik.....	14, 35, 46, 50, 54
İzleme.....	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64
izleme raporları.....	32, 42, 44, 47, 48, 56, 61
İzleme ve Değerlendirme Sistemi.....	15

K

Kalite Temini Grubu.....	29
--------------------------	----

M

Mali İşbirliği.....	1, 38, 44, 51
Mali İşbirliği Komitesi	38, 44
mali yardım	27, 29, 35, 51
Mantıksal Çerçeve.....	17, 18, 25, 35
MEDA.....	37, 50
Merkezi Finans ve İhale Birimi.....	39, 44, 47, 51
Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi.....	1

O

Ortak İzleme Komitesi	28, 30, 33, 34, 38, 51, 52, 54, 58, 64
-----------------------------	--

Ö

Ön değerlendirme	11, 12
------------------------	--------

P

PHARE.....	22, 27, 28, 29, 35, 37, 41, 63
------------	--------------------------------

S

Sektörel İzleme Alt Komiteleri.....	39, 44, 48, 55, 56, 57
Sentez İzleme Raporu.....	51
Son değerlendirme.....	12, 13
Sürdürülebilirlik	15, 35, 46, 50, 54

U

Ulusal Yardım Koordinatörü.....	29, 32, 33, 38, 39, 44, 51
Ulusal Yetkilendirme Görevlisi.....	38, 39, 44, 47
Uygulayıcı Kurum ve Kuruluşlar	39

V

Verimlilik	15, 35, 46, 50, 54
------------------	--------------------

Y

Yönetim Bilgi Sistemi	7
-----------------------------	---