



*Cumhuriyetin
75' inci Yıldönümü Dizisi*



Yatırım Projelerinin Denetimi

Çeviri



TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN YETMİŞBEŞ YILI

***Yatırım Projelerinin
Denetimi***

Çeviri

Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi: 15

Özgün Adı: Auditing Capital Asset Projects

Kanada Sayıştay: tarafından yayımlanan (1989) kitapçığının İngilizce nüshasından dilimize aktarılmıştır.

Sayıştay mensuplarının kullanımı için bastırılmıştır.

**Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi
Yayın Kurulu**

Uzman Denetçi Sacit Yörüker (Koordinatör)
Uzman Denetçi Alper Alpay
Uzman Denetçi Sadık Büyükbayram
Uzman Denetçi Baran Özeren
Başdenelçi Emine Özey
Başdenetçi Mehmet Bozkurt

Kapak Tasarımı -Alper Alpay

Redaksiyon : Sacit Yörüker
Dizgi ve mizanpaj : Sayıştay Bilgi İşlem Merkezi
Baskı ve Cilt : Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

Birinci Basım : Aralık. 1998

TC SA YIŞTA Y BAŞKANLIĞI
06100 ULUS, ANKARA
Tlf: 310 23 00

**Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi'nden
Yayımlanan Kitaplar**

**Cumhuriyetin 75'inci Yılında Kamu Harcamaları
ve Denetimi Sempozyumu/Tebliğler, Panel ve
Tartışmalar**

**Avrupa Birliği Sayıştay/ İnceleme
İsmail Hakkı Sayın**

**Bilişim Yönetiminin ve Teknolojisinin Denetimi/
Çeviri**

**Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yasayla Verilen
Yetkilere Uygunluğun Denetimi/ Çeviri**

Bilişim Teknolojisi Ortamında Denetim/ Çeviri

**Finansal Denetim/ İnceleme
Fikret Gülen**

**A Compilation of Turkish Court of Accounts
Country Papers/ Sayıştay'ca Uluslararası
Toplantılara Sunulan Tebliğler**

Law on the Court of Accounts/ Sayıştay Kanunu

**Performans İnceleme Konularının Seçimine İlişkin
Rehber: En İyilerin Seçimi/ Çeviri
Işıl Özyıldırım-Derya Duman**

**Hizmet Kalitesine Yönelik Performans Denetim
Rehberi: Bize Hizmet Ediliyor mu?/ Çeviri
Fırdevs Karahan**

**Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji
ve Uygulamalar/ İnceleme
Derya Kübalı**

**Kıyaslama: Performans İncelemelerine Nasıl
Yardımcı Olabilir?/ Çeviri
Emine Yarar**

**I'eri Toplanması, Analizi ve Sunumu: Yazılı
\asıl Yardımcı Olabilir?/ Çeviri
Gökhan Yazıcı**

**Performans İncelemelerinin Tasarımına İlişkin
Rehber/ Çeviri
Dr. Nalan Büyükkantarcioglu**

SUNUŐ

Kanada Sayıőtayınca yayımlanmış olan ve dilimize kazandırılan bu kitapçık, bu yüksek denetim kurumunun önemli kamu yatırım projelerinin denetimine performans denetimi bağlamında yaklaşımını göstermekte ve deneyimlerini yansıtmaktadır.

Rehberin yatırım projelerinin denetimi alanında ilerde yapacağımız risk ve performans denetim çalışmalarımızı Őekillendirmede, önemli katkılar sağlayacağına inanıyorum.

Bu vesileyle, kitapçığı çeviren Uzman Denetçi Nevin Atakan'a; çevirinin meslekî üslup ve terminoloji yönünden redaksiyonunu yapan Uzman Denetçi Sacit Yörüker'e; kitabın dizgi, mizanpaj ve baskısında emeği geçen mensuplarımıza teşekkür ederim.



ProfDr. M. Kâmil MUTLUER

Başkan

ÖNSÖZ

Kapsam

Bu rehber Sayıştay mensuplarına:

- sabit kıymetlerin elde edilmesine ilişkin sürecin kavranması
- yatırım projelerinin denetiminin yapılıp yapılmamasına ve denetiminin kapsamına karar verilmesi
- yatırım projelerinin denetiminde karşılaşılabilecek önemli kararların önceden tahmin edilmesi
- genel denetim planları ve detaylı iş programlarının geliştirilmesi ve uygulanması konularında yardımcı olabilme amacını taşımaktadır.

Yetki ve Uygulama

Bu rehber Metodoloji Geliştirme Komitesinin onayı ile yayımlanmış olup, Sayıştay'ın, kamu kurumlarının 100 milyon dolan aşan yatırım projelerinin denetimlerinde kazandığı deneyimi yansıtmaktadır.

Rehberde sunulan yönlendirmeler denetlenecek yatırım projelerinin büyüklüğüne uygun olarak biçimlendirilerek uygulanmalıdır.

Rehberin, özellikle yatırım projeleri denetiminin daha kapsamlı performans denetiminin bir unsuru olarak veya yatırım projelerinin değerlendirilmesinden sorumlu danışman yöneticiden başka bir denetçinin yönetimi altında yürütüldüğü durumlarda başvuru kaynağı olarak kullanılması amaçlanmaktadır.

Kurumsal bazdaki incelemeler için geliştirilen bu rehberin özel incelemelerde ne denli yararlı olacağını kesin olarak söyleyecek kadar bir deneyime sahip değiliz. Bu nedenle denetçiler özel incelemeleri sırasında rehberde yer alan bilgileri Kamu İktisadi Teşebbüsleri grubu ile müzakere ederek ve dikkatli bir şekilde uygulamalıdır.

Rehberin Kullanımı

Rehberde geçen "Denetçi" terimi denetimden sorumlu denetim yöneticisini ifade etmekte ise de rehber, Sayıştay'da görevli tüm meslek personeline yöneliktir. Denetim yöneticileri ve direktörler yatırım projelerinde genellikle kullanılan yönetim süreçlerinin genel bir özetini veren ve bu projelerin denetimine yönelik genel yaklaşımı içeren 1. Bölüme daha çok ilgi duyacaklardır. Bu kısa açıklama onlara değerlendirme çerçevesi sunacak ve terminolojiye yakınlaşmalarını sağlayacaktır.

Bu çerçevede denetçi,

- danışman yöneticilere etkin bir şekilde danışacak
- bilgi elde edip organize edecek ve mesleki görüş oluşturacak
- teknik uzmanların çalışmalarından etkin biçimde yararlanacaktır.

Proje liderleri ve ekip elemanları, detaylı planların ve denetim programlarının hazırlanmasında meslek mensuplarına yardımcı olmayı amaçlayan 2. Bölüme (Denetim Kaynak Materyalleri) aynı derecede ilgi duyacaklardır. Bu materyaller 1. Bölümde açıklanan kavramların uygulamasını gösterir, her bir denetime göre biçimlendirilmesi gereken temel kontrol listelerini sağlar ve ilave bilgi kaynaklarını belirler.

Bu kaynak materyalleri mesleki kanaatlerin yerine geçmez ve denetçinin gözetimi altında kullanılmalıdır.

Sayıştay tarafından yatırım projelerinin denetiminde istihdam edilen danışmanlar, uzmanlıklarını icra edecekleri denetim bağlamlarını değerlendirmek için 1. Bölümde yer alan materyalleri kullanmalıdırlar.

Spesifik Durumlarda Değişiklik Yapma

Rehberdeki genel nitelikteki yönlendirmeler herbir durumun gereklerini karşılayacak şekilde ifade edilmemiştir. Denetçi spesifik durumları ve özel bir denetimin hedeflerini gerçekleştirmek için rehberde yer alan önerileri geliştirmeli ve gereken uyarlamaları yapmalıdır.

YATIRIM PROJELERİNİN DENETİMİ

İçindekiler

1. YATIRIM PROJELERİ	1
Yatırım Projelerinden Ne Anlamak Gerekir?	1
Yatırım Projeleri Neden Önemlidir?	2
Yatırım Projelerinin Önemli Özellikleri Nelerdir?	3
Çatışan Hedefler	5
Büyüklik ve Karmaşıklık	7
Uzun Vadeli Çerçevesel	7
Büyük Yatırım Projelerinin Yönetim Standartları	9
Proje Yönetimi	11
Yatırım Projelerinde Hesap Verme Sorumluluğu	14
2. BAKANLIKLARIN VE KURULUŞLARIN YATIRIM PROJELERİNİN DENETİMİ	17
Giriş	17
Sayıştayın Genel Yaklaşımı	17
Yatırım Projelerinin Denetim Yaklaşımı	18
Denetim Kriterleri	18
Yatırım Projeleri Denetim Süreci	21
Toplu Bakış	21
Danışman Yöneticiye Başvurma	22
Yatırım Projeleri Denetimlerinin Planlanması	22
Kapsam ve Hedefler	22
Toplu Bakış Planlaması	24
Araştırma	25
İncelemenin Yürütülmesi	26
Giriş ve Hedefler	26
Detaylı Denetim Programlarının Hazırlanması	26
Kanıtların Toplanması	27
Sonuçlara Varılması	27

Yatırım Projesi Denetimlerinin Raporlanması	28
Raporun Şekli	28
İzleme İçin Yapılacak Hazırlıklar	29
Alınan Dersler... Yapılması ve Yapılmaması Gerekenler	29
Bir yatırım projesinin yaşam süresinin denetimine esas olacak en iyi nokta hangisidir?	29
Denetçi politika konusunu nasıl ele alır?	30
Derinlemesine inceleme ihtiyacı hangi faktörler tarafından belirlenir?	30
Kriterler ne şekilde uygulanmalıdır?	32
Yatırım projelerinin denetlenmesi için ne tür uzmanlık becerileri gerekir ve bunlar en iyi şekilde nasıl kullanılır?	33
Yatırım projeleri denetimlerinde uygun ve yeterli kanıtın toplanması zor mudur?	34
<hr/>	
3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE YATIRIM PROJELERİNİN DENETİMİ	36
<hr/>	
Uygulanabilirlik	36
<hr/>	
4. EKLER (*)	
<hr/>	

(*) Cumhuriyetin 75 inci Yıldönümü Dizisine kısa sürede yetiştirilme zorunluluğu nedeniyle ekler çevrilmemiştir.

1- YATIRIM PROJELERİ

Yatırım Projelerinden Ne Anlamak Gerekir?

Yatırım Projeleri terimi, bir kurumun, sabit kıymetlerini mülkiyetini kazanma veya kiralama yolu ile elde etmesi sürecini ifade eder.

Kurumun sahip olduğu veya kiraladığı fiziksel kaynaklar iki ana kategoriye ayrılır.

- sabit kıymetler
- araç ve gereç, teçhizat

Geniş anlamda sabit kıymetler ister ıslah, ister inşaat veya tedarik yoluyla elde edilsin dayanıklı fiziki malların tümünü kapsar ve yıllan kapsayan belli bir periyod içerisinde bunlardan yararlanılması beklenir. Kanada kurum ve kuruluşlarının mali yönetimine ilişkin Rehberde Hazine Kurulunun standart harcama kalemleri (08-09) şunları kapsamaktadır.

Taşınmaz Mallar

- İslah edilmemiş arazi
- binalar ve işyerleri; klinik, hapisane, radyo ve T.V. yayın ve yükseltici istasyonları, laboratuvarlar gibi özel amaçlı olanlar ile genel amaçlı olan binalar
- tesisat; rıhtım, uçak pisti, kanalizasyon sistemi, baraj, elektrik üretim istasyonu v.b.

Ekipman

- makinalar; genel amaçlı olanlar, özel sanayi ve tarım makinaları veya malzemelerin nakli için gerekli araç gereç
- döşeme malzemesi
- teçhizat; iletişim araçları, laboratuvar aletleri, bilgisayarlar, büro makinaları parça başına değeri 500 doları geçen donanım, gemi veya tekneler, uçak gemisi, motorlu araçlar ve silahlar gibi.

Sabit kıymetlerin elde edilmesinde kullanılan yönetim teknikleri, bir dereceye kadar edinilecek kıymetin yapısına bağlı olarak değişiklik gösterir. Bu projelerin bir çoğu özel ihtiyaçların birleşimini gerektirecek şekilde komplekstir.

Ekipman, piyasadan hazır şekilde (off the shelf) alınabileceği gibi alıcılar için özel olarak dizayn edilebilir. Günümüzde genellikle sadece küçük çaplı alet edavatlar "olduğu gibi" satın alınır. Ekipmanın çoğu Devlet tarafından ısmarlanmak suretiyle satın alınmak durumundadır. Örneğin Milli Savunma Bakanlığının gereksinimlerini karşılamak üzere spesifik bir ekipmanın askeri kullanıma uygun bir hale getirilmesi zorunlu olabilir. Ayrıca özel olarak tasarlanmış pekçok büyük miktardaki ekipmanın satın alınması mudat kurallarının uygulanmadığı (off - shore) alımlardır.

Yatırım Projelerinin Denetimi

Tanımlar : idari Politika Rehberi, 545 inci Bölümü, kamu fonundan yapılacak tahmini harcama miktarı 100 milyon doları aşan veya Hazine Kurulu tarafından tasarlanan projeleri Önemli Kamu Projesi olarak tanımlamaktadır. Hazine Kurulu ise Büyük Yatırım Projesini 5 Milyon dolardan fazla kamu fonu harcaması olan veya belirli diğer kriterleri karşılayan projeler olarak tanımlamaktadır.

Büyük yatırım projeleri Sayıştay tarafından tahmini maliyeti 100 milyon doları geçen veya yüksek risk olasılığı, karmaşıklık, kamuoyu ilgisi veya önemli sosyal, ekonomik ve çevre etkisinin varlığı gibi karakteristik özellikleri nedeniyle incelenmesi uygun olan projeler olarak tanımlamaktadır.

Yatırım Projeleri Neden Önemlidir?

Yatırım projeleri gelecekte uygulanacak program faaliyetlerini biçimlendirir-bugün yapılacaklar ve alınacaklar gelecek yıllardaki program faaliyetlerinin maliyetini ve etkinliğini etkileyecektir.

Kanada Hükümeti yatırım projelerine yılda milyarlarca dolar yatırım yapmaktadır. Bu alımları finanse etmek için ise milyonlarca dolar faiz ödenmektedir. Sermaye tedarik projelerinin yönetiminde binlerce olmasa bile yüzlerce adam yıl bazında zaman harcanmaktadır. Yıllık olarak yüzlerce yeni yatırım varlıklarının fiziki envanterinin çıkarılması ve muhafazasının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Devlet hazinesi ve Kanada Muhasebesi üzerine etkisi, Kanada ekonomisi üzerine olduğu gibi dolaysız ve sürekli. Yatırım projeleri Kanada halkının gelecek nesillere aktarılacak bir yatırımını sembolize eder. Bu projeler, ulusal serveti ve mirası oluşturur. Hükümetin teçhizat, toprak ve binalara yaptığı harcamaların etkisi ülkenin tüm bölgelerince hissedilir.

