



## YENİ BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ YEREL AKTÖRLERİ OLARAK KALKINMA AJANSLARININ ETKİLİLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

**Mustafa Cem KIRANKABEŞ**

Yrd. Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü

**ÖZET:** Ülkemizde, AB müktesebatına uyum çalışmaları ile birlikte 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında kavramsal altyapısı oluşturulan, 9. Beş Yıllık Kalkınma Planını sürecinde, uygulamaları hayata geçirilmekte olan yeni bir bölgesel kalkınma yaklaşımının benimsendiğini görmekteyiz. Yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı kapsamında Avrupa Birliği ile uyumlu olarak İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS), Kalkınma Ajanslarının (KA) kurulması ve yeni teşvik sisteminin oluşturulması gibi bir dizi uygulamaların hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada ilk olarak yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ülkemizde faaliyetlerini sürdürmekte olan 25 adet kalkınma ajansının göreceli etkinlikleri veri zarflama analizi (VZA) kullanılarak değerlendirilmiştir. 2010 yılında projeler için bütçe ödeneği öngörülmemiş olan Güney Marmara Kalkınma Ajansı analizden çıkarılmıştır. Yapılan analizler sonucunda etkinlik sıralamasında ilk üç içinde yer alan kalkınma ajansları sırasıyla İstanbul Kalkınma Ajansı, Trakya Kalkınma Ajansı ve Zafer Kalkınma Ajansıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Bölgesel Gelişme, Kalkınma Ajansı, Veri Zarflama Analizi

### EVALUATION OF REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES AS A LOCAL ACTORS OF NEW REGIONAL DEVELOPMENT POLICY: TURKEY CASE

**ABSTRACT:** We have been seeing that there is new regional development approach put into practice in our country related to National Programme of Turkey for the Adoption of the EU Acquis which conceptual framework was established during 8. Five Year Development Plan and it have been applying through 9. Five Year Development Plan. Under concept of the new regional development approach like Nomenclature of Territorial Units (NUTS), Development Agencies (DA) and establishment of new incentive system has been implemented. In this study, first we focused on a new regional development approach. Then 25 regional development agencies that operate in our country were analyzed by using data envelopment analysis (DEA). The Güney Marmara Development Agency excluded from the analysis because of the budget appropriation didn't stipulate for 2010. As a result of the data envelopment analysis, first three ranks are respectively like that İstanbul Development Agency, Trakya Development Agencies, and Zafer Development Agency.

**Key Words:** Regional Development, Regional Development Agency, Data Envelopment Analysis

### GİRİŞ

Türkiye’de 1960’lı yılından bu yana planlı kalkınma modeli benimsenmiş ve beşer yıllık kalkınma planları ile ekonomik ve toplumsal gelişmelere yön verilmeye çalışılmıştır. Bölgesel planlamaya ise çeşitli nedenlerle pek sıcak bakılmamıştır. Dolayısıyla batılı ülkelerin sanayileşmeyi ülke düzeyinde yaygınlaştırmada ve bölgesel farklılıkların giderilmesinde önemli bir araç olarak kullandıkları “Bölgesel Planlama” modelinden pek yararlanılamamıştır. Bunun yerine il planlaması tercih edilmiş ve “kalkınmada öncelikli yöreler” uygulaması başlatılmıştır. Ancak, her türlü ekonomik kıtlığın dorukta olduğu bu bölgelerin öncelikli il olarak ilan edilmesi, o illerin kaderini değiştirmeye yetmemiştir. Dahası, genellikle sosyal amaçlı “kalkınmada öncelikli yöre” kavramından, verim ve katma değer amaçlı bölge planlamasına geçilememesi, insanla çevrenin buluşmasını engellemiş, yeni sanayi odaklarının ve cazibe merkezlerinin doğuşunu geciktirmiştir.(Arslan, 2005:289)

Türkiye’de bölgesel gelişme farklılıkları, ekonomik, siyasi ve sosyal anlamda birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Türkiye’de bölgeler arasında GSYH kriterine göre önemli farklar olduğu gibi gelişmiş ve geri kalmış diye tanımlanan bölgeler içinde de farklı gelişme düzeylerinde alt bölgeler yer almaktadır. Bölgeler arası gelişme farklılıklarını göstermesi anlamında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından Bölgesel Gayri Safi Katma Değer (BGSD) hesaplamaları yapılmaktadır. Bu kapsamda cari temel fiyatlarla bölgesel Gayri Safi Katma Değerler, üretim

yöntemi ile tarım, sanayi ve hizmetler ayrıntısında 2004-2006 yıllarını kapsayacak şekilde Tablo 1’de verilmiştir. (TÜİK, 2010:1)

Tablo 1: Bölgesel Gayri Safi Katma Değer (Dikey Pay %)

İBBS 1		2004	2005	2006
TR	Türkiye	100	100	100
TR1	İstanbul	27,8	27,4	27,5
TR2	Batı Marmara	4,6	4,7	4,6
TR3	Ege	14,1	14,0	14,0
TR4	Doğu Marmara	12,2	12,4	12,7
TR5	Batı Anadolu	10,8	10,7	10,8
TR6	Akdeniz	10,4	10,5	10,4
TR7	Orta Anadolu	3,9	3,9	3,8
TR8	Batı Karadeniz	5,2	5,2	5,1
TR9	Doğu Karadeniz	2,5	2,7	2,6
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	1,6	1,6	1,5
TRB	Ortadoğu Anadolu	2,4	2,4	2,3
TRC	Güneydoğu Anadolu	4,5	4,6	4,6

Kaynak: TÜİK (2010) Bölgesel Gayri Safi Katma Değer: 2004-2006, Haber Bülteni, Sayı 3, 1

İthal ikameci dönemde ve 1980 yılı ile birlikte uygulamaya konan ihracata dayalı büyüme modelinde özel kesim kaynak tahsis tercihini başta Marmara Bölgesi olmak üzere, ülkemizin gelişmiş Batı bölgeleri lehine kullanmıştır. Böylelikle ülkenin az gelişmiş bölgeleri yatırım tercihlerinin dışında kalmış, bölgeler arasında var olan kalkınma (sanayileşme) farklılıkları daha da artarak, birçok sosyoekonomik soruna kaynaklık etmiştir. (Eşiyok ve Sekmen, 2012:1)

Bu bağlamda, bölgesel gelişmenin etkinliğinin yükseltilerek, hem bölgelere hem de ulusal ekonomiye daha fazla katkı sağlayabilmesi için yeni araçların tasarlanması kaçınılmaz olmuştur. Bu çerçevede, bölgesel gelişme alanında, gerek 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde gerekse bu belge temelinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı koordinasyonunda hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planında (ÖUKP) bölgesel gelişme politikalarını yerel ve bölgesel bazda uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi ve bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin bazı görevlerin merkezin koordinasyonu, gözetimi ve denetimi doğrultusunda Kalkınma Ajanslarına (KA) devredilmesi öngörülmüştür. (DPT.2766-ÖİK.702:10)

Türkiye, 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan AB katılma müzakereleri doğrultusunda birçok yeni uygulamayla beraber Bölgesel Kalkınma konusunda da yeni bir döneme girmiştir. Ülkemizde planlı dönem diyebileceğimiz 1960’lı yıllardan itibaren uygulanmakta olan kalkınmada geri kalmış bölgelere yönelik teşvik sistemini terk ederek yeni bölgesel kalkınma anlayışını hayata geçirmiştir. Yeni bölgesel kalkınma anlayışı, yerel dinamikleri ön planda tutan, yerel potansiyelleri harekete geçirmeye yönelik aktif katılımçılık anlayışını uygulama hedefinde olan ve sürdürülebilir kalkınma sürecini bölgeden başlatmayı hedefleyen bir yaklaşımdır. Bu yeni yaklaşımın temel kurumları Türkiye’nin NUTS Projesi kapsamında tespit edilen 26 istatistikî Bölge Birimi’nde teşkil edilen Kalkınma Ajanslarıdır. Kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik 2006 yılında yayınlanan 5449 sayılı kanunda da belirtildiği gibi kalkınma



ajanslarının kuruluş amaçları şu şekilde sıralanabilir. Kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmuşlardır.

