



PROJE DESTEKLERİNDE BÜTÇELEME, MUHASEBELEŞTİRME VE ETKİ DEĞERLENDİRMESİ: MEVZUATTAN UYGULAMAYA TÜRKİYE ÖRNEĞİ

BUDGETING, ACCOUNTING AND IMPACT ASSESSMENT IN PROJECT SUPPORT: FROM LEGISLATION TO PRACTICE – THE CASE OF TÜRKİYE¹

Nükrettin PARLAK¹

ÖZ

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren siyasal ve toplumsal değişimler, kamu hizmetlerinin sunumunu dönüştürmüştür. Bu dönemde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile daha entegre bir hizmet sunum kültürü ön plana çıkarken, kamu kurumlarınca desteklenen çok aktörlü proje uygulamaları da yaygınlık kazanmıştır. Bu çalışmada dünyadaki uygulamaların kısa bir değerlendirmesi ile birlikte Türkiye’de kamu idareleri tarafından sağlanan proje destek uygulamaları incelenerek, bu uygulamaların yasal çerçevesi, bütçeleme ve muhasebeleştirme süreçleri ile şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından yetkinlik düzeyleri analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular doğrultusunda, proje desteklerinin stratejik planlama, yıllık programlar ve bütçe süreçleriyle uyumlu hâle getirilmesi; kamu kaynaklarının etkin kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik öneriler geliştirilmiştir.

1- Sayıştay 2. Daire Başkanı, T.C. Sayıştay Başkanlığı, nparlak@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-6947-3186.

Submitted/Gönderim Tarihi: 16.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 27.06.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 16.07.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 22.07.2025

To Cite/Atıf: Parlak, N. (2025). Proje Desteklerinde Bütçeleme, Muhasebeleştirme ve Etki Değerlendirmesi: Mevzuattan Uygulamaya Türkiye Örneği. Sayıştay Dergisi, 36(138), 459-490.

ABSTRACT

Since the last quarter of the 20th century, political and social transformations have reshaped the delivery of public services. During this period, a more integrated service delivery culture involving the private sector and civil society organizations has come to the forefront, and multi-actor project implementations supported by public institutions have become increasingly widespread. This study examines project support practices provided by public administrations in Turkey, along with a brief assessment of international practices. The analysis focuses on the legal framework of these supports, their budgeting and accounting processes, and their effectiveness in terms of transparency and accountability. Based on the findings, recommendations have been developed to align project supports with strategic planning, annual programs, and budgetary processes, and to ensure the efficient use of public resources, fiscal transparency, and accountability.

Anahtar Kelimeler: Proje Yönetimi, Proje Desteği, Etki Değerlendirmesi, Ortak Hizmet Projesi, Kamu Destekleri

Keywords: Project Management, Project Support, Impact Assessment, Joint Service Project, Public Funding.

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin sunumu, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren toplumsal ihtiyaçların değişmesi, teknolojik gelişmeler ve küresel yönetim anlayışının etkisiyle dönüşüm geçirmiştir. Bu süreçte özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının rolü artmış, proje temelli destek mekanizmaları yaygınlaşmıştır.

Kamu hizmetlerinin esnek ve entegre bir yapıda, çoklu aktörlerle ortaklaşa sunulmasını ön plana çıkaran yeni yönetim yaklaşımı çerçevesinde yaygınlaşan kamu-özel iş birliği (KÖİ) modeli, risklerin paylaşılması, özel sektörün uzmanlığından yararlanılması ve kamu otoritesinin stratejik planlamaya odaklanması (Worldbank, 2025) açısından önem kazanmıştır. Bu süreçte devlet; adalet, güvenlik ve altyapı gibi temel alanlara yoğunlaşırken, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektöre daha fazla alan açılmış; kamu ve özel sektörün kapasitelerinin bir araya getirilmesini hedefleyen ve özellikle kamu sektöründe yeni teknolojilerin yoğun kullanılması yoluyla dijital dönüşümü hızlandırmayı amaçlayan bu yaklaşım, birçok ülkede kamu politikalarının temel stratejilerinden biri haline gelmiştir (Parlak vd., 2020: 12, 34; Damar vd., 2024).

Kamu hizmetlerinin sunumunda yaygınlık kazanan yöntemlerden biri de belirlenmiş sektör ya alanlardaki üretimin sağlanan ucuz krediler, vergi indirimi ya da muafiyeti veya doğrudan destekler aracılığıyla teşvik edilmesidir. Nitekim 2000'li yıllardan itibaren merkezi ve yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşlarıyla ortak projeler geliştirme veya bu kuruluşlara doğrudan destek sağlama yolunu daha sık kullanmaya başlamıştır. Bu tercihte, özel sektörün esnek yapısının rekabetçilik ve sürdürülebilirliğe katkısı (Cour des Comptes, 2025) ile kamu bürokrasisinin sınırlayıcı yapısından uzaklaşma isteği etkili olmuştur.

Türkiye'de de kamu politikaları KÖİ modelinin yanı sıra belirli sektörlerde ve hizmet alanlarında katılımı ve çok aktörlü üretim modellerini teşvik edecek şekilde gelişmiştir. Bu kapsamda çok sayıda kamu idaresi, çeşitli amaçlarla yürütülen projelere önemli miktarlarda bütçe ayırmakta; proje desteklerinin yönetimine de kaynak tahsis etmektedir. Destek sağlayan kurumlar, bakanlıklardan üniversitelere, kalkınma ajanslarından mahalli idarelere, bilim ve teknolojiyi geliştirmeyi amaçlayan kuruluşlardan girişimciliği desteklemeyi amaçlayan kuruluşlara kadar geniş bir yelpazede yer almaktadır.

Proje desteklerinin yasal ve uygulama çerçevesini karşılaştırmalı olarak analiz edip geliştirilmesine yönelik öneriler sunmayı amaçlayan bu çalışmanın ilk bölümünde, literatür ışığında öncelikle dünyadaki iyi uygulama örnekleri kısaca sunulmaya çalışılmış, ardından Türkiye'de kamu idareleri tarafından yürütülen proje destek programları incelenmiştir. Sayıştay raporlarına konu tespitlerden de yararlanılarak bütçe ve muhasebeleştirme süreçlerinde karşılaşılan sorunlar ele alınmıştır. İkinci bölümde ise kamu idarelerinin proje desteklerine ilişkin yönetmelikleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiş; INTOSAI Rehberleri (ISSAI 5220 ve ISSAI 5240), Türkiye ve diğer ülke Sayıştaylarının raporları ile bilimsel çalışmalardan faydalanılarak proje yönetiminin çeşitli aşamalarına yönelik değerlendirme kriterleri geliştirilmiştir. Bu çalışmanın amaçlarına sağlayacağı katkının sınırlı kalacağı değerlendirildiğinden, kamu idareleri tarafından bir program kapsamında olmaksızın tekil olarak yürütülen projeler ve bir proje ile ilişkilendirilmeksizin verilen doğrudan destekler kapsam dışında tutulmuştur.

1. KAMU HİZMETLERİ VE PROJE DESTEKLERİ

1.1. Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Proje Desteği Uygulamaları: Dünya Örnekleri

Farklı ülke örnekleri incelendiğinde; başarılı proje destek sistemlerinde Ar-Ge harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıladan (GSYH) aldığı payın yüksek olduğu görülmektedir. Bu oran 2022 verilerine göre Güney Kore’de (%4,5), İsveç’te (%3,3), Almanya’da (%3,1) iken Türkiye’de (%1,1) düzeyinde kalmaktadır (OECD, 2024). Ancak proje desteklerinin başarısında finansal kaynak miktarının yanı sıra bu kaynakların etkili biçimde yönlendirilmesi, izlenmesi ve sürdürülebilir çıktılara dönüştürülmesi de belirleyici rol oynamaktadır.

Proje destek sistemlerinin başarısına ilişkin kullanılan temel ölçütlerden ilki, desteklenen projelerin çıktılarının; patent, ürün, yayın veya toplumsal çözüm gibi alanlarda belirlenen hedeflere ulaşma düzeyini ifade eden etkinlik ölçütüdür. Harcanan kamu kaynağına karşı elde edilen istihdam artışı, ekonomik büyüme, ticari ürün geliştirilmesi gibi katma değeri ifade eden verimlilik ölçütleri de kullanılmaktadır (OECD, 2013). Bu iki alana ilişkin sonuçlar, yatırımların ticarileşmesi, proje desteği sona erdiğinde projenin kendi kaynaklarıyla devam edebilme potansiyelini gösteren sürdürülebilirliği, bilgi üretimine katkısı ve projelerin küresel ölçekte ekonomik ve teknolojik rekabet gücü oluşturup oluşturmadığı gibi kriterlerle ölçülmektedir (OECD, 2019). WIPO (2023) verilerine göre firmaların desteklenmesi, fikirlerin ürüne dönüşmesini ve piyasaya entegrasyonunu kolaylaştırmaktadır. Patent üretimi ve kişi başına düşen başvuru sayısı, inovasyon kapasitesinin somut göstergeleri arasında yer almakta olup Güney Kore, ABD ve Almanya bu alanda öne çıkmaktadır.

Avrupa Birliği’nin Ar-Ge ve inovasyon politikalarının temel yapı taşı olan Horizon Europe programı, yalnızca Avrupa kıtası için değil, küresel düzeyde proje destekleme sistemlerinin başarısına örnek oluşturmaktadır. 2021–2023 döneminde yaklaşık 43 milyar Avro’luk kaynakla 15.000’in üzerinde projeyi fonlayan bu program, 1 Avro kamu yatırımı başına 11 Avro ekonomik çıktı sağlamıştır (European Commission, 2024a). Bu kapsamda AB proje desteklerinin başarısında etkili olan faktörler; şeffaflık, stratejik odaklanma, özel sektör katılımı, başvuru süreçlerinin sadeleştirilmesi (European Commission, 2024b) ve izleme mekanizmalarının etkinliği (European Commission, 2024c) olarak ifade edilmektedir. Projelerin değerlendirilmesinde kullanılan şeffaf kriterler

ve geri bildirim mekanizmalarının, katılımcılar için yönlendirici olduğu ifade edilmektedir (LERU, 2023). Bu yapı, projelerin yalnızca bilimsel değil toplumsal ve ekonomik etki bakımından da analiz edilmesini sağlamaktadır.

