



TURİZME YÖNELİK

Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programları
Değerlendirme ve Etki Analizi Raporu



Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı 2010 ve 2011 Yılı Mali Destek Programları

Değerlendirme ve Etki Analizi Raporu



Şirin Elçi
Özge Eyigün
Gülenay Doğan

Tasarım: Gönül YILMAZ



Temmuz 2016

İÇİNDEKİLER

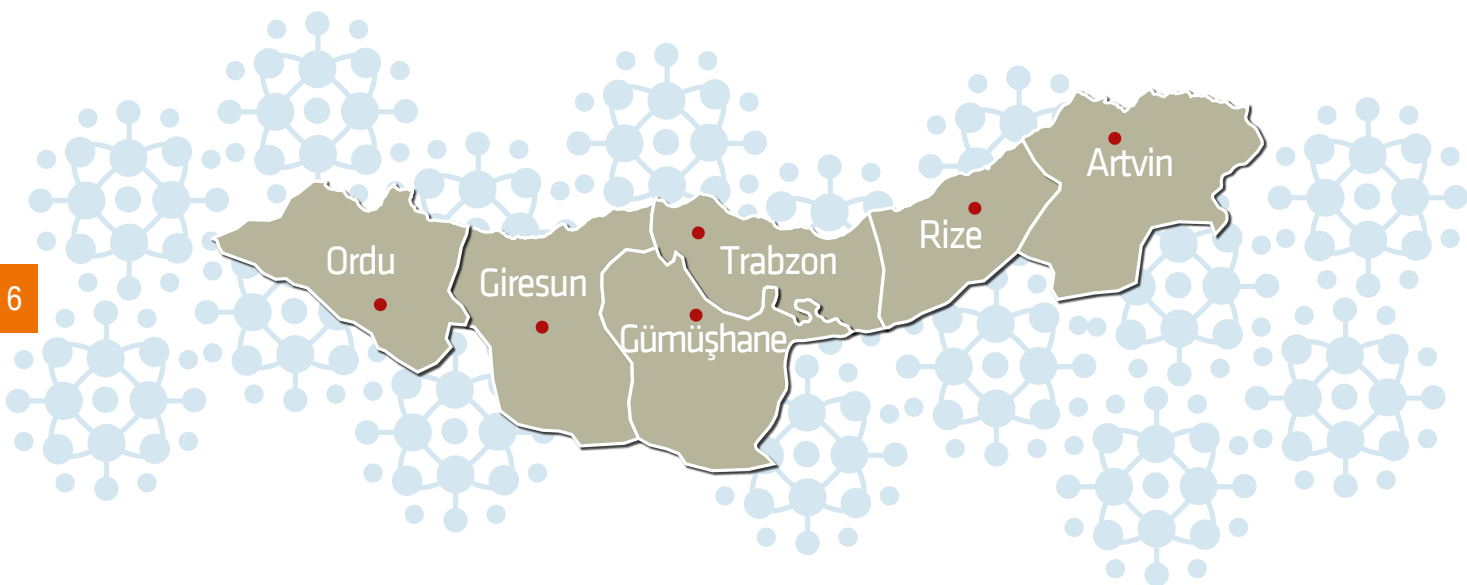
Yönetici Özeti	7
Giriş	10
1. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı Hakkında Bilgi	12
1.1. Programın Amacı ve Kapsamı	12
1.2. Uygulamaya İlişkin Veriler	14
2. Değerlendirme Metodolojisi	15
3. Değerlendirme Bulguları	19
3.1. Programın Bölge, Yararlanıcılar ve Ulusal Politikalar Açısından Uygunluğu	19
3.2. Programın Uygulama Verimliliği	23
3.3. Programın Etkinliği.....	30
3.4. Programın Etkisi ve Sürdürülebilirlik	33
4. Ajans'ın Yeni Programlarına Girdi Oluşturabilecek Bulgular	38
5. Bulguların Değerlendirilmesi ve Öneriler	39
5.1. Öneriler.....	42
Kaynaklar	45

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı değerlendirme kriterleri ile kullanılan yöntemler arasındaki ilişki	17
Tablo 2. Yararlanıcıların projeler sonunda elde ettikleri çıktılar	30
Tablo 3. Bölge ve Türkiye Turizmine Ait Veriler (2009-2014, bin)	36
Tablo 4. TR90 Bölgesi ve Türkiye'ye Körfez Ülkelerinden Gelen Turist Sayısı	37

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Programa başvuran ve yürütülen projelerin bölge illerine göre dağılımı	14
Şekil 2. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı değerlendirme süreci	15
Şekil 3. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı müdahale mantığı	16
Şekil 4. Anket katılımcılarının dağılımı	18
Şekil 5. Anket katılımcılarının illeri	18
Şekil 6. Anket katılımcılarının programa başvurma nedenleri	19
Şekil 7. Anket katılımcılarının programdan haberdar olma yolları	23
Şekil 8. Başvuru sahiplerine göre programın finansal olarak cazibesi	24
Şekil 9. Anket katılımcılarının (programa başvuranlar ile yararlanıcılar) program başvuru ve genel süreçlerine ilişkin görüşleri	25
Şekil 10. Yararlanıcıların program izleme süreçlerine ilişkin görüşleri	27
Şekil 11. Yararlanıcıların proje çıktıları sayesinde ulaştıkları sonuçlar	31
Şekil 12. Yararlanıcılarda proje sayesinde ortaya çıkan davranışsal değişiklikler	32
Şekil 13. Yararlanıcıların proje sayesinde attıkları ilave adımlar	32
Şekil 14. Yararlanıcıların destek almamış olsalardı projeleri için atacakları adımlar	34
Şekil 15. Kamu müdahalesi yaklaşımına göre program tasarım, uygulama, izleme ve değerlendirme mantığı	41



Yönetici Özeti

Bu rapor, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı'nın 2010 ve 2011 yıllarında çağrılarını gerçekleştirdiği Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nın değerlendirme ve etki analizi çalışması kapsamında hazırlanmıştır. Programın amacı her iki yıl için de genel olarak aynıdır: 2010 yılı çağrısının 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 bulunacak küçük ölçekli altyapı faaliyetlerinin desteklenmesi" olarak belirlenmiş; 2011 yılında ise benzer şekilde "Bölge Planında belirtilen amaç, hedef ve öncelikler kapsamında, Bölgenin doğal yapısının ve kaynaklarının korunması, Doğu Karadeniz Bölgesi'nde tarihi, doğal ve kültürel potansiyelin harekete geçirilmesi, turizmin çeşitlendirilmesi, alternatif turizm modellerinin geliştirilmesi, sürdürülebilir turizm altyapısının ortaya çıkarılması, mekan ve yaşam kalitesinin artırılması, etkin tanıtım politikalarıyla bölgenin ve bölgedeki illerin markalaştırılması, bölgeye gelen turist sayısını ve ortalama kalış süresini artırarak turizm sezonunun genişletilmesi ve bu suretle bölgenin turistik cazibe merkezi haline getirilmesine katkıda bulunacak turizme yönelik küçük ölçekli altyapı faaliyetlerinin desteklenmesi" olarak ifade edilmiştir.

Programın uygun başvuru sahipleri, bölgede tüzel kişiliğe haiz kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar olup, bu kapsamda kaymakamlıklar, bölge il ve ilçe müdürlükleri, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş birlikler, üniversiteler, sanayi ve ticaret odaları ve kooperatiflerdir.¹

Programa 2010 yılında 100, 2011 yılında ise 81 kurum başvurmuş; 2010 yılında 12, 2011 yılında ise 25 kurum desteklenmek üzere seçilmiştir. Ancak her iki yılda 2'şer başarılı proje sahibiyle sözleşme imzalanamaması, 2011 yılında da 1 projenin sözleşme imzalandıktan sonra feshedilmesi üzerine 2010 yılında 10, 2011 yılında ise 22 proje Ajans desteği alarak tamamlanmıştır. Sonuç olarak iki yılda toplam 32 proje destek kapsamında yürütülmüştür. Desteklenen projelerin puanları 2010 yılında 76 ila 84, 2011 yılında ise 65 ila 83 arasında değişmektedir.

Program kapsamında desteklenecek projeler için tahsis edilen kaynak toplamı 2010 yılı için 4,5 milyon TL, 2011 yılı içinse 5 milyon TL olarak belirlenmiştir.

Programın 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 hedefleri, bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanmıştır. Program, ulusal ve bölgesel politikaların üzerinde durduğu ve öncelik verdiği konulara odaklanmış; yararlanıcıların büyük kısmı, projelerini bölgenin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak geliştirmiştir.

Yaralanıcıların tamamı, projeleriyle ulaşmak istedikleri hedeflere kısmen ya da tamamen ulaşmıştır. Buna göre, yararlanıcı kurumlar, programın, bölgeye gelen turistlerin memnuniyet seviyesinin ve bölge turizminin itibar ve tanınırlığının artmasına katkı sağladığı görüşündedir. Kurumların prestiji ve tanınırlığının artması da elde edilen faydaların başında gelmektedir. Programın bölgeye sağladığı getirilerin yanı sıra, yararlanıcı kurumlarda da önemli kazanımlar sağladığı; kurumlarda proje kültürünün oluşmasına, kapasitesinin gelişmesine, kurum içi ve dışı iletişimin artmasına önemli katkılar yaptığı görülmüştür. Nitekim, Ajans desteğinden sonra yararlanıcıların yaklaşık yarısının diğer kurumların destek programlarına ilk defa, yarısından fazlasının da Ajans desteklerine tekrar başvurması bunun bir göstergesidir. Öte yandan, hedeflerin kısmen gerçekleştirildiği beş projede, projeyi yürüten kurumların kapatılıp başka bir kuruma devredilmesi, bazı kurumlarda yönetici değişiminin yaşanması, kurumsal kaynakların projenin devamlılığı için yetersiz kalması etkili olmuştur. Söz konusu etkenler, projelerin sürdürülebilirliği üzerinde de olumsuz etki yaratmıştır.