Yeni bölgesel kalkınma anlayışının yerel aktörleri olarak kalkınma ajanslarının görece etkiliğinin değerlendirmeye çalıştığımız bu çalışmanın 2. bölümünde bölgesel kalkınma yaklaşımı üzerinde durulmuştur. Çalışmanın 3. bölümünde ülkemizde bölgesel planlama süreci tarihsel olarak ele alınmıştır. Çalışmanın 4. bölümünde kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları ve faaliyetleri üzerinde durulmuştur. 5. bölümlerde veri zarflama tekniği kullanılarak 2010 yılı için kalkınma ajanslarının performansları (etkilikleri) değerlendirilmeye çalışılmıştır. 6. ve son bölüm sonuç bölümüdür.

## BÖLGESEL KALKINMA YAKLAŞIMI

Gelişme Ekonomisi, Kalkınma Ekonomisi, Gelişmişlik ve Az Gelişmişlik kavramlarının İktisat literatürüne girişi II. Dünya Savaşı sonrasında rastlamaktadır. Bu alanlarda yapılan teorik çalışmalar, genel iktisadın alt ayrımlarına “Gelişme – Kalkınma Ekonomisi” adı altında yeni bir alt disiplinin eklenmesine yol açmıştır. Bu durum, II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda, savaş sonrası ortamda ortaya çıkan az gelişmişlik – gelişme gibi temel soru ve sorunları tespit etmek, anlamak ve çözüm önerilerinde bulunmak kaygısıyla oluşturulan teori ve modellerin belirli bir çerçevede içinde bir araya gelmesiyle ortaya çıkmıştır. Bölgesel kalkınma analizlerinin ortaya çıkmasına, ekonomi biliminin iki alt dalı kaynaklık etmiştir. Bunlardan birincisi Alman ekonomistlerinin, özellikle geçmişte uzmanlık alanını oluşturan mekân ekonomisi veya bölgesel ekonomidir. İkincisi; İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra geliştirilen makro ekonomik büyüme ve kalkınma teorileridir. Bu teoriler 1960’lara doğru ortaya çıkmaya başlamıştır. (Saraç, 2006:30)

Bölgesel kalkınma ve planlama konusunda yazılmış eserlerde değişik bölge tanımlamasına rastlanmaktadır. Bölge tanımlaması ve bölge ayırımına yönelik ilk niteliğindeki sistematik çalışmanın, mekânsal ekonominin kurucusu kabul edilen Alman iktisatçı Johann Heinrich Von Thünen’e ait “Der Isolierte Staat (1826)” adlı eser olduğu kabul edilmektedir. Mekânsal ekonomi konusunda öncü niteliğindeki diğer çalışmalardan arasında Alfred Weber, Tord Palander, Harold Hotelling, Andreas Predöhl, Walter Christaller August Lösch’ün ve benzeri akademisyenlerin çalışmaları sayılabilir. Ancak bölgesel ekonominin kendi başına bir disiplin olarak kabul edilmesi II. Dünya Savaşı’ndan sonrasında rastlamaktadır. (Nijkamp ve Mills,1986:1) Özellikle II. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan bölgesel dengesizlikler sonucu devletin ekonomiye müdahalesinin artması, bilim adamlarının konuyla daha yakından ilgilenmelerine ve bölgesel ekonomi, bölgesel kalkınma konularındaki çalışmalarının hızlanmasına sebep olmuştur. (Gündüz, 2006:2)

1930’larda dünya çapında yaşanan büyük bunalım, ekonomik konjonktürü temelinden etkilemiştir. J.M. Keynes, bu depresyonun serbest piyasa ekonomisinden kaynaklandığını ve aşılması için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. 1970’lere kadar itibar gören bu iddia, bölgesel ekonomi literatüründe de etkisini göstermiştir. Bununla birlikte, 1930-1940’larda ABD’de Tennessee Vadisi’ne yönelik devlet eliyle gerçekleştirilen kalkınma çabalarının başarılı sonuçlar vermesi, bölgesel iktisat kavramının tüm dünyada devlet eliyle geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasında uygulama alanı olarak kullanılabilirdiği fikrini yerleştirmiştir. Keynesyen bölgesel büyüme modellerinin 1950’li ve 1960’lı yıllarda neoklasik bölgesel büyüme modelleriyle geliştirildiği görülmektedir. Daha çok dengeli büyüme argümanları ile desteklenen bu modeller, üretim faktörlerinin, fiyatların ve/veya ücretlerin düşük olduğu bölgelerden daha yüksek olduğu bölgeye doğru akacağı ve azalan marjinal verimlilik yasasına göre bu durumun bölgeler arası faktör fiyatlarını eşitleyeceğini ileri sürmüştür. Neoklasik yaklaşımlar aynı zamanda dengesiz büyüme düşüncesini geliştirici argümanlarla da geliştirilmiştir. Bu bağlamda başlangıçta F. Perroux, G. Myrdal, ve A. Hirschman tarafından ileri sürülen “kutuplaşma kuramı” geliştirilmiş, buradan hareketle günümüze doğru “endüstriyel bölgeler” ve “ticari kümeleşmeler” üzerinde çalışmalar sürdürülmüştür. (Tüylüoğlu ve Karakaş, 2006:197-198)

Fiorenza Belussi ve Michael Porter tarafından savunulan “sanayi odakları/kümeleri” teorisi ile Scott ve Storper tarafından savunulan “esnek üretim ve esnek özelleşme” teorisi; bölgesel kalkınmayı yerel özgünlüklere bağlayan bölgesel kalkınma modelleri arasında yer almaktadır. 1990’lı yıllarda geliştirilen bu modellerde; rekabetçi başarı

gösteren, sanayi odakları/kümelere (clusters) olarak adlandırılan ve yeni ekonominin esnek koşullarına adapte olabilecek yenilikçi yapıya sahip oluşumların dünya ekonomik haritasını çizdiğinden bahsedilmektedir. Sanayi odakları/kümelere (clusters) bu anlamda; birbirleri arasında girdi ve çıktı bağlantıları bulunan; ortak tedarik ve pazar amaçları taşıyan ve yerel uzmanlaşmanın bulunduğu; özetle aynı coğrafyada yerleşik ilişkili endüstrilerin ve kurumların mekânsal yoğunluğudur. (Gökgöz, vd., 2009:5)

Genelde tüm planlama çalışmalarının temel amacı, kapsadığı nüfusun refah düzeyini eşitlemek ve yükseltmektir. Bu amaca hizmet eden araçların basında ise, bölgelerarası farklılıkların giderilmesi suretiyle ülke genelinde ekonomik başarıya ulaşılmasını sağlayacak olan “Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma” anlayışı yer almaktadır. (Arslan, 2005:279) Bölgesel kalkınma, bir anlamda, bölgeler düzeyinde “Fakirlik Kısır Çemberi”nin kırılmasıdır ki bu, bölge içi gelişme potansiyelinin ortaya çıkartılması ve bu potansiyelin harekete geçirilmesi, ayrıca bölge dışı birikimlerin bölgeye ithali ve bunların itici birer güç şeklinde bölgeye çekilmesi anlamına gelmektedir. Tanımlardan anlaşılacağı üzere bölgesel kalkınma; ekonomi ve sosyal nitelikli bir yapısal değişimin bölge bazında gerçekleşmesini öngörmektedir. Bu gerçekleşme sonunda ülke ekonomisinin pek çok yarar sağlayacağı açıktır. Bölgesel kalkınmanın ülke ekonomisine sağladığı yararlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir: (Saraç, 2006:31-32).