Almanya örneğinde görüldüğü üzere üniversite-sanayi iş birliği ve özellikle sanayi ihtiyaçlarına uyumlu projelerin desteklenmesi uygulamaları bilgi transferini güçlendirerek projelerin başarı oranını artırmaktadır (OECD, 2019). Almanya'da 70'e yakın enstitüden oluşan Fraunhofer Enstitüleri aracılığıyla üniversite ile özel sektör arasında güçlü bir köprü kurarak uygulamalı araştırmalarda ticarileşme oranını yükseltmiştir (OECD, 2024). Genellikle sanayiden gelen talepler doğrultusunda, lisanslanabilir ürün geliştirmeye yönelik, disiplinler arası çalışmalar yoluyla prototip üretimi, test süreçleri ve lisans verme aşamalarına kadar devam eden üniversite sanayi iş birliği, Almanya'nın Avrupa'da en yüksek patent ticarileştirme oranlarından birine ulaşmasına katkı sağlamıştır (OECD, 2024). Almanya ve diğer başarılı ülke uygulamalarında, üniversitelerle özel sektör arasında sistematik iş birliği mekanizmaları geliştirilirken, Türkiye'de bu etkileşim henüz gelişme aşamasındadır. Proje desteklerinde başarıyı artırmak için önümüzdeki dönemde kaynak artırımının yanı sıra yapısal iş birliği ve ticarileştirme süreçlerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.

Güney Kore, GSYH'dan Ar-Ge'ye en yüksek pay ayıran ülke olmanın yanı sıra kamu ve özel sektör iş birliği ve eş finansman modelini esas alan bir fonlama modelini benimsemiştir. Ar-Ge'ye ayrılan destek miktarı ve eş finansman modelinin yanı sıra Güney Kore'nin başarısının arka planında proje desteklerinin; ön değerlendirme, prototip geliştirme ve ticarileştirme aşamalarındaki başarı durumuna göre aşamalı olarak yeni kaynak sağlanmasında yatmaktadır (WIPO, 2023). Bu yapı, hem risk yönetimini kolaylaştırmakta, hem de sürdürülebilir inovasyon çıktıları sağlamaktadır. Hibe, vergi indirimi, risk sermayesi sağlanması gibi hibrit finansman modellerinin etkin planlama, tematik önceliklendirme, şeffaf değerlendirme ve üniversite-sanayi iş birliğinin güçlendirilmesi ile birlikte uygulanmasının projelerin başarılı olma oranını artırdığı gözlenmektedir (OECD, 2019).

1.2. Türkiye’de Kamu İdareleri Tarafından Verilen Proje Destekleri

Türkiye’de kamu tarafından verilen Ar-Ge destekleri uzunca bir süre TÜBİTAK tarafından sağlanan desteklerle sınırlı kalmıştır. 1990 yılında KOSGEB kurularak özel sektörün Ar-Ge çalışmalarına yönlendirilmesi ile özel sektörün proje yönetim kapasitesi de gelişmeye başlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 17-18).

Tablo 1: Türkiye’de Uygulanan Başlıca Proje Destekleri

Kurum/Faaliyet Alanı	Program/ Destek Türü	Desteklerden Faydalanabilecekler
TÜBİTAK	ARDEB destekleri	Bilim insanları
Bilim ve Teknoloji	Ar-Ge projeleri	Kamu kurumları
TKDK	Kırsal kalkınma destekleri	Çiftçiler
Tarım	IPA/IPARD kapsamında kırsal kalkınma projeleri	Kırsalda faaliyet gösteren işletmeler
KOSGEB	Girişimcilik, KOBİ geliştirme, Ar-Ge programları	Küçük ve orta ölçekli işletmeler
Sanayi	Ar-Ge ve işletme geliştirme destekleri	
Kalkınma Ajansları	Bölgesel destek	Yerel yönetimler, üniversiteler, kamu idareleri, birlikler, kooperatifler, STK’lar
Coğrafi Bölge	Kalkınma projeleri	
TÜSEB	TÜSEB destekleri	Bireysel olarak başvuranlar
Sağlık	Sağlık alanında Ar-Ge ve eğitim	Aday gösterilenler
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Gençlik Programı	Üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, dernek, vakıf gibi STK’lar
Sosyo-kültürel destekler Eğitim destekleri	Gençlik projeleri programı kapsamında hazırlanan projeler	
Üniversiteler/Bilim	Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP)	En az doktor unvanına sahip akademisyenler
	Akademik Ar-Ge	
Mahalli İdareler	Ortak hizmet projeleri	Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları,
Sosyo-kültürel faaliyetler	STK desteği	Kamu yararına çalışan dernekler
		Vergi muafiyeti tanınmış vakıflar

Tablo 1’deki kurumların çoğu, görev alanlarındaki kamu hizmetlerini koordine etmek amacıyla kurulmuştur. Bu kurumlar, stratejik programlar çerçevesinde gerçek kişiler, tüzel kişiler ve STK’lar tarafından hazırlanan projelere destek sağlamaktadır.

1963 yılında temel ve uygulamalı bilimsel araştırmaları desteklemek amacıyla kurulan TÜBİTAK, 1994 yılından itibaren özel sektörün Ar-Ge çalışmalarına da destek vermeye başlamıştır. Günümüzde faaliyetlerini 10 araştırma grubu çerçevesinde sürdüren TÜBİTAK'ın proje destekleri, en fazla kaynak kullanılan Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projeleri Destekleme Programı (ARDEB) esas alınarak Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: TÜBİTAK ARDEB Programı Kapsamında Sağlanan Proje Destekleri

Yıl	Proje Başvuru Sayısı	Destek Verilen Proje Sayısı	Yılı İçinde Destek Kararı Verilen Projelerin Toplam Destek Bütçesi	Yılı İçinde Yürürlükte Olan Projelere Aktarılan Tutar
2023 Sabit Fiyatlarıyla Tutar (1000 TL)				
2014	9.616	2.243	16.844.139	4.161.987
2015	12.056	2.145	6.767.279	4.852.617
2016	7.848	901	6.648.588	4.519.559
2017	9.859	1424	11.029.295	5.122.031
2018	9.160	1.757	4.572.070	4.680.012
2019	10.286	1.549	2.452.903	3.739.803
2020	9.490	1.264	1.824.889	2.590.846
2021	12.296	1.810	10.036.676	3.357.827
2022	10.977	2.018	2.082.163	3.553.115
2023	12.375	2.813	2.640.954	3.341.076
Toplam	103.963	17.924	64.898.962	39.918.877

Kaynak: TÜBİTAK (2025a).

Tablo 2'den görüldüğü üzere, ARDEB kapsamında son 10 yılda yaklaşık 18 bin projeye (2023 yılı sabit fiyatlarıyla) 64.9 milyar TL destek taahhüdünde bulunulmuş ve bu taahhütlerin yaklaşık 40 milyar TL'si fiilen ödenmiştir.

2007 yılında kurulmuş olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kırsal kalkınmaya yönelik projelere destek sağlamaktadır. Avrupa Birliği (AB) ile imzalanan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) kapsamında kurulmuş olan TKDK, IPARD Ajansı olarak görevlendirilmiştir. TKDK, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kırsal kalkınmaya yönelik projelere destek verirken, AB tarafından sağlanan kaynakların yanı sıra ulusal kaynakları da kullanmaktadır. 2007-2013 dönemini kapsayan IPARD I

Programı kapsamında 10.653 projeye 1.4 milyar Avro tutarında hibe desteği sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018b: 59-60). Tablo 3'ten görüldüğü üzere TKDK, 2019-2023 yılları arasında yaklaşık 18 milyar TL'si AB kaynaklarından, 6 milyar TL'si ulusal kaynaklardan olmak üzere toplam 24 milyar TL proje desteği vermiştir.

Tablo 3: TKDK Proje Destekleri

Yıl	AB Katkısı (Bin TL)	Ulusal Katkı (Bin TL)	Toplam Kamu Katkısı (Bin TL)
2019	726.228	241.164	967.393
2020	1.436.902	487.224	1.924.126
2021	3.277.950	1.096.838	4.374.789
2022	5.250.723	1.757.919	7.008.643
2023	7.524.716	2.488.017	10.012.734
Toplam	18.216.519	6.071.162	24.287.685

Kaynak: Sayıştay (2019c, 2020, 2021, 2022b ve 2023b).

KOSGEB, 1990 yılında kurulmuş olup sanayi sektöründe faaliyet gösteren KOBİ'lere çeşitli destek programları sunmaktadır. Bu programlar arasında girişimcilik, Ar-Ge, inovasyon ve işletme geliştirme destekleri yer almaktadır. Destekler hem geri ödemeli hem de hibe şeklinde sağlanmaktadır. 2020-2024 yılları arasında KOBİ'lere toplamda yaklaşık 47 milyar TL destek verilmiş; bunun 36 milyar TL'si kredi, 9 milyar TL'si ise hibe olarak gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4: KOSGEB KOBİ Destekleri

Yıl	KOBİ Geliştirme ve Destekleme (Bin TL)	Borç Verme (Bin TL)	Cari Transfer (Bin TL)
2020	1.624.153	167.940	1.456.213
2021	2.497.046	809.073	1.655.028
2022	9.009.308	8.033.118	1.503.340
2023	17.140.200	16.269.161	2.270.661
2024	16.817.564	10.901.423	2.121.319
Toplam	47.088.271	36.180.715	9.006.561

Kaynak: KOSGEB (2025).

TÜSEB, sağlık bilimleri ve teknolojilerinde ileri teknoloji üretimini desteklemek amacıyla 2015 yılında kurulmuştur. Bünyesinde 9 araştırma enstitüsü bulunan kurum, 2020-2024 yılları arasında 3 binden fazla projeye toplamda yaklaşık 1.8 milyar TL destek vermiştir.