1. Kooperatifler, 2011 yılındaki çağrıda yer almış olup, "kâr amacı güdenler için proje başvuru tarihinden sonraki 5 yıl içerisinde ortaklarına kâr dağıtmayacaklarına dair ilgili kurul kararları alınmış olması" kaydıyla, uygun başvuru sahipleri arasında sayılmıştır.

Program, yararlanıcıların büyük kısmında davranışsal artımsallık² ve girdi artımsallığı³ sağlamıştır. Bununla birlikte, yararlanıcıların önemli bir kısmı (% 69) Ajans desteği olmadan da farklı çözümler geliştirerek mevcut ya da başka bir projeyi gerçekleştirecek olduklarını ifade etmişlerdir. Benzer tüm diğer destek programlarında da gözlenen bu durum, Ajans desteğiyle ortaya çıkan artımsallık üzerinde olumsuz etki yapabileceği gibi, dışlama etkisi⁴ yaratma riski de taşımaktadır. Bu durumun Ajans'tan kaynaklanmadığı; programın hedef kitlesini oluşturan kamu kurumlarının sahip oldukları bütçe kaynaklarından ve Avrupa Birliği programları gibi farklı desteklere erişebilir olmalarından kaynaklandığı görülmektedir. Bu nedenle sonraki çağrılarda 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 bu tür riskleri ortadan kaldıracak ve programın yaratacağı sosyo-ekonomik etkiyi artıracaktır.

Yukarıdaki açıklamalar ve değerlendirme çalışmasından elde edilen bulgular doğrultusunda uluslararası iyi uygulamalardan hareketle Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı için geliştirilen öneriler raporun son bölümünde ayrıntılı olarak verilmiştir. Bu bölümde de görüleceği gibi, Ajans'ın program tasarımında, projelerin niteliğinde, program yürütme, izleme ve değerlendirme süreçlerinde bazı revizyonlar yapması mümkündür. Söz konusu revizyonlar, bundan sonraki programların yaratacağı etkinin daha güçlü ve sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacaktır.

2. Programın yararlanıcılarda yol açtığı farklı uygulamaları, yaklaşımları ve davranışsal değişimleri ifade eder.
3. Yararlanıcıların, program sayesinde, normalde yapmayacakları ilave yatırımları ifade eder.
4. 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 Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı için Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA) tarafından 2010 ve 2011 yıllarında çağrı açılmış; desteklenen projeler ise 2010-2013 yılları arasında yürütülmüştür. Programın amacı, her iki yıl için de benzer olmakla birlikte,

- 2010 yılı için “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 bulunacak küçük ölçekli altyapı faaliyetlerinin desteklenmesi”;
- 2011 yılı içinse “Bölge Planında belirtilen amaç, hedef ve öncelikler kapsamında, Bölgenin doğal yapısının ve kaynaklarının korunması, Doğu Karadeniz Bölgesi'nde tarihi, doğal ve kültürel potansiyelin harekete geçirilmesi, turizmin

çeşitlendirilmesi, alternatif turizm modellerinin geliştirilmesi, sürdürülebilir turizm altyapısının ortaya çıkarılması, mekan ve yaşam kalitesinin artırılması, etkin tanıtım politikalarıyla bölgenin ve bölgedeki illerin markalaştırılması, bölgeye gelen turist sayısını ve ortalama kalış süresini artırarak turizm sezonunun genişletilmesi ve bu suretle bölgenin turistik cazibe merkezi haline getirilmesine katkıda bulunacak turizme yönelik küçük ölçekli altyapı faaliyetlerinin desteklenmesi” olarak belirlenmiştir.

Programda uygun başvuru sahipleri, bölgede tüzel kişiliğe haiz kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar olup; bu kapsamda kaymakamlıklar, bölge il ve ilçe müdürlükleri, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş birlikler, üniversiteler ve sanayi ve ticaret odaları başvuruda bulunabilmişlerdir. Bunlara ek olarak 2011 yılında kooperatifler de “kâr amacı güdenler için proje başvuru tarihinden sonraki 5 yıl içerisinde ortaklarına kâr dağıtmayacaklarına dair ilgili kurul kararları alınmış olması” kaydıyla uygun başvuru sahipleri arasında sayılmıştır.





2010 yılı çağrısında, programa başvuru yapan 100 projenin 12'si, 2011 çağrısında ise 81 projenin 25'i başarılı bulunup asil listeye alınmıştır. Ancak her iki yılda da bu başvuru sahiplerinden ikişer tanesiyle sözleşme imzalanamaması üzerine, 2010 yılı çağrısı kapsamında 10, 2011 yılı kapsamında ise 23 proje için destek süreci başlatılmıştır. 2011 yılı çağrısı kapsamında sözleşme imzalanan kurumlardan birinin, proje maliyetinin kur etkisi ile artması sonucu kaynak yaratmada problem yaşaması nedeniyle destek sözleşmesi fesh edilmiştir. Bunun sonucunda her iki çağrı dönemi için toplam 32 proje program kapsamında yürütülmüş ve Ağustos 2013 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır. Projelerin başta doğru planlanmamış olmasından dolayı program izleme süresi boyunca projelerin neredeyse tamamında zeyilname yapılmıştır.

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").

Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı 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.

Bu raporun birinci bölümünde, Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı hakkında kısa bilgi yer almakta ve programın uygulanmasına ilişkin Ajans'ın kayıt altında bulundurduğu 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 verilmektedir. Elde edilen tüm bulgulardan hareketle Ajans'ın benzer programlarının verimlilik, etkinlik ve etkilerinin artırılabilmesine yönelik öneriler ise beşinci ve son bölümde sunulmaktadır.

1. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı Hakkında Bilgi

1.1. Programın Amacı ve Kapsamı

TR90 Bölgesi'nde genel olarak turizmin çeşitlendirilmesini, 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 getirilmesini amaçlayan Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nın 2010 yılındaki öncelikleri aşağıdaki gibidir:

1. Mevcut turizm ve turizme yönelik çevre ve ulaşım altyapısının geliştirilmesi ve turizm alanlarına ulaşımındaki darboğazların aşılması
2. Tarihi, doğal ve kültürel mirasın korunmasına yönelik faaliyetlerin desteklenmesi ve bu mirasın değerlendirilmesini sağlayacak şekilde altyapısının geliştirilmesi
3. Turizm tesislerinin çeşitlendirilmesi ve mevcut tesislerin kapasitelerinin artırılması
4. Özellikle havza alanlarında ve turizm değerine sahip bölgelerde evsel ve endüstriyel atık sulardan kaynaklanan kirliliğin önlenmesi için mevzuata uygun atık su yönetimi sistemlerinin oluşturulması ve bu kapsamda kolektif tesislerin ve atık su altyapısının inşası
5. Turizm değeri taşıyan yerleşim alanlarında içme ve kullanma suyu temini ve kalitesinin artırılması
6. Turizm değeri taşıyan yerleşim yerlerindeki katı/tehlikeli atık yönetim sistemlerinin kurulması, mevcutlarının rehabilitasyonu, geri dönüşümü, kazanımı ve yeniden kullanımının sağlanması
7. Turizm değeri taşıyan yerleşim yerlerinde alternatif enerji sistemleri kullanımının yaygınlaştırılması

Program için 2011 yılında belirlenen öncelikler ise şu şekildedir:

1. Doğal ve kültürel mirasın korunmasına yönelik faaliyetler ile turizm amaçlı kullanılması şartıyla tarihi yapıların restorasyonu faaliyetleri
2. Turizmin çeşitlendirilmesine ve mevcut tesislerin geliştirilmesine yönelik alt yapı faaliyetleri
3. Başta havza alanları ve turizm değerine sahip alanlar olmak üzere bölgede doğal kaynakları ve yapıyı olumsuz etkileyen evsel ve endüstriyel atık sulardan kaynaklanan kirliliğin önlenmesi için mevzuata uygun atık su yönetimi sistemlerinin oluşturulması ve bu kapsamda kolektif tesislerin ve atık su altyapısının inşası
4. Turizm değeri taşıyan yerleşim alanlarında içme ve kullanma suyu temini ve kalitesinin artırılması
5. Turizm değeri taşıyan yerleşim yerlerinde veya yakınında katı/tehlikeli/endüstriyel atık yönetim sistemlerinin kurulması, mevcutlarının rehabilitasyonu, geri dönüşümü, kazanımı ve yeniden kullanımının sağlanması gibi çevresel sürdürülebilirliğe dönük çalışmalar
6. Turizm değeri taşıyan yerleşim yerlerinde alternatif/temiz enerji sistemleri kullanımının yaygınlaştırılması
7. Turizmde yeni teknolojilerin kullanılması ve yenilikçi altyapının geliştirilmesi

Yukarıda da görüldüğü gibi, programın 2010 ve 2011 yılı çağrılarındaki öncelikler büyük oranda benzerlik göstermektedir. Farklı olarak, “mevcut turizm ve turizme yönelik çevre ve ulaşım altyapısının geliştirilmesi ve turizm alanlarına ulaşımındaki darboğazların aşılması” önceliğinin sadece 2010 yılı çağrısında, “turizmde yeni teknolojilerin kullanılması ve yenilikçi altyapının geliştirilmesi” önceliğinin ise sadece 2011 yılı çağrısında yer aldığı dikkat çekmektedir.