- Ülkenin çeşitli bölgelerinde bulunan kaynakların iktisadi faaliyet içinde değerlendirilerek yüksek kalkınma hızının gerçekleştirilmesi,
- Ülkede nüfus- kaynak dengesinin kurulması,
- Düalist özelliğe sahip ekonomik yapının bütünleşmesi,
- İktisadi mekânın ve kentleşme sürecinin iktisadi gelişmeye en elverişli şekilde düzenlenmesi,
- Bölgeler arası refah seviyesi farklılıklarının giderilmesi.

## TÜRKİYE’DE BÖLGESEL PLANLAMA SÜRECİ

256

Ülkemizde planlı dönem diye adlandırdığımız 1963 yılından beri yapılmakta olan BYKP’ları genel anlamda kalkınmayı sağlayacak ekonomi politikalarını tanımlarken, doğal olarak bölgesel kalkınmaya yönelik bölgesel gelişme araçlarının yöntem ve içeriklerini belirleyen temel dokümanlardır.

Ancak, 2005-2013 yılını kapsayan 9. BYKP Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da belirtildiği gibi uzun yıllar boyunca dengeli büyüme, kentleşme, göç, altyapı ve kırsal kalkınma hedefleri etrafında şekillenen kalkınma planları, bölgesel politikaları tasarlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında yetersiz kalmıştır. Yine aynı raporda belirtildiği üzere uygulamada süreç ters ve çarpık çalışarak yatırım programları ile bütçeler bölgesel kalkınmanın belirleyicisi haline dönüşmüştür. Aynı raporda yer alan şimdiye kadar uygulanmış olan kalkınma planlarındaki araçları özetleyen Tablo 2 incelendiğinde 7. BYKP dönemine kadar bölgesel planlama yaklaşımının etkin olmadığı görülmektedir. (DPT.2766-ÖİK.702:13)

ABD ve AB ülkelerinde 1930’lı yıllardan beri uygulanan bölgenin karşılaştırmalı üstünlüklerini ve ihtiyaçlarını dikkate alarak oluşturulan bölgesel kalkınma yaklaşımı, ülkemizde ilk defa 8. Beş yıllık kalkınma planında ele alınmıştır. 8. Beş yıllık kalkınma planına kadar olan 5 yıllık kalkınma planlarında ise yalnızca belirli bölgelere yönelik kısmi ve kısıtlı bölgesel kalkınma planlarının var olduğu görülmektedir.

Tablo 2’den de izlenebileceği gibi il düzeyinde planlama 8. plan dönemine kadar kalkınma perspektifinin içine anlamlı bir şekilde girememiştir. Üstelik tüm plan dönemleri bütünleşik ele alındığında ilke-politika-hedef-araçlar arasında da uyumsuzluk bulunmaktadır. Ek olarak ülkemizdeki güncel gelişmelere bakıldığında, bölgeselleşme yolunda bir dizi “merkeziyetçi” karar ve uygulamalarla karşılaşmaktadır. İlk olarak, DİE’nin 2002 yılında kullanmaya başladığı istatistiksel bölgeler (NUTS) sınıflandırması, gruplandırılan illerin yönetsel aktörlerinin görüşleri alınmadan uygulamaya geçirilmiştir. İkinci olarak, AB’ye sunulan Ön Ulusal Kalkınma Planı ile uygulama gereksimi belirginleşen ve yasalaşma sürecine giren Bölgesel Kalkınma Ajansları, yerel kalkınma gereksinimlerinin bir sonucu olarak değil, AB fonlarının kullanımını kolaylaştırıcı bir girişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum ülke düzeyinde yerel yapıların incelenmesi gereksinimini daha da şiddetlendirmektedir. (Dulupçu ve Gövdere, 2005:139)



Tablo 2:Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Yaklaşımların Bütünlük Değerlendirmesi

Kalkınma Planı	İlkeler	Yaklaşım ve Politikalar	Hedefler	Araçlar
1. BYKP (1963-1967)	-Bölgelere ekonomik kalkınmanın nüfuz etmesi -Bölgesel ekonomik bütünlük	-Bölgesel Planlama -Büyüme kutupları (örneğin Doğu Marmara, Çukurova, Antalya, Zonguldak)	-Dengeli kentleşme, -Bölgeler arasında denge, (kamu hizmetleri ve gelir dağılımında) -Yatırım etkinliği	-Finansal teşvikler -Az gelişmiş bölgelere yönelik yatırım temelli önlem alternatifleri
2. BYKP (1968-1972)	-Hızlı kentleşmeden kaynaklanan nüfus sorunlarına odaklanma	-Bölge ve il planlaması -Dolaylı bölgesel planlama	-Dengeli bölgeler arası gelişme, -Sosyal eşitlik açısından bölgeler arasında dengeli dağılım, -Yatırım etkinliği	-Vergi indirimleri, -Özel sektör yatırımlarına yönelik finansal teşvikler, -Pilot projeler Keban
3.BYKP (1973-1977)	-Bölgesel farklılıkların giderilmesi -Belirli az gelişmiş bölgelerin kalkınması	-Sektör ve il planlaması	-Dengeli bölgeler arası gelişme, -Sosyal eşitlik açısından bölgeler arasında dengeli dağılım, -Yatırım etkinliği	-Finansal teşvikler, az gelişmiş bölgeler için sanayileşme programları, -Envanter çalışmalarını, -İl planlaması, -Sektörel planlama, -Paket projeler -Kalkınmada öncelikli iller
4.BYKP (1979-1983)	-Bölgesel sorunlara yönelik kaynakların mobilizasyonu	-Sektörler ve bölgeler arasındaki bağların güçlendirilmesi	-Az gelişmiş illerin kalkınması, -Sektörel ve bölgesel karşılıklı bağımlılık -Mekânsal organizasyon	-Yatırım için faiz indirimleri -Çeşitli finansal yardımlar, -Paket projeler, il ve bölge düzeyinde yatırımlar, -Çukurova Kentsel Kalkınma Projesi -GAP
5.BYKP (1985-1989)	-Az gelişmiş ve sektörel olarak potansiyele sahip bölgelerde kaynak kullanımını rasyonelleştirerek kalkınmanın hızlandırılması	-Projelerin bölgesel etkisini de içeren doğrudan bölgesel planlama (16 fonksiyonel bölge önerisi )	-Sosyal eşitliği dikkate alan dengeli bölgesel kalkınma	-Potansiyel kaynakların belirlenmesi için bölgesel gelişme programlarının hazırlanması -Bu programlar doğrultusunda ilgili yatırımların seçilmesi, -Öncelikli bölge ve sektörlerdeki altyapının sanayileşme projeleri için geliştirilmesi -Kalkınmada öncelikli illerdeki yatırımlar için finansal yardımlar