Tablo 5: TÜSEB Proje Destekleri

Yıl	Proje Türü	Desteklenen Proje Sayısı	Tutar (Bin TL)
2020	AR-Ge Projesi	73	56.000
2021	AR-Ge Projesi	117	125.244
2022	AR-Ge Projesi	489	228.636
2023	AR-Ge Projesi	947	462.636
2024	AR-Ge Projesi	1431	957.600
Toplam		3057	1.830.116

Kaynak: TÜSEB (2024: Grafik 6)

2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesi ile kurulmaya başlanan kalkınma ajansları, faaliyet gösterdikleri coğrafi bölgenin gelişmesini gözetmek amacıyla hazırlanan projeleri destekleyen kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. Türkiye genelindeki 26 kalkınma ajansı, bugüne kadar yaklaşık 26 bin projeye cari fiyatlarla 75.5 milyar TL maddi destek sağlamıştır (STB, 2025a). Tablo 6'da görüleceği üzere 2019-2023 arası beş yıllık dönemde yaklaşık 7 bin proje için 6 milyar TL proje desteği sağlanmıştır.

Tablo 6: Kalkınma Ajansları Proje Destekleri

Yıl	Destek Verilen Proje Sayısı	Sözleşmeye Bağlanan Toplam Destek Tutarı (Bin TL)	Avans Ödemeleri Hariç Proje ve Faaliyet Destekleme Giderleri (Bin TL)
2019	1996	745.700	428.070
2020	1.265	789.800	583.549
2021	1.622	876.600	761.292
2022	1.307	1.400.000	1.347.569
2023	621	2.700.000	2.846.748
Toplam	6.811	6.518.911	5.966.749

Kaynak: STB (2025b).

Gençlik ve Spor Bakanlığı (GSB), gençlik projeleri programı kapsamında üniversiteler, kamu kurumları ve STK'lar tarafından hazırlanan projelere destek sağlamaktadır. Ayrıca gençlere yönelik eğitim, araştırma ve sosyal etkinlikler de çoğunlukla proje temelli olarak yürütülmektedir. Tablo 7'de görüleceği üzere, 2021-2024 yıllarında gençlik projelerine yaklaşık 150 milyon TL destek sağlanmış; diğer harcamalarla birlikte toplam destek tutarı 19 milyar TL'yi

aşmıştır. GSB, yükseköğretim yurtlarındaki öğrencilere barınma ve beslenme amacıyla bir program kapsamında destek sağlamaktadır. Bu desteklerin içinde, vergi muafiyeti tanınan vakıflar ve kamu yararına çalışan derneklere ait yükseköğrenim yurtlarında barınan öğrenciler için yapılan destekler de bulunmaktadır (GSB, 2025: 65).

Tablo 7: Gençlik ve Spor Bakanlığı Faaliyet Bazlı Destek Harcamaları

Yıl	Gençlik Projesi Destekleri (Bin TL)	Gençlere Yönelik Eğitim, Araştırma, Yayın ve Etkinlikler (Bin TL)	Gençlik Merkezleri ve İlçelik Kampları Etkinlikleri (Bin TL)
2021	41.773	850.512	763.311
2022	41.704	1.161.040	1.982.970
2023	57.580	482.152	4.516.549
2024	8.485	2.171.622	7.013.629
	149.542	4.665.326	14.276.459

Kaynak: GSB (2022-2025).

Üniversiteler, Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) ile akademik çalışmaları desteklemektedir. Yüksek Öğretim Kurulu verilerine göre 2023 yılında üniversiteler tarafından endüstri kuruluşları ile ortaklaşa 3.600 proje yürütülmüş olup bu projelerin toplam bütçesi yaklaşık 4,8 milyar TL'dir (YÖK, 2024: 102-105). Ancak üniversiteler tarafından desteklenen BAP projelerinin sayısı ve bu projelere verilen toplam destek tutarlarıyla ilgili toplu bir istatistiki veri bulunmamaktadır.

Mahalli idareler de özellikle STK'lar tarafından yürütülen projelere destek sağlamaktadır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda; derneklerin kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebileceği ancak kamu kurum ve kuruluşlarının bu projelere sağlayabileceği ayni ve nakdi katkının, proje maliyetlerinin yüzde ellisini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler ve vergi muafiyeti tanınmış vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceğine ve bunların dışındaki STK'larla gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinin mahallin en büyük mülki idare amirinin iznine tabi olacağı düzenlenmiştir (5393/75-c). 2012 yılında bu maddeye eklenen bir fıkra ile STK'lara yardım etme ve yapacakları projelere ayni ve nakdi katkı sağlama imkanı mahalli idareler açısından ortadan kaldırılmıştır (5393/75-ek fıkra).

Tablo 8: Mahalli İdarelerden STK'lara Aktarılan Kaynakların Yıllık Dağılımı

Yıl	Aktarma Yapılan Bütçe Kalemleri	Yıl Toplamı (Bin TL)
2019	Mahalli İdareler Tarafından Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler, Diğer Sermaye Transferleri, Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler Toplamı	4.489.074
2020		4.677.995
2021		9.694.084
2022		19.003.935
2023		22.882.103
Toplam		60.747.191

Kaynak: ÇŞİB (2025).

Tablo 8'e göre, mahalli idareler 2019–2023 yılları arasında STK'lara doğrudan veya proje desteği yoluyla yaklaşık 60,8 milyar TL kaynak aktarmıştır. Ancak Sayıştay Temyiz Kurulu Kararları² incelendiğinde bu desteklerin raporlanan tutarlarla sınırlı kalmadığı görülmektedir.

Uygulamada bazı mahalli idareler, yasal sınırları aşmamak için STK'lara verdikleri destekleri ortak hizmet projesi gideri ya da kendi idarelerinin harcaması gibi göstermektedir. Dernek aidatlarının ödenmesi, loca kiralınması, seyahat ve konaklama giderlerinin karşılanması bu kapsamdadır. Benzer şekilde STK'lar için yurt yapılması, belediyenin mülkiyetinde olan gayrimenkullerin bu kuruluşlara bedelsiz kullanılması (Sayıştay, 2023a: 86) ya da piyasa fiyatlarından daha düşük bedellerle kiralınması, düşük ücret tarifesi üzerinden su bedeli alınması gibi örtülü kaynak aktarımları da yapılmaktadır. Bu tür örtülü destekler, faaliyet raporlarında yer almadığı için mahalli idareler tarafından sağlanan toplam destek tutarı gerçekte kamuoyuna açıklanan miktardan daha yüksektir.

1.3. Proje Desteklerinde Muhasebeleştirme ve Şeffaflık Sorunları

Sağlıklı bir muhasebe sistemi ve güçlü bir stratejik plan, bütçeleden karar almaya kadar tüm yönetsel süreçleri destekler. Muhasebe sistemi, sayısal bilgilere ulaşmanın yanı sıra kaynak kullanımında ve yönetsel karar alma süreçlerinde verimlilik ve etkinliği sağlayan bir araç olarak kabul edilmektedir (Kuyumcu, 2024: 605; Korkmaz ve Tercan, 2023: 443). Bütçe hakkının da bir gereği olarak bütçe süreçlerine ilişkin tüm bilgi ve belgelerin açık ve erişilebilir olması, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güvence altına alan, yönetime katılımı sağlayan ve sonuçta kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliği en üst düzeye çıkarmayı sağlayabilecek en önemli gerekliliklerdendir (Eroğlu, 2023; Engin, 2022: 443).

2- Örnek Temyiz Kurulu Kararları için bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/KararlarTemyiz>; 46740, 50739, 51490, 55546, 56303, 56509, 56548, 56581, 56621, 56724.

Ancak kamu idarelerinin stratejik planları ile üst politika belgeleri arasında yeterli uyum sağlanamamaktadır. Stratejik planlama ile bütçe ve muhasebe sistemleri tam anlamıyla entegre edilemediğinden, birçok harcama stratejik hedef ve performans göstergeleriyle ilişkilendirilmeden genel gider olarak muhasebeleştirilmektedir (Sayıştay 2018a: 14; Sayıştay 2019a: 15). Stratejik planlama ile bütçe uyumunun sağlanamamış olması nedeniyle, proje seçimi gelen taleplere göre şekillenmekte, sektörel ya da bölgesel öncelikler göz ardı edilmektedir (Sayıştay, 2016: Bulgu 2).

Projelerin süresi çoğu zaman mali yılla sınırlı kalmamakta, taahhüt edilen destek tutarlarının ödemesi sonraki bütçe dönemlerine sarkabilmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı için, kamu adına üstlenilen bu tür koşullu yükümlülüklerin bilinmesi ve gelecek dönem bütçelerinde bu taahhütlerin karşılığında ödenek ayrılması gerekir. Bu sebeple sözleşmeye dayalı olsun ya da olmasın, tüm taahhütler muhasebe kayıtlarında izlenmeli ve mali tabloların dipnotlarında açıklanmalıdır (Emek, 2014: 10). Bu bilgiler yalnızca kurum yöneticileri için değil, bütçeyi onaylayan yasama organı, denetim yapan Sayıştay ve kamuoyu için de önemlidir.

Örneğin 2016 yılında KOSGEB’de yapılan ödemeler, toplam taahhüdün yalnızca %35’ine ulaşmıştır (Sayıştay, 2016: Bulgu 1). Ancak kalan tutarlar ne taahhüt hesaplarında izlenmekte ne de mali tablolarda gösterilmektedir. TÜBİTAK desteklerinde de taahhütlerin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmektedir (Sayıştay, 2018c: Bulgu 1). Tablo 2’den görüleceği üzere 2014–2023 yılları arasında TÜBİTAK’ın ARDEB kapsamında verdiği desteklerin %61’i ödenmiş olup kalan kısmın ödemesi sonraki yıllara sarmıştır. Kurumun web sayfasında yer alan başka bir veriye (TÜBİTAK, 2025b) göre hesaplama yapıldığında ise aynı program kapsamında 2012-2021 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde projelere verilen destek taahhütlerinin gerçekleşme oranı çok daha düşük çıkmaktadır.

