



A collection of line drawings of various objects including a clock, umbrella, sun, stethoscope, ship, map, camera, globe, suitcase, and a road sign.





Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik 2010 Yılı Mali Destek Programları

Değerlendirme ve Etki Analizi Raporu

Şirin Elçi
Özge Eyigün
Gülenay Doğan

Tasarım: Gönül YILMAZ



Temmuz 2016

İÇİNDEKİLER

Yönetici Özeti	
Giriş	10
1. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı Hakkında Bilgi	12
1.1. Programın Amacı ve Kapsamı	12
1.2. Uygulamaya İlişkin Veriler	14
2. Değerlendirme Metodolojisi.....	15
3. Değerlendirme Bulguları	20
3.1. Programın Bölge, Yararlanıcılar ve Ulusal Politikalar Açısından Uygunluğu	20
3.2. Programın Uygulama Verimliliği	24
3.3. Programın Etkinliği	32
3.4. Programın Etkisi ve Sürdürülebilirlik	39
3.4.1. Ekonometrik Analiz	43
5. Bulguların Değerlendirilmesi ve Öneriler	49
5.1. Öneriler	52
Kaynaklar	56

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı değerlendirme kriterleri ile kullanılan yöntemler arasındaki ilişki	17
Tablo 2. Yararlanıcıların projeler sonunda elde ettikleri çıktılar	34
Tablo 3. Bölge ve Türkiye Turizmine Ait Veriler (2009-2014, bin)	41
Tablo 4. TR90 Bölgesi ve Türkiye'ye Körfez Ülkelerinden Gelen Turist Sayısı	42
Tablo 5. TRZ Programından Destek Alan ve Destek Almayan Firmalar Karşılaştırması (2011)	46
Tablo 6. TRZ Programının Etkileri, Destek Alan Firmalar ve Destek Almayan Firmalar (2011-2015 Farkı)	47

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Programa başvuran ve yürütülen projelerin bölge illerine göre dağılımı	14
Şekil 2. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı değerlendirme süreci	15
Şekil 3. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı müdahale mantığı .	16
Şekil 4. Anket katılımcılarının dağılımı	19
Şekil 5. Anket katılımcılarının illeri	19
Şekil 6. Anket katılımcılarının programa başvurma nedenleri	21
Şekil 7. Anket katılımcılarının programdan haberdar olma yolları	24
Şekil 8. Anket katılımcılarına göre programın finansal olarak cazibesi	25
Şekil 9. Anket katılımcılarının program başvuru ve genel süreçlerine ilişkin	26
Şekil 10. Yararlanıcıların program izleme süreçlerine ilişkin görüşleri	29
Şekil 11. Kâr amacı gütmeyen yararlanıcıların (TRZ-A) proje çıktıları sayesinde ulaştıkları sonuçlar	36
Şekil 12. Kâr amacı güden yararlanıcıların (TRZ-B) proje çıktıları sayesinde ulaştıkları sonuçlar	36
Şekil 13. Kâr amacı gütmeyen yararlanıcılarda (TRZ-A) proje sayesinde ortaya çıkan davranışsal değişiklikler	37
Şekil 14. Kâr amacı güden yararlanıcılarda (TRZ-B) proje sayesinde ortaya çıkan davranışsal değişiklikler	37
Şekil 15. Yararlanıcıların proje sayesinde attıkları ilave adımlar	38
Şekil 16. Yararlanıcıların destek almamış olsalardı projeleri için atacakları adımlar	39
Şekil 17. Kar amacı güden anket katılımcılarının rekabet güçlerini olumsuz etkileyen faktörler	48
Şekil 18. Kamu müdahalesi yaklaşımına göre program tasarım, uygulama, izleme ve değerlendirme mantığı	51

DOĞU KARADENİZ BÖLGESİ



Yönetici Özeti

Bu rapor, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı'nın çağrısını 2010 yılında gerçekleştirdiği Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nın değerlendirme ve etki analizi çalışması kapsamında hazırlanmıştır. Program, 'kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar' (TRZ-A) ve 'kâr amacı güden gerçek ve tüzel kişiler' (TRZ-B) için olmak üzere aynı yıl içinde iki ayrı çağrı ile başlatılmıştır. Programın amacı "Doğu Karadeniz Bölgesi'nde turizmin çeşitlendirilmesi, alternatif turizm modellerinin ve sürdürülebilir turizm altyapısının ortaya çıkarılması, etkin tanıtım politikalarıyla bölgenin ve bölgedeki illerin markalaştırılması, bölgeye gelen turist sayısını ve ortalama kalış süresini artırarak bölgenin turistik cazibe merkezi haline getirilmesine katkıda bulunmak" şeklinde tanımlanmıştır.

Programın uygun başvuru sahipleri TRZ-A'da kaymakamlıklar, bölge il ve ilçe müdürlükleri, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş birlikler, üniversiteler, kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; TRZ-B'de ise kâr amacı güden işletmeler, kooperatifler, birlikler ile diğer gerçek ve tüzel kişiler olarak belirlenmiştir.

Programa TRZ-A çağırısı kapsamında 90 kurum, TRZ-B çağırısı kapsamında da 61 işletme başvurmuş; TRZ-A çağırısı kapsamında 41 proje; TRZ-B çağırısı kapsamında ise 21 proje Ajans desteği olarak tamamlanmıştır.

Program kapsamında tahsis edilen finansal kaynak miktarı 10 milyon TL olarak belirlenmiş; ancak zeyilname, fesih ve revizyonlar sonucu desteklenen projelere TRZ-A kapsamında 4.287.539 TL, TRZ-B'de ise 2.354.733 TL sağlanmıştır. Sözleşmelerdeki zeyilnamelerin sebebi, projelerin yararlanıcılar tarafından başvuru aşamasında doğru şekilde planlanamaması, proje başvuru tarihi ile yürütme süreci arasındaki dönemin uzunluğuna bağlı olarak kurlarda ve satın alınacak hizmet/cihazlarda fiyat farklarının oluşması şeklinde ifade edilmektedir.

Değerlendirme ve etki analizi çalışması, uluslararası iyi uygulamalardan hareketle nitel ve nicel yöntemlerin birlikte kullanıldığı bir metodoloji dahilinde gerçekleştirilmiştir. Çalışmadan elde edilen bulgular, programın, amacı doğrultusunda başarıyla uygulandığını ortaya koymuştur. Değerlendirme bulgularına göre, programın amaçları bölge koşulları ve yararlanıcıların ihtiyaçlarıyla uyumludur. Ayrıca, yararlanıcılardan bir kısmının destek sonunda patent, faydalı model ve endüstriyel tasarım başvurularında bulunmaları, projelerin Ar-Ge ve inovasyon boyutunun olduğunu da göstermektedir. Bu bakımdan program, ulusal ve bölgesel politikaların üzerinde durduğu ve öncelik verdiği konulara odaklanmaktadır.

Program, yararlanıcıların büyük kısmında davranışsal artımsallık ve girdi artımsallığı da sağlamıştır.¹ Bununla birlikte, yararlanıcıların önemli bir bölümü, Ajans desteği olmadan da mevcut projelerini ya da daha başka bir projeyi gerçekleştirebileceklerini ifade etmişlerdir.



1. Girdi artımsallığı: Kamu desteğinin, yararlanıcının finansmanını kendisinin sağladığı destek konusu harcamalarına olan etkisini; Çıktı artımsallığı: Kamu desteğinin, yararlanıcıların çıktı göstergelerine olan etkisini; Davranışsal artımsallık: Kamu desteğinin yararlanıcının proje konusu ile ilgili davranış ve strateji-sinde yarattığı farkı ifade eder.

Bu durum, Ajans desteğinin artımsallığını azaltma ve dışlama etkisi² yaratma riski taşımaktadır. Program kapsamının genişliğinin yanı sıra, düşük katma değer yaratan projelerin (örneğin sadece makine-teçhizat alımının desteklendiği projeler) bu sonuçları doğurduğu görülmektedir. Bu nedenle, programların yararlanıcılara ve bölgeye sürdürülebilir rekabet üstünlüğü kazandıracak faaliyetlere odaklanmasını sağlamak önemlidir. Bu kapsamda, özellikle kurumlararası işbirliğiyle yürütülecek özgün ürün, hizmet ve süreç geliştirme projelerinin desteklenmesi, bölgede yaratılacak sosyo-ekonomik etkiyi artıracak; dışlama etkisini ortadan kaldıracaktır.

Programın uygulama verimliliğine bakıldığında ayrılan bütçenin % 68'inin yararlanıcılara aktarılabildiği; TRZ A- ve B programlarından artan miktarın Küçük Ölçekli Altyapı programlarına aktararak orada değerlendirildiği görülmüştür. Program süreçlerine ilişkin bulgular incelendiğinde ise her ne kadar genel kurallara itibariyle iyileştirilmeye açık alanlar bulunsa da, Ajans'ın programın uygulanmasında başarılı bir performans sergilediği ve programın etkin bir biçimde yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Çalışmadan elde edilen bulgular doğrultusunda, uluslararası iyi uygulamalardan hareketle geliştirilen ve Ajans'a sunulan öneriler raporun son bölümünde yer almaktadır. Buna göre, Ajans'ın program tasarımında, projelerin niteliğinde, program yürütme, izleme ve değerlendirme süreçlerinde iyileştirmeler yapması, destek programlarıyla yaratacağı etkinin artmasına ve sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacaktır.



2. Söz konusu etki, programların uygun biçimde tasarlanmaması durumunda, Ajans desteklerinin yararlanıcıların yapacağı yatırımların yerini alması ve hatta onları azaltma etkisi yaratması anlamına gelmektedir.

Giriş

TR90 Bölgesi'nde yer alan Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsayan Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı için, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA) tarafından 'kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar' (TRZ-A) ve 'kâr amacı güden gerçek ve tüzel kişiler' (TRZ-B) yönelik olarak 2010 yılında iki kere çağrıya çıkılmış; program 2010-2013 yılları arasında yürütülmüştür.

Programın amacı "Doğu Karadeniz Bölgesi'nde turizmin çeşitlendirilmesine, alternatif turizm modellerinin ve sürdürülebilir turizm altyapısının ortaya çıkarılmasına, etkin tanıtım politikalarıyla bölgenin ve bölgedeki illerin

markalaştırılmasına, bölgeye gelen turist sayısını ve ortalama kalış süresini artırarak bölgenin turistik cazibe merkezi haline getirilmesine katkıda bulunmak" şeklinde belirlenmiştir. TRZ-A'da kaymakamlıklar, bölge il ve ilçe müdürlükleri, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş birlikler, üniversiteler, kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; TRZ-B'de ise kâr amacı güden işletmeler, kooperatifler, birlikler ile diğer gerçek ve tüzel kişiler uygun başvuru sahipleri arasında sayılmıştır.



Programa TRZ-A çağrısı kapsamında 90 kurum, TRZ-B çağrısı kapsamında da 61 işletme başvurmuş; TRZ-A'da 44 kurum, TRZ-B kapsamında ise 31 işletme desteklenmek üzere seçilmiştir. Ancak TRZ-A çağrısı kapsamında 1 proje sahibiyle sözleşme imzalanamaması ve 2 projenin de sözleşme imzalandıktan sonra feshedilmesi üzerine 41 proje; TRZ-B çağrısı kapsamında ise 2 proje sahibiyle sözleşme imzalanamaması ve 8 projenin de sözleşme imzalandıktan sonra feshedilmesi üzerine 21 proje Ajans desteği alarak tamamlanmıştır. Program izleme süresince projelerin neredeyse tamamında çeşitli nedenlerden dolayı (projelerin yararlanıcılar tarafından başvuru aşamasında doğru şekilde planlanamaması, proje başvuru tarihi ile yürütme süreci arasındaki dönemin uzunluğuna bağlı olarak kurlarda ve satın alınacak hizmet/cihazlarda fiyat farklarının oluşması, vb.) zeyilname gerçekleşmiştir. Bu nedenle de yürütülen projeler için gerçekleşen destek miktarı, sözleşmeye bağlanan tutardan yaklaşık TRZ-A'da 1.297.411 TL, TRZ-B'de ise 556 bin TL daha az gerçekleşmiştir.

Bu rapor, programın değerlendirme ve etki analizine yönelik olarak gerçekleştirilen çalışmanın nihai çıktısı olarak hazırlanmıştır. Çalışma, bu programla bölgesel planlarda öngörülen amaç ve hedeflere ne derece yaklaştığının belirlenmesinin yanı sıra, Ajans'ın tasarlayacağı yeni programlarda etkinlik ve verimliliğin artırılmasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Çalışma, aynı zamanda, Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 47. Maddesinde öngörülen etki ve sonuçları ortaya koymayı hedeflemektedir (söz konusu maddeye göre, "Ajans, bir yıl içerisinde desteklediği proje ve faaliyetlerin istihdam, yatırım,

ihracat, ithalat, turizm ve diğer yönlerden bölge kalkınması bakımından doğurduğu etki ve sonuçlarını en geç iki yılda bir analiz eder ve hazırlamakla mükellef olduğu yıllık faaliyet raporlarında bu etki ve sonuçlara yer verir").

Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı için nitel ve nicel yöntemlerin kullanılmasıyla gerçekleştirilen bu değerlendirme ve etki analizi çalışması, programın bölge ve yararlanıcılar için uygunluğunu, verimli ve etkin bir biçimde yürütülüp yürütülmediğini, program sonunda ortaya çıkan etkileri ve bu etkilerin sürdürülebilirliğini analiz etmekte; tüm bunlardan hareketle yeni tasarlanacak programlara ışık tutacak öneriler sunmaktadır.

Raporun birinci bölümünde, Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı hakkında kısa bilgi yer almakta ve programın uygulanmasına ilişkin Ajans tarafından tutulan verilerin özeti sunulmaktadır. İkinci bölümde, programın değerlendirilmesinde kullanılan metodolojiye yer verilmektedir. Değerlendirme ve etki analizi çalışmasında elde edilen bulgular, raporun üçüncü bölümünde ele alınmaktadır. Dördüncü bölümde, değerlendirme sürecinde Ajans'ın yeni destek programları için girdi oluşturabilecek bulgulara yer verilmiştir. Beşinci ve son bölümde, tüm bulgulardan elde edilen sonuçlardan yararlanılarak, Ajans'ın benzer programlarının verimlilik, etkinlik ve etkilerinin artırılabilmesine yönelik öneriler sunulmuştur.

1. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı Hakkında Bilgi

1.1. Programın Amacı ve Kapsamı

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde turizmin çeşitlendirilmesi, alternatif turizm modellerinin ve sürdürülebilir turizm altyapısının ortaya çıkarılmasını, etkin tanıtım politikalarıyla bölgenin ve bölgedeki illerin markalaştırılmasını, bölgeye gelen turist sayısını ve ortalama kalış süresini artırarak bölgenin turistik cazibe merkezi haline getirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan 'Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nın TRZ-A ve TRZ-B çağrısı için öncelikler şu şekilde belirlenmiştir:

- Turizme yönelik faaliyet gösteren kurum/kuruluş ve işletmelerin kurumsal kapasitelerinin artırılması
- Turizm alanında bölgenin tanıtımına yönelik ulusal ve uluslararası faaliyetlerin desteklenmesi
- Turizme yönelik ağ oluşturma ve işbirliği faaliyetlerinin desteklenmesi
- Tarihi, doğal ve kültürel mirasın korunmasına yönelik faaliyetlerin desteklenmesi ve bu mirasın değerlendirilmesi
- Turizm alanındaki girişimcilik ruhunun harekete geçirilmesi
- Turizm faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve yaygınlaştırılması



Program için tespit edilen uygun başvuru sahipleri TRZ-A'da kaymakamlıklar, bölge il ve ilçe müdürlükleri, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş Birlikler, üniversiteler, kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; TRZ-B'de ise kâr amacı güden işletmeler, kooperatifler, birlikler ile diğer gerçek ve tüzel kişilerdir. Program çağrısı, 27 Aralık 2010 - 18 Mart 2011 döneminde gerçekleştirilmiştir.