Tahmin edilebileceği üzere, parlamenterler bu projelerle çok yakından ilgilenirler. Onların ilgileri büyük tutarlardaki bu harcamaların kontrolüne, projelerden elde edilen faydanın adil olarak dağılımına ve ulusal ve bölgesel çıkar gruplarına yaptığı katkıya yöneliktir. Parlametionun ilgisi, gerekli ihtiyaçların uygun fiyatlarla ve uygun bir zaman sürecinde ve gerekli teknik ve işletme ihtiyaçlarıyla uyumlu olarak alınmasında, vergilerin makul bir şekilde kullanılmasını arzulayan Kanadalı vergi yükümlülerinin ilgisinin bir aynasıdır.

Kanada Sayıştay, bu ilgiye cevaben 1982 yılında, önemli yatırım projelerinin denetiminde uygun ve sürekli çaba harcanacağı konusunda Parlamenteoya taahhütte bulunmuştur.

Yatırım Projelerinin Önemli Özellikleri Nelerdir?

Kamu sektöründe, yatırım projeleri, kamu hizmetinden yararlananların zaman zaman çelişen hedeflerini, onların baskı ve sınırlamalarını karşılayacak şekilde uyumlandırmalıdır. Demokratik sistemlerde bu sadece kaçınılmaz değil aynı zamanda arzu edilen bir durumdur. Uyumlaştırma süreci karmaşıklık ve büyüklük gibi diğer özelliklerle bağlantı kurulduğunda oldukça karmaşık olan fakat tüm çıkarların, önemli sermaye yatırım kararlarına uygun bir şekilde yansıtılmasını sağlayacak gerekli bir süreçtir.

Tablo 1

	TEMEL KURULUŞLAR VE FONKSİYONLARI				
	Tanımlama Aşaması <u>İhtiyaç</u>	<u>Seçenekler</u>	Planlama Aşaması Fiyatlandırma ve <u>Elde Edilebilirlik</u>	Proje <u>Tanımlama</u>	Yürütme <u>Aşaması</u>
Parlamento*	^		A		
Hükümetin Ana Birimleri	A	A	A	A	
Kullanıcı Birimi	B	B	B	D	D
Hizmet Birimi		D	D	C	C
Diğer Hükümet Birimleri		D	D	D	
Sorumluluk Düzeyi/Uygulanabilirlik					
A- Onaylama					
B- Öneri veya Karar					
C- Gerçekleştirmek					
D- Girdi					
* Ödenek sunumuyla icra edilen Parlamento onayının yönetim sürecindeki spesifik noktalarla bağlantısı yoktur.					

Çatışan Hedefler

Kamu sektöründe, yatırım projelerinin özellikle büyük yatırım projelerinin planlanması ve yürütülmesi herbiri farklı görüş ve menfaatlere sahip çok sayıda iştirakçi ve menfaat gruplarını ilgilendirir. Bu gruplara Federal hükümet kapsamındaki çeşitli bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının yanısıra diğer ilgili gruplar örneğin yabancı devletler, özel sektör (yerli ve yabancı), özel menfaat grupları, sendikalar, eyalet ve yerel yönetimler dahil edilebilir.

Federal hükümet bünyesinde birçok temel kuruluş bulunmaktadır. Parlamenterleri, Kabineyi, merkezi kurum ve kuruluşları kapsayan Hazine Kurulu idari Politika Rehberinde, bu sürecin nasıl tanımlandığı basitleştirilmiş haliyle Tablo 1 (Temel Kuruluşlar ve Fonksiyonları) de gösterilmektedir. Bu süreç içerisinde her bir kuruluşun değişik düzeylerde sorumlulukları ve hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Kuruluşlardan herbiri hem kendisinin hem de üyelerinin menfaatlerini gözetmek zorundadır. Denetçi, hizmetten yararlanan tüm grupların bakış açılarını kavramalıdır. Bu baskılar, sınırlamalar ve fırsatlar her kritik aşamada alınan temel kararları biçimlendirerek büyük sermaye projelerinin gelişimini etkileyecektir.

Bu karmaşık katılım matrisi bir kamu yatırım projesinin "yatırımın geri dönüşüne" benzer şekilde başarısı ya da başarısızlığını gösteren açık bir şekilde ifade edilmiş tek bir temel faktörün nadiren bulunduğu gerçeğini yansıtmaktadır. Kamu sektöründe genellikle hükümetin çeşitli hedeflerini yansıtan birçok "temel faktör"-ki bunların bazıları parasal olarak ölçülemez- mevcuttur.

Örneğin, Parlamenterler belirli bölgelere ve özel ilgi'gerektiren seçmenlere olduğu kadar genel olarak Kanadalı seçmenlere daha önce verilmiş olan taahhütlerle de ilgili olacaklardır. Bunlar daima partizan mülahazalara duyarlı olacaklar ve bu tür mülahazalarla kendilerinin maliyet etkileri ve kamuoyunun dürüstlük ve iyi yönetim beklentileri arasında bir denge kurmak zorunda kalacaklardır. Dönemin hükümeti Parlamenterler gibi, aynı bu mülahazaları taşıyacak ve ayrıca sermaye harcamalarının türlerine ve coğrafi dağılımına göre öncelikler de geliştirmiş olabilecektir. Her bir proje iktidardaki hükümet tarafından algılandığı biçimde politik gerçekler ışığında değerlendirilecektir.

Aynı zamanda merkezi kuruluşların da ilgileri söz konusudur. Hazine Kurulu özellikle hükümet politikası ile, etkin ve verimli yönetim ile ve kamu kesimini kapsayan geniş yönetmeliklere uygunluk ile ilgilenmektedir. Merkezi kuruluşların gündemi normal olarak aşağıdakileri sağlamaya yöneliktir :

- gerekli sürece uyulması
- gerekli olan bütün girdilerin sağlanması
- hükümetin, uygun bilgileri içeren kapsamlı bir bilgi paketine sahip olması
- tutarlı kararlar alınması ve uygulanması çatışan hedefleri makul bir şekilde dengeleyen ve hükümet önceliklerini yansıtan kararlar
- Parlamento'ya uygun bir şekilde açıklama yapılması.

Kullanıcı kurum -(bakanlık) sermaye varlığının gözetiminden ve kontrolünden sorumlu olan kurum- temel kuruluştur ve genellikle "yönetici otorite" olarak görevlendirilmektedir. Bu kurum temel olarak programın gerçekleştirilmesi için gerekli spesifik bir ürün ya da sermaye varlığının elde edilmesi ile ilgilidir. Bu bakanlık ihtiyaçların (işleme özellikleri, maliyet ve zaman) tanımlanmasından ve kaynak temininden sorumludur. Örneğin bir bakanlık Kanada sahilleri boyunca kamu tesislerine hizmet vermesi ve tesislerin muhafazası için helikopterlere ihtiyaç duyabilir. Bu bakanlık görece geniş bir yükleme bölümüne ve ekipman, malzeme, v.s.'nin arka taraftan yüklenebilme kapasitesine sahip bir helikoptere gereksinimi olduğunu belirlemiş olacaktır. Kısacası bu bakanlık yük taşıma işlevi gören bir helikopter istemektedir. Aksine, bölgesel ekonomik kalkınma gibi sosyo-ekonomik hedeflerden sorumlu olan diğer bir kamu kurumu temel olarak paranın nerede harcanacağı ya da sermaye varlığının nereye konuşlandırılacağı ve farklı satın alma stratejilerinin Kanada sanayiinin gelişimini nasıl etkileyebileceği ile ilgili olabilir de satın alınan ürünlerin ayrıntıları ile daha az ilgili olacaktır. Halihazırda mevcut olan Kanada yapımı helikopter ise sefer amaçlı kullanılmaya uygun olmakla birlikte kullanıcı Bakanlıkça talep edildiği gibi, yük taşıma özelliğine sahip olmayabilir. Ancak bir kamu satın alımı deniz aşırı ülkelere teknoloji transferini harekete geçirebilir.

Hizmet Bakanlığı, genellikle Tedarik ve Hizmetler Bakanlığı (ya da iskan durumunda Bayındırlık Bakanlığı), danışmanlık, mesleki ve teknik yardım ve ihtisas gerektiren satın alma hizmetleri sağlayarak yönetici otorite durumunda olan kurumun gereksinimlerine yanıt vermekten sorumludur. Bu bakanlık çatışan ve bazen uzlaşmaz olan hedefleri uyumlaştırmaya çalışır durumundadır. Nihayetinde helikopter ediniminin başarısı, yönetici otorite durumunda olan kurumun ve hizmet bakanlığının çatışan hedeflerini kombine eden yatırım seçeneklerini ne ölçüde yetenekli, kuvvetli ve yaratıcı bir şekilde geliştirebildiğine dayalı olabilir. Böyle yapamadıkları ölçüde, hükümet taşıyacağı her yük için iki ya da üç sefer yapmak zorunda kalan helikopter satın almak ile, Kanada vergi gelirleri ile başka ülkelerin sanayi kapasitesinin arttırılmasına ve istihdam olanaklarının geliştirilmesine yardımcı olmak arasında seçim yapmak durumunda kalır.

Bu gibi çatışmaları ve ikilemleri çözmek üzere tedbir önermek ve ilave işletim maliyetlerini kalkınma ve istihdamla dengelemek hükümetin sorumluluğunda ve yetkisindedir. Hükümet tekliflerini irdelemek ve ödenek sağlamak parlamentonun görevidir. Bunlardan herbiri ancak müdahil oldukları dengeler hakkında bilgilendirildikleri zaman bu şekilde icraatta bulunabilir.

Büyüklik ve Karmaşıklık

Büyük yatırım projelerinin milyarlarca dolarla ölçülmesi alışıl gelmiştir. Büyük yatırımlar, programları sermaye varlıklarının (örneğin, uçaklar, gemiler, kara ulaşım araçları, havaalanlar ve binalar) yoğun bir şekilde kullanılmasına dayalı olan Milli Savunma Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı gibi bakanlıklar tarafından yapılmaktadır. Tablo 2 son 5 yıl içerisinde belli başlı bakanlıklar tarafından sermaye varlıklarına yapılan yatırımların dağılım ve trendlerini göstermektedir.

Teknik karmaşıklık seviyesi sıradan projeler ile ülkedeki en karmaşık bazı projelere kadar değişim göstermektedir.

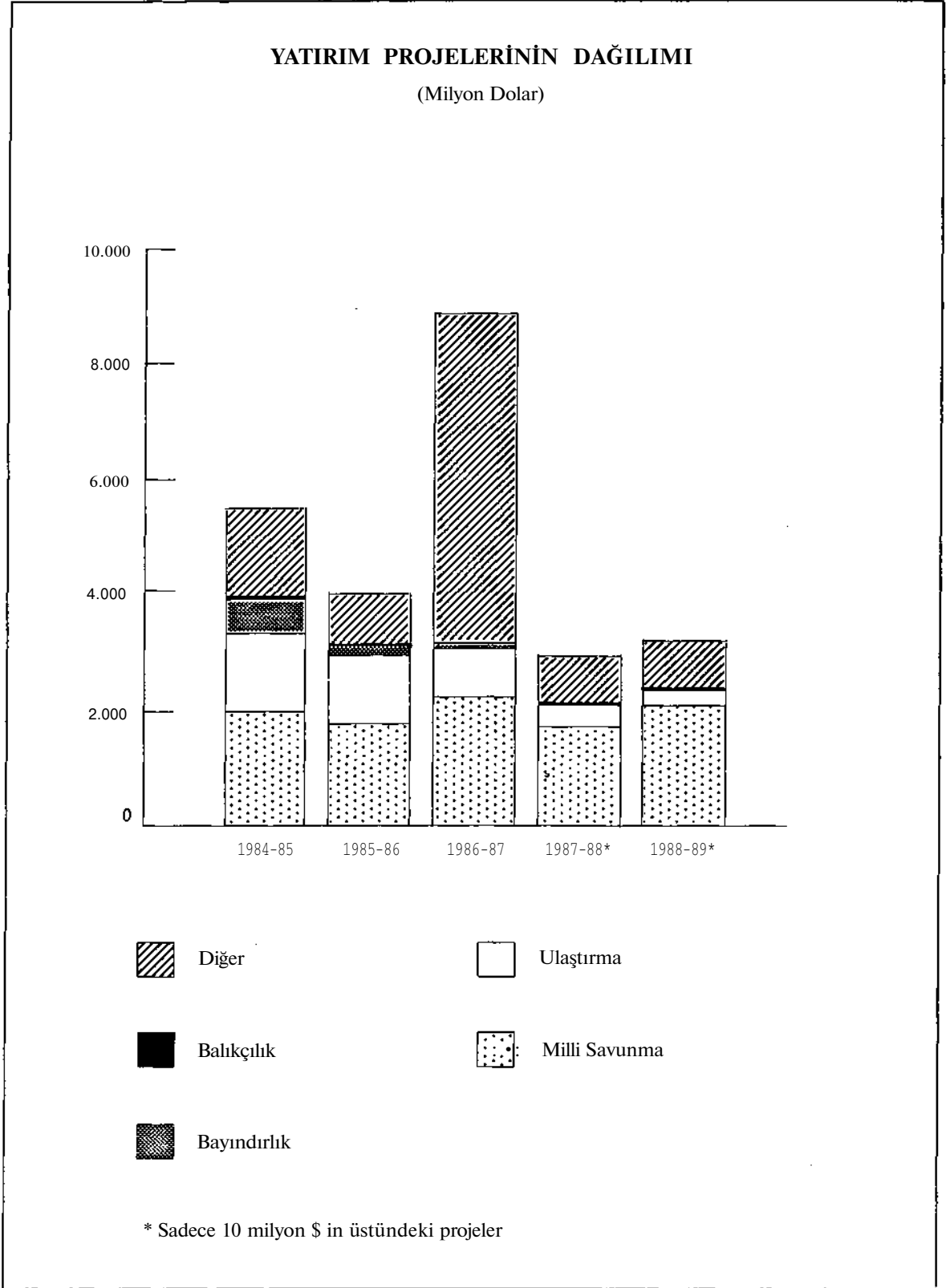
Uzun Vadeli Çerçevesel

Yatırım projelerinin başlangıcı ile faaliyete geçmesi arasında geçen süre 10 ya da 15 yılı bulabilir. Bir sermaye varlığının faaliyete geçmesi uzun süreyi alırsa, bunun faaliyetler üzerindeki etkileri daha da uzun bir sürede hissedilecektir. Parlamantonun devlet hazinesi üzerindeki kontrolünün büyük oranda yıllık ödeneklerin onaylanmasına dayalı olduğu bir sistemde bu uzun gelişim döneminin etkileri önemlidir. Normal olarak, sermaye varlığına ilişkin kararlar alan ve onaylayanlar, bu etkileri hissedecek yakınlıkta olmayacaklardır.