Kamu idareleri tarafından proje desteği olarak verilen kaynaklarla ilgili bir başka sorun ise destek amacıyla yurtdışından temin edilen kaynakların kamu idaresinin genel muhasebe sistemi dışında izlenmesidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (5018 sayılı Kanun) 2’nci maddesi gereği, yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynaklar da bu Kanun hükümlerine tâbi olup, bu kaynakların da muhasebeleştirilip raporlanması gerekmektedir. Ancak bu hükme aykırı uygulamalar ya da bu çerçevede çıkarılmış ikincil mevzuata uygun olmayan işlemlerin Sayıştay raporlarına sıkça yansdığı (örneğin, Sayıştay, 2017a: 37) görülmektedir.

Son olarak kamu idareleri tarafından cari transfer veya sermaye transferi kalemlerinden verilmesi gereken proje desteklerinin yanlış hesaplara kaydedilmesine (Sayıştay, 2015: Bulgu 4) ilişkin sorunlar yaşanmaktadır. Yanlış hesaba yapılan kayıtlar da diğer hatalı işlemlerle aynı sonuçları doğurmakta ve kamuoyuna sağlıklı bilgi verilmesini engellemektedir. Sayıştay tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan genel raporlarda 2012 yılından beri idari faaliyet raporlarında yer alan açıklamaların yetersiz olduğuna ilişkin eleştiriler yer almaktadır. Açıklanan faaliyet raporlarının, ilgili yönetmelikte yer alan raporlama ilkelerinden doğruluk, açıklık, tam açıklama ve tutarlılık kriterlerine uygun olmadığı değerlendirilmekte ve bu durumun hesap verebilirlik ve mali saydamlığı zedeleyecek nitelikte olduğunu ifade etmektedir (Sayıştay 2019a: 16, 19, 23).

2. PROJE DESTEKLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE PROJELERDE ETKİ ANALİZİ

Kamu idareleri tarafından yürütülen ya da desteklenen projelerin planlama aşamasından izlenme aşamasına kadar olan proje yönetim döngüsünün (Ünal ve Ünal, 2015: 94) bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Proje destek faaliyetleri teşkilat kanunlarına dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen esaslara göre yürütülmektedir. Desteklenen projelerin özellikleri arasında yapısal farklılıklar bulunsa da kamu idareleri tarafından desteklenecek projelere ilişkin temel düzeyde ortak kriterler geliştirilmesi mümkündür. Bu bölümde, küresel yumuşak hukuk araçları arasında yer alan (Hasan, 2025) ve INTOSAI tarafından hazırlanan ISSAI 5220 Kamu-Özel Sektör Finansmanı ve İmtiyazlarının Denetimi İçin İyi Uygulamalar Rehberi (INTOSAI PSC, 2020a) ile ISSAI 5240 Kamu-Özel Ortaklıklarında Risklerin Denetimi İçin İyi Uygulamalar Rehberi (INTOSAI PSC, 2020b), ülkemiz ve diğer ülke sayıştaylarının denetim raporları ve bilimsel çalışmalardan faydalanılarak proje yönetiminin çeşitli aşamalarına yönelik değerlendirme kriterleri geliştirilmiştir.

2.1. Kurumsal Proje Mevzuatlarının Karşılaştırmalı Analizi

Tablo 1'deki kurumlardan mahalli idarelerin proje desteklerine yönelik özel bir yönetmeliği bulunmamaktadır. Bu kurumlar destekleri, Dernekler Kanunu ve Belediye Kanunu hükümlerine dayanarak yürütmektedir. Diğer

kamu idarelerine ait proje destek yönetmelikleri ise proje kabulü, uygulama, ödeme, denetim ve izleme olmak üzere beş ana başlık altında karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği 13 maddelik oldukça genel bir düzenleme olup, 6'ncı maddesinde destek programlarına ilişkin başvuru, değerlendirme, uygulama ve ödeme süreçlerinde, 9'uncu maddesinde ise destek programlarının uygulanması sırasında mevzuata uygun olmayan durumların tespiti halinde destek olarak verilen tutarların tahsil edileceği düzenlenmiştir; bunun dışında kalan hususların Başkanlık tarafından hazırlanan düzenleyici işlemlerle yürütüleceği belirtilmiştir. Dolayısıyla çalışmada değerlendirme konusu edilen pek çok husus, alt düzenlemelere bırakılmıştır. Bu sebeple proje süreçlerine ilişkin olarak kurumsal mevzuatın değerlendirildiği karşılaştırma tablolarında bu yönetmeliğe yer verilmemiştir.

2.1.1. Proje Başvuru ve Kabul Süreci

Program ve desteklerin etkili olabilmesi için, kullanılacak kaynakların ve seçilecek projelerin ulusal stratejiler ve kurumsal hedeflerle uyumlu olması gerekir (INTOSAI PSC, 2020b). Proje değerlendirmesi özel bir uzmanlık gerektiriyorsa, danışman veya bağımsız değerlendiricilerden yararlanılmalıdır. Bu değerlendirmede, proje ortaklarının uzmanlık ve kapasitesinin projeyi başarıyla yürütecek yeterlilikte olup olmadığı da dikkate alınmalıdır (Özmen, 2019: 141).

Proje bütçesine katkı sunmayan başvuru sahiplerinin projeye karşı sorumluluğu zayıf kaldığından (Parlak, 2007: 162) projelerde mümkün olduğunca ortak finansman şartı aranmalıdır. Kamu desteği, başvuranın mali yükümlülüklerini yerine getirmesi şartına bağlı olarak sağlanmalıdır (INTOSAI PSC, 2020b). Proje destekleri konusunda en başarılı ülkelerden biri olarak kabul edilen Güney Kore'de, kamu ve özel sektör iş birliğiyle eş finansman modeli esas alınarak yürütülen ve projeye dayalı bir fonlama modeli benimsenmiş olduğu dikkat çekmektedir (WIPO, 2023).

Tablo 9: Projelerde Başvuru, Değerlendirme ve Kabul Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Prj. Yön. ³	Kalkınma Ajans. Prj. Yön. ⁴	TÜSEB Prj. Yön. ⁵	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yön. ⁶	Gençlik Spor Bak. Prj. Yön. ⁷	BAP Yön. ⁸
1	Projenin politika/program hedefleri ile uyum kriteri aranıyor mu?	✓	✓		✓	✓	✓
2	Önceden açıklanmış proje kabul kriterleri var mı?	✓	Alt Mevz.		Kısmen	Alt Mevz.	•
3	Başvurunun değerlendirilmesinde uzman/danışman, kullanımı düzenlenmiş mi?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Başvurucun yetkinlik ve yeterliliğinin değerlendirilmesi yapılıyor mu?	✓	✓			✓	✓
5	Başvurucun maddi katkısı (eş finansman) şartı aranıyor mu?	✓	Alt Mevz.			Kısmen	
6	Başvurucudan teminat alınmasına ilişkin düzenleme var mı?		✓				
7	Proje sonucunda üretilen değerlere ilişkin fikri mülkiyet haklarına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓	Bilim Kurulu	✓	✓
8	Sözleşme yapılmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Durdurulan ve iptal edilen projedeki sorumluların yeni proje başvurularının değerlendirme usulleri belirlenmiş mi?		5 Yıl süreyle proje verilmez	✓		3 Yıl süreyle proje verilmez	

TÜSEB dışındaki kurumların yönetmelikleri, proje kabul kriterlerinin çoğunu karşılamaktadır. Ancak çoğu düzenlemede, yararlanıcının finansal katkısının aranması ve teminat sunmasıyla ilgili hükümler bulunmamaktadır.

Proje değerlendirmelerinde kurum dışından uzmanlara başvurulması veya bu değerlendirmeler için hizmet alımı yapılması gerekebilmektedir. Ancak bu uzmanların seçimi, hangi durumlarda hizmet alınacağı ve ödeme usulleriyle ilgili mevzuatta boşluklar bulunmaktadır. Sayıştay denetim raporlarında, bu konuda birçok eksiklik tespit edilmiştir: Özellikle proje başvurularının ön değerlendirmesinin hizmet alımı yoluyla yaptırılması eleştirilmiştir. Proje

3- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Akreditasyonu ve Akreditasyon Kriterlerinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, R.G. 8.01.2011/ 27809

4- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, R.G. 08.11.2008/27048

5- Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Stratejik Araştırma ve Geliştirme Projelerini Destekleme Yönetmeliği, R.G. 13.03.2018/30359

6- Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Ar-Ge Temelli Kamu İhtiyaçlarına Yönelik Destek Programları Yönetmeliği, R.G. 02.02.2016/29612

7- Gençlik ve Spor Bakanlığı Proje Yönetmeliği, R.G. 31.03.2012/28250

8- Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik, R.G. 26.11.2016/29900

değerlendirme işinin etkin bir şekilde yapılabilmesi için alanda değerlendirme tecrübesi olan kontrolörlerle çalışılması, uzmanlıklarına göre kamu personeline veya akademisyenlere yaptırılması önerilmektedir (Sayıştay, 2017b: Bulgu 2). Benzer şekilde, proje tekliflerinin sadece belgeler üzerinden değerlendirilmesinin yeterli olmayacağı; teknik, ekonomik ve sosyal açıdan değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Sayıştay, 2018b: 141,142; Sayıştay, 2016: Bulgu 6). Ayrıca, proje hedeflerinin açık, ölçülebilir ve önceden belirlenmiş bir takvime uyumlu şekilde belirlenmesi (Sayıştay, 2014: Bulgu 4, 5, 6) yalnızca sayısal verilerle değil, sonuç ve etki odaklı olması da gerekmektedir.

2.1.2. Proje Uygulama Süreci

Proje süresince belirli aralıklarla gelişme raporu sunulması (Yozgat, 2000: 7), işlerin zamanında ve amaca uygun ilerlemesini sağlar. Destek sağlayan kamu idaresinden bir personelin projeye ilişkilendirilmesi de sürecin takibini güçlendirir. Zorunlu hallerde yapılacak değişikliklerin ve bütçe aktarımlarının onaya tabi tutulması, kaynakların etkin kullanımını destekler. Proje ödemelerinin özel bir hesaba yatırılması ve banka üzerinden yapılması mali disiplin açısından gereklidir.