Program için uygun başvuru sahipleri bölgede tüzel kişiliğe haiz kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar olup bu kapsamda kaymakamlıklar, bölge il ve ilçe müdürlükleri, bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş birlikler, üniversiteler ve sanayi ve ticaret odalarıdır. 2011 yılında, kooperatifler de, “kâr amacı güdenler için proje başvuru tarihinden sonraki 5 yıl içerisinde ortaklarına kâr dağıtmayacaklarına dair ilgili kurul kararları alınmış olması” kaydıyla, uygun başvuru sahipleri arasında sayılmıştır. Programın çağrı dönemleri 2010 yılı için 27.12.2010–21.03.2011, 2011 yılı için ise 12.08.2011–07.10.2011 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından program için ayrılan bütçe 2010 yılında 4.500.000 TL, 2011 yılında 5.000.000 TL olmak üzere toplam 9.500.000 TL olarak belirlenmiştir. Proje başına ayrılan destek miktarı 2010 yılında en az 60.000 TL ve en fazla 600.000 TL, 2011 yılında ise en

az 100.000 TL ve en fazla 400.000 TL ile sınırlandırılmış olup, destek miktarı her iki yıl için de projelerin uygun maliyetinin en az %25'i, en fazla da %75'i için sağlanmıştır. Bütçenin geri kalanı yararlanıcılar tarafından nakdi katkı ile finanse edilmiş; aynı katkılar eş finansman olarak kabul edilmemiştir. Projeler için destek süresi en fazla 18 ay olarak belirlenmiştir.

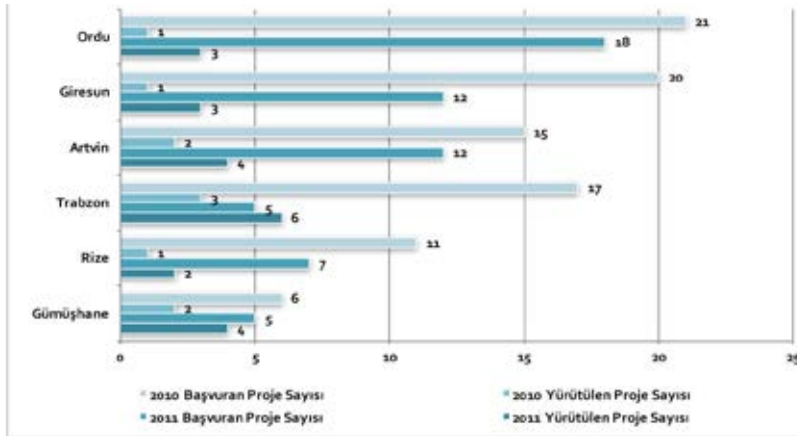
Destek sağlanabilecek projeler için belirlenen kriterler, başvuru sahibi ve ortaklarının; projelerin ve maliyetlerin uygunluğu olarak sıralanmıştır. Bir projenin program kapsamında desteklenebilmesi için toplam değerlendirme puanının 100 üzerinden en az 65, ilgililik puanının ise 25 üzerinden en az 15 puan olması gerekmektedir. 2010 yılındaki çağrıda bu kriterlere ek olarak başvuru sahibinin mali kapasite ve işletme kapasitesi puanının 20 üzerinden en az 12 puan alması şartı da bulunmaktadır.

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 değerlendirme puanlarına herhangi bir müdahale olmadan verilmiştir.

1.2. Uygulamaya İlişkin Veriler

Programa iller ve çağrı yılları bazında başvuran ve yürütülen proje sayıları Şekil 1'de verilmektedir. Buna göre her iki yılda da en fazla proje başvurusunun Ordu'daki kurumlara ait olduğu görülmektedir. Bununla birlikte yürütülen proje sayısı açısından 2010 yılı çağrısında Artvin, 2011 yılı çağrısında ise Trabzon en üstte yer almaktadır. Oransal olarak bakıldığında, 2011 yılında yine Trabzon'daki kurumlara ait başvurular en yüksek oranda (%55) desteklenmeye hak kazanmış, 2010'da Gümüşhane destek oranı açısından en başarılı il olmuştur.

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



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



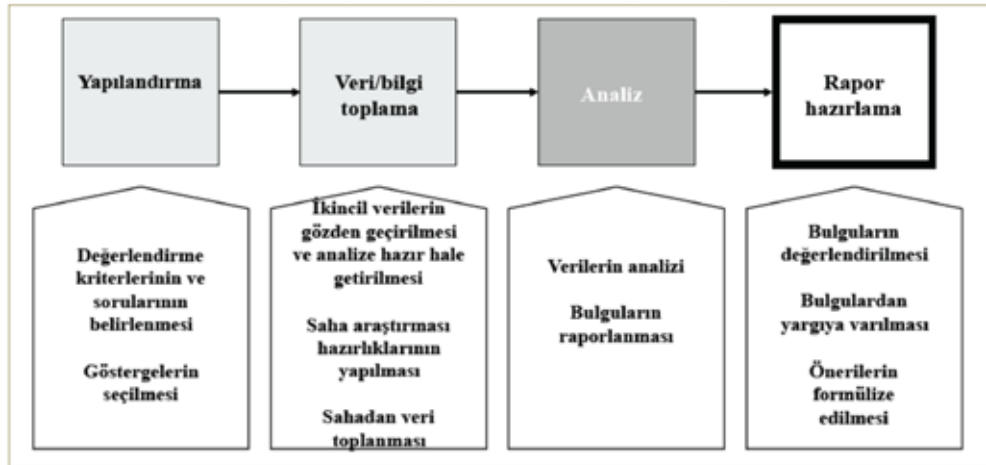
Program kapsamında desteklenecek projeler için tahsis edilen kaynak toplamı 2010 yılı için 4,5 milyon TL, 2011 yılı içinse 5 milyon TL olarak belirlenmiştir. 2010 yılında seçilen projelere 3.647.428 TL; 2011 yılında seçilenlere ise 4.189.492 TL destek sağlanmıştır.

Desteklenen projelerin sürelerine bakıldığında, büyük bir bölümünün 18 ay (%44) ve 12 ay (%37) içinde tamamlanacak şekilde planlandığı görülmüştür. Geri kalan projelerin süreleri 8 ila 17 ay arasında değişmektedir.

2. Değerlendirme Metodolojisi

Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı 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. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı değerlendirme süreci



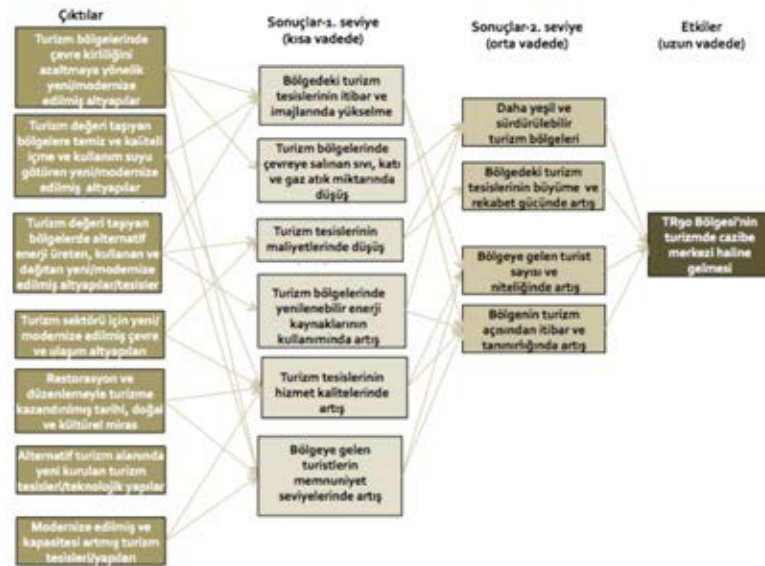
Kaynak: Elçi, Ş. (2014) Ar-Ge ve İnovasyon Destek Programlarının Değerlendirilmesi ve Etki Analizi, "Ar-Ge ve İnovasyon Programlarında Değerlendirme ve Etki Analizi", R. Akpınar, ed.

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).

Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı 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.⁵ 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).

Şekil 3. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı müdahale mantığı



Kaynak: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı, Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı dokümanları, İNOMER analizi, 2016

5. Üçgenleme sayesinde, bir metotla elde edilen bulgu, başka bir metotla elde edilen bulguyla karşılaştırılabilir ve böylece doğrulaması yapılabilir. Ayrıca, bir metodun ortaya koyduğu bir bulgunun başka bir metod 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. Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı 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.

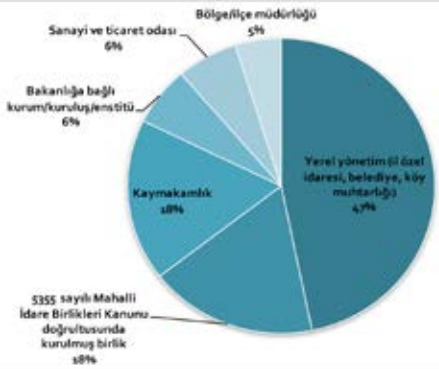
Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nın detaylı analizi için yarı-yapılandırılmış derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiş; bu kapsamda aşağıdaki taraflarla görüşmeler yapılmıştır:

- 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.