Uzun vadeli planlamanın bir parçası olarak, bir bakanlık gelecekteki iç ihtiyaçlarını ve dış çevresindeki değişimleri önceden tahmin etmek durumundadır. Bakanlık, gereksinimleri karşılamanın en iyi yolunun bir sermaye varlığını gelecek bir tarihte tedarik etmek olduğu sonucuna varabilir. Dolayısıyla bu Bakanlık Hazine Kurulu ve Kabineden fon temin etmek üzere diğer bakanlıklarla rekabet etmek durumundadır.

ilk onay alındığında ve bakanlık planlamaya ve yürütmeye başladığında, müteakip gelişmeler, bir trenin demiryolu makasında ilerlemesine benzetilebilir. Bakanlık, her biri bir kararı, yani projenin geliştirilmesinde alınması gereken ya da bakanlığın çok az kontrol imkanına sahip olduğu dış koşullar tarafından dayatılan bir karar temsil eden bir dizi karar noktasına sahip bir demiryolu hattında hareket etmektedir. Bir karar alındığında, bu karar müteakip kararı da etkileyecektir. Trenlerin aksine, bu projeler geri vitese sahip değildir.

Tablo 2



Yatırım Projelerinin Denetimi

Kararların bir çoğunun zorunluluk nedeniyle yetersiz bilgiyle alındığı ve gelecekteki gelişmelerin önceden tahmin edilmesi için rasyonel varsayımlara ve en olası öngörülere ve tahminlere dayandırıldığı kabul edilmelidir. Bu uzun gelişim süresi boyunca çevrede, hükümette, Bakan ve Bakan Vekilliği kadrolarında, bütçelerde, hükümetin genel hedeflerinde ve felsefede sürekli olarak değişimler yaşanmaktadır. Proje ilerledikçe projenin iç ve dış çevredeki değişikliklere yanıt verme yeterliğinin yanısıra seçenekler de azalmaktadır. Finansmanı sağlayan bakanlık ve proje yöneticisi üretime olan ilgilerini korumaya ve Bakanlığın ve diğer ilgili çıkar gruplarının öncelikleri dahilinde değişikliklere yanıt vermedeki esnekliklerini sürdürmeye çalışacaktır.

Bazı durumlarda Bakan ve teşkilatı daha sonraki yıllarda projeye duyulan ihtiyaç ortadan kalksa bile bir projeye kilitlenebilir. Bu durum genellikle projenin bakanlık içerisinde ve Hazine Kurulundan hazırlık projesi onayını alması durumunda ortaya çıkar. Bu noktada, tahsis edilmiş olan fonlarla, proje bir ivme ve kendine ait bir hayat kazanmaya başlar. Bu ivme büyüdükçe proje neredeyse durdurulamaz hale gelir. Avro Arrow isimli projenin iptal edilmesi, kuralı kanıtlayan ve vazgeçmenin sonuçlarını gösteren bir istisnadır.

Zaman çerçeveleri beklenmeyen gecikmeler nedeniyle daha da uzayabilir. Bakanın diğer öncelikli işleri olabilir, karar vermede isteksiz davranabilir ya da bir kararın alınması gerektiğinde ilgili karar sürecinde bulunmayabilir. Gecikmeler malzemenin sağlanamaması (işte maddi ve maddi olmayan aksaklıklar) nedeniyle ortaya çıkabilir, sorunlarla karşılaşan bir yükleniciden kaynaklanabilir ya da projenin sağlam olmayan bir temel üzerinde gerçekleştirilmek üzere olduğunu belirten (toprak testleri gibi) önceden hesaba katılmayan sorunlar söz konusu gecikmelere yol açabilir.

Hükümet tarafından gerçekleştirilmesi öngörülen idari Politika Rehberinde açıklanmış olan kapsamlı görüş alışverişi için oldukça uzun bir süre harcanabilir. Bunun amacı karar alma sürecinin ilgili bakanlıkların ve merkez kuruluşlarının karar alma sürecine geçince müdahil olmalarını güvence altına almaktır. Çelişkili hedefleri uzlaştırmak üzere görüş alışverişi sürecinin üç yıllık bir sürede tamamlanması normal bir durumdur.

Büyük Yatırım Projelerinin Yönetim Standartları

Büyük yatırım projeleri son derece karmaşık, bunların uzun vadedeki tahmini ve kontrolleri son derece zor ve işletim ve tedarik maliyetleri son derece büyük olduğundan, bu tür projeler için nispeten sofistike bir yönetim sürecinin kullanılması alışlagelmiş bir uygulamadır. Farklı yönetim süreçlerinin uygulanmasını gerektiren bir sermaye varlığının yaşam süresinde beş aşama vardır: tanımlama aşaması, planlama aşaması, uygulama aşaması, hizmet aşaması ve elden çıkarma aşaması. Hazine Kurulu büyük yatırım

Yatırım Projelerinin Denetimi

projelerinin yönetimi için bu aşamaları yansıtan direktifler yayımlamıştır. Bu kapsamlı direktiflerin altında yatan amaç bir yatırım projesine dahil olan tüm tarafların, yetkili bir kurumun, genellikle de yönetici otoritenin liderliğinde, onaylanmış proje hedeflerine ulaşılması için birlikte çalışılmasının sağlanmasıdır.

Temel İlkeler : Yukarıda sözü geçen temel hedeften kaynaklanan ve sağlıklı yönetim uygulamaları için dayanak oluşturan temel ilkeler aşağıdakileri içerir :

- hizmet kuruluşundan, mümkün olan en kısa zamanda etkili bir biçimde istifade edilmesi ve olaya müdahil tarafların üzerine düşen görev ve sorumluluklarının ortak belirlenip kabul edilmesi dahil olmak üzere kurumlararası katılım ve uygulama
- gerekli mali ya da diğer kaynakların işin başında tespiti ve tahsisi
- belirlenmiş yönetim becerilerine ve proje deneyimine sahip vasıflı personelin kullanılması
- açıkça ifade edilmiş bir hedefler setinin ve proje süresince bu hedeflerin önceliklerinin belirlenmesi ve bu konularda devlet (hükümet) birimlerinin yazılı taahhütlerinin alınması
- tahmin edilen risklerin kapsamlı bir biçimde değerlendirilmesi
- herhangi bir uyuşmazlığın zamanında çözülmesinin sağlanması
- projedeki gelişmelerin ve proje sonuçlarının onaylanmış hedeflere göre değerlendirilmesi.

Tanımlama aşamasında alıcı durumundaki kurum, kurumsal hedeflere ya da diğer hükümet hedeflerine ulaşılması için karşılanmak durumunda olan ihtiyacı, problemi ya da fırsatı açık bir şekilde belirtir.

Planlama aşamasında kurum, genellikle, bu ihtiyacın karşılanmasında kullanılabilecek olan seçenekleri inceler ve her bir seçeneğin etkisini analiz eder. Bu aşamada tercih edilen seçeneğin uygulanması ve ulaşılabilecek hedefler, karar verecek yetkililer açısından açıkça belirtilmelidir. Belirlenmesi gereken temel hedefler aşağıdakileri içerir:

- hedef tarihler ve gecikmelerin etkisi dahil olmak üzere zamanlama
- hem sabit hem de cari dolar cinsinden projenin tahmin edilen toplam yaşam süresi maliyeti
- ürünün beklenen özellikleri ve kalitesi
- sosyo-ekonomik hedefler ve Kanadalıların memnuniyeti, istihdam, endüstriyel dengeler ve diğer yararlar başlıkları altında ölçülebilir türden yararlar
- çevresel etki

Yatırım Projelerinin Denetimi

Planlama aşamasında ikinci faaliyet fiyatın ve elde edilebilirliğin belirlenmesidir. Buna talepleri karşılayabilecek müteahhitlerin listesini oluşturmak, teklif taleplerini almak, alınan teklifleri değerlendirmek işleri dahildir. Planlama aşamasının son faaliyeti projenin tanımlanması, seçilen tercihin (opsiyon) iş paketlerine dönüştürülmesi, programlar, bütçeler, organizasyon ve ilgili kontrollardır.

Uygulama aşamasında, bina inşa edilir, teçhizatda değişiklikler yapılır ya da gemi veya tanklar gibi belli başlı sermaye varlıkları imal edilir, müşteriye teslim edilir. **Hizmet aşamasında** varlıklar fiilen kullanılır. (Bu aşama, işlerin yürütülmesi için gerekli bakım, kadro ve lojistik desteği de kapsar.) **Elden çıkarma aşamasında** varlık satılır, başkasına verilir veya hurdaya çıkartılır.

Organizasyon/Yönetim Süreçleri: idari Politika Rehberi Bölüm 545, uygulanacak yönetim süreci ile büyük yatırım projelerine uygun organizasyonu belgelemektedir. Bu rehberde, arzulanan yapı ve kurumlar arası sorumluluklar ana hatlarıyla belirtilmekte, proje lideri veya proje lider yardımcısı için gerekli koşullar ve bunların sorumlulukları üzerinde durulmaktadır. Temel amaç, gerekli komite yapılanmasıyla ve uzman personeli ile faaliyet odaklı organizasyonun, seçilmiş ve atanmış karar vericilerin kararlarının yürütülmesinden ve desteklenmesinden sorumlu olmasının sağlanmasıdır.

Proje Yönetimi

Organizasyonun başında olan ve kurum açısından bakıldığında önemli konumda olan kişi proje lideridir. Bazen genel proje yöneticisi olarak isimlendirilen bu kişi, proje üzerinde tam süre çalışan en üst yetkilidir. Onun performansı, alınan kararların kalitesi ve bunların hangi etkinlikle uygulanacağı konusunda belirleyici etkide bulunmaktadır. Başka yerlerde alınan kararların sınırları ve ilgili düzenlemeler ve politikalar çerçevesinde projenin bütünüyle başarılı olmasından proje yöneticisi sorumludur.

Başarılı proje yöneticileri, önemli nitelikte gördükleri ve bu yüzden de müzakere edilemeyeceğini düşündükleri konular dışında esnek olmalıdırlar. Ayrıca proje yöneticileri neyin tartışılabilir, neyin tartışılmaz olduğunu farkını bilmelidirler. Yöneticiler, neyin hatalı olabileceği ile ilgilenmeli ama yine de hesaplanmış risklere girebilmelidirler. İlave maliyetlerle sonuçlanabilecek gecikmeler sözkonusu olabilir. Fiili varlıklar ve ilgili alt yapı (enfrastrüktür) bakımından proje kapsamında ve hükümet hedeflerinde değişiklikler olabilmekte ve bu da projeyi köklü şekilde değiştirmektedir. Proje yöneticisinin bu değişimlere gerektiği şekilde ve süratle karşılık verebilmesi gerekir. Yönetici değişkenle-

ri kontrol edemeyebilir. Ancak bunların olası etkileri, bilgiye dayalı ve yerinde karar verebilmeleri için karar vericilere açıklanabilir.

Örneğin bir kurum belirli bir laboratuvara gereksinim duyabilir. Laboratuvarın gerekli altyapısı tamamlanmış bulunan büyük bir şehre yakın bir yerde kurulması konusunda mutabakata varılmış ise, maliyetler belirli bir seviyede olabilir. Ancak, daha sonraki bir tarihte, laboratuvar, bölgesel endüstriyel kalkınma amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde, şehirden uzakta bir yerde kurulursa sonradan, kanalizasyon, yol v.s. gibi ilgili kalemlere ait masraflar artabilir. Ayrıca işletim verimsizliklerinin bulunması da muhtemeldir. Proje yöneticisi, bu etkileri hızlı ve net bir şekilde değerlendirebilmeli ve bunları karar vericilerin dikkatine sunmalıdır.

Başarılı proje yönetimi için tek bir formül bulunmamaktadır. Uygulamada, bütün proje yöneticileri veya proje yönetim ekipleri kendi felsefelerini ve karşılaştıkları durumların üstesinden gelmede kendi yöntemlerini oluşturacaklardır. Bu yaklaşım, değişik tip ve boyuttaki projeler bakımından olduğu gibi değişik kurumlara göre de farklılık gösterir.

Başarının Anahtarları: Başarılı proje yönetimi için tek bir formül bulunmamasına rağmen, büyük yatırım projelerinin denetlenmesi sırasında edindiğimiz deneyimler başarılı projelerde, genellikle, birkaç faktörün bulunduğunu göstermektedir. Bu şartlar mevcut ise ve proje yönetim sürecine yayılmışsa başarı olasılığı daha yüksektir. Tablo 3, Yatırım projelerinin ömrü süresindeki değişik aşamalarda bu faktörlerin ne zaman en önemli olduklarını göstermektedir. Büyük Yatırım Proje Denetim ekibi tarafından belirlenen başarı faktörleri aşağıda belirtilmektedir :

- a) yeterli kaynaklar - yetersiz kaynaklar herhangi bir projenin kaderini etkiler.
- b) net hedefler - net bir şekilde belirtilmiş hedeflerin bulunması halinde, herhangi bir büyük yatırım projesinin bütünleyici bir parçasını oluşturan sonsuz değişiklikler, tekrarlar ve müzakereler içinde kaybolma ihtimali daha azdır.
- c) gerçekçilik - önceliklerin ve maliyet etkilerinin gerçekçi bir şekilde görülmesi ve maliyet, süre ve performans arasında gerçekçi dengeler kurma becerisine sahip olunması son derece önemlidir.
- d) süreklilik - ideal olarak, daha sonraki aşamalarda verilen kararların başlangıçtaki varsayımlar, kavramlar ve kararlarla tutarsızlık içinde olma riskini asgaride tutmak bakımından, aynı proje yöneticisinin planlama aşamasından proje sonuçlanana kadar sorumlu olması gerekli ise de tipik uzun süreli çerçeveler karşısında bunun sağlanması güç olmaktadır.