Tablo 10: Proje Uygulama Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Proje Yönet.	Kalkınma Ajans. Prj Yönet.	TÜSEB Proje Yönet.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yönet.	Gençlik Spor Bak. Prj. Yönet.	BAP Yönet.
1	Proje ödeneğinin proje özel hesabına aktarılmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓		✓	✓
2	Proje takibiyle görevli bir kurum personeli belirleniyor mu?	✓	✓			✓	
3	Projenin yürütülmesi aşamasında danışmanlık alım prosedürleri belirlenmiş mi?	✓	✓	✓	✓		
4	Projenin kapsamı, yöntemi ve materyallerinde değişiklik yapılmasının izne tabi olacağı düzenlenmiş mi?	✓	✓	✓	✓		✓
5	Proje fasılları arasında aktarım yapılması prosedürleri belirlenmiş mi?		✓	✓	✓		
6	Süre uzatım prosedürleri belirlenmiş mi?		✓	✓		✓	✓
7	Belirli periyot veya aşamada gelişme raporu zorunluluğuna ilişkin düzenleme var mı?	6 ay/1 yıl	Alt Mevz	6 ay/1 yıl	✓	3 ay	6 ay
8	Kamu idaresinin projeyi durdurma/sonlandırma şartları ve prosedürlerine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓		✓	✓	
9	Uyuşmazlıkların çözüm yöntemine ilişkin düzenleme yapılmış mı?	✓					

Proje uygulama prosedürlerine ilişkin olarak yönetmelikler kriterleri önemli oranda karşıladığı görülmektedir. Yönetmeliklerde bulunan düzenlemelere rağmen bu mekanizmaların sistematik ve etkili bir biçimde işletilmesi önem kazanmakta olup uygulamada sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır (Sayıştay, 2023a: 65-66).

2.1.3. Projelerde Ödeme Süreçleri

Proje ödemeleri, mevzuata, sözleşmelere ve proje belgelerinde belirlenen harcama kalemlerine uygun olmalıdır (Kantarıcı ve Karacan, 2008:156). Bu kontroller, kaynakların doğru kullanılıp kullanılmadığını ve projenin bütçeye sadık kalıp kalmadığını göstermesi açısından önemlidir (Bilir ve İnce, 2019: 410). Proje desteklerinde kaynak aktarımları ve yeni kaynak sağlanmasının proje süreçlerindeki başarıya göre aşamalı olarak düzenlenmesi risk yönetimi açısından olduğu kadar sürdürülebilirliğe de katkı sağlamaktadır (WIPO, 2023). Nakit yerine banka üzerinden ödeme yapılması, harcamaların izlenmesini kolaylaştırır.

Tablo 11: Projelerde Ödeme Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Proje Yön.	Kalkınma Ajans. Prj. Yön.	TÜSEB Proje Yön.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yön.	Gençlik Spor Bak. Prj. Yön.	BAP Yön.
1	Ön ödemeye izin verilip verilmediğine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓			✓
2	Proje yürütücüsü/koordinatörüne ödeme yapılıp yapılmayacağı düzenlenmiş mi?			✓			✓
3	Projeden sorumlu kurum personeline ödeme yapılıp yapılmayacağı düzenlenmiş mi?			✓			✓
4	Ödemelerin taahhüt ve sözleşmeye ve proje bileşenlerine uygunluğunun kontrolüne ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Ödemelerin proje takvimi ve fiziki gerçekleştirmeler ve başarı kriterleri dikkate alınarak yapılacağına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				✓
6	Projeye ilişkin mal ve hizmet bedellerinin banka hesabından yapılmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				✓
7	Mal ve hizmetlerin temin yöntemlerine ilişkin düzenleme var mı?	✓	Alt Mevz.	✓			✓
8	Muhasebe kayıtlarının standartlara ve mevzuata uygun olarak tutulmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓			✓	✓
9	Ödemelere ilişkin düzeltme prosedürleri belirlenmiş mi?	✓	✓	Kısmen	Kısmen	✓	

Ödeme prosedürleri açısından kırsal kalkınma, kalkınma ajansları, TÜSEB ve BAP projelerine ilişkin düzenlemelerin kriterleri önemli oranda karşıladığı görülmektedir. Ancak, yönetmeliklerin bir kısmında, ön ödemelerin banka kanalıyla yapılması ve satın alma prosedürlerine ilişkin olarak düzenleme bulunmadığı dikkat çekmektedir.

Kamu görevlisi olan proje yürütücülerine, projeden sorumlu kurum personeline ve projede görev alan diğer kamu görevlilerine ücret ödenmesine ilişkin düzenlemelerin yönetmelikle düzenlenmesi hukuki açıdan tartışmalıdır (Sayıştay, 2015: Bulgu 1). Zira kamu görevlilerine ücret ödenmesi yasal bir düzenleme gerektirmektedir. Buna rağmen BAP ve TÜSEB yönetmeliklerinde kamu görevlisi olan proje yürütücüsü ile idare adına bu proje ile ilgilenen kurum personeline ödeme yapılacağına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde; proje ödemelerinde mevzuata aykırı harcamalar ve uygulamalar olduğuna ilişkin tespitler yer almaktadır: Bu denetimlerde, proje kapsamında yer almayan mal ve malzemelerin alındığı, seyahat giderlerinin ödendiği, proje bütçesinde öngörülen tutarlardan fazla harcama yapıldığı, (Sayıştay, 2015: Bulgu 3) ve projeye ait olmadığı halde proje bütçesinden karşılanan giderler bulunmaktadır (Sayıştay, 2013b: Bulgu 3).

2.1.4. Proje Denetimi

Proje bitiminde harcama belgeleri ile sonuç raporları, ilgili kamu idaresine teslim edilmeli ve denetlenmelidir. Proje denetimi, uygulayıcı kuruluşun proje sözleşmesi ve mevzuat hükümlerine uygun hareket edip etmediğini belirlemek (Bilir ve İnce 2019: 420) ve hesap verme sorumluluğunun gereğini yerine getirmek üzere yürütülür. Bu nedenle denetim sürecinde; projenin mali tablolarının uluslararası muhasebe standartlarına uygun olarak tutulup tutulmadığı (INTOSAI PSC, 2020b), harcamalara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin proje sözleşmesi ile mevzuata uygun olup olmadığı kontrol edilmelidir. Sayıştay denetim raporlarında; proje bütçelerinden projeye ait olmayan giderlerin (seyahat gideri, malzeme alımı vb.) yapıldığı şeklinde tespitler (Sayıştay, 2015: Bulgu 3) yer almaktadır.

Son yıllarda özel önem verilen konulardan biri de proje ödemelerinde golsuzluk risklerinin azaltılmasına yönelik tedbirlerin uygulanmasına yöneliktir (NAO 2025). Örneğin IPARD kapsamında Türkiye'ye sağlanan tüm finansman anlaşmaları Avrupa Birliği Sayıştay'ının (ECA) denetimine tabi olduğuna ilişkin

düzenlemeler varken IPA II Çerçeve Anlaşmasında AB fonları ile yürütülen projeleri denetleyebilecek kuruluşlar arasına Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu'nun da (OLAF) eklendiği görülmektedir (IPA III Çerçeve Anlaşma, 2022: Md. 50).

Tablo 12: Projelerde Denetim Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Proje Yön.	Kalkınma Ajans. Prj. Yön.	TÜSEB Prj. Yön.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj. Yön.	Gençlik Spor Bak. Prj. Yön.	BAP Yön.
1	Mali ve yargısal hesap verme sorumluluğuna ilişkin düzenleme var mı?	✓	Kısmen				✓
2	Yüklenicin yükümlülüklerinin veri tabanına yükleneceğine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				
3	Projeye ilişkin tüm bilgi ve belgelerin sürekli denetime hazır bulundurulması ve istenildiğinde kuruma sunulması şartı getirilmiş mi?	✓	✓	✓	✓		✓
4	Projenin başarı ölçüm kriterleri belirlenmiş mi?	✓	Kısmen		Kısmen	Kısmen	
5	Taahhüt ve sözleşmelere uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiş mi?	✓	✓	✓	Kısmen		✓
6	Ödemelerin proje bileşenlerine uyumunun kontrolüne ilişkin düzenleme	✓			✓		✓
7	Sahtecilik, usulsüz kullanım veya kullanılmamış fonların geri alımına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	✓		✓	✓
8	Haksız ödemenin geri alımı ve faiz uygulamasına ilişkin hüküm var mı?	✓	✓	✓		✓	✓

Projelerde denetim prosedürlerine ilişkin kriterler açısından bakıldığında hesap verme sorumluluğu açısından BAP, kırsal kalkınma ve kalkınma ajansları dışındaki yönetmeliklerde eksiklikler bulunduğu görülmektedir. Yüklenici yükümlülüklerinin veri tabanına kaydedilmesi hususu yalnızca iki düzenlemeye yer almaktadır. Sahtecilik riskinin kuruma raporlanmasına ilişkin kriterler ile muhasebe kayıtlarının muhasebe standartlarına uygunluğu ve projelerin başarı kriterlerinin belirlenmesine ilişkin düzenlemelerin ise yeterli olmadığı dikkat çekmektedir.

Sayıştay denetim raporlarında proje ortaklarının bir kısmının taahhütlerini yerine getirme konusunda aksaklıklar yaşandığına ilişkin tespitler yer almaktadır: Örneğin bir kamu idaresinde hibe sözleşmesi imzalayan yatırımcıların; bir programda yaklaşık %38'i, bir başka programda ise yaklaşık %50 si taahhüt ettiği yatırımları gerçekleştirmemiştir (Sayıştay, 2019b; Bulgu

8). Bir başka kamu idaresinde geri ödemeli desteklerde geri ödeme süreleri geçmiş bazı alacakların muhasebe hesaplarında izlenmemesi ve takibinin yapılmaması (Sayıştay, 2013a: Bulgu 2, 3), diğer bir kamu idaresinde de proje için aktarılan kaynaklardan kullanılmayan tutarların iadesinin sağlanmaması (Sayıştay, 2015: Bulgu 2) eleştirilmektedir.