Program için ayrılan bütçe, toplam 10.000.000 TL olarak belirlenmiştir. Proje başına ayrılan destek miktarı en az 30.000 TL ile en fazla 300.000 TL arasında sınırlandırılmış olup; destek oranı TRZ-A'da projenin toplam uygun maliyetinin %25 ile %75'i, TRZ-B'de ise %25 ile %50'si arasında değişmektedir. Bütçenin geri kalanı yararlanıcılar tarafından nakdi katkı ile finanse edilmiş; aynı katkılar eş finansman olarak kabul edilmemiştir. Projeler için destek süresi en fazla 12 ay olarak saptanmıştır.

Destek sağlanabilecek projeleri için belirlenen kriterler, başvuru sahibinin, ortaklarının, projenin ve maliyetlerin uygunluğu olarak belirlenmiştir. Bir projenin program kapsamında desteklenebilmesi için toplam değerlendirme puanının 100 üzerinden en az 65, ilgililik puanının 25 üzerinden en az 15, mali kapasite ve işletme kapasitesi puanının ise 20 üzerinden en az 12 puan olması gerekmektedir.

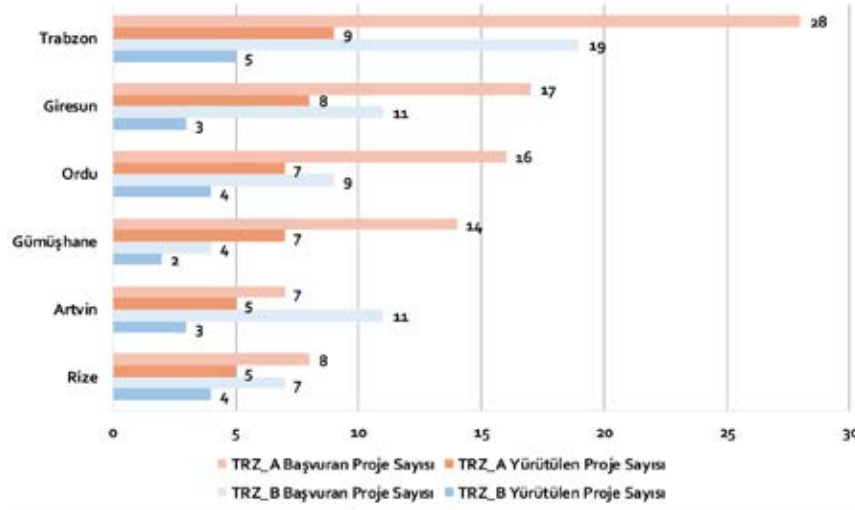
Ajans'a sunulan projeler, "Ön İnceleme" ve "Teknik ve Mali Değerlendirme" olmak üzere iki aşamada değerlendirilmiş; ön inceleme aşamasında projeler, idari ve uygunluk kriterleri yönünden ele alınmıştır. Teknik ve mali değerlendirme aşamasında ise her proje öncelikle en az iki bağımsız değerlendirici tarafından belirlenen kriterler doğrultusunda puanlandırılmış; ardından Değerlendirme Komitesi tarafından incelenmiştir. Nihai destek kararı Ajans Yönetim Kurulu tarafından verilmiştir.



1.2. Uygulamaya İlişkin Veriler

Programa iller ve çağrı tipi bazında başvuran ve yürütülen proje sayıları Şekil 1'de verilmiştir. Buna göre her iki çağrıda da başvuran ve yürütülen proje sayısının Trabzon'da en yüksek olduğu görülmektedir. Oransal olarak bakıldığında, TRZ-A çağrısında en fazla proje Artvin'den (%71), TRZ-B çağrısında ise Rize'den (%57) desteklenmiştir.

Şekil 1. Programa başvuran ve yürütülen projelerin bölge illerine göre dağılımı



Kaynak: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı verileri, İNOMER analizi, 2016

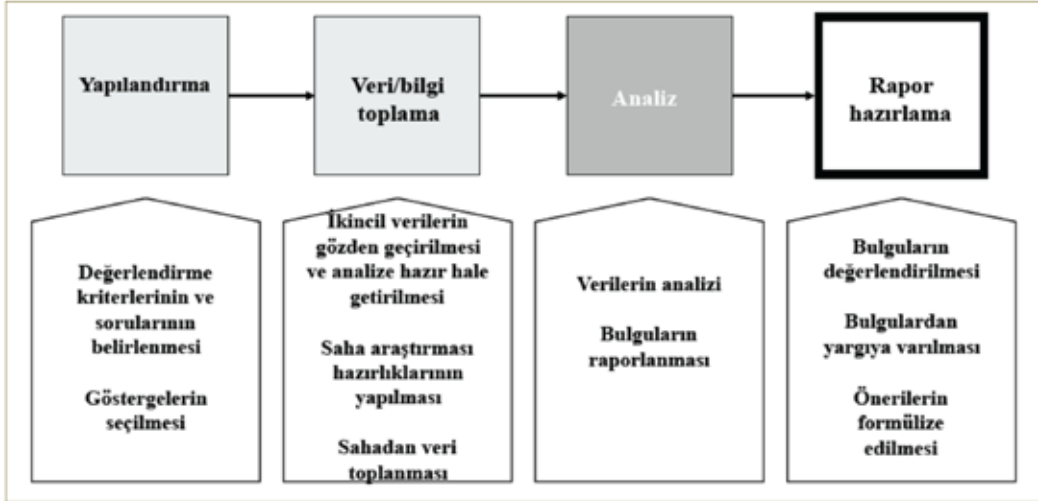


Desteklenen projelerin sürelerine bakıldığında, her iki çağrı kapsamında da projelerin büyük bir bölümünün (TRZ-A'da %76'sı, TRZ-B'de 62'si) 12 ay içinde tamamlanacak şekilde planlandığı görülmüştür. Geri kalan projelerin süreleri 8 ila 10 ay arasında değişmektedir.

2. Değerlendirme Metodolojisi

Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı değerlendirme ve etki analizi sürecinin temel adımları Şekil 2’de gösterilmektedir. Buna göre, çalışmanın ilk aşamasını müdahale mantığının oluşturulması ve kullanılacak göstergelerin seçilmesi oluşturmuştur. Daha sonra ikincil verilerin gözden geçirilip düzenlenerek analize hazır hale getirildiği; birincil verilerin toplanması için saha araştırmalarının planlanıp gerçekleştirildiği “veri/bilgi toplama” aşaması yürütülmüş; toplanan veriler analiz edilerek değerlendirme bulguları elde edilmiştir. Son olarak analizlerden elde edilen bulgular değerlendirilerek, değerlendirme kriterleri ve soruları çerçevesinde varılan yargılardan hareketle programa ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

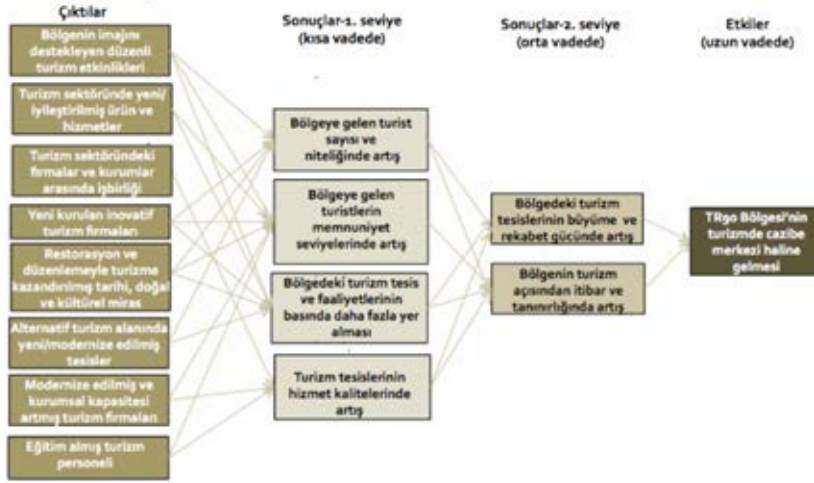
Şekil 2. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı değerlendirme süreci



Kaynak: Elçi, Ş. (2014) Ar-Ge ve İnovasyon Destek Programlarının Değerlendirilmesi ve Etki Analizi, "Ar-Ge ve İnovasyon Programlarında Değerlendirme ve Etki Analizi", R. Akpınar, ed.

Tüm değerlendirme ve etki analizi çalışmalarında olduğu gibi, programın değerlendirilmesi, müdahale mantığının hazırlanmasıyla başlamıştır. Söz konusu yaklaşım, değerlendirmede ele alınması gereken boyutların net olarak görülmesine ve değerlendirme sürecinde doğru sorulara ve göstergelere odaklanılmasına imkan sağlamıştır (Şekil 3).

Şekil 3. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı müdahale mantığı



Kaynak: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı, Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı dokümanları, İNOMER analizi, 2016

Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nın değerlendirilmesi sırasında her bir değerlendirme kriteri için gerekli analizlerin yapılabilmesi için nitel ve nicel yöntemler birlikte kullanılmıştır. Bu sayede elde edilen veri ve bilgiler üçgenleme yaklaşımıyla ele alınarak programa ilişkin yargılara ulaşılmıştır.³ Çalışmada kullanılan belli başlı yöntemler, ikincil araştırma, Ajans yönetici ve uzmanlarıyla yüzyüze mülakatlar, yararlanıcılarla telefonla mülakatlar, danışmanlarla ve bağımsız değerlendiricilerle telefonla mülakatlar, destek alan tüm kurumlara ve başvuru yapıp da destek alamayan kurumlardan seçilen örnekleme yönelik yüzyüze anketten oluşmaktadır (Tablo 1).

3. Üçgenleme sayesinde, bir metotla elde edilen bulgu, başka bir metotla elde edilen bulguyla karşılaştırılabilir ve böylece doğrulaması yapılabilir. Ayrıca, bir metotun ortaya koyduğu bir bulgunun başka bir metot yardımıyla derinlemesine incelenmesi ve değerlendirme soruları için gerekli cevapların oluşturulması da mümkün olur. Tüm bunlara ek olarak, hem nitel hem de nicel metotların sahip oldukları dezavantajların dengelenmesi ve avantajlarından yararlanılabilmesi için üçgenleme yapmak gerekir. (Elçi, Ş., 2014)

Tablo 1. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı değerlendirme kriterleri ile kullanılan yöntemler arasındaki ilişki

Değerlendirme kriterleri	İkincil araştırma	Ajansla mülakatlar	Yararlanıcı mülakatı	Danışman mülakatı	BD mülakatı	Destek alamayanlara anket	Yararlanıcı anketi
Uygunluk	X	X	X	X	X	X	X
Verimlilik	X	X	X	X	X	X	X
Etkinlik	X	X	X	X	X	X	X
Etki	X		X				X
Sürdürülebilirlik	X		X				X

İkincil araştırma, program dokümanlarının, ulusal ve bölgesel politikalar ve planların, bölgesel araştırma raporlarının, konuya ilişkin güncel literatürün ve Ajans'ta tutulan verilerin incelenmesiyle yapılmıştır.

Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nın detaylı analizi için yarı-yapılandırılmış derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiş; bu kapsamda aşağıdaki taraflarla görüşmeler yapılmıştır:

- Ajans'ın proje değerlendirme ve program yönetiminden sorumlu uzman ve yöneticileri,
- Destek almaya hak kazanmış ve proje faaliyetlerini tamamlayarak projesini tamamlamış yararlanıcılar,
- Proje başvuru aşamasında kurumlara yardımcı olmuş danışmanlar,
- Proje başvurularının değerlendirilmesinde görev almış bağımsız değerlendiriciler

Programın TRZ-A çağrısı kapsamında Artvin ve Rize'den birer, diğer illerden ikişer tane olmak üzere toplam 10 program yararlanıcısıyla, TRZ-B çağrısı kapsamında ise Trabzon'dan 2, diğer illerden birer tane olmak üzere toplam 7 program yararlanıcısıyla telefonla yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakat gerçekleştirilmiştir. DOKA programlarına başvuran kurumlara proje hazırlama ve yönetme aşamasında hizmet sağlayan 5 danışman ve DOKA'ya yapılan proje başvurularının değerlendirilmesinde görev almış 5 bağımsız değerlendiriciyle de mülakat yapılmıştır.

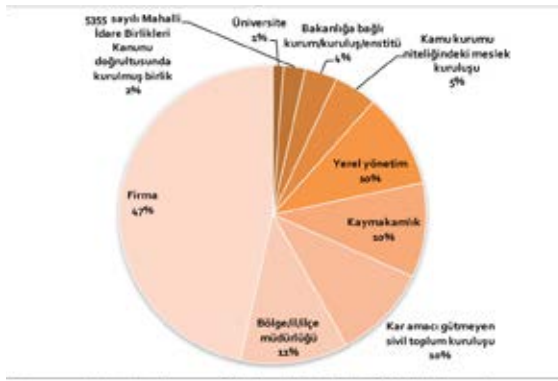


Anket uygulaması, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından program kapsamında Ajans'tan destek alan tüm kurumlara yönelik olarak yüz yüze gerçekleştirilmiş; 57 kurumdan (TRZ-A çağrısı için 39, TRZ-B çağrısı için 18 yararlanıcı) ankete cevap alınabilmektedir. Desteğe başvurup yararlanamayan kurumlara yönelik olarak da anketler gerçekleştirilmiş olup, TRZ-A çağrısı için 8, TRZ-B çağrısı için 23 firmadan veriler toplanabilmektedir. Anketlerde örneklem sayıları il ve kurum temsiliyi sağlayacak şekilde yapılmıştır. Ulaşılmış olan bu sayılar, analizlerin sağlıklı olarak yapılabilmesi için yeterlidir.

Anketlerin kurum tipine göre dağılımında, %47 ile en fazla paya işletmeler sahiptir (41 firma). Bunu kamu kurumlarının bölge/il/ilçe müdürlükleri (10 kurum), kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları, kaymakamlıklar ve yerel yönetimler (9'ar kurum) takip etmektedir (Şekil 4). Anketi cevaplayan 41 firmanın %34'ü mikro, %54'ü küçük ve %12'si ise orta ölçeklidir. Firmaların yaşlarına bakıldığında önemli bir kısmının (%34) 20 yaşından büyük olduğu görülmektedir. Geri kalan %32'si 5 ila 9 yaş, %22'si 10 ila 19 yaş arasında ve %12'si de 5 yaşından küçüktür. Anket yapılan firmaların %63'ü tüzel kişiliğe sahipken geri kalanı şahıs işletmesidir.

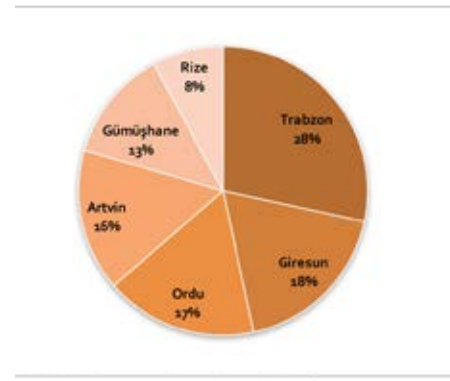


Şekil 4. Anket katılımcılarının dağılımı



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

Şekil 5. Anket katılımcılarının illeri



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

Destek başvurularındaki il dağılımıyla orantılı olarak ankete en fazla katılım Trabzon'dan olmuştur (%28). Bunu Giresun ve Ordu takip etmektedir (sırayla %18 ve %17). Ankete, tüm bölge illerinden istatistiksel olarak anlamlı büyüklüklerde katılım sağlanmıştır (Şekil 5).