FAKTÖRLERİN EN ÖNEMLİ OLDUKLARI ZAMAN

Yatırım Projelerinin Yaşam Çevrimi Aşaması	Faktörler							
	Uygun Kaynaklar	Açık Hedefler	Gerçekçilik	Süreklilik	İletişim	Açık Roller	Yönetim Desteği	Uzmanlık
1. İhtiyaçların Tanımlanması	■	■	■	■	■	■	■	■
2. Seçeneklerin Analizi	■	■	■	■	■	■	■	■
3. Projenin Tanımlanması	■	■	■	■	■	■	■	■
4. Tasarım Sözleşmesi	■	■	■	■	■	■	■	■
5. Kavram Tasarımı	■	■	■	■	■	■	■	■
6. Ayrıntıların Tasarımı	■	■	■	■	■	■	■	■
7. Tedarik	■	■	■	■	■	■	■	■
8. Yapım	■	■	■	■	■	■	■	■
9. Hizmete Sokma	■	■	■	■	■	■	■	■
10. Faaliyetler	■	■	■	■	■	■	■	■
11. Elden Çıkarma	■	■	■	■	■	■	■	■

■ Faktörler bu aşamada genellikle çok önemlidir.

■ Faktörler bu aşamada genellikle orta derecede önemlidir.

□ Faktörler bu aşamada görece önemsizdir.

- e) iletişimin devamı - bütün katılımcılar arasında zamanında ve kapsamlı bilgi alışverişi, koordinasyonun sağlanmasında ve gecikme ve karışıklıkların önlenmesinde önemli rol oynar. (Örneğin, kısa bir süre önce bir mimar dünya çapında bir binanın proje çizimini sürdürdüğü halde karar verme durumundaki yetkililer maliyete dayalı bir bina projesi planlamışlar, ama bu durumu kimse mimara iletmemişti.)
- f) sorumluluk alanlarının açık bir biçimde belirlenmesi - faaliyet içerisinde yer alan kimselerin herbirinin kendi sorumluluklarını anlamaları ve buna göre davranmaları son derece önemlidir.
- g) üst yönetimin desteği - üst yönetimin güven ve desteği, genellikle bir proje gözden geçirme komitesini gerektirir ve projenin başarısı bakımından çok önemli bir yer tutar.
- h) uzmanlık - proje yönetim ekibi proje yönetim deneyimi ve proje düzeyine uygun becerilerinin yanı sıra büyük bir projenin çok sayıdaki teknik yönleriyle uğraşmak için gerekli uzmanlığa sahip olmalıdır.

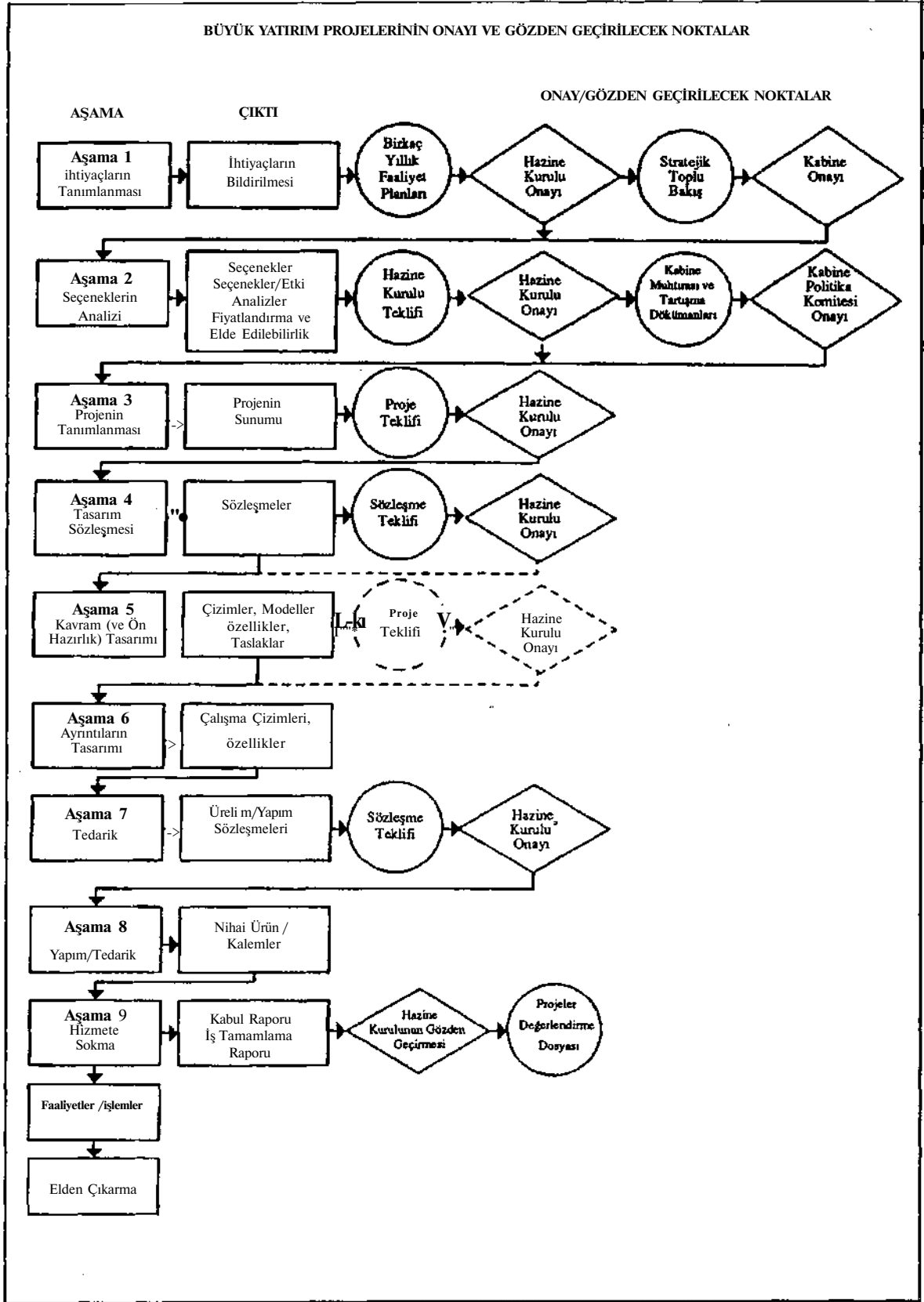
Yatırım Projelerinde Hesap Verme Sorumluluğu

Bir proje yöneticisi sırasıyla Bakana, Başbakana ve Hazine Kuruluna karşı sorumlu olan Bakan Vekiline (Müsteşar) karşı sorumludur. Yatırım projesi ile ilgili olarak eksiksiz ve zamanında bilgi sağlanması bu sorumluluk görevinin yerine getirilmesinin önemli bir parçasıdır.

Yeterli Bilgi. Bölüm 545 de bu bilgilerin merkezi kuruluşlara raporlanmasına ilişkin kriterler belirlenmektedir. Bölüm gerekli kapsamlılığını derecesini ve projenin her bir noktasına uygun bilginin kalitesini belirlemektedir. Prosedürler proje ilerledikçe bilginin kalitesinin gelişebileceğini kabul etmektedir. Örneğin, maliyet tahminlerinin eksiksiz olması zaman içinde gelişecek, ama çevresel etki tahminleri hiç bir zaman kesin olamayacaktır. Tablo 4 Hazine Kurulu'nun önemli bilgi raporlama gereklerini göstermektedir. Denetçi bu noktaları performansın raporlanmasını değerlendirmek amacıyla kullanabilir.

Rehberlerde, üst yöneticilerin eksik veya hatalı bilgilere dayanarak karar vermek veya (verilmiş kararları) onaylamak durumunda oldukları kabul edilir. Ancak Rehberler belli bir zamanda mevcut ya da mantıken mevcut olması gereken ilgili ve önemli tüm bilgilerin uygun bir şekilde özetlenmiş olarak karar almak üzere önemli katılımcıların hizmetine sunulmasını öngörmüşlerdir. Burada amaç verilen bilgilerin bakanlıkça veya hizmet kurumunca bilinenlere dayalı olarak eksik veya yanlış olmamasının sağlanmasıdır.

Tablo 4



Ancak, Hazine Kurulu Rehberleri Parlamento'ya rapor edilecek bilgiler hakkında herhangi bir açıklama getirmemiştir. Parlamento, Bütçenin HI. Bölümüne göre yıldan yıla bilgilendirilir. Parlamento'nun ödeneği onaylaması aslında hükümete olan güvenin devamının sağlanması ve toplam harcama planlarının onaylanmasıdır. Böylece onay bireysel projeler düzeyinden çok ödenekler düzeyinde verilir. Ne var ki, Parlamento, önemli yatırım projeleri dahil olmak üzere, ödenekler dışında finanse edilecek spesifik kalemler hakkında makul bilgi isteme hakkına sahiptir.

Fakat yürütme organı bünyesi içinde sunulan bilgilerin niteliği ile yürütme dışında Bölüm ü'l'e göre Parlamento'ya sunulan bilgilerin kalitesi arasında çok geniş aykırılıklar bulunabilir. Bazı durumlarda rakamlar D sınıfına (çok yakın tahminler) diğer durumlarda A sınıfına (kesin tahminler) dayanacaktır. Parlamento'ya sunulan bilgi parça parça veya yanlış yönlendirmeye müsait bir şekilde eksik olabilir. Örneğin, kurum blok apartman işine başlamak üzereyken, ödenek talebinde sadece arazi satın alımıyla ilgili ayrıntıların açıklanması gibi. Parlamento üyeleri etkili bir gözetim yapabilmeleri için gerçekçi bir bütçeye ihtiyaç duyarlar. En azından, kendilerine verilen tahminlerin kesinlik derecesini bilmeleri gerekmektedir.

Bilgi, yukarıda belirtildiği üzere denge sorunlarının çözümü için de son derece önemlidir. Denetçinin kararlar verildiğinde veya onaylandığında tüm ilgili ve makul bilgilerin üretilip sunulduğundan şüphesi olmalıdır. Bu tür bilgiler verilmemişse, aşağıda yer alan potansiyel raporlanabilir konular gözönünde tutulmalıdır.

- tutumluluk ve verimlilik konusunda gerekli özenin gösterilmemesi - seçilmiş görevlilerden saklanıyorsa
- Parlamentonun yanlış yönlendirilmesi - tahminlerin Parlamento'ya sunulmasından ve ödenek onayından kaçınılıyorsa.

2. BAKANLIKLARIN VE KURULUŞLARIN YATIRIM PROJELERİNİN DENETİMİ

Giriş

1977 yılında Sayıştay Kanununun kabulünden önce, Sayıştay'ın yatırım projelerine ilişkin çalışması büyük oranda Hazine Kurulunun direktiflerine uygunluk alanlarıyla sınırlıydı. O tarihten bu yana, Sayıştay Başkanı, paranın tutumluluk ve verimlilik göz önünde bulundurulmaksızın harcadığı durumlar da dahil olmak üzere, yapısı ve önemi nedeniyle Avam Kamarasının dikkatine sunulması gerektiğini düşündüğü konularda rapor vermekle görevlendirilmiştir. Bu durum, Wilson Komitesinin aşağıdaki inancını yansıtmaktadır:

Göze batan israf ya da yönetimdeki açık verimsizlik örnekleri, ödemelerin (mutat) incelemesi yoluyla zaman zaman anlaşılacaktır. Buna ilaveten,.....Sayıştay personeli (hükümet) standartlarının uygunluğunu değerlendirmek (faaliyetlerde tutumluluk ve verimliliğin artırılması için) ve fiili performansı bu standartlarla karşılaştırmak için eğitilmelidir. Personel ayrıca bu gibi standartların nerede kullanılmasının uygun olduğunu anlamak üzere de eğitilmelidir. Standartlar geliştirilmiyor ya da doğru bir şekilde uygulanmıyorsa veya yetersiz performans düzeltilmiyorsa, Sayıştay Başkanı durumu Avam Kamarasına bildirmelidir.

Sayıştayın Genel Yaklaşımı

1977 yılında çıkarılan Kanununa göre, Sayıştay'ın başlangıç odağı, sistemler ve yönetim uygulamaları üzerine idi. Ancak yakın tarihte, paranın karşılığı (performans) denetimlerinde sonuçları elde etmek üzere takip edilecek süreçten çok ilk olarak elde edilen sonuçlara yönelik "sonuç odaklı denetim" yaklaşımı önem kazanmıştır. Ne var ki, sonuçlara bakarken denetçi, politikayla ilgili olarak Sayıştay'ın rolünü göz önünde bulundurmak zorundadır. Politika ve yönetim arasındaki sınır çoğu zaman kesin olmamasına rağmen, Sayıştay, politikanın isabetliliği hakkında yorum yapmamaktadır. Belirli bir politika kararı veri kabul edilerek işe başlanılmakta ve dolayısıyla denetim için anahtar konular şunlar olmaktadır:

- beklenen sonuçların elde edilip edilmediği
- karar alma durumunda olanlara kararlarını dayandıracakları ve fiili ve de beklenen sonuçları karşılaştıracakları makul bilgilerin sağlanıp sağlanmadığı
- politika kararının ihtiyatlı ve dürüst bir şekilde, tutumluluk ve verimlilik gözetilerek uygulanıp uygulanmadığı.

Herhangi bir denetimde, temel soru "denetimi niçin yapıyoruz?" dur. Yanıt, ne zaman denetlendiğine, neyin denetlendiğine ve nihai olarak Sayıştay'ın Parlamenteoya neyi raporlandığına dayalı olarak şekillenir. Parlamenteoya hükümet programlarının yürütülmesinde gerekli özenin gösterilip gösterilmediği hakkında bilgi vermenin yanı sıra, denetçi-

Yatırım Projelerinin Denetimi

nin sistem ve uygulamalar hakkındaki gözlemleri ve önerileri, yönetimin gelecekteki süreçleri ve sonuçları geliştirmesine yardımcı olmak üzere biçimlendirilir.

Yatırım Projelerinin Denetim Yaklaşımı

Yatırım projelerinin denetiminde, denetçiler en önce sonuçlar üzerinde yoğunlaşmalıdır. Hazine Kurulu tarafından ortaya konan süreç hedef için bir araçtır ve denetimimizin odak noktası hedef yani -sonuçlar olmalıdır. Bu yaklaşım hem risk-odaklı hem de sonuç-odaklı bir yaklaşımdır. Aslında bu yaklaşım, Sayıştay'ın Kapsamlı Denetim El Kitabında yer alan performans denetimi yaklaşımı ile tam anlamıyla uyumludur.