2.1.5. Projelerin Tamamlanması ve İzlenmesi

Proje veya programların tamamlanması, projelerin bitimini takiben sonuç raporunun hazırlanması ve bu rapor doğrultusunda başlatılan izleme süreci ile devam eder (INTOSAI PSC, 2020b). Bu süreç, projelerin istenilen amacın gerçekleşmesine nasıl katkı sağladığının, hedef kitlede istenen değişim ve dönüşümün ne kadar yaşandığının (Ünal ve Ünal, 2015: 101) tespiti açısından gereklidir. İzleme süreci, aksayan yönlerin tespiti ve gerekiyorsa hedeflerde veya projelerde revizyona gidilmesi için de gereklidir (Parlak, 2007: 166). Almanya Fraunhofer Enstitüleri ve Avrupa Birliği bünyesinde yürütülen Horizon Europe programlarının başarıya ulaşmasına katkı sağlayan etkenler arasında proje çıktılarının dijital takip sistemleri ile şeffaf biçimde izlenmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır (OECD, 2024; European Commission, 2024c).

Tablo 13: Projeleri Sonlandırma ve İzleme Prosedürleri

		Kırsal Kalk. Prj. Yön.	Kalkınma Ajans. Prj. Yön.	TÜSEB Prj. Yön.	TÜBİTAK Ar-Ge Prj Yön.	Gençlik Spor Bak. Prj Yön.	BAP Yön.
1	Program/proje bitiminde sonuç raporu verilmesine ilişkin süre belirlenmiş mi?	✓	1 Ay	3 Ay		2 Ay	3 ay
2	Sonuç raporunda düzeltme talep etme veya reddetmeye ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓	Mümkün	✓		
3	Kamuoyunu bilgilendirmeye ilişkin düzenleme yapılmış mı?	✓	Kısmen				
4	Projedeki kurum katkısının görünür olmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓			✓	
5	Proje sonunda, karşılaşılan sorunlar ve düzeltici işlemler hakkında rapor sunulmasına ilişkin düzenleme var mı?	✓					
6	Projenin performans göstergeleri kullanılarak başarısının ölçülmesine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				
7	Proje sonrası izleme çalışmaları/sonuç ve etki analizine ilişkin düzenleme var mı?	✓	✓				

Projeleri sonlandırma ve izleme prosedürlerine ilişkin düzenlemeler incelendiğinde, iki yönetmelik dışında kalan düzenlemelerde proje sonuç raporlarına yönelik açık ve işlevsel kriterlerin bulunmadığı görülmektedir. Beş ana başlık altında sınıflandırılan proje destekleme kriterleri içerisinde, en fazla eksikliğin proje sonlandırma ve izleme grubunda yer aldığı dikkat çekmektedir. Özellikle AB fonlarıyla finanse edilen kırsal kalkınma destekleri yönetmeliği, diğer alanlarda olduğu gibi bu grupta da birçok kriteri sağlamaktadır.

2.2. Proje Desteklerinde Etki Değerlendirmesi

5018 sayılı Kanuna göre ödenekler, kamu idarelerine belirli bir amacın gerçekleştirilmesi amacı ile tahsis edilir ve mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak harcanır (5018/13). Bütçe ile sağlanan kaynakların istenilen etkiyi üretip üretmediğinin izlenmesi hem hesap verebilirlik hem de bütçe hakkı ve kaynak etkinliği açısından kritiktir.

Bir projenin başarısı, belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesiyle değerlendirilebilir. Bu nedenle proje desteklerine ilişkin değerlendirmeler yapılarak hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ve sapmaların nedenleri tespit edilmeli, elde edilen bulgular doğrultusunda stratejik izleme yapılarak programların nasıl geliştirileceğine dair bir iyileştirme planı hazırlanmalıdır (NAO, 2025). Tek tek projeler ya da bir programdan beklenen etkinin hangi oranda gerçekleştiği ya da neden gerçekleşmediğini tespit etmek için kullanılan yöntemlerden biri de etki değerlendirme yöntemidir.

Kamu projelerinin hayata geçirilmesinde fayda maliyet analizlerinin yapılması, kamu kaynaklarının etkin kullanılması için bir zorunluluk haline gelmiştir (Karayılmazlar ve İşler, 2019: 66). Mevcut veya yeni çıkarılacak düzenlemelerin muhtemel fayda ve maliyetleri ile olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini sağlayan genel kabul görmüş yönetim araçlarından biri olarak düzenleyici etki analizi yöntemi kullanılmaktadır (Aycı, 2023: 108). Düzenleyici etki analizi yöntemi, bu yöntemin alt bileşenleri olan maliyet/fayda ve maliyet/etkinlik analizlerinin 5018 sayılı Kanun kapsamında yer almasıyla gündeme gelmiş (Önder, 2017: 790) ve mevzuat hazırlama yönetmeliği⁹ ile de mevzuatımıza girmiştir.

9- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md 3, R.G. 24.02.2022/31760

Etki değerlendirme; bir program, politika veya projenin sonucunda ne tür etkilerin meydana geldiği, bu etkinin ne kadarının uygulanan programdan kaynaklandığı (Bölükbaş vd., 2020: 29); program, politika veya projeyle hedeflenen çıktıların elde edilip edilemediğini tespit etmek amacıyla (Adıgüzel vd., 2015: 5), alanda gerçekleştirmiş olduğu etkilerin neden-sonuç bağlantısı kurularak ölçülmesidir (Bölükbaş vd., 2020: 29). Bu değerlendirme program ya da projenin uygulandığı dönemde yapılabileceği gibi uygulama sonrasında da yapılabilmektedir. Uygulama dönemi etki değerlendirmesinde bir önceki yılın etkileri araştırılırken, uygulama sonrası etki değerlendirmesinde, proje ya da programın uygulamaya başlanmasından tamamlanıncaya kadar olan dönemdeki toplam etkinin ne olduğu araştırılmaktadır (SBB, 2023: 39-41). TÜBİTAK ve KOSGEB gibi kurumlar tarafından yürütülen Ar-Ge projeleri için sınırlı sayıda da olsa etki değerlendirme çalışmaları yapılmış ve desteklerin patent, marka gibi çıktılarda kısa vadeli etkileri olduğu tespit edilmiştir (Bölükbaş vd., 2020: 29).

Bir programın alt bileşeni olarak uygulanan proje desteklerinde projelerden ziyade ilgili programın etki değerlendirmesi yoluyla programın amaçlarına ne ölçüde ulaşıldığının tespit edilmesi önem kazanmaktadır. Bu değerlendirmeler, tercih edilen politikaların etkinliği, programın uygulanmasından elde edilen sonuçlar hakkında bilgi sağlayarak hedeflenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı konusunda yapılacak analizlere imkân sağlar. Ayrıca uygulama sürecinde tespit edilen aksaklıklarının giderilmesine katkı sağlayacak iyileştirmelerin yanı sıra dönüştürücü yeniliklere ve sürekli eğitime odaklanarak (Cour des Comptes, 2025) gelecekte uygulanacak programların başarı şansının artmasına da katkıda bulunur (Parlak, 2007: 166).

İsveç'te yürütülen Vinnova, projelerinde olduğu gibi kamu tarafından desteklenen projelerin yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda sosyal fayda üretme kapasitesine göre değerlendirilmesi, sürdürülebilir kalkınma hedefleri açısından büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda İsveç'in ulusal inovasyon ajansı Vinnova, proje desteklerinde sosyal etki dahil çok boyutlu bir değerlendirme modeli uygulamaktadır. Bu modelde projeler; ekonomik katkılarının yanı sıra sosyal etki, toplumsal kapsayıcılık, çevresel sürdürülebilirlik gibi kriterler çerçevesinde de analiz edilmektedir (OECD, 2019). Vinnova'nın yaklaşımı, yalnızca yenilik üretimini değil, aynı zamanda bu yeniliklerin toplum üzerindeki etkisini de odağa alarak kamu kaynaklarının daha stratejik kullanımını mümkün kılmaktadır. Böylece desteklenen projeler hem ekonomik büyümeye

katkı sağlamakta hem de toplumsal refahı artıracak şekilde yönlendirilmektedir. Desteklenen projelerden bir bölümünün etkisi itibarıyla ekonomik büyümenin dengeli ve kapsayıcı bir şekilde gerçekleştirilmesine, eşitsizliklerin ve yoksulluğun azaltılmasına (Alpdoğan, 2023), sürdürülebilirliğe ve çevrenin korunmasına potansiyel katkıları (Dikmen, 2023) dikkate alındığında, etki değerlendirmesinin işlev ve sonuçları daha iyi anlaşılacaktır.

Sayıştay tarafından yayımlanan dış denetim genel değerlendirme raporlarında üniversitelerce desteklenen BAP'lara ilişkin olarak 2017 yılından itibaren her yıl tekrarlanan tespitler (Sayıştay, 2017: 38, 40; Sayıştay, 2018a: 45-46; Sayıştay, 2022a: 59; Sayıştay, 2023a: 65-66) bu yöntemin etkili bir şekilde kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu tespitler; proje çıktılarının izlenmesine yönelik sistematik bir yapının bulunmadığı, süresi dolmuş olmasına rağmen bazı projelerin tamamlanmadığı, proje kapsamında sunulması gereken ara ve sonuç raporlarının zamanında ya da hiç sunulmadığını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra proje ödenek ve harcamalarının takibi için kullanılması gereken muhasebe hesaplarının fiilen kullanılmadığı, kamu idarelerinin faaliyet raporlarında projelere ilişkin bilgilere yeterince yer verilmediği tespit edilmiş, bu durumun hesap verilebilirliği ve mali şeffaflığı zayıflattığı vurgulanmıştır.