Kalkınma Planı	İlkeler	Yaklaşım ve Politikalar	Hedefler	Araçlar
6.BYKP (1990-1994)	-Uygulama için sosyal, idari ve finansal boyutların bütün olarak ele alınması -Uluslararası standartlara uygun istatistiksel sistemin uyarlanması (Özellikle AB bağlamında)	-Bölge ve bölge altı düzeyde planlama	-Bölgelerde dengeli kalkınma -İlçelerin köylerden kente göçün engellenmesi için desteklenmesi	-Kalkınmada öncelikli yörelere yönelik finansal kaynakların artırılması, -Kalkınmada öncelikli illere yönelik teşvikler ve bu amaca yönelik özel bir fon oluşturulması -Sanayi bölgeleri
7.BYKP (1996-2000)	-Sektörel ve mekânsal çalışmaların bütünleştirilmesi, -İllerin sektörel uzmanlaşması, -Şehir planlaması, -Bölgesel farklılıkların giderilmesi -Rekabet gücünün artırılması	-Bölge ve bölge altı projeler -Bölgesel yeteneklerin mobilizasyonu -Sürdürülebilir kalkınma	-Göç ve demografik değişimin rasyonelasyonu, -Metropol bölgelerin sorunlarının ayrı bir kategoride ele alınması, -Konut sorunu için politika geliştirme çalışmaları -Bölgesel farklar	-Kalkınmada öncelikli yörelere politikasına devam edilmesi, -Doğu ve Güneydoğu Anadolu için acil destek programı, -GAP, -Yasal düzenlemeler, -Konut projeleri, -Kalkınmada öncelikli illerdeki KOBİ'lerin desteklenmesi, -ZBK, Yeşilirmak Havzası, DOKAP ve DAP
8.BYKP (2001-2005)	-Katılımcı planlama, -Sürdürülebilirlik, -Kaynak kullanımının etkinleştirilmesi -AB bölgesel politikalarına uyum	-Stratejik bölgesel planlama -Kümelenme -İl Gelişme planları	-Rekabet edebilirliğin genişletilmesi, -Yerel girişimcilik ve yerel kaynakların mobilizasyonu -Bölgesel farklılıklar	-KOBİ destekleri, -AB Fonları, -İlk kapsamlı bölgesel planlar -Beşeri sermaye -Yeşilirmak Havzası Gelişme Projesi -Bölgesel operasyonel programlar
9.BYKP (2007-2013)	-Bütüncül yaklaşım, insan odaklı yönetim anlayışı, -Rekabetçi bir piyasa, -Kaynak kısıtı gözetilerek önceliklendirme yapılması	-Yerel bölgesel planlama (IBBS) -Kümelenme -Bölgesel yatırım teşviki	-Rekabet gücünün artırılması, -İstihdamın artırılması, -Beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, -Bölgesel gelişmenin sağlanması, -Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması	-Yerel düzeyde planlama araçları -Kalkınma Ajansları

Kaynak: DPT. (2008) 9.BYKP, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2766 - ÖİK:702. (Belirtilen kaynakta yer alan tabloda bulunmayan 9 BYKP dönemi aynı yayın içerisinde tabloya eklenmiştir.)

Yukarıda Tablo 2'de görüldüğü ve VIII beş yıllık kalkınma planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da belirtildiği gibi VII Beş Yıllık Kalkınma Plan döneminde Birinci ve İkinci planlardan sonra kesintiye uğrayan Bölge planlama anlayışının ve pratiğinin yeniden canlandığını söyleyebiliriz. VIII. BYKP kapsamında hazırlanan "Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu" özellikle bölgesel gelişme stratejileri ve il gelişme stratejileri üzerinde yoğunlaşması VIII. BYKP da mekân üzerinde önemle durulduğunu bize göstermektedir.

VIII. BYKP'da ve bu planın Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu'nda açıkça görüleceği üzere özde dört temel araç bölgesel gelişme için kullanılmıştır. Bunlardan ilki kalkınma planlarının hedef ve stratejileri



çerçevesinde sektörel öncelikleri ile mekânsal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla yapılan bölge planlarıdır. Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi Ana Planı (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'dır (DOKAP). Entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüştürülen GAP dışında diğer planlar çeşitli gerekçelerle hayata geçirilememişlerdir. (DPT.2766-ÖİK.702:9)

İkincisi Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) aracıdır. Yine dokuzuncu BYKP belirtildiği üzere bu araç mali önlemlerle sınırlı kaldığı için beklenen sonuçları vermemiştir. Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki il sayısı, başta 22 olarak belirlenmiş iken, bugün, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamında 50 il ve iki ilçe (Gökçeada ve Bozcaada) bulunmaktadır.

Dokuzuncu BYKP'ında belirtilen üçüncü araç il gelişme planlarıdır. (DPT.2766-ÖİK.702:9) İl gelişme planları bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının kabul edilebilir düzeye indirilmesi ve görece geri kalmış yörelere kalkındırılması için, il ve hatta ilçe kademelerinden başlayan bir kalkınma ve planlama sistemi oluşturulmasını öngörmektedir.

Aslında, planlı kalkınma döneminin başlarında il ve ilçe yönetimlerine sorumluluk verilmekle beraber, yönetsel ve yasal ortam ve koşullar yeterince oluşturulmadığı için, il ve ilçe ölçeklerinde uzun yıllar gelişme planları yapılamamıştır. Ancak, 2000'li yıllarla birlikte ve DPT'nin de katkısıyla birkaç il ve çok az sayıda ilçede planlar yapılmıştır. Üretilen güncel il düzeyindeki planlama örnekleri, mekân boyutu da içermelerine karşın hiyerarşik planlama dizgesinde üst-alt plan düzeyleri arası bilgi ve karar aktarımını sağlayamamakta; ülke düzeyi ile yerel düzeyde planlamalar arası dikey ilişkiyi kuramamaktadır. İl düzeyindeki güncel planlama çalışmaları kır-kent, koruma-kullanma, şimdiki nesil-gelecek nesil ihtiyaçları dengelerini kurmada, yatırımlara yön verecek politikalar içermeye yetersiz olup uygulatıcı yaptırım gücünden de yoksundur. Bolu, Düzcü, Mersin, Batman, Çankırı, Samsun, Şanlıurfa, Karaman modelleri olarak anılabilecek kimi başlangıçların karşılaştırmalı bir çerçevede incelenmesi henüz yapılmamıştır. Her bir modelden alınacak dersler doğrultusunda, ülke koşullarına uygun özgün birkaç alternatif il gelişme planı yapma ve uygulama modeli geliştirilememiştir. (DPT.2766-ÖİK.702:233) Bu planlar, mali kısıtlar yüzünden sınırlı sayıda ilde hazırlanabilmiş; planların uygulanabilmesi için gereken kaynak ve zaman boyutu yeterince tanımlanmamış ve bu planlar mevcut durum, vizyon ve strateji belirlenmesine rağmen uygulama zeminini bulamamışlardır.

Dördüncü araç ise kısaca diğer kalkınma politikalarının 'bölgesel boyutu' biçiminde adlandırılabilir. Başka bir ifade ile ulusal kalkınma için uygulanan çeşitli politikaların bölgesel düzeyde etkileri bulunmaktadır. Örneğin sanayi politikasının organize sanayi bölgeleri (OSB) aracı ve Küçük ve Orta Boy İşletmeler (KOBİ) politikasının finansal destek araçları bölgesel kalkınma üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Ancak burada sözü edilen ulusal kalkınma politikaları ile diğer benzeri politikalar bölgesel ölçekte önemli etkiler göstermesine rağmen genelde bir bölgesel gelişme stratejisi bağlamında geliştirilmemiş ve uygulanamamıştır. (DPT.2766-ÖİK.702:9)

Orta ölçekli endüstriler için Organize Sanayi Bölgeleri ve küçük ölçekli endüstriler için Küçük Sanayi Siteleri planlı dönemin başında, Türkiye'deki endüstriyel yatırım için altyapıyı geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu iki politika aracı, KOBİ'ler için uygun ortam sağlamak suretiyle yerel sermayeyi bölgede tutmayı amaçlamıştır.