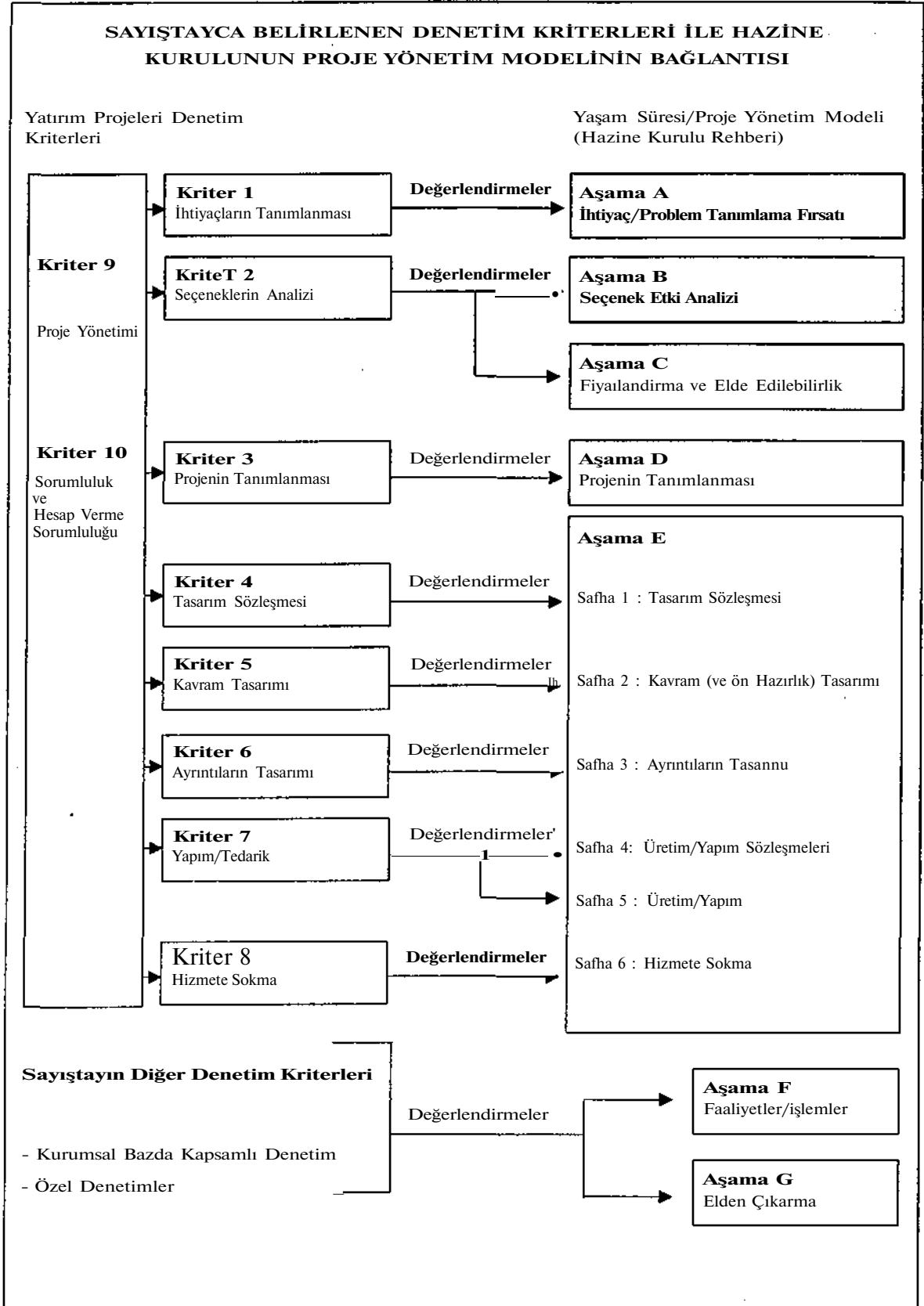
Denetim Kriterleri

Sayıştay başlangıçta 1978 yılında sermaye varlıkların iktisabı için kriterler geliştirmiştir. Bu kriterler daha sonra Kamu Hesaplan Komitesi tarafından onaylanmıştır (Bakınız Ek V^{*}). O tarihten bu yana, hükümet sermaye varlıklarının iktisabını yönetmek için gözden geçirilmiş standartlar yayımlamıştır. Bölüm 545'de düzenlenen bu standartlar, yakın tarihte Sayıştay tarafından kabul edilen ve geliştirilen ve bu rehberde yansıtılan daha özgün denetim kriterleri için temel oluşturmuştur. Tablo 5 Sayıştay kriterleri ve Hazine Kurulunun Yaşam Süresi / Proje Yönetimi düzenlemeleri arasındaki ilişkiyi göstermektedir. (Sunum l'de verilen Sayıştay kriterleri, Sermaye varlığı yaşam süresinin her bir aşaması aracılığıyla elde edilecek hedefler ya da sonuçlar olarak ifade edilmiştir.)

Her bir kriter beyanı arzu edilen sonucun elde edilmesi ile bağlantılı alt kriterlere ayrılır. Bu alt kriterler bu rehberin II. Bölümünde ayrıntılarıyla açıklanmıştır.

(*) Cumhuriyetin 75 inci Yıldönümü Dizisine kısa sürede yetiştirilme zorunluluğu nedeniyle ekler çevrilmemiştir.

Tablo 5



Sunum 1, Yatırım Projelerine İlişkin Sayıştay Denetim Kriterleri

- Kriter No. 1:** ihtiyaçların Tanımlanması: Proje için ihtiyaçlar iyi tanımlanmalı ve onaylanmış program hedefleri ile doğrudan ilişkilendirilmelidir.
- Kriter No. 2 :** Seçeneklerin Analizi: Program taleplerini yerine getirebilecek temel seçenekler ve alt seçenekler tanımlanmalı ve analiz edilmelidir.
- Kriter No. 3 :** Projenin Tanımlanması: Tercih edilen seçenek hedefleri açıkça ifade eden ve çalışma paketlerini, takvimi, bütçeyi, organizasyonu ve kontrolleri içeren bir projeye dönüştürülmelidir.
- Kriter No. 4:** Tasarım Sözleşmesi: Sözleşmeler yasalara, yönetmeliklere ve hükümet politikalarına uygun olmalı ve projenin tanımlanması ile ortaya çıkan talepleri esas almalıdır.
- Kriter No. 5 :** Kavram Tasarımı: Hizmetten yararlananların talepleri, tanımlanmış kısıtlamalar, yaşam süresi maliyetleri ve gelirleri bakımından kavram tasarımı yapılmalı ve değerlendirilmelidir.
- Kriter No. 6 :** Ayrıntıların Tasarımı: Cari program hedefleri, proje talimatları, kapsam değişiklikleri, cari yaşam süresi maliyetleri ve tahmini gelirler bakımından ayrıntıların tasarımı yapılmalı ve düzenli olarak gözden geçirilmelidir.
- Kriter No. 7:** Yapım/Tedarik: Sözleşme ve tedarik, yasalara, yönetmeliklere ve hükümet politikalarına uygun olmalı, onaylanmış değişiklikleri kapsayan proje talimatlarını temel almalı ve proje organizasyonu, bütçesi, takvimi, kontrolleri ve rapor edilmesi dahil iyi belirlenmiş ilkelerle uyumlu olmalıdır.
- Kriter No. 8 :** Hizmete Sokma: Hizmetin kullanıcılarının program talepleri, ilgili yasalar, yönetmelikler ve hükümet politikaları en düşük maliyetle ve dağılımla yerine getirilecek şekilde hizmete sokulmalıdır.
- Kriter No. 9 :** Proje Yönetimi: Proje yönetimi genel olarak yasalara, yönetmeliklere ve hükümet politikalarına uygun ve proje yönetiminin başarılı ve yerleşik ilkeleriyle uyumlu olmalıdır.
- Kriter No. 10:** Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu: Sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu açıkça tanımlanmalı ve ilgililere iletilmelidir.

Yatırım Projelerinin Denetimi

Yatırım Projeleri Denetim Süreci

Yatırım projeleri büyük bir kurumun denetiminin bir unsuru olarak ya da Büyük Yatırım Projeleri ekibi tarafından bağımsız olarak denetlenebilir. Ancak bu projelerin en iyi şekilde denetimi kendi faaliyet bağlamları içinde gerçekleştirilir. Örneğin; bir filo iktisabı denetiminin, filonun içerisinde kullanılacağı faaliyet bağlamına ve mevcut varlıkların mevcut kullanımına bakılmaksızın yapılması imkansızdır. Bu nedenle, büyük yatırım projeleri denetimlerinin, mümkün olduğunca, yatırım varlıklarının program faaliyetleri içinde tesis edildiği ve satın alındığı gerçeğini göstermesi bakımından diğer performans incelemeleri ile bütün halinde yapılması gerekmektedir. Bu rehber, yatırım projeleri denetimlerinin, daha kapsamlı bir denetimin bir unsuru olarak yürütülmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Toplu Bakış

Temel yaklaşım, büyük yatırım projelerinin tipik yaşam sürecine dayanır. İzleyen sayfalarda açıklanan yatırım projeleri denetim süreci, yatırım proje yönetimin faaliyet yapısı ile Sayıştay'ın denetim yaklaşımı arasında ortak ilişkiler bulunduğunu göstermektedir. Kapsamlı Denetim El Kitabı Sayıştay'ın denetim yaklaşımına yön veren Sayıştay politikalarını belirtmektedir. Yaklaşımı spesifik bir bağlam içerisinde uygulaması halinde, bu denetimin hedeflerine cevap vermek üzere denetçinin, temel yaklaşıma yeni bir biçim vermesi gerekir. Denetçi bir yatırım projesi denetimini ister planlıyor, ister yürütüyor, isterse raporluyor olsun, her aşamanın uygun bağlam içerisinde değerlendirilebilmesini sağlamak için projeye bir sıra dahilinde yaklaşmalıdır. Denetçi, genel olarak önce ihtiyaçların tanımlanması ve bunun ardından da seçeneklerin analizine, projenin tanımlanmasına, tasarım ile ilgili sözleşmenin yapılmasına, kavram tasarımına, ayrıntıların tasarımına, tedarike/yapıma ve hizmete sokmaya bakacaktır. Bu çerçevede, denetçiye uygun olduğu ölçüde, denetimi yapılan projenin yaşam süresi içerisindeki olayların sırasını takip etme, yönetim sistemi ve önemli olaylar ile ilgili etkili bir denetim yapma ve Hazine Kurulu düzenlemelerine uyma imkânını verir.

Denetim süresince, denetçi, parlamenterler de dahil olmak üzere karar verme durumunda olanlar ve bunların bu kararlar ile ilgili bilgi gereksinimleri hakkında duyarlı olmalıdır. Bu bilgilerin, noksansız ve objektif nitelikte olması son derece önemlidir. Bu husus, hükümetin kurması gereken ve hesap vermesini gerektiren dengeler nedeniyle özellikle doğrudur. Gerekli özenin gösterilmesi, karar alanların dengelerin etkilerini anlayabilmeleri ve bunun için bilgiye ihtiyaçları olduğu olgusunu dikkate almayı gerektirir.

Danışman Yöneticiye Başvurma

Yatırım projelerinin denetimi projelerin büyüklükleri, karmaşıklıkları, uzun sürmeleri ve ilgili olan katılımcıların sayısı nedeniyle zor olabilir. Bunların karmaşıklıkları nedeniyle, uzmanların becerisine gerek duyulabilecektir, işe müdahil olan katılımcıların sayısı nedeniyle, tatminkâr performansın ya da başarının tanımlanması zor olabilir. Ve tamamlanmaları çok uzun sürebileceğinden bir şeyler yapmak için çok geç olana kadar kesin sonuçlar belirgin hale gelmeyebilir.

Yatırım projeleri denetimlerinin karmaşık ve hassas olabilmeleri nedeniyle, tahmini bedeli 100 milyon dolar veya daha fazla olan büyük yatırım projelerinin denetimi söz konusu olduğunda Sayıştay, denetçinin danışman yöneticiye başvurmasını öngörmektedir. Denetçi daha küçük yatırım projelerini denetlemeyi düşündüğünde danışmada bulunması tavsiye edilmektedir. Denetçi denetim sırasındaki mesleki yargı ve kararlarından dolayı sorumlu olmaya devam etmektedir; Danışman Yönetici, denetimde kaliteyi sağlamaya yönelik Sayıştay standartlarını karşılamak üzere gereksinim duyulan yöntemler, personel ve kanıt hakkında denetçiye tavsiyelerde bulunmaktan sorumludur.

Yatırım Projeleri Denetimlerinin Planlanması

Denetim açısından temel kısıtlamalar zaman ve becerilerdir. Bir projenin her aşamasının denetlenmesi önemli çaba ve kaynak yatırımını gerektirmektedir. Bu yüzden işe odaklanılmalıdır. Genel olarak, bir denetimin kapsamının belirlenmesinde, yukarıda tanımlanan kriterler, gereksinimin başlangıçta tanımlanmasından kesin kabul ve hizmete sokmaya kadar yatırım projesini gözden geçirmek için bir çerçeve sağlayacaktır. Genel düzeyde, kriterler iktisabın bütün önemli yönlerini kapsamak üzere tasarlanmaktadır. Denetçi kriterleri kullanmada mesleki sağduyusundan yararlanmalıdır. Bununla birlikte; genel kriterler normal olarak uygulandıkları halde, alt kriterler her duruma göre yorumlanmak ve yeniden biçimlendirilmelidir. Bunu yapmak da meslekî sağduyuyu ve uzmanlığı gerektirmektedir.

Kapsam ve Hedefler

Denetimin kapsamı Sayıştay'ın görev ve hedeflerinin niteliğini yansıtmalıdır. Kurumsal bazda yapılan denetimlerde Sayıştay, yatırım projelerinin çok açık şekilde tutumluluk ve verimlilik göz önünde bulundurulmaksızın yürütüldüğü ya da Parlamente'ye yanlış bilgi verildiği veya hiç bilgi verilmediği durumlar hakkında Parlamente'yu bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Denetçi bir hayli esnekliğe sahiptir. Bir yatırım projesinin tüm önemli yönlerinin denetlenmesi gerekmemektedir. Dahası denetçi belirli araştırma çizgisini takip etmeme kararına varabilir. Bu durum, örneğin denetimin, Parlamente'ye bildirilmesi gereken bir özen eksikliğini ortaya çıkarma ihtimali yoksa ya da denetimi tamamlamak için kaynaklar ve zaman yetersizse söz konusu olabilir.