3. Değerlendirme Bulguları

3.1. Programın Bölge, Yararlanıcılar ve Ulusal Politikalar Açısından Uygunluğu

Turizmde Bölgesel Potansiyeli Artırmaya Yönelik Mali Destek Programı'na başvuran anket katılımcılarının büyük kısmı (%92), programın bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlandığını düşünmektedir. Bu konuda TRZ-A ve TRZ-B çağrısı başvuru sahipleri arasında az da olsa bir görüş farkı bulunmaktadır. TRZ-A çağrısı kapsamında programa başvuran kâr amacı gütmeyen kurumların %96'sı konuya ilişkin olumlu görüş bildirmişken TRZ-B çağrısına başvuran kâr amacı güden firmaların %88'i bu görüştedir.

Mülakat yapılan yararlanıcıların tamamı programın bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olduğunu düşünmektedir. Yararlanıcılar, bunun temel nedenini, bölgenin tarihi ve coğrafi özelliklerinden dolayı turizm potansiyelinin yüksekliğine bağlamış olsalar da, turizm yatırımlarının yetersizliği nedeniyle bu potansiyelin yeterince kullanılamamış olduğu görülmektedir. Ayrıca bölgede sanayinin yeterince gelişmemiş olmasından dolayı turizmin gelişmesi halinde bölgenin öncü sektörlerinden biri olacağı da yararlanıcıların öne sürdüğü sebepler arasındadır. Yararlanıcılar, bölgenin sahip olduğu turizm potansiyelini daha etkin şekilde kullanmak ve bölgeye katkısını artırmak için benzer turizm desteklerinin düzenli şekilde devam etmesi gerektiği görüşündedir.

Şekil 6'da program kapsamında Ajans'a proje önerisi sunan kurumların, programa başvurularının ardında yatan temel nedenler gösterilmektedir. Bu kapsamda turizm alanında yeni hizmetler/ürünler geliştirmek ve mevcut ürünleri iyileştirmek, anket katılımcılarının programa başvurularındaki en önemli amaç olarak öne çıkmaktadır (%65). Bunu, bölgenin imajını destekleyen düzenli turizm etkinlikleri organize etmek (%38) ve turizm tesislerini modernize etmek/kapasitesini artırmak (%31) takip etmektedir. Bu amaçların öncelik açısından sıralamasında destek alan ve almayan kurumlar bazında herhangi bir fark bulunmamakla birlikte TRZ-A ve TRZ-B programlarına başvuranların dile getirdikleri amaçlar arasında farklar vardır. Turizm alanında yeni hizmetler/ürünler geliştirmek ve mevcut ürünleri iyileştirmek her iki çağrıda da birinci öncelikli amaçtır (TRZ-A'da %60, TRZ-B'de %71). Buna karşın programa başvuru amaçları TRZ-A çağrısında bölgenin imajını destekleyen düzenli turizm etkinlikleri organize etmek (%47) ve doğal, kültürel ve tarihi mirası restore ederek turizme kazandırmak (%34) iken TRZ-B çağrısında ise turizm tesislerini modernize etmek/kapasitesini artırmak (%54) ve turizm alanında inovatif (yenilikçi) bir girişim başlatmak (firma kurmak) (%34) olarak sıralanmıştır.

TRZ-A kapsamındaki yararlanıcılar mülakatlarda, alternatif sporları, unutulmaya yüz tutmuş kültürel miras ve gelenekleri, doğal güzellikleri bölge turizmine kazandırmak, turizm sektöründeki nitelikli personel sayısını yükseltmek, dezavantajlı gruplara turizm ile ekonomik kazanç sağlamak; TRZ-B kapsamındaki yararlanıcılar ise turizm tesislerinin kapasitesini artırıp modernize etmek, hizmet kalitesini artırmak, tarihi binaları turizme kazandırmak amacıyla programa başvurduklarını söylemişlerdir. Yararlanıcıların büyük kısmı, proje fikirlerinin kurum/firma personeli ve yöneticileri tarafından bölgenin ihtiyaçları doğrultusunda şekillendiğini, destek programı çağrısından önce de projelerinin gündemlerinde olduğunu ifade etmişlerdir.

Şekil 6. Anket katılımcılarının programa başvurma nedenleri



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, INOMER, 2016



Bölgesel plan ve politikalar bağlamında ele alındığında, Turizmde Bölgesel Potansiyeli Artırmaya Yönelik Mali Destek Programı'nın öncelikli alanlarının TR90 bölgesinin gelişiminde odaklanılması gereken alanlar olarak belirlendiği görülmektedir. Programın amaç ve öncelikleri, 2010-2013 TR90 Doğu Karadeniz Bölge Planı kapsamındaki "Güçlü ve Rekabetçi Ekonomi" eksenini altındaki aşağıdaki amaç, hedef ve önceliklerle uyumludur:

• **Amaç 3- Bölgenin turizm potansiyelini harekete geçirmek**

1. Hedef 3.4- Bölge Turizmini Çeşitlendirmek
2. Hedef 3.5- Turizme yönelik altyapıyı geliştirmek
3. Hedef 3.6- Bölgeye Gelen Turist Sayısını ve Turistlerin Ortalama Kalış Süresini artırmak
 - Öncelik L: Bölge'de turizme yönelik yeni tesisleri, butik otelleri ve ev pansiyonlarını teşvik ederek bölge yatak kapasitesini artırmak
 - Öncelik M: Etkin tanıtım politikalarıyla bölgenin ve illerin ulusal ve uluslararası düzeyde markalaştırılması.
 - Öncelik N: Bölge'ye özgü mimari yapının korunmasını ve turizme kazandırılmasını sağlamak
 - Öncelik O: Alternatif Turizm Türlerini Geliştirmek
 - Öncelik Ö : Turizme Yönelik Ulaşım Altyapısını Geliştirmek

Bölgede turizme verilen önem, 2014-2023 Bölge Planı'nda da ele alınmaya devam edilmiş; "Yenilikçi ve Rekabetçi Ekonomi" eksenini altında, "Turizm Sektörü Gelişimini Bölge Halkının Refah ve Yaşam Kalitesini Artıracak Şekilde Planlamak" bir amaç olarak belirlenmiş, bu kapsamda da izlenecek stratejiler tanımlanmıştır.

Programın amaç ve öncelikleri, ulusal politikalarda da ele alınan hususların başında gelmektedir. Programın yürütüldüğü dönemi kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013)⁴ 'Rekabet Gücünün Artırılması' eksenindeki 'Sanayi ve Hizmetlerde Yüksek Katma Değerli Üretim Yapısına Geçişin Sağlanması' başlığı altında "turizm" sektörü için bir çok strateji belirlenmiştir. Ayrıca ulusal turizm gelirleri, ziyaretçi sayısı, belgeli yatak sayısı için de planda hedefler tespit edilmiştir. Belirlenen bu strateji ve hedefler, programın amaç ve önceliklerini desteklemektedir.



4. <https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf>

Dolayısıyla, programın üzerinde durduğu öncelikler, ulusal politikaların ön planda tuttuğu ve bu politikaların başarıyla uygulanması için bölgesel düzeyde hassasiyetle ele alınması gereken alanlardır.

TRZ-A kapsamında mülakat yapılan program yararlanıcılarından biri dışında tamamı (%90), TRZ-B kapsamındaki yararlanıcılardan ise % 57'si (7 firmadan 4'ü), diğer projelerinde başka kamu kurumlarının desteklerinden de yararlandıklarını söylemiştir. Kamu kurumları çoğunlukla farklı bakanlıklar, Avrupa Birliği (AB) ve büyükelçilik desteklerinden; firmalar ise KOSGEB, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) gibi kurumlardan destek aldıklarını ifade etmiştir. Ajans desteklerini diğer kurumların destekleriyle karşılaştıran TRZ-A yararlanıcıları, Ajans destekleri kapsamında eşfinansman yatırmanın kendileri için zorluk teşkil ettiğini; diğer desteklerde böyle bir zorunluluk olmadığını dile getirmiştir. Ayrıca Ajans destek prosedürlerini, AB projelerine göre daha esnek ve kolay bulurlarken, Kalkınma Bakanlığı'na ait Sosyal Destek Programı'na (SODES) ve İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın destek programlarına göre daha zor olarak nitelendirmişlerdir.

Ajans desteğini TKDK desteği ile karşılaştıran TRZ-B yararlanıcıları ve danışmanları, TKDK desteğinde, KDV ve gelir vergisi muafiyetinin sağlanmasının bir avantaj olduğu görüşündedir. Yararlanıcıların bir kısmı diğer destek kurumlarıyla karşılaştırdığında Ajans personeline ulaşmanın daha kolay olduğunu belirtirken, bir yararlanıcı diğer destek kurumlarındaki personelin iletişime daha açık olduğunu dile getirmiştir.



3.2. Programın Uygulama Verimliliği

Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nın tanıtımında en etkili yöntemlerin, danışmanlar (%21) ve Ajans'ın web sitesi (%19) olduğu görülmektedir. Üçüncü sırada medya yer almakta olup, bu kapsamda internet en etkili medya aracıdır. Ancak bu sıralama TRZ-A ve TRZ-B çağrıları arasında farklılık göstermektedir. TRZ-A kapsamındaki anket katılımcılarında en etkili haber alma yönteminin Ajans'ın web sitesi (%30), kamu kurumları (%21) ve Ajans'ın gerçekleştirdiği bilgilendirme faaliyetleri; TRZ-B kapsamındaki anket katılımcılarında ise danışmanlar (%34) ve medya (%24) olduğu dikkat çekmektedir. Bu durum, özel sektördeki başvuru sahiplerinin danışmanlarla daha sıkı ilişkiler içinde olduğunu göstermektedir (Şekil 7).

Şekil 7. Anket katılımcılarının programdan haberdar olma yolları



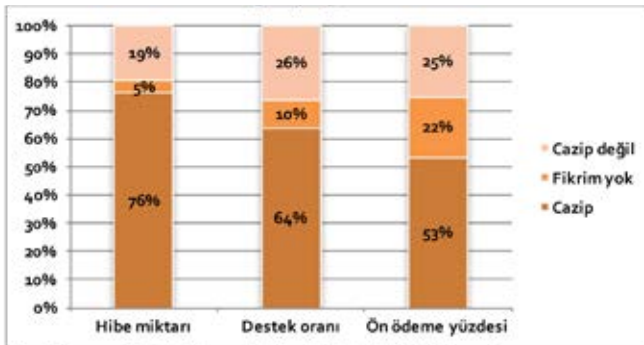
Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER,



Yararlanıcıların büyük kısmı (%76 ve %64), program kapsamındaki hibe miktarını ve destek oranını cazip bulmaktadır. Buna karşın ön ödeme yüzdesi konusunda memnun olduğunu belirten anket katılımcılarının oranı %53'tür (Şekil 8).

TRZ-A'ya başvuran anket katılımcılarının TRZ-B kapsamındaki katılımcılara göre programı finansal olarak daha cazip buldukları görülmektedir (programın hibe miktarı, destek oranı ve ön ödeme yüzdesini cazip bulanların oranı TRZ-A çağrısında sırasıyla %79, %64 ve %62 iken TRZ-B çağrısında %73, %63 ve %44'tür.) Bunda kâr amacı gütmeyen kurumlar için belirlenen destek oranının kâr amacı güdenlere göre daha yüksek olmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Ayrıca destek almayan anket katılımcılarının da destek alanlara göre ilgili kriterler için daha olumlu cevap verdikleri göze çarpmaktadır. (Yararlanıcıların sırasıyla %72, %60 ve %54'ü programın hibe miktarı, destek oranı ve ön ödeme yüzdesini cazip bulurken bu oranlar destek almayanlarda sırasıyla %84, %71 ve %52'dir).

Şekil 8. Anket katılımcılarına göre programın finansal olarak cazibesi



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016



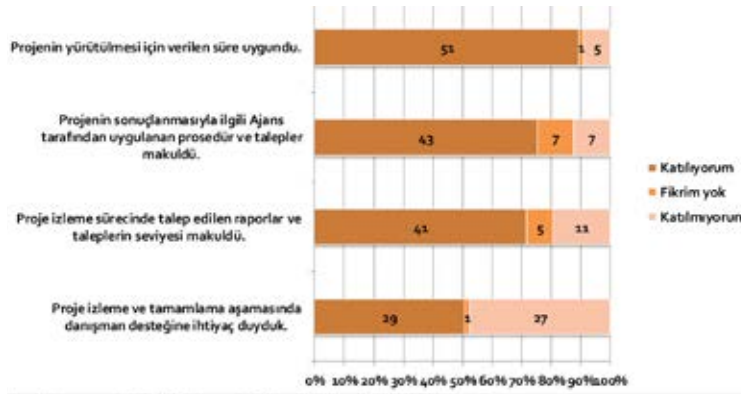
Programın başvuru ve değerlendirme süreçleri ele alındığında, anket katılımcılarında genel olarak süreçlerin uygunluğu konusunda olumlu görüşün hakim olduğu görülmektedir (Şekil 9). Buna göre katılımcıların büyük kısmı program başvuru rehberi ve eklerinin açık ve anlaşılır olduğu ve verilen destek göz önünde bulundurulduğunda Ajans tarafından istenen bilgi ve belgelerin kapsamı/içeriğinin uygun olduğu (%78) görüşündedir. Katılımcılar en yüksek oranda fikir sahibi olmadıkları konu, değerlendirme sürecinin şeffaflığı ve adilliyiğidir (%15).

Genel olarak bakıldığında, destek alan katılımcıların almayanlara göre daha olumlu görüş bildirdiği görülmektedir. Destek alan ve almayan gruplar arasındaki görüş farklılığı en çok değerlendirme sürecinin adilliyiğ ve şeffaflığı konusunda öne çıkmaktadır. Destek alan kurumların sırasıyla %77 ve

%75'i değerlendirme sürecini adil ve şeffaf bulurken destek almayan kurumlarda bu oranlar sırasıyla %32 ve %35'tir. Benzer şekilde yararlanıcıların %88'i başvuru ve proje yürütme süreci boyunca Ajans'ın gerekli yardımı sağladığını, %91'i de işletme/kurumlarına ait ticari, teknolojik ve finansal gizliliğın Ajans tarafından korunduğunu düşünürken destek alamamış kurumlarda bu oranlar sırasıyla %51 ve %74'tür. Destek almayanlarda olumsuz görüşlerin daha fazla görülmesi normal olmakla birlikte, Ajans'ın bölgedeki hedef kitlelerle iletişimi kapsamında bu konuların üzerinde durulmasında fayda olduğu görülmektedir.

TRZ-A kapsamındaki başvuru sahipleri genel olarak TRZ-B kapsamındaki başvuru sahiplerine göre başvuru sürecindeki kriterlerle ilgili olarak %20 ila %33 arasında değişen oranlarda daha olumlu görüşe sahiptir.

Şekil 9. Anket katılımcılarının program başvuru ve genel süreçlerine ilişkin



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016



Anket sonuçlarına paralel olarak TRZ-A kapsamında mülakatlara katılanların büyük kısmı (%70), başvuru dosyasını hazırlamada (evraklar, süreçler, prosedürler, vb. açısından) zorlanmadıklarını belirtirken, TRZ-B kapsamında mülakat yapılan yararlanıcı firmaların tamamı bu süreçte zorlandıklarını dile getirmiştir. Başvuru sürecini kolay bulan kâr amacı gütmeyen kurumlar, başvuru rehberinin açıklayıcı olduğunu, başvuru formunun gerekli başlıkları içerdiğini, Ajans'ın süreç boyunca yardımcı olduğunu söylemişlerdir. Ayrıca daha önceden proje yürütme deneyimine sahip olmanın ve Ajans'ın düzenlediği proje eğitimlerine katılmış olmanın da süreci kendileri açısından kolaylaştırdığı görüşündedirler.