Organize Sanayi Bölgeleri, Türkiye'de yerel sermaye birikiminin il dışına çıkmasını engellemede ve yerel sanayi transferinde önemli bir planlama aracı olarak işlev görmüştür. (DPT.2766-ÖİK.702:25)

#### **TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI**

Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulmasında en önemli sebep hiç kuskusuz Avrupa Birliği'ne üyelik sürecidir. Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, üye olacak ve aday olacak ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulmasını istemiştir. Bu çerçevede Türkiye, Bölgesel Kalkınma Ajansları'nı ciddi anlamda ilk kez aday üyeliğinin tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında ele almıştır. AB Komisyonu'nun hazırladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında yer alan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nı oluşturmak amacıyla yasal düzenleme süreci başlatılmıştır. (Maç, 2006:3-4)

Avrupa Birliğince üye ve üyeliğe aday ülkelere, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltabilmek ve refah düzeylerini geliştirebilmek amacıyla finansal kaynaklar sağlanmaktadır. AB, bölgesel gelir farklılıklarını azaltmaya yönelik uygulamaları hayata geçirmek için çeşitli düzeylerde bölgesel istatistiklere gerek duymaktadır. Türkiye Helsinki Zirvesi sonrası aday üye bir ülke olarak her alanda Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yükümlülüklerini yerine getirmek için çalışmalar yürütmektedir. Yürütülen bu çalışmalar doğrultusunda aday üye ülkelerce hazırlanması gereken ve İstatistik Bölge Birimleri Sınıflaması olarak adlandırılan sınıflama (İBBS- AB literatüründe NUTS: Nomenclature d'unités territoriales statistiques) 2001 yılı içerisinde TÜİK ve DPT tarafından hazırlanmış olup Bakanlar Kurulu'nun 2002/4720 sayılı Kararı ile 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Daha sonra da 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, katılım öncesi mali yardım programından yararlanabilmek için Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması öngörülmüştür. Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gündeme gelmiş ve kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilerek, 08 Şubat 2006 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. (Soyak, 2005:3-4) 5449 sayılı Kanun genel olarak bir çerçeve kanun niteliğinde olup, ajanslara genel bir şekil çizmekle yetinmiştir. Ajansların kuruluşunu bir idari işlem olarak Bakanlar Kurulu'na bırakmıştır (Tamer, 2007:41-42) Ancak 2006 yılında Anayasa Mahkemesine kaynakların ulusal açıdan değil bölgesel açıdan kullanılacağı bunun kaynak israfına ve kamu yararı gözetilmeksizin yapılacağı şeklinde kanunun iptaline ilişkin dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi bu iptal istemini 2007 yılında reddederek 23.02.2008 tarihinde resmi gazetede yayımlanan kararında kalkınma ajanslarının yürütülmesini ve bu organların DPT tarafından koordinasyonunun sağlanmasının anayasaya aykırılık oluşturmayacağını bildirmiştir. Ayrıca kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle kendine özgü bir yapı oluşturulması da anayasaya aykırılık teşkil etmez demıştır (Bağlı, 2009:207) Tüm süreç neticesinde 2006 yılında 2 adet, 2008 yılında 8 adet ve 2009 yılında 16 adet olmak üzere İİBS Düzey 2 sınıflandırmasına göre teşkil edilen 26 adet kalkınma ajansı faaliyetlerine devam etmektedir. Kalkınma ajansların görev, yetki ve sorumlulukları 5449 sayılı Kanunda tanımlanmış olup, bunların genel çerçevesi aşağıda verilmektedir:<sup>1</sup>

260

- a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- f) Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya yaptırmak.
- g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

1 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 5449, Kabul Tarihi: 25.01.2006. (Erişim tarihi 12.12.2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm>)



## METODOLOJİ VE UYGULAMA

### Veri Zarflama Analizi

Veri Zarflama Analizi (VZA), doğrusal programlama prensiplerine dayanan ve literatürde "Karar Verme Birimleri" (KVB) olarak geçip girdiyi çıktıya dönüştürmekten sorumlu işletme veya ekonomik kuruluşların görece verimliliğini ölçmek için tasarlanmış olan bir tekniktir. Yöntem ilk olarak Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından, kamu kuruluşlarının teknik verimliliğini ölçmek ve karşılaştırmak amacıyla geliştirilmiştir. Yöntem, regresyon tekniğinin doğrudan uygulanmadığı çoklu girdi ve çoklu çıktılar içeren ve fiyatların belirsiz olduğu bu gibi üretim ilişkilerinde, girdi ve çıktıların ağırlıklarını (görece önemlerini) belirleyerek, performans karşılaştırmaları yapılmasına olanak tanır. Gerçekleştirilen ilk VZA uygulamasında (Charnes, vd.,1978), okulların verimliliklerini ölçmek hedeflenmiştir. (Aydemir, 2002:45) Veri Zarflama Analizi, birden çok ve farklı ölçeklerle ölçülmüş ya da farklı ölçü birimlerine sahip girdi ve çıktıların karşılaştırma yapmayı zorlaştırdığı durumlarda, karar birimlerinin görece performansını ölçmeyi amaçlayan doğrusal programlama tabanlı bir tekniktir (Altun, 2006:12).

Veri zarflama analizinin kullanılabilmesi için öncelikle aynı kararların uygulandığı ve benzer organizasyona sahip olan karar verme birimlerinin seçilmesi gerekmektedir. Karar verme birimlerinin etkinliğinin ölçülebilmesi için bu birimlere ait girdi ve çıktı değişkenleri belirlenmelidir. Veri zarflama analizi modelinin ayırıştırma yeteneğinin çok olabilmesi için girdi ve çıktı sayısının çok olması arzulanır. Bu nedenle mümkün olduğunca çok sayıda girdi ve çıktı elemanı seçilmelidir. Ancak seçilen girdi ve çıktı elemanlarının her karar birimi için kullanılıyor olması gerekmektedir. Seçilen girdi sayısı (m), çıktı sayısı da (p) ise en az (m+p+1) tane karar birimi, araştırmanın güvenilirliği açısından gerekli bir kısıttır. Diğer bir kısıt ise değerlendirmeye alınan karar verme birimi sayısı, değişken sayısının en az 2 katı olmalıdır. Veri zarflama analizinin görece etkinliği ölçme şekli, iki aşamalı olarak kısaca şu şekilde özetlenebilir. (Demir ,vd. 2007:15)

a) Herhangi bir gözlem kümesi içinde en az girdi bileşimini kullanarak en çok çıktı bileşimini üreten "en iyi" gözlemleri (ya da etkinlik sınırını oluşturan karar birimlerini) belirler.

b) Söz konusu sınırı "referans" olarak kabul edip, etkin olmayan karar birimlerinin bu sınıra olan uzaklıklarını (ya da etkinlik düzeylerini) "oransal" olarak ölçer.