Yatırım Projelerinin Denetimi

Sayıştay'ın genel yaklaşımı ile uyumlu olarak planlama iki bölümde düşünülebilir: toplu bakış ve araştırma. Her biri aşağıda tartışılmaktadır. Genel olarak, planlama faaliyeti denetçinin:

- projeyi, genel çerçevesini ve temel içeriğini anlamasına
 - potansiyel önem taşıyan konular üzerinde karar vermesine
 - denetimin kapsamını belirlemesine ve bu denetimi yürütmek üzere bir plan oluşturmasına
- olanak sağlamalıdır.

Planlama faaliyeti sonucunda, aşağıdaki hususlar gerçekleştirilmiş olmalıdır:

- yürütülecek yatırım projesi denetimine uygun beceri ve deneyim kombinasyonları gözetilerek seçilmiş denetim ekibi
- denetlenen kurumun danışmanları ile denetim ekibi elemanlarının aşağıdaki hususlarda vardıkları ortak bir anlayış:
 - mevzuat, idari düzenlemeler ve politika temeli,
 - programlar,
 - öncelikler, planlama, bütçeleme ve yönetim sistemleri, karar alma süreçleri ve yapısı,
 - denetlenmekte olan yatırım projesini başlatan ve kapsayan dönem için faaliyet ortamı
- denetimin inceleme aşaması için planlanmış bir yaklaşım ve program
- alt projelerinin her biri için spesifik hedefler ve yaklaşımlar itibariyle gerekçeli bir öncelik listesi
- inceleme aşamasının potansiyel içeriği ve programı hakkında denetlenen kurum yönetimi ile anlayış birliği. İdeal olarak, süprizlerle karşılaşmamak için bu anlayış birliği aşağıdaki hususları kapsamalıdır:
 - kriterlerin uygunluğu ve bunların uygulanması
 - denetçinin yarıda kestiği araştırmaları ve pozitif bulguları ne şekilde raporlayacağı
 - denetlenen kurum yönetiminin kriterleri ne ölçüde başarıyla yerine getirdiğine ilişkin düşüncesi
- denetçi, Danışman Yönetici ve Başkan Yardımcısı ya da Başkan Vekili arasında raporlamanın yaklaşımı, potansiyel içeriği ve kaynakları hakkında bir mutabakat
- proje hakkında Parlamento'ya sağlanacak bilginin tamlığı ve kalitesi hakkında bir ilk değerlendirme.

Toplu Bakış Planlaması

Toplu bakış sırasında denetçiden, yatırım projelerinin denetlenen kurumun işlemleri için ne derece önemli olduklarını değerlendirmesi beklenir. Bu değerlendirme denetçinin konu hakkındaki bilgisine, ya da kurumun görevi konusunda bilgi sahibi olmaması halinde, bu görevler hakkında özet bilgi edinmesine dayanabilir.

Yine de, Büyük Yatırım Projeleri Denetim ekibi büyük yatırım projelerini bireysel bazda denetlemek üzere büyüklükleri, duyarlılıkları ya da etkileri nedeniyle kamu kesimini kapsayan bir kütle arasından seçer. Daha sonra bu projeler yıllar boyunca Parlamento'ya rapor edilecektir. Hangi projelerin denetleneceğine, denetim çalışmasının kurumsal bazda denetim çevrimlerine ne şekilde entegre edileceğine ve söz konusu projelerin nasıl raporlanacağına ilişkin kararlar danışman yönetici ve denetim yöneticileri tarafından ortaklaşa verilir.

İdeal olan, denetim için seçilen projelerin iki kriteri karşılamasıdır -kendi hakları bakımından Parlamento için ne derece önemli oldukları ve programın tamamlanması için ne derece önemli oldukları.

Araştırma

Araştırma sırasında denetçi projenin bütün aşamalarını oldukça yüksek bir düzeyde incelemeye tabi tutar. Araştırma, projenin hangi aşamalarının ya da yönlerinin daha derinlemesine denetlenmesi ve bunlara ne şekilde yaklaşılması konularında verilecek bir kararın desteklenmesini sağlayacak ölçüde detaylı olmalıdır.

Sayıştay Kanunu bağlamında kararın verilmesinde en önemli kriter "Hataların oluştuğunu ya da oluşma olasılığı olduğunu gösteren ve niteliği ve önemi nedeniyle Parlamento için somut sayılabilecek göstergeler var mıdır" sorusudur, idari süreçte ya da yönetim sürecinde hatalar veya eksiklikler olabilir, ancak sonuçların tatmin edici olması halinde, sağduyunun ve dürüstlüğün büyük ölçüde gözardı edilmesi ya da ödeneklerin amaçlan dışında kullanılması durumları söz konusu olmadıkça Parlamento bunlarla ilgilenmeyecektir.

Araştırma sırasında denetçi o tarihe kadar elde edilen sonuçlarla hedeflenen sonuçları karşılaştırmasına olanak sağlayacak bir genel kavrayışa sahip olacaktır. Deneyimler bunu gerçekleştirecek en kolay ve en hızlı yolun proje yönetimi yapısına ve sürecine ilişkin bir ön değerlendirme yapılması olduğunu göstermektedir. Bir kurum tarafından kullanılmakta olan tamamlanmış projeler için söz konusu varlıklarla ilgili "hizmete koyma" safhasından elde edilen veriler göz önüne alınacaktır. Ancak, tamamlanmayan projeler için denetçi daha zayıf, geçici ya da temsili sonuçları dikkate almak zorunda kalacaktır. Kullanılabilecek olan geçici sonuç türlerine ait bir açıklama için sonuç göstergeleri başlıklı Ek 2'ye bakınız "

(*) Cumhuriyetin 75 inci Yıldönümü Dizisine kısa sürede yetiştirilme zorunluluğu nedeniyle ekler çevrilmemiştir.

Kavramsal olarak muhtemel iki sonuç ortaya çıkabilir -başlangıçtaki beklentilerle uyum içerisinde olan olumlu sonuç ve başlangıçtaki beklentiler bakımından yetersiz kalan olumsuz sonuç.

Sonucun olumlu görünmesi halinde, denetçi ya sonuçların gerçekte doğru olup olmadığının teyidine ya da araştırma konusunun denetimin kapsamından tümü ile çıkarılmasına karar vermek durumundadır. Denetçi karmaşık bir projenin görünürde olumlu olan sonuçlarını "hizmete koyma" safhasını analiz etmek suretiyle doğrulayabilir. Projenin devamı sırasında, denetçi geçici sonuç ve süreçleri incelemenin getireceği maliyetin söz konusu inceleme sonucunda elde edilecek olan bilgilerin sağlayacağı yarara değip değmeyeceğine karar vermek zorundadır. Denetçi ayrıca karar alanlara sağlanan bilginin yeterliliğini güvence altına almak için önemli karar noktalarına ilişkin belgeleri de incelemelidir.

Yetersiz sonuçların ortaya çıkması halinde benimsenecek yaklaşım her şeyden önce Parlamente'ye yeterli bilgi verilip verilmediğinin değerlendirilmesidir. Tutumluluk ve verimlilik ile ilgili olarak açık bir ihmalin ortaya çıkması halinde denetçi "trenin hangi aşamada raydan çıktığını" belirleyecek ve denetim alan çalışması sırasında projenin söz konusu aşamasına detaylı bir biçimde yoğunlaşacaktır.

Araştırma sırasında denetçi önemli görevlilerle görüşmeli ve proje yapısı ya da mantığı ile ilgili modeller elde etmeli veya hazırlamalıdır. Denetçi sunulan bilgilerin ne derece makul olduğunu incelemeli, karşılaştırmalı, değerlendirmeli ve önemli varsayımları bağımsız olarak değerlendirmelidir. Çözümüne ulaştırılmamış ve önemli tutarsızlıklar -ister iç belgeler ister harici bilgiler arasında olsun- ve normal uygulamadan önemli ölçüde sapmalar çözüm için işaretlenmelidir. Araştırma aşamasında takip edilecek olan özel basamaklar Bölüm H'de İnceleme Kontrol Listesi başlığıyla verilmiştir.

Denetçi, denetim planını denetim danışma komitesi ile tartışmak üzere geliştirirken, yatırım projesi genel denetim görevini özel denetim projelerine ayırmalıdır. Araştırma sırasında toplanmış olan bilgilere ve bu sıradaki koşullara bağlı olarak projeler, proje yönetiminin tüm aşamalarında önem taşıyan yaşam çevriminin belirli safhalan ya da yönleri üzerinde yoğunlaştırılabilir. Örneğin seçeneklerin analiz edildiği aşama, kabul edilebilir seçeneklerin karar mercilerine sunulabilmesi için takip edilecek olan ortak yolların açıklanmasını ve analiz edilmesini gerektirir. Ön araştırmanın bu aşamada potansiyel yetersizlikler bulunduğunu göstermesi halinde, denetçi seçenekler / etki, fiyatlandırma ve sunum analizlerinin mevcudiyetini, sürecin yeterliliği ve sonuç bilgileri üzerine yapılan yorumları incelemeyi seçebilir. Benzer şekilde, ön araştırmanın üstlenilen görevler ve sorumluluklarla ve proje boyunca elde edilen yetersiz bilgiyle ilgili olarak bir karmaşıklığa işaret etmesi halinde, denetçi proje yönetiminin söz konusu yönlerinin yeterliliğini her aşamada analiz etmeyi, belgelemeyi ve raporlamayı seçebilir.

İncelemenin Yürütülmesi

Giriş ve Hedefler

Yatırım projesi denetimlerinin inceleme aşaması sırasında denetçinin iki hedefi vardır:

- bir sonuca varmayı desteklemek için gerekli olan yeterli, ilgili ve uygun kanıtın elde edilmesi
- toplanan kanıtlara dayanarak araştırma sırasında belirlenmiş bulunan ve potansiyel önem taşıyan konular hakkında sonuca ulaşılması.

Söz konusu denetim hedeflerine aşağıdaki şekillerde ulaşılır:

- ön inceleme sırasında potansiyel önem taşıdığı belirlenmiş konularla ilgili uygun bilgilerin üretilmesi için tasarlanmış detaylı denetim programlarının hazırlanması
- destekleyici kanıtların toplanması, belgelenmesi ve bunlara çapraz referans verilmesi
- toplanan kanıtların, nedenlerinin ve etkilerinin ve sınırlamalarının bir sonuca (ya da sonuçlara) varılabilmesi amacıyla değerlendirilmesi.

Spesifik Sonuçlar: İnceleme safhası sonucunda aşağıdaki ürünler ortaya konmalıdır :

- uygunluk, tutumluluk ve verimlilik konusunda gerekli özen eksikliğini gösteren ya da Parlamento'ya hatalı, yanlış yönlendirici ya da eksik olarak sunulan bilgiler hakkında denetçi yorumlarını içeren bir taslak denetim raporu
- tüm gerekli kanıtları ve kanıtlayın özellik taşıyan materyalleri içeren çalışma kağıtları dosyaları.

Detaylı Denetim Programlarının Hazırlanması

inceleme aşamasına geçerken denetim ekibinin çalışmanın kontrol edilmesi ve çalışma üzerine odaklanması için denetim programları hazırlanması gerekir. Söz konusu programlar büyük yatırım projelerinin denetimine ilişkin olarak bu Rehberin 2. Bölümünde verilmiş olan genel kriterlere ve alt kriterlere dayanmalıdır. Bu bölümde denetim kriterleri ve alt kriterleri bu kriterlerin karşılanması için sıklıkla kullanılan kontrol tekniklerine atıf yapılarak ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. 2. Bölümde verilmiş olan materyaller seçici bir yaklaşımla kullanılmalı ve denetlenmekte olan projenin özel koşullarına ve denetçi tarafından potansiyel önem taşıdığı belirlenmiş konulara göre yeniden biçimlendirilmelidir.

Kanıtların Toplanması

Yatırım projelerinin denetimlerinin kanıtlara dayandırılmasında diğer kapsamlı denetim projelerinde kullanılan ilkelere uyulur. Bununla birlikte karşılaştırmalı vurgu bakımından bir yatırım projesi denetiminde işlerin nasıl yapıldığının kanıtlanması kadar yapılan işte herhangi bir önemli ihmalin bulunmadığının da (ne yapılması gerektiği ile karşılaştırıldığında) kanıtlanması gerekebilecektir. "Proje ne kadar büyük olmalıydı?", "çalışıyor mu?" ve "bütün bunların gerçekleşmesi için bu destek faaliyetleri gerekli miydi?" gibi sorular sorulmalı ve denetçiler yapılmış olanları uygun şekilde kanıtlamalıdır.

Sonuçlara Varılması

Denetimle ilgili önemli konular karar mercilerine verilecek olan bilgiler bakımından ve "gerekli özen" in gösterilmesi noktasından yukarıda açıklanmıştır. Dolayısıyla, denetçi toplanan kanıtlara dayanarak bu konularda bir sonuca varmalıdır.

Bilgilerin Yeterliliği: Cevaplanması gerekli temel soru hükümetin, hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirdiğini gösteren ve parlamenterlerin harcamayı onaylamaları için yeterli bir temel oluşturabilecek bilgileri parlamenterlere sağlayıp sağlamadığıdır. Bilgilerin değerlendirilmesinde denetçinin ilgilendiği en önemli konu hükümetin resmi raporlarının (III. Bölüm, Yıllık Raporlar, Kamu Hesapları) Parlamento'ya sunulup sunulmadığına ya da kasten, atlayarak ya da hazırlıklı olarak önemli derecede yanlış yönlendirip yönlendirmeyeceğidir. Denetçinin her durumda Parlamento için yeterli bilginin nelerden oluştuğunu ve gerekli olması halinde, seçilmiş ve atanmış karar sahiplerine (Kabine ve Hazine Kurulu da dahil olmak üzere) kendilerinden bekleneni gerçekleştirebilmeleri için ne tür ek bilgilerin sağlanması gerektiğini göz önünde bulundurması gereklidir.

Gerekli Özen: Her şey olup bittikten sonra ahkam kesen yöneticilerden etkilenmeden ve politika tavsiyeleri akıntısına kapılmadan gerekli özenin gösterildiği konusunda bir sonuca varılması her zaman kolay değildir.

Göze batan durumlar nispeten daha kolayca anlaşılır. Örneğin bir kuruluş, yeni site yapımında genellikle kabul gören bir işlem olan toprak testini yapmadan binasını yakın bir siteye inşa etmeye karar verdi. Sonuç olarak, genel bütçenin önemli bir bölümünü oluşturan milyonlarca dolarlık ek maliyet ortaya çıkmıştır. İki mahallin birbirlerine yakınlığının toprak testlerinin neden olacağı zaman ve para maliyetini gereksiz hale getirdiği ve alınması mantık dahilinde olan bir risk olduğu, ancak ne yazık ki sonucunun beklendiği gibi olmadığı öne sürülebilir. Bu tür bir argüman kuruluş üç yıl önce de aynı alanda neredeyse tıpatıp bir tecrübe yaşamamış olsaydı sürdürülebilirdi. Söz konusu tecrübeden ders alınmaması, gerekli özen eksikliğinin bulunduğu izlenimini uyandırmaktadır.