Raporlarda ayrıca projelere tahsis edilen ödeneklerin zaman zaman proje kapsamında olmayan kurum giderleri için kullanılabildiği ve proje kapsamında edinilen taşınırın envanter kayıtlarına işlenmemesi nedeniyle kaynakların verimli ve etkin kullanılmadığı tespitine yer verilmiştir. Süresi sona ermiş bazı projelerde ek süre alınmaksızın harcamalara devam edildiği, başarı kriterlerini karşılamayan projelerin fiilen tamamlanmamış olmasına rağmen idari olarak sonlandırıldığı belirtilmiştir. İstenilen amaca ulaşılamayan ya da iptal edilen projelerle ilgili mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanmadığı, bu projeleri yürüten kişilere yeniden proje verilmesine engel olacak herhangi bir kısıtlamanın bulunmadığı gibi hususlar da raporlarda yer almaktadır. Özetlenen bu eksiklikler, proje desteklerine ilişkin mevzuat çerçevesinde oluşturulan kriterlerle önemli ölçüde örtüşmektedir.

BAP gibi yönetmelik açısından daha güçlü projelerde bile ciddi eksikliklerin bulunması; proje desteklerinde izleme ve etki değerlendirme süreçlerinin büyük ölçüde şeklen yürütüldüğü; performans ölçümü, çıktı takibi ve etki analizi gibi uygulamaların sistematik bir yapıya kavuşturulmadığını göstermektedir.

Proje desteklerinin yalnızca muhasebeleştirme ve ödeme süreçleriyle sınırlı görülmesi; sosyal fayda, stratejik hedef uyumu ve sürdürülebilirlik gibi alanların göz ardı edilmesi riskini taşımaktadır.

Bir program kapsamında sağlanan desteklerin ve alt destek kalemlerinin etki analizine ilişkin sistematik bir izleme ve etki değerlendirmesine tabi tutulmamasının (Sayıştay, 2016: Bulgu 8), projelerin ürettiği katma değer beklenenlerin gerisinde kalmasına yol açacağına (Sayıştay, 2018b: 150–151) ilişkin tespitler bu analizlerin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Proje süresince hazırlanan ara izleme raporları yalnızca fiziksel ve mali gerçekleştirmeleri değil, hedeflere ulaşma düzeyini göstermeli ve öneriler içermelidir. Bu çalışmaların öğrenme süreçlerine katkı sağlayacak biçimde kurumsal bilgi sistemlerine işlenmesi sağlanmalıdır. Bu çıktılar, yeni proje başvurularının değerlendirilmesinde dikkate alınmalı; böylece proje destek süreçleri geri beslemeye dayalı, kendini sürekli yenileyen bir yapıya kavuşturulmalıdır.

SONUÇ

Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve niteliğinin değişmesi, kamu yönetiminde proje kültürünün yaygınlaşmasına, proje yönetiminde de veri toplama, veri analizi ve veri paylaşımının, dolayısıyla bilgi sistemleri ve dijitalleşmenin önem kazanmasına yol açmıştır. Projelerin karmaşık yapısı, belli alanlarda uzmanlaşmış ve diğer kamu idarelerine destek verecek, rehberlik edecek yeni idarelerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Proje desteği amacıyla yapılan harcamaların yüksekliği, ülkelerin patent üretimi ve ticarileşme oranlarına doğrudan yansımaktadır. Ancak proje desteklerinin başarısı sadece finansal kaynaklarla değil; stratejik planlama, etkin değerlendirme, iş birliği altyapısı ve şeffaf süreçlerle sağlanabilmektedir (OECD, 2024). Proje destek sistemlerinin etkinliğini artırmak için stratejik alanlara tematik odaklanma, başvuru süreçlerinin sadeleştirilmesi, araştırmacılar için eğitim programlarının artırılması ve performansa dayalı destek modellerinin uygulanması gibi çabalar da önem taşımaktadır.

Türkiye’de kamu idarelerince desteklenen projelerin başarısı, stratejik planlar, performans programları ve bütçe süreçleriyle uyum içinde yürütölmelerine bağlıdır. Ancak mevcut uygulamalarda destek faaliyetlerinin

stratejik belgelere yeterince entegre edilmediği, bütçe sisteminde projelere ilişkin düzenlemelerin yetersiz kaldığı ve faaliyet raporlarında desteklere dair verilerin eksik olduğu görülmektedir. Bu durum, farklı kurumlarca aynı alanda verilen desteklerin etkinliğini değerlendirmeyi zorlaştırmakta, hesap verebilirliği ve mali şeffaflığı zayıflatmaktadır. Bu nedenle proje yönetimi tüm boyutlarıyla analiz edilmeli; stratejik plan ve performans programlarında, ulusal politikalarla uyumlu, ölçülebilir ve etki odaklı hedefler belirlenmeli; bütçe ve muhasebe süreçleri bu destekler için sağlanan tüm kaynakları ve koşullu yükümlülükleri kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

Proje destek süreçlerine dair yasal bir çerçevenin olmaması nedeniyle uygulamalar, kurumların kendi yönetmelikleri çerçevesinde yürütülmekte; mevcut düzenlemelerde proje desteklerinin bütçelenmesi, muhasebeleştirilmesi ve etki analizine ilişkin birçok temel konuda yetersiz kalmaktadır. Çalışmanın, proje yönetimi ve desteklenmesine ilişkin mevzuatın bütüncül olarak yeniden ele alınması gerektiğini gösteren bulgu ve tespitleri ışığında proje destek süreçlerini tüm aşamalarıyla kapsayan çerçeve bir yasal düzenleme yapılmalı ve kurumsal yönetmelikler buna uygun şekilde güncellenmelidir. Yasa düzeyinde yapılacak düzenlemeler ise düzenleyici etki analizi vb. yöntemlerle etkinlik ölçümlerine tabi tutulmalıdır. Bu düzenlemelerde proje destekleri ile ilgili sorumlulukların açık biçimde belirlenmesi gerekmektedir.

Sayıştay raporlarında da belirtildiği üzere, proje çıktılarının sistematik şekilde izlenmemesi, kaynakların etkili kullanımını engellemektedir. Proje sonrası hazırlanan izleme raporlarının genellikle sadece finansal verilere odaklanması, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının analiz edilmesini zorlaştırmaktadır. Bu eksikliklerin giderilmesi için etki analizleri program düzeyinde yapılmalı ve bu analizler politika geliştirme süreçlerine bilgi sağlayacak şekilde yapılandırılmalıdır. Proje desteklerine ilişkin izleme ve etki değerlendirme rehberleri hazırlanmalı; projelerin ekonomik, sosyal ve kültürel etkileri dikkate alınarak değerlendirilmesi sağlanmalıdır. Böylece, proje destek süreçleri öğrenme ve gelişim odaklı, geri beslemeye dayalı bir yapıya kavuşturulabilecektir.

Sayıştay denetimlerinin Türkiye’de proje desteklerine ilişkin politika ve uygulamalara önemli katkı sağlayabileceği görülmektedir. Proje desteklerinin; mali denetim, performans denetimi ve uygunluk denetimini ilgilendiren yönleri bulunmaktadır. Mali tablolar muhasebe denetimini (Parlak, 2016: 17), verimlilik ve etkinlik konuları performans denetimini, kamu zararına ilişkin durumlar ise

uygunluk denetimini ilgilendirmektedir (Parlak, 2018: 35). Fransa Sayıştay'ının Endüstriyel Bölgeler 2018-2023 ve Tarımda İnovasyon (Cour des Comptes 2024; 2025), İngiltere Sayıştay'ının İngiltere Araştırma ve İnovasyon Ajansı (UKRI): Hibeler Aracılığıyla Destek Sağlanması faaliyetlerine ilişkin yayımladığı raporlar (NAO, 2025), diğer ülke sayıştaylarının alana verdikleri önemi göstermektedir.

Türkiye'de de bu alanda yürütülen denetimlerin etkisinin artırılması, kamuoyunda hesap verebilirlik bilincinin güçlendirilmesi (INTOSAI, 2024) ve uygulamadaki aksaklıkların giderilmesine katkı sunacaktır. Projelere ilişkin denetimlerin yalnızca mevzuata uygunluk denetimi ile sınırlı kalmaması, diğer ülke örneklerinde olduğu gibi verimlilik ve etkinlik odaklı denetimler yapılması ve bu kapsamda sosyal katkı, kamu yararı, erişilebilirlik, eşitlik gibi nitel kriterlere de odaklanarak hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına dair analiz sunması, bu alandaki uygulamaların geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, proje desteklerine ilişkin süreçlerin kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesinin yanı sıra stratejik planlamanın, şeffaf raporlamanın, denetim mekanizmalarının ve sistematik etki değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesine odaklanılmalıdır. Böylece proje destekleri toplumsal faydayı maksimize edecek biçimde yeniden yapılandırılabilir ve kamu kaynaklarının sürdürülebilirliği güvence altına alınabilecektir.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, R., Kalaycı, K. ve Yılmaz, P. (2015). Etki Değerlendirmeye Genel Bir Bakış. *Anahtar*, (319), 4-7.
- Alpdoğan, H. (2023). Türkiye’de Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkisi. *Sayıştay Dergisi*, 34(129), 259-290.
- Aycı, A. (2023). Değerlendirme ve İletişim Aracı Olarak Düzenleyici Etki Analizi: Arka Plan ve Türkiye’deki Uygulama Süreci. *Ombudsman Akademik*, 9(17), 107-129.
- Bilir, C. ve İnce, Y. (2019). Kurumsal Proje Yönetimi Olgunluk Modeli ve Yerel Yönetimler Uygulaması, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 37(3), 391-422.
- Bölükbaş, N., Arslan, N. ve Polat, B. (2020). TÜBİTAK ve KOSGEB AR-GE Destekleri Etki Analizi Üzerine Bir Uygulama. <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/birimler/SAVGMArGeDestekleriEtkiAnaliziBirUygulama.pdf>. Erişim: 28.05.2025.
- Cour des Comptes (2024). <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-programme-territoires-dindustrie>. Erişim: 27.05.2025.
- Cour des Comptes (2025). <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linnovation-en-matiere-agricole> Erişim: 27.05.2025.
- ÇŞİB (2025). 2019-2023 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>. Erişim: 24.04.2025.
- Damar, M., Aydın, Ö., Cagle, M.N., Özoğuz, E., Köse, H.Ö. ve Özen, A. (2024). Navigating the digital frontier: transformative technologies reshaping public administration. *EDPACS*, 69(9), 41-69.
- Dikmen, S. (2024). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına Ulaşılmasında Çevre Denetimlerinin Rolü. *Sayıştay Dergisi* (131), 543-570.
- Emek, U. (2014). Kamu-Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi. *İktisat İşletme ve Finans*, 29(337).
- Engin, R. (2022). Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye: Açık Bütçe Endeksi Üzerinden Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 443-471.
- Eroğlu, A. (2023). Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim. *Sayıştay Dergisi*, 34 (128), 9-42.
- European Commission (2024a). Horizon Europe interim evaluation: Key highlights. European Institute of Innovation and Technology (EIT). <https://www.eit.europa.eu/news-events/news/horizon-europe-interim-evaluation-highlights-eits-strategic-role-innovation-and> Erişim 09.07.2025