Veri zarflama analizinin matematiksel yapısı Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından aşağıdaki kesirli programlama modeli yardımıyla oluşturulmuştur (Charnes, vd.,1978: 431). Analiz edilecek problemde her birinin (m) adet girdisi ve (s) adet çıktısı ve (n) adet karar birimi olduğu varsayılmıştır.  $X_{ij} > 0$  parametresi, (j) karar-birimi tarafından kullanılan (i) girdi miktarını göstermektedir.  $Y_{rj} > 0$  parametresi (j) karar-birimi tarafından üretilen (r) çıktı miktarını göstermektedir. Bu karar problemi için karar değişkenler, (k) karar-biriminin (i) girdileri ve (r) çıktıları için vereceği ağırlıklardır. Bu ağırlıklar sırasıyla  $V_{ik}$  ve  $U_{rk}$  olarak gösterilmektedir. Kesirli doğrusal programlama modelinin amaç fonksiyonu, (k) karar-birimi için toplam ağırlıklandırılmış çıktıların toplam ağırlıklandırılmış girdilere oranının en büyüklenmesi şeklinde tanımlanmıştır.

$$Max h_k = \frac{\sum_{r=1}^s u_{rk} Y_{rk}}{\sum_{i=1}^m v_{ik} X_{ik}} \quad (1)$$

eşitlikte karar-birimi k ağırlıklarını, diğer karar birimleri de bu seçilen ağırlıkları kullandığı zaman etkinlikleri 1'in üzerine çıkamayacak şekilde seçmelidir. Aksi durumda karar-birimi k etkinlik değeri 1'i yakalarken diğer bir takım karar birimleri 1'in üzerinde etkin olurlar. O halde bu kısıt şu şekilde ifade edilebilir.

$$\frac{\sum_{r=1}^s u_{rk} Y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_{ik} X_{ij}} \leq 1 ; \quad j = 1, 2, \dots, n \quad (2)$$

Buna ek olarak bu eşitlikte tanımlanan karar-birimi k tarafından kullanılacak olan girdi ve çıktı ağırlıklarının negatif olamayacağı da açıktır. O halde bu eşitliğe,

$$u_{rk} \geq 0 : r = 1, 2, \dots, s \quad v_{ik} \geq 0 : i = 1, 2, \dots, m \quad (3)$$

kısıtlayıcı koşullarının eklenmesi gereklidir. Yukarıdaki şekilde tanımlanan kesirli programlama modelinin doğrusal programlama modeline dönüştürülmesi sonucunda Charnes-Cooper-Rhodes veri zarflama modeli oluşturulmuştur (Demir, vd. 2007:16)

#### **Veri Zarflama Analizinin Adımları**

Gözlem kümesinin seçilmesi: VZA'da ilk aşama, birbiriyle karşılaştırmalı etkinlik ölçümü yapılacak olan karar birimlerinin seçimini içerir. Bu birimlerin üretim teknolojisi açısından birbirine benzer olmaları, diğer bir deyişle gözlem kümesinin "homojen" olması, elde edilecek sonuçların anlamlı olabilmesi açısından çok önemlidir. Bu grubun homojen olması, söz konusu grubu oluşturan karar birimlerinin aynı girdi çıktı karmalarına sahip olmaları ve dışsal etkenlerin birbirinden çok farklı olmadığı anlamına gelir. (Altun, 2006:21).

262

Girdi ve çıktı kümelerinin seçilmesi: Bu aşamadaki amaç; üretim teknolojisini en iyi şekilde ifade edebilecek girdi ve çıktıların seçilmesidir. Girdi ve çıktı sayısının çok fazla olması karar birimleri sayısının da artmasını gerektirir. Bu da gözlem kümesinin homojenliğini bozar. Girdi ve çıktı sayılarının az olursa VZA'nın araştırma tekniği artar. (Altun, 2006:21).

VZA ile görelilik ölçümü: Karşılaştırmalı analizi yapılacak olan karar birimlerinden oluşan gözlem kümesi ve ilgili girdi çıktı kümeleri seçildikten sonra, etkinlik ölçümü yapacak analist, mevcut üretim ortamı için en uygun olan VZA modelini seçer. Her bir karar birimi için ilgili doğrusal program (ağırlıklı model ya da zarflamalı model) çözülerek çözüm kümelerine ulaşılır. (Altun, 2006:22).

#### **Veri Zarflama Analizinin Güçlü-Zayıf Yönleri**

VZA'nın güçlü yönleri aşağıda özetlenmiştir: (Alçılar,2006 :31)

- VZA, genel olarak fiziksel çıktı ve girdi ölçüleriyle test edilmiştir ve bu durumda sonuç olarak yöntem teknik girdi-çıkıtı etkinliği ile sınırlıdır. Etkinsizlik belirlendiğinde, VZA aynı çıktıların daha az girdiyle üretilebileceğini söyler.
- Yöntemin yetenekleri, çıktı ve girdilere görelilik fiyatlar veya öncelikli ağırlıklar tahsis etmek suretiyle güçlendirilebilir.
- VZA'nın uygulanması, özellikle denetim elemanlarının tüm ilgili girdi ve çıktıları tanımlamak suretiyle üretim veya hizmet çevresini daha iyi tanımlarını sağlar.
- VZA, yeniden başvuruyu mümkün kılan bir veri tabanı oluşturmayı özendirir.
- Dokümantasyonu güçlendirir.

Tüm diğer analitik metotlar gibi VZA'nın da bir takım zayıf yönleri vardır. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir: (Alçılar,2006 :32)

- VZA girdi ve çıktıların ayrı ayrı etkinliğini ölçemez, bunun yerine tümünü dikkate alarak etkinlik ölçer.
- VZA'dan elde edilen sonuçlar seçilen girdi ve çıktı kümelerine bağımlıdır.
- Farklı girdi ve çıktı kümeleri için farklı sonuçlar ortaya çıkacaktır.



- Yöntemin kullanımı, VZA kullanılmasının uygun olup olmadığının belirlenmesinden sonuçların yorumlanmasına kadar kullanıcı tecrübe ve bilgisine bağımlı olabilir.
- Bazı etkinsizlik durumları kontrol edilemeyen bileşenlere bağlı olabilir. Bu durumda belirlenen hedeflere ulaşmak mümkün değildir.
- VZA, etkin olmayan bir karar biriminin performansını, kümesindeki görel olarak etkin karar birimlerinin seviyesine çıkarmak için alternatif yollar belirler. Ancak yöntem, etkin olmayan karar birimini etkin üretim ilişkisine ulaştıracak tek bir yol önermez. Burada karar birimine uygun iyileştirme yolunu seçmek, araştırmacının yargısına ve tecrübesine kalmıştır.
- Bir VZA etkinlik çalışması için ilgili çıktı ve girdilerin belirlenme yöntemleri çok önemlidir. İlgili girdi ve çıktılar inceleme dışı bırakıldığında, bunların ölçülmesi çok zor veya imkânsız olduğunda, yöntemin verdiği sonuçlar yanıltıcı veya yanılsamalı olabilir.
- VZA, spesifik faaliyet prosedürleri ya da yönetsel kararlar ortaya koyamaz.
- Karar birimlerinin sayısı girdi ve çıktılarının toplam sayısı ile karşılaştırıldığında yeterince büyük değilse VZA'nın ayırıcı kuvveti zayıflar.

### Uygulama

Uygulama için Kalkınma Ajanslarının aktif olarak çalışmaya başladığı ve şu ana kadar toplu verilerin yayınlandığı ilk yıl olan 2010 yılı verileri kullanılmıştır. Veri zarflama analizini için DEAP (A Data Envelopment Analysis Program) paket programı kullanılmıştır.<sup>2</sup> DEAP paket programı ölçeğe göre sabit getiri ve ölçeğe göre değişken getirili durumlarda hesaplama yapabilen bir paket programdır. Analizde yapılırken izlenen uygulama adımları aşağıda özetlenmiştir.