Ancak tüm örnekler bu derece dikkat çekici değildir ya da olaylar hakkında bir karara varılması bu kadar kolay olmayabilir. Aşağıda belirtilmiş olan üç aşama denetçilerin belirgin olmayan alanlarda yorumlar yapmalarına yardımcı olmak için yararlanabilecekleri bir süreçtir. Sistemleri ve uygulamaları değerlendirirken, denetçi öncelikle proje yöneticisinin yapmakta olduklarıyla kendisi tarafından uygun bulunan yönetim teknikleri ("makul yönetici yaklaşımı") arasında farklar olup olmadığına dikkat etmelidir. Bu tür farklılıkların bulunması halinde, denetçi bu farklılıkların genel kritere uygunluk bakımından yeterince önemli bir tehdit oluşturup oluşturmadığı konusunda bir sonuca varmalıdır. Tehdit ciddi olmadıkça denetçi kendi kullanacağı teknikler dışında teknikler kullanılmasını eleştirmekten kaçınmalıdır.

ikinci olarak, denetçi denetim kriterine uyumsuzluk nedeniyle oluşan eksikliğin Parlamento'nun dikkatine sunulmayı gerektirecek derecede önemli olup olmadığını değerlendirmek durumundadır. Bu tür durumlarda denetçi dikkatini Proje Yönetimine ilişkin genel kabul görmüş standartlara uyumsuzluk nedeniyle doğan eksiklik konusunda Parlamento'nun gerektiği gibi bilgilendirilip bilgilendirilmediğine çevirmelidir. Parlamento söz konusu eksiklik konusunda bilgilendirilmemişse, bu eksikliğin giderilmesi için genellikle Yıllık Raporun kullanılması uygundur.

Üçüncü olarak, denetim kriterlerinin önemli sayılacak bir şekilde karşılanmaması halinde, denetçi denetim kriterleri ile olan uyumsuzluğun, üstesinden gelinebilecek kısıtlamalar ya da harici faktörler sonucu olup olmadığını belirlemelidir. Söz konusu kısıtlamalar ve diğer faktörler raporda belirtilmelidir.

Yatırım Projesi Denetimlerinin Raporlanması

Sayıştay'ın Kapsamlı Denetim El Kitabı, raporlama işlemini "denetim sürecinin, raporların denetlenen kuruluşun üst düzey yönetimi ile tartışılması, Parlamento'ya iletilmesi ve Kamu Hesapları Komitesi oturumları için hazırlanmasını içeren son aşaması" olarak tanımlar. Bir yatırım projesi denetçisi bu aşamayla ilgili olarak Sayıştayın El Kitabında belirtilmiş olan Sayıştay yaklaşımına aşına olmalıdır.

Raporun Şekli

Bir yatırım projesine ilişkin en etkin denetim raporu, genellikle projenin özet kronolojisini, önemli bulguların tek tek yapılan analizini ve Büyük Yatırım Projeleri denetim süreci modeline paralel olarak önerileri içerir.

Bir yatırım projesine ilişkin bir denetim raporu kurumsal denetim bölümü bağlamında sunulacağı zaman, denetçi raporun sunulduğu biçiminin kullanıcıların ihtiyacını karşılama-
sını güvence altına almak bakımından ilgili danışman yöneticilere başvurmalıdır.

İzleme İçin Yapılacak Hazırlıklar

Denetimin tamamlanması öncesinde, denetçi bir proje raporunun kapsamında **bulunan** konuların takip edilmesi için görevlendirilecek personele yol gösterecek **uygun bilgileri** ve önerileri içeren bir izleme dosyası hazırlamalıdır. Söz konusu dosya **en azından:**

- izleme kontrol listesini
- izleme durumu raporlarını
- izlenmesi gerekli konulan içeren özet listeyi

kapsamalıdır.

(İzleme işlemi ile ilgili olarak daha fazla bilgi edinmek için **Muhasebe ve Denetim Bülteni**, 81-6 İzleme'ye bakınız.)

Alınan Dersler... Yapılması ve Yapılmaması Gerekenler

Bir yatırım projesinin yaşam süresinin denetimine esas olacak en iyi nokta hangisidir?

Bir yatırım projesinin denetimine esas olacak yalnızca tek bir en iyi nokta bulunmamaktadır. Elbette ki kanıtlar büyük bir yatırım projesinin sonunda, söz konusu projenin devam etmekte olduğu süreye oranla çok daha yüksek bir güvenilirlik düzeyi ve bunun sonucunda da daha düşük bir denetim başarısızlığı riskine sahiptir. Ancak denetim sonuçlarında doğruluk ve güven elde edilmesi isteği ile elde edilen bilginin zamanlama bakımından uygunluğu ve yararlılığı arasında bir denge sağlanmalıdır.

Sayıştay, denetimlerini genelde geriye dönük olarak gerçekleştirirken, belirli koşullar altında tamamlanmamış projelerin denetimi de uygun olabilir. Bu, örneğin, Kamu Hesapları Komitesinin bir projenin incelenmesi sırasında bir konuyu belirtmesi ve Sayıştay'ın sorumlulukları ile çakışmaması kaydıyla bu konuyu kapsama alması durumunda ortaya çıkabilir. Bir yatırım projesinin tamamlanmasından önce denetlenmesinin sağladığı yararlar denetçinin Parlamento'ya zamanında bilgi sağlayabilmesi ve böylelikle belki de Parlamento'nun projenin daha sonraki aşamalarını yapıcı bir biçimde etkileyebilmesidir. Mevcut riskler ise kesin yorumlara varılabilesini sağlayacak yeterli ve doğru kanıtın bulunmaması olasılığıdır.

Deneyimler göstermiştir ki denetim sonuçlarını destekleyen yeterli ve doğru kanıt sağlanana kadar, kurum bir projeye bağlanabilir veya sözleşmeyi imzalayabilir (Aşama 4). Öyleyse denetim, tamamlanan safhaların ve o tarihe kadar elde edilen sonuçların geriye kalan safhalar bağlamında değerlendirildiği, geriye dönük bir denetimdir.

Denetçi politika konusunu nasıl ele alır?

Önemli yatırım projelerinin denetimi hükümetin politika tespitine ilişkin konular arasında olduğunu düşündüğü meselelerle ilgili olabilir. Denetçilerin bu tür konularla uygun bir şekilde karşılık vermelerinin sağlanması için duyarlılık gösterilmesi gerekmektedir.

Sayıştay, politika tespitine ilişkin kararların isabetliliğini denetlememektedir. Daha çok harcamaları denetlemekte ve Parlamento'ya hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve gerekli özenin gösterilmesi konularında gerekli bilgileri vermekte ve güvenceyi sağlamaktadır. Örneğin harcamaların maliyetler, kalite ve performans bakımından tam bilgiye sahip olunarak yapıp yapılmadığını ve program dışı hedeflerin karşılanmasında olduğu gibi denge maliyetlerinin tam anlamıyla açıklanıp açıklanmadığını denetlemektedir.

İş imkânları yaratılması ya da endüstriyel kalkınma gibi sosyo-ekonomik yararlar elde etme beklentisi, çoğu zaman herhangi bir sermaye varlığının maliyeti, zamanlılığı ve işletim performansı bakımından elde edilen sonuçları ve bu konuda alınan kararları etkilemektedir. Örneğin havaalanları ulaşımdan çok istihdam alanı yaratmak kaygısıyla inşa edilirse, bu ulaşım dışı hedeflerin maliyetleri bilinmeli ve hedefler Parlamento'nun tahsisatı onaylaması istendiğinde uygun sorumluluk belgelerinde açıklanmalıdır. Gerekli özenin gösterilip gösterilmediğinin uygun bir şekilde denetlenmesi ve bu tür harcamaların açıklanması için denetçi, konu ile ilgili varsayımları, hedefleri ve dengeleri yeterince kavramalıdır.

Denetçi, sonuçları yalnızca karar alındıktan sonra elde edilen bilgiler açısından değil karar alma sürecinde uygun biçimde bulunması gereken bilgiler perspektifinden değerlendirmelidir. Denetçi açıklama yaparken sağlanan, saklanan ya da çarpıtılmış bilgileri değerlendirmelidir. Bu, normalde denetçinin kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan bilgileri elde ettiği anlamına gelir. Bu inceleme sırasında Parlamento'ya yeterli bilginin sağlanmadığının ortaya çıkması halinde, Parlamento'ya bu konuda rapor verilmesi gerekir. Bu durumda hatanın nedenleri eksik iletişim ya da gereken çalışmaların yapılmamış olmasındadır.

Tüm bunlar belirtildikten sonra en iyi yol çizilmiş demektir. Herhangi bir şüphe halinde, danışınız.

Derinlemesine inceleme ihtiyacı hangi faktörler tarafından belirlenir?

Denetçi potansiyel önem taşıyan spesifik konuların tanımlama yollarını ararken, aşağıdaki faktörleri göz önüne almalıdır:

- Programlar üzerindeki etki ya da belirlenen hedeflere ulaşılması. Programlara ve belirlenen hedeflere ve projenin bunlarla ne şekilde ilişkili olduğuna ilişkin bir kavrayış denetçiye bir yatırım projesinin hangi aşamalarının ya da yönlerinin kuruluş veya program için büyük önem taşıdığını göstermelidir. Örneğin bir tesisin projesi bu tesisten verilecek olan hizmetin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak biçimde tasarlanmalıdır. Denetçi ayrıca o anda önemli olmayan ancak olası bazı durumların ortaya çıkması halinde önemli hale gelebilecek olan konulara karşı da hazırlıklı olmalıdır.

- Farkedilebilirlik ve kamu yararı. Yatırım projeleri genellikle iç yönetim sistemlerine ve prosedürlerine göre kamuoyu ve Parlamento tarafından daha çok farkedilebilir durumdadır. Kamuoyu yetersiz tasarım ürünü önemli yatırım projelerine yetersiz tasarlanmış yönetim uygulamalarına verdiğiinden çok daha olumsuz tepkiler vermektedir. Bu durum büyük yatırım projelerinin daima bir denetime ihtiyaç gösterecek potansiyele sahip olduğunu göstermektedir. Bu durum, aynı zamanda, önemleri Kanada Kamu Hesapları üzerindeki görece etkilerinden çok, göz önünde olmalarından kaynaklanan büyük yatırım projeleri hakkında rapor verirken denetçinin son derece dikkatli olması gereğini de ortaya koymaktadır. Belirli bir projenin şartları dikkate alınmaksızın ya da görece önemi belirtilmeksizin raporlanması Parlamento ve kamuoyunu yanlış yönlendirebilir.
- Sistemlerin yeterliliği. Projenin planlamasının, bütçelendirilmesinin, kontrolünün, yönetiminin, raporlanmasının ve ilgili sistemlerin, yürürlükteki düzenlemelerle, rehberler ve direktiflerle ve aynı zamanda genel proje yönetimi uygulamaları ile karşılaştırılarak değerlendirilmesi açık seçik bir zayıflığı ve/veya aykırılığı açığa çıkarmalıdır.
- Maliyet. Belirli unsurlar ya toplam ya da kontrol edilebilir harcamalar veya bunların her ikisi bakımından diğer unsurlara oranla daha büyük bir bölümü temsil edecektir. Birçok büyük yatırım projesinin temel unsurların maliyetleri Kamuoyuna yeterince anlamlı olacak kadar önem taşıyacaktır.

Denetçi toplam maliyetlerden çok kontrol edilebilir maliyetler üzerinde durmalıdır. Örneğin toplam arazi iktisap maliyetleri bir projenin bütçesinin büyük bir bölümünü oluşturabilir, ancak yönetim bu tür maliyetler üzerinde sınırlı bir kontrol yetkisine sahip olabilir. Yine de, denetçi tüm makul seçeneklerin incelenip incelenmediğini ve karar verme durumunda olanlara rapor edilip edilmediğini denetleyebilir.

Yatırım varlıklarının iktisabı ek maliyetlerin ortaya çıkmasına yol açabilir veya tasarruf sağlanmasına yol açabilir. Denetçi, yönetimin, kaynak iktisabı ile ilgili etkileri göz önüne alıp almadığını belirlemelidir. Örneğin sermaye teçhizatının iktisabı ile ilgili kararlar bakım, yedek parça, eğitim, lojistik destek ve ek imkanlar gibi konuya ilişkin yaşam çevrimi maliyetleri üzerine yapılan bir analizle desteklenmelidir.

- Risk. Denetçi, işlemlerinde aksaklık olursa, tüm projeyi tehlikeye atabilecek önemli proje unsurlarına özel dikkat göstermelidir. Her projede başarının elde edilmesi için belirli faktörler büyük önem taşır. Bu faktörler tanımlanmalı ve denetim yaklaşımına yansıtılmalıdır.

- **Kamu kesimi çapındaki konularla ilişki.** Denetçi, Sayıştay'ın kamu kesiminin bütününe yönelik mevcut hem de gelecekteki girişimleri hakkında bilgi sahibi olmalı ve Sayıştay'da görevli olan diğer personeli de bir denetim sırasında belirlenen ve daha genel bir uygulamaya sahip olabilecek konularda bilgilendirmelidir. Yatırım projesi denetimleri genel hükümet uygulama ve prosedürleri ile ilgilidir ve bu nedenle projenin ötesinde göstergeler varolabilir.
- **Açıklamanın kalitesi.** Denetçi, soruşturmalar, komisyon ve komite müzakereleri ve Bütçe de dahil olmak üzere diğer kaynaklar aracılığı ile Parlamento'ya daha önce sunulmuş bulunan bilgilerin yeterliliğini göz önünde bulundurmalıdır.

Her durumda, yönetimin federal hükümetin hem içinde hem de dışındaki mevcut uygulamalar ve proje yönetimi için alternatif yaklaşımlar konusunda ve denetlenmekte olan projenin yapısından kaynaklanan belirli problemler hakkında bilgi sahibi olduğunu gösteren yeterli kanıt bulunmalıdır. Yönetimin bilgi sahibi olmadığı görülürse bu potansiyel önem taşıyan bir konu olabilir.