Başvuru aşamasında zorlandığını belirten yararlanıcılar bunda en önemli nedenin proje hazırlama konusunda deneyim eksikliği olduğunu söylemiştir. Firmalar, başvuru sırasında talep edilen evrakların sayıca fazlalığı ve başvuru formunun detaylı olmasının da süreci kendileri açısından zorlaştırdığı görüşündedir. Bunun dışında bir yararlanıcı, turizm yatırım belgesine sahip olma şartının da maddi açıdan kendilerini zorladığını belirtmiştir. Bununla sonucu olarak, kâr amacı güden başvuru sahipleri, kâr amacı gütmeyenlere göre çok daha yüksek oranda danışman kullanmıştır (%78'e %45). Bununla birlikte başvuru sürecinde zorlandığını söyleyen

yararlanıcıların büyük kısmı bu projede edindikleri deneyimle sonraki projelerinin başvuru sürecinin çok daha kolay geçeceğini düşünmektedir.

TRZ-A kapsamında mülakat yapılan 10 yararlanıcıdan sadece 1'i, başvuru aşamasında kurum içinde proje yazımında aktif çalışacak personelin bulunmaması nedeniyle danışman desteği almış olup bu hizmetten memnun kalmıştır. TRZ-A çağrısı kapsamındaki diğer tüm yararlanıcılar, kurum personelinin proje hazırlama konusunda yeterli deneyime sahip olması nedeniyle danışmanlık desteği almadığını söylemiştir. Bununla birlikte TRZ-B kapsamında mülakat yapılan 7 yararlanıcı firmadan 5'i, proje yazma konusunda deneyim sahibi olmadıkları ve Ajans başvuru süreci ve evraklarını karmaşık buldukları için danışmanlık desteği aldıklarını belirtmiştir. Danışmanlık hizmeti alan yararlanıcı firmaların büyük kısmı (5 firmadan 3'ü) bu hizmetten memnun kaldığını belirtirken, geri kalanı danışmanların da yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmaması, firmanın üzerindeki iş yükünü almaması, firmayla yeterince ilgilenip sorularını cevaplandırmaması nedeniyle memnun kalmadıklarını dile getirmiştir.

Mülakat yapılan danışmanlar da kendilerinin sektörler, satın alınacak makine-ekipmanlar ve fiyatlar konusunda bilgi sahibi olmaları, başvuru sahiplerinin proje mantığı ve kültürüne hakim olmamaları, proje hazırlamanın ve proje kapsamındaki satın alım prosedürlerinin profesyonellik gerektirmesi nedeniyle başvuru sahiplerinin danışmanlık hizmeti aldıklarını görüşündedir.

TRZ-A kapsamındaki yararlanıcıların büyük kısmı proje değerlendirme süreciyle ilgili herhangi bir sorun yaşamadıklarını belirtirken bir kısım yararlanıcı değerlendirme sürecinin kendileri için yeterince şeffaf olmadığını düşündüklerini ifade etmişlerdir. Benzer şekilde TRZ-B kapsamındaki yararlanıcı işletmelerin yaklaşık yarısı, değerlendirme süreci konusunda yeterince bilgi sahibi olmadıklarını dile getirmiştir. Bunun sebebi olarak da, daha sonra başvurdukları Ajans programlarında projelerinin kabul edilmemesini ve bunun nedenine dair ayrıntılı bir açıklama almamış olmalarını öne sürmüştür.

Değerlendirme sürecinin uzun sürede sonuçlanması nedeniyle proje kapsamında alınacak makine-ekipman ve hizmetin fiyatı; kurumların plan ve öncelikleri değişebilmektedir. Başvuru sahibi kurumlardan biri, değerlendirme sürecinin öngörülenden uzun sürmesine bağlı olarak proje takviminin değişmesi nedeniyle, projesi başarılı bulunduğu halde destek almaktan vazgeçtiğini bildirmiştir.⁵

Mülakat yapılan bağımsız değerlendiriciler, değerlendirme sürecinin Ajans mevzuatına göre ilerlediği, Ajans personelinin kendilerine bölge ve programlarla ilgili gerekli ön bilgilendirme ve desteği sağladığı görüşündedir. Değerlendiricilerin

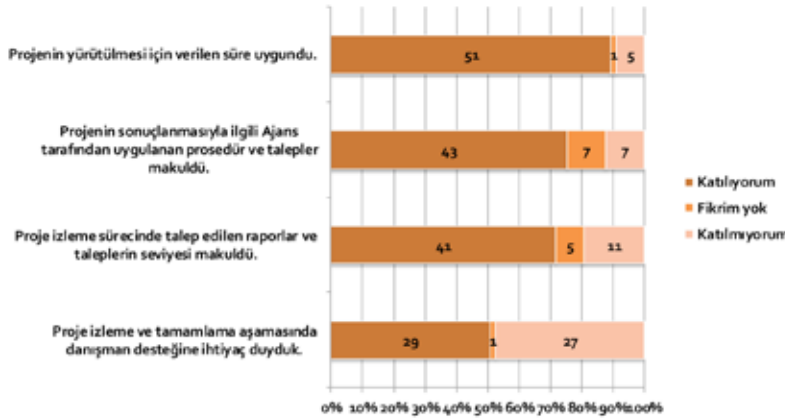
değerlendirme yaptığı salonların uzun saatler çalışmaya elverişli hale getirilmesinde (yeterli hava ve ışık alması, ergonomik masa ve sandalye sağlanması, vb.) fayda olacağına dikkat çekilmiştir.

Mülakat yapılan yararlanıcıların büyük kısmı (TRZ-A çağrısı kapsamındaki yararlanıcıların %70'i, TRZ-B kapsamındaki yararlanıcıların %86'sı) sözleşme imzalama sürecini evraklar ve prosedürler açısından kolay bulduklarını ifade etmiştir. Bunda, Ajans personelinin ve yararlanıcı kurumların sözleşmede talep edilen evraklar konusunda hazırlıklı olmasının etkili olduğu görülmüştür. Bu görüşte olmayan yararlanıcıların büyük kısmı tarafından ifade edilen gerekçe, kurum yöneticisi tarafından sözleşme sırasında imzalanması gereken evrak sayısının fazlalığı olmuştur. Teminat yatırma zorunluluğu da firmaları bu süreçte zorlayan prosedürler arasındadır.

Anket sonuçlarına göre yararlanıcılar program izleme süreçleri konusunda da genel olarak olumlu görüş bildirmiştir (Şekil 10). Buna göre yararlanıcıların %89'u projenin yürütülmesi için verilen sürenin, %75'i projenin sonuçlanmasıyla ilgili Ajans tarafından uygulanan prosedürlerin, %72'si ise proje izleme sürecinde talep edilen raporlar ve diğer gerekliliklerin seviyesinin makul olduğunu düşünmektedir. Yararlanıcıların %51'i, başvuru aşamasına benzer şekilde (%53), proje izleme ve tamamlama aşamasında da danışman desteğine ihtiyaç duyduğunu belirtmiştir.

5. Destek almayan kurumlardan ankete cevap veren 4 kurumun projesi başarılı olduğu halde sözleşme imzalanmamıştır. Bunun nedeni olarak, başvuru sahiplerinden biri değerlendirme sürecinin öngörülenden uzun sürmesine bağlı olarak proje takviminin değişmesini, bir diğeri de eşfinansman sağlanamamasını gerekçe göstermiştir.

Şekil 10. Yararlanıcıların program izleme süreçlerine ilişkin görüşleri



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

Anket sonuçlarına paralel olarak, TRZ-A çağrısı kapsamında mülakat yapılan yararlanıcı kurumların büyük kısmı (%70) proje destek sürecinin de (izleme, ara ve nihai raporlar, destek miktarı, vb.) kendileri açısından sorunsuz geçtiğini belirtirken, TRZ-B çağrısı kapsamında mülakat yapılan 7 kurumun tamamı bu sürecin kendileri için sıkıntılı geçtiğini ifade etmiştir. Proje destek sürecinin kendileri için uygun olduğunu söyleyen yararlanıcılar, ön ödeme yüzdesi ve destek miktarını makul bulduklarını, Ajans personelinin yardımları ve kendi kurumlarındaki personelin tecrübesi sayesinde süreci sorunsuz tamamladıklarını dile getirmişlerdir. Proje süresince zorlandığını belirten yararlanıcılar bunun nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamıştır:



- Proje harcamalarının önce yapılıp daha sonra Ajans'tan ödeme alınmasının gerek firmaları gerekse de STK'ları zorladığı ifade edilmiştir. Bu konuda bir STK'nın görüşü şöyledir:

"Önce bütün projenin harcamalarını biz karşıladık daha sonra destek geldi. Tabii biz ticari bir kuruluş olmadığımız için bütçemiz de kısıtlı. Bir çok STK finansal süreçte zorlandığı için projelerini yürütemiyor. Kamu kurumlarının bütçeleri olduğu için sıkıntı yaşamıyorlar. Bu koşullarda borçlanmak zorunda kaldık."

- Hibe miktarlarının, projelerin amaçları ve sürdürülebilirliklerini sağlamak için yetersiz kalması bir sorun olarak ifade edilmiştir. Konuya ilişkin olarak dile getirilen bir görüş şu şekildedir:
- "Hibe miktarının daha yüksek olması gerekiyor çünkü turizm alanında yapılan projeler daha yüksek yatırım gerektiriyor. Hibe miktarları için proje özelinde değerlendirmeler yapılmalı."
- Bütçe kalemlerindeki giderlerin başvuru formundan daha farklı gerçekleştirilmesi durumunda kalemler arasında aktarmaların yapılamamasının sıkıntı yarattığı gündeme getirilmiştir. Bu kapsamda ifade edilen bir STK görüşü şöyledir:

"Uygulamada bazen bazı kalemler altındaki giderler değişebiliyor; ancak bunları bütçede değiştiremiyoruz. Bu konuda esneklik tanınmadığı için bazı kalemlerde öngördüğümüz tutarları aştık, onları kendimiz karşıladık. Böyle olunca da %75 yerine %60 oranında desteklenmiş olduk."

- Talep edilen rapor ve evrakların karmaşık ve uzun olmasının sorunlara neden olduğu söylenmiştir. Buna ilişkin bir görüş şu şekildedir:

- *"Firmaların daha kolay anlayabileceği rapor formatları hazırlanmalı. Bu mümkün değilse projeler kapsamında danışmanlık bütçesi ayrılabilir, çünkü firmaların altından kalkamayacağı evrak yükü bulunuyor."*

- Proje kapsamında inşaat için ayrılan bütçenin yetersiz kalmasından yakınılmıştır.

•

- Ödemelerde gecikmeler yaşanmasının satın alım süreçlerini aksattığı ifade edilmiştir.

"Ön ödemeyi alırken bir gecikme yaşadık. Bu sürecin aksamaması gerekir. Biz tüm tedarikçilerimize Ajans ne zaman parayı yatırır o zaman size ödeme yapacağız demiştik; bu yüzden bu firmalarla aramızda sorun olmadı. Ancak, ödeme geciktiği için hizmeti almamız da gecikti."

"İşi alan firmaya sahayı teslim edip iş tamamladıkça ödemesinin yapılması gerekiyor. Ancak iş akışı ile planlanan ödeme çizelgesi birbirini tutmayabiliyor. Bu nedenle AB projelerindeki gibi ödemeler çok bölünmeden, başlangıçta yapılabilir."

TRZ-A kapsamında mülakat yapılan yararlanıcıların %40'ı proje kapsamındaki satın alımlarını TR90 Bölgesi içinden, %30'u bölge dışından, geri kalan %30'u ise hem bölge içinden hem de bölge dışından; TRZ-B kapsamında mülakat yapılan 7 yararlanıcının ise biri bölge dışından gerçekleştirmiştir. Kurumlar her ne kadar verilen desteğin yine bölgede kalmasını tercih ettiklerini belirtse de, bazı malzemelerin bölge dışında daha ucuz olması, ihale sürecinde tedarikçinin belirlenememesi gibi nedenlerle bölge dışından alım yaptıklarını belirtmiştir.

Yararlanıcılar, proje kapsamındaki satın alımlarında ihale ve doğrudan temin yöntemini kullandıklarını belirtmiştir. TRZ-A kapsamında mülakat yapılan yararlanıcıların %80'i, TRZ-B kapsamındaki yararlanıcılarınsa sadece %20'si satın alım sürecini faydalı ve verimli bulduğunu belirtmiştir. Destek alan kamu kurumları, zaten Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları için satın alımlarda izleyecekleri yolun belli olduğunu, farklı bir sürecin mümkün olmadığını söylemiştir. Süreci faydalı bulan yararlanıcılar, Ajans'ın kendilerine süreç boyunca çok yardımcı olduğunu ve süreci kolaylaştırdığını dile getirmiştir. Diğer yararlanıcılar ve danışmanlar, satın alma sürecinin gerektirdiği prosedürlerden kaynaklanan aşağıdaki sorunlara dikkat çekmişlerdir:

- En uygun fiyatlı makine/ekipman alım zorunluluğunun, yararlanıcıların kalite tercihlerinden vazgeçmesine sebep olabilmektedir. Bu konuda bir yararlanıcı şunları söylemiştir:

"İhale ile değil de pazarlık usulü alım yapmamız daha iyi olurdu. Çünkü bildiğimiz tedarikçiler olunca yaptırım gücümüz de olabiliyor. Ama bilmediğimiz tedarikçi olunca işi tamamlamakta zorlanıyoruz. İhale şartlarında karşı taraf verdiği sözü tutmadığında para kesintisi yapılabilirdi. Firma işlerimizin tamamını yapmadı ama Ajans paranın hepsini ödedi karşı tarafa. Hala bu eksik hizmetin sıkıntısını yaşıyoruz. İhale kapsamındaki bazı hizmetlerin ödemesi yapılmış olsa da firma bu işleri yapmadı. Bu konuda da destek kapsamında bir yaptırım yoktu."

- İhale sürecinin beraberinde getirdiği harcamalar konusunda yararlanıcıların proje başlangıcında bilgi sahibi olmaması bir sorun olarak gündeme gelmiştir. Konuyla ilgili bir yararlanıcının ifadeleri şöyledir:

"İhale sürecinin de ekstra harcamaları oluyor; vergiler, gazete ilanları, vb. Bu giderler hakkında projeye başlayınca bilgi sahibi olduk; öncesinde bunlar için bir bütçe ayırmamıştık. Daha önceden bize bunun bilgilendirmesi yapılmalıydı, biz de buna göre bütçemizi belirlemeliydik."

- Doğrudan temin limitinin düşük olması nedeniyle küçük alımlar için bile ihale prosedürlerinin uygulanmak zorunda kalınmasının sıkıntı yarattığı belirtilmiştir.
- Bazı özel makineleri ve cihazları üreten firmaların zaten piyasada tanınması nedeniyle ihale sürecinin gereksiz olduğuna; ihale dosyalarının çok fazla sayıda olması nedeniyle yararlanıcılar için ekstra külfet oluşturduğuna dikkat çekilmiştir.

Yararlanıcılar, proje süresince Ajans'la kolaylıkla iletişim kurduklarını ve süreç boyunca yaşanan sorunlarla ilgili Ajans'ın gerekli yardımı sağladığını ifade etmişler; personelin yol gösterici tavrından duydukları memnuniyeti dile getirmişlerdir. Bir yararlanıcı Ajans'la iletişim deneyimini şu şekilde ifade etmiştir:

“Ajans'la ilişkilerimiz çok olumluydu. İki defa uzmanımız değişti ama buna rağmen, mesai saatleri dışında bile hepsiyle konuşabiliyorduk. İletişim yönü çok etkiliydi ve böyle kalmalı. Başka kurumlarda saat 16:00'dan sonra telefona cevap verilmez, bu gibi durumlar çok zorlaştırıcı oluyor. Ama DOKA böyle değildi. Ancak projelerdeki uzmanların çok fazla değiştirilmemesi gerekiyor. Bizim 2 defa değişti uzmanımız her gelen projeye tekrar en baştan bakıyor, en baştan anlamaya çalışıyor. Ajansla ilişkiler konusunda tek önerim bu olabilir.”