**Gözlem Kümesinin Seçilmesi:** Gözlem kümesi 26 adet kalkınma ajansıdır. 2010 yılında bütçe ödeneği öngörülmemiş olan Güney Marmara Kalkınma Ajansı, VZA analizinde kullanılmak üzere seçilen “Destek Bütçe Ödeneği/Toplam Bütçe Ödeneği” oranı hesaplanamadığından dolayı analizden çıkarılmıştır. Çalışma sonucunda analiz kapsamında yer alan 25 kalkınma ajansının görel etkinlikleri hesaplanmıştır.

263

**Girdi-Çıktı Kümelerinin Belirlenmesi:** Girdi-çıkıtı kümelerinin belirlenmesi aşamasında 26 adet kalkınma ajansına ait bilgilerin toplu olarak yer aldığı şu ana kadar Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanmış tek çalışma olan Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan veriler kullanılmıştır. Kalkınma Ajanslarının pek çoğu 2009 yılında kurulduğu ve asıl faaliyetlerine 2010 yılında başladıkları için ajanslar hakkında performans değerlerinin ilk olarak ortaya çıktığı yıl 2010 yılıdır. 2010 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan veriler incelendiğinde VZA mantığına uygun olacak şekilde şu değişkenlerin kullanılması benimsenmiştir.

**Çıktılar:** Çıktılar girdiler tarafından üretilen birimlerdir. Çalışmada kullanılacak gözlem kümesi ile ilişkili çıktıları en doğru şekilde temsil edebilecek parametrelerdir. Ajanslar tarafından 2010 yılı içinde çıkılan toplam program sayısı ajansların kaç programı yürütebildiğinin göstergesidir. Bu anlamda VZA analizinde kullanılmak üzere değerlendirmeye alınan ilk çıktı, doğrudan faaliyet desteği, teknik destek ve doğrudan finansman destek programlarının toplamı olan “Ajanslar tarafından 2010 yılı içinde çıkılan toplam program sayısı” olarak seçilmiştir.

Ajansın çıktığı programlarda kullanacağı “proje ve faaliyet destekleme gider ödeneği” bütçe kaleminin “toplam bütçe ödeneği” oranıdır. Türkiye Kalkınma ajansları çalışma sistematiğine uygun olarak 2010 yılı faaliyetleri, 2010 yılında başlanan faaliyetler olup bunların uygulama süresi 2011 yılına ve bazı programlarda 2012 yılına sarmaktadır ve bu tarihler ajans bazında oldukça önemli farklılıklar içermektedir. Bu itibarla 2010 yılını temsilen bütçe ödeneklerinin kullanılması performans değerlendirme aşamasında doğru sonuçlar verecektir. Çalışmada, VZA analizinde kullanılmak üzere seçilen ikinci çıktı “Destek Bütçe Ödeneği/Toplam Bütçe Ödeneği” oranıdır. Çıktı olarak bir oranın seçilmesinin nedeni, ajanslar için gönderilen ödeneğin Düzey2 bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişmişliklerine göre önemli farklılıklar içermesi ile ilişkilidir. Bu sebepten dolayı analizde “Destek Bütçe Ödeneği/Toplam Bütçe Ödeneği” oranının kullanılması karar birimlerinin performanslarının değerlendirilmesinde daha doğru sonuç vereceği düşünülmektedir.

2 <http://www.uq.edu.au/economics/cepa/deap.php> (Erişim tarihi 12.12.2012)

Girdiler: Ajansın gerçekleştirdiği destek programları için gerekli faaliyetleri yürüten birimlerde Ajans uzmanları çalışmaktadır. Dolayısıyla girdi olarak Ajanslarda “uzman personel” statüsünde çalışan personel sayısı belirlenmiştir. Analizde kullanılan girdi ve çıktılar ajanslar bazında Tablo 3’de gösterilmektedir.

Tablo 3: Analizde Kullanılan Girdi ve Çıktılar

Ajanslar	Ajanslar Tarafından 2010 Yılı İçinde Çıkan Toplam Program Sayısı (Çıktı)	Destek Bütçe Ödeneği/Toplam Bütçe Ödeneği (Çıktı)	Ajanslarda “Uzman Personel” Statüsünde Çalışan Toplam Personel Sayısı (Girdi)
AHİKA	3	77	22
ANKARAKA	1	2	26
BAKA	2	36	26
BAKKA	1	52	19
BEBKA	2	69	20
ÇKA	3	79	29
DAKA	2	85	28
DİKA	5	69	30
DOĞAKA	5	76	26
DOKA	3	63	29
FKA	2	61	25
GEKA	3	56	27
İKA	3	72	22
İSTKA	5	88	16
İZKA	2	78	32
KARACADAĞ	5	75	27
KUDAKA	4	65	28
KUZKA	1	1	19
MARKA	2	39	30
MEVKA	3	70	30
OKA	2	68	31
ORAN	2	69	16
SERKA	2	63	29
TRAKYAKA	3	74	15
ZEKA	2	72	16

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, (2011) Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporu, Ekim 2011, Ankara.

#### **Analiz Sonuçları**

VZA uygulamasında ölçüğe göre sabit getiri seçilmiştir, çünkü ölçek büyüklüklerinin kısa vadede değişmeyeceği düşünülmektedir. Ardından analiz yapılmıştır. Analiz sonucu elde edilen etkinlik sonuçları Tablo 4’de görülmektedir.



Tablo 4: Analiz Sonuçları (KA Göreli Etkinlikleri)

Ajanslar	Etkinlik Değerleri (CRS)
AHİKA	0.636
ANKARAKA	0.123
BAKA	0.252
BAKKA	0.498
BEBKA	0.627
ÇKA	0.495
DAKA	0.552
DİKA	0.533
DOĞAKA	0.615
DOKA	0.395
FKA	0.444
GEKA	0.377
İKA	0.595
İSTKA	1
İZKA	0.443
KARACADAĞ	0.593
KUDAKA	0.457
KUZKA	0.168
MARKA	0.236
MEVKA	0.424
OKA	0.399
ORAN	0.784
SERKA	0.395
TRAKYAKA	0.897
ZEKA	0.818

Analiz sonucunda göre girdi-çıkı birleşimini en etkin kullanan birim İstanbul Kalkınma Ajansıdır. Etkinlik sıralanmasında Trakya Kalkınma Ajansı ile Zafer Kalkınma Ajansı İstanbul Kalkınma Ajansı takip etmektedir. Tablo 4’de tüm kalkınma ajanslarının etkinlik sıralaması verilmektedir.

Tablo 5’te etkinliğin sağlanması için hedef çıktı ve girdiler görülmektedir.