2010 yılı çağrısı kapsamında her ilden birer tane olmak üzere toplam 6 program yararlanıcısıyla, 2011 yılı çağrısı kapsamında ise Artvin ve Trabzon'dan ikişer, diğer illerden birer tane olmak üzere toplam 8 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 yüzyüze gerçekleştirilmiştir. Ajans'tan destek alan 32 kurumun tamamına (2010 yılı çağrısı için 10, 2011 yılı çağrısı için 22 yararlanıcı) ve desteğe başvurup yararlanamayan 30 kuruma (2010 yılı çağrısı için 18, 2011 yılı çağrısı için 12 kurum) yönelik olarak anket uygulanmıştır. Anketlerde örneklem sayıları il ve kurum temsiliyi sağlayacak şekilde yapılmıştır.

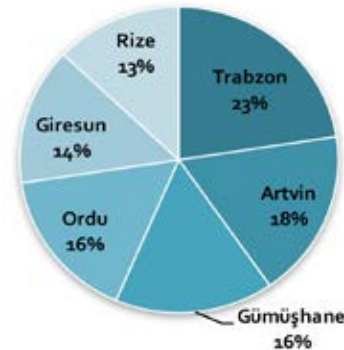
Şekil 4. Anket katılımcılarının dağılımı



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

Anketlerin kurum tipleri bazında dağılımında, yerel yönetimler (il özel idaresi, belediye, köy muhtarlığı) %47 ile yine en fazla paya sahiptir (29 kurum). Bunu kaymakamlıklar (11 kurum) ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu doğrultusunda kurulmuş birlikler (11 kurum) takip etmektedir (Şekil 4).

Şekil 5. Anket katılımcılarının illeri



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

Ankete, tüm bölge illerinden istatistiksel olarak anlamlı büyüklüklerde katılım sağlanmıştır. Destek yararlanıcılarının dağılımıyla orantılı olarak ankete en fazla katılım Trabzon'dan olmuştur (%23). Bunu Artvin takip etmektedir (%18) (Şekil 5).

3. Değerlendirme Bulguları

3.1. Programın Bölge, Yararlanıcılar ve Ulusal Politikalar Açısından Uygunluğu

Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'na başvuran anket katılımcılarının büyük kısmı (%94), programın bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlandığını düşünmektedir. Destek programı yararlanıcıları ile desteğe başvurup yararlanamayanlar arasında ve farklı çağrı dönemlerinde programa başvuran kurumlar arasında bu açıdan herhangi bir görüş ayrılığı bulunmamakta olup tüm bu gruplar %93 ila %94 aralığında bu görüştedir.

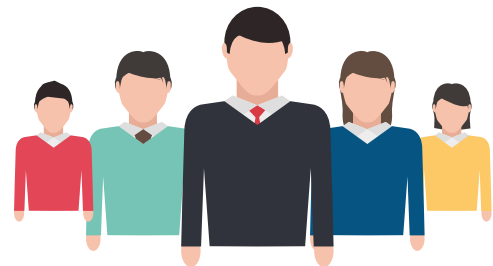
Anket sonuçlarına paralel şekilde, mülakat gerçekleştirilen program yararlanıcılarının tümü programın bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olduğunu belirtmiştir. Yararlanıcılar bunu, turizm sektörünün bölge için büyük önem ve potansiyel taşımasına bağlamıştır.

Şekil 6'da program kapsamında Ajans'a proje önerisi sunan kurumların, programa başvurmalarının ardında yatan temel nedenler gösterilmektedir.

Şekil 6. Anket katılımcılarının programa başvurma nedenleri



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



Şekil 6'ya göre, anket katılımcılarının ağırlıklı olarak tarihi, doğal ve kültürel mirası korumaya ve turizme kazandırmaya yönelik yeni alt ve üst yapılar kurmak/varolanları modernize etmek (%56) ve bölgede alternatif turizm alanlarında yeni tesisler kurulmasını sağlamak (%53) amacıyla programa başvurdıkları görülmektedir. Bu iki gerekçeyi, turizm bölgelerinde yeni çevre ve ulaşım altyapıları kurmak/varolanları modernize etmek (%27) izlemektedir. Destek alan kurumların başlıca başvuru sebebi alternatif turizm alanlarında yeni tesisler kurulmasını sağlamak iken (%63), destek alamayan başvuru sahiplerinin önceliklendirdiği neden, tarihi, doğal ve kültürel mirası korumaya ve turizme kazandırmaya yönelik olarak yeni alt ve üst yapılar kurmak/varolanları modernize etmektir (%63). Ancak yine de her iki grupta ve her iki çağrı döneminde ilk 3 sıradaki öncelik tüm gruplarda ortaktır.

Mülakatlarda yararlanıcılar, tarihi, kültürel ve doğal bir yapıyı restore/modernize ederek turizme kazandırmak, rafting sporunu daha aktif hale getirmek, turizm bölgesinde kanalizasyon altyapısı kurarak hijyeni sağlamak, mesire yerlerini düzenleyerek turizme kazandırmak, bölgede yetiştirilen ürünlerin katma değerini artırarak turizm yararına kullanılmasını sağlamak, turizme yönelik yeni tesisler inşaa etmek/var modernize etmek, turizm alanında bölgedeki bilgi ve teknoloji altyapısını güçlendirmek amacına yönelik olarak programa başvurdıklarını söylemişlerdir. Yararlanıcıların büyük kısmı, projelerinin kurumlarındaki proje ekipleri tarafından bölgenin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak geliştirildiğini dile getirmiştir.



Bölgesel plan ve politikalar bağlamında ele alındığında, Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nın öncelikli alanlarının TR90 Bölgesi'nin gelişiminde odaklanılması gereken alanlar olarak belirlendiği görülmektedir. Programın amaç ve öncelikleri, 2010-2013 TR90 Doğu Karadeniz Bölge Planı kapsamındaki "Güçlü ve Rekabetçi Ekonomi" eksenindeki 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

Ayrıca program, Bölge Planı'nda "Gelişmiş Altyapı ve Sürdürülebilir Çevre" eksenindeki aşağıdaki amaç, hedef ve önceliklere de hizmet etmektedir:

• **Amaç 1- Bölgenin ulaşım ve çevre altyapısını geliştirmek**

- 1- Hedef 1.1- Altyapı eksikliklerinin giderilmesi ve geliştirilmesi
 - Öncelik A: Çevresel alt yapı yatırımlarının verimliliği ve etkinliğini sağlamak için yerel yönetimler arasında işbirliğinin geliştirilmesi
 - Öncelik B: Kentlerde ve kırsalda içme suyu, atık su, kanalizasyon, katı atık vb. altyapıdaki eksikliklerinin tamamlanması
 - Öncelik Ç: Mevcut karayolu altyapısının ihtiyaçlar doğrultusunda geliştirilmesinin desteklenmesi
 - Öncelik D: Çevre dostu ulaşım ve ulaşım alternatiflerine yönelik farkındalığın artırılması



- **Amaç 2-Bölgenin doğal yapısını ve kaynaklarını korumak**

1. Hedef 2.1-Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması
 - Öncelik E: Sürdürülebilirliğe katkı sağlayabilecek geri dönüşüm çalışmalarının teşvik edilmesi
 - Öncelik I: Bölgenin sahip olduğu biyolojik çeşitliliğin ve her türlü özgün doğal kaynağın araştırılması ve korunması

- Öncelik İ: Mevcut su kaynaklarının verimli ve adil bir şekilde kullanılması
- Öncelik L: Bölgenin enerji potansiyelinin araştırılması ve kullanımına yönelik faaliyetlerin teşvik edilmesi

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 başındadır. Programın yürütüldüğü dönemi kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013)⁶ ‘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 konulmuştur. Belirlenen bu strateji ve hedefler, programın amaç ve önceliklerini desteklemektedir.

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

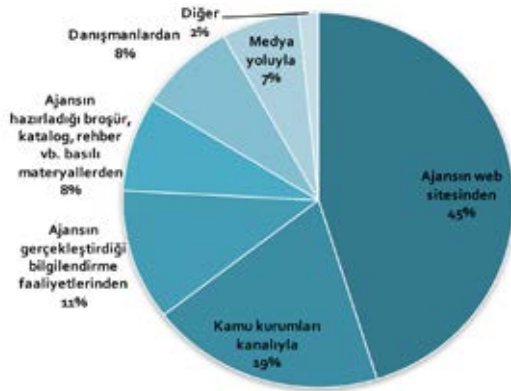
Mülakat yapılan 14 yararlanıcıdan 9'u (%64), diğer projelerinde başka kamu kurumlarının desteklerinden de yararlandıklarını söylemiştir. Bu desteklerin başında Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından çağrısı yapılan Avrupa Birliği (AB) destekleri ile farklı bakanlıkların destek programları gelmektedir. Yararlanıcılar genel olarak Ajans desteğinin AB programlarına göre daha küçük bütçeli olduğu; destek tutarının büyük etki yaratacak projeler geliştirmek için yeterli olmadığı görüşündedir. Buna karşın Ajans programlarının prosedürlerinin daha basit, evraklarının daha anlaşılır olduğu; Ajans personelinin bölgede bulunmasından dolayı destek süreçlerinin daha kolay ilerlediği belirtilmiştir.