- European Commission (2024b). Evaluation support study on Horizon Europe's contribution to a resilient Europe. Publications Office of the European Union.
- European Commission (2024c). Interim evaluation of Horizon Europe – Facts and Figures. ERA-LEARN. <https://www.era-learn.eu/partnerships-in-a-nutshell/overview-facts-figures/interim-evaluation-of-horizon-europe>. Erişim: 09.07.2025.
- GSB (2022). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2021 Yılı Faaliyet Raporu
- GSB (2023). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2022 Yılı Faaliyet Raporu
- GSB (2024). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2023 Yılı Faaliyet Raporu
- GSB (2025). Gençlik ve Spor Bakanlığı 2024 Yılı Faaliyet Raporu
- Hasan, A.M. (2025). Global Soft Law Instruments in Public Auditing: The Role of INTOSAI and JURISAI in Shaping Supreme Audit Institutions. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 36 (136), 97-124.
- INTOSAI (2024). Planning for Audit Impact: A Playbook for Supreme Audit Institutions. <https://idi.no/elibrary/professional-sais/2144-idi-planning-for-audit-impact-playbook/file>. Erişim: 27.05.2025.
- INTOSAI PSC (2020a). ISSAI 5240: Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP). <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020
- INTOSAI PSC (2020b). ISSAI 5220: Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions, <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020.
- Kalkınma Bakanlığı (2018a). AR-GE ve Yenilik Ekosisteminin Güçlendirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Kalkınma Bakanlığı (2018b). Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2018
- Kantarıcı, B. ve Karacan, R. (2008). Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi. Maliye Dergisi, Sayı 155, Temmuz-Aralık.
- Karayılmazlar, E. ve İşler, İ. (2019). Kamu Yatırım Projelerinde Fayda Maliyet Analizi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,
- Korkmaz, E. ve Tercan, Ş. (2023). Medikal Muhasebe ve Sağlık Hizmetlerinin Etkin Yönetilmesindeki Yeri. Sayıştay Dergisi, 34(130), 441-466.
- KOSGEB (2025). KOSGEB 2020-2024 Yılları Faaliyet Raporları. <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/349/rapor-ve-istatistikler>. Erişim: 12.05.2025

- Kuyumcu, O. (2024). Uluslararası ve Ulusal Muhasebe Standartları Açısından Sayıştay Denetim Bulguları: Yükseköğretim Kurumları Örneği. *Sayıştay Dergisi*, 35(135), 601-633.
- LERU (2023). Project coordination success factors in European Unionfunded RDI projects under Horizon 2020 and Horizon Europe. League of European Research Universities. https://www.leru.org/files/LERU-evaluation_Horizon-Europe_Pillar2.pdf. Erişim: 09.07.2025.
- NAO (2025). UK Research and Innovation: providing support through grants. <https://www.nao.org.uk/reports/uk-research-and-innovation-providing-support-through-grants/> Erişim: 27.05.2025.
- Önder, M. (2017). Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi ve Uygulama Sorunları. *Türk İdare Dergisi*, 89(485), 771-810.
- OECD (2013). Commercialising public research: New trends and strategies. OECD Publishing.
- OECD (2019). Universityindustry collaboration: New evidence and policy options. OECD Publishing.
- OECD (2024). Science, technology and innovation scoreboard. OECD Publishing.
- Özmen, E. (2019). Proje Yönetim Metodolojisi (PYM): Değişim Kabiliyeti ve Hayatta Kalma İlişkisi. *İzmir İktisat Dergisi*, 34(2), 140-156.
- Parlak, N. (2007). Orta Asya Kafkasya Balkan Ülkeleriyle İlişkiler ve Türk Dış Yardımları 1992-2003. *TİKA Yayınları*.
- Parlak, N. (2016). Bidayeten Zimmettarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı. *Sayıştay Dergisi*, 27(103), 1-20.
- Parlak, N. (2018). Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, 29(108), 7-38.
- Parlak, N., Köse, Ö. ve Toprak, M. (2020). Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 31(119), 9-39.
- Sayıştay (2015). Sayıştay Başkanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı 2015 Yılı Denetim Raporu
- Sayıştay (2017b). Sayıştay Başkanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı 2017 Yılı Denetim Raporu
- Sayıştay (2013a). KOSGEB Başkanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2013b). TÜBİTAK 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2014). Sayıştay Başkanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı 2014 Yılı Denetim Raporu
- Sayıştay (2016). KOSGEB Başkanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

- Sayıştay (2017). Sayıştay 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2018a). Sayıştay 2018 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2018b). Sayıştay 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Raporu
- Sayıştay (2018c). TÜBİTAK 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2019a). Sayıştay 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2019b). Tarım Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2019c). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2020). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2021). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2022a). Sayıştay 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2022b). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- Sayıştay (2023a). Sayıştay 2023 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu
- Sayıştay (2023b). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu
- SBB (2023). Düzenleyici Etki Analizi Rehberi. Ankara, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- STB (2025a). Kalkınma Ajansları. <https://ka.gov.tr/> Erişim: 03.05.2025.
- STB (2025b). Kalkınma Ajansları 2020-2024 Yılları Genel Faaliyet Raporları. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- TÜBİTAK (2025a). ARDEB Genel Destek Verileri (2014-2023). https://tubitak.gov.tr/sites/default/files/20689/1_ardeb_genel_destek_verileri_2014-2023.pdf. Erişim: 14.05.2025
- TÜBİTAK (2025b). ARDEB Genel Destek Verileri (2012-2021). https://tubitak.gov.tr/sites/default/files/2023-09/1_ardeb_genel_destek_verileri_2012-2021_2021_sabit_f.pdf. Erişim 30.04.2025
- TÜSEB (2024). Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı 2024 Yılı İdare Faaliyet Raporu.
- Ünal, M. ve Ünal, Z. (2015). Proje Yönetiminde Paydaş İlişkilerinin Rolü ve Önemi. Selçuk İletişim, 8(4), 90-103.

- WIPO (2023). World intellectual property indicators 2023. WIPO. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-941-2023-en-world-intellectual-property-indicators-2023.pdf>. Erişim: 09.07.2025.
- Worldbank (2025). Public Private Partnership. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>. Erişim: 21.05.2025
- Yozgat, U. (2000). Proje Yönetiminde Başarı. Öneri Dergisi, 3(13), 5-8.
- YÖK (2024). 2024 Yılı Üniversite İzleme ve Değerlendirme Genel Raporu. Yüksek Öğretim Kurulu.

BUDGETING, ACCOUNTING AND IMPACT ASSESSMENT IN PROJECT SUPPORT: FROM LEGISLATION TO PRACTICE – THE CASE OF TÜRKİYE

Nükrettin PARLAK

EXTENDED ABSTRACT

Since the last quarter of the 20th century, the provision of public services has undergone a significant transformation, driven by changing social needs, rapid technological advancements, and the influence of global governance principles. In this process, the role of the private sector and civil society organizations has increased, and project-based support mechanisms have become more widespread.

The examination of successful country examples reveals that in effective project support systems, the share of R&D expenditures in gross domestic product (GDP) in 2022 was 4.5% in South Korea, 3.3% in Sweden, and 3.1% in Germany, whereas it remained at 1.1% in Turkey. In addition to the amount of financial resources, the effective management, monitoring and transformation of these resources into sustainable outputs also play a decisive role in the success of project support. One of the key performance indicators for successful support systems is effectiveness, which refers to the extent to which supported projects achieve outputs such as patents, products, publications, or social solutions. Another important indicator is efficiency, reflecting the added value generated in terms of increased employment, economic growth, or development of commercial products per unit of public expenditure.

In Turkey, many public institutions support various projects for different purposes. This study covers a range of project supports, including those implemented by public institutions in science and technology, supports provided to small and medium-sized enterprises, health sector projects, rural development supports, scientific research projects conducted by universities, and local projects supported by development agencies and local administrations. In the second part of the study, the regulations governing project supports by public institutions are comparatively analyzed to evaluate their strengths and weaknesses based on ISSAI 5220 and 5240 and also criteria determined through literature review. Findings in both sections are supported by audit results from the Turkish Court of Accounts.

The success of project supports depends not only on financial resources but also on strategic planning, effective evaluation, collaboration infrastructure, and transparent processes. In practice, it has been observed that project support activities in Turkey are not sufficiently integrated into strategic documents and budgetary processes, and also implementation process, accounting, reporting, and impact assessment on these supports is inadequate.

Due to the absence of a comprehensive legal framework governing project support processes, implementations are carried out based on institutional regulations, which often fall short in addressing essential components such as budgeting, accounting, and impact assessment. It is therefore recommended that the legislation in this field be restructured holistically to create a comprehensive legal framework encompassing all stages of project support, and that institutional regulations be updated accordingly. In this context, it is crucial to strengthen institutional capacity, develop transparent reporting mechanisms aligned with strategic planning, and focus on strong auditing and systematic impact assessment processes. This would allow project supports to be restructured in a way that maximizes social benefit and ensures the sustainability of public resources.

It is evident that audits conducted by the Turkish Court of Accounts can make significant contributions to policies and practices related to project supports. Enhancing the effectiveness of audits in this area will strengthen public accountability and help identify and address implementation deficiencies.