Ayrıca, yönetimin önemli kararlarının temelini oluşturan önemli varsayımları kurallara uygun ve planlı bir şekilde gözden geçirdiğine ilişkin kanıt bulunmalıdır. Denetçi, yönetimden tüm önemli varsayımları tanımlamasını istemeli ve bu varsayımları ya başka yerlerdeki uygulamalar ya da makul görünen uygulamalar bağlamında değerlendirmelidir. Bu değerlendirmeler, uygunluklarının tespitinin sağlanması bakımından denetlenen yönetimle birlikte gözden geçirilmelidir.

Kriterler ne şekilde uygulanmalıdır?

Yatırım projeleri yapıları, kapsamaları ve karmaşıklıkları açısından büyük ölçüde çeşitlilik gösterir. Bunların tümü işlevsel yönetim süreçlerinin tüm halkalarını içerir. Söz konusu projeler planlanmalı, gerekli ödenek tahsis edilmeli, personel sağlanmalı, organize edilmeli, kontrol edilmeli, yönetilmeli ve değerlendirilmelidir. Rehberin bu bölümünde ana hatlarıyla verilmiş olan kriterler tabiatları gereği geneldir ve Hazine Kurulu tarafından belirlenmiş olan standartlara uygundur. Söz konusu kriterler yatırım projelerinin genel yönetiminin değerlendirilebileceği temel bir çerçeve oluşturmaktadır.

Tüm koşullar için aynı derecede geçerli olan genel kuralların belirlenmesi mümkün değildir. Projenin bir dereceye kadar rutin ve tahmin edilebilir olduğu durumlarda bu standartların uygulanması ve böylelikle denetim kriterlerinin karşılanması için en iyi yolu gösteren deneyimli bir organ bulunacaktır. Burada daha fazla önceden tahmin edilebilirlik ve daha kesin tahminler beklenmektedir. Projenin, örneğin yeni teknolojilerin uygulanmasını ya da örneği olmayan bir yapının inşasını gerektiren özgünlüğünün bulunması halinde is >. başvurulacak ya da tahminlere dayanak oluşturacak herhangi bir tecrübe (ya da Kanada'da yapılan uygulamalara dayalı bir tecrübe) mevcut olmayabilir.

Yatırım Projelerinin Denetimi

Denetçi, kriterlerin uygulanmasını projenin kendine özgü koşullarına göre yeniden biçimlendirmelidir. Bu biçimlendirme denetimin planlama aşamasında yapılmalı ve incelemenin sonunda tekrarlanmalıdır. Planlama aşamasında, denetçi proje yönetiminde kullanılan tekniklerin uygunluğunun değerlendirilmesi için konu hakkında yeterli bilgiyi ortaya koymalı ve alt kriterleri projenin boyutlarına ve özelliklerine uygun biçimde uyarlamalıdır. İncelemenin sonucunda denetçi kanıtlan kriterlere göre değerlendirirken projenin yapısını yine dikkate almalıdır. Örneğin, talimatlardaki değişiklik nedeniyle %20 oranında bir maliyet aşımı genel amaçlı bir büro binası yapımı projesinde gerekli özenin eksikliğini göstermekte; ancak Kanada'da ilk olimpik kızak yarışı alanının yapılması ile ilgili olarak düşünüldüğünde kutlama nedeni olabilmektedir.

Kriterlerin yeniden biçimlendirilmesinde ve uygulanmasında deneyimin ve mesleki sağduyunun önemi çok büyüktür. Projeler giderek büyüdükçe, komplike ve yenilikçi halle geldikçe deneyimlere ve pratiğe dayanan yöntem ve prosedürlere dayanmanın uygulanabilirliği azalır. İhtiyatlılık süreç kriterlerinin daha sıkı uygulanmasını akla getirirse de sonuçların tahmin edilebilirliği azalır ve kabul edilebilir sonuçlar yelpazesi genişler. Ancak nispeten rutin olan durumlarda bile pratiğe dayalı yöntem ve prosedürlerin dikkatli bir şekilde uygulanması gerekir. Denetçinin izleyeceği en iyi yol aşağıda verilmiştir:

- Danışman Yöneticiye başvurulması
- yeterli teknik tavsiyenin alındığından ve bunu kullanmak için gerekli donanıma sahip olduğundan emin olunması
- denetlenen kurum yöneticilerinin kriterlerin uygulanabilirliği konusundaki konularının mümkün olan en kısa zamanda belirlenmesi ve dikkatli ve yansız bir şekilde değerlendirilmesi.

Denetçi proje aşamaları ile yakından ilgili olan yönetim konularının (Elektronik Bilgi İşlem, sözleşmelerin yapılması, etkinlik bilgilerinin raporlanması ya da insan kaynakları yönetimi gibi) derinlemesine incelenmesinin proje hakkında doğru bir yoruma varılması için gerekli olduğuna karar verebilir. Durumun bu olması halinde, denetçi ilgili rehberlere bakmalı ve uygun Danışman Yöneticiye başvurmalıdır.

Yatırım projelerinin denetlenmesi için ne tür uzmanlık becerileri gerekir ve bunlar en iyi şekilde nasıl kullanılır?

Denetlenmekte olan sermaye varlıklarının niteliği konusunda uzman olan personele gerek duyulacaktır. Yönetici ya da direktör düzeyindeki herhangi bir denetim personeli belgeleri toplayabilmeli ve projeye ait bir başlangıç resmi oluşturabilmelidir. Böyle olmakla birlikte, özellikle planlama, kanıtların değerlendirilmesi ve sonuçların oluşturul-

ması aşamalarında denetlenmekte olan alanla ilgili teknik uzman deneyimi muhtemelen gerekli olacaktır, ilgili uzmanların düzeyi ve derecesi projenin karmaşıklığı, denetçinin ve denetim personelinin önceki deneyimleri gibi faktörlere bağlı olarak değişecektir. Bu nedenle, denetçi denetim personelinin belirlenmesi konusunda Büyük Yatırım Projeleri Danışman Yöneticisine başvurmalıdır.

Denetçinin denetim sırasında gerekli teknik uzman bilgisini mümkün olan en kısa süre içerisinde sağlaması tercih edilir. Denetim disiplininin gelen elemanlarla teknik uzmanlar birbirleriyle daha işin başında kurdukları iletişimden yararlanacaklardır. Erken iletişim kurulması yoluyla her bir grup bir diğerini tamamlayabilir ve bilgisini müteakip denetim aşamaları sırasında uygun bir bağlam içinde kolayca uygulamaya sokabilir.

Denetim aşamaları boyunca, Denetim Yöneticisi önemli alanlardaki personel sayısını artırarak, tecrübelerine artık ihtiyaç duyulmayan personeli göndererek ya da kapsamı hali hazırda mevcut olan bilgi ve becerilere göre ayarlayarak planlanan işin tamamlanması için yeterli uzman bilgisi sağlamalıdır. Süreklilik sağlanması amacıyla inceleme aşamasında görev alan personelle ve uzmanlarla derhal temas kurulabilmeli, bunlar yönlendirilebilmeli ya da uzmanlık alanlarının denetim için önemli olduğunun görülmesi halinde belirli denetim projeleri ile ilgili olarak tavsiyeleri alınabilmelidir.

Yatırım projeleri denetimlerinde uygun ve yeterli kanıtın toplanması zor mudur?

Yatırım projeleri ile ilgili bilgiler ve kanıtlar hem belgelerden hem de kişilerden sağlanabilir. Ek 3'te verilmiş olan çizelgeler bazı potansiyel kaynakları ve bulunabilecek ya da doğrulanabilecek olan bilgi türlerini göstermektedir **\ Çizelgeler ne ayrıntılıdır ne de belirli bir proje için kullanılacak olan belgeleri ya da konum başlıklarını göstermektedir.

Yatırım projeleri genellikle, büyük miktarda belge ortaya çıkarır. Bunun nedeni yatırım projelerinin boyutu, karmaşıklığı ve süresi ve de farklı çıkar gruplarının çıkarlarını koruyacak şekilde belirlenmiş olan sürecin yapısıdır. Denetçinin karşılaştığı sorunlar üçe katlanır.

Herşeyden önce, denetimle gerçekten ilgili olan belgelerin tanımlanması güç olabilir, ikincisi, denetim izinde boşluklar ve proje maliyetlerinin başlangıçtaki tahminleri ile nihai tahminler ve gerçek maliyetlerin mutabakatında güçlükler olabilir. Son olarak, bir

(*) Cumhuriyetin 75 inci Yıldönümü Dizisine kısa sürede yetiştirilmesi zorunluluğu nedeniyle ekler çevrilmemiştir.

Yatırım Projelerinin Denetimi

çok durumda denetçiler eksik olan, yani belgelenmemiş durumlar üzerinde odaklanmaya ihtiyaç duyacaklardır. Bu son durum temel varsayımlar arkasındaki nedenler ve verilen ödünlere bağlı ilave ödemeler gibi konular kapsar.

Bu zorlukların üstesinden gelinmesinin ilk aşaması, denetlenen kurum yönetimiyle denetimin potansiyel kapsamı ve yaklaşımı konusunda tereddütsüz bir anlayış birliğine varılmasının sağlanmasıdır. Kurum yönetimi daha sonra birincil bilgi kaynağı olacak ve kaynaklarını tanımlayacak bir konuma gelir. Yönetim yeterince bilgilendirilmemiş görünüyorsa, bu durum potansiyel önemdeki eksikliklere işaret edebilir.

Yönetimden sağlanan bilgilerin tercihan belgesel nitelikteki kaynaklarla veya kurum dışı kaynaklarla teyidinin gerektiği açıktır. Farklı kaynaklardan elde edilen bilgilerin tutarsız olması halinde, denetçi daha fazla araştırma yapmalıdır. Denetçi gerekli ve önemli bilgilerin elde edildiğinden ancak tutarsızlıkların nedenlerinin anlaşılmasından ve doğrulanmasından sonra emin olabilir.

İkinci adım denetim programlarının tasarlanması sırasında denetim sonuçlarına bir dayanak oluşturmak için gerekli olacak kanıtların niteliği ve kapsamı konusunda mümkün olduğunca açık olunmasıdır.

Denetim ekibi bilgilerin hassas türden ya da eksik olması nedeniyle veya bu bilgilerin sadece hükümetin üst düzey kademelerine verilmesi nedeniyle ilgili bilgilere ulaşmakta zaman zaman zorluk çekebilir. Denetçi bu tür zorluklarla karşılaştığı durumlarda, Bilgi Erişimi ile ilgili Danışman Yöneticiye başvurmalıdır.

Diğer Denetimler ve Değerlendirmeler: Sürmekte olan büyük yatırım projeleri Hazine Kurulu tarafından şart koşulan değerlendirmelere ve çoğu zaman da bir ya da daha fazla iç denetime ve/veya değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. İstenilen değerlendirmeler hizmete koyma safhasının sonunda onaylanmış olan hedeflerine, proje raporlarına ve koşullardaki değişiklikler ile ilgili olarak Hazine Kuruluna sunulan belgelere göre projenin değerlendirilmesini içerir.

Denetçi mümkün olan en kısa sürede söz konusu raporların güvenilirliğini araştırmalı ve değerlendirmeli, bu raporların içerdiği bilgiyi analiz etmeli ve de bu bilgilerle diğer konular arasındaki ilişkiyi belirlemelidir. İşin uygun ve güvenilir olması halinde, bu durum yalnızca denetim konularının hızlı bir şekilde belirlenmesini sağlamaz, aynı zamanda hem denetlenen kuruluş hem de denetçi için zaman tasarrufu sağlar. Gerekli formda güvenilir değerlendirmelerin kendi başlarına bulunması ya da bulunmaması potansiyel uygunluk konusunun varlığına işaret edebilir. Sağlanan bilgilerin güvenilirliği ve/veya tutarlılığı bir rapor konusunu ortaya koyabilir.

3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE YATIRIM PROJELERİNİN DENETİMİ

Uygulanabilirlik

Yukarıda sunulan rehber bakanlık ve diğer kuruluşlardaki bu tür projelerin yıllar boyunca süren denetimi sonucunda kazanılan deneyime dayanmaktadır ve kriterler Kanada hükümetinin bu tür projelerin yönetimi ile ilgili standartlarını yansıtmaktadır. Bu standartların amacı yatırım projelerinin doğasında bulunan risklere rasyonel şekilde karşılık verebilmektir. Özellikle bakanlık ve kuruluşlardaki uygulamalar için geliştirilmiş olmakla birlikte, aynı düşüncelerin çoğu - çatışan hedefler, uzun süreli planlar, karmaşıklık ve fonların sağlanması ihtiyacı - aynı zamanda kamu iktisadi teşebbüslerindeki yatırım projeleri için de geçerlidir. Onların uygulayabilecekleri ölçüde, benzer yönetim standartları uygun olacaktır.

Ne var ki, özel incelemelerde kurumsal bazdaki deneyimimizin ne kadar uygun olacağını kesin olarak ifade edilmesi için henüz çok erkendir. Özel inceleme deneyiminin incelenmesi ve değerlendirilmesi için bir fırsat elde edilinceye dek yatırım projelerinin önemli olabileceği bir kamu iktisadi teşebbüsünü inceleyen bir kişi son derece dikkatli hareket etmelidir. Bu Büyük Yatırım Projeleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Danışman Yöneticileri ile tam bir fikir alışverişi içerisinde gerçekleştirilmeli ve bu sırada özel incelemelerin temel özellikleri akılda tutulmalıdır. Bu özellikler aşağıda verilmiştir:

- Özel incelemelerde, incelemeyi yapan kişi yönetim kuruluna kendisine göre bir bütün olarak ele alındığında teşekkülün yönetim sistemlerinde ve uygulamalarında belirgin hatalar olup olmadığını bildirmelidir.
- Yatırım projelerinin özel incelemesinde inceleme kapsamı hakkında verilecek karar için anahtar kriter; "proje yönetim sistemlerinin ve uygulamalarının, hangi yönlerinin teşebbüs ve bu teşebbüsün kurulu için ne derece önem taşıdığı ve yönetimdeki eksikliğin gerekli görülen genel kanaat için ne kadar önemli olduğudur".

Bu özelliklerin en önemli etkisi, inceleme yapanın kurumsal denetim çalışması ile karşılaştırıldığında daha az esnekliğe sahip olmasıdır. Plan ve kriterler üzerinde anlaşma sağlandıktan sonra, inceleme yapan kişinin yatırım projelerinin yönetim sistemlerine ait somut yönleri ve planda belirtilmiş olan uygulamaları ile ilgili olarak rapor vermesi beklenmektedir. Böylece inceleyen kişinin, kaynak sınırlamaları ya da kriterlerle görünürde uyum sağlanması nedenlerinden dolayı sorgulamanın belirli bir çizgisini devre dışı bırakmak k /nusunda daha az şansı olacaktır.