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

3.2. Programın Uygulama Verimliliği

Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nın tanıtımında en etkili yöntemin Ajans'ın web sitesi olduğu görülmektedir (%45). 2010 yılında desteğe başvuranların %36'sı, 2011 yılında başvuranların ise %53'ü Ajans web sitesi vasıtasıyla programdan haberdar olduklarını belirtmiştir. Bu durum, Ajans web sitesinin 1 yıl içinde daha aktif şekilde kullanılır ve takip edilir hale geldiğini göstermektedir. Program yararlanıcıları ile destek alamayan grup arasında, programdan haberdar olma yolları açısından kayda değer bir farklılık bulunmamaktadır (Şekil 7).

Şekil 7. Anket katılımcılarının programdan haberdar olma yolları



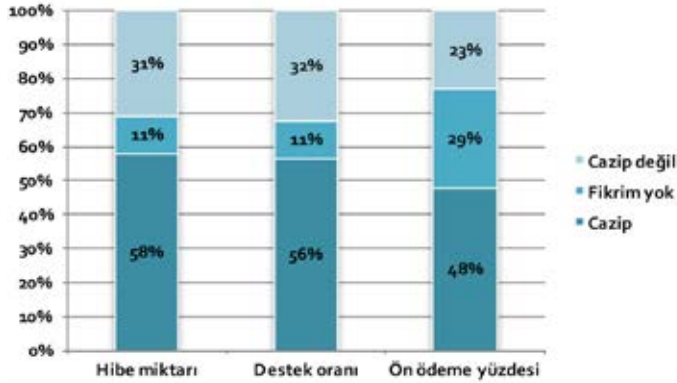
Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, INOMER, 2016



Anket katılımcılarının yarısından fazlası (%58 ve %56), program kapsamındaki hibe miktarını ve destek oranını finansal olarak cazip bulmaktadır. Öte yandan, ön ödeme yüzdesi konusunda memnun olduğunu belirten katılımcıların oranı %48 olup önemli bir bölümü (%29) bu konuda fikrinin olmadığını beyan etmiştir (Şekil 8). 2010 ile 2011 yılı çağrılarını karşılaştırıldığında, 2011 yılında desteğe başvuran kurumlarda finansal açıdan memnuniyet oranının daha yüksek olduğu görülmektedir. 2010 yılı çağrısında hibe miktarı, destek oranı ve ön ödeme yüzdesini cazip bulanların oranı sırasıyla %54, %54 ve %39 iken 2011 yılı

çağrısında bu oranlar %62, %59 ve %56'dır. Destek alan ve almayan gruplar arasında bir karşılaştırma yapıldığında ise yararlanıcıların programı finansal olarak daha cazip buldukları görülmektedir (söz konusu kriterleri cazip bulanların oranı program yararlanıcılarında sırasıyla %63, %63 ve %50 iken destek alamayan kurumlarda %53, %50 ve %47'dir.) Destek alamayan kurumların kayda değer bir bölümü bu konularda fikri olmadığını söylemiştir (sırasıyla %27, %20 ve %40).

Şekil 8. Başvuru sahiplerine göre programın finansal olarak cazibesi



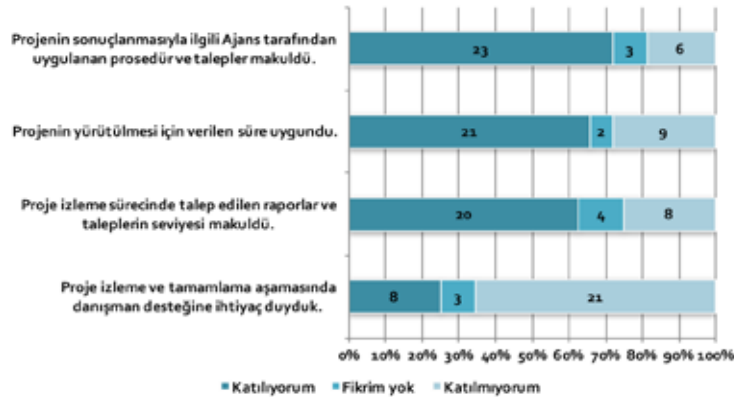
Kaynak: Program Değerlendirme ve Etki Analizi Anketleri, İNOMER, 2016



Programın başvuru ve değerlendirme süreçleri ele alındığında, anket katılımcılarında (programa başvuranlarda ve destek alanlarda) süreçlerin uygunluğu konusunda olumlu görüşün hakim olduğu görülmektedir (Şekil 9). Buna göre katılımcıların büyük kısmı program başvuru rehberi ve eklerinin açık ve anlaşılır olduğu (%84) ve verilen destek göz önünde bulundurulduğunda Ajans tarafından istenen bilgi ve belgelerin kapsamı/içeriğinin uygun olduğu (%73)

görüştüğüdür. Katılımcıların sadece %35'i proje başvurusu yapmak için danışman desteğine ihtiyaç duyduklarını belirtmiştir. Destek alamamış kurumlar başvuru sırasında destek alanlara göre daha yüksek oranda danışman desteğine ihtiyaç duymuştur (%43'e %28).

Şekil 9. Anket katılımcılarının (programa başvuranlar ile yararlanıcılar) program başvuru ve genel süreçlerine ilişkin görüşleri



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



Genel olarak bakıldığında, destek alan anket katılımcılarının almayanlara göre süreçle ilgili daha olumlu görüş bildirdiği görülmektedir. Program yararlanıcılarının %84'ü proje süresince, destek alamamış başvuru sahiplerinin de %77'si başvuru ve değerlendirme aşamalarında projelerine ve kurumlarına ait ticari, teknolojik ve finansal gizliliğin Ajans tarafından korunduğu konusunda şüphe duymamaktadır. Ayrıca program yararlanıcıların %81'i tüm süreçte, destek alamamış başvuru sahiplerinin %63'ü ise başvuru sürecinde yaşanan sorunlarla ilgili olarak Ajans'ın gerekli yardımı sağladığı görüşündedir. Benzer şekilde değerlendirme sürecinin adillliği ve şeffaflığı konusunda da yararlanıcıların %72 ve %59'u olumlu görüş verirken destek alamamış kurumların sadece %37'si olumlu görüşe sahiptir. Destek almayanlarda olumsuz görüşlerin daha fazla görülmesi normal olmakla birlikte, Ajans'ın bölgedeki hedef kitlelerle iletişimi kapsamında bu konuların üzerinde durulmasında fayda olduğu görülmektedir.

Anket sonuçlarına paralel olarak mülakat yapılan yararlanıcıların büyük kısmı (%64), başvuru dosyasını hazırlamada (evraklar, süreçler, prosedürler, vb. açısından) zorlanmadıklarını belirtmiştir. Bunda en büyük etken olarak, kurumun ve kurumda çalışan personelin proje hazırlama konusunda deneyim sahibi olması ve Ajans'ın düzenledikleri de dahil olmak üzere proje hazırlama eğitimlerine katılmış olmaları gösterilmiştir.

Başvuru sürecinde zorlandığını dile getiren yararlanıcılar, bunun ana gerekçesi olarak proje mantığı ve diline hakim olmamalarını; başvuru dokümanlarında talep edilen bilgilerin ve başvuru sahibinden istenen evrakların sayıca fazlalığını

gerekçe olarak göstermişlerdir. Ayrıca, örneğin "mali sürdürülebilirlik" gibi kamu kurumları için geçerli olmayan boyutların ve farklı bölümlerde birbirini tekrarlayan soruların proje dokümanlarından çıkarılmasında fayda olduğunu dile getirmişlerdir.

Mülakat yapılan yararlanıcıların sadece %14'ü (14 kurumdan 2'si) başvuru sürecindeki zorlukları aşmak için danışman desteğinden yararlandıklarını ve bu hizmetten memnun kaldıklarını belirtmiştir. Diğer kurumlar, Ajans'ın örnek dosyalarla kurumlara yardımcı olması ve başvuru sahiplerinin sorularını cevaplaması nedeniyle danışman desteğine ihtiyaç duymadıklarını dile getirmiştir. Mülakat yapılan danışmanlar ise KAYS'ın e-devletle entegrasyonunun sağlanmasını önermiş, bunun proje başvuru sürecini kolaylaştıracağını söylemiştir. Ayrıca tüm evrakların KAYS'tan çıktısının alıp imzalanması yerine e-imza sistemine geçilmesinin de başvuru sürecindeki evrak yükünü azaltacağı dile getirilmiştir.

Mülakat yapılan yararlanıcı ve danışmanların büyük kısmı proje değerlendirme süreciyle ilgili herhangi bir sorun yaşamadıklarını belirtirken, sürecin daha kısa sürede sonuçlanmasının satın alımlar için yapılan öngörülerin daha doğru gerçekleşmesini sağlayacağına dikkat çekenler olmuştur. İnşaat gerektiren projelerde ise bölgenin iklim durumundan dolayı planlamaların hassasiyetle yapılması gerektiğine; değerlendirme sürecinin uzaması halinde inşaat için elverişsiz dönemlerde gerekli çalışmaların başlamasının sorun yarattığına dikkat çekilmiştir.

Mülakat yapılan bağımsız değerlendiriciler, değerlendirme sürecinin Ajans mevzuatına göre ilerlediği, Ajans personelinin kendilerine bölge ve programlarla ilgili gerekli ön bilgilendirme ve desteği sağladığı görüşündedir. İyileştirilmesine ihtiyaç duyulan bir konu olarak sadece değerlendiricilerin değerlendirme yaptığı salonların uzun saatler boyunca çalışmaya elverişli hale getirilmesinin (yeterli hava ve ışık alması, ergonomik masa ve sandalye sağlanması, vb.) faydalı olacağı dile getirilmiştir.