3.3. Programın Etkinliği

TRZ-A kapsamında mülakat yapılan yararlanıcıların tamamı projeleriyle ulaşmak istedikleri hedefleri gerçekleştirdiklerini belirtirken bu oran TRZ-B kapsamındaki yararlanıcılarda %43'te kalmış (7 firmadan 3'ü), geri kalanı hedeflerine kısmen ulaşabildiklerini dile getirmiştir. Hedeflerine ulaştıklarını belirten yararlanıcılar bunda projenin doğru kurgulanmasının, proje sahibi kurumun ve diğer paydaşların projeyi sahiplenip destek vermesinin etkili olduğunu söylemişlerdir. Bu konuda bir yararlanıcı şunları dile getirmiştir:

“Projedeki temel amacımız kadınların istihdam olanaklarını artırıp modern tasarımlarla hediyelik eşya üreterek turizme katkıda bulunmalarını sağlamaktı. Bunların yanında başka hedefler de vardı; gelen kadınlara psikolojik destek sağlamak, girişimci kadınları teşvik etmek gibi. Hedeflerimizin tamamına ulaştık; hatta sürdürülebilirlikte o zaman öngördüğümüzün daha üzerinde bir sonuç elde ettik. Kadınların iş kurabileceği

Ajans tarafından sağlanan veriler ışığında programın uygulama maliyetleri incelendiğinde, programın maliyet-etkin bir biçimde yürütüldüğü görülmüştür. Öte yandan, program süreçlerinde gelişmeye açık alanlarda yapılacak iyileştirmeler, program maliyetlerinin daha da düşmesine neden olabilecektir.

desteklere başvurmaya çalışıyorduk. Girişimci olan kadınların bir kısmı işyeri sahibi bile olabildiler. Projenin en önemli çıktılarından biri de şu oldu: Hayatında hiç uçağa binmemiş, ilden dışarıya çıkmayan kişiler, Berlin'e, Moskova'ya fuarlara gittiler, burada ciddi bağlantılar kurdular. Hatta bunların dördü şu anda sürekli bir ilişki oturmuş durumda yurt dışı ile. Var olan bir sorunu çözecek şekilde projenin kurgulanması bu noktada çok önemliydi. Her kurum üzerine düştüğü kadar, bu projenin desteklenmesi ve sürdürülebilir olması için emek verdi. Ajans da her aşamada iyi yönlendirme sağladı. Proje bittikten sonra bile (ki üzerinden yaklaşık 6 yıl geçti), valilik ve diğer paydaş kurumlar projeyi sahiplenmeye devam etti. Girişimcilerin fuarlara giderken uçağa ürettikleri gümüşlerle binmeleri için valilik gerekli yazıları yazdı, izinleri aldı. Bu bağlamda diğer kurumların katkısı da başarıda çok önemliydi.”

Hedeflerine ulaşabildiklerini belirten kurumların bir kısmı, projenin esas faydalarının ve bölgeye katkısının uzun vadede ortaya çıkacağını, bunda tanıtımların da büyük etkiye sahip olacağını dile getirmiştir. Bu konuda bir yararlanıcı şunları söylemiştir:

“Hedeflediklerimiz kısa sürede ulaşılacak gibi değildi ama uzun süreli düşünülünce bu 5 yılda bir yerlere gelebildik. 2 yerde dokuma kursu açtık, belgeler verdik. Çok büyük çaplı olmasa da süreklilik arz eden üretim yapılmaya başlandı. Sonradan gelen kaymakamlar da bu projeyi çok beğendiler ve sahiplendiler. Burada bir defile de yaptık, ulusal ve uluslararası basınında yer aldı. Bu defile ile birlikte talepler oluştu ama bunun için fabrikasyona geçmek gerekiyordu. Bu yapılamadı. Bu sene bir defile daha yapacağız. Sürece başlamış olduk, yavaş yavaş daha da fazlasını yapacağız. Kısa sürede olacak bir şey değil. 150-200 tezgâhlık bir üretime geçilirse çok daha verimli olacak.”

Hedeflerine kısmen ulaştıklarını belirten firmalar bunun gerekçesi olarak aşağıdaki etkenleri dile getirmiştir:

- Hibe destek miktarı ve kapsamının yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Bu konuda bir yararlanıcı şunları söylemiştir:

“Projedeki amacımız tesisimizi modernize edip 4 yıldızlı olma. Ancak aldığımız hibe çok düşüktü; oteli yeniledik ama 4. yıldız alamadık. Daha fazla maddi destek verilseydi bunu başarabilirdik. Bir projeye daha başladık 2016 yılında yine Ajans destekli. Bu proje ile 4. yıldız alacağız.”

- Hizmet alınan tedarikçi firmanın gereklilikleri yerine getirmediği; proje kapsamında alınan malzemenin piyasadaki yüksek fiyata ve daha düşük kalitede alındığı belirtilmiştir; bu durumun temel nedeni olarak ihale sürecinde yararlanıcıların çalışacakları firmaları ve ürünleri seçme şansının olmaması gösterilmiştir.
- Projelerin kısa vadeli hedefleri başarılsa da sürdürülebilirliğinin sağlanamamış olmasından dolayı uzun vadeli hedeflere henüz ulaşamadığı belirtilmiştir.



Projeler sonunda sayıca en fazla elde edilen çıktının eğitim almış/bilgi ve becerisi artmış turizm personeli olduğu görülmektedir. Buna göre yararlanıcılar projeleriyle toplam 358 turizm personelinin eğitim almasını ve kapasitesini geliştirmesini sağlamıştır. Desteklenen projelerle yeni ve nitelikli 98 turizm personelinin istihdamı da sağlanmıştır. Yararlanıcılar bazında bakıldığında kurumların özellikle turizm personelinin bilgi ve becerisini artırdıkları (20 kurum), yeni turizm etkinlikleri düzenledikleri (20 kurum), turizm sektöründe yeni ürün/hizmet geliştirdikleri (19 kurum) görülmüştür. Elde edilen çıktıların cinsi ve sayısı TRZ-A ve

TRZ-B programları arasında farklılık göstermektedir. TRZ-A yararlanıcıları çoğunlukla turizm sektöründe yeni ürün/hizmet geliştirdiklerini (%38), yeni turizm etkinlikleri düzenlediklerini ve turizm personelinin kapasitesini artırdıklarını belirtirken (%36), TRZ-B çağrısı kapsamında ankete cevap veren yararlanıcıların yarısı (9 firma) yeni ve nitelikli turizm personeli istihdam etmiş, %39'u (7 firma) turizm tesisini modernize etmiş veya kapasitesini artırmıştır. (Tablo 2).

Tablo 2. Yararlanıcıların projeler sonunda elde ettikleri çıktılar

Çıktı türü	Çıktı Elde Eden Kurum Sayısı	Toplam Çıktı Sayısı
Eğitim almış, bilgi ve becerisi artmış turizm personeli	20	358
Yeni düzenlenmeye başlanan/yeniden canlandırılan turizm etkinliği	20	38
Turizm sektöründe geliştirilen yeni ürün/hizmet	19	27
İstihdam edilen yeni ve nitelikli turizm personeli	14	98
Turizm sektöründe iyileştirilen ürün/hizmet	14	17
Turizm sektöründeki firma/kurum/üniversiteler arasında başlatılan işbirlikleri	14	36
Alternatif turizm alanında yeni kurulan tesis	11	11
Düzenleme ve restorasyonla turizme kazandırılan tarihi, doğal ve kültürel miras sayısı	10	14
Turizm için yeni kurulan/geliştirilen teknolojik uygulamalar	10	13
Modernize edilmiş/kapasitesi artmış turizm tesisi	8	9
Marka başvurusu	6	6
Yeni kurulan inovatif (yenilikçi) turizm firması	5	10
Coğrafi işaret başvurusu	2	2

Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

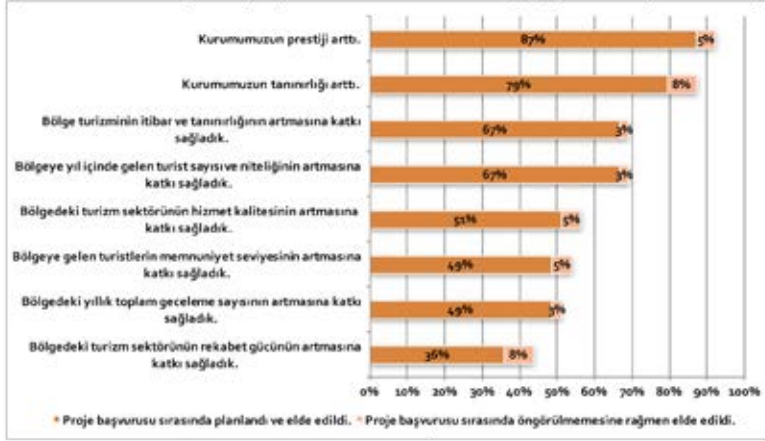
Yararlanıcı işletme ve kurumların büyük kısmının projeleriyle elde ettikleri sonuçları proje başvurusu sırasında öngördükleri anlaşılmaktadır. Ayrıca kâr amacı güden kurumların daha büyük bir kısmının gütmeyenlere göre programdan daha fazla sonuç elde ettiği görülmektedir. Buna göre, programla elde edilen sonuçlar her iki çağrıda da bölgeden ziyade öncelikle destek alan kurum/firmalara fayda sağlamıştır. TRZ-A çağrısı kapsamında destek alan kâr amacı gütmeyen kurumların %92'sinin prestiji, %87'sinin ise tanınırlığı artarken, TRZ-B çağrısı kapsamındaki yararlanıcı firmaların tamamı (%100) rekabet gücünün arttığını söylemiştir. TRZ-A yararlanıcılarının yarısından fazlasının bölge turizmine katkı sağladığı, TRZ-B yararlanıcılarının ise %95'inin kendi işletmelerine gelen turist sayısını ve memnuniyetini arttığı görülmektedir (Şekil 11 ve 12).

Program, kâr amacı güden ve gütmeyen yararlanıcılarda farklı davranışsal değişikliklere yol açmış olmakla birlikte kâr amacı gütmeyen kurumların daha büyük bir kısmı bu davranışsal değişiklikleri kazandığını bildirmiştir. Kâr amacı gütmeyen kurumların büyük kısmı programla proje yazma ve yönetme konusunda bilgi ve yeteneğinin arttığını söylerken (%85), kâr amacı güdenlerde bu oran %50'dir.

Projeyi ilgilendiren alanda bilgi ve yetenek artışı, kâr amacı gütmeyen kurumların %64'ünde elde edilirken, bu kazanım kâr amacı güdenlerin %44'ü tarafından dile getirilmiştir. Bununla birlikte, kâr amacı güden yararlanıcılar projeleri sayesinde en fazla yönetsel (organizasyonel, kalite, müşteri ilişkileri, vb. yönetimi) bilgi ve becerilerinin arttığını bildirmiştir (%61). Kurum içi işbirliği ve iletişim artışı da kâr amacı güden yararlanıcılarda daha yüksektir (%28'e %10) (Şekil 13 ve 14). Projelerinin kurumlarında yeni ve farklı bir uygulama, yaklaşım ya da davranışsal değişime yol açmadığını belirten sadece bir işletme bulunmaktadır.

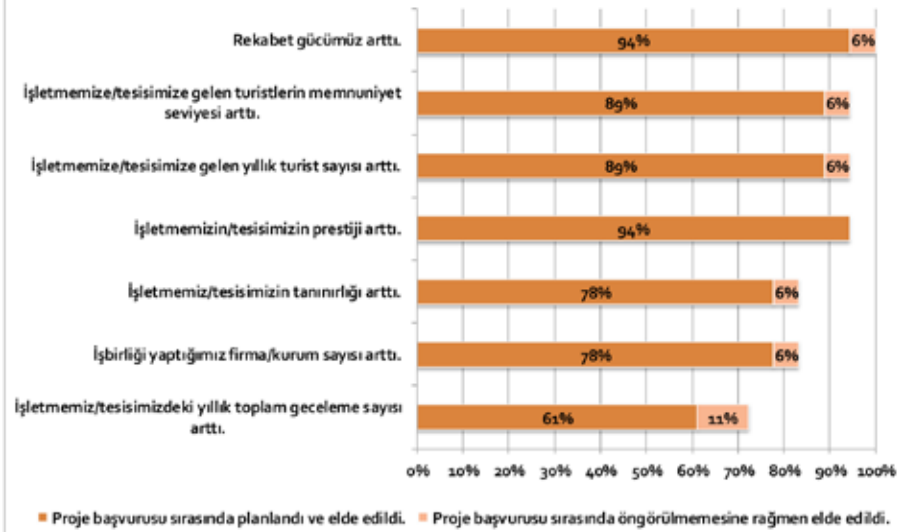


Şekil 11. Kâr amacı gütmeyen yararlanıcıların (TRZ-A) proje çıktıları sayesinde ulaştıkları sonuçlar



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

Şekil 12. Kâr amacı güden yararlanıcıların (TRZ-B) proje çıktıları sayesinde ulaştıkları sonuçlar



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016



Şekil 13. Kâr amacı gütmeyen yararlanıcılarda (TRZ-A) proje sayesinde ortaya çıkan davranışsal değişiklikler



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

37

Şekil 14. Kâr amacı güden yararlanıcılarda (TRZ-B) proje sayesinde ortaya çıkan davranışsal değişiklikler



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

Program yararlanıcılarının yarısından fazlasının (%55) proje sayesinde ilave finansal kaynak yaratarak farklı girişimlerde bulunduğu ve girdi artımsallığı sağladığı görülmektedir. Ancak bu durum kâr amacı güden ve gütmeyen yararlanıcılar arasında önemli fark göstermektedir. Kâr amacı güdenlerin %72'si proje sayesinde ilave finansal kaynak yaratarak farklı girişimlerde bulunduğunu söylerken bu oran kâr amacı gütmeyen kurumlarda %47'dir. Yararlanıcıların bu kapsamda özellikle

projeyle bağlantılı yeni fiziki yatırımlar gerçekleştirdikleri (kar amacı güdenlerin %44'ü, gütmeyenlerin %21'i) ve yeni personel istihdam ettikleri görülmektedir (kâr amacı güdenlerin %50'si, gütmeyenlerin %18'i). Buna ek olarak, projeyle bağlantılı yeni projeler başlatmak ve proje konusuna giren alanlarda eğitimler/danışmanlıklar almak, yararlanıcılar tarafından atılan diğer adımlardır (Şekil 15).