Tablo 5: Hedef Girdi-Çıktı Değerleri

Ajanslar	Hedef – Toplam Çıktılan Program Sayısı	Hedef - Destek Bütçe Ödeneği/Toplam Bütçe Ödeneği	Hedef- Toplam “Uzman Personel” Sayısı
AHIKA	4	77	14
ANKARAKA	1	18	3
BAKA	2	36	7
BAKKA	3	52	9
BEBKA	4	69	13
ÇKA	4	79	14
DAKA	5	85	15
DİKA	5	88	16
DOĞAKA	5	88	16
DOKA	4	63	11
FKA	3	61	11
GEKA	3	56	10
İKA	4	72	13
İSTKA	5	88	16
İZKA	4	78	14
KARACADAĞ	5	88	16
KUDAKA	4	70	13
KUZKA	1	18	3
MARKA	2	39	7
MEVKA	4	70	13
OKA	4	68	12
ORAN	4	69	13
SERKA	4	63	11
TRAKYAKA	4	74	13
ZEKA	4	72	13

## SONUÇ

Ülkemizde, AB müktesebatına uyum çalışmaları ile birlikte yeni bir bölgesel kalkınma yaklaşımının benimsendiğini görmekteyiz. Bu çalışmada ilk olarak bahsi geçen bu yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ülkemizde faaliyetlerini sürdürmekte olan 25 adet kalkınma ajansının görece etkinlikleri veri zarflama analizi (VZA) kullanılarak değerlendirilmiştir. 2010 yılında projeler için bütçe ödeneği öngörülmemiş olan Güney Marmara Kalkınma Ajansı analizden çıkartılmıştır. Kalkınma Ajanslarının pek çoğu 2009 yılında kurulduğu ve asıl faaliyetlerine 2010 yılında başladıkları için ajansları hakkında performans değerlerinin ilk olarak ortaya çıktığı yıl 2010 yılıdır. 2010 Yılı Faaliyet Raporu şimdiye kadar toplu olarak kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin değerlendirildiği ilk ve tek rapordur. Çalışmamızda 2010 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan veriler kullanılmıştır. Çalışma bundan sonraki yıllarda yayınlanacak yıllık faaliyet raporları kullanılarak tekrarlanabilir. Veri



zarflama analizi görelî etkinlik değerdendirilmesi yaptığı için daha sonraki yıllarda oluşacak veriler ile farklı sonuçlara ulaşılması muhtemeldir.

2010 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan veriler incelendiğinde, VZA mantığına uygun olacak şekilde Kalkınma ajanslarının görelî etkinliklerinin değerdendirilmesi için girdi ve çıktılar olarak şu değışkenlerin kullanılmasına karar verilmiştir. Ajansların çalışma şekli ve VZA mantığına uygun olacak şekilde ajanslarda çalışan “uzman personel” sayısının, VZA girdi olarak kullanılması uygun görülmüştür. Ajanslar tarafından analiz yapılacak faaliyet yılı içinde çıkılan program sayısı, ajansların o yıl için kaç programı yürütebildiğinin göstergesidir. Bu anlamda, doğrudan faaliyet desteği, teknik destek ve doğrudan finansman destek programlarının toplamı analizde kullanılan ilk çıktı olarak seçilmiştir. VZA analizinde kullanılmak üzere seçilen ikinci çıktı “Destek Bütçe Ödeneği/Toplam Bütçe Ödeneği” oranıdır.

Analiz sonucunda göre girdi-çıkıtı birleşimini en etkin kullanan birim İstanbul Kalkınma Ajansıdır. Etkinlik sıralanmasında Trakya Kalkınma Ajansı ile Zafer Kalkınma Ajansı İstanbul Kalkınma Ajansı takip etmektedir. Tablo 4’de tüm kalkınma ajanslarının etkinlik sıralaması verilmiştir. Yeni yapılanma sürecinde olan özellikle 2008 ve 2009 yıllarında kurulan kalkınma ajansların bölgelerinde bulunan karşılaştırmalı üstünlüklere göre faaliyet alanlarını ve araçlarının çeşitlendirilmesi, performanslarını arttırmak anlamında önemli görülmektedir. Özellikle bölgeye yatırım çekilmesi ve yatırım destek faaliyetlerinin ajans faaliyetleri içindeki ağırlığının önümüzdeki dönemde artırılması önemlidir. Önümüzdeki dönemde ajansların sahip oldukları teknik ve kurumsal kapasitelerini gelişmesiyle bölgesel kalkınma çalışmalarının etkinliğinin artacağı düşünölmektedir.

#### KAYNAKÇA

ALÇILAR, B., (2006) “Türkiye’de Faaliyet Gösteren Devlet Üniversiteleri İçin Performansa Dayalı Bütçe Tahsis Modeli”, Yüksek Lisan Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

ALTUN, D. (2006). “Türk Telekomünikasyon A.Ş. İl Telekom Müdürlüklerinin Veri Zarflama Analizi ile Etkinlik Ölçümü”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

ARSLAN, K. (2005) “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4, Sayı:7, 275-294.

AYDEMİR, Z.C., (2002) “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması”, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No : DPT : 2664.

BAĞLI, M. S. (2009). “Kalkınma Ajansları”, Değişik Yönleriyle Yerelleşme, (edt. Veysel Bilgiç), Seçkin Kitabevi, Ankara.

CHARNES, A., COOPER, W. ve RHODES, E. (1978) “Measuring the Efficiency of Decision Making Units”, European Journal of Operations Research, 2, 429-444

DEMİR, İ., BİLEN, Ö. ve BÜYÜKLÜ, A.H. (2007) “Ülkelerin Sağlık Kaynaklarını Kullanmalarındaki Etkinliklerinin Ölçümü”, TÜİK, 16. İstatistik Araştırma Sempozyumu Bildiriler Kitabı.

DPT. (2008) 9.BYKP, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2766 - ÖİK:702.

DULUPÇU, M.A. ve GÖVDERE, B., (2005) “Bölgesel Gelişme Stratejileri İçin Bir Perspektif: Yerel Bilgi Ağbağları Yaklaşımı”, Haluk Erlat (der.), Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara.

EŞİYOK, B. A. ve SEKMEN, F., (2012) Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları, Doğu Anadolu’nun Bölgesel Gelişmedeki Yeri ve Çözüm Önerileri, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.

GÖKGÖZ, Ç., MAHZEMİNİ, H., ÖZDEN, C.U., ve SARITAŞ, M. (2009) “Bölgesel Kalkınma ve Bölge Planlamada Yeni Dönem”, İl Planlama Uzmanları Derneği, LDV Projesi. (Erişim tarihi 12.12.2012, <http://www.ipuder.org/katlimclarn-tematik-calmalar/218-boelgesel-kalknma-ve-boelge-planlamada-yeni-doenum.html>)

GÜNDÜZ, A.Y. (2006) Bölgesel Kalkınma Politikası, Ekin Kitabevi, Bursa.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 5449, Kabul Tarihi: 25.01.2006. (Erişim tarihi 12.12.2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm> )

Kalkınma Bakanlığı, (2011) Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara. (Erişim tarihi 12.12.2012, [http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13604/Kalk%C4%B1nma\\_Ajanslar%C4%B1\\_2010\\_Y%C4%B1n%C4%B1\\_Genel\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13604/Kalk%C4%B1nma_Ajanslar%C4%B1_2010_Y%C4%B1n%C4%B1_Genel_Faaliyet_Raporu.pdf) )

MAÇ, N., (2006) “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi, sayı: 2006 – 117 / 76.

NIJKAMP, P., and MILLS E. S., (1986) Handbook of regional and Urban Economics, Volume I, Regional Economics, Elsevier Science Publishers.

SARAÇ, A., (2006) “Bölgesel kalkınma ve Güney Doğu Anadolu Projesi”, Doktora Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.

SOYAK, A., (2005) “Ertelenen 9. Kalkınma Planı ve Türkiye’de Planlamanın Geleceği Üzerine Bir Not”, Bilim ve Ütopya Dergisi, Sayı. 136.

268

TAMER, A., (2006). “Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri”, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara

TÜİK (2010) Bölgesel Gayri Safi Katma Değer: 2004-2006, Haber Bülteni, Sayı 3, 1. (Erişim tarihi 12.12.2012, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=56&ust\\_id=16](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=56&ust_id=16) )

TÜYLÜOĞLU, Ş. ve KARAKAŞ, D. N. (2006) “Bölgesel Kalkınma ve Ekonomik Durgunlaşma Süreci: Zonguldak Örneği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı:4.