Mülakat yapılan yararlanıcıların tamamı sözleşme imzalama sürecini evraklar ve prosedürler açısından kolay bulduklarını ifade etmiştir. Bunda sözleşme için gerekli tüm evrakların başvuru aşamasında hazır olmasının, Ajans personelinin desteğinin ve kurum içindeki personelin konuya hakim olmasının etkili olduğu anlaşılmıştır.

Şekil 10. Yararlanıcıların program izleme süreçlerine ilişkin görüşleri



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

Anket sonuçlarına göre yararlanıcılar program izleme süreçleri konusunda da genel olarak olumlu görüş bildirmiştir (Şekil 10). Buna göre yararlanıcıların %72'si projenin sonuçlanmasıyla ilgili Ajans tarafından uygulanan prosedürlerin, %66'sı projenin yürütülmesi için verilen sürenin, %63'ü ise proje izleme sürecinde talep edilen raporlar ve taleplerin seviyesinin makul olduğunu düşünmektedir. Yararlanıcıların %28'i, başvuru aşamasına benzer şekilde (%25), proje izleme ve tamamlama aşamasında da danışman desteğine ihtiyaç duyduğunu belirtmiştir.



Anket sonuçlarına paralel olarak, mülakatlarda da yararlanıcıların büyük kısmı (%71) proje destek sürecinin (izleme, ara ve nihai raporlar, destek miktarı, vb.) kendileri açısından sorunsuz ilerlediğini belirtmiştir. Bunda kurum içindeki personelin bilgisi ve katkısı ile Ajans'tan yardım almanın büyük etkisi olduğu söylenmiştir. Proje süresince zorlandığını belirtenler, bunun nedenlerini aşağıdaki şekilde dile getirmiştir:

- Bölgenin iklimi ve coğrafi yapısından dolayı projeler kapsamındaki inşaat ve tadilatların tamamlanması için proje süresinin yetersiz kalması, başvuru aşamasında belirlenen proje zaman planının dışına çıkılmak zorunda kalınması; bu konuda yararlanıcı kurumların da bölge koşulları doğrultusunda iyi planlama yapması ihtiyacı;
- Ön ödeme oranının yetersiz olması; desteğin önemli bir bölümünün harcama belgelerinin karşılığında ödenmesi nedeniyle satın alımlar başta olmak üzere proje faaliyetlerinin finansmanında sıkıntı yaşanması;
- Ara ve final ödemelerin önceden öngörülen tarihlerden daha geç yapılması;
- Proje bütçelerinin bölgede gerekli etkiyi yaratmak için yetersiz olması.

Mülakat yapılan yararlanıcıların tamamı, proje kapsamındaki satın alımlarında ihale yöntemini kullanmış olup, bunların %71'i kurum olarak tüm satın alımlarında belli prosedürleri takip ettiklerini; ihale süreci konusunda da bilgi ve deneyim sahibi olduklarını, küçük kalemler için çok sayıda doğrudan temin işlemi yapmaktansa toplu olarak ihaleye çıkmanın daha az zahmetli olmasından dolayı bu süreci faydalı ve verimli bulduklarını söylemişlerdir. Yararlanıcıların %78'i proje kapsamındaki satın alımlarını TR90 Bölgesi içinden, %14'ü bölge dışından, %7'si ise hem bölge içinden hem de bölge dışından gerçekleştirmiştir. Satın alımları bölge içinden yapan kurumların bir kısmı özellikle bu konuya dikkat ettiklerini, bölgeye verilen desteğin yine bölge içinde kalmasını sağlamaya çalıştıklarını dile getirmişlerdir. Bazı kurumlar da müteahhitlik hizmeti satın aldıkları için bölge içinden yapılan alımların hizmet ve fiyat avantajına sahip olduğunu söylemişlerdir. Satın alımları bölge dışından gerçekleştiren kurumlar ise satın alınan ürünlerin özel üretim olması ve bölge dışındaki tedarikçilerin fiyat avantajının bulunması nedeniyle sürecin bu şekilde geliştiğini belirtmişlerdir.





Kurumlar, özellikle satın alma sürecinin gerektirdiği prosedürlerden kaynaklanan bazı sorunlar yaşadıklarını belirtmişlerdir. Bu kapsamda ihale sürecinin prosedürlerinin satın alım sürecini uzatabildiğine; bunun da proje iş-zaman planında aksamalar yol açabildiğine dikkat çekmişlerdir. Kamu İhale Kurumu (KİK) mevzuatında da bulunan “pazarlık usulü” gibi alternatiflerin kullanılması halinde zamanın etkin kullanılmasının mümkün olacağı dile getirilmiştir. Ayrıca, ihalelerde en uygun fiyatlı teklifin kabul edilmesi zorunluluğunun, kurumların kalite tercihlerinden vazgeçmesine sebep olabildiği ifade edilmiştir.

Mülakat yapılan yararlanıcıların neredeyse tamamı, 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.

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.

3.3. Programın Etkinliği

Projeler sayesinde yararlanıcıların en fazla (32 kurumdan 10'u) alternatif turizm alanında yeni turizm tesisi kurdukları görölmektedir. Restore edilerek/düzenlenerek turizme kazandırılan doğal/tarihi/kültürel miras ve turizm bölgeleri için modernize edilmiş çevre ve ulaşım altyapısı da yararlanıcıların elde ettikleri çıktıların başında gelmektedir (sırasıyla 9 ve 8 kurum). Projeler sonucunda elde edilen çıktıların bakıldığında en yüksek sayının yine restore edilerek/düzenlenerek turizme kazandırılan doğal/tarihi/kültürel miras ve alternatif turizm alanında yeni kurulan turizm tesisi olduğu görölmektedir (sırasıyla 18 ve 15). Destek alan kurum sayısına paralel olarak, 2011 yılı çağrısı kapsamında çıktı elde eden kurum sayısı ve elde edilen çıktı sayısı 2010 yılına göre daha yüksektir. Alternatif turizm alanında yeni turizm tesisi kuran yararlanıcıların 9'u, doğal/tarihi/kültürel mirası restore edip düzenleyen yararlanıcıların 5'i 2011 yılı çağrısı kapsamında başvurularını yapmıştır. (Tablo 2).

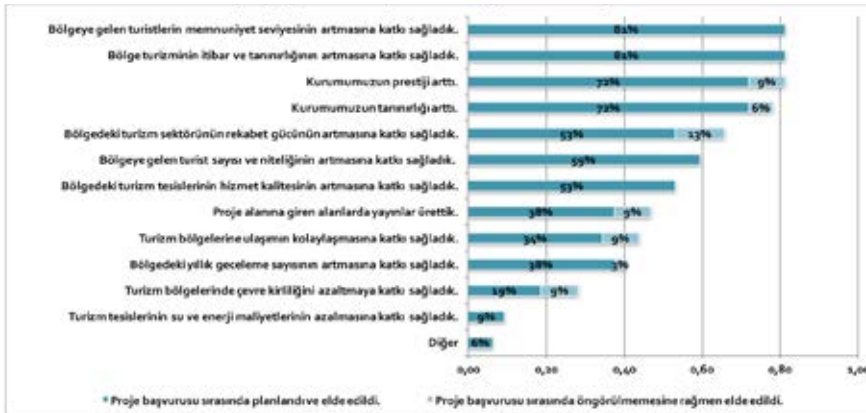
Tablo 2. Yararlanıcıların projeler sonunda elde ettikleri çıktılar

Çıktı türü	Çıktı Elde Eden Kurum Sayısı	Toplam Çıktı Sayısı
Alternatif turizm alanında yeni kurulan turizm tesisi	10	15
Restore edilerek/düzenlenerek turizme kazandırılan doğal/ tarihi/kültürel miras	9	18
Turizm bölgeleri için modernize edilmiş çevre ve ulaşım altyapısı	8	9
Turizm bölgeleri için yeni çevre ve ulaşım altyapısı	5	6
Turizm bölgelerinde modernize edilmiş atık bertaraf tesisi	4	4
Turizm bölgelerinde yeni atık bertaraf tesisi	2	2
Turizm için yeni kurulan teknolojik altyapı ve uygulamalar	2	3
Modernize edilmiş/kapasitesi artmış turizm tesisi	2	4
Turizm bölgelerinde alternatif enerji üreten/dağıtan/kullanan yeni tesis/altyapı	1	1
Turizm bölgelerinde alternatif enerji üreten/dağıtan/kullanan modernize edilmiş tesis/altyapı	1	1
Marka başvurusu	6	6
Yeni kurulan inovatif (yenilikçi) turizm firması	5	10
Coğrafi işaret başvurusu	2	2

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

Yararlanıcı kurumların büyük kısmının projeleriyle elde ettikleri sonuçları proje başvurusu sırasında öngördükleri anlaşılmaktadır. Buna göre, yararlanıcıların %81'i proje başında planladıkları gibi bölgeye gelen turistlerin memnuniyet seviyesinin ve bölge turizminin itibar ve tanınırlığının artmasına katkı sağladıklarını belirtmiştir. Kurum prestiji ve tanınırlığının artması da yararlanıcıların çoğunlukla planlı olarak elde ettikleri sonuçların başında gelmektedir (Şekil 11).