Şekil 15. Yararlanıcıların proje sayesinde attıkları ilave adımlar



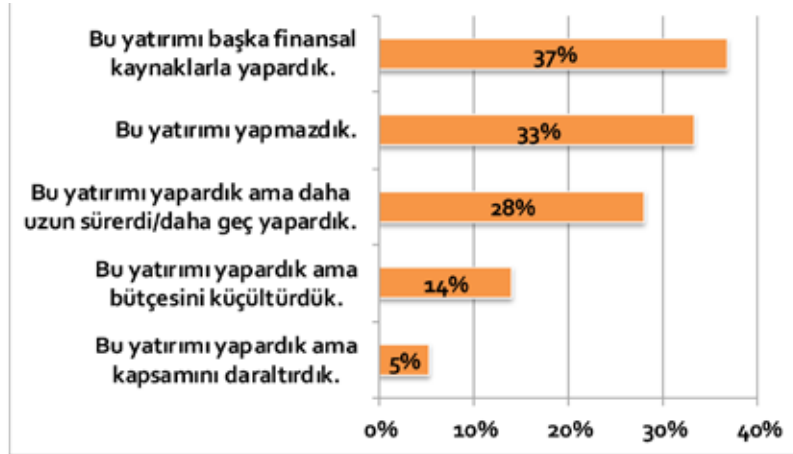
Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016



3.4. Programın Etkisi ve Sürdürülebilirlik

Programdan yararlanan kurumların büyük kısmı (%67), bu program olmasaydı farklı şekillerde bu projeyi hayata geçireceklerini ifade etmişlerdir. Anketi cevaplayan kurumların %37'si başka finansal kaynaklarla, %28'i daha uzun sürede, %14'ü bütçesini küçülterek ve %5'i de kapsamını daraltarak projelerini uygulayacaklarını söylemiştir (Şekil 16). Projelerini başka finansal kaynaklarla yapacaklarını söyleyen kâr amacı gütmeyen kurumların öncelikle başvuracağı kaynağın kendi kaynakları (%45) ve Kültür ve Turizm Bakanlığı (%45) olduğu görülmektedir. Buna karşın kâr amacı güden firmalar için öncelikli kaynaklar, KOSGEB (%50), bankalar (%40) ve kendi kaynakları (%40) olarak ön plana çıkmaktadır.

Şekil 16. Yararlanıcıların destek almamış olsalardı projeleri için atacakları adımlar



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016



Anketi cevaplayan kurumların yarısına yakını (%42), program kapsamındaki projelerinden sonra da Ajans'ın diğer desteklerine başvurduklarını ifade etmiştir. Bu oran destek alan ve almayan kurumlarda kayda değer farklılık göstermektedir. Destek alan kurumların %49'u daha sonra DOKA desteğine başvurmuşken destek almayanların %29'u başvuruda bulunmuştur. Yararlanıcıların %72'si, destek almayanların ise %59'u DOKA'nın sonraki desteklerine başvurmama gerekçelerini, ihtiyaçlarına uygun bir program açılmaması olarak belirtmiştir. Bununla birlikte destek alamayan kurumlardan tekrar başvuru yapmayanların %32'sinin programların adil olarak değerlendirilmediğine inandıkları için bu yönde bir karar aldıklarını belirttikleri görülmüştür.

Ankete cevap veren kurumların yine yaklaşık yarısı (%46), projelerinden sonra DOKA dışında ilk defa başvurdukları destek programları olduğunu söylemiştir. Kâr amacı gütmeyen kurumların yeni destek programlarına başvurma konusunda kâr amacı güdenlere göre, DOKA desteğinden sonra daha aktif oldukları görülmektedir (%55'e %35). Kâr amacı güden kuruluşların en fazla tercih ettiği kurum KOSGEB (%57) iken, kâr amacı gütmeyen kuruluşların en fazla Kültür ve Turizm Bakanlığı (%50) ve Avrupa Birliği (%42) desteklerine başvurdukları görülmektedir. Destek alan ve almayan kurumlar ile daha sonra yeni destek programlarına başvurma oranı açısından önemli bir fark bulunmamaktadır (%48'e %42).

Programın orta ve uzun vadede bölgeye ait turizm göstergelerinde ilerleme sağlaması hedeflenmektedir. DOKA bu amaca yönelik olarak Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı dışında, 2010, 2011 ve 2013 yıllarında Turizmde Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nı uygulamıştır. Ajans, bölge turizmini geliştirmek için turizme yönelik mali destek programları dışında turizm sektörünü bölgenin kalkınmasında öncelikli alanlardan biri olarak tespit etmiş olup, geliştirilmesi için raporlar, planlar ve stratejiler tasarlamaktadır. Ayrıca hedef pazarlar belirlenmekte ve buralarda fuar, medya, tanıtım turu, odak grup ziyareti, roadshow gibi etkinliklerle yoğun bir tanıtım faaliyeti gerçekleştirmektedir. Ajans'ın turizm tanıtım faaliyetlerinin odağında Körfez ülkeleri yer almaktadır.

Mali destek programlarının yararlanıcı sayısı ve bütçelerinin kısıtlı olması, programlar dışında aynı amaca yönelik uygulanan diğer faaliyetlerin bulunması ve ulusal ve uluslararası faktörlerin etkisi nedeniyle, bölge turizmi verilerindeki gelişmenin ne kadarlık bir kısmının spesifik olarak Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'ndan kaynaklandığını tespit etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, TÜİK bölgesel ve ulusal turizm istatistikleri, 2009-2014 yılları arasında bölgedeki turizm işletme belgeli konaklama tesislerine gelen yabancı turist ve geceleme sayılarındaki yüzdesel artışın, ulusal düzeydeki artışın üzerine çıktığını göstermektedir. Belediye belgeli tesislerde ise aynı kriterler için yıllar itibariyle gerileme gözlenmektedir. Yerli turistlerin, belediye belgeli konaklama tesislerine geliş ve geceleme sayılarındaki yüzdesel artış Türkiye genelindeki artışın üzerinde seyretmektedir (Tablo 3 -Türkiye ortalamasının üzerindeki artış oranları kırmızıya gösterilmiştir).

Tablo 3. Bölge ve Türkiye Turizmüne Ait Veriler (2009-2014, bin)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Artış (2009-2014)
Turizm İşletme Belgeli konaklama tesislerine geliş sayısı/Yabancı	Bölge	39	47	68	73	69	94	%138
	Türkiye	14.388	17.415	19.264	20.481	21.181	23.609	%64
Belediye Belgeli konaklama tesislerine geliş sayısı/Yabancı	Bölge	146	131	126	129	101	86	%-41
	Türkiye	4.915	7.834	6.846	6.388	5.630	6.736	%37
Turizm İşletme Belgeli konaklama tesislerine geliş sayısı/Vatandaş	Bölge	435	355	494	616	582	599	%38
	Türkiye	12.137	12.338	14.350	15.701	17.100	17.292	%42
Belediye Belgeli konaklama tesislerine geliş sayısı/ Vatandaş	Bölge	596	681	950	909	756	851	%43
	Türkiye	13.622	15.665	15.565	16.249	15.588	18.415	%35
Turizm İşletme Belgeli konaklama tesislerinde geceleme sayısı/Yabancı	Bölge	79	81	161	155	164	220	%178
	Türkiye	59.986	74.325	78.888	90.822	89.594	97.581	%63
Belediye Belgeli konaklama tesislerinde geceleme sayısı/Yabancı	Bölge	224	231	241	242	160	139	%-38
	Türkiye	19.683	25.814	22.662	22.508	20.354	21.358	%9
Turizm İşletme Belgeli konaklama tesislerinde geceleme sayısı/Vatandaş	Bölge	608	522	722	872	805	843	%39
	Türkiye	22.929	23.832	27.616	30.332	33.090	32.448	%42
Belediye Belgeli konaklama tesislerinde geceleme sayısı/Vatandaş	Bölge	692	842	1210	1.154	936	1.036	%50
	Türkiye	21.788	25.214	27.066	28.656	26.672	30.205	%39

Kaynak: TÜİK, Bölgesel ve Ulusal Turizm İstatistikleri (2016)

Bölgeye Körfez Ülkelerinden gelen turist sayısı, yıllar itibariyle yükselmiş olup 2011'den 2014 yılına kadar Türkiye genelindeki payı ciddi seviyede artmıştır (Tablo 4).

Tablo 4. TR90 Bölgesi ve Türkiye'ye Körfez Ülkelerinden Gelen Turist Sayısı

	2011	2012	2013	2014
TR 90 Bölgesi	65.000	130.0000	190.000	260.000
Türkiye	1.177.753	1.710.682	2.077.708	1.947.301
TR90/Türkiye	%5,51	%8	%9,10	%13

Kaynak: Doğu Karadeniz Bölgesinde Arap Turizmi, Mevcut Durum ve Gelişme Stratejisi Raporu, DOKA (2015)

Mülakat yapılan kurum ve işletmelerin tamamı projelerinin, bölgeye sağladığı faydalar yanında kendi kurumları için de pek çok konuda kazanım getirdiğini dile getirmiştir. Yararlanıcılar, mülakatlar sırasında, projeleriyle şu kazanımları elde ettiklerini ifade etmişlerdir:

- Yararlanıcı kurumun bilinirlik ve tanınırlığında yükselme olduğu ifade edilmiştir. Bu konuda bir yararlanıcı şunları söylemiştir:
- İşletmelerin istihdam, müşteri kitlesi, hizmet kalitesi, satış ve karlılıklarında artış elde edilmiştir. Bu konuda bir firma şunları söylemiştir:

"Ulusal basında büyük yer buldu proje. Kurumumuzun değişik bir projeyle farklı bir turizm anlayışı geliştirdiği söylendi ve olumlu reklamı oldu. Başka illerdeki kurumlar da bizi aradılar, proje hakkında bilgi aldılar."

"Proje sayesinde müşteri sayımız arttı. Engellilere yönelik odalar tasarladığımız için engellilerin düzenlediği turlar (mesela spor müsabakaları için) bölgeye geldiklerinde bizi tercih ediyorlar."

- Kurum tanınırlığının arttığı ve başka kurumlarla ortak projeler geliştirme konusunda girişimlerin başlatıldığı belirtilmiştir.
- Kurum içi iletişim ve takım çalışmasının arttığı ifade edilmiştir.
- Proje kültürünün gelişmesi ile başka kurumların destek programlarına başvurulması konusunda ilerleme kaydedildiği söylenmiştir.

Benzer şekilde mülakat yapılan danışmanlar da, destek alan kamu kurumlarının bölgede örnek teşkil ettiklerini; diğer kurumların bu sayede destek almaya başladığını belirtmiştir. Destek alan kurumlarda proje hazırlama kültürünün geliştiğini, bu sayede yeni programları takip ettiklerini dile getirmişlerdir.

Program sayesinde çeşitli kazanımlar elde ettiklerini belirten yararlanıcıların biri dışında tamamı, elde ettikleri bu kazanımların uzun vadede devam edeceğini düşünmektedir. Bunun temel nedeni olarak da projelerle uzun vadeli yatırımların yapılması ve etkilerinin zamanla katlanarak artacak olması dile getirilmiştir. Bazı yararlanıcılar bu kazanımları artırmak için yeni destek programlarından yararlanacaklarını ifade etmiştir. Kazanımların uzun vadede devam etmeyeceğini düşünen yararlanıcı da, benzer şekilde projenin sürdürülebilirliğinin ancak başka bir projeyle desteklenmesi durumunda sağlanacağını belirtmiştir. TRZ-A çağrısından yararlanan kurum bunun sebebini şu şekilde ifade etmiştir:

“Proje hedeflerine ulaşıldı ama sürekliliğini sağlayamadık. Çünkü ada ulaşımı için gerekli olan tekneyi biz proje zamanında kiralamıştık. Ama aslında tekne sürekli kullanılabilir olmalıydı; bir tekne satın alınması gerekiyordu. Belki Ajans, satın alım imkanlarının daha geniş olduğu bir program başlatırsa bu projeye de desteği olabilir; böyle bir destek olsa süreklilik sağlanabilir.”

Mülakat yapılan yararlanıcılardan TRZ-A ve B'den birer kurum olmak üzere 2'si hariç tamamı, destek ile elde ettikleri somut çıktıların şu anda da kullanılabilir durumda olduğunu söylemiştir.

3.4.1. Ekonometrik Analiz⁶

Etki değerlendirmesi, “program/destek uygulanmasaydı ne olurdu?” sorusuna cevap aramaktadır. Destek alan işletmeler açısından, destek alınmadığı durumun gözlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle destek alınmadığında ne olacağının çeşitli yöntemlerle tahmin edilmesi gerekmektedir.



6. Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programının ekonometrik analizi Doç. Dr. Yeşim Üçdoğruk Gürel tarafından yapılmıştır.

İşletmenin destek almadığı durumda, konumunun değişmeyeceği varsayılırsa, programın/desteğin etkisi aşağıdaki şekilde gösterilebilir:

$$T_t, D = P_{t,D} - P_{t-1,D}$$

Burada P bir performans ölçütünü (programın/desteğin etkilemesi hedeflenen değişkeni) göstermektedir. Destek t-1 zamanından sonra ve t zamanından önce uygulanmıştır. D destek alan işletmeyi, T ise toplam etkiyi tanımlamaktadır.

t-1 zamanından t zamanına kadar işletmenin performans değişkeninin, işletme destek almasaydı da değişeceği düşünülebilir. Makroekonomik şoklar, sektöre özgü şoklar, işletmenin performansını etkileyen diğer değişkenlerde değişim gibi nedenlerle işletmenin performansı zaman içerisinde değişmektedir. Bu nedenle t-1 zamanından t zamanına kadar olan değişimin tamamının programdan/destekten kaynaklandığını söylemek doğru olmayacaktır.

Programın/desteğin etkisinin ölçülebilmesi için, t-1'den t zamanına işletmenin performansının diğer etkenlerle ne kadar değiştiğinin bilinmesi gereklidir. Destek alan işletmeler açısından bu mümkün olmadığı için, bir kontrol grubu oluşturularak bu değişim kontrol grubu için hesaplanabilir ve destek alan işletmelerde de destek dışı etkenlerin katkısının aynı düzeyde olduğu varsayılır.

Bu durumda programın/desteğin etkisi aşağıdaki şekilde gösterilebilir:

$$T_t, D = E(P_{t,D} - P_{t-1,D}) - E((P_{t,K} - P_{t-1,K}))$$

Bu denklemde K kontrol grubunda yer alan işletmeleri, E(.) tahmin işlemini göstermektedir. Tahmin değeri için grup ortalaması kullanılmaktadır. Bu denklemde görüldüğü gibi programın/desteğin etkisi bir işletme için değil, sadece bir grup işletme için tahmin edilebilmektedir. Bu yöntem, önce her grup için zaman içindeki farkın alınmasına, daha sonra iki grup için hesaplanan bu farkların farkının test edilmesine dayandığı için farkın-farkı (difference-in-difference) yöntemi olarak da bilinmektedir.

Programın etkisinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için kontrol grubundaki işletmelerin destek-öncesi dönemde (t-1 döneminde), destek alan işletmelere benzeyen işletmeler olması gereklidir. Kontrol grubundaki işletmeler ile destek alan işletmelerin özellikleri farklı ise, tahmin sonuçları yanlış olacaktır.



Kontrol grubundaki işletmeleri belirlemek için üç yöntem kullanılabilir:

1. Tesadüfi örneklem: Destek verilecek işletmeler bir deneyde olduğu gibi tesadüfi yöntemle seçilebiliyorsa, destek verilecek işletmeler ile kontrol grubu, t-1 zamanındaki işletme evreninden tesadüfi yöntemle seçilir. Bu yöntem, istatistiksel açıdan en iyi yöntem olmakla birlikte, kamu desteklerinin tesadüfi yöntem ile dağıtılması çoğu kez yasal olarak mümkün olmadığı için pratikte pek kullanılmamaktadır.
2. İşletme evreninden benzer işletmelerin tespit edilmesi: Tüm işletmelere ilişkin zaman serisi verileri mevcut ise, t-1 zamanı için kontrol grubu işletmeleri istatistiksel yöntemlerle belirlenebilir. Örneğin işletmelerin destek alma olasılıklarını belirleyen bir ekonometrik model tahmin edilip, bu model ile tahmin edilen olasılıklar kullanılarak bir kontrol grubu oluşturulabilir. Bu yöntemin kullanılabilmesi için tüm işletmelere ilişkin zaman serisi verilerinin bulunması gereklidir.
3. Destek alan işletmelere benzer işletmelerden kontrol grubu oluşturulması: Bu yöntemde, destek alan işletmelere ilişkin belirli değişkenler tespit edilir ve bu değişkenler kapsamında destek alan işletmelere benzer işletmeler seçilerek bir kontrol grubu oluşturulabilir. Örneğin işletme büyüklüğü destek alma ve performans açısından önemli bir değişken ise, destek alan işletmelerin büyüklük dağılımına benzer bir dağılım oluşturulacak şekilde bir kontrol grubu oluşturulabilir.