Şekil 11. Yararlanıcıların proje çıktıları sayesinde ulaştıkları sonuçlar



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



Programın diğer önemli sonuçları, destekten yararlanan kurumlarda proje yazma ve yönetme konusunda bilgi ve yetenek artışı (%75) ve projeyi ilgilendiren alanda bilgi ve yetenek artışı (%59) olarak kendini göstermektedir (Şekil 12). Projelerinin kurumlarında yeni ve farklı bir uygulama, yaklaşım ya da davranışsal değişime yol açmadığını belirten sadece 2 yararlanıcı (%6) bulunmaktadır.

Şekil 12. Yararlanıcılarda proje sayesinde ortaya çıkan davranışsal değişiklikler



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

Program sayesinde yararlanıcıların yarısının girdi artımsallığı elde ettiği de görülmektedir. Destekten yararlananların %39'u, proje sayesinde ilave finansal kaynak yaratarak proje alanına giren konularda yeni personel istihdam ettiklerini, %29'u yeni projeler başlatıp yeni fiziki yatırımlar gerçekleştirdiklerini ifade etmişlerdir. Buna ek olarak proje konusuna giren alanlarda eğitimler/danışmanlıklar almak, yararlanıcılar tarafından atılan diğer bir adımdır (Şekil 13).

Şekil 13. Yararlanıcıların proje sayesinde attıkları ilave adımlar



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



3.4. Programın Etkisi ve Sürdürülebilirlik

Mülakat yapılan yararlanıcıların %64'ü projeleriyle ulaşmak istedikleri hedefleri gerçekleştirdiklerini, geri kalanı ise bu hedeflerine kısmen ulaştıklarını belirtmişlerdir. Hedeflerine ulaşabildiklerini belirtenler, bunda Ajans desteği ile kurum personel ve yöneticilerinin etkili olduğunu söylemişlerdir. Ayrıca gerçekleştirilen projenin bölgenin ihtiyaçları ve bölge halkının talebi sonucunda şekillenmesi de, proje çıktılarının bölgeye faydasını artırmıştır. Bu konuda bir yararlanıcı şunları dile getirmiştir:

“Projemiz ülke gündeminde ciddi bir yer buldu. DOKA ve AB Genel Sekreterliği'nin başarılı bulunduğu bir projeydi. Uluslararası olimpiyatlara, yarışlara ev sahipliği yaptık proje sonucunda. Bölgede istihdam yaratıldı ve gençlerimiz için ekonomik katkı sağlanmış oldu. Şimdi bölgeye baktığımızda bu alanda tesis sayılarının arttığını görüyoruz.”

Hedeflerine kısmen ulaşabildiklerini belirten yararlanıcıların en fazla dile getirdikleri etkenler, kurumlar arası işbirliğinin zayıflığı, projeyi yürüten kurumun kapatılıp başka bir kuruma devredilmesi, kurumsal kaynakların projenin devamlılığı için finansal açıdan yetersiz kalması sonucunda sürdürülebilirliğinin sağlanamamış olmasıdır. Bu konuda yararlanıcıların verdikleri örneklerden ikisi şu şekildedir:

“Proje kapsamında bir çok büfe kuruldu sahil şeridine, bunların çoğu amacına ulaştı; personeliyle birlikte uygun şekilde çalışır durumda. Ama bir kısmı da yerel yönetimlerin ilgilenmemesi nedeniyle atıl durumda kaldı. Yerel yönetimlerin de muhakkak ilgilenmesi gerekiyor. Biz projeyi yaptık ama süreklilik açısından bölgenin diğer kurumları da önemli. Bir kişi de olsa yerel yönetimler bu alanda çalışacak eleman desteği sağlamalı.”

“Projenin uygulanması sırasında hedeflerimize ulaştık. Ama projenin devamlılığı için biyolojik arıtma yapmamız gerekiyordu. Bunun da aylık maliyeti yaklaşık 10.000 TL çıkıyor. Ancak köyün bütçesi bunu karşılamak için yeterli değil.”

Proje hedeflerine kısmen ulaşabildiğini söyleyen 5 yararlanıcıdan biri dışında tamamı projeleriyle elde ettikleri somut çıktılarını şu anda kullanılabilir durumda olmadığını (3 yararlanıcı) ya da kısmen kullanılabilir olduğunu (1 yararlanıcı) belirtmiştir. Proje çıktılarının, projede hedeflendiği şekilde kullanılmaması da projelerden beklenen faydanın sağlanmasında bir engel teşkil etmektedir. Bu konuda bir yararlanıcı şunları dile getirmiştir:

“Gözlemlediğimiz kadarıyla, proje sonucunda açılan büfelerin %70’inden fazlası kullanılıyor. Ancak bu büfelerin çok azı tamamen projeye uygun olarak faal durumda, diğerleri amacına uygun olmadan çalışıyor. Bizim projemiz fındık büfe projesiydi, büfelerde fındık ana ürün olacaktı. Ancak bahsettiğim büfeler farklı ürünler satıyor.”

Programdan yararlanan kurumların büyük kısmı (%69), bu program olmasaydı bu projeyi ya da başka bir projeyi hayata geçireceklerini ifade etmişlerdir. Anketi cevaplayan kurumların %38’i başka finansal kaynaklarla, %25’i daha uzun

sürede/daha geç, %6’sı bütçesini küçülterek ve kapsamını daraltarak projelerini uygulayacaklarını söylemiş; geri kalan %3’ü ise bu proje yerine başka proje yapacaklarını dile getirmiştir (Şekil 14). Projelerini başka finansal kaynaklarla yapacaklarını söyleyenlerin öncelikle başvuracağı kurumların uluslararası kaynaklar (AB, Dünya Bankası, vb.) (%55) ve Kültür ve Turizm Bakanlığı (%36) olduğu görülmektedir. Bu kurumları, kurumların kendi öz kaynakları izlemektedir.

Şekil 14. Yararlanıcıların destek almamış olsalardı projeleri için atacakları adımlar



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

Anketi cevaplayan kurumların büyük kısmı (%63), program kapsamındaki projelerinden sonra Ajans’ın diğer desteklerine başvurduklarını ifade etmiştir. Daha sonra DOKA’nın herhangi bir desteğine başvurmadıklarını söyleyen kurumların en fazla dile getirdiği gerekçe (%75) ihtiyaçlarına uygun bir program açılmamasıdır. Ajans desteğine daha sonra başvurma oranının Ajans desteği alan anket katılımcılarında, destek almamış kurumlara kıyasla daha yüksek olduğu görülmektedir

(%75’e %50). Ankete cevap veren kurumların %47’si, projelerinin ardından DOKA dışında ilk defa başvurdukları destek programları olduğunu söylemiştir. En fazla proje başvurusunda bulunan kurum Avrupa Birliği olup (%62) bunu Kültür ve Turizm Bakanlığı (%38) takip etmektedir. Program yararlanıcıları ile destek alamamış kurumlar ve farklı çağrı dönemlerinde başvuru yapmış kurumlar arasında bu açıdan kayda değer bir farklılık bulunmamaktadır.

Programın orta ve uzun vadede Bölge'ye ait turizm verilerinde gelişmeyi sağlaması hedeflenmektedir. DOKA bu amaca yönelik olarak 2010 yılında Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı'nı uygulamış, 2011 yılında Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Programı'nın çağrısını tekrar etmiştir. Ajans, bölge turizmini geliştirmek için turizme yönelik mali destek programları dışında turizm sektörünü bölgenin kalkınmasında öncelikli alanlardan biri olarak tespit etmiş ve geliştirilmesi için raporlar, planlar ve stratejiler ortaya koymuştur. Ayrıca hedef pazarlar belirlemiş ve buralarda fuar, medya, tanıtım turu, odak grup ziyareti, roadshow gibi etkinliklerle tanıtım faaliyetleri gerçekleştirmiştir. Ajans'ın turizm tanıtım faaliyetlerinin odağında Körfez ülkeleri yer almaktadır.

Mali destek programlarının yararlanıcı sayısı ve bütçelerinin kısıtlı olması, bu programlar dışında Ajans'ın aynı amaca yönelik olarak uyguladığı diğer faaliyetler ve ulusal ve uluslararası etkenler nedeniyle, bölge turizmi verilerindeki gelişmenin ne kadarlık bir kısmının spesifik olarak 2010 ve

2011 yıllarında çağrısı açılan Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı 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 turistlerinse, belediye belgeli konaklama tesislerine geliş ve geceleme sayılarındaki yüzdesel artış Türkiye genelindeki artışın üzerinde seyretmektedir (Tablo 3-Türkiye ortalamasının üzerindeki artış oranları kırmızıya gösterilmiştir).



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

Tablo 3. Bölge ve Türkiye Turizmine 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)

Mülakat yapılan yararlanıcılar, projelerinin bölgeye getirdiği fayda yanında kurumsal olarak kendilerine kazanımlar sağladığını dile getirmiştir. Bu kazanımların başında, kurum personeline fikir geliştirme, proje hazırlama ve yönetme konusunda vizyon ve kapasite oluşma gelmektedir. Bu konuda bir yararlanıcı görüşünü şöyle ifade etmiştir:

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)

“Kurumumuza farklı bir alanda proje tecrübesi yaşatmış olduk. Daha önce de proje yapmıştık ama bir fizibilite çalışmasını ilk defa yaptık. Bilgi ve insan kaynağının ne kadar önemli olduğunu anlamış olduk. Yurt dışı bir partner ile de çalıştık o anlamda da farklı bir tecrübeydi.”

Bunun dışında, kurumdaki proje ekibine ve kuruma olan güvenin yükselmesi; bölgedeki kurumlar arasında işbirliğinin artması ve kurum içi iletişim ve takım çalışmasının teşvik edilmesi, yeni istihdam yaratılması da önemli kazanımları olarak sıralanmıştır.

Mülakat yapılan danışmanlar ise destek alan kamu kurumlarının bölge için örnek teşkil ettiklerini, diğer kurumların da bu sayede destek almaya başladıklarını belirtmiştir. Destek alan kurumlarda proje yazma kültürünün geliştiği; bu sayede de yeni programları takip ettiklerini dile getirilmiştir.

Program sayesinde çeşitli kazanımlar elde ettiklerini belirten yararlanıcıların ikisi dışında tamamı (%86), elde ettikleri kazanımların uzun vadede devam edeceğini düşünmektedir. Bu iki kurum, kurumlarına daha sonra gelen yöneticilerin projeyi sahiplenmemesi ve projeyi yürüten kurumun kapanması nedeniyle projeye elde edilen kazanımların devam etmediği görüşündedir. Tüm yararlanıcılar, bu kazanımların devam etmesi için aşağıdaki koşulların sağlanması gerektiği konusunda hemfikirdir:

- Projeyi yürüten kurum, personel ve yönetici değişimlerinden bağımsız olarak proje sonucunda elde edilen çıktı ve kazanımların sürdürülebilirliğini sağlamak için çalışmalıdır.
- Projenin çıktılarının bölge içi ve dışında tanıtımı yapılmalı, bölge halkı ve diğer kurumların projeyi sahiplenmesi sağlanmalıdır.
- Projeyi yürüten kurum, kapanma veya başka kurumlara devredilmesi durumunda projenin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önlemleri projenin başında almalıdır.

4. Ajans'ın Yeni Programlarına Girdi Oluşturabilecek Bulgular

Değerlendirme ve etki analizi çalışması kapsamında, saha çalışmalarında kapsanan kurumlara rekabet güçlerinin artması için DOKA'nın ne tür destekler/yardımlar sağlayabileceği ya da destek süreçlerinde nasıl iyileştirmeler yapabileceği sorulmuştur. Elde edilen bulgular, Ajans'ın yeni programlarında kullanılmak üzere analiz edilmiştir. Buna göre başvuru sahipleri, bölgenin kültürel ve tarihi yapısından dolayı turizm desteklerinin devam etmesini beklemekle birlikte aşağıdaki alanlarda da Ajans'ın desteklerini talep etmektedir. Ayrıca program önceliklerinin bölge genelinden ziyade, il ve ilçeleri ihtiyaçlarına ve yapıları dikkate alınarak özelleştirilmiş şekilde hazırlanması gerektiği dile getirilmiş; böylece desteklerin çok daha faydalı olacağı söylenmiştir.

- Çocuk ve gençlere yönelik sosyal destek programları
- Çevre ve yenilenebilir enerjiyi desteklemeye yönelik programlar
- Organik tarımı desteklemeye yönelik programlar
- Narenciye ve meyve suyu üretimini teşvik eden programlar
- Bölgeden göçü önlemeye ve tersine göçü teşvik etmeye yönelik programlar
- Eğitime yönelik, özel üniversiteler veya bilimsel altyapılar oluşturan programlar
- Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun ve KOSGEB'in destek programlarını tamamlayan, bu kurumların destekleriyle işbirliği halindeki programlar
- Bölgedeki işsiz üniversite mezunlarının yoğunluğundan dolayı nitelikli istihdamı artırmaya yönelik programlar



5. Bulguların Değerlendirilmesi ve Öneriler

Turizme Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı'nın değerlendirme ve etki analizi çalışmasından elde edilen bulgular, programın, amacı doğrultusunda başarıyla uygulandığını göstermiştir.

Çalışma sonucunda, programın, bölgedeki koşullara ve yararlanıcıların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlandığı anlaşılmış; ulusal ve bölgesel politikaların üzerinde durduğu ve öncelik verdiği konulara odaklandığı görülmüştür.

Ajans bölge turizmini geliştirmeye yönelik olarak mali destek programları dışında çok sayıda tanıtım faaliyeti de yürütmektedir. Ayrıca yararlanıcılarda, bölgenin doğal ve tarihi yapısından dolayı turizmin büyük potansiyele sahip olduğu; kaynakların etkin kullanılması halinde bölgenin en önemli gelir kaynaklarından biri haline gelebileceğine dair inanç bulunmaktadır. Nitekim yararlanıcıların büyük kısmı, projelerini bölgenin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak geliştirmiştir. Ancak yine de program önceliklerinin iller ve ilçelerin potansiyelleri ve ihtiyaçları bazında özelleşmesinin programın etkisini artıracığı düşünülmektedir.

Program, yararlanıcıların büyük kısmında davranışsal artımsallık ve girdi artımsallığı da sağlamıştır. Öte yandan, yararlanıcıların büyük kısmının Ajans desteği olmadan da farklı çözümler geliştirerek mevcut ya da başka bir projelerini gerçekleştirecek olduklarını ifade etmeleri, Ajans desteğinin artımsallığını ortadan kaldırma veya azaltma potansiyeline sahiptir. Aynı husus, dışlama etkisinin⁷ ortaya çıkmasına da sebebiyet verebilir. Bu durumun, Ajans'tan kaynaklanmadığı; yararlanıcıların kamu kurumu veya kamu niteliğine sahip kurumlar olmaları nedeniyle farklı kaynaklara erişim imkanlarının bulunmasının bunda etkili olduğu anlaşılmıştır. 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 kaldıracığı gibi, programın yaratacağı sosyo-ekonomik etkiyi de artıracaktır.

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

Uygulama süreçlerine ilişkin bulgular incelendiğinde, her ne kadar genel kurallar itibarıyla iyileştirilmeye açık alanlar bulunsa da, 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 verimliliğin artırılması mümkündür. Bu kapsamda, projelerin zeyilnameye ihtiyaç bırakmayacak şekilde hazırlanması konusunda Ajans'ın girişimlerde bulunması faydalı olacaktır. Yararlanıcıların büyük kısmının danışmanlık hizmetinden yararlanmadan projelerini kendilerinin hazırlaması olumlu bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. Bununla birlikte başvuru ve proje izleme sürecindeki evrakların sadeleştirilmesi, prosedürlerin kolaylaştırılması, kamu kurumları için ön ödeme yüzdesinin gözden geçirilmesi ve ödemelerin zamanında gerçekleşmesinin, proje başvuru ve yürütme süreçlerini yararlanıcılar açısından önemli ölçüde kolaylaştıracağı görülmektedir.

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 15). Buna göre, başarılı bir program,

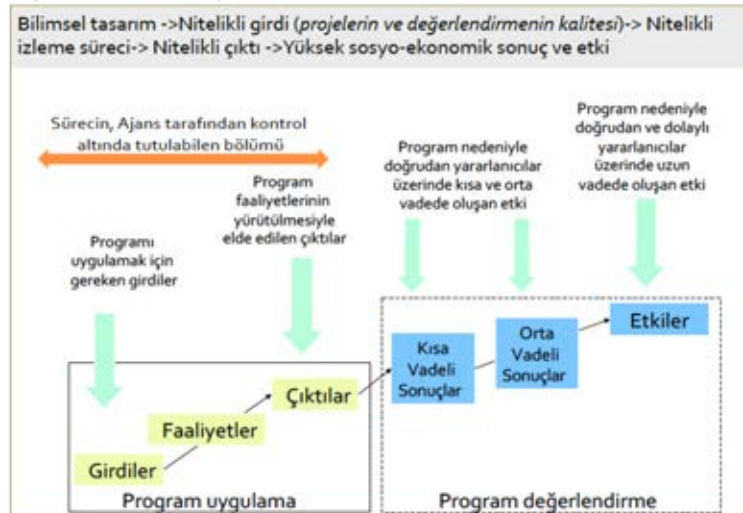
- Bilimsel yöntemlerin kullanılmasıyla tasarlanır;
- En nitelikli projelerin oluşmasını ve başvurmasını sağlayacak unsurlar barındırır;
- Nitelikli bir değerlendirme sürecine sahiptir;
- İzleme süreci, projelerin başarıyla yürütülmesini ve hedeflenen nitelikli çıktıları üretecek şekilde sonuçlanmasını 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 15. 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;
- Kurumların kendi bütçeleriyle veya diğer ulusal ve uluslararası destek programları başta olmak üzere alternatif finansman kaynaklarıyla gerçekleştirebilecekleri projelerden ziyade, kurumlar arasındaki işbirliğini zorunlu kılacak şekilde, kendi kurum bütçelerinden karşılanmayan ve başka programlarca desteklenmeyen, daha yüksek katma değer yaratacak, inovatif ve sürdürülebilirliği olan projelere odaklanması;
- Bir defaya mahsus çağrılardan ibaret 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;
- 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;
- Proje hazırlama ve yönetme konularını kapsayan uygulamalı eğitimlerin sürekli ve düzenli bir biçimde ilçelerde de uygulanacak şekilde yaygınlaştırılması;
- 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);

* 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;

* 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 gerçekçi hazırlanmasının sağlanması; bu şekilde hazırlanan bütçelerin revize edilmemesi; zorunlu hallerde revizyon ihtiyacı doğması halinde ise başvuru sahibine konuya ilişkin gerekçelerin detaylı biçimde anlatılması



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.

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 değerlendirme 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) 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 teknolojilerin ve fiyatın tespiti ve en iyi şartlarda temini konusunda rehberlik sağlayacak bir sistemin hayata geçirilmesi;
- 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 çıktıların 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)