Bu çalışmada veri kısıtlarından dolayı kontrol grubu yerine destek almayan işletmeler ile destek alan işletmeler arasında 3. yöntem kullanılarak karşılaştırma yapılmıştır. Kontrol grubu yerine destek alan ve almayan işletmelerin karşılaştırılmasının nedeni çalışmada destek alan işletmelerin sayısı 18 iken destek almayan işletmelerin sayısının 23 olmasıdır. Bu sayıda kontrol grubu gözlemi ile istatistiksel olarak anlamlı bir karşılaştırma yapmak çok da mümkün değildir.

Bu çalışmada destek alan ve almayan işletmelerden 2011 ve 2015 yılına ait veriler derlenmiştir. Bu nedenle 2011 yılına ait ilgili tüm değişkenler için destek alan ve destek almayan işletmeler için bu değişkenlerin ortalamalarının farklılığı t-testi ile test edilmiştir.

Destek alan işletme grupları ile destek almayan işletme grupları için kullanılan değişkenlerin ortalamaları ve ortalamalar arasındaki farkın sıfırdan farklı olup olmadığına ilişkin test sonuçları aşağıda sunulmuştur (Tablo 5). Test sonuçlarına göre destek alan işletme grupları ile destek almayan işletme grupları destek programından önce (2011 yılında) büyük ölçüde benzer niteliğe sahiptir. Destek alan işletmeler, destek almayan işletmelerden kısmen daha yüksek kâr marjına ve üniversite mezunu çalışan oranına sahiptir.

Tablo 5. TRZ Programından Destek Alan ve Destek Almayan Firmalar Karşılaştırması (2011)

Değişken	Destek almayan grup		Destek grubu		Fark	
	n	Ortalama	n	Ortalama		
Çalışan sayısı (log)	21	2,329	17	2,126	-0,203	
İşgücü üretkenliği (log)	18	11,146	16	10,459	-0,686	**
Kar marjı (%)	19	5,543	16	7,864	2,320	
Üniversite mezunları oranı (%)	23	15,695	18	24	8,304	
Marka başvuru sayısı	23	0,565	18	0,222	-0,342	*
Kalite belgesi sayısı	23	0,260	18	0,055	-0,205	*
Firma işbirliği	23	0,434	18	0,277	-0,157	

***, **, * fark %1, %10, %20 düzeyinde anlamlı (t-testi)

Notlar:

İşgücü üretkenliği = $\text{Ciro} / \text{çalışan sayısı}$

Kar marjı = $\text{Kar} / \text{ciro oranı} (\%)$

Firma işbirliği = İşbirliği yapılan firma sayısı

Üniversite işbirliği = İşbirliği yapılan üniversite sayısı

Yapılan testler, destek almayan işletmelerin 2011 yılında destek alan işletmelere (ortalama olarak) benzediğini, bir başka deyişle, oluşturulan kontrol gruplarının karşılaştırma için uygun olduğunu göstermektedir.

Destek almayan işletmelerin karşılaştırma amacıyla uygunluğu saptandıktan sonra, farkın-farkı yöntemi kullanılarak programın etkisi araştırılmıştır. Bu doğrultuda önce destek almayan işletme grubu ve destek alan işletme grubu için ayrı ayrı performans değişkenlerinin 2011'den 2015'e değişiminin ortalaması hesaplanmıştır (çalışan sayısı gibi düzey değişkenleri için 2011'den 2015'e artış oranı, üniversite mezunu çalışan oranı gibi oran değişkenleri için 2015 oranı ile 2011 oranı arasındaki yüzde puan olarak fark).

DOKA Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı için, destek almayan ve destek alan işletme grupları 2015-2011 farkları Tablo 6'da sunulmuştur. Test sonuçlarına göre, DOKA mali desteği alan işletmelerin, bu program sonucu, istihdamı artmıştır (fark %1 düzeyinde anlamlı). Bununla birlikte, destek alan işletmelerin çalışanları arasında üniversite mezunu oranı da artmıştır (fark %20 düzeyinde anlamlı).

DOKA Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek programının en çarpıcı etkisi ciro değişiminde görülmektedir. Destek alan işletmelerin ciroları % 87 artarken, destek almayan işletmelerin ciro artışları % 47'de kalmıştır (fark %15 düzeyinde anlamlı).

Bu değişkenlere ek olarak, DOKA desteği alan işletmelerin

- Kalite belgesi sayısı, ve
- işbirliği yapılan firma sayısında da artış gözlenmektedir (tüm farklar %20 düzeyinde anlamlı)

Son olarak, destek alan işletmelerde üretkenlik artışı, destek almayan işletmelere göre daha yüksek olmakla birlikte (%28), iki ortalama değer arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Marka başvurusu, kalite belgesi sayısı ve firmalarla işbirliği gibi değişkenlerde, bu faaliyetlere katılan işletme sayıları az olduğu için sonuçların ihtiyatla değerlendirilmesi gerekmektedir. Fakat gözlem sayısının az olmasına karşın, programın uygulanmasından kısa bir süre sonra bu sonuçların gözlenmesi, DOKA mali destek programının belirli performans değişkenleri açısından etkili olduğunu göstermektedir.

Tablo 6. TRZ Programının Etkileri, Destek Alan Firmalar ve Destek Almayan Firmalar (2011-2015 Farkı)

Değişken	Destek almayan grup		Destek grubu		Fark	
	n	Ortalama	n	Ortalama		
İstihdam artışı (%)	20	-6,167	16	24,482	30,649	***
Üniversite mezun oranı farkı	22	2,409	17	4,470	2,061	*
Ciro artış oranı (%)	18	46,633	16	86,695	40,061	**
Üretkenlik artış oranı (%)	18	12,131	16	28,084	15,953	
Kar marjı farkı	16	-9,045	16	-2,776	6,269	**
Marka başvuru sayısı farkı	23	0,043	18	0,055	0,012	
Kalite belgesi sayısı farkı	23	0,043	18	0,333	0,289	**
Üniversite işbirliği farkı	23	0,043	18	0,055	0,012	
Firma işbirliği farkı	21	0,190	17	0,529	0,338	**

***, **, * fark %1, %15, %20 düzeyinde anlamlı (t-testi)

Şekil 17. Kar amacı güden anket katılımcılarının rekabet güçlerini olumsuz etkileyen faktörler



Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016

Değerlendirme ve etki analizi çalışması kapsamında, saha çalışmalarında kapsanan kurumlara DOKA'nın bundan sonra ne tür destekler/yardımlar sağlayabileceği sorulmuştur. Elde edilen bulgulara göre başvuru sahipleri, bölgedeki konaklama tesislerinin hala sayıca yetersiz olduğunu düşünmekte, bölgenin kültürel ve tarihi yapısından dolayı turizm desteklerinin devam etmesini beklemektedir. Bununla birlikte aşağıdaki alanlarda da Ajans'ın desteklerini talep etmektedirler.

- Çocuk ve gençlere yönelik sosyal destek programları;
- Kadınlara yönelik sosyal ve ekonomik destek programları, bu konuda aşağıdaki proje fikirleri örnek olarak verilmiştir:

- Kadın sığınma evi kurulması, danışmanların istihdam edilmesi
- Kadınların evde de çalışmalarına imkan sağlayacak şekilde evlere dokuma tezgahı kurulması

- Madencilik sektöründeki işletmelere yönelik kapasite artırım projeleri;
- Bölgeye özel ürün ve gıdaların (kuru fasulye, ekmek, vb.) tanıtılması ve coğrafi işaret alınmasına yönelik destekler;
- Hayvancılık ve yem fabrikalarına yönelik destek programları.

5. Bulguların Değerlendirilmesi ve Öneriler

Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nın değerlendirme ve etki analizi çalışmasından elde edilen bulgular, programın, amacı doğrultusunda başarıyla uygulandığını göstermiştir.

Programın amaçları bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanmıştır. Program, ulusal ve bölgesel politikaların üzerinde durduğu ve öncelik verdiği konulara odaklanmaktadır.

Yararlanıcıların büyük kısmı turizm alanında yeni hizmetler/ürünler geliştirmek/varolanları iyileştirmek amacıyla programa başvurmuştur. Bununla birlikte kâr amacı güden kurumlarda turizm tesislerini modernize etmek/kapasitesini artırmak ve turizm alanında inovatif (yenilikçi) bir girişim başlatmak; kâr amacı gütmeyen kurumlarda ise bölgenin imajını destekleyen düzenli turizm etkinlikleri düzenlemek ve doğal, kültürel ve tarihi mirası restore ederek turizme kazandırmak diğer öncelikli amaçlardır. Bu amaçlara bağlı olarak da projeler sonunda TRZ-A yararlanıcısı kurumların çoğunlukla turizm sektöründe yeni ürün/hizmet geliştirdikleri, yeni turizm etkinlikleri düzenledikleri ve turizm personelinin kapasitesini artırdıkları, TRZ-B yararlanıcısı firmalarınsa yeni ve nitelikli turizm personeli istihdam ettikleri ve turizm tesislerini modernize edip kapasitelerini artırdıkları görülmüştür.

Yararlanıcıların tamamı, projeleriyle ulaşmak istedikleri hedeflere kısmen ya da tamamen ulaşmıştır. Bu kapsamda TRZ-A yararlanıcılarının hedeflerine ulaşmada daha olumlu sonuç aldıkları görülmektedir. Proje hedeflerine tamamen ulaşmasını engelleyen faktörler, proje bütçesinin yetersizliği, proje kapsamında tedarik edilen malzemenin piyasadan yüksek fiyata ve daha düşük kalitede alınması ve kısa vadeli hedeflere ulaşılsa da projenin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önlemlerin alınmamış olmasıdır.

Programlarla elde edilen sonuçlara bakıldığında, kâr amacı güden kurumların daha büyük bir kısmının gütmeyenlere göre programdan daha fazla sonuç elde ettiği görülmektedir. Yararlanıcılar, programın öncelikle kurumlarının itibar ve imajına katkı sağladığını ve firmalarının rekabet gücünü yükselttiğini düşünmektedir. Kâr amacı gütmeyen kurumların önemli bir bölümü ise projelerinin bölge turizmine de katkı sağladığı görüşündedir.

Program, yararlanıcıların büyük kısmında davranışsal artımsallık da sağlamış olmakla birlikte, kâr amacı gütmeyen kurumların daha büyük bir kısmı davranışsal değişiklikleri kazandığını bildirmiştir. Nitekim yeni destek programlarına başvurma konusunda, kâr amacı gütmeyen kurumların kâr amacı güdenlere göre, DOKA desteğinden sonra daha aktif oldukları görülmektedir. Öte yandan, kâr amacı güden kurumlar proje sayesinde ilave finansal kaynak yaratarak farklı girişimlerde bulunma konusunda kâr amacı gütmeyenlere göre çok daha aktiftir. Bu girişimlerin başında projeye bağlantılı yeni fiziki yatırımlar gerçekleştirmek ve yeni personel istihdam etmek gelmektedir.

Yararlanıcıların büyük kısmının Ajans desteği olmadan da farklı çözümler geliştirerek mevcut ya da başka bir projelerini gerçekleştirecek olduklarını ifade etmeleri, Ajans desteğinin artımsallığı açısından risk oluşturma ve dışlama etkisi⁷ yaratma potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla program kapsamının, kurumlar arasındaki işbirliğini zorunlu kılacak şekilde, kendi kurum bütçelerinden karşılanmayan ve başka programlarca desteklenmeyen, il ve ilçelerin spesifik ihtiyaçları doğrultusunda tasarlanması ve uygulanması dışlama etkisini ortadan kaldıracak; programın yaratacağı sosyo-ekonomik etkiyi artıracaktır.

Ajans'ın programın uygulanmasında başarılı bir performans sergilediği ve programın etkin ve verimli biçimde yürütüldüğü tespit edilmiştir. Ancak yine de programın özellikle değerlendirme ve izleme süreçlerinde verimliliği artırmaya yönelik açık alanlar dikkat çekmektedir. Bu kapsamda, program için ayrılan kaynakların tamamının kullanılamamış

olması, desteklenen projelerde gerçekleştirilen zeyilnameler, işletmelerin yaptıkları tedariklerde ortaya çıkan sorunlar ön plana çıkmaktadır.

Genel olarak kâr amacı gütmeyen kurumların güdenlere göre, destek alanlarınsa almayan kurumlara göre program uygulama süreçleri hakkında daha olumlu görüşlere sahip olduğu görülmektedir. Kar amacı güden kurumlar, temel olarak proje hazırlama konusunda deneyimsizlikleri ve personel yetersizliği nedeniyle danışmanlık hizmetine daha çok ihtiyaç duymuştur. Ayrıca satın alım süreçlerindeki prosedürleri ilk defa uygulamaları nedeniyle zorlanmışlardır. Proje sürecinde iyileştirmeye en açık alanın değerlendirme aşaması olduğu dikkat çekmektedir. Proje ret gerekçelerinin ayrıntılı olarak bildirilmemesinden dolayı, özellikle projeleri kabul edilmeyen kurumlarda bu aşamanın şeffaf ve adil olmadığına dair bir kanı bulunmaktadır. Değerlendirme sürecinde proje bütçelerinden kesinti yapılması ve değerlendirme sürecinin uzunluğu da destek alan kurumların bu aşamayla ilgili olumsuz görüş bildirmelerine neden olmaktadır. Yararlanıcılara göre bu faktörler, proje faaliyetlerini ve projelerin hedeflerine ulaşmadaki başarısını da olumsuz yönde etkilemektedir.

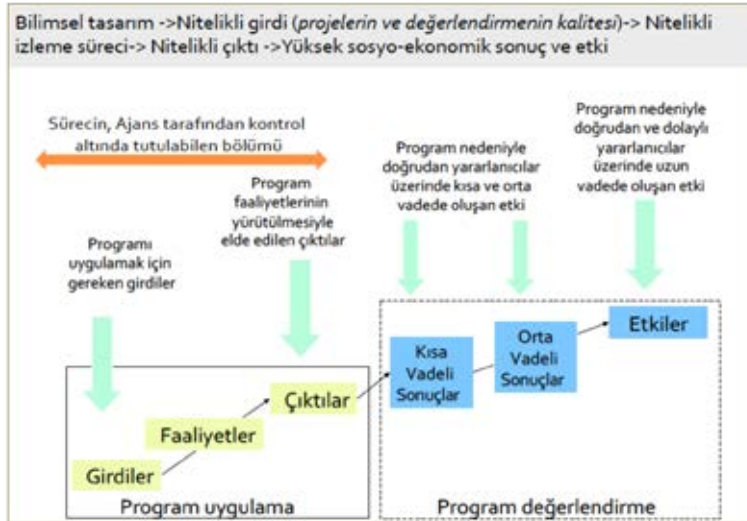
7. Söz konusu etki, programların uygun biçimde tasarlanmaması durumunda, Ajans desteklerinin yararlanıcıların yapacağı yatırımların yerini alması ve hatta onları azaltma etkisi yaratması anlamına gelmektedir.

Raporun önceki bölümlerindeki bulgulardan ve yukarıdaki tespitlerden hareketle geliştirilen öneriler aşağıda sunulmaktadır. Önerilerin geliştirilirken, uluslararası iyi uygulamalardan hareketle, konuya ilişkin kamu müdahalesi yaklaşımından yararlanılmıştır (Şekil 18). Buna göre, başarılı bir program,

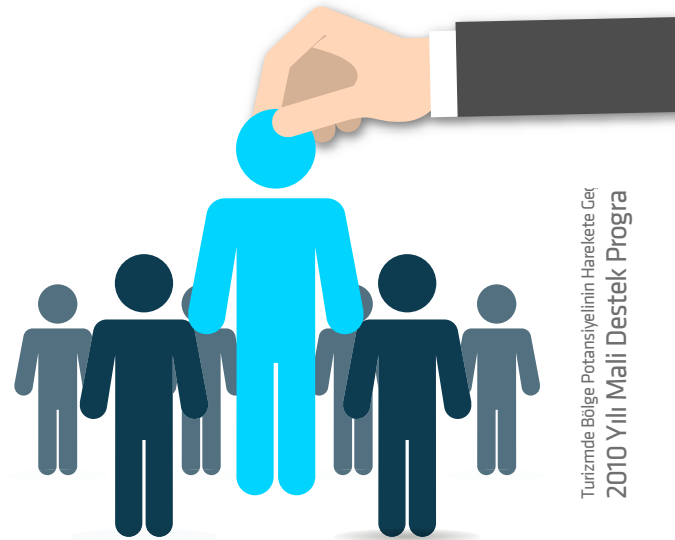
- Bilimsel yöntemlerin kullanılmasıyla tasarlanır;
- En nitelikli projelerin oluşmasını ve başvurmasını sağlayacak unsurlar barındırır;
- Nitelikli bir değerlendirme sürecine sahiptir;
- İzleme süreci, projelerin başarıyla yürütülmesini ve hedeflenen nitelikli çıktıları üretecek şekilde sonuçlanmasını sağlayacak biçimde yürütülür;
- Arzu edilen çıktıların elde edilip edilmediğini, bunların hedeflenen sonuç ve etkileri ortaya koyup koymadığını tespit etmek amacıyla düzenli olarak değerlendirilir.

İyi tasarlanmış bir programın, uygulama süreci, uygulayıcı kuruluş tarafından kontrol altında tutulabilen bir süreçtir. Hedeflenen sonuç ve etkileri elde edilebilmesi, uygulayıcı kuruluşun bu süreci başarıyla yürütmesine bağlıdır. Tüm bunlardan hareketle, Ajans'ın program tasarımının, projelerin, değerlendirme ve izleme süreçlerinin niteliğini yükseltmesi, Program'ın başarısına, bölgenin kalkınması ve gelişimine sağlayacağı katkıyı artıracaktır.

Şekil 18. Kamu müdahalesi yaklaşımına göre program tasarım, uygulama, izleme ve değerlendirme mantığı



Kaynak: Elçi, Ş. Kamu Destek Programları Çevrimi, İNOMER, 2014



5.1. Öneriler

1) Program tasarımının güçlendirilmesi:

- Ajans tarafından başlatılması planlanan programların sistematik ve bilimsel bir tasarım süreci dahilinde gerekli tüm öğeleri (müdahale mantığı, hedefler, göstergeler, vb.) içerecek şekilde hazırlanması;
- Program kapsamında desteklenecek projelerde odaklanılacak alanların daraltılması, il ve ilçelerin yapısı, ihtiyaç ve gelişme potansiyelleri doğrultusunda program önceliklerinin özelleştirilmesi;
- Kar amacı gütmeyen kurumların kendi bütçeleriyle veya başka kamu destekleri başta olmak üzere alternatif finansman kaynaklarıyla gerçekleştirebilecekleri projelerden ziyade, kurumlar arasındaki işbirliğini zorunlu kılacak şekilde, kendi kurum bütçelerinden karşılanmayan ve başka programlarca desteklenmeyen, il ve ilçelerin spesifik ihtiyaçlarına yönelik hazırlanmış, inovatif, bölgede fark yaratacak ve sürdürülebilirliği olan projelere odaklanılması;
- İşletmelerin özkaynaklarıyla veya banka kredisi başta olmak üzere alternatif finansman kaynaklarıyla gerçekleştirebilecekleri projelerden ziyade, hızlı ve sağlıklı büyümelerini sağlayacak nitelikli projelerinin desteklenmesi; bu kapsamda programların, işletmeler tarafından özgün ürün/hizmetlerin geliştirilmesini, mevcut ürün/hizmetlerin önemli ölçüde iyileştirilmesini ve kalitesinin artırılmasını; süreç, organizasyon ve pazarlamada sürdürülebilir rekabet avantajı yaratan uygulamaların geliştirilmesini sağlayacak projelere odaklanılması (spesifik olarak ürün/hizmet, organizasyon ve pazarlama inovasyonu projelerinin desteklenmesi);
- Bir defaya mahsus çağrılardan oluşan kısa vadeli programların gereken düzeyde sosyo-ekonomik etki yaratması güç olduğundan; aynı programın en az 5, en fazla 10 yıl süreyle uygulanmasıyla bölge turizminin belli bir seviyeye taşınmasının sağlanması;
- Özel sektöre yönelik programların sadece mevcut işletmelere yönelik olarak değil, inovasyon ve teknoloji tabanlı hızlı büyüyen yeni firmaların kurulmasını ve gelişmesini sağlayacak şekilde de tasarlanıp uygulanması;
- Değerlendirme sürecinin niteliğini artırmak ve başvuru sahiplerinin beklentilerini başarıyla yönetebilmek amacıyla program çağrılarının yılda bir defa yerine 6'şar -tercihen 3'er- aylık aralarla açılması;
- Programların özellikle turizm alanında faaliyet gösteren hedef kitleye yönelik olması halinde, çağrı dönemlerinin faaliyetlerinin yoğunlaştığı sezonlar dikkate alınarak belirlenmesi;
- Tasarlanacak programların, ulusal destek programlarını tamamlamalarının ve bunlarla sinerji oluşturmalarının sağlanması;
- Turizmi ilgilendiren programların turizm sektöründe girişimcilik ve inovasyon ekosisteminin harekete geçirecek ve güçlendirecek öğeler barındırmasının sağlanması; bölgede turizm değer zincirinde kümelenmeyi sağlayacak şekilde modellenmesi ve bu kapsamda, programların kurumlararası ve çok-disiplinli projeleri özendirecek nitelikler taşıması;
- Destek kapsamında alınan hizmet, makine ve cihazlar için KDV muafiyetinin sağlanması.

2) Projelerin niteliğinin yükseltilmesi:

- Program çağrı dönemlerinden bağımsız olarak, düzenli ve sürekli bir biçimde kurumlara yönelik yeni fikir geliştirme ve proje tasarlama konularında vizyon ve kapasite geliştirici faaliyetlerin uygulanması;
- Program çağrısıyla birlikte kurumlara nitelikli proje tasarımı konusunda birebir rehberlik sağlanması; bu kapsamda, projelerin sürdürülebilirlikleri ve ek yatırım gerektirmediklerinin kapsamlı şekilde araştırılarak sorgulanması ve proje tasarımının buna uygun olarak yapılması;
- Proje hazırlama ve yönetme konularını kapsayan uygulamalı eğitimlerin sürekli ve düzenli bir biçimde ilçelerde de uygulanacak şekilde yaygınlaştırılması;
- Bir bölgesel mentör ağı oluşturularak destek alan ve alma potansiyeli bulunan tüm işletmelerin alanında yetkin gönüllü mentörlerle eşleştirilmesi;
- Proje başvuru formlarının, başvuru sahipleri tarafından kolaylıkla doldurulacak ve başvuru sahibini ve projeyi en iyi tanımlayan unsurları içerecek, kamu kurumlarınca geçerliliği olmayan soruları dışarıda bırakacak biçimde revize edilmesi; başvuru sahibine ait yasal ve idari konulara ilişkin bilgi ve belgelerin e-devlet altyapısı kullanılarak doğrudan Ajans tarafından temini (örneğin vergi ve SGK borcuna dair durumun ilgili kurumların e-devlet uygulamaları üzerinden doğrudan Ajans tarafından sorgulanması); bunun mümkün olmadığı belgeler için bölgedeki ilgili kamu kurumlarına, Ajans tarafından talep edilen belgeler hakkında bilgi verilerek hazırlıklı olmalarının sağlanması;
- Başvuruların basılı kopyalar şeklinde alınması nedeniyle çok sayıda dosyanın Ajans'ta yığılmasına engel olmak ve başvuruların tasniflenmesini ve saklanmasını kolaylaştırmak için başvuruların KAYS üzerinden elektronik imzayla gönderilmesini sağlayarak basılı evrak zorunluluğunun kaldırılması;
- Proje değerlendirme sürecinin, projelerin niteliğini artıracak ve en yüksek niteliğe sahip projelerin seçilmesini sağlayacak şekilde revize edilmesi; buna göre,⁸

* Proje değerlendirme sürecinin ilk aşamasında, başvuru sahibinin kurumunu, hedeflerini, proje fikrinin detaylarını ve bu fikrin hedefleriyle bağlantısını anlatan daha basit ve az evrak yüküne sahip formlarla ön başvuru yapmasının; ön başvuru yapan tüm kurumların Ajans çalışanları tarafından mutlaka yerinde ziyaret edilmesinin ve program tasarımı aşamasında belirlenecek kriterler doğrultusunda gerekli ön değerlendirmenin yapılmasının sağlanması;

* Öndeğerlendirme raporlarına bağlı olarak, bir sonraki aşamaya geçmesine karar verilen projelerden kapsamlı proje dosyalarının istenmesi; bu aşamaya geçemeyen başvuru sahiplerine konuya ilişkin gerekçelerin detaylı biçimde anlatılması ve sonraki dönemlere hazırlanmaları konusunda gerekli rehberliğin sağlanması (aynı uygulamanın, aşağıda ele alınan ikinci aşama başvurularının değerlendirmesi sonucu desteklenmemesine karar verilen projeler için de geçerli olması);

8. Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği Madde 15'de, Aşamalı Proje Teklif Çağrısının detayları açıklanmaktadır. Ancak raporda önerilen maddelerde, projelerin değerlendirme süreci mevzuattan farklılık taşımaktadır.

* İkinci aşamaya geçmesine karar verilen projelerde, ön değerlendirme sonuçlarına göre iyileştirilmesi ve geliştirilmesine ihtiyaç duyulan alanların başvuru sahibine yazılı olarak iletilmesi ve sunulacak olan kapsamlı proje dosyalarının bu hususlar dikkate alınarak hazırlanmasının sağlanması;

* İkinci aşama başvurularını yapan kurumların proje alanına giren konularda derin bilgi ve deneyimi olan uzmanlarca değerlendirilmesi; bu değerlendirmenin de başvuru sahiplerinin yerinde ziyaret edilmesi ve kapsamlı bir analiz yapılmasıyla gerçekleştirilmesi;

3) Proje destek ve izleme sürecinin iyileştirilmesi:

- Kurumun risk seviyesinin düşük olması halinde ön ödeme oranının, mevzuattaki limite yakın belirlenmesi; ödemelerin belirlenen tarihlerde aksamadan gerçekleştirilmesi;
- Projelerin desteklenmesi sürecinde etkin bir izleme ve rehberlik mekanizması oluşturularak, projelerin başarıyla yürütülmesinin ve sonuçlandırılmasının sağlanması;
- Projelerin düzenli olarak yerinde izlenmesinin ve izleme sonuçlarının raporlanarak yararlanıcıya geri besleme sağlayacak şekilde sunulmasının sağlanması; yerinde izleme faaliyeti ile yararlanıcılar tarafından yapılan raporlamanın birbiriyle eşzamanlı olarak ilerlemesi;
- Her bir projenin ön değerlendirmesi aşamasında sorumlu olarak atanan ilgili Ajans personelinin izleme ve rehberlik faaliyetlerini aktif olarak yürütmesinin sağlanması;
- Projelerin, ilgili alanda derin bilgi ve deneyim sahibi (tercihen değerlendirme aşamasında görev yapan)

* Proje çağrısı ile sözleşmelerin imzalanması arasında geçen sürenin en aza indirilmesi; buna göre -uluslararası iyi uygulamalar doğrultusunda- ön değerlendirmenin en fazla 1 ay; ikinci aşama başvurularının değerlendirilmesi ve sözleşmelerin imzalanması için geçen sürenin de en fazla 2 ay olacak şekilde sürecin yeniden tasarlanması;

* Proje bütçelerinin mümkün olduğunca korunması; bütçenin revize edilmesi durumunda ise başvuru sahibine konuya ilişkin gerekçelerin detaylı biçimde anlatılması

- dış uzmanlar tarafından da - Ajans personelinin koordinasyonunda - teknik açıdan izlenmesinin sağlanması; bu izlemenin, projenin hedeflenen çıktıları üretmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını mümkün kılacak şekilde uygulanması;
- İşletmeler tarafından uygulanan satın alma prosedürlerinin revize edilerek, yararlanıcılara, doğru makine, ekipman ve teknolojilerin ve fiyatın tespiti ve en iyi şartlarda temini konusunda rehberlik sağlayacak bir sistemin hayata geçirilmesi;
- Satın alım prosedürlerinin, tedarikçi tarafından gerekli tüm şartlar yerine getirilmeden ödeme yapılmayacak şekilde revize edilmesi;
- Program izleme verilerinin zaman serileri oluşturacak şekilde toplanmasını sağlayacak bir sistemin ve veri tabanının geliştirilerek kullanıma alınması;
- Düzenli olarak, Ajans desteğiyle yürütülüp başarıyla

sonuçlanan projeler sonunda elde edilen çıktılarının ve sonuçların tanıtıldığı fuar ve etkinliklerin düzenlenmesi; yerel ve ulusal medyada duyurulması;

- Projesi tamamlanan kurumlarla iletişimin ve izlemenin sürdürülmesi ve proje sonuçlarının sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik ihtiyaçlarının tespit edilmesiyle gerekli rehberlik ve yardımların sağlanması;
- Etkin bir proje değerlendirme, destek ve izleme süreci için Ajans çalışanlarının, program tasarımı, yönetimi ve izleme konularında ve programların kapsadığı alanları ilgilendiren hususlarda sürekli ve sistemli olarak eğitim alması;
- İzleme sürecinde yararlanıcılar tarafından gereken bilgi ve belgelerin zamanında gönderilmemesi durumlarda destek sözleşmesinde belirlenen yaptırımların zaman kaybetmeden uygulanması; böylelikle proje sürelerinin uzamasına ve program maliyetinin artarak verim ve etkinliğinin düşmesine izin verilmemesi;

4) Program değerlendirme ve etki analizi:

- Proje destek süreci tamamlandıktan sonra da yararlanıcılara ve proje sonuçlarına dair gerekli izleme verilerinin toplanmaya devam edilmesi;
- Uluslararası iyi uygulamalara paralel olarak; programların tasarım aşamasında, ön (ex-ante) değerlendirmesinin, her 2 veya 3 yılda bir ara (interim) değerlendirmelerinin, tamamlanma aşamalarında ise nihai (ex-post) değerlendirmelerinin yapılması;
- Program tasarımında ara değerlendirme sonuçlarına göre gerekli iyileştirmelerin yapılması;
- Yeni programların tasarımında, değerlendirme sonuçlarından yararlanılması.



Kaynaklar

- 2010-2013 TR90 Doğu Karadeniz Bölge Planı, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
- 2014-2023 TR90 Doğu Karadeniz Bölge Planı, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
- Elçi, Ş. (2014) Ar-Ge ve İnovasyon Destek Programlarının Değerlendirilmesi ve Etki Analizi, “Ar-Ge ve İnovasyon Programlarında Değerlendirme ve Etki Analizi”, R. Akpınar, ed.
- Elçi, Ş. Kamu Destek Programları Çevrimi, İNOMER, 2014
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, T.C. Resmi Gazete, 27048, 8 Kasım 2008
- T.C. Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
- TÜİK, Bölgesel ve Ulusal Turizm İstatistikleri (2016)







www.doka.org